Reykjavík 28. desember 2022

Ábendingar við drög að „Grænbók um málefni sveitarfélaga“ sem lögð voru fram í samráðsgátt stjórnvalda 25. nóvember 2022.

I Inngangur.

Undirritaður stundar meðal annars kennslu og heldur námskeið um málefni sveitarfélaga við Stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Við kennsluna eru tiltæk gögn, sem er að finna á vefnum, s.s. skýrslur um málefni sveitarfélaga, iðulega notuð sem ítarefni fyrir nemendur svo þeir geti glöggvað sig enn frekar á umræðu um þetta efni. Mikilvægt er að í slíkum skýrslum sé glöggt og skilmerkilega fjallað um viðfangsefnið. Einnig er mikilvægt að framsetningin sé þess eðlis að ekki fari á milli mála, í augum þeirra sem ekki eru innvígðir í umræðu um sveitarstjórnarmál, við hvað er átt í hvert sinn og heimilda sé getið þar sem það á við.

Því þótti undirrituðum rétt að rýna fyrirliggjandi drög að grænbók um málefni sveitarfélaga út frá sjónarhóli þess aðila sem hefur kennt þennan hluta af opinberri stjórnsýslu.

Þeirri aðferð er beitt við yfirferðina að bæði er bent á ákveðnar beinar tilvitnanir með tilheyrandi blaðsíðutali þar sem þær er að finna, en einnig eru gefnar almennar athugasemdir um ákveðið tiltekin atriði.

Ekki er farið út í að leggja mat á einstök atriði sem getur verið pólitískur ágreiningur um og varðar framtíðarsýn sveitarstjórnarstigsins. Það verða að öllum líkindum nægir aðrir, sem málið varðar á einn eða annan hátt, til að tjá sig um þann hluta í umfjöllun grænbókarinnar. Í þeim tilvikum er frekar reynt að nálgast viðfangsefnið með því að varpa upp spurningum sem gætu skapað grundvöll fyrir frekari umræðu.

II Yfirferð um einstök atriði

1. Bls. 9; búsetufrelsi

Þar kemur fram að markmiðið ráðuneytisins sé að samhæfa áætlanir ráðuneytisins í þágu búsetufrelsis. Búsetufrelsi er skilgreint þannig að fólk geti búið sér heimili þar sem það helst kýs, í því búsetuformi sem því hentar, og njóti sambærilegra umhverfisgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar á landinu sem er.

Mikilvægt er í tengslum við starf eins og unnið er hér, þegar lögð eru drög að framtíðar sýn fyrir sveitarfélögin, að umræðan sé raunsæ og í tengslum við raunverileikann. Ekki liggur fyrir hvað átt er við með „sambærilegum umhverfisgæðum“ enda skiptir það kannski ekki öllu máli. Ekki liggur heldur fyrir hvernig „sambærileg opinber þjónusta“ er skilgreind.

Varla er það framtíðarsýnin að allir íbúar landsins skuli hafa sambærilegt aðgengi að öllum þáttum opinberrar þjónustu. Aupðvitað hefur mikið áunnist í þeim efnum með því að efla rafræna stjórnsýslu og ljósleiðaravæða landið svo fjarskipti hafa tekið stórstígum framförum.

Það vita aftur á móti allir, sem vilja vita, að ýmsir þættir opinberrar þjónustu og aðgengi að þeim eru langt í frá sambærilegir hvar sem er á landinu. Aðgengi að heilsugæslustöðvum, þjónustu sérfræðimenntaðra heilbrigðisstarfsmanna, sjúkrahúsum og fæðingardeildum, svo dæmi séu nefnd, er t.d. mjög mismunandi eftir búsetu. Ekki er að sjá að það muni breytast í náinni framtíð, enda er það stefna stjórnvalda að svo verði ekki með því að byggja upp fáar þjónustueiningar, m.a. vegna þess að auðveldara er að fá sérfræðina til starfa víða úti á landsbyggðunum við þær aðstæður.

Samgöngumál eru einnig mikilvægur áhrifavaldur. Enda þótt samgöngur og samgönguöryggi fari batnandi þá styttast vegalengdir sjaldnast svo einhverju nemur. Miklar vegalengdir til nærliggjandi þjóustukjarna og eða atvinnusvæða munu ætíð vera til staðar hjá nokkrum hluta landsmanna.

Snjóflóðahætta og lokanir vega vegna hennar á ákveðnum landssvæðum er langt í frá liðin tíð. Hvassviðri og snjókoma veldur árvissum truflunum á samgngum.

Alltaf munu því vera einhver samfélög eða sveitarfélagahlutar vera til staðar þar sem íbúar þeirra munu eiga erfitt með að ná þeirri stöðu að aðgengi þeirra að opinberri þjónustu verði sambærilegt við það sem best þekkist.

Því er skynsamlegt að hafa markmiðin raunsæ þannig að vonir geti staðið til að þeim verði náð að einhverju eða öllu leyti á tímabilinu.

2. Bls. 10.

Þar kemur fram að svör hafi við spurningalista ráðuneytisins hafi borist frá 35 sveitarfélögum af þeim 64 sem eru í landinu. Áhugavert hefði verið að fá í þessu samhengi upplýsingar um hve stór hluti íbúa landsins býr í þeim sveitarfélögum sem svöruðu spurningalistanum. Athygli vekur að svarhlutfallið sé ekki hærra en raun ber vitni vegna þess að hér er verið að fjalla um grundvallaratriði sem varða sveitarfélögin mikils sem er hvernig þróun sveitarstjórnarstigsins verði næstu 15 árin eða svo.

Áhugavert hefði einnig verið að fá upplýsingar um þann fjölda íbúa landsins sem tók þátt í fundaröð á Teams sl. haust um þetta verkefni. Það er ekki síst áhugavert í sambandi við umræðu um íbúalýðræði (sjá síðar í texta Grænbókarinnar).

3. Bls. 11.

Þar er því haldið fram að vaxandi áhugi fámennra sveitarfélaga á síðustu misserum á sameiningarmálum hafi verið hvati fyrir ráðherra til þess að leggja fram frumvarp til breytinga á sveitarstjórnarlögum um að setja 1000 manna íbúafjölda innan hvers sveitarfélags sem lágmarksíbúafjölda. Í meðförum þingsins var fallið frá þessu ákvæði, ekki síst vegna andstöðu fámennra sveitarfélaga. Á þá hlið umræðunnar er hvergi minnst í fyrirliggjandi drögum. Þessi texti er því varla nægjanlega skýr til að lýsa þeirri umræðu sem fór fram um þessi mál á liðnum misserum.

4. Bls. 12.

Þar kemur fram að „rannsóknir hafa sýnt að sameining sveitarfélaga skili sér í lægri kostnaði við þjónustu við íbúa“. Engar tilvitnanir eru færðar þessari fullyrðingu til stuðnings né að vitnað sé í ákveðnar rannsóknarniðurstöður henni til stuðnings. Annað hvort á að styðja við slíkar staðhæfingar með ákveðnum tilvitnunum svo áhugasamir geti kynnt sér þær eða sleppa þeim.

Síðan segir: „Ávinningurinn hefur verið nýttur til að lækka útsvar og/eða stuðla að betri þjónustu. Þegar álagningarhlutfall útsvars fyrir árið 2022 er skoðað í gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga á heimasíðu sambandsins þá kemur í ljós að einungis fimm sveitarfélög, sem hafa verið sameinuð, eru ekki með hámarksútsvar (Garðabær, Hvalfjarðarsveit, Eyja- og Miklaholtshreppur, Fjallabyggð og Grímsnes- og Grafningshreppur. Rúmlega helmingi fleiri sveitarfélög, sem ekki hafa verið sameinuð eru ekki með hámarksútsvar. Langflest þeirra sveitarfélaga sem hafa verið sameinuð á liðnum áratugum leggja á hámarksútsvar. Fullyrðing um almenna lækkun útsvars í kjölfar sameiningar stenst því engan vegin. Annað mál er hvort þjónusta við alla íbúa sameinaðs sveitarfélags hafi almennt batnað í kjölfar sameiningar sveitarfélaga og tiltækir fjármunir nýst betur.

5. Bls. 13.

Erfitt hlýtur að vera að alhæfa að hækkandi fasteignaverðs fylgi í kjölfar við betri þjónustu í sameinuðum sveitarfélögum eins og gert er á bls 13. Mun betri þjónusta í kjölfar sameiningar sveitarfélaga vega upp áhrif samdráttar í atvinnulífi, ef þróunin verður á þann veg innan hins sameinaða sveitarfélags, svo dæmi sé nefnt? Hvaða áhrif mun það hafa ef væntingar um betri þjónustu í kjölfar sameiningar standast svo ekki eða ef aðgengi sumra íbúa að þjónustu breytist til hins verra (s.s. niðurlagning grunnskóla) í kjölfar sameiningar? Þróun fasteignaverðs er háð svo mörgum þáttum að erfitt er að halda öllum öðrum óbreyttum svo hægt sé að meta áhrif sameiningar sveitarfélaga á fasteignaverð ein og sér. Þróun fasteignaverðs fer eftir mörgum þáttum s.s. framtíðarsýn fyrir svæðið, stöðu og þróunar atvinnulífs, gæði opinberrar þjónustu (ríkis og sveitarfélaga) og samgöngumálum, svo nokkur dæmi séu nefnd.

6. Bls. 16.

Á bls. 16 er að finna eftirfarandi texta:

„Sveitarfélögin hafa tekjur sínar aðallega af útsvari, fasteignasköttum og framlögum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Því til viðbótar hafa þau tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almannaþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum og hitaveitum o.fl. Þá hafa þau tekjur af holræsagjaldi, lóðaleigu, leyfisgjöldum o.fl. “

Í þessari einu málsgrein er margt sem þarfnast lagfæringar að mati undirritaðs. Nauðsynlegt er að gera skýr skil á milli A-hluta sveitarsjóðs og A+B hluta (samstæðu sveitarfélagsins). A-hluti sveitarsjóðs hefur tekjur sínar aðallega af útsvari, fasteignasköttum og framlögum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (aðallega fjármagnaður með skattfé). Veitufyrirtæki og hafnir, svo dæmi séu nefnd, eru ekki stofnanir sem reknar eru í almannaþágu, heldur fyrirtæki í eigu sveitarfélaga með sjálfstæðan fjárhag. Rekstur þeirra og fjárhagur er gerður upp í sérstökum ársreikning. Þau eru rekin fyrir þjónustutekjur sem eru greidd fyrir þá þjónustu sem þau selja. Þessi fyrirtæki og önnur álíka mynda B-hluta í rekstri sveitarfélaga. Sveitarfélögin standa sjaldnast í öðrum atvinnurekstri eins og mætti skilja af fyrrgreindum texta.

Holræsagjald er þjónustugjald, lóðaleiga er skatttekjur (reiknuð sem hlutfall af fasteignamati mannvirkja) en leyfisgjöld eru þjónustugjöld.

Mikilvægt er að blanda ekki saman tekjum ólíkrar gerðar. Einnig er mikilvægt að gera greinarmun á A-hluta í rekstri sveitarfélaga (fjármagnaður með skatttekjum að mestu), A+B hluta (samstæðu sveitarfélaga) og einstökum fyrirtækjum sem mynda B-hlutann (rekin að mestu fyrir innheimt þjónustugjöld).

7. Bls. 17.

Á mynd 5 er talað um framlög ríkissjóðs til sveitarfélaga en á mynd 6 er talað um heildartekjur og útgjöld A-hluta.

Nauðsynlegt er að hafa samræmi í texta.

8. Bls. 18.

Þar kemur fram að heildartekjur A-hluta hafi hækkað um 5,1% milli áranna 2020 og 2021 en útgjöld A-hluta hafi hækkað um 4,3% á sama tíma. Það þýðir að afkoma A-hluta hafi batnað samkvæmt þessum upplýsingum (tekjur hækkað meira en útgjöld). Á sama tíma hefur veltufé frá rekstri hjá A-hluta lækkað úr ca 5.0% af heildartekjum í 3,8% sem segir að afkoma sveitarfélaga hafi versnað. Það vantar eitthvað í þessa jöfnu (nánari skýringar) svo hún gangi upp.

9. Bls. 19.

Þar kemur fram að styrkja þurfi tekjustofna sveitarfélaga og jafnvel fjölga þeim. Síðan þurfi að beita fjárhagslegum hvötum til að ýta undir sameiningu sveitarfélaga.

