

**Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið**

**Sigurður Ingi Jóhannesson, ráðherra.**

**Sölvhólsgötu 7**

**101 Reykjavík**

**Frumvarp til breytinga á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga – athugasemdir/umsögn Súðavíkurhrepps.**

***Grænbók – vinnuhópur um stefnumörkun o.fl.***

Ég vil byrja á því að fara aftur að því þegar ferlið hófst með svokallaðri grænbók – vinnu Valgarðs Hilmarssonar og starfshóps hans. Hér er merkileg vinna að baki en einkum fyrir þær sakir að allar mögulegar reglur um samráð og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga hafa verið brotnar og/eða virtar að vettugi. Starfshópurinn og ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála, með fulltingi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, hafa fótumtroðið sjálfstæði og sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga með fordæmalausum hætti. Þetta virðist þó þykja í lagi þar sem málatilbúnaður allur beinist að fámennum byggðum – sveitarfélögum sem hafa innan við 1000 íbúa. Með þeiri aðferð sem heitt er verður ljóst að uppi er ásetningur til þess að virða að vettugi möguleika sveitarfélaga til þess að nýta stjórnarskrávarinn rétt sinn til þess að ráða málefnum sínum sjálf líkt og boðað er í 78. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sbr. lög nr. 33/1944.<sup>1</sup> Er enda verið að ganga erinda og tryggja ákváðanir sem sprottnar eru frá einstökum sveitarfélögum studd stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Um það þarf ekki að deila og má öllum ljóst vera sem það vilja vita. Um leið er farið á svig við allar leikreglur stjórnskipunar og stjórnsýslu – valdmörk þrígreiningar þurrkuð út og jafnvel Sambandi íslenskra sveitarfélaga falið að taka ákvörðun um örlög sveitarfélaga – sinna eigin aðildarfélaga.

Yfirvarpið á þessari vinnu starfshópsins var að efla sveitarfélögini og leggja fram lykilspurningar sem vinnu hópsins væri ætlað að svara. Í þessari vinnu kom fram skilgreiningaratriði – *sjálfbærni*, og var þar markmiðið að öll sveitarfélög yrðu *sjálfbær* ef til tækist. Vinnuheitið var grænbók. Sem sveitarstjóri Súðavíkurhrepps fékk ég boð um að mæta á fund vegna grænbókarinnar á Ísafirði þann 17. maí 2019. Þegar fundurinn var haldinn hafði ég starfað fyrir Súðavíkurhreppt í 16 daga. Mér þótti einsýnt að mikilvægt væri að mæta á þennan fund sem boðað var til með yfirskriftinni *grænbók – stefnumótun í málefnum sveitarfélaga*. Fæstir sveitarstjórnarmanna a.m.k. í Súðavíkurhreppi höfðu pata af því hvað þetta væri, hvað væri á bak við grænbókina og starfshópinn, og málið hafði ekki fengið mikla kynningu. Áhugi á þessari vinnu var því almennt líttill og tók mið af kynningu verkefnisins. Ég hafði óljósar hugmyndir um það að ráðuneyti sveitarstjórnar- og samgöngumála og forsvarsmenn nokkurra sveitarfélaga hefðu á því mikinn áhuga að fækka sveitarfélögum - í því skyni að efla einhver þeirra. Og í raun efla sín eigin á kostnað annarra.

Fundurinn um grænbókarvinnuna var undarlegur, en þar var kynning og mættum fulltrúum gefinn kostur á að tjá sig um stefnumörkunina. Eitthvað var rætt um líttinn áhuga á sameiningu sveitarfélaga og staðhætti, skilning viðstaddir á hugtakinu sjálfbærni og sitthvað um þjónustu sveitarfélaga. Mjög voru skiptar skoðanir á fundinum og virtust í flestu endurspeglag stærð þeirra, enda voru fulltrúar fámannari

<sup>1</sup> 78. gr.

[Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

[Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.]

sveitarfélaga með aferandi andstöðu við það að setja einhver fjöldamörk á sveitarfélögum og gera þau bannig sjálfbær. Var það enda skoðun flestra viðstaddir á fundinum að lítið ynnist með því að skeya saman fámennum sveitarfélögum enda yrðu þau til þess að gera áfram fámann líkt og um Vestfirðina alla – enda heildarfjöldi Vestfirðinga langt innan við 10 þúsund í 9 sveitarfélögum.

Það var einörð skoðun mín og sumra annarra sem tjáðu sig á fundinum að ekki væri sjálfgefið að mikið ynnist við það að skeya saman tveimur eða fleiri illa stöddum sveitarfélögum – þau yrðu enn sem fyrr illa stödd á eftir. Rekstur yrði ekki tryggður með samlegð sveitarfélaga án þess að eitthvað fleira kæmi til. Þrátt fyrir eindregna andstöðu við sameiningu sveitarfélaga á fundinum (nánast allra fulltrúa) var það mat fundarins í eftirriti (fundargerð) að almenn sátt hefði verið við vinnu Valgarðs og þá kynningu sem hann boðaði – lágmarksþúatölu við 250 – 500 – 1000 í stökkum. Niðurstaða var sem sé að fulltrúar væru almennt sáttir við þessa vinnu. Svo mikið var það samráð við sveitarfélögum um þetta ferli og grænbókina.

