

Innviðaráðuneytið
Skrifstofa sveitarfélaga og byggðamála
Samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík, 4. janúar 2023

Efni: Grænbók um sveitarstjórnarmál (Mál nr. 229/2022).

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar grænbók um sveitarstjórnarmál. Ráðið hefur oft áður fjallað um málefni sveitarfélaga, meðal annars í riti sínu [Hið opinbera](#) og nýlegri [greiningu um sveitarfélögin](#). Viðskiptaráð telur brýnt að ráðist sé í frekari sameiningar sveitarfélaga hér á landi. Þá gerir ráðið einnig eftirfarandi athugasemdir við grænbókina:

Lítil sveitarfélög með takmarkað bolmagn

Þrátt fyrir að mannfjöldi á Íslandi 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 hérlandis. 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, almenningssamgöngur og sóknaráætlanir. Þó ber að sjálfsgöðu 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.

Af hverju frekari sameiningar?

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 er að breytast 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 sameininga 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 stoðir velferðarþjónustu á sveitarstjórnarstiginu. Þá er mikilvægt að í öllum landshlutum sé skapað hvetjandi umhverfi til verðmætasköpunar.

Grænbókin fjallar um breytingu á sveitarstjórnarlögum árið 2021 og ákvæði sem lagt var fram af hálfu stjórnvalda um sameiningu sveitarfélaga með undir 1.000 íbúum. Fallið var frá ákvæðinu í meðförum þingsins og því skipt út fyrir mildara ákvæði um að sveitarstjórnum þar sem íbúar eru færri en þúsund bæri að hefja formlegar sameiningarviðræður eða skila áliti um getu sveitarfélagsins til að annast lögbundin verkefni. Þá er fjallað um að taka þurfi afstöðu til þess hvort grípa þurfi til markvissari aðgerða til að stuðla að sameiningum. Viðskiptaráð telur liggja í augum uppi að grípa þurfi til slíkra aðgerða.

Þá telur ráðið viðmið um að sameina þurfi sveitarfélög með færri en þúsund íbúa of lágt. 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 íbúa er áttfalt hærra en nú er lagt upp með sem leiðbeinandi stærð sveitarfélaga.

Þá var fjallað um það í tillögum Samráðsvettvangs um aukna hagsæld að sveitarfélög með færri en 8.000 íbúa hefðu minni burði til að veita íbúum sínum velferðarþjónustu og reiddu sig frekar á framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Skilvirkni í rekstri sveitarfélaga sem hefðu fleiri en 8.000 íbúa væri þar að auki tvöföld miðað við smæstu sveitarfélög landsins. Að því sögðu tekur Viðskiptaráð fram að þótt íbúafjöldi í sveitarfélögum gefi vísbendingar um fjárhagslega sjálfbærni þeirra og getu til að veita þjónustu er íbúafjöldi aðeins einn mælikvarði af mörgum. Þannig eru hér á landi dæmi um tiltölulega fámenn sveitarfélög sem standa vel. Ráðið telur því rétt að horfa til fleiri þátta en lágmarksfjölda íbúa.

Sjálfbærari fjármögnun

Fámennari sveitarfélög fá hlutfallslega mun hærri framlög úr Jöfnunarsjóði en þau fjölmennari og segja má að með Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sé tilvist lítilla og óhagkvæmra sveitarfélaga viðhaldið á kostnað þeirra sem eru hagkvæmari. Sjóðnum er ætlað að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur á grundvelli ýmissa laga og reglugerða auk vinnureglna sjóðsins, en óhætt er að fullyrða að umgjörð hans sé einkar ógagnsæ og flókin.

Greiðslur til sveitarfélaga með færri en 250 íbúa eru rúmlega sextán sinnum hærri á íbúa en þar sem íbúafjöldi er yfir 20 þúsund og dæmi eru um að framlög úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga nemi um eða yfir 50% af tekjum einstakra sveitarfélaga. Framlög úr sjóðnum eru þannig til þess fallin að tefja fyrir hagræðingu á sveitarstjórnarstiginu og draga úr hvötum fyrir sveitarfélög til að leita leiða til þess að nýta skattfé sem best.

Umfang sjóðsins er töluvert, en á síðasta ári runnu yfir 48 milljarðar króna til sveitarfélaga eftir þeim flóknu reglum sem gilda um úthlutanir úr sjóðnum. Helmingur tekna sjóðsins er vegna hlutdeildar hans í útsvari sveitarfélaga og hinn hlutinn kemur frá ríkinu. Þannig er um að ræða fjármuni sem aflað er frá skattgreiðendum og dreift til þeirra aftur með það í huga að jafna stöðu sveitarfélaga. Að óbreyttu væru sum sveitarfélög ekki rekstrarhæf ef ekki kæmu til greiðslur úr Jöfnunarsjóði.

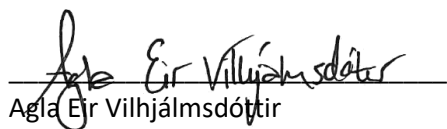
Framlög úr sjóðnum eru afar mismunandi en ljóst er að fámennari sveitarfélög fá hlutfallslega meiri stuðning úr sjóðnum. Þrátt fyrir að reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs til að hvetja til sameiningar sveitarfélaga hafi verið samþykktar þá vinna reglur um úthlutun gegn þeim hvötum. Nauðsynlegt er að tryggja að fyrirkomulag stuðnings við lítil sveitarfélög komi ekki í veg fyrir nauðsynlegar umbætur á þessu sviði. Að mati Viðskiptaráðs er þörf á því að hlutverk Jöfnunarsjóðs verði endurskoðað með þetta í huga.

Alþjóðanám og mikilvægasta jafnréttismálið

Í grænbókinni er fjallað um áskoranir leik- og grunnskóla. Mörg sveitarfélög eiga í erfiðleikum með að taka á móti auknum fjölda nemenda með íslensku sem annað tungumál. Viðskiptaráð hefur bent á nauðsyn þess að erlendu starfsfólki sé gert auðvelt fyrir að flytja hingað og aðlagast. Ísland er einfaldlega það fámennst að ef byggja á upp fjölbreytta hugvitsdrifna atvinnustarfsemi er ekki bara kostur heldur bráðnauðsynlegt að Ísland sé samkeppnishæft í að laða hingað starfsfólk. Mikilvægur þáttur í því er að styrkja alþjóðlegt nám á öllum skólastigum. Hér gegna sveitarfélögin lykilhlutverki og telur Viðskiptaráð að setja ætti markmið í þessum málaflokki og efla alþjóðlegt nám.

Þá er fjallað um þann mönnunarvanda sem blasir við á 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 að fullu til baka úr barneignarleyfi, en dregur umfram allt úr lífsgæðum fjölskyldna. Þá er hér um að ræða eitt mikilvægasta jafnréttismálið – að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla. Mikilvægt er að stjórnvöld vinni með sveitarfélögum í að leysa þennan vanda.

Virðingarfyllst,



Agla Eir Vilhjálmsdóttir

Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands