



Innviðaráðuneytið  
Sölvhólgötu 7  
101 Reykjavík  
sent á samráðsgátt

Reykjavík, 14. apríl 2023

## Efni: Umsögn um hvítbók í málefnum sveitarfélaga

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 17. mars sl. Í hvítbókinni er að finna drög að stefnu til árána 2024 til 2038 og fimm ára aðgerðaáætlun. SA vísa til umsagnar um grænbók um sveitarstjórnarmál frá nóvember 2022 og árétta þær athugasemdir sem þar komu fram. Hvítbókin gefur SA tilefni til eftirfarandi athugasemda. Sérstaklega verður vikið að fjölgun opinberra starfa, leikskólamállum, fyrirkomulagi heilbrigðiseftirlits og röksemdum fyrir frekari sameiningum sveitarfélaga.

### 1. Hvatakerfi sveitarfélaga þarf að stuðla að hagkvæmni og sjálfbærni

Skilvirk stjórnsýsla og hófleg skattheimta eru meðal stærstu hagsmunamála atvinnulífsins. Skattlagning og opinber þjónusta er að stórum hluta í höndum sveitarfélaga og það er í þágu skattgreiðenda, sem og notenda þjónustunnar, að staðið sé að rekstri þeirra á skilvirkan og hagkvæman hátt.

Ríkar skyldur hvíla á sveitarfélögum lögum samkvæmt en aðstæður þeirra til að standa undir þeim eru ólíkar. Rekstur sumra þeirra væri raunar ósjálfbær ef ekki kæmi til verulegrar aðstoðar í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga. Nýverið sendi eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga athugasemdalista á 21 sveitarfélag vegna fjárhagsáætlunar þeirra fyrir árið 2023. Uppfylla áætlanir þeirra ekki öll þau lágmarksviðmið sem gerð eru til A-hluta sveitarfélaga, sem lögum samkvæmt öðlast gildi sitt á ný árið 2026 eftir að hafa verið vikið til hliðar út árið 2025 í kjölfar heimsfaraldurs Kórónuveiru. Ljóst er að margt í rekstri sveitarfélaga er ábótavant.

Tækifæri til hagræðingar á fjölmörgum sviðum opinberrar þjónustu hafa leitt til sameininga margra sveitarfélaga á umliðnum áratugum, en enn eru þættir í hvatakerfi sveitarfélaga sem stuðla að óhagkvæmum rekstri og vinna gegn þróun í átt að hagkvæmum og sjálfbærum einingum.

Íslenska sveitarstjórnarkerfið byggir í hnotskurn á miklum fjölda afar smárra sveitarfélaga og endurspeglar enn aðstæður íslensks samfélags á fyrri hluta 20. aldar. Í mörgum tilvikum er afleiðingin óhagkvæmni og óskilvirkni. Minnstu sveitarfélögin þurfa mikla þjónustu við daglegan rekstur og mörg reiða sig á samstarf við nágrannasveitarfélög við veitingu lögbundinnar þjónustu. Minni sveitarfélög telja sig þrátt fyrir það ekki nauðbeygð til sameiningar. Í því samhengi leika Samband íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga lykilhlutverk. Mikilvægt er að skapa rétta hvata í rekstri sveitarfélaga og lagaumgjörðin þarf að stuðla að hagkvæmni og



sjálfbærni. Í aðgerðaáætlun hvítbókarinnar má finna aðgerð sem miðar að endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Í nýlegri umsögn SA og Viðskiptaráðs Íslands um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er þeim fyrirætlunum fagnað og gerðar athugasemdir við það fyrirkomulag sem nú er í gildi.<sup>1</sup>

## 2. Verkefni sveitarfélaga

Starfsemi íslenskra sveitarfélaga er áskilin í stjórnarskrá Íslands og umgjörð um starfsemi þeirra mörkuð í sveitarstjórnarlögum. Þeim er falið að veita íbúum ýmsa lögbundna þjónustu en er einnig frjálst að ráðast í hvers kyns aðra starfsemi ákveði þau það, nema þeim sé það beinlínis óheimilt.

Sömu skyldur eru lagðar á herðar Reykjavíkurborgar, sem telur um 136.000 íbúa, og minnsta sveitarfélagsins, Árneshrepps, með aðeins 42 íbúa. Það er óraunhæft að fámenn sveitarfélög geti sinnt viðamiklum lögbundnum hlutverkum sínum gagnvart íbúum með fullnægjandi og skilvirkum hætti. Eftir því sem verkefnum sveitarfélaga hefur fjölgað hafa ákvarðanir orðið flóknari og aukinnar sérfræðipækkingar er krafist.

Reynslan sýnir að umbætur á sveitarstjórnarstiginu tengjast yfirleitt breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, þ.e. tilflutningi verkefna. Það krefst þess að sveitarfélög ráði sérfræðimenntað fólk til starfa til að geta staðið undir lögbundinni þjónustu. Fæst sveitarfélög búa þó yfir nægri sérfræðipækkingu til að sinna verkefnum sem ríkið hefur flutt til þeirra. Samkvæmt nýlegri rannsókn (Hlynsdóttir, 2019) voru sérfræðingar afar fáir og jafnvel engir í sveitarfélögum með færri en 1.000 íbúa. Þá eiga minni sveitarfélög í erfiðleikum með að sinna verkefnum sínum á hagkvæman og skilvirkan hátt. Faglega getu skortir til að sinna þessum verkefnum og hafa sveitarfélögin því mörg hver reitt sig á samstarf við nágrannasveitarfélög til að unnt sé að veita lögbundna þjónustu. Stærri sveitarfélögin eru á hinn bóginn sjálfbær í þessu tilliti. Fólksflutningar stuðla jafnframt að því að stærri sveitarfélög stækka og þau smærri minnka og bilið eykst stöðugt á milli bolmagns stærri og minni sveitarfélaga til að rækja lögbundnar skyldur.

Framangreint vandamál er ávarpað í hvítbókinni, fámennustu sveitarfélögin eiga í erfiðleikum með að ráða sérfræðinga til starfa þrátt fyrir að ekki skorti fjármagn. Þar spilar vafalaust inn í skortur á lögbundinni þjónustu sem litlum sveitarfélögum reynist erfitt að sinna. Í hvítbókinni miðar ein aðgerð að því að skilgreina hvaða þjónustu sveitarfélag þurfi að veita til að uppfylla lágmarksrétt íbúa til þjónustu. SA styðja þessa aðgerð og telja jafnframt rétt að skoða hvaða afleiðingar það hafi ef sveitarfélag nær ekki að uppfylla skilyrði lágmarksþjónustu. Að mati SA eruskýrar vísendingar um þörf á sameiningu sveitarfélaga.

---

<sup>1</sup> Sjá umsögnina hér: [https://samtok-atvinnulifsins.cdn.prismic.io/samtok-atvinnulifsins/3d227c52-05f9-4530-a4fa-43f5c9ec8df6\\_Ums%C3%B6gn+endursko%C3%B0un+%C3%A1+regluverki++J%C3%B6fnunarsj%C3%B3%C3%B0+sveitarf%C3%A9laga+m%C3%A1+nr.+64-2023.pdf](https://samtok-atvinnulifsins.cdn.prismic.io/samtok-atvinnulifsins/3d227c52-05f9-4530-a4fa-43f5c9ec8df6_Ums%C3%B6gn+endursko%C3%B0un+%C3%A1+regluverki++J%C3%B6fnunarsj%C3%B3%C3%B0+sveitarf%C3%A9laga+m%C3%A1+nr.+64-2023.pdf)



## 2.1 Dagvistun barna

Í samfélagi jafnra tækifæra ættu foreldrar að geta valið hvernig þau haga fjarveru frá vinnumarkaði vegna barneigna og því þarf að tryggja að úrræði séu til staðar frá þeim tíma er fæðingarorlofi lýkur. Bætt dagvistunarþjónusta kemur til móts við þarfir foreldra og skapar raunveruleg tækifæri til að jafna stöðu kynjanna. Eitt af lögbundnum verkefnum sveitarfélaga er að starfrækja leikskóla en þeim er hins vegar í sjálfsvald sett hvenær börn innritast. Þrátt fyrir að sífellt fleiri sveitarfélög veiti börnum aðgang að leikskólum við 12 mánaða aldur þurfa börn í mörgum sveitarfélögum að bíða til 24 mánaða aldurs.

Það er mikilvægt að sveitarfélögin bjóði börnum fyrr upp á leikskólapláss. Því verður eingöngu náð fram með skynsamlegri forgangsröðun fjármuna en tekjur sveitarfélaga hafa vaxið hratt með aukinni velmegun og hækkandi fasteignaverði. Hagræðingartækifæri leynast án efa í rekstrinum en t.d. mætti víðar huga að samrekstri leik- og grunnskóla eins og gefið hefur góða raun víða erlendis.

Á síðustu árum hafa tekjur leikskóla af leikskólagjöldum sem hlutfall af rekstrarkostnaði farið minnkandi. Lækkun á leikskólagjöldum getur dregið verulega úr getu sveitarfélaga til að brúa umönnunarbilið, enda hafa leikskólarnir þar með úr minni fjármunum að spila en ella. Þrátt fyrir að hugmyndir um gjaldfrjálsa leikskóla, sem jafnan eru ræddar, séu á margan hátt eftirsóknarverðar leggja SA ríka áherslu á að sett verði í forgang að loka umönnunarbílinu áður en farið er í aðrar breytingar.

Sveitarfélög hafa sjálfsvald um forgangsröðun fjármuna í starfsemi leikskóla. Ljóst er að sú forgangsröðun er misjöfn eftir sveitarfélögum og má því velta upp þeim möguleika hvort ekki sé nauðsynlegt að lögfesta skyldu sveitarfélaga til þess að tryggja dagvistunarplásspláss við lok fæðingarorlofs. Þannig mætti ábyrgjast forgangsröðun fjármuna í þetta verkefni og hvetja til hagræðingar á öðrum sviðum. Með þessu yrði sveitarfélögum þó ekki gert skylt að reka öll dagvistunarúrræði sjálf heldur verður að skoða málið í víðara samhengi svo sem með því að tryggja aðlaðandi umhverfi til fjölbreyttari rekstrar dagvistunar en borgarrekinnar. Aðalatriðið er að umönnunarbilið verði brúað strax frá lokum fæðingarorlofs og að sveitarfélögin leggi sín lóð á vogarskálarnar í því tilliti.

Að mati SA hefði hvítbókin átt að innihalda sérstaka aðgerð fyrir stefnumörkun í leikskólamálum. Um er að ræða knýjandi viðfangsefni sem leiðir af sér fleiri vandamál til lengri tíma ef ekkert er að gert strax.

## 2.2 Heilbrigðiseftirlit

Í 44. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 (hml.) segir að ekkert sveitarfélag skuli vera án heilbrigðiseftirlits. Heilbrigðiseftirliti er skipt í heilbrigðisnefndir og heilbrigðisfulltrúa. Heilbrigðisfulltrúar hafa umsjón með starfsleyfisgerð og eftirliti með efnavörum, hollustuháttum, matvælum, mengandi starfsemi og umhverfisgæðum innan heilbrigðiseftirlitssvæða.



Heilbrigðiseftirlit eru staðbundin stjórnvöld. Á Íslandi eru þar af leiðandi starfandi 9 staðbundin stjórnvöld sem sinna heilbrigðiseftirliti. Hvert eftirlitssvæði hefur t.a.m. sína eigin gjaldskrá og eru gjöld mismunandi eftir svæðum. Umhverfisstofnun og Matvælastofnun hafa yfirstjórn með heilbrigðiseftirlitunum ásamt því að sinna samræmingarhlutverki. Umhverfisstofnun heyrir undir umhverfisráðuneytið og Matvælastofnun heyrir undir matvælaráðuneytið. Eftirlitsumdæmin 9 heyrja því undir tvær stofnanir sem aftur heyrja undir tvö ráðuneyti. Umhverfisstofnun og Matvælastofnun fara að auki með eftirlit og hafa sérstakar gjaldskrár fyrir það eftirlit. Þetta fyrirkomulag er kostnaðarsamt og flókið fyrir þá sem sæta og sinna eftirlitinu. Margþætt, flókið og íþyngjandi lagaumhverfi og eftirlit eykur kostnað og veikir samkeppnishæfni fyrirtækja og Íslands í alþjóðlegu samhengi en atvinnulífið stendur auk þess undir stærstum hluta kostnaðar við heilbrigðiseftirlit.