#### *Aðkoma landshlutasamtaka og Sambands íslenskra sveitarfélaga*

Mér þykir athyglisvert hvernig landshlutasamtökum á borð við Fjórðungssamband Vestfirðinga var beitt í þessu ferli sem var svo kórónað með Sambandi íslenskra sveitarfélaga - aukalandþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hér ber að hafa í huga að framangreind sambönd – bæði landshlutasambandið Fjórðungssamband Vestfirðinga og Samband íslenskra sveitarfélaga eru bundin af samþykktum sínum og ekki bær til þess að fara svo með málefni sem varða einstaka sveitarfélög, líkt og hér er gert. Það er alvarleg staða – félagaréttarleg ákvörðun gerð að ályktun sem hefur stjórnsýslulegar lögfylgjur.

Alla sem að þessu standa hefur sett niður við ferlið allt, ekki síst þá sem vita raunverulega ástæðu fyrir því að lagt var í þessa vinnu - ekki látið svo lítið að láta uppi raunveruleg áform og við það beitt blekkingum og loforðum um fjármagn inn til sameiningarmála frá ríkissjóði. Margir virðast hafa verið keyptir fyrir það silfur enda virðast hafa gliðnað raðirnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga þar sem ljóst varð að ekki væri verið að setja inn fjármagn til verksins af öðru en Jöfnunarjóði. Þá var það ljóst að sundrung varð hér á Vestfjörðum strax í haust þegar línum fóru að skýrast um afstöðu einstakra sveitarféalga til sameiningar. Ísafjarðarbær hefur af því augljósustu hagsmuni hér fyrir vestan að fá inn sveitarfélög sem ekki hafa burði til að standa ein miðað við lágmarksmannfjölda. Um leið hefur þetta valdið óþarfa spennu og tortryggní í samskiptum. Strax var kominn fram skaði á því sambandi sem fyrir var og það traust sem ríkti milli sveitarfélaga. Það fór fyrir lítið og áform um innspýtingu fjár frá ríkinu til þess að fylgja málinu eftir.

Framhald málsins er svo að Samband íslenskra sveitarfélaga boðar til aukalandþings, einkum til þess að fjalla um ályktun um stefnumörkun fyrir sveitarfélög, sbr. niðurstöður úr vinnu starfshópsins og grænbókar. Vegna þess að verið var að fjalla um fámann sveitarfélögu í þessari stefnumörkun, öðru fremur (enda varðar stefnumörkunin aðallega þau sveitarfélög sem hafa ekki grundvöll til tilvistar ein og sér) var boðað til fundar kvöldið fyrir aukalandþingið þann 5. september 2019 í fundarsal á Grand hótél í Reykjavík. Fundurinn var nokkuð vel sóttur, og voru vel flest sveitarfélaga sem telja undir 1000 íbúa með fulltrúa þar (líklega vantaði fulltrúa frá tveimur sveitarfélaga). Þrátt fyrir að allir væru þar nokkuð sammála og lýstu þungum áhyggjum var ekki ályktað á þessum fundi, en fundurinn var einnig sóttur af fulltrúum sveitarfélaga sem standa í sameiningarviðræðum og vilja því klára sitt ferli. Ástæða þess að fundurinn ályktaði ekki var að úrtöluraddir fengu að vaða þar uppi frá sveitarfélögum sem þegar voru komin í sameiningarvinnu. Augljóslega falið hlutverk á þennan fund, enda hefði mátt vera ljóst að þau áttu ekki erindi annars nema til áheyrnar. Var þar bannig eitt helsta innleggjið í fundinn frá fulltrúa sveitarfélags sem er í viðræðum og varði hann harkalega þá vegferð sem hér er til meðferðar. Var þar mikill vansi á fundinum og dró mikið úr fulltrúum sem höfðu lýst vilja til þess að mótmæla frekar því ferli sem við tók á XXXIV.

landsþingi, aukalandþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Landsþing þetta var litað miklum hroka í garð þeirra sveitarfélaga sem áttu tilverurétt sinn undir því sem var helsta umræðuefnin.

