



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2021

Efni: Sveitarstjórnarlög og tekjustofnar sveitarfélaga (lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga). (Mál nr. 378)

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar frumvarp um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Ráðið hefur nýlega gert málefni sveitarfélaga að umfjöllunarefni sínu, í riti sínu [Hið Opinbera](#). Viðskiptaráð telur brýnt að ráðist sé í frekari sameiningar sveitarfélaga hér á landi og vill koma eftirfarandi á framfæri:

- Viðskiptaráð telur frekari sameiningar sveitarfélaga hérlendis nauðsynlegar og fagnar því slíkum áformum
- Mögulegt er að taka einnig mið af öðrum þáttum en íbúafjölda þegar kemur að sameiningu
- Draga þarf úr vægi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þar sem hann brenglar hvata sveitarfélaga til sameiningar

Lítil sveitarfélög með takmarkað bolmagn

Þrátt fyrir að mannfjöldi á Íslandi sé svipaður og í einum landshluta á Norðurlöndunum er fjöldi sveitarfélaga mjög áþekkur. Í krafti stærðarinnar sér sveitarstjórnarstigið á annars staðar á Norðurlöndunum í meginatriðum um grunnþjónustu við íbúana, ólíkt því sem tíðkast hérlendis. Ein forsenda þess að mögulegt sé að færa verkefni á sveitarstjórnarstig er að sveitarfélögin séu í stakk búin til að veita umrædda þjónustu þannig að henni sé vel sinnt og ávinningur af tilfærslu verkefna verði tryggður. Fámenni í íslenskum sveitarfélögum dregur almennt úr getu þeirra til að takast á við fleiri verkefni, en vísbendingar eru um að sum sveitarfélög hafi ekki bolmagn til að sinna skyldum sínum nú þegar. Til marks um það eiga sum þeirra samstarf um lögboðna þjónustu og dæmi eru um að þau hafi tekið við verkefnum af ríkinu með skilyrðum um að þau verði rekin í samstarfi, t.d. í tengslum við málefni fatlaðs fólks sem færð voru frá ríki til sveitarfélaga árið 2010, almenningsamgöngur og sóknaráætlanir. Þó ber að sjálfsgöðu að hafa í huga að efnahagsumgjörð íslenskra sveitarfélaga er mismunandi þannig að horfa þarf til fleiri þátta en eingöngu íbúafjölda við mat á getu þeirra til að sinna þjónustu.

Af hverju sameiningar?

Þrátt fyrir að tekjur sveitarfélaga hafi vaxið um 51% árin 2014-2019, sem er um tvöfalt hraðari vöxtur en hjá ríkissjóði á sama tíma (26%), hefur afkoma sveitarfélaga versnað til muna. Þessi erfiða staða kallar á breytingar. Að óbreyttu hafa sveitarfélögin hvorki burði né getu til að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu og þá eru stórar áskoranir framundan. Aldurssamsetning þjóðarinnar er að breytast hratt með hækkandi hlutfalli eldri borgara og þjónusta við þann aldurshóp mun aukast samhliða. Á sama tíma lækkar hlutfall íbúa á vinnualdri sem standa undir útsvarstekjum sveitarfélaga. Nauðsynlegt er að sveitarstjórnarstigið sé sérstaklega vel í stakk búð að taka á móti þessu verkefni.

Viðskiptaráð telur rök standa til frekari sameininga sveitarfélaga. Forsendur til sameininga hafa batnað síðustu ár, til dæmis með ljósleiðaravæðingu og framförum í stafrænni stjórnsýslu sem stutt geta við veitingu þjónustu á dreifbýlum svæðum. Að mati Viðskiptaráðs er frekari sameining sveitarfélaga almennt til þess fallin að jafna sveiflur og styrkja stoðir velferðarþjónustu á sveitarstjórnarstiginu. Þá er mikilvægt að mati Viðskiptaráðs að í öllum landshlutum sé stuðlað að umhverfi þar sem verðmætasköpun geti blómstrað. Lykilatriði er að byggðaðróun eigi sér stað á sjálfbærum og eðlilegum forsendum þar sem framtak íbúanna er drifkrafturinn en ekki ríkisvaldið.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga vinnur gegn sameiningum

Ekki er hægt að ræða sameiningar sveitarfélaga án þess að horfa til Jöfnunarsjóðsins, en fyrirkomulag úthlutunar úr sjóðnum skapar neikvæðan hvata til rekstrarlegs aðhalds og sameiningar. Sveitarfélög á Íslandi eru sum hver rekin með ósjálfbærum hætti og rekstur þeirra sumpart fjármagnaður með skattfé ríkisins og annarra sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð. Óhætt er að fullyrða að umgjörð sjóðsins sé einkar ógagnsæ og flókin en umfang hans hefur aukist til muna í árána rás í samræmi við auknar tekjur ríkissjóðs.

