



Umsögn sveitarstjórnar Skútustaðahrepps um Grænbókina, stefnu um málefni sveitarfélaga

Grænbókin byggir fyrst og fremst á skýrslu verkefnisstjórnunar sem skipuð var 2015 og skilaði af sér haustið 2017. Markmiðið var að greina íslenska sveitarstjórnarstigið og finna tækifæri og leiðir til að styrkja það. Í niðurstöðunum kemur skýrt fram að sveitarstjórnarfólk telur að fjárhagslegir hvatar til sameiningar sveitarfélaga séu forsenda hraðari sameininga og þar með fækkunar og eflingar sveitarfélaga. Einnig að starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði tekin til gagnerrar endurskoðunar með það að markmiði að hann styðji betur við langtíma stefnumótun í stað þess að „plástra“ núverandi kerfi. Í skýrslunni segir að fækka þurfi sveitarfélögum og skilgreina þau verkefni sem sveitarfélög verði að geta sinnt ein og óstudd. Að mati verkefnisstjórnar „þurfa sveitarfélög að vera fær um að sinna 2/3 af verkefnum í A hluta miðað við kostnað þeirra“.

Hér er ný nálgun á ferðinni um sjálfbærni sveitarfélaga því hér er miðað við að löggjafinn taki af skarið og setji lágmarks íbúafjölda sveitarfélaga í þrepum, þ.e. að 1. janúar 2026 skuli lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga vera 1.000 íbúar. Gefinn verði aðlögunartími þannig að 1. janúar 2020 skuli lágmarksíbúafjöldi vera 250 íbúar, 1. janúar 2022 skuli lágmarksíbúafjöldi vera 500 íbúar.

Í Skútustaðahreppi búa um 500 manns og miðað við þessar tillögur er verið að þvinga sveitarfélagið til sameiningar árið 2026, nema það taki af skarið sjálf og leitist eftir sameiningu við nágrannasveitarfélag til þess að komast yfir lágmarks íbúafjölda. Skútustaðahreppur greiddi upp allar sínar langtímaskuldir á síðasta ári og eins og staðan er í dag er lítil fjárhagslegur hvati til sameiningar. Hér gegnir Jöfnunarsjóður sveitarfélaga lykilhlutverki en sjóðurinn hefur stutt við sameiningu sveitarfélaga með fjárframlögum, m.a. skuldajöfnunarframlagi. Að mati sveitarstjórnar Skútustaðahrepps er afar mikilvægt og í raun lykilatriði, ef það stóra skref verður stigið að löggjafinn setji viðmið um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, að aukið fjármagn fylgi sameiningum. Einnig er nauðsynlegt að fylgi einhver faglegur stuðningur. Jöfnunarkerfið þarf, eins og verkefnisstjórnin bendir á, að styðja við sameiningu sveitarfélaga og á að fela í sér fjárhagslegan hvata. Eins og staðan er í dag er í raun verið að hegna þeim sveitarfélögum sem hafa sýnt aðhald í rekstri, hafa lagt áherslu á að lækka skuldajöfnunarhlutfallið og skulda jafnvel lítið og fá þar af leiðandi ekki skuldajöfnunarframlag. En á móti kemur að forgangsröðum sveitarfélaga af þessu tagi, þ.e. áhersla á lækka skuldir, til lengri tíma lítið getur haft þær afleiðingar í för með sér að t.d. viðhald á fasteignum hefur legið í láginni og því gæti verið undirliggjandi mikil viðhaldsþörf. Mikilvægt er að taka tillit til alls þessa í jöfnunarkerfinu og meta ýmsa aðra þætti.

Þá gagnrýnir sveitarfélagið ferlið varðandi Grænbókina. Aðeins er gefinn u.þ.b. fimm vikna umsagnarfrestur í samráðsgátt vegna þessa stóra hagsmunamáls sem snertir íbúa um allt land í stað þess að gefa sér mun lengri tíma og meira samráð, við íbúa og sveitarstjórnir í landinu.

Sjálfsstjórn sveitarfélaga

Rétt að draga fram í þessu samhengi hvernig íslenska stjórnskipulagið virkar. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar byggir stjórnskipulag íslenska ríkisins fyrst og fremst á þrískiptingu ríkisvaldsins, þ.e. á milli handhafa löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds. Löggjafinn hefur formlega séð sterkustu stöðuna því hann hefur vald til að setja lög innan ramma stjórnarskrárinnar sem öllum í samfélaginu, þar á meðal framkvæmdavaldshafar og dómstólar, þurfa að fara eftir. Sveitarfélögin og ráðherrar teljast til handhafa framkvæmdavaldsins og þeim ber að fylgja lögum sem hafa verið sett líkt og kemur fram í bók Trausta Fannars frá 2014 sem ber heitið Sveitarstjórnarréttur.

Sveitarfélögin eru einingar innan stjórnkerfis ríkisins, sækja grundvöll sinn í tilvist ríkisins og fullveldi þess og teljast til handhafa framkvæmdavaldsins í skilningi 2. gr. stjórnarskrárinnar og ber því að fylgja hinum almennu reglum sem gilda um starfsemi stjórnvalda og framkvæmd stjórnarsýslu. Þá segir í stjórnarskránni að sveitarfélögin skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða, löggjafinn getur því ekki lagt niður sveitarstjórnarstigið. Í þessu felst kjarninn í sjálfstjórn sveitarfélaga, þ.e. að íbúar sveitarfélaganna hafa lýðræðislegan rétt til að kjósa stjórn sveitarfélagsins. Alþingi sem almennur löggjafi hefur rétt til að setja reglur um sveitarfélögin enda ráða sveitarfélögin sjálf málefnum sínum „eftir því sem lög ákveða“, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, skylda löggjafans felst í því að halda sig innan þess lágmarksviðmiðs sem felst í stjórnarskránni sem tryggir sveitarfélögunum einhverja sjálfstjórn.

Sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaganna styrktist jafnframt í 129. gr. sveitarstjórnarlaganna gagnvart ríkinu þar sem kveðið er á um formlegt samráð og samstarf ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt hefur Ísland fullgilt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og því er sjálfstæði sveitarfélaga grunnstef hjá þeim Evrópuríkjum þar sem lýðræði er haft á hávegum.

Sveitarfélögin teljast sjálfstæðir lögaðilar sbr. 4. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga og hafa sjálfstæða tekjustofna. Þetta sjálfstæði sveitarfélaganna í fjármálum er einn af grundvallarþáttum í starfsemi þeirra. Fjárstjórnarvald sveitarfélaga er að mörgu leyti sambærilegt fjárstjórnarvaldi Alþingis því sveitarstjórnar setja fjárhagsáætlun sem felur í sér ákvörðun um tekjur, gjöld og fjármálastjórnun á næstu árum. Sveitarstjórnin beitir þeim heimildum sem hún hefur hefur um nýtingu tekjustofna líkt og valdið sem Alþingi hefur samkvæmt stjórnarskránni til samþykktar áætlunar um tekjur og gjöld ríkisins. Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er fjallað í III. kafla tekjustofnanalaganna nr. 4/1995. Í sjóðinn renna skatttekjur sem eru teknar bæði af skatttekjum ríkisins og sveitarfélaganna. Hlutverk sjóðsins er að greiða framlög til sveitarfélaga í þeim tilgangi að jafna mismunandi tekjuöflunarmöguleika og útgjaldþörf.

Sama hvar borið er niður í laga- og reglugerðarumhverfi, þá er yfirleitt alltaf skýrt kveðið á um samstarf ríkis og sveitarfélaga, bæði með formlegum og óformlegum hætti. Þetta er grunnstefið í allri nálgun hins opinbera.

Í 128. gr. sveitarstjórnarlaga er kafli um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga þar sem fram kemur í 1. mgr. að ríkisstjórnin skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin um mikilvæg stjórnarmálefni sem tengjast stöðu og verkefnum sveitarfélaga. Þetta er gert með formlegum hætti og kveðið skýrar á um t.d. í núgildandi samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2008.

Lykilaðilar í þessu samstarfi eru löggjafinn, þ.e. i) Alþingi sem setur lagarammann, ii) fjármála- og efnahagsráðherra sem skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin, iii) samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra sem fer með málefni sveitarfélaga samkvæmt lögum og skal hafa eftirlit með þeim og svo iv) Samband íslenskra sveitarfélaga sem er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu.

Ráðherra sveitarstjórnarmála fer með málefni sveitarfélaga skv. lögum 138/2011 og skal hafa eftirlit með starfsemi sveitarfélaga. Með einföldun má segja að eftirlitið sé annars vegar innbyggt í stjórnslukerfið sjálft og hins vegar af hálfu utaðkomandi aðila eins og eftirliti dómstóla með stjórnslu eins og umboðsmaður Alþingis, Ríkisendurskoðun, rannsóknarnefnd þingsins osfrv. Hér er lykilatriðið að hvað varðar tengsl ráðherra við sjálfstæð stjórnvöld, eins og sveitarfélögin, skipta mestu máli ákvæði 3 mgr. 12. gr. sem kveður á um rétt ráðherra til að láta í ljós *óbindandi álit* á stjórnarframkvæmd sem undir hann heyrir. Sveitarfélögin heyra ekki undir almennar yfirstjórnunarheimildir ráðherra, afskipti ráðherra af málefnum sveitarfélaganna þurfa almennt að byggjast á sérstökum lagaheimildum líkt og fram kemur í bók Trausta Fannars.

Með samstarfssáttmálanum frá 2008 var stefnt að því að efla gagnkvæman skilning á viðfangsefnum og þörfum hvors aðila fyrir sig í samfélagslegu og efnahagslegu tilliti, koma á reglubundnum samskiptum aðilanna, stuðla að sameiginlegri sýn á þróun, stöðu og framtíð sveitarstjórnarstigsins, samræma stefnu ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum og rekstri, stuðla að aðhaldi og ábyrgð í opinberum rekstri og stuðla að upplýstri umræðu um sveitarstjórnarmá. Í sáttmálanum kemur fram að þetta formlega samstarf skal m.a. fara fram um framlagningu lagafrumvarpa sem varða sveitarfélögin og um stjórn fjármála hins opinbera, verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur mikilvæg mál sem varða hagsmuni sveitarfélaganna eða fjármál. Yfirumsjón með samstarfi hefur samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga sem nú er kölluð Jónsmessunefnd.

Þá var mikilvægt skref fyrir sveitarfélögin þegar 129. gr. bættist við um kostnaðarmat. Í því felst að ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Viðkomandi ráðherrar bera ábyrgð á því að slíkt mat fari fram.

Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga

Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018–2022 var mótuð á 33. landsþingi sambandsins síðastliðið haust. Hún nær til flestra meginþátta í starfsemi sambandsins og

sveitarfélaga og nýtist sem sterk leiðsögn við ákvarðanatöku stjórnar og vinnu starfsmanna sambandsins næstu fjögur ár. Óhætt er að segja að samstarf sveitarfélaga og ríkis sé rauði þráðurinn í gegnum stefnumörkunina. Orðin ríki og ríkisvald kemur 48 sinnum fyrir í skjalinu og samstarf 28 sinnum.

Í stefnumörkuninni segir m.a. að sjálfstjórn sveitarfélaga skal viðurkennd og tryggð í landslögum og stjórnarskrá í samræmi við sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Sveitarfélögum skulu tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin með lögum. Þeir skulu vera nægjanlega fjölþættir og sveigjanlegir til að standa undir þeirri þjónustu sem íbúar kalla eftir. Nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins í garð sveitarfélaga skulu ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggir fullnægjandi fjármögnun. Jafnframt skal við setningu laga og reglugerða um verkefni sveitarfélaga leitast við að svigrúm einstakra sveitarfélaga verði eins mikið og kostur er til staðbundinnar aðlögunar við framkvæmd þeirra. Þá styður sambandið við stækkun og eflingu sveitarfélaga en engu að síður er tekið fram að stefnumótandi ákvarðanir verða ekki teknar nema með aðkomu landsþings.

Í stefnumörkuninni er sér kafli um samskipti ríkis og sveitarfélaga þar sem lögð er áhersla á að gagnkvæmur skilningur ríkis og sveitarfélaga verði eflur á viðfangsefnum og þörfum hvors aðila fyrir sig. Sambandið komi m.a. að stefnumótunarvinnu ráðuneyta á grundvelli laga um opinber fjármál þar sem viðfangsefni ríkis og sveitarfélaga skarast, vinni að því að auka samráð ríkis og sveitarfélaga um efnahags- og atvinnumál, styði við ábyrgja fjármálastjórn sveitarfélaga og kostnaðarmati öll lagafrumvörp og framkvæmdaáætlanir ríkisins og stjórnvaldsfyrirmæli er áhrif hafa á fjárhag sveitarfélaga ásamt því að tryggja fjármögnun frá ríkinu vegna nýrra lögbundinna verkefna.

Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 er enn einn vettvangurinn þar sem samstarf og samspil ríkis og sveitarfélaga er í aðalhlutverki. Markmið laganna er að efla byggðapróun og auka samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og milli stjórnarsýslustiga. Stýrihópur stjórnarráðsins um byggðamál er skipaður fulltrúum allra ráðuneyta og fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sóknaráætlanir eru hluti af regluverkinu og þeim fylgja fjármagn frá ríkinu sem renna til viðkomandi landshluta sem er samstarfsvettvangur sveitarfélaga, ríkisstofnana, atvinnulífs, menningarlífs, fræðasamfélags og annarra haghafa í hverjum landshluta.

Lög um opinber fjármál frá 2015 segja fyrir um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga í 11. gr. Ráðherra skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fer fram í samráði við fjármála- og efnahagsráðherra sem skal við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi. Þar er m.a. er fjallað um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist, fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga og síðast en ekki síst verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Samkomulag ríkis og sveitarfélaga skv. 2. mgr. skal gert með fyrirvara um afgreiðslu Alþingis á fjármálaáætlun. Þá hvílir á ríki og sveitarfélögum gagnkvæm skylda til að leggja fram greinargóðar upplýsingar um afkomu, skuldbindingar og eignir á næstliðnum tveimur árum og áætlaða þróun þeirra næstu fimm ár. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur umsjón með upplýsingaöflun um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga og stofnana og félaga í þeirra eigu.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál segir að fjármálaráði er ætlað að tryggja að fram fari hlutlægt mat á stefnumörkun í opinberum fjármálum. Ráðið er sjálfstætt í störfum sínum og er því ætlað að leggja mat á hvort fimm ára fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunnildum sem lög um opinber fjármál kveða á um að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli byggð á, en þau eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Hins vegar hefur álit fjármálaráðs í sjálfu sér ekkert lagalegt vægi.

Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020 - 2024 kemur orðið sveitarfélag fyrir 91 sinni. Þar er réttilega fullyrt að á síðustu árum hefur reglubundið samráð ríkisins og sveitarfélaga um mótun fjármálaáætlana orðið formfastara og nánara. Segir fjármálaráð að það sé vel enda nauðsynlegt til að treysta grunn fjármálaáætlana og um leið ábyrgja stjórn opinberra fjármála. Fjármálaráð segir að þrátt fyrir aukna formfestu og nánara samráð hingað til eru tvö ágreiningsmál nú uppi, þ.e. framlag ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og aðkoma sveitarfélaganna að því að liðka fyrir yfirstandandi og fyrirséðum kjarasamningum sem leyst var reyndar með yfirlýsingu Sambands íslenskra sveitarfélaga í tengslum við kjarasamninganna.

Staðbundin stjórnvöld innan ríkisins

Ætla mætti að samstarf ríkis og sveitarfélaga væri í miklum blóma miðað við það sem rakið er hér að framan þrátt fyrir að ekki séu upp taldir allir samstarfsfletir þessara handhafa framkvæmdavaldsins. Bjartsýnin minnkar ekki við að lesa stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar en þar er farið fögrum orðum um byggðamál og samstarf við sveitarfélögin en jafnframt kemur fram skýr undirtónn að breytingar gætu verið í vændum.

Í ríkisstjórnarsáttmálanum segir orðrétt: „*Ríkisstjórnin mun auka samráð við sveitarfélögin um verkefni þeirra og fjárhagsleg samskipti. Skilgreina þarf hlutverk landshlutasamtaka og styrk sveitarfélaga til að rísa undir nauðsynlegri þjónustu. Sóknaráætlanir landshlutanna eru mikilvægt tæki til að reka byggðastefnu á forsendum heimamanna. Þær verða styrktar á kjörtímabilinu.*“

Hér fer ekki á milli mála að verið er að horfa til sameiningar sveitarfélaga. Þar lét ríkisstjórnin ekki sitja við orðin tóm heldur setti á laggirnar verkefnisstjórn sem fékk það hlutverk að greina íslenska sveitarstjórnarstigið og finna tækifæri og leiðir til að styrkja það eins og áður hefur verið mikið að í þessari umsögn. Lagðar eru fram róttækar hugmyndir um hækkun lágmarks íbúafjölda í þrepum þar sem markmiðið er að 1. janúar 2026 skuli lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga vera 1.000 íbúar eins og áður er rakið.

Áhugavert er að skoða þetta í stærra samhengi og út frá sjálfstæði sveitarfélaga og samstarfi við ríkisvaldið. Hér er lagt til að löggjafinn setji lög um fækkun sveitarfélaga og ráðherra sveitarstjórnarmála, sem er hluti af framkvæmdavaldinu, situr jafnframt á Alþingi sem hefur löggjafarvaldið. Ætla mætti að 78. gr. stjórnarskrárinnar feli í sér fyrirmæli um að sveitarfélögum megi ekki fækka mjög verulega enda væri varla lengur hægt að ræða um staðbundin stjórnvöld innan ríkisins. Vissulega setur Alþingi ramma sem sveitarfélögin starfa innan og ráðherra sveitarstjórnarmála hefur eftirlit svo sveitarfélögin starfi í samræmi við lagarammana í samræmi við eftirlitsheimildir. En stjórnskipunarlöggjöf Íslands gerir engu að síður ráð fyrir því að sveitarfélögum sé veitt ákveðið sjálfræði gagnvart ríkisvaldinu. En ráðherra getur að fenginni tillögu eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga svipt sveitarfélag

fjárhaldsstjórn samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Spurningin er hvernig það samrýmist sjálfstjórn sveitarfélaga og þeirri sjálfstæðu fjárhagsstjórn sem þau njóta því sveitarstjórnarstigið verður ekki lagt niður, eins og að framan er greint. Skylda löggjafans felst í því að tryggja sveitarfélögunum einhverja sjálfstjórn og að fjárhagslegur hvati sé til sameiningar sveitarfélaganna.

Rótgróið vantraust gagnvart ríkisvaldinu

Í 11. gr. laga um opinber fjármál segir að ráðherra skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fari fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála. Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um hvernig standa beri að málum náist ekki samkomulag á milli ríkis og sveitarfélaga. Þar segir að meginmarkmið ákvæðisins er að skapa forsendur fyrir því að hægt sé að samhæfa fjármál og stefnu opinberra aðila. Komist hins vegar aðilar ekki að samkomulagi hefur það ekki formleg áhrif á framlagningu fjármálaáætlunar en geta skal þess í henni ef svo er, eins hefur verið gert í fjármálaáætluninni 2020-2024. Í stað þess er Alþingi látið eftir að ákveða hverjar forsendur fjármögnunar opinberrar þjónustu sveitarfélaga verði, þ.m.t. áhrif skattbreytinga á tekjur sveitarfélaga og aðrar meginforsendur verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga. Því hefur það engin úrslitaáhrif á fjármálaáætlunina eða lögmæti hennar hvort Samband íslenskra sveitarfélaga skrifi undir hana eða ekki. Líklega væri betra fyrir ríkið að hafa sveitarfélögin með en samkvæmt þessu skiptir það ekki öllu máli í stóra samhenginu!

Í skýrslu svonefndrar Eyrúarnefndar er fullyrt að það sé almennt mat sveitarstjórnarfólks að rökrétt sé að færa fleiri verkefni til sveitarfélaga sé horft til framtíðarverkefna þeirra. Sveitarfélög séu betur til þess fallin að veita nærþjónustu en ríkið og fleiri verkefni muni efla sveitarstjórnarstigið og skjóta styrkari stoðum undir atvinnulíf um allt land. Þá segir að verkaskipting ríkis og sveitarfélaga er skýr en ramminn utan um þau er óskýr að mati sveitarstjórnarfólks og greint frá svokölluðu gráu svæði sem Samband íslenskra sveitarfélaga hefur vakið athygli á. Bent er á að sveitarstjórnarfólk lýsti miklu vantrausti sveitarstjórnarstigsins gagnvart ríkinu og fullyrt er að ríkið taki einhliða og án samráðs ákvarðanir í öllum málum og það skipti litlu máli hvaða ríkisstjórn sé við völd, „*samskipti ríkis og sveitarfélaga er eilífur slagur um excel skjöl*“.

Eins og Eyrúarnefndin bendir sjálf á veker þetta athygli ekki síst í ljósi þeirra markvissu samskipta sem komin eru á, m.a. á grundvelli laga um opinber fjármál þar sem lögð er áhersla á aukið og bætt samráð ríkis og sveitarfélaga. Því má til sanns vegar færa að hjá sveitarstjórnarfólki liggja líklega almennt djúpstætt vantraust gagnvart ríkisvaldinu í ljósi sögunnar vegna skorts á fjármagni sem fylgdi verkefnum frá ríki til sveitarfélaga, sem kristallast í deilunum þessa dagana um frystingu á framlögum ríkisins til jöfnunarsjóðs sveitarfélaganna. Ekki hefur náðst samkomulag við sveitarfélögin um fjármálaáætlun 2020-2024 vegna þessa. Ríkið tekur einhliða ákvörðun um frystingu til jöfnunarsjóðsins, sveitarfélögin rísa skiljanlega upp á afturlappirnar og gamla vantraustið er fljótt að skjóta upp kollinum.

Í fundargerð stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga nr. 870 dags. 11. apríl s.l. er lögð fram samþykkt landsþings sambandsins gegn áformum um skerðingu á framlögum til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, dags. 2. apríl 2019, ásamt yfirlýsingu fjármála- og efnahagsráðherra og

samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, dags. 28. mars 2019, þar sem fram kemur að ríkisstjórnin leggi mikla áherslu á að fram fari náð samráð við sveitarfélögin um útfærslu og endanlega niðurstöðu á tillögu í fjármálaáætlun 2020-2024. Lagt er til að Jónsmessunefnd verði falið að tilnefna í nefnd sem hefði það hlutverk að leiða málið til lykta. Einnig var lögð fram bókun stjórnar sambandsins vegna áforma um skerðingu á tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, dags. 15. mars 2019 og minnisblað sviðsstjóra hag- og upplýsingasviðs sambandsins, dags. 11. apríl 2019, um frýstingu framlaga ríkisins til jöfnunarsjóðs og annar kostnaður sveitarfélaga vegna lífsskjarasamnings.

Samstarfi stefnt í hættu

Íslenska ríkið hefur fullgilt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga eins og áður er vikið að þar sem meginreglan er sú að sjálfstjórn sveitarfélaga skal viðurkennd í landslögum og stjórnarskrá, sem felur í sér rétt sveitarfélaga til að ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Vegna þessa teljast sveitarfélögin sjálfstæð í þeim skilningi að ráðherrar fara ekki með almennar eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir gagnvart þeim og öll afskipti ráðherra af málefnum þeirra þurfa að byggja á sérstökum lagaheimildum. Hins vegar er talið að sjálfstjórn sveitarfélaganna standi ekki því í vegi að löggjafinn feli öðrum stjórnvöldum eftirlit með stjórnslu sveitarfélaga líkt og fram kemur í bók Trausta Fannars og áður hefur verið vitnað í.

Þrátt fyrir sjálfstjórn sveitarfélaganna og eftirlitsskyldu annarra stjórnvalda er ekki hjá því komist miðað við lagaumhverfi að ríki og sveitarfélög leggi sig fram um að eiga í góðu og gagnvirku sambandi íbúum þessa lands til heilla. Þetta stefndi allt í rétta átt. Ef við bökkum eitt ár aftur í tímann, í fjármálaáætlunina 2019-2023 sem Sambandið samþykkti fyrir sitt leyti, kemur fram að þrátt fyrir samkomulagið sem byggir á lögum um opinber fjármál, sé enn þörf á að þróa samstarf aðila, efni og framkvæmd samkomulagsins þótt margt hafi áunnist. Bent er að efla þurfi hagstjórnarþátt opinberra fjármála t.d. með bættu áhættumati og sviðsmyndagreiningu. Ríki og sveitarfélög eru sammála um afkomumarkmið sem byggjast á grunngildum og skilyrðum opinberra fjármála. Þá er farið yfir sameiginleg verkefni ríkis og sveitarfélaga. Í 7. gr. kemur hins vegar skýrt fram að aðilar þessa samkomulags hafa þann sameiginlega skilning að samkomulag þetta bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Þarna virðist ríkja þökkalegur friður og samstarfsvilji ríkis og sveitarfélaga fyrir hendi.

Öðru máli gegnir um fjármálaáætlunina 2020-2024. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er farið yfir þá hnökra sem orðið hafa á samskiptum ríkis og sveitarfélaga í tengslum við þá einhliða ákvörðun ríkisstjórnarinnar að frysta framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á árunum 2020 og 2021. Alls nemur skerðingin samtals 3-3,5 ma.kr. og bitnar harðast á fámennum sveitarfélögum miðað við útgefnar forsendur. Sambandið gerir skýlausa kröfu um að Alþingi dragi til baka þessi áform ríkisstjórnarinnar. Í umsögn Sambandsins segir hreint út að góðu samstarfi ríkis og sveitarfélaga sem nú stefnt í bráða hættu vegna frýstingarinnar. Engar viðræður fóru fram af hálfu ráðuneytisins og við þessa tekjuskerðingu geti sveitarfélög landsins ekki unað. Bent er á ályktun landsfundar þar sem segir að það fari fram á að ríkisstjórn og Alþingi tryggi að samskipti ríkis og sveitarfélaga verði á jafnræðisgrundvelli þar sem virðing og traust ríki. Sambandið segir jafnframt það fordæmalaust að fjármálaáætlun sé lögð fram án þess að fyrir liggi samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.

Í sjálfu sér eru engar skýrar leiðir til að leysa úr ágreiningi ríkis og sveitarfélaga af þessu tagi. Löggjafinn getur haldið sínu striki þegar staðfesta á fjármálaáætlun og dregið taum framkvæmdavalds ráðherranna. Sveitarfélögin geta mótmælt opinberlega með bókunum eða umsögnum um fyrirætlanir ráðherra hvað varðar fjármálaáætlunina og þannig reynt að beina pólitískum þrýstingi í allar átt, t.d. í gegnum landshlutasamtökin, með beinu samtali við þingmenn og ráðherra og þeirra pólitíska baklandi, nefndir þingsins eða með því að tala sínu máli í fjölmiðlum hátt og snjallt.

Að baki þessari ákvörðun ráðherra um frystingu framlaga í jöfnunarsjóðinn virðist fyrst og fremst liggja einhliða pólitísk ákvörðun sem ekki er byggð á sérstökum rökum heldur fyrst og fremst til þess að skapa sér einhverja samningsstöðu gagnvart sveitarfélögunum. Um leið og ráðherra leggur fram fjármálaáætlun með þessum hætti, þ.e. í óþökk sveitarfélaganna, sem er svo undir Alþingi komið að samþykkja og færa í lög, er hann í raun að virða sjálfstæði sveitarfélaganna að vettugi, hann gefur samhæfingu fjármála og stefnu opinberra aðila langt nef og gerir lítið úr öllu tali um samstarf og samvinnu ríkis og sveitarfélaga. Samstarf á að virka í báðar átt, leikurinn er hins vegar frekar ójafn því þetta virkar í raun bara í aðra áttina eftir útspil ráðherrans.

Svo er spurning hversu skynsamlegt þetta er af ráðherranum miðað við þær fyrirætlanir að fara í sameiningaráttak sveitarfélaga með „skipun að ofan“ líkt og boðað er í Grænbókinni. Skerðing á framlagi til jöfnunarsjóðs er ekki til þess fallin að auka á samstarfsvilja sveitarfélaga, nema hún sé hugsuð til þess að svelta minni sveitarfélögin til sameiningar. Löggjafinn hefur formlega séð sterkustu stöðuna því hann hefur vald til að setja lög innan ramma stjórnarskrárinnar sem öllum í samfélaginu, þar á meðal framkvæmdavaldshafar og dómstólar, þurfa að fara eftir. En það er huggun harmi gegn að löggjafinn getur ekki lagt niður sveitarstjórnarstigið, nema með því að breyta stjórnarskránni sem er reyndar frekar langsótt. Því væri skynsamlegra að höfða til þess að Grænbókin legði áherslu á traust samstarf ríkis og sveitarfélaga með skýrum leikreglum og samráði við íbúar þar sem mikilvægi Jöfnunarsjóðs yrði dregið fram þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga. Öflugur fjárhagslegur stuðningur ríkisins skiptir þar höfuðmáli.

F.h. sveitarstjórnar Skútustaðahrepps

Þorsteinn Gunnarsson, sveitarstjóri