### **Eftirfylgni ráðherra og vinnuhóps**

Ljóst var af öllu að miklu var tjaldað til þess að aukalandþingið legði blessun sína yfir þingsályktunina, enda breið samstaða stærri sveitarfélaga um málið. Þar var engum mótmælum sinnt og þingið ályktaði og lagði blessun yfir enda upplegg atkvæðisbærra fulltrúa stóru sveitarfélagana sem þar sóttu þing. Þá var einnig lagt talsvert upp úr því að deilur minni sveitarfélaga yrðu sýnilegar á þinginu og sett ofan í við Tjörneshrepp sem sagði sig úr sambandinu í mótmælaskyni við stefnu sambandsins. Mikið var lagt upp úr því að gera lítið úr þeim og það haft í flimtingum í opnumunarræðu á þinginu og hent að mikið gaman. Er þetta þinginu til vansa, stjórn þess til minnkunar og álitshnekkur. Lýsir í raun öllu sambandi við fámennu sveitarfélögin sem það var að álykta gegn og í lokin lýst mikilli gleði með þessa ályktun sem troðið var ofan í kokið á fulltrúum fámennu sveitarfélaganna sem að sjálfsögðu höfðu aldrei atkvæðamagn til þess að standast þessa atlögu. Þetta var sem sé gert á vettvangi samtaka – félags – sem er málsvari þeirra sömu sveitarfélaga og þingið ályktaði gegn. Athyglisvert er að skoða samsetningu vinnuhóps sem vann tillögur að grænbók og þingsályktun um stefnumörkun.

### **Lögfræðileg nálgun – stjórnskipan o.fl.**

Samband íslenskra sveitarfélaga er bakhjalr máls sem hefur það að markmiði að ganga gegn félagsmönnum – aðildarfélögum Sambandsins. Erfitt er að setja þetta í samhengi við annað og fá hliðstæðu, enda viðgengst þetta vinnulag ekki í ríkjum eða samfélögum sem við berum okkur saman við. Enn og aftur var vinnu Valgarðs hampað á sameiginlegum vettvangi sveitarfélaganna og ráherra málafloksins mættur í hús til að fylgja eftir verki sínu og tryggja því fylgi. Mikinn skugga bar yfir þetta þing og var það kórónað með því að formaður Sambandsins lýsti mikilli ánægju með verkið þó ljóst hafi verið að mikil sundrung varð og gjá milli sveitarfélaga á þinginu. Hér voru þoverbrotnar allar reglur valdmarka, félag sem ekki er þess bært að lögum eða samþykktum – hvað þá að hafa stjórnsýslueg áhrif með ályktun sinni. Vitnað var ítrekað til þess af ráðherra að mikill meirihluti hafi verið með málínu á aukalandþingi Sambandsins.

### **Lögfræðiálit – sjálfssjónarréttur sveitarfélaga**

Haft skal í huga að einungis liggur stutt samantekt fyrir um lögfræðilega hlið málsins, það að þetta standist lög og stjórnskipan. Sú vinna var lögð til grundvallar þegar búið var að birta niðurstöður grænbókar. Í því er skautað fram hjá öllu sem máli skiptir og ekki nein vissa fyrir því að þetta standist. Vísað er í þessa samantekt til fullvissu um að unnt væri að fara fram hjá sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaganna, sem þó var varinn með stjórnskrá og með Evópusáttmála um sjálfsstjónarrétt sveitarfélaga.<sup>2</sup> Og lítið gert úr þætti Evrópusáttmálanum um sjálfsstjónarrétt sveitarfélaga þrátt fyrir að nágildandi sveitarstjónarlög byggi á sáttmálanum. Íslenska ríkið fullgilti sáttmálann fyrir sitt leyti 1. júlí 1991, en sáttmálinn var gerður í Strassborg þann 15. október 1985. Merkileg er sú afstaða að virða að vettugi skuldbindingu að þjóðarétti, enda minnir það um margt á það hvernig íslensk stjórnvöld umgengust til langs tíma Mannréttindasáttmála Evrópu með þeim hrakfórum sem af leiddu.

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-icelandic-version-pdf-a6-58-/16808b71d9>

## **Valdmörk og bærni að lögum**

Þá er ótalið að stjórnskipan landsins og stjórnarskrá gerir ráð fyrir ákveðnum valdmörkum þings-, dóms- og framkvæmdavalds. Þá er það þannig í íslenskum rétti og flestra þjóða sem við samsömum okkur með að dregnar eru línur milli þess sem ákvarðað er annars vegar á félagsréttarlegum grundvelli og einkaréttarlegum annars vegar og hins vegar stjórnsýslulegum og af opinberum og til þess bærum aðilum.

Einkaréttarlegar og félagsréttarlegar ákvarðanir og ályktanir hafa ekki stjórnsýslulegt gildi að því leyti að bær eru ekki stjórnvaldsákvarðanir. Engin lög tryggja þessum félögum ákvörðunarvald um örlög sveitarfélaga enda þarf aðkoma þeirra að vera skýrt mörkuð í lögum svo halbært sé. Þannig er, fyrir utan allt annað, virtur að vettugi andmælaréttur sveitarfélaganna sem urðu þarna klárlega undir, auk þess sem af þeim sömu er tekinn réttur til þess að stefna til dómbings þeirri ranglátu niðurstöðu sem um ræðir og þeim sem að henni stóðu.

