

# Opinber grunnþjónusta

## Almenn skilgreining opinberrar grunnþjónustu:

Opinber grunnþjónusta er sú þjónusta opinberra aðila, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, sem er aðgengileg öllum landsmönnum óháð búsetu og nauðsynleg er til að skapa fullnægjandi búsetuskilyrði í sjálfbærri byggð um land allt. Þannig er opinber grunnþjónusta forsenda þess að íbúar landsins geti stundað atvinnu og sinnt öðrum daglegum verkefnum og þörfum. Orðið „grunnþjónusta“ vísar héðan í frá til opinberrar grunnþjónustu.

Skipulag grunnþjónustu miðast að því að takmarka þörf á ferðalögum íbúa til að sækja þjónustuna og hafi þannig jákvæð áhrif á öryggi íbúa og lágmarki kostnað og neikvæð umhverfisáhrif.

Grunnþjónustu má greina sundur með eftirfarandi hætti:

1. Lögbundin þjónusta þar sem opinberum aðila er gert skylt, lögum samkvæmt, að veita stuðning.
2. Lögheimil þjónusta sem og þjónusta sem hefð hefur skapast um að einstaklingum og fjölskyldum standi til boða þrátt fyrir að ekki sé mælt fyrir um inntak þjónustu eða lágmarksviðmið í lögum.
3. Valkvæð verkefni sem stjórnvöld ákveða að sinna og veita íbúum stuðning eða aðstoð.
4. Aðrir þjónustubættir, skv. nánari skilgreiningu, sem tryggja jafnræði og jafnrétti meðal íbúa landsins og teljast forsenda búsetu í nútímasamfélagi í sjálfbærum byggðum um land allt.

## Réttur til grunnþjónustu:

Í mannréttindakafli Stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944 er í 65. gr. að finna almenna jafnræðisreglu.

*„Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ættennis og stöðu að öðru leyti.“*

Í 76. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um vernd ýmissa félagslegra réttinda.

*„Öllum, sem þessa þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.*

*Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.*

*Börnum skal tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst.“*

Réttur til einstakra þátta grunnþjónustu hins opinbera er svo nánar tilgreindur í lögum og reglum. Lagt er til að réttur til grunnþjónustu verði skilgreindur með einföldum hætti líkt og er í stjórnarskránni um ofangreinda þætti. Lög um hina ýmsu málaflokka taki svo á nánari skilgreiningu og útfærslu réttarins. Skilgreiningin verði sem hér segir: *Allir landsmenn skulu hafa jafnan rétt til opinberrar grunnþjónustu.*

## Aðgengi að grunnþjónustu:

Aðgengi að grunnþjónustu hins opinbera og skipulag hennar tekur mið af þörfum íbúa. Öryggi íbúanna er tryggt og þeir eiga jafnframt að geta notið þjónustunnar án þess að til komi aukalegur kostnaður íbúa eða vinnuveitenda þeirra, tímasóun eða annar samfélagslegur kostnaður vegna búsetu. Skipulag og aðgengi að grunnþjónustu tekur mið af því að styrkja búsetu í landinu á sjálfbæran hátt. Verði grunnþjónustu ekki komið við á nærsvæði íbúanna, sem nánar er skilgreint fyrir viðkomandi þjónustu, eða með sambærilegum hætti með fjarþjónustu, njóta íbúar stuðnings við þjónustusókn sem tekur til kostnaðar við að sækja hana.

## Greinargerð:

### Helstu hugtök og hugtakanotkun

- *Sjálfbær byggð*: er byggðarlag þar sem mætt er þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum komandi kynslóða til þess að mæta þörfum sínum. Áherslan er á að sjónarmið sem snerta samfélag og náttúru séu jafn rétthá þeim efnahagslegu. Sjálfbærni hugtakið snertir einnig félagslegt réttlæti, heilsu og velferð, menningarmál og efnahagslíf.
- *Stigveldi þjónustu*: flokkun þjónustu eftir því hversu nálægt íbúanum hún er veitt, í næsta þjónustukjarna eða þorpi, í næsta bæ, í næsta landshlutakjarna eða í höfuðborginni.
- *Nærþjónusta*: Sú þjónusta sem veitt er og þarf að veita nálægt íbúanum. Fyrsta stigs þjónusta í stigveldinu.
- *Samfélagslegur kostnaður*: Beinn og óbeinn heildarkostnaður samfélagsins alls; hins opinbera, íbúa og fyrirtækja.
- *Nærsvæði*: Í byggðarlagi íbúans og eða næsta þjónustukjarna.
- *Búsetumynstur*: Hvernig búseta í landsbyggðunum dreifist.
- *Landsbyggðir*: Hér er kosið að tala um hugtakið í fleirtölu sem er breyting frá hefðinni. Ástæðan er m.a. sú að ekki þykir rétt að flokka öll byggðarlög utan höfuðborgarsvæðisins eins og eitt svæði, þau eru mörg og hvert með sínu sniði.

### Almennt um skilgreiningu opinberrar grunnþjónustu

Í skilgreiningu á opinberri grunnþjónustu er gengið út frá jafnræðissjónarmiði, að allir íbúar landsins eigi jafnan rétt til grunnþjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga. Nokkur umræða hefur verið um skipulag þessarar þjónustu og hvernig hægt sé að jafna aðgengi íbúa landsins að opinberri grunnþjónustu. Skipulag grunnþjónustunnar í landsbyggðunum hefur þróast og breyst á undanförunum árum, að sumu leyti hefur aðgengi íbúa versnað en í öðrum tilvikum batnað. Nægir að nefna annars vegar breytingar á skipulagi fæðingarþjónustu og hins vegar tilkomu dreifnáms fyrir börn í framhaldsskóla. Mikilvægt er að breytingar á skipulagi þjónustunnar taki mið af þeim íbúum sem verst standa þegar kemur að aðgengi að þjónustunni. Einnig er mikilvægt að nýta tækniframfarir og bætt netsamband til að auðvelda landsmönnum öllum aðgang að þjónustu þar sem unnt er að koma því við.

Það kann að virðast óraunhæft markmið að allir eigi rétt á allri þjónustu í næsta nágrenni heimilis síns. Það er heldur ekki markmiðið, þvert á móti er gert ráð fyrir að skipulag þjónustunnar taki mið af búsetumynstri, m.a. því hversu brýn þjónustan er og hversu tíð hún þarf að vera. Hins vegar er það hornsteinn þeirrar skilgreiningar sem hér er sett fram að taka tillit til jafnræðissjónarmiða, þar með talið búsetu, enda er það forsenda þess að sjálfbær byggð geti þrífist í landinu öllu. Það er í fullu samræmi við fjölmargar áætlanir ríkisins og Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Við mótnun þessarar skilgreiningar hefur verið haft samráð og samstarf við fjölmarga aðila; t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga, stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál og byggðamálaráð.

### Opinber grunnþjónusta

Þegar leitað var áhlits landshlutasamtaka sveitarfélaga kom fram sú skoðun að opinber grunnþjónusta eigi við alla þjónustubætti á vegum hins opinbera, allt frá leikskólum og félagsþjónustu og yfir í sértækt þjónustuframboð opinberrar heilbrigðisþjónustu. Það er því skoðun landshlutasamtakanna að grunnþjónusta sé ekki það sama og lágmarksþjónusta eða nærþjónusta og að íbúar geri ekki skýran greinarmun á þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Opinber grunnþjónusta er því margvísleg þjónusta sem veitt er af opinberum aðilum, bæði ríki og sveitarfélögum. Þessi þjónusta getur verið veitt á sérhæfðum stofnunum, inni á heimilunum eða í fjarþjónustu.

### Réttur til opinberrar grunnþjónustu

Í tillöggunni um skilgreiningu opinberrar grunnþjónustu sem liggur til grundvallar þessari greinargerð er lagt til að rétturinn sé skilgreindur á skýran og einfaldan hátt, „Allir landsmenn skulu hafa jafnan rétt til opinberrar

grunnþjónustu“. Líta má á skilgreininguna sem samantekt greina í stjórnarskrá sem eiga við um tiltekna þætti grunnþjónustu en hér er gengið lengra og skilgreiningin ekki einskorðuð við félagsleg réttindi, menntun eða börn. Þá er horfið frá því að telja upp einstaka hópa svo sem vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis og örbirgðar þegar vísað er til réttar en þess í stað er skilgreiningin almenn. Það felur meðal annars í sér að búseta á ekki að skipta máli þegar kemur að rétti til opinberrar grunnþjónustu. Það breytir ekki því að aðgengi að þjónustunni er og verður misjafnt eftir búsetu og úrræði þurfa að taka mið af því. Nánar er fjallað um aðgengi í greinargerðinni.

### Nánar um mismunandi flokka grunnþjónustu

Skilgreining opinberrar grunnþjónustu tekur til þjónustu í fjórum mismunandi flokkum eftir því hvort og hvernig þjónustan er skilgreind í lögum og reglum. Hér á eftir er gerð grein fyrir nokkrum lögum sem við eiga í hverjum málaflokki en listinn er mögulega ekki tæmandi.

- Lögbundin þjónusta þar sem opinberum aðila er gert skylt, lögum samkvæmt, að veita stuðning.** Undir þennan lið skilgreiningarinnar falla eftirfarandi þættir:
  - Heilbrigðisþjónusta** er veitt af ríkinu, ýmist af stofnunum þess eða með samningum við aðra aðila. Um hana gilda lög um heilbrigðisþjónustu<sup>1</sup>, lög um sjúkratryggingar<sup>2</sup>, lög um réttindi sjúklunga og önnur lög eftir því sem við á.
  - Menntun** í grunnskólum er veitt á vegum sveitarfélaga en menntun í framhaldsskólum og háskólum er á könnu ríkisins. Sjá lög um grunnskóla<sup>3</sup>, lög um framhaldsskóla<sup>4</sup>, lög um háskóla<sup>5</sup>, lög um Menntasjóð námsmanna.<sup>6</sup>
  - Löggæsla, dóms- og fangelsismál** eru á forræði ríkisins. Sjá lögregluglög<sup>7</sup>, lög um dómstóla<sup>8</sup>, lög um fangelsi og fangavist.<sup>9</sup>
  - Þjónusta við aldraða** er undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra, sjá lög um málefni aldraðra<sup>10,11</sup>
  - Þjónusta við fatlað fólk** lýtur yfirstjórn ráðherra en er oft framkvæmd af sveitarfélögum, sjá lög um málefni fatlaðs fólks.<sup>12</sup>
  - Félagsþjónusta sveitarfélaga** lýtur yfirstjórn ráðherra en er framkvæmd af sveitarfélagunum, sjá lög um félagsþjónustu sveitarfélaga.<sup>13</sup> Málaflokkurinn tekur meðal annars til félagslegrar ráðgjafar, fjárhagsaðstoðar, félagslegrar heimþjónustu og aðstoðar í húsnæðismálum, auk tengingar við þjónustu við aldraða og þjónustu við fatlaða.
  - Barnavernd** lýtur barnaverndarlögum<sup>14</sup> og ráðuneytið fer með yfirstjórn barnaverndarmála.
  - Póstþjónusta** er skilgreind í lögum um pósthjónustu<sup>15</sup> og lýtur yfirstjórn ráðherra.
- Lögheimil þjónusta sem og þjónusta sem hefð hefur skapast um að einstaklingum og fjölskyldum standi til boða þrátt fyrir að ekki sé mælt fyrir um inntak þjónustu eða lágmarksviðmið í lögum.**
  - Leikskólar** eru reknir af sveitarfélagunum en málaflokkurinn er undir yfirstjórn ráðherra. Sjá lög um leikskóla.<sup>16</sup>
  - Daggæsla barna** í heimahúsum er á forræði sveitarfélaga og um starfsemina gildir reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum.<sup>17</sup>
- Valkvæð verkefni sem stjórnvöld ákveða að sinna og veita íbúum stuðning eða aðstoð.** Oft er hér um tilrauna- eða reynsluverkefni að ræða. Hefð getur skapast um slík verkefni, sbr. lið 2 en í mörgum tilvikum eiga íbúar ekki tilkall til áframhaldandi stuðnings eða aðstoðar ef verkefnið rennur sitt skeið á enda án

<sup>1</sup> 40/2007: Lög um heilbrigðisþjónustu | Lög | Alþingi (althingi.is)

<sup>2</sup> Lög um sjúkratryggingar. | Þingtíðindi | Alþingi (althingi.is)

<sup>3</sup> 91/2008: Lög um grunnskóla | Lög | Alþingi (althingi.is)

<sup>4</sup> 92/2008: Lög um framhaldsskóla | Lög | Alþingi (althingi.is)

<sup>5</sup> 63/2006: Lög um háskóla | Lög | Alþingi (althingi.is)

<sup>6</sup> 60/2020: Lög um Menntasjóð námsmanna | Lög | Alþingi (althingi.is)

<sup>7</sup> <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1996090.html>

<sup>8</sup> [www.althingi.is/lagas/nuna/2016050.html](http://www.althingi.is/lagas/nuna/2016050.html)

<sup>9</sup> [www.althingi.is/lagas/131a/1988048.html](http://www.althingi.is/lagas/131a/1988048.html)

<sup>10</sup> [www.althingi.is/lagas/nuna/1999125.html](http://www.althingi.is/lagas/nuna/1999125.html)

<sup>11</sup> [www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html](http://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html)

<sup>12</sup> [www.althingi.is/lagas/148c/1992059.html](http://www.althingi.is/lagas/148c/1992059.html)

<sup>13</sup> [www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html](http://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html)

<sup>14</sup> [www.althingi.is/lagas/nuna/2002080.html](http://www.althingi.is/lagas/nuna/2002080.html)

<sup>15</sup> [www.althingi.is/altxt/stjt/2019.098.html](http://www.althingi.is/altxt/stjt/2019.098.html)

<sup>16</sup> [www.althingi.is/lagas/nuna/2008090.html](http://www.althingi.is/lagas/nuna/2008090.html)

<sup>17</sup> [www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/907-2005](http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/907-2005)

ákvörðunar um að mæla skuli fyrir um verkefnið í lögum. Dæmi um þetta er t.d. tilraunaverkefni til styrktar langveikum börnum og börnum með ADHD greiningu. Starfshópur var settur á laggirnar 2016 til að vinna málið áfram<sup>18</sup> en skilaði aldrei af sér og þar með var aldrei tekin afstaða til þess að þetta verkefni fengi styrkari stöðu sem grunnþjónusta. Annað dæmi snýr að svonefndri lengri viðveru fyrir fötluð skólabörn. Upphaflega var gerður samningur milli ríkis og sveitarfélaga um það efni árið 2006 (sjá frétt<sup>19</sup> á mbl.is). Tekið var af skarið á árinu 2018 með að þessi þjónusta verði lögbundin. Sjá 16. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.<sup>20</sup>

#### 4. Aðrir þjónustupættir, skv. nánari skilgreiningu, sem tryggja jafnrétti meðal íbúa landsins og teljast forsenda búsetu í nútímasamfélagi í sjálfbærum byggðum um land allt. Að einhverju leyti kunna

viðfangsefni í liðum 2., 3. og 4. hér að ofan að skarast og skarast jafnvel við einhverja þætti þjónustu í lið 1., svo sem í samgöngum og fjarskiptum. Til einföldunar eru þeir þjónustupættir taldir upp hér, í lið 4.

- **Aðgangur að öruggu rafmagni á sambærilegu verði um land allt er** grundvallaratriði í nútímasamfélagi. Um innviði og dreifingu rafmagns gilda raforkulög.<sup>21</sup>
- **Aðgangur að ljósleiðara** á heimilum og í fyrirtækjum þar sem því verður við komið samkvæmt viðmiðum sem um það gilda en öðrum tegundum háhraðanets ella, telst eitt af grundvallaratriðum í nútímasamfélagi. Sjá lög um fjarskipti.<sup>22</sup>
- **Fjarskipti og öryggisfjarskipti í byggðum og á vegum landsins.** GSM (GSM, G3, G4 og/eða G5) ná til allra byggða og allra vega. Öryggisfjarskipti ná til alls landsins eftir því sem því verður við komið. Lög um fjarskipti taka til gsm-kerfisins en ná ekki til öryggisfjarskipta þegar þetta er ritað.<sup>23</sup> Ekki hafa heldur verið sett sérstök lög um öryggisfjarskipti.
- **Samgöngur.** Í þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034 segir um framtíðarsýn og meginmarkmið: „Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins“ og „Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög verði um land allt“.

##### Nánar er kveðið á um tvo þætti samgangna:

- i. **Vegasamband og/eða ferjuleið allt árið.** Um vegamál gilda vegalög<sup>24</sup> og þingsályktunum samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034.<sup>25</sup> Mikilvægt er að taka af öll tvímæli um rétt íbúa til samgangna allt árið.
- ii. **Almenningsamgöngur.** Í þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034 segir enn fremur „Íbúar landsbyggðarinnar eigi kost á að komast til höfuðborgarsvæðisins á um 3,5 klst. samþættum ferðatíma, akandi, með almenningsvagni, ferju og/eða í flugi.“

#### Stigskipting/lagskipting grunnþjónustunnar

Á Íslandi er útilokað að hafa alla þætti grunnþjónustu hins opinbera staðsetta á nærsvæði íbúanna. Mikilvægt er við skipulag grunnþjónustunnar að meta mikilvægi hennar fyrir búsetuskilyrði á svæðinu og út frá tíðni notkunar. Þar sem hægt er að veita fjarþjónustu eða þjónustu með stafrænum lausnum skal tryggja aðgengi allra landsmanna að henni. Um þjónustu sem þarf að veita með beinum samskiptum þjónustuveitanda og íbúa gildir að sú þjónusta sem er mikilvægust og með hæsta tíðni notkunar skal veitt á nærsvæði íbúanna. Aðra þjónustu er hægt að veita í stærri kjörnum og höfuðborg en þá þarf að bæta íbúum upp skert aðgengi með styrkjum til að sækja þjónustuna. Í vissum tilvikum er hægt að styðjast við viðmið sett fram í byggðaáætlun til að skilgreina nærsvæði, en þar er miðað við hlutfall þeirra sem er í að hámarki 30 kílómetra fjarlægð. Skilgreina þarf sérstaklega stöðu þess hóps sem búsettur er utan marka og leita úrræða sem hentar honum.

Þjónustan er í flestum tilvikum stigskipt, það er, veitt á mismunandi stöðum og í mismunandi nálægð við íbúana eftir eðli og sérhæfingu þjónustunnar. Fyrsta stigs þjónustan er þá að jafnaði í boði nær notanda en önnur stig

<sup>18</sup> 411/148 svar: þjónusta við börn með athyglisbrest og ofvirkni (ADHD) | Þingtíðindi | Alþingi (althingi.is)

<sup>19</sup> Fötluðum skólabörnum tryggð lengd viðvera (mbl.is)

<sup>20</sup> 38/2018: Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir | Lög | Alþingi (althingi.is)

<sup>21</sup> www.althingi.is/lagas/nuna/2003065.html

<sup>22</sup> www.althingi.is/lagas/nuna/2003081.html

<sup>23</sup> www.ruv.is/frett/engin-log-um-oryggisfjarskipti

<sup>24</sup> www.althingi.is/lagas/nuna/2007080.html

<sup>25</sup> www.althingi.is/altxt/150/s/1944.html

þjónustunnar. Skýra verður jafnræðisreglu stjórnarskrár og stjórnsýslulaga með hliðsjón af stigskiptingu og þeim þáttum sem eðli máls samkvæmt takmarka almennt aðgengi að sérhæfðum úrræðum. Þessar jafnræðisreglur hafa mikla þýðingu fyrir grunnþjónustu og eiga að leiða til þess að grunnþjónusta uppfylli tiltekin lágmarksviðmið óháð búsetu notanda.

Í reifun á opinberri grunnþjónustu er stuðst við svæðaskiptingu í fjórar gerðir þjónustukjarna. Byggðastofnun hefur gengið út frá að skiptingin á Íslandi sé með eftirfarandi hætti:

1. Þorp 50-400 íbúar
2. Bær 400-2000 íbúar
3. Landshlutakjarni 2000+ íbúar
4. Borg, í þessu tilviki Reykjavík og Akureyri

Svæðaskipting út frá stigskiptingu þjónustunnar:

Fyrsta stig þjónustu miðast við þorp (og dreifbýli). Það er almenn grunnþjónusta sem allir eiga rétt á og þurfa að fá í nærumhverfi. Skoða þarf einstaka málaflokka út frá þessari skiptingu, hvað fellur t.d. innan heilbrigðisþjónustu og skólakerfis og innan annarrar grunnþjónustu. Dæmi um opinbera grunnþjónustu sem er að finna í þorpum: leikskóli, grunnskóli og póstkassi. Íþróttahús og sundlaug er einnig að finna í flestum þorpum. Tónlistarskóli, slökkvilið, höfn og heilsugæsla er einnig í mörgum þorpum.

Annað stig þjónustu miðast við bæi. Sú þjónusta er staðsett aðeins lengra frá heimilinu í næsta stærri þéttbýliskjarna (bæ), en í skilgreindri fjarlægð/tímalengd til að sækja þjónustu. Þetta gæti verið sérhæfðari þjónusta eins og t.d. tannlæknir eða framhaldsskóli/háskóli. Hér þarf að skoða hvernig hægt er að veita þjónustuna með öðrum hætti eða bæta upp fjarlægðir með fjarþjónustu, stafrænum lausnum og niðurgreiðslum. Dæmi um opinbera grunnþjónustu sem er nú að finna í bæjum: leikskóli, grunnskóli, íþróttahús, sundlaug, bókasafn, félagsmiðstöð, póstkassi, skrifstofa sveitarfélags og tjaldsvæði. Í mörgum bæjum eru einnig pósthús, lögreglustöð, sjúkrahjálfun, hjúkrunarheimili og öldrunarþjónusta.

Þriðja stig þjónustu er veitt í landshlutakjarna eða í borg. Það er sérhæfð eða sértæk þjónusta sem aðeins er veitt í stærri kjarna eða í borg. Í þeim tilvikum þarf að finna lausnir til að bæta aðgengi með fjarþjónustu eða stafrænum lausnum og/eða með niðurgreiðslum til að bæta upp skert aðgengi. Dæmi um opinbera grunnþjónustu sem er að finna í landshlutakjörnum: leikskóli, grunnskóli, tónlistarskóla, framhaldsskóla, slökkvilið og lögreglustöð. Einnig má þar finna heilsugæslu, sjúkraflutninga, sjúkrahjálfun, hjúkrunarheimili og öldrunarþjónustu. Bráðamóttöku og sýsluskrifstofu er að finna í flestum kjörnum og í einhverjum þeirra má einnig finna háskóla.

Á ofangreindri skiptingu eftir stærð þjónustukjarna eru þó undantekningar þar sem bæir gegna þjónustuhlutverki landshlutakjarna, t.d. Höfn í Hornafirði. Einnig eru dæmi um þjónustukjarna (þorp) þar sem íbúafjöldinn nær ekki 50, t.d. í Norðurfirði.

Á myndinni hér fyrir neðan er gerð tilraun til að draga saman töflu yfir dæmigerða staðsetningu þjónustu út frá úrtaki staða í hverjum stærðarflokki. Myndin er ekki tæmandi um þjónustuflokka og á staðsetningu þjónustu eru margar undantekningar, ýmist vegna meiri eða minni þjónustu, þegar landið í heild er skoðað.

Veitt í öllum þjónustukjörnum stærðarflokks
Veitt í meirihluta þjónustukjarna stærðarflokks
Veitt í litlum hluta þjónustukjarna stærðarflokks
Ekki veitt í þjónustukjarna í stærðarflokki

	Þjónusta veitt af ríki (eða á ábyrgð og kostnað ríkis að fullu eða hluta)											Þjónusta veitt af sveitarfélögum						
	Heilsugæsla	Sjúkraflutningar (bíl)	Sjúkrahús / bráðþjónusta	Sérfræðilækningar	Öldrunarþjónusta (dagvistun/heimabi.)	Hjúkrunarheimili	Sjúkraþjálfun	Lögreglustöð	Sýsluskrifstofa	Framhaldsskóli	Háskóli	Pósthús/-afgreiðsla	Grunnskóli	Leikskóli	Tónlistarskóli	Skrifstofa sv. félags	Slökkvilið	Söfnun aukaafurða (sorps)
Þorp	✓	✓			✓	✓			✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bæir	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Landshlutakjarni	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Borg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

### Fjarþjónusta og stafræn þjónusta

Stafræn þjónusta hins opinbera hefur aukist til muna undanfarin ár. Markmið Stafræns Íslands er að stafræn samskipti verði megin samskiptaleið fólks og fyrirtækja við hið opinbera. Á næstu árum er stefnt að því að færa stjórnsýsluna og þá stafrænu þjónustu sem hún veitir yfir á Ísland.is. Með þeirri breytingu verður hægt að nálgast þjónustuna á einfaldan og öruggan hátt á einum stað.

Aukin áhersla á stafrænar lausnir hefur annarskonar áskoranir í för með sér þegar kemur að aðgengi fólks. Tæknilæsi, tengingar, fötlun og aldur íbúa hefur áhrif á hvernig þjónustan er nýtt. Þó heimsfaraldur Covid-19 hafi haft í för með sér aukið tæknilæsi og tæknifærni, nýja siði og venjur þegar kemur að samskiptum, þá er viðbúið að það hafi ekki haft sömu áhrif á alla. Aðgengi þeirra sem búa yfir stafrænni færni hefur batnað til muna við þessa áherslubreytingu, óháð búsetu.

Ýmiskonar fjarþjónusta hefur orðið til á undanförunum árum samhliða því sem tækni hefur fleygt fram. Fjarþjónusta líkt og Ísland.is, heilsuvera.is, fjarlækningabúnaðurinn Agnes á Kirkjubæjarklaustri, Kara Connect, Mín líðan og fleiri lausnir hafa bætt aðgengi íbúa í dreifbýli að grunnþjónustu í mörgum tilvikum. Viðbúið er að þróun á þessu sviði eigi eftir að verða hraðari á næstu árum og þjónustuframboðið eigi eftir að aukast. Kemur það til með að bæta aðgengi að viðkomandi þjónustupáttum til muna.

### Kortlagningin

Til að átta sig á samspili íbúa og þjónustu þarf að kortleggja þá þjónustu sem í boði er í búsetukjörnum í kringum landið, hver tíðni notkunar á þjónustunni er og hver er notandinn. Bygðastofnun hefur í gegnum árin haldið utan um tölfræði og þróun á búsetu fólks og gert rannsóknir á þjónustusókn á landsbyggðunum. Bygðastofnun hefur einnig kortlagt flesta þætti grunnþjónustu. Í nýlegu þjónustukorti stofnunarinnar er þjónusta á landinu kortlögð og sett fram á gagnvirkan hátt á vefsíðunni thjonustukort.is. Stofnunin hefur einnig kortlagt þjónustusókn íbúa vegna fjölbreyttra þjónustupátta í þjónustukönnunum landshluta. Þar kemur fram að þjónustusvæði eru ólík fyrir einstakra þætti grunnþjónustunnar. Fólk er tilbúið til að fara um mismunandi langan veg til að sækja þjónustu. Fer það bæði eftir eðli og tíðni þjónustunnar og aðstæðum fólks. Efri mörk þess sem íbúar eru tilbúnir til að fara daglega til að sækja vinnu er um 60 mínútur eða 60 kílómetrar en er þó háð aðstæðum. Ef um er að ræða fjallvegi eða vegi án slitlags þá er vegalengdin styttri.

Ýmsir þættir þjónustu geta talist mikilvægir í byggðalegu tilliti þó þeir séu ekki hluti opinberrar grunnþjónustu. Dæmi um þjónustu af þessu tagi er verslun, lyfjaafgreiðsla, menningarstarfsemi og bensínafgreiðsla. Segja má að í þessa flóru hafi bæst þjónustupættir á síðustu áratugum með því að ríki hefur fært tiltekna þjónustu yfir í félög (ohf, hf, ehf og svo framvegis). Dæmi um slíka þjónustu eru bankastarfsemi, póstafræðsla og bifreiðaskoðun. Í þessum

tilvikum ráða rekstrarlegar forsendur þessara fyrirtækja för frekar en hagsmunur íbúanna. Afleiðingarnar eru gjarnan samdráttur í þjónustu í smærri byggðalögum. Ljóst er að slíkur samdráttur veikir samkeppnishæfni þessara byggðarlaga og eykur þörf fyrir ferðalög með tilheyrandi kostnaði og tímasóun við að sækja þjónustu.

### **Aðgengi að þjónustunni**

Í strjálbýlu og víðfeðmu landi eins og Íslandi er áskorun að tryggja jafnt aðgengi íbúa að opinberri grunnþjónustu. Þættir sem hafa takmarkandi áhrif á aðgengi geta verið af tvennum toga. Þetta eru annars vegar ytri þættir sem snúa að umhverfinu, þjónustunni sjálfri og skipulagi hennar, t.d. kostnaður, þjónustuviðmót, staðsetning þjónustunnar, fjarlægð og ferðatími. Hins vegar þættir sem snúa að einstaklingnum sjálfum, t.d. fjárhagur, búseta, fötlun og heilsubrestur. Þessir þættir hafa misjafnt vægi en mynda heild hindrana aðgengis fyrir íbúa til að sækja þjónustu. Mikilvægt er að líta til þessara aðgengishindrana þegar kemur að skipulagi þjónustu.

Umræða um kostnað er áberandi þegar rætt er um opinbera grunnþjónustu, bæði hvað varðar að veita þjónustuna og sækja hana. Við skipulag opinberrar grunnþjónustu og í umræðu um kostnað er mikilvægt að horfa á heildarkostnað samfélagsins. Við breytingar og samþjöppun á þjónustunni er mikilvægt að hið opinbera velti ekki kostnaðinum, beinum og óbeinum, yfir á íbúana. Stjórnvöld hafa lýst því yfir að mikil verðmæti felist í því að landið allt sé í blómlegri byggð og að landsmenn hafi jafnan aðgang að þjónustu, atvinnutækifærum og góðum lífskjörum um land allt. Það að fólk velji sér búsetu utan stærstu byggðakjarna landsins þýðir ekki að það afsali sér aðgengi og rétti til opinberrar grunnþjónustu.

### **Tenging verkefnisins við tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun**

Hluti af verkefnatillögu A.18 á núgildandi byggðaáætlun 2018-2024 var að vinna „tillögur um tæknilega framkvæmd og jöfnun kostnaðar við að sækja einstaka þætti þjónustu á vegum ríkisins“, einnig var tiltekið að þær tillögur fari inn í langtímaáætlun eigi síðar en árið 2021. Verkefnishópurinn skilaði inn tillögum að aðgerðum inn í vinnu við endurskoðun byggðaáætlunar á vordögum 2021. Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036 var lögð fram á Alþingi í byrjun júní 2021.

Í þingsályktunartillögunni eru fjölmargar aðgerðir tengdar grunnþjónustu og því hvernig efla meggi hana. Áframhald verkefnisins er að finna í nýrri aðgerð A.16: *Opinber grunnþjónusta og jöfnun aðgengis*. Önnur tengd verkefni á byggðaáætlun er t.d. aðgerð A.17: *Kostnaðargreining vegna þjónustusóknar*, sem og aðrar þjónustumiðaðar aðgerðir undir markmiði A. *Jafna aðgengi að þjónustu*. Þingsályktunartillöguna má sjá [hér](#).

### **Samantekt**

Það er mikil áskorun að skilgreina opinbera grunnþjónustu, aðgengi og rétt íbúa á þjónustunni. Mikilvægt er að sameiginlegur skilningur ríki á viðfangsefninu og mikið er unnið ef um skilgreininguna og inntak hennar ríkir sátt.

Ljóst er að opinber grunnþjónusta á vegum ríkis og sveitarfélaga á að vera aðgengileg, jöfn og möguleg fyrir alla landsmenn. Lög, áætlanir, sáttmálar og skilgreiningar segja til um það. Samþykki er meðal þingmanna, jafnt sem íbúa landsins, um að allt landið skuli vera í blómlegri byggð. Til þess að byggð haldist á öllu landinu þá þarf nauðsynleg þjónusta að vera til staðar fyrir þá sem þar búa.

Skilgreina þarf með óyggjandi hætti hvernig og með hvaða hætti aðgengi að þjónustunni á að vera. Veruleg þörf er á að skilgreina lágmarks þjónustustig opinberrar grunnþjónustu fyrir dreifbýli þar sem of kostnaðarsamt getur þótt að veita þjónustuna.

Eitt af þremur undirstöðuatriðum Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna er „Leave No One Behind“ eða skiljum engan eftir. Það táknar loforð og skuldbindingu aðildarríkjanna að uppræta fátækt, binda enda á mismunun og útilokun og draga úr misrétti og þeim hindrunum sem skilja fólk eftir og grafa undan möguleikum þess. Þetta undirstöðuatriði ætti að vera grundvallarstef hins opinbera þegar kemur að skipulagi, aðgengi og rétti til opinberrar grunnþjónustu. Loforð um að skilja engan eftir.