



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 26. maí 2016

1605108SA GB
Málalykill: 01.32

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2017-2021, 740. mál á 145. lgb.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 10. maí sl., þar sem óskað var eftir umsögnum um ofangreint mál. Þar sem um er að ræða umfangsmikið mál, jafnframt því að mörg önnur þingmál bárust til umsagnar á sama tíma, reyndist ekki unnt að ljúka gerð umsagnar innan upphaflegs frests.

Almennt um tillöguna

Það er fagnaðarefni að fá til umsagnar tillögu um fyrstu fjármálaáætlun sem unnin er á grundvelli laga um opinber fjármál. Jafnframt er ánægjulegt að sjá að tillagan er í meginatriðum vel unnin og gefur hún nokkuð heildstætt yfirlit yfir umsvif ríkisins, skipt eftir málefnasviðum. Áætlunin er þannig mikilvægt skref í því að treysta umgjörð opinberra fjármála og innleiða meiri aga í áætlunargerð opinberra aðila með áherslu á langtímastöðugleika í efnahagslífinu.

Samstarf ríkis og sveitarfélaga um gerð og framfylgd fjármálaáætlunar

Fulltrúar fjármála- og efnahagsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga áttu allmarga fundi þar sem fjallað var um þá þætti áætlunarinnar sem snúa að samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt samkomulagi, sem undirritað var í apríl sl., mun sambandið, f.h. sveitarfélaga, vinna að því á grundvelli árlegrar samningsgerðar við ríkið að markmiðum um að á næstu fimm árum sé heildarjöfnuður hins opinbera ávallt jákvæður og að heildarskuldir ríkis og sveitarfélaga hafi lækkað í 30% af vergri landsframleiðslu þegar í lok annars árs áætlunarinnar og haldist vel undir þeim mörkum á seinni hluta áætlunartímabilsins.

Aðilar hafa þann sameiginlega skilning að samkomulagið bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn felur samkomulagið í sér að Samband íslenskra sveitarfélaga skuli beita sér fyrir því að sveitarfélög muni sem heild haga fjármálum sínum þannig að þau virði ákvæði og forsendur samkomulagsins. Þetta mun sambandið kappkosta að gera.

Óhætt er að segja að samkomulagið marki ákveðin vatnaskil í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og gefi tilefni til að vænta þess að samskipti þessara aðila muni halda áfram að þróast á jákvæðan hátt á næstu árum. Í samkomulaginu eru listuð upp allmörg verkefni sem þessir aðilar munu vinna sameiginlega að á næstu misserum.



Ástæða er til að nefna sérstaklega eitt málefni, sem snertir allmörg málefnasvið fjármálaáætlunar, sem er markmið um að vinna að því að fækka gráum svæðum í velferðarþjónustu. Sambandið lítur svo á að nú sé tækifæri til að taka það verkefni föstum tókum og telur mikilvægt að því verði beint í mjög skýran farveg, t.d. með skipun sérstakrar verkefnisstjórnar ráðuneyta og sambandsins.

Í áætluninni kemur fram að fjárfesting sveitarfélaga náði sögulegu lágmarki 2011 þegar hún nam 1,0% af vergri landsframleiðslu (VLF), en í ár er áætlað að hún verði aðeins 0,9% af VLF (21 ma.kr.) og haldist síðan í 0,9% af VLF út áætlunartímabilið. Þessi áætlun byggist á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og felur í sér að fjárfesting sveitarfélaga verði töluvert lægri en hún hefur að jafnaði verið frá 1998, en á tímabilinu 1998–2014 var hún 1,8% af VLF að meðaltali. Áætlunin endurspeglar aðlögun sveitarfélaga að skuldareglu fjármálareglna sveitarfélaga. Hins vegar er ljóst að til að tryggja sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga til lengri tíma getur þurft að auka fjárfestingar til að tryggja viðunandi endurnýjun fastafjármuna, uppbyggingu innviða og til að mæta þróun í atvinnuháttum þjóðarinnar.

Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga er m.a. gert ráð fyrir að fram fari skoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og mögulegri styrkingu þeirra, reynist þess þörf, og að þar verði m.a. horft til þess að tryggja fjármögnun fjárfestingaþarfar sveitarfélaga þegar horft er til lengri tíma. Þetta er mjög mikilvægt og gefur ástæðu til að ætla að viðræður aðila leiði til þess að tekjugrunnur sveitarfélaga verði styrktur með sérstökum ráðstöfunum næstu ár umfram það sem felst í vexti hagkerfisins. Um þetta vísast nánar til umfjöllunar um 9. kafla.

Samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga skal reynt að forðast fjárfestingaáform opinberra aðila sem auka á spennu í efnahagskerfinu á tímabilinu, en afkomumarkmiðin skoðast í ljósi hagspár um samfelldan hagvöxt næstu ár sem aukið getur á spennu á vinnumarkaði og ógnað stöðugleika. Samkomulagið byggir á fyrirbyggjandi fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og reiknilíkani byggðu á þjóðhagsforsendum. Einn meginþáttur samkomulagsins er að sveitarfélögin eru skuldbundin til að virða fjármálareglur sveitarstjórnalaga nr. 138/2011 sem tryggja við ríkjandi aðstæður ásættanlega afkomu sveitarfélaga í samræmi við þetta samkomulag. Reglurnar hafa á þeim rúmlega fjórum árum sem liðin er frá því þær tóku gildi haft mikil áhrif til betri vegar á umræðu og ákvarðanatöku um rekstur og fjárfestingar sveitarfélaga. Aðlögun sveitarfélaga að fjármálareglunum hefur falið í sér markvissa lækkun skulda á undanförunum árum sem hefur styrkt fjárhagsstöðu sveitarfélaga.

Í þessu ljósi verður ekki séð að þörf verði á sérstökum ráðstöfunum til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist umfram þær sem þau þurfa sjálf að hrinda í framkvæmd til að fylgja lagareglunum. Þetta verður þó að skoða í ljósi þess að það geti komið til þess að auka þurfi fjárfestingar sveitarfélaga.

Ábendingar við umfjöllun um einstök málefnasvið

Flest málefnasvið fjármálaáætlunar hafa beinar eða óbeinar tengingar við sveitarfélögin. Í þessar umfjöllun verður látið nægja að stikla á stóru og eru settar fram ábendingar við allmörg atriði í umfjöllun um málefnasvið.



5. Skattar, eigna- og fjármálaumsýsla

Sambandið tekur eindregið undir markmið um að auka samstarf stofnana innan skattkerfisins í því augnamiði að tryggja betri skattskil. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál er einnig stefnt að samstarfi þessara aðila um bætt skattskil.

Sambandið tekur einnig undir markmið um að dregið verði úr innheimtukostnaði sem kostur er á næstu fimm árum og lýsir áhuga á að koma að framkvæmd þessa verkefnis. Eðlilegt er að bæði ríki og sveitarfélög njóti þess hagræðis sem næst með bættum skattskilum og lægri innheimtukostnaði.

6. Grunnskrá og upplýsingamál

Í kaflanum kemur fram sú stefna að meginreglan í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla og að gögn verði aðeins skráð einu sinni. Stjórnsýslan búi yfir nútímalegum skráum og upplýsingakerfum sem mæta síbreytilegum þörfum og tæknilegum kröfum almennings og atvinnulífs. Einnig er markmið að nýta upplýsingatækni og netið til að styrkja lýðræði, stuðla að betri ákvarðanatöku, auka gegnsæi og þjónustu og auðvelda almenningi og hagsmunaaðilum aðkomu að ákvarðanatökufærum stjórnvalda.

Sambandið er sammála þessum áherslum og leggur jafnframt áherslu á að fá að taka þátt í þessari þróun f.h. sveitarfélaga. Jafnframt leggur sambandið áherslu á að vinnu við endurskoðun lögheimilislaga og öðru regluverki í kringum þjóðskrá verði hraðað og að nauðsynlegar lagabreytingar verði gerðar til að greiða fyrir samstarfi ríkis og sveitarfélaga um samnýtingu upplýsinga, m.a. til að koma í veg fyrir misnotkun bóttakerfa.

8. Sveitarfélög og byggðamál

Meginstefna fyrir málefnasviðið er að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífsskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um land allt. Sambandið tekur heilshugar undir markmiðið.

Almennt má segja um þennan kafla að hann er stuttur og felur ekki í sér mjög skýra framtíðarsýn fyrir málefnasviðið, sem heyrir annars vegar undir innanríkisráðuneyti og hins vegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Sambandið hefur lengi kallað eftir því að skipulagi innanríkisráðuneytisins verði hagað með þeim hætti að það hafi burði til að sinna sveitarstjórnarmálum á markvissari og skilvirkari hátt.

Engin umfjöllun er í kaflanum um kröfur Sambands íslenskra sveitarfélaga um breikkun tekjustofna sveitarfélaga eða fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga, sem vekur nokkra furðu m.t.t. þess að í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga eru listuð upp verkefni sem unnið skal að á gildistíma þessa fyrsta samkomulags. Þar má nefna:

- Skoðun á tekjustofnun sveitarfélaga, breikkun þeirra og styrkingu
- Greiningu útgjaldaþróunar einstakra þjónustuþátta sveitarfélaga
- Þjónustu við aldrað fólk (hjúkrunarheimili o.fl.)
- Hvort lög og stjórnvaldsfyrirmæli leggi íþyngjandi skyldur á sveitarfélög sem auki kostnað án þess að áhrif á gæði eða árangur séu skýr.



