



Febrúar 2023, 2. útg.

Grænbók um málefni sveitarfélaga

Stöðumat og valkostir

Innviðaráðuneytið

Sölvhólgötu 7, 101 Reykjavík

545 8200 / irn@irn.is

Febrúar 2023, 2. útg.

© 2022 Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-41-2

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

Stöðumat og valkostir	7
1. Inngangur	8
1.1 Umgjörð og skipulag stefnumótunar	9
1.2 Samhæfing áætlana innviðaráðuneytisins	9
2. Samráð	11
2.1 Framkvæmd	11
3. Stöðumat	12
3.1 Helstu málaflokkar	12
3.1.1 Þróun sveitarstjórnarstigsins	12
Sameining sveitarfélaga	12
Lýðfræðileg þróun	14
Sjálfbærni sveitarfélaga	15
Áskoranir og tækifæri	17
3.1.2 Fjármál og rekstur	17
Helstu tekjustofnar	17
Þróun fjárveitinga	18
Tekjur og útgjöld	19
Úrlausnarefni	20
Áskoranir og tækifæri	21
3.1.3 Lögbundin og lögheimil verkefni sveitarfélaga	21
Áskoranir og tækifæri	24
3.1.4 Atvinnu- og byggðamál	25
Áskoranir og tækifæri	26
3.1.5 Lýðræði	27

Áskoranir og tækifæri	29
3.1.6 Loftslags- og umhverfismál.....	30
Áskoranir og tækifæri	32
3.1.7 Stafræn umbreyting.....	32
Áskoranir og tækifæri	34
3.2 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum	34
3.2.1 Kynjasjónarmið.....	35
3.2.2 Aðrir hópar.....	37
3.2.3 Áskoranir og tækifæri	38
3.3 Mat á árangri gildandi stefna	39
3.3.1 Staða núgildandi aðgerðaráætlunar.....	39
3.3.2 Mælikvarðar	40
3.4 Íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi	42
3.4.1 Íslensk sveitarfélög í norrænum samanburði	42
3.4.2 Stefnumörkun innan OECD	44
4. Valkostir, framtíðarsýn, lykilviðfangsefni og áherslur	45
4.1 Valkostir – leiðir	45
4.2 Drög að framtíðarsýn	45
4.3 Lykilviðfangsefni og áherslur.....	46
5. Hver er þín skoðun?	49
6. Viðaukar	50
6.1 Stöðumat gildandi aðgerðaráætlunar	50
6.2 Skilgreindir framkvæmdaaðilar.....	55
6.3 Skilgreindir samstarfsaðilar	56
6.4 Skilgreindir hagsmunaaðilar.....	56
6.5 Tölfræði	57
7. Heimildaskrá.....	59

Myndaskrá

Mynd 1: Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda	7
Mynd 2: Þróun í fjölda sveitarfélaga.....	12
Mynd 3: Lýðfræðileg þróun	14
Mynd 4: Tekjustofnar sveitarfélaga árið 2021	18
Mynd 5: Framlög ríkissjóðs til sveitarfélaga	18
Mynd 6: Heildartekjur og útgjöld A-hluta 2005–2021.....	19
Mynd 7: Veltufé frá rekstri A-hluta og skuldir og skuldbindingar	19

Töfluskrá

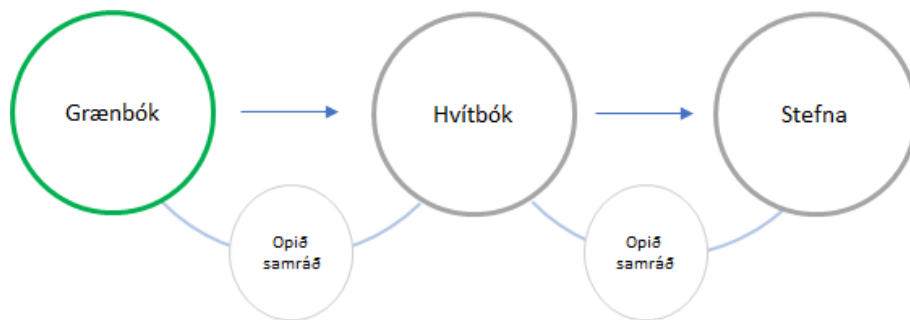
Tafla 1: Íbúafjöldi sveitarfélaga.....	13
Tafla 2: Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum.....	36
Tafla 3: Staða núgildandi áætlunar	40
Tafla 4: Fjöldi erlendra ríkisborgara	58

Stöðumat og valkostir

Stöðumat og valkostir (grænbók) er greining á tilteknu viðfangsefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að skoða nánar, ýmist sem undanfari stefnumótunar og/eða frumvarpsgerðar. Stöðumatið er sett í opið samráð á samráðsgáttinni á vef Stjórnarráðsins, þar sem almenningi og hagsmunaaðilum er boðið að taka þátt og setja fram sín sjónarmið um stöðumatið.

Grænbók inniheldur upplýsingar um viðfangsefnið og núverandi stöðu þess. Tekin er saman sú tölfræði sem til er um viðfangsefnið, hvort sem hún er innlend eða samanburðartölfræði við önnur ríki. Stöðumatið gefur gott yfirlit yfir lykilviðfangsefnið framundan og helstu leiðir eða áherslur við úrlausn þeirra.

Við gerð grænbókar er framkvæmdaaðilum, samstarfsaðilum og hagsmunaaðilum jafnan boðið að taka þátt og koma sínum sjónarmiðum og sérþekkingu um málefnið á framfæri.



Mynd 1: Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda

Að loknu samráði um stöðumat og valkosti eru niðurstöður dregnar saman og mótuð stefna sem inniheldur framtíðarsýn fyrir málefnið og markmið sem marka leiðina ásamt áherslum. Stefna fylgir yfirleitt aðgerðaráætlun. Stöðumat og valkosti er jafnframt hægt að nota sem grundvöll fyrir frumvarpsgerð.

Þegar stefna eða frumvarp liggur fyrir fá almenningur og hagsmunaaðilar að jafnaði tækifæri til þess að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum í formlegu samráðsferli áður en endanleg afstaða er mótuð.

1. Inngangur

Vatnaskil urðu á sviði sveitarstjórnarmála með lögfestingu nýs ákvæðis um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins í málefnum sveitarfélaga í sveitarstjórnarlög sumarið 2018.

Ákvæðið felur í sér að ráðherra sveitarstjórnarmála leggur fram tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn á minnst þriggja ára fresti. Innifalið í áætluninni er aðgerðaráætlun í sveitarstjórnarmálum til fimm ára.

Fyrsta stefna stjórnvalda í málefnum sveitarfélaganna fyrir árin 2019–2033 var samþykkt á Alþingi í upphafi árs 2020. Stefnunni fylgir aðgerðaráætlun í 11 liðum fyrir árin 2019–2023.¹ Í þessum drögum að grænbók er lagður grunnur að nýju stöðumati og greiningu valkosta í þeim tilgangi að móta stefnu til að taka við af gildandi stefnumótun.

Drög að grænbók hafa að geyma upplýsingar um stöðu íslenskra sveitarfélaga. Birtar eru niðurstöður samráðs um hvar skórinn kreppir og hvar sé helst að leita tækifæra til frekari uppbyggingar innan sveitarstjórnarstigsins. Leitast er við að svara því hvernig núgildandi stefna og aðgerðaráætlun í málaflokki sveitarfélaga hefur reynst og hverjar séu helstu áskoranir sveitarfélaganna til næstu 15 ára. Sett er fram tillaga að framtíðarsýn og lykilviðfangsefnum á tímabilinu.

Stefnumótunin þjónar þeim tilgangi að draga saman helstu áherslur á verkefnasviði sveitarfélaga og samstillta stefnumótun ríkis og sveitarfélaga með heildarhagsmunum sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Síðast en ekki síst felur stefnumótunin í sér framsetningu leiðarljóss um hvert stefna skuli í málefnum sveitarstjórnarstigsins til framtíðar.

Grunnur stefnumótunarinnar byggist á markmiðum gildandi sveitarstjórnarlaga, ríkisstjórnarsáttmála og áherslum innviðaráðherra í málaflokki sveitarfélaga. Leitað er í fyrirliggjandi gögn, efnt til samráðs við helstu hagsmunaaðila og litið til annarrar opinberrar stefnumótunar. Með hliðsjón af áherslu innviðaráðuneytisins á samhæfingu áætlana innan ráðuneytisins er einkum horft til áætlana á sviði skipulags-, húsnæðis-, samgöngu- og byggðamála.

Grænbókin leggur grunn að umræðu um núverandi stöðu, lykilviðfangsefni og framtíðarsýn sveitarstjórnarstigsins. Íbúar, sveitarstjórnir og aðrir hagsmunaaðilar eru hvattir til að kynna sér efnið, koma til skila ábendingum og athugasemdum í gegnum samráðsgátt stjórnvalda.

¹ (Alþingi, 2020)

Allar ábendingar um innihaldið verða nýttar til að fullvinna drög að stefnuskjali, hvítbók. Í framhaldi af samráði um hvítbók verður lögð fram á Alþingi tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga.

Stefnt er að því að þingsályktun um endurskoðaða stefnu verði lögð fram á Alþingi í upphafi árs 2023. Stefnan mun ná til árána 2024–2038 og meðfylgjandi aðgerðaráætlun til árána 2024–2028.

1.1 Umgjörð og skipulag stefnumótunar

Innviðaráðherra fer með málefni sveitarfélaga í samræmi við forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Í samræmi við reglugerð um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins um málefni sveitarfélaga skipaði innviðaráðherra fjögurra manna starfshóp til þess að standa að baki nýrri stefnumótun þann 24. október árið 2022.

Starfshópin skipa tveir fulltrúar tilnefndir af innviðaráðherra, þau Stefán Vagn Stefánsson þingmaður og Rósa Guðbjartsdóttir, bæjarstjóri Hafnarfjarðarbæjar, og tveir fulltrúar tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, þau Heiða Björg Hilmisdóttir, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Jón Björn Hákonarson, varaformaður Sambands íslenskra sveitarfélaga og bæjarstjóri Fjarðabyggðar.

Í samræmi við reglugerðina ber starfshópnum að eiga samráð við ráðuneyti og stofnanir ríkisins um stefnumótunarvinnuna. Jafnframt ber honum að eiga samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög um land allt. Síðast en ekki síst felst brýnn þáttur í stefnumótuninni í samráði við aðra hagsmunaaðila og aðkomu almennings að vinnunni í opnu samráðsferli.

Í samræmi við reglugerðina verður horft til stefnumörkunar Sambands íslenskra sveitarfélaga við endurskoðun stefnu og aðgerðaráætlunar á sviði sveitarfélaga. Sú stefnumörkun mun hafa talsverð áhrif á mótun stefnuskjals í kjölfar Landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga haustið 2022.

Síðast en ekki síst verður litið til gildandi byggðáætlunar og sóknaráætlana við endurskoðun stefnumótunarinnar.

1.2 Samhæfing áætlana innviðaráðuneytisins

Í innviðaráðuneytinu er lögð rík áhersla á samhæfingu stefna og áætlana. Stefnur í málaflokkum ráðuneytisins verða fimm; byggðáætlun, samgönguáætlun, landsskipulagsstefna, húsnæðisstefna og stefna í sveitarstjórnarmálum. Til að ná sem bestum árangri verða þær settar fram með sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum, sem er grundvöllur samhæfingar. Málefni myndu þannig eina heild og hefur starfsemi á einu sviði áhrif á hin. Fátt hefur til að mynda meiri áhrif á þróun byggðar en húsnæðismál og samgöngur er eitt stærsta byggðamálið.

Ávinningur af samhæfingu áætlana er margþættur og felur til að mynda í sér möguleika á betri nýtingu fjármuna, aukið gagnsæi og samvinnu málaflokka um sambærilegar eða sameiginlegar áherslur og aðgerðir. Með samhæfingu er unnt að hámarka árangur opinberra áætlana á öllum stigum stjórnsýslunnar og samræma jákvæð áhrif. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutaðeigandi komi að lausn mála.

Samhæfing stefna og áætlana byggist á eftirfarandi þáttum:

- Sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiði málaflokka.
- Samvinnu málaflokka um tilteknar aðgerðir.
- Fjölbreyttu samráði s.s. við íbúa, sveitarstjórnir, aðra haggæðila og fulltrúa annarra stefna og áætlana stjórnvalda.
- Samræmdri vinnu og framsetningu áætlana.

Ráðherra hefur ákveðið að áætlanir ráðuneytisins verði samhæfðar í þágu búsetufrelsis. Lífsgæði fólks eru ekki síst fólgin í því að það geti búið sér heimili þar sem það helst kýs, í búsetuformi sem því hentar og njóti sambærilegra umhverfisgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar á landinu sem er.

Fjölbreytt íbúðasamsetning, nærþjónusta og grunnkerfi fjölbreyttra samgöngumáta óháð staðsetningu á landinu er því grunnstefið í hugtakinu búsetufrelsi.

Samhæfing stefna og áætlana í þágu búsetufrelsis felst í að málaflokkar ráðuneytisins vinni saman að:

- Öflugum sveitarfélögum
- Fjölbreyttu framboði húsnæðis
- Eflingu atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna
- Góðu aðgengi að þjónustu
- Sem flest störf verði óstaðbundin
- Eflingu vinnu- og skólasóknarsvæða
- Hagkvæmum, öruggum og umhverfisvænum samgöngum í þágu íbúa og atvinnulífs

Skiplag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum.

2. Samráð

Grænbókin er unnin út frá fyrirliggjandi gögnum, samtölum og upplýsingum úr víðtæku samráði við hagsmunaaðila um allt land.

2.1 Framkvæmd

Óskað var eftir sjónarmiðum Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga með spurningalista um stöðu, áskoranir og tækifæri sveitarfélaga á sviði almennrar starfsemi, skipulags- og húsnæðismála sumarið 2022. Samantektir úr svörum sambandsins og 35 sveitarfélaga með samtals ríflega 335.100 íbúa (87% þjóðarinnar) af 64 sveitarfélögum² er að finna undir viðeigandi efnisþáttum innan kaflans *Stöðumat* aftar í grænbókinni. Jafnframt hefur innlegg þessara aðila verið nýtt með almennum hætti við skrif grænbókarinnar.

Í framhaldi af úrvinnslu gagna í drög að grænbók efndi ráðuneytið til fundaraðar fyrir íbúa í öllum landshlutum undir yfirskriftinni *Vörðum leiðina saman* í gegnum fjarfundabúnaðinn Teams í október 2022. Markmið fundanna var að leita sjónarmiða íbúa, sveitarstjórna, landshlutasamtaka og annarra hagsmunaaðila á málaflokkum ráðuneytisins. Alls skráði sig 361 þátttakandi á fundina. Á þeim gafst þátttakendum kostur á að hafa áhrif á áherslur og leggja til leiðir til að ná fram tilteknum markmiðum í tengslum við stefnumótunina.



Samhliða fundaröðinni var óskað eftir ábendingum frá almenningi um umbætur í málaflokkunum fimm í gegnum netfang ráðuneytisins irn@irn.is. Athygli er vakin á því að venju samkvæmt verður efnt til opins samráðs í gegnum samráðsgátt stjórnvalda um hvítbók í málaflokki sveitarfélaga.

² Svarhlutfall nam tæplega 55%.

3. Stöðumat

Stöðumat á starfsemi sveitarfélaganna er unnið út frá fyrirliggjandi gögnum innan og utan ráðuneytisins. Byggt er á svörum frá fulltrúum ríflega helmingssveitarfélaga í landinu og Sambands íslenskra sveitarfélaga við spurningum ráðuneytisins, samantektum og samtölum við fulltrúa hagsmunasamtaka af ýmsu tagi. Ítarleg heimildaskrá fylgir grænbókinni.

3.1 Helstu málaflokkar

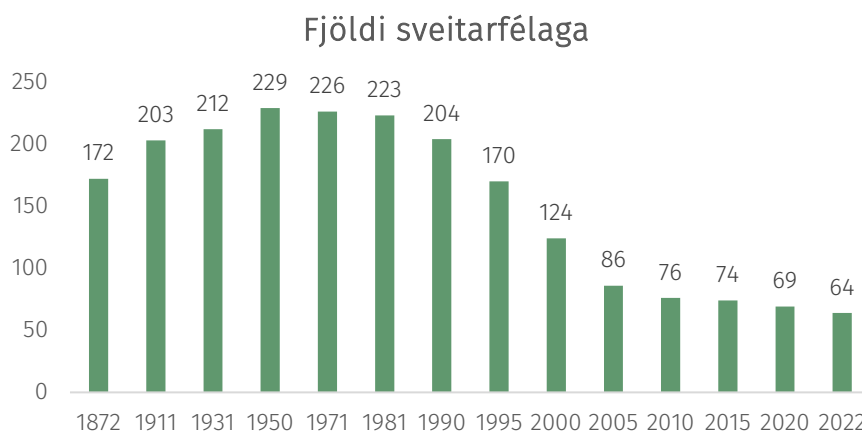
Hér er fjallað um stöðu helstu málaflokka sveitarfélaganna, dregnar saman upplýsingar úr samráði, helstu áskoranir og tækifæri.

3.1.1 Þróun sveitarstjórnarstigsins

Íslenska sveitarstjórnarstigið hefur gengið í gegnum talsverðar breytingar á umliðnum áratugum. Ekki er séð fyrir endann á þessu umbreytingarferli ef litið er til áskorana íslenskra sveitarfélaga, m.a. á sviði sameininga, lýðfræðiþróunar og sjálfbærni.

Sameining sveitarfélaga

Sameining sveitarfélaga hefur skilað sér í færri og fjölmennari sveitarfélögum á umliðnum árum.



Mynd 2: Þróun í fjölda sveitarfélaga

Vaxandi væntingar til þjónustu sveitarfélaga hafa ýtt undir frekari áhuga á sameiningu fámennra sveitarfélaga í fjölmennari, öflugri sveitarfélög á síðustu misserum. Stjórnvöld fylgdu þessum áhuga eftir með ákvæði um lögleiðingu sameininga sveitarfélaga með undir 1.000 íbúum að frumkvæði ráðherra í frumvarpi til breytinga á sveitarstjórnarlögum árið 2021. Fallið var frá ákvæðinu í meðförum þingsins. Engu að síður er áfram stefnt að 1.000 íbúa markinu í gildandi sveitarstjórnarlögum. Alls telja 29 sveitarfélög færri en 1.000 íbúa í lok árs 2022.

Íbúar	Fjöldi sveitarfélaga
Færr en 100	4
100–299	8
300–499	4
500–999	13
1.000–1.999	13
2.000–4.999	11
5.000–9.999	3
10.000–99.999	7
100.000+	1
Samtals	64

Tafla 1: Íbúafjöldi sveitarfélaga

Í meðförum þingsins var ákvæði um lögleiðingu sameininga fámennra sveitarfélaga skipt út fyrir vægara ákvæði um að sveitarstjórnnum sveitarfélaga með undir 1.000 íbúum bæri að hefja formlegar sameiningarviðræður eða skila álitum um getu sveitarfélagsins til að annast lögbundin verkefni og kosti sameininga til ráðuneytisins eigi síðar en ári eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2026. Í bráðabirgðaákvæði er sveitarstjórnnum sveitarfélaga með undir 250 íbúa falið að gera slíkt hið sama eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2022.

Rafrænn rammi um álit sveitarstjórna sveitarfélaga með undir 250 íbúa um getu sveitarfélagsins til að sinna lögbundnum verkefnum og kosti sameininga hefur verið sendur sveitarstjórnnum tíu fámennustu sveitarfélaga á landinu. Eftir að sveitarstjórnirnar hafa skilað álitum sínum til innviðaráðuneytisins og tekið við umsögn þess um innihaldið ber þeim að kynna hvort tveggja fyrir íbúum sveitarfélagsins til að tryggja að þeir hafi forsendur til að taka upplýsta ákvörðun um afstöðu sína til sameiningar.

Hvatar stjórnvalda hafa væntanlega átt sinn þátt í því að tíu sveitarfélög sameinuðust í fimm í upphafi ársins 2022. Nokkur sveitarfélög til viðbótar hafa þegið stuðning Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til þess að láta vinna svokallaða valkostagreiningu til þess að kanna kosti sameininga við annað/önnur sveitarfélög. Með hliðsjón af því eru horfur á frekari sameiningum sveitarfélaga á næstunni.

Áfram eru uppi vangaveltur um hvort beita eigi markvissari aðgerðum til að þrýsta á sameiningar fámennari sveitarfélaga í önnur fjölmennari sveitarfélög, ekki hvað síst til að auðvelda sveitarfélögum að standa undir [lögbundinni þjónustu](#), væntingum íbúa og fjárhagslegum skuldbindingum sínum til framtíðar.

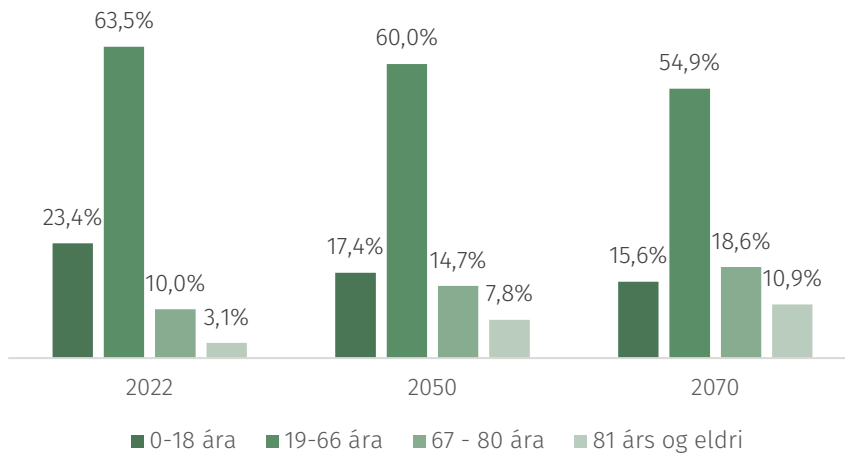
Rannsóknir fræðimanna á borð við Vífil Karlsson hafa leitt í ljós að sameining sveitarfélaga geti skilað sér í lægri kostnaði við þjónustu til íbúa. Af öðrum rannsóknum má nefna niðurstöðu Steiners, Kaisers og Eythórsson í rannsókn í 11 löndum árið 2016. Ávinningurinn hefur ýmist verið nýttur til þess að lækka

útsvar og/eða stuðla að betri þjónustu. Með sama hætti hefur komið í ljós að betri þjónusta við íbúa í sameinuðum sveitarfélögum leiði til hækkandi fasteignaverðs innan sveitarfélagamarka.³

Þessar niðurstöður reyndust marktækar fyrir sameiningar fleiri en tveggja sveitarfélaga. Mun meiri óvissa var um árangur sameininga tveggja sveitarfélaga en ekki voru þær allar árangurslausar að þessu leyti.

Lýðfræðileg þróun

Lýðfræðileg þróun er afgerandi þáttur í þróun sveitarstjórnarstigsins til framtíðar. Sveitarfélögin standa t.a.m. frammi fyrir því að þurfa að aðlaga starfsemi sína því að tvöfalt fleiri einstaklingar verða orðnir 80 ára og eldri árið 2050 og þrefalt fleiri árið 2070 samkvæmt fyrirbyggjandi mannfjöldaspám.



Mynd 3: Lýðfræðileg þróun

Fjölgun erlendra ríkisborgara hefur talsverð áhrif á lýðfræðiþróun á Íslandi eins og í nágrannalöndunum. Sem dæmi um þróunina má nefna að 40.000 fleiri erlendir ríkisborgarar fluttu til landsins en frá því á árunum 2010 til 2021 samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar. Á sama tímabili fluttu 5.135 fleiri Íslendingar af landi brott en fluttu hingað til lands.

Erfitt er að spá fyrir um áframhaldandi fjölgun innflytjenda enda tengist hún ákalli atvinnulífsins eftir vinnuafli og streymi flóttamanna til landsins, m.a. í tengslum við ófrið, slæm lífsskilyrði og mannréttindabrot í öðrum löndum. Flest virðist þó benda til að erlendum ríkisborgurum haldi áfram að fjölga næstu árin. Sigurður Hannesson, framkvæmdastjóri Samtaka iðnaðarins, spáir því til að

³ (Vífill Karlsson, Grétar Þór Eypórsson, 2022)

mynda að hlutfall erlends vinnuafls á Íslandi hækki úr 25% í 50% innan nokkurra áratuga.⁴

Ljóst er að hækking aldur þjóðarinnar og vaxandi fjöldi innflytjenda mun hafa talsverð áhrif á starfsemi sveitarfélaga í landinu. Fjölgun erlendra starfsmanna stuðlar að auknum hagvexti auk þess að kalla á þörf fyrir aðstoð við samfélagslega aðlögun, upplýsingamiðlun og þjónustu við þennan hóp og fjölskyldur þeirra um allt land. Hækking meðalaldur þjóðarinnar mun einnig hafa afgerandi áhrif á starfsemi og afkomu sveitarfélaganna.

Af innleggjum sveitarfélaganna í stefnumótunina má ráða að áhrifa þessarar þróunar er nú þegar farið að gæta hjá þeim, m.a. með ákalli um aukna þjónustu við ofangreinda hópa.

Sjálfbærni sveitarfélaga

Innleiðing sjálfbærni á sviði efnahags-, samfélags- og umhverfismála er eitt mest aðkallandi verkefni samtímans.

Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs og aðalframkvæmdastjóri Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO), á heiðurinn af eftirfarandi skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna á hugtakinu sjálfbær þróun.

Sjálfbær þróun mætir þörfum nútímans án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að mæta þörfum sínum.

Stuðlað er að sjálfbærni sveitarfélaga á þessum þremur sviðum með innleiðingu Heimsmarkmiða (e. Sustainable Development Goals) Sameinuðu þjóðanna (SP) og gildandi stefnumótun stjórnvalda í málaflokki sveitarfélaga.

Ríkið og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa átt gott samstarf um að styðja sveitarfélögin í landinu við innleiðingu heimsmarkmiðanna. Sambandið hefur átt fulltrúa í verkefnisstjórn forsætisráðuneytisins um heimsmarkmiðin frá upphafi. Þá var sérstakur samstarfsvettvangur ríkis og sveitarfélaga um markmiðin settur á fót í upphafi árs 2021.

Sambandið og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið⁵ nýttu sér styrk frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að vinna að sex mánaða stuðningsverkefni með 28 sveitarfélögum um innleiðingu heimsmarkmiðanna árið 2021. Verkefnið hefur þegar skilað jákvæðum árangri enda þótt vissulega séu sveitarfélögin misvel á

⁴ (visir.is, 2022)

⁵ Nú innviðaráðuneyti.

vegi stödd. Áfram þarf að styðja sveitarfélögin við verkefnið og fá fleiri sveitarfélög í þessa vegferð.

Markviss innleiðing á heimsmarkmiðunum felur í sér heildstæða stefnumótun sveitarfélaga í átt að sjálfbærni. Nokkur sveitarfélög hafa þegar lagt grunninn að slíkri vinnu, t.a.m. gáfu bæði Kópavogsbær og Reykjanesbær út sjálfbærniskýrslur fyrir árið 2021 á vormánuðum 2022. Skýrslurnar geta orðið öðrum sveitarfélögum fyrirmynd að sjálfbærnimælingum og aðgerðum til að stuðla með markvissum hætti að sjálfbærni í starfsemi sveitarfélaga.

Ljóst er að íslensk stjórnvöld, ríki og sveitarfélög þurfa að setja sér sameiginleg markmið til að uppfylla loforð sín gagnvart Sameinuðu þjóðunum um árangur á sviði heimsmarkmiðanna. OECD hefur raunar áætlað að sveitarfélögin þurfi að koma að 65% af 169 undirmarkmiðum áætlunarinnar til að árangur sé tryggður. Vinna við þróun mælikvarða heimsmarkmiðanna fyrir sveitarfélögin er hafin undir yfirumsjón Hagstofu Íslands en miðar hægt. Setja þarf aukinn kraft í þessa vinnu til að stuðla að markvissari árangri við innleiðingu heimsmarkmiðanna.

Í gildandi stefnumótun á sviði sveitarfélaga eru sett fram markmið um að þau verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi í gildandi stefnumótun á sviði sveitarfélaga. Með vísan til mælikvarða markmiðsins er þar einkum horft til fjárhagslegra þátta í því augnamiði að tryggja getu sveitarfélaga til að standa undir lögbundinni þjónustu til lengri tíma litið. Eftir standa viðmið í tengslum við órjúfanlega þætti sjálfbærni á sviði samfélags og umhverfis.

Með hliðsjón af ofangreindu er ljóst að innleiðing Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna er eitt af brýnustu verkefnum ríkis og sveitarfélaga á allra næstu árum. Tryggja þarf sveitarfélögunum nauðsynlegan stuðning til að ná markvissum árangri á þessu sviði í bráð og lengd.

Samráð

Færri svör bárust frá fámennum en fjölmennum sveitarfélögum við spurningalista ráðuneytisins í tengslum við stefnumótunina, t.a.m. barst aðeins svar frá einu sveitarfélagi af tíu með undir 250 íbúa. Svör fámennari sveitarfélaga skiptast gróflega í tvö horn. Mörg kvarta undan því að erfitt sé að standa undir kröfum um sívaxandi þjónustu. Önnur bera sig vel þó þau eigi sameiginlegt með fyrri hópnum að hafa úthýst viðamiklum þjónustubáttum. Lausnin á vanda fámennari sveitarfélaga er ýmist talin felast í auknu fjármagni frá ríkinu, þéttari samvinnu sveitarfélaga og/eða sameiningum sveitarfélaga. Mörg sveitarfélög nefna vaxandi áskoranir í tengslum við málaflokka innflytjenda og aldraðra, t.a.m. í tengslum við stuðning við börn með erlendan bakgrunn í grunnskólum og samþætta þjónustu ríks og sveitarfélaga við aldraða. Sveitarfélögin leggja áherslu á sjálfstæði sitt, fjárhagslega sjálfbærni og umhverfisvernd.

Áskoranir og tækifæri

- Afstöðu þarf að taka til þess hvort grípa þurfi til markvissari aðgerða til að stuðla að sameiningum sveitarfélaga.
- Aðlaga þarf þjónustu og aðra starfsemi sveitarfélaganna að hækkandi lífaldri þjóðarinnar.
- Tryggja þarf vaxandi hópi innflytjenda aðgengilegar upplýsingar, þjónustu og tækifæri til lýðræðislegrar þátttöku í starfsemi sveitarfélaga.
- Tryggja þarf áframhaldandi markvissa vinnu við innleiðingu Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.
- Skilgreina þarf viðmið um efnahagslega, samfélagslega og umhverfislega sjálfbærni sveitarfélaga.
- Bæta þarf greiningar og spár í tengslum við lýðfræðilega þróun til að auðvelda sveitarfélögum að takast á við þróunina.

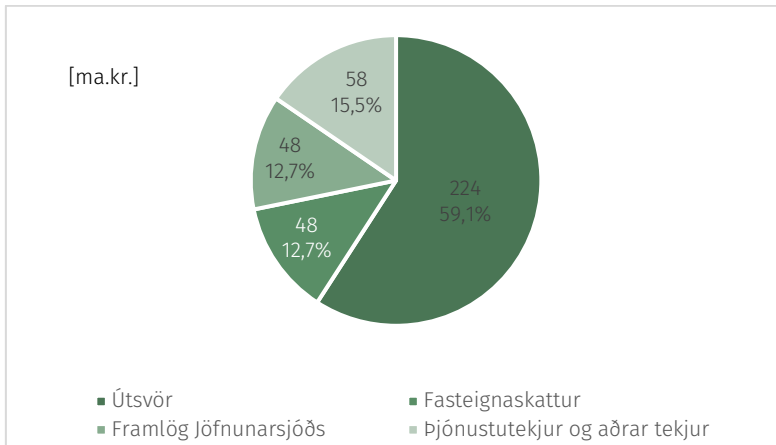
3.1.2 Fjármál og rekstur

Vaxandi skyldur og ábyrgð sveitarfélaganna á opinberri þjónustu hafa kallað á breytingar á tekjustofnum þeirra á umliðnum árum. Fjárhagur einstakra sveitarfélaga er býsna ólíkur og ljóst að meðaltöl segja ekki alla söguna. Fjármál eru eitt brýnasta úrlausnarefni ríkis og sveitarfélaga um þessar mundir.

Helstu tekjustofnar

Sveitarfélögin hafa tekjur sínar aðallega af útsvari, fasteignaskatti og framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Því til viðbótar hafa þau tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl. Þá hafa þau tekjur af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl.

Útsvar er stærsti einstaki tekjustofn sveitarfélaga. Um 59% af heildartekjum A-hluta sveitarfélaga eru tekjur af útsvari. Vægi tekjustofna er þó breytilegt eftir sveitarfélögum, og ef skoðaðar eru heildartekjur, án höfuðborgarsvæðisins, þá hækkar hlutdeild Jöfnunarsjóðs úr 13% í 23%.

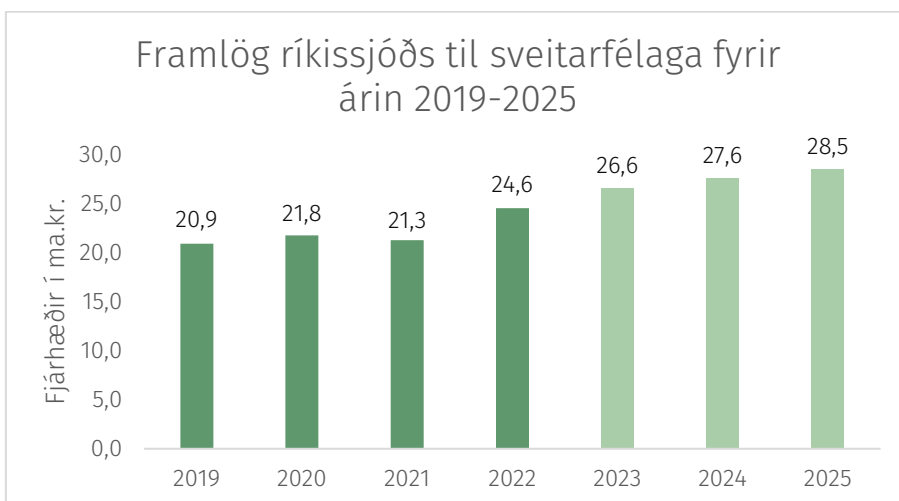


Mynd 4: Tekjustofnar sveitarfélaga árið 2021

Heildartekjur sveitarfélaga hafa hækkað nokkuð milli ára síðustu ár. Meðfylgjandi mynd sýnir þróun tekna A-hluta sveitarfélaga á tímabilinu 2016–2021 á föstu verðlagi 2021 m.v. vísitölu neysluverðs. Tekjurnar jukust nokkuð að raunvirði á árunum 2017 og 2018 en lítil breyting varð á árunum 2019 og 2020. Á árinu 2021 hækkuðu heildartekjur A-hlutans um 3,8% að raunvirði.

Þróun fjárveitinga

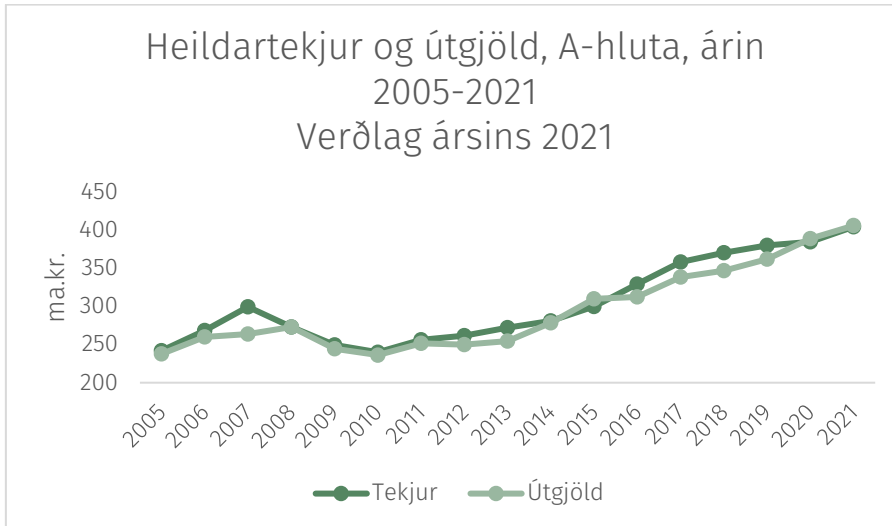
Framlög til sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga námu samtals um 21,3 ma.kr. á árinu 2021. Framlagið er 2,1% af skatttekjum og tryggingargjöldum ríkissjóðs. Einnig fær sjóðurinn framlag frá ríkissjóði sem nemur um 0,264% af álagningarstofni útsvars. Framlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hækkaði lítillega milli árána 2019 og 2020 en lækkaði aftur á móti á árinu 2021. Gert er ráð fyrir að framlagið verði rúmum 3,3 ma.kr. hærra á árinu 2022 vegna aukinna skatttekna ríkissjóðs.



Mynd 5: Framlög ríkissjóðs til sveitarfélaga

Tekjur og útgjöld

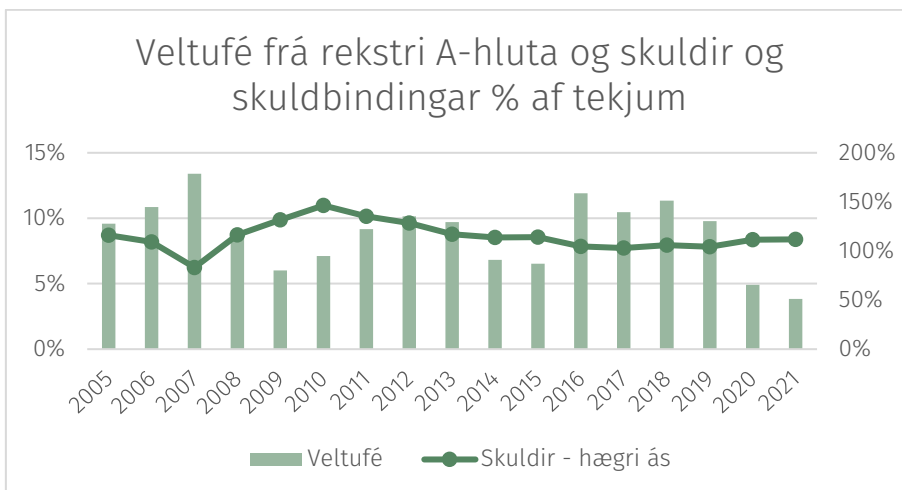
Tekjur og útgjöld sveitarfélaga hafa nánast haldist í hendur frá árinu 2005. Þó vekur athygli að útgjöld fóru fram úr tekjum á árinu 2020, eins og sjá má á meðfylgjandi mynd. Hefur ástæðan einkum verið rakin til hækkunar á launakostnaði og kostnaðar vegna Covid-heimsfaraldursins.



Mynd 6: Heildartekjur og útgjöld A-hluta 2005–2021

Heildartekjur A-hluta hækkðu um 5,1% að raunvirði og útgjöld hækkðu um ríflega 4,3% á milli ársanna 2020 og 2021 þrátt fyrir Covid-heimsfaraldurinn.

Tekjurnar voru hærri en reiknað hafði verið með, m.a. vegna efnahagsaðgerða stjórnvalda vegna Covid-heimsfaraldursins, s.s. hlutabótaleiðarinnar. Veltufé frá rekstri lækkaði verulega frá 2019 og nam aðeins 3,8% árið 2021, samanborið við 6% í kjölfar hruns árið 2009, eins og sést á meðfylgjandi mynd.



Mynd 7: Veltufé frá rekstri A-hluta og skuldir og skuldbindingar

Skuldir og skuldbindingar A-hluta jukust jafnframt, fóru úr 104% af tekjum 2019 í 112% árið 2021.

Úrlausnarefni

Meðaltöl segja ekki alla söguna því að sveitarfélög standa misvel að vígi fjárhagslega. Fámenn sveitarfélög eru líklegri til að takast á við fjárhagsvanda heldur en fjölmennari sveitarfélög hafi þau ekki aðgang að sértækum gæðum í náttúru og/eða öflugu atvinnulífi. Um 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. Eitt af markmiðum endurskoðunar regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að hvetja til sameininga sveitarfélaga til að bæta fjárhagslega getu þeirra.

Fyrir liggur skýrsla nefndar skipuð fulltrúum ríkis og sveitarfélaga undir formennsku Haraldar Líndal Haraldssonar⁶ um kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og raunkostnað árána 2018–2020. Þar kemur fram að halli sveitarfélaga vegna þjónustunnar hafi þrefaldast á tveggja ára tímabili til 2020, úr -2,9 ma.kr. í -8,9 ma.kr. Ætla má að hallinn nemi nú um 12–13 ma.kr. Félags- og vinnumarkaðsráðherra hefur skipað nefnd sömu aðila til að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga við þjónustu við fatlað fólk.

Erfiðar áskoranir bíða ríkis og sveitarfélaga vegna fyrirséðrar lýðfræðipróunar á næstu árum og áratugum, eins og vikið hefur verið að. Hlutfall aldraðra eykst t.a.m. hratt með tilheyrandi þrýstingi á heilbrigðis- og velferðarkerfið. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum⁷ kemur fram að vegna lýðfræðilegrar þróunar sé útlit fyrir að tekjuskatts-/útsvarsstofn muni lækka á næstu árum og áratugum töluvert umfram hlutfall af landsframleiðslu. Af því leiðir að enn brýnna verður að leggja grunn að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga í framtíðinni. Styrkja þarf tekjustofna og jafnvel fjölga þeim en einnig beita fjárhagslegum hvötum til að ýta undir sameiningu sveitarfélaga. Endurskoðun fjármálaákvæða sveitarstjórnarlaga þarf enn fremur að stuðla að vandaðri fjármálastjórnun og bættu kostnaðarmati.

Nauðsynlegt er að efla traust milli ríkis og sveitarfélaga um fjármál og kostnaðarmat. Þessir aðilar hafa með sér samráð um efnahagsmál og opinber fjármál skv. lögum um opinber fjármál. Mikilvægt er að samráðið verði eftl.

⁶ (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 2022)

⁷ Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2021.

Samráð

Fjárhagsleg staða sveitarfélaga er eðli málsins samkvæmt misjöfn. Mörg standa ágætlega að vígi en þó nokkur búa við það að tekjustofnar þeirra standa vart undir þeirri þjónustu sem þeim ber að veita. Þar vega þungt aukin útgjöld vegna þjónustu við fatlað fólk en kostnaður vegna reksturs leik- og grunnskóla fer einnig vaxandi og eru ýmsar áskoranir framundan í þeim málaflökki. Mörg sveitarfélög nefna því að nauðsynlegt sé að styrkja tekjustofna þeirra og að komi til þess að sveitarfélög taki að sér aukin verkefni frá ríkinu sé mikilvægt að þeim fylgi fullnægjandi fjármagn.

Áskoranir og tækifæri

- Tryggja þarf fjármögnun þjónustu við fatlað fólk til frambúðar.
- Ná þarf samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um tekjustofna og fjármálareglur sveitarfélaga.
- Tryggja þarf að við gerð laga og reglugerða sem leiða af sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin sé unnið kostnaðarmat af viðkomandi ráðuneyti í samráði við sambandið.
- Halda þarf áfram að stuðla að agaðri fjármálastjórn hins opinbera og samráði ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og opinber fjármál.

3.1.3 Lögbundin og lögheimil verkefni sveitarfélaga

Íslensk sveitarfélög bera ábyrgð á hátt í 80 lögskyldum/bundnum verkefnum og þjónustubáttum. Því til viðbótar mæta mörg sveitarfélög kröfum íbúa um framkvæmd svokallaðra lögheimilla verkefna á borð við rekstur almenningssamgangna og hitaveitna. Vegna þessa fjölda verkefna er aðeins fjallað um viðamestu verkefni sveitarfélaganna hér að aftan og þau sem krefjast mestra fjármuna.

Í drögum að skýrslu tekjustofnanefndar er gerð grein fyrir útgjaldaskiptingu sveitarfélaga til einstakra málaflökka. Fræðslu- og uppeldismál eru langviðamesti málaflökkur sveitarfélaganna. Næstum helmingi útgjalda sveitarfélaga er varið til þessa málaflökks. Því næst er félagsþjónusta með 19–20% og æskulýðs- og íþróttamál með 10% af útgjöldum. Í flestum tilvikum renna á bilinu 70–80% rekstrarkostnaðar til þessara málaflökka.

Sveitarfélögin hafa vakið athygli ríkisins á því að auknar kröfur til þjónustu leik- og grunnskóla hafi valdið kostnaðarhækkun umfram útsvarsstofn á síðustu árum. Bæði fámennari og fjölmennari sveitarfélög hafa átt við vanda að stríða í tengslum við rekstur leikskóla. Rekstrarkostnaður leikskóla hefur að meðaltali hækkað um 3,5% á ári en grunnskóla um 1,7% á ári síðustu 20 ár.

Hlutfall erlendra ríkisborgara er mishátt eftir sveitarfélögum eða allt frá 0% í Árneshreppi í 54,7% í Mýrdalshreppi. Með sama hætti er samsetning hópsins ólík, t.a.m. er algengara að fjölskyldur með börn búi á Vestfjörðum en barnlausir einstaklingar á Suðurlandi þar sem sóst hefur verið eftir starfsfólki í ferðaþjónustu. Hækkandi hlutfall innflytjenda, einkum barna af erlendum uppruna í skólakerfinu, er ein af fjölmörgum áskorunum sveitarstjórnarstigsins.

Veruleg útgjaldaaukning hefur orðið í málaflokki fatlaðs fólks, eins og komið hefur verið inn á. Tekjur sveitarfélaganna vegna málaflokks fatlaðs fólks námu 21 ma.kr. en útgjöld 26,1 ma.kr. árið 2019. Uppsöfnuð útgjöld sveitarfélaga til málaflokksins umfram tekjur nema 13,6 ma. kr. frá árinu 2011 til 2019 á verðlagi ársins 2020.⁸

Eins og áður segir renna ríflega 19% af útgjöldum sveitarfélaganna til félagsþjónustu. Hluti þeirra útgjalda rennur til þjónustu við aldraða. Þessi málaflokkur er í talsverðri gerjun og er kallað eftir aukinni samþættingu þjónustu. Ljóst er að ríki og sveitarfélög þurfa að koma sér saman um verkaskiptingu og fjármögnun í þessum sívaxandi málaflokki til framtíðar. Þá er þjónusta við aldraða ekki aðeins viðamikil heldur víðfeðm og vaxandi og tekur til málaflokka á borð við samgöngur og húsnæðismál, svo dæmi séu nefnd. Unnið er að heildrænni stefnu í málaflokknum á vettvangi ríkisins.

Fámenn sveitarfélög eiga oft í erfiðleikum með að ráða sérfræðinga til starfa og sinna sérhæfðri þjónustu. Algengt er að sveitarstjórnir bæði fámennra og fjölmennari sveitarfélaga hafi samið við aðrar sveitarstjórnir um veitingu þjónustu eða tekið ákvörðun um að taka þátt í byggðasamlögum. Þessi leið hefur oft reynst vel, t.a.m. þegar um mjög sérhæfða þjónustu er að ræða. Sú áhætta fylgir þó þessu fyrirkomulagi að sveitarfélögin hafi minna um veitingu þjónustunnar að segja en ella. Fámennari sveitarstjórnir hafa ríkari tilhneigingu en fjölmennari sveitarstjórnir til að taka að sér skyldur starfsmanna í veikri stjórnsýslu og finna fyrir miklu álagi í störfum sínum innan sveitarstjórna.⁹

Brýnt er að ríki og sveitarfélög nái saman um fjármögnun mikilvægra málaflokka á borð við málaflokk fatlaðs fólks. Með því skapast grundvöllur til frekari eflingar sveitarstjórnarstigsins og skýrari ábyrgðarskiptingar í þjónustu ríkis og sveitarfélaga til framtíðar í samræmi við ríkisstjórnarsáttmála og gildandi stefnumótun í málefnum sveitarfélaga. Þá er ljóst að boðuð lögfesting Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í gildandi ríkisstjórnarsáttmála felur í sér stóra áskorun fyrir hið opinbera.

⁸ (Tekjustofnanefnd, 2022)

⁹ (Eva Marín Hlynsdóttir, 2022)

Samráð

Staðan í málefnum *leikskólans* er býsna ólík milli sveitarfélaga. Í sumum sveitarfélögum gengur vel að manna leikskólana og biðlistar eru viðráðanlegir á meðan önnur sveitarfélög glíma við mikla manneklu og langa biðlista. Mörg sveitarfélög nefna að skortur sé á leikskólakennurum og öðru fagmenntuðu starfsfólki. Með sama hætti getur reynst erfiðleikum bundið að taka á móti auknum fjölda nemenda með íslensku sem annað tungumál sem og auknum fjölda barna sem þurfa viðbótarstuðning af ýmsu tagi. Víða er áskorun að standa undir nauðsynlegri uppbyggingu og viðhaldi húsnæðis. Jafnframt eru vegalengdir áskorun í dreifðari byggðum. Sú breyting sem gerð var með einu leyfisbréfi fyrir kennara hefur einnig valdið því að leikskólakennarar færa sig í auknum mæli yfir á önnur skólastig.

Flest sveitarfélög nefna sem styrkleika að í sveitarfélaginu séu öflugir *grunnskólar* sem sinni hlutverki sínu af fagmennsku. Staða mönnunar er nokkuð misjöfn milli sveitarfélaga. Sumir grunnskólar eru vel mannaðir kennurum á meðan erfiðara er að fá kennara og aðra fagmenntaða sérfræðinga í stuðningsþjónustu til starfa hjá öðrum. Margir hafa áhyggjur af fækkun í kennarastétt enda fjölmennur hópur kennara að nálgast lífeyrisaldur. Líkt og á leikskólum er áskorun fyrir grunnskóla að taka á móti auknum fjölda barna með annað tungumál en íslensku. Þá fer börnum sem þurfa stuðning með einhverjum hætti fjölgandi. Vaxandi stuðningsþörf kallar á aukna fagbækkingu, fjölbreyttari úrræði og aukið fjármagn. Víða felst áskorun í því að standa undir nauðsynlegri uppbyggingu og viðhaldi húsnæðis. Jafnframt eru vegalengdir áskorun í dreifðari byggðum. Í svörum Reykjavíkurborgar kom fram að borgin telur skólakerfið í Reykjavík ekki njóta jafnræðis við úthlutun úr Jöfnunarsjóði, m.a. vegna stuðnings við börn af erlendum uppruna.

Meðal styrkleika **frístundaheimila** er faglegt starf og samfella í skólastarfi sérstaklega nefnt. Víða er þó erfitt að manna starfið, auknar kröfur eru gerðar til sérhæfðrar þjónustu við börn og húsnæðismál geta verið krefjandi.

Hvað varðar **félagsþjónustu** sögðust mörg sveitarfélög eiga í samstarfi um félagsþjónustu við nágranna sína. Sveitarfélögin nefna nálægð við íbúana sem styrkleika þegar kemur að félagsþjónustu, aðgengi að félagsþjónustu sé almennt gott, starfsfólk sé faglegt og sveitarfélögin hafi tækifæri til að bregðast hratt við þjónustupörf. Virkt samstarf og samráð við hagsmuna- og félagasamtök var einnig nefnt sem styrkleiki. Veikleikar eru t.d. langar vegalengdir, skortur á sérfræðingum, sívaxandi kostnaðarsöm þjónusta og skortur á félagslegu húsnæði. Í svörum Reykjavíkurborgar er vakin athygli á málaflökki heimilislausra og að þjónusta við þann hóp sé að stærstum hluta hjá Reykjavíkurborg. Sú staðreynd hafi leitt til aukinna fjárútláta hjá borginni sem telji nauðsynlegt að ríkið komi betur að þeim málaflökki, m.a. vegna einstaklinga sem hafa mikla umönnunar- og hjúkrunarpörf. Of langir biðlistar í úrræði fyrir börn og ungmenni sé einnig veikleiki og nauðsynlegt sé að ríkið komi með virkari hætti að málefnum barna með alvarlegar geð- og þroskaraskanir.

Varðandi **málefni aldraðra** nefndu mörg sveitarfélög nálægð við íbúa, fjölbreytta þjónustu og öflugt félagsstarf sem styrkleika. Þá reynast sérhæfð verkefni vel, eins og t.d. SELMA hjá Reykjavíkurborg. Lýðfræðileg þróun veldur því að eldra fólki fer fjölgandi með tilheyrandi aukinni þjónustupörf og auknum kostnaði. Vegalengdir t.d. í dagdvöl eru miklar, skortur er á viðeigandi húsnæði og langt er í næstu hjúkrunarrými og biðlistar langir. Þá getur reynst erfitt að fá starfsfólk til að sinna heimaþjónustu, sérstaklega utan hefðbundins dagvinnutíma. Skortur á skýrri ábyrgðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga er einnig talið vandamál.

Mörg sveitarfélög eiga í samstarfi við önnur sveitarfélög um **málefni fatlaðs fólks**. Fyrirkomulag af því tagi hefur að mati sveitarfélaganna bæði kosti og galla. Nálægð við íbúa og persónuleg og einstaklingsbundin þjónusta er nefnt sem kostir. Hins vegar er ljóst að aukinn kostnaður við málaflokkinn leggst þungt á sveitarfélögin, erfitt getur reynst að manna þjónustuna, skortur er á búsetuúrræðum og óskýr ábyrgðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga kemur niður á málaflöknum. Fram kemur að fjárhagslegur halli á rekstri þjónustu í þessum málaflökki sé orðinn svo mikill að hann ógni fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga.

Áskoranir og tækifæri

- Leysa þarf úr ágreiningi stjórnsýslustiganna um kostnað vegna þjónustu við málaflökk fatlaðs fólks.
- Skipuleggja þarf innleiðingu Samnings Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í kjölfar lögleiðingar samningsins hér á landi.
- Efla þarf ráðgjöf til sveitarfélaga um málefni innflytjenda.
- Tryggja þarf aðgengi að upplýsingum, þjónustu og annarri starfsemi sveitarfélagsins til innflytjenda.

- Auka þarf stuðning við börn með annað móðurmál en íslensku í leik- og grunnskólum.
- Efla þarf geðrækt, forvarnir og geðþjónustu við börn í skólum í kjölfar Covid-heimsfaraldursins.
- Endurskoða þarf þjónustu við eldri borgara með samhæfingu þjónustu að leiðarljósi.
- Nýta þarf fjarheilbrigðisþjónustu og velferðartækni til að bæta aðgengi að þjónustu á landsbyggðinni.
- Tryggja þarf samfellu í þjónustu ríkis og sveitarfélaga.
- Efla þarf starfsemi leikskóla á landbyggðinni, m.a. stuðla að fjölgun fagfólks og leiðum til að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla.

3.1.4 Atvinnu- og byggðamál

Ólíkar aðstæður valda því að mikil breidd er í atvinnulífi sveitarfélaga. Áhrifamiklir þættir í atvinnuþróun sveitarfélaga eru íbúafjöldi, íbúasamsetning, staðsetning, aðgangur að grunn- og sérfræðiþekkingu og auðlindum ásamt áhuga rekstraraðila á að staðsetja rekstur sinn innan marka sveitarfélagsins. Algengt er að sveitarfélög þurfi að kljást við einhæft atvinnulíf, sveiflur í einstökum geirum og almennt í hagkerfinu með tilheyrandi afleiðingum fyrir íbúaðróun og tekjuöflun þeirra.

Ríkisvaldið leggur sitt af mörkum til þess að stuðla að fjölbreyttara atvinnulífi á landsbyggðinni, m.a. í gegnum byggðaáætlun og með nýlegri stefnumörkun sinni um að auglýsa öll störf óstaðbundin nema eðli viðkomandi starfa krefjist ákveðinnar staðsetningar. Með sama hætti verður ákveðið hlutfall opinberra starfa eyrnamerkt landsbyggðinni. Með tilvísun til kynjahalla meðal opinberra starfsmanna mun þessi áhersla væntanlega koma konum frekar en körlum til góða með þeim afleiðingum að stuðlað er að jafnari kynjasamsetningu á landsbyggðinni. Jafnframt ætti fjölgun opinberra starfa að stuðla að bættri þjónustu í sveitarfélögum. Frekari umfjöllun um byggðamál og aðgerðir til styrktar byggðum landsins má finna í byggðaáætlun.

Sveiflur í atvinnulífi eru krefjandi áskorun fyrir flest sveitarfélög. Vöxtur hefur orðið í ferðaþjónustu og skyldum greinum í kjölfar atvinnuleysis í Covid-heimsfaraldrinum. Leita þurfti eftir starfsmönnum til annarra landa til að mæta skyndilegri þörf fyrir starfsmenn í ferðaþjónustu sumarið 2022. Samhliða hefur verið tekið á móti þúsundum flóttamanna. Fram hefur komið að margir í þessum hópi hafi hafið störf á íslenskum vinnumarkaði eða vilji hefja störf, m.a. úti á landsbyggðinni. Víða skortir húsnæði til að taka á móti þessum hópum. Vonir standa til að þeirri áskorun verði mætt með samningum stjórnvalda við sveitarfélögin í landinu um húsnæðisuppyggingu.

Ekki ber aðeins á skorti á mannafla í ferðaþjónustu. Víða er skortur á starfsmönnum bæði í almenn og faglærð störf í opinbera geiranum og á einkamarkaði. Vandamálið einskorðast ekki við íslenskt atvinnulíf. Aðrar

Norðurlandþjóðir standa frammi fyrir svipuðum vanda og hafa spáð því að hann muni vinda upp á sig í nánustu framtíð.¹⁰ Þar er hækkandi lífaldur stærsti áhrifavaldurinn, sbr. áðurnefnda lýðfræðipróun. Stafrænir ferlar gætu falið í sér tækifæri sveitarfélaga til að mæta að einhverju leyti manneklu í umönnunargeiranum með auknu svigrúmi til að færa starfsfólk úr ýmiss konar skrifstofustörfum í beina umönnun. Ljóst er að leita þarf fleiri leiða til að mæta vaxandi vanda á þessu sviði.

Síðast en ekki síst eru dæmi um að skortur á sérfræðipækkingu hafi hamlað atvinnuþróun í fámennari byggðarlögum. Vonir standa til að þeirri áskorun verði mætt með bættum aðgangi að menntun á landsbyggðinni, uppbyggingu starfsaðstöðu og klasasamstarfi hins opinbera og einkaaðila á landsbyggðinni. Jafnframt hefur verið litið til heimildar ráðherra í 27. og 28. gr. [laga um Menntasjóð námsmanna](#) til að veita sérstaka ívilnun við endurgreiðslu námslána vegna tiltekinna námsgreina ef skortur er á mannafla í tilteknum starfsgreinum.

Samráð

Umtalsverð fjölbreytni er í svörum sveitarfélaga hvað varðar atvinnumál enda er staðan afar ólík milli sveitarfélaga. Mörg nefna þau þó sem styrkleika að atvinnuleysi sé lítið í sveitarfélaginu, auðlindir töluverðar og tækifæri séu til frekari uppbyggingar, s.s. í ferðaþjónustu, landbúnaði, sjávarútvegi eða orkufrekri starfsemi. Nýting þessara tækifæra krefjist þess þó að fjárfest sé í uppbyggingu og viðhaldi nauðsynlegra innviða, s.s. vega- og raforkukerfi. Jafnframt séu tækifæri til að fjölga opinberum störfum úti á landi, m.a. með tæknilausnum. Veikleikar felast aðallega í einsleitni og sveiflum í ráðandi atvinnugreinum. Fram kemur að víða skorti fjölbreytni, m.a. fleiri sérfræðistörf. Á öðrum stöðum er erfitt að manna fyrirliggjandi sérfræðistörf. Framboð á húsnæði er einnig víða hindrun sem leiðir meðal annarra þátta til skorts á vinnuafla.

Áskoranir og tækifæri

- Fylgja þarf eftir áherslum stjórnvalda um óstaðbundin störf með leiðbeiningum til stjórnenda og uppbyggingu starfsaðstöðu/klasa um landið.
- Stuðla þarf að fjölbreyttu atvinnulífi til að vega upp á móti áhættu vegna áfalla í meginatvinnugreinum innan svæða með einhæft atvinnulíf.
- Rýmka þarf heimildir útlendinga til að starfa við almenn og sérhæfð störf á íslenskum vinnumarkaði.
- Tryggja þarf fjölbreytt húsnæðisúrræði, m.a. fyrir farandverkafólk.

¹⁰ (Martin Damm, formand for KL, og Jakob Holbraad, adm. direktor for DA, 2022)

- Hagnýta þarf tækifæri stafrænnar umbreytingar til að stuðla að markvissari nýtingu mannafla, t.a.m. við umönnun.
- Leggja þarf áherslu á trausta innviði, s.s. samgöngur, raforku og ljósleiðara.
- Nýta má ákvæði laga um Menntasjóð námsmanna til að hvetja sérfræðinga til að setjast að á landsbyggðinni.

3.1.5 Lýðræði

Dvínandi áhugi almennings á hefðbundinni lýðræðisþátttöku hefur valdið áhyggjum.

Þverrandi lýðræðisáhugi hefur komið niður á kosningaþátttöku, sérstaklega á sveitarstjórnarstiginu, og virkni í stjórnmalahreyfingum í Evrópu og víðar í heiminum. Þessi þróun hefur verið skýrð með því að myndast hafi sífellt breiðari gjá á milli stjórnmálaafla og almennings og einnig á milli þjóðfélagshópa eftir efnahagslegri og samfélagslegri stöðu þeirra, svo sem á milli innflytjenda og upprunalegra íbúa og á milli íbúa í þéttbýli og dreifbýli.

Netið og samfélagsmiðlar hafa gjörbreytt allri samfélags- og stjórnmálaumræðu og hafa að einhverju leyti magnað upp þessa þróun. Enda þótt breytingin hafi ekki verið jafnhröð á Íslandi og víðar annars staðar eru hættumerkin engu að síður augljós og við þeim verður að bregðast. Kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningum lækkaði úr 83% árið 2002 í 62% árið 2022.

Kosningaþátttaka dróst saman um 5% á milli kosninga 2018 og 2022. Bent hefur verið á að stækkandi hópur innflytjenda á kjörskrá gæti verið einn orsakaþáttur í þessari þróun.¹¹ Íslenskt samfélag hefur á tiltölulega stuttum tíma verið að þróast úr mjög einsleitu samfélagi í fjölmenningslegt samfélag og því fylgja áskoranir.

Sveitarstjórnir standa nær íbúum í sveitarfélögum en ríkisvaldið og eiga því auðveldara með að ná til þeirra til að byggja upp traust og áhuga og virkja íbúa á nýjan og jákvæðan hátt. Stjórnvöld leggja áherslu á lýðræðislegt hlutverk sveitarfélaganna í gildandi stefnu og aðgerðaráætlun í málaflokki þeirra. Með sama hætti fela sveitarstjórnarlög í sér hvatningu til sveitarstjórna um að tryggja íbúum tækifæri til þátttöku í stefnumótun. Þeirri áherslu er fylgt eftir með nýsamþykktri breytingu á sveitarstjórnarlögum um aukið lagalegt svigrúm sveitarfélaga til að efna til skoðanakannana og íbúakosninga.¹²

¹¹ <https://www.frettabladid.is/frettir/fjoldi-utlendinga-a-kjorskra-hefur-threfaldast-milli-kosninga/>

¹² (Alþingi, 2022)

Vaxandi áhugi hefur verið meðal kjörinna fulltrúa á að stuðla að auknum áhrifum íbúa á starfsemi sveitarfélaga. Alls telja 40% kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum að íbúar ættu að eiga kost á því að koma skoðunum sínum á framfæri áður en mikilvægar ákvarðanir eru teknar. Lítið eitt lægra hlutfall eða 38% telur að stefna ætti að því að ná breiðri sátt meðal íbúa um stærri ákvarðanir fremur en að láta meirihluta atkvæða ráða.¹³ En ljóst er að byggja þarf upp þekkingu og færni hjá sveitarfélögum til að þau geti tileinkað sér nýjar aðferðir til að ýta undir áhuga íbúa á lýðræðislegri og samfélagslegri þátttöku.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur unnið að þessu markmiði undanfarin ár. Gefin hefur verið út handbók um markvisst íbúasamráð og hrint í framkvæmd reynsluverkefni með fjórum sveitarfélögum með aðstoð sérfræðinga sænska sveitarfélagasambandsins til að fylgja því eftir. Aðferðafræðin felst í því að sveitarfélög setji sér meginreglur um hvernig þau ætli sér að standa að samráði við íbúa og samþætti íbúasamráð inn í ákvörðunartökufarla. Lögð er áhersla á að sveitarfélög þurfi að mæta íbúum á þeirra forsendum og sníða samráðsaðferðir að ákveðnum markhópum. Þessi aðferðafræði stuðlar því sérstaklega að því að hægt sé að ná til hópa sem eru ekki jafnvirkir og aðrir hópar í samfélaginu, s.s. innflytjenda og fólks með fötlun. Einnig er lögð rík áhersla á aðferðir til að ná til barna og ungmenna út frá mikilvægi þess að byggja upp samfélagslega og lýðræðislega vitund hjá þeim, og í öllum fjórum reynsluverkefnum sveitarfélaganna voru börn markhópur. Rétt er að geta þess að með aðild sinni að Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hafa Íslendingar skuldbundið sig til að leita eftir skoðunum barna og taka réttmætt tillit til þeirra eftir aldri og þroska þegar teknar eru ákvarðanir sem varða þau.

Þekking fulltrúa sveitarfélaga á því hvernig best sé að standa að samráði við íbúa fer vaxandi þó vissulega sé þörf á að efla hana enn frekar. Ekki er rétt að líta á íbúasamráð sem átaksverkefni, heldur þarf þekkingaruppbyggingin að vera stöðug í takt við þróun samfélagsins, nýja þekkingu og áherslur í íbúasamráðs- og þátttökumálum. Þannig er brýnt að huga að samráði um stóru áskoranirnar vegna loftslagshlýnunar og þátttöku íbúa í aðgerðum til að bregðast við þeim. Þá er þörf á samráði vegna breytinga á byggðapróun og til að stuðla að því að íbúar af ólíkum uppruna geti lífað saman og notið sín í þeim fjölmennigarlegu samfélögum. Ný aðferðarfræði til að bregðast við flóknum úrlausnarmálum sem þessum er svokölluð samsköpun¹⁴ með íbúum og öðrum hagaðilum, sem hefur verið beitt í vaxandi mæli í nágrennalöndunum. Þörf er á að kynna þessa nálgun fyrir íslenskum sveitarfélögum.

¹³ (Eva Marín Hlynsdóttir, 2022)

¹⁴ Á ensku „co-creation“, dönsku „samskabelse“.

Síðast en ekki síst er mikilvægt að tryggja þátttöku breiðs hóps íbúa í sveitarstjórnnum. Vaxandi þátttaka hefur verið meðal kvenna í sveitarstjórnnum og er hlutfall þeirra komið yfir 50% á landsvísu, sem er hæsta hlutfall kvenna í Evrópu. Hins vegar hallar enn á hópa á borð við innflytjendur, auk þess sem hátt í 70% endurnýjun meðal kvenna í sveitarstjórnnum í síðustu sveitarstjórnarkosningum hefur valdið áhyggjum. Í skýrslu verkefnisstjórnar um starfsafstæður kjörinna fulltrúa er hátt endurnýjunarhlutfall meðal kvenna m.a. rakið til kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni í þeirra garð. Brýnt er að bregðast við þessari þróun með viðeigandi aðgerðum.

Samráð

Sveitarfélögin beita margskonar aðferðum við samráð við íbúa. Algengt er að efnt hafi verið til íbúabinga og/eða íbúafunda bæði fyrir stór stefnumótunarverkefni sem og afmarkaðri verkefni. Þessi leið hefur þann annmarka að nokkuð einsleitur hópur tekur þátt í slíkum fundum, nema beitt sé sérstökum aðferðum til að ná til breiðari hóps. Sum sveitarfélög halda úti hverfisráðum, öldungaráðum og ýmiss konar öðrum samráðshópum, t.d. um málefni fatlaðs fólks. Mörg sveitarfélög halda úti ungmennaráðum í samræmi við 11. gr. æskulýðslaga um að sveitarstjórnir hlutist til um að stofnuð séu ungmennaráð. Reykjavíkurborg, Kópavogsbær og fleiri sveitarfélög hafa leitað eftir viðhorfi íbúa með rafrænum hugbúnaði. Þá hefur sérstaklega verið leitað eftir viðhorfi ungs fólks. Algengt er að sveitarfélög sendi út þjónustukannanir auk þess að íbúum sé gert kleift að senda inn ábendingar og athugasemdir við ýmis verkefni, t.d. á heimasíðum, í tölvupósti eða á samfélagsmiðlum. Þá eru einnig til dæmi um markvisst samráð hjá sveitarfélögunum og að íbúar geti haft bein áhrif á ákvarðanatöku, eins og t.d. verkefnið Betri Reykjavík – Hverfið mitt.

Áskoranir og tækifæri

- Bregðast þarf við dvínandi lýðræðisþátttöku almennings með nýjum aðferðum til að virkja fólk og með sérstakri áherslu á ungt fólk og minnihlutahópa.
- Stuðla þarf að því að sveitarfélögin tileinki sér aðferðir til að ná til íbúa á milli kosninga og byggja upp lýðræðislegan áhuga hjá þeim.
- Auka þarf vitund kjörinna fulltrúa um ávinning af því að byggja upp samráðsmenningu í sveitarfélögum og hvernig fulltrúa- og þáttökulýðræði getur unnið saman.
- Byggja þarf upp þekkingu innan stjórnarsýslu sveitarfélaga á íbúasamráði. Efla þarf fræðslu og stuðning til sveitarfélaga um nýjar leiðir til að virkja samfélagslegan áhuga fólks.
- Skoða þarf hvort í því gæti falist ávinningur fyrir sveitarfélög ef þau gætu nýtt sér sameiginlega hugbúnaðarlausn til að stuðla að virkara íbúalýðræði.

- Tryggja þarf þátttöku notenda, s.s. innflytjenda, barna og annarra minnihlutahópa, í þróun þjónustu.
- Stuðla þarf að fjölbreyttum bakgrunni kjörinna fulltrúa.
- Bregðast þarf við hárrí endurnýjun meðal kvenna í sveitarstjórnnum.

3.1.6 Loftslags- og umhverfismál

Ein stærsta áskorun samtímans felst í loftslagsbreytingum og þeirri vá sem fylgir hruni vistkerfa af völdum losun gróðurhúsalofttegunda og annars ágangs mannsins á náttúruna. Heimsbyggðin þarf að grípa til róttækra aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla þannig að verndun lífríkisins í bráð og lengd í takti við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er stefnt að 55% samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda sem er á beinni ábyrgð Íslands árið 2030 miðað við losun ársins 2005. Unnið er að uppfærslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum til samræmis við þetta nýja markmið, en áætlunin sem kom út árið 2020 er talin skila 35% samdrætti gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu af hálfu Íslands. Því til viðbótar eru aðgerðir í mótun taldar geta skilað 5–11% samdrætti. Ef fyrirhugaðar aðgerðir ganga eftir mun samdrátturinn því nema á bilinu 40–46%. Við uppfærslu áætlunarinnar verða sett áfangaskipt losunarmarkmið fyrir hvern geira í samráði við sveitarfélög og atvinnulífið. Markmið um kolefnishlutlaust Ísland var lögfest árið 2021.

Sveitarstjórnarstigið gegnir lykilhlutverki í að aðlaga samfélagið að þeim breytingum sem óhjákvæmilega munu verða vegna hlýnunar jarðar. Í stefnu stjórnvalda um aðlögun að loftslagsbreytingum, *Í ljósi loftslagsvár*, er mörgum aðgerðum beint að sveitarfélögum. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum kemur fram að í landsskipulagsstefnu skuli m.a. fjalla um aðgerðir í skipulagi til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Í ríkisstjórnarsáttmálanum er lögð áhersla á að ríki og sveitarfélög taki höndum saman um að tryggja árangur aðgerða á sviði loftslags- og umhverfismála. Þar er vísað til innleiðingar hringrásarhagkerfis, aðgerða á sviði fráveitumála, mengunarvarna, vatnsverndar, náttúruverndar og verndunar líffræðilegs fjölbreytileika. Áhersla er lögð á að samþætta þurfi betur skipulagsáætlanir sveitarfélaga og svæðisskipulagsstefnu til að stuðla að betri nýtingu á innviðum og þjónustu, styðja við loftslagsmarkmið og aðlögun að loftslagsbreytingum, skapa betri yfirsýn yfir framboð af lóðum og húsnæði og styðja við stjórnsýslu skipulagsmála.

Loftslagsmál færast sífellt ofar í forgangsröð sveitarfélaga. Öllum sveitarfélögum er skylt að setja sér loftslagsstefnu [samkvæmt gr. 5c laga um loftslagsmál](#) en stefnan á að fela í sér skilgreind markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Tilgangur loftslagsstefnu sveitarfélaga er að auðvelda sveitarfélögum að draga markvisst úr áhrifum losunar gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sinni og vera til fyrirmyndar með beinum og óbeinum áhrifum á

loftslagsskuldbindingar Íslands. Stefnan skal innihalda skilgreind markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisjöfnun sveitarfélagsins ásamt aðgerðum svo að þeim markmiðum verði náð.

Gildandi lagaákvæði nær aðeins yfir eigin rekstur sveitarfélaganna en horfur eru á að ákvæðið verði útvíkkað til allrar samfélagslosunar Íslands í framtíðinni. Þá er átt við hina stærstu flokka losunar á Íslandi sem taldir voru upp hér að framan en þar undir fellur t.d. losun frá landi og iðnaði. Sum sveitarfélög hafa þegar sett sér stefnu um samfélagslega losun en ekki einungis losun frá rekstri. Þessi vinna hefur í einhverjum tilfellum verið unnin á vettvangi landssambanda sveitarfélaga. Sum sveitarfélög eru aðilar að *Covenant of Mayors for Climate & Energy*.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur haft frumkvæði að því að aðstoða sveitarfélög í landinu við verkefni þeirra á sviði loftslagsmála, m.a. með stofnun sérstaks samráðsvettvangs og þróun verkfærakistu loftslagsvænni sveitarfélaga til að auðvelda mótun loftslagsstefnu og færslu losunarbókhalds. Með þessum aðgerðum er lagður grunnur að markvissum aðgerðum sveitarfélaga til að setja sér markmið í loftslagsmálum og efla umhverfisstarf innan þeirra.

Mörg sveitarfélög standa frammi fyrir knýjandi verkefnum á sviði fráveitumála, ekki aðeins út frá sjónarmiðum umhverfisgæða heldur einnig til að tryggja aðlögun að loftslagsbreytingum. Með sama hætti er víða þörf á breyttri nálgun í meðhöndlun úrgangs með hliðsjón af innleiðingu hringrásarhagkerfis.

Ungt fólk hefur sérstaklega látið að sér kveða í loftslags- og umhverfismálum, t.d. var farið fram á að sveitarfélög settu upp flokkunarruslafötur við skóla, íþróttahús og aðrar opinberar byggingar á Barnaþingi 2021. Brýnt er að stjórnvöld og hagsmunaaðilar komi sér saman um viðmið um sjálfbærni sveitarfélaga á sviði umhverfis, fjármála og samfélags til þess að stuðla að heilðrænni nálgun að þessu markmiði.

Síðast en ekki síst leggja stjórnvöld áherslu á að ríki og sveitarfélög standi sameiginlega að því að efla rannsóknir, vöktun, hættumat og viðbrögð vegna náttúruvár á grundvelli þarfagreiningar.

Samráð

Flest sveitarfélög sem svöruðu spurningu um loftslagsstefnu hafa þegar sett slíka stefnu eða eru að vinna að mótun hennar. Sveitarfélögin eru meðvituð um mikilvægi loftslags- og umhverfismála og vinna að fjölbreyttum verkefnum í þessum málaflokki, s.s. varðandi meðhöndlun úrgangs, orkuskipti og vistvæna mannvirkjagerð og skipulag. Í svörum Reykjavíkurborgar kom fram að borgin hefði verið valin ein af 112 borgum í Evrópusamstarfi um kolefnishlutlausar og snjallar borgir árið 2030. Sveitarfélagið hefði því skuldbundið sig til að taka þátt í því að undirbúa allar borgir í Evrópu til að verða kolefnishlutlausar eigi síðar en 2050.

Áskoranir og tækifæri

- Efna þarf til formlegs samstarfs ríkis og sveitarfélaga um aðgerðir á sviði loftslagsmála, bæði hvað varðar að draga úr losun og aðlögun íslensks samfélags að þeim breytingum sem þegar hafa átt sér stað og fyrirséðar eru vegna loftslagsbreytinga.
- Veita þarf leiðsögn og stuðning við þróunarverkefni um loftslagsmiðað skipulag og aðlögun að loftslagsbreytingum.
- Skilgreina þarf betur þá þjónustu, gögn og leiðbeiningar sem ríkisstofnanir veita sveitarfélögum eða einstökum landshlutum á sviði loftslags- og umhverfismála, s.s. er varðar áætlaða samfélagslega losun gróðurhúsalofttegunda, framreikning á mismunandi veðurfarsþáttum m.v. mismikla hækkan á hitastigi jarðar (hitastigssviðsmyndir), magn úrgangs og ráðstöfun hans og aðra álíka þætti.
- Stuðla þarf að því að aðgengi sveitarfélaga að upplýsingum um umhverfis- og loftslagsmál séu á einum stað.
- Skoða ætti sérstaklega aðkomu sveitarfélaganna að samdrætti í losun sem fellur undir landnotkun og skógrækt (LULUCF) og auðvelda ætti aðgang að viðurkenndum viðmiðum kolefnisjöfnunar svo að tryggt sé að hún sé með trúverðugum og ábyrgum hætti. Jafnframt þarf að skilgreina landbúnaðarland í tengslum við loftslagsmál og matvælaöryggi.
- Tryggja þarf getu sveitarfélaga til að ráðast í nauðsynlegar úrbætur á sviði fráveitu- og úrgangsmála og leita lausna í loftslagsmálum, m.a. með því að auðvelda aðgengi að fjármögnun rannsókna og þróunarstarfs í tengslum við innleiðingu á nýjum umhverfis- og loftslagsvænum lausnum.

3.1.7 Stafræn umbreyting

Stafræn umbreyting felur í sér margháttað tækifæri fyrir sveitarfélögin í landinu til að koma til móts við þarfir íbúa í bráð og lengd á betri og hagkvæmari hátt.

Þróun stafrænnar umbreytingar rennir ekki aðeins stoðum undir markmið stjórnvalda um sambærilegt aðgengi að þjónustu óháð búsetu í sveitarfélögum, heldur jafnframt um faglegri þjónustu, markvissari vinnubrögð og nútímalegra vinnuumhverfi innan sveitarfélaga.

Stjórnvöld einsetja sér að íslenska þjóðin verði meðal fremstu þjóða á sviði stafrænnar tækni og þjónustu. Þau vilja einfalda stjórnsýslu, bæta þjónustu við almenning og auka gegnsæi og aðgengi að upplýsingum með nýtingu stafrænna lausna. Í ríkisstjórnarsáttmálanum er sérstaklega tekið fram að stutt verði við stafræna þróun sveitarstjórnarstigsins.¹⁵

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur leitt sveitarfélögin saman til samvinnu á sviði stafrænnar umbreytingar. Stofnað hefur verið stafrænt ráð og fagteymi sveitarfélaganna til að stuðla að frekari framþróun og samstarfi opinberra aðila. Í framhaldi af því hefur verið komið á fót þriggja manna stafrænu umbreytingarteymi til að vinna að samstarfsverkefnum sveitarfélaga á sviði stafrænnar umbreytingar, m.a. hvað varðar samhæfingu og hagstæðari innkaup hugbúnaðar. Bent hefur verið á að fjölga þyrfti í teyminu, m.a. til að tryggja sveitarfélögum meiri stafrænan stuðning í nærumhverfi þeirra í landshlutunum, eins og bent er á í nýlegri úttekt KPMG á stöðu sveitarfélaga gagnvart stafrænni umbreytingu.

Sambandið hefur sett sér markmið um stafræna umbreytingu sveitarfélaga með hliðsjón af áður nefndri stöðugreiningu KPMG. Þar kemur m.a. fram að bæta þurfi þekkingu innan stjórnsýslu sveitarfélaganna á tækifærum sem stafræn umbreyting býður upp á, stuðla að pappírslausri stjórnsýslu og rafrænum skilum. Með sama hætti verði upplýsingatækniinnviðir þróaðir á grundvelli sameiginlegra kröfulýsinga og út frá sjálfvirkni til að ná fram auknu rekstrarhagræði og bættri þjónustu samhliða því að öryggi gagna sé tryggt. Nýliðið landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga samþykkti að komið yrði á fót miðlægum þjónustukjarna (e. Center of excellence), mönnum stafrænum leiðtogum úr öllum landshlutum, til að veita sveitarfélögum stuðning í ferlinu framundan.

Miðlægt samstarf sveitarfélaganna hefur rennt betri stoðum undir samvinnu ríkis og sveitarfélaga á sviði stafrænnar umbreytingar. Nýstofnuð samráðsnefnd stjórnsýslustíganna undir umsjón Jónsmessunefndar, samráðsvettvangs ríkis og sveitarfélaga, felur í sér bætt yfirsýn, sameiginlega hagnýtingu stafrænna lausna og samstarf við veitingu þjónustuferla í gegnum www.island.is.¹⁶

Enda þótt grunnur hafi verið lagður að stafrænni umbreytingu sveitarfélaga er ljóst að framundan er langt þróunarferli í því skyni að nýta til fulls þau tækifæri

¹⁵ (Ríkisstjórnin, 2021)

¹⁶ (Innviðaráðuneyti, 2022)

sem hún býður upp á til að stuðla að greiðara aðgengi að þjónustu, bættum innviðum og starfsumhverfi innan fjölbreyttra íslenskra sveitarfélaga.

Brýnt er að ríki og sveitarfélög taki höndum saman um þessa vegferð.

Samráð

Nokkuð misjafnt er eftir sveitarfélögum hversu langt þau eru komin í stafrænni vegferð. Sum eru með rafrænar íbúagáttir þar sem mögulegt er að sækja rafrænt um ýmsa þjónustu eða leyfi, s.s. á sviði félags-, skóla-, húsnæðis- og skipulagsmála, á meðan önnur eru komin styttra í þeirri þróun. Enn önnur hafa ráðið stafræna leiðtoga til að greina stafrænar áherslur og forgangsraða verkefnum. Kostnaður er oftast nefndur sem hindrun fyrir stafrænni þróun. Mörg fjölmennari sveitarfélög taka virkan þátt í vinnu stafræns umbreytingarteymis hjá sambandinu. Fámennari sveitarfélög lýsa sum yfir vanmætti gagnvart umbreytingarferlinu, m.a. vegna skorts á sérfræðipækkingu.

Áskoranir og tækifæri

- Tryggja þarf stuðning ríkisins við frekari uppbyggingu stafrænnar þróunar sveitarfélaga.
- Byggja þarf upp faglegan stuðning við fámennari sveitarfélög til að tryggja getu þeirra til þess að taka þátt í stafrænni uppbyggingu.
- Styðja þarf við samvinnu ríkis og sveitarfélaga um stafræna umbreytingu hins opinbera til að stuðla að hagkvæmari lausnum og bættu aðgengi almennings að þjónustu og annarri starfsemi hins opinbera.
- Nýta þarf sérstöðu Reykjavíkurborgar í samanburði við önnur sveitarfélög á sviði stafrænnar umbreytingar til að stuðla að auknum framförum í stafrænni umbreytingu á sveitarstjórnarstiginu.
- Tryggja þarf sveigjanleika við val verkefna til að hægt sé að svara síbreytilegri þörf samfélagsins fyrir rafrænar lausnir á ólíkum sviðum.

3.2 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum

Sveitarfélögin gegna veigamiklu hlutverki á sviði kynja- og jafnréttismála með þrjúþættu hlutverki sínu sem stjórnvald, þjónustuveitandi og vinnuveitandi. Þeim ber að gæta þess í allri stefnumótun sinni að íbúum sé ekki mismunað á grundvelli laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, jafna meðferð utan vinnumarkaðar og á vinnumarkaði óháð kynþætti og öðrum persónubundnum þáttum. Minnt er á að [lög um kynrænt sjálfræði](#) tryggja rétt almennings til hlutlausrar kynskráningar. Brýnt er að tekið sé mið af því í allri starfsemi sveitarfélaga sem og að unnið sé að forvörnum gegn öllu ofbeldi í samfélaginu og þjónustu við þolendur þess.

3.2.1 Kynjasjónarmið

Sveitarstjórnnum ber að setja sveitarfélögum jafnréttisáætlun fyrir hvert kjörtímabil í samræmi við lög um stjórnslu jafnréttismála, nr. 151/2020. Þessar áætlanir eiga að innihalda markmið og aðgerðir til að stuðla að jafnrétti og jafnri meðferð við ráðstöfun fjármagns, í þjónustu sveitarfélagsins og starfsmannamálum. Jafnréttisstofa hefur hannað fræðsluefni og aðstoðar sveitarfélögin við gerð jafnréttisáætlana.

Málaflokkur sveitarfélaga er víðfeðmur og kemur inn á flest svið mannlífs og búsetuskilyrða. Því miður hallar enn á konur víða í íslensku samfélagi. Með hliðsjón af margbrotnu hlutverki sveitarfélaga þarf að huga að mörgum þáttum til þess að stuðla að bættum hag þeirra. Konur eru ekki aðeins hátt hlutfall íbúa, heldur eru þær hátt hlutfall starfsmanna sveitarfélaga, þjónustuþega, kjósenda og kjörinna fulltrúa, svo dæmi séu nefnd. Líta þarf til allra þessara þátta til að ná fram áþreifanlegum árangri í að bæta stöðu þeirra, jafnt í fámennum sem fjölmennum sveitarfélögum.

Rétt eins og á hinum Norðurlöndunum búa færri konur en karlar á landsbyggðinni. Nefna má sem dæmi að 15% færri konur (580) en karlar (679) búa í tíu fámennustu sveitarfélögunum á Íslandi. Norræna byggða- og skipulagsstofnunin Nordregio hefur komist að þeirri niðurstöðu að fjölga þurfi atvinnutækifærum, greiða aðgang að menntun og tækifærum til áhrifa ásamt því að bæta aðgengi að þjónustu til að laða fleiri konur til búsetu á landsbyggðinni. Með hliðsjón af menningarlegum líkindum milli norræna sveitarfélaga má ætla að það sama eigi við hér á landi.

Rannsóknir sýna að konur beri þyngri umönnunarbyrðar gagnvart börnum, eldra fólki og öðrum veikbyggðum hópum heldur en karlar. Því má leiða að því líkum að bætt aðgengi, skjótar og heildstæðar þjónustulausnir bæti aðstæður og stuðli að auknum áhuga kvenna á að setjast að úti á landi. Með sama hætti stuðlar bætt þjónustuframboð að fjölgun atvinnutækifæra, ekki síst fyrir konur.

Konur eru talsvert fjölmennari í starfslíði sveitarfélaga en karlar. Samkvæmt upplýsingum kjarasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga störfuðu alls 24.667 starfsmenn hjá sveitarfélögunum þann 1. apríl 2021. Af þeim voru 17.996 konur (73%) og 6.671 karlar (27%). Óleiðréttur launamunur milli kynjanna meðal starfsfólks sveitarfélaganna nam 5,1% samkvæmt Hagstofunni árið 2020. Vísbendingar eru um að skýringanna sé m.a. að leita í mismunandi launasetningu milli hefðbundinna karla- og kvennastarfa innan sveitarfélaganna. Unnið hefur verið gegn því með innleiðingu starfsmats hjá sveitarfélögunum.

Kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningum hefur heldur dregist saman á undanförunum árum. Á hinn bóginn eru konur líklegri til að nýta kosningarétt sinn (68,8% árið 2018) í sveitarstjórnarkosningum heldur en karlar (66,5% árið 2018). Hvetja þarf fólk af öllum kynjum til að nýta þann lýðræðislega rétt sinn

að kjósa í sveitarstjórnarkosningum og stuðla þar með að fjölbreyttum bakgrunni kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum.

Fjölbreytni innan sveitarstjórna er lykilþáttur í því að stuðla að jafnræði ólíkra hópa í starfsemi þeirra. Stjórnvöld stóðu fyrir hvatningarátaki undir yfirskriftinni látak til þess að stuðla að fjölbreytileika kjörinna fulltrúa fyrir síðustu sveitarstjórnarkosningar. Átakið skilaði sér í því að 51% kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum eru konur og er hlutfallið hvergi hærra á Norðurlöndunum.

Hátt hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum segir þó ekki alla söguna því að endurnýjunarhlutfall kvenna í þeim er þónokkuð hærra (68%) heldur en karla (50%). Sú staðreynd gæti átt þátt í því að konur eru ólíklegri heldur en karlar til að gegna ábyrgðarstöðum innan sveitarstjórna.

	STAÐA	TÆKIFÆRI TIL ÚRBÓTA
Fjöldi kvenna miðað við karla/aðra á landsbyggðinni	Konur eru 15% færri (580) en karlar (679) í tíu sveitarfélögum með undir 250 íbúa. Munurinn minnkar í 8% ef tekið er mið af fjölda kvenna (65.033) og karla (70.577) í öðrum sveitarfélögum en á suðvesturhorninu.	Fjölga þarf fjölbreyttum atvinnutækifærum, greiða aðgang að menntun og skapa fleiri tækifæri til áhrifa til að laða konur að búsetu á landsbyggðinni, að því er fram kemur á heimasíðu Nordregio.
Kynjahlutfall og launasetning	Konur voru 73% starfsmanna sveitarfélaga samanborið við 27% karla árið 2021. Óútskýrður launamunur milli kynjanna var 5,1% árið 2020.	Halda þarf áfram að leiðrétta launamun, t.a.m. með starfsmati og jafnlaunavottun.
Nýting kvenna á þjónustu	Rannsóknir hafa leitt í ljós að konur nýta sér þjónustu sveitarfélaga í meira mæli en karlar, m.a. vegna þess að þær eru líklegri til að bera ábyrgð á umönnun ungra og aldraðra.	Þjóða þarf upp á greitt aðgengi, skjótar og heildrænar þjónustulausnir til að mæta þörfum allra kynja.
Kosningabátttaka kvenna í sveitarstjórnarkosningum	Kosningabátttaka kvenna var heldur meiri (68,8%) en karla (66,5%) í sveitarstjórnarkosningunum árið 2018. Kynjahlutfallið hefur ekki verið gefið upp fyrir kosningarnar 2022.	Hvetja þarf fólk af öllum kynjum til að nýta sér þann lýðræðislega rétt sinn að kjósa í kosningum.
Fjöldi kvenna í hópi kjörinna fulltrúa	Konur eru 51% kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum.	Áfram þarf að hvetja fólk með fjölbreyttan bakgrunn til að gefa kost á sér til þátttöku í sveitarstjórnnum og stuðla að því að hlutfall kvenna af kjörnum fulltrúum lækki ekki.
Endurnýjunarhlutfall kvenna í sveitarstjórnnum	Endurnýjunarhlutfall kvenna í sveitarstjórnnum er 68% til samanburðar við 50% meðal karla.	Bæta þarf vinnuaðstæður, vinnubrögð og kjör kjörinna fulltrúa til að vinna gegn óeðlilega mikilli endurnýjun í hópi kvenna í sveitarstjórnnum.
Árangursmat	Skortur á upplýsingum hamlar setningu raunhæfra, mælanlegra markmiða.	Ýta þarf úr vör kerfisbundinni gagnaöflun og rannsóknnum til að leggja grunn að markvissum aðgerðum á sviði jafnréttis innan sveitarfélaga.

Tafla 2: Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum

Með hliðsjón af ofangreindu er ljóst að grípa þarf til aðgerða til að rétta stöðu kvenna á mörgum sviðum innan sveitarfélaga. Að sama skapi þarf að bæta aðgengi fólks að þjónustu og stuðla að aukinni lýðræðisþátttöku allra kynja, m.a. í sveitarstjórnarkosningum. Áréttað er að gera þarf ráð fyrir hlutlausri skráningu kyns í allri skráningu sveitarfélaga og aðlaga þjónustu sveitarfélaga

að þessum hópi eins og best má vera, t.a.m. í tengslum við skólastarf, íþrótt- og sundiðkun.

3.2.2 Aðrir hópar

Aðgerðir sveitarfélaganna eiga að stuðla að jafnrétti og jafnri meðferð við ráðstöfun fjármagns, þjónustu sveitarfélagsins sem og í starfsmannamálum gagnvart öllum hópum. Stjórnvöld leggja áherslu á að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu óháð búsetu. Með því er stuðlað að því að tryggja mannréttindi viðkvæmra hópa eins og aldraðra, fólks með fötlun og innflytjenda innan sveitarfélaga.

Með hliðsjón af leiðandi hlutverki sveitarfélaga á sviði jafnréttis er brýnt að samsetning sveitarstjórna endurspegli sem best íbúasamsetningu í hverju sveitarfélagi. Enda þótt konur séu ríflega helmingur kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum vantar talsvert upp á að sveitarstjórnir endurspegli hlutfall minnihlutahópa á borð við fólk af erlendum uppruna. Hægt er að stuðla að aðkomu minnihlutahópa að stjórnun sveitarfélagsins með ýmsum hætti, t.d. gripu Mýrdælingar til þess ráðs að stofna enskumælandi ráð. Þar eru ríflega 50% allra íbúa af erlendum uppruna.¹⁷

Fjölmenningarsetrið á Vestfjörðum sinnir sívaxandi eftirspurn sveitarfélaga eftir ráðgjöf á sviði innflytjendamála. Í upplýsingum frá stofnuninni kemur fram að mörg sveitarfélög hafi ráðið fjölmenningarfulltrúa til starfa og/eða efnt til átaks til að örva aðlögun og fjölga tækifærum innflytjenda til virkrar þátttöku í samfélaginu. Virk samfélagsþátttaka innflytjenda er talin stuðla að auknum framförum og vexti í viðkomandi sveitarfélagi. Í tengslum við vaxandi fjölgun flóttamanna og annarra innflytjenda mun móttökuáætlun Fjölmenningarseturs eflaust koma að góðu gagni á komandi mánuðum.

Samvinna ríkis og sveitarfélaga um stafræna umsóknarferla stuðlar að greiðara og jafnara aðgengi þjónustuþega að þjónustu. Fjarheilbrigðisþjónusta og ýmiss konar velferðartækni bæta aðgengi að sjálfri þjónustunni. Veita þarf íbúum nauðsynlega aðstoð við að nýta sér stafræna tækni til að nálgast þjónustu og bjóða upp á aðra kosti ef stafrænar leiðir henta ekki viðkomandi einstaklingum.

Með hliðsjón af Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þarf að tryggja réttindi þessa hóps, t.a.m. til búsetu og þjónustu í heimabyggð. Með hækkandi lífaldri þjóðarinnar þarf að stuðla að samfelldri þjónustu og tryggja öldruðum aðstæður til búsetu og viðeigandi þjónustu. Víða þarf að gera gangskör að því að bæta aðgengi innflytjenda, hælisleitenda og farandverkamanna að upplýsingum um réttindi og þjónustu. Með sama hætti

¹⁷ (Mýrdalshreppur, 2022)

þarf að aðlaga aðgengi og þjónustu að ólíkum þörfum einstakra hópa, m.a. með tilliti til kyns, kynhneigðar, trúarbragða og uppruna.

Sveitarfélögum ber að tryggja aðgengi fólks að störfum innan sveitarfélagsins óháð kyni, uppruna, trú og öðrum persónubundnum þáttum í samræmi við lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018. Þeim ber einnig að tryggja að fólki sé ekki mismunað í launum, aðgengi að fræðslu og/eða þátttöku í samtökum launafólks eða atvinnurekenda á grundvelli þessara þátta. Afla þarf nauðsynlegra gagna til að staðreyna þessa þætti gagnvart ólíkum hópum.

Síðast en ekki síst er mikilvægt að tekið sé mið af því hvaða áhrif tiltekna aðgerðir og ráðstöfun fjármagns sveitarfélaga hafa á tiltekna hópa eins og konur, innflytjendur, fólk með fötlun og börn. Minnt er á að Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna skuldbindur íslensk sveitarfélög til að leggja mat á þau áhrif sem ákvarðanir þeirra hafa á börn.

Áþreifanlegur skortur er á gögnum til að greina aðstæður ólíkra hópa innan sveitarfélaga, eins og þegar hefur verið vikið að. Ýta þarf úr vör upplýsingaöflun og rannsóknum til að stuðla að markvissum aðgerðum til að jafna stöðu og aðgengi einstakra hópa að þjónustu sveitarfélaganna.

Samráð

Sveitarfélögin vinna eftir jafnréttisstefnum og áætlunum í málaflokknum og hafa farið í gegnum jafnlaunavottun. Hjá sumum veldur skortur á mannafla því að það getur reynst snúið að fylgja stefnunni eftir og gengið erfiðlega að jafna kynjahlutföll í einstökum starfsstéttum, s.s. í leikskólum eða nefndum innan sveitarfélagsins. Þá nefna mörg sveitarfélög að jafnlaunavottun sé of flókið og kostnaðarsamt ferli.

3.2.3 Áskoranir og tækifæri

- Hvetja þarf íbúa af öllum kynjum til að nýta sér kosningarétt sinn.
- Stuðla þarf að aðkomu ólíkra hópa að stjórnun sveitarfélaga.
- Grípa þarf til aðgerða til að draga úr endurnýjunarhlutfalli kvenna í sveitarstjórnunum.
- Styðja þarf sveitarfélögin í að tryggja jöfn laun óháð kyni, uppruna og öðrum þáttum.
- Tryggja þarf rétt íbúa til kynlausrar skráningar.
- Aðlaga þarf aðgengi og þjónustu að þörfum allra kynja.
- Átak þarf að gera í að greina og rannsaka stöðu minnihlutahópa á borð við innflytjendur í sveitarfélögum.
- Tryggja þarf aðgengi allra hópa að upplýsingum um þjónustu sveitarfélaga.

3.3 Mat á árangri gildandi stefna

Núgildandi stefnu í málefnum sveitarfélaga fylgir aðgerðaráætlun til ára 2019–2023 í 11 liðum. Framkvæmd aðgerðanna miðar vel enda þótt eðlilegt sé að gera ráð fyrir framhaldsvinnu við einhver þeirra í yfirstandandi endurskoðun. Ýmis lykilverkefni sveitarstjórnarstigsins eru einfaldlega þess eðlis að þau krefjast góðs undirbúnings og/eða þróunar í síbreytilegu samfélagi.

3.3.1 Staða núgildandi aðgerðaráætlunar

Eins og fram kemur í meðfylgjandi yfirliti eru sex aðgerðir á áætlun, ein í bið, ein ekki hafin og fallið hefur verið frá einni. Ekki er séð fyrir endann á tveimur fjármálaaáætlunum.

Aðgerðaráætlun 2019–2023	Verkefnismarkmið	STAÐA
1. Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga	Að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni.	Aðgerðin er á áætlun og verður fram haldið þar til markmiði um að íbúatala sveitarfélaga verði ekki lægri en 1.000 verður náð.
2. Fjárhagslegur stuðningur við sameiningar	Að stóruka stuðning við sameiningu sveitarfélaga.	Fjárstuðningur Jöfnunarsjóðs við sameiningar sveitarfélaga hefur verið aukinn og sett upp vefsvæði með upplýsingum um hversu mikinn fjárstuðning sveitarfélög geti átt von á úr sjóðnum í tengslum við undirbúning sameininga.
3. Tekjustofnar sveitarfélaga	Að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra.	Tekjustofnanefnd fulltrúa innviðaráðuneytis, fjármálaráðuneytis og Sambands Íslenskra sveitarfélaga hefur lokið störfum. Áfram verður unnið með upplýsingaöflun nefndarinnar.
4. Fjármál og skuldaviðmið	Að tryggja sjálfbærni fjármála sveitarfélaga og lækun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga fyrir A- og B-hluta reikningsskila sveitarfélaga.	Nefnd fulltrúa innviðaráðuneytis og Sambands Íslenskra sveitarfélaga hefur skilað niðurstöðuskýrslu. Áfram verður unnið með niðurstöður nefndarinnar við endurskoðun fjármálakafla sveitarstjórnarlaga.
5. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga	Að mótuð verði aðgerðaráætlun um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.	Samkomulag náðist um að hefja ekki vinnu við aðgerðaráætlun um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga fyrr en búið væri að leysa úr helstu ágreiningsmálum þeirra á sviði fjármála.
6. Landshlutasamtök sveitarfélaga og samvinna sveitarfélaga	Að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga.	Aðgerðinni hefur ekki verið ýtt úr vör. Stefnt er að því að skýra reglur um byggðasamlög við endurskoðun sveitarstjórnarlaga.
7. Samskipti ríkis og sveitarfélaga	Að gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaga og rétt þeirra til að ráða málefnum sínum sjálf á eigin ábyrgð, svo sem verkefnum og fjárhag. Stofnaður verði gerðardómur til að greiða úr ágreiningi milli stjórnsýslustiganna.	Gróf athugun hefur leitt í ljós að reynsla annarra norræna þjóða af gerðardómi af þessu tagi sé ekki sérstaklega góð. Í framhaldi af því hefur verið tekin ákvörðun um að hefjast ekki handa við aðgerðina að sinni.

8. Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa	Að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og gæta að kynjajafnrétti sveitarstjórnarfólks.	Verkefnisstjórn um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa hefur kynnt niðurstöður sínar á landsþingi og skilað niðurstöðuskýrslu að loknu opnu samráði. Tillögnum verður fylgt eftir af innviðaráðuneytinu.
9. Lýðræðislegur vettvangur	Að bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi.	Samband íslenskra sveitarfélaga vinnur að verkefninu og hefur lokið tilraunaverkefni í nokkrum sveitarfélögum. Innviðaráðuneytið hefur stutt við verkefnið með breytingu á sveitarstjórnarlögum til að auðvelda sveitarfélögum að efna til skoðanakannana og íbúakosninga.
10. Rafræn stjórnsýsla sveitarfélaga	Að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga, bæta samskipti og tryggja gott flæði upplýsinga.	Efnt hefur verið til miðlægs samráðs sveitarfélaga og komið á samráði milli sveitarfélaga og ríkis um stafræna þróun.
11. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni	Að auka fjölbreytni í atvinnulífi um allt land og bæta forsendur fyrir jöfn tækifæri sveitarfélaga óháð stærð og staðsetningu til sjálfbærs vaxtar.	Stjórnvöld hafa ákveðið að öll störf verði auglýst án staðsetningar nema eðli þeirra krefjist annars og markmið verði sett um hlutfall opinberra starfa á landsbyggðinni. Verkefninu er fylgt eftir innan byggðaáætlunar.

Tafla 3: Staða núgildandi áætlunar

3.3.2 Mælikvarðar

Eins og fram hefur komið er gildandi stefna á sviði sveitarfélaga fyrsta stefnumótun sinnar tegundar á Íslandi.

Í þingsályktun um stefnuna kemur fram að meginmarkmið hennar séu tvö. Annars vegar að íslensk sveitarfélög verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi. Hins vegar að sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Hvoru markmiði fyrir sig fylgja nokkrir mælikvarðar að settu markmiði.

Einn liður í endurskoðun stefnunnar felst í því að meta og endurskoða mælikvarða gildandi stefnu. Ljóst er að þessir mælikvarðar hafa reynst misgagnlegir við mat á árangri stefnunnar.

Meðfylgjandi tafla dregur fram hvern mælikvarða fyrir sig, stöðu mælingar og mat á mælikvarða.

1. Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi.

Mælikvarði	Staða	Mat á mælikvarða
Ekkert sveitarfélag hafi færri en eitt þúsund íbúa.	48,4%, 31/64 sveitarfélaga hafa færri en 1.000 íbúa.	Sveitarstjórnarlög kveða á um aðgerðir til að þessu markmiði verði náð vorið 2027. Lagt er til að mælikvarðinn felist í fækkun sveitarfélaga með undir 1.000 íbúa á milli ára.
Skuldaviðmið A-hluta sveitarsjóða verði ekki hærra en sem nemur 100%.	Með lögum nr. 22/2021 er kveðið á um heimild sveitarstjórna til að víkja frá skulda- og jafnvægisreglu 2. mgr. 64 gr. sveitarstjórnarlaga til ársins 2025. Alls voru 12 sveitarfélög með yfir 100% skuldahlutfall A-hluta árið 2021.	Fjallað verður um lækkun skuldaviðmiðs sveitarfélaga við boðaða endurskoðun sveitarstjórnarlaga. Lagt er til að mælikvarðinn felist í fjölda/fækkun sveitarfélaga með skuldahlutfall A-hluta undir 100%.
Lýðfræðilegir veikleikar (sjá byggðaáætlun).	Metið á vegum byggðaáætlunar.	Metið á vegum byggðaáætlunar. Lagt er til að mælikvarðinn haldist óbreyttur.
Lýðræðisleg þátttaka íbúa, m.a. mæld í kjörsókn, fjölda íbúafunda og opinna kynningarfunda, sértækum samráðsverkefnum og skoðanakönnunum, aukist á milli almennra sveitarstjórnarkosninga.	67,6% (kk, 66,5% kvk 68,8% 2018) 62,5% (2022).	Kjörsókn í sveitarstjórnarkosningum liggur fyrir í kjölfar hverra kosninga. Hins vegar hefur ráðuneytið ekki yfirlit yfir aðra fundi á vegum sveitarfélaga. Lagt er til að mælikvarðinn felist í hlutfalli kosningaþátttöku í sveitarstjórnarkosningum.

2. Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Mælikvarði	Staða	Mat á mælikvarða
Málum um rétt og skyldur sveitarfélaga sem fara fyrir dómstóla og fjallað er um á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga og fyrir lögbundnum úrskurðarnefndum á sviði sveitarstjórnarmála fækki milli almennra sveitarstjórnarkosninga.	Talning er ekki í ferli og hefur ekki farið fram.	Talning er erfiðleikum bundin. Lagt er til að mælikvarðinn verði felldur niður.

Samningar sveitarfélaga um framsal ákvörðunarvalds er varðar rétt eða skyldu manna verði helmingi færri við árslok 2030 en við árslok 2020.

Samningar sveitarfélaga um framsal ákvörðunarréttar voru 416 árið 2020. Seinni tímamörkum hefur ekki verið náð.

Viðeigandi gögn liggja fyrir og því getur mælikvarðinn staðið óbreyttur.
Lagt er til að mælikvarðinn haldist óbreyttur.

Ágreiningsmál sem gerð er sérstök grein fyrir í kostnaðarumsögn sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir Alþingi, sbr. 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, verði innan við fimm á hverju ári.

Starfshópur allra ráðuneyta hefur verið skipaður til að yfirfara verkferla vegna kostnaðarmats fyrir sveitarfélög.

Talning er erfiðleikum bundin því ágreiningurinn kemur oft ekki skýrt fram.
Lagt er til að mælikvarðinn verði endurskoðaður með hliðsjón af niðurstöðu starfshópsins.

Öll sveitarfélög bjóði íbúum upp á að nýta sér Ísland.is eða sambærilega þjónustu.

Unnið er að því í samvinnu ríkis og sveitarfélaga að veita þjónustuferlum sveitarfélaga í gegnum Ísland.is.

Mælikvarðinn er óljós.
Lagt er til að mælikvarðinn feli í sér mælingu Sambands Íslenskra sveitarfélaga á stafrænni vegferð sveitarfélaganna.

Ánægja íbúa með þjónustu sveitarfélaga, sem byggist á samræmdum og viðurkenndum mælingum, minnki ekki á milli mælinga.

Engar samræmdar mælingar eru fyrir hendi.

Mælikvarðinn hefur reynst óraunhæfur vegna skorts á samræmdri könnun.
Lagt er til að Byggðastofnun verði falið að framkvæma slíka könnun.

Ljóst er að mælikvarðar gildandi stefnu og aðgerðaráætlunar eru að ýmsu leyti gallaðir. Með hliðsjón af ofangreindri greiningu er lagt til að gerðar verði viðeigandi breytingar á sex mælikvörðum og einn felldur niður. Aðeins tveir mælikvarðar standi því eftir óbreyttir. Hugað verður að því við framhald stefnumótunar hvort ástæða sé til að bæta við mælikvörðum.

3.4 Íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi

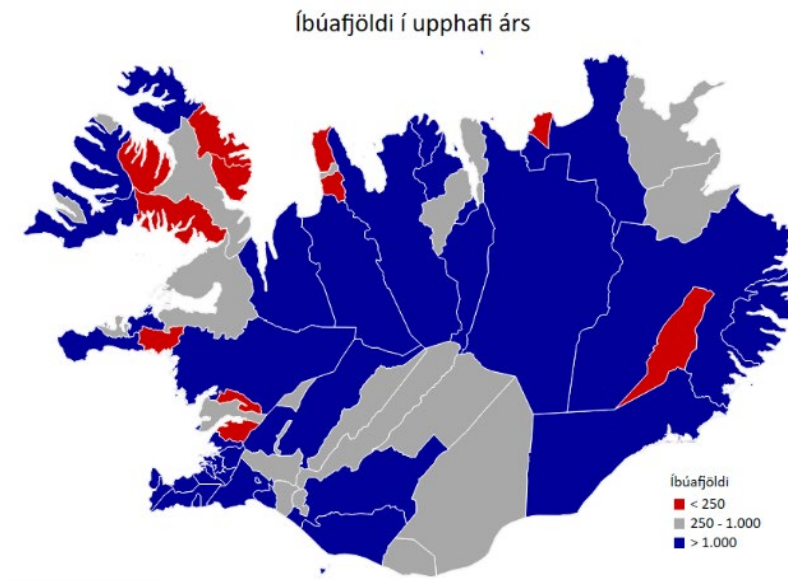
Íslensk sveitarfélög hafa margt að sækja til annarra norrænna sveitarstjórnarstiga og sveitarfélaga í víðara samhengi. Hér er stuttlega fjallað um íslensk sveitarfélög í samhengi við norræn sveitarfélög og stefnumörkun á sviði sveitarfélagamála innan OECD.

3.4.1 Íslensk sveitarfélög í norrænum samanburði

Íslenska sveitarstjórnarstigið sker sig frá öðrum norrænum sveitarstjórnarstigum með ýmsum hætti.

Á Íslandi eru stjórnsýslustigin ekki þrjú eins í Danmörku, Noregi og Svíþjóð heldur tvö eins og í Finnlandi og sveitarfélögin eru mun fleiri miðað við íbúafjölda en í öðrum norrænum ríkjum. Alls eru 17 sveitarfélög á hverja 100.000 íbúa á Íslandi miðað við 4,6 á hinum Norðurlöndunum.

Miðgildi fjölda íbúa í íslenskum sveitarfélögum er 950. Alls eru tíu íslensk sveitarfélög með innan við 250 íbúa. Í fámennasta sveitarfélaginu, Árneshreppi, eru aðeins 42 íbúar og engir íbúar eru yngri en 21 árs.



Íslensk stjórnvöld hafa ekki gripið til jafn markvissra aðgerða til að fækka sveitarfélögum og hinar Norðurlandabjórðirnar. Engu að síður hefur íslenskum sveitarfélögum fækkað verulega, t.a.m. fækkaði þeim úr 204 árið 1990 í 64 árið 2022 eða um hátt í 70%.

Með sama hætti skilur á milli íslenskra og annarra norrænna sveitarfélaga að því leyti að lægra hlutfall opinberrar þjónustu er á hendi íslenskra sveitarfélaga heldur en annarra norrænna sveitarfélaga. Engu að síður eiga fámennustu íslensku sveitarfélögin oft í erfiðleikum með að veita lögbundna þjónustu, m.a. vegna lágra tekna, óhagstæðs rekstrar, hækkandi kostnaðar við þjónustu og aukinna skyldna sveitarfélaga.

Íslensk sveitarfélög reiða sig frekar en önnur norræn sveitarfélög á staðbundna skattstofna á borð við útsvar og fasteignaskatta. Tekjur þeirra eru því óstöðugri heldur en annarra norrænna sveitarfélaga þar sem beint ríkisframlag er hærra. Á móti kemur að sjálfstæðir tekjustofnar stuðla að aukinni sjálfstjórn íslenskra sveitarfélaga. Á kvarða *Local Autonomy Index* eru íslensk sveitarfélög með þriðju mestu sjálfstjórnina á eftir Svisslendingum og Svíum. Danir eru í fjórða sæti og Norðmenn í áttunda sæti.

Fámennustu sveitarfélögin reiða sig í mun meira mæli á framlag úr Jöfnunarsjóði heldur en fjölmennari sveitarfélög. Hlutfall tekna frá Jöfnunarsjóði af heildartekjum sveitarfélaga með undir 3.000 íbúum nemur um 25% í samanburði við 9% tekna sveitarfélaga með yfir 10.000 íbúa. Hvað sem því líður er staðreyndin sú að skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum eru mun hærri

á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum, eða 130% samanborið við 66% að meðaltali á hinum Norðurlöndunum.¹⁸

3.4.2 Stefnumörkun innan OECD

Íslensk stjórnvöld taka virkan þátt í stefnumörkun Efnahags- og framfarastofnunar (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) á sviði byggðapróunar.

