



## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Nefndasvið Alþingis

**Sendandi:** Reykjavíkurborg

### ***Umsögn um tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2024–2028***

Með tölvubréfi, dags. 29. september 2023, óskar umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Reykjavíkurborgar um [tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2024–2028, 182. mál.](#)

Í tillögunni er sett fram sú framtíðarsýn að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn verði í jafnvægi við umhverfið. Tvö meginmarkmið áætlana innviðaráðuneytisins eru annars vegar að innviðir mæti þörfum samfélagsins og hins vegar sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt. Til að takast á við þær áskoranir sem blasa við á sviði sveitarstjórnarmála verði unnið að eftirfarandi sjö lykilviðfangsefnum:

- Öflug, sjálfbær sveitarfélög.
- Búsetufrelsi – áhersla á sambærilega þjónustu og búsetuskilyrði óháð búsetu.
- Fjölbreyttara atvinnulíf með áherslu á fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.
- Átak í stafrænni umbreytingu.
- Markvissari verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.
- Aukinn árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála.
- Virkara lýðræði – aukin þátttaka í sveitarstjórnarkosningum og íbúalýðræði.

Efling sveitarstjórnarstigsins almennt og jafnréttissjónarmið verði tengd við úrlausn þessara áskorana.

Í tillögunni eru skilgreindar margvíslegar áherslur við hvert markmið um sig, sem geta ýmist leitt til beinna og skilgreindra aðgerða eða til samþættingar við aðgerðir í öðrum opinberum áætlunum til að markmiðum áætlunarinnar verði náð.

Auk framangreindra markmiða er lögð fram aðgerðaráætlun til fimm ára til að tryggja framgang markmiða stefnumótandi áætlunar fyrir sveitarstjórnarstigið.

Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2024–2028.

I.

Undir lið 1. eru tillagðar hinar ýmsu aðgerðir sem snúa að sjálfbærri þróun sveitarfélaga, endurskoðun sveitarstjórnarlaga, endurskoðun tekjustofna, endurskoðun fjármálainnviða, endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, ferli kostnaðarmats, markvissari árangri á sviði umhverfis- og loftslagsmála, aukinni lýðræðisþátttöku, stofnun fagteymis vegna kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni og þróun mælaborðs um jafnrétti.

Að mati Reykjavíkurborgar felst lykillinn að því að tryggja sjálfbærni sveitarfélaga í endurskoðun á tekjugrunn þeirra og þá sérstaklega reglubundinna tekna þannig að tryggja megi að lögbundin verkefni sveitarfélaga séu ávallt fjármögnuð sem misbrestur hefur verið á. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að á undanförunum árum hafa þjónustuskyldur sveitarfélaga verið verulega auknar með lögum og reglugerðum án þess að kostnaðarmeta áhrif aukinna skyldna og tryggja sveitarfélögunum nægilegar tekjur til að mæta kostnaðaraukning þeirri er felst í auknum skyldum. Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ber að meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum stefnumarkandi ákvörðunum á sveitarfélög ef fyrirsjáanlegt er að þau muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Að mati Reykjavíkurborgar hefur ekki verið fylgt tilvitnuðu ákvæði við setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla er leggja auknar skyldur á herðar sveitarfélaga.

Að mati Reykjavíkurborgar er það helst tvennt sem ógnar fjárhagslegum stöðugleika sveitarfélaga. Annars vegar mikill útgjaldavöxtur, einkum tengdur auknum skyldum gagnvart þjónustu við fatlað fólk. Hins vegar of litlar fjárfestingar sveitarfélaga miðað við ætlaða fjárfestingarþörf. Fyrri atriðið tengist sívaxandi kröfum í lögum og reglugerðum til sveitarfélaga um aukna þjónustu þeirra án þess að fjármagn fylgi með. Seinna atriðið tengist bæði aukinni varfærni í fjármálastjórn sveitarfélaga og gildandi viðmiðum um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga samkvæmt 64. gr. sveitarstjórnarlaga. Of litlar fjárfestingar sveitarfélaga geta þannig ógnað sjálfbærni sveitarfélaga til lengri tíma. Í þessu samhengi ber að nota vel ígrundaðar tölulegar greiningar í sem byggja á bestu þekkingu á líklegri þróun málaflokka, meta reglubundið og fylgjast vel með þróun í kostnaði m.a. vegna samfélags- og/eða lagabreytinga, kjarasamninga og annarra mikilvægara áhrifaþátta, hafa innbyggð og nýta endurskoðunarákvæði í samningum og hafa skýrar leikreglur ef kostnaður þróast á annan hátt en spáð var.

Reykjavíkurborg bendir á í þessu samhengi hversu mikilvægt er að hraðað verði heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, þ.m.t. endurskoðun á málaflokki fatlaðra, Jöfnunarsjóði o.fl. sem tryggja fjármögnun þeirra á lögbundnum verkefnum og endurskoðun á þóknunum til ríkisins vegna innheimtu útsvars og fasteignamats. Ennfremur verður að hraða endurskoðun á daggjöldum vegna hjúkrunarheimila sem tryggja þeim sjálfbæran rekstur.

Hlutverk sveitarfélaganna er fyrst og fremst að veita almenningi ákveðna þjónustu sem oftast er ekki er skilgreind í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem eru á forræði Alþingis og ráðherra. Sveitarfélögin eru aðallega fjármögnuð með lögbundnum tekjustofnum, einkum útsvari. Aðaláhættan í rekstri sveitarfélaga felst því þegar þeim eru lagðar á herðar meiri skyldur en þau geta fjármagnað með tilætluðum tekjustofnum. Fyrirkomulagið á Íslandi er að þessu leyti óvenjulegt í alþjóðlegum samanburði OECD, þ.e. að fjármögnun sveitarfélaga á lögbundnum skyldum þeirra sé jafn ótrygg. Sem dæmi má nefna flutning á rekstri grunnskólanna til sveitarfélaga árið 1996 og málaflokk fatlaðs fólks sem var fluttur til sveitarfélaga árið 2011. Þar átti hækkun útsvars að tryggja fulla fjármögnun sveitarfélaga við að veita þjónustu til fatlaðra einstaklinga. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslunni heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir. Hallinn hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin einkum fyrir tilstilli aukinna krafna um þjónustu sem byggja á reglugerðum og nýjum túlkunum ráðuneytisins á skyldum sveitarfélaga og nú síðast með lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir en með þeim lögum var m.a. notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) lögfest á Íslandi. Tryggja verður fulla fjármögnun á þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk, þ.m.t. NPA stuðning.

Reykjavíkurborg styður tillögur um aukna lýðræðisþátttöku sem er í anda lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar sem miðar að því að efla lýðræðislega þátttöku borgarbúa og formgera enn frekar möguleika íbúa til þess að hafa áhrif á málefni. Einnig styður Reykjavíkurborg tillögur um stofnun fagteymis vegna kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni til að vernda kjörna aðal-

og varafulltrúa í sveitarstjórnnum. Einnig er stutt við bakið á þróun mælaborðs yfir tölfræði á sviði jafnréttismála sem er í takt við aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar í jafnréttis- og mannréttindamálum 2023-2026.

## II.

Þá eru í tillögu að þingsályktun alls tilgreindar átta aðgerðir sem snúa að búsetufrelsi, lágmarkspjónustu sveitarfélaga, þróun þjónustu sveitarfélaga, fjölmenningu í starfslíði sveitarfélaganna, þróun þjónustu við fatlað fólk, stafræn umbreyting, ábyrgðarskipting og samfellda þjónustu og vellíðan ungra barna og barnafjölskyldna.

Að mati Reykjavíkurborgar þarf að líta til stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar og fjárstjórnarvalds sveitarfélaga, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, þannig að áhersla verði fremur á rammalöggjöf sem veiti sveitarfélögum svigrúm til að skilgreina sjálf þjónustustig. Á það sérstaklega við varðandi fyriráætlanir um að skilgreina lágmarkspjónustu. Reykjavíkurborg telur ljóst að verði tiltekinn lágmarksréttur og ákveðinn grunnþjónusta útfærð sem réttindi í lögum þá kann það að takmarka verulega möguleika sveitarfélaga á að bregðast við, t.d. með aðlögun á þjónustu gagnvart breyttu fjárhagslegu landslagi. Á hinn bóginn sé ætlunin að lögfesta sérstakan lágmarksrétt til þjónustu þá þarf að kostnaðargreina slíka tillögu áður en slík lögfesting og tryggja sveitarfélögum fjármögnun fyrir þeirri þjónustu áður en hún kemur til framkvæmda. Tekið er undir nauðsyn þess að endurskoða regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en hlutlæg sjónarmið þurfa jafnframt að ráða för.

Varðandi þróun þjónustu við fatlað fólk þá er rétt að ítreka að fyrirkomulag fjármögnunar málaflokksins er lítið tengt við raunverulegan kostnað af því að veita þjónustuna. Fjárhagsleg áhrif þess eru neikvæð og í tilviki Reykjavíkurborgar afar neikvæð. Framangreint leiðir af því að Jöfnunarsjóður hefur yfir takmörkuðu fjármagni að ráða sem ræðst af þróun útsvarsstofns, þ.e. ákveðið hlutfall af því sem útsvari sem innheimt er á ári hverju. Fjármunum þessum er í meginatriðum skipt milli sveitarfélaga/þjónustusvæða eftir þjónustuþyngd. Þróun á útsvarsstofni á ekkert sérstaklega skylt við þróun á greiningum á þjónustuþegum. Þar við bætast auknar kröfur til þjónustu án fjármögnunar, eins og áður hefur verið rakið. Í raun er reynslan af flutningi grunnskólans hliðstæð þessu, a.m.k. hvað Reykjavíkurborg varðar sem ekki fær almenn jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskólans.

Í tillögunni er vikið að lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að eigi lögfesting samningsins fram að ganga þá er forsenda þess sú að fyrir liggja ítarlegt kostnaðarmat og greining á auknum skyldum sveitarfélaga sem hugsanlega kunna að leiða af lögfestingu hans og að íslenska ríkið muni fjármagna þann kostnaðarauka.

Í tillögunni er á málguð yfirfæra þjónustu við aldraða til sveitarfélaga frá íslenska ríkinu. Í grunninn er Reykjavíkurborg sammála þeirri nálgun. Hins vegar eru gerðar athugasemdir við það á þessu stigi þar sem enn er óútkljáð fjármögnun málaflokks fatlaðra og eru sveitarfélög engan veginn í stakk búin til þess að taka að sér þann málaflökk.

Eitt meginmarkmið stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga er búsetufrelsi. Samkvæmt könnunum sér stór hluti ungs fólks fyrir sér að setjast að á höfuðborgarsvæðinu og það er sameiginlegt verkefni ríkis og sveitarfélaga að tryggja að á höfuðborgarsvæðinu verði fjölbreytt úrval búsetukosta þ.m.t óhagnaðardrifið leiguhúsnæði, svo að ungt fólk óháð félagslegri stöðu hafi raunverulega það val um búsetu.

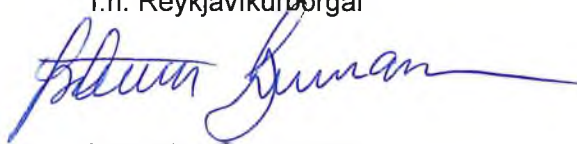
Varðandi heildstæða stefnumörkun um stafræna umbreytingu sveitarfélaga er bent á að Reykjavíkurborg hefur verið leiðandi í þeirri þróun síðustu ár á sveitarstjórnarstiginu sem felst í því að aðlaga þjónustu borgarinnar að stafrænum lausnum. Þá hefur Reykjavíkurborg þróað

sína útgáfu af þjónustukönnunum enda felst ákveðin sérstaða í þjónustu borgarinnar í krafti stærðar sinnar.

Reykjavíkurborg styður verkefni um vellíðan ungra barna og barnafjölskyldna enda er það í samræmi við mótun heildstæðrar stefnu og aðgerðaráætlunar Reykjavíkurborgar um umhverfi og aðstæður barna á aldrinum 0-6 ára í Reykjavík. Í gildandi samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar segir að skipuleggja eigi borgina út frá hagsmunum barna og barnafjölskyldna. Ráðist verði í heildstæða stefnumótun um umhverfi og aðstæður barna á aldrinum 0-6 ára í samstarfi við fjölskyldur, börn, ríkið, sveitarfélög, fagfólk, hagsmunaaðila og atvinnulífið.

Reykjavíkurborg ítrekar mikilvægi þess að eiga fulltrúa í viðeigandi starfshópum í krafti stærðar sinnar og leiðtogahlutverks á landsvísu.

Virðingarfyllt,  
f.h. Reykjavíkurborgar



Þorsteinn Gunnarsson  
borgarritari