- Mótað verði skýrt vinnuferli og þróaður framsetningarmáti um niðurstöður kostnaðarmats lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla, og ferli til að ákvarða fjármögnun.

Rétt er þó að geta þess að vikið er að þessum verkefnum á bls. 78 í áætluninni, en þar segir, sem sambandið tekur undir:

„Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga er m.a. gert ráð fyrir að fram fari skoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og mögulegri styrkingu þeirra, reynist þess þörf, og er mikilvægt að þar verði m.a. horft til þess að tryggja fjármögnun fjárfestingaþarfar sveitarfélaga þegar horft er til lengri tíma.“

Meginmarkmið í byggðamálum er að efla byggðapróun og auka samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og milli stjórnvæðisráðgjafastofna. Einnig að hlúa sérstaklega að svæðum sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf. Meginbreytingin á útgjöldum málefnaáætlunar felst í því að gert er ráð fyrir því í áætluninni að veitt verði 450 m.kr. nýtt útgjaldasvigrúm árið 2017 til að efla framlög til byggðamála og sóknaráætlana landshluta. Þetta er jákvæð þróun og felur m.a. í sér viðurkenningu á því að sóknaráætlanir landshluta hafa gagnast vel sem samstarfsvettvangur fyrir ríki og sveitarfélög um byggðapróun.

Sambandið telur ástæðu til að vekja athygli á því að heildarendurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hefur tekið mjög langan tíma. Í áætluninni er talað um að hún muni halda áfram 2016-2018 og virðist ærið tilefni til þess að fara að ákveða hvenær vinnunni ljúki. Mikil þróun hefur átt sér stað í verkefnum jöfnunarsjóðs, ekki síst vegna tilfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga. Heildarendurskoðunin er m.a. nauðsynleg til að endurspegla þessa þróun í regluverki sjóðsins.

9. Almanna- og réttaröryggi

Sambandið leggur áherslu á að tillögum starfshóps um öryggisvistun, sem skilaði tillögum til velferðarráðuneytisins í desember 2015, verði hrundið í framkvæmd. Kostnaður vegna þeirra einstaklinga sem fjallað er um í skýrslunni er mjög hár og í öllum tilvikum tugir milljóna á ári. Um er að ræða útgjöld sem ekki var samið um að sveitarfélögin tækju við þegar þau tóku við ábyrgð á þjónustu við fatlað fólk árið 2011.

Nokkur dæmi eru einnig um að dómstólar dæmi ósakhæfa einstaklinga til vistunar á viðeigandi stofnun. Þessir einstaklingar hafa í upphafi verið vistaðir á réttargeðdeild LSH vegna alvarlegra afbrota en geta og hafa fengið rýmkuð dóm, jafnvel fáeinum árum eftir hinn alvarlega atburð. Nefna má tvö nýleg dæmi um að ósakhæfur einstaklingur hafi verið úrskurðaður í búsetuárræði á vegum sveitarfélags þar sem er sólarhringsþjónusta. Tekið skal fram að hér er um að ræða annan hóp en þann sem þarf öryggisvistun og er kostnaður vegna þeirra því umtalsvert lægri. Þessir einstaklingar þurfa ekki á þjónustu að halda vegna fötlunar sinnar heldur er þessi ráðstöfun einungis vegna þeirra alvarlegu atvika sem leiddu til þess að þeir voru dæmdir til vistunar á réttargeðdeild. Litlar sem engar líkur eru á því að þessi einstaklingar fái SIS-mat eða almennt þjónustumat sem dugar til þess að vera raunveruleg forsenda fjármögnunar búsetu í sértæku búsetuárræði. Hér er því klárlega ekki um verkefni sveitarfélaga að ræða, á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks.



Hér er um að ræða mál sem falla undir grá svæði í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og er mjög aðkallandi að fundin verði ásætlanleg lausn á fyrirkomulagi vistunar og búsetu fyrir þessa einstaklinga.

11. Samgöngu- og fjarskiptamál

Á bls. 141 er fjallað um átaksverkefnið Ísland-ljóstengt. Um er að ræða meginviðfangsefni stjórnvalda á sviði fjarskipta til ársins 2020. Að áliti sambandsins þyrftu framlög til verkefnisins að vera hærrí til að tryggja að markmið verkefnisins gangi eftir.