Þetta stenst engan veginn réttarríkishugmyndina sem þó á að vera óumdeilanlega við lýði hér. Þá er algerlega fortakslaust að íslenska ríkið er bundið að þjóðarétti til þess að virða ákvæði Evrópusáttmálands um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Hann er löngu lögfestur, lögskýring gerir ráð fyrir að íslensk lög þurfi að taka mið af honum, sveitarstjórnarlög á honum byggð og framkvæmd öll og almennt talið skuldbindingar okkar gagnvart þeim sem að honum standa – allt ber að sama brunni. Það er glapræði að fara í þessa veru fram hjá honum með jafn augljósu broti á því ferli sem sáttmálinn og löginn boða. Þá er jafn augljóst að lagasetning verður að þessu leyti afturvirk því hér er um að ræða lagfæringu eftirá – það stenst og enga stjórnskipan eða grunnhugmyndir okkar um réttarríki.

## **Haustþing Fjórðungssambands Vestfjarða**

Haustþing Fjórðungsþingsins, hið fjórða í röðinni, var haldið þann 25. og 26. október 2019 á Hól mavík. Fjórðungssambandið ályktaði á annan hátt en Samband íslenskra sveitarfélaga. Haustþingið hafnaði lögþvingan og aðferðafræðinni að baki þingsályktunartillögu samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og tók því ekki undir með Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Segir svo um þessa ályktun Fjórðungsþings:

*Samþykktar voru ályktanir m.a. um lögþvingaðar sameiningar sveitarfélaga sem þingið hafnaði alfarið að ríkið beiti slíkum aðferðum ein einnig um aukið samstarf sveitarfélaga til hagsbóta fyrir íbúana.<sup>3</sup>*

Á Vestfjörðum er staðan sú að þetta frumvarp og þingsályktunin varðar öll sveitarfélögin 9 með beinum hætti. Fulltrúar þeirra ræddu málið á þinginu og skiptust á skoðunum, en það var ekki hægt á aukalandsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Haustþingið ályktaði eftir nokkur átök. Er þar enda hagsmunir ólíkir milli sveitarfélaga innan Fjórðungssambandsins. Kom meðal annars fram að reynt var að vísa tillögu um að álykta í þessa veru frá með þeim rökum að Fjórðungssamband Vestfirðinga ætti ekki að álykta um slíkt eða fjalla almennt. Eru þau rök góð og gild, en ekki var gerð athugasemd við að Samband íslenskra sveitarfélaga gæti ályktað um sama efni. Vekur það nokkra furðu enda er þing þetta ályktunarhæft um hvaðeina sem varðar sveitarfélögin og Samband íslenskra sveitarfélaga hafði varðað veginn.

<sup>3</sup> <https://www.vestfirdir.is/is/vestfjardastofa/frettir/category/12/alyktad-var-a-4-haustthingi-fjordungssambands-vestfirdinga>

## **En hvað er raunverulega að baki þessu ferli ?**

Það þarf ekki að staldra mikið við ástæðu þess að haldið er í vegferð að fækka sveitarfélögum. Það er ekki vegna hagsmunu fámennu sveitarfélaganna eða af umhyggju við íbúa þeirra – þau verða ekkert burðug við að ná upp í 1000 íbúa með því að vera viðhengi við önnur stærri sem eru jafnvel fjölkjarna fyrir. Að verða hluti af stærra sveitarfélagi tryggir ekki endilega betri þjónustu eða aðstöðu fyrir þá sem byggja minni sveitarfélögin. Þau hefðu sjálf haft frumkvæði að því að fá að vera í samfloti við önnur stærri ef sú væri raunin. Hvattinn virðist sprottinn af vangetu stærri sveitarfélaga við að takast á við verkefni sökum fjárskorts og pressa á þau að innlima önnur sér til fulltingis og framlegðar frá burðugum örsveitarfélögum. Sifellt hefur verið kallað eftir verkefnum og málaflokkum frá ríkinu til þess að tryggja tilvist stjórnsýslu og reksturs stærri sveitarfélaga.

Minni sveitarfélög hafa auðvitað verið tregari til og haft áhrif á þó ekkji hafi það verið með afgerandi hætti. Þá hefur einnig haft áhrif að mörg minni sveitarfélaga eru vel stæð fjárhagslega í samanburði við þau stærri. Eru þess dæmi að virkjanir og stór fyrirtæki með mikla veltu og framlegð séu staðsett í fámennum sveitarfélögum og hafa þannig afgerandi áhif á fjárhag þeirra og gert þau þannig sjálfstæð og fáum háð. Er engin vafi að þetta hefur haft áhrif á það hversu stærri sveitarfélögin stóðu að baki þeirri ákvörðun að koma ályktun gegnum aukalandsping Sambandsins og pressa á ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála.