Í þessu sambandi er ekki minnst á fyrirkomulag samstarfs ríkis og sveitarfélaga hjá okkar nánustu nágrannaríkjum, Danmörku, Noregi og Svíþjóð, hvernig því er fyrirkomið í hverju landi fyrir sig og hvort mögulegt sé að draga lærdóm af því fyrirkomulagi sem unnið er eftir hjá okkar næstu nágrönnum.

Þegar verið er að fjalla um framtíðarsýn sveitarfélaga og samskipti þeirra við ríkisvaldið til langs tíma, þá væri eðlilegt að horfa upp úr hjólfarinu og velta fyrir sér hvort þörf sé á að huga að öðrum aðferðum, en notaðar hafa verið hérlendis til þessa, til að ná tilsettum markmiðum. Eðlilegt er að leggja mat á hvernig núverandi vinnulag hefur gefist og hvort hægt sé að læra af nálægum þjóðum í því sambandi.

Hvað varðar endurskoðun á fjármálaákvæðum sveitarstjórnarlaga þá er að finna í Svíþjóð einna vönduðustu lagaumgjörð um fjármál sveitarfélaga sem er að finna í hinum norrænum ríkjum. Þar má t.d. nefna „Lagen om god ekonomisk hushållning“ og ákvæði sænskra sveitarstjórnarlaga frá 2013 um „Kommunala resultatutjämningsreserver“

Að mati undirritaðs væri það ómaksins vert að viðkomandi aðilar myndu kynna sér þessar fyrirmyndir í lagasetningu um fjármál sveitarfélaga og hvernig þær hafa reynst, þegar vinna við endurskoðun á fjármálaákvæðum sveitarstjórnarlaga hefst.

Í sambandi við þær áherslur að nauðsynlegt sé að efla samráð ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál þá er einfalt að benda á „Den norske konsultasjonsordningen“ sem fyrirmynd í þeim efnum. Eðlilegt væri að rýna hið norska fyrirkomulag og kanna hvort þaðan sé hægt að fá fyrirmyndir eða hugmyndir um frekari þróun á samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Rétt er að benda á, í umræðu um að nauðsynlegt sé að fjölga tekjustofnum sveitarfélaga, að tekjustofnar sveitarfélaga (A-hluta sveitarfélaga) í öðrum norrænum ríkjum byggjast á tekjuskatti, fasteignaskatti, jöfnunargreiðslum úr ríkissjóð og öðrum tekjum sem eru yfirleitt þjónututekjur af ýmsum toga.

Ríkið annast innheimtu annarra skatta, tolla og gjalda sem íbúarnir greiða til þess í formi beinna eða óbeinna skatta og / eða þjónustugjalda.

Í öðrum norrænum ríkjum er ekki um sérstakan jöfunarsjóð sveitarfélaga að ræða, eins og er til staðar hérlendis, heldur eru jöfnunarframlög til sveitarfélaga greidd beint úr ríkisjóði viðkomandi lands.

Rétt er að minna á að þeir tveir skattar sem hafa helst verið í umræðunni að bæta við tekjustofna sveitarfélaga, gistináttagjald og fjármagnstekjuskattur, eru mjög kvikir. Gistináttagjaldið hvarf á svipstundu þegar Covid 19 herjaði á heiminn. Þeir aðilar sem greiða fjármagnstekjuskatt í einhverjum mæli eru einnig mjög kvikir. Eðlilegt væri að velta upp í þessu sambandi hvernig yrði staða sveitarfélaga yrði, ef þau hefðu gengið til samninga um að styrkja fjárhag sveitarfélaga með að tveir fyrrnefndir skattar myndu flytjast til sveitarfélaganna, og síðan yrði mikil breyting á styrkleika þeirra, bæði í heildina tekið og innan einstakra sveitarfélaga?

Slík atriði verður að taka með í umræðuna þegar verið er að skoða alla möguleika í þessum efnum.

10. Bls. 21.

Í tengslum við að undirstrikað er að brýnt sé að ríki og sveitarfélög nái saman um fjármögnum mikilvægra málaflokka eins og málefni fatlaðs fólks má benda á það kerfi sem sett hefur verið upp í Noregi með samstarfi ríkis og sveitarfélaga um verkefni sem þetta og gengur undir heitinu „Den norske konsultasjonsordningen“. Þar hefur verið unnið eftir þriggja fundarraða kerfi frá aldamótum, þar sem viðkomandi ráðuneyti og fulltrúar sveitarfélaganna (KS) funda um og ná niðurstöðu um hvernig verkefni innan einstakra málaflokka hafa þróast og hvernig kostnaður við þau hefur þróast. Slíkt samstarf byggir á að það ríki fullt traust milli aðila um þann gagnagrunn sem viðræðurnar byggja á. Áhugavert væri að kanna til hlítar hvort hægt væri að læra af reynslu norðmanna í þessu sambandi.

11. Bls 25.

Í umræðu um aukna þátttöku almennings í ákvarðanatöku um stærri mál hjá sveitarfélögunum er á ýmislegt að líta ef slík markmið eiga að ná tilgangi sínum. Þegar er verið að stilla upp ákveðnum markmiðum í þessu sambandi er nauðsynlegt að sýna fram á hvernig er möguleiki að ná þeim. Í þessu sambandi vakna upp ýmsar spurningar sem eðlilegt er að velta fyrir sér og reyna að leita svara við. Sem dæmi um slíkar spurningar má nefna eftirfarandi:

- Hvernig á að koma í veg fyrir að lítill en harðskeyttur hópur, sem telur sig eiga verulegra persónulegra eða pólitískra hagsmuna að gæta, einoki umræðuna en þögli meirihlutinn láti ekki heyra í sér?
- Hvernig á að ná breiðri sátt meðal íbúanna um stærri ákvarðanir í stað þess að láta meirihluta atkvæða ráða þegar upp verður staðið?
- Hvað skal gera ef slík breið sátt næst ekki?
- Hvernig á að vekja áhuga allra íbúa á tilteknu máli sem varðar kannski einungis lítinn hluta þeirra?
- Eiga allir íbúar sveitarfélagsins að hafa áhrif á mál sem varða einungis lítinn hluta þeirra?
- Hvernig eru þær aðferðir skilgreindar sem notaðar eru til að ná til breiðari hóps?
- Hvernig er skilgreint hverja tiltekið mál varðar eða varða öll mál alltaf alla íbúa sveitarfélagsins?
- Hver þarf kosningaþátttaka að vera ef farið til að niðurstaðan sé marktæk ef farið er í almenna atkvæðagreiðslu um eitthvert mál?
- Á niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu ætíð að vera bindandi?

Reynslan hefur sýnt að þátttaka almennings í svokölluðum opnum ábendingargáttum er afar lítil. Þessi mál verða enn flóknari og erfiðari úrlausnar eftir því sem sveitarfélögin verða fjölmennari. Síðan má ekki gleyma því, í umræðu um mál sem þessi, að það eru kjörnir fulltrúar sem bera hina endanlegu ábyrgð á ákvarðanatöku um einstök mál.

12. Bls. 27.

Í kaflanum um loftslags – og umhverfismál kemur fram að Evrópusambandið stefni að því að ná 29% samdrætti í losun gróðurhúsaloftegunda fyrir árið 2030. Síðan kemur fram að íslensk stjórnvöld fyrirhugi að ná á sama tíma 40-46% samdrætti gróðurhúsalofttegunda sem er alt að 50% umfram markmið Evrópusambandsins. Engin umræða er um, eða rök eru færð fyrir því, hver sé ástæða þess að Ísland hafi sett sér allt önnur og háleitari markmið í þessum efnum en almennt er talið viðunandi í öðrum löndum innan Evrópusambandsins. Hver skyldi vera ástæðan fyrir þessum mikla asa?

Síðan kemur fram að „sveitarstjórnarstigið gegni lykilhlutverki í að aðlaga samfélagið að þeim breytingum sem óhjákvæmilega munu verða vegna hlýnunar jarðar“. Óhjákvæmilegt hlytur að vera að skilgreina vel þann heildarkostnað sem til fellur í þessu sambandi, hve mikill hluti hans mun lenda á borði sveitarfélaganna og hvernig mun fjármögnun nauðsynlegra aðgerðaverða háttað. Það er ekki síst nauðsynlegt og eðlilegt þegar litið er á hve mikið skilur á milli markmiða íslenskra stjórnvalda og markmiða Evrópusambandsins. Athygli vekur að ekkert er minnst á þennan mikilvæga þátt í fyrrgreindri áætlanagerð. Yfirleitt er það svo að þegar sett er upp áætlun um miklar framkvæmdir og miklar aðgerðir þá sé jafnhliða sett upp áætlun um hvað fyrirhugaðar framkvæmdir muni kosta og hvernig þær verða fjármagnaðar. Alla vega hafa slíkar áætlanir til þessa verið taldar óhjákvæmilegur hluti af vandaðri fjármálastjórn bæði hjá opinberum aðilum svo og einkaaðilum.

13. Bls. 32.

Í umræðu um kynjasjónarmið er fullyrt að enn halli víða á konur í íslensku samfélagi án þess að frekari rök séu færð fyrir þeirri staðhæfingu. Engar athugasemdir eru hins vegar gerðar við að um ¾ starfsmanna sveitarfélaga séu konur og um ¼ hluti karlar. Þar sem langflestir starfsmanna sveitarfélaga starfa við leikskóla og grunnskóla þá er ekki óeðlilegt að álykta sem svo að áþekkur kynjahalli sé innan þeirra stofnana. Er það æskilegt hlutfall til langframa? Í umræðu um jafnréttismál er ekkert komið inn á hve drengir standa höllum færi innan skólakerfisins eins og margoft hefur verið vakin athygli á á undanförnum misserum og árum. Er þar nærtækast að benda annars vegar á hlutfall drengja sem ekki hafa náð nauðsynlegri lestrarfærni eftir grunnskólagöngu og síðan hver skiptingin er milli stúlkna og pilta sem útskrifast úr háskólum landsins. Er sú staða æskileg til langframa? Mætti ætla að það væri ekki síðra jafnréttismál en ýmislegt annað.

14. Bls. 39.

Mikilvægt er að þær upplýsingar sem koma fram í Hvítbók sveitarfélaga, þegar hún lítur dagsins ljós, séu skýrar og ótvíræðar. Þegar fjallað er um sveitarfélögin í norrænu samhengi kemur fram að

> „Á Íslandi eru stjórnsýslustigin ekki þrjú eins og víða hvar annars staðar á Norðurlöndunum heldur tvö og sveitarfélögin eru mun fleiri miðað við íbúafjölda heldur en á hinum Norðurlöndunum“.

Nauðsynlegt er að orða hlutina skýrar fyrir þá sem ekki eru innvígðir í norræn sveitarstjórnarmál. Stjórnsýslustigin eru tvö á Íslandi og í Finnlandi en þrjú í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Síðan má velta fyrir sér hvers vegna er talið nauðsynlegt að draga það sérstaklega fram að sveitarfélögin á Íslandi séu mun fleiri miðað við íbúafjölda heldur en hjá öðrum norrænum ríkjum. Sama má nefnilega segja um fjölda alþingismanna eða fjölda ráðherra á Íslandi, svo dæmi sé tekið, ef farið er út í slíkan samanburð á annað borð. Málfarslega er síðan ekki áferðarfallegt né gott mál að segja „á hinum Norðurlöndunum“ þegar rætt er um Noreg, Danmörku, Svíþjóð og Finnland. Réttara er að segja „í öðrum norrænum ríkjum“.

Það er hæpið að fullyrða að í öllum öðrum norrænum ríkjum hafi verið farið í miklu markvissari aðgerðir til sameiningar sveitarfélaga en gert hefur verið á Íslandi. Sé litið til þróunar sveitarstjórnarstigsins þá hefur sveitarfélögum fækkað mikið á Íslandi og í Danmörku á síðustu áratugum en fækkun þeirra verið mun minni í öðrum norrænum ríkjum. Danmörk sker sig reyndar úr í norrænum samanburði hvað þetta atriði varðar en þar eru sveitarfélögin komin niður í tæp 10% af þeim fjölda þegar þau voru flest. Samsvarandi hlutfall á Íslandi er að nú (árið 2022) er fjöldi sveitarfélaga rúmur fjórðungur af þeim fjölda þegar þau voru sem flest.

Hlutdeild sveitarfélaga í opinberri þjónustu í texta Grænbókarinnar er oftalin í flestum öðrum norrænum ríkjum. Sagt er að hún sé almennt á bilinu 65-70% á meðan hún sé um 30% á Íslandi. Hið rétta er að dönsk sveitarfélög fara með um 70% opinberra útgjalda í Danmörku, norsk sveitarfélög fara með um 39% opinberra útgjalda í Noregi, sænsk sveitarfélög fara með um 46% opinberra útgjalda í Svíþjóð og í Finnlandi fara þarlend sveitarfélög með um 45% opinberra útgjalda.

