

Minnisblað

Til: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

Frá: Byggðastofnun

Efni: Þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hefur óskað eftir álitum Byggðastofnunar á tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem ráðherra hyggst leggja fram á komandi þingi. Það er að mati Byggðastofnunar mikið ánægjuefni að fram sé komin tillaga að slíkri stefnumótun. Það er í góðu samræmi við ný vinnubrögð á sviði stefnumótunar opinberra aðila þar sem lögð er áhersla á samþættingu áætlana og samvinnu þvert á málaflokka.

1. Framtíðarsýn og meginmarkmið fyrir árin 2019-2033

Tekið er fram í greinargerð með áætluninni að sérstaklega skuli horft til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í lögbundinni byggðaáætlun og sóknaráætlunum. Áætlunin ber þess glögg merki, en framtíðarsýn hennar og meginmarkmið eru:

- að þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins
- sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt.

Þessar áherslur kallast með skýrum hætti á við sömu þætti og fjölmargar aðgerðir í núgildandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024 sem samþykkt var af Alþingi um mitt ár 2018.

Í kaflanum um framtíðarsýn og meginmarkmið er lýst fjölpættum áherslum til að ná m.a. markmiðum um sjálfbærni. Sveitarfélög eru og verða ævinlega hornsteinar í mótun og framkvæmd byggðastefnu á landsvísu og sveitarstjórnir minni byggðarlaga hafa sinnt ákveðnu byggðahlutverki. Það kann að vera ein af ástæðum mikillar andstöðu sveitarstjórna og íbúa í hinum minni byggðum gegn sameiningu sveitarfélaga að litið er svo á að þetta hlutverk muni hverfa eða minnka verulega við sameiningu í stærri sveitarfélög. Það væri því til mikilla bóta og leið til meiri sáttar um lágmarksíbúafjölda ef hlutverk sveitarfélaga til að verja hinar veikari byggðir væri skilgreint og sett fram jafnhliða ákvörðun um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Því væri að mati Byggðastofnunar eðlilegt að gera kröfu um það að sveitarfélög móti sjálf og geri grein fyrir sinni stefnu varðandi aðsteðjandi vanda um þróun byggðar innan marka viðkomandi sveitarfélags.



2. Aðgerðaáætlun 2019-2023

Byggðastofnun styður eindregið markmið um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga og telur það til þess fallið að efla sveitarstjórnarstigið og skjóta styrkari stoðum undi getu þeirra til að veita íbúum sínum betri þjónustu og annast lögbundin verkefni. Stofnunin hefur efasemdir um að nauðsynlegt sé að ná því markmiði í 2 þrepum og teldi heppilegra að 1000 íbúa viðmiði verði náð við kosningar 2026. Í einhverjum tilfellum kann að vera fljótlegt og einfalt að sameina sveitarfélög undir 250 íbúa marki stærra sveitarfélagi en í öðrum tilfellum þyrftu fleiri sveitarfélög að sameinast til að komast yfir hið endanlega lágmark og þá er tími til undirbúnings of skammur ef miðað er við 2022. Í greinargerð með tillögunni er ekki að finna nánari lýsingu á því hvernig markmiðinu verði náð að öðru leyti en því að tekið er fram að breyta þurfi sveitarstjórnarlögum.

Veglegur fjárhagslegur stuðningur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er nauðsynlegur til að styðja við markmið um sameiningar sveitarfélaga. Mikilvægt sé að hann fái til þess sérstaka fjármögnun frá ríkissjóði svo ekki þurfi að skerða hefðbundin framlög sjóðsins til sveitarfélaga til að fjármagna sameiningarstuðning. Ef ekki kemur til sérstaks fjárstuðnings ríkissjóðs má ætla að sveitarfélög sem uppfylla stærðarmörk nú þegar, og ekki munu sameinast öðrum, verði fyrir skerðingu á framlögum vegna fjárstuðnings við þau sveitarfélög sem munu sameinast.

Í kafla um fjármál og skuldaviðmið er gert ráð fyrir að skuldaviðmið verði lækkað úr 150% í 100%. Það er að mati Byggðastofnunar ekki nauðsynlegt. Í ljósi reynslunnar má áætla að ekki sé ólíklegt að stækkun sveitarfélaga fylgi hækkun skulda vegna aukinna framkvæmda, allavega tímabundið. Þótt sameining sveitarfélaga geti til lengri tíma litið leitt af sér hagræðinu í rekstri er ljóst að mjög víða þarf að kosta talsverðu til í uppbyggingu innviða og jafnvel til rekstrar fyrstu árin til að sameining sveitarfélaga takist eins og til er ætlast. Því er hætt við að lækkun skuldaviðmiðs geti unnið gegn markmiðum sem ætlunin er að ná með sameiningum, t.d. því að bæta þjónustu við íbúa með uppbyggingu innviða. Þetta tengist einnig markmiði um mótun aðgerðaáætlunar um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, en mikilvægt er að þau hafi fjárhagslega burði til að sinna verkefnum sínum vel. Þá mun stækkun og fækkun sveitarfélaga eðli máls samkvæmt hafa mikil áhrif á hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga og þörfina fyrir þau. Það er því mikilvægt að skilgreina upp á nýtt stöðu þeirra og hlutverk.

Í aðgerðatillögu eru lýtur að samskiptum ríkis og sveitarfélaga er áhugaverð tillaga um greiningu kosta þess að koma á fót gerðardómi að norrænni fyrirmynd sem taki til umfjöllunar álitæfni sem upp kunna að koma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Telja verður að þetta geti reynst jákvætt skref, en hafa ber í huga að sterk sveitarfélög eru best til þess fallin að stuðla að jafnræði í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Á meðal meginmarkmiða stefnumótandi byggðaáætlunar fyrir árin 2018-2024 eru jöfnun tækifæra til atvinnu og aðgengis að þjónustu. Þessar áherslur koma einnig fram með skýrum hætti í drögum að stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga, m.a. í aðgerðatillögu um fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni. Minna má á aðgerðatillögu í byggðaáætlun um störf án staðsetningar, en skv. henni er stefnt að því að 10% allra auglýstra starfa í ráðuneytum og stofnunum þeirra verði án staðsetningar árið 2024 þannig að búseta hafi ekki áhrif við val á starfsfólki í ráðuneytum. Byggðastofnun telur mikilvægt að hinar veikari byggðir njóti góðs af þessum markmiðum og möguleikum til starfa án staðsetningar.

Kafla um aðgerðaáætlun 2019-2023 (sem í kaflanum er síðan sett á ýmis tímabil) fylgir ekki tillaga að fjármögnun eða tekin afstaða til kostnaðar. Byggðastofnun teldi æskilegt að einhver fjárhagsleg sýn væri á aðgerðaáætlunina.

Það er von Byggðastofnunar að góð samstaða geti tekist um afgreiðslu tillögunnar á Alþingi.

Sauðárkróki 26. ágúst 2019
F.h Byggðastofnunar

Aðalsteinn Þorsteinsson, forstjóri