

Innviðaráðuneytið
Skrifstofa sveitarfélaga og byggðamála
Samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík, 14. apríl 2023

Efni: Drög að stefnu í málefnum sveitarfélaga (hvítbók) (mál nr. 72/2023).

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar hvítbók um sveitarstjórnarmál. Ráðið vísar einnig til fyrri umfjöllunar um málefni sveitarfélaga, meðal annars í riti sínu [Hið opinbera](#) og [greiningu um sveitarfélög](#). Viðskiptaráð skilaði umsögn um grænbók um sveitarstjórnarmál fyrir á árinu, en vill gjarnan ítreka neðangreindar athugasemdir um hvítbókina. Ráðið tekur heilshugar undir þau markmið að stuðla þurfi að öflugum sjálfbærum byggðum og sveitarfélögum um land allt, en til þess að svo megi verða þarf að gera breytingar á fjölda sveitarfélaga sem og fjármögnunarkerfi þeirra.

Af hverju þarf að ráðast í frekari sameiningar sveitarfélaga?

Þrátt fyrir að mannfjöldi sé svipaður og í einum landshluta á Norðurlöndunum er fjöldi sveitarfélaga mjög áþekkur. Í krafti stærðarinnar sér sveitarstjórnarstigið annars staðar á Norðurlöndunum í meginatriðum um grunnþjónustu við íbúa, ólíkt því sem tíðkast hérlendis. Ein forsenda þess að mögulegt sé að færa verkefni á sveitarstjórnarstig er að sveitarfélög séu í stakk búin til að veita umrædda þjónustu þannig að henni sé vel sinnt og ávinningur af tilfærslu verkefna verði tryggður.

Fámenni í íslenskum sveitarfélögum dregur almennt úr getu þeirra til að takast á við fleiri verkefni, en vísbendingar eru um að sum sveitarfélög hafi nú þegar ekki bolmagn til að sinna lögbundnum verkefnum. Til marks um það eiga sum þeirra samstarf um lögboðna þjónustu og dæmi eru um að þau hafi tekið við verkefnum af ríkinu með skilyrðum um að þau verði rekin í samstarfi, t.d. í tengslum við málefni fatlaðs fólks sem færð voru frá ríki til sveitarfélaga árið 2011, almenningsamgöngur og sóknaráætlanir. Þó ber að sjálfsögðu að hafa í huga að fjárhagur íslenskra sveitarfélaga er misjafn þannig að horfa þarf til fleiri þátta en íbúafjölda við mat á getu þeirra til að sinna þjónustu.

Þrátt fyrir að tekjur sveitarfélaga hafi vaxið um 31% á föstu verðlagi á milli árána 2014 og 2021 hefur afkoma þeirra versnað til muna. Þessi erfiða staða kallar á breytingar. Að óbreyttu hafa sveitarfélögin hvorki burði né getu til að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu og þá eru stórar áskoranir framundan. Aldurssamsetning þjóðarinnar breytist hratt með hækkandi hlutfalli eldri borgara og þjónusta við þá mun vega þyngra í rekstri sveitarfélaga. Á sama tíma lækkar hlutfall íbúa á vinnumarkaði, sem standa undir útsvarstekjum sveitarfélaga.

Undanfarið hefur verið nokkuð um sameiningar sveitarfélaga en þeim hefur fækkað um átta frá árinu 2018 og eru nú 64 talsins. Frá árinu 1950 hefur sveitarfélögum fækkað úr 229 en sameiningar hafa átt sér stað í rykkjum fyrir tilstilli stjórnvalda. Sameiningarhrina síðasta kjörtímabils kom í kjölfar þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun um málefni sveitarfélaga sem m.a. fól í sér sérstök sameiningarframlög. Viðskiptaráð telur fjárhagslegan stuðning við sameiningar vera jákvæðan en ljóst

er að núverandi fyrirkomulag Jöfnunarsjóðs dregur úr hvötum til sameininga og hagræðingar í rekstri. Viðskiptaráð telur rök standa til frekari sameininga sveitarfélaga. Forsendur til þess hafa batnað síðustu ár, til dæmis með ljósleiðaravæðingu og framförum í stafrænni stjórnsýslu sem skapa aukið hagræði í þjónustu á dreifbýlum svæðum. Að mati Viðskiptaráðs er frekari sameining sveitarfélaga almennt til þess fallin að jafna sveiflur og styrkja stöðir velferðarþjónustu á sveitarstjórnarstiginu. Þá er mikilvægt að í öllum landshlutum sé skapað hvetjandi umhverfi til verðmætasköpunar

