

## Opinber grunnþjónusta og jöfnun aðgengis

Í þingsályktun um stefnumótandi byggðaaáætlun fyrir árin 2022-2036 er sett fram það markmið stjórnvalda að jafna aðgengi íbúa landsins að þjónustu. Í III. kafla er sett fram sú áhersla að:

*Opinber grunnþjónusta verði skilgreind í lögum sem og hvernig réttur íbúa landsins til hennar verði tryggður óháð búsetu.*

Í byggðaaáætlun eru tvær aðgerðir sem styðja við framangreint. Aðgerð A.15 *Opinber grunnþjónusta og jöfnun aðgengis* og aðgerð A.16 *Kostnaðargreining vegna þjónustusóknar* sem fela það annars vegar í sér að aðgengi og þjónustustig opinberrar grunnþjónustu verði jafnað með bættum aðstæðum og tæknilausnum og hins vegar að heildarkostnaður vegna þjónustusóknar verði greindur. Í lýsingu á fyrri aðgerðinni segir m.a. að:

*Skilgreint verði aðgengi að opinberri grunnþjónustu. Einnig verði skilgreint lágmarksþjónustustig opinberrar grunnþjónustu fyrir dreifbýli þar sem of kostnaðarsamt getur þótt að veita þjónustuna.*

Byggðastofnun fer með framkvæmd aðgerðanna og hefur að beiðni innviðaráðuneytis unnið drög að skilgreiningu á opinberri grunnþjónustu. Sú skilgreining sem hér er sett fram og meðfylgjandi greinargerð er ætluð stjórnvöldum, bæði ríki og sveitarfélögum, til leiðbeiningar við stefnumótun og framkvæmd stefna.

### Almenn skilgreining opinberrar grunnþjónustu:

Opinber grunnþjónusta er þjónusta opinberra aðila, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, sem er aðgengileg öllum íbúum landsins og nauðsynleg til að skapa fullnægjandi búsetuskilyrði um land allt. Opinber grunnþjónusta er forsenda þess að fólk geti stundað atvinnu, sótt menntun og frístundastarf og sinnt öðrum daglegum verkefnum og þörfum.

Skipulag grunnþjónustu miðast að því að takmarka þörf á ferðalögum íbúa til að sækja þjónustuna og hefur þannig jákvæð áhrif á öryggi og tækifæri íbúa til þátttöku í samfélaginu og lágmarkar kostnað og neikvæð umhverfisáhrif.

Grunnþjónustu má greina sundur með eftirfarandi hætti:

1. Lögskyld þjónusta sem opinberum aðilum er skylt að veita.
2. Lögheimil þjónusta og þjónusta sem hefð hefur skapast um þrátt fyrir að ekki sé mælt fyrir um inntak þjónustu eða lágmarksviðmið í lögum.
3. Valkvæð verkefni sem stjórnvöld ákveða að sinna og veita íbúum stuðning eða aðstoð.
4. Aðrir þjónustupættir, sem tryggja jafnræði og jafnrétti meðal íbúa landsins.

### Réttur til grunnþjónustu:

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

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

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

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

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

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

Stjórnvöldum, þ.e. ríki og sveitarfélögum, ber þannig skv. stjórnarskrá að tryggja að íbúar landsins hafi jafnan rétt til opinberrar grunnþjónustu. Réttur til einstakra þátta þjónustu hins opinbera er nánar tilgreindur í lögum og reglum. Jafn réttur þýðir ekki að útfærsla grunnþjónustu sé eins fyrir öll óháð búsetu. Aðgengi að þjónustu er misjafnt og úrræði þurfa að taka mið af því hversu brýn þjónustan er og hversu tíð hún þarf að vera.

### **Aðgengi að grunnþjónustu:**

Aðgengi að opinberri grunnþjónustu og skipulag hennar tekur mið af þörfum, réttindum og öryggi íbúa. Íbúar eiga jafnframt að geta notið þjónustunnar með sem minnstum tilkostnaði, bæði hvað varðar tíma og fjármuni og lágmarka ber samfélagslegan kostnað. Skipulag og aðgengi að grunnþjónustu tekur mið af því að styrkja búsetu í landinu. Verði grunnþjónustu ekki komið við á nærsvæði íbúanna, sem nánar er skilgreint fyrir viðkomandi þjónustu, eða með sambærilegum hætti með fjarþjónustu, njóta íbúar stuðnings við þjónustusókn sem tekur til kostnaðar við að sækja hana í tilteknum þjónustupáttum eftir því sem við á. Það er á ábyrgð stjórnvalda, ríkis og sveitarfélaga, að ákveða viðmið um þjónustustig lágmarksþjónustu fyrir dreifbýli.

## **Greinargerð:**

*Helstu hugtök og hugtakanotkun*

- *Nærþjónusta:* Sú þjónusta sem veitt er nálægt íbúanum.
- *Lágmarksþjónusta:* Nærþjónusta sem að lágmarki þarf að vera til staðar til að samfélag geti þrífist, fyrsta stigs þjónusta í stigskiptingu þjónustu.<sup>1</sup>
- *Samfélagslegur kostnaður:* Beinn og óbeinn heildarkostnaður samfélagsins alls; hins opinbera, íbúa og fyrirtækja.
- *Nærsvæði:* Í byggðarlagi íbúans og eða næsta þjónustukjarna.
- *Íbúar:* Allir þeir sem eiga lögheimili í viðkomandi samfélagi.

### **Almennt um opinbera grunnþjónustu**

Í skilgreiningunni á opinberri grunnþjónustu sem hér er sett fram er gengið út frá því jafnræðissjónarmiði, að allir íbúar landsins eigi jafnan rétt til grunnþjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga. Skipulag grunnþjónustunnar hefur þróast og breyst á undanförunum árum. Sem dæmi má nefna annars vegar breytingar á skipulagi fæðingarþjónustu með fækkun fæðingarstaða og hins vegar tilkomu dreif- og fjarnáms fyrir börn í framhaldsskóla. Mikilvægt er að breytingar á skipulagi þjónustunnar taki mið af þeim sem verst standa þegar kemur að aðgengi að þjónustunni. Einnig er mikilvægt að nýta tækniframfarir og bætt netsamband til að auðvelda íbúum aðgang að þjónustu þar sem unnt er að koma því við og fjarþjónusta bæti nærþjónustu sem fyrir er.

Það er ekki markmið að íbúar eigi rétt á allri þjónustu á sínu nærsvæði, heldur er gert ráð fyrir að skipulag þjónustunnar taki mið af hvernig búseta dreifist um landið og því hversu brýn þjónustan er og hversu tíð hún þarf að vera. Grundvallaratriði er að tekið sé tillit til jafnræðissjónarmiða, þar með talið búsetu, enda er það forsenda þess að byggð geti þrífist í landinu öllu og er það m.a. í fullu samræmi við byggðastefnu stjórnvalda sem Alþingi samþykkti einróma í júní 2022.

Opinber grunnþjónusta á við alla þjónustubætti á vegum hins opinbera, hvort sem um er að ræða almenna grunnþjónustu líkt og leikskóla og félagsþjónustu eða sértækt þjónustuframboð líkt og í heilbrigðisþjónustu. Grunnþjónusta er ekki það sama og lágmarksþjónusta eða nærþjónusta. Opinber grunnþjónusta er margvísleg þjónusta sem veitt er af opinberum aðilum, bæði ríki og sveitarfélögum. Þjónustan getur m.a. verið veitt á sérhæfðum stofnunum, inni á heimilunum og/eða í fjarþjónustu.

### **Réttur til opinberrar grunnþjónustu**

Skilgreining á rétti til opinberrar grunnþjónustu felur í sér að rétturinn sé almennur og íbúar landsins eiga að fá notið hennar með jöfnum hætti. Þar sem ekki er unnt að koma í veg fyrir að aðgengi sé misjafnt eftir búsetu, þarf útfærsla þjónustunnar að taka mið af landfræðilegum þáttum. Jafn réttur til þjónustu þýðir því ekki að útfærsla grunnþjónustu sé eins fyrir alla óháð búsetu.

Það er á ábyrgð stjórnvalda, ríkis og sveitarfélaga að ákveða viðmið um þjónustustig lágmarksþjónustu fyrir dreifbýli. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 ber sveitarstjórnnum að móta stefnu um það þjónustustig sem sveitarfélagið hyggst halda uppi í

---

<sup>1</sup> Nánari skýringar á stigskiptingu þjónustu eru á bls. 5

byggðum og byggðalögum fjarri stærstu byggðakjörnum. Haustið 2023 sendi innviðaráðuneytið leiðbeiningar þar um til allra sveitarfélaga

Á fundi ríkisstjórnarinnar þann 15. september 2023 var, að tillögu fjármála- og efnahagsráðherra, ákveðið að hefja vinnu við mótun stefnu um opinbera þjónustu, sem felur meðal annars í sér að sett verði þjónustuviðmið um þá þjónustu sem veitt er af hálfu ríkisstofnana. Markmiðið að bæta gæði þjónustunnar, gera hana einfaldari, hagkvæmari og aðgengilegri öllum í samfélaginu og er þarna fyrst og fremst um að ræða þjónustu sem veitt er af hálfu stjórnáætlustofnana.

### Nánar um mismunandi flokka grunnþjónustu

Skilgreining opinberrar grunnþjónustu tekur til þjónustu í fjórum mismunandi flokkum eftir því hvort og hvernig þjónustan er skilgreind í lögum og reglugerðum. Hér á eftir eru dæmi um verkefni sem við eiga í hverjum málaflokki en rétt er að árétta að listinn er ekki tæmandi.

#### 1. Lögskyld þjónusta sem opinberum aðilum er gert skylt að veita lögum samkvæmt.

Undir þennan lið falla m.a. eftirfarandi þættir samkvæmt skilgreiningu innviðaráðuneytisins<sup>2</sup>:

- *Heilbrigðisþjónusta* er veitt af ríkinu, ýmist af stofnunum þess eða með samningum við aðra aðila. Um hana gilda lög um heilbrigðisþjónustu, lög um sjúkratryggingar lög um réttindi sjúklinga og önnur lög eftir því sem við á.
- *Menntun* í grunnskólum er veitt á vegum sveitarfélaga en menntun í framhaldsskólum og háskólum er á könnu ríkisins. Sjá lög um grunnskóla, lög um framhaldsskóla, lög um háskóla, lög um Menntasjóð námsmanna, ásamt lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
- *Leikskólar* og starfsemi þeirra eru á ábyrgð sveitarfélaga og sveitarfélög skulu hafa forystu um að tryggja börnum leikskóladvöl. Málaflokkurinn er hins vegar undir yfirstjórn ráðherra. Sjá lög um leikskóla og lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
- *Löggæsla, dóms- og fangelsismál* eru á forræði ríkisins. Sjá lögreglulög, lög um dómstóla, lög um fangelsi og fangavist og barnaverndarlög.
- *Þjónusta við aldraða* er undir yfirstjórn ráðherra, sjá lög um málefni aldraða.
- *Þjónusta við fatlað fólk* lýtur yfirstjórn ráðherra en er oft framkvæmd af sveitarfélögum, sjá lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
- *Félagsþjónusta sveitarfélaga* lýtur yfirstjórn ráðherra en er framkvæmd af sveitarfélögum, sjá lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Málaflokkurinn tekur meðal annars til félagslegrar ráðgjafar, fjárhagsaðstoðar, stuðningsþjónustu og aðstoðar í húsnæðismálum, auk tengingar við þjónustu við aldraða og þjónustu við fatlað fólk.
- *Barnavernd* lýtur barnaverndarlögum og lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Ráðherra ber ábyrgð á samþættingu farsældarþjónustu og hefur eftirlit með framkvæmd laganna.
- *Vatns- og fráveitur*. Sveitarfélag ber ábyrgð á uppbyggingu fráveitna í sveitarfélaginu og í þéttbýli skulu sveitarfélög starfrækja vatnsveitur.

#### 2. Lögheimil þjónusta sem og þjónusta sem hefð hefur skapast um að einstaklingum og fjölskyldum standi til boða þrátt fyrir að ekki sé mælt fyrir um inntak þjónustu eða lágmarksviðmið í lögum.

<sup>2</sup> Skoða má nánar [flokkun þjónustu](#) á vef innviðaráðuneytisins.

- *Daggæsla barna* í heimahúsum er á forræði sveitarfélaga og um starfsemina gildir reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum.
  - *Íþróttastarf.*
  - *Tónlistarskólar.*
3. **Valkvæð verkefni** sem stjórnvöld ákveða að sinna og veita íbúum stuðning eða aðstoð.
- Oft er hér um tilrauna- eða reynsluverkefni að ræða. Hefð getur skapast um slík verkefni, sbr. lið 2 en í mörgum tilvikum eiga íbúar ekki tilkall til áframhaldandi stuðnings eða aðstoðar ef verkefnið rennur sitt skeið á enda án ákvörðunar um að mæla skuli fyrir um verkefnið í lögum. Dæmi um þetta er t.d. tilraunaverkefni til styrktar langveikum börnum og börnum með ADHD greiningu. Starfshópur var settur á laggirnar 2016 til að vinna málið áfram en skilaði aldrei af sér og þar með var aldrei tekin afstaða til þess að þetta verkefni fengi styrkari stöðu sem grunnþjónusta. Annað dæmi snýr að svonefndri lengri viðveru fyrir fötluð skólabörn. Upphaflega var gerður samningur milli ríkis og sveitarfélaga um það efni árið 2006. Tekið var af skarið á árinu 2018 með að þessi þjónusta verði lögbundin. Sjá 16. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
4. **Aðrir þjónustupættir**, skv. nánari skilgreiningu, sem tryggja jafnrétti meðal íbúa landsins og teljast forsenda búsetu í nútímasamfélagi um land allt. Að einhverju leyti kunna viðfangsefni í liðum 2., 3. og 4. að skarast og skarast jafnvel við einhverja þætti þjónustu í lið 1., svo sem í samgöngum og fjarskiptum. Til einföldunar eru þeir þjónustupættir taldir upp hér, í lið 4.
- *Aðgangur að öruggu rafmagni á sem sambærilegustu verði um land allt* er grundvallaratriði í nútímasamfélagi. Um innviði og dreifingu rafmagns gilda raforkulög.
  - *Aðgangur að háhraðanettengingu* með ljósleiðara eða annarri sambærilegri tækni. Sjá lög um fjarskipti og áherslu í stefnumótandi byggðaáætlun 2022-2036.
  - *Fjarskipti og öryggisfjarskipti í byggðum og á vegum landsins.* GSM (GSM, G3, G4 og/eða G5) nær til allra byggða og allra vega. Öryggisfjarskipti ná til alls landsins eftir því sem því verður við komið. Lög um fjarskipti taka til gsm-kerfisins en ná ekki til öryggisfjarskipta þegar þetta er ritað. Ekki hafa heldur verið sett sérstök lög um öryggisfjarskipti.
  - *Póstþjónusta* er skilgreind í lögum um pósthjónustu og lýtur yfirstjórn ráðherra.
  - *Samgöngur.* Í þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034 segir um framtíðarsýn og meginmarkmið: „Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins“ og „Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög verði um land allt“. Nánar er kveðið á um tvo þætti samgangna:
    - Vegasamband og/eða ferjuleið allt árið.* Um vegamál gilda vegalög og þingsályktunum samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034. Mikilvægt er að taka af öll tvímæli um rétt íbúa til samgangna allt árið.
    - Almenningssamgöngur.* Í þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2020-2034 segir enn fremur „Íbúar landsbyggðarinnar eigi kost á að komast til höfuðborgarsvæðisins á um 3,5 klst. samþættum ferðatíma, akandi, með almenningsvagni, ferju og/eða í flugi.“