Stöðlun á framkvæmd eftirlits er skref í átt að einfaldara regluverki og leggja SA til frekari einföldun á heilbrigðiseftirliti á Íslandi. Skipting landsins í 9 heilbrigðisumdæmi skapar kostnað og eykur líkur á hagsmunaárekstrum. Hún fjölgar leyfum sem fyrirtæki þurfa að sækja um og flækir þau samskipti sem þurfa að eiga sér stað. Jafnframt eykur fjöldi umdæmanna hættu á því að mismunandi kröfur séu gerðar til starfsemi eftir því hvar hún er staðsett. Lagt er til að heilbrigðiseftirlit verði sameinuð í eina stofnun sem tekur þá jafnframt yfir eftirlitsstarfsemi Matvælastofnunar, Umhverfisstofnunar, Fiskistofu, Neytendastofu, Mannvirkjastofnunar og Vinnueftirlitsins. Leggja þarf áherslu á samþættingu eftirlitsins, allt sé á einum stað og að notendur þurfi ekki að eiga við marga ólíka aðila hins opinbera.

Samþættingin dregur úr hættu á hagsmunaárekstri og að mismunandi kröfur séu gerðar til lögaðila eftir því hvar á landinu þeir eru staðsettir. Með því skapast vænlegra umhverfi fyrir íslenskt atvinnulíf þar sem allir sitja við sama borð auk þess sem ætla má að eftirlitið eflist enn frekar.

Loks má hér nefna tækifærin sem felast í stafrænni umbreytingu. Að skapa einn miðlægan stafrænan vettvang myndi hafa ómælda kosti í för með sér, til dæmis varðandi leyfisveitingar. Hins vegar er mjög mikilvægt að sveitarfélögin hafi samstarf með ríkinu og samnýti þá stafrænu innviði sem þegar eru orðnir til. Þrátt fyrir að SA séu mjög fylgjandi stafrænni umbreytingu er mikilvægt að til verði miðlæg gátt, svonefnd one-stop-shop, þar sem fyrirtæki geti sótt alla þjónustu í stað þess að hvert sveitarfélag, eða stofnun, fari af stað með sína eigin stafrænu vegferð.

### 3. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni

Eitt af lykilviðfangsefnum hvítbókarinnar felur í sér áherslu á fjölbreytt atvinnulíf með fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni. Að mati SA er þetta markmið verulega aðfinnsluvert.

Fyrirtæki á almennum vinnumarkaði eru í samkeppni við hið opinbera um starfsfólk. Starfandi á opinberum vinnumarkaði hefur fjölgað umfram fólksfjölgun, náttúrulega fjölgun fólks á vinnufærum aldri og umfram þróunina á almennum vinnumarkaði á undanförunum árum. Fjölgunin er að mestu leyti varanleg og skýrist ekki af



heimsfaraldri. Þessi þróun er ekki sjálfbær til lengri tíma, enda leiðir fjölgun opinberra starfa og hækkandi launakostnaður að óbreyttu til þess að æ minna svigrúm er fyrir fjárfestingu og annan rekstur.

Vaxtargeta í atvinnulífinu veltur að miklu leyti á samkeppnishæfu rekstrarumhverfi einkageirans og getu hans til að ráða til sín starfsfólk. Það er ótækt ef hið opinbera verður ofan á í samkeppni um sérhæft starfsfólk í stórum stíl.