15. Bls. 40.

Þar kemur fram að íslensk sveitarfélög eru með þriðju mestu sjálfstjórnina (líklega innan OECD) á eftir Svisslendingum og Svíum. Ekki fer hjá því að þessi staðreynd vekur athygli. Eðlilegt er að velta fyrir sér í þessu sambandi hvort þessi staða sé styrkur eða veikleiki þegar verið er að ræða skipan sveitarstjórnarmála til langframa. Er það styrkur eða veikleiki að vera með þriðju mestu sjálfstjórnina innan OECD en þurfa síðan sífellt að fara bónarveg að ríkinu til að rétta af fjárhag sveitarfélaganna? Er það styrkur eða veikleiki að ekki sé til staðar formlegt ferli sem tekur fyrir kostnað við ný verkefni eða breytingu á verkefnum sveitarfélaga og hvernig þau skuli fjármögnuð? Er það styrkur eða veikleiki að greiðslur til jöfnunarkerfis sveitarfélaga skuli hækka í góðæri en lækka þegar á móti blæs, þegar þörf sveitarfélaga fyrir framlög úr jöfnunarkerfinu er akkúrat öfug? Er þörf á að velta fyrir sér hvort huga beri að uppbyggingu sveiflujöfnunarkerfis eins og gert hefur verið í Svíþjóð? Það hefur meðal annars þann kost að það vinnur að því að draga úr hagsveiflunni.

Hver er styrkur þess kerfis sem hefur verið byggt upp í kringum sveitarstjórnarstigið á Íslandi og hverjir eru veikleikar þess samanborið við samsvarandi kerfi í öðrum norrænum ríkjum?

Það væri verðugt rannsóknarefni.

16. Bls. 50.

Hér er fjallað um möguleika á að stofnsetja nefnd eða gerðardóm „að norrænni fyrirmynd“ sem taki fyrir ágreiningsmál sem upp kunna að koma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og ekki eru falin öðrum stjórnvöldum til úrlausnar.

Óhætt er að fullyrða að slíkur gerðardómur „að norrænni fyrirmynd“ fyrirfinnst ekki.

Í Danmörku er regluverk til staðar sem kallast DUT (Det Udvidede Totalbalanceprincip) sem á að tryggja að sveitarfélögin fái uppi borinn kostnað við hvert nýtt verkefni. Á sama hátt minnka framlög til sveitarfélaganna ef þau eru leyst frá einhverjum tilgreindum verkefnum. Önnur mál sem úr þarf að leysa á þessum vettvangi eru tekin fyrir í samningaviðræðum milli ríkis og sveitarfélaga sem fara fram síðla vors ár hvert.

Í Noregi eru slík mál annað hvort leyst til lykta í viðræðum innan „konsultationsordningen“ eða í beinum viðræðum milli ríkis og sveitarfélaga.

Í Svíþjóð og Finnlandi eru slík viðfangsefni tekin fyrir í beinum viðræðum milli ríkis og sveitarfélaga en án formlegrar umgjarðar.

III Almennar ábendingar.

i) Mikilvægt er að skýrt sé, þegar rætt er um sveitarfélag / sveitarfélög, við hvað er átt í hverju tilviki fyrir sig. Er verið að fjalla um stjórnsýslueininguna sveitarfélag, er verið að ræða um samtök sveitarfélaga, er verið að ræða um A-hluta sveitarsjóðs eða er verið að ræða um A+B hluta sveitarsjóðs?

IV Að lokum

Undirritaður hefur hér að framan sett niður nokkrar ábendingar sem varða umfjöllun um málefni íslenskra sveitarfélaga í grænbók um málefni sveitarfélaga sem opin var til umsagnar á samráðsgátt stjórnvalda. Ef þær koma að gagni við endanlegan frágang texta hvítbókar um málefni sveitarfélaganna þá er tilgangnum náð.

Skrifað í desember 2022

F.h. GAJ ráðgjöf slf.

Gunnlaugur Auðunn Júlíusson framkvæmdastjóri

MS í fjármálastjórnun sveitarfélaga