



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Forsætisráðuneytið.
Skrifstofa samhæfingar.

Kópavogi, 23. janúar 2025.
Málsnr.1910005/PBG/HH

Efni: Umsögn stjórnar Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) vegna forgangsverkefnis ríkisstjórnarinnar um hagræðingu og stefnufirlýsingar

Í tilefni umsagnarbeiðnar forsætisráðuneytisins sem birt var á samráðsgátt hinn 2. janúar sl., mál S-1/2025 svo og stefnufirlýsingar ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins vilja Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum:

Mikilvægi kostnaðarmats

Margvíslegar skyldur eru lagðar á sveitarfélögin með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og oft hafa slík fyrirmæli áhrif á fjárhagsafkomu þeirra. SSH vilja minna því á að samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ber að framkvæma sérstakt kostnaðarmat sé fyrirsjáanlegt að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Fari slíkt mat ekki fram, eða sé það ófullnægjandi, má ætla að það hafi neikvæð fjárhagsleg áhrif á bæði ríki og sveitarfélög og leiði til ágreinings um framlög og kostnaðarskiptingu sem örðugt og kostnaðarsamt getur reynst að leysa úr.

Má hér sem dæmi nefna þær breytingar sem gerðar voru á barnaverndarlögum nr. 80/2002 með lögum nr. 107/2021. Er í þeim m.a. kveðið á um skipan umdæmisráða barnaverndar sem skulu starfa utan við almenna stjórnsýslu sveitarfélaga og vera sjálfstæð í störfum sínum. Í lögnum er þá m.a. kveðið á um sérstök hæfisskilyrði ráðsmanna svo og að Barna- og fjölskyldustofa starfræki sérstakan gagnagrunn og stafrænar lausnir sem nýtist við störf umdæmisráða. Umræddar lausnir og gagnagrunnur munu ekki vera til staðar en það leiðir til aukins kostnaðar við starfrækslu ráðanna þar sem tryggja þarf vinnusvæði og gagnavistun. Þá virðist jafnframt ljóst, og hefur það enda komið á daginn, að kostnaðarauki sé samfara skipun óháðra sérfræðinga í umdæmisráðin. Umræddir sérfræðingar þurfa þannig að annast allt utanumhald mála sem fara fyrir ráðin, þ.á.m. samskipti við aðila, boðun funda, ritun fundargerða, frágang og ritun úrskurða, enda skuli starfsemi ráðanna sjálfstæð og standa utan almennrar stjórnsýslu. Virðist því kostnaðarauki hafa mátt vera ljós frá upphafi, en í umfjöllun um mat á áhrifum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 107/2021 segir beinlínis að ekki sé gert ráð fyrir kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin.



Fjármögnun málaflokks þjónustu við fatlað fólk

Kostnaðar- og ábyrgðarskipting ríkis og sveitarfélaga þegar kemur að þjónustu við fatlað fólk hefur verið rauður þráður í umsögnum SSH við frumvörp til fjárlaga og fjáraukalaga. Samkvæmt kostnaðargreiningu SSH vegna málaflokksins sem framkvæmd var í ágústmánuði 2023 var uppsöfnuð neikvæð rekstrarniðurstaða hans á árunum 2018 til 2022 hátt í 42 milljarðar króna hjá aðildarsveitarfélögum SSH. Virðist gjaldaliðurinn því hafa verið vanáætlaður við yfirfærslu verkefnisins auk þess sem breytingar á lagaumhverfi hafa leitt af sér auknar skyldur fyrir sveitarfélögin, svo sem hvað varðar breytt búsetuúrræði. Hafa SSH því ítrekað lýst yfir þeirri afstöðu sinni að nauðsynlegt sé að tryggja nauðsynlega fjármögnun þessa mikilvæga málaflokks til framtíðar. Þá eru mörk ábyrgðar ríkis og sveitarfélaga á málaflokknum, sér í lagi þegar kemur að sértækri þjónustu og umfangsmiklum stuðningsþörfum, óljós og mörg grá svæði til staðar þar sem óskýr verka- og ábyrgðarskipting leiðir til verri þjónustu fyrir notendur. Sér í lagi á þetta við um fólk sem hefur flóknar og miklar þjónustufarir sem kallar á viðvarandi þörf fyrir þjónustu frá fleiru en einu þjónustukerfi. Er þá einnig hætt við því að frekari grá svæði myndist með nýjum þjónustuleiðum og auknum þjónustukröfum í stjórnvaldsfyrirmælum. Er nauðsynlegt að frekari greining fari fram hvað það varðar svo skýrt sé hvar ábyrgð á veitingu tiltekinnar þjónustu liggir. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur þá fram að lögfesta eigi samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í því samhengi er bent á mikilvægi þess að sú lögfesting verði kostnaðargreind og að vandað kostnaðarmat fari fram.

Á haustdögum 2024 lá fyrir áfangaskýrsla II sem er sjálfstætt framhald áfangaskýrslu I um kostnaðar- og ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk. Er þar m.a. fjallað um nauðsyn skýrrar verkaskiptingar milli ríkis og sveitarfélaga. SSH taka undir niðurstöður skýrslunnar og í umsögn þeirra við frumvarp til fjárlaga 2025 segir eftirfarandi:

„Eins og fram kemur í skýrslunni (bls 8) „eru mörk ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga í sértækri þjónustu og þegar umfangsmiklar stuðningsþarfir er að ræða óljós. Þessi staða hefur skapað óvissu og óþarfa flækjustig við framkvæmd þjónustunnar og dregið úr skilvirkni og árangri. Forsendur sveitarfélaga til þess að sinna mjög sérhæfðri og kostnaðarsamri þjónustu eru afar mismunandi. Til þess að tryggja enn frekar samræmi og gæði þjónustunnar eru lagðar fram tillögur um að tiltekin málavíð, þar sem umfangsmikillar og sérhæfðar þjónustu er þörf, verði á ábyrgð ríkisins. Þjónustustiginyrðu þrjú, þ.e. fyrsta stigs þjónusta (almenn félagsþjónusta), annars stigs þjónusta (sértæk þjónustafyrir fatlað fólk) sem yrði á ábyrgð sveitarfélaga og þriðja stigs þjónusta á tilteknum málavíðum, sem yrði þá á ábyrgð ríkisins“. Með því tekur ríkið alfarið ábyrgð á þjónustu til tiltekinna málavíða á þriðja stigi. Einkum á þetta við málaflokka sem snúa að börnum og ungmennum með fjölþættan vanda, fatlað fólk 18 ára og eldra sem metið er í þörf fyrir að sæta öryggisráðstöfunum og fatlað fólk 60 ára og yngra sem býr á hjúkrunarheimilum. Með framangreint að leiðarljósi liggur fyrir í skýrslunni og tillögu starfshópsins að ríkið taki að sér fjármögnun þeirrar þjónustu sem um ræðir í breyttu fyrirkomulagi, eða alls um 5 milljarða kr (sjá töflu bls 11 í skýrslunni).“



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Vænta SSH þess að niðurstöður skýrslunnar og starfshópsins fái skýra stoð í fjárlögum ríkisins og fjármálaáætlunum næstu ára og mikilvægt að kostnaðarmat sé skýrt, bæði fyrir ríkið og sveitarfélögin. Greinilegt er að það kostnaðarmat sem lagt var til grundvallar þess að færa verkefni á málefnum fatlaðs fólks til sveitarfélaganna var ekki fullnægjandi sem m.a hefur aukið kostnað beggja aðila við að leysa úr málum á undanförunum árum.

Umbreyting atvinnuhúsnæðis í íbúðarhúsnæði

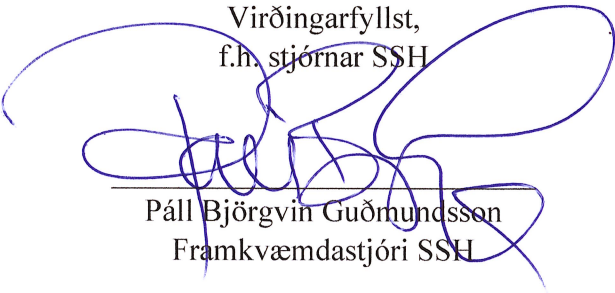
Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur m.a. fram að liðkað verði fyrir umbreytingu atvinnuhúsnæðis í íbúðir. Að því tilefni vilja SSH benda á að við slíka umbreytingu er að mörgu að huga og kallar hún á annars konar innviðuppbyggingu í umhverfinu, ekki síst hvað varðar skólahúsnæði og aðra þjónustu, eigi að breyta atvinnuhúsnæði í íbúðir. Þarf að vera skýrt hvar ábyrgð á kostnaðarauka sem af því hlýst liggur. Er í þessu sambandi minnt á umsagnir samtakanna við frumvarp til laga um tímabundnar undanþágur frá skipulags- og byggingarlöggjöf og skipulagi, 1028. mál á 153. löggjafarþingi og 314. mál á 154. löggjafarþingi, og þau sjónarmið sem þar koma fram. Þó tilefni fyrrgreinds lagafrumvarps hafi fyrst og fremst verið bráðavandi í búsetumálum flóttafólks verður þó að telja að þau sjónarmið sem þar er lýst eigi jafnframt við þegar um almenna umbreytingu á atvinnuhúsnæði í íbúðir er að ræða og er þá brýnt að ætíð sé horft til þess að skipulagsvaldið hvílir hjá sveitarfélögum.

Í þessu samhengi þarf einnig að horfa til annarra leiða, sem eru hagkvæmari fyrir ríki og sveitarfélög, við að fjölga íbúðarhúsnæði en í gildandi aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er t.a.m. gert ráð fyrir uppbyggingu 57.700 íbúða og 12.000 íbúðir eru í staðfestu deiliskipulagi. Í töluverðum fjölda tilvika hefur liðið umtalsvert langur tími, eða meira en fimm ár, frá því byggingarrétti var úthlutað án þess að framkvæmdir hafi hafist. Er þörf á að greina frekar ástæður þess og stuðla að hraðari uppbyggingu. Þá ber að virða skipulagsvald sveitarfélaga og þá húsnæðisstefnu sem hefur verið mörkuð hjá hverju sveitarfélagi um uppbyggingu atvinnu- og íbúðarhúsnæðis.

Af ofangreindu má sjá að eingöngu eru tiltekin örfá dæmi og án efa eru dæmin fleiri.

Hvetja samtökin því til þess að við setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla sé sérstaklega hugað að framangreindri skyldu til framkvæmdar kostnaðarmats.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar SSH


Páll Björgvín Guðmundsson
Framkvæmdastjóri SSH