



# GRÝTUBAKKAHREPPUR

Túngötu 3 – 610 Grenivík – Sími 414-5400  
www.grenivik.is

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis

## Umsögn sveitarstjórnar Grýtubakkahrepps um: Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, lagafrumvarp, 478. mál

### Inngangur

Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps hefur á fyrri stigum málsins sent inn umsagnir, fyrst við kynningu áforma um nýja lagasetningu í nóvember 2022, sjá [hér](#), og einnig ítarlegar athugasemdir í samráðsgátt í mars 2023, sjá [hér](#).

Þessar umsagnir eiga að verulegu leyti við enn. Til frekari áréttingar vill sveitarstjórn bæta við eftirfarandi umsögn nú: (Það sem er beint upp úr umsögn frá í mars er hér litað blátt og með hallandi letri, annað eru viðbætur að þessu sinni.)

### Tekjuhagkvæmniferill

Það er yfirlýst markmið með breytingum á regluverki Jöfnunarsjóðs að styðja betur við landmikil fjölkjarna sveitarfélög með flóknar útgjaldaparfir.

*Hryggjarstykkið í jöfnunarlíkaninu er „tekjuhagkvæmniferillinn“ hvernig hann er upp settur stýrir hve mikil jöfnun getur orðið í kerfinu. Viðurkennt er að hagkvæmni næst með stærð, það er sú staðreynd sem er grundvöllur að tilgangi sjóðsins.*

Sveitarstjórn benti á í sinni umsögn að þetta markmið næst ekki með því líkani sem lagt er til. Millistóru landmiklu fjölkjarna sveitarfélögin fá ýmist svipað eða minna í framlög eftir nýju reglunum en þau fengu áður, miðað við útreikninga sem fylgdu í samráðsgáttinni í mars. Raunar er regluverkið í texta lagafrumvarpsins þannig að engin leið er að gera sér grein fyrir áhrifum nema að sjá útreikninga. Það er því mikill ágalli að þessu sinni að ekki fylgi með neinir útreikningar og verður að fara fram á úrbætur í þeim efnum ef kalla á fram sanngjarna umræðu og umsagnir. Þá verður í leiðinni að minna á gagnrýni sveitarstjórnar á skýringar með tillögunum frá í mars:

*Sveitarstjórn gerir athugasemd við framsetningu „skýringarmynda“. Þar sem skali myndrita er ekki samræmdur, geta stuðlar sem í fljótu bragði virðast áþekkir að stærð haft mjög mismunandi vægi. Þetta torveldar allan samanburð milli sveitarfélaga á skýringarmyndum.*

Mikilvægt er að þegar skýringarmyndir til samanburðar eru settar fram að þær villi ekki um fyrir þeim sem skoða.

Ítrekaðar eru eftirfarandi athugasemdir við tekjuhagkvæmniferilinn:

*Sett eru tekjuviðmið fyrir misstór sveitarfélög, þar er hæsta viðmiðið látið gilda fyrir sveitarfélög upp að 2.000 íbúum að stærð. Síðan lækkar tekjuviðmiðið jafnt og þétt með fjölgun íbúa upp að 7.000 en er síðan aftur óbreytt fyrir sveitarfélög yfir 7.000 íbúa. Þessi uppsetning má segja að komi sér vel annars vegar fyrir sveitarfélög með nálægt 2.000 íbúa og hins vegar fyrir sveitarfélögin sem eru með langt yfir 7.000 íbúa. Minnstu sveitarfélögin og sveitarfélög með nálægt 7.000 íbúum fara hins vegar verst út úr þessari legu línunnar.*



# GRÝTUBAKKAHREPPUR

Túngötu 3 – 610 Grenivík – Sími 414-5400  
www.grenivik.is

*Það að ætla sveitarfélögum með 200 íbúa sömu hagkvæmni og þeim með 2.000 íbúa er augljóslega harkalegt gagnvart þeim smærri. Hér er allt of langt gengið í þvingunartilburðum til sameiningar sveitarfélaga og vinnur augljóslega á köflum gegn markmiði um sjálfbær sveitarfélög. Þetta kemur sérstaklega illa við minni sveitarfélög sem eiga enga möguleika á hagkvæmum sameiningum vegna landfræðilegra aðstæðna, t.d. á Vestfjörðum, Ströndum og Norðausturhorni landsins. Á sama hátt er ekki eðlilegt að ætlast til að sveitarfélag með 7.000 íbúa nái sömu hagkvæmni í rekstri og sveitarfélög með 20, 30 eða 40 þúsund íbúa.*

*Sveitarstjórn er meðvituð um stefnuna í sveitarstjórnarlögum, um að stefnt er að því að sveitarfélög nái almennt 1.000 íbúa lágmarki, en minnir einnig á að lögin tryggja forræði íbúa yfir sameiningum. Sveitarstjórn getur því fallist á að tekjuhagkvæmniferillinn sé ekki látinn hækka línulega til enda (að 0 íbúum) en telur eðlilegt að flatinn nái einungis að 1000 íbúa markinu. Með því móti væri hægt að hækka nokkuð tekjuviðmið minnstu sveitarfélaganna og auka sanngirni þannig töluvert. Rétt er að minna á að líklega um 17% sveitarfélaga með undir 1.000 íbúa fá engin framlög frá Jöfnunarsjóði árið 2023, þó þess sé raunar látið ógetið í texta í skýrslu starfshópsins. Einnig að nokkur hækkun hjá hópi sveitarfélaga undir 1000 íbúum kostar ekki mikla fjármuni sökum fámennis þeirra.*

*Sveitarstjórn leggur einnig til að seinna brot línunnar sé hækkað úr 7.000 íbúum í 10.000. Með því yrði betur komið til móts við þær forsendur sem lagt var upp með, að bæta millistóru sveitarfélögunum (ca. með 4 til 8 þús. íbúa) upp kostnaðarsaman rekstur. Einnig tekur sveitarstjórn undir sjónarmið Akureyrar um að línan haldi áfram að lækka allt að 40 þúsund íbúa. Enda þekkt viðmið t.d. frá Norðurlöndum að sveitarfélög af stærðinni 20 til 40 þúsund íbúa séu æskilegasta og hagkvæmasta stærð. Þessi sveitarfélög þola því öðrum betur einhverja lækkun framlaga og sökum fólksfjölda þeirra nýtist hófleg lækkun hjá þeim vel hinum millistóru og smáu.*

Í „[Skýrslu um samráð](#)“ frá ráðuneytinu er athugasemdum sveitarstjórnar hafnað og ekki viðurkennt að líkanið geri ekki það sem því er ætlað.

Því verður enn að áréttu að með þeim breytingum sem sveitarstjórn leggur til, þá myndi vænkast hagur landmiklu fjölkjarna sveitarfélaganna sem eru mörg með íbúafjölda ekki langt undir 7000, eða á þeim stað í líkaninu sem í raun er óhagstæðastur. Að ætla þeim lítið minni hagkvæmni en stóru sveitarfélögunum (20 – 40 þús. íbúa) er aldeilis fráleitt. Öll stóru sveitarfélögin eru einkjarna eða því sem næst og ná yfir mjög lítið landsvæði hvert eða aðeins brotabrot af því landi sem mörg fjölkjarna sveitarfélögin ná yfir. Hver sem er getur séð muninn á Kópavogi og Múlaþingi að þessu leyti, eða Akureyri og Fjarðabyggð, svo dæmi séu tekin.

Nefnt er að við 7000 íbúa mark sé t.d. skóli fullsetinn og hagkvæmni náð á fleiri vegu sem haldist óbreytt við mikla fjölgun íbúa. Þá er rétt að minna á að það á alls ekki við um sumt annað. Ein stjórnarsýsla er jafnt hjá hinum stærri og því hagkvæmari, dýrir liðir svo sem íþróttamannvirki og fleira nýtist betur hinum stærri, svo fremi að þau haldi skynsamlega á sínum málum. Má vísa til árangurs Reykjanesbæjar í því sambandi. Þegar ráðuneytið svo talar um að þessum mikla mun á aðstöðu sveitarfélaganna sé mætt með meira vægi fjarlægðarstuðla, gleymist hve „tekjuhagkvæmnistuðullinn“ hefur mikil áhrif á endanleg framlög.



# GRÝTABAKKAHREPPUR

Túngötu 3 – 610 Grenivík – Sími 414-5400

www.grenivik.is

Með því að hækka síðara brot ferilsins upp í 10.000 íbúa og ekki síður með því að halla línunni áfram niður upp að 40.000 íbúum, er hægt að ná verulega auknu réttlæti fyrir landmiklu fjölkjarna sveitarfélögin á kostnað hinna landsmáu en mikið fjölmennari sveitarfélaga.

Það er svo önnur umræða, hve mikið þetta snýst um að styrkja sameinuðu sveitarfélögin vegna erfiðs rekstrar, í ljósi þess hve mikinn fjárhagslegan ábata ráðuneytið telur að sveitarfélög hafi af sameiningum. Það er þversögn sem ekki hefur verið skýrð!

Á sama hátt er eins og að framan er rakið, gengið allt of nærri nokkrum ninni sveitarfélögum sem eiga sér enga vænlega sameiningarkosti, t.d. á Vestfjörðum og Norðausturlandi. Það vinnur mjög gegn markmiðinu um sjálfbær sveitarfélög að skerða svo mjög möguleika þeirra til jöfnunarframlaga, og þar með möguleika þeirra til að veita íbúum sínum góða þjónustu. Það er hreint ekki í anda þess „búsetufrelsis“ sem ráðuneytið heldur mjög á lofti um þessar mundir. Að ætla síðan að bæta það upp með alls óljósum byggðaframlögum, er ekki í anda þess gagnsæis sem boðað er og veikir einnig sjálfsmynd sveitarfélaganna, íbúa þeirra og jafnvel landshluta í heild. Það vinnur síðan gegn byggðafestu og vilja fólks til búsetu á þessum svæðum.

Sveitarstjórn ítrekar því tillögu sína og hvetur Alþingi eindregið til að láta reikna út þá breytingu sem hún hefur í för með sér fyrir sveitarfélögin í landinu:

**Því er lagt til:** *Að tekjuviðmið hinna minnstu verði hækkað nokkuð, lækki síðan frá 1.000 íb. til 10.000 íb. (í stað 2.000 til 7.000) og eftir 10.000 íbúa markið lækki línán áfram en mikið hægar, allt að 40.000. Þetta verði stillt þannig af að komi eins út í heildina.*

*Sveitarstjórn telur að þessi ferill sé verulega sanngjarnari þegar horft er á tilgang með jöfnun, markmið um sjálfbærni, hann viðurkenni betur þörf millistóru sveitarfélaganna og taki til greina að sveitarfélög af stærðinni 20 til 40 þúsund njóta umtalsverðrar stærðarhagkvæmni umfram hin minni.*

## Útgjaldastuðlar

*Nálgunin með útgjaldastuðlum er mjög áhugaverð, nokkuð gagnsæ og ætla má að ef forsendur að baki stuðlum eru sanngjarnar sé þetta góð leið til samræmingar á framlögum vegna útgjaldaþarfar. Mögulega mætti þó horfa betur til þess hve fjölbætta þjónustu og starfsemi hvert sveitarfélag er að reka, en eftirfarandi verður látið nægja að sinni.*

*Sveitarstjórn gerir athugasemdir við forsendur stuðuls vegna snjómoksturs og telur að þær séu ekki réttlátar, jafnvel þó séu þær sömu og voru áður að baki útgjaldajöfnunarframlagi. Enda er meginmarkmið breytinganna einmitt að bæta jöfnunina. Mögulega liggur gallinn í landfræðilegum forsendum og líklega er ekkert tekið tillit til helmingamoksturs. Auðvelt er að fá upplýsingar um snjóalög hjá Veðurstofu en alþekkt er að þau eru mikil t.d. á norðanverðum Vestfjörðum og Norðausturlandi. Vegagerð getur gefið upplýsingar um helmingamoksturskerfið. Þá mætti fara yfir ársreikninga sveitarfélaga síðustu 5 eða 10 ár og sjá rauntölur á moksturskostnaði eftir landsvæðum til samanburðar.*



# GRÝTUBAKKAHREPPUR

Túngötu 3 – 610 Grenivík – Sími 414-5400

www.grenivik.is

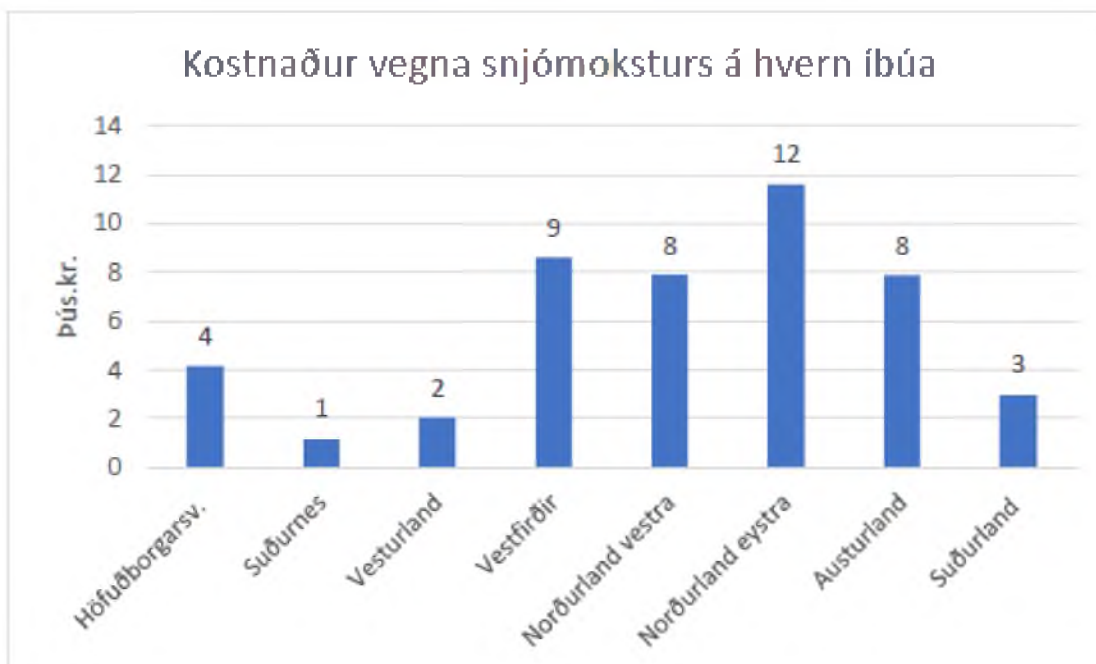
*Að sveitarfélög á Snæfellsnesi geti verið með ámóta háa eða hærri stuðla vegna snjómoksturs en sveitarfélög á norðanverðum Vestfjörðum eða við utanverðan Eyjafjörð, bendir til að forsendur séu ekki réttar að baki stuðlunum.*

*Dæmi um stuðla vegna snjómoksturs, allir í plús:*

Stykkishólmur	0,0265
Grundarfjörður	0,0232
Snæfellsbær	0,0492
Ísafjörður	0,0169
Súðavík	0,0270
Dalvíkurbyggð	0,0432
Grýtubakkahreppur	0,0315

Í svörum ráðuneytis í „Skýrslu um samráð“ er jöfnun vegna helmingamoksturs hafnað, þar sem þá muni sveitarfélög mögulega fara að moka snjó að óþörfu þar sem hvati geti myndast í kerfinu. Í fyrsta lagi er afar ólíklegt að framlög sem myndast vegna snjómokstursþyngdar dugi fyrir nema litlum hluta af þeim kostnaði sem af hlýst. Í öðru lagi skal enn minnt á „búsetufrelsi“ þ.e. ef meining á að vera á bak við orðið, hlýtur að þurfa að bæta skilyrði til búsetu í þeim sveitarfélögum þar sem helmingamokstur er stór þáttur. Hann snýst um að íbúar komist til skóla og vinnu, raunar í mörgum tilvikum eftir malarvegum. Á því er síðan ekki heldur að sjá bót næstu áratugi m.v. samgögnuáætlun. Hér virðist því stefna ráðuneytis um „búsetufrelsi“ ekki ná til dreifðra byggða t.d. í sveitarfélagi eins og Þingeyjarsveit. Að það sé bæði óþarfi að leggja vegi bundnu slitlagi og einnig að moka þá að vetri, setur stefnu um jafna þjónustu óháð búsetu í sérkennilegt samhengi.

Í „skýrslu um samráð“ er einnig fjallað um stuðla vegna snjómoksturs og hafnað að endurskoða þá. Í skýrslunni er eftirfarandi mynd sem sýnir snjómoksturskostnað pr. íbúa eftir landshlutum:





# GRÝTABAKKAHREPPUR

Túngötu 3 – 610 Grenivík – Sími 414-5400  
www.grenivik.is

Á henni kemur fram að moksturskostnaður á Norðurlandi eystra er 6 sinnum meiri á íbúa en á Vesturlandi. Í því ljósi er þeirri spurningu enn ósvarað, hvernig t.d. Snæfellsbær getur fengið hærri stuðul í plús en sveitarfélög við Eyjafjörð þar sem snjóþyngsli eru hvað mest á landinu. Þetta þarf að skoða og leiðrétta ef villa finnst.

Sveitarstjórn ítrekar því tillögu sína úr fyrri umsögn:

**Lagt er til:** *Að forsendur að baki jöfnunar vegna snjómoksturs verði uppfærðar og horft meira til þess hvar snjóþyngd er mest og raunkostnaður við snjómokstur hæstur.*

Ekki er borið við í „skýrslu um samráð“ að svara síðustu tillögu sveitarstjórnar í fyrri umsögn en hún var þessi:

*Sveitarstjórn telur, að þar sem mjög ákveðið er horft til stefnu um sameiningar og stækkun sveitarfélaga, beri að horfa til fleiri þátta í stefnumótun á sveitarfélagastigi. Í Grænbók/Hvitbók og áður í stefnumörkun, er lögð áhersla á að sveitarfélög geti ein og sjálf staðið að verkefnum sínum, fremur en að sinna þeim í samstarfi, með þjónustusamningum eða í byggðasamlögum. Dæmi um slík verkefni eru fráveita, vatnsveita, sorphirða og brunavarnir. Sum eru verkefnin fjármögnuð með þjónustutekjum en ekki t.d. brunavarnir.*

*Á síðustu árum hefur ríkið með breyttum lögum/reglugerðum um rekstur slökkviliða, lagt mjög auknar byrðar á sveitarfélög án þess að tekjur komi á móti. Þyngst leggjast þessar byrðar á minni sveitarfélög sem standa ein að rekstri sinna slökkviliða, t.d. vegna landfræðilegra aðstæðna og fjarlægða.*

**Lagt er til:** *Að sveitarfélög sem reka slökkvilið ein en ekki í samstarfi með öðrum fái útgjaldastuðul í plús. Er það í samræmi við stefnumörkun um að sveitarfélög standi sjálf að þjónustu, og kemur örlítið til móts við stórauðnar kvaðir af hendi ríkisins í málaflökknum sem hafa verið innleiddar án þess að nokkur tekjuauki komi á móti.*

Til frekari áréttingar, verður að benda á þessa þversögn í stefnumótun fyrir sveitarfélagastigið. Ítrekað er því haldið fram að smáu sveitarfélöggin verði að stækka svo þau geti sinnt grunnþjónustu sinni ein og óstudd, enda sé slæmt og ólýðræðislegt að reka þjónustu í samstarfi, með þjónustusamningum eða í byggðasamlögum.

Í því ljósi má nefna að í sjö stærstu sveitarfélögum landsins búa nú um 75% af íbúum landsins. Þar er mikilvæg grunnþjónusta þó almennt rekin í miklu samstarfi, jafnvel enn frekar en hjá hinum smærri. Það er vegna hagkvæmni og ættu ekki að gilda önnur lögmál um rekstur minni sveitarfélaga en hinna stærri.

Sveitarfélögin hafa viðamikið samstarf í t.d. veitumálum. Aðeins eitt af þessum sjö rekur eigið slökkvilið. Grýtabakkahreppur með sína 400 íbúa rekur hins vegar einn og sjálfur sína vatnsveitu, fráveitu og slökkvilið. Svo er um fleiri minni sveitarfélög og ræðst það af landfræðilegum aðstæðum sem ekki breytast við sameiningar.

Sveitarstjórn sækir lokaorðin í fyrri umsögn og ítrekar þau hér.





# GRÝTUBAKKAHREPPUR

Túngötu 3 – 610 Grenivík – Sími 414-5400

[www.grenivik.is](http://www.grenivik.is)

*Sveitarstjórn telur að með þeim breytingum sem hún leggur til, verði þörf fyrir sérstök byggðaframlög minnkuð sem hlýtur að teljast æskilegt. Einnig að þessar breytingar færi líkanið nær þeim markmiðum sem sett hafa verið um sjálfbærni sveitarfélaga, stefnumótun á sveitarfélagastiginu og þróun þess, og einnig nálgist líkanið betur grunnhlutverk sjóðsins.*

Grenivík 24. nóvember 2023,

F.h. sveitarstjórnar Grýtubakkahrepps,

*Þróstur Friðfinnsson*, sveitarstjóri