Ein stærsta áskorun aðildarríkjanna felst í áframhaldandi streymi fólks úr sveitum í borgir með þeim afleiðingum að svæðisbundinn ójöfnuður fer sífellt vaxandi. OECD hefur mætt þessari þróun með markvissri stefnumörkun á sviði byggða-, dreifbýlis- og þéttbýlisþróunar. Stofnunin lítur svo á að einar merkustu umbætur á sviði byggðapróunar felist í dreifstýringu. Í því felst tilfærsla áhrifa, ábyrgðar og auðlinda frá ríki til annarra stjórnsýslustiga. Þessi leið er talin skila sér með ótvíræðum hætti til velsældar íbúa á hverju svæði.

Vaxandi þáttur í stefnumörkun OECD og Evrópusambandsins (ESB) felur í sér stuðning við þéttbýli/borgir. Íslendingar hafa notið góðs af þeirri vinnu við ýmis verkefni. Íslenskur starfshópur byggði t.a.m. tillögur sínar um hlutverk svæðisborgarinnar Akureyrar á alþjóðlegum meginreglum OECD. Tillögurnar fela í sér að þjónustustig og fjölbreytileiki þjónustu séu skilgreind hærra á Akureyri en í öðrum meginkjörnum landshlutans og svæðisborgarhlutverkið skarist á ýmsum sviðum við hlutverk höfuðborgarinnar.

OECD leggur mikla áherslu á [stjórnsýsluumbætur þvert á stjórnsýslustig](#).¹⁹ Horft er til umbóta á stofnunum, endurskipulagningar valds, ábyrgðar og auðlinda þvert á stjórnsýslustig, svo dæmi séu nefnd.

Ljóst er að miklu máli skiptir að íslensk sveitarfélög haldi áfram að líta til fyrirmynda á hinum Norðurlöndunum og á alþjóðavísu við framtíðarstefnumótun.

¹⁸ <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

¹⁹ (OECD (2017), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences).

4. Valkostir, framtíðarsýn, lykilviðfangsefni og áherslur

Markmið yfirstandandi stefnumótunar er að draga saman áherslur, viðhorf, reynslu og aðrar upplýsingar í því skyni að marka árangursríka stefnu og aðgerðir til næstu ára.

Hér er fjallað um ólíkar leiðir að markmiðum stefnumótunar, drög að framtíðarsýn, lykilviðfangsefni og áherslur með vísan til áframhaldandi vinnu.

4.1 Valkostir – leiðir

Oft þarf að velja milli ólíkra leiða til að ná settum markmiðum í ólíkum málaflokkum. Brýnt er að farið sé vandlega yfir hvaða leiðir henta best hverju viðfangsefni fyrir sig. Ekki er nóg að meta hvaða leið skili bestum árangri með minnstum tilkostnaði. Huga þarf að því hvort sátt náist um viðkomandi leið innan samfélagsins og hvort hægt sé að tryggja að með henni sé ekki gengið á gæði komandi kynslóða. Með öðrum orðum hvort að lausnin sé sjálfbær.

Árangursríkustu leiðir ríkisins til að ná settum markmiðum eru eftirfarandi:

- Óbeinar aðgerðir til að stuðla að viðhorfsbreytingu, t.a.m. upplýsingar, fræðsla og ráðgjöf.
- Bein íhlutun hins opinbera.
- Hagrænir hvatar.
- Lagasetning.

Mikils er um vert að rétta leiðin eða leiðirnar verði fyrir valinu að tilsettu marki til að hægt sé að stuðla að áframhaldandi hagsæld og framförum við ólíkar aðstæður í sveitarfélögum út um allt land.

Hér á eftir verða kynnt drög að framtíðarsýn og áherslum til frekari umræðu og útfærslu meðal íbúa, sveitarstjórna og annarra hagsmunaaðila um starfsemi sveitarfélaganna í landinu.

4.2 Drög að framtíðarsýn

Innviðaráðuneytið hefur eftirfarandi framtíðarsýn fyrir alla málaflokka ráðuneytisins.

Framtíðarsýn innviðaráðuneytisins

Ísland er í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn er í jafnvægi við umhverfið.

Með sameiginlegri framtíðarsýn ráðuneytisins er stuðlað að samhæfingu allra fimm áætlana þess, þ.e. því að allar áætlanirnar vinni saman að settu meginmarkmiði, sbr. fyrri umfjöllun um samhæfingu áætlana innviðaráðuneytisins.

Framtíðarsýninni fylgja tvö meginmarkmið með viðeigandi leiðarljósum til framtíðar.

Fyrri meginmarkmið ráðuneytisins um að innviðir mæti þörfum samfélagsins felur í sér eftirfarandi leiðarljós:

- A. Öflug sveitarfélög.
- B. Fjölbreytt framboð húsnæðis.
- C. Efling atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna.
- D. Gott aðgengi að þjónustu.

Seinna meginmarkmið ráðuneytisins um sjálfbærar byggðir um land allt felur í sér eftirfarandi leiðarljós:

- A. Sem flest störf verði óstaðbundin.
- B. Efling vinnu- og skólasóknarsvæða.
- C. Hagkvæmar, öruggar og umhverfisvænar samgöngum í þágu íbúa og atvinnulífs.
- D. Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum.

Samhljómur er með framtíðarsýn ráðuneytisins og stefnumörkun OECD, Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og öðrum skuldbindingum Íslendinga á alþjóðavettvangi. Með markmiði um búsetufrelsi, sjálfbærni og eflingu sveitarfélaga er stuðlað að dreifstýringu í anda OECD.

Með sama hætti er fylgt áherslum OECD um umbætur þvert á stjórnsýslustig með samvinnu stjórnsýslustiganna tveggja um markvissari árangur á sviði loftslagsmála í anda Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Síðast en ekki er stuðlað að velferð, menntun og jafnrétti á breiðum grunni í anda sömu markmiða.

4.3 Lykilviðfangsefni og áherslur

Ríkisvaldinu er falið að styðja sveitarfélögin í landinu við að gegna því lögbundna hlutverki sínu að laga þjónustu sína og aðra starfsemi að þörfum

Íbúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Markmið stefnumótunar stjórnvalda á sviði sveitarfélaga felst í því að komast að því hvar skórinn kreppir í starfsemi sveitarfélaga, hvaða leiðir séu best til þess fallnar að leysa úr vandamálum og stuðla að uppbyggingu sveitarfélaga til framtíðar.

Yfirstandandi vinna við stöðumat og greiningu á valkostum til framtíðar leiðir í ljós áberandi samhljóm milli áherslna stjórnvalda, ráðuneytis, sveitarfélaga og annarra hagsmunasamtaka um áskoranir og næstu skref í uppbyggingu sveitarfélaga. Því ber þó að halda til haga að ekki ríkir einhugur á milli aðila um hversu langt eigi að ganga í að stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Með sama hætti ríkir ágreiningur milli stjórnsýslustiga um hvaða leiðir séu best til þess fallnar að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga. Ljóst er að þessi ágreiningsmál verða áfram til umfjöllunar á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Að því sögðu eru hér dregin saman lykilviðfangsefni og áherslur til að vinna að markmiðum þeirra hvers fyrir sig í ljósi fyrirliggjandi gagnaöflunar.

Lykilviðfangsefni eru tölusett og áherslur merktar með bókstöfum til að auðveldara sé að vísa til þeirra í áframhaldandi vinnu. Rétt er þó að geta þess að merkingarnar fela ekki í sér forgangsörðun af nokkru tagi.

1. Öflug, sjálfbær sveitarfélög.

- a. Stuðla með markvissum hætti að sameiningu sveitarfélaga til að sveitarstjórnarstigið geti tekist á við áskoranir í nútíð og framtíð.
- b. Móta viðmið á sviði efnahags-, samfélags- og umhverfismála í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, þ.m.t. að tryggja að tekjur standi undir lögbundinni þjónustu, áföllum og framtíðaráskorunum sveitarfélaga.
- c. Stuðla að virkara samtali stjórnsýslustiganna tveggja um fjármál sveitarfélaga.
- d. Skerpa lagaramma um hlutverk landshlutasamtaka.

2. Búsetufrelsi – áhersla á sambærilega þjónustu og búsetuskilyrði

óháð búsetu.

- a. Skilgreina viðmið um grunnþjónustu og búsetuskilyrði óháð búsetu.
- b. Stuðla að umbótum í samræmi við niðurstöður samræmdrar könnunar meðal íbúa um þjónustu og búsetuskilyrði.
- c. Styðja við þróun þjónustu í takti við lýðfræðilegar breytingar, t.a.m. hækkandi meðalaldur og fjölgun innflytjenda.
- d. Leggja á árangri með öðrum áætlunum um að ná árangri í að bæta þjónustu og búsetuskilyrði.

3. Fjölbreytt atvinnulíf með áherslu á fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

- a. Afmarka hlutfall opinberra starfa á landsbyggðinni.
- b. Rýmka heimildir útlendinga til að starfa við almenn og sérhæfð störf á íslenskum vinnumarkaði.
- c. Fylgja eftir ákvörðun ríkisins um að auglýsa öll opinber störf óháð staðsetningu nema eðli þeirra kalli á ákveðna staðsetningu.

4. Stafræn umbreyting.

- a. Styrkja stafræna umbreytingu sveitarstjórnarstigsins.
- b. Samhæfa stafræna þjónustu stjórnsýslustiganna tveggja út frá þörfum notenda.
- c. Nýta eins og kostur er island.is við stafræna umbreytingu hins opinbera.

5. Markviss verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.

- a. Stuðla að markvissari verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í því skyni að efla opinbera þjónustu, auka samhæfingu og tryggja gæði nærþjónustu.
- b. Tryggja samfellu í þjónustu ríkis og sveitarfélaga, þ.m.t. að útmá grá svæði í þjónustu stjórnsýslustiganna.

6. Aukinn árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála.

- a. Stuðla að markvissari samvinnu ríkis og sveitarfélaga um árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

7. Virkara lýðræði.

- a. Stuðla að aukinni lýðræðispáttöku, einkum meðal ungs fólks og minnihlutahópa eins og innflytjenda, og samtali á milli hópa.
- b. Tryggja aðkomu breiðs hóps að stefnumótandi ákvörðunum og þróun þjónustu og annarrar starfsemi.

5. Hver er þín skoðun?

Markmið grænbókar í málaflokki sveitarfélaga er að hvetja til umræðu um stöðumat, viðfangsefni, áherslur og valkosti til framtíðar innan íslenska sveitarfélagastigsins.

Brýnt er að innihald hennar endurspegli eins vel og kostur er þessa þætti enda leggur hún grunninn að stefnumótun í málaflokknum til næstu ára.

Með hliðsjón af því óskum við eftir álitum þínu á:

- **Stöðumati.**
Samræmist stöðumatið raunverulegri stöðu?
Ef ekki, hverju þarf að breyta/bæta við?
- **Lykilviðfangsefnum.**
Endurspeglar lykilviðfangsefni helstu áskoranir sveitarfélaganna til framtíðar?
Ef ekki, hverju þarf að breyta/bæta við?
- **Leiðum.**
Hvaða leiðir eru líklegastar til að skila markvissustum árangri við að takast á við helstu áskoranir?
- **Forgangsröðun.**
Hvaða leiðir eru árangursríkastar til að stuðla að sem sanngjarnastri forgangsröðun?
- **Framtíðarsýn.**
Hver ætti framtíðarsýn íslenskra sveitarfélaga að vera?

Hvað annað gæti stuðlað að öflugra sveitarstjórnarstigi?

6. Viðaukar

Í viðaukum er æskilegt að birta efni sem gefur aukna innsýn í hvernig staðið var að vinnu við stöðumat, þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar og hverjir áttu aðild að ferlinu.

6.1 Stöðumat gildandi aðgerðaráætlunar

1. Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga

Verkefnismarkmið:

Að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Lágmarksíbúafjöldi verði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022, en 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Stórt skref var stigið með nýju ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélags í sveitarstjórnarlög í júní 2021. Breytingin felur í sér að hafi íbúafjöldi í sveitarfélagi ekki náð 250 eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2022 eða 1.000 íbúum eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2026 skuli sveitarstjórn hefja sameiningarviðræður eða skila inn álitum um getu sveitarfélagsins til að sinna lögbundnum verkefnum og takast á við framtíðaráskoranir til umsagnar ráðuneytisins innan árs frá kosningum. Rammi um álit sveitarfélaga hefur verið sendur fámennustu sveitarfélögunum. Eftir að lögin tóku gildi hafa fimm sameiningar orðið að veruleika og fleiri eru í bígerð. Þar með hefur íslenskum sveitarfélögum fækkað úr 69 í 64.

Ráðuneytið hefur stutt við sameiningarferli sveitarfélaga með vefsvæði með leiðbeiningum um sameiningar.

2. Fjárhagslegur stuðningur við sameiningar

Verkefnismarkmið: Að stórauka stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt til að tryggja aukinn fjárhagslegan stuðning við sameiningar sveitarfélaga. Sjóðnum verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármagn til að mæta kostnaði vegna nýrra reglna um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Jöfnunarsjóði hefur verið gert kleift að styrkja sameiningar sveitarfélaga um samtals 1,9 milljarða á árunum 2020, 2021 og 2022. Spár benda til þess að sjóðurinn geti þurft á um fimm milljörðum til viðbótar að halda til að styðja við sameiningar til ársins 2027. Sett hefur verið upp vefsvæði með upplýsingum um

hverju mikinn fjárstuðning sveitarfélög geti átt von á í tengslum við sameiningar óháð því hvaða sveitarfélagi þau sameinast.

3. Tekjustofnar sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra.

Unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir tekjustofnum sem færst gætu á milli ríkis og sveitarfélaga og mögulegir nýir tekjustofnar sveitarfélaga reifaðir. Gistináttagjald verði fært til sveitarfélaganna í síðasta lagi árið 2022.

Lokið verði við heildarendurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og breytingar innleiddar í áföngum á því kjörtímabili. Markmið endurskoðunar verði að auka jöfnuð sem styður við langtímastefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Tveir hópar hafa starfað undir tekjustofnanefnd. Fyrri hópurinn hefur aflað gagna um nýja og eldri tekjustofna og mátað ólíkar leiðir inn í sjálfbærnilíkan til að komast að því hvernig markmiði um fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga verði best náð með breytingum á tekjustofnum. Seinni hópur sérfræðinga á sviði jöfnunarframlaga hefur skilað tveimur tillögum um breytingar á úthlutunum sjóðsins. Sú fyrri felur í sér leiðréttingar á núverandi úthlutun. Sú síðari felur í sér þróun reiknilíkans til að tryggja einfalda og sanngjarna úthlutun fjármagns úr Jöfnunarsjóði. Áfram verður unnið með upplýsingaöflun nefndarinnar.

4. Fjármál og skuldaviðmið

Verkefnismarkmið: Að tryggja sjálfbærni fjármála sveitarfélaga og lækkun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga fyrir A- og B-hluta reikningsskila sveitarfélaga.

Viðmið fyrir A-hluta verði 100% frá 1. janúar 2027, en veittur verði tíu ára aðlögunartími til að ná nýju viðmiði. Forsendur fyrir skilgreiningu skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga verði yfirfarnar, sem tryggi gagnsæi og áreiðanleika varðandi mat á fjármálum einstakra sveitarfélaga. Jafnframt verði heimild fyrir samkomulagi sveitarstjórnar og ráðherra um fjármál rýmkuð hvað varðar tímabundin frávik frá meginreglu um skuldaviðmið og önnur fjárhagsleg atriði vegna samfélagslegra átaksverkefna eða sérstakra aðstæðna í fjármálum.

Þá verði unnið á grundvelli ráðherraskipaðrar nefndar um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, m.a. er varðar fjármálareglur skv. 64. gr. sömu laga.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Starfshópur fulltrúa ríkis og sveitarfélaga við endurskoðun á löggjöf um fjármálaviðmið sveitarfélaga hefur skilað innviðaráðherra lokaskýrslu. Þar kemur fram greinilegur áherslumunur á milli stjórnsýslustiga. Fulltrúar ríkisins telja mikilvægt að setja skýrar fjármálareglur og tilgreina frekari viðmið um einstaka ákvæði laganna og þróa áfram tiltekna fjárhagslega mælikvarða með faglegum hætti. Á hinn bóginn vilja fulltrúar sveitarfélaganna að þeim sé treyst til að setja sér ígrundaða stefnu og fylgja skynsamlegri fjármálastjórn innan nánast óbreyttra fjármálareglna. Gert er ráð fyrir að vinnunni verði haldið áfram innan fyrirhugaðs starfshóps um endurskoðun gildandi sveitarstjórnarlaga.

5. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að mótuð verði aðgerðaráætlun um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Með aðgerðaráætluninni verði tekin afstaða til þess hvaða verkefni sé rétt að færa frá ríki til sveitarfélaga og öfugt. Tekin verði m.a. afstaða til tilfærslu á þjónustu við aldraða, rekstri framhaldsskóla og málefnum heilsugæslu frá ríki til sveitarfélaga.

Komið verði á fót tilraunaverkefni á sviði breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga. Verkefnið taki mið af reynslu sem fengist hefur með sambærilegum verkefnum hérlendis sem erlendis.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Stefnt er að því að hefja vinnu við aðgerðaráætlun um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga undir lok árs 2022. Markmið áætlunarinnar er að skapa sameiginlega framtíðarsýn um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og eyða til frambúðar svokölluðum gráum svæðum í opinberri þjónustu á milli þessara þjónustustiga. Aðgerðaráætlunin mun fela í sér tillögu að tilraunaverkefni um tilfærslu verkefnis á milli ríkis og sveitarfélaga. Drög að verkefnisáætlun gera ráð fyrir stofnun stýrihóps og ráðgjafahópa sérfræðinga og notenda.

6. Landshlutasamtök sveitarfélaga og samvinna sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Unnið verði í samræmi við tillögu ráðherraskipaðrar nefndar um starfsemi landshlutasamtakanna.

Hugað verði að samvinnu sveitarfélaga og samningum um starfrækslu verkefna. Skýrðar verði reglur um byggðasamlög, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshald o.fl.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Stefnt er að skipun tveggja starfshópa um verkefnið að hausti undir lok árs 2022. Öðrum starfshópnum verður falið að skýra hlutverk landshlutasamtakanna með hliðsjón af lokaskýrslu ráðherraskipaðrar nefndar um stöðu og hlutverk landshlutasamtakanna. Hinum verður falið að skýra reglur um samstarf sveitarfélaga, t.a.m. í gegnum byggðasamlög. Niðurstöður hópanna munu renna inn í fyrirhugaða endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

7. Samskipti ríkis og sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaga og rétt þeirra til að ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð, svo sem verkefnum og fjárhag.

Unnið verði að því að greina kosti þess að koma á fót nefnd eða gerðardómi að norrænni fyrirmynd sem taki fyrir ágreiningsmál sem upp kunna að koma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og ekki eru falin öðrum stjórnvöldum til úrlausnar. Fjalla þyrfti m.a. um áhrif þess ef niðurstöður nefndar eða gerðardóms yrðu bindandi fyrir ríkisvaldið og sveitarfélögin og niðurstaða um samskipti ríkis og sveitarfélaga í þeim tilteknu álitamálum yrði endanleg. Það kæmi þó ekki í veg fyrir að aðilar leituðu til dómstóla.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Með hliðsjón af upplýsingum um reynslu annarra Norðurlandapjóða af starfrækslu gerðardóms hefur verið ákveðið að vinna ekki frekar að framgangi verkefnisins. Aðalsamstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga undir heitinu Jónsmessunefnd sker því áfram úr um ágreiningsmál milli stjórnsýslustiganna. Horfur eru á að þeim fækki með vinnu við aðgerðaráætlun og varanlegum lausnum á gráum svæðum í opinberri þjónustu.

8. Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa

Verkefnismarkmið: Að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og gæta að kynjajafnrétti sveitarstjórnarfólks.

Unnið verði að greiningu á starfsaðstæðum og starfskjörum kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum hér á landi og niðurstaðan borin saman við aðstæður annars staðar á Norðurlöndum. Sérstaklega verði hugað að orsökum mikillar endurnýjunar í ljósi þess að stór hluti kjörinna fulltrúa gefur ekki kost á sér aftur eftir að hafa setið eitt kjörtímabil.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála gefi út, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, viðmiðanir um greiðslur og önnur réttindi sveitarstjórnarmanna fyrir þau störf sem byggjast á greiningu.

Unnin verði jafnréttisáætlun fyrir sveitarstjórnarstigið í heild sinni, með markmiðum og mælikvörðum, fyrir kjörna fulltrúa og lykilstjórnendur sveitarfélaga.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Staða: Formaður verkefnisstjórnar um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa kynnti tillögur verkefnisstjórnarinnar um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa í því skyni að draga úr endurnýjun kjörinna fulltrúa á Landsþingi Sambands Íslenskra sveitarfélaga í lok september 2022. Tillögur um lagabreytingar renna inn í endurskoðun ráðuneytisins á gildandi sveitarstjórnarlögum. Með sama hætti kynnti Jafnréttisstofa leiðbeiningar og fræðsluefni um gerð jafnréttisáætlana fyrir fulltrúum sveitarfélaganna á Landsfundi um jafnréttismál sveitarfélaga á Akureyri um miðjan september.

9. Lýðræðislegur vettvangur

Verkefnismarkmið: Að bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi.

Komið verði á fót lýðræðislegum vettvangi sveitarfélaganna til að tryggja íbúum sveitarfélaga og þeim sem njóta þjónustu þeirra möguleika á að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Í því skyni verði vettvangurinn markvisst nýttur til að þróa aðferðir, verklag og leiðir til að hagnýta rafrænar lausnir.

Komið verði á fót tilraunaverkefni í nokkrum sveitarfélögum sem miði að því að prófa ólíkar leiðir til að fá íbúa til að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun fyrir nærsamfélagið. Meðal annars verði skoðað hvernig hægt sé að styrkja og viðhalda þátttöku og aðkomu íbúa að málefnum sem varða þeirra nærumhverfi í dreifbýli og/eða fjölkjarnasveitarfélögum.

Metin verði þörf fyrir breytingar á sérreglum í tilraunaskyni um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga, sbr. 132. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ábyrgð: Samband Íslenskra sveitarfélaga.

Staða: Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur þróað og gefið út leiðbeiningar til sveitarfélaga um ólíkar leiðir til samráðs og íbúalýðræðis. Með sama hætti hefur Sambandið stutt sveitarfélög við framkvæmd tilraunaverkefna á sviði íbúalýðræðis. Vangaveltur hafa verið uppi um hvort sveitarfélögin muni nýta sameiginlegan stafrænan lýðræðisvettvang. Innviðaráðuneytið hefur stutt við íbúalýðræði með breytingum á sveitarstjórnarlögum í því skyni að auðvelda sveitarfélögum að efna til skoðanakannana og íbúakosninga.

10. Rafræn stjórnsýsla sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga, bæta samskipti og tryggja gott flæði upplýsinga.

Ráðist verði í átak til að efla rafræna stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaga. Áhersla verði á að hagnýta þá upplýsingatækniinnviði sem byggðir hafa verið upp og þekkingu á rafrænum lausnum hins opinbera.

Komið verði á miðlægu samstarfi milli sveitarfélaga til að auðvelda þeim að verða virkir þátttakendur í stafrænni framþróun og nýta nútímatækni til að bæta þjónustu, samskipti við íbúana og nýsköpun í opinberri stjórnsýslu.

Ábyrgð: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Staða: Efnit hefur verið til miðlægs samráðs sveitarfélaganna á sviði rafrænnar stjórnsýslu. Í framhaldi af því hefur verið ýtt úr vör samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um stafræna þróun hins opinbera. Nefndina skipa fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar, Innviðaráðuneytis, Fjármálaráðuneytis og Verkefnisstofu um stafrænt Ísland. Markmiðið með starfi nefndarinnar er að bæta yfirsýn, hagnýtingu stafrænna lausna og samstarf við veitingu þjónustuferla í gegnum www.island.is. Umsókn um fjárhagsaðstoð hefur þegar verið veitt í gegnum vefsíðuna. Samráðsnefndin heyrir undir Jónsmessunefnd.

11. Fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni

Verkefnismarkmið: Að auka fjölbreytni í atvinnulífi um allt land og bæta forsendur fyrir jöfn tækifæri sveitarfélaga óháð stærð og staðsetningu til sjálfbærs vaxtar.

Samhliða stefnumörkun þessari verði ráðist í átak til að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni. Með því móti verði leitast við að styrkja atvinnugrundvöll í nýsameinuðum sveitarfélögum víða um land og nýta um leið rafræna innviði. Unnin verði greining sem nýtist við að móta aðgerðaráætlun um fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.

Ábyrgð: Forsætisráðuneytið.

Staða: Ríkisstjórnarsáttmáli kveður á um að öll störf á vegum ríkisins verði auglýst óháð staðsetningu nema eðli viðkomandi starfs krefjist sérstakrar staðsetningar. Með sama hætti er kveðið á um að sett verði markmið um hlutfall opinberra starfa á landsbyggðinni. Verkefninu er fylgt eftir innan byggðaáætlunar.

6.2 Skilgreindir framkvæmdaaðilar

Starfshópur innviðaráðherra

Tveir fulltrúar innviðaráðuneytis og tveir fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga mynda fjögurra manna **starfshóp** um stefnumótunina.

Stýrihópur

Fulltrúi ráðherra (aðstoðarmaður), fulltrúi ráðuneytis (sérfræðingur/verkefnisstjóri) og fulltrúi Sambands Íslenskra sveitarfélaga mynda þriggja manna **stýrihóp** við endurskoðun stefnumótunarinnar.

Landshlutasamtök

Átta Landshlutasamtök voru **samstarfsaðilar um framkvæmd fundaraðar** um samráð vegna stefnuskjals í október 2022.

6.3 Skilgreindir samstarfsaðilar

Önnur ráðuneyti taka þátt í samráðinu eftir þörfum.

Stýrihópur um byggðamál tekur þátt í samráði í gegnum formlega fundi.

Samband Íslenskra sveitarfélaga tekur þátt í samráðinu með skriflegu innleggi og þátttöku í undirbúningshópi og starfshópi.

Sveitarstjórnir taka þátt í samráðinu í gegnum skriflegt innlegg og þátttöku í samráðsfundum vegna stefnuskjals.

Ríkisstofnanir á borð við Jafnréttisstofu og Fjölmenningarsetur á Vestfjörðum.

Einkaaðilar koma að samráðinu í gegnum þátttöku í samráðsfundum vegna stefnuskjals.

6.4 Skilgreindir hagsmunaaðilar

Sveitarfélög – því að stefnumótunin hefur bein áhrif á starfsemi þeirra.

Hagsmunasamtök – því að þau stuðla að umbótum í réttindum og þjónustu fyrir einstaka hópa, t.d. aldraða og fólk með sérþarfir af ýmsu tagi.

Afmarkaðir hópar eins og konur, börn og útlendingar – því að horfa þarf til almennrar stöðu þessara hópa.

Stjórnmalaflokkar – því að stefnumið þeirra hafa áhrif á starfsemi sveitarfélaga með beinum og óbeinum hætti.

Opinberar stofnanir – því að þeim er ætlað að veita almenna, opinbera, aðgengilega þjónustu.

Starfsmenn sveitarfélaga – því að þeir sjá um framkvæmd verkefna.

Einkaaðilar – því að þeir sinna stundum framkvæmd þjónustu fyrir sveitarfélögin í gegnum þjónustusamninga og byggðasamlög.

Neytendur – því að þeir þiggja þjónustu af sveitarfélögum.

Íbúar – því að þeir eru í beinum tengslum við sveitarfélagið í gegnum hlutverk þess sem stjórnvalds og þjónustuveitanda.

6.5 Tölfræði

Fjöldi og hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarfjölda íbúa í hverju sveitarfélagi þann 18. september 2022 samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar.

Sveitarfélag	Fjöldi erlendra ríkisborgara	Fjöldi íbúa	%
Alls	59.490	381.370	15.5%
Höfuðborgarsvæðið	37.210	243.550	15.3%
Reykjavíkurborg	25.900	137.260	18.9%
Kópavogsbær	4.550	39.360	11.6%
Seltjarnarnesbær	460	4.700	9.9%
Garðabær	1.040	18.600	5.6%
Hafnarfjarðarkaupstaður	3.940	30.120	13.2%
Mosfellsbær	1.310	13.240	9.9%
Kjósarhreppur	20	270	7.4%
Landsbyggðin	22.290	137.820	16.2%
Reykjanesbær	5.910	21.350	27.7%
Grindavíkurbær	680	3.620	18.8%
Sveitarfélagið Vogar	290	1.400	20.7%
Suðurnesjabær	770	3.830	20.1%
Akraneskaupstaður	770	7.890	9.8%
Skorradalshreppur	10	70	14.3%
Hvalfjarðarsveit	80	740	10.8%
Borgarbyggð	660	3.940	16.8%
Grundarfjarðarbær	200	840	23.8%
Eyja- og Miklaholtshreppur	20	110	18.1%
Snæfellsbær	380	1.670	22.8%
Stykkishólmubær og Helgafellssveit	250	1.300	19.2%
Dalabyggð	50	660	7.6%
Bolungarvíkurkaupstaður	210	970	21.6%
Ísafjarðarbær	710	3.830	18.5%
Reykholahreppur	10	240	4.2%
Tálknafjarðarhreppur	50	270	18.5%
Vesturbyggð	330	1.160	28.4%
Súðavíkurhreppur	70	230	30.4%
Árneshreppur	0	40	0%
Kaldrananeshreppur	15	110	13.6%
Strandabyggð	30	420	7.1%
Húnaþing vestra	170	1.250	13.6%
Sveitarfélagið Skagaströnd	30	470	6.4%
Skagabyggð	5	90	5.6%
Húnabyggð	180	1.310	13.7%
Skagafjörður	380	4.290	8.9%
Akureyrarbær	1400	19.720	7.1%
Norðurþing	600	3.120	19.2%
Fjallabyggð	170	1.980	8.6%
Dalvíkurbyggð	230	1.890	12.2%

Eyjafjarðarsveit	60	1.130	5.3%
Hörgársveit	35	740	4.7%
Svalbarðsstrandarhreppur	70	480	14.6%
Grýtubakkahreppur	45	370	12.2%
Tjörneshreppur	5	60	8.3%
Þingeyjarsveit	210	1.390	15.1%
Langanesbyggð	130	600	21.7%
Fjarðabyggð	1.000	5.220	19.2%
Múlaþing	710	5.140	13.8%
Vopnafjarðarhreppur	60	670	9%
Fljótsdalshreppur	20	100	20%
Vestmannaeyjabær	620	4.470	13.9%
Sveitarfélagið Árborg	840	11.020	7.6%
Sveitarfélagið Hornafjörður	630	2.500	25.2%
Mýrdalshreppur	470	860	54.7%
Skaftárhreppur	250	670	37.3%
Ásahreppur	60	260	23%
Rangárþing eystra	520	2.010	25.9%
Rangárþing ytra	340	1.850	18.4%
Hrunamannahreppur	230	850	27%
Hveragerðisbær	210	3.100	6.8%
Sveitarfélagið Ölfus	470	2.510	18.7%
Grímsnes- og Grafningshreppur	110	530	20.7%
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	60	580	10.7%
Bláskógabyggð	380	1.240	30.6%
Flóahreppur	60	700	8.6%

Tafla 4: Fjöldi erlendra ríkisborgara

7. Heimildaskrá

- Alþingi. (28. september 2011). *www.althingi.is*. Sótt frá Sveitarstjórnarlög: <https://www.althingi.is/altext/stjt/2011.138.html>
- Alþingi. (13. september 2012). *www.althingi.is*. Sótt frá Lög um loftslagsmál: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2012070.html>
- Alþingi. (1. júlí 2019). *www.althingi.is*. Sótt frá Lög um kynrænt sjálfræði: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019080.html>
- Alþingi. (21. júní 2020). *www.althingi.is*. Sótt frá Lög um Menntasjóð námsmanna: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2020060.html>
- Alþingi. (29. janúar 2020). *Pingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019–2023*. Sótt frá *www.althingi.is*: <https://www.althingi.is/altext/150/s/0890.html>
- Alþingi. (15. júní 2022). *www.althingi.is*. Sótt frá Lög um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (íbúakosningar á vegum sveitarfélaga): <https://www.althingi.is/altext/152/s/1389.html>
- Alþingi. (15. júní 2022). *www.althingi.is*. Sótt frá <https://www.althingi.is/altext/151/s/1849.html>:
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2020). *Amateur or expert – what are the consequences of the transition from amateur politics to professional politics in local government councils?* Reykjavík: The Icelandic Research Fund.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2022). *Reynsla og viðhorf kjörinna fulltrúa*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. (2022). *Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018*. Reykjavík: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið.
- Hagstofa Íslands. (17. september 2022). *www.hagstofa.is*. Sótt frá Upplýst samfélag – mannfjöldaspá: <https://www.hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldaspa/mannfjoldaspa/>
- Halldór S. Guðmundsson. (2021). *Virðing og reisn*. Reykjavík: Heilbrigðisráðuneytið.
- Innviðaráðuneyti. (September 2021). *stjornarrad.is*. Sótt frá Grænbók um samgöngur, Stöðumat og valkostir: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Gr%c3%a6nb%c3%b3k%20um%20samg%c3%b6ngur%20-%20september%202021.pdf>

- Innviðaráðuneyti. (2022). *Erindisbréf samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um stafræna þróun hins opinbera*. Reykjavík: Innviðaráðuneyti.
- Kópavogsbær. (2021). *www.kopavogur.is*. Sótt frá Sjálfbæriskýrsla: <https://www.kopavogur.is/is/stjornsysla/utgafa-og-tolfraedi/arskyrslur-og-aaetlanir/sjalbbaerniskyrsla-2021>
- KPMG. (2022). *Greining á skrifstofuhugbúnaðarumhverfi sveitarfélaga*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Martin Damm, formand for KL, og Jakob Holbraad, adm. direktor for DA. (19. september 2022). *www.kl.dk*. Sótt frá Et nyt folketing bør først og fremmest fokusere på manglen på arbejdskraft: <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2022/september/kronik-et-nyt-folketing-boer-foerst-og-fremmest-fokusere-paa-manglen-paa-arbejdskraft/>
- Mýrdalshreppur. (23. september 2022). *www.vik.is*. Sótt frá Enskumælandi ráð hefur störf í Vík: <https://www.vik.is/is/frettir/enskumaelandi-rad-hefur-storf-i-vik>
- OECD Multi-level Governance Studies. (2017). *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD country experiences*. Paris: OECD.
- Reykjanesbær. (12. maí 2021). *www.reykjanesbaer.is*. Sótt frá Sjálfbæriskýrsla Reykjanesbæjar: <https://www.reykjanesbaer.is/is/moya/news/engin-titill-16>
- Ríkisstjórn Íslands. (2021). *stjornarrad.is*. Sótt frá Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs: <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>
- Ríkisstjórnin. (28. nóvember 2021). *www.stjornarradid.is*. Sótt frá Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs: <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2016/2021). *Gráu svæðin í velferðarþjónustunni 2016/2021*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Sameinuðu þjóðirnar. (2020). *www.obi.is*. Sótt frá Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks: <https://www.obi.is/is/samningur-sameinudu-thjodanna-um-rettindi-fatlads-folks/srff-islensk-thyding-2020>

Sameinuðu þjóðirnar. (án dags.). *www.barnasattmali.is*. Sótt frá það sem barninu er fyrir bestu: <https://www.barnasattmali.is/is/um-barnasattmalann/barnasattmali/thad-sem-barninu-er-fyrir-bestu>

Sigurður Guðmundsson, Vífill Karlsson. (2020). *Öflugri sveitarfélög, væntur ávinningur við sameiningu sveitarfélaga m.v. 1.000 íbúa að lágmarki. Skýrsla, önnur útgáfa*. Reykjavík: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Steiner, Kaiser, Eythórsson. (26. ágúst 2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, bls. 23–42.

Stjórnarráð Íslands (Fjármála- og efnahagsráðuneytið), Samband íslenskra sveitarfélaga. (án dags.). *www.stafruensveitarfelog.is*. Sótt frá Stafrænt Ísland, Stefna um stafræna þjónustu hins opinbera: <https://stafruen.sveitarfelog.is/wp-content/uploads/2021/09/stafruenstefna-250621.pdf>

Stjórnarráð Íslands (Innviðaráðuneyti), Samband íslenskra sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. (12. júlí 2022). *www.stjornarrad.is*. Sótt frá Rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengt-skjol/Rammasamningur%20IRN%20Samband%20HMS%20%20undirrita%c3%b0.pdf>

Stjórnarráð Íslands, Innviðaráðuneyti. (2022). *Endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga*. Reykjavík: Stjórnarráð Íslands.

Tekjustofnanefnd. (2022). *Endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga*. Reykjavík: Stjórnarráð Íslands, Innviðaráðuneyti.

visir.is. (3. september 2022). *www.visir.is*. Sótt frá Erlent starfsfólk gæti orðið helmingur vinnuafls innan nokkurra áratuga: <https://www.visir.is/g/2022306462d/erlent-starfsfolk-gaeti-ordid-helmingur-vinnuafls-ins-innan-nokkurra-aratuga>

Vífill Karlsson, Grétar Þór Eypórsson. (25. apríl 2022). Municipal amalgamations and local housing prices. *The Journal of ERASA*, 101–114. Sótt frá Municipal amalgamations and local housing prices: https://openjournals.wu.ac.at/ojs/index.php/region/article/view/360?fbclid=IwAR0is_LlkaqWQnE1LonJDW60Jbq20Z5GeschoHjz8osfmrRm90Ngtx7Sc

Vífill Karlsson, Torfi Jóhannesson. (2014). *Sameining sveitarfélaga á Vesturlandi. Möguleikar nokkurra valkosta og hugsanleg áhrif þeirra árið 2014*. Borgarnes: Samband sveitarfélaga á Vesturlandi.