Taka þarf stærri skref í lágmarksíbúafjölda

Í hvítbókinni er fjallað um að sveitarstjórnarlög muni kveða á um aðgerðir til þess að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga verði 1.000 íbúar, fyrir vorið 2027. Viðskiptaráð telur þetta skref í rétta átt, þ.e.a.s. að skerpt verði á núverandi ákvæði í sveitarstjórnarlögum sem felur einungis í sér að sveitarstjórnnum þar sem íbúar eru færri en þúsund beri að hefja formlegar sameiningarviðræður eða skila álitum um getu sveitarfélagsins til að annast lögbundin verkefni. Ráðið telur þó að taka þurfi stærri skref í þessum efnum og stytta til að mynda tímarammann til að ná fyrrgreindu markmiði.

Ráðið telur þá einnig viðmið um að sameina þurfi sveitarfélög of lágt. Í hvítbókinni er bent á þá staðreynd að 25% tekna sveitarfélaga með færri en 3.000 íbúa koma að meðaltali úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í samanburði við 9% af tekjum sveitarfélaga með fleiri en 10.000 íbúa. Viðskiptaráð telur því auðsýnt að í 1.000 íbúa markið sé of hógvært.

Við flutning málefna fatlaðs fólks til sveitarfélaga árið 2011 var talið rétt að miða við að slík þjónusta yrði veitt á þjónustusvæðum sem næðu til 8.000 manns. Rök fyrir þessu viðmiði eru að ekki væri talið rekstrarlega hagkvæmt fyrir fámennari sveitarfélög að standa ein að þjónustunni þannig að gæði væru nægilega tryggð. Tilgangur þjónustusvæða væri að tryggja faglega og fjárhagslega getu sveitarfélaga til að sinna verkefninu. Ljóst er að löggjafinn leit svo á að sveitarfélög með færri en 8.000 íbúa gætu síður sinnt þessari grundvallarþjónustu. Umrætt viðmið um lágmarksfjölda er áttfalt hærra en nú er lagt upp með sem leiðbeinandi stærð sveitarfélaga. Að því sögðu eru hér á landi dæmi um tiltölulega fámenn sveitarfélög sem standa vel. Þrátt fyrir almenna reglu um lágmarksstærð telur ráðið því rétt að horfa til fleiri þátta en lágmarksfjölda íbúa, þegar sveitarfélög geta sýnt fram á að þau geti staðið undir lögboðinni þjónustu og séu sjálfbær án aðstoðar frá öðrum sveitarfélögum og ríkinu í gegnum Jöfnunarsjóð.

Fyrirkomulag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Líkt og fram kemur að ofan fá fámennari sveitarfélög hlutfallslega mun hærri framlög úr Jöfnunarsjóði en þau fjölmennari og segja má að með sjóðnum sé tilvist lítilla og óhagkvæmra sveitarfélaga viðhaldið á kostnað þeirra sem eru hagkvæmari. Sjóðnum er ætlað að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur á grundvelli ýmissa laga og reglugerða auk vinnureglna sjóðsins, en óhætt er að fullyrða að umgjörð hans sé einkar ógagnsæ og flókin. Hvítbókin fjallar um endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og leggur fram markmið til að stuðla að markvissari og réttlátari úthlutun úr sjóðnum, og hvetur til þess að við breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga verði unnið frekar að því að betrubæta regluverk sjóðsins. Þá segir að breytingin muni fela í sér hvata til sameiningar sveitarfélaga og stuðning við sameinuð sveitarfélög.

Í samráðsgátt stjórnvalda liggur fyrir frumvarp um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðsins, en Viðskiptaráð fagnar því að loks hafi verið ráðist í endurskoðun á þessu fyrirkomulagi. Frumvarpið felur í sér margar jákvæðar og tímabrærar breytingar á jöfnunarfyrirkomulaginu. Mikilvægt er að fjárhagslegt jöfnunarkerfi sé hlutlægt og byggt á traustum mælikvörðum og forsendum, ef ætlunin er yfirhöfuð að starfrækja Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Jöfnunarkerfið má ekki rýra athafnafrelsi eða draga úr hvötum til umbóta og framfara.

Viðskiptaráð fagnar því að stefnt sé að því að leggjast í frekari endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðsins. Viðskiptaráð telur að réttast væri við þá endurskoðun að endurhugsa kerfið í heild og leggja niður Jöfnunarsjóðinn í skrefum. Ef horft er til tekjustofna sjóðsins ætti að mati Viðskiptaráðs meginhlutverk hans að vera að aðstoða sveitarfélög við að takast á við þau verkefni sem færð hafa verið yfir frá ríki til sveitarfélaga og auðvelda aðlögun að þeim breytingum. Í dag eru það rekstur grunnskóla og málefni fatlaðra sem um ræðir. Þau sveitarfélög sem búa við aðrar, sérstakar áskoranir í rekstri þarf e.t.v. að styðja en slíkt á ekki að standa öllum sveitarfélögum til boða, né á slíkur stuðningur að vera sjálfgefinn.

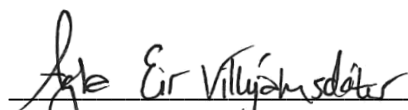
Í dag er staðan sú að rekstur sumra sveitarfélaga væri ósjálfbær ef ekki kæmi til verulegrar aðstoðar í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Auk þess þiggja mörg sveitarfélög gjaldfrjálsa sérfræðiráðgjöf frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og reiða sig á samstarf við nágrannasveitarfélög við veitingu lögbundinnar þjónustu. Það skýtur sannarlega skökku við að lögð sé áhersla á fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaga í hvítbókinni á sama tíma og hlutur Jöfnunarsjóðs er jafn stór og raun ber vitni. Tilvist sjóðsins og núverandi fyrirkomulag gerir vel reknum sveitarfélögum erfiðara fyrir að skila góðum rekstri til íbúa í formi lægri skattheimtu. Sveitarfélög í góðum rekstri hafa burði til að innheimta lægri skatta en önnur og hafa enga þörf á fjárhagslegum stuðningi sem önnur sveitarfélög og ríkissjóður standa straum af. Ljóst er að tilvist Jöfnunarsjóðs skapar ýmsa óæskilega hvata í rekstri sveitarfélaga og ærið tilefni er til þess að taka jöfnunarfyrirkomulagið til gagngerrar endurskoðunar.

Efla þarf þjónustu við barnaforeldra

Í hvítbókinni er fjallað um það markmið að stuðla að bættum hag ungra barna og fjölskyldna þeirra innan sveitarfélaga, rýna eigi þjónustu við börn og barnafjölskyldur fyrstu ár ævinnar í því skyni að bæta þjónustu við þennan hóp. Viðskiptaráð fagnar þessu enda nauðsynlegt að halda vel á spöðunum í þessum málaflokki. Eitt af mörgum lögbundnum verkefnum sveitarfélaga er að starfrækja leikskóla, en ekkert tímamark er þó sett á aldur barna við innritun í leikskóla. Mörg sveitarfélög tryggja börnum aðgang að leikskóla við 12 mánaða aldur, þegar rétti til fæðingarorlofs lýkur, en í mörgum sveitarfélögum þurfa börn að bíða til 24 mánaða aldurs eftir plássi.

Mikill mönnunarvandi blasir við leikskólastigi fjölmargra sveitarfélaga. Óásættanlegt er hversu seint og illa gengur að veita börnum leikskólapláss. Þetta hefur óneitanlega slæm áhrif á atvinnulífið með því að gera fólki erfitt fyrir að snúa til baka úr barneignarleyfi, en dregur umfram allt úr lífsgæðum fjölskyldna. Þá er hér um að ræða eitt mikilvægasta jafnréttismálið. Sýnt hefur verið fram á að barneignir hafi jákvæð áhrif á laun karla en neikvæð áhrif á laun kvenna. Konur taka almennt lengra fæðingarorlof og eru lengur frá vinnu. Rannsóknir hafa einnig sýnt að aukið framboð á barnagæslu greiðir leið kvenna á vinnumarkaði. Mikilvægt er að samvinna ríkis og sveitarfélaga sé öflug til að taka megi á þessum vanda.

Virðingarfyllt,


Agla Eir Vilhjálmsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs