

ÖFLUGRI SVEITARFÉLÖG

*VÆNTUR ÁVINNINGUR VIÐ SAMEININGU SVEITARFÉLAGA M.V. 1000 ÍBÚA AÐ
LÁGMARKI*

- 2019 -

Skýrsla

Sigurður Guðmundsson
Vífill Karlsson

EFNISYFIRLIT

Myndir	3
Töflur.....	3
Formáli	4
1 Ágrip	5
2 Inngangur	6
3 Aðferðir	8
3.1 Aðferð 1.....	8
3.2 Aðferð 2.....	9
3.2.1 Almenn þjónusta sveitarfélaga	10
3.2.2 Æskulýðs- og íþróttamál og menningarmál	11
3.2.3 Málefni fatlaðs fólks.....	12
3.2.4 Sameiginlegur kostnaður	12
3.2.5 Grunnskólinn.....	14
3.2.6 Félagsmál, önnur en málefni fatlaðs fólks.....	17
3.2.7 Heilbrigðismál	17
3.2.8 Atvinnumál.....	17
4 Greining og niðurstöður	18
4.1 Aðferð 1	18
4.2 Aðferð 2.....	18
5 Fyrirvarar og athugasemdir við niðurstöður	19
6 Heimildaskrá.....	20

MYNDIR

MYND 2.1: FJÖLDI SVEITARFÉLAGA Á ÍSLANDI 1953-2018.....	6
MYND 3.1: SAMEIGINLEGUR KOSTNAÐUR (YFIRSTJÓRN) MEÐAL ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA ÁRIÐ 2017.....	8
MYND 3.2: MÁLAFLOKKAR 7 TIL 11 KOSTNAÐUR Á ÍBÚA Í SVEITARFÉLÖGUM MEÐ INNAN VIÐ 1.000 ÍBÚA	10
MYND 3.3: MÁLAFLOKKAR 7 TIL 11 KOSTNAÐUR Á HVERN ÍBÚA Í SVEITARFÉLÖGUM MEÐ 1.000-5.000 ÍBÚA	11
MYND 3.4: SAMEIGINLEGUR KOSTNAÐUR ÁN TEKNA FRÁ MÁLAFLOKKUM Á ÍBÚA Í FÁMENNARI SVEITARFÉLÖGUM.....	12
MYND 3.5: SAMEIGINLEGUR KOSTNAÐUR - ÁN TEKNA FRÁ MÁLAFLOKKUM Á ÍBÚA 1000-4000 ÍBÚAR.....	13
MYND 3.6: SAMEIGINLEGUR KOSTNAÐUR - ÁN TEKNA FRÁ MÁLAFLOKKUM Á ÍBÚA 4000+ ÍBÚAR	13
MYND 3.7: REKSTRARGJÖLD AÐ FRÁTÖLDUM AKSTURSKOSTNAÐI Á NEMANDA EFTIR STÆRÐ SKÓLA.....	14
MYND 3.8: SAMBAND MILLI STÆRÐAR SKÓLA OG KOSTNAÐAR Á HVERN NEMANDA.....	15
MYND 3.9: LAUNAKOSTNAÐUR Á HVERN NEMANDA LÆKKAR MEÐ STÆRÐ SKÓLA	15
MYND 3.10: ANNAR KOSTNAÐUR Á HVERN NEMANDA LÆKKAR MEÐ STÆRÐ SKÓLA	16

TÖFLUR

TAFLA 3.1. ÚTGJÖLD TIL MENNINGARMÁLA OG ÆSKULÝÐS- OG ÍPRÓTTAMÁLA ÁRIÐ 2017	11
TAFLA 4.1. NIÐURSTÖÐUR.....	18
TAFLA 4.2. SAMANBURÐUR Á NIÐURSTÖÐUM AÐFERÐANNA TVEGGJA.....	19

FORMÁLI

Í ágúst 2019 leitaði fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis til höfunda og bað þá um að gera mat á því hver yrðu fjárhagsleg áhrif þess að íbúafjöldi sveitarfélaga yrði lögbundinn við töluna 1.000, eða eins og segir í markmiðum með greiningarvinnunni:

“Að fyrir liggi hagræn greining á áhrifum þess að lágmarksíbúatala sveitarfélaga verði 1.000”

Þá segir enn fremur orðrétt í lýsingu verkefnisins:

“Samkvæmt tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga, sem nú er til umsagnar í samráðsgátt Stjórnarráðsins, er aðgerð sem felur í sér að sett verði ákvæði í sveitarstjórnarlög um að lágmarksíbúafjöldi í sveitarfélagi sé ekki minni en 1.000. Nái tillagan fram að ganga er ljóst að sveitarfélögum á Íslandi mun fækka umtalsvert, en yfir helmingur sveitarfélaga hefur færri en 1.000 íbúa. Ýmsir aðilar, m.a. Samtök atvinnulífsins, hafa bent á að mikil hagræðing felist í slíkri aðgerð. Hægt væri að nýta þann ávinning til að lækka álögur á íbúa, greiða niður skuldir og þar með lækka kostnað og/eða auka þjónustu við íbúa og styrkja innviði.

Nú þegar tillaga þessi er komin fram er mikilvægt að fyrir liggi hagræn greining á áhrifum hennar, þ.e. mati á fjárhagslegum og hagrænum áhrifum þess að sveitarfélögum fækki um allt að helming. Áhrifin geta komið fram í lægri sameiginlegum kostnaði, svo sem við yfirstjórn, í samlegð sem gæti falist í samrekstri eða sameiningu þjónustustofnana, á borð við grunnskóla og þess háttar. Gert er ráð fyrir að fjallað verði almennt um möguleg hagræn áhrif sameininga en ekki fjallað sérstaklega um einstök sveitarfélög eða svæði.”

Ráðuneytið ætlaðist til þess að þeir ynnu hvor um sig sjálfstætt mat á mögulegri hagræðingu en skiluðu sameiginlegri skýrslu. Höfundar hófu verkið mánudaginn 19. ágúst. Drög að skýrslunni voru afhent 5. september en endanleg útgáfa 17. september.

1 ÁGRIP

Tvær aðferðir voru notaðar í þessari skýrslu. Önnur þeirra, aðferð 1, gaf til kynna að svigrúm til hagræðingar við það að setja lágmarks íbúafjölda sveitarfélaga í 1.000 getur orðið 3,6 ma.kr. á ári á sveitarstjórnarstiginu. Núvirt skilar það um 103 milljörðum króna ef gert er ráð fyrir ávinning inn í hið óendanlega og 3,5% afvöxtunarstuðli. Hin aðferðin, aðferð 2, skilaði mati á tækifærum til hagræðingar sem nemur um 5 ma.kr. á ári.

Aðferð 1 var þannig að stuðst var við kostnaðartölur málaflokka undangenginna fimm ára og kostnaðarlíkön metin fyrir alla málaflokka, annars vegar fyrir minni sveitarfélög (999 íbúar og færri) og hins vegar stærri (1000-4000 íbúar). Þá var kostnaði við íbúa í minni sveitarfélögum breytt í samræmi við mat á stærri sveitarfélögunum. Í tveimur mikilvægum atriðum var vikið frá niðurstöðum líkananna. Gert var ráð fyrir að eingöngu 30% af útreiknuðu hagræði fræðslumála næðist vegna fenginnar reynslu af hagræðingu í þeim málaflokki. Þá var líka ákveðið að fara varlega í að áætla hagræðingu vegna fasts kostnaðar málaflokka minni sveitarfélaganna. Fræðilega hefði mátt gera ráð fyrir að hann hyrfi algerlega en hér var gert ráð fyrir að hann lækkaði eingöngu um 70%.

