



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
b.t. fjárlaganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 3. maí 2019

1904008SA KB/sas  
Málalykill: 00.63

### Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2020-2024, 750. mál

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálaáætlun liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjármálaáætlunin skal byggð á fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar sem og á þeim grunngildum sem lögín kveða á um. Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun 2020-24 var lögð fyrir Alþingi 23. mars sl. Hin eiginlega þingsályktunartillaga er að vanda í knöppu formi, 6 langar töflur á jafnmörgum blaðsíðum. Greinargerðin er hins vegar viðamikil að vöxtum, hátt á fimmta hundrað blaðsíður.

### Efnahagsramminn

Efnahagsrammi áætlunarinnar er nú þegar töluvert skekktur. Hann er byggður á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem út var gefin 22. febrúar sl. Frá því spáin var gerð hafa sviptingar orðið í efnahagsmálum þjóðarinnar. Ber þar hæst gjaldþrot flugfélagsins Wow air, kjarasamninga sem taka til nærfellt helmings vinnumarkaðarins og loks loðnubrestur í ár. Hagstofa spáði því að hagvöxtur 2019 verði 1,7%. Í kjölfar gjaldþrots Wow air endurskoðaði Arion banki hagvaxtarspá sína 2. apríl úr hagvexti upp á 1,3% í samdrátt um 1,9%. Kjarasamningurinn, sem kenndur er við lífsskjör, og gerður var í byrjun apríl, getur vissulega dregið úr óvissu í efnahagsmálum en samningarnir gilda til 1. nóvember 2022. Eftir stendur þó að semja við stóran hluta vinnumarkaðarins, þ.á m. opinbera starfsmenn.

Þann 3. apríl sl. kynnti ríkisstjórnin aðgerðir til að styðja við lífsskjarasamninga. Að mati stjórnarinnar er umfang aðgerðanna um 80 ma.kr. á gildistíma samninganna. Þetta eru miklir fjármunir og myndu kollvarpa forsendum fjármálaáætlunar ef það fé væri í raun hrein viðbót við hana. Svo er þó ekki nema að hluta til eins og vikið verður að í þessari umsögn.

Staðreyndin er sú að lítið opið hagkerfi eins og það íslenska verður ætíð undirorpið meiri óstöðugleika en stærri hagkerfum stærra þjóða er búið. Í ljósi þessa er sérstök ástæða til að fagna sviðsmyndagreiningu í fjármálaáætlun en eftir slíkri greiningu hefur verið kallað lengi, ekki síst af fjármálaráði. Tilfærð er ein sviðsmynd um loðnubrest, fækkun ferðamanna um 5%, minni fjárfestingu og meiri launahækkun. Áhrifin á fjármál hins opinbera eru veruleg eða sem svarar til þess að afkoma hins opinbera verði lakari en fjármálastefnan gerir ráð fyrir sem nemur 60 ma.kr. eða 1,5% af landsframléiðslu í lok áætlunartímabilsins.

Umfjöllun um efnahagsmál í fjármálaáætlun 2020-2024 er bæði ítarlegri og bitastæðari en í fyrri áætlunum. Ráðuneytið hefur svarað kalli fjármálaráðs og fleiri aðila í því tilliti. Engu að síður mætti dýpka umfjöllunina enn og t.d. vinna með fleiri sviðsmyndir. Enn og aftur þarf að benda á að þjóðhagslíkanið sem liggur til grundvallar spá Hagstofu Íslands er að ætt og uppruna peningamálalíkan og ekki hentugt til úrlausnar um opinber fjármál. Reynslan sýnir einnig að líkanið er í eðli sínu skammtímalíkan og spár til lengri tíma en tveggja ára leita strax í langtímaeðaltöl, sem er lítils virði.

## Búskapur hins opinbera

Gildandi fjármálastefna 2018-2022 sem samþykkt var á Alþingi í mars 2018 gerir ráð fyrir að afkoma hins opinbera verði jákvæð um 1-1,1% af landsframleiðslu árin 2020-2022. Fjármálaáætlun ber að byggja á fjármálastefnu og má ekki fela í sér verri afkomu/meiri skuldsetningu en stefnan kveður á um. Samkvæmt fjármálaáætlun 2020-2024 næst það markmið þar sem fyrirhugað er að afkoma ríkissjóðs verði jákvæð um 0,8-1% af landsframleiðslu og sveitarfélaganna um 0,2%.

Það vekur óneitanlega nokkra athygli að eftir að mælt var fyrir fjármálaáætlun á Alþingi lagði ríkisstjórnin til 80 ma.kr. á samningstímanum til að greiða fyrir gerð kjarasamnings. Að óbreyttu hefði mátt gera ráð fyrir að þessi fyrirgreiðsla raskaði forsendum fjármálaáætlunar. Svo er þó ekki. Skýringin er sú stór hluti þeirra fjármuna sem lofað er inn í lífsskjarasamninginn eru þegar inn í fjármálaáætluninni. Nýjar aðgerðir eru af þrennum toga: Breytt útfærsla lækkunar tekjuskatta, framlenging á úttekt á séreignarsparnaði og hækkun tekjumarka barnabóta. Alls gætu þessar aðgerðir veikt afkomu ríkissjóðs um rúmlega 0,2% af landsframleiðslu.

Á móti þessari afkomuveikingu ríkissjóðs má benda á nokkra þætti. Gangi lífsskjarasamningurinn upp að öllu leyti og verði launahækkanir skv. honum um allan vinnumarkaðinn verða launahækkanir hjá ríkinu hlutfallslega minni en á öðrum hlutum vinnumarkarins samfara því að tekjur ríkisins af tekju- og neyslusköttum munu hækka. Samningurinn felur í sér fyrirheit um að vextir kunni að lækka sem bæta mun afkomu ríkis og sveitarfélaga.

Sem fyrr segir gerir áætlunin ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga verði jákvæð um 0,2% af landsframleiðslu. Í ljósi þess að samkomulag hefur ekki verið gert milli ríkisins og sveitarfélaga í aðdraganda fjármálaáætlunar er ljóst að áætlanir um afkomu sveitarfélaga eru alfarið á ábyrgð ríkisins. Í fyrri fjármálaáætlunum hafa verið fyrirheit um lækkun skulda sveitarfélaga og bætta afkomu. Áform ríkissjóðs um að frysta framlög til jöfnunarsjóðs munu torvelda sveitarfélögum að ná settum markmiðum í þessum efnum.

Útsvar er helsti skattstofn sveitarfélaga og útsvarsstofninn er að yfirgnæfandi hluta launatekjur. Launakostnaður er langstærsti útgjaldaliður sveitarfélaga. Af þessu leiðir að afkoma sveitarfélaga er næm fyrir því hvort útsvarsstofninn hækki meira eða minna en launakostnaður sveitarfélaga. Meðallaun í sveitarfélögum eru lág og krónutöluhækkanir munu væntanlega leiða til meiri hækkunar launakostnaðar en útsvarstekna.

Sambandið hefur í umsögnum sínum um fyrri fjármálaáætlanir gert athugasemdir við ýmsar forsendur s.s. um áhrif launa á afkomu hins opinbera. Þá hefur sambandið einnig haft uppi miklar efasemdir um gögn og gæði þeirra í mati Hagstofu Íslands á afkomu sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Það er afar brýnt að bæta hér úr.

## Án samkomulags

Með lögum um opinber fjármál jókst samráð ríkis og sveitarfélaga til muna og ýmis mál voru til lykta leidd á grundvelli laganna. Sambandið f.h. sveitarfélaganna kom að mótun undanfarinna fjármálaáætlana með þeim hætti sem 11. gr. laganna segir til um. Í aðdraganda framlagningar fjármálaáætlana hafa ríkið og sveitarfélögin gert með sér samning um afkomu og efnahag sveitarfélaga á áætlunartímanum og sammælt um ýmis verkefni. Hefur þetta samstarf hingað til verið hnökralaust.

Þessu góða samstarfi er nú stefnt í bráða hættu. Fjármálaráðuneytið tilkynnti forsvarsmönnum sambandsins þá fyrirætlan sína að framlög ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skyldu vera óbreytt að krónutölu árin 2019, 2020 og 2021. Ekki var boðið upp á neinar viðræður um þetta mál af hálfu fjármálaráðuneytisins. Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 ráðast framlög ríkissjóðs af innheimtum sköttum ríkisins og álagningarstofni útsvars og framlögin hækka í takt við þessar stærðir. Þessi áform koma fram í fjármálaáætlun 2020-2024.

Við þessa tekjuskerðingu og þessa háttsemi ríkisins geta sveitarfélög landsins ekki unað, enda um að ræða tekjutap yfir 2 ára skeið sem nemur um 3,3 ma.kr. Á XXXIII. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var þann 29. mars sl. var áformum ríkisins mótmælt harðlega með eftirfarandi samþykkt:

Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga krefst þess að þau óásættanlegu áform sem fram koma í fyrirbyggjandi tillögu að fjármálaáætlun ríkisins fyrir árin 2020-2024 um að skerða framlög ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga næstu tvö ár um 3,3 ma.kr. verði dregin til baka.

Landsþingið minnir á að í 11. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að við mótun fjármálaáætlunar skuli ráðherra leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga. Engar viðræður fóru fram um málið heldur var fulltrúum sveitarfélaga tilkynnt um þessa ákvörðun. Landsþingið telur vinnubrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins í málinu vera með öllu óásættanleg enda væri þannig verið að skapa hættulegt fordæmi um að ríkisvaldið grípi einhliða inn í lögbundna tekjustofna sveitarfélaga. Ljóst er jafnframt að fyrirhuguð skerðing framlaga jöfnunarsjóðs kemur misjafnlega niður á sveitarfélögum og bitnar harðast á sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins.

Landsþing sambandsins fer fram á að ríkisstjórnin og Alþingi tryggi að samskipti ríkis og sveitarfélaga verði á jafnræðisgrundvelli þar sem virðing og traust ríki á milli aðila. Slík samskipti hafa verið að byggjast upp undanfarin ár með góðum árangri, en er nú ógnað af hálfu ríkisins með því frumhlaupi sem landsmenn hafa orðið vitni að í þessu máli.

Landsþingið lýsir sambandið engu að síður tilbúið í viðræður um málið.

Sveitarfélög víða um land hafa mótmælt áformum ríkisstjórnarinnar kröftuglega.

Í fjármálaáætluninni kemur fram réttlætning ríkisstjórnarinnar á þessum áformum. Á blaðsíðu 121 í áætluninni segir:

Við undirbúning fjármálaáætlunarinnar gekk ríkisstjórnin út frá því sjónarmiði að með framangreindum hætti mundi sveitarfélagastigið, sem hluti af hinu

opinbera, eiga nokkra hlutdeild í því að stuðla að kjarasamningum sem raska ekki efnahagslegum stöðugleika.

Staðreyndin er sú að „sveitarfélagastigið“ hefur aldrei komið að því að stuðla að gerð kjarasamninga með þeim hætti sem ríkisstjórnin gekk út frá hvorki fyrir né eftir að lög um opinber fjármál tóku gildi. Hluttur sveitarfélaga hefur falist í því að halda aftur af gjaldskrárhækkunum og svo var upp á teningnum í þjóðarsáttinni sællar minningar. Sambandið gaf út yfirlýsingu með tilmælum til sveitarfélaga um hófsemd í hækkun gjaldskrár í aðdraganda nýgerðra kjarasamninga.

Eins og fram kemur í samþykkt landsþingsins eru sveitarfélögin reiðubúin til að viðræðna um málið en ríkið hefur því miður ekki þekkt það boð. Þessi staða eru Sambandi íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélögum landsins mikil vonbrigði.

Í athugasemdum með 11. gr. laga um opinber fjármál er fjallað um það tilvik að samkomulag náist ekki milli ríkis og sveitarfélaga um efni fjármálaáætlunar.

Komist aðilar ekki að samkomulagi hefur það ekki formleg áhrif á framlagningu fjármálaáætlunar en geta skal þess í henni ef svo er. Alþingi er þess í stað látið eftir að ákveða hverjar forsendur fjármögnunar opinberrar þjónustu sveitarfélaga verði, þ.m.t. áhrif skattbreytinga á tekjur sveitarfélaga og aðrar meginforsendur verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga.

Þegar þessi umsögn er rituð eru allar líkur á því að ekkert samkomulag verði gert og er því málið í höndum Alþingis. **Það er skýlaus krafa sveitarfélaga landsins að Alþingi dragi til baka áform ríkisstjórnarinnar um frýstingu framlaga til jöfnunarsjóðs.**

## Málefnasvið

Málefnasvið í fjármálaáætlun 2020-2024 eru 35 talsins og flestum þeirra er skipt í nokkra málaflokka. Alls eru málaflokkarnir 85. Flestum málaflokkum eru sett markmið, eitt eða fleiri, og eru þau alls 178 talsins. Markmiðunum fylgja mælikvarðar en einnig verkefni sem ráðast á í til að ná settum markmiðum. Verkefni í fjármálaáætluninni eru alls 424 skv. lauslegri talningu.

Þegar lítið er yfir fjármálaáætlanir undanfarinna ára kemur í ljós að markmið breytast lítið milli ára. Nokkuð svipaða sögu er að segja af verkefnum. Samanburður á milli þeirrar fjármálaáætlunar sem hér er til umfjöllunar og þeirrar sem lögð var fram í fyrra sýnir að fjölmörgum verkefnum sem átti að sinna á því ári er frestað um eitt ár enn. Þetta bendir til að um of mörg verkefni sé að ræða og full ástæða til að fara fram á að áætlanir um verkefni séu raunsæjar. Í umfjöllun um nokkur málefnasvið hefur sami texti verið birtur aftur og aftur. Vandséð er hvaða tilgangi slík vinnubrögð þjóna.

Í fyrstu fjármálaáætluninni, þeirri sem tók til áranna 2018-2022, var tilfærður kostnaður við flest verkefni. Í umsögn sambandsins um þá áætlun var gagnrýnt að ekki væru öll verkefni kostnaðarmetin. Nú bregður hins vegar svo við að einungis er tilgreindur útgjaldarammi hvers málefnasviðs og nánast engar upplýsingar um fyrirhuguð útgjöld vegna einstakra verkefna. Með þessu nýja lagi er erfiðara að gera sér grein fyrir forgangsröðun í áætluninni og meta hvort og í hvaða mæli sé ætlunin að standa við gefin loforð í einstökum málum eða hvort einstökum verkefnum verði í raun sinnt. Þessi skortur á gegnsæi rýrir óneitanlega gildi fjármálaáætlunar. Það er auðvitað afar

mikilvægt fyrir alla aðila og ekki síst Alþingi að hafa nokkra vissu og væntingar um fjármögnun ýmissa verkefna úr ríkissjóði til lengri tíma.

Samanburður á útgjaldarömmum einstakra málefnasviða í fjármálaáætlun 2019–2023 annars vegar og fyrirbyggjandi tillögu að fjármálaáætlun leiðir í ljós að ramma sumra sviða hækka mun meira en annarra. Mest er hækkun á málefnasviði 5 (Skatta-, eigna- og fjármálaumsvifa), en sú hækkun skýrist af endurbótum á húsnæði, og áherslum í upplýsingamálum. Þá er verulega bætt í ramma málefnasviðs 32 (Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála) og málefnasviðs 7 (Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar). Málefnasvið 30 er vinnumarkaður og atvinnuleysi og hækkar útgjaldarammi þessa málefnasviðs verulega. Taka skal fram að atvinnuleysisbætur eru ekki meðal rammasettra útgjalda og helgast hækkun útgjaldaramma af auknum framlögum til starfsendurhæfingarsjóðs.

Þá vekur ekki síður athygli að útgjaldarammi nokkurra málefnasviða lækkar frá fjármálaáætlun 2019-2023. Það á einkum við þrjú svið. Málefnasvið 3 (Æðsta stjórnsýsla), málefnasvið 21 (Háskólastig) og málefnasvið 8 (Sveitarfélög og byggðamál). Ekki er auðvelt að rekja hverju þetta sætir í áætluninni.

Fjármálaráð gagnrýnir í sinni umfjöllun staðvirðingu í fjármálaáætluninni með ítarlegum hætti. Undir þá gagnrýni má taka og bæta því við að verðlagsforsendur í áætluninni eru afar ógagnsæjar og þarf fjármála- og efnahagsráðuneytið að skýra miklu betur aðferðafræði sína í þessu máli.

Á meðan aukinn metnaður hefur verið settur í umfjöllun um efnahagsmál og að nokkru um búskap hins opinbera er lítil metnaður í umfjöllun um ýmis málefnasvið. Full ástæða er fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið að taka uppsetningu fjármálaáætlunar til gagngerar endurskoðunar.

## **Ábendingar um einstök málefnasvið**

Flest málefnasvið áætlunarinnar hafa beinar eða óbeinar tengingar við sveitarfélögin. Í þessari umfjöllun verður farið yfir það helsta sem sveitarfélögin varða og settar fram ábendingar.

### **5. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla**

Innheimtukostnaður ríkissjóðs á árinu 2017 er talinn hafa numið 560 m.kr. Í áætluninni kemur fram að stefnt er að því að kostnaðurinn lækki um 5% frá 2019 til 2020 og alls um 10% á því árabili sem fjármálaáætlunin tekur til.

Lækkun innheimtukostnaðar strax á næsta ári má meðal annars rekja til nýrra laga um breytingu á lögum um tekjuskatt og fleiri lögum (fyrirkomulag innheimtu) nr. 142 21. desember 2018. Hin nýju lög fela í sér einföldun á innheimtu opinberra gjalda með því að innheimta sem tollstjóri annast í dag færist yfir til ríkisskattstjóra. Þannig færist álagning og innheimta á eina hendi eykur skilvirkni og hagkvæmni í skattframkvæmd.

Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði inn nokkuð ítarlegri umsögn um frumvarpið sem sýnist þó hafa farið framhjá efnahags- og viðskiptanefnd. Þar var því mótmælt að ríkissjóður áskilji sér sama hlutfalli af innheimtu útsvari í staðgreiðslu í þóknun í dag og fyrir röskum 30 árum þrátt fyrir að ör þróun í upplýsingatækni og gervigreind hafi gjörbylt vinnulagi og afköstum í skattkerfinu.

Innheimtufyrirkomulagið á rætur að rekja til laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr.45/1987. Í 32.gr. þeirra laga segir: „Sveitarfélög skulu greiða ríkissjóði 0,5% af innheimtu útsvari samkvæmt lögum þessum vegna kostnaðar ríkissjóðs við framkvæmd þeirra.“

Lögin eru um álagningu og innheimtu opinberra gjalda í staðgreiðslu og greiðslur sveitarfélaga til ríkissjóðs eru eingöngu vegna þeirra verkefna. Í kjölfar setningar þessara laga gerðu fjármálaráðherra, Reykjavíkurborg og Samband Íslenskra sveitarfélaga með sér samkomulag um uppgjör á staðgreiðslu við álagningu opinberra gjalda. Nýtt samkomulag var undirritað í júní 1990 og er það enn í gildi. Samkomulagið felur í sér að ríkissjóður tekur á sig vanskil á staðgreiðslufé í þeim tilvikum þar sem búið er að gera grein fyrir launagreiðslum með skilagreinum til skattýfirvalda þar sem laun eru sundurliðuð niður á einstaka launamenn.

Á móti þessu fær ríkissjóður dráttavexti og álag af innheimtu vangreiddrar staðgreiðslu og allt sem innheimtist vegna viðkomandi tekjurárs eftir að uppgjör hefur farið fram.

Árið 2017 greiddu sveitarfélög 1.038 m.kr. í innheimtubóknun til ríkissjóðs sem er verulega umfram allan þann innheimtukostnað ríkisins sem tilfærður er í áætluninni.

Árið eftir að lög um staðgreiðslu voru sett, þ.e. árið 1990, nam innheimtubóknun ríkissjóðs 63 m.kr. Hækkun til ársins 2017 nemur 1.541%, sem er 439% umfram verðlag og 209% umfram hækkun launavísitölu. Í þessum útreikningi er ekki tekið tillit til tæknibreytinga sem vafalítið hafa lækkað tilkostnað við innheimtu verulega. Ekki er óeðlilegt að miða við 1% framleiðniaukningu á ári og samsvarandi lækkun kostnaðar. Framreiknuð með launavísitölu að teknu tilliti til framleiðniaukningar verður innheimtubóknun 1990 sem svarar til 257 m.kr. árið 2017 og lækkun innheimtuhlutfalls úr 0,5% í 0,12% hefði dugað til að ríkissjóður hefði fengið þær tekjur í sinn hlut.

Þessar niðurstöður sýna hversu víðsfjarri innheimtubóknunin er raunverulegum kostnaði ríkissjóðs af innheimtunni.

**Áhersluatriði sambandsins.** Það er krafa sambandsins að innheimtubóknun vegna útsvars í staðgreiðslu verði lækkuð þegar í stað og að það lækki á næstu árum í takt við þá lækkun sem stefnt er að í fjármálaáætluninni.

## **6. Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál**

Grænbók um málefnasvið 6 var gefin út í júní 2018 og sett á samráðsgátt stjórnvalda. Ýmsir aðilar komu að gerð grænbókarinnar og ýmsar ábendingar bárust í samráðsgátt. Í grænbókinni eru lagðar meginlínur, farið yfir stöðu málefnasviðsins, sett fram framtíðarsýn og áherslur til framtíðar. Það vekur furðu að ekkert er minnst á Grænbókina í umfjöllun um málefnasviðið og áherslur grænbókarinnar skuli ekki hafa ratað í fjármálaáætlun 2020–2024. Framtíðarsýn, markmið og mörg verkefni í málefnasviði 6 hafa verið hin sömu í fjármálaáætlunum undanfarinna ára.