Sambandið saknar þess að sjá ekki bein markmið í kaflanum um áframhaldandi eflingu almenningsgangna um allt land. Það hefur valdið landshlutasamtökum sveitarfélaga miklum vonbrigðum hve lítill pólitískur stuðningur hefur verið við þetta verkefni af hálfu ríkisins og Alþingis. Frumvarp til nýrra laga um fólksflutninga á landi hefur legið fyrir í drögum frá árinu 2012 en hefur ekki enn orðið að lögum og að raungildi hafa framlög ríkisins á grundvelli samninga sem gerðir voru við landshlutasamtökin árið 2012 dregist saman. Þar sem þessir samningar renna úr gildi í lok ársins 2018 er mikilvægt að Alþingi móti skýra afstöðu til áframhalds þessa samstarfsverkefnis ríkis og sveitarfélaga.

Engin umfjöllun er um fjármagn í hafnarframkvæmdir. Í vændum er mjög mikið viðhald hjá þeim höfnum sem voru byggðar á árunum 1960-1980, þ.e. nánast öllum höfnum. Viðhald á höfnum er dýrt og hafnarsjóðir ráða ekki við verkefnið nema með stuðningi ríkisins, sem hefur styrkt hafnarframkvæmdir síðan á 19.öld. Fyrirséð er því að auka þarf þennan stuðning verulega.

13. Sjávarútvegur og fiskeldi

Engin umfjöllun er um veiðigjöld eða breytingar á þeim. Sveitarfélögin hafa kallað eftir því að fá sanngjarna hlutdeild í auðlindagjöldum, m.a. í sjávarútvegi og fiskeldi, sem gæti m.a. auðveldað fjármögnun á viðhaldi og nýframkvæmdum hafna. Einnig er hér tenging við mögulegar aðgerðir í byggðamálum, þ.e. að hlutdeild í auðlindagjöldum gefur byggðarlögum möguleika á að undirbúa sig fyrir áföll þannig að þegar/ef kvótinn er seldur eða skorinn niður þá bitnar það ekki jafn mikið á þessum samfélögum. Í dag eru það sjávarútvegssveitarfélögin sem bera mestan skaða af hagræðingu í greininni.

14. Ferðapjónusta

Það er ljóst við lestur fjármálaáætlunar að ráðuneytin eru meðvituð um að fjölgun erlendra ferðamanna er verkefni sem þarf að taka föstum tókum. Áskoranir blasa enda víða við, svo sem þörf fyrir áframhaldandi uppbyggingu og viðhald innviða. Í þessari þróun felast þó líka mikil tækifæri, sem mikilvægt er að nýta. Lykilatriði er að stjórnvöld verði betur undir það búin að bregðast við og stjórna þróuninni. Sambandið hefur lagt mikla áherslu á að ekki nægir að horfa eingöngu til nauðsynlegrar uppbyggingar á ferðamannastöðum heldur verði að horfa einnig á aðra innviði, svo sem samgöngur. Í því samhengi geti m.a. þurft að endurskilgreina hlutverk Vegagerðarinnar hvað varðar bílastæði og gerð og viðhald áningarstaða fyrir ferðamenn. Fjármálaáætlun bendir til þess að stjórnvöld ríkisins séu meðvituð um þessa þörf, sbr. umfjöllun á bls. 137 um samgöngumál.

Fjármálaáætlunin felur í sér umtalsverða aukningu framlaga til uppbyggingar fyrir ferðapjónustu á komandi árum. Þannig er gert ráð fyrir að framlög til uppbyggingar á



innviðum á ferðamannastöðum verði samtals um 6 ma.kr. á tímabilinu, eða sem nemur 1,2 ma.kr. á ári. Það er um 1 ma.kr. aukning framlaga á ári samanborið við fjárlög ársins 2015. Auk þess er í áætluninni gert ráð fyrir 300 m.kr. á ári næstu þrjú árin, eða samtals 900 m.kr., í stuðning við uppbyggingu nýrra flugleiða til Íslands á millilandaflugleiðum utan höfuðborgarsvæðisins. Loks er gert ráð fyrir áframhaldandi framlögum á tímabilinu til rannsókna og tölfraeðivinnslu í tengslum við ferðapjónustu eða samanlagt 500 m.kr. fyrir tímabilið í heild.

Í tengslum við gerð landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum er hafin vinna við að greina þörf fyrir uppbyggingu á ferðamannastöðum. Líklegt er, að mati sambandsins, að sú greining muni leiða í ljós að þörfin fyrir aukið fjármagn til uppbyggingar er meiri en fram kemur í fjármálaáætlun. Einnig þarf að gera ráð fyrir því að veita meira fjármagni en áður í aðra innviði, s.s. heilbrigðisþjónustu og löggæslu, til að fjölgun ferðamanna bitni ekki á þjónustu við íbúa á þeim svæðum þar sem ferðamenn eru fjölmennastir.

Sambandið leggur áherslu á að sveitarfélögum verði tryggðar auknar tekjur til að mæta vaxandi útgjöldum þeirra vegna ferðapjónustunnar.

15. Orku- og eldsneytismál

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 fallist á erindi sambandsins um að skipaður verði starfshópur til að móta tillögur um heildstætt lagaumhverfi fyrir vindorkuver og telur sambandið mikilvægt að vinna starfshópsins gangi frekar rösklega.

Sveitarfélögin hafa einnig óskað eftir því við innanríkisráðherra að skipaður verði starfshópur um skattlagningu virkjanamannvirkja og flutningskerfis raforku. Tafir hafa orðið á að hefja þá vinnu. Að áliti sambandsins og Samtaka orkusveitarfélaga er endurskoðun á því fyrirkomulagi sem nú gildir um þessa skattlagningu, þannig að tekjur nærsamfélagsins af þessari starfsemi aukist, mikilvægur þáttur í því að stuðla að sátt um raforkuvinnslu hér á landi. Þessi sjónarmið hafa fengið mjög jákvæðar undirtektir af hálfu orkufyrirtækja og er mikilvægt að þessari vinnu verði hraðað.

17. Umhverfismál

Sambandið fagnar því að í kaflanum er lagt til að kannað verði með hvaða hætti megi efla samstarf og samhæfingu ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila um úrgangsstjórnun til að ná markmiðum hringræns hagkerfis. Liður í því er að fram fari heildarendurskoðun á lögum um meðhöndlun úrgangs, þar sem dregið verði skýrar fram hvar ábyrgð á verkaskipting ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila liggur. Einnig leggur sambandið mikla áherslu á að áður en ríkið setur fram stefnu í málaflokknum fari fram ábata- og kostnaðargreining. Markmiðið verði að nýta sem best þá innviði sem eru til staðar í málaflokknum og tryggja hagkvæmni.

Engin stefna kemur fram í kaflanum um aðgerðir í fráveitumálum. Sveitarfélögin hafa um langt skeið kallað eftir því að gerð verði áætlun um nauðsynlegar úrbætur í fráveitumálum, ásamt beinum stuðningi frá ríkinu við sveitarfélög til að tryggja að Ísland uppfylli skyldur sínar samkvæmt EEES-samningnum. Sambandið fagnar áhuga



Alþingis og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins á aðgerðum í fráveitumálum við Mýttvatn en víðtækari aðgerða er þörf.

Í kaflann vantar áherslu um að Ísland verði skilgreint sem ECA svæði, til að stuðla að notkun vistvænna orkugjafa í siglingum. Þetta hefði mikil áhrif í umhverfismálum hjá okkur og kæmi okkur langt með að uppfylla þau markmið sem við eigum að uppfylla skv. Parísarsamkomulaginu.

18. Menning og listir

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 og að tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða.

Sambandið leggur áherslu á að þeir menningar- og uppbyggingarsjóðir sem helst styðja við söfn og menningarstofnanir á landsbyggðinni verði eflir með auknum fjárveitingum úr ríkissjóði. Sveitarfélögin reka mörg hver 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 ferðabjónustu 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.

19. Fjölmiðlun, íþrótt- og æskulýðsmál

Hér er mjög ólíkum málefnum steypt saman í eitt málefnasvið. Gert er ráð fyrir að veitt verði ríflega 300 m.kr. nýtt útgjaldasvigrúmi árið 2017 og eftirleiðis sem verði varið til eflingar fjölmiðlunar, íþrótt- og æskulýðsmála í landinu. Sérstök áhersla verður lögð á að efla afrekssjóð íþróttamanna. Það vantar frekari sundurliðun þessarar fjárveitingar. Hve stór hluti hennar rennur til að efla almenningsíþróttir og stuðning við sveitarfélög vegna uppbyggingar á því sviði, til að efla lýðheilsu?

Í kaflanum er vikið að mótun stefnu um þjóðarleikvanga, þar sem getur reynt á fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Að áliti sambandsins má horfa til reynslu nálægra þjóða varðandi það í hve miklu mæli er raunhæft að viðurkenna þjóðarleikvanga. Víðast hvar virðist aðeins vera um að ræða tiltölulega fáa leikvanga eða íþróttamannvirki fyrir vinsælustu íþróttageinarnar og ætti að varast að byggja upp of miklar væntingar um að þjóðarleikvangar rísi fyrir margskonar íþróttir.

Sambandið telur eðlilegt að fjárveitingar verði ekki eingöngu endurskoðaðar til íþróttamála heldur gildi það einnig um æskulýðsmál. Framlög til beggja málaflokka drógust umtalsvert saman eftir efnahagshrunið.



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. Nauðsynlegt er að skoða allt nám fram að lokum framhaldsskóla í heildarsamhengi og telur sambandið tækifæri vera til þess að stytta leik- og grunnskólanám um eitt ár til viðbótar við þá styttingu sem þegar er ákveðin varðandi nám í framhaldsskólum. Um þessar breytingar þarf að ná samstöðu meðal stjórnvalda og innan skólasamfélagsins.

Ljóst er að setja þarf aukið fjármagn í þjónustu við nemendur með sérþarfir í framhaldsskólum og bæta samfellu milli grunnskóla og framhaldsskóla til að tryggja þjónustu við nemendur. Stoðþjónusta þarf að lúta að mun víðtækari stuðningi við nemendur en einvörðungu skimun fyrir brotthvarfi (sjá bls. 173) og ætti að taka mið af framkvæmd sérfræðiþjónustu sveitarfélaga.

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

21. Háskólar

Sambandið tekur eindregið undir áherslu á að efla kennaramenntun og tryggja að þeir verði sem best undirbúnir fyrir störf á vettvangi. Í nýrri 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.

Eins og fram kemur í áætluninni er nýliðun kennara lítil á öllum skólastigum. Stytting náms fram að stúdentsprófi er liður í því að bregðast við yfirvofandi kennaraskorti en að sjálfsögðu er einnig mikilvægt að efla kennaranámið og ekki síst að laða fleiri karla í námið. Þýðingarmikið er jafnframt í þessu samhengi að endurskoða gildissvið leyfisbréfa kennara.

22. Önnur skólastig

Sambandið hefur verið jákvætt gagnvart þeim aðgerðum sem lagðar voru til í Hvítbók um menntamál og telur jákvætt að gengið er út frá því að aðgerðir til úrbóta verði fjármagnaðar á næstu árum.

Sambandið leggur þunga áherslu á að unnið verði markvisst að því að fækka gráum svæðum á sviði skólamála og velferðarþjónustu. M.a. þarf að tryggja greiningar nemenda með sérþarfir þegar við á innan hæfilegs biðtíma og bæta þjónustu við börn og ungmenni sem glíma við geðræn vandamál. Langur biðtími nemenda í þörf fyrir greiningar og sérfræðiþjónustu heilbrigðisstofnana/-stétta stríðir gegn réttindum barna.

Fjöldi nemenda sem njóta sérfræðiþjónustu 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. Vænst er mikils af úttekt Evrópumíðstöðvar í því skyni. Jákvætt er að samþykkt hefur verið stefna um geðheilbrigðismál og væntir sambandið þess að aðgerðir á grundvelli henni verði fjármagnaðar.

Aukning útgáfu rafrænna námsgagna kallar á að vöktun á framkvæmd námsgagnaútgáfu. Það verkefni var skilið eftir á ábyrgð ríkisins við yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga árið 1996 og leggur sambandið áherslu á að ríkið yti ekki útgjöldum vegna þessa verkefnis yfir á sveitarfélögin.



Í kaflann virðist vanta áherslur um að efla símenntun og starfsþróun kennara, í samræmi við fyrirliggjandi tillögur fagráðs um símenntun kennara. Leggja þarf áherslu á að kennarar verði enn betur í stakk búnir til þess að takast á við þau verkefni sem þeir mæta í skóla margbreytileikans.

24.-25, 28. og 32. Heilbrigðisþjónusta, málefni aldraðra og lýðheilsa

Ágætt samstaða virðist vera um að útgjöld til heilbrigðismála þurfi að hækka. Hagræðing í heilbrigðiskerfinu hefur á undanförunum árum valdið árekstrum milli ríkis og sveitarfélaga og skapað grá svæði í velferðarþjónustu. Samhliða auknum fjárveitingum til heilbrigðismála þarf að vinna markvisst að því að greiða úr slíkum flækjum til að bæta þjónustu við almenning. Þetta gildir ekki síft um geðheilbrigðismál en á einnig við um tengsl heilbrigðis- og öldrunarþjónustu ríkisins við þá þjónustu sem sveitarfélögin veita á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Sambandið leggur áherslu á að allir landsmennt 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. Aðgengi verði að þverfaglegum teymum á heilsugæslustöðvum í öllum heilbrigðisumdæmum fyrir árslok 2019.

Eftir að málefni fatlaðs fólks fluttust yfir til sveitarfélaganna og sér í lagi með tilkomu verkefnisins „notendastýrð persónuleg aðstoð“ hefur nokkuð borið á því að börn og fullorðnir hafi, þrátt fyrir að vera með viðvarandi og sértæka hjúkrunarþörf, verið útskrifaðir af sjúkrastofnunum og vísað í þjónustu sveitarfélaganna. Ljóst er að aðkoma heilbrigðisþjónustunnar er jafn lífsnauðsynleg þessum hópi, eins og sú félagslega þjónusta sem sveitarfélögin veita þessum einstaklingum. Það er mat starfsmanna sveitarfélaga að heilbrigðiskerfið skilgreini sig frá þessum verkefnum um leið og heim er komið. Sveitarfélögin hafa án árangurs reynt að ná samstarfi við heilsugæsluna og heimahjúkunina, án árangurs og eftir sitja sveitarfélögin með sérhæfða þjónustu sem þau hafa enga möguleika á að sinna, auk þess sem kostnaðurinn er gífulegur. Sömu vandamál skjóta einnig upp kollinum varðandi langveika fullorðna einstaklinga sem þurfa heilbrigðisþjónustu vegna sjaldgæfra sjúkdóma.

Ástæða er til að fagna áformum um að fjölga hjúkrunarrýmum með nýbyggingum eða endurbótum eldri rýma um allt að 350 rými fyrir árið 2020. Jafnframt verður þó að ljúka vinnu við endurskoðun daggjalda, sem felur í sér samræmingu og hækkun daggjalda til dvalar- og hjúkrunarheimila, skilgreiningu ábyrgðar á líffeyrisskuldbindingum og fleiri mikilvæg mál sem varða fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga um málefni aldraðra.

Eitt stærsta úrlausnarefnið sem íslensk stjórnvöld standa frammi fyrir er hvernig bregðast eigi við öldrun þjóðarinnar og sífellt kostnaðarsamari heilbrigðisþjónustu af þeim sökum. Markvissar lýðheilsu- og forvarnaaðgerðir eru eitt mikilvægasta úrræðið til draga úr kostnaði í heilbrigðiskerfinu og auka lífsgæði fólks. Sveitarfélögin gegna mikilvægu hlutverki í því sambandi þar sem þau bera ábyrgð á grunnþjónustu gagnvart börnum og félagsþjónustu fyrir fólk á öllum aldri. Markvissar forvarnaaðgerðir sveitarfélaga frá fyrstu stigum skólakerfisins, í barnaverndarstarfi, íþrótta- og tómstundastarfi og félagsþjónustu geta skilað ríkinu miklum ávinningi til lengri tíma



litið. Ríkisvaldið er meðvitað um þetta og hefur að undanfögnu hvatt sveitarfélögin til forvarnastarfs, m.a. í gegnum verkefni landlæknisembættisins um heilsuefandi samfélög, sem sex sveitarfélög taka þátt í, og verkefni um heilsuefandi leikskóla og grunnskóla. Þátttökusveitarfélög fá faglegan stuðning frá landslæknisembættinu en ekki fjárhagslegan stuðning til aðgerða.

Þessi áhersla á hlutverk sveitarfélaga kemur líka fram í drögum Lýðheilsunefndar heilbrigðisráðherra að Lýðheilsustefnu sem sambandið fékk nýlega til umsagnar. Í drögum að aðgerðaráætlun með stefnunni eru settar fram tvær megingillögur; þ.e. annars vegar að öll sveitarfélög verði heilsuefandi og hins vegar um "heilsu í allar stefnur". Í drögnum er hins vegar ekkert vikið að því hvernig fjármagna eigi aðgerðir sveitarfélaga eins og t.d. gjaldfrjálsar skólamáltíðir sem er ein af tillögnum í drögnum.

Forvarnaverkefni eins og þau sem felast í hugmyndum um heilsuefandi samfélög og skóla eru ný verkefni fyrir sveitarfélög sem þeim ber ekki skylda til að sinna lögum samkvæmt. Það er mjög jákvætt að mörg sveitarfélög hafa þrátt fyrir það sýnt metnað og áhuga á slíku forvarnastarfi. En það er bæði þörf og sterk rök fyrir því að sveitarfélög fái fjárhagslegan stuðning til að geta byggt upp slíkt forvarnastarf sem kemur ríkisvaldinu til góða með sparnaði ríkisútgjalda.

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 áliti sambandsins væri með því hægt að efla starfsemi slökkviliða og auka um leið öryggi almennings víða um land.

27. Örorða og málefni fatlaðs fólks

Sambandið leggur mikla áherslu á að fá niðurstöðu í þau málefni sem ekki tókst að semja um milli ríkis og sveitarfélaga við faglegt og fjárhagslegt endurmat yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga. Um þau mál vísast til skýrslu frá desember 2015 sem unnin var af fulltrúum ríkis og sveitarfélaga. Á þeim lista eru mjög knýjandi mál sem ekki þola bið.

Sambandið tekur mjög eindregið undir þá áherslu sem fram kemur í áætluninni að auka þarf samstarf félags- og heilbrigðisþjónustu og tryggja samfellt verklag og er í meginatriðum sammála þeim áherslum sem fram koma í kaflanum.

29. Málefni fjölskyldna

Sambandið fagnar því að í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir stofnun nýs meðferðarheimilis fyrir börn með fjölpættan vanda. Sveitarfélögin hafa á síðustu árum orðið fyrir mjög auknum útgjöldum vegna þessa fremur fámenna hóps barna sem glímur við margþættan og erfiðan vanda, sem kallar á sólarhringsúrræði. Ríkið hefur viðurkennt þörf fyrir úrbætur fyrir þennan hóp en til þessa hefur skort fjármagn til aðgerða. Sambandið væntir þess að fjármagni verði veitt til þessa verkefnis á næstu fjárlögum og að undirbúningur þess verði þegar hafinn.

Sambandið fagnar einnig áherslu á að fram fari greining á stöðu barna sem bíða eftir þjónustu og að fundnar verði leiðir til að bregðast við biðlistum. Þessi áhersla tengist umfjöllun víðar í þessari umsögn um grá svæði í velferðarþjónustu og er jákvætt að sjá að ríkið viðurkennir vandann og er tilbúið að bregðast við honum. Mikilvægt er að



fjármunir fylgi til að árangur náist af þessu verkefni en einnig er lykilatriði að gott samstarf náist milli ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd þess.

Málefni flóttamanna og hælisleitenda fá talsverða umfjöllun í fjármálaáætlun enda standa stjórnvöld, og raunar þjóðfélagið allt, frammi fyrir verulegum áskorunum á því sviði, m.a. vegna mikillar fjölgunar hælisleitenda. Sveitarfélögin finna m.a. fyrir auknu álagi í skólamálum og félagsþjónustu af þessum sökum.

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 liggja 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 meðalhófspróf 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.

Sambandið tekur undir þá framtíðarsýn að allir einstaklingar fái jöfn tækifæri til að njóta sín óháð uppruna og einstaklingsbundnum aðstæðum og að stuðlað verði að virkri þátttöku innflytjenda í samfélaginu. Þessi markmið geta aðeins náðst með víðtæku samstarfi allra þjónustuaðila. Ljóst er að ýmis grá svæði tengjast þessum hópi og liggur fyrir af hálfu ríkisins að mikilvægt er að ráða bót á þeim sem fyrst. Má þar



m.a. nefna að jafna þarf þann aðstöðumun sem er annars vegar á flóttamönnum og hins vegar hælisleitendum.

Athygli vekur að í kaflanum er eingöngu talað um að draga úr tekjulækkun þegar foreldrar nýta rétt sinn til fæðingarorlofs. Ekkert er minnst á áform um að lengja jafnframt fæðingarorlofið. Mikil umræða hefur átt sér stað undanfarið um leysa dagvistarmál að loknu fæðingarorlofi, sem væntanlega verður aðeins gert með samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga. Litið hefur verið svo á að lenging fæðingarorlofs úr 9 mánuðum í 12 mánuði væri eitt af þeim atriðum sem þyrfti að leggja áherslu á til að ná fram slíkri lausn.

30. Vinnumál og atvinnuleysi

Sambandið tekur undir áherslu á að koma í veg fyrir félagsleg undirboð á vinnumarkaði og bann við mismunun.

Leggja þarf áherslu á að ríki og sveitarfélög eigi áfram gott samstarf um virkniúrræði fyrir langtímaatvinnulausa og má ekki gleyma þeim hópi sem ekki nýtur atvinnuleysistrygginga og er því ekki inni í hinum opinberu tölum um atvinnuleysi sem Vinnumálastofnun gefur út.

31. Húsnæðisstuðningur

Sambandið vísar til umsagna um fyrirliggjandi frumvörp um almennar félagsíbúðir og húsnæðisbætur, sem fela í sér miklar breytingar á skipan húsnæðisstuðnings. Í öllum meginatriðum eru þessi frumvörp í samræmi við stefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga í húsnæðismálum og væntir sambandið þess að frumvörpin verði að lögum sem fyrst.

33.-34. Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar, Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.

Í þessum málefnasviðum er ekki gert ráð fyrir neinum rammasettum útgjöldum þar sem um er að ræða óreglulega liði á borð við lífeyrisskuldbindingar, ríkisábyrgðir og vaxtagjöld ríkissjóðs.

Í kafla um varasjóð ætti að vera skýrari umfjöllun um ófjármagnaðar og óbókfærðar lífeyrisskuldbindingar A deilda LSR og LSS og hugsanlega sértæka fjármögnun þeirra. Vert er að nefna mögulega þörf sveitarfélaga til að fá sérstakt framlag frá ríkinu (úr stöðugleikaframlagi) vegna samræmingar alls lífeyriskerfisins og þar með lokun A-deilda LSR og LSS.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri