

Í 78. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er mælt fyrir um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Þá er í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga sem tók gildi hér á landi í júlí 1991, án fyrirvara, áréttað mikilvægi sveitarstjórna sem grundvallarstoð lýðræðislegs stjórnarfars. Ein veigamesta meginregla þessa sáttmála vísar til þess réttar sem þegnar aðildarríkja hafa til þátttöku í stjórnun opinberra mála, enda er forsenda lýðræðislegs stjórnarfars sú að sá réttur sé tryggður

Samkvæmt þingsályktunartillögu um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga er eitt af markmiðum verkefnisins að treysta og efla sveitarstjórnarstigið með aukna sjálfbærni að leiðarljósi. Í þeim tillögum sem settar hafa verið fram er einn af verkþáttum stefnumótunarinnar, og jafnframt fyrsti liður aðgerðaráætlunar sá, að lögfesta skuli lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga; að því er virðist án aðkomu íbúa. Þó er áréttað víða í tillögunni að megin sjónarmið um sjálfstjórn sveitarfélaga sem hornsteinn lýðræðis og mannréttinda verði leiðandi við alla stefnumótun. Umbætur miði að styrkingu lýðræðislegrar þátttöku íbúa og aukinni aðkomu þeirra að ákvarðanatöku.

Mælikvarðarnir við mótun áætlunar um málefni sveitarfélaga eru margvíslegir en meðal þeirra er lögfestur lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga. Lagt er til að lágmarksíbúafjöldi verði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022 en 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum 2026. Markmiðið er m.a. að auka sjálfbærni sveitarfélaga heilt yfir til þess að tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni og lækka stjórnsýslukostnað á hvern íbúa. Rökin á bak við þær tölur sem nefndar eru hér að framan eru hins vegar engin. Ekki er sýnt fram á hvenær eiginleg stærðarhagkvæmni raungerist en þó minnst á að stjórnsýslukostnaður á hvern íbúa sé um 56% lægri í sveitarfélagi sem hefur íbúafjölda yfir 8.000 en í sveitarfélagi sem hefur íbúafjölda undir 500. Þetta 1.000 manna viðmið virðist því vera órókstutt með öllu. Á grundvelli þess sem kemur fram í tillögunni sjálfri, væri í það minnsta eðlilegra að miða við 8.000 íbúa, ef notast á við jafn óhaldbæra stærð og íbúafjölda í þessu samhengi. Eðlilegra og gagnlegra væri að einblína á byggðastefnu og uppbyggingu á atvinnusóknarsvæðum sem eru raunveruleg markmið sem nauðsynlegt er að stefna að svo að byggð leggist ekki af í dreifbýli.

Líkt og áður hefur verið sagt þá miðast tillagan um lögfestan íbúafjölda ekki við að íbúakosning ráði úrslitum þó að Evrópusáttmálinn um sjálfstjórn sveitarfélaga og greinargerð með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga tali sérstaklega um íbúakosningu sem ákveðna meginreglu þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga. Ef tillögur um lögfestan íbúafjölda ná fram að ganga er því um lögbvingaðar sameiningar að ræða. Þvingaðar sameiningar þekkjast víða og hafa verið framkvæmdar t.d. í Danmörku, Svíþjóð, Finnlandi, Ísrael, Japan og Kanada svo eitthvað sé nefnt, með misjöfnum árangri, en ákveðin vandamál virðast alla jafna líta dagsins ljós við slíkar sameiningar.

Í tengslum við fjármál og skuldaviðmið þá er svokallað „common pool problem“ alþekkt í tengslum við sameiningar, einkum og sér í lagi þegar sett hafa verið tímamörk á það hvenær sameining skuli ganga í gegn. Ákvörðun um þvingaða sameiningu getur, og hefur, virkað sem hvati fyrir þau sveitarfélög sem eiga í hlut til þess að skuldsetja sig enn frekar fram að sameiningu. Sveitarfélög einblína á að styrkja sín innviði í heimabyggð áður en það ákvörðunarvald er tekið frá þeim og er sveitarfélögum því stillt upp sem eins konar mótherjum í átt að óábyrgri fjármálastjórnun í stað þess að búa þeim til hvetjandi umhverfi grundvallað á samvinnu í átt að sameiginlegu markmiði um bætt samfélag. Þetta leiðir einnig til þess að sú stærðarhagkvæmni sem ná á fram með sameiningu er enn ólíklegri til þess að raungerast þar sem skuldir hins nýja sameinaða sveitarfélags verða mun hærri en ella og skuldsetning per íbúa því jafnvel sú sama eða hærri en áður.

Ef við göngum út frá því að Íslendingar séu ólíkir öllum öðrum þjóðum sem hafa gengið í gegnum lögbvingaðar sameiningar og sjálfsagi og skynsemi í fjármálum ráði för þannig að fyrirnefnt „common pool problem“ verði ekki vandamál við sameiningu, þá er raunveruleikinn samt sem áður sá að

fjölmennari sveitarfélög hér á landi eru alla jafna talsvert skuldsettari en þau fámennari þar sem gætt hefur verið aðhalds í rekstri og fjárfestingum. Að leggja áherslu á skuldajöfnun við sameiningu er því óréttlátt fyrir þau sveitarfélög sem hafa haldið að sér höndum þegar kemur að eyðslu og skuldsetningu.

Í þingsályktunartillögunni sem hér um ræðir er einnig mælt fyrir um lækkingu skuldsetningarhlutfalls þó svo að kostnaður við sameiningu geti verið gríðarlega hár. Ef skuldsetningarviðmiðið er lækkað samhliða sameiningu þá þarf í það minnsta að endurskoða fjárveitingar og aukin stuðning við sveitarfélög á grundvelli nýrra tekjustofna til Jöfnunarsjóðs ætlaðan sameinuðum sveitarfélögum og tengdum verkefnum. Það þarf að gerast án þess að núverandi tekjustofnar séu skertir. Að öðrum kosti kemur það niður á þeirri þjónustu sem framlög úr jöfnunarsjóði eiga að standa undir svo fullnægjandi sé og þeir málaflokkar sem heyra þar undir mega ekki við þeirri skerðingu.

Talandi um þá þjónustu sem sveitarfélög þurfa að veita, þá hafa ýmsar rannsóknir verið gerðar á gæðum þjónustu fyrir og eftir sameiningu. Kenningin er sú að með sameiningu þá styrkist innviðin og hægt verði að veita íbúum betri þjónustu en áður. Rannsóknir sýna að í einhverjum tilvikum reynist það rétt þó að það sé oft ekki mælanlegur árangur. Þegar skoðaðar eru sameiningar í fjölkjarna sveitarfélögum þar sem vegalengdir eru oft miklar þá hefur það sýnt sig að þjónusta til þeirra íbúa sem búa ekki í stærsta kjarnanum verður alla jafna lakari í „heimabyggð“. Ef að bættu þjónustustigi er haldið úti í öllum kjörnum þá eykst kostnaður vegna þjónustu per íbúa svo um munar og hefur það í einhverjum tilvikum því leitt til hækkunar á opinberum gjöldum þar sem framlög úr sambærilegum sjóðum og Jöfnunarsjóði duga einfaldlega ekki til þess að halda úti þeirri þjónustu sem um ræðir.

Einn liður í aðgerðaráætluninni er að bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi. Á svæðum þar sem sameiningar eru lögbvingaðar er hætt við minni áhuga íbúa til lýðræðislegrar þátttöku í sameinuðu sveitarfélagi. Þorri rannsókna sem hafa tekið til skoðunar hinn lýðræðislega vettvang í kjölfar sameiningar hafa sýnt að kjörsókn minnkar, framboðum til setu í sveitarstjórnnum fækkar og tengsl fólks við kjörna fulltrúa rofnar. Í sameiningarferli þar sem upphafsstefið er það að lýðræðislegur réttur íbúa til þess að kjósa um það hvaða samfélagi það tilheyrir er virtur að vettugi þá er ekki að undra að það beri við uppgjöf og vonleysi frá íbúum. Það er eðlilegt að áhugi til þess að hafa áhrif á samfélagið dvíni.

Áhersla ráðherra ætti að liggja í bættum búsetuskilyrðum á landsbyggðinni sem grundvallast á því að vinna með mjög virkum hætti að byggðastefnu sem eflir raunveruleg innviði, eflir aðgengi að menntun, bætir samgöngur og stuðlar að tækniþróun og nýsköpun. Íbúar eiga að fá að kjósa um sameiningar þó svo að ráðherra geti lagt fram tillögur að sameiningum ákveðinna svæða óháð íbúafjölda en í takt við öflugna byggðastefnu og eflingu atvinnusóknarsvæða. Yfirlýsingar um lögbvingaðar sameiningar hafa í einhverjum tilvikum virkað sem hvatar fyrir sveitarfélög til þess að kjósa um sameiningar á eigin forræði áður en tilgreindum tímamörkum er náð og mögulega er það eitt af markmiðum tillögunnar.

Lögboðnar sameiningar eru vissulega löglegar og sameiningar almennt, ef útfærðar á heilbrigðan og skynsamlegan hátt, geta verið af hinu góða. Við lögbvingaða sameiningu hlýtur lykilsurningin þó að vera hver fórnarkostnaðurinn er og og hvort hann sé þess virði: möguleg stærðarhagkvæmni á kostnað lýðræðis.

Fyrir hönd sveitarstjórnar Sveitarfélagsins Skagastrandar

Alexandra Jóhannesdóttir

Sveitarstjóri