Meðal þess sem móta þarf til framtíðar er að hvaða marki uppbygging grunnskraa á að fjármagnast með notkunargjöldum. Í því samhengi er lögð áhersla á að sveitarfélögin greiði ekki gjöld fyrir aðgang að upplýsingum sem þau sjálf sjá um að skrá og viðhalda í samvinnu við ríkisstofnanir.

Pörfin fyrir áreiðanlega og tímanlega tölfraði á flestum svlðum þjóðlífsins eykst ár frá ári. Sambandið fagnar áformum um að bæta launatölfraði, en leyfir sér einnig að óska eftir átaki til að bæta tölfraði um skólamál. Í fjármálaáætlun eru fjármál sveitarfélaga sýnd á þjóðhagsgrunni. Nauðsynleg er að styrkja tölfraði hagstofu um fjárhagslega stöðu sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni og gera hana gegnsærri, en í fjármálaáætlun eru fjármál sveitarfélaga sýnd á þessum grunni.

**Áhersluatriði sambandsins.** Lögð er áhersla á að sveitarfélögin greiði ekki gjöld fyrir aðgang að upplýsingum sem frá þeim kemur. Kallað er eftir aukinni áherslu á tímanlega og áreiðanlega tölfraði.

## **8. Sveitarfélög og byggðamál**

Málefnasvið 8 tekur til sveitarfélaga og byggðamála. Undir þetta málefnasvið heyrir Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, en framlög til hans eru ekki rammasett eins og það heitir í fjármálaáætlun. Rammasett útgjöld til þessa málefnasviðs eru aðeins litlu hærrí en í fjármálaáætlunum 2019-2023 og fá málefnasvið sem hækka minna.

Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldapörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum. Megintekjur sjóðsins eru annars vegar hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga en hins vegar framlög úr ríkissjóði. Tekjum sjóðsins er varið til greiðslu framlaga sem ákveðin eru á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Sjóðurinn greiðir ennfremur framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra en einnig til óskyldra aðila, s.s. Innheimtustofnunar sveitarfélaga og Húsfriðunarnefndar.

Framlög ríkissjóðs til jöfnunarsjóðs eru reiknuð annars vegar sem hlutfall (2,111%) af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og tryggingargjaldi og hins vegar sem hlutfall (0,264%) af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs. Eins og fyrr greinir og fram kemur í fjármálaáætlun er fyrirætlan ríkisstjórnarinnar að frysta framlög til jöfnunarsjóð og að þau verði óbreytt að krónutölu árin 2019-2021. Þessum framlögum ríkissjóðs er ætlað að standa undir mikilvægum framlögum til sveitarfélaga eins og tafla 1 sýnir.

Tafla 1. Áætlun jöfnunarsjóðs um framlög ríkisins skv. tekjustofnalögum og úthlutun sjóðsins

<b>Áætlun jöfnunarsjóðs</b>	
<b>fyrir árið 2019</b>	
<b>Framlög ríkisins skv. tekjustofnalögum</b>	
-Af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs	16.483
-Af álagningarstofni útsvars	4.084
<b>Alls</b>	<b>20.567</b>
<b>Pessum tekjum er varið til:</b>	
- útgjaldajöfnunarframlaga	10.000
- tekjujöfnunarframlaga	1.250
- framlaga til jöfnunar tekna af fasteignaskatti	4.961
- framlag til málefna fatlaðs fólks	1.835
- framlaga vegna sameininga sveitarfélaga	700
- framlaga vegna fjárhagserfiðleika	30
-framlaga til Innheimtustofnunar sveitarfélaga	500
- framlaga til Sambands íslenskra sveitarfélaga	487
-framlaga til landshlutasamtaka sveitarfélaga	275
-framlaga til Húsfriðunarsjóðs	52
-annars og varasjóðs	477
<b>Framlög úr jöfnunarsjóði</b>	<b>20.567</b>

Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Á forsendum fjármálaáætlunar um hækkun skatttekna ríkissjóðs og útsvars árin 2019-2021 verður tekjutap sveitarfélaga vegna áforma um frystingu framlaga 1,1 ma.kr. árið 2020 og 2,2 ma.kr. árið 2021 eða alls um 3,3 ma.kr. Það svarar til 17% af framlagi ársins 2019.

Í áætlunum sjóðsins fyrir úthlutanir á þessu ári eru útgjaldajöfnunarframlög, framlög vegna fasteignaskatta og til málefna fatlaðs fólks greind niður á sveitarfélög, alls um 16,6 ma.kr. Önnur framlög í ár s.s. tekjujöfnunarframlag, framlög vegna sameininga og vegna fjárhagserfiðleika eru ekki skipt niður á einstök sveitarfélög í áætlun ársins.

Það leiðir af hlutverki jöfnunarsjóðs að framlög hans ganga fremur til minni sveitarfélaga en hinna stærri. Allmörg sveitarfélög reiða sig að miklu leyti á framlög jöfnunarsjóðs. Tekjutap vegna frystingar framlaga lendir því einkum á þeim. Í töflu 2 er sýnt hvernig áætlað tekjutap skiptist eftir landshlutum.



Tafla 2. Tekjutap sveitarfélaga eftir landshlutum 2020 og 2021.

Landshluti	Íbúatala	Tekjutap	
		Kr. á íbúa	Alls í m.kr.
Höfuðborgarsvæði	225.209	362	82
Suðurnes	26.674	11.420	305
Vesturland	16.494	20.095	331
Vestfirðir	7.051	36.694	259
Norðurland vestra	7.215	33.663	243
Norðurland eystra	30.481	14.996	457
Austurland	13.008	25.035	326
Suðurland	26.934	16.228	437
<b>Samtals</b>	<b>353.066</b>	<b>6.908</b>	<b>2.439</b>

Taflan dregur fram að framlög íbúa til fjármögnunar lífsskjarasamninga eru einkar mismunandi eftir landshlutum og sú skipting trauðla í samræmi við skiptingu lífsskjara milli landshluta. Það eru einkum íbúar á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra sem gert er að greiða fyrir gerð kjarasamninganna. Af einstökum sveitarfélögum sem þunga byrði eiga að bera má nefna Skagabyggð (85 þús.kr./íbúa), Súðavíkurbrepp (68 þús.kr./íbúa) og Reykhólahrepp (67 þús.kr./íbúa). Í viðauka er yfirlit yfir tekjutap einstakra sveitarfélaga.

Í fjármálaáætlun kemur fram að frýstingu framlaga verði aflétt árið 2022. Á forsendum fjármálaáætlunar um þróun skatttekna munu framlög ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hækka um 3,5 ma.kr. frá 2021 til 2022 á verðlagi hvors árs. Minna má á í því sambandi að lífsskjarasamningarnir munu renna skeið sitt á enda, að öllu óbreyttu, 1. nóvember 2022.

Með þessum áformum ríkisins sannast enn og aftur að helsti áhættuþátturinn í rekstri sveitarfélaga er ríkið, aðgerðir þess og á stundum aðgerðaleyfi.

### Byggðamál

Sóknaráætlanir landshluta hafa verið mikilvægur þáttur byggðastefnu á undanförunum árum og hryggjarstykki byggðastefnu ásamt byggðaáætlun. Samningar um sóknaráætlanir renna út í árslok 2019. Þessa er að engu getið í fjármálaáætlun og ekki meðal tíundaðra verkefna að gera nýja samninga um sóknaráætlanir.

Sambandið leggur þunga áherslu á að auknu fjármagni verði veitt til sóknaráætlana, sem að mati bæði ríkis og sveitarfélaga hafa tekist með ágætum.

**Áhersluatriði sambandsins.** Sambandið krefst þess að fallið verði frá áformum um frýstingu framlaga ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Auknu fjármagni verði varið til sóknaráætlana.

### 11. Samgöngu- og fjarskiptamál

Í fjármálaáætlun kemur fram að unnið er að stefnumótun um almenningssamgöngur – *Ferðumst saman*. Umsögn sambandsins um drög að þessari stefnu eru almennt fremur jákvæð en lögð áhersla á að tillögur verði fjármagnaðar. Í drögunum kemur m.a. fram sú afstaða að fargjöld í almenningssamgöngum verði að vera samkeppnishæf og að litið

verði til eldsneytiskostnaðar hefðbundins fólksbíls sem viðmiðs við gjaldtöku. Forsenda hlýtur jafnframt að vera að stuðningur ríkisins taki mið af sömu forsendum.

Viðræður eru í gangi milli Vegagerðarinnar og landshlutasamtaka sveitarfélaga um framtíðarfyrirkomulag almenningssamgangna á milli og innan landshluta. Vert er að áréttu að óvissa um framhald verkefnisins er til þess fallin að grafa undan forsendum verkefnisins enda er vel þekkt að lengd samninga við verktaka um akstur almenningssvagna hefur mikil áhrif á verð í útboðum. Við næstu útboð almenningssamgangna ætti að horfa til þess að ökutæki nýti í eins miklum mæli og unnt er vistvæna orkugjafa. Hafa ber í huga að farartæki sem drifin eru með vistvænum orkugjöfum eru dýrari en hefðbundin ökutæki, auk þess sem byggja þarf upp viðeigandi innviði, t.d. með uppsetningu á raffleðslustöðvum. Meðan á orkuskiptunum stendur má því gera þarf ráð fyrir hærri kostnaði rekstraraðila en á sama tíma nást markmið um að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum.

Skilvirkar almenningssamgöngur hafa mikla þýðingu í tengslum við aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og hljóta bæði ríki og sveitarfélög að leggja áherslu á að treysta grundvöll þessa verkefnis. Liður í því er að fjárframlög til verkefnisins verði aukin verulega en einnig er rétt að aðrar aðgerðir en bein fjárframlög stuðli að sama markmiði. Má þar sérstaklega nefna að í loftslagsstefnum ráðuneyta og stofnana ríkisins verði horft til þess að breyta ferðavenjum. Eitt fyrsta skrefið í slíkum aðgerðum ætti að vera að ríkið, sem eigandi ISAVIA, beiti sér fyrir úrbótum á aðstöðu við Leifsstöð fyrir strætósamgöngur.

Varðandi innanlandsflug er niðurgreiðsla flugfargjalda í innanlandsflugi risavaxin aðgerð sem mun að líkindum bæta mjög möguleika íbúa á landsbyggð til að nýta sér samfélagslega þjónustu sem oftast er ekki einungis í boði á höfuðborgarsvæðinu. Í drögum að stefnu um almenningssamgöngur koma ítrekað fram áform um að hætta að að styrkja flugsamgöngur á leiðum til og frá Höfn í Hornafirði, Vopnafirði og Þórshöfn. Sambandið tekur ekki undir þau áform og vísar til umsagna sveitarstjórna sem málið varðar og umsagna frá íbúum sem borist hafa í samráðsgátt. Þær umsagnir eru undantekningarlaust afar neikvæðar í garð slíkra hugmynda.

Á bls. 262 í tillögu að fjármálaáætlun er ágætt umfjöllun um Borgarlínu. Gert er ráð fyrir að unnið verði að uppbyggingu Borgarlínu m.a. í ljósi mikillar uppbyggingar íbúða á höfuðborgarsvæðinu og vaxtarsvæðum á næstu árum. Uppbygging samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt hinum svokallaða „höfuðborgarpakka“ hefur það að markmiði að greiða fyrir umferð og lágmarka tafir. Pakkinn samanstendur af framkvæmdum á stofnvegum höfuðborgarsvæðisins, í Borgarlínu og á hjólastígum. Vonir standa til að aukin áhersla á fjárfestingu í almenningssamgöngum og hjólastígum muni hafa jákvæð áhrif á val borgarbúa á ferðamáta. Til lengri tíma litið skipta breyttar ferðavenjur mestu til að draga úr töfum og mengun vegna umferðar. Til þess að fjármagna þær framkvæmdir, sem boðaðar eru í pakkanum, þarf að skilgreina nýja tekjustofna ríkis og sveitarfélag. Í skoðun er að stofna þróunarfélög um tiltekna eignir ríkisins sem kæmi að fjármögnun höfuðborgarpakkans. Ákvarðanir um aðrar fjármögnunarleiðir, svo sem innheimta tafa- og mengunargjalda, verða teknar sameiginlega af ríki og sveitarfélögum á svæðinu. Í viðræðum ríkis og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um höfuðborgarpakka verður einnig fjallað um samkomulag vegna tilraunaverkefnis um eflingu almenningssamgangna.

Í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024 er aðgerð (A.12) sem miðar að tillögugerð um stuðning við skipulagða akstursþjónustu í dreifbýli. Þessari þjónustu er einkum ætlað að mæta þörfum fatlaðs fólks og annarra sem vegna skerðinga búa við aðstöðumun gagnvart almenningssamgöngum. Er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga falið að koma með tillögu að fjármögnun þjónustunnar á grunni nýs ákvæðis í nýlegum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Ráðgert er að fyrirkomulag framlaga verði svipað og nú er um skólaakstur úr dreifbýli. Jöfnunarsjóður áætla 50 m.kr. til verkefnisins á þessu ári en umsóknir sveitarfélaga munu leiða í ljós þörfina fyrir útgjaldajöfnun. Mikilvægt er að sjóðnum verði tryggt viðbótarfjármagn komi í ljós að umrætt lagaákvæði hafi veruleg aukin útgjöld í för með sér fyrir dreifbýl sveitarfélög.

Samkvæmt hafnalögum er ríkissjóði heimilt að styrkja framkvæmdir í höfnum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Beðið er reglugerðar sem útfæra á aðkomu ríkisins nánar, en í Fjármálaáætlun 2018-2022 var tekið fram að reglugerðarsmið skyldi lokið 2017. Hafnaframkvæmdir hafa legið í láginni um langt skeið og viðhald setið á hakanum. Það eru vissulega nokkur vonbrigði að í fjármálaáætlun sé ekki stefnt að auknum framlögum til hafnaframkvæmda.

**Áhersluatriði sambandsins.** Hraða þarf endurskoðun samninga við landshlutasamtök um almenningssamgöngur og verja til þeirra auknu fjármagni úr ríkissjóði. Ljúka þarf vinnu við stefnu um almenningssamgöngur og fjármagna þær aðgerðir sem þar verða lagðar til. Auka þarf fjárframlög til hafnabótasjóðs og gera þarf ráð fyrir nýju fjármagni til jöfnunarframlaga vegna akstursþjónustu í dreifbýli.

#### 14. Ferðapjónusta

Gíffurlegur vöxtur hefur verið í ferðapjónustu undanfarin ár. Við búið er að hægi á vextinum í ár og jafnvel verulega þannig að um samdrátt gæti verið að ræða. Gjaldþrot Wow air er auðvitað mikið áfall fyrir greinina og kallar á greiningu og eftir atvikum viðbrögð yfirvalda.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að gistináttagjald færist yfir til sveitarfélaga á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna. Hljótt hefur verið um þetta fyrirheit og ekki minnst á í þessari fjármálaáætlun. Sambandið lýsir eftir efndum á þessu fyrirheiti og er tilbúið til samráðs um hvernig þessu verði best fyrirkomid. Sambandið leggur sem fyrr áherslu á að sveitarfélögum verði tryggðar auknar tekjur til að mæta útgjöldum vegna ferðapjónustu. Telur sambandið mikilvægt að fá úr því skorið hvernig ríkisstjórnin hyggst standa að því að færa gistináttagjald yfir til sveitarfélaganna. Sambandið minnir á að tekjur af gistináttaskatti renna víða um lönd til sveitarfélaga en ekki ríkisins.

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefna sviðsins lækki um 523 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist af því að tímabundin framlög vegna Flugþróunarsjóðs og ýmissa verkefna falla niður á tímabilinu, samtals 372,8 m.kr. frá og með árinu 2020, og 190 m.kr. til viðbótar frá og með árinu 2022. Sambandinu er ekki kunnugt um að neitt samráð hafi farið fram um hvort tímabært sé að hætta tímabundnum stuðningi Flugþróunarsjóðs til að efla millilandaflug til og frá öðrum flugvöllum en Keflavíkflugvelli. Þvert á móti virðist vera mikil þörf fyrir að efla grundvöll ferðapjónustu á landsbyggðinni. Fyrir liggja tillögur frá Ferðamálaráði um aðgerðir í þágu

ferðaþjónustunnar. Þar er m.a. horft til þess að setja skýrari ramma um heimagistingu, sem án efa myndi bæta afkomu gististaða á landsbyggðinni.

**Áhersluatriði sambandsins.** Staðið verði við fyrirheit um að gistináttgjald renni til sveitarfélaga þegar á næsta ári. Samið verði sérstaklega um skiptingu innheimtra tekna milli sveitarfélaga. Tillögum Ferðamálaráðs um aðgerðir í þágu ferðaþjónustunnar verði hrundið í framkvæmd og sérstaklega horft til erfiðrar stöðu ferðaþjónustunnar á landsbyggðinni.

## 15. Orkumál

Sambandið tekur í meginatriðum undir áherslur í stjórnarsáttmála um raforkumál. Má þar nefna gerð langtímaorkustefnu, eflingu flutnings- og dreifikerfis raforku (m.a. þrífösun rafmagns), að tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt, stuðning við áætlanir um orkuskipti (m.a. varmadæluvæðingu á köldum svæðum, innviði fyrir rafbíla og rafvæðingu hafna) og skoðun á möguleikum á lagningu jarðstrengja.

Hafin er vinna við gerð langtíma orkustefnu og hefur sambandið tekið saman áherslur sínar í þeirri vinnu. Samráð í upphafi verkefnisins gefur væntingar um vandaða vinnu. Sambandið ítrekar fyrri gagnrýni sína á að lítið er fjallað um vindorkuver en á bls. 295 segir þó að nýir orkukostir séu að verða samkeppnishæfir við orkuvinnslu frá jarðvarma og vatnsorku, þá sérstaklega vindorkan. Mikilvægt sé að regluverk raforkumarkaðar og umhverfis- og skipulagsmála þróist í takt við tilkomu nýrra viðskiptavina og nýrra orkukosta. Sambandið tekur undir þetta en gagnrýnir jafnframt að eiga ekki beina aðkomu að því að vinna úr tillögum starfshóps um greiningu á lagaumhverfi um vindorkuver.

Sambandið hefur kallað eftir því að sveitarfélögum verði tryggðar sanngjarnar tekjur af hvers konar orkumannvirkjum, þ.a.m. vindorkuverum og raflínunum. Starfshópur helstu haghafa skilaði skýrslu í mars 2017 þar sem sjónarmið voru reifuð auk þess sem Þjóðskrá hefur unnið að ákveðnum þáttum máls. Áherslur sambandsins hafa fengið jákvæðar undirtektir hjá fjármálaráðuneytinu og orkufyrirtækjum. Nýlega skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra vinnuhóp til að halda áfram með þessa vinnu. Markmiðið á ekki síst að vera að stuðla að betri sátt um vinnslu og flutning raforku.

**Áhersluatriði sambandsins.** Endurbótum á lagaumhverfi vindorkuvera ljúki sem fyrst. Jafnframt verði lokið vinnu um endurskoðun skattlagningu orkumannvirkja, með beinum tillögum um breytingar.

## 17. Umhverfismál

Í umsögn sambandsins um frumvarp til breytinga á lögum um loftslagsmál kemur fram gagnrýni á að frumvarpið fjallar einungis að takmörkuðu leyti um fjármögnun verkefna á sviði loftslagsmála, þ.e. verkefni sem ekki falla undir Loftslagssjóð. Samband Íslenskra sveitarfélaga telur afar mikilvægt að við umfjöllun um frumvarpið horfi umhverfis- og samgöngunefnd á stóru myndina varðandi uppbyggingarþörf og meti m.a. hvernig hægt væri að stuðla að auknu gegnsæi um ráðstöfun fjármuna til uppbyggingar innviða. Innleiðing löggjafar frá Evrópusambandinu um umhverfismál kallar iðulega á uppbyggingu innviða, ekki síst í úrgangs- og fráveitumálum. Oft er jafnframt um að ræða framkvæmdir sem munu bæta árangur Íslands í loftslagsmálum og gagnvart heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Þar má einkum nefna gas- og jarðgerðarstöð

sem Sorpa bs. mun reisa til að draga úr þörf fyrir urðun og brennslu úrgangs. Ekkert liggur fyrir um stuðning ríkisins við það verkefni.

Einnig má nefna eflingu almenningssamgangna, bæði innan þéttbýlis og milli landshluta, þar sem svonefnd Borgarlína er stærsta verkefnið. Í drögum að stefnu um almenningssamgöngur, sem birt voru í febrúar á þessu ári, eru reifaðar hugmyndir um uppbyggingu samgöngumiðstöðva og yfirbyggðra biðstöðva almenningsvagna, bættu upplýsingagjöf til notenda og fleiri aðgerðir sem stuðlað gætu að aukinni notkun almenningsvagna.

Af hálfu sambandsins hefur iðulega verið bent á að innan EES-svæðisins hafi sveitarfélög almennt möguleika á því að sækja um styrki úr uppbyggingarsjóðum ESB til þess að fjármagna hluta þeirrar innviðaupbyggingar sem þörf er á til að byggja upp almannajónustu. Sú er hins vegar ekki raunin hér á landi. Eðlilegt er því að íslensk sveitarfélög spyrji hvort íslenska ríkið telji sig ekki hafa neinar skyldur gagnvart sveitarfélögum til þess að stuðla að réttri innleiðingu EES-löggjafar. Slíkur stuðningur getur hvort heldur falist í stuðningi við einstök verkefni, t.d. með eftirgjöf á virðisaukaskatti eða möguleikum á að sækja um styrki í opinbera sjóði eða áætlanir. Einnig er vitaskuld mögulegt að kveða á um almennar heimildir sveitarfélaga til gjaldtöku eða skattahækkana til að standa undir auknum skyldum.

Í kaflanum kemur fram að unnið er að endurskoðun stefnu og markmiða fyrir úrgang. Megintilgangur er að stíga ákveðin skref í innleiðingu hringrásarhagkerfisins þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi og stuðlað að betri meðhöndlun þess úrgangs sem myndast. Liður í þessari vinnu er að endurskoða stefnu og markmið fyrir endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs, sem ber úrvinnslu- og/eða skilagjald, fyrir árslok 2019. Endurskoðun markmiðasetningar fyrir úrgang sem ber úrvinnslu- og/eða skilagjald á að leiða til þess að meira magn úrgangs skili sér til endurvinnslu og endurnýtingar. Þannig minnkar hlutfall óendurvinnanlegs úrgangs af heildarúrgangi. Jafnframt verður unnið að framkvæmd aðgerðaáætlunar um plast.

Varðandi úrgangsmál vill sambandið vekja athygli á því að stjórn sambandsins samþykkti árið 2016 áherslu í úrgangsmálum. Þar er lögð mikil áhersla á að efla samstarf milli ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum og bæta tölfræðiupplýsingar um úrgang. Kallað er eftir því að vandað verði til stefnumótunar ríkisins í málaflokknum. Við gerð tillagna um stefnu stjórnvalda í úrgangsmálum skuli lagt mat á hvort tillögur hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á nýtingu innviða til úrgangsméðhöndlunar og hvort þær kalli á nýjar fjárfestingar í innviðum.

Í kaflanum er aðeins lítillega vikið að fráveitumálum sem sannarlega eru þó mikilvæg umhverfinu. Sveitarfélögin hafa alltof lengi beðið eftir því að vinnu við endurskoðun reglugerðar um fráveitur og skólp verði lokið. Einnig liggja fyrir drög að aðgerðaáætlun gegn plastmengun, þar sem fram koma mjög kostnaðarsamar hugmyndir um aðgerðir til að draga úr örplastmengun. Sambandið leggur áherslu á að þessar tillögur fái vandaða kostnaðar- og ábatagreiningu áður en gengið verður frá endanlegri aðgerðaáætlun. Þegar niðurstaða í þeirri vinnu liggur fyrir leggur sambandið áherslu á að uppbyggingu fráveitumannvirkja verði hraðað, m.a. með því að endurgreiða sveitarfélögum VSK af framkvæmdum við fráveitumannvirki. Mikilvægt er að formlegar viðræður hefjist milli ríkis og sveitarfélaga um þessa uppbyggingu sem fyrst.

Í umfjöllun um varnir gegn náttúruvá kemur fram það markmið að ljúka sex framkvæmdaverkefnum fram til ársins 2023. Í töflu á bls. 273 kemur fram að fjárframlög til varna gegn náttúruvá lækka að raungildi á gildistíma fjármálaáætlunar. Sambandið telur þennan málaflokk hafa alltof lengi þurft að sæta hagræðingarkröfu og að tilefni sé til þess að hækka fjárheimildir til framkvæmdaverkefna og fjölga þá jafnframt verkefnum. Sambandið tekur þannig undir áskorun til ríkisstjórnarinnar um að framkvæmdarammi Ofanflóðasjóðs miðist við að framkvæmdum verði að mestu lokið árið 2030, í stað 2050.

**Áhersluatriði sambandsins.** Framlögum til aðgerða í loftslagsmálum verði úthlutað á gagnsæjan hátt. Fjármagni verði veitt til þess að niðurgreiða fráveituframkvæmdir sveitarfélaga. Framkvæmdum við ofanflóðavarnir verði jafnframt hraðað.

### **18. Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál**

Sambandið leggur áherslu á að þeir menningar- og uppbyggingsjóðir sem helst styðja við söfn og menningarstofnanir á landsbyggðinni verði eflir með auknum fjárveitingum úr ríkissjóði. Sveitarfélögin reka áhugaverð söfn og sýningasetur vítt og breitt um landið. Til þess að efla þá þarf að veita auknu fjármagni í safnasjóð, en hann hefur það hlutverk að efla starfsemi safna. Fjölgun ferðamanna kallar á margvíslega menningartengda ferðapjónustu og afþreyingu fyrir ferðamenn. Ríkið styður best við þessa starfsemi með auknum fjárframlögum til uppbyggingsjóða á landsbyggðinni, sem eru hluti sóknaráætlana landshluta. Tilfærsla gistináttaskatts frá ríki til sveitarfélaga gæti einnig stuðlað að þessu markmiði.

Til þess að bæta verndun menningarminja og aðgengi almennings að þeim þarf að veita auknu fjármagni til húsafriðunarsjóðs og fornleifasjóðs, svo þeir sjóðir geti staðið með myndarbrag undir hlutverki sínu í verndun og miðlun menningararfsins.

Tekið er undir það sem segir á bls. 321 að tækifæri eru til að bæta og auka skjalavörslu og skjalaskil afhendingarskyldra aðila og þá sérstaklega með uppbyggingu rafrænna gagnasafna. Af hálfu sveitarfélaga er þó jafnframt lögð áhersla á að ræða þarf á faglegan hátt um varðveislu, eyðingu og aðgengi að upplýsingum í ljósi nýrra persónuverndarlaga. Líklega er fullt tilefni til þess að breyta gildandi löggjöf og stefna að því að draga úr kostnaði opinberra aðila við skjalavörslu.

**Áhersluatriði sambandsins.** Sambandið leggur áherslu á að auknum fjárveitingum verði veitt til menningar- og uppbyggingsjóða sem styðja við söfn og menningarstofnanir á landsbyggðinni. Lögð er áhersla á samráð um varðveislu, eyðingu og aðgengi að upplýsingum í ljósi nýrra persónuverndarlaga. Tilefni kann að vera til að breyta gildandi löggjöf m.a. til að draga úr kostnaði opinberra aðila við skjalavörslu.

### **20. Framhaldsskólastig**

Mikilvægt er að lagt verði aukið fjármagn í sérfræðipjónustu og stuðning við nemendur í framhaldsskólum og auka þannig samfellu milli grunnskóla og framhaldsskóla. Stoðþjónusta í framhaldsskólum þarf að vera samræmdari en nú er. Hún þarf að lúta að mun víðtækari stuðningi við nemendur en skimun fyrir brotthvarfi eða kennslu nemenda með sérparfir á aðgreindum starfsbrautum og ætti hún að taka mið af framkvæmd sérfræðipjónustu sveitarfélaga.

Sérstaklega þarf að huga að nemendum af erlendum uppruna en brottfall meðal þeirra er verulegt áhyggjuefni. Takmarkaður árangur hefur náðst til að draga úr brottfalli þótt í þingsályktun um aðgerðaáætlun í málefnum innflytjenda hafi verið gert ráð fyrir að árið 2019 greinist ekki munur á innritunarhlutfalli nemenda eftir uppruna þeirra og að námsframvinda í framhaldsskólum verði óháð uppruna. Hlutfall brautskráðra nemenda af erlendum uppruna aukist jafnframt og verði jafnt og annarra hópa árið 2019.

Tekið er undir að tækifæri til umbóta tengjast aukinni samvinnu milli skólastofnana, auknu framboði á fjar- og dreifnámi og samstarfi við grunnskóla og foreldra.

**Áhersluatriði sambandsins.** Efla þarf sérfræðipjónustu í framhaldsskólum og gera hana víðtækari. Þá er mikilvægt að meta áhrif styttingar framhaldsskólans á grundvelli þeirra markmiða sem lagt var upp með en ekki síður út frá sjónarmiðum framhaldsskólanema og áhrifa styttingar á námsframvindu þeirra og líðan.

## 21. Háskólastig

Sambandið fagnar aðgerðaráætlun í menntamálum sem miðast að því auka nýliðun í kennarastétt og sporna gegn brottfalli úr stéttinni. Um er að ræða afar brýnt verkefni því illa horfir um nýliðun verði ekki að gert. Meðalaldur kennara fer hækkandi, brotthvarf úr starfi er mikið og nýliðun ónóg. Ágætt samráð hefur verið um mótun áætlunarinnar við sambandið og fleiri haghafa. Sambandið vekur athygli á því að sveitarfélögin munu væntanlega bera verulegan kostnað af fyrirhuguðum aðgerðum eða frá 40-60% af kostnaði hins opinbera. Í krónum talið er áætlaður kostnaður sveitarfélaga verði 200-400 m.kr. á ári eftir því hvernig leiðsögn nýliða verður háttað. Kostnaðaráætlunin er gerð á þeirri forsendu að vinnuframlag nema á starfsnámsári jafnist út á móti launakostnaði sem sveitarfélögin munu bera.

Eftir er að útfæra tillögu um að Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) veiti styrki til kennaranema í stað námslána. Þessari tillögu mun hafa verið beint til nefndar sem falið hefur verið að endurskoða reglur LÍN. Sambandið leggur áherslu á að við þá endurskoðun verði hugað að hvötum til fjölgunar kennaranema og til að jafna aðstöðumun nemenda eftir búsetu. Ennfremur kann að vera fýsilegur kostur að nýta námslánakerfið til að ná markmiðum í byggðamálum og er í því sambandi vísað til reynslu Norðmanna.

**Áhersluatriði sambandsins.** Við endurskoðun á reglum LÍN þarf að kanna kosti þess að koma að hvötum til að fjölga kennaranemum og ennfremur hvort endurgreiðslureglur megi nota til að auðvelda ráðningu háskólamanna utan höfuðborgarsvæðis.

## 22. Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála

Skólastigin sem sveitarfélögin annast, þ.e. leik- og grunnskólastig, heyra undir þetta málefnavið og sveitarfélögin eiga því mikið undir stefnumörkun og fjármögnun á þessu sviði.

Ánægjuefni er að í mótun er menntastefna til ársins 2030 í víðtæku samráði. Sambandið leggur sem fyrr áherslu á að skoða þarf allt nám fram að lokum framhaldsskóla í heildarsamhengi og telur tækifæri vera til þess að endurskoða og endurskipuleggja heildarnámstíma til loka framhaldsskóla með frekari styttingu í huga m.a. með vísun til áforma stjórnvalda um lengingu fæðingarorlofs og leikskóladvöl strax að því loknu. Um þessar breytingar og frekari áform um endurskipulagningu leik-, grunn- og

framhaldsskólastigsins þarf að ná samstöðu meðal stjórnvalda og innan skólasamfélagsins.

Meðal margra brýnna verkefna sem nefnd eru í umfjöllun um þetta málefnasvið er endurskoðun á fjármögnun skólakerfisins og skilgreiningu á lágmarksþjónustu. Hér er um að ræða samstarfsverkefni milli ríkis og sveitarfélaga sem vanda þarf vel til. Einnig er unnið að endurskoðun þjónustu við börn, á vegum félags- og barnamálaráðuneytisins, í ágætu samráði við sveitarfélögin.

Verkefni ríkis og sveitarfélaga skarast víða á þessu málefnasviði og í mörgum tilvikum þarf að skýra mun betur hvar ábyrgð liggur. Sambandið leggur í þessu sambandi þunga áherslu á að unnið verði markvisst að því að fækka gráum svæðum á sviði skólamála og velferðarþjónustu og fagnar áhuga ríkisstjórnarinnar á því verkefni. Forgangsmál er að stytta biðtíma vegna greininga, meðferðar og þjálfunar sem nemendum er vísað á innan heilbrigðiskerfisins, svo börn fái notið skólagöngu sinnar lögum samkvæmt. Afar þýðingarmikið er í þessu samhengi að bæta þjónustu við börn og ungmenni sem glíma við geðræn vandamál en einnig börn sem glíma við fíknivanda, sem því miður er vaxandi áhættuhópur. Langur biðtími nemenda í þörf fyrir greiningar og sérfræðiþjónustu stríðir gegn réttindum barna. Til hafa orðið einkarekin, afar kostnaðarsöm, úrræði fyrir nemendur sem glíma við alvarlegan fjölpættan vanda og þurfa á þjónustu heilbrigðiskerfisins að haida sem þeim stendur þó ekki til boða. Kostnaður við umrædd úrræði hefur alfarið lent á sveitarfélögum án endurkröfuréttar á ríkið. Við svo búið verður ekki unað og afar brýnt er að ríkið komi með ábyrgum hætti að lausn mála. Hér er um nýtt grátt svæði að ræða sem verður að uppræta.

Fyrir liggja tillögur svonefndrar Grábókarnefndar um breytt fyrirkomulag talmeinaþjónustu við börn og þarf að tryggja framgang þeirra tillagna.

Samkvæmt tímabundnu samkomulagi um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga frá 2011 eru Námsgagnasjóður og Endurmenntunarsjóður grunnskóla tímabundið á forræði sveitarfélaga. Sambandið vekur athygli á að framlög ríkisins til Endurmenntunarsjóðs hafa rýrnað mikið að raungildi allt frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga árið 1996 og ekkert bendir til að úr þessu verði bætt.

**Áhersluatriði sambandsins.** Forgangsmál er að stytta biðtíma vegna greininga, meðferðar og þjálfunar innan heilbrigðiskerfisins, svo börn fái notið skólagöngu sinnar lögum samkvæmt. Jafnframt þarf að vinna markvisst að fækkun grárra svæða á mörkum skóla-, velferðar- og heilbrigðisþjónustu. Efla þarf Endurmenntunarsjóð grunnskóla.

### **23.-25. Heilbrigðis- og endurhæfingaráþjónusta**

Í stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2018–2022 segir að móta þurfi heildstæða og markvissa stefnu um skipulag og þróun öldrunarþjónustu til framtíðar og jafnframt að tryggja þurfi sveitarfélögum aðkomu að stefnumótunarferlinu enda eiga þau mikla hagsmuni af því að bregðast tímanlega við lýðfræðilegri þróun og breyttri íbúasamsetningu.

Sambandið leggur ríka áherslu á að skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga á þessum málefnasviðum verði skýrari. Jafnframt telur sambandið mikilvægt að samráð og samvinna þessara stjórnsýslustiga verði bætt. Það felur t.a.m. í sér að leita sameiginlegra lausna og deila ábata af hagkvæmari þjónustu á ýmsum sviðum. Það gefur t.a.m.



augaleið að þjóðhagslegur ábati fæst með því að aldraðir sem nú eru vistaðir á sjúkrahúsum (ríkið) verði fluttir á hjúkrunarheimili (sveitarfélög og aðrir). Þessum ábata þarf að skipta milli ríkis og sveitarfélaga (og annarra rekstraraðila hjúkrunarheimila). Áherslan á að vera á þjónustuþeganum en ekki því hvort ríki eða sveitarfélög veita þjónustuna. Fjármunir þurfa að fylgja sjúklingum sem fara af hjúkrunarrými á sjúkrahúsum á hjúkrunarheimili. Ekki gengur til dæmis að ríkið skammti daggjöld til hjúkrunarheimila svo við nögl að sveitarfélögin greiði með þeim á annan milljarð króna á ári.

Sveitarfélögin reka um 20 hjúkrunarheimili á daggjöldum frá ríkinu samkvæmt samningum. Rammasamningur milli hjúkrunarheimila og ríkisins var gerður árið 2016 og fól hann í sér m.a. nokkra hækkun daggjalda. Samningurinn rann út í árslok 2018 án þess að næðist að framlengja hann. Heilbrigðisráðuneytið gaf því út reglugerð um daggjöld sem gildir frá 1. janúar sl.

Viðvarandi fjárskortur hefur einkennt rekstur hjúkrunarheimila. Þrátt fyrir það var gerð aðhaldskrafa upp á 0,5% í fjárlögum 2019 á málefnasviðið án þess að rekstrargrunnur væri styrktur. Hækkun í fjárlögum 2019 er rakin annars vegar til fjölgunar rýma og svo til hækkunar á RUG stuðlum. Þá hefur verkefnum verið bætt á hjúkrunarheimili án þess að fjármagn hafi fylgt með, má þar nefna auknar skyldur í kjölfar persónuverndarlaga, jafnlaunavottunar og fleira. Þar sem skerðing hefur orðið á fjármögnun til málaflokksins bæði vegna aðhaldskröfu og aukinna verkefna þarf ríkið að tilgreina hvað eigi að skera niður í kröfulýsingu.

Í kjölfar undirritunar rammasamnings vegna þjónustu hjúkrunarheimila haustið 2016 var undirritað samkomulag um að gerður yrði hliðstæður rammasamningur um dagdvöl aldraðra. Ekkert hefur miðað í þessu máli.

Kröfulýsingu ráðuneytisins um dagdvalarþjónustu fylgdi ekkert kostnaðarmat. Hrafnista fékk fyrirtækið Nolta til að kostnaðarmeta kröfulýsinguna og niðurstaðan var sú að hækka þyrfti daggjöld um a.m.k. 30% til þess að daggjöld dugi til þess að mæta kröfulýsingu ráðuneytisins. Þrjú kostir eru í stöðunni: 1) auka fjárveitingu til dagdvalarrýma, 2) fækka rýmum og 3) skerða þjónustu með því að draga úr kröfum í kröfulýsingu. Ráðuneytið hefur engu svarað um hvaða kost skuli velja og engar samningsumleitanir eru í gangi.

Fjármagn vegna hjúkrunar eða heilbrigðisumönnunar þarf að skila sér inn í NPA-samninga. Hægt mun ganga að innleiða notendastýrða persónulega aðstoð sem þjónustuform meðan ríkið tregðast við í þessu efni.

**Áhersluatriði sambandsins.** Fjármunir fylgi sjúklingum sem fara af hjúkrunarrými á sjúkrahúsum á hjúkrunarheimili. Gengið verði til samninga vegna rammasamnings um þjónustu hjúkrunarheimila annars vegar og dagdvöl aldraðra hins vegar á grundvelli kostnaðarmats á kröfulýsingu velferðarráðuneytis. Kröfulýsing í rammasamningi um hjúkrunarheimili og dagdvöl verði kostnaðarmetin. Fjármagn vegna heilbrigðisumönnunar skili sér inn í NPA-samninga.

## 27. Örorða og málefni fatlaðs fólks

Ný lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir skýra ýmsar línur um ábyrgðar- og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum. Frekari vinnu þarf þó að leggja í fáein tiltekin atriði og þar vega langþvingst húsnæðismál og verklegar framkvæmdir í þágu fatlaðs fólks.

Sambandið minnir á að Framkvæmdasjóður fatlaðra var starfræktur á árum áður og hafði m.a. það hlutverk að fjármagna stofnkostnað (þ.m.t. meiriháttar viðhald) heimila og þjónustustofnana fatlaðs fólks. Verja mátti allt að 10% af ráðstöfunarfé sjóðsins til að bæta aðgengi opinberra stofnana auk þess sem framlög voru veitt til breytinga á almennum vinnustöðum.

Framkvæmdasjóður var lagður niður samhliða yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga í lok árs 2010. Á starfstíma sínum hafði sjóðurinn yfir verulegu fjármagni að ráða. Í hlutfalli við umfang málaflokksins í dag myndi ráðstöfunarfjármagnið að líkindum leggja sig á 1,5 til 2 ma.kr. árlega. Að hluta til hafa þessi verkefni færst yfir á Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en önnur verkefni sjóðsins féllu niður, þar á meðal aðgengismál.

Að afloknu endurmati á yfirfærslunni var það skýr niðurstaða sambandsins að niðurlagning framkvæmdasjóðsins hefði verið misráðin og skilið eftir eyðu í kerfinu sem allar götur síðan hafi bitnað á uppbyggingu í málaflokknum. Þá skortir innviði til þess að takast á við nýjar lagaskyldur um viðeigandi aðlögun á vinnumarkaði, sbr. lög um jafna meðferð á vinnumarkaði sem samþykkt voru árið 2018. Við meðferð frumvarps til þeirra laga lýsti sambandið þeirri eindregnu afstöðu sinni að endurreisn framkvæmdasjóðsins væri forsenda þess að ný lagaskylda um verulega íþyngjandi ráðstafanir vegna starfsmanna með skerta starfsgetu taki gildi gagnvart opinberum aðilum.

Endurreistur framkvæmdasjóður myndi einnig geta sinnt lykilhlutverki við úreldingu eldri búsetu- og stofnanaúrræða sem enn eru starfrækt en fullnægja engan veginn nútímakröfum.

**Áhersluatriði sambandsins.** Endurreisa þarf Framkvæmdasjóð fatlaðra og fela sjóðnum hlutverk við úreldingu eldri búsetu- og stofnanaúrræða, innleiðingu á viðeigandi aðlögun á vinnumarkaði og verklegar framkvæmdir í aðgengismálum.

## 29. Fjölskyldumál

Sambandið fagnar því að fæðingarorlof verði lengt í áföngum úr níu í tólf mánuði frá 2020 eins og fram kemur í umfjöllun um málefnasvið 29 í Fjármálaáætlun. Sambandið leyfir sér hins vegar að benda á að þessi aðgerð er einnig talin með stuðningsaðgerðum stjórnvalda við lífsskjarasamning og talin með þeim 80 ma.kr. sem ríkisstjórnin leggur í það púkk. Augljóst er að lenging orlofsins, sem raunar er einnig í stjórnarsáttmála, er allsendis óháð lífsskjarasamningi.

Í tengslum við þessa breytingu er alveg ljóst að af sveitarfélögum verður þess krafist að þau tryggji börnum dagvistun á leikskóla við 12 mánaða aldur. Meðal verkefna/aðgerða á þessu málefnasvið er einmitt að hefja viðræður við sveitarfélög um þetta. Kostnaður sveitarfélaga af þessu yrði verulegur og sannarlega munu þau fylgja fordæmi ríkisins og líta á hann sem framlag til lífsskjarasamnings. Meðalkostnaður á hvert barn í leikskóla með reiknaðri innri leigu og að frádregnum leikskólagjöldum var 2 m.kr./ár árið 2017 og ætla

má að sú tala gæti verið 2,2 m.kr. ári 2019. Samsvarandi rekstrarkostnaður án innri leigu var rétt tæpar 1,8 m.kr. á barn 2017, um 2 m.kr. árið 2018. Sem dæmi um stofnkostnað má nefna að Reykjavíkurborg áformar að byggja 60 barna ungbarnasleikskóla við Kirkjusand og er áætlaður stofnkostnaður með búnaði um 6 m.kr. á hvert barn.

Hag- og upplýsingasvið sambandsins gerði nýlega könnun á aldri barna við inntöku á leikskólum sveitarfélaga. Könnunin leiðir í ljós að umtalsverður munur er milli sveitarfélaga á hvaða aldri börn eru tekinn inn. Vegið meðaltal er um 16 ½ mánaða. Að jafnaði er miðað við 15-18 mánaða aldur í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Í nokkrum sveitarfélögum er miðað við 24 mánaða aldur.

Kannað var sérstaklega á hvaða aldri börn á biðlista væru og hversu mörg þau eru. Alls voru 1.914 börn á biðlista, flest á aldrinum 12-18 mánaða (908) en einnig mörg yngri en 12 mánað (716).

Elstu börnin á biðlistum, 1-30 mánaða, er að finna í þeim sveitarfélögum þar sem inntökualdur í dag er hár. Ef gengið er út frá því að eyða verði öllum biðlistanum yrði nettórekstrarkostnaður sveitarfélaga á ári hverju 3,8 ma.kr. án innri leigu og 4,2 ma.kr. með innri leigu. Sé gengið út frá áætlunum Reykjavíkurborgar um stofnkostnað á barn í ungbarnaleikskóla fæst að stofnkostnaður fyrir öll börn á biðlistanum verði 11,5 ma.kr.

Sambandið tekur undir markmið um málefni flóttamanna og hælisleitenda og aukið samstarf milli þjónustuaðila á þeim vettvangi, meðal annars milli Vinnumálastofnunar, Fjölmenningsseturs og sveitarfélaga. Gerð er þó athugasemd við markmiðssetningu um að öll sveitarfélög með fleiri en 1000 íbúa skuli setja sér móttökuáætlun vegna flóttafólks og telur sambandið þar vera skotið yfir markið.

Innleiðing á samræmdri móttöku flóttafólks er lykiltríði við að ná þeim markmiðum sem fram koma í fjármálaáætlun. Tillögur þar að lútandi voru samþykktar í ríkisstjórn í janúar sl. og einboðið að fjárheimildir verði ákvarðaðar nægjanlegar til þess að hrinda megi tillögunum í framkvæmd.

Áskoranir eru þó ekki einskorðaðar við hælisleitendur og flóttamenn. Fólksflutningar milli landa á grundvelli EES-samningsins geta einnig haft umtalsverð áhrif á kerfi félagslegrar aðstoðar, bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Áriðandi er að þessi áhrif verði rýnd og fullnægjandi ákvæði tekin upp í reglugerð til þess að bregðast við þegar áhrifin nálgast staðbundin þolmörk.

**Áhersluatriði sambandsins.** Að bjóða öllum börnum 12 mánaða og eldri leikskólavist er mikil áskorun fyrir sveitarfélög og feikn dýr aðgerð. Brýnt er að innleiða tillögur um samræmda móttöku flóttamanna þar sem áhersla er lögð á samvinnu opinberra aðila við að mæta auknum verkefnum og stærri hópum. Gera verður ráð fyrir viðbótarfjárveitingum í takti við þá þróun.

### **30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi**

Samband íslenskra sveitarfélaga fer með samningsumboð fyrir sveitarfélög landsins gagnvart fjölmörgum stéttarfélögum. Stöðugildi hjá sveitarfélögum voru um nær 21 þúsund talsins 2017. Sambandið hefur því mikilla hagsmuna að gæta er varðar stöðugleika á vinnumarkaði. Sambandið tekur því undir áform um að efla embætti Ríkissáttasemjara og bættu launatölfræði.

Verulegt áhyggjuefni er að einstaklingum sem metnir eru með a.m.k. 75% örorku fjölgi í þeim mæli sem raun er og að spár sýni að enn muni síga á ógæfuhliðina. Allt kapp verður að leggja á að sporna gegn þessari þróun á markvissan og skilvirkan hátt. Hagsmunir sveitarfélaganna eru verulegir í þessu máli og því fagnar sambandið áformum um að auka framlag til starfsendurhæfingarsjóðs.

**Áhersluatriði sambandsins.** Leggja verður áherslu á að fjölga úrræðum til að koma í veg fyrir áframhaldandi fjölgun fólks með a.m.k. 75% örorku.

### 31. Húsnæðisstuðningur

Ójafnvægi hefur verið á húsnæðismarkaði um nokkurt skeið og íbúðaverð hækkað töluvert umfram annað verðlag og leiguverð jafnvel hækkað enn meira. Áföngum hefur verið náð í stefnumörkun á þessu sviði að undanfögnu og er það fagnaðarefni. Í fyrsta lagi má nefna 40 tillögur *Átakshóps um auknið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði*. Í annan stað skal nefna tillögur sem nefndar voru *Lækkun þröskuldar ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn*. Í fjármálaáætlun kemur fram að í undirbúningi er að félags- og barnamálaráðherra leggi fram þingsályktunartillögu um stefnumótun í húsnæðismálum til næstu fjögurra ára.

Vaxtabætur hafa um langt árabíl eða allt frá 1990 verið helsta tæki ríkisvaldsins til að létta undir með íbúðakaupendum og greiðast alfarið af ríkissjóði. Hin síðari ár hafa reglur um vaxtabætur verið þrengdar og útgjöld til þeirra minnkað. Í þeirri stefnumörkun sem talin er upp að ofan er staðfest að skattfrjáls nýting séreignarsparnaðar hefur tekið við sem helsta stjórnartækið. Með lögum nr. 40/2014 um séreignarsparnað var heimilað að ráðstafa viðbótariðgjaldi um þriggja ára skeið (frá 1. júlí 2014 til 30. júní 2017) til greiðslu inn á höfuðstól húsnæðislána. Þessi heimild var framlengd til miðs árs 2019. Í yfirlýsingu stjórnvalda í tengslum við kjarasamningana er því heitið að enn verði lengt í og nú til loka júnímánaðar 2021.

Iðgjöld launþega til séreignarlífeyrissparnaðar (viðbótariðgjöld) eru frádráttarbær og lækka þannig tekjuskatts- og útsvarsstofn og þar með skatta. Með því að færa áhersluna frá vaxtabótum til úttektar iðgjalda veltir ríkið þannig stórum hluta af kostnaðinum á sveitarfélög, eða allt að helmingi. Ríkisskattstjóri hefur látið sambandinu í té upplýsingar um frádregin iðgjöld sem ráðstafað hefur verið ýmist til að greiða inn á lán eða til fyrstu kaupa á hverju ári frá 2014. eru þær sýndar í töflu 3 ásamt með áætlun um tekjutap sveitarfélaga vegna þessa fyrirkomulags.

Tafla 3. Ráðstöfun iðgjalda til húsnæðismála og tekjutap sveitarfélaga.

	2014	2015	2016	2017	2018	Samtals
Ráðstöfun iðgjalds til greiðslu lána eða húsnæðisöflunar	1.643	13.596	13.838	13.957	13.738	56.773
Tekjutap sveitarfélaga	237	1.963	2.000	2.015	1.984	8.199

Heimild: Ríkisskattstjóri.

Ljóst er að þau úrræði sem hér um ræðir höfðu í för með sér að fjölmargir ákváðu að greiða í séreignarlífeyrissparnað í þeim tilgangi einum að greiða niður lán eða spara til húsnæðiskaupa. Sveitarfélögin verða strax fyrir tekjutap vegna þessa hóps sem nemur

frádrætti iðgjaldsins frá útsvarsstofni. Erfitt er að áætla hversu stór þessi hópur gæti verið. Almennt eru iðgjöld til lífeyrissjóða frádráttarþær og felur í reynd í sér skattfrestun þar sem hið opinbera skattleggur lífeyrinn sem iðgjaldið leiðir til að einhverjum árum liðnum. Lífeyrisgreiðslurnar er hærri fjárhæð en iðgjöld sem nemur ávöxtun yfir tímann. Ef ávöxtunarkrafa sveitarfélags er hin sama og lífeyrissjóðsins verður núvirði tekjutapsins jafnt iðgjöldum. Í töflunni er árlegt tekjutap sveitarfélaga því reiknað sem þær útsvarstekjur sem sveitarfélögin hefðu fengið af þeirri fjárhæð sem ráðstafað er til greiðslu lána eða til húsnæðisöflunar. Taflan sýnir að árlegt tekjutap sveitarfélaga hefur verið nokkuð stöðugt um 2 ma.kr. á ári hverju. Framlenging heimildar um tvö ár mun skv. þessu kosta sveitarfélögin 4 ma.kr.

Hingað til hefur ráðstöfun iðgjalda einskorðast við iðgjöld launafólks til séreignarsjóða. Í yfirlýsingu ríkisins vegna kjarasamninga er að nokkru brugðið af þeirri leið. Hluti af jöfnun lífeyrisréttinda milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins fólst í að hækka mótframlag atvinnurekenda á síðarnefnda markaðnum um 3,5% í áföngum. Með þessu er iðgjald hið sama á báðum mörkuðum. Þessi viðbót fer annað hvort til samtryggingar eða í „tilgreinda séreign“ að vali sjóðfélaga. Tilgreind séreign viku frá séreignarlífeyrissparnaði í því að iðgjaldi má ekki ráðstafa til húsnæðismála. Meðal fyrirheita ríkisstjórnar í tengslum við lífskjarasamninga er að hluta tilgreindrar séreignar megi verja til húsnæðismála. Þessi ráðstöfun skilur sig frá því fyrirkomulagi sem við lýði er í því að hér er um að ræða mótframlag vinnuveitenda. Mótframlagið lækkar því ekki tekju/útsvarsstofn launamanns og því lækka útsvarstekjur ekki strax.

Útilokað er að meta hversu miklum tekjum sveitarfélög verða af vegna þessa úrræðis. Alla útfærslu á úrræðinu vantar, t.d. hvort þetta eigi að ná eingöngu til fyrstu kaupenda og hvort og þá hvaða takmarkanir verða á fjárhæðum og tímalengd.

Tilgreind séreign á ekki við um opinbera lífeyrissjóði. En í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar lýsa stjórnvöld sig reiðubúin til samstarfs við aðila á vinnumarkaði um heildarendurskoðun lífeyrismála þar sem allt virðist vera undir. Í forgang setur ríkisstjórnin að tilgreind séreign nái til alls vinnumarkaðarins í heild. Í þessu sambandi verður að minna á viðamiklar og viðkvæmar breytingar sem gerðar hafa verið á lögum og samþykktum um opinbera lífeyrissjóði. Boðuð endurskoðun gæti kollvarpað margvíslegum forsendum þeirrar vinnu. Víðtækt samráð þarf því um málið.

Í aðgerðapakka ríkisstjórnarinnar til að greiða fyrir gerð kjarasamninga má finna fyrirheit um að stofnframlög verði aukin um 2 ma.kr. á hverju hinna þriggja ára samningstímabilsins eða samtals um 6 ma.kr. Sambandið fagnar þessu enda hafa sveitarfélögin verið áfram um að auka framlög til almenna íbúðakerfisins. En þessi aðgerð hefur í för með sér kostnað fyrir sveitarfélögin sem lögum skv. leggja til 12% stofnframlag á móti 18% stofnframlagi ríkisins (hlutdeild sveitarfélaga í grunnstofnframlagi nemur þannig 2/3 af hlutdeild ríkisins).

**Áhersluatriði sambandsins.** Fjármálaáætlun þarf að endurspegla vaxandi þörf fyrir stofnframlög til almennra íbúða. Samhliða þarf að tryggja að greiðsluferfi húsnæðisstuðnings séu samhæfð og byggð á samtímaupplýsingum.

## Kjarasamningar um lífskjör og framlög sveitarfélaga til þeirra

Atriði úr yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga hafa verið felld inn í þessa umsögn um fjármálaáætlun. Fyrir því er sú ástæða að fyrirætlan ríkisins að frysta framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er rökstudd í áætluninni með vísan til framlags til nýgerðra kjarasamninga.

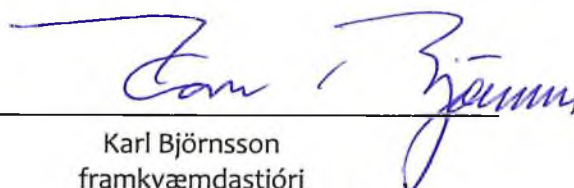
Bæði kjarasamningarnir sjálfir og áhrif boðaðra aðgerðra ríkisins þeim til stuðnings munu kosta sveitarfélögin miklar fjárhæðir.

- Laun eru lægri hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu. Það þýðir að kjarasamningar með krónutöluhækkunum verða dýrari fyrir sveitarfélögin en ríkið. Miðað við að krónutöluhækkun allra verði 90 þús.kr. á samningstímanum munu meðallaun hjá ríkinu hækka um 16,9% en hjá sveitarfélaginu um 18,9% sem er svipað og hjá ASÍ á almennum vinnumarkaði. Munurinn er tæplega 2% stig og í fjárhæðum um 4 ma.kr. fyrir sveitarfélögin á samningstímanum í heild.
- Þetta þýðir einfaldlega að skattar ríkissjóðs af tekjum og útgjöldum munu hækka meira en launakostnaður þeirra vegna kjarasamninga, en þessu verður öfugt farið hjá sveitarfélögum.
- Framlenging heimildar til að ráðstafa hluta iðgjalds til séreignasjóða til að greiða niður lán eða kaupa á húsnæði um tvö ár gæti kostað sveitarfélögin 4 ma.kr. í heild.
- Heimild til að ráðstafa iðgjaldi í tilgreinda séreign til að greiða niður skuldir eða til öflunar íbúðarhúsnæðis mun leiða til tekjutaps fyrir sveitarfélög, sem þó er erfitt að meta.
- Aukin stofnframlög ríkisins leiða til aukinna framlaga sveitarfélaga sem nemur 4 ma.kr. á samningstímanum.
- Lenging fæðingarorlofs kallar á að brúa bilið milli loka fæðingarorlofs og inntöku í leikskóla. Þessu markmiði verður trauðla náð á samningstímabilinu, en aukinn rekstrarkostnaður sveitarfélaga gæti orðið um 4 ma.kr. á ári verði ráðist í þessa aðgerð.
- Mikill þrýstingur verður á að halda aftur af hækkunum á gjaldskrár sveitarfélaga og annarra opinberra aðila á gildistíma lífskjarasamningsins. Í yfirlýsingu forsvarsmanna Sambands íslenskra sveitarfélaga sem birt var í aðdraganda samningsins kemur fram að sambandið mælist til að sveitarfélögin hækki ekki gjaldskrár á þessu ári umfram það sem þegar komið er til framkvæmda. Ennfremur segir í yfirlýsingunni að sambandið mælist til að sveitarfélög hækki gjaldskrár árið 2020 ekki umfram 2,5% eða minna verði verðbólga undir því marki. Með þessu verða sveitarfélögin væntanlega fyrir nokkrum og jafnvel verulegum kostnaði.

Þessi umfjöllun sýnir svo ekki verður um villst að sveitarfélög landsins munu sannarlega „eiga nokkra hlutdeild í því að stuðla að kjarasamningum sem raska ekki efnahagslegum stöðugleika“ og að til þess þurfi ekki rjúfa friðinn með þeim hætti sem ríkisstjórnin hefur kosið að gera. Útgjaldaauki sveitarfélaganna sem leiða má af yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninganna og tilgreindur er hér að ofan nemur

um 12 ma.kr. á samningstímanum. Til viðbótar koma síðan áhrif á launakostnað sem verða meiri en hjá ríkinu sem nemur um 4 ma.kr.

Virðingarfyllst  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Viðauki. Tekjutap einstakra sveitarfélaga 2020 og 2021 á verðlagi hvers árs

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Framlög 2019	Tekjutap 2020 og 2021	
			í mkr.	Kr. á íbúa
Skagabyggð	90	46,3	-7,7	-85.057
Súðavíkurhreppur	200	82,0	-13,6	-67.897
Reykholahreppur	264	106,6	-17,6	-66.852
Borgarfjarðarhreppur	112	39,9	-6,6	-59.014
Eyja- og Miklaholtshreppur	126	39,1	-6,5	-51.331
Tálknafjarðarhreppur	245	73,1	-12,1	-49.376
Strandabyggð	455	131,7	-21,8	-47.905
Kaldrananeshreppur	104	29,3	-4,9	-46.644
Djúpavogshreppur	477	134,3	-22,2	-46.618
Langanesbyggð	513	133,7	-22,1	-43.153
Húnavatnshreppur	377	97,0	-16,1	-42.590
Dalabyggð	662	167,3	-27,7	-41.829
Sveitarfélagið Skagaströnd	454	112,3	-18,6	-40.932
Vesturbyggð	1.001	246,9	-40,9	-40.822
Húnaþing vestra	1.179	287,3	-47,5	-40.327
Vopnafjarðarhreppur	645	145,4	-24,1	-37.304
Pingeyjarsveit	934	193,7	-32,1	-34.333
Helgafellssveit	61	12,6	-2,1	-34.105
Svalbarðshreppur	93	18,2	-3,0	-32.308
Norðurþing	3.120	599,5	-99,2	-31.802
Ísafjarðarbær	3.792	726,7	-120,3	-31.721
Blönduósbær	930	176,3	-29,2	-31.383
Fjallabyggð	2.020	378,3	-62,6	-30.999
Akrahreppur	195	35,9	-5,9	-30.477
Seyðisfjarðarkaupstaður	702	129,0	-21,4	-30.423
Snæfellsbær	1.672	304,5	-50,4	-30.140
Dalvíkurbyggð	1.901	343,0	-56,8	-29.867
Sveitarfélagið Skagafjörður	3.990	712,4	-117,9	-29.550
Hörgársveit	599	106,2	-17,6	-29.352
Fljótsdalshérað	3.581	632,4	-104,7	-29.227
Flóahreppur	651	114,7	-19,0	-29.150
Sveitarfélagið Hornafjörður	2.353	411,6	-68,1	-28.953
Árneshreppur	47	8,1	-1,3	-28.514
Rangárþing eystra	1.843	316,4	-52,4	-28.412
Skaftárhreppur	593	100,5	-16,6	-28.060
Grýtubakkahreppur	368	62,0	-10,3	-27.873



Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Framlög 2019	Tekjutap 2020 og 2021	
			í mkr.	Kr. á íbúa
Bolungarvíkurkaupstaður	943	158,7	-26,3	-27.855
Borgarbyggð	3.798	637,8	-105,6	-27.796
Eyjafjarðarsveit	1.016	165,0	-27,3	-26.877
Grundarfjarðarbær	884	134,1	-22,2	-25.114
Stykkishólmsbær	1.204	181,7	-30,1	-24.981
Hrunamannahreppur	786	117,0	-19,4	-24.627
Tjörneshreppur	58	8,6	-1,4	-24.474
Svalbarðsstrandarhreppur	488	69,9	-11,6	-23.718
Sveitarfélagið Vogar	1.282	164,6	-27,2	-21.255
Rangárþing ytra	1.605	206,1	-34,1	-21.250
Sveitarfélagið Ölfus	2.135	273,0	-45,2	-21.163
Grindavíkurbær	3.398	428,5	-70,9	-20.873
Hveragerðisbær	2.608	326,1	-54,0	-20.693
Suðurnesjabær	3.486	418,0	-69,2	-19.847
Mýrdalshreppur	676	77,8	-12,9	-19.041
Vestmannaeyjabær	4.295	482,5	-79,9	-18.595
Skútustaðahreppur	516	57,6	-9,5	-18.463
Fjarðabyggð	5.065	474,9	-78,6	-15.520
Akraneskaupstaður	7.363	525,5	-87,0	-11.812
Bláskógabyggð	1.127	73,5	-12,2	-10.791
Sveitarfélagið Árborg	9.233	523,4	-86,6	-9.383
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	655	30,0	-5,0	-7.576
Reykjanesbær	18.508	829,2	-137,2	-7.416
Kjósarhreppur	232	8,5	-1,4	-6.055
Akureyrarkaupstaður	18.855	625,9	-103,6	-5.494
Mosfellsbær	10.961	286,4	-47,4	-4.325
Seltjarnarneskaupstaður	4.617	75,1	-12,4	-2.693
Garðabær	16.034	93,8	-15,5	-969
Reykjavíkurborg	127.219	29,1	-4,8	-38
Kópavogsbær	36.418	0,0	0,0	0
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.728	0,0	0,0	0
Skorradalshreppur	56	0,0	0,0	0
Hvalfjarðarsveit	668	0,0	0,0	0
Fljótisdalshreppur	73	0,0	0,0	0
Ásahreppur	253	0,0	0,0	0
Grímsnes- og Grafningshreppur	474	0,0	0,0	0
<b>Samtals</b>	<b>353.066</b>	<b>14.736</b>	<b>-2.439</b>	<b>-6.908</b>