

# Mál 211/2022 í Samráðsgátt - áform um lagabreytingar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

## Umsögn Súðavíkurhrepps.

### Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Jöfnunarsjóður er byggður utan um ástand sem skapaðist við samdrátt þjónustu ríkisins í hinum dreifðu byggðum landsins og samdrátt tekna sveitarfélaga að sama skapi. Frá stofnun hans hefur það verið samnefnari verkefna hans að jafna með einhverjum fyrirfram ákveðnum reglum aðstöðumun sveitarfélaga þegar kemur að tekjuöflun og útsvari. Þannig er um að ræða nokkurs konar bætur fyrir þau störf og aðstöðugjöld sem drögust saman við brotthvarf ríkisstofnana, einkum af landsbyggðinni, sem í seinni tíð reka nánast einvörðungu starfsstöðvar sínar á höfuðborgarsvæðinu. Gegnum tíðina hefur þróast og breyst og einkum dregist saman sú þjónusta sem íslenska ríkið hefur haldið úti víða um land s.s. Póst & síma, rafmagnsveitir ríkisins, sjúkrahús og heilsugæslur svo eitthvað sé nefnt.

### Leikreglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og helsta hlutverk.

Jöfnunarsjóður er rekinn á grundvelli laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, en grunnlögin voru sett með lögum nr. 91/1989, en tilvist sjóðsins er eldri.

### Í 8. gr. laga nr. 4/1995 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga segir:

*Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglina sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.<sup>1</sup>*

Frá stofnun sjóðsins hefur hans helsta hlutverk verið að jafna aðstöðumun þegar kemur að tekjum og tekjumöguleikum sveitarfélaga og óvænta og fyrirséða útgjaldabörf. Jafnan var afgjald í sjóðinn markað af ákveðnum ríkisfyrirtækjum og afkomu ársins og ákveðið hlutfall af afkomu ríkisreksturs og yfirleitt föst prósenta af þjóðarbúskap. Þá kom til í lok 20. aldar yfirfærsla málaflokka um rekstur grunnskóla og málaflokks fatlaðra einstaklinga og velferðarþjónusta sem færðist yfir til sveitarfélaga. Utanumhald um rekstrarfé sem íslenska ríkið leggur með málaflokkunum hafa verið með helstu hlutverkum sjóðsins.

### Pólítisk stefnumörkun með aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Í síðari tíma breytingum hafa ratað inn ákvæði sem heimila að sérstökum hluta tekna Jöfnunarsjóðs sé varið til sameiningarmála. Ákvæði sem vörðuðu heimild til þess að standa straum af kostnaði við sameiningu sveitarfélaga urðu áberandi eftir því sem pólitískt landslag var því hliðholtt, sbr.

*Jóhönnunefndin sem skipuð var 1991 að frumkvæði ráðherra málaflokkins og nú tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlunn fyrir árin 2019-2023.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> [Lög nr. 4/1995 - kafli 3 \(rsk.is\)](#)

<sup>2</sup> [148/150 stjórnartillaga: stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019--2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019--2023 | Þingtíðindi | Albingi \(althingi.is\)](#)

Einnig komu í kjölfarið breytingar á sveitarstjórnarlögum og voru það einkum atriði sem sneru að lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, en lagt var upp með grænbókarvinnu og viðleytni til víðtæks samráðs og fulltingi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

### Vegið að sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga með fulltingi Jöfnunarsjóðs sveitarfélga?

Fjárhagslegur stuðningur við sveitarfélög vegna sameiningarmala er ekki meðal grunnverkefna sjóðsins, þ.e. að greiða fyrir sameiningarmálum eða hafa á annan hátt áhrif á gerð eða stærð sveitarfélaga. Þrátt fyrir að flestir þekki aðalstarfa Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þá hafa ratað þar inn öðru hvoru áherslur á að stuðla að sameiningu sveitarfélaga og sett inn heimildarákvæði til þess að veita ákveðnu fjármagni í slík verkefni. Það hefur verið á kostnað heildarúthlutana í önnur verkefni sem sjóðurinn hefur jafnan mætt s.s. útgjaldajöfnunarframlags, framlags vegna málefna fatlaðs fólks, fasteignaskattsfamlög og framlög vegna sérþarma fatlaðra og á endanum framlaga vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Heildarúthlutanir sjóðsins fara eftir afkomu hans og því sem skammtað er í hann af fjárlögum hvers árs. Sjá m.a. a-lið 11. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga.

Í upptalningu í a-lið 11. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er þar nefnt að fyrsta verkefnið að stuðla að sameningu sveitarfélaga þrátt fyrir að aðalstarfi sjóðsins sé af allt öðrum toga. Sér þess stað í upphafi ákvæðisins sem endurspeglar áherslurnar. Þegar hér er komið, í lok árs 2022, með um þriggja ára ferli að baki við stefnumótun í málefnum sveitarfélaga, er enn unnið að því leynt og ljóst að hafa áhrif á samsetningar sveitarfélaga og fjöldu þeirra, þrátt fyrir brotlendingu lögþvingan sameiningar sveitarfélaga undir ákveðnum íbúafjölda.

### Andstaða við lögþvingaða sameiningu sveitarfélaga með vísan til íbúafjölda.

Þvert á stærðir sveitarfélaga og þvert á flokkslinur, annarra en framsóknarmanna sem studdu sinn ráðherra, hefur verið þétt samstaða um að sporna gegn því að sveitarfélög séu þvinguð til sameiningar. Sameinignar sem eingöngu byggir á viðmiðum vegna fjölda íbúa, líkt og átti að ná fram við breytingu á sveitarstjórnarlögum. Þegar það er skoðað kemur í ljós að öll sú viðleitni fer gegn markmiðum gildandi sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og öllum grunntóni í stjórnskipulegri stöðu sveitarfélaga í þrígreindu valdi samkvæmt stjórnarskrá. Allt þetta hefur farið fram án þess að virt sé hver sé fjárhagsleg staða viðkomandi sveitarfélag eða hvort þau eru raunverulega sjálfbær í því tilliti sem stillt var upp sem viðmiði, þrátt fyrir að ekki liggi fyrir um það hvert 64 sveitarfélaga landsins er það í raun. Hér er því verið að leggja í vegferð þar sem leikreglur og markmið eru fjarri því að vera skýr, auk þess sem sveitarfélögin eru í raun að fara að borga fyrir það sjálf með afgaldi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, þvert á orð ráðherra í upphafi vegferaðarinnar. Í 3. gr. sveitarstjórnarlaga segir að markmið þeirra sé að viðhalda sjálfstæði sveitarfélaga og sjálfsstjórn.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 3. gr. Markmið laganna og forsendur.

□ Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Löginn byggjast á þeim forsendum að:

1. sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnæð af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnum í umboði íbúa sveitarfélagsins,
2. skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,
3. sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,
4. afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,
5. sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrám sem þeim er heimilt að setja.

## Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga.

Grundvöllur sveitarstjórnarlaganna í raun *Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga*.<sup>4</sup> Grunnurinn að raunverulegum sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga liggur í því að þau hafi öruggan tekjustofn og að möguleikar þeirra til fjármögnum lögþundinna og ólögþundinna verkefnda séu tryggðir. Þá eiga sveitarfélög að njóta þess að vera sjálftætt stjórnvald sem byggir á reglunni um nánd og að ákvarðanir um málefni þeirra séu teknar sem næst þeim sem þau byggja. Afskipti ríkisvalds og annarra stjórnvalda eiga að vera tempruð varðandi málefni sem einkum varða sveitarfélögin og vice versa. Með því að vega að afkomu sveitarfélaga með breytingum á Jöfnunarsjóði er um leið vegið að sjálfstæði og sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga líkt og þeim er tryggt í sveitarstjórnarlögum, stjórnarskrá og Evrópusáttmála um sjálfsstjórns sveitarfélaga.