Góð laun og önnur kjör umfram almennan vinnumarkað valda því að starfsfólk hefur valið að færa sig yfir til hins opinbera, ekki síst vegna þess að hið opinbera hefur leitt launaþróun á undanförunum árum. Ólíklegt er að einkageirinn nái þessu fólki til baka á næstunni, þó þörfin sé mikil, þar sem starfsfólk mun ólíklega flytja sig milli starfa nema talsvert betri kjör bjóðist.

Náttúruleg fjölgun fólks á vinnualdri er núna lítil sem engin. Atvinnulífið þarf að sækja starfsfólk erlendis frá og hafa greiningar sýnt að þörf fyrir innflutning erlends starfsfólks til ársins 2025 verði a.m.k. 12.000 manns. Stjórnvöld eru meðvituð um þetta vandamál og hafa undanfarið stigið jákvæð skref til að liðka fyrir komu erlendra sérfræðinga til landsins. Það skýtur skökku við að rýmka heimildir útlendinga frá löndum utan EES til starfa á íslenskum vinnumarkaði ef ætlunin er að fá þá að meginstefnu til starfa hjá hinu opinbera. Í stað þess að búa til fleiri opinber störf ættu sveitarstjórnir að einbeita sér að því að skapa blómlegt umhverfi fyrir atvinnulíf og innviði til að laða að sérfræðinga til starfa í sveitarfélögunum.

Loks er vert að benda á tölfræðina á neðangreindri mynd sem sýnir hlutfall stöðugilda opinberra starfa af íbúafjölda og á landsvísu miðað við landshluta. Hlutfall opinberra

Árið 2021	Hlutfallslegur íbúafjöldi (15-64 ára)	Hlutfall stöðugilda af íbúafjölda (15-64 ára)	Hlutfall stöðugilda landsins
Höfuðborgarsvæði	64.6%	11.8%	71.6%
Suðurnes	8.0%	6.6%	5.0%
Vesturland	4.3%	7.9%	3.2%
Vestfirðir	1.9%	10.2%	1.8%
Norðurland vestra	1.9%	11.5%	2.0%
Norðurland eystra	8.0%	10.8%	8.1%
Austurland	2.9%	8.1%	2.2%
Suðurland	8.4%	7.3%	5.8%

Heimild: Byggingastofnun



starfa er vissulega meira á höfuðborgarsvæðinu en annars staðar á landinu en þó í takt við íbúafjölda. Dreifing starfanna er þannig almennt í takti við fólksfjölda á hverjum stað fyrir sig. Að mati SA mætti frekar sjá fyrir sér flutning starfa frá höfuðborgarsvæðinu, eða gera þau óstaðbundin, í stað þess að fjölga opinberum störfum markvisst á landsbyggðinni.

## **4. Um sameiningar sveitarfélaga**

### **4.1 Margt knýr á um sameiningar**

Í öðrum ríkjum OECD hafa aflvakar sameininga sveitarfélaga verið lýðfræðilegar breytingar, þ.e. hlutfallsleg fækkun skattgreiðenda og fjölgun aldraðra og aðlögun að nýjum aðstæðum vegna bættra samgangna, þróunar upplýsingatækni og rafrænnar stjórnsýslu sveitarfélaga.

Á Norðurlöndum er löng hefð fyrir sjálfstæði lægri stjórnsýslustiga og hafa þau haldið áfram á braut aukinnar valddreifingar síðustu árin með nýjum verkefnum sem hafa aukin gæði og skilvirkni að leiðarljósi. Víða hefur fjárhagslegum hvötum verið beitt til að stuðla að sameiningum.

Á Íslandi hefur sveitarfélögum fækkað umtalsvert frá árinu 1990, eða úr 202 í 64, og hefur flutningur velferðarverkefna til þeirra verið megindrifkraftur þeirrar þróunar. Slíkar tilraunir hafa jafnan verið rökstuddar með svipuðum hætti; þ.e. að skila aukinni hagkvæmni í rekstri sveitarfélaga, árangursríkari þjónustu og skapa aðstæður fyrir dreifingu valds frá miðstjórnarstofnunum ríkisins til sveitarfélaganna. Sveitarstjórnir eru líklegri til að búa yfir betri upplýsingum um staðbundnar þarfir og forgangsmál, og því betur til þess fallnar að fullnægja þörfum íbúa en miðstjórnarvaldið.

Yfirvöld hafa viljað liðka fyrir sameiningu sveitarfélaga. Snemma árs 2020 var þingsályktunartillaga samþykkt sem hefur það að leiðarljósi að sjálfbærni verði stefnumarkandi þáttur fyrir sveitastjórnarstigið og að fjármögnun sveitarfélaga stuðli að hagkvæmu skipulagi og góðri nýtingu fjármuna. Á árinu 2020 voru svo nýjar reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs samþykktar sem greiða eiga fyrir sameiningu sveitarfélaga.

Árið 2021 samþykkti Alþingi frumvarp sem felur í sér að stefna skuli að því að íbúafjöldi sveitarfélaga verði ekki undir 1.000 manns – með það fyrir augum að auka sjálfbærni og tryggja getu sveitarfélaga til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Við meðferð málsins var þó fallið frá því að ráðherra geti haft frumkvæði að sameiningu takist ekki að ná lágmarksíbúafjölda fyrir árið 2026. Velta má fyrir sér hversu árangursrík lagasetningin er þegar afleiðingar þess að standast ekki lágmarksviðmið eru í raun engar og fjárhagslegir hvatar til að viðhalda óhagkvæmri stærð eru enn til staðar.

### **4.2 Öldrun leggst enn þyngra á smærri sveitarfélög**

Þar sem áætlanir og hvatar til sameininga hafa ekki gengið sem skyldi stendur eftir kerfi sem seint getur talist hagkvæmt. Að óbreyttu mun ástandið skána lítið. Fyrirsjáanleg fjölgun eldri borgara á næstu árum og áratugum kallar á aukna opinbera



Þjónustu við þá. Veiting opinberrar nærþjónustu er almennt talin hagkvæmari og skilvirkari í höndum sveitarfélaga en ríkisins. Öll þjónusta við eldri borgara fellur þar undir. Við blasir því að sveitarfélögin standa frammi fyrir stórauðnum verkefnum vegna öldrunar þjóðarinnar, sem þau geta ekki staðið undir að óbreyttu.

Mikil fækkun íbúa minni sveitarfélaga mun draga úr skatttekjum þeirra og möguleikum til að veita þá þjónustu sem þeim er falin. Auk íbúafækkunar mun hlutdeild eldri borgara vaxa hraðar í minni sveitarfélögunum á næstu áratugum en þeim stærri. Breytt íbúasamsetning mun því reyna mjög á íslenskt samfélag á næstkomandi áratugum, þá sérstaklega smærri sveitarfélög. Íbúapróun og breytt aldurssamsetning mun gera skipan íslenskra sveitarfélaga enn ósjálfbærari en hún er nú.

#### 4.3 Flest undir hagkvæmri stærð

Rekstur sveitarfélaga verður sífellt umfangsmeiri eftir því sem verkefnum fjölgar, ákvarðanatataka verður flóknari og aukinnar sérþekkingar er krafist. Að auki mun breytt íbúasamsetning reyna mjög á íslenskt samfélag á komandi áratugum, þá sérstaklega smærri sveitarfélög sem munu ekki geta staðist þessar breytingar. Án viðbragða verður niðurgreiðsla skattgreiðenda á ósjálfbærum rekstri sífellt kostnaðarsamari. Þó að samþykktar hafi verið reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga vinnur sjóðurinn með öðrum hætti gegn sameiningum. Endurskoða þarf þetta fyrirkomulag með heildstæðum hætti svo réttir hvatar séu til staðar í rekstri sveitarfélaga. Lagaumgjörðin ætti að stuðla að hagkvæmni og sjálfbærni, en því er nú öfugt farið að ýmsu leyti. Þessu er tímabært að breyta.

Að mati SA þarf framtíðarsýn stjórnvalda um sameiningar sveitarfélaga að liggja skýrar fyrir og er tækifæri til að ávarpa það málefni vannýtt í hvítbókinni.

#### Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Stefanía Kolbrún Ásbjörnsdóttir

Heiðrún Björk Gísladóttir