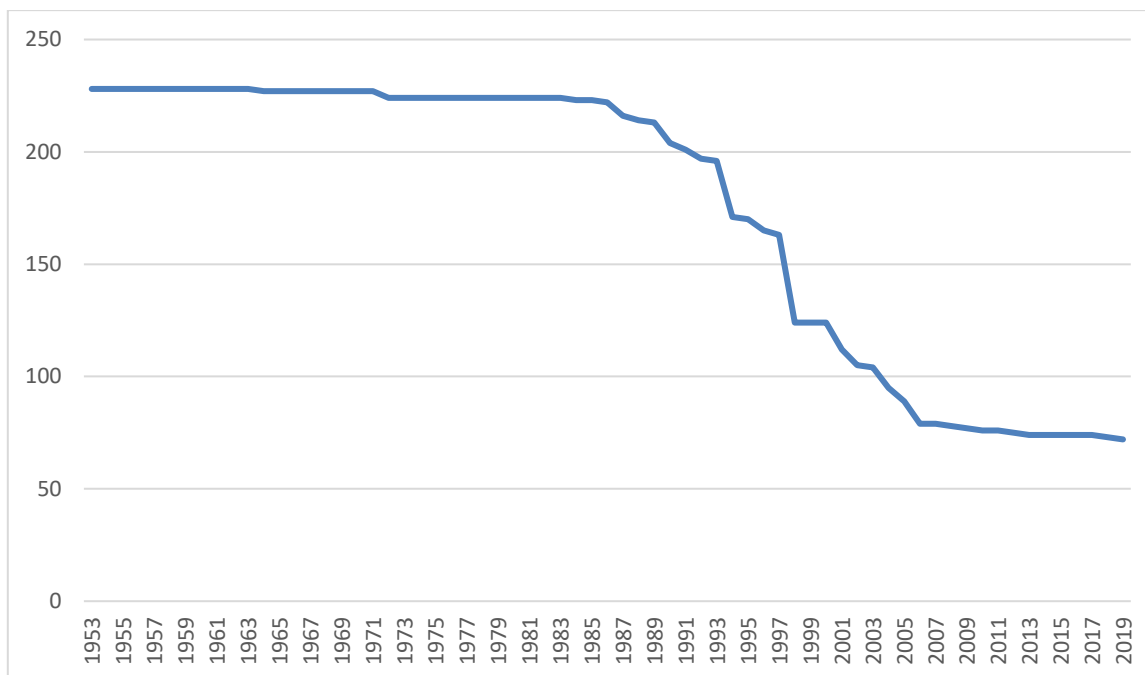
Aðferð 2 gekk út á það að velta fyrir sér líklegum sameiningarmynstrum og meta út frá því hvaða tækifæri til hagræðingar slík endurskipulagning hefði í för með sér. Þarna er því ekki um að ræða mat á *líklegri* hagræðingu, heldur *mögulegri*.

2 INNGANGUR

Sameining sveitarfélaga hefur lengi verið til umræðu. Fram til þessa hafa sameiningar verið sjálfsprotttnar, með einni eða tveimur undantekningum, þó svo að stjórnvöld hafi oft hvatt íbúa til þess. Flest voru sveitarfélögin um 250 talsins á miðri 20. öldinni en urðu alls 72 (Mynd 2.1) við síðustu sameiningu Sveitarfélagsins Garðs og Sandgerðisbæjar árið 2018 og úr varð Suðurnesjabær. Jafnframt sameinaðist Breiðdalshreppur Fjarðabyggð það sama ár.

Mikilvægt er að sveitarfélögin nái að sinna núverandi verkefnum á viðunandi hátt. Eins og staðan er í dag hafa mörg hinna fámennari sveitarfélaga útvistað grunnþjónustu sem þeim ber að sinna og í sumum tilvikum er þjónusta illa eða ekki sinnt. Margt bendir til þess að hægt verði að hagræða hjá hinu opinbera með sameiningum sveitarfélaga og fara þannig betur með skattfé almennings. Þá eru uppi lýðræðisleg sjónarmið þegar kemur að umræðunni um fámenn og fjölmenn sveitarfélög. Jafnframt tengist flutningur opinberra starfa á landsbyggðina þessari umræðu þar sem ein leið til þess er að fela sveitarstjórnarstiginu umsjá fleiri málaflokka hins opinbera. Loks hafa verið færð rök fyrir því að sameining sveitarfélaga geti verið mikilvægt byggðamál.

Um þriðjungur veltu hins opinbera er á hendi sveitarfélaga og fer ríkið með tvo þriðju. Þessu er öfugt farið í flestum nágrannalöndum okkar en þar eru sveitarfélög einnig margfalt fjölmennari. Hins vegar treystir ríkisvaldið ekki minnstu sveitarfélögunum til að standa faglega að rekstri ýmissa málaflokka og þess vegna hefur verið hvatt til sameininga. Að auki er nú svo komið að stöðugt er erfiðara að fá fólk til félagsstarfa og sama gildir um þátttöku í sveitarstjórnarmálum. Þetta getur verið sérstaklega lýjandi í fámennustu sveitarfélögunum þar sem ábyrgðin lendir á sömu einstaklingunum og oft litlar forsendur til að launa störfum eins og eðlilegt væri. Að lokum er rétt að greina frá því að rök hafa verið færð fyrir því að tilvist fámennra sveitarfélaga hafi staðið þróunarmöguleikum sveitarstjórnarstigsins fyrir þrifum.



Mynd 2.1: Fjöldi sveitarfélaga á Íslandi 1953-2018
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Hreyfing komst fyrst á sameiningar í kringum 1986 en þá fækkaði sveitarfélögum nokkuð ört fram til ársins 2006 eða úr 222 sveitarfélögum í 79. Fyrir miðja öldina átti sveitarfélögum frekar til með að fjölga þar sem fámennir þéttbýlisstaðir urðu til í tengslum við ört vaxandi sjávarútveg og íbúar streymdu úr sveitum í þorp og bæi. Fámennir bæir hafa átt í vök að verjast eftir að tæknivæðing og kerfisbreytingar hafa orðið í landbúnaði og einkum sjávarútvegi. Við það hafa sum samfélög utan höfuðborgarsvæðisins orðið fámenn. Lítið hefur gerst í sameiningum sveitarfélaga frá því 2006 þó svo að stöku sameining hafi orðið. Þegar málefni fatlaðs fólks voru flutt til sveitarfélaga árið 2011 voru þau skylduð til að reka þjónustuna í byggðasamlögum þar sem íbúafjöldi var ekki nægjanlega mikill. Að mati sumra var þar sleppt tækifæri til að efla sveitarstjórnarstigið og síðan þá hafa sameiningar verið sjaldgæfar. Ekki bætti úr skák þegar lögum var breytt árið 2009 og lágmarksíbúafjöldi numinn úr gildi. Hann hafði áður verið 50 íbúar og þótti flestum það lágmark alltof lágt. Enn telja sumir að tækifæri felist í sameiningum, sérstaklega þar sem mikill fjöldi sveitarfélaga er fámennari en 200 íbúar og fækkun fólks einna mest í slíkum samfélögum, ef frá eru talin s.l. 3-7 ár þar sem ferðaþjónustan hefur vaxið ört og fjölgun kannski helst rakin til ungs fólks í ævintýraleit sem kemur stuttan tíma til vinnu í ferðaþjónustu. Þetta þarfnast þó frekari athugunar.

Síðastliðið sumar ákváðu stjórnvöld að leggja fram þingsályktunartillögu til að örva sameiningar sveitarfélaga og stefna að því að lágmarksíbúafjöldi þeirra verði 1.000 en lágmarkið yrði hækkað í skrefum. Fyrst verður lágmarkið sett við 250 íbúa og nokkrum árum seinna í 1.000.

Í þessari skýrslu er leitast við að leggja mat á það hversu miklir fjármunir verði til meðal íslenskra sveitarfélaga verði 1.000 íbúa lágmarkið lögfest. Ekki verður gerð tilraun til að meta það hvernig sá ávinningur/hagræði skiptist á milli sveitarfélaga, Jöfnunarsjóðs og Ríkissjóðs heldur eingöngu reynt að ná eins góðri námundun og unnt er á það hvað skapast af „tækifærum“ til hagræðingar innan sveitarstjórnarstigsins, óháð því hvar hún lendir og hvort forsvarsmenn sveitarfélaga ná að innleysa þá fjármuni.

Ekki verður horft til tekjuhliðar í þessari greinargerð.

Eingöngu verður horft til þeirra málaflokka sem tilgreindir eru í Árbók sveitarfélaga (og gefin hefur verið út af Sambandi íslenskra sveitarfélaga síðan 1987). Stuðst er við ársreikninga sveitarfélaga sem eru að finna á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga um þessa málaflokka en gögn voru sótt þann 20. ágúst 2019. Til viðmiðunar mögulegum sameiningum var horft til vinnumarkaðssvæða sem Bygðastofnun hefur skilgreint í samstarfi við atvinnuþróunarfélög og landshlutasamtök um allt land.

Engin forskrift var gefin af verkbeiðanda er varðar aðferð við matið og var því ákveðið að styðjast við tvær sjálfstæðar aðferðir og er hvor höfundur um sig ábyrgur fyrir sinni aðferð. Með því má segja að um einskonafróf á aðferðunum og niðurstöðum þeirra sé að ræða þegar viðfangsefnið er nálgast út frá fleiri en einni aðferð.

Rannsóknarspurningin er þessi: *Hversu mikið gæti tækifæri til hagræðingar vegna reksturs málaflokka sveitarfélaga orðið í kjölfar þess að sett verði lágmark á íbúafjölda sveitarfélaga við 1.000 íbúa?*

3 AÐFERÐIR

3.1 AÐFERÐ 1

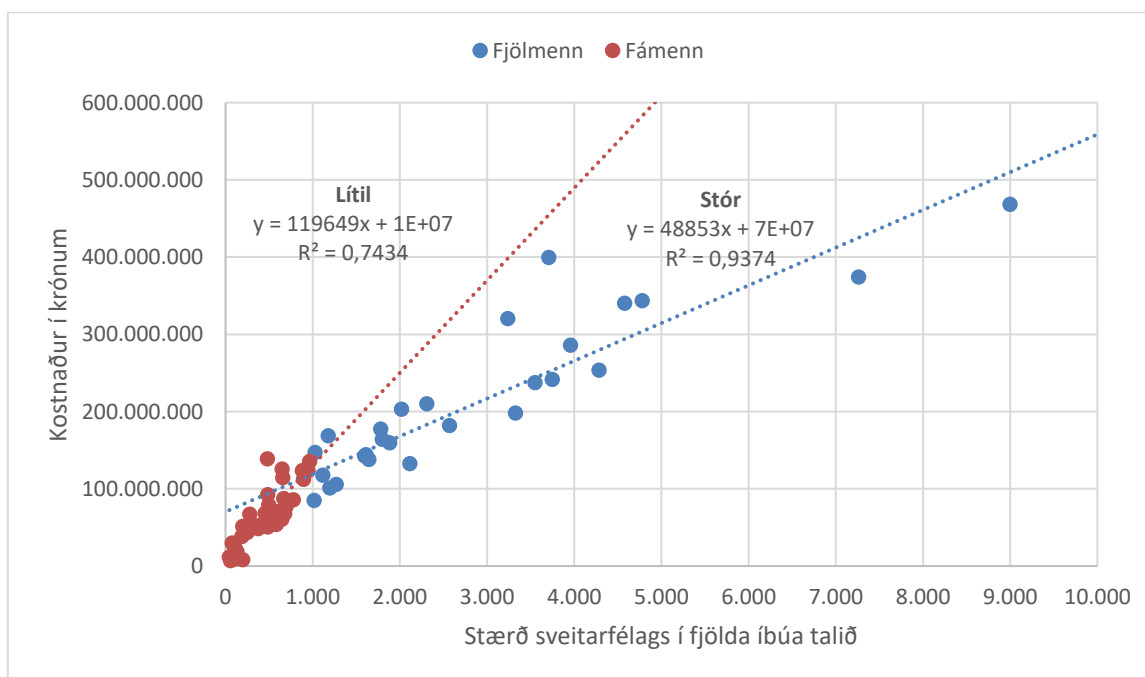
Í aðferð 1 verða kostnaðartölur yfir málaflokkana nýttar til að meta heildarkostnaðarfall þeirra og hvernig hann þróast í takt við íbúafjölda. Sérstök greining verður gerð fyrir sveitarfélög sem eru fámennari en 1.000 íbúar (L) og önnur fyrir þau sem eru 1.000 íbúar og fleiri (S). Þetta er gert í þeim tilgangi að sjá hver sé munurinn á þessum tveimur ólíku sveitarfélögum af gefnu tilefni, til að skapa andlag hagræðingar innan málaflokkana sem og að skilja á milli fasts og breytilegs kostnaðar í hverjum málaflokki eftir stærð sveitarfélaga í íbúum talið. Í þessari greiningu var ákveðið að halda Reykjavík alveg utan við vegna sérstöðu borgarinnar á allan hátt.

Hugmyndin er þessi: Metum kostnaðarföll fjölmennra og fámennra sveitarfélaga í sitt hvoru lagi og fáum því eftirfarandi líkan fyrir fjölmenn sveitarfélög:

$$y_{is} = \alpha_s + \beta_s x_{is} + \varepsilon_{is}$$

og þetta fyrir fámenn:

$$y_{il} = \alpha_l + \beta_l x_{il} + \varepsilon_{il}$$



Mynd 3.1: Sameiginlegur kostnaður (yfirstjórn) meðal íslenskra sveitarfélaga árið 2017
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Síðan er andlag hagræðingarinnar af sameiningum sveitarfélaga reiknað á eftirfarandi hátt í einföldustu útgáfu af líkaninu:

$$H = s_f \alpha_l + i_f (\beta_l - \beta_s) \quad (\text{Jafna 1})$$

Hagræðing í viðkomandi málaflokki er því margfeldið af fækkun sveitarfélaga, s_f , og þeim fasta kostnaði sem fámennari sveitarfélögin voru með fyrir sameiningu, α_l . Það er vegna þess að fastur kostnaður ætti að hverfa við sameiningu sveitarfélaganna. Það er þó ekki alltaf reyndin og því var ákveðið að reikna með að eingöngu 70% af honum hverfi. Þá er margfeldi fjölda þeirra íbúa sem bjó í þeim sveitarfélögum sem fækkaði, i_f , og mismuninum á jaðarkostnaði málaflokksins hjá fámennu sveitarfélögum, β_l , og fjölmennu sveitarfélögum, β_s , reiknaður og bætt við. Það gefur heildarhagræðinguna samkvæmt þessari aðferð í sinni einföldustu mynd.

Hér að ofan (Mynd 3.1) er dæmi tekið af málaflokknum „sameiginlegur kostnaður“ sem er í rauninni kostnaður við yfirstjórn sveitarfélaga eins og t.d. rekstur bæjarskrifstofu og almenns skrifstofuhalds sem tekur yfir öll eða mörg svið og málaflokka sveitarfélags. Við sjáum þar að niðurstaðan fyrir fjölmennu sveitarfélögin er:

$$y_{is} = 70.300.000 + 48.853x_{is} + \varepsilon_{is}$$

Og þessi fyrir fámenn:

$$y_{il} = 8.279.038 + 123.865x_{il} + \varepsilon_{il}$$

Tækifæri til hagræðingar í þessum málaflokki verður því samkvæmt þessari aðferð:

$$H = 40 \times 8.279.038 + 16.675(123.865 - 48.853) \approx 1,5 \text{ ma. kr.}$$

Þarna er gert ráð fyrir að sveitarfélögum fækki um 40 og íbúar í þeim sveitarfélögum sem eru innan við 1.000 íbúar, séu 16.675 við sameiningu.

Keyrð voru þrjú líkön undir aðferð 1:

1. Þversniðsgreining á gögnum ársins 2017, þar sem Reykjavík var sleppt.
2. Panel gagna greining á gögnum árána 2013-2017, þar sem Reykjavík var sleppt.
3. Panel gagna greining á gögnum árána 2013-2017, þar sem fjölmennari sveitarfélögum en 4.000 var sleppt.

Í lokagreiningunni var stuðst við 3. greininguna.

3.2 AÐFERÐ 2

Hér verður sagt frá aðferð 2 sem er mat á hagræðingarmöguleikum byggt á samanburði líkra sveitarfélaga.

Gert var mat á mögulegum breytingum á rekstrarkostnaði málaflokka á hvern íbúa byggt á ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2017. Ekki var hægt að styðjast við gögn fyrir fleiri ár að þessu sinni vegna umfangs verkefnisins þótt það hefði verið æskilegt. Reynt var að laga matsaðferðina í hverju tilviki að aðstæðum þannig að gert var ráð fyrir því að sveitarfélög mundu sameinast á samfelldum þjónustusvæðum, óháð því hvort mögulegt væri að sameina færri sveitarfélög þannig að staðið yrði við markmið um að engin sveitarfélög yrðu fámennari en 1.000 íbúar. Í þessari greiningu er einungis horft til kostnaðar við rekstur þeirra málaflokka sem sveitarfélög annast en ekki horft til þess hvort hugsanleg sameining hefði áhrif á tekjur þeirra. Þar væri fyrst og fremst um að ræða að með óbreyttum reglum um úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga yrðu verulegar breytingar á tekjum. Hjá mörgum fámennari sveitarfélögum er þó hér um að ræða stærsta einstaka tekjustofn viðkomandi sveitarfélags enda hefur reynslan sýnt að

hugsanlegar breytingar á úthlutun úr Jöfnunarsjóði hafa oft haft úrslitaáhrif á afstöðu íbúa til sameiningar.

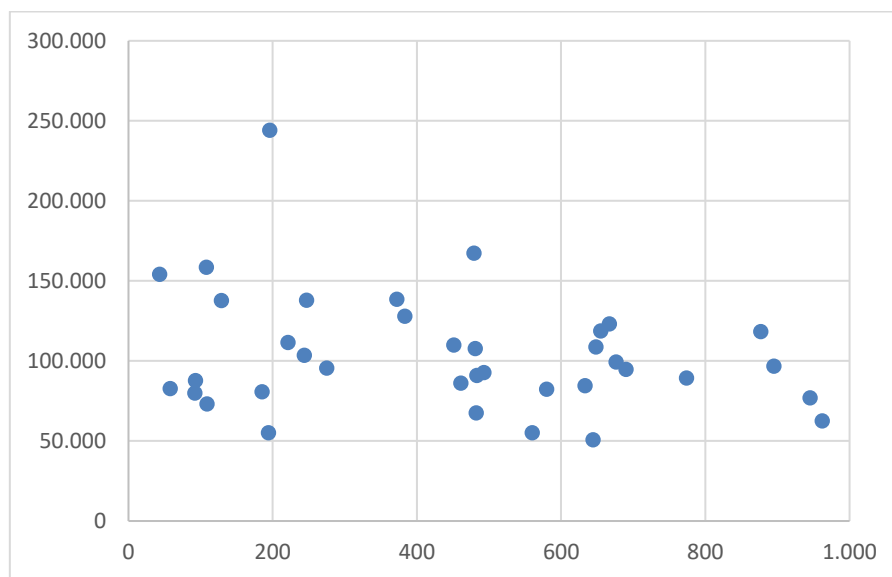
Þar sem fleiri þéttbýlisstaðir sameinast (og hugsanlega einnig dreifbýli) er miðað við kostnað í rekstri málaflokka sveitarfélaga sem nú þegar eru álíka fjölmenn og hið sameinaða sveitarfélag.

Önnur möguleg leið væri að skoða hvaða sveitarfélög í hverjum stærðarflokki eru með lægstan tilkostnað við rekstur málaflokka að teknu tilliti til aðstæðna. Hún hefur þó ekki verið farin að þessu sinni.

Eftir að allir málaflokkar hafa verið skoðaðir, m.t.t. þess hvort rekstur þeirra er hagkvæmari á hvern íbúa eftir því sem sveitarfélög eru fjölmennari, eru valdir til útreiknings á mögulegu hagræði af sameiningu þeirra málaflokka þar sem því er þannig farið að kostnaður á íbúa fer lækkandi með fjölda í sveitarfélaginu. Þessir flokkar eru fjórir, þ.e. í fyrsta lagi eru tekin saman útgjöld til eftirfarandi málaflokka: brunamál og almannavarnir; hreinlætismál; skipulags- og byggingarmál; umferðar- og samgöngumál og umhverfismál. Í öðru lagi eru tekin saman útgjöld til menningarmála annars vegar og æskulýðs- og íþróttamála hins vegar. Þriðji flokkur útgjalda er svo kallaður sameiginlegur kostnaður, þ.m.t. skrifstofuhald sveitarfélagsins. Að síðustu er lauslega skoðað hvaða almennu möguleikar felast í hagræðingu í rekstri grunnskóla. Fjallað er um niðurstöður greiningar á þessum þátt um í kafla 3.2.5 en niðurstöður útreikninga í kafla 4.2.

3.2.1 ALMENN ÞJÓNUSTA SVEITARFÉLAGA

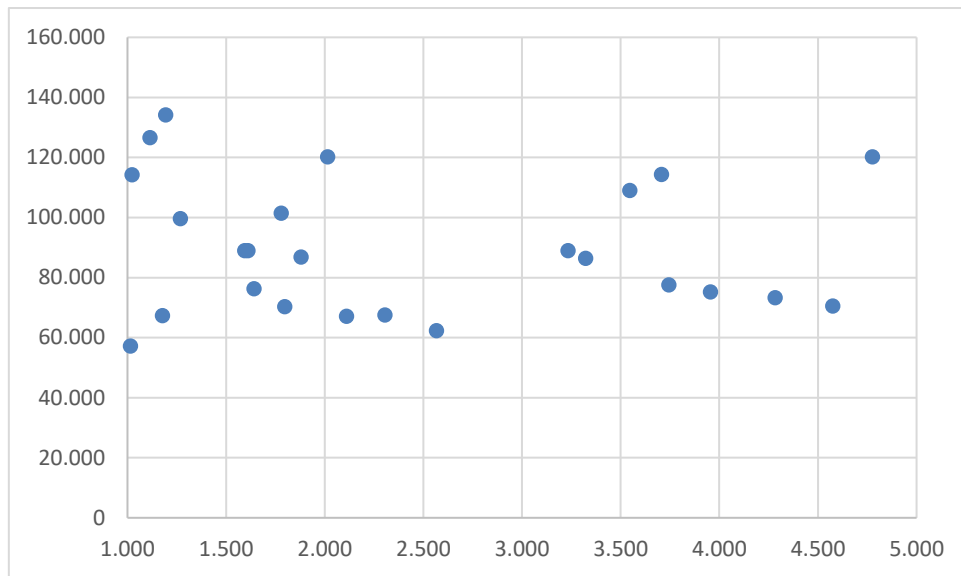
Almenn þjónusta sveitarfélaga (málaflokkar 7-11 í málaflokkauppgjöri þeirra) var skoðuð með tilliti til kostnaðar á hvern íbúa. Taka verður fram að hér er einungis verið að skoða kostnað en ekki gæði þeirrar þjónustu sem veitt er. Niðurstöðurnar eru eftirfarandi:



Mynd 3.2: Málaflokkar 7 til 11 kostnaður á íbúa í sveitarfélögum með innan við 1.000 íbúa
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga. Fljótsdalshreppur (536.000) er ekki meðtalin

Í fámennustu sveitarfélögunum eru þessir þjónustuliðir umfangsmiklir en rekstur þeirra sýnir ekki sértaka tilhneigingu til að breytast með íbúafjölda. Óvegið meðaltal er 104 þúsund krónur á hvern íbúa að meðaltali.

Nokkurn veginn hið sama gildir um sveitarfélög með milli 1.000 og 5.000 íbúa en óvegið meðaltal kostnaðar á hvern íbúa er þó heldur lægra, 90 þúsund krónur. Kostnaðurinn er þó hvergi eins mikill á hvern íbúa eins og í fámennari flokknum:



Mynd 3.3: Málaflokkar 7 til 11. Kostnaður á hvern íbúa í sveitarfélögum með 1.000-5.000 íbúa
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Kostnaður við þessa málaflokka er mjög mismunandi mikill í sveitarfélögum sem eru fjölmennari en 5.000. Meðaltalið er um 65 þúsund en hann er á milli 40-100 þúsund á hvern íbúa. Í útreikningunum sem hér fylgja er reiknað með því að mögulegt sé að ná fram nokkurri hagræðingu í að veita þá þjónustu sem undir þessa málaflokka heyrir.

3.2.2 ÆSKULÝÐS- OG ÍPRÓTTAMÁL OG MENNINGARMÁL

Málaflokkarnir æskulýðs- og íþróttamál annars vegar og menningarmál hins vegar, vega mjög misjafnlega þungt í rekstri málaflokka hjá sveitarfélögum og virðast endurspeglar mismunandi áherslur meira en nokkuð annað. Árið 2017 voru útgjöldin minnst 12 þúsund krónur á íbúa en mest 265 þúsund krónur. Af þessu verður ráðið að ekki er líklegt að sameining sveitarfélaga muni hafa áhrif hér á en þó er kostnaðurinn það misjafn að ekki verður fram hjá því horft að möguleikar eru til hagræðingar í fjölmennari sveitarfélögum, án þess að það komi niður á gæðum þeirrar þjónustu sem veitt er. Útgjöld til málaflokkanna munu efallítið breytast þegar sveitarfélög með mismunandi áherslur á þessum málaflokkum sameinast. Til skýringar fylgir hér tafla sem sýnir hversu mörg sveitarfélög eru í hverjum flokki útgjalda til þessara málaflokka á íbúa og íbúafjölda þeirra.

Tafla 3.1. Útgjöld til menningarmála og æskulýðs- og íþróttamála árið 2017, kr. á íbúa.

kr. íbúa	Fjöldi sveitarfélaga	Íbúafjöldi samtals
<60.000	5	1.616
60-80.000	8	52.483
80-100.000	13	67.641
100-120.000	12	159.010
120-140.000	12	20.534
140-160.000	7	26.457
160-180.000	6	7.029
>180.000	9	13.566

Til menningarmála og æskulýðs- og íþróttamála var verið að veita tæplega 60.000 kr. á íbúa árið 2017 þar sem framlög voru lægst og meira en 180.000 kr. þar sem þau voru hæst (Tafla 3.1). Útgjöld innan við 60.000 kr. á mann snertu þó eingöngu 1.616 íbúa í 5 sveitarfélögum en rúmlega

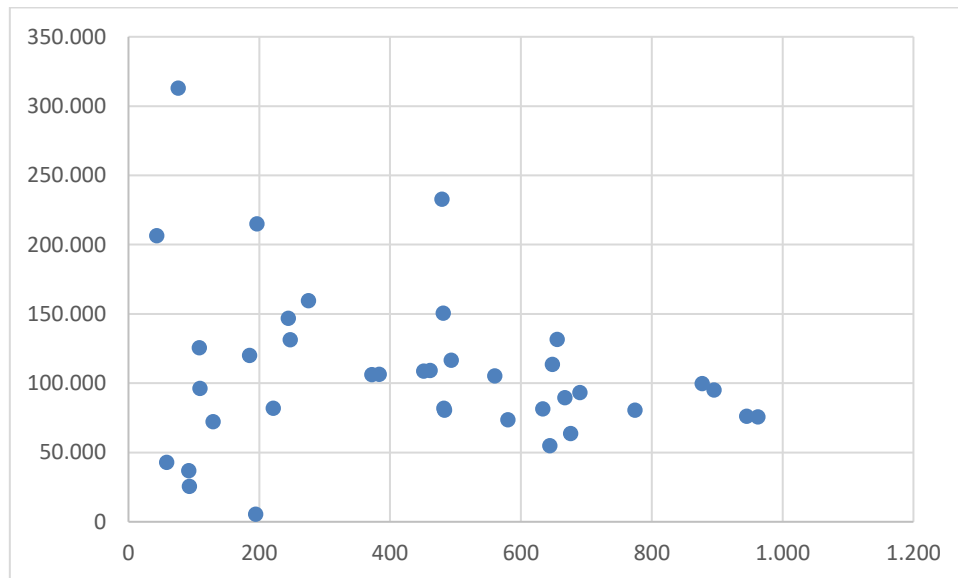
180.000 kr. 13.566 íbúa í 9 sveitarfélögum. Fyrir flesta íbúa, eða 159.010, var verið að ráðstafa 100.000-120.000 kr. á ári í 12 sveitarfélögum í þessi verkefni.

3.2.3 MÁLEFNI FATLAÐS FÓLKS

Kostnaði sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks er alveg sleppt úr þessari greiningu. Í sumum tilvikum er þjónustan rekin í byggðasamlögum margra sveitarfélaga saman. Fjöldmennari sveitarfélög reka sum hver þjónustu við fatlað fólk sjálf og í sumum tilvikum hafa verið gerðir samningar um að fjöldmennari sveitarfélög taki að sér þjónustuna fyrir fámennari sveitarfélög í grenndinni. Í þeim upplýsingum sem fyrir liggja er ekki hægt að greina þetta mismunandi fyrirkomulag í sundur og því er kostnaði vegna fatlaðs fólks alveg sleppt.

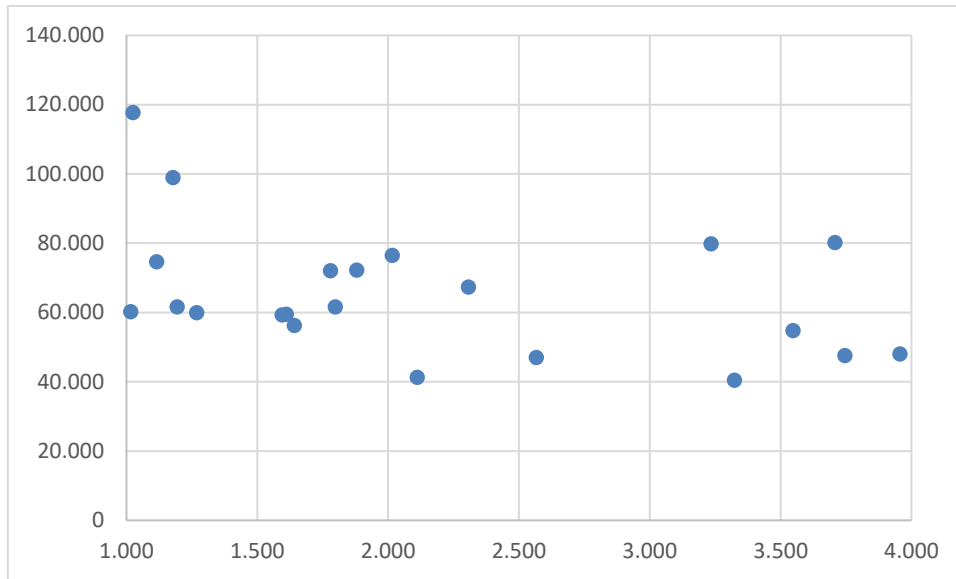
3.2.4 SAMEIGINLEGUR KOSTNAÐUR

Sameiginlegur kostnaður sveitarfélaga á hvern íbúa er mjög mismunandi en fer þó almennt eftir fjölda íbúa. Sameiginlegur kostnaður innifelur kostnað við skrifstofuhald sveitarfélagsins og ýmsan annan kostnað sem ekki er hægt að færa á einstaka málaflokka. Í flestum tilvikum taka málaflokkarnir síðan þátt í hinum sameinlega kostnaði. Í þessari greiningu er einungis litið á heildarkostnað en ekki skoðað hvernig einstakir málaflokkar taka þátt í honum. Þetta sést á eftirfarandi myndum.



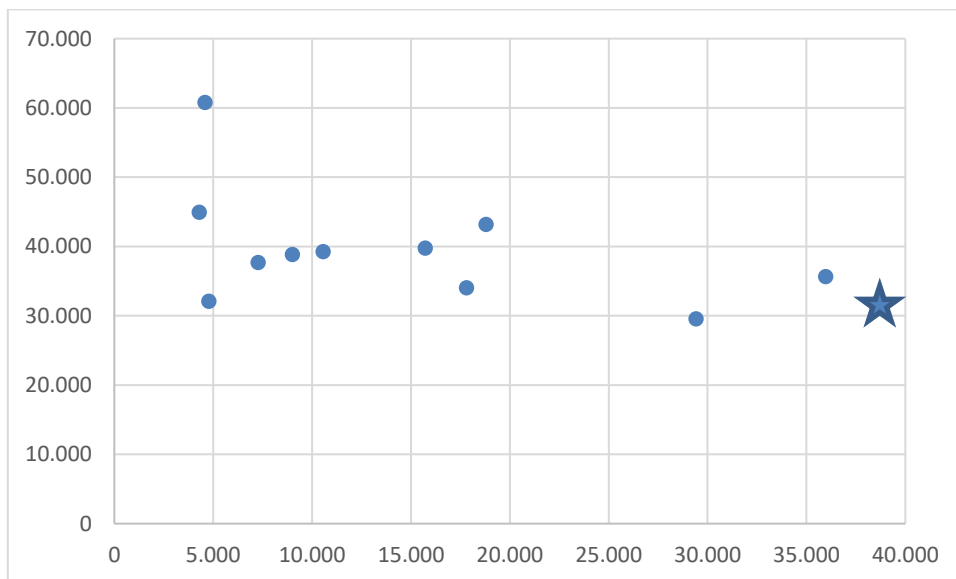
Mynd 3.4: Sameiginlegur kostnaður án tekna frá málaflokkum á íbúa í fámennari sveitarfélögum
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Á þessari mynd má sjá að sameiginlegur kostnaður hjá fámennum sveitarfélögum er almennt hærri en hjá þeim sem fjöldmennari eru með þeirri undantekningu að sum allra fámennustu sveitarfélögin hafa sáraltinn sameiginlegan kostnað enda hafa þau mörg hver útvistað allri þjónustu sem þeim ber að annast til annarra aðila. Kostnaðurinn er að meðaltali 108 þúsund krónur á hvern íbúa (óvegið). Þegar sveitarfélög eru orðin fjöldmennari en 1.000 íbúar er kostnaður við sameiginlega þjónustu sá sem sýndur er á næstu mynd (Mynd 3.5).



Mynd 3.5: Sameiginlegur kostnaður - án tekna frá málaflokkum á íbúa 1000-4000 íbúar
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Hér er meðalkostnaður á hvern íbúa orðinn 63 þúsund krónur (óvegið), umtalsvert lægri en hjá fámennari sveitarfélögunum en þó mjög breytilegur. Þegar sveitarfélög eru orðin fjölmennari en 4.000 íbúar er sameiginlegi kostnaðurinn enn lægri, eins og sjá má á þessari mynd:



Mynd 3.6: Sameiginlegur kostnaður - án tekna frá málaflokkum á íbúa 4000+ íbúar
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Reykjavík er sýnd með stjörnu (vegna mikils mannfjölda) en það vekur athygli hversu breytilegur sameiginlegur kostnaður er hjá sveitarfélögum sem hafa rétt innan við 5 þúsund íbúa. Sker Seltjarnarnes sig sérstaklega úr með háan sameiginlegan kostnað. Óvegið meðaltal á hvern íbúa er rétt um 35 þúsund krónur.

Í þessari greiningu hefur verið gengið út frá því að þegar sveitarfélög sameinast geti þau (að mestu) notið kostna sameiningarinnar enda þótt dæmi séu um að sameinuð sveitarfélög hafi enn

mikinn sameiginlegan kostnað. Þannig skera Ísafjarðarbær og Norðurþing sig úr með háan sameinlegan kostnað á hvern íbúa.

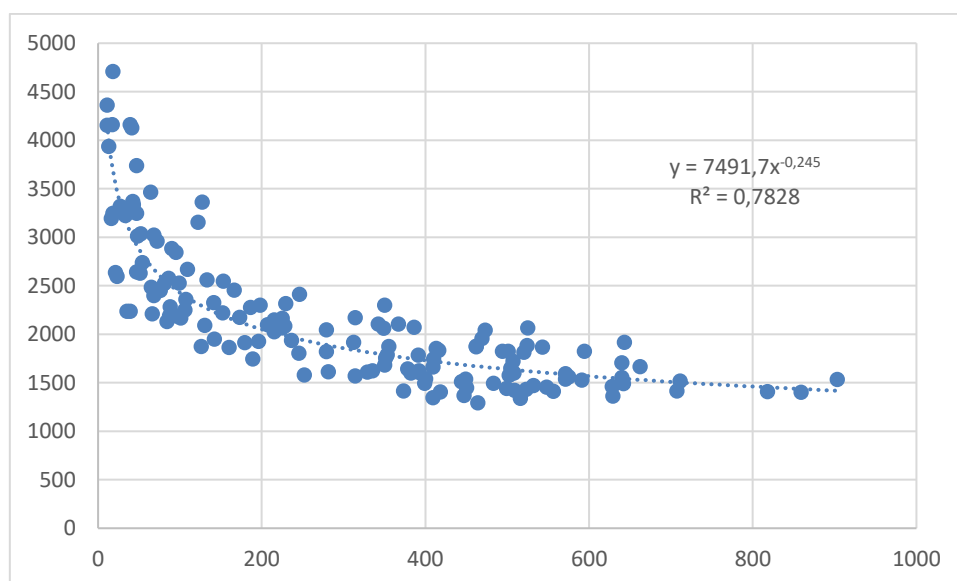
Hér er því gert ráð fyrir að skrifstofukostnaður í málaflokkunum á hvern íbúa verði lægri í hinu sameinaða sveitarfélagi en í þeim fámennari sem gengu inn í hið fjölmennara. Aftur á móti má reikna með því að kostnaður vegna félagsþjónustu aukist í sumum tilvikum þegar þjónustunet þéttbýlissveitarfélagsins nær yfir dreifbýlið líka.

3.2.5 GRUNNSKÓLINN

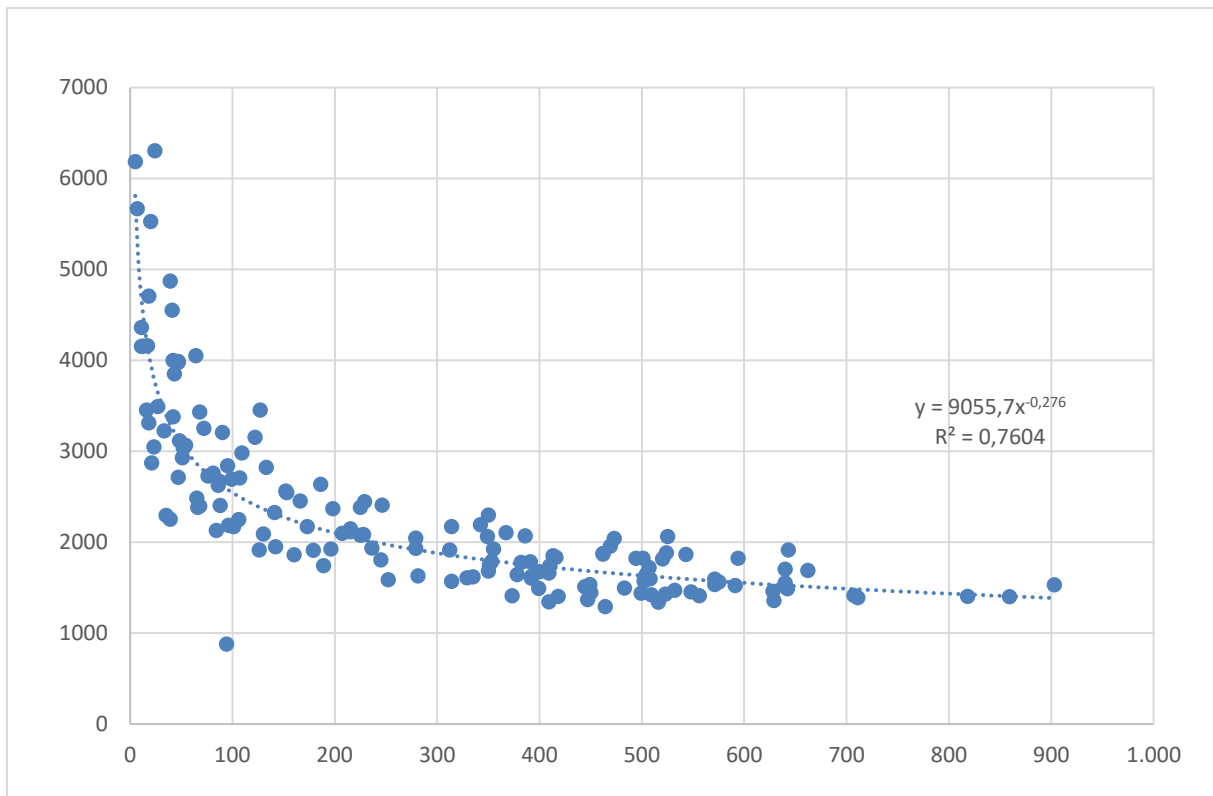
Grunnskólaskipulagið er skoðað sérstaklega með tilliti til kostnaðar á hvern nemanda og íbúa eftir atvikum en einungis mjög almennt og hér verða einungis gefnar vísbendingar um hagræðingu. Ef fjalla ætti nánar um hagræðingarmöguleika í grunnskólahaldi þyrfti mun nánari greiningu en unnt er að gera innan þess tímaramma sem verkefninu er gefinn.

Kostnaður sveitarfélaga af rekstri grunnskóla er mismunandi og þar spila saman augljós stærðarhagkvæmni við rekstur einstakra skóla og dreifing byggðarinnar. Þó virðist einboðið að þegar sveitarfélög á landsbyggðinni verða almennt orðin mjög stór að flatarmáli og með fleiri en einn þéttbýlisstað mörg hver, auk dreifðrar búsetu, þurfi að taka til endurskoðunar með hvaða hætti þau skipuleggja og stjórna grunnskólastiginu. Mynd 3.6 og Mynd 3.7 sýna ljóslega að þrátt fyrir að kostnaður á hvern nemanda sé töluvert mismunandi þá er mikil stærðarhagkvæmni í rekstri einstakra skóla. Síðan getur sama sveitarfélagið rekið skóla sem eru misstórir og sem eru misdýrir í rekstri. Þegar skoðað er hvaða möguleikar eru til hagræðingar í kjölfar sameiningar hlýtur að vera mikilvægt að tækifæri sem bjóðast við aukna hagkvæmni í rekstri grunnskólans séu notuð – hvort sem það fé sem sparast við það er notað til að bæta þjónustu skólanna eða í öðrum tilgangi.

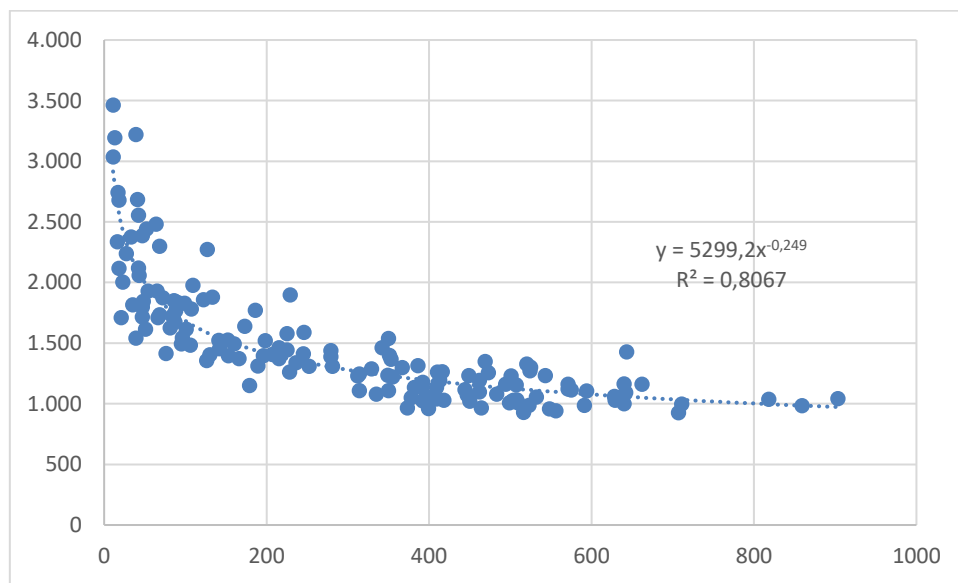
Í þessari greiningu er ekki mögulegt að kafa svo djúpt í málefni grunnskólans að skoða einstaka möguleika til sameiningar eða samrekstrar. Til þess þyrfti meiri tíma. Aksturskostnaði er haldið óbreyttum. Sparnaður í rekstri grunnskólastigsins við sameiningu kann sums staðar að geta orðið meiri, t.d. með því að fámennir skólar nálægt þéttbýli verði lagðir niður, meðan möguleikarnir eru minni annars staðar. Þetta þyrfti nánari skoðunar við en hér er hægt að gera. Tekið skal fram að allra fámennustu skólarnir eru ekki með í þessari greiningu og það sama gildir um sérskóla.



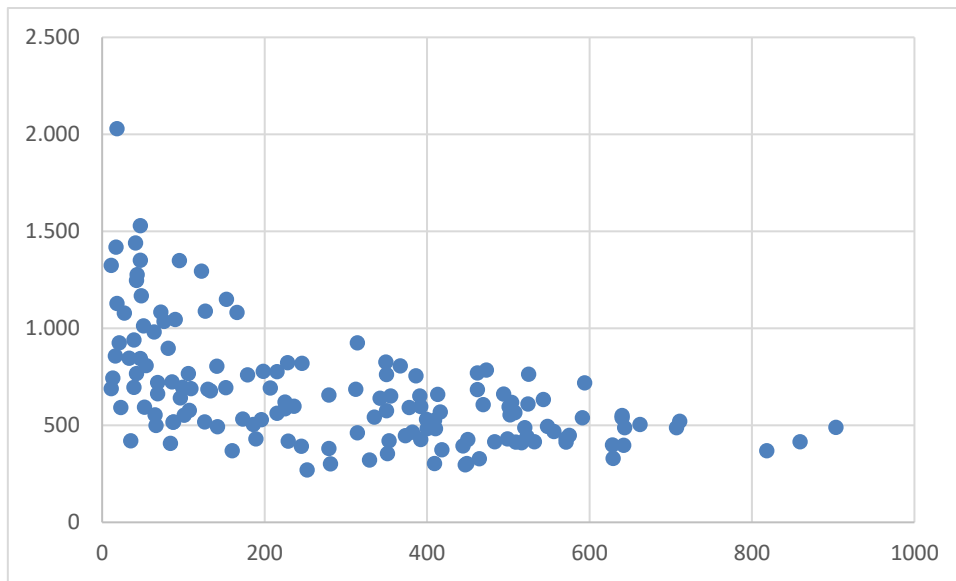
Mynd 3.7: Rekstrargjöld að frátöldum aksturskostnaði á nemanda eftir stærð skóla
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga. Rekstrarkostnaður m innri leigu.



Mynd 3.8: Samband milli stærðar skóla og kostnaðar á hvern nemanda er mjög afgerandi
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sérskólum og skólum í Árneshreppi og Í Grímsey er sleppt.



Mynd 3.9: Launakostnaður á hvern nemanda lækkar með stærð skóla
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga.



Mynd 3.10: Annar kostnaður á hvern nemanda lækkar með stærð skóla
Tölur Sambands íslenskra sveitarfélaga. Innri leiga meðtalin en skólaakstur ekki.

Í myndinni hér fyrir ofan (Mynd 3.10) má sjá hvernig annar kostnaður en laun og skólaakstur fylgir stærð skóla á líkan hátt og launakostnaður. Mismunur milli skóla er þó meiri og á hlutur innri leigu sinn þátt í því.

Í fjölmennari sveitarfélögum gefast tækifæri til þess að endurskipuleggja stjórnun, kennslu og fyrirkomulag grunnskóla (Karlsson, 2003; Karlsson & Agnarsson, 2016). Meðal annars væri hugsanlega hægt að nýta kennara á fleiri stöðum en einum. Lækkun kostnaðar með aukinni hagræðingu væri hægt að nota til að bæta þjónustuna eða spara fé.

3.2.5.1 Skólaakstur

Akstur nemenda í og úr skóla hefur nú komið í stað heimavistar nemenda í dreifbýli. Kostnaður við skólaakstur er afar mismunandi, eftir aðstæðum og fyrirkomulagi. Alls er nemendum ekið í 53 skóla þar sem eru 4.700 nemendur en að sjálfsögðu er ekki öllum nemendum ekið í þá alla. Það gerir nokkuð erfiðara fyrir að meta kostnað við aksturinn sjálfan. Þó er hægt að meta mikilvægi þessa kostnaðarliðar í nokkrum tilvikum, þar sem hann er áberandi hár. Þannig eru 5 skólar í þeirri stöðu að kostnaður við skólaakstur var meira en 500 þúsund krónur á hvern nemanda en í þeim voru 235 nemendur. Í 9 skólum með 616 nemendur var skólaakstur meira en 1/3 af rekstrarkostnaði, öðrum en launum. Það gefur auga leið að með aukinni samræmingu í stjórnun grunnskóla í sameinuðum sveitarfélögum kunna að reynast tækifæri til hagræðingar sem þó er ekki hægt að setja verðmiða á nú.

3.2.5.2 Önnur gjöld sveitarfélaga til fræðslumála en vegna grunnskólans.

Til þessa hluta málaflokksins verja sveitarfélög mjög mismunandi miklum fjármunum en að meðaltali um 145 þúsund krónum á hvern íbúa, þannig að þarna er um umtalsverð útgjöld að ræða. Í einhverjum tilvikum sýnist kostnaður vegna grunnskólalags, þar sem sveitarfélag rekur ekki grunnskóla sjálfst vera færður á þennan útgjaldalið. Á þessu stigi er ekki mögulegt að leiðrétta fyrir þessu. Útgjöld sem færð eru undir þennan hluta fræðslumálaútgjalda fara ekki eftir íbúafjölda sveitarfélaga og því teljast hér ekki vera augljós hagræðingartækifæri.

3.2.6 FÉLAGSMÁL, ÖNNUR EN MÁLEFNI FATLAÐS FÓLKIS

Sveitarfélög hafa mjög mismunandi kostnað af félagsþjónustu, bæði vegna þess að aðstæður eru mismunandi en einnig hafa fámenn sveitarfélög mörg hver ekki byggt upp það félagslega öryggisnet sem þeim ber. Hjá sveitarfélögum sem hafa færri íbúa en 1.000 er meðalkostnaður við þennan málaflokk 42 þúsund krónur á íbúa en hann er minnstur 17 þúsund og mestur 104 þúsund. Í sveitarfélögum með milli eitt og fimm þúsund íbúa er kostnaðurinn að meðaltali um það bil sá sami og hjá fámennari sveitarfélögum en þar er einnig mikill mismunur. Hjá því sveitarfélagi sem lægst hefur útgjöldin eru þau innan við 18 þúsund meðan þau eru 69 þúsund á íbúa þar sem þau eru hæst. Í sveitarfélögum með yfir 5.000 íbúa er meðaltal útgjalda enn óbreytt en þá er Reykjavík undanskilin en þar eru útgjöld til þessara mála yfir 100 þúsund á íbúa og því greinilegt að höfuðborgin sker sig algerlega úr. Einnig er mismunur milli sveitarfélaga mikill en hann er frá því að vera innan við 30 þúsund á íbúa upp í allt að 64 þúsund. Við mat á sparnaði er gengið út frá því að meðaltalskostnaður á landinu (að höfuðborginni undanskilinni) gildi með örfáum undantekningum. Þetta leiðir til breytinga á útgjöldum í báðar áttir en samtals reiknast nokkuð aukin útgjöld vegna félagsþjónustu og er það í samræmi við það sem margir hafa talið að yrði ein afleiðing sameiningar sveitarfélaga.

3.2.7 HEILBRIGÐISMÁL

Útgjöld sveitarfélaga til heilbrigðismála eru víðast svo takmörkuð að ekki verður fjallað um þau hér.

3.2.8 ATVINNUMÁL

Allmörg fámennari sveitarfélög hafa útgjöld sem flokkuð eru vegna atvinnumála. Ná þessi framlög upp undir 300.000 kr. á íbúa í einu sveitarfélagi. Þau eru yfir 30.000 kr. á íbúa í sex sveitarfélögum með rúmlega 2.000 íbúa samtals. Samtals eru tíu sveitarfélög til viðbótar með útgjöld vegna atvinnumála sem eru milli 20 og 30.000 kr. á íbúa. Í þeim búa tæplega sex þúsund íbúar. Í þremur sveitarfélögum eru útgjöld í þessum lið neikvæð. Til þess að geta spáð fyrir um hver þróun yrði í útgjöldum vegna atvinnumála þyrfti nánari skoðun en heildarútgjöld allra sveitarfélaga til atvinnumála námu rúmlega 1,3 milljörðum árið 2017 en því til viðbótar voru um 300 m.kr. framlög til fyrirtækja í B-hluta. Á þessu stigi er ekki reiknað með að sameining sveitarfélaga hafi áhrif á útgjöld til atvinnumála.

4 GREINING OG NIÐURSTÖÐUR

4.1 AÐFERÐ 1

Við úrvinnslu var ákveðið að fylgja niðurstöðum eins og þær komu fyrir úr aðhvarfsgreiningunni með tveimur megin undantekningum. Gert var ráð fyrir eingöngu 30% af sparnaði vegna skólareksturs. Við það lækkaði væntur ávinningur um 1 ma.kr. á ári. Þá var einnig gert ráð fyrir að eingöngu 70% af fasta kostnaði sparist í rekstri hvers málaflokks í þeim sveitarfélögum sem leggjast af en ekki allur eins og gera hefði mátt ráð fyrir í fullkominni hagræðingu.

Tafla 4.1. Niðurstöður.

Gögn höfunda úr líkan 2. Tölur í krónum nema í sparnaðardálkinum þar sem þær eru í milljónum króna

Málaflokkur	Fjölmennu sveitarfélögin		Fámennu sveitarfélögin		Mögulegur ávinningur	
	Fasti	Stuðull	Fasti	Stuðull	Sparnaður skv. jöfnu 1 í m.kr.	Hlutfall
Félagspjónusta	-1,20E+08	140.504	-3.292.094	80.146	-1.099	-31%
Heilbrigðismál	- 9.466.247	1.874	-62.798	2.052	1	0%
Fræðslumál	-303.000.000	419.010	-7.205.155	521.387	452	13%
Meningarmál	131.000.000	15.515	-971.110	52.596	591	16%
Íþróttir	398.000.000	78.279	-2.331.762	106.090	398	11%
Brunamál	51.000.000	7.878	-1.374.168	27.347	286	8%
Hreinlætismál	26.700.000	12.144	77.134	40.182	470	13%
Skipulagsmál	99.500.000	4.217	-3.684.492	37.108	445	12%
Samgöngumál	-31.000.000	33.951	-978.102	31.222	-73	-2%
Umhverfismál	121.000.000	3.510	2.460.709	11.929	209	6%
Atvinnumál	32.700.000	1.300	1.839.173	22.697	408	11%
Yfirstjórn	236.000.000	33.273	3.064.095	118.377	1.505	42%
Samtals					3.594	100%

Þessi sparnaður miðast við eitt rekstrarár en hann er nú samt ekki nema tæp 1,5% af heildarútgjöldum sveitarfélaga árið 2017. Ef hann er núvirtur um ókomna tíð og þá gert ráð fyrir að sveitarfélögum eigi ekki eftir að fjölga aftur seinna þá fáum við uppsafnaðan ávinning upp á 103 ma.kr.:

$$NPV = \frac{3,594}{0,035} = 103 \text{ ma. kr.}$$

Gerðar voru þrjár greiningar eins fjallað var um í aðferðafræðikaflanum þessarar aðferðar, en hér er stuðst við nálgun 3. Ekki var mikill munur á niðurstöðum 1-3.

4.2 AÐFERÐ 2

Hér er fjallað um niðurstöður úr reikningi samkvæmt aðferð 2. Reiknað er með því að mögulegt væri að hagræða í rekstri þjónustumálaflökkanna 7-11: brunamál og almannavarnir; hreinlætismál; skipulags- og byggingarmál; umferðar- og samgöngumál og umhverfismál í um það bil helmingi hinna sameinuðu sveitarfélaga. Miðað við rekstur sveitarfélaganna árið 2017 gæti sparnaður numið um 1 milljarði króna. Í um þriðjungi hinna sameinuðu sveitarfélaga telst vera hægt að ná fram hagræðingu sem nemur um 600 milljónum króna í æskulýðs- og menningarmálum. Í sameiginlegum kostnaði reiknast til að hægt væri að hagræða í sveitarfélögunum öllum og að sparnaðurinn gæti numið 2,8 milljörðum króna.

Gert var lauslegt mat á því hver gæti verið stærðargráða þeirrar hagræðingar sem sameining sveitarfélaga gefur tækifæri til í rekstri grunnskólans en tekið skal fram að nauðsynlegt er að greina upplýsingar og staðbundnar aðstæður mun betur en hér hefur verið gert. Ef miðað er við að kostnaður á hvern nemanda í grunnskólum verði 2,5 m.kr. þar sem hann er nú hærri en það næmi sparnaður nær 900 m.kr. á ári. Þá er ekki talinn með sparnaður vegna þeirra sveitarfélaga þar sem enginn skóli er rekinn nú vegna þess að upplýsingar eru til um kostnað sveitarfélagsins en ekki nemendafjölda. Þessi tala er einungis sett fram til að gefa vísbendingu um stærðargráður.

Samkvæmt ofansögðu, með öllum fyrirvörum, er hér sú niðurstaða að með því að sameina sveitarfélög á landsbyggðinni þannig að þau yrðu einungis 19 gætu tækifæri til hagræðingar í rekstri sveitarfélaganna verið af stærðargráðunni 5,4 milljarðar á ári en á móti er reiknað með að útgjöld vegna félagsþjónustu gætu aukist um 400 m.kr. Samtals nemur því hagræðing samkvæmt þessu mati um 5 milljörðum króna.

Tafla 4.2. Samanburður á niðurstöðum aðferðanna tveggja.

Málaflokkar	Aðferð 1	Aðferð 2
Almenn þjónusta	1,7 ma.kr.	1,1 ma.kr.
Æskulýðs-, íþrótt- og menningarmál	1,0 ma.kr.	0,6 ma.kr.
Fræðslumál	0,5 ma.kr.	0,9 ma.kr.
Stjórnsýsla	1,5 ma.kr.	2,8 ma.kr.
Félagsþjónusta	-1,1 ma.kr.	-0,4 ma.kr.
Samtals	3,6 ma.kr.	5,0 ma.kr.

5 FYRIRVARAR OG ATHUGASEMDIR VIÐ NIÐURSTÖÐUR

- Í greiningu þessari hefur verið byggt á tölum Sambands íslenskra sveitarfélaga og metin miðlína út frá kostnaðargögnum en ekki lágmarksjaðar eins gert er gjarnan þegar kostnaðarferlar eru metnir sem og þegar gerð er tilraun til þess að meta mögulega stærðarhagkvæmni í rekstri tiltekinnar rekstrareininga. Að því leyti má segja að um varfærnismat sé að ræða.
- Í mörgum rannsóknum sem gerðar hafa verið á hagræði eða bættri þjónustu sveitarfélaga í kjölfar sameininga hefur ekki verið hægt að sýna fram á að þess hafi gætt í kjölfar sameininga á Íslandi (Eythórsson & Karlsson, 2018; Karlsson, 2015; Karlsson & Eythórsson, 2019). Þar geta verið margar skýringar að baki sem raktar hafa verið í nokkrum rannsóknum. Þess vegna er lögð á það áhersla hér að niðurstöðurnar hér eru eingöngu mögulegur ávinningur í kjölfar sameininga sveitarfélaga þar sem 1.000 íbúa lágmark hefur verið sett. Reynslan á síðan alveg eftir að leiða í ljós hvort eitthvað af þeim ávinningi skili sér.

6 HEIMILDASKRÁ

- Eythórsson, G. T., & Karlsson, V. (2018). The Impact of Amalgamations on Services in Icelandic Municipalities. *Nordicum-Mediterraneum*, 13(1).
- Karlsson, V. (2003). Meðalkostnaður íslenskra grunnskóla: Nokkrir áhrifaþættir á þróun meðalkostnaðar. *Research paper series*, 1(2003).
- Karlsson, V. (2015). Amalgamation of Icelandic Municipalities, Average Cost, and Economic Crisis: Panel Data Analysis. *International Journal of Regional Development*, 2(1), 17-38.
- Karlsson, V., & Agnarsson, S. (2016). *Kostnaður við íslenska grunnskóla*. Paper presented at the Rannsóknir í félagsvísindum XVII, Reykjavík.
http://skemman.is/stream/get/1946/26366/59617/1/HAG_Vifill_Sveinn.pdf
- Karlsson, V., & Eythórsson, G. T. (2019). Do municipal amalgamations affect interregional migration? *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 15(1), 39-66.