



Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Kópavogi, 4. júní 2024

Efni: Umsögn Kópavogsbæjar um frumvarp til laga um tekjustofna sveitarfélaga (gjaldfrjálsar skólamáltíðir), 1114. mál.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendi þann 17. maí til umsagnar frumvarp til laga um tekjustofna sveitarfélaga (gjaldfrjálsar skólamáltíðir), 1114. mál.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að það hafi verið unnið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og að stofnaður hafi verið sérstakur starfshópur sveitarfélaga og ríkis til að skoða hugsanlegar leiðir til útfærslu niðurgreiðslunnar. Ekki var hins vegar brugðist við athugasemdum og ábendingum sem fulltrúar sveitarfélaga í starfshópnum gerðu við lagafrumvarpið sem eru veruleg vonbrigði. Kópavogsbær tekur undir þær ábendingar sem fulltrúar sveitarfélaga í starfshópnum komu með og hefur eftirfarandi athugasemdir fram að færa við fyrirliggjandi frumvarp.

i.

Sveitarfélögum er tryggður sjálfsstjórnarréttur í 78. gr. stjórnarskrár Íslands. Þar segir að sveitarfélög skuli ráða sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þá hefur Ísland fullgilt Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga og öðlaðist sáttmálinn gildi hér á landi þann 1. júlí 1991.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er í fyrsta sinn vísað beint til Evrópusáttmálans, í 3. gr. laganna. Greinin afmarkar stöðu sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum og inntak sjálfsstjórnarréttar þeirra með skýrari hætti en áður hefur verið gert í lögum hér á landi en hún hljóðar svo:

„Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Lögin byggjast á þeim forsendum að:

1. sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins,
2. skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna,
3. sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti,
4. afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,
5. sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja.“

Önnur ákvæði sveitarstjórnarlaga undirstrika sjálfsstjórnarréttinn enn frekar og má þar m.a. nefna 2. mgr. 2. gr., sem leggur ráðherra sveitarstjórnarmála þá skyldu á herðar að „gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag.“

Í 3. mgr. 2. gr. segir að „Engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skal ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnarinnar“. Svo er ekki háttáð hér. Gjaldfrjálsar skólamáltíðir höfðu ekki fengið umfjöllun innan bæjarstjórnar Kópavogs þegar ríkisstjórn og Samband íslenskra sveitarfélaga sendi frá sér sameiginlega yfirlýsingu 7. mars 2024 í þeim tilgangi að greiða fyrir langtímakjarasamningum á vinnumarkaði. Í því frumvarpi sem hér er til umsagnar er forræði sveitarfélaga á gjaldskrá settar hömlur sem Kópavogsbær telur að sé í andstöðu við sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaganna.

ii.

Í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins eru raktar þær athugasemdir og tillögur sem starfshópurinn gerði og viðbrögð ráðuneytisins sem höfðu að engu tillögur starfshópsins.

Í fyrsta lagi kom fram það sjónarmið fram hjá fulltrúum sveitarfélaga í starfshópnum að betra hefði verið að sleppa aðkomu Jöfnunarsjóðs en skilningur sé á því að um einfalda leið sé fyrir ríkið til að koma fjármunum til sveitarfélaga.

iii.

Í öðru lagi lögðu fulltrúar sveitarfélaga í starfshópnum til að framlag ríkisins í Jöfnunarsjóðs yrði endurskoðað árlega. Um sé að ræða fjögurra ára verkefni og því

verði að gera ráð fyrir að upphæðin þurfi að taka breytingum með tilliti til hækkaðs verðlags og fjölda barna, en Sambandið hefur efasemdir um að árleg verðlagsuppfærsla fjárlaga sé fullnægjandi. Ef upphæðin verði ekki endurskoðuð muni sveitarfélögin sitja uppi með stærri hluta af verkefninu en gert var ráð fyrir. Til greina gæti komið að starfshópurinn, sem er ætlað að leggja mat á nýtingu og áhrif framlagsins, fari árlega yfir verkefnið og geri tillögur að fjárhæð framlags ríkissjóðs næsta árs. Verðlagsgrunnur á þessu ári og fjöldi barna um áramótin næstu verði tilgreind sem grunnfjárhæð ríkisframlagsins í Jöfnunarsjóð.

Í frumvarpinu er ekki komið til móts við þessa tillögu og vísað til þess að ekki sé ástæða til þess að endurmeta framlag ríkisins fyrr en mögulega eftir skýrslu starfshóps sem verður skipaður og eigi að skila skýrslu 1. júní 2026.

Kópavogsbær tekur undir ofangreindar ábendingar fulltrúa sveitarfélaga í starfshópnum og bendir jafnframt á að kostnaðarmat ríkisins er ábótavant í upphafi og telur fulla ástæðu til að endurskoða framlagið reglulega á tímabilinu. Þær áskoranir sem hafa birst í öðrum málaflokkum sem varða fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga síðustu ár hafa oftast en ekki verið birtingarmynd þess að kostnaður hefur vaxið umfram áætlanir. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að sú fjárhæð sem miðað er við í yfirlýsingu stjórnvalda byggist á meðalkostnaði forráðamanna barna vegna skólamáltíða. Þar er gert ráð fyrir að kostnaðurinn fyrir allt skólaárið nemi 3.750 m. kr. en taki breytingum skv. almennri verðlagsuppfærslu fjárlaga hverju sinni. Ekki kemur fram hvaða forsendur liggja að baki kostnaðarmati ráðuneytisins. Þá er ekki rétt að miða við almenna verðlagsþróun, réttara er að miða við vísitölu mötuneytis og launavísitölu sem er í samræmi við raunkostnað sveitarfélaga.

Þá er rétt að athuga að sveitarfélögin hafa niðurgreitt máltíðirnar að hluta áður en til kostnaðar forráðamanna kemur svo ekki er rétt að miða við kostnað forráðamanna barna við útreikninga á ríkisframlagi. Bæta þarf niðurgreiðslu sveitarfélaganna við kostnað forráðamanna áður en 75% framlag ríkisins er reiknað. Það er misjafnt á milli sveitarfélaga hversu háar niðurgreiðslurnar eru.

iv.

Í þriðja lagi leggja fulltrúar sveitarfélaga í starfshópnum til að ekki verði gerð krafa um að sveitarfélög sendi inn upplýsingar um gjaldfrjálssar skólamáltíðir heldur verði kerfið einfaldað þannig að öll sveitarfélög fái greitt samkvæmt nemendafjölda með þeim formerkjum að framlagið renni til niðurgreiðslu skólamáltíða. Sveitarfélögum verði svo treyst fyrir því að nýta fjármagnið með þeim hætti. Það tryggi einnig jafnræði þar sem framlag ríkisins skili sér þá til allra barna. Bent er á að Jöfnunarsjóður hefur nú þegar heimildir til að kalla eftir upplýsingum vegna úthlutana úr sjóðnum og fela mætti

starfshópnum að fá árlega upplýsingar frá sveitarfélögunum til að mæta kröfum um eftirlit með nýtingu fjármunanna.

Í frumvarpinu hefur ekki verið tekið tillit til ofangreinds og sveitarfélögunum treyst til þess að ráðstafa framlagi ríkisins með þeim hætti sem best fer á í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Í frumvarpinu er þvert á móti gert ráð fyrir að innheimti sveitarfélags svo mikið sem krónu fyrir skólamat grunnskólabarns verði það af framlagi ríkisins. Grundvallarskilyrðið fyrir úthlutun Jöfnunarsjóðs er að sveitarfélög sýni fram á að skólamáltíðir séu gjaldfrjálssar að öllu leyti og fyrir alla nemendur. Sveitarfélögin eru í raun þarna öll sett í sama mót þegar kemur að stuðningi við barnafjölskyldur. Stuðningurinn mun fyrst og fremst renna til þeirra forráðamanna sem fara með lögheimili barna sem ganga í grunnskóla. Vegna þess kostnaðar sem þessari aðgerð fylgir fyrir sveitarfélögin skerðist óhjákvæmilega svigrúm þeirra til annarra gjaldskrárlækkana og stuðnings við barnafjölskyldur á breiðari grunni og þannig að stuðningurinn beinist til þeirra sem þurfa helst á honum að halda. Þá er því algjörlega ósvarað í frumvarpinu hvað verður um framlag ríkisins að fjórum árum liðnum.

v.

Að lokum bentu fulltrúar sveitarfélaga í starfshópnum á að til þess að stuðla að kostnaðarvitund vegna niðurgreiðslunnar gætu sveitarfélög farið þá leið að óska eftir því að forráðamenn virkjuðu annars vegar niðurgreiðslu sveitarfélags og hins vegar ríkis um leið og barn væri skráð fyrir skólamáltíð. Þessi tillaga skilaði sér ekki inn í frumvarpið og er það rökstutt þannig í greinargerð að í frumvarpinu sé eingöngu fjallað um með hvaða hætti framlag ríkisins skuli renna til sveitarfélaga. Sveitarfélögum er síðan veitt svigrúm á grundvelli sjálfstjórnarréttar þeirra til að ákvarða hvernig niðurgreiðslu ríkisins verði háttáð í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Líkt og kemur fram í greinargerð þá var tilgangur samráðs við sveitarfélögin að skoða hugsanlegar leiðir til útfærslu niðurgreiðslunnar. Það kemur því á óvart að í frumvarpinu sé ekki að finna ákvæði um framkvæmd niðurgreiðslunnar hjá sveitarfélögunum eins og starfshópurinn gerði tillögu um. Starfshópurinn lagði til að útfærslan yrði með þeim hætti að raunkostnaður við mótuneytiskostnað kæmi fram í gjaldskrá sveitarfélaganna en forráðamenn þyrftu að skrá börnin í mat og virkja niðurgreiðslu ríkis annars vegar og niðurgreiðslu sveitarfélaga hins vegar. Með þessu yrði kostnaðarvitund íbúanna meiri, hægt væri að áætla betur innkaup og stemma við matarsóun. Með þessu móti er skipting á milli ríkis og sveitarfélaga gagnsæ og skýr. Kæmi til þess að ríkið dragi úr sínu mótframlagi hefði það ekki áhrif á gjaldskrá sveitarfélagsins.

vi.

Fram kemur í greinargerð frumvarpsins að sú breyting hafi verið gerð á frumvarpsdrögum að ekki sé getið um þær fjárhæðir sem ríkissjóður mun bæta við tekjur Jöfnunarsjóðs á gildistíma frumvarpsins heldur sé gert ráð fyrir að þær verði ákveðnar í fjárlögum ár hvert. Þessi framkvæmd sé í samræmi við almenna lagaframkvæmd varðandi viðbótartekjur Jöfnunarsjóðs, sbr. ákvæði til bráðabirgða XXV. við lög.

Kópavogsbær telur nauðsynlegt að skýrt sé kveðið á um fjárhæð framlags ríkisins í lögum og að sú upphæð sæti reglulegri endurskoðun yfir þetta fjögurra ára tímabil. Það er álit Kópavogsbæjar sem einnig hefur komið fram á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga að með því að taka upphæðir út úr frumvarpinu aukist áhætta sveitarfélaganna. Framlag ríkisins er háð fjárlögum hvers árs. Komi ríkið til með að draga úr fjárframlögum til verkefnisins eða ef kostnaður hækkar það mikið að umrædd kostnaðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga stenst ekki er afar líklegt að sveitarfélögin munu grípa til aðgerða og jafnvel hætta þátttöku í verkefninu. Krafa sveitarfélaganna um að ríkið standi við raunverulega fjármögnun og fjárhagsskiptingu er því afar skýr.

vii.

Að lokum vill Kópavogsbær taka undir athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga við frumvarpið. Þá eru tillögur fulltrúa sveitarfélaga í starfshópnum algjörlega virtar að vettugi og ljóst að samráð virðist því hafa verið meira í orði en á borði. Mikilvægt er að frumvarpið taki breytingum í samræmi við ábendingar sveitarfélaga.

fh.meirihlutans í bærstjórn Kópavogsbæjar
Virðingarfyllst,

Ásdís Kristjánsdóttir
bærstjóri