## Aðstöðumunur – hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Þegar kemur að stærð sveitarfélaga og fjölda þeirra íbúa sem greiða þar útsvar verður fyrirfram ljóst að aðstöðumunur er nokkur. Einhverra hluta vegna virðist samt sem áður, þrátt fyrir að um sé að ræða fá og fámenn sveitarfélög sem njóta nokkurs af Jöfnunarsjóði, að þar sé mikils um vert að ýta þeim út með öllum ráðum og endurskoða úthlutun til þeirra til þess að standa vörð um æskilega stór sveitarfélög. Hér er ljóst að stefnt er að því að færa meira til meðalstórra sveitarfélaga, sem virðast hér meira þóknanleg en þau smærri. Einkennilegt er, um leið og ljóst er að rekstrarvandi meðalstórra sveitarfélaga er áberandi þessi misserin, að reynt sé bæði leynt og ljóst að fólga sveitarfélögum af þeiri stærð og samsetningu með hvata um sameiningar. Niðurstaðan verður jafnan meðalstórt sveitarfélag, fjölkjarna, með afar óhentuga rekstrareiningu sem ekki gengur upp án ríkulegs stuðnings.

## Raunveruleg útkoma sameiningar sveitarfélaga – millistór sveitarfélög.

Sjaldnast heppnast að leggja saman tvær eða fleiri óhentugar rekstrareiningar til þess að ná hagkvæmni. Engar rannsóknir eða gögn benda til þess að slík sveitarfélög, eftir sameiningar smærri sveitarfélaga, hafi verið betur í stakk búin til þess að verða sjálfbær í fjárhagslegu tilliti. Hins vegar eru sameiningar á frjásum vettvangi líklegri til að ná markmiði sínu enda skýrt frá byrjun að hverju er stefnt.

## Fámenn sveitarfélög – ríkar skyldur.

Lítill og fámenn sveitarfélög hafa skyldur við íbúa sína líkt og önnur sveitarfélög. Mörg þeirra eru vel rekin enda ekki stór yfirbygging á þeim eða útgjöld sem fara stórum í stjórnunarkostnað, þvert á það sem flestir telja. Hjá fámennum sveitarfélögum liggur hagsæld oftar en ekki í því að þar er góð yfirsýn yfir fjárhag og í ljósi þessa liggja sjaldnast til grundvallar skuldaviðmiðum íþyngjandi lán sem hafa fært mörg sveitarfélög í erfiða stöðu. Starfsmenn eru fáir, fjárhagur fyrirfram afmarkaður og verkefni sniðin eftir vexti. Samkeppni um veitingu þjónustu er á öðrum grunni en samkeppni m.a. á höfuðborgarsvæðinu. Flest þessara fámennu sveitarfélaga kaupa þá þjónustu af stærri sveitarfélögum og greiða fyrir þá þjónustu að fullu, enda eru mýmörg verkefni sveitarfélaga bundin í lög. Fámenn sveitarfélög eru í mörgum tilvikum nauðsynlegir nágrannar enda fara fjármunir þeirra inn í kerfi þar sem rekstur krefst samlegðar og eru oftar en ekki eitt það hagkvæmasta sem rekur á fjörur stærri nágranna. Öfugt við smærri sveitarfélög þar sem ekki er keppst við að halda úti þjónustu sem er mannfrek eða ókleyft er að veita. Flestir sem slík sveitarfélög byggja vita það fyrirfram og ekki er gerð krafa um sams konar þjónustu og í margfalt stærri sveitarfélögum. En grunnþjónusta er alltaf veitt enda lögboðin.

<sup>4</sup> Stjórnarráðið | Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga (stjornarradid.is)

### **Krafa um samráð og gagnsæi.**

Krafa Súðavíkurhrepps við endurskoðun laga um tekjustofna er einföld að því leyti að hér er eingöngu farið fram á að standa jafnfætis öðrum sveitarfélögum um að tryggja fjármuni til rekstrar og að áhersluatriði á borð við sameiningar sveitarfélaga sé ekki til skerðingar heildarframlaga til sveitarfélaga í annan lögboðinn og ólögboðinn rekstur. Þá er það skýlaus krafa Súðavíkurhrepps að samráð og gagnsæi liggi því til grundvallar að breyta úthlutunum Jöfnunarsjóðs og tekjustofnum. Súðavíkurhreppur þiggur ekki ölmusu frá Jöfnunarsjóði, en fær bætur að nokkru fyrir samdrátt ríkisrekstrar og yfirfærslu málaflokka frá ríki til sveitarfélaga. Í því liggur aðstöðumunur við Reykjavíkurborg sem heldur um stærastan hluta ríkisreksturs, útsvarsreiðslur opinnberra starfa og allar helstu opinberar stofnanir landsins. Í því kristallast hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, að jafna aðstöðumun.

### **Fámenn sveitarfélög hafa lítinn aðlögunarhæfileika gagnvart fjárhagslegum sveiflum.**

Það skal haft í huga að þegar kemur að fámennum sveitarfélögum, með lítið veltufé, þá eru möguleikar til þess að bregðast við samdrætti því mun færri og þrengri. Enda er að baki jafnan mikil hagræðing í þróngum fjárhag og fámenni í þeiri viðleytni að veita lögbundna þjónustu. Súðavíkurhreppur t.a.m. stendur einfaldlega nokkuð vel í tilliti skuldaviðmiðs vegna þess að gríðarlegar aðhaldsaðgerðir til langs tíma hafa skilað sér í því að sveitarfélagið skuldar ekkert í dag. Því fer ekki neitt af rekstrarfé í greiðslu lána eða verðbóta í því umhverfi sem verðbólga býr okkur í dag. Sú staða að mæta óvæntum útgjöldum eða samdrætti í úthlutunum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga væri ókleyft að veita þjónustu án þess að leggjast í lántökur til þess að sinna lögbundnum verkefnum.

### **Umsvif hins opinbera í Súðavíkurhreppi.**

Þess ber að geta að í Súðavíkuhreppi starfar aðeins einn starfsmaður hjá ríkinu, sem starfsmaður Orkubús Vestfjarða... í *hlutastarfi*. Er þá upptalið um umsvif íslenska ríkisins í aðstöðu og rekstri í Súðavíkurhreppi. Ríkiseignir eru hér engar eða umsvif í öðru en rekstri hafnarmannvirkja. Hér liggur háspennustrengur frá Skutulsfirði og skammtar sveitarfélagini 1,1 MW og fyrir það er greitt hæsta mögulga raforkuverð á landinu. Endurgreiðsla eða niðurgreiðsla er ekki að mæta þessu þannig að hér sé fólk að fá samkeppnisverð raforku til húshitunar eða daglegra nota. Ekkert er hér í orkuframboði til uppybyggingar eða orkuskipta. Íslenska ríkið á ekki glæstan feril hér.

Að sama skapi ætti hlutdeild í útgjöldum Jöfnunarsjóðs að sjá stað þegar kemur að því að bæta Súðavíkurhreppi töpuð launa- og aðstöðugjöld, svo sem meginmarkmið Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á að vera og hefur verið. Þá er Súðavíkurhreppur eftir árið 2006 því marki brenndur að hér eru ekki eitt einasta kíló af varanlegum aflaheimildum og því fátt um aðdrætti af auðlindum landsins. Örsamfélag, en þó ört stækkandi, á eigin forsendum og atorku leggur því sína umsögn um breytingar á lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga inn með því fororði að gæta að því hvernig sú breyting kann að koma niður á öðrum sveitarfélögum en þeim sem teljast meðalstór.

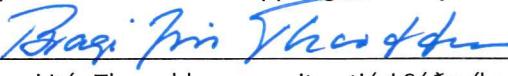
Væri því vænlegra að veita ríkulegar úr ríkissjóði til meðalstórra sveitarfélaga án þess að það komi til skerðingar fyrir þau sem ekki teljast til þess hóps. Pólitískar ákvarðanir í þá átt að hafa áhrif á stærð og fjölmenni sveitarfélaga á að koma úr öðrum sjóðum en Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Það að Jöfnunarsjóður standi fyrir þeirri stefnumörkun setur sjóðinn í aðra stöðu en hann var stofnaður til og er undirrituðum stórlega til efs að það hafi verið upphafleg ætlan þeirra sem settu hann á stofn.

Þar sem í umsagnargáttinni er vikið að 6 atriðum sem leggja markmið lagasetningar um að styðja við ákveðin atriði má svara því eftirfarandi:

1. *Að sjóðurinn fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar* – já, að sjálfsögðu. Það virkar hins vegar í báðar áttir og ætti allt eins að veita fé að jöfnu til sveitarfélaga eftir verkefnum þeirra og kostnaði þar við í stað þess að reyna að hafa áhrif á ytri mörk þeirra með stýringu fjármagns úr sjóðnum.
2. *Að sjóðurinn styðji betur við bakið á millistórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaparfir* – já, og nei. Þetta setur spurningarmerki við það hvort rétt sé að reyna að stuðla að því að fækka sveitarfélögum og fá um leið fleiri af heildinni þessarar stærðar og samsetningar. Og þá þarf um leið að setja spurningarmerki við það hvort þau séu í raun sjálfbær í skilningi þeirra sömu laga og eru hvatinn að því að ýta sveitarfélögum til sameiningar. Hér vantar alla greiningarvinnu um raunverulega hagkvæmni sameiningar.
3. *Að í regluverki sjóðsins séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga* – af hverju er sennilega svarið þegar kemur að þessu markmiði. Það á ekki að vera markmið í sjálfa sér að fækka sveitarfélögum eða hafa áhrif á stærð þeirra með utanaðkomandi þrýstingi. Tíminn og þróunin mun finna þessu farveg. Leggja frekar fé í það sem kemur í þarfir en ekki stefnumörkun. Það vantar alla rannsóknarvinnu um það hvort það sé í sjálfa sér hagkvæmt að sameina sveitarfélög þegar litið er til fortíðar.
4. *Að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga* – það er helsti ljóðurinn á þessari vegferð allri að ekki liggur neitt fyrir um það hvað telst sjálfbært sveitarfélag í dag eða hvernig hið eina sanna sjálfbæra sveitarfélag lítur út. Hvorki um stærð þess, þjónustu eða fjárhagslega getu né neitt annað. En auðvitað er þetta göfugt markmið.
5. *Að sjóðurinn styðji áfram vði veikari byggðir með sérstökum framlögum* – þetta hlýtur að vera eitt meginmarkmið sjóðsins ásamt grunni þess að reka sveitarfélög yfir höfuð. Að styðja við þá sem þurf stuðnings við.
6. *Að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukið gagnsæi* – algerlega enda veit, eftir því sem ég gerst þekki, ekki nokkur annar en starfsmenn sjóðsins frá ári til árs hvernig raunverulega er fundið út hverjum ber hvað að öllu virtu. Hlýtur að vera eitt helsta verkefni breytinga á sjóðnum og úthlutunarreglum öllum.

Öll sú vinna sem hófst árið 2019, og kynnt var sem grænbók um stefnu í málefnum sveitarfélaga 2019-2033, er lituð því að ná fram þeiri áherslu að fækka sveitarfélögum. Það virðist hafa verið markmið í sjálfa sér í stað þess að staldra við og ákvarða hvað telst sjálfbært sveitarfélag á öflugu sveitarstjórnarstigi. Það undarlega í öllu þessu er að á leiðinni að þessu marki tapast margir slagir sem hefðu getað unnist í því að efla sveitarstjórnarstigið með því að vekja upp skærur og ágreining og oft um keisarans skegg. Í málefnum sveitarfélaga eru flestir í grunninn sammála um það að hér er sveitarstjórnarstig eitt af stjórnvöldum í skilningi þrigreiningu valds. Og sveitastjórnarstigið er sjálfstætt svo langt sem það nær. Það verður þó aldrei að fullu sjálfstætt meðan m.a. fjárveitingarvaldið hefur á því tak svo sem hér virðist enn verða sýnilegra. Kannski þurfum við þá að endurskoða hvert raunverulega er stefnt. En þetta er þó bara skoðun, og lituð af sýn þar sem sjálfstæði er sjálsagt litað einhverri rómantík.

Fyrir hönd Súðavíkurhrepps og sveitarstjórnar Súðavíkurhrepps,

  
Bragi Þór Thoroddsen

Bragi Þór Thoroddsen – sveitarstjóri Súðavíkurhrepps.