



Skorradalshreppur

Umsögn innviðaráðuneytisins

um álit sveitarstjórnar á stöðu sveitarfélagsins, getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum og um þau tækifæri sem felast í mögulegum kostum sameiningar sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Skorradalshreppur

Umsögn innviðaráðuneytis um álit sveitarstjórnar

September 2023

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©2023 Innviðaráðuneytið

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Sveitarfélagið	5
3. Lögbundin verkefni	6
4. Fjárhagur.....	7
5. Sameiningar	8
6. Niðurstaða.....	9

1. Inngangur

Sveitarfélögin gegna lykilhlutverki í að stuðla að velsæld okkar allra.

Þau fara ekki aðeins með staðbundna stjórnsýslu heldur gegna þau mikilvægu hlutverki í að stuðla að lýðræðislegri virkni, þróun og veitingu þjónustu með hliðsjón af þörfum íbúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Ríkisvaldið stuðlar að sjálfstæði sveitarfélaga með því að ýta undir getu þeirra til að sinna skyldum sínum gagnvart íbúum. Með því er vísað til *sjálfbærni* sveitarfélaganna til að standa að faglegri stjórnsýslu, hagkvæmum rekstri, þróun og veitingu lögbundinnar þjónustu og úrvinnslu annarra staðbundinna verkefna innan sveitarfélagsins ásamt því að takast á við framtíðaráskoranir.

[Sveitarstjórnarlög](#) kveða á um það markmið að íbúar í hverju sveitarfélagi verði aldrei færri en 1.000 talsins. Markmiðið er sett fram í þeirri trú að fjölmennari sveitarfélög eigi auðveldara með að veita íbúum sínum [lögbundna þjónustu](#) heldur en mjög fámenn sveitarfélög. Með lögbundinni þjónustu er átt við hátt í 80 þjónustupætti á borð við rekstur grunnskóla, frístundaheimila, félagsþjónustu og þjónustu við fatlað fólks. Að sama skapi eru fjölmennari sveitarfélög talin líklegri til að geta staðið undir sjálfbærri starfsemi heldur en fámennari sveitarfélög.

Í því skyni að stuðla að 1.000 íbúa markinu hefur sveitarfélögum með undir 250 íbúa verið falið að hefja formlegar sameiningarviðræður eða skila álit til innviðaráðuneytisins um getu sveitarfélagsins og kosti sameiningar við annað eða önnur sveitarfélög eigi síðar en 14. maí 2023. Með hliðsjón af ákvæðum sveitarstjórnarlaga þar að lútandi liggur hér fyrir umsögn ráðuneytisins um innsent álit Skorradalshrepps um ofangreinda þætti.

Í framhaldi af kynningu á álit sveitarfélagsins og umsögn ráðuneytisins um álit ber sveitarstjórn að eiga tvær umræður um hvort hefja eigi sameiningarviðræður við annað eða önnur sveitarfélög. Ef tekin er ákvörðun um að hefja ekki sameiningarviðræður geta minnst 10% kosningabærra íbúa óskað almennrar atkvæðagreiðslu um ákvörðun sveitarstjórnarinnar hafi slík atkvæðagreiðsla ekki þegar farið fram. Sveitarstjórn skal verða við ósk íbúa eigi síðar en innan sex mánaða frá því að hún berst og er niðurstaða atkvæðagreiðslunnar bindandi fyrir sveitarstjórn.

2. Sveitarfélagið

Í ársbyrjun 2023 bjuggu alls 75 íbúar í Skorradalshreppi, 34 karlar og 41 kona. Íbúasamsetning er svipuð og á landsvísu ef frá er talið hærra hlutfall eldri borgara.

Dalop Skorradals liggur að Borgarbyggð sem og landamerki hreppsins í norðri. Í suðri á sveitarfélagið land að Hvalfjarðarsveit, að mestu á fjalli, en vegasamband er að sumri um Geldingadraga suður í Hvalfjarðarsveit.

Atvinnuhættir í Skorradalshreppi eru helst landbúnaður, þar með talin skógrækt en einnig ferðamennska. Skorradalur deilir atvinnusóknarsvæði með Borgarbyggð og hluta Hvalfjarðarsveitar en engir landfræðilegir farartálmar eru á milli Skorradals og Borgarbyggðar með tilliti til nútíma samgönguhátta.

3. Lögbundin verkefni

Í álitni sveitarfélagsins kemur fram að Skorradalshreppur hefur falið Borgarbyggð ýmis grundvallar lögbundin verkefni sveitarfélagsins á borð við félagsþjónustu og rekstur leik- og grunnskóla með þjónustusamningi. Haft sé samráð við oddvita þegar stærrí mál komi upp. Hvorki er því svarað hvaða áhrif sveitarfélagið hafi á rekstur leik- og grunnskóla né hvort sameining við annað eða önnur sveitarfélög myndi fela í sér tækifæri til umbóta á umræddum sviðum. Á hinn bóginn er staðhæft að sameining við annað eða önnur sveitarfélög myndi ekki auka þjónustuna. Í nokkrum tilvikum er merkt við valmöguleikann *Á ekki við*, þ.á m. hvað varðar stuðningsþjónustu og frístundaheimili.

Minnt er á að eitt af meginmarkmiðum íslensks stjórnkerfis með tvískiptri stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga er að skapa íbúum tækifæri til að aðlaga þjónustu að þörfum íbúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Brýnt er að sveitarfélögin hafi bolmagn til að sinna lögbundnum skyldum sínum, standa vörð um aðkomu sína að mótun þjónustunnar, tryggja upplýsingamiðlun, aðgengi, faglega þjónustu og skýra ábyrgð gagnvart þjónustuþegum.

Jafnframt er vakin athygli á því að í þeim tilvikum þegar sveitarfélag færir lögbundið verkefni út fyrir hefðbundna stjórnsýslu þess og felur öðrum aðila að annast verkefnið, er ekki lengur um að ræða beint lýðræðislegt umboðssamband milli íbúa viðkomandi sveitarfélags og þeirra sem fara með stjórn verkefnisins.

Sveitarfélagið hefur ekki sett sér ýmsar stefnur sem sveitarfélaginu ber lögbundin skylda til að setja, svo sem loftslagsstefnu og reglur um afslátt af fasteignaskatti í samræmi við lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Sveitarfélagið skýrir skort á jafnréttisáætlun með því að engir launaðir starfsmenn séu hjá sveitarfélaginu. Athygli er vakin á því að sveitarstjórnir eru skyldugar til að setja sér jafnréttisáætlun að afloknum sveitarstjórnarkosningum sbr. 13. gr. laga um stjórnsýslu jafnréttismála nr. 151/2020. Í áætluninni komi m.a. fram hvernig unnið skuli að kynja- og jafnréttissjónarmiðum á öllum sviðum. Áætlun skuli taka til markmiða og aðgerða til að stuðla að jafnrétti og jafnri meðferð við ráðstöfun fjármagns, í þjónustu sveitarfélagsins og starfsmannamálum. Jafnréttisáætlunin skuli lögð fram til samþykktar í viðkomandi sveitarstjórn eigi síðar en ári eftir sveitarstjórnarkosningar, framvinda hennar rædd árlega í sveitarstjórn eftir það og hún endurskoðuð eftir þörfum.

4. Fjárhagur

Tekjur Skorradalshrepps eru með þeim hæstu meðal sveitarfélaga á landinu og ráða þar mest fasteignaskattar af frístundabyggðum í sveitarfélaginu. Þrátt fyrir þetta hefur rekstrarniðurstaða Skorradalshrepps verið neikvæð undanfarin ár, hvort sem litið er til A hluta eða samstæðu. Að sama skapi var veltufé frá rekstri neikvætt um tæpar 24 milljónir eða 18% tekna árið 2022.

Rekstrarkostnaður á mann, mældur sem samtala launa og annars rekstrarkostnaðar er með því hæsta sem gerist á landinu og var um 2,1 milljón króna á hvern íbúa árið 2022. Þrátt fyrir þetta er launahlutfallið tæp 12%, samanborið við ríflega 55% á landsvísu. Þetta ber vott um hve stórum hluta lögbundinna og lögheimilla verkefna sveitarfélagið úthýsir til annarra sveitarfélaga og þá líklega einnig samningsstöðu vegna þess. Möguleikar Skorradalshrepps til að ráða eigin gæfu í fjármálum takmarkast af þessu fyrirkomulagi. Lítil áhrif á framkvæmd og þar með kostnað þjónustunnar geta þannig bæði skert möguleika sveitarfélagsins til hagræðingar þegar þörf krefur en einnig veikt forsendur áætlanagerðar sveitarfélagsins.

Þrátt fyrir háar tekjur þarf sveitarfélagið að leita leiða til að draga úr viðvarandi taprekstri svo rekstur þess verði sjálfbær.

5. Sameiningar

Í álitinu kemur fram að helstu sameiningarkostir Skorradalshrepps séu Borgarbyggð eða Hvalfjarðarsveit, jafnvel Akraneskaupstaður. Fram koma efasemdir um að sameining af þessu tagi muni skila íbúum í sveitarfélaginu ávinningi.

Ráðuneytið bendir á að ýmis tækifæri felast í sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög. Öflugri stjórnsýsla fjölmennara sveitarfélags hefði meiri slagkraft til að standa að veitingu þjónustu innan sveitarfélagsins sjálfs. Með því væri í senn stuðlað að auknum áhrifum íbúa á mótun þjónustunnar, skýrari ábyrgð og hagkvæmni í rekstri og lagður væri grunnur að því að efla þjónustu, lækka útsvar og/eða byggja upp innviði í sveitarfélaginu. Þannig myndi stærri stjórnsýslueining stuðla að jákvæðum breytingum fyrir samfélagið. Í framhaldi af því væri stuðlað að fjölbreyttari íbúasamsetningu og þar með auknum tækifærum til framtíðar uppbyggingar.

Vakin er athygli á því að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitir fjárhagslegan stuðning við undirbúning sameininga sveitarfélaga.

6. Niðurstaða

Skorradalshreppur er annað fámennasta sveitarfélag landsins með 75 íbúa. Tekjur Skorradalshrepps eru með þeim hæstu á landinu, m.a. vegna tekna af frístundabyggð. Engu að síður hefur rekstrarniðurstaða sveitarfélagsins verið neikvæð undanfarin ár. Takmörkuð áhrif sveitarfélagsins á kostnað við þjónustu geta skert tækifæri þess til að stuðla að hagræðingar og veikt forsendur áætlanagerðar.

Eitt af meginhlutverkum sveitarfélags felst í því að þróa og veita íbúum nauðsynlega þjónustu frá vöggju til grafar. Skorradalshreppur hefur falið Borgarbyggð að sjá um mikilvæga þjónustubætti á borð við félagsþjónustu og rekstur leik- og grunnskóla fyrir hönd sveitarfélagsins. Ljóst er að slík útvistun dregur úr áhrifum sveitarfélagsins á þróun og veitingu þjónustunnar og rof verður á umboðssambandi milli íbúa og kjörinna fulltrúa í sveitarfélaginu, þó svo að samráð sé haft við oddvita þegar stærri mál komi upp. Með sama hætti kemur fram í kafla undir yfirskriftinni lögbundin þjónusta að sveitarfélagið hefur ekki sett sér ýmsar lögbundnar stefnur og bendir ráðuneytið á að vanræksla sveitarfélags við að setja sér lögbundnar stefnur og áætlanir kann m.a. að fela í sér að íbúar þess njóti ekki sambærilegrar þjónustu og réttinda og íbúar annarra sveitarfélaga.

Í ljósi framangreinds og skýrra markmiða sveitarstjórnarlaga um að skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á þeim verkefnum sem þeim ber að sinna, hvetur ráðuneytið sveitarfélagið til að huga að þeim tækifærum sem kunna að felast í sameiningu við önnur sveitarfélög.

Sameining sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög myndi í senn skapa tækifæri til að efla þjónustu við íbúa, auka fjárhagslega sjálfbærni og stuðla að frekari uppbyggingu innan sveitarfélagsins til framtíðar. Jafnframt myndi skapast tækifæri til aukinna áhrifa íbúa á mótun nærþjónustu.

