



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri sambandsins

Dags.: 8. október 2018

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr og
Guðjón Bragason

Málsnr.: 1809019SA

Málalykill: 01.23

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga 2019

1. Inngangur

Með lögum um opinber fjármál urðu miklar breytingar á allri umgjörð ríkisfjármála. Fjárlagafrumvarp ársins 2019 hvílir þannig á grunni fjármálaáætlunar fyrir árin 2019 til 2023 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. Þessi þrjú rit er samtals 856 blaðsíður.

Samband íslenskra sveitarfélaga sendi fjárlaganefnd ítarlegar og vandaðar umsagnir um fjárlagastefnuna og fjármálaáætlunina á liðnum vetri. Vel var hlustað á málflutning Sambandsins í fjárlaganefnd en árangur að öðru leyti takmarkaður. Dropinn holar steinninn og í þessari umsögn verða ýmis atriði sem fjallað var um í fyrri umsögnum endurtekin.

Lögin um opinber fjármál hafa aukið festu og marksækni í opinberum fjármálum. Fyrst og fremst er það mikill kostur að markmiðssetning er dregin skýrt fram og aðgerðum stillt upp til að ná þeim. Stóru línurnar á einstökum málefnasviðum eru settar í forgrunn.

Fjölmörg málefnasvið varða sveitarfélög miklu og stefnumörkun á þeim sviðum eru mikilvæg fyrir sveitarfélögin. Á nýafstöðnu XXXII. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga var m.a. rætt 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.

2. Flókið reikningshald gerir frumvarp ógegnsætt og torskilið

Umtalsverðar breytingar voru gerðar á reikningshaldi ríkisfjármála með lögum um opinber fjármál, en þau leystu af hólmi eldri lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Fjárlagafrumvarpið er ekki auðlesið plagg. Því veldur m.a. flókið reikningshald þar sem ýmist er notast við GFS, sem stundum er nefnt „þjóðhagsgrunnur“ eða IPSAS. Nægir að nefna hér nokkur dæmi.

- Fjármálaáætlun er sett fram skv. GFS og þar koma fram áform um afkomu ríkissjóðs.
- Reikningsskil fyrir ríkissjóð í heild skal færa skv. IPSAS
- Framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkissjóðs skal færa skv. GFS

- Fjárstreymisyfirlit 1. gr. frumvarpsins er skv. GFS
- Fjárheimildir í 3. gr. frumvarpsins er skv. IPSAS
- Aðrar greinar um fjármál A-hluta ríkissjóð skv. IPSAS
- Ríkisreikning skal færa skv. IPSAS.

Í umfjöllun um einstaka þætti frumvarpsins er einn miðað við „þjóðhagsgrunn“ (GFS sennilega), sjá til dæmis ágætt yfirlit og töflu um tekjur á bls. 109. Annars staðar er lesandi leiddur í gegnum mikinn samanburð á tölum annars vegar á GFS og hins vegar IPSAS grunni, sjá t.d. umfjöllun um útgjöld á árinu 2018 á bls. 131.

Þjóðhagsgrunni (GFS) er ætlað að draga fram áhrif fjárlaga á þjóðarbúskapinn í heild meðan IPSAS er ætlað að horfa á starfsemina sem slíka. Það er hins vegar nánast engin umfjöllun um efnahagsleg áhrif frumvarpsins eða hvort aðgerðir sem þar eru boðaðar leiði til annarrar niðurstöðu um framvindu efnahagsmála en sú sem teiknuð er upp í spá Hagstofu.

Ef spurt er um launaútgjöld ríkissjóðs skv. frumvarpinu á næsta ári og hver verður hækkun milli ára verður margt um svör. Í töflu á bls. 138, sem er á „þjóðhagsgrunni“ er sagt að „laun“ verð skv. frumvarpinu 206,5 ma.kr. og muni hækka um 3,2% frá fjárlögum 2018. Í töflu 4 á bls. 444 er fjallað um hagræna skiptingu útgjalda þar kemur fram að „laun og tengd“ gjöld verði skv. frumvarpi 222,6 ma.kr. og muni hækka um 8,8% frá fjárlögum ársins. Ein skýring mun vera sú að skv. GFS teljist hluti launum til fjárfestingar (rannsóknar og þróunar) en ekki til rekstrar eins og skv. IPSAS staðli. Skýrir þetta þó varla mismunandi hækkun milli ára. Að ósekju hefði mátt fjalla um þennan mun í langri umfjöllun um reikningshald.

Verulegur hluti fjárlagafrumvarpsins fer í að bera saman þessa staðla sem skila lesandanum litlu. Full ástæða væri hins vegar til að skýra betur hugtök og aðferðir sem beitt er í umfjöllun um málefnasvið s.s. útgjaldasvigrúm, launaforsendur o.fl. Það er umtalsverður galli hversu erfitt er að rekja einstakar fjárheimildir sem geta skipt einstaka aðila verulegu en ríkiskassann litlu.

3. Forsendur fjárlaga um verðlag og laun

Lög um opinber fjármál mæla fyrir um að spá Hagstofu Íslands um þróun þjóðarbúskaparins til næsta árs skuli móta forsendur fjárlaga. Haglíkan það sem Hagstofa Íslands notar er í reynd líkan Seðlabanka Íslands, sem er að grunni til breskt peningamálalíkan og ekki hentugt líkan fyrir opinber fjármál. Á þetta hefur fjármálaráð m.a. bent á. En af þessu leiðir að hagstofa og fjármálaráðuneyti hafa fá svör um áhrif fjármálastefnunnar á þjóðarbúskapinn. Brynt er að bæta úr þessu og tryggja Hagstofu Íslands fjármuni til að vinna að þjóðhagslíkani, þar sem áhersla er á opinber fjármál.

Sumarspá Hagstofu er tíðindalítil, verðbólga verður í kringum verðbólgu markmiðið (2,5%) og hagvöxtur nálgast langtíma meðaltal (2,5%). Þjóðarbúskapurinn siglir lyngnan sjó samkvæmt spánni en ljóst er að undiralda er þung. Þar skipta mestu kjarasamningar, gengisþróun og ferðaþjónusta. Við þessar aðstæður þarf að fara með mikilli gát við stjórn opinberra fjármála.

Hagstofan spár að launavísitala hækki um 6% frá meðaltali 2018 til meðaltals 2019 og vinnuafleiftirspurn aukist um 1,4%. Spá Hagstofu um launaþróun tekur mið af mati á framboði og eftirspurn eftir vinnuafli, en horfir framhjá ákvæðum

kjarasamninga. Laun eru í senn kostnaður hins opinbera og mikilvægur skattstofn þess. Mat á þróun tekjuskatts einstaklinga í fjárlagafrumvarpinu tekur mið af spá Hagstofu um þróun launavísitölu og vinnuafleiftirspurn. Reiknað er með að tekjur af tekjuskatti einstaklinga muni hækka um 9,2% 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. Virðist þessi hlutfallshækkun vera notuð til að reikna fram launakostnað ríkisins og hækkun frá fjárlögum 2018 til frumvarps 2019 er 3,25%. Hér virðist sem sagt reiknað með að launahækkanir 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.

Í ýmsum samningum milli ríkis og sveitarfélaga er vísað til verðlags- og launaforsendna fjárlaga. Það er sveitarfélögum því mikilvægt að þessar fjárlagaforsendur séu raunsannar, skýrar og forsendur rekjanlegar.

4. Skattar og tryggingagjald (málefna við 5)

Í fjárlagafrumvarpi sem og í fjármálaáætlun koma fram áform um að lækka tryggingagjald um 0,25 prósentustig. Starfsemi sveitarfélaga er í eðli sínu mjög vinnuafsfrek. Laun og tengd gjöld A-hluta reksturs sveitarfélaga námu á árinu 2017 alls 166 ma.kr. og út frá hálfársuppgjöri stærstu sveitarfélaganna má reikna með að árið 2018 nemi launakostnaður sveitarfélaga 180-185 ma.kr. Því má áætla að sveitarfélögin greiði um 10-12 ma.kr. í tryggingagjald í ár. Enn framur má reikna með að lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig, úr 6,85% niður í 6,6%, lækki launakostnað sveitarfélaga um allt að 500 m.kr. árið 2019.

Rétt er að minna á að árin 2007 og 2008 var tryggingagjald í heild 5,34% eða 1,51 prósentustigi lægra en árið 2018 sem svarar til þess að sveitarfélögin hefðu greitt 2,4 ma.kr. minna í tryggingagjald 2018 ef álagning hefði verið eins og árin 2007-2008.

Áform um lækkun tryggingagjalds snúa væntanlega að almenna tryggingagjaldinu sem í dag er 5,4%. Atvinnuþryggingagjaldið á að fjármagna atvinnuleysisbætur og er ljóst að aukning atvinnuleysis úr áætlun um 2,9% á þessu ári í 3,3% á því næsta skv. forsendum fjárlaga mun auka fjárstreymi úr atvinnuleysistryggingasjóði verulega.

Í stjórnarsáttmála og fjármálaáætlun er að finna fyrirheit um tilfærslu gistináttaskatts til sveitarfélaga í tengslum við viðræður um endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Í þessu máli hefur ekkert gerst en í fjárlagafrumvarpi er ráðgert að tekjur af gistináttaskatti verði 1,3 ma.kr. og renni óskertur til ríkissjóðs. Á landsþingi sambandsins er lögð áhersla á að ákvörðun um þennan tekjutilflutningi liggji fyrir eigi síðar en í lok þessa árs. Það veur því furðu að ekkert er minnst á yfirfærslu gistináttaskattsins til sveitarfélaga í fjárlagafrumvarpinu.

Samkvæmt markmiðssetningu fyrir málaflokkinn „skatta og innheimtu“ í fjármálaáætlun var innheimtukostnaður ríkissjóðs 550 m.kr. árið 2017 og er stefnt að því að hann lækki um 10% á næstu fimm árum. Í umsögn sambandsins um

fjármálaáætlunina var gerð krafa um að innheimtuþóknun ríkisins vegna staðgreiðslu útsvars lækki með sama hætti en engin viðbrögð hafa borist við þeirri kröfu. 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. 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 100% 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 kanna að hafa af þessu og þær tekjur sem koma á móti og telur sambandið eðlilegt að fjárlaganefnd kalli eftir þeim upplýsingum.

Áhersluatriði sambandsins.

Sambandið leggur áherslu á að atvinnutryggingargjaldið verði ekki hækkað þannig að tryggingagjald í heild lækki um 0,25 prósentustig hvort árána 2019 og 2020.

Sveitarfélögin verða að fá botn í áform ríkisins um gistináttaskattinn og er gerð krafa um að ákvörðun um tekjutilfærslu liggi fyrir í lok þessa árs.

Mikilvægt er að fá viðbrögð við kröfum sambandsins um endurskoðun innheimtuþóknunar vegna útsvars.

5. Sveitarfélög og byggðamál (málefna við 8)

Heildarfjárheimild til málaflöksins fyrir árið 2019 er áætluð 20.785,9 m.kr. og hækkar um 428,3 m.kr. frá gildandi fjárlögum að frátöldum almennum launa- og verðlagsbreytingum en þær nema 579,6 m.kr. Breytingarnar skýrast einkum af endurskoðun á lögbundnum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem reiknast af skatttekjum og útsvarstekjum og áætlaðri aukningu á innheimtu skipulagsgjalda og útgreiðsluþörf Skipulagssjóðs til þeirra sveitarfélaga sem annast sjálf sín skipulagsmál.

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 megi búast við að sveitarfélög þurfi að bíða lengi eftir endurgreiðslum úr sjóðnum.

Það er eindregin afstaða sambandsins, sem áréttuð var á nýafstöðnu landsþingi, að fullt tilefni sé til þess að hækka árlegar fjárheimildir Skipulagssjóðs umtalsvert. Með því móti væri hægt að koma til móts við sveitarfélög með auknum framlögum til að mæta kostnaði við síaukið flækjustig við gerð skipulagsáætlana. Má þar m.a.

nefna skyldu til að meta umhverfisáhrif áætlana og nýjar áskoranir í skipulagsmálum, svo sem vindorkunýtingu og ferðaþjónustu.

Heildarfjárheimild til málaflokksins byggðamál fyrir árið 2019 er áætluð 2.010,3 m.kr. og hækkar um 80,8 m.kr. frá gildandi fjárlögum að frátöldum almennum launa- og verðlagsbreytingum en þær nema 13,5 m.kr. Breytingin skýrist af hækkun framlags til byggðaáætlunar. Sambandið fagnar því að framlög til byggðaáætlunar hækki umtalsvert. Ný og metnaðarfull áætlun sem tekur til árána 2018-2024 var samþykkt samhljóða sem þingsályktun í júní sl. Sambandið bindur miklar vonir við áætlunina og telur áætlunina fela í sér raunhæfar aðgerðir til styrkingar byggða. Framlög til sóknaráætlana landshluta voru lækkuð á fjárlögum þessa árs og ekki er gert ráð fyrir neinni hækkun á næstu árum.

Áhersluatriði sambandsins.

Sambandið leggur áherslu á að árlegar fjárheimildir Skipulagssjóðs verði hækkaðar.

6. Persónuvernd (málefna svið 10.10)

Ný lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga voru samþykkt á Alþingi í júní 2018. Í umsögn sambandsins um frumvarp til þeirra laga komu fram athugasemdir við ýmsa þætti frumvarpsins sem taldir voru íþyngjandi fyrir sveitarfélög, s.s. um að sektarákvæði giltu um opinbera aðila. Sambandið skilaði einnig ítarlegu mati á kostnað sveitarfélaga vegna laganna og var niðurstaðan sú að innleiðing laganna gæti kostað sveitarfélögin yfir 800 m.kr. og frambúðarkostnaður á ári metinn um 400 m.kr. Hér er um að ræða mikinn kostnað og enn fremur er ljóst að hlutfallslega verður kostnaður lítilla og meðalstórra sveitarfélaga meiri en hinna stærri. Öll sveitarfélög eiga að auki á hættu á að verða beitt sektarákvæðum laganna. Hafa verður í huga að í lögum um tekjustofna sveitarfélaga eru tiltekin efri og neðri mörk álagningar. Möguleikar sveitarfélaga á að fjármagna þennan kostnað eru þannig takmarkaðir, meðan fyrirtæki á markaði geta í flestum tilvikum velt kostnaðinum á viðskiptavinum sína.

Sambandinu er ekki kunnugt um að aðrir hafi metið kostnað vegna laganna á samfélagið í heild eða einstaka aðila. Þetta á ekki síst við um ríkið og sætir það nokkurri undrun hve illa var staðið að undirbúningi lagasetningarinnar.

Áhersluatriði sambandsins.

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

7. Almenningsamgöngur (málefna svið 11.1)

Rekstrarframlög eru áætluð 13.485,3 m.kr. og hækka um 300,4 m.kr. frá fjárlögum þessa árs. Þar munar mest um hækkun ýmissa liða samgangna. Meðal annars hækkar fjárheimild til þjónustu á vegakerfinu um 708,1 m.kr., styrkir til almenningsamgangna hækka um 161,3 m.kr. og framlag til flugvalla og flugleiðsögupjónustu hækkar um 336,1 m.kr.

Vegagerðin og nokkur landshlutasamtök sveitarfélaga gerðu með sér samninga um almenningsamgöngur utan þéttbýlis árið 2012. Öllum samningum hefur nú verið sagt upp en von er til þess að viðræður hefjist fljótlega um framlengingu samninga um eitt ár. Einnig er vilji til þess að ræða nýtt framtíðarfyrirkomulag almenningsamgangna sem gæti mögulega tekið gildi 1. janúar 2020. Allir sem að

málinu koma eru meðvitaðir um mikilvægi þess að koma þessari starfsemi á traustan grunn til lengri tíma. Í því samhengi er tilefni til að benda á að verkefnið hefur mikla tengingu við aðrar opinberar áætlanir, einkum byggðaaætlun og aðgerðaaætlun í loftslagsmálum.

Því miður hefur rekstrargrundvöllur verkefnisins ekki reynst jafn traustur og lagt var upp með. Verulegur halli hefur verið á starfseminni undanfarin ár og gætir mikillar óánægju meðal sveitarstjórnarfólks með þá niðurstöðu. Má rekja veikari forsendur verkefnisins til nokkurra þátta. M.a. var einhliða horfið frá endurgreiðslu olúgjalds til verkefnis og einkaréttur sem landshlutasamtökum var veittur í umræddum samningum hefur ekki notið fullnægjandi verndar samkvæmt lögum. Fleiri utanaðkomandi þættir hafa einnig aukið á rekstrarvanda verkefnisins. Tilefni er þó til þess að þakka þann stuðning sem Alþingi hefur sýnt verkefninu við afgreiðslu fjárlaga undanfarin ár.

Ráðuneytið og landshlutasamtök sveitarfélaga hafa látið vinna skýrslur um núverandi rekstrarstöðu og framtíðarsýn á verkefnið og er mikilvægt að þær skýrslur fái kynningu í fjárlaganefnd.

Áhersluatriði sambandsins.

Mikilvægt er að sem fyrst liggi fyrir skýr vilji Alþingis til þess að treysta rekstrarforsendur almenningssamgangna á landi, þannig að unnt verði að tryggja framlengingu verkefnisins út næsta ár og hefja jafnframt vinnu við breytt fyrirkomulag verkefnisins. Vert er að benda á að tímafrekt er að koma slíku fyrirkomulagi á, s.s. að undirbúa útboð skv. breyttu skipulagi.

8. Ferðapjónusta (málefna svið 14)

Víða í frumvarpinu má sjá þess stað að vilji er til þess að veita fjármagni til þess að mæta þeim áskorunum sem fjölgun ferðamanna hefur í för með sér. Þannig er auknu fjármagni m.a. veitt til að auka umferðaeftirlit á vegum og miðhálandinu, auka löggæslu við vinsælustu ferðamannastaðina, auka vetrarþjónustu Vegagerðarinnar á helstu ferðamannaleiðum og bæta merkingar á vegum. Einnig er veitt fjárheimild til að kaupa land undir bílastæði við Dimmuborgir, fjárheimildir til landvörslu og til landsáætlunar um uppbyggingu innviða eru auknar og áformað er að meta ástand ferðamannastaða á landi ríkisins og þörf fyrir skýrari umsjón og aðgangsstýringu. Að áliti sambandsins er þetta jákvæð þróun.

Í töflu á bls. 444 má sjá að framlög til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða lækka um 150 m.kr. á milli ára, eða úr 745 m.kr. í 595 m.kr. Erfitt er að finna skýringu á þessari lækkun en eins og kunnugt er styrkir sjóðurinn aðallega framkvæmdir á ferðamannastöðum í eigu eða umsjón sveitarfélaga.

Sambandið hefur ítrekað sett fram kröfur um að sveitarfélögin fái auknar tekjur af ferðapjónustu og hefur í því sambandi einkum verið horft til gistináttaskatts. Í stjórnarsáttmála kemur fram að tekjur af gistináttaskatti skuli færast yfir til sveitarfélaga og það verði gert í tengslum við endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga, án þess að því sé nánar lýst. Í fjárlagafrumvarpi 2018 var hins vegar nokkuð dregið í land og talað um að flutningur gistináttaskatts verði skoðaður. Nú bregður svo við að ekki er minnst einu orði á þessi áform.

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.

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 veða þyngst 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, þar sem m.a. 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 málaflökki 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.

Áhersluatriði sambandsins.

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.

10. Fræðslumál (málefнасvið 20-22)

Framlög til tónlistarskóla (málefнасvið 20.2)

Á grundvelli samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng er á fjárlögum veitt framlag til tónlistarfræðslu, sem rennur til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Nýtt samkomulag til þriggja ára tekur gildi frá og með 1. janúar 2019. Í meginatriðum er samkomulagið byggt á gildandi samkomulagi og eru sömu grunnfjárhæðir lagðar til grundvallar, að því frátöldu að styrktarframlag ríkisins hefur tekið verðlagsbreytingum á gildistíma samkomulagsins.

Ekki er tilefni til athugasemda við að í fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir 555,5 m.kr. til þessa verkefnis, en ítrekuð er fyrri athugasemd um að ekki sé eðlilegt að beita hagræðingarkröfu á verðtryggða samninga. Í því fyrirkomulagi felst að ríkið leggur fram fjármagn með annarri hendi en tekur hluta af því til baka með hinni.

Efling kennaramenntunar

Í umfjöllun um málefнасvið 21 kemur fram 50 m.kr. útgjaldaaukning til endurskoðunar kennaranáms. Ekki kemur skýrt fram til hvaða aðgerða þeim fjármunum verði varið en ganga verður út frá því að fjárheimildin sé liður í aðgerðum um nýliðun kennara. Lítil nýliðun kennara samfara verulegu brotthvarfi frá kennslu er verulegt áhyggjuefni. Rannsókn Helga E. Eyjólfssonar sýnir að ef þeim sem árlega útskrifast fjölga ekki á næstu 15 árum munu einstaklingar með kennsluréttindi á grunnskólastigi vera 22% færri árið 2031 en 2015. Yfir sama tímabil gerir miðspá Hagstofunnar ráð fyrir að börnum á grunnskólaaldri fjölgi um

25%. Þótt ekki liggi fyrir samsvarandi greining á öðrum skólastigum má ætla að um svipaða þróun verði að óbreyttu að ræða. Hér er því um mikla áskorun að ræða sem brýnt er að takast á við. Fyrir liggja tillögur sem unnar hafa verið í menntamálaráðuneyti með aðkomu hagaðila til að auka nýliðun kennara og sporna gegn brotthvarfi frá kennslu. Um er að ræða viðamiklar tillögur sem fjármagna þarf. Sambandið telur mikilvægt að fjárlaganefnd fari sérstaklega yfir hvort umræddar 50 m.kr. sé nægileg fjárheimild til að hefja þetta brýna verkefni.

Einnig er vikið að því í frumvarpinu að þróunarverkefni verði skipulagt til að efla starfsþróun kennara. Í því samhengi er vert að árétta að fjárheimildir til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla, sem sambandið annast umsýslu á skv. samkomulagi við ríkið, hafa rýrnað verulega að raungildi á undanförunum árum.

Loks má nefna, varðandi málefnasvið 21.3, að í nýsamþykktri byggðaáætlun er gert ráð fyrir því að námslánakerfið verði endurskoðað og teknar upp ívilnanir til þess að hvetja til búsetu í dreifðum byggðum. Á landsþingi sambandsins í september sl. var áréttað að við útfærslu á þessu markmiði verði horft til þess að slíkar ívilnanir nái til fólks með fjölbreytta menntun. Ekki er að sjá að áætlaðar séu sérstakar fjárheimildir til að hrinda þessu verkefni í framkvæmd.

Heildarútgjöld til málefnasviðs 22 – önnur skólastig, lækka milli ára um 79,6 m.kr. milli ára, eða sem svarar -1,5%. Slík forgangsröðun útgjalda vekur ákveðnar efasemdir um vilja stjórnvalda til markvissra aðgerða í menntamálum.

Sambandið vill vekja sérstaka athygli fjárlaganefndar á því að tryggja þarf fjármagn til þess að hraða framkvæmd ytra mats grunnskóla, sbr. 36. gr. grunnskólalaga. Um er að ræða samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga og samþykkti innanríkisráðuneytið nýlega f.h. Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að veita 80 m.kr. á næstu þremur árum í þetta verkefni, til að ljúka mati á öllum grunnskólum utan Reykjavíkur. Stjórnvöld menntamála þurfa að reiða fram jafn háa fjárhæð til þess að tímaáætlun verkefnisins standist. Þyrftu fjárheimildir til málefnasviðsins því að hækka um nærri 30 m.kr. á næsta ári ef ekki er hægt að fjármagna verkefnið með tilfærslum innan málefnasviðsins. Framtíðarverkefni er síðan að innleiða ytra mat í leikskólum með sambærilegri aðferðafræði og stuðst er við í grunnskólum.

Áhersluatriði sambandsins.

Fallið verði frá hagræðingarkröfu vegna samninga milli ríkis og sveitarfélaga um framlög til tónlistarfræðslu.

Gengið verði úr skugga um að fjárheimildir til nýliðunar í kennarastétt séu nægar með hliðsjón af aðgerðaáætlun

Tryggð verði fjárheimild til að hraða framkvæmd ytra mats í grunnskólum.

11. Hjúkrunar og dagdvalarrými (málefnasvið 25.1)

Sambandið mun leggja fram sérstakt minnisblað um þetta málefnasvið fyrir fund með fjárlaganefnd.

12. Þjónusta við fatlað fólk (málefnasvið 27.3)

Veigamiklar breytingar eru að verða á þessu málefnasviði með tilkomu nýrra laga sem tóku gildi þann 1. október sl.

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Með nýjum lögum er NPA lögfest sem þjónustuform. Er miðað við að þjónustan sé innleidd með samningum milli sveitarfélaga og einstakra notenda, að undangengnu mati á því hvort og þá að hvaða marki þetta þjónustuform henti til þess að mæta stuðningsþörfum viðkomandi.

Nokkur reynsla er komin á þjónustuformið í gegnum tilraunaverkefni sem staðið hefur frá árinu 2012. Með þeim breytingum sem tóku gildi þann 1. október sl. er sett lagastoð fyrir áframhaldandi innleiðingu, sem reiknað er með að standi til og með ársins 2022. Gengið er út frá því að ríki og sveitarfélög beri sameiginlega kostnaðarábyrgð á verkefninu í nánar tilgreindum hlutföllum. Þessi hlutföll hafa frá árinu 2015 verið á þann veg að sveitarfélög beri 75% útgjalda vegna NPA-samninga við notendur á móti 25% hlutdeild ríkisins sem ráðstafað er í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum/þjónustusvæðum. Skipting á fjárhagsábyrgð kom sérstaklega til skoðunar við setningu nýrra laga. Velferðarnefnd þingsins taldi hins vegar ekki tímabært að kostnaðarhlutdeild ríkisins yrði hækkuð í 30% (eins og sveitarfélög höfðu farið fram á) en lagði áherslu á að kostnaðarskiptin yrðu endurskoðuð fyrir 1. október 2021, væntanlega þannig að leggja megi breytta kostnaðarskiptingu til grundvallar við gerð fjárlaga ársins 2022.

Á þessu innleiðingartímabili (október 2018 - desember 2022) munu lögfestar skyldur sveitarfélaga vaxa stig af stigi sem og hlutdeild ríkisins skv. ofangreindu. Um skyldur sveitarfélaga verður nánar fjallað í reglugerð sem félags- og jafnréttismálaráðherra mun setja. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lagt á það megináherslu að ákvæði reglugerðarinnar hljóti vandað kostnaðarmat. Af fyrirliggjandi drögum er ljóst að umtalsverður útgjaldauki mun hljótast af setningu reglugerðarinnar og ná til allra NPA-samninga sem gerðir eru eða endurnýjaðir verða eftir 1. október 2018. Þau atriði sem fyrirsjáanlega munu valda útgjaldauka eru einkum:

1. Kostnaður við aðstoðarverkstjórn vegna tiltekinna notenda. Talið hefur verið að þessi kostnaður geti þýtt allt að 25% hækkun á samningsfjárhæðum frá því sem verið hefur en óvíst er hversu margir notendur muni þurfa aðstoðarverkstjórn.
2. Kostnaður vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks notenda. Rætt er um að 2% bætist ofan á allar samningsfjárhæðir til þess að standa straum af þessum útgjöldum.
3. Kostnaður vegna þjálfunar notenda, aðstoðarfólks og aðstoðarverkstjórnanda. Óljóst er um hvaða fjárhæðir er hér að tefla en reiknað er með að á innleiðingartímanum muni meirihluti kostnaðarins falla á ríkið.
4. Kostnaðarskrið við endurnýjun samninga. Reglugerðardrögin gera ráð fyrir að reglulegt stöðumat fari fram eigi sjaldnar en á 12 mánaða fresti ásamt endurnýjun samnings. Reynsla annarra Norðurlanda af NPA bendir eindregið til þess að búast megi við kostnaðarskriði samfara endurnýjun samninga. Gögn frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga benda til þess sama þar sem meðaltalsfjárhæðir samninga sem gerðir höfðu verið á grundvelli tilraunaverkefnisins hækkuðu um tæplega 10% milli ára 2017 og 2018 (úr 15,8 m.kr. í 17,1 m.kr).

Velferðarráðuneytið vinnur nú að gerð kostnaðarmats vegna reglugerðardraganna, m.a. á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Fjárlaganefnd Alþingis er hvött til þess að fylgjast með niðurstöðu matsins enda hefur hún áhrif á þróun fjárveitinga vegna kostnaðarhlutdeildar ríkisins. Sambandið tekur sérstaklega fram að í ákvæði til bráðabirgða I með lögum nr. 38/2018, er tekið fram að á hverju ári innleiðingar, 2018 til og með 2022 skuli gera NPA-samninga „allt að“ tilteknum fjölda. Ljóst er að ef fjárveitingar ná ekki að fylgja útgjaldaþróun verkefnisins eftir mun það leiða til þess að færri samningar verði gerðir en ella, enda liggur fyrir að sveitarfélög/þjónustusvæði munu ganga frá slíkum samningum við notendur með fyrirvara um samþykki ríkisins fyrir 25% hlutdeild í samningsfjárhæðinni.

Framlög á fjárlögum 2019 vegna NPA

Eins og fjárlaganefnd er væntanlega kunnugt um hafa íslensk sveitarfélög farið varlega í innleiðingu NPA, m.a. vegna þeirra erfiðleika sem aðrar norrænar þjóðir hafa glímt við varðandi þetta þjónustuform. Íslensk sveitarfélög telja engu að síður að NPA bjóði upp á margvíslega kosti sem mikilvægt er að nýta þar sem það á við. Af þessum ástæðum hefur NPA-samningum heldur farið fækkandi á síðastliðnum misserum og er nú 51 samningur í gildi.

Sveitarfélögin munu nú taka til við að gera nýja NPA-samninga (allt að 52 talsins m.v. 2018 og 2019) og munu þeir fyrstu væntanlega gilda frá og með 1. október 2018. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur uppfært útreikninga á útgjöldum vegna NPA (sjá meðf. yfirlit) og telur að útgjaldasvigrúmið skv. fyrirbyggjandi tillögu í fjárlagafrumvarpinu eigi að nægja til þess að standa undir 25% hlutdeild ríkisins í allt að 103 samningum m.v. 2019. Forsendur þessara útreikninga, sem byggðir eru á tölum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, felast í því að meðalfjárhæð nýrra samninga sem gerðir verða 2018 verði nokkru hærrí en í gildandi samningum einkum þar sem sveitarfélög áforma að gera allmarga sólarhrings-samninga (með samningsfjárhæðir allt að 38 m.kr.). Þá munu ofangreind atriði í væntanlegri reglugerð, sem horfa til útgjaldaauka, einnig hafa áhrif til hækkunar á heildarandvirði gerðra samninga.

Sérstakt framlag vegna meðferðar í öndunarvél á heimili sjúklings

Við afgreiðslu fjárlaga 2018 kom inn sérstakt framlag að fjárhæð 30 m.kr. vegna meðferðar í öndunarvél á heimili sjúklings. Um er að ræða sérstakt viðbótarverkefni á sviði heilbrigðisþjónustu sem er eðlisólíkt annarri þjónustu sem veitt er í málaflokki fatlaðs fólks, enda þótt niðurstaðan hafi orðið sú að nýta þá nálgun sem NPA býður upp á til þess að koma til móts við þarfir þessara sjúklinga.

Af þeirri ástæðu þarf öndunarvélaframlagið að vera sérgreint, enda ráð fyrir því gert að því verði ráðstafað í sérstökum samningum með aðkomu Landspítala og velferðarráðuneytisins, en ekki á grundvelli reglna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eins og gildir um 25% hlutdeild ríkisins í NPA-samningum.

Framhald framlagsins er ekki sérstaklega auðkennt í frumvarpi til fjárlaga 2019 og fer sambandið þess á leit að fjárlaganefnd fjalli um málið í nefndaráli sínu. Engin rök standa til þess að telja þetta 30 m.kr. framlag vera hluta að þeim 70 m.kr. sem skv. fjármálaáætlun eiga að bætast við útgjöld til NPA-samninga árið 2019.

Framlag vegna búsetuúrræða fyrir börn skv. 21. gr. nýrra laga um fötlunarþjónustu

Í umsögn sinni um fjárlagafrumvarp ársins 2018 krafðist sambandið þess að 150 m.kr. framlag vegna búsetuúrræða fyrir börn með alvarlegar geð- og þroskaraskanir yrði fært undir málefnasvið 27 enda um að ræða lögbundið verkefni sveitarfélaga skv. 21. gr. nýrra laga um þjónustu við fatlað fólk með viðvarandi stuðningsþarfir.

Þegar frumvarp til fjárlaga 2019 er skoðað kemur í ljós að framlagið er áfram vistað undir málefnasviði 29.4 (fjölskyldumál) og virðist vera að fjárhæð 300 m.kr. (150 m.kr. viðbót við jafnhátt framlag 2018). Sambandið ítrekar fyrri afstöðu og bendir á að umrædd úrræði eru skýrlega hluti af því þjónustukerfi sem sveitarfélög bera ábyrgð á að starfrækja fyrir fatlað fólk, en heyra hvorki undir Barnaverndarstofu né Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Jafnframt því að flytja framlagið yfir á málefnasvið 27 þarf að bæta við það 200 m.kr. í samræmi við fjármálaáætlun 2018-2022 sem gerir ráð fyrir að frá og með 2019 verði veitt 500 m.kr. til þessa verkefnis á ári hverju. Áætlunin byggir á kostnaðarmati vegna nýrra skyldna sveitarfélaga skv. fyrrgreindri 21. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með viðvarandi stuðningsþarfir. Í fjármálaáætlun 2018–2022 og greinargerð með frumvarpinu er gert ráð fyrir því að viðbótarfjárheimildir komi til framkvæmda eins og sýnt er í eftirfarandi töflu.

Verkefni, m.kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Notendastýrð persónuleg aðstoð	199,4	273,3	347,3	418,1	489,0	560,0
Fristunþjónusta við fatlaða nemendur	125,0	155,0	155,0	155,0	155,0	155,0
Búsetuþjónusta fyrir börn með fjölþættan vanda ..		150,0	500,0	500,0	500,0	500,0
Atvinnumál fatlaðs fólks		20,0	40,0	60,0	80,0	80,0
Samtals	324,4	598,3	1.042,3	1.133,1	1.224,0	1.295,0

Verði ekki orðið við þessum kröfum hljóta sveitarfélög að líta svo á að forsendur þess að taka við þessu nýja verkefni hafi brostið.

Áhersluatriði sambandsins.

Sambandið bendir á að sívaxandi kröfur til NPA þjónustu munu auka kostnað verulega og að óbreyttu verður örðugt að fjölga samningum svo ört sem að er stefnt.

Sambandið leggur áherslu á að kostnaði vegna sjúklinga í öndunarvél á einkaheimilum verði mætt með sérstökum fjárveitingum en verði ekki tekin af almennum fjárheimildum til NPA.

Sambandið krefst þess að fjárheimildir til búsetuúrræða fyrir börn með alvarlegar geð- og þroskaraskanir verði í samræmi við forsendur og veittar verði 500 m.kr. til verkefnisins árlega.

13. Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn (Málefnasvið 29.4)

Boðuð uppskipting velferðarráðuneytis í heilbrigðisráðuneyti og félagsmálaráðuneyti mun hafa áhrif á mörg þeirra verkefna sem vistuð eru undir þessu víðfeðma málefnasviði. Áriðandi er að gegnsætt sé hvernig framlögum til stjórnarsýslu velferðarmála verður ráðstafað eftir uppskiptinguna. Þar leggja sveitarfélögin megináherslu á að ný gæða- og eftirlitsstofnun með félagsþjónustu (GEF) fái nauðsynlegt fjárhagslegt svigrúm til þess að sinna sínum verkefnum, m.a. um uppbyggingu gagnagrunna um verkefni félagsþjónustunnar. Jafnframt er nauðsynlegt að það tækifæri sem gefst með skipulagsbreytingum í stjórnarráðinu

verði markvisst nýtt til þess að skýra og skerpa á verkaskiptingu þeirra aðila sem bera ábyrgð á því að tryggja velferð íbúa.

Grá svæði í velferðarþjónustu (sem eru hvað algengust á málefnasviði fjölskyldumála) bitna á hagsmunum þeirra sem þurfa að reiða sig á samfélagslegan stuðning, en jafnframt ber að undirstrika að í mörgum tilvikum er óskýr verka- og ábyrgðarskipting ávísun á tvíverknað, óhagræði og slæma nýtingu almannaþjárfjár. Stigin hafa verið ákveðin sameiginleg skref af hálfu ríkis og sveitarfélaga til þess að bregðast við þessu ástandi og standa vonir til þess að úr verði aðgerðaáætlun sem skili notendum betri þjónustu samhliða aukinni skilvirkni og hagkvæmni.

Áhersluatriði sambandsins.

Sambandið leggur áherslu á að ný gæða- og eftirlitsstofnun með félagsþjónustu fái nauðsynlegt fjárhagslegt svigrúm til þess að sinna sínum verkefnum. Þá bindur sambandið vonir við að með yfirstandandi skipulagsbreytingum í stjórnarráðinu verði ábyrgð verkaskiptingu í velferðarmálum skýrð og skerpt.

14. Málefni innflytjenda og flóttafólks (málefnasvið 29.7)

Fyrir liggja tillögur um nýtt fyrirkomulag á móttöku flóttafólks. Tillögurnar gera ráð fyrir meira umfangi í þeim lögbundnu skyldum sem sveitarfélög gegna nú þegar (m.a. gagnvart fjárhagsaðstoð til framfærslu) auk þess sem ný verkefni í tengslum við samræmda móttöku flóttafólks verði skilgreind innan stjórnsýslunnar og falin sveitarfélögum, Vinnumálastofnun (VMST) og Fjölmenningarsetri (FMS). Tillagan gerir ráð fyrir að sveitarfélög, sem falið er að taka á móti flóttafólki (þ.e. móttökusveitarfélög) fái þóknun yfir tiltekið tímabil til þess að standa undir þjónustu og stuðningi við flóttafólk. Meira umfangi í fjárhagsaðstoð til framfærslu er í fjárlagafrumvarpinu mætt með tillögu um viðbótarfjárveitingu undir málefnasviði 29.4) en jafnframt er lagt til að fjárheimild málefnasviðs 29.7 verði aukin um 220 m.kr. vegna nýrra verkefna í tengslum við samræmda móttöku.

Sambandið styður í megindráttum þessa tillögugerð en vekur athygli á því að óvissa er jafnan fyrir hendi um fjölda þeirra sem hingað leita á flótta og óska eftir leyfi til þess að mega setjast að hér á landi, einnig á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Af þeirri ástæðu er örðugt að sjá hvort umræddar fjárheimildir séu ákvarðaðar nægjanlega rúmar til þess að sinna megi nýjum verkefnum og auknu umfangi með viðhlítandi hætti. Sambandið telur einnig að skýra verði að hve miklu marki umræddum fjárheimildum er ætlað að standa undir nýjum verkefnum umræddra ríkisstofnana eða hvort gert verði samhliða ráð fyrir hækkun á römmum þessara stofnana (undir viðeigandi málefnasviðum). Sérstaklega þarf að hafa í huga að ef ætlunin er að byggja upp útibú FMS á höfuðborgarsvæðinu mun það útheimta töluverð útgjöld, bæði vegna stofnkostnaðar og rekstrar.

Áhersluatriði sambandsins.

Skýra verður að hve miklu marki fjárheimildum er ætlað að standa undir nýjum verkefnum umræddra ríkisstofnana við móttöku flóttafólks.

15. Húsnæðisstuðningur (málefnasvið 31.1)

Líklegt má telja að fyrirbyggjandi tillögur í frumvarpi til fjárlaga 2019, um húsnæðisstuðning, muni taka breytingum í umræðum komandi vikna og mánuða, þar sem skerpt verður á ýmsum áherslum.

Af hálfu sambandsins er tekið undir þær áherslur sem þó koma fram í greinargerð með frumvarpinu. Ljóst má vera að ákall eftir auknu framboði á hagkvæmu íbúðarhúsnæði, einkum til leigu, hefur síst farið minnkandi. Viðbót við stofnframlög ríkisins er til þess fallin að svara því kalli auk þess sem boðuð endurskoðun á samspili vaxtabóta innan skattkerfisins og annarra stuðningsúrræða er tímabær og mikilvæg.

Jafnframt vill sambandið halda til haga sjónarmiðum sem snúa að því að jafna aðgengi að lánsfjármögnun eftir svæðum.

Áhersluatriði sambandsins.

Sambandið leggur ríka áherslu á að framboð á hagkvæmu íbúðarhúsnæði verði aukið.

SÁS/gb/tp