

**Frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, 478. mál.  
Umsögn Súðavíkurrepps.**

Súðavíkurreppur hefur þegar skilað inn umsögn vegna málsins á fyrri stigum. Hefur þegar verið vikið að þeirr sýn á Jöfnunarsjóð og tilurð hans, að hann eigi að vera tekjujöfnunartæki sem verður í eðli sínu flókið ef það á að virka, enda hefur hann verið í þeirri mynd um langt skeið. Hefur enda jöfnun úr sjóðnum deilt til þeirra 64 sveitarfélaga sem nú eru og áður miklu fleiri sveitarfélaga. Sveitarfélögin eru jafn ólík og þau eru mörg, bæði að stærð og gerð og möguleika til tekjuöflunar og „sjálfbærni“. Þá hafa sömu sveitarfélög misjafnar og ólíkar skyldur þrátt fyrir lögboðin verkefni, enda leggjast þau misjafnlega á þau eftir fyrri breytum; stærð, gerð og samsetningu og jafnvel staðsetningu á landinu.

**Nýtt og einfaldaðra regluverk og betri jöfnun.** Í sjálfu sér er hér ekki fundið að því að kappkostað sé að breyta og einfalda sjóðinn og úthlutunarreglur hans, enda er að því látið að keppikeflið sé frekari jöfnun en áður hefur sést. Undir slíkt markmið hljóta allir að taka. Við greiningu hefur verið fundið út að „ofjöfnun“ hafi átt sér stað til ákveðinnar gerðar sveitarfélaga, einkum fámennra sveitarfélaga sem orðin eru óæskilegar breytur í sveitarfélagajöfnunni. Að mati þess hóps sem hefur greint jöfnun úr sjóðnum er það niðurstaðan sú að sama sakapi hafi setið eftir réttmæt jöfnun til einkum millistórra, fjölkjarna sveitarfélaga. Og þá er nýtilkomið höfuðstaðaálag sem getur numið um 2,5% af heildarumfangi sjóðsins. Ekki þykir tiltökumál að leggja í það 2,5% af heildarframlögum sjóðsins en um leið og talið er í lagi að framlög til einstaka sveitarfélaga skerðist um tugi prósentu þar sem tekjuöflunarmöguleikar eru ekki miklir fyrir. Er t.a.m. framlag til höfuðstaða meira umfangs en fer til 10 minnstu sveitarfélaganna í heild.

**Allt skýrt og kristaltært.** Undirritaður hefur fengið greinargóðar útskýringar á þessu ferli öllu og hvað vinnist með því, þ.e. að jafnað verði frekar til millistórra sveitarfélaga sem eru fjölkjarna og nokkuð ósjálfbær í daglegu tali eins og undirritaður skilur það. Niðurstaðan verður sú að það sem upp á vantar verði einkum fundið hjá fámennum sveitarfélögum sem hafa notið „drjúgum“ úr sjóðnum. Framangreint hefur auðvitað ekkert með það að gera að lagt hefur verið að fámennum sveitarfélögum að sameinast öðrum svo útkoman verði öflugri sveitarfélög með að minnsta 1000 íbúa. Því hefur áður verið svarað og sér stað í *Skýrslu um samráð – Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga*.<sup>1</sup> Kemur þar nokkuð skýrt fram að sjóðnum verði beitt í því markmiði að gera rekstur sveitarfélaga undir 1000 íbúa óhagkvæman. Tilvitnun í Skýrslu um samráð- Endurskoðunu á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, bls. 6: *Á hinn bóginn er bent á að það skiptir miklu máli að fyrirkomulag úthlutana úr Jöfnunarsjóði skapi ekki neikvæðan hvata til rekstrarlegs aðhalds og sameininga hjá sveitarfélögum. Smærri sveitarfélög sé að fá hlutfallslega hærra framlög úr Jöfnunarsjóði en þau stærri og er þannig tilvist óhagkvæmra, smærri sveitarfélaga viðhaldið á kostnað þeirra sem hagkvæm eru. Þetta sé til þess fallið að tefja fyrir hagræðing á sveitarstjórnarstiginu og draga úr hvötum fyrir sveitarfélög til að leita leiða til að nýta skattfé sem best. Breytingar á þessu fyrirkomulagi séu því nauðsynlegar.*

**Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.** Í þessu samhengi er vert að benda á hlutverk sjóðsins enn og aftur – hann heitir Jöfnunarsjóður – til jöfnunar á aðstöðumun. Ekki stýritæki til þess að hafa áhrif á fjölda eða gerð sveitarfélaga. Sveitarfélög eru samfélög fólks – stjórnvöld, ekki andstæðingar ráðuneytis eða annarra sem vilja hafa áhrif á sveitarfélagagerð. Bara svo það sé sagt. Fólk sem byggir fámenn sveitarfélög kaus ekkert endilega að vera staðsett á stöðum sem hafa farið gegnum hnignun atvinnulífs eða aðrar

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/154/154-718.pdf>

þrengingar – það bara býr þar og bjó, mannfæð eða aðrar breytur í gerð sveitarfélaga er ekki val íbúa. Haft skal í huga að öllum gerðum fylgja afleiðingar. Þetta er mjög vond byggðastefna og á eftir að skýra sig sem slík, því miður. Og þá kannski að lögfræðinni. Það er fortakslaust forboðið að vinna beint gegn sveitarfélögum með þessum hætti samkvæmt *Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga*.<sup>2</sup> Þrátt fyrir að þessu sé svarað í tilvitnaðri skýrslu um samráð, þá verður ekki hjá því litið að þetta er beinlínis bannað. Bæði er þessi viðleytni bönnuð samkvæmt sáttmálanum og þetta er enn í sveitarstjórnarlögum, bæði fortakslaust og skýrt sbr. 3. gr. sveitarstjórnarlaga, en greinin gengur út á það að markmið þeirra (sveitarstjórnarlaganna) sé að viðhalda sjálfstæði sveitarfélaga og sjálfstjórn.<sup>3</sup>

Ýmislegt jákvætt kemur þó fram í þeirri greiningu sem hér var vitnað til, enda ljóst að þar er svarað einhverju af því sem ratað hefur inn í umsagnir á fyrri stigum í samráðsgátt. Hvort heldur sem það er opinberun á einarðri stefnu að gera fámennustu sveitarfélögin ósjálfbær fjárhagslega, eða að tekið sé tillit til einhverra ábendinga sem eru margar mjög réttmætar. Margt í stefnumörkun er þess vert að taka undir það og í raun allt gott um það að hafa jákvæða hvata til sameiningar sveitarfélaga, mæta höfuðstaðaálagi og ná betur utan um ólíka gerð sveitarfélaga þegar kemur að jöfnunarhlutverki. En kapp við það markmið að ná fram breytingum hefur að mati undirritaðs borið forsjá ofurliði.

**Ólík sveitarfélög öll sett undir sama hatt:** Þrátt fyrir að sum sveitarfélög hafi haldið rekstri réttu megin við skuldahlutfall og önnur ekki, verður þeim ekki jafnað saman að öllu leyti varðandi afkomu á ástæðu þessa. Til þess þyrfti í raun að skoða meira útgjaldahliðina en ekki bara innstreymi frá Jöfnunarsjóðnum. Í hvað hafa þeir peningar farið væri kannski frekar skoðunarefni og vænlegt til þess að finna réttláta jöfnun þegar regluverki sjóðsins er beitt. Aðhald og ráðdeild verður seint verðlaunað, hvorki hjá ríkisrekstri eða á sviði sveitarfélaga. Öll sveitarfélög landsins hafa gengið í gegn um sínar þrengingar og uppgangstíma, en hvernig á er haldið í hvort sem er vaxtarskeiði eða samdrætti ræður miklu um framhaldið. Greining á því hvað sligar rekstur sveitarfélaga er ekki til þannig að mark sé á takandi. Á vettvangi sveitarstjórnarmála er títtnefnt að yfirfærsla skóla og félagsþjónustu séu þau atriði sem hæst ber. Vel má undir það taka, en það er ekki eina ástæða rekstrarvanda. Rekstrarvandi er óháður stærð og virðist sem þar megi sér stærðarhagkvæmni lítils. Það er dýrt að skulda og skuldsetja nettan rekstur. Um þessar mundir fer um 10. hver króna skuldsettra sveitarfélaga í annað en rekstur eða framkvæmdir. Gildir þar einu hvort um er að ræða skuldir fortíðar eða nýjar. Að sníða stakk eftir vexti getur verið áskorun og má sín lítils í áföllum, en að jafnaði þarf það að vera leiðarljós.

Fátítt er að skoðað sé ofan í kjölinn hverjar séu orsakir rekstrarvanda, enda kemur ráðdeildin jafnan ekki til fyrir en þrengir að. Í mörgum tilvikum hefur mikið unnist í viðsnúningi og er vel.

---

<sup>2</sup> [Stjórnarráðið | Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga \(stjornarradid.is\)](#)

<sup>3</sup> 3. gr. *Markmið laganna og forsendur*.

Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Lögin byggjast á þeim forsendum að:

1. sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins,
2. skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,
3. sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,
4. afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,
5. sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja.

**Fámenn sveitarfélög og mikilvægi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.** Súðavíkurreppur er eitt þeirra sveitarfélaga sem rataði í fréttirnar eftir að hafa skilað álitni til Innviðaráðuneytis um getu til þess að sinna lögbundnum og ólögbundnum skyldum sínum. Var það að sönnu, þrátt fyrir að vera tekið út fyrir sviga með 9 öðrum, ágætis naflaskoðun og nýtist vonandi við síðari tíma úrlausnir. Hins vegar segir þetta eitthvað um þau 10, en ekkert um hin 54 sveitarfélögin eða hvernig þau standast sama próf. Niðurstöðunni eru gerð skil í frétt dags. 13. nóvember 2023 á heimasíðu Innviðaráðuneytis með sláandi fyrirsögn: *Ljosi varpað á veikleika fámennra sveitarfélaga.* Greiningin þykir sýna fram á að þau sveitarfélög geti ekki rekið eigin velferðarþjónustu og hafi jafnan útvistað henni til stærri nágranna, séu ekki sjálfbær um íbúafjölgun með náttúrulegum leiðum og viðlíka. Staðreyndin hér í Súðavíkurreppi er allt önnur en birtist í fréttinni.

**Veikleikar.** Í Súðavíkurreppi var rekin félagsþjónusta um skeið með Bolungarvíkurkaupstað þar sem jafnræði var með aðilum um þann rekstur og fyrirkomulag – Félagþjónustan við Djúp. Vegna ágreinings um ágæti þeirrar þjónustu var samningnum sagt upp af hálfu Súðavíkurrepps. Eðlilega var leitað til nágranna í Ísafjarðarbæ um samvinnu, enda er þetta málaflökur sem mikilsvert er að ná saman um hagræðingu og skilvirka beitingu. Og þjónustan mátti ekki rofna. Slíkt samstarf er í gangi í dag og er það metið Súðavíkurrepp til hnjóðs en líkast til viðmið til mæringar Ísafjarðarbæ. Greitt er samkvæmt hlutdeild miðað við höfðatölu og Súðavíkurreppur inni með alla þá þjónustu sem Ísafjarðarbær hefur upp á að bjóða. Og gott betur – reglur sveitarfélaganna eru samræmdar. En ergo – greining ráðuneytis er sú að hér hafi félagsþjónustu verið útvistað vegna vangetu Súðavíkurrepps til þess að sinna þessu lögbundna hlutverki. Undirritaður, með bakgrunn í barnavernd, lögfræðingur, taldi þessu betur borgið í „fjölmenni og fjarlægð“ þar sem þetta er einn viðkvæmasti málaflökurinn sem sveitarfélög sinna. Súðavíkurreppur greiðir hlutdeild í rekstri félagsþjónustunnar en öll stöðugildi eru innan Ísafjarðarbæjar. Fulltrúi Súðavíkurrepps er samkvæmt samningi með aðkomu. Það eitt og sér endurspeglar það af hverju sveitarfélagið ætti að hafa eitthvað tilkall í Jöfnunarsjóð. Greitt er fyrir þessa þjónustu en útsvar fyrir alla vinnu og utanumhald fer til Ísafjarðarbæjar. Svona er þetta í grunninn, hvort sem okkur líkar betur eða verr. Engin opinber störf eru í Súðavíkurreppi utan þess sem sveitarfélagið sjálft stendur fyrir. Þjónusta og þjónustusókn er greidd en aðstöðugjöld fara annað. Til hvers er Jöfnunarsjóður ef ekki til þess að taka þennan halla? Og svona er þessu farið með flest önnur fámenn sveitarfélög. Og af hverju ætli þau hafi þannig hlutfallslega meira úr sjóðnum en önnur, stærri og fjölmennari sem halda utan um alla grunnþjónustu? Maður spyr sig. Fámenn sveitarfélög hefðu góðfúslega bent á sína veikleika sjálf, enda þekkja þau sig best og íbúar þeirra.

**Þessi tíu fámennustu:** Tvö af þessum 10 sveitarfélögum njóta ekki tekna úr Jöfnunarsjóði og eru að mestu sjálfbær fjárhagslega. Mannfæð hefur þó markað þjónustustig að mestu leyti og samstarf er við nágrannasveitarfélög um lögbundna og ólögbundna þjónustu. Það er þeim til lasts í samantekt ráðuneytis, en þykir fínt þegar sveitarfélög eru stærri. Fjöldmörg sveitarfélög hafa um stóra þætti samvinnu, en kannski kristallast þetta í stærðinni: Minni verkefni eru nógu stór til samlegðar fyrir fámenn sveitarfélög meðan slík verkefni þykja viðráðanleg í þeim stærri. Þar snýst þetta um sorp, samgöngur, barnavernd, hitaveitu og svo mætti lengi telja. Ekki er það metið þeim stærri til lasts þó þessi samvinna sé. En sýni fámenn sveitarfélög ráðdeild í rekstri með samlegð er það að sönnu þeim til háðungar. Varpa mætti upp þeirri spurningu hvort stærri sveitarfélög hafi einfaldlega ekki næga yfirisýn yfir þessa málaflökka til þess að reka þá af hagkvæmni? Og mörg þeirra njóta framlags frá minni nágrönnum og um leið útsvarstekna ofan á og njóta því tvöfaldrar hagræðingar.

Og ef einhvers staðar kemur í vandan stað er það í fámennum sveitarfélögum sem ekki hafa mikla möguleika á hagræðingu eða frekari tekjuöflun til að mæta samdrætti frá úthlutun Jöfnunarsjóðs. Samrýmist það hlutverki ráðuneytis málaflokksins að leggja enn stein í götu þessara sveitarfélaga þegar skoðað er markmiðsákvæði sveitarstjórnarlaga og Evrópuráðssáttmálinn? Hér fer ekki saman hljóð og mynd og aðdragandi og umfjöllun er ekki í neinu samræmi við þann veruleika sem fólk og sveitarstjórnir þeirra 10 sveitarfélaga standa frami fyrir.

**Margt gott sem hægt er að bæta:** En er þetta raunverulega svona slæmt frumvarp eins og umsagnir þeirra sem skertir hafa verið fyrirsjáanlega í nýrri nálgun á regluverkið? Hvað er það sem er svona gagnrýniverð við breytt og betra og einfaldara kerfi og undirritaður hefur þegar bent á í umsögn? Fámennustu sveitarfélög landsins eru skilgreind nú sem 10 sveitarfélög undir 250 íbúa. Af þeim eru 4 á Vestfjörðum. Heildarframlög til þessara sveitarfélaga áætlað fyrir árið 2024 eru **891.529.952.- kr** á sama tíma og höfuðstaðaálag sem yrði keyrt út úr sjóðnum með nýju módeli eru kr. **1.041.616.529.- kr**. Undirritaður hefur ekki forsendur til þess að lasta höfuðstaðaálag. Þetta hefði vel mátt gera með því að auka umfang sjóðsins sem því nemur í stað þess að færa frá „ofjöfnuðum“ sveitarfélögum stóran hluta þess framlags sem hefur gert þeim kleyft að standa undir rekstri til langs tíma. Og kannski, mögulega, hefði verið hollt að taka línulega naflaskoðun á hlutverk sveitarfélaga af öðrum stærðum en bara fámennustu sveitarfélaganna. Greina þau og getu þeirra til þess að standa undir lögbundinni og ólögbundinni þjónustu og hlutverkum. Greina veikleika þeirra og styrkleika áður en ráðist var í kollvörpun á módelinu sem stuðst hefur verið við. Það næst meiri hagræðing í krónum talið í tiltekt í stórum sveitarfélögum en fámennum. Svo einfalt er það.

**Hér hefur verið fyrir róða kastað sjálfstæði sjóðsins** og tilvist hans hefur þar hitt fyrir hallarbyltingu sem hefur það að markmiði að jafna með nýjum hætti. Raddir þeirra fámennu mega sín lítils í því umhverfi sem markar samráðið um breytingar á sjóðnum. Ekki hefur farið mikið fyrir fulltrúm þeirra í vinnu að baki endurskoðun. Það er á mannamáli það sem er að gerast í þessu umhverfi og hefur lítt með jöfnunarhlutverk sjóðsins að gera. Afl atkvæða um áherslur ræður þar í stað þess hlutverks sem sjóðurinn hafði frá því honum var komið á fót. Ekki það að hann hafi verið fullkominn og sú úthlutun sem að baki er hafi verið sú eina rétta. Þetta finnst undirrituðum kannski gagnrýniverðast af því sem finna má að. Ekki svo að skilja að allt sé þetta alvont, enda er undirritaður þrátt fyrir allt áhugasamur um útkomu eflingar sveitarstjórnarstigsins. En rangindin felast í eflingu sumra en aðför að öðrum. Fólk og möguleikum þess til þess að njóta þjónustu og búsetufrelsis.

**Að lokum.** Undirritaður fagnar þeim áföngum í rétta átt sem er að finna í *Skýrslu um samráð – Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga*. Ýmislegt kemur þar fram sem sýnir að umsagnir hafa hlotið í það minnsta skoðun og þeirri gagnrýni eða jákvæðni er mætt. Ber að fagna því og gerir yfirbragð raunverulegs samráðs sýnilegt, en tilfinningin fyrir aðdraganda þess er þó eilítið myrkara. Hér er tækifæri til þess að gera ágætis frumvarp enn betra. Fylgja eftir einföldun móðelsins og láta jöfnun ná þeim markmiðum sem virðist hafa mistekist í núverandi kerfi, sem er að sögn hvatinn að þessari vinnu. Hafið Evrópuráðssáttmálann sem skugga yfir verkinu og virðið markmið sveitarstjórnarlaga. Þannig má ná fram góðu frumvarpi sem endar í lögum. Þau sveitarfélög sem hafa notið ofjöfnunar munu bara sitja við það og sæta skerðingum, en vonandi skapar það meiri hamingju fyrir sem flesta.

Fyrir hönd Súðavíkurhrepps,

Bragi Þór Thoroddsen – sveitarstjóri.