



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
b.t. fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 26. apríl 2017

1704014SA KB
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2018-2022, 402. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 7. apríl sl., þar sem óskað var eftir umsögn um ofangreint mál. Vegna umfangs málsins reyndist ekki unnt að ljúka gerð umsagnar innan veitts frests, sem var til 21. apríl.

Lög um opinber fjármál nr. 123/2015 gengu í gildi 1. janúar 2016. Fyrsta fjármálastefna til fimm ára var samþykkt sem þingsályktunartillaga á vorþingi 2016 og í kjölfarið var samþykkt þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun 2017-2021. Stefnuyfirlýsing nýrrar ríkisstjórnar var kynnt 10. janúar sl. og tók stjórnin við völdum daginn eftir. Lög um opinber fjármál mæla fyrir um að ný ríkisstjórn skuli svo fljótt sem auðið er leggja fram þingsályktunartillögu um fjármálastefnu til eigi skemmri tíma en fimm ára. Nú liggur fyrir samþykkt þingsins um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022 og lögð hefur verið fram þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun fyrir sama árabili sem hér er til umsagnar. Á grundvelli fjármálastefnunnar var gengið frá samkomulagi milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga og það undirritað 6. apríl sl.

Fjármálaáætlun og –stefna nýrrar ríkisstjórnar hljóta að vekja miklar eftirvæntingar. Þar er fjármálastefnu nýrrar ríkisstjórnar út kjörtímabilið lýst, gerð grein fyrir forgangsröðun verkefna og fjármögnun þeirra.

Samstarf ríkis og sveitarfélaga á sviði opinberra fjármála

Í 11.gr. laga um opinber fjármál er að finna ákvæði um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga. Ber ráðherra að tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin um mótun fjármálastefnu og –áætlunar. Vettvangur samstarfsins hefur verið hin sk. Jónsmessunefnd sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga og undirnefnd hennar, Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. Umrætt ákvæði felur í sér nýmæli í samskiptum aðila og ljóst er að tíma mun taka að slípa verkferla þannig að samráð verði sem best.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjármálastefnuna, dags. 21. febrúar 2017, kom fram að sambandið teldi að afkomumarkmið fyrir sveitarfélögin væru óraunsæ og á skjön við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga. Í því fólst athugasemd sambandsins um að samráð og samstarf um mótun fjárhagslegra viðmiða um afkomu og efnahag sveitarfélaga hefði ekki



verið eins og sem æskilegt hefði verið. Athygli vekur að afkomumarkmið fyrir A-hluta sveitarfélaga í fjármálaáætlun eru önnur en þau sem fram koma í fjármálastefnu án þess að gerð sé grein fyrir þeim frávikum í áætluninni. Árin 2017 og 2018 er í fjármálaáætlun reiknað með lakari afkomu sveitarfélaga en í fjármálastefnu, en betri afkomu árin 2020-2022. Um þetta frávik hefur ekkert samráð verið haft við sambandið. Ekki verður heldur hjá því vikist að gera athugasemd við að aðkoma sveitarfélaganna að gerð fjármálaáætlunar hefur verið engin, þ.á m. um fimmta kafla áætlunarinnar, en þar er fjallað um fjármál sveitarfélaga. Ýmist talnaefni um sveitarfélög, s.s. um B-hluta fyrirtæki þeirra hefur t.d. ekki verið borið undir Samráðsnefnd um efnahagsmál, þrátt fyrir að eftir því hafi verið gengið.

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga

Á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál var undirritað samkomulag til eins árs um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga þann 6. apríl sl. og er þetta í annað sinn sem aðilar gera með sér slíkt samkomulag.

Í 6. gr. er kveðið á um verkefni sem ríki og sveitarfélög munu vinna að í sameiningu á gildistíma fjármálaáætlunarinnar, þ.e. árin 2018 til 2022. Falla verkefnin í fjóra meginflokka. Eftirfarandi tafla sýnir helstu verkefnin sem tiltekin eru í samkomulaginu.

Efnisflokkar	Helstu verkefni
Áætlanagerð	Bæta gögn um afkomu og áætlanir sem mynda forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar
Efling sveitarstjórnarstigsins	Endurskoðun á fjármálareglum sveitarstjórnarlaga Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga Vinna við stefnumótun til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Samhliða verði unnið því að þróa lagaleg og hagræn úrræði sem auðvelda sameiningu sveitarfélaga.
Þróun tekna, gjalda og framleiðni	Tekjustofnar sveitarfélaga verða skoðaðir og möguleg styrking þeirra reynist þess þörf. Útgjalda- og framleiðniþróun þjónustu sveitarfélaga verði greind með áherslu á umfangsmestu málaflokkana og þá sem verða fyrir mestum áhrifum af lýðfræðilegri þróun. Lagt mat á hvort rekstur sveitarfélaga sé sjálfbær með tilliti til þróunar tekna, gjalda og skulda. M.a. verði horft til íbúáþróunar, lýðfræðilegra þátta, forgangsröðunar, lagaskyldna, gæða þjónustu, innviða og hagræðingarmöguleika.



Samstarf og verkaskipting	<p>Sameiginleg aðgerðaáætlun verði gerð vegna svokallaðra grárra svæða í þjónustu ríkis og sveitarfélaga þar sem þjónustuábyrgð þeirra skarast.</p> <p>Greint verður hvort lög og stjórnvaldsfyrirmæli leggi íþyngjandi skyldur á sveitarfélög sem auki kostnað án þess að áhrif á gæði og árangur séu skýr.</p> <p>Mótað verði skýrt vinnuferli og þróaður framsetningarmáti varðandi niðurstöður kostnaðarmats laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu stjórnvalda ríkisins, er hafa áhrif á tekjur og útgjöld sveitarfélaga í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga, og ferli til að ákvarða fjármögnun þeirra.</p> <p>Samstarf og samráð á sviði kjaramála verði eftt.</p>
----------------------------------	---

Ábendingar um einstök málefnasvið

Fjármálaáætluninni er skipt í 34 málefnasvið og hverju þeirra í nokkra málaflokka. Flest málefnasvið áætlunarinnar hafa beinar eða óbeinar tengingar við sveitarfélögin. Í þessari umfjöllun verður farið yfir helstu atriðin sem sveitarfélögin varða og settar fram ábendingar m.a. með skírskotun til stefnu sambandsins, samkomulags milli ríkisins og sambandsins og stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar.

Mjög er misjafnt hversu ítarleg umfjöllun er um einstök málefnasvið. Aðgerðir sem taldar eru upp eru ærið misjafnar að umfangi og efni. Umdeilanlegt má telja að aðgerðir á borð við að stofna nefnd til að fjalla um afmarkað málefni um skamman tíma eigi að teljast meðal aðgerða í fjármálaáætlun. Það rýrir áætlunina mjög að upp og ofan er hvort og hvernig kostnaður einstakra aðgerða er tífundaður og í nokkrum málefnasviðum eru engar áætlanir birtar um kostnað einstakra aðgerða.

Fram kemur í áætluninni að ekki liggi fyrir samræmdar verklagsreglur um hvernig áætla skuli fyrir kostnaði við einstakar aðgerðir og því heitið að slíkar reglur muni liggja fyrir áður en næsta fjármálaáætlun verði birt. Samhliða því væri kærkomið að bæta ritstjórn verksins og auka samræmi í umfjöllun milli málefnasviða. Slíkt gæti m.a. aukið framleiðni í opinberum rekstri.

5. Skattar, eigna- og fjármálaumsýsla

Skattar sveitarfélaga nema um 30% af heildarskatttekjum hins opinbera og hagsmunir sveitarfélaga af skilvirku og réttlátt skattkerfi eru því miklir. Mikilvægt er því að sveitarfélögin eigi aðkomu að aðgerðum á þessu sviði sem lúta að aukinni skilvirkni skattkerfis. Sama á við um aðgerðir til að bæta skattskil, líkt og vikið er að í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál.



Sambandið tekur mjög undir áform og aðgerðir til að einfalda innheimtu opinberra gjalda. Í því sambandi skal minnt á að skv. 32. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 skulu sveitarfélögin greiða ríkissjóði 0,5% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu. Á árinu 2016 nam innheimtupóknun ríkisins um 840 m.kr., en árið 2015 um 750 m.kr. Sveitarfélögin greiða því stóran hluta að rekstri skattaumsýslu ríkisins og fullljóst er að innheimtupóknunin er langtum meiri en svarar til raunkostnaðar við innheimtu og álagningu. Boðaðar aðgerðir á sviði stjórnsýslu skattkerfisins eiga að lækka kostnað við umsýslu skatta og er eðlilegt að samhliða verði fyrrnefnd innheimtupóknun tekin til endurskoðunar.

Er varðar fjármálaumsýslu áformar fjármálaráðuneytið að þróa aðferðir og hefja mælingu á framleiðni stærstu þjónustukerfa hins opinbera árið 2018. Sambandið fagnar þessum áformum og býst við samstarfi um þetta verkefni. Jafnframt er minnt á að í samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga er meðal verkefna að meta útgjalda- og framleiðniþróun í helstu málaflokkum sveitarfélaga.

6. Hagskýrslugerð, grunnskrá og upplýsingamál

Sambandið tekur undir áherslur á þróun grunnskraá í fjármálaáætluninni og á þau sóknarfæri sem nefnd eru um að fækka þeim sem hýsa og reka opinber upplýsingakerfi og þannig tryggja betur öryggi, hagkvæmni og gæði rafrænnar þjónustu. Gott samstarf ríkis og sveitarfélaga er lykilatriði í þessu tilliti.

Sambandið leggur áherslu á að vinnu við endurskoðun lögheimilislaga sem og öðru regluverki er lýtur að þjóðskrá verði hraðað. Fagnað er áformum um fyrirhugaða smíði á nýju þjóðskrárkerfi. Jafnframt telur sambandið forgangsmál að ríki og sveitarfélög taki upp samvinnu um einföldun framfærslukerfa, ásamt greiningu á víxlverkun og samspili ólíkra bótakerfa. Slík þróun er forsenda þess að tryggja sem best að opinber framfærslustuðningur renni til þeirra sem þurfa á honum að halda.

8. Sveitarfélög og byggðamál.

Af sjálfu leiðir að á þessu málefnasviði eiga sveitarfélögin hvað mestra hagsmuna að gæta. Því er hins vegar ekki að leyna að umfjöllunin um málaflokkinn sveitarfélög er svo rýr í roðinu að undrun sætir. Í afar knöppum stíl er sagt frá því helsta sem unnið er að í málaflokknum. Þar kemur fram að unnið sé að því að skilgreina tækifæri og leiðir til að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum. Jafnframt að unnið sé að breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, markvissari samskiptum ríkis og sveitarfélaga, nýtingu rafrænnar tækni við stjórnsýslu og auknu samráði við íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum.

Hins vegar er engin framtíðarsýn fyrir málaflokkinn lögð fram og engra aðgerða getið sem leiða eigi til lykta það sem sagt er að unnið sé að. Sameiginlegra verkefna sem fram koma í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga, sem frá er greint hér að ofan, er í engu getið þótt ærið tilefni hafi verið til. Minnst er á mótun



höfuðborgarstefnu sem fram kemur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar án þess að það verkefni sé skýrt nánar.

Byggðamálin fá aðeins meira rými í áætluninni þótt umfjölluninni sé í mörgu ábótavant.

Í febrúar 2015 voru gerðir samningar milli ríkisins og landhlutasamtaka um sóknaráætlanir landshluta fyrir árin 2015 til 2019 og ákveðið 550,7 m.kr. framlag vegna ársins 2015. Framlag nam 630,7 m.kr. vegna 2016. Í samningunum skuldbinda aðilar sig til að auka ráðstöfunarfé á samningstímanum. Nú nýverið var ákveðið að framlög til sóknaráætlana á þessu 2017 skuli nema 730,7 m.kr. Framlög til sóknaráætlana til lengri tíma er ekki að finna í fjármálaáætluninni. Það gefur augaleið hversu mikilvægt er fyrir framgang sóknaráætlana landshluta að ganga megi að fjármögnun til lengri tíma vísri. Til samanburðar má nefna tvö mikilvæg verkefni er miklu varða um byggðapróun, þ.e. verkefnið „Brothættar byggðir“ og byggðastyrkir vegna ljósleiðarvæðingar, þar sem fjárhagsrammi er tilgreindur í áætluninni. Tæpt er á aðgengi landsmanna á þjónustu í samvinnu við sveitarfélögin, en sleppt því sem segir í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar „...með það fyrir augum að jafna kostnað íbúa við að njóta lögbundinnar grunnþjónustu.“

11. Samgöngu- og fjarskiptamál

Sveitarfélög landsins eiga mikið undir greiðum samgöngum og góðum fjarskiptum. Sambandið fagnar því sérstaklega að í áætluninni sé reiknað með myndarlegum fjárframlögum til verkefnisins Ísland-ljóstengt, eða 450 m.kr. á ári, og 100 m.kr. í byggðastyrki til verkefnisins.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er vikið að verkefni um Borgarlínu og að möguleikar á samstarfi við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu verði skoðaðir. Í engu er vikið að þessu stóra verkefni í fjármálaáætlun en aðkoma ríkisins hlýtur að vera grunnforsenda þess að af því verði. Samningar milli Vegagerðarinnar og Landshlutasamtaka sveitarfélaga um almenningsamgöngur renna út í lok árs 2018. Mikilvægt er því að mótuð sé skýr afstaða til þessa samstarfsverkefnis ríkis og sveitarfélaga, sbr. frumvarp sem nú er til umfjöllunar í umhverfis- og samgöngunefnd. Að raungildi hafa framlög ríkisins sem reidd eru fram vegna samninganna lækkað verulega, ásamt því að landshlutasamtökin hafa orðið að sæta tekjuskerðingu vegna þess að einkaréttur þeirra til aksturs á tilteknum leiðum hefur ekki notið nægilegrar verndar. Fyrir vikið hefur rekstur almenningsamgangna reynst þungur.

Á bls. 201 segir um hafnamál samkvæmt hafnarlögum er ríkissjóði heimilt að styrkja framkvæmdir í höfnum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Unnið er að smíði reglugerðar sem útfæri aðkomu ríkisins nánar. Að áliti sambandsins er þetta mjög jákvætt skref en minnt er á að eins og fram kemur í samgönguáætlun hafa hafnaframkvæmdir verið í fjársvelli árum saman.



Að öðru leyti vísar sambandið til umsagnar sinnar um tillögu að samgönguáætlun sem samþykkt var á haustþingi 2016.

14. Ferðapjónusta

Ferðapjónusta er efnahagsstarfsemi sem teygir anga sína víða. Vöxtur greinarinnar hefur verið einkar hraður, svo mjög að vaxtaverkja má víða greina. Málefнасvið ferðapjónustu í fjármálaáætluninni er afmarkað við þann hluta sem er á ábyrgð atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis. Aðra mikilvæga þætti ferðapjónustu er að finna undir umhverfismálum og skattamálum. Hér hefði mátt koma til heildstæðari nálgun á þetta mikilvæga málefнасvið svo sem eftir hefur verið kallað.

Umfjöllunin tekur eingöngu til stjórnáætlunar ferðamála og rannsókna, þróunar og nýköpunar í greininni. Meginmarkmið málefнасviðsins er „aukin samkeppnishæfni ferðapjónustu á grundvelli efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis.“ Áform sem fram koma í fjármálaáætluninni um að færa gistipjónustu og aðra ferðapjónustu tengda starfsemi, úr neðra (11%) skattþrepi í almennt þrep (nú 24%) eru ekki til þess fallin að bæta samkeppnishæfni ferðapjónustu, m.a. í ljósi þess að gistipjónusta ber víðast hvar mun lægri virðisaukaskatt, auk þess sem tímasetning þessarar aðgerðar orkar tvímælis þegar horft er til þess hve hátt gengi íslensku krónunnar er um þessar mundir.

Umfjöllun um rannsóknir á sviði ferðapjónustu er fremur rýr og hugmyndir um aðgerðir sem boðaðar eru til að ná fram settu markmiði verða að teljast óskýrar. Í kaflanum um fjármál ríkissjóðs kemur fram að auk fyrrnefndrar breytingar á virðisaukaskatti gistipjónustu verði aðrir valkostir í gjaldtöku á ferðamenn áfram til skoðunar. Afar mikilvægt er að ákvarðanir á þessu sviði verði vel undirbyggðar og til þess þarf að efla mjög rannsóknir.

Á bls. 66 í áætluninni er umfjöllun um framlög til uppbyggingar á ferðamannastöðum. Áformað er að 400 m.kr. verði fluttar af Framkvæmdasjóði ferðamannastaða yfir á umhverfismál til að hefja framkvæmd landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Einnig er í áætluninni gert ráð fyrir að framkvæmdir annars vegar við gestastofu á Kirkjubæjarklaustri og hins vegar framkvæmdir við stækkun gestastofu, snyrtinga og bílastæða á Hakinu, Þingvöllum ljúki. Umfang þeirra framkvæmda nemur samtals um 1,5 ma.kr., en þar af gert ráð fyrir 500 m.kr. á árinu 2018 og 200 m.kr. á árinu 2019.

Sambandið vísar til umsagnar um frumvarp um breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða varðandi sína framtíðarsýn á skipulag uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum. Þungamiðjan í fjármögnun ætti að álitu sambandsins að flytjast frá Framkvæmdasjóði ferðamannastaða yfir á landsáætlun en mikilvægt er þó að viðhalda hæfilegri stærð á framkvæmdasjóðnum til að fjármagna uppbyggingu lítilla og meðalstórra



verkefna á vegum sveitarfélaga og einkaaðila. Jafnframt kallar sambandið eftir því að skerðing á framlögum til uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum, sem ákveðin var við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2017, verði afturkölluð. Loks minnir sambandið á að huga þarf að uppbyggingu annarra innviða sem tengjast ferðaþjónustu, ekki síst samgöngumannvirkjum.

Sambandið leggur sem fyrr áherslu á að sveitarfélögum verði tryggðar auknar tekjur til að mæta útgjöldum vegna ferðaþjónustu og vísar í því sambandi á kröfur um að tekjur af gistináttaskatti renni til sveitarfélaga með sama hætti og þekkest víða um lönd.

15. Orkumál

Sambandið saknar þess að sjá hvergi í kaflanum minnst á þörf fyrir að móta skýrari stefnu og lagaumhverfi um vindorkuver. Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur raunar skipað starfshóp til að greina lagaumhverfi fyrir vindorkuver og telur sambandið mikilvægt að vinnu starfshópsins ljúki sem fyrst.

Að beiðni sambandsins, Samtaka orkusveitarfélaga og Samorku hefur einnig verið unnið að því í innanríkisráðuneytinu að greina leiðir til þess að tryggja sveitarfélögum sanngjarnar tekjur af orkumannvirkjum. Mikilvægt er að unnið verði að frekari endurskoðun á því fyrirkomulagi sem nú gildir um þessa skattlagningu, þannig að tekjur nærsamfélagsins af þessari starfsemi aukist. Náist góður árangur í þeirri vinnu ætti það að geta stuðlað að betri sátt um raforkuvinnslu og flutning raforku hér á landi. Þessi sjónarmið hafa fengið jákvæðar undirtektir af hálfu orkufyrirtækja og er mikilvægt að þessari vinnu verði hraðað.

17. Umhverfismál

Athygli vekur að engin umfjöllun er í kaflanum um fráveitumál. Sveitarfélögin hafa alltof lengi beðið eftir því að vinnu við endurskoðun reglugerðar um fráveitur og skólp verði lokið. 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 fráveitumannvirkja. Mikilvægt er að viðræður hefjist milli ríkis og sveitarfélaga um þessa uppbyggingu, sem er ekki síst knýjandi vegna fjölgunar erlendra ferðamanna.

Engin umfjöllun er heldur í kaflanum um uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum og fjármögnun framkvæmda en um það vísast til umfjöllunar um 14. kafla. Að áliti sambandsins er mikilvægt að ná góðri tengingu á milli landsáætlunar og vinnu við gerð náttúruminjaskrár, enda blasir við að aukinn ferðamannastraumur kallar víða á friðlýsingu náttúruperlna. Í því ljósi er það ekki endilega nógu metnaðarfullt markmið, sem fram kemur í töflu á bls. 247, að tíu náttúruverndarsvæði verði friðlýst fyrir árslok 2022.

Varðandi úrgangsmál vill sambandið vekja athygli á því að stjórn sambandsins samþykkti á sl. ári áherslur í úrgangsmálum. Þar er lögð mikil áhersla á að efla



samstarf milli ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum og bæta tölfraeðiupplýsingar í málaflokknum. Kallað er eftir því að vandað verði til stefnumótunar ríkisins í málaflokknum. Við gerð tillagna um stefnu stjórnvalda í úrgangsmálum skuli leggja mat á hvort tillögur hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á nýtingu innviða til úrgangsmeðhöndlunar og hvort þær kalli á nýjar fjárfestingar í innviðum.

Enginn kostnaður er tilgreindur í kaflanum, sem er verulega aðfinnsluvert.

18. Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál

Sambandið tekur undir að meginmarkmið ríkisins sé að auðvelda öllum landsmönnum að njóta menningar og lista, jafna aðstöðu menningar- og listastarfsemi í landinu, stuðla að verndun menningar- og náttúruminja fyrir komandi kynslóðir og tryggja jafnvægi verndunar og aðgengis fyrir almenning að menningararfinum.

Sambandið leggur áherslu á að þeir menningar- og uppbyggingarsjóðir sem helst styðja við söfn og menningarstofnanir á landsbyggðinni verði eflidir með auknum fjárveitingum úr ríkissjóði. Sveitarfélögin reka víða áhugaverð söfn og sýningasetur vítt og breitt um landið. Til þess að stuðla að eflingu þeirra þarf að veita auknu fjármagni í safnasjóð, en hann hefur það hlutverk að efla starfsemi safna. Með auknum straumi erlendra ferðamanna um landið eykst þörf á margvíslegri menningartengdri ferðaþjónustu og afþreyingu fyrir ferðamenn. Eins og fram kemur í fjármálastefnunni og fjármálaáætluninni er meginhluti menningarstarfs í landinu í höndum einstaklinga og samtaka þeirra. Ríkið styður best við þessa starfsemi með auknum fjárframlögum til uppbyggingarsjóða á landsbyggðinni, sem eru hluti sóknaráætlana landshluta.

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 myndarlega undir hlutverki sínu í verndun og miðlun menningararfsins.

20. Framhaldsskólastig

Sambandið bendir á að þær áskoranir sem lýst er í kaflanum eiga margar einnig við um leikskóla og grunnskóla. Má þar m.a. nefna yfirvofandi kennaraskort og þörf fyrir markvissari stefnu um kennaramenntun.

Á bls. 266 í fjármálaáætlun segir:

Allir framhaldsskólar landsins hafa nú tekið upp stúdentsprófsbrautir sem gera nemendum kleift að ljúka stúdentsprófi á þremur árum. Eftir þessa breytingu er heildarnámstími í grunn- og framhaldsskóla til stúdentsprófs samtals 13 ár sem er einu ári lengri námstími en meðaltal ríkja innan OECD. Samkvæmt niðurstöðum skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá 2015, *Efnahagsleg áhrif af styttingu framhaldsnáms*, er gert ráð fyrir að landsframleiðsla aukist um 14–17 ma.kr. og skili ríkissjóði samtals 5–7 ma.kr. í auknum skatttekjum á 4–5 árum,



Sambandið leggur áherslu á að skoða þarf allt nám fram að lokum framhaldsskóla í heildarsamhengi og telur sambandið tækifæri vera til þess að stytta stytta heildarnámstíma til loka framhaldsskóla um eitt ár til viðbótar við þá styttingu sem þegar er orðin. Um þessar breytingar þarf að ná samstöðu meðal stjórnvalda og innan skólasamfélagsins.

Ljóst er að setja þarf aukið fjármagn í sérfræðipjónustu og stuðning við nemendur í framhaldsskólum og auka með því samfellu milli grunnskóla og framhaldsskóla. Stoðþjónusta í framhaldsskólum þarf að lúta að mun víðtækari stuðningi við nemendur en skimun fyrir brotthvarfi eða kennslu nemenda með sérþarfir á aðgreindum starfsbrautum og ætti hún að taka mið af framkvæmd sérfræðipjónustu sveitarfélaga.

Einnig væri ástæða til að styðja betur við þróun fjarkennslu til að jafna aðgengi nemenda til náms.

Í kaflanum er stuttlega vikið að samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms og jöfnun á aðstöðumun nemenda á því sviði. Sambandið minnir á að viðræður um endurskoðun á því samkomulagi þurfa að hefjast fyrir lok þessa árs. Í því samhengi verður m.a. horft til þess hvaða áhrif stofnun nýs framhaldsskóla með áherslu á tónlist mun hafa á aðra tónlistarskóla.

21. Háskólastig

Í fjármálaáætlun er eitt þriggja markmiða kaflans um háskólastigið að bæta nýliðun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Fjölga á nemendum í kennaranámi og draga úr brotthvarfi úr námi. Endurskoða á lög um menntun og ráðningu nr. 87/2008 í þessu samhengi auk reglugerðar um inntak kennaramenntunar. Þá er einnig tilgreint í fjármálaáætlun að til standi að endurskoða lög um LÍN, taka m.a. upp námsstyrkjakerfi að norrænni fyrirmynd, og miða við fulla framfærslu.

Sambandið tekur eindregið undir áherslur um að efla kennaramenntun, með skóla fyrir alla á öllum skólastigum að leiðarljósi. Markmiðið þarf að vera að tryggja að kennarar verði sem best undirbúnir fyrir störf á vettvangi. Þýðingarmikið er jafnframt í þessu samhengi að endurskoða reglur um gildissvið leyfisbréfa kennara.

Í nýlegri skýrslu fagráðs um símenntun og starfsþróun kennara til mennta- og menningarmálaráðherra er lögð áhersla á að kennsla sé starfsævilöng menntun. Því er mikilvægt að háskólarnir fái jafnframt skilgreint hlutverk við að sinna þeim þætti í menntun kennara og að til þess verði veitt fjármunum úr ríkissjóði. Í því samhengi minnir sambandið á að framlög ríkisins til símenntunar (Endumenntunarsjóðs grunnskóla) hafa rýrnað mikið að raungildi frá yfirfærslu grunnskólans árið 1996, en verkefnið er skilgreint verkefni ríkisins.

Í fjármálaáætlun kemur fram að endurskoða eigi reglur LÍN með áherslu á samfélagslegt hlutverk sjóðsins. Sambandið leggur áherslu á að nýta þá



endurskoðun til þess að koma inn hvötum til fjölgunar kennaranemum. Þannig mætti skoða að styrkja sérstaklega (að norskri fyrirmynd) nýútskrifaða kennara sem flytja út á land til staða þar sem kennaraskortur er tilfinnanlegur, setjast þar að og hefja sinn starfsferil. Í þessu samhengi þarf jafnframt að skoða möguleika á skattalegum ívilnunum fyrir nýja kennara svo markmið fjármálaáætlunar um fjölgun þeirra nái frekar fram að ganga.

22. Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála

Undir þetta málefnasvið heyra þau skólastig sem sveitarfélögin annast, þ.e. leikskóla- og grunnskólastig. Tilgreint er réttilega í umfjölluninni að ríkið leggi grunnskólum til námsgögn sem, skv. tímabundnu samkomulagi um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga frá 2011, er þó sett á forræði sveitarfélaga. Rétt er að halda því til haga að endurmenntun grunnskólakennara, sem heyrir einnig undir verkum ríkisins, skv. grunnskólalögum, er hluti af sama samkomulagi. Sambandið tekur í meginatriðum undir þær áherslur sem settar eru fram í fjármálaáætluninni en vísar jafnframt til umfjöllunar í kafla 21 um eflingu kennaramenntunar og kafla 20 um sérfræðipjónustu í framhaldsskólum.

Á bls. 281 í fjármálaáætlun er vikið að niðurstöðum úr úttekt Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og greint frá þeim forgangsaðgerðum sem þar koma fram. Sambandið væntir mikils af frekari vinnu sem nú er að hefjast á grundvelli úttektarinnar. Sambandið leggur m.a. þunga áherslu á að unnið verði markvisst að því að fækka gráum svæðum á sviði skólamála og velferðarþjónustu.

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. Langur biðtími nemenda í þörf fyrir greiningar og sérfræðipjónustu heilbrigðisstofnana/-stétta stríðir gegn réttindum barna. Sambandið fagnar í því sambandi áformum um að efla göngudeild Barna- og unglingageðdeildar (BUGL), sem frá er skýrt í kaflanum málefnasvið 23 Sjúkrahúsþjónusta.

Fjöldi nemenda sem njóta sérfræðipjónustu og stuðnings hefur vaxið jafnt og þétt frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga. Greina þarf þennan kostnað og þróun m.a. með mat á árangri skólastefnunnar í huga. Jákvætt er að samþykkt hefur verið stefna um geðheilbrigðismál og væntir sambandið þess að aðgerðir á grundvelli henni verði fjármagnaðar.

23.-25. Heilbrigðis- og endurhæfingarþjónusta

Sambandið leggur áherslu á að allir landsmenn njóti greiðs aðgangs að heilsugæslu og tekur undir markmið um að heilsugæslan sé örugg, vel mönnuð, geti sinnt þörfum fjölmenningsfélags og sé fyrsti viðkomustaður og samhæfingaraðili heilbrigðisþjónustu. Boðið verði upp á heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. fjarheilbrigðisþjónustu, með hagnýtingu nýrrar samskiptatækni í öllum



heilbrigðisumdæmum eigi síðar en á árinu 2019. Sett verði á laggirnar þverfagleg teymi á heilsugæslustöðvum í öllum heilbrigðisumdæmum fyrir árslok 2019.

Meðal áskorana á þessu málefnasviði sem nefndar eru í fjármálaáætluninni eru óskýr skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga sem geta dregið úr skilvirkni þjónustunnar og hagkvæmni í nýtingu fjár. Taka má undir þetta álit. Afar mikilvægt er að ríki og sveitarfélög geti t.d. deilt ábata af því þegar hægt er að finna ódýrari lausn en hjúkrunarrými á spítala, t.d. fyrir fólk í öndunarfélum og aðra langveika sjúklinga, þannig að fjármunir fylgi sjúklingum til sveitarfélaga sem taka að sér umönnun slíkra sjúklinga. Með slíkri samvinnu skapast tækifæri til að vinna á svonefndum fráflæðisvanda frá sjúkrahúsum.

Einnig þarf að tryggja að fjármagn vegna hjúkrunar eða heilbrigðisumönnunar skili sér inn í NPA-samninga. Á meðan tregða er til þess af hálfu ríkisins mun áfram ganga hægt að innleiða þetta þjónustuform.

Hagræðing í heilbrigðiskerfinu hefur á undanförunum árum valdið árekstrum milli ríkis og sveitarfélaga. Sveitarfélögin reka um 20 hjúkrunarheimili á daggjöldum frá ríkinu samkvæmt samningum. Rammasamningur milli hjúkrunarheimila og ríkisins var gerður í fyrra sem fól m.a. í sér nokkra hækkun daggjalda. Engu að síður eru mörg sveitarfélög að greiða með þessum rekstri.

Mikilvægt er að tekið verði með heildstæðum hætti á þessum málum þannig að skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga verði skýr. Vert er að nefna í því samhengi að velferðarráðuneytið og Sjúkratryggingar Íslands hafa sýnt mikinn ósveigjanleika gagnvart óskum rekstraraðila hjúkrunarheimila um að fá undanþágur frá kröfulýsingu skv. nýja rammasamningnum. Stefnir í fjölda kærumála á hendur ríkinu ef ekki verður fundin lausn á málinu.

Mikil þörf er fyrir hjúkrunarheimili og því ber að fagna áformum um byggingu þriggja nýrra heimila á næstu fimm árum. Í ljósi breyttrar aldurssamsetningar þjóðarinnar má hins vegar efast um að nóg sé að gert.

Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2014-2018 er tillaga um að sjúkraflutningar færast frá ríki til sveitarfélaga. Sambandið saknar þess að ekki er að finna í áætluninni áform um að kanna kosti og galla slíkrar verkaskiptabreytingar. Að álit sambandsins væri með því hægt að efla starfsemi slökkviliða og auka um leið öryggi almennings víða um land.

27. Örorða og málefni fatlaðs fólks

Eins og kunnugt er liggjur fyrir Alþingi frumvarp til nýrra laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Verði frumvarpið að lögum ættu línur að verða töluvert skýrari um ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga, m.a. varðandi ábyrgð á þjónustu við fólk sem er eldra en 67 ára og glímir við fötlun. Einnig má nefna ábyrgð á fjármögnun lengdrar viðveru fatlaðra skólubarna og þannig mætti áfram telja.



Stöðnun hefur ríkt í uppbyggingu búsetukjarna fyrir fatlað fólk þar sem ekki hefur verið hægt að fjármagna nýframkvæmdir. Veiting stofnframlaga, á grundvelli laga um almennar íbúðir, hjálpa til við fjármögnunarpáttinn en leysir hann þó ekki til hlítar þegar um er að ræða mjög sértæk úrræði sem fara langt umfram kostnaðarviðmið laganna.

Endurmat á faglegum og fjárhagslegum forsendum yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk leiddi í ljós að ýmsum verkefnum er ólokið í málaflokknum. Má þar m.a. nefna að ýmis búsetuúrræði sem eitt sinn þóttu ásættanleg fullnægja á engan hátt þeim kröfum sem gerðar eru í málaflokknum í dag. Mikilvægt er að góð samvinna takist milli ríkis og sveitarfélaga um að leysa slík mál sem fyrst en til þess mun þurfa nýja fjármuni inn í málaflokkinn.

29. Fjölskyldumál

Samband íslenskra sveitarfélaga er í meginatriðum sammála þeim áherslum sem fram koma í kaflanum. Mikilvægt er að meðferðarúrræði verði sem fyrst starfhæft fyrir börn með fjölþættan vanda. Vert er hins vegar að árétta að það leysir lítinn vanda að sveitarfélög skipi málstjóra eða samhæfingaraðila ef stofnanir ríkisins halda áfram að firra sig ábyrgð á því að leysa vandamál þessa tiltölulega fámenna en erfiða hóps. Sambandið hefur margítrekað mikilvægi nýrrar nálgunar í þessu sambandi og lagt áherslu á þörf fyrir samstarf stofnana ríkis og sveitarfélaga um málefni þessara einstaklinga.

Þá tekur sambandið undir markmið um málefni flóttamanna og hælisleitenda og aukið samstarf milli þjónustuaðila á þeim vettvangi. Að undanfögnu hefur sambandið m.a. lagt áherslu á að sett verði skýrari stefna um skólagöngu barna hælisleitenda og hefur tekist gott samstarf um það verkefni.

Eitt af því sem ekki er búið að leysa á fullnægjandi hátt er fyrirkomulag þjónustu við hælisleitendur á meðan umsóknir þeirra um hæli bíða afgreiðslu og eftir að þeir fá dvalarleyfi. Hælisleitendur, sem búa á móttökumiðstöðvum sem Útlendingastofnun rekur í Reykjavík, Hafnarfirði og í Reykjanesbæ, missa oftast húsnæði og framfærslueyri um leið og þeir fá dvalarleyfi og er vísað á þjónustu sveitarfélaga án þess að það liggi fyrir samningar milli ríkis og sveitarfélaga um að sveitarfélög eigi að þjónusta fólkið og án samráðs við viðkomandi sveitarfélag. Húsnæðismál þessa fólks er eitt alvarlegasta vandamálið því það hefur hvorki forsendur til að fá húsnæði á almennum leigumarkaði né í félagslega húsnæðiskerfinu þar sem eru langir biðlistar. Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu fyrir þennan hóp sem Velferðarráðuneytið gaf út í maí 2014, eru ófullnægjandi, bæði hvað varðar inntak þeirra og framkvæmd. Á grundvelli reglnanna eru ákveðnir kostnaðarliðir sveitarfélaga endurgreiddir en í takmarkaðra mæli en á við um kvótaflóttamenn. Það er brýnt að setja nýjar reglur og skilgreina verkferla um samráð og samvinnu á milli Útlendingastofnunar, velferðarráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins og sveitarfélaga.



Áskoranir eru þó ekki einskorðaðar við hælisleitendur og flóttamenn. Í umsögn sambandsins um frumvarp til laga um útlendinga er líka fjallað um grá svæði varðandi EES-borgara. Með lögum nr. 64/2014 var gerð breyting á lögum um útlendinga nr. 96/2002. ESA hafði gert athugasemdir við að orðin „verða ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar“ vantaði í lög um útlendinga. Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 36. gr. gildandi laga er EES- og EFTA-borgara heimilt að koma til landsins og dvelja hér í allt að þrjú mánuði svo lengi sem vera hans verður ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar. Í 5. mgr. 36. gr. sömu laga er að finna reglugerðarheimild ráðherra til að setja frekari fyrirmæli um skilgreiningu hugtaksins ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Þau mál sem koma inn á borð félagsþjónustu sveitarfélaga á grundvelli IV. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 eru flókin úrlausnar og reglulega koma upp vangaveltur um hvernig skuli túlka orðalagið „ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar“. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar varðandi túlkun tilskipunar 2004/38/EB frá 2. júlí 2009. Þar kemur m.a. fram að við mat á því hvort einstaklingur sé talinn ósanngjörn byrði á gistiríkinu verði viðkomandi ríki að framkvæma meðalhöfspróf þar sem líta skal til ákveðinna þriggja atriða við mat á því hvort viðkomandi reynist vera ósanngjörn byrði gagnvart gistiríkinu. Sambandið hefur um langa hríð kallað eftir því að frekari fyrirmæli verði sett í reglugerð um skilgreiningu hugtaksins, nú síðast með bréfi til félags- og húsnæðismálaráðherra dags. 10. desember 2015. Engin teikn eru á lofti um að slík reglugerð sé í vinnslu.

Æskilegt væri að ná samstöðu um þá framtíðarsýn að fæðingarorlof taki til fyrstu 12 mánaða á ævi ungbarna og að frá þeim tíma verði börnum tryggð leikskólavist. Sú greining á faglegum forsendum þess að ná því marki sýnir hins vegar að líklega verður einhver bið á því að slík áform nái fram að ganga. Eins og staðan er í dag er sambandið sammála þeim áherslum sem fram koma í áætluninni um að hækka greiðslur í fæðingarorlofi, m.a. í þeim tilgangi að hærra hlutfall feðra nýti sér fæðingarorlofsrétt sinn að fullu.

30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi

Samband íslenskra sveitarfélaga fer með samningsumboð fyrir sveitarfélög landsins gagnvart fjölmörgum stéttarfélögum og er aðili að hinu sk. Salek-samkomulagi. Sambandið hefur því mikilla hagsmuna að gæta er varðar stöðugleika á vinnumarkaði og nýja og betri nálgun að kjarasamningum. Sambandið tekur því undir áform um að efla embætti Ríkissáttasemjara m.a. með víðtækari sáttamiðlunarþjónustu á vegum þess embættis.

Atvinnuástand hefur batnað mjög með auknum efnahagsumsvifum á undanförunum árum. Atvinnuleysi hefur minnkað til muna og skorti á vinnuafli hefur verið mætt með innflutningi. Hagspá sem fjármálaáætlunin er reist á gerir ráð fyrir að atvinnuleysi aukist á áætlunartímabilinu úr 2,8% 2017 í 4% 2022. Gangi



spáin eftir blasir við lengsta samfellda hagvaxtartímabil sögunnar. Hér er þó ekki á vísan að róa.

Aukin þjónusta við atvinnuleitendur er fagnaðarefni að mati sambandsins. Það styður áform þau sem fram koma í fjármálaáætlun um einstaklingsmiðaða þjónustu fyrir atvinnuleitendur sem verið hafa án atvinnu í níu mánuði eða lengur og fjölgun ráðgjafa við Vinnumálastofnun. Hins vegar gerir sambandið athugasemdir við áform um að stytta atvinnuleysisbótatímabil um 6 mánuði, eða úr 30 í 24 mánuða. Gera má ráð fyrir að þessi stytting hafi í för með sér einhverja fjölgun þeirra sem leita munu til sveitarfélaga eftir fjárhagsaðstoð. Um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er mælt fyrir í lögum nr. 40/1991. Í auknum mæli hafa sveitarfélög veitt fjárhagsaðstoð með skilyrðum um virkni bótaþega og með auknu samstarfi við Vinnumálastofnun. Lagagrundvöllur fyrir slíkri nálgun er hins vegar ekki tryggur. Stjórnarfrumvarp um heimild sveitarfélaga til að skilyrða fjárhagsaðstoð var lagt síðast fram á 144. lgþ. (2014-2015) en náði ekki fram að ganga. Mikilvægt er heimild til skilyrtrar fjárhagsaðstoðar verði ótvíræð og þannig tryggð samfella í veitingu félagslegrar þjónustu milli stjórnsýslustiga.

Í fjármálaáætluninni kemur fram að á árinu 2016 hafi 1.796 einstaklingar hafi fengið örorkumat í fyrsta skipti („nýgengi örorku“), sem er langt umfram meðaltal síðustu tíu ára og svarar til nærfellt helmingss fæðingarárgangs. Þetta er alvarlegt áhyggjuefni ekki síst í ljósi aukinna umsvifa á sviði starfsendurhæfingar.

31. Husnæðisstuðningur

Kaflinn um húsnaðismál er rýr að vöxtum og endurspeglar engan veginn mikilvægi þessa málaflokks, sem kallar á samstilltar aðgerðir af hálfu ríkis og sveitarfélaga.

Á meðal brynna aðgerða á þessu málavæðu er að auka fjárheimildir til stofnframlaga ríkisins á árunum 2018-2022. Fram kemur í áætluninni að til þess að ná markmiði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um fjölgun almennra íbúða þurfi fjármögnun að vera jöfn yfir tímabilið. Á árinu 2017 er um að ræða þrjá milljarða króna en engin fyrirheit hafa verið gefin af hálfu ríkisstjórnarinnar um að framlög verði jafn há á næstu árum.

Vert er að nefna að leiga á íbúðarhúsnaði til ferðamanna hefur aukið spennu á leigumarkaði um allt land. Brynt er að hamla gegn þessari þróun og þá ekki síst með virku skatteftirliti.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Sigurður Á. Snævarr
sviðsstjóri hag- og upplýsingasvið