



Tjörneshreppur

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

Tjörneshreppur

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 Tjörneshrepps 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 Tjörneshreppi bjuggu 60 íbúar í ársbyrjun 2023, 31 karl og 29 konur.

Lýðfræðileg samsetning íbúa sveitarfélagsins skapa neikvæðar horfur fyrir náttúrulegt viðhald og fjölgun íbúa í sveitarfélaginu. Ætti íbúum að fjölga þyrfti sú fjölgun að öllum líkindum að verða með aðflutningi íbúa annarsstaðar frá.

Tjörneshreppur er umluktur Norðurþingi og er allt landsvæði sveitarfélagsins á sama atvinnusóknarsvæði og Húsavík, næsti þéttbýlisstaður. Engar náttúrulegar samgönguhindranir afmarka Tjörneshrepp frá Norðurþingi. Stærsti hluti þjónustu Tjörneshrepps er aðkeyptur og veittur af Norðurþingi.

Landbúnaður er einkennandi í atvinnuháttum sveitarfélagsins. Þá sækja íbúar Tjörneshrepps gjarnan vinnu út fyrir sveitarfélagið, t.d. til Húsavíkur.

3. Lögbundin verkefni

Í álitni Tjörneshrepps kemur fram að öðrum sveitarfélögum eru falin ýmis grundvallar lögbundin verkefni sveitarfélagsins með þjónustusamningi, svo sem félagsþjónustu, málefni fatlaðs fólks, leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila. Fram kemur að virkt samtal sé við félagsþjónustu Norðurlands um þjónustuna og þjónustusamningur sé uppfærður með reglulegum hætti. Með sama hætti geti sveitarfélagið haft áhrif á skólamál í gegnum samstarfssamning sinn við Norðurland og reglulega endurnýjun samningsins. Skólastefna Norðurlands gildir fyrir nemendur sveitarfélagsins líkt og nemendur Norðurlands.

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.

Bent er á að sveitarfélagið hefur ekki sett sér ýmsar stefnur sem sveitarfélaginu ber lögbundin skylda til að setja, svo sem loftslagsstefnu, stefnu um framkvæmd fjárhagsaðstoðar og stuðningsþjónustu. Fram kemur að farið sé að viðmiðum Norðurlands hvað varðar stuðningsþjónustu í öllum tilfellum. Engar reglur eru um úhlutun félagslegs húsnæðis og engu félagslegu húsnæði til að dreifa í sveitarfélaginu. Þá hefur sveitarfélagið hvorki sett sér svæðisáætlun né samþykkt um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu. Fram kemur að ákvörðunarvaldi félagsmálanefndar sé framvísað til sveitarstjórnar. Ungmennaráð er ekki starfandi í sveitarfélaginu því ómögulegt sé að manna ráðið.

Í álitinu kemur fram að verkefni á sviði dýraverndar og landgræðslu séu ekki í höndum sveitarfélaga. Ráðuneytið vill í því sambandi benda á sveitarfélög bera ákveðnar skyldur á sviði dýraverndar í lögum um velferð dýra nr. 55/2013 og landgræðslu í lögum um landgræðslu nr. 155/2018. Þar kemur m.a. fram að sveitarfélög skuli í samráði við Landgræðslu og aðra hagsmunaaðila vinna svæðisáætlun fyrir hvern landshluta ásamt því að hafa eftirlit með ástandi lands.

4. Fjárhagur

Tekjur Tjörneshrepps á hvern íbúa voru þær lægstu á landinu árið 2022, fjórðungi lægri en meðaltal á landinu öllu. Sveitarfélagið er svo gott sem skuldlaust en skilaði rekstrartapi sem nam 15% tekna árið 2022 og nam veltufé frá rekstri 2% af tekjum sama ár.

Samanburður á fjárhagslegum mælikvörðum Tjörneshrepps við önnur sveitarfélög gefur vísbendingu um að mjög takmörkuð starfsemi sé hjá sveitarfélaginu. Auk lágra tekna og skulda er launahlutfall afar lágt eða 23% tekna sem er vottur um að þjónusta sé að mestu leyti keypt frá nágrannasveitarfélögum.

Bókfært virði varanlegra rekstrarfjármuna sveitarfélagsins er það lang lægsta á hvern íbúa á landinu. Þá sýnir sjóðstremisýfirlit að síðustu átta ár hefur engin fjárfesting átt sér stað í varanlegum rekstrarfjármunum en það er algjört einsdæmi meðal sveitarfélaga landsins. Af þessu má ráða að þeir takmörkuðu innviðir sem eru til staðar í sveitarfélaginu séu í töluverðri viðhaldsskuld.

Í ljósi framangreinds og smæðar sveitarfélagsins býr Tjörneshreppur við töluverða fjárhagslega áhættu. Þannig gætu einstaka áföll eða skyndileg aukning á þjónustubörf íbúa sveitarfélagsins skapað verulegan vanda fyrir sveitarfélagið. Raunar er trúlegt að eðlilegur framtíðarvöxtur, t.d. með fjölgun barna myndi skapa veruleg fjárhagsleg vandamál fyrir Tjörneshrepp.

5. Sameiningar

Í álitinu er lýst einarðri afstöðu sveitarstjórnarinnar gegn sameiningu Tjörneshrepps við annað eða önnur sveitarfélög. Þó kemur fram að verði af sameiningu sé Norðurþing augljós kostur. Því er haldið fram að sameining við sveitarfélagið muni engum árangri skila. Þvert á móti telur sveitarstjórnin að sameining myndi fela í sér auknar álögur fyrir sveitarfélagið án nokkurs gróða á sviði þjónustu.

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. 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

Tjörneshreppur er annað fámennasta sveitarfélag landsins með 60 íbúa. Með hliðsjón af lýðfræðilegri samsetningu íbúa sveitarfélagsins er ljóst að fjölgun íbúa er fremur undir aðflutningi en náttúrulegri fjölgun íbúa komin.

Sveitarfélagið er umlykt Norðurþingi og engar náttúrulegar samgönguhindranir eru milli sveitarfélaganna tveggja. Tjörneshreppur kaupir mestan hluta þjónustu við íbúa af Norðurþingi.

Tekjur Tjörneshrepps á hvern íbúa voru þær lægstu á landinu árið 2022, fjórðungi lægri en meðaltal á landinu öllu og ljóst er að lágar tekjur geta valdið því að sveitarfélaginu gæti reynst erfitt að takast á við áföll og/eða skyndilega aukningu í þjónustubörf, t.a.m. vegna aðflutnings íbúa með ríka þjónustubörf.

Eitt af meginhlutverkum sveitarfélags felst í því að þróa og veita íbúum nauðsynlega nærþjónustu frá vöggju til grafar. Ljóst er að veiting mikilvægrar þjónustu sveitarfélagsins í gegnum Norðurþing og önnur sveitarfélög dregur úr áhrifum þess á þróun og veitingu þjónustunnar og rof verður á umboðssambandi milli íbúa og kjörinna fulltrúa í sveitarfélaginu. Þá 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.