### Stigskipting grunnþjónustunnar<sup>3</sup>

Útilokað er að hafa alla þætti opinberrar grunnþjónustu staðsetta á nærsvæði allra íbúa. Áriðandi er við skipulag grunnþjónustu að meta mikilvægi hennar fyrir búsetuskilyrði á svæðinu

<sup>3</sup> *Stigskipting þjónustu:* flokkun þjónustu eftir því hversu nálægt íbúanum hún er veitt, í næsta þjónustukjarna eða þorpi, í næsta bæ, í næsta landshlutakjarna eða í borg.

og út frá tíðni notkunar. Þar sem hægt er að veita fjarþjónustu eða þjónustu með stafrænum lausnum skal tryggja aðgengi allra landsmanna að henni. Varast þarf þó að slík þjónusta skerði þá þjónustu sem fyrir er. Um þjónustu sem þarf að veita með beinum samskiptum þjónustuveitanda og íbúa gildir að sú þjónusta sem er mikilvægust og með hæsta tíðni notkunar skal veitt á nærsvæði íbúanna. Aðra þjónustu er hægt að veita í stærri kjörnum og höfuðborg/svæðisborg en þá þarf að tryggja að íbúar með skert aðgengi njóti stuðnings við að sækja þjónustu þar sem það á við. Í vissum tilvikum er hægt að styðjast við viðmið sett fram í byggðaaáætlun til að skilgreina nærsvæði. Skilgreina þarf sérstaklega stöðu þess hóps sem búsettur er utan marka og leita úrræða sem henta honum.

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

Við skipulagningu opinberrar grunnþjónustu má styðjast við svæðaskiptingu í fjórar gerðir þjónustukjarna:

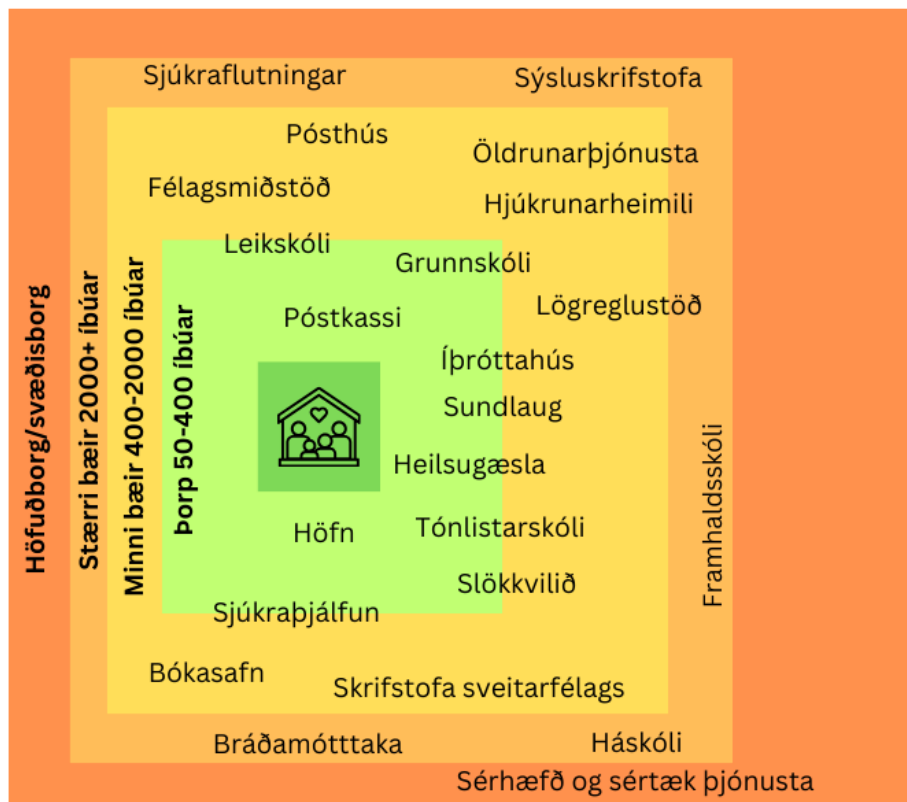
- Þorp 50-400 íbúar
- Minni bæir 400-2000 íbúar
- Stærri bær 2000+ íbúar
- Borg/svæðisborg, í þessu tilviki Reykjavík og Akureyri

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

#### Svæðaskipting út frá stigskiptingu þjónustunnar:

Fyrsta stig þjónustu miðast við þorp. Þar er íbúum tryggt aðgengi að lágmarksþjónustu sem allir eiga rétt á og þarf að vera veitt í nærumhverfi. Annað stig þjónustu miðast við minni bæi og þar fjölgar almennum þjónustupáttum opinberrar grunnþjónustu. Á þriðja stigi þjónustu eykst þjónustuframboð og við bætist jafnvel einhver sérhæfð eða sértæk þjónusta sem aðeins er veitt í stærri bæjum eða borg. Á fjórða stigi þjónustu, í borg/svæðisborg, er að finna alla þætti opinberrar grunnþjónustu og sú sérhæfða og sértæka þjónusta sem í boði er.

Svæðaskiptingin og stig þjónustu er nánar sýnt á myndinni hér að neðan.



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

Dæmi um staðsetningu opinberrar grunnþjónustu eftir flokkun þjónustukjarna

Litamerkingar:

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

	þjónusta veitt af ríki (eða á ábyrgð og kostnað ríkis að fullu eða hluta)												þjónusta veitt af sveitarfélögum						
	Heilsugæsla	Sjúkraflutningar (bíl)	Sjúkrahús / bráðaþjónusta	Sérfræðilækingar	Öldrunarþjónusta (dagvistun/heimabi.)	Hjúkrunarheimili	Sjúkraþjálfun	Lögreglustöð	Sýsluskrifstofa	Framhaldsskóli	Háskóli	Pósthús/-afgreiðsla	Grunnskóli	Leikskóli	Tónlistarskóli	þjónusta við fatlaða	Skrifstofa sv.félags	Slökkvilið	Söfnun aukaafurða (sorps)
Þorp	✓	✓			✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Smærri bær	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stærri bær	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Borg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

## Fjarþjónusta og stafræn þjónusta

Stafræn þjónusta hins opinbera hefur aukist til muna undanfarin ár. Markmið stjórnvalda er að stafræn samskipti verði megin samskiptaleið fólks og fyrirtækja við hið opinbera í samræmi við stefnu hins opinbera um stafræna þjónustu.<sup>4</sup> Nú þegar má nálgast stóran hluta þjónustunnar á einfaldan og öruggan hátt á Ísland.is og er Ísland orðið meðal fremstu þjóða heims við veitingu stafrænnar þjónustu. Aukin stafræn þjónusta er stórt byggðamál og jafnar aðgengi allra að þjónustunni.

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

## Kortlagning

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

Ýmsir þættir þjónustu geta talist mikilvægir í byggðalegu tilliti þó þeir séu ekki hluti opinberrar grunnþjónustu. Dæmi um þjónustu af þessu tagi er verslun, lyfjaafgreiðsla, menningarstarfsemi og aðgengi að orkugjöfum fyrir farartæki. Breyttar þjóðfélags- og markaðsaðstæður á síðustu áratugum hafa m.a. leitt af sér að ríkið hefur fært tiltekna þjónustu yfir í félög (ohf., hf., ehf. og svo framvegis). Dæmi um slíka þjónustu eru bankastarfsemi, póstafrgreiðsla og bifreiðaskoðun. Í þessum tilvikum ráða rekstrarlegar forsendur þessara fyrirtækja för frekar en hagsmunir íbúanna. Afleiðingarnar eru oft samdráttur í þjónustu í smærri byggðalögum. Ljóst er að slíkur samdráttur veikir samkeppnishæfni þessara byggðarlaga og eykur þörf fyrir ferðalög með tilheyrandi kostnaði og tíma við að sækja þjónustu.

## Aðgengi að þjónustunni

Í strjálbýlu og víðfeðmu landi eins og Íslandi er áskorun að tryggja jafnt aðgengi íbúa að opinberri grunnþjónustu en aðgengi að þjónustu er vissulega mismunandi eftir aðstæðum. Þættir sem hafa takmarkandi áhrif á aðgengi geta verið af tvennum toga. Þetta eru annars vegar ytri þættir sem snúa að umhverfinu, þjónustunni sjálfri og skipulagi hennar, t.d. kostnaður, þjónustuviðmót, staðsetning þjónustunnar, fjarlægð og ferðatími. Hafa ber í huga varðandi

<sup>4</sup> <https://island.is/s/stafrant-island/stafræn-stefna>



ferðatíma að hann má ekki miða eingöngu við vegalengd, heldur þarf að taka tillit til ástands vega og hvers konar leið er um að ræða, t.d. erfiðan fjallveg og seinfarinn. Eins eru þættir sem snúa að íbúnum sjálfum, t.d. fjárhagur, búseta, aldur, fötlun og heilsubrestur. Þessir þættir og fleiri til geta haft mikil áhrif á möguleika íbúa til að sækja þjónustu og því er mikilvægt er að líta til þeirra þegar kemur að skipulagi þjónustu. Breytingar á þjónustu þurfa að vera í samráði við íbúa.

Umræða um kostnað er áberandi þegar rætt er um opinbera grunnþjónustu, bæði hvað varðar að veita þjónustuna og sækja hana. Við skipulag opinberrar grunnþjónustu og í umræðu um kostnað er mikilvægt að horfa á heildarkostnað samfélagsins og leggja þarf mat á allan kostnað sem fellur til vegna þjónustusóknar. Einnig þarf að skoða hagrænan ávinning af snemmtækri íhlutun og aðgengi íbúa að þjónustu. Við breytingar og samþjöppun á þjónustunni er mikilvægt að hið opinbera velti ekki kostnaðinum, beinum og óbeinum, yfir á þá sem nýta þjónustuna. Stjórnvöld hafa lýst því yfir að mikil verðmæti felist í því að landið allt sé í blómlegri byggð og að landsmenn hafi jafnan aðgang að þjónustu, atvinnutækifærum og góðum líf skjörum um land allt. Það að fólk velji sér búsetu utan stærstu byggðakjarna landsins þýðir ekki að það afsali sér aðgengi og rétti til opinberrar grunnþjónustu. Sé ekki hagkvæmt að bjóða upp á nærþjónustu þarf að gæta þess að þak/takmörkun sé raunhæf. Taka þarf mið af raunverulegum kostnaði við að sækja grunnþjónustu.

### **Samantekt**

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

Ljóst er að opinber grunnþjónusta á vegum ríkis og sveitarfélaga á að vera aðgengileg fyrir alla íbúa landsins. Lög, áætlanir, sáttmálar og skilgreiningar segja til um það. Segja má að almenn sátt sé um að allt landið skuli vera í blómlegri byggð. Til þess að byggð haldist á öllu landinu þá þarf nauðsynleg þjónusta að vera til staðar fyrir þá sem þar búa.

Skýra þarf hvernig og með hvaða hætti aðgengi að þjónustunni á að vera. Veruleg þörf er á að skilgreina lágmarks þjónustustig opinberrar grunnþjónustu þar sem of kostnaðarsamt getur þótt að veita þjónustuna. Þegar skilgreiningar liggja fyrir þurfa stofnanir sem veita opinbera grunnþjónustu að taka mið af þeim skilgreiningum við skipulag og veitingu þjónustu.

Eitt af þremur grunngildum Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna er *skiljum engan eftir* (e. leave no one behind). Í því felst skuldbinding aðildarríkjanna um að uppræta fátækt, binda enda á mismunun og útilokun og draga úr misrétti og þeim hindrunum sem skilja fólk eftir og grafa undan möguleikum þess. Þetta undirstöðuatriði ætti að vera grundvallarstef hins opinbera þegar kemur að skipulagi, aðgengi og rétti til opinberrar grunnþjónustu. Loforð um að skilja engan eftir.