## **Lausnir fámennra sveitarfélaga - samvinna**

Það er þannig ekki af sama toga vandi fámennra sveitarfélaga, sem mörg hver eru vel stödd fjárhagslega en skortir fjöldann til að takast á við flókin verkefni. Þannig hefur sú staða orðið uppi að samlög og samvinna milli bæði fámennra og fjölmennari sveitarfélaga hefur leyst þennan vanda – stærri sveitarfélaga með því að leggja til starfsfólk og aðstöðu – stöðugildi í samlagið, en með fjárstuðningi frá þeim smærri. Oftar en ekki er þetta kaup kaups, gagnast öllum og jafnan lánast vel. Þá er samvinna milli sveitarfélaga mjög góður vettvangur til þess að þróa þjónustu. En þetta kemur í veg fyrir þörf þeirra fámennari fyrir að taka næsta skref. Í því liggur vandinn og því mikilvægt að gagnrýna samlög og samvinnuvettvang almennt sem ekki góða lausn eða til framtíðar.

## **Afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga**

Þingsályktunartillaga samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga var sett í samráðsgátt og síðan á dagskrá alþingis. Samráðsgáttin tók við nokkrum athugasemdum, en í raun og veru voru fámenn sveitarfélög ekki í stakk búin til þess að bregðast við malinu og margir uggandi um framhaldið. Eitt sveitarfélag hafði sagt sig úr Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tvö önnur voru sett til hliðar vegna rofs á samstöðu fyrir að hafa greitt innborgun á kjarasamninga, þvert á vilja Sambandsins.<sup>4</sup> Því voru margir forsvarsmenn fámennustu sveitarfélaganna uggandi og óttuðust að verða fyrir einhvers konar hefnðaraðgerðum eða missa einhvers fyrir það að mótmæla. Þannig er tónninn talsvert í þeim sem koma fram fyrir hönd fámennustu sveitarfélaganna.

Lítill andstaða var á þingi og var þingsályktunartillagan á endanum samþykkt á síðustu metrum þings fyrir hlé auk þess sem breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga hlutu sömu náð. Ljóst var að í verkefnið – sameiningu sveitarfélaga - átti að setja allt að **1000.000.000.-** af framtíðartekjum sveitarfélaganna úr Jöfnunarsjóði **árlega til 15 ára**. Þetta eru fimmtánþúsund milljónir sem sveitarfélögin borga sjálf fyrir. En

<sup>4</sup> Annað þessara sveitarfélaga var Súðavíkurhreppur.

lítið heyrðist um efndir ráðherra og annarra um sérstök framlög frá ríkinu í verkið. Ekki sá heldur nein merki þess á fjárlögum ársins 2020 og því ljóst að það verður ekki á þessu ári. Nú liggur í samráðsgáttinni lagabreyting til þess að tryggja þessa vegferð, lágmarskíbúatala fyrir sveitarfélög eftirfarandi: 250 frá og með 2022, 500 íbúa frá og með 2024 og svo loks 1000 eftir árið 2026. Hvað varð um silfrið sem notað var sem gulrót á þá sem ekki voru sannfærðir?

### Afleiðingar

Hér þarf að staldra við. Hvað þýðir þetta raunverulega fyrir sveitarfélögin sem ekki ná 250, 500 og 1000 íbúum í dag? Það hallar talsvert á samningsstöðu sveitarfélaganna sem málið varðar, ekki síst þeirra sem telja færri en 250 íbúa. Þannig verða þau að sameinast öðrum fyrir árið 2022, með örlistum fyrirvara sem lagt er til að verði að lögum. Þau sem telja yfir 250 íbúa hafa þannig að lágmarki 2 ár framyfir þau fámennstu og svo loks hafa þau sem eru yfir 500 að lágmarki 4 ár umfram þau fámennstu til þess að ganga frá sínum málum. Þannig geta, eftir svæðum, ákveðin sveitarfélög beðið þetta af sér meðan önnur neyðast út í samningamál og sameiningar með vonlausa samningsstöðu. Og þarna er farið skilmerkilega fram hjá öllu sem snýr að jafnræði, enda er nægur hallinn milli fámennstu sveitarfélaga og staðri sveitarfélaga sem ekki þurfa að sameinast. Samningsstaðan er því tekin af fámennstu sveitarfélögum – undir 250. Eðlilegast, ef þetta á annað borð fengi staðist, að hafa bara markið við 1000 og þá alla undir sama hatti hvað varðar aðlögunartíma.

