



Nefndasvið Alþingis  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 13. október 2023

## Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvupósts umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 29. september þar sem óskað var umsagnar samtakanna. Þingsályktunartillagan geymir stefnumótandi áætlun fyrir árin 2024-2038 og fimm ára aðgerðaáætlun. SA vísa til umsagna um hvítbók og grænbók um um sveitarstjórnarmál frá apríl 2023 og nóvember 2022 og árétta þær athugasemdir sem þar komu fram.<sup>1</sup> Samtökin vilja víkja sérstaklega að eftirfarandi atriðum.

### 1. 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 sérfræðileikar 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 sérfræðileikingu 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.

<sup>1</sup> Sjá: [https://samtok-atvinnulifsins.cdn.prismic.io/samtok-atvinnulifsins/c8b04634-de9a-4dbc-bfe5-b63d601ddcd4\\_Hv%C3%ADtb%C3%B3k+um+sveitarf%C3%A9l%C3%B6g+samr%C3%A1%C3%B0sg%C3%A1tt+14.4.2023.pdf](https://samtok-atvinnulifsins.cdn.prismic.io/samtok-atvinnulifsins/c8b04634-de9a-4dbc-bfe5-b63d601ddcd4_Hv%C3%ADtb%C3%B3k+um+sveitarf%C3%A9l%C3%B6g+samr%C3%A1%C3%B0sg%C3%A1tt+14.4.2023.pdf)



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 þingsályktunartillögunni 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.

## 2. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni

Eitt af lykilviðfangsefnum þingsályktunartillögunnar felur í sér fjölbreyttara atvinnulíf með áherslu á 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 ætla að rýmka heimildir útlendinga frá löndum utan EES til starfa á íslenskum vinnumarkaði, sbr. sjálfbærniáherslur til að ná markmiðum stjórnvalda í sveitarstjórnarmálum (bls. 2 í þingsályktunartillögunni), 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 ofangreindri mynd sem sýnir hlutfall stöðugilda opinberra starfa af íbúafjölda og á landsvísu miðað við landshluta. Hlutfall opinberra 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.

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

### 3. Fjármál sveitarfélaga

Hið opinbera á að kappkosta við að nýta almannafé með skilvirkum og ábyrgum hætti. SA hafa ítrekað bent á í umsögnum um fjármál ríkissjóðs að tryggja þurfi reglubundið endurmat á útgjöldum svo unnt sé að koma í veg fyrir ósjálfbæra útgjaldaaukningu yfir tíma. Vafalaust eru tækifæri til aukinnar skilvirkni og hagræðingar í rekstri sveitarfélaga, öllum til hagsbóta. Leggja þarf áherslu á slíka úrbótavinnu áður en farið er að huga að tekjustofnum enda ógjörningur annars að leggja mat á hverjir séu nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem sveitarfélögum er falið. Tilhneigingin hefur almennt verið sú í opinberum fjármálum að taka eingöngu til umræðu þörfina til þess viðbótarfjármagns sem óskað er eftir, ef það er yfir höfuð gert, en endurmat útgjalda metur hins vegar virkni grunnútgjalda. Slíkt á að vera forsenda við útdeilingu á almannafé.

SA telja mikilvægt að hafa í huga við endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga að fasteignaskattar sveitarfélaganna eru í eðli sínu sveiflukenndir, í því formi sem þeir eru



í dag. Til að tryggja fyrirsjáanleika í rekstri fyrirtækja, heimila og sveitarfélaga þarf að ráðast í endurskoðun á því hvernig fasteignaskattar eru lagðir á. Ótækt er fyrir alla hlutaðeigandi að skattgreiðslur séu eins ófyrirsjáanlegar og raun ber vitni.

Þegar kemur að gistináttgjaldi er að mörgu að huga. SA hvetja til þess að gjaldið verði endurskoðað með það fyrir augum að gjaldið skapi ekki ranga hvata í rekstri gististaða og verði ekki til þess að skerða samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar. Verði ákveðið að veita sveitarfélögum hlutdeild í tekjum af gistináttgjaldi er þannig mikilvægt að tryggja samræmi í gjaldheimtu milli sveitarfélaga, svo sem með þeim hætti að ríkissjóður sé ábyrgur fyrir álaginu og innheimtu en sveitarfélögin eigi tilkall til fyrirfram skilgreinds hlutfalls af þeim tekjum sem renna til ríkisins af innheimtu gjaldsins innan hvers sveitarfélags.

SA telja að lög um opinber fjármál hafi skapað betri ramma og meiri aga í rekstri hins opinbera. Því er fagnaðarefni að sveitarfélögum verði gert að setja sér fjármálastefnu og fjármálaáætlun, líkt og ríkið þarf nú þegar að gera. Það er til þess fallið að auka gagnsæi og aga sem og að auðvelda aðhald og eftirlit með rekstri sveitarfélaga. Þessu til viðbótar telja SA mikilvægt að tryggja sjálfbærni bæði í rekstri og skuldapróun sveitarfélaga, rétt eins og ríkissjóðs. Nauðsynlegt er að fjármálaeðglur sveitarfélaga skapi slíka hvata.

Þá ítreka SA afstöðu sína að tímabært sé að endurskoða fyrirkomulag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Vísa samtökin til athugasemda sinna í umsögn um málið.<sup>2</sup>

Loks vilja SA áréttta að skýrar vísbendingar eru um þörf á sameiningu sveitarfélaga og telja SA að framtíðarsýn stjórnvalda um sameiningar sveitarfélaga þurfi að liggja skýrar fyrir og er tækifæri til að ávarpa það málefni vannýtt í þingsályktunartillögunni. Um ítarlega umfjöllun um það málefni vísast í fyrrnefnda umsögn samtakanna um hvítbók um málefni sveitarfélaga.

#### Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Stefanía Kolbrún Ásbjörnsdóttir

Heiðrún Björk Gísladóttir

<sup>2</sup> Sjá: [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+s+veitarf%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+s+veitarf%C3%A9laga+m%C3%A1+nr.+64-2023.pdf)