

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. fjárlaganefndar

Reykjavík 10. október 2019

Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

1909012SA SAS/GB
Málaiykill: 00.63

Efni: Umsögn sambandsins um fjárlagafrumvarp 2020

Með tölvupósti dags. 16. september sl. óskaði nefndarsvið Alþingis eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjárlagafrumvarp 2020. Vegna anna tókst ekki að ljúka umsögninni fyrir þann frest sem gefinn var og beðist er velvirðingar á því.

1. Inngangur

Fjárlagafrumvarp ársins 2020 er byggt á fjármálaáætlun fyrir árin 2020 til 2024 sem að sínu leyti á rætur að rekja til fjármálastefnu ríkisstjórnar Katrínar Jakobsdóttur. Fjármálastefnan var samþykkt sem þingsályktunartillaga 22. mars sl. og fjármálaáætlunin 8. júní sl.

Samband íslenskra sveitarfélaga sendi fjárlaganefnd ítarlegar umsagnir bæði um fjárlagastefnuna og fjármálaáætlunina á liðnum vetri. Það er tiltölulega fátt í þessu fjárlagafrumvarpi sem ekki er að finna í fjármálaáætlun 2020-2024 og verulega mikið um endurtekið efni í frumvarpinu. Í hátt við það eru í umsögn sambandsins endurtekin helstu áhersluatriði sambandsins á hverju málefnasviði.

Sambandið leggur þunga áherslu á að ríkið veiti viðbótarfjármagni til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, að fallið verði frá urðunarskatti og að gistináttaskattur færist yfir til sveitarfélaga frá 1. janúar nk.

Fjöldmörg málefnasvið varða sveitarfélög miklu og mótun stefnu á þeim sviðum eru mikilvæg fyrir sveitarfélögin. Í stefnumörkun sambandsins sem samþykkt var á XXXII. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga var m.a. ályktað um mikilvægi þess að sambandið komi fyrir hönd sveitarfélaga að stefnumótunarvinnu ráðuneyta á grundvelli laga um opinber fjármál þar sem viðfangsefni ríkis og sveitarfélaga skarast. Lítið hefur farið fyrir þessu hingað til.

2. Fjárlagafrumvarpið og forsendur þess

Sambandið hefur í fyrri umsögnum um frumvarp til fjárlaga og tillögu að fjármálaáætlun vakið máls á því hversu flókin og einstaklega ógegnsæ framsetning er. Það er verulegur ágalli hversu erfitt er að rekja einstakar fjárheimildir sem geta skipt einstaka aðila verulegu en ríkiskassann litlu. Breytingar á fjárheimildum til einstakra málefnasviða ráðast af „útgjaldasvigrúmi“ og „aðhaldskröfu“. Á mörgum sviðum er hluta eða öllu „útgjaldasvigrúmi“ ráðstafað upp í „aðhaldskröfu“. Látið er lönd og leið að skýra hvernig svigrúmið var ákveðið og hvaðan krafan kemur. Fleiri hugtök mætti að ósekju skýra betur ef ætlunin er að fjárlagafrumvarpið eigi að vera gegnsætt og gagnlegt.

Í umsögnum undanfarin ár hefur sambandið bent á annarka þeirra haglíkana sem liggja til grundvallar efnahagsspám. Í grundvallaratriðum er líkanið sem hagstofa og seðlabanki nota peningamálalíkan sem ekki er hentugt líkan fyrir opinber fjármál.

Í forsendum fjárlaga 2019 var gengið út frá spá Hagstofu um 2,7% hagvöxt og að einkaneysla myndi aukast um 3,9%. Þessar forsendur sem mörgum þóttu bjartsýnar brugðust með falli Wow Air og loðnubresti. Ný spá Hagstofu var birt í kjölfarið (byrjun maí) og fól hún í sér samdrátt upp á 0,2% og að einkaneysla myndi aukast um 2,4%. Að fengnum þessum niðurstöðum var fjármálastefnunni breytt og og dregið úr aðhaldsstigi opinberra fjármála.

Forsendur fjárlagafrumvarps byggjast á fyrrnefndri maí spá Hagstofu. Kveður þar við kunnuglegan tón: hagvöxtur á næsta ári segir Hagstofa verði 2,6%. Þetta er svona „default“ spá. Hagstofan gerir ráð fyrir að hagvöxtur leiti strax til jafnvægis sem er langtíma meðaltal hagvaxtar. Þetta er áhættulítil aðferð en jafnframt gagnslítil.

Hagstofa mun ekki endurskoða spá sína fyrr en 1. nóvember. Lögum samkvæmt ber sveitarstjórn að leggja fram fjárhagsáætlun eigi síðar en 1. nóvember. Jafnframt er þeim uppálagt með reglugerð nr. 1212/2015 að við vinnslu fjárhagsáætlunar að styðjast við niðurstöður Hagstofu Íslands þar sem við á. Það er afar bagalegt fyrir fjárhagsáætlunarvinnu sveitarfélaga að Hagstofa dragi endurskoðun spárinnar fram í nóvembermánuð.

Hagstofan spáir að launavísitala hækki um 5,5% frá meðaltali 2019 til meðaltals 2020 og að vinnuafleiftirspurn aukist um 0,9%. Laun eru í senn kostnaður hins opinbera og mikilvægur skattsstofn þess. Mat á þróun tekjuskatts einstaklinga í fjárlagafrumvarpinu tekur mið af spá Hagstofu um þróun launavísitölu og vinnuafleiftirspurnar. Reiknað er með að tekjuskattsstofn einstaklinga hækki um 6,4% frá endumetinni áætlun 2018.