### Landfræðilegar aðstæður í Súðavíkurhreppi - jafnræði

Í Súðavíkurhreppi er þetta afgerandi. Landafræðin setur sveitarfélagini skorður, en um 20 km skilja að Súðavík og bæjarfélagið Ísafjarðarbæ við Skutulsfjörð. En um Súðavíkurhlíð er að fara milli sveitarfélaganna. Til þess að skoða þetta í samhengi, þá er staðan svo árið 2020, að Súðavíkurhlíð hefur verið lokað fyrir umferð hátt í 20 sdaga (frá 8 tímum og upp í 24 tíma) á tæpum tveimur mánuðum frá 1. janúar 2020. Skemmri lokanir eru þar einnig all nokkrar og hafa að sönnu áhrif. Hér er vart hægt að tala um eitt atvinnusvæði og hefur líkast til haft talsvert með það að gera að þjónusta er ekki öll eingöngu frá Ísafjarðarbæ, né er raunhæft að hafa t.a.m. samrekna skóla. Það er því mikilvægt í öllu tilliti að hér verði áfram einhver stjórnsýsla í Súðavíkurhreppi, enda erfitt að þjónusta sumar byggðir frá Skutulsfirði.

Ætla mætti að þessi vetur, 2019/2020 sé einsdæmi, enda hefur talsvert gengið á í veðrinu. Tíð snjóflóð á Súðavíkurhlíð auk grjóthruns á öllum árstínum setur samgöngum ákveðnar skorður. Þannig er útilokað að geta treyst á þjónustu 365/366 daga ársins þegar um slíkan farartálma er að fara. Þetta hefur líka í för með sér að foreldrar vilja ekki senda börn sín í skóla um þennan veg sem yrði óhjákvæmilega á einhverjum tímapunkti við sameiningu við Ísafjarðarbæ. Sama gildir um íþróttaiðkun og tómstundir, enda þó það sé leyst að hluta til með akstri barna milli sveitarfélaganna. Hefur það að sjálfsögðu takmarkast við dagsferðir þegar færð er í lagi.

Óþarfir er að rekja allar þær áskoranir sem eru á sömu leið, enda væru það svo sem verkefni til að leysa þegar og ef til þess kemur. Auðvitað mælir margt með því að Súðavíkurhreppur renni saman við Ísafjarðarbæ þegar að því kemur að sameina sveitarfélög að forskrift sem framar er rakin. Súðavíkurhreppur er landfræðilega stór með mikla strandlengju en afar fámennt er í dreifbýli. Akstur til Hólmavíkur í Strandabyggð er talinn í klukkustundum og hefur sú leið verið tept ítrekað í veturn. Strandabyggð er aðliggjandi hreppur og fyrir þá sem ekki þekkja til væri það kostur í stöðunni. En frekar óraunhæft þó ekkert sé þar útilokað.

Þannig eru fáir kostir til samlegðar við önnur sveitarfélög raunhæfur kostur, en þó hefur ekki komið fram í þessu frumvarpi sem forbýður sameiningu við fjarlægt sveitarfélag. Er það að sönnu nokkuð athyglisvert og væri fróðlegt að reyna enda hægt að leysa flesta hluti þegar á reynir. Stöðluð ímynd stjórnsýslueininga þyrfti að víkja til að frekar væri um að ræða samruna stjórnsýslu fremur en að hún færist yfir til stærri aðilans við sameiningu.

### **Fyrri sameiningar sveitarfélaga á Vestfjörðum**

En þetta er ekki það eina sem varðar andstöðu íbúa Súðavíkurhrepps við sameiningu við annað sveitarfélag. Það er viðkvæmt mál að tala um að ekki þykir með öllu hafa tekist vel til með sameiningu við nágrennarsveitarfélögini við Ísafjarðarbæ. Þar runnu áður saman við Ísafjörð - Hnífsdalur, Suðureyri, Þingeyri og Flateyri. Ekki verður því haldd fram hér að allt hafi þar verið alslæmt, en ljóst er að ekki er með öllu jafnvægi á og sama þjónusta um Ísafjarðarbæ allan. Sömu sögu er að segja frá Vesturbyggð. Vesturbyggð er sameinað sveitarfélag á suðurfjörðum Vestfjarða, Bíldudalur og nársveitir, Patrekshreppur og nársveitir og dreifbýli á Barðaströnd auk þéttbýliskjarna. Margt tókst þar vel til en ekki er þó jafnræði milli byggðarlaganna gömlu varðandi aðgengi að stjórnsýslu og veitingu þjónustu. Sem fyrr hafa komið fram vankantar á jafnræði innan sameinaðs sveitarfélags og tilhneyging til þess að fella niður þjónustu og skerða hana í fyrrum minna sveitarfélagi og færa hana alla í það stærra/stærsta.

Í raun þarfnaðst þetta ekki frekari skýringa og flestum ljóst að erfitt er að halda úti þjónustu frá Skutulsfirði um fjallvegi þar sem hætta er á snjóflóðum og ýmsum ógnum af náttúruöflum á heilsársgrundvelli. Það er ótalið að eftir er að tryggja áhrif íbúa í nágrennarsveitunum áhrif inn í stjórnsýslu sameinaðs sveitarfélagsins til langframa og að jafnaði. Það hefur ekki verið leyst enn, þrátt fyrir ýmsar hugmyndir að lausn. Horfa má til tilraunasveitarfélags fyrir austan þar sem sameining var nýverið samþykkt.

### **Landfræðilega erfitt**

Hvað viðvíkur landfræðinni þá er langt til Hól mavíkur í Strandabyggð og augljósari kostur að renna inn í sameinað sveitarfélagið um 20 km fjarlægð. Að sama skapi er erfitt að hugsa sér að það yrði mikið bætt með samlegð í þá átt til þess að tryggja sjálfbærni sveitarfélags með samruna við önnur fámenn og brothætt eða landfræðilega erfið þegar kemur að þjónustu. Árneshreppur og Kaldrananeshreppur ásamt Súðavíkurhreppi og Strandabyggð ná vart upp í 1000 íbúa lágmarkið auk þess sem um langan veg er að fara og nær óhugsandi að halda uppi sveitarfélagi með slíka samsetningu. Reykhólahreppur kæmi þannig allt eins til skoðunar og má sjá að þessir hreppar liggja saman, þó erfitt sé með samgöngur stystu leið. Sömu sögu er að segja varðandi Vesturbyggð. Ekkert er þó óhugsandi og margt sammerkt með nágrönum á svæðinu. Og stjórnsýslueiningin sveitarstjórn er ekki upphaf og endir alls í óbreyttri mynd. En það má heldur ekki gleyma því að tilvist núverandi sveitarfélaga er byggð á skiptingu sem er tryggð með sveitarstjórnarlögum, stjórnarskrá og Evrópuráðssáttmála. Og það er talsvert ljón í vegi að virða að vettugi þannig að vel fari.

### **Andstaða Súðavíkurhrepps við sameiningu**

Súðavíkurhreppur leggst alfarið gegn þeirri lögbvingan og lágmarkstölu sem felst í lagabreytingum í samráðsgátt. Það ætti að vera of augljóst að þannig verður þetta ekki gert í sátt við þá sem byggja þessi sveitarfélög og réttur þeirra til sjálfsstjórnar og forræðis verður af þeim tekinn. Þá verður talsvert misvægi á fyrir sveitarfélög fyrir óhjákvæmilega samningsumleitan vegna sameiningar við önnur sveitarfélög. Ósættanlegt og óeðlilegt að samningsaðstaðan sé fyrirfram misjöfn þegar kemur að fjölða íbúa eins og

áður er rakið. Þá liggur fyrir að þegar hefur verið kannað a.m.k. í tvígang afstaða við sameiningu Súðavíkurhrepps við nágrannasveitarfélög. Þeirri vinnu fylgdi greining á þjónustu og fjárhag svo eitthvað sé nefnt. Það kom ekki vel út fyrir Súðavíkurhrep, þ.e. ávinnungur lítill, en auk þess hefur sameiningaráformum áður verið hafnað.

### **Lágmarks íbúatala**

Súðavíkurhreppur leggst þannig alfarið gegn þessum áformum um lögbvingaða sameiningu með því að setja lágmarks íbúatölu á tilvist sveitarfélags við 1000. Með því að skoða þau sveitarfélög sem telja 1000 íbúa, eða sem næst því, verður fljótlega ljóst að þau eru síst sjálfbærari eða standa betur að vígi en sveitarfélög með talsvert færri íbúa. Ekkert markvert gerist við það eitt, enda þarf talsvert til meira en að hafa 1000 íbúa í samfélagi þannig að unnt sé að veita alla þjónustu, hafa stöðugildi um allt sem þarf í flókið samfélag og sífellt meira krefjandi verkefni. Erfiðlega gengur að ráða í mörg störf út á land og er það helsti tálminn við að reka samfélag – ekki íbúatalan. Hátt þjónustustig er aðlaðandi og eftirsóknarvert, en hefur ekki afgerandi áhrif, enda þarf fjárhagur sveitarfélags og yfirbragð þess allt að vera aðlaðandi. Súðavíkurhreppur leggur upp úr því að leysa þessi krefjandi mál með samvinnu eftir því sem unnt er, en það er auðvitað hamlandi um leið við að koma upp slíkri þjónustu í heimabyggð merktri sveitarfélagini. Þessar áskoranir verðar alltaf til staðar, óháð stærð sveitarfélags, enda verður hvergi staldrað við í því að vera með hátt þjónustustig. Mikill munur er t.a.m. á 1000 manna sveitarfélagi og stærstu sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins og Akureyrar, en þó er samsetningin á höfðuborgarsvæðinu þannig að mikill munur er á þjónustu t.a.m. Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs og Reykjavíkur. Bara aðrara áskoranir og sífellt þyngra í vöfum. Ekkert viðmið er til um annað en að viðkomandi sveitarfélag hefur eitthvað lögboðið hlutverk sem því er sjálfu falið að leysa.

### **Fyrirvarar við þvingun til sameiningar**

Fagna ber öllum þeim fyrirvorum og frestem sem hafa bæst við, þannig að ekki sé fortakslaust miðað við það ár sem fyrr var nefnt, 2022 fyrir minnstu sveitarfélögin, í stað þess að ráðherra fari af stað í að sameina þau með „valdi“. Það myndi ekki vofa yfir fyrr en tveimur árum síðar. Það er algerlega nauðsynlegt enda er stuttur fyrirvari – um tvö ár – til að ljúka slíku ferli. Það ber að hafa í huga að mjög fá sveitarfélög hafa hafið formlegar viðræður með vísan í lagabreytingarnar og þingsályktun um sama efni. Þrátt fyrir að yfirvöld ætli að taka sjálfsákvörðunarrétt af sveitarfélögnum með þeim hætti sem boðað er, verður vandséð að unnt sé að skauta fram hjá jafnræðisreglu og lögmætisreglu svo eitthvað sé nefnt. Þá hefur ekki enn verið útskýrt hvernig unnt sé að víkja frá þjóðréttarlegum skuldbindingum til þess að virða rétt íbúa til að ákvarða sér sjálf örlog.

## **Tillögur um breytingar við lagafrumvarpið**

- I. Lagt er til að frumvarpið í heild sinni verði afturkallað vegna ágalla við forvinnu þess þar sem andmælaréttur var að vettugi virtur sem og skilgreinigu sjálfbærni ábótavant. Þá er um leið lagt til að vinna og kynning grænbókar verði endurtekin þar sem allt verður uppi á borðum fyrirfram og andmælaréttur og áhrif tryggð frá öllum sem málið varðar. Skipaður verði starfshópur að nýju í stað þess sem leiddi verkið, en þar fái fulltrúar frá fámennum sveitarfélögum aðkomu. Þá eru um leið lagt til að lagðir verði raunverulegir peningar í verkefnið frá ríkissjóði til þess að verkefnið megi takast vel til en þegar hefur verið áætlað að til þurfi um 15 milljarðar til jafn margra ára. Kostnaður við sameiningu verði þannig skiptur að einungis hluti hans sé tekinn af framtíðartekjum sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði.
- II. Verði frumvarpi fram haldið – setja annað viðmið við lágmarkstölu íbúa í meiri tengslum við raunverulega sjálfbærni. Greiningarvinna verði lögð til grundvallar um lágmarks íbúatölu að baki farsælum rekstri sveitarfélags. Tengja þörf fyrir sameiningu fjárhag og stöðu sveitarfélags að öðru leyti. Sami frestur gildi fyrir öll sveitarfélög sem nái ekki íbúalágmarki og jafnræði tryggt að því leyti. Breyting verði fest í lögum um fulltrúa í stjórni sveitarfélaga og dreifingu stjórnsýslu. Þannig verði tryggð aðkoma allra við sameiningu og stjórnsýsla og raunveruleg áhrif einungis bundin við einn stað í fjölkjarna sveitarfélagi. Samgöngumál verði leyst meðfram sameiningarferli auk innviða sem varða tryggingu og dreifingu raforku og annarra veitna. Nánar greint yrði þetta eftirfarandi:
  - a. Tekið verði fullt tillit til landfræðilegrar stöðu sveitarfélags og vikið frá með íbúaviðmiði að einhverju leyti. Sveitarfélögum gefinn kostur á að sameinast þó ekki náist í lágmark innan tilskilins frests enda sé um raunverulega sameiningu að ræða.
  - b. Lagt er til að sami frestur gildi fyrir öll sveitarfélög sem ekki nái viðmiði – hér allt að 1000 íbúum, en viðmið verði meira fljótandi en 1000 íbúar. Miðað verði við árið 2026 fyrir öll sveitarfélög með þeim sömu fyrirvörum og þegar hafa verið lagðir til.
  - c. Sameining verði raunverulega háð samþykki viðkomandi íbúa og fullt tillit verði tekið til Evrópuráðssáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga og þeirra laga sem um gilda.
  - d. Við sameingu verði samgöngur innan sveitarfélags tryggðar eftir því sem unnt er þannig að unnt sé að skilgreina svæðið sem raunverulegt sveitarfélag sem veitir alla þjónustu alls staðar í sveitarfélagini.
  - e. Raforka og veitur verði tryggðar með sem mestu jafnræði milli íbúa sameinaðs sveitarfélags sem og aðrar veitur og gjald fyrir raforku. Sama á við um aðra slíka þjónustu s.s. fjarskipti.
  - f. Jafnræði verði tryggt í stjórnsýslu innan fjölkjarna sveitarfélaga þannig að öllum í sveitarfélagini sé tryggð aðkoma að ákvarðanatöku og veitingu þjónustu í sveitarfélagini.

Þannig gert f.h. Súðavíkurhrepps,

Þann 26. febrúar 2020,

Bragi Þór Thoroddsen – sveitarstjóri Súðavíkurhrepps