Smærri sveitarfélög fá hlutfallslega mun hærri framlög úr Jöfnunarsjóði en þau stærri og segja má að með Jöfnunarsjóðnum sé tilvist óhagkvæmra, smærri sveitarfélaga viðhaldið á kostnað þeirra sem hagkvæm eru. (MYND 4.4. ÚR HINU OPINBERA). Framlög úr sjóðnum eru þannig til þess fallin að tefja fyrir hagræðingu á sveitarstjórnarstiginu og draga úr hvötum fyrir sveitarfélög til að leita leiða til að nýta skattfé sem best. Nánast allir útgjaldaliðir jöfnunarsjóðsins miða að því að draga úr afleiðingum af óhagkvæmni lítilla sveitarfélaga og lakri fjármálastjórn. Hvort tveggja er til þess fallið að auka útgjöld sveitarfélaga og þar með skattbyrði, hvati til sameininga er því lítill sem enginn.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Þetta er skref í rétta átt, en eftir stendur þó að stjórnvöldum hefur ekki enn auðnast að ráðast að rót vandans sem er jöfnunarsjóðurinn sjálfur, þ.e.a.s. það eðli hans að draga úr hvata sveitarfélaga til þess að sameinast yfir höfuð og hagræða í rekstri sínum.

Að mati Viðskiptaráðs er nauðsynlegt að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga verði lagður niður í núverandi mynd enda er besti hvatinn fyrir sveitarfélög að hann sé ekki til staðar. Mörg sveitarfélög eru þó verulega háð framlögum úr sjóðnum og illa kæmi við þau ef sjóðurinn yrði lagði niður í einu vetfangi. Að mati ráðsins er því skynsamlegt að þetta verði gert í skrefum eða áföngum á viðráðanlegu tímabili.

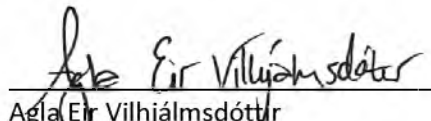
Taka þarf stærri skref

Stíga á skref í átt til sameiningar sveitarfélaga með fyrirbyggjandi frumvarpi, þar sem miða á við lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Viðskiptaráð telur slíkt vera til bóta en telur þó að ef miða eigi við íbúafjölda sé markið sett of lágt. Við flutning málefna fatlaðra til sveitarfélaganna árið 2011 var talið rétt að miða við að slík þjónusta yrði veitt á þjónustusvæðum sem næðu til 8.000 manns. Meðal raka fyrir þessum tiltekna fjölda var að ekki var talið rekstrarlega hagkvæmt fyrir fámennari sveitarfélög að standa ein að þjónustunni þannig að gæði væru nægilega tryggð. Tilgangur þjónustusvæða væri að tryggja faglega og fjárhagslega getu sveitarfélaga til að sinna verkefninu. Ljóst er að löggjafinn leit svo á að sveitarfélög þar sem íbúar væru færri en 8.000 gætu síður sinnt þessari grundvallarþjónustu. Sá íbúafjöldi er áttfaldur á við það sem nú er lagt upp með. Í tillögum Samráðsvettvangs um aukna hagsæld var, m.a. með vísan til þessa, bent á að sveitarfélög með 8.000 íbúa eða færri hefðu minni burði til að veita íbúum sínum velferðarþjónustu og reiddu sig frekar á framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Skilvirgni í rekstri í sveitarfélögum sem hefðu fleiri en 8.000 íbúa væri þar að auki tvöföld miðað við smæstu sveitarfélög landsins.

Miða má einnig við aðra þætti en íbúafjölda

Jafnvel þótt íbúafjöldi gefi vísbendingar um sjálfbærni sveitarfélaga og getu þeirra til að veita íbúum fullnægjandi þjónustu er íbúafjöldi aðeins einn mælikvarði af mörgum. Þannig eru sum fámenn sveitarfélög sjálfbær og vel í stakk búin að sinna hlutverki sínu með fullnægjandi hætti svo missterk rök eru fyrir sameiningu hvað það varðar. Að mati Viðskiptaráðs ætti því að vera mögulegt að víkja frá meginreglu um íbúafjölda ef sýnt er fram á með skýrum hætti að sveitarfélög geti staðið undir lögbundinni þjónustu.

Þessu tengt væri skynsamlegt ef sameining sveitarfélaga yrði með skýrum hætti tengd framlögum úr jöfnunarsjóðnum, fremur en að einungis yrði horft til sveitarfélaga. Þannig mætti til dæmis líta á framlög til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði 3-5 ár aftur í tímann og setja viðmið um sjálfbærni sveitarfélagsins og þörf á sameiningu þess við önnur út frá því, séu ekki sérstakar ástæður fyrir fjárþörf eins og meiriháttar fjárhagslegt áfall líkt og ýmis sveitarfélög horfast í augu við vegna faraldursins nú. Hafi viðkomandi sveitarfélag þegið það há framlög úr sjóðnum að rekstur þess teldist ósjálfbær sé ljóst að sveitarfélagið þurfi að sameina öðru. Að mati Viðskiptaráðs gæti með þessari aðferð skapast forsendur fyrir því að leggja Jöfnunarstöð niður og lágmarka neikvæð áhrif á þau sveitarfélög sem hafa verið háð sjóðnum um langt skeið og þau sem sjálfbær eru, þrátt fyrir fámenni.


Agla Eir Vilhjálmsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands