

Fjárlaganefnd Alþingis,
Alþingi,
Austurvöllur,
150 Reykjavík.

Garðabæ, 7. október 2026
Tilv.: 2610043

1. mál – Fjárlög 2027.

Garðabær hefur farið yfir fyrirbyggjandi frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027, sérstaklega að teknu tilliti til fjármögnunar þeirra verkefna sem sveitarfélögum eru falin samkvæmt lögum nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi er ekki gert ráð fyrir áframhaldandi sérstöku framlagi úr ríkissjóði til sveitarfélaga vegna framkvæmdar laganna. Garðabær getur tekið undir athugasemdir sem komið hafa fram frá öðrum sveitarflögum um fyrirbyggjandi frumvarp.

Sveitarfélög hafa á undanförnum árum byggt upp þjónustur, breytt verklagi og tekið á sig ýmsar varanlegar lögboðnar skyldur á grundvelli farsældarlaganna. Niðurfelling fjárframlags ríkisins breytir ekki þeim skyldum. Áður en ákvörðun verður tekin um að fella framlagið niður, þarf að leggja fyrir heildstætt mat á raunverulegum umframkostnaði sveitarfélaga, þeim ávinningi sem þegar hefur náðst og þeirri fjárförf sem áfram verður til staðar.

1. Lögbundnar skyldur sveitarfélaga skv. farsældarlögum nr. 86/2021.

Lög nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna tóku að megestefnu til gildi 1. janúar 2022. Markmið laganna er að börn og foreldra sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Lögin leggja þannig skyldur bæði á ríki og sveitarfélög og gera ráð fyrir samfelldri þjónustu, þvert á þjónustukerfi. Á sveitarfélögum hvíla m.a. skyldur sem tengjast svæðisbundnum farsældarráðum og samþættingu þjónustu. Þannig skulu öll börn og foreldrar hafa aðgang að tengilið þjónustu í þágu farsældar barns eftir því sem þörf krefur, sbr. 17.gr. laganna. Þegar barn er við nám í leik- eða grunnskóla er tengiliður starfsmaður þess skóla sem barnið sækir. Samkvæmt 20.gr. laganna er jafnframt gert ráð fyrir málstjóra þegar barn hefur þörf fyrir annars eða þriðja stigs þjónustu. Samkvæmt 22.gr. laganna starfar stuðningsteymi að gerð og framkvæmdar stuðningsáætlunar. Um er að ræða lögbundin verkefni sem verða ekki felld niður eða skert einhliða af sveitarfélagi vegna þess að sérstakt ríkisframlag fellur niður.

Framangreint ber að skoða í samhengi við 1.mgr. 7.gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem fram kemur að sveitarfélögum er skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin samkvæmt lögum. Þegar löggjafinn hefur með þessum hætti mælt fyrir um tiltekna þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga, verður fjármögnun hennar að vera hluti af heilstæðu mati á verkaskiptingu og tekjustofnum.



2. Um innleiðingu farsældar í Garðabæ.

Garðabær hefur skipulagt sitt starf út frá því að ríkið myndi veita fjárhagslegan stuðning á meðan umframkostnaður sveitarfélagsins er meiri en fjárhagslegur ávinningur. Skyndileg og einhliða ákvörðun um niðurfellingu á lögbundnu framlagi kemur sér því afar illa fyrir Garðabæ.

Tengiliðir og málstjórar Garðabæjar halda utan um samþættingu þjónustu hjá yfir 300 börnum að beiðni foreldra. Í grunnskólum bæjarins eru um 8% barna með samþætta þjónustu. Garðabær hefur einnig lagt mikla vinnu í fræðslu og þróun verklags og rafræns beiðna- og skráningarkerfis sem tryggir örugga skjalavistun og persónuvernd. Starfsmenn skóla og velferðarsvið hafa þurft að tileinka sér ný vinnubrögð og auknar kröfur samhliða öðrum störfum. Innleiðing farsældarlaga hefur aukið líkur á snemmtækum stuðningi og markvissu samstarfi en það hefur verið áskorun að bregðast snemma við þörfum barna og fjölskyldna á sama tíma og við erum enn með mörg þung mál í skólum, félagsþjónustu og barnavernd. Innleiðing laganna hefur því ekki aðeins falið í sér beinan kostnað heldur hefur álag á starfsfólk sem vinnur með börnum aukist.

Garðabær er enn að fjárfesta í uppbyggingu kerfisins og innleiðingu laganna og hefur ekki notið góðs af þeim fjárhagslega ávinningi sem lögunum er ætlað að skila til lengri tíma. Umframkostnaður sveitarfélagsins vegna laganna er því enn þá hærri en fjárhagslegur ávinningur. Verði fjárframlagi ríkisins hætt gæti sá árangur sem náðst hefur í Garðabæ tapast. Erfiðara yrði að bregðast snemma við þörfum barna og fjölskyldna sem eykur líkur á því að grípa þurfi til kostnaðarsamari úrræða síðar meir. Afleiðingin yrði sú að markmið laganna um bætt lífsgæði barna næðust síður og sá samfélagslegi og fjárhagslegi ávinningur sem vonast er eftir tapist.

3. Sérstök fjármögnun vegna farsældarlaganna.

Við lögfestingu farsældarlaganna var viðurkennt að framkvæmd þeirra myndi hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög. Í bráðabirgðaákvæði XXV við lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga var mælt fyrir um sérstakt árlegt framlag úr ríkissjóði í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til að mæta kostnaði sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna. Fjármögnunin var upphaflega tengd innleiðingartímabili laganna.

Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 86/2021 kom fram að vegna óvissu um kostnað og ávinning til skemmri tíma, væri ráðstöfun fjármuna bundin við innleiðingartímabilið en að því loknu skyldi fara fram endurmat verkefnisins með tilliti til fjárþarfar sveitarfélaga og ávinnings af verkefninu. Garðabær leggur áherslu á að tímabundin útfærsla fjármögnunar fól ekki í sér þá forsendu að kostnaður sveitarfélagi hyrfi sjálfkrafa að innleiðingartímabili loknu, heldur yrði fjárþörfin þá endurmetin.

Árið 2025 var fjármögnunarákvæðið fært í 13.gr. laga nr. 56/2025 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þar segir að við tekjur Jöfnunarsjóðs bætist framlag úr ríkissjóði, eftir atvikum, sem ákveðið sé í fjárlögum ár hvert og ráðstafað til einstakra sveitarfélaga til að mæta kostnaði þeirra vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna. Í 2.mgr. 13.gr. laganna er beinlínis miðað við umframkostnað sveitarfélags af framkvæmd laganna að frádregnum þeim ávinningi sem sveitarfélagið fær af þeim. Garðabær telur framangreint undirbyggja að ákvörðun um fjárhæð framlags eigi að byggjast á efnislegu mati á nettókostnaði sveitarfélaga. Ef umframkostnaður er enn til staðar, þarf að liggja skýrt fyrir á hvaða forsendum ríkið telur rétt að falla frá fjármögnun hans.



4. Mat á kostnaði og ávinningi er ekki fyrirbyggjandi.

Þann 10. júní 2026 birti Ríkisendurskoðun stjórnsýsluúttektina „Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna – Innleiðing og framkvæmd“. Í úttektinni kemur m.a. fram að miðað við núverandi stöðu séu ekki fullnægjandi forsendur fyrir hendi til að ná fram meginmarkmiði farsældarlaganna um samþætta, samfellda og viðeigandi þjónustu fyrir börn og forsjáraðila. Í úttektinni bendir Ríkisendurskoðun jafnframt á annmarka við undirbúning, innleiðingu og framkvæmd laganna.

Fyrir liggur að fjármálaráðuneytið hefur hvorki sett fram þá árangursmælikvarða né framkvæmt það reglulega árangursmat sem ætlað var til að styðjast við þegar að endurmati fjármagnsþarfar kæmi.

Garðabær telur að sú ályktun verði ekki dregin af lokum forlegs innleiðingartímabils, að sérstök fjármögnunarpörf sé þar með fallin niður. Þvert á móti gefa fyrirbyggjandi gögn tilefni til þess að sameiginlegu mati ríkis og sveitarfélaga á kostnaði, ávinningi, stöðu innleiðingar og framtíðarfyrirkomulagi, verði lokið áður en breytingar verði gerðar á fjármögnun.

5. Samráð ríkis og sveitarfélaga. Kostnaðarmat.

Í 11.gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, er mælt fyrir um formlegt og reglubundið samstarf ríkis og sveitarfélaga við mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Ráðherra ber að leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, þar sem m.a. er fjallað um fjármögnun opinberrar þjónustu, tekjur sveitarfélaga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Sömu meginreglu er að finna í XIII. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Samkvæmt 128.gr. laganna skal ríkisstjórn tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mikilvæg stjórnarmálefni sem tengjast stöðu og verkefnum þeirra, m.a. um stjórn fjármála hins opinbera og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Í 129.gr. er enn fremur kveðið á um að sérstakt mat á fjárhagslegum áhrifum stefnumarkandi ákvarðana ríkisins á sveitarfélög og að slíkt mat skuli liggja fyrir áður en ákvörðun er endanlega tekin.

Að mati Garðabæjar er niðurfelling framlags, sem ætlað hefur verið að standa undir umframkostnaði sveitarfélaga vegna lögbundins verkefnis, ákvörðun sem fellur efnislega að þessum samráðs og kostnaðarmatsreglum. Áður en framlagið er fellt niður þarf þannig að liggja fyrir kostnaðarmat og raunverulegt samráð um hvaða fjárhagslegu áhrif breytingin hefur á sveitarfélög og hvernig tryggt verði að þau geti áfram sinnt lögbundnum skyldum sínum.

6. Fjármagn þarf að fylgja lögbundnum verkefnum.

Garðabær tekur undir þau sjónarmið sem fram hafa komið í innsendum erindum um frumvarpið þar sem minnt er á mikilvægi þess að nægt fjármagn fylgi verkefnum sem sett eru í hendur sveitarfélaga, en fyrir liggur að innleiðingu farsældarlaganna er ekki lokið. Bent hefur verið á að sveitarfélög hafi byggt upp þjónustu og tekið á sig lögbundnar skyldur skv. lögnum, en tryggja þurfi stöðuleika og samfellu í þjónustunni.

Niðurfelling ríkisframlags felur ekki í sér að kostnaður við verkefnið hverfi. Að óbreyttum lögbundnum skyldum færast kostnaðurinn þess í stað yfir á almenna tekjustofna sveitarfélagsins. Slík tilfærsla getur þrengt að annarri lögbundinni þjónustu, fjárfestingu í innviðum og svigrúmi sveitarfélaga við að halda aftur af gjaldskrárhækkunum, eins og boðað hefur verið.



GARÐABÆR

www.gardabaer.is

Garðabær telur brýnt að ríki og sveitarfélög sameinist um aðhald í opinberum fjármálum og styðji við aðgerðir sem stuðla að verðstöðugleika. Slíkt samstarf verður hins vegar að byggjast á skýrri verkaskiptingu og því að aðhald hjá ríkinu sé ekki náð fram með einhliða kostnaðartilfærslu yfir á sveitarfélög.

7. Almennar athugasemdir.

Garðabær leggur til að fyrirbyggjandi frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027 taki breytingum í meðförum fjárlaganefndar, þannig að áfram verði gert fyrir framlagi úr ríkissjóði til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í samræmi við ákvæði 13.gr. laga nr. 56/2025, til að mæta umframkostnaði sveitarfélaga vegna framkvæmdar laga nr. 86/2021.

Telur Garðabær brýnt að áframhaldandi fjármögnun verði tryggð, a.m.k. þar til heildstæðu og sameiginlegu mati ríkis og sveitarfélaga verði lokið. Í slíku mati verði litið til (1) raunverulegs kostnaðar sveitarfélaga af framkvæmd laganna, (2) þess fjárhagslega ávinnings sem náðst hefur, (3) stöðu innleiðingar og þeirra verkefna sem er er ólokið og (4) varanlegrar fjárþarfar sveitarfélaga vegna þeirra lögbundnu skyldna sem á sveitarfélögum hvíla.

Garðabær telur framangreint samstarf samræmast forsendum farsældarlaganna, 13.gr. laga nr. 56/2025 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og mats á fjárhagslegum áhrifum ákvarðana ríkisins á sveitarfélög. Jafnframt yrði slík vinna til þess fallin að tryggja stöðugleika og samfellu í þjónustu við börn og fjölskyldur og verja þann árangur sem þegar hefur náðst við uppbyggingu samþættrar þjónustu.

Garðabær áskilur sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum sveitarfélagsins á framfæri við virðulega fjárlaganefnd.

Virðingarfyllt,
f.h. Garðabæjar;

Almar Guðmundsson,
bæjarstjóri

Sent í umsagnargátt Alþingis