Fjármálaráðuneytið gengur jafnan út frá þröngri túlkun á kjarasamningum á samningssviði ríkisins við mat á hækkun launakostnaðar ríkisins án tengsla við spár hagstofu. Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að launakostnaður ríkisins hækki um 3,1% miðað við að kjarasamningar á opinberum vinnumarkaði taki gildi 1. apríl nk. í takt við gerða samninga. Í fjárlagafrumvarpi 2019 gerði fjármálaráðuneytið ráð fyrir 3,4% hækkun launa ríkisstarfsmanna, en áætla nú að hækkunin verði meiri eða 4%. Þetta er óskhyggja í bland við óraunsæi. Launavísitala ríkisstarfsmanna var á fyrstu sex mánuðum þessa árs 5,5% hærri en á sama tíma í fyrra. Enn er ósamið við ríkisstarfsmenn.

Enn virðist sem sagt reiknað með að launahækkunir til ríkisstarfsmanna verði langtum minni en á almenna markaðnum með augljósum áhrifum á afkomu ríkissjóðs, ef ekki er hægt að mæta væntum útgjaldaauka með tilfærslum af öðrum rekstrarliðum.

3. Skattar og tryggingagjald (málefnavið 5)

Í fjárlagafrumvarpi koma fram áform um að lækka tryggingagjald um 0,25 prósentustig í kjölfar samsvarandi lækkunar á yfirstandandi ári. Starfsemi sveitarfélaga er í eðli sínu mjög vinnuafisfrek. Laun og tengd gjöld A-hluta reksturs

sveitarfélaga námu á árinu 2018 um 197 ma.kr. og út frá hálfársuppgjöri stærstu sveitarfélaganna má reikna með að árið 2019 nemi launakostnaður sveitarfélaga 210-215 ma.kr. Því má áætla að sveitarfélögin greiði um 10-12 ma.kr. í tryggingagjald í ár og að lækkun skattsins um 0,25% lækki launakostnað sveitarfélaga um í kringum 500 m.kr. á næsta ári.

Í stjórnarsáttmála og fjármálaáætlun 2020-2024 er að finna fyrirheit um tilfærslu gistináttaskatts til sveitarfélaga í tengslum við viðræður um endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Í stefnumörkun XXXII. landsþings sambandsins var lögð rík áhersla á að ákvörðun um þennan tekjutilflutning liggji fyrir eigi síðar en í lok þessa árs. Þá segir í tillögu samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að þingsályktun um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga að gistináttaskattur færist yfir til sveitarfélaga á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna. Minna má á að kjörtímabilið er rúmlega hálfnað og mikið verk að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga. Í fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af gistináttaskatti verði 1.260 m.kr. á næsta ári.

Samkvæmt markmiðssetningu fyrir málaflokk 05.1 skatta og innheimtu í fjármálaáætlun 2019-23 var innheimtukostnaður ríkissjóðs á árinu 2017 áætlaður 550 m.kr. og stefnt að því að hann lækki um 10% á áætlunartímabilinu. Í umsögn sambandsins um fjármálaáætlunina var gerð krafa um að innheimtuþóknun ríkisins vegna staðgreiðslu útsvars lækki í takt við þau áform en engin viðbrögð hafa borist við þeirri kröfu. Þessi sjónarmið sambandsins voru áréttuð í umsögn um drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um innheimtu skatta og gjalda, sem ætlunin er að leggja fram á Alþingi á næstu vikum.

Samkvæmt 32. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 skulu sveitarfélögin greiða ríkissjóði 0,5% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu. Þegar þessi lög tóku gildi var útsvarsálagning að meðaltali 6,7%. Við það álagningarhlutfall hefðu sveitarfélögin greitt ríkinu 495 m.kr. á verðlagi dagsins í dag, en við gildandi álagningarhlutfall losar greiðslan milljarð á þessu ári. Njóta sveitarfélögin þannig í engu þess almenna hagræðis sem náðst hefur í skattheimtu á undanförunum árum, s.s. með rafrænum skattskilum.

Í samkomulagi sem gert var milli sambandsins og fjármálaráðuneytisins á árinu 1990 segir að ríkissjóður tryggi sveitarfélögunum fulla innheimtu á útsvari í staðgreiðslu. En á móti fái ríkissjóður í sinn hlut dráttarvexti og álag sem innheimst hefur. Nauðsynlegt er að farið verði gaumgæfilega yfir þann kostnað sem ríkið kann að hafa af þessu og þær tekjur sem koma á móti. Sambandið telur koma til greina að leita til Ríkisendurskoðunar um úttekt á þessu máli.

Í umsögn sambandsins um fjármálaáætlun í vor var ítarlega fjallað um tekjutap sveitarfélaga vegna skattfrjálstrar ráðstöfunar séreignasparnaðar. Þar kom fram að árlega verða sveitarfélögin af um 2 ma.kr. útsvarstekjum og að frá 2014 til 2018 losi tap þeirra 8 ma.kr. Framlenging heimildarinnar um tvö ár, sbr. lög nr. 60 21. júní 2019, mun skv. þessu kosta sveitarfélögin 4 ma.kr. og tap sveitarfélaganna fram til ársins 2021 verður samkvæmt því 12 ma.kr. reiknað á verðlagi hvers árs.

Áhersluatriði sambandsins

Það er krafa sambandsins að innheimtuþóknun vegna útsvars í staðgreiðslu verði lækkuð þegar í stað og lækki á næstu árum í takt við þá lækkingu sem stefnt er að í fjármálaáætlun. Sambandið ítrekar kröfu um að tekjur af gistináttaskatti renni til sveitarfélaga eigi síðar en í byrjun næsta árs. Þá ítrekar sambandið kröfuna um að sveitarfélögum verði bætt tekjutap vegna skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignasparnaðar.

4. Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál (málefnasvið 6)

Sambandið fagnar áformum um að aðferðafræði við fasteignamat verði endurskoðuð. Verkefninu er ætlað að tryggja betra samræmi í fasteignamati og auka jafnræði skatta og gjalda sem á því grundvallast. Sambandið hefur markað þá stefnu að meta skuli öll mannvirki til fasteignamats og undanþágur frá álagningu fasteignaskatts verði felldar niður. Af hálfu sambandsins er lögð sérstök áhersla á að í þessu verkefni verði orkumannvirki hvers konar verði metin og undanþága vegna „rafveitna“ í núverandi löggjöf verði felld brott.

Sambandið styður áform um að bæta hagskýrslugerð á ákveðnum sviðum, s.s. kjaramálum, umhverfismálum og að efla rannsóknadeild hagstofunnar. Það er líka brýnt að bæta tölfræði og um skólamál, ekki síst leik- og grunnskóla, og hraða vinnslu þeirra gagna.

Áhersluatriði sambandsins

Það er krafa sambandsins að öll mannvirki verði metin til fasteignamats og undanþágur frá álagningu fasteignaskatts verði felldar niður.

5. Sveitarfélög og byggðamál (málefnasvið 8)

Sambandið fagnar því að fallið var frá áformum þeim sem fram komu í tillögu að fjármálaáætlun 2020-2024 um að frysta framlög ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um tveggja ára skeið. Fjárlaganefnd á þakkir skildar í þessu efni.

Fjármál jöfnunarsjóðs eru áfram í uppnámi. Með dómi Hæstaréttar í máli nr. 34/2018, sem gekk 14. maí sl. var komist að þeirri niðurstöðu að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hafi ekki verið heimilt að skerða úthlutanir úr sjóðnum á grundvelli 3. másl. 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 á árunum 2013-2016. Íslenska ríkinu var gert að greiða stefnanda málsins, Grímsnes- og Grafningshreppi, þá fjármuni sem dregnir voru frá úthlutun úr sjóðnum til sveitarfélagsins á umræddu tímabili. Íslenska ríkið hefur þegar undirritað samkomulag við Grímsnes- og Grafningshrepp og önnur fjögur sveitarfélög um að greiða til baka þá fjármuni sem voru dregnir frá úthlutunum til sveitarfélaganna á árunum 2013-2016 á grundvelli dómsorða Hæstaréttar.

Alls er væntanlega um að ræða endurgreiðslu sem nemur ríflega 1.600 m.kr. Ljóst er að ef jöfnunarsjóði verður gert að inna af hendi þessar endurgreiðslur hljóta ýmis framlög til sveitarfélaga að skerðast. Sveitarfélög kalla því eftir að ríkissjóður standi alfarið undir þessum endurgreiðslum. Á fundi stjórnar sambandsins 29. maí sl. var eftirfarandi bókað og samþykkt.

„Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga leggur áherslu á að náið samráð verði haft við ráðgjafarnefnd jöfnunarsjóðs og sambandið um hvernig staðið verði að uppgjöri á dómkröfum Grímsnes- og Grafningshrepps og annarra sveitarfélaga sem málið varðar. Stjórn sambandsins leggur áherslu á að dómpoli í málinu er íslenska ríkið. Í ljósi niðurstöðu dómsins og forsendna hans er mikilvægt að dómurinn leiði ekki til skerðingar á lögbundnum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til annarra sveitarfélaga....“

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti hefur lagt í samráðsgátt stjórnvalda reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Reglurnar kveða á um að greiða skuli fasta fjárhæð 100 m.kr. vegna sveitarfélags sem sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum. En einnig er um að ræða greiðslur sem taka mið af íbúafjölgun og skuldastöðu í hverju og einu sveitarfélagi. Að hámarki geta þessi framlög orðið 700 m.kr. á hvert sveitarfélag. Tillagan gerir ráð fyrir að þessar greiðslur verði inntar af hendi á 7 árum frá og með sameiningu. Þá kveða reglurnar einnig á um framlög í fjögur ár sem nemur þeirri fjárhæð sem tekju- og útgjaldajöfnunarframlög sveitarfélags kunna að skerðast um í kjölfar sameiningar.

Reglurnar eru þannig úr garði gerðar að reikna má það framlag sem hvert og eitt hinna 72 sveitarfélaga fengi í sinn hlut ef þau sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum. Framlög jöfnunarsjóðs til sameininga gætu orðið fast að 19 ma.kr. ef öll sveitarfélög landsins færu í einhverja sameiningu. Sú sviðsmynd er auðvitað ekki líkleg. Líklegri sviðsmynd tekur til 20 sameininga þar sem rösklega 50 sveitarfélög eiga í hlut og fjöldi sveitarfélaga að sameiningu lokinni yrði um 40. Í þeirri sviðsmynd er miðað við að 1.000 íbúa lágmark verði náð í einu skrefi. Þessi sviðsmynd kallar á framlög jöfnunarsjóðs að fjárhæð um 14,5 ma.kr. , eða um 2 ma.kr. árlega í sjö ár. Í frumvarpi um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga er gert ráð fyrir að jöfnunarsjóði sé heimild að halda eftir 1 ma.kr. árlega í 15 ár til að mæta kostnaði vegna framlaga til sameiningar sveitarfélaga. Að óbreyttu munu þessi framlög lækka það sem sjóðurinn hefur til ráðstöfunar til útgjaldajöfnunarframlags og framlags til jöfnunar tekna sveitarfélaga af fasteignaskatti næstu 15 árin. Aukalandsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga var haldið 6. september sl. Þar var samþykkt að styðja þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga en jafnframt áréttað mikilvægi þess að ríkissjóður veiti sérstök fjárframlög til jöfnunarsjóðs til að fjármagna stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

Með lögum um markaðar tekjur var gerð sú breyting að skipulagsgjald sem lagt er á brunabótamat nýbygginga rennur ekki lengur til Skipulagssjóðs heldur til ríkissjóðs. Í frumvarpi sem varð að lögum um markaðar tekjur nr. 47/2018 var ætlunin að leggja niður Skipulagssjóð og að tekjur af skipulagsgjaldi skyldu renna óskipt til ríkissjóðs. Sambandið gerði í umsögn sinni alvarlegar athugasemdir við þessa fyrirætlun. Fallist var á athugasemdir sambandsins þannig að Skipulagssjóður starfar enn og framlög til hans eru ákveðin á fjárlögum. Eftir stendur sú athugasemd sambandsins að þetta fyrirkomulag bjóði þeirri hættu heim að fjárlagaheimildir verði mun lægri en svarar til endurgreiðslubeiðna sveitarfélaga. Fyrir vikið skapast hættu á að sveitarfélög þurfi að bíða lengi eftir endurgreiðslum úr sjóðnum.

Á XXXII. landsþingi sambandsins var áréttað, að framlög ríkisins til Skipulagssjóðs verði aukin með hliðsjón af auknum kröfum sem gerðar eru til aðalskipulagsvinnu og síauknu flækjustigi við gerð skipulagsáætlana. Má þar m.a. nefna skyldu til að meta umhverfisáhrif áætlana og nýjar áskoranir í skipulagsmálum, svo sem vindorkunýtingu og ferðaþjónustu. Tekjur af skipulagsgjaldi skv. fjárlagafrumvarpi eru áætlaðar 423 m.kr. á árinu 2020. Framlög til endurgreiðslna skipulagsgjalds og kostnaðar námu 231, 4 m.kr. skv. ríkisreikningi 2018, en skv. fjárlögum 2019 og fjárlagafrumvarpi 2020 munu framlög lækka í 218,5 m.kr. Þar af er gert ráð fyrir að Skipulagssjóður standi straum af kostnaði við gerð strandsvæðaskipulags auk fleiri verkefna.

Sambandið fagnar því að auknum fjármunum hefur á undanförunum árum verið varið til byggðamála í gegnum sóknaráætlanir landshluta og byggðaáætlun. Skv. fjárlagafrumvarpi verður röksum milljarði varið til þessara verkefna en 685 m.kr. árið 2016.

Áhersluatriði sambandsins

Það er skýlaus krafa sambandsins að ríkið veiti fjármunum til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að standa undir útgjöldum vegna dóms hæstaréttar í máli nr. 34/2018. Einnig krefst sambandið þess að viðbótarfjármagni verði veitt í sjóðinn til að fjármagna aukin framlög vegna sameininga sveitarfélaga. Sambandið leggur áherslu á að árlegar fjárheimildir Skipulagssjóðs verði hækkaðar.

6. Persónuvernd (málefna svið 10.10)

Sambandið skilaði ítarlegu mati um kostnað sveitarfélaga í umsögn um frumvarp það sem varð að lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Niðurstaða matsins var að innleiðing laganna gæti kostað sveitarfélögin yfir 800 m.kr. og árlegur rekstrarkostnaður á ári metinn á um 400 m.kr. Ástæða er til að ætla að hlutfallslega verði kostnaður lítilla og meðalstórra sveitarfélaga meiri en hinna stærri. Öll sveitarfélög eiga að auki á hættu á að verða beitt sektarákvæðum laganna.

Áhersluatriði sambandsins

Sambandið gerir kröfu um að sveitarfélögum verði endurgreiddur annars vegar kostnaður vegna innleiðingar persónuverndarlaga og hins vegar varanlegur útgjaldaauki sem leiðir af lögunum.

7. Almenningsamgöngur (málefna svið 11.1)

Landshlutasamtök hafa séð um almenningsamgöngur víða um land samkvæmt samningum við ríkið (vegagerðina) ýmist frá 2011 eða 2012. Uppúr samningum landshlutasamtaka og ríkisins slitnaði í sumar og mun Vegagerðin taka yfir reksturinn frá og með 1. janúar nk. Sveitarfélögin leggja ríka áherslu á að þjónustan verði ekki skert og að Vegagerðin hafi virkt samráð við sveitarfélög.

Í viðræðum landshlutasamtaka sveitarfélaga við Vegagerðina og ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnamála sumarið 2018 um rekstur almenningsamgangna voru gefin fyrirheit um að landshlutasamtökin myndu fá bætt það tap sem yrði á rekstrinum árið 2018, líkt og gert var árin á undan. Því skora landshlutasamtökin á Alþingi að tryggja Vegagerðinni nauðsynlega fjárheimild til að mæta tapi

landshlutasamtakanna upp á allt að 150 m.kr. sem varð á rekstrinum á meðan landshlutasamtökin önnuðust verkefnið á grundvelli þjónustusamnings við Vegagerðina.

Þung áhersla er lögð á að almenningssamgöngur - bæði milli landshluta og innan svæða - séu aðgengilegar öllum notendum óháð fötlun, aldri eða öðrum skerðingum. Notendur almenningssamgangna kalla í mjög auknum mæli eftir viðeigandi aðlögun á ökutækjum, miðstöðvum og biðstöðvum í almenningssamgangnakerfinu. Nauðsynlegt er að útboð sem Vegagerðin efnir til frá og með árinu 2020 geri ráð fyrir viðeigandi aðlögun (samkvæmt Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks) og að tryggt sé að akstursþjónusta fyrir fatlað fólk (sem sveitarfélög annast) sé tekin inn í skipulag almenningssamgangna þar sem við á.

Alþingi hefur samþykkt að lögfesta Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks í lok árs 2020 þar sem skylda er lögð á ábyrgðaraðila almannþjónustu að tryggja að þjónustan sé öllum aðgengileg án mismununar. Samkvæmt því mun áherslan færast frá sértækri akstursþjónustu við fatlað fólk til rekstraraðila almenningssamgangna eins og þessum málum er háttað annars staðar á Norðurlöndum. Í dag kostar akstursþjónusta við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu um 1.800 m.kr. á ári. Töluvert mikið af þessum akstri er vegna notenda sem myndu geta nýtt sér almenningssamgöngur ef þær væru gerðar aðgengilegar (með nýjum vögnum, umbótum á biðstöðvum og betri leiðsögn). Það er án efa skynsamlegt út frá heildarhagsmunum að kosta þessu til í almenna kerfinu með það fyrir augum að draga úr útgjöldum í sérhæfða kerfinu.

Áhersluatriði sambandsins

Sambandið leggur áherslu á að Vegagerðin hafi samráð við sveitarfélög þegar stofnunin tekur við rekstri almenningssamgangna af landshlutasamtökum. Tekur sambandið undir kröfur landshlutasamtakanna um að þeim verði bætur rekstrarhalli sem orðið hefur á þessu verkefni. Loks leggur sambandið áherslu á að almenningssamgöngur verði aðgengilegar öllum notendum óháð fötlun, aldri eða öðrum skerðingum með vísan til Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks.

8. Ferðaþjónusta (málefnasvið 14)

Eftir ævintýralegan vöxt allnokkur undanfarin ár hefur hægt á ferðaþjónustu og reiknað er með 15-17% fækkun ferðamanna í ár. Horfur til næstu ára eru óvissar, en t.d. reiknar Arion banki með 2% fjölgun ferðamanna 2020 og 7% árið eftir. Landið á mikið undir ferðaþjónustunni. Við þessi skilyrði mætti ætla að auknu fjármagni verði varið til ferðaþjónustu og eftir atvikum lagt í aukið markaðs- og kynningarstarf. Þessa sér ekki stað í fjárlagafrumvarpi 2020. Framlög til málefnasviðsins lækka um 270 m.kr. eða 12,8% frá fjárlögum 2019 og ekkert málefnasvið lækkar jafnmikið. Lækkunin skýrist að stórum hluta af lækkun framlaga til Flugþróunarsjóðs um 300 m.kr. Sjóðurinn var stofnaður árið 2015 og er honum ætlað að veita flugfélögum styrki til þróunar og markaðsetningar á nýjum flugleiðum til og frá flugvöllum á Akureyri og Egilstöðum.

Full ástæða er til að efast um skynsemi þess að halda til streitu áformum sem fram komu í fjármálaáætlun 2020-2024 um að leggja sérstakt gjald á ferðamenn. Þessi áform voru lítt útfærð í áætluninni. Í fjárlagafrumvarpinu er reiknað með þessi gjaldtaka skili ríkissjóði 2,5 ma.kr. Verði fallið frá þessum áformum blasir við að annað hvort minnkar afgangur á ríkissjóði eða hækka þarf aðrar tekjur.

Frumvarpið felur í sér að framlög til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða verði lækkuð töluvert, eða um 30 m.kr. Sjóðurinn hefur aðallega styrkt framkvæmdir á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón sveitarfélaga. Á móti vegur að framlög til Landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum hækka um 220 m.kr.

Áhersluatriði sambandsins

Á landsþingi sambandsins í september 2018 var það skýr afstaða þingfulltrúa að ákvörðun um að færa gistináttaskatt til sveitarfélaga verði tekin fyrir lok þessa árs. Fallið verði frá áformum um sérstakt gjald á ferðamenn.

9. Umhverfismál (Málefнасvið 17)

Gert er ráð fyrir útgjaldasvigrúmi innan ramma málefнасviðsins sem verður notað til að veita framlög í ný eða aukin verkefni, samtals 1.320 m.kr. Þar veita þingstjórnir 600 m.kr. vegna loftslagsmála, 500 m.kr. til að styrkja innviði á náttúruverndarsvæðum og 200 m.kr. vegna aukinnar landvörslu.

Allt eru þetta mál sem geta varðað sveitarfélögin með beinum eða óbeinum hætti og má nefna að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur fundað með forstöðumönnum náttúrustofa um framlengingu samninga við stofurnar. Meðal annars hefur verið bent á að aðkoma að vöktunarverkefnum geti treyst rekstrargrundvöll stofanna. Í frumvarpinu kemur fram að fjárheimild til náttúrustofa lækkar um 44,8 m.kr. vegna niðurfellingar á tímabundinni heimild á fjárlögum 2018. Á móti kemur 16 m.kr. framlag til náttúrustofa í málaflokki 17.5. Hrein skerðing á fjárheimildum er því tæpar 30 m.kr. Þótt ekki sé gerð hagræðingarkrafa á þennan lið. Mikilvægt er að línur skýrist sem fyrst um hvort hægt er að bæta náttúrustofum þessa skerðingu með vöktunarverkefnum eða öðrum hætti.

Sambandið vísar til ítarlegrar umsagnar sinnar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2020 hvað varðar áform um að leggja á urðunarskatt frá 1. janúar 2020. Í umsögninni leggst sambandið eindregið gegn samþykkt lagabreytinga um urðunarskatt. Telur sambandið að frumvarpið sé ótímabært, óútfært og án nauðsynlegrar tengingar við stefnumótun í úrgangsmálum og loftslagsmálum. Forsenda þess að til álita komi að leggja á slíkan skatt er að þær tekjur sem með honum er aflað verði nýttar til að bæta meðhöndlun úrgangs hér á landi. Engin áform um slíka ráðstöfun skattsins koma fram í frumvarpinu. Ekki er heldur gert ráð fyrir neinum aðlögunarfresti gagnvart þessum nýja skatti og verður rekstraraðilum urðunarstaða því gert skylt að standa skil á skattinum til ríkissjóðs frá næstu áramótum. Þetta er með öllu óásættanlegt. Áform eru um að skatturinn verði innleiddur í tveimur skrefum. Gert er ráð fyrir að urðunarskattur færi ríkissjóði um 1,2 ma.kr. tekjur á næsta ári og árlega um 2 ma.kr. eftir það. Áætlað er að skatturinn muni nema um 6 þús.kr. á hverja fjögurra manna

fjölskyldu á næsta ári og 12 þús.kr. eftir það. Þessar auknu álögur á heimilin ganga augljóslega í berhögg við þá lífskjarasamninga sem undirritaðir voru fyrr á árinu.

Sambandið leggur til að umhverfis- og auðlindaráðuneytið gerist aðili að sóknaráætlunum landshluta með fjárframlagi og verkefni á sviði umhverfismála verði skilgreindur hluti sóknaráætlunar.

Áhersluatriði sambandsins

Sambandið krefst þess að fallið verði frá áformum um urðunarskatt.

Sambandið telur mikilvægt að línur skýrist sem fyrst um hvort hægt er að bæta náttúrustofum tæplega 30 m.kr. skerðingu á árlegri fjárheimild með vöktunarverkefnum eða öðrum hætti. Sambandið leggur til að verkefni á sviði umhverfismála verði skilgreindur hluti sóknaráætlunar enda fylgi fjárframlög frá umhverfisráðuneytinu.

10. Fræðslumál (málefнасvið 20-22)

Verkefnin sem ætlað er að sinna undir málefнасviði 22.1 (Leikskóla- og grunnskólastig) eru fjölmörg og mikilvæg fyrir sveitarfélög í landinu. Sambandinu er í mun að niðurstöðum úttektar á menntun fyrir alla verði fylgt eftir með skilvirkum hætti og þær aðgerðir sem þar eru lagðar til verði fjármagnaðar. Þær lúta að stefnumótun fjárveitinga og gerð viðmiða sem skilgreina lágmarkspjónustu við nemendur á þjónustusvæðum, sjá bls. 357 í fjármálaáætlun 2020-2024. Meðal annarra helstu verkefna sem fyrirhugað er að vinna á næsta ári og talin eru upp í frumvarpinu má nefna endurskoðun aðalnámskrár grunn- og leikskóla, aðstoð við nemendur með annað móðurmál o.fl. Það er verulegt áhyggjuefni í ljósi þeirra umfangsmiklu verkefna sem ætlunin er að vinna á þessu málefнасviði að heildarfjárheimildir til málefнасviðsins munu lækka skv. frumvarpinu um 5 m.kr. (2,2%) án uppfærslu launa- og verðlagsbreytinga.

Sambandið hefur unnið með mennta- og menningarmálaráðuneyti og öðrum haghöfum að aðgerðum sem miða að því að auka nýliðun kennara og sporna gegn brotthvarfi þeirra úr starfi. Liður í þeim aðgerðum er að fimmta námsár til kennsluréttinda verði starfsnámsár. Afar þýðingarmikið er að sú framkvæmd verði kostnaðarmetin og fjármagn tryggt í fjárlagafrumvarpi til að tryggja nemendum námsstöður svo þeir fái lokið námi. Leggur sambandið áherslu á að vel takist til um þetta mikilvæga verkefni. Benda má á að talsverður hluti kostnaðar vegna verkefnisins fellur á sveitarfélögin og lýtur að nýjum stöðugildum leiðsagnarkennara, greiðslu forfalla vegna starfandi kennara sem sækja sér menntun í starfstengdri leiðsögn o.fl. Í fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir 220 m.kr. til verkefnisins í heild en ekki kemur fram hvar verkefnið stendur eða til hvaða þáttar þess fjárheimildin á að ganga.

Sambandið hefur beitt sér fyrir því að námslánakerfinu verði beitt til að hvetja fólk með fjölbreytta menntun til að setjast að í dreifðum byggðum. Nefna má að meðal verkefna í Byggðaáætlun 2018-2024 er að skoða kosti þess að nýta námslánakerfið sem hvata fyrir fólk til að setjast að í dreifðum byggðum. Í framkomnu frumvarpi um Stuðningssjóð Íslenskra námsmanna er opnað fyrir ívilnun vegna búsetu. Í 29. gr. frumvarpsins er ívilnun hins vegar skilyrt við búsetu í „brothættum“ byggðum án þess að það hugtak sé skilgreint frekar. Beinast liggur við að ætla að vísað sé til

samnefnds verkefni Byggðastofnunar. Byggðastofnun hefur um langt skeið rekið verkefnið „brothættar“ byggðir, en undir það falla í dag ellefu staðir á landinu, s.s. Árneshreppur, Grímsey, Hrísey og Bakkafjörður. Nauðsynlegt er að skýra nánar hvað átt er við með „brothættum“ byggðum í frumvarpinu. Ekki er að sjá að áætlaðar séu sérstakar fjárheimildir til að hrinta þessu verkefni í framkvæmd.

Nýsamþykkt lög nr. 95/2019 um menntun, hæfni og ráðningu kennara og stjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla fela í sér nýja hugsun og umtalsverðar breytingar á núverandi kerfi. Afar þýðingarmikið er að kostnaðarmeta og fjármagna þær breytingar sem löggin hafa í för með sér. Þessa sér ekki stað í frumvarpi til fjárlaga 2020. Menntamálastofnun er ætlað að bera meginábyrgð á framkvæmd laganna.

Við yfirfærslu grunnskóla til sveitarfélaga árið 1996 voru tvö verkefni áfram skilgreind á verksviði ríkisins, en um er að ræða Námsgagnasjóð og Endurmenntunarsjóð grunnskólakennara. Því miður hefur sá sjóður rýrnað jafnt og þétt frá yfirfærslu. Er nú svo komið að fjórfalda hann þarf hann til að halda í við þróun fjármuna í sambærilegum sjóði framhaldsskólakennara. Ljóst er að ríkið álitur verkefnið ekki lengur á sínu borði. Sambandið vekur athygli á þessari þróun og hvetur til þess að auknu fjármagni verði veitt til sjóðsins og miðað verði við að hann haldi í við sambærilegan sjóð framhaldsskólakennara. Hið sama við um Námsgagnasjóð.

Áhersluatriði sambandsins

Áhyggjuefni er í ljósi krefjandi verkefna á sviði leik- og grunnskóla að í fjárlagafrumvarpi skuli ráðgert að framlög til málefnasviðsins lækki. Tryggja verður námstöður fyrir nemendur á fimmta námsár til kennsluréttinda og að fjármagn fylgi því verkefni. Sambandið vekur athygli á rýrnun fjárframlags til Endurmenntunarsjóð grunnskólakennara og Námsgagnasjóðs og krefst aukinna framlaga til þessara sjóða.

11. Hjúkrunar- og dagdvalarrými (málefnasvið 25.1)

Sveitarfélög reka um 20 hjúkrunarheimili á daggjöldum. Umtalsverður halli hefur verið á þessum rekstri í mörg ár og sveitarfélögin greiða um 800-1.000 m.kr. til rekstursins á ári hverju. Sveitarfélögin eiga því mikið undir þessu málefnasviði.

Sambandið hefur gagnrýnt hversu ógegnsætt fjárlagafrumvarpið er og hve erfitt er að greina samhengi í fjárhæðum á milli þess og fyrirliggjandi fjármálaáætlunar. Þá skortir mjög á að fjárhæðir séu tengdar við breytta aldurssetningu landsmanna. Augljóst er að sú þróun mun hafa veruleg áhrif þvert á fleiri málefnasvið en öldrunarþjónustu, m.a. heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa (hjúkrun og umönnun í heimahúsum, málefnasvið 24).

Samkvæmt fjármálaáætlun er í gangi áttak um fjölgun hjúkrunarrýma bæði með endurgerð eldri rýma og byggingu nýrra. Áætlað er að rýmin verði orðin 3.433 talsins í heild árið 2024, sem er 26% fjölgun frá árinu 2018. Fjárheimildir munu skv. fjárlagafrumvarpi vissulega hækka um 1.155,1 m.kr Eins og fram kemur í frumvarpinu er fyrirhugað að hækkunin gangi öll til reksturs nýrra hjúkrunarrýma.

Tímabundin lækkun framlaga á fjárlögum 2019 að fjárhæð 734 m.kr. gengur tilbaka, en henni skal einnig varið til reksturs nýrra rýma.

Samkvæmt þessu er ekki gert ráð fyrir neinni hækkun vegna hjúkrunarrýma sem þegar eru í rekstri. Þá kemur og fram í frumvarpinu að gerð er aðhaldskrafa upp á 279,6 m.kr. Samanlagt nemur aðhaldskrafa árána 2018 – 2020 um 715 m.kr. á föstu verðlagi 2020 m.v. neysluverðsvísitölu. Að mati sambandsins er fullkomlega órökrétt að gera slíka aðhaldskröfu á starfsemi sem fyrir liggur, m.a. með úttektum Ríkisendurskoðunar, að er stórlega undirfjármögnuð.

Sambandið hefur margsinnis bent fjárlaganefnd á hversu vanfjármögnuð hjúkrunar- og dagdvalarrými eru. Meiri hluti fjárlaganefnd tók hraustlega undir þann málflutning í nefndaráliti sínu 2018. Segir þar m.a.:

Meiri hlutinn kallar eftir því að gerð verði, sem allra fyrst, viðamikil kostnaðargreining þar sem rekstur allra hjúkrunarheimila er undir. Brýnt er að draga fram skýrar ástæður þess að afkoman er mjög mismunandi. Í skýrslum Ríkisendurskoðunar frá 2012 og 2014 og eftirfylgniskýrslu árið 2015 er ítrekað bent á nauðsyn þess að skilgreina lykilupplýsingar um rekstur og starfsemi hjúkrunarheimila og tryggja að þær séu uppfærðar reglulega. Það hefur ekki verið gert enn sem komið er.

Ekkert hefur verið gert með þá viðamiklu kostnaðargreiningu sem meiri hluti fjárlaganefndar lagði til og taldi brýnt að ráðist yrði í sem allra fyrst. Í sama nefndaráliti tekur meiri hlutinn undir sjónarmið sambandsins og Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu um að hljóð og mynd fari ekki saman í fjárheimildum til hjúkrunar- og dagdvalarrýma og segir kröfulýsingu heilbrigðisráðuneytisins „engan veginn rúmast innan fjárhagsrammans“.

Áhersluatriði sambandsins

Sambandið skorar á fjárlaganefnd Alþingis að sjá til þess að ráðist verði strax í þá viðamiklu kostnaðargreiningu á rekstri allra hjúkrunarheimila sem fram kom í nefndaráliti meiri hluta í fyrra. Samhliða verði kröfulýsingar metnar og fjárhagsramminn lagaður að því mati.

12. Þjónusta við fatlað fólk (málefnasvið 27.3)

Sambandið áréttar rökstuddar athugasemdir sem árisst hafa verið gerðar við efni og framsetningu fjárheimilda í fjárlagafrumvarpi til þjónustu við fatlað fólk. Meðal annars er hér vísað til hlutdeildar ríkissjóðs í NPA-samningum, sem af einhverjum ástæðum er heimfærð undir framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks, þrátt fyrir að gerð og framkvæmd NPA-samninga sé algerlega ótengd þeirri áætlun. Sambandið hefði viljað sjá framkvæmd NPA sem sérstakt viðfangsefni á fjárlögum á tímabili innleiðingarinnar (2018-2022) og að gerðir séu sjálfstæðir útreikningar á kostnaðarþróun verkefnisins. Minnt er á að Alþingi lagði ákveðnar forsendur þar að lútandi þegar NPA var gert að lögbundnu formi þjónustu við fatlað fólk með gildistöku laga nr. 38/2018. Nauðsynlegt er að greina hvernig þær forsendur hafa gengið eftir, m.a. varðandi útgjöld vegna aðstoðarverkstjórnar, almennrar kjarapróunar aðstoðarfólks og umfangs þjónustu sem flyst til við gerð NPA-

samnings. Þá er afar árfðandi að haldið sé utan um sérstök framlög vegna meðferðar í öndunarvél á heimili sjúklings sem tengd eru NPA-samningum.

Þess er einnig farið á leit að framlög vegna búsetuúrræða fyrir börn skv. 21. gr. laga nr. 38/2018 verði færð og gerð sýnileg undir málefnasviði 27.3. Þrátt fyrir rökstuddar athugasemdir eru þessi framlög í frumvarpi vegna 2020 ennþá færð undir Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og tengd við öryggisvistun (málefnasvið 29). Mikilvægt er að tryggja gegnsæi hvað varðar þessar fjárheimildir þannig að þeim sé raunverulega ráðstafað í samræmi við vilja löggjafans.

Áhersluatriði sambandsins

Sambandið fer fram á að framkvæmd NPA samninga verði sérstakt viðfangsefni á fjárlögum á innleiðingartímabilinu. Þá er lögð þung áhersla á að þróun kostnaðar verkefnisins verði könnuð sérstaklega. Sambandið fer þess á leit að framlög vegna búsetuúrræða fyrir börn verði færð undir þetta málefnasvið.

13. Fæðingarorlof (Málefnasvið 29.2)

Sambandið fagnar boðaðri lengingu á fæðingarorlofi. Meðal helstu verkefna á málefnasviðinu eru viðræður við sveitarfélög um að þau tryggi að börnum bjóðist dagvistun á leikskóla við 12 mánaða aldur. Ljóst má vera að þessi trygging verður sveitarfélögunum verulega kostnaðarsöm nema að ríkið komi myndarlega til móts við þau með fjárframlögum.

Áhersluatriði sambandsins

Ríkið styðji við sveitarfélögin til að gera þeim kleift að bjóða öllum börnum leiksskólavist að afloknu fæðingarorlofi foreldra.

14. Málefni innflytjenda og flóttafólks (málefnasvið 29.7)

Unnið er að því að hrinda tillögum um samræmda móttöku flóttafólks í framkvæmd. Lykilatriði þar er að samkomulag takist milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg samskipti þar sem m.a. er ákveðið til hversu langs tíma sveitarfélög fái miðlægan stuðning til þess að tryggja móttöku flóttafólks og virkri aðlögun þess að íslensku samfélagi. Sambandið hefur lagt áherslu á að fjárhagslegur stuðningur ríkisins verði til a.m.k. þriggja ára þar sem mestur stuðningur verði á fyrsta árinu en fari síðan lækkandi hin tvö. Jafnframt verði gert ráð fyrir auknum fjárheimildum til þeirra ríkisstofnana sem koma að móttökunni, þ.e. Fjölmeningarseturs og Vinnumálastofnunar.

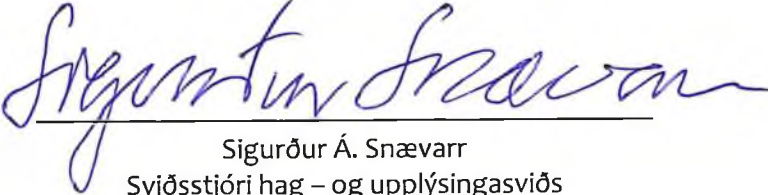
Ljóst er að niðurstaðan í þessu væntanlega samkomulagi mun hafa áhrif á fjárveitingar á málefnasviði 29.7. Samkvæmt fylgiskjali með frumvarpi til fjárlaga 2020 virðist gert ráð fyrir því að á því ári nemi greiðslur til sveitarfélaga (miðlægur stuðningur) 560 m.kr. Sambandið bendir á að niðurstaða viðræðna liggur ekki fyrir og einnig að óraunhæft er, út frá áherslu á lengd þess tíma sem stuðningur er veittur, að þessi miðlægi stuðningur verði óbreyttur að krónutölu árin 2021 og 2022.

Áhersluatriði sambandsins

Sambandið leggur áherslu á að framlög ríkisins til móttöku flóttafólks verði til a.m.k. þriggja ára. Þá verði ríkisstofnunum s.s. Fjölmenningssetri og Vinnumálastofnun veittar auknar fjárheimildir til að standa undir nýjum áskorunum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Sigurður Á. Snævarr
Sviðsstjóri hag – og upplýsingasviðs
Sambands íslenskra sveitarfélaga