



Samtök sveitarfélaga á  
höfuðborgarsvæðinu

Kópavogi, 10. desember 2021

Nefndasvið Alþingis  
Fjárlaganefnd

### **Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu við frumvarp til fjárlaga, 1. mál.**

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) vilja með umsögn þessari um fjárlagafrumvarp Alþingis leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi þætti:

#### **Þjónusta við fatlað fólk**

Hinn 30. september 2020 var undirritað samkomulag milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2021 – 2025 á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015. Í 8. tl. 4. gr. samkomulagsins segir eftirfarandi: „Unnin verði samantekt um kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og sérstak mat lagt á kostnaðaráhrif laga- og reglugerðarbreytinga og stjórnvaldsfyrirmæla í þessum málaflokki undanfarin ár. Að fengnum þessum niðurstöðum verði teknar upp viðræður um hvernig bregðast megi við þessari þróun og hvernig best verði staðið að fjármögnun hennar.”

Á grundvelli þessa er starfandi starfshópur félags- og barnamálaráðherra um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk. Starfshópurinn hefur það hlutverk að vinna að samantekt um raunkostnað árána 2018, 2019 og 2020 og kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og að leggja sérstakt mat á kostnaðaráhrif laga- og reglugerðarbreytinga og stjórnvaldsfyrirmæla í þessum málaflokki undanfarin ár í samvinnu við starfshóp um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Stefnt er að því að starfshópurinn ljúki störfum í janúar 2022 og munu niðurstöður um raunkostnað og kostnaðarþróun þá væntanlega liggja fyrir. Samkvæmt upplýsingum frá aðildarsveitarfélögum SSH er þjónusta sem veitt er samkvæmt lögum 38/2018 kostnaðarsamari en vænst var og kostnaður sveitarfélaganna af henni meiri en lagt var upp með. Í ljósi þess að um afar mikilvæga grunnþjónustu er að ræða og brýnt að fjármagn til hennar sé tryggt, er að mati SSH nauðsynlegt að tekið verði tillit til niðurstaðna starfshópsins. **Þar sem nú eru aðeins örfáar vikur í að hópurinn skili niðurstöðum sínum telja SSH jafnframt mikilvægt að aflað verði frumgagna frá hópnum í tengslum við meðferð fjárlagafrumvarps þannig að tryggt sé að svigrúm til aukinna fjárveitinga sé til staðar í fjárlögum 2022.**



Samtök sveitarfélaga á  
höfuðborgarsvæðinu

## Yfirlýsing vegna frá ríki til sveitarfélaga

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í vegalögum nr. 80/2007 er Vegagerðinni heimilt að semja við sveitarfélög um yfirlýsingu vegna frá Vegagerðinni til sveitarfélaga sem færðust úr flokki stofnvega við gildistöku laganna, en heimilt er að Vegagerðin annist veghald veganna eða semji við sveitarfélögin um það til ársloka 2021. Upphaflega var miðað við árslok 2019, en sá frestur hefur tvívegis verið framlengdur.

Ástæða framlengingarinnar er sú að samningar og vinna þeim tengd hafa gengið hægt, m.a. hvað varðar mat á ástandi veganna við yfirlýsingu og hvernig skuli farið með rekstrarkostnað þeirra.

Hvað ástand veganna varðar er það afstaða SSH að sveitarfélögum beri ekki að taka við skilavegum nema tryggt sé að þeim verði komið í viðunandi ástand áður eða fyrir liggja samkomulag um að sveitarfélag annist um að koma vegi í slíkt ástand, enda komi til fjárframlag frá Vegagerðinni til að standa straum af kostnaði við verkið. Samkvæmt samningum Vegagerðarinnar og sveitarfélaga skal vegunum skilað í „viðunandi“ ástandi. Fyrir liggur skýrsla vinnuhóps varðandi faglegt ástandsmat á vegunum. Hafa aðilar lýst yfir ánægju sinni með þá vinnu. Samkvæmt skýrslunni skortir á að þeir vegir sem teljast til skilavega séu í „viðunandi“ ástandi. Nánari samningsviðræður varðandi þetta standa nú yfir en mikilvægt er að fjármagn til að koma vegum í „viðunandi“ ástand samkvæmt fyrirbyggjandi ástandsmati sé tryggt.

Þá hefur ekki verið samið um rekstrarkostnað vegna umræddra vegna. Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á vegalögum nr. 14/2015, segir m.a., í 6. kafla um mat á áhrifum frumvarpsins: „**Varðandi heimild til samningagerðar fyrir Vegagerðina, vegna yfirlýsingu vegna til sveitarfélaga, er ekki gert ráð fyrir að í yfirlýsningunni felist aukinn kostnaður fyrir sveitarfélögin. Sveitarfélögin hafa ekki tekið við þessum vegum, þrátt fyrir lagabreytinguna 2008, og hefur því kostnaður við veghald verið alfarið hjá Vegagerðinni. Gert er ráð fyrir að það fjármagn sem nú er á hendi Vegagerðarinnar vegna veghalds þessara vegna færast yfir til sveitarfélaganna samhliða yfirlýsningunni á grundvelli samninga.**”

**Er því ljóst að vilji og ætlan löggjafans stóð ekki til þess að sveitarfélögin bæru aukinn kostnað af völdum yfirlýsingu vegna frá ríki til sveitarfélaga.**

SSH vilja áréttta þetta sérstaklega og mikilvægi þess að tekið sé tillit til þessa í fjárlögum, þ.e. að tryggt sé að það fjármagn sem ríkið hefur hingað til úthlutað Vegagerðinni vegna viðhalds og þjónustu umræddra vegna verði til framtíðar greitt sveitarfélögunum. Þá er það einnig árétttað að nægt fé sé til staðar hjá Vegagerðinni til að standa straum af því að koma skilavegum í ásættanlegt horf. Er það sérstaklega mikilvægt með hliðsjón af því að ella má telja að vetrarþjónusta vegna þessara vegna sé ekki nægilega tryggð frá 1. janúar nk.

Nánar er fjallað um þennan þátt og forsögu málsins í viðauka 1.



## Framlag til almenningsgangna

Hinn 7. maí 2012 var undirritað samkomulag til tíu ára á milli ríkisins og sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu um eflingu almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu með 1.000 mkr. árlegum framlögum á föstu verðlagi úr ríkissjóði, þar af skyldu 900 mkr. ganga til eflingar almenningsgangna innan höfuðborgarsvæðisins og 100 mkr. vegna tengingar þess við nálæg atvinnusóknarsvæði. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu skuldbundu sig á móti til að leggja a.m.k. sömu fjárhæð að raunvirði og gert var á árinu 2012. Framlög gengu beint til Strætó bs. sem hefur haldið utan um verkefnið. Hafa framlög sveitarfélaganna til verkefnisins reynst um 6,7 ma.kr. að raunvirði umfram samningsskuldbindinguna en framlög ríkisins hafa verið tæpum 1,5 ma kr undir samningsskuldbindingunni ef framlagið 2022 kemur til framkvæmda með áætluðu vísitöluálagi.

Nánar má sjá skiptingu framlaga í töflunni hér að neðan.

Framlag ríkis	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**	2022	Alls
Framlag greitt	350	903	823	806	890	890	905	887	900	905		8.258
Framlag skv vísitölu 6. gr. iii	350	924	968	1.005	1.070	1.144	1.200	1.247	1.297	1.329	812	11.345
mism	0	-21	-145	-199	-181	-254	-294	-359	-397	-424		-2.274
<b>Framlag sveitarfélaga í SSH</b>												
Framlag greitt	2.576	2.712	2.823	2.952	3.032	3.226	3.557	3.990	4.240	4.337		33.445
Framlag á föstu verðlagi	2.576	2.643	2.625	2.665	2.509	2.498	2.626	2.834	2.896	2.887		26.760
mism	0	69	198	287	523	728	932	1.156	1.344	1.450		6.685

\*) Ríkisframlag var 350 m.kr. árið 2012 enda kom samningur til framkvæmda að hausti og gert ráð fyrir að 550 mkr á verðlagi 2012 komi 2022

\*\*) Skv. fjárlögum og fjárhagsáætlun Strætó bs.

Sömu aðilar gerðu með sér sérstakt samkomulag um þetta efni í tengslum við undirritun *Samgöngusáttmálans* 26. september 2019 þar sem annars vegar var ákveðið að framlengja samkomulagið um tólf ár eftir endurskoðun þess til 2034 og hins vegar ákveðið að miða við að árleg framlög til verkefnisins í tillögu ráðherra til þingsályktunar um samgönguáætlun verði að lágmarki óbreytt að raunvirði út tímabilið.

Nú er að störfum sérstakur starfshópur sem hefur það hlutverk að vinna tillögur að endurskoðuðu samkomulagi ríkisins og sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu um eflingu almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu, til samræmis við framangreint.

Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi öflugra almenningsgangna í þróun mannvænni svæða og til að ná fram ábata af minni umferðatöfum og lægri samfélagslegum kostnaði vegna gangna.



Samtök sveitarfélaga á  
höfuðborgarsvæðinu

Ef markmið um breyttar ferðavenjur eiga að ná fram að ganga þá verður ríkið að koma með auknum krafti að rekstri almenningsgangna enda eru skilvirkar og góðar almenningsgöngur forsenda þess að fólk nýti sér þær.

SSH leggja áherslu á að fullnægjandi framlög til eflingar almenningsgangna séu tryggð og að þeirra sé skýrt getið í fjárlögum enda mun hafa verið gert ráð fyrir þeim við gerð samgönguáætlunar og fjármálaáætlunar.

Að öðru leyti taka SSH undir þær athugasemdir og sjónarmið sem fram koma í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til fjárlaga.

Virðingarfyllt,  
f.h. stjórnar SSH

Páll Björgvin Guðmundsson  
Framkvæmdastjóri SSH



## VIÐAUKI 1

### Um yfirfærslu vega sem falla úr tölu stofnvega og verða sveitarfélagsvegir samkvæmt vegalögum nr. 80/2007.

Aðdragandi málsins er nokkur langur og tengist setningu vegalaga nr. 80/2007. Með lögum nr. 14/2015 um breytingu á vegalögum, nr. 7/2008 var m.a. ætlunin að tryggja að lokið yrði við yfirfærslu þeirra stofnvega sem áttu að færast yfir með gildistöku vegalaga nr. 7/2008. Í lögnum svo breyttum var sérstakt ákvæði til bráðabirgða um heimild Vegagerðarinnar til að semja við sveitarfélög um yfirfærsluna fyrir árslok. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum 14/2015 var sérstaklega fjallað um mat á áhrifum frumvarpsins:

*“Varðandi heimild til samningagerðar fyrir Vegagerðina, vegna yfirfærslu vega til sveitarfélaga, er ekki gert ráð fyrir að í yfirfærslunni felist aukinn kostnaður fyrir sveitarfélögin. ... Gert er ráð fyrir að það fjármagn sem nú er á hendi Vegagerðarinnar vegna veghalds þessara vega færist yfir til sveitarfélaganna samhliða yfirfærslunni á grundvelli samninga.”*

Af þessu má ráða að það hafi verið ætlun löggjafans að í yfirfærslunni fælist ekki aukinn kostnaður fyrir sveitarfélögin og að það fjármagn fjármagn sem verið hefur á hendi Vegagerðarinnar vegna veghalds þessara vega færðist yfir til sveitarfélaganna samhliða yfirfærslunni á grundvelli samninga.

Í marsmánuði 2020 fól samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið Vegagerðinni að hafa forgöngu um skipan starfshóps sem hefði það verkefni að skila tillögum til ráðuneytisins um hvernig ljúka mætti yfirfærslu vega sem samkvæmt ákvæðum vegalaga nr. 80/2007 féllu úr tölu þjóðvega. Vegagerðin hefur annast veghald hluta þeirra vega sem hér um ræðir samkvæmt sérstakri undanþáguheimild sem renna átti út í árslok 2019. Með lögum nr. 146/2019 um breytingu á vegalögum nr. 80/2007 var heimild Vegagerðarinnar til að annast veghaldið framlengd til ársloka 2020. Í því skyni að tryggja að yfirfærsla veganna gengi vel fyrir sig mælti ráðuneytið fyrir um að stofnaður yrði starfshópur skipaður þremur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga annars vegar og þremur fulltrúum Vegagerðarinnar hins vegar. Í erindisbréfi eru verkefni hópsins skilgreind og sett fram tímaáætlun fyrir skil á einstökum áföngum. Voru verkefni hópsins, eins og þau voru tilgreind í erindisbréfi frá Vegagerðinni í stórum dráttum eftirfarandi:

- Að útbúa sameiginlegan lista yfir skilavegi.
- Að ná fram sameiginlegum skilningi á því hvað teldist viðunandi ástand en miðað væri við að vegum skyldi skilað í slíku ástandi.



Samtök sveitarfélaga á  
höfuðborgarsvæðinu

- *Að skila af sér greinarferð, þar sem skilavegir væru sundurliðaðir á hvert sveitarfélag, auk þess sem gerð væri grein fyrir því hver áætlaður kostnaður við að uppfylla viðhaldsþörf væri.*

Ekki verður ráðið af erindisbréfi hópsins að honum hafi verið ætlað sérstakt hlutverk við mat á rekstrarkostnaði umræddra vega og flutningi fjármagns vegna þess, til samræmis við tilvitnuð ummæli í greinargerð.

Hópurinn skilaði af sér í júlí 2020 og í tilefni af því bókaði stjórn SSH eftirfarandi:

*Stjórn SSH fagnar því að fyrir liggi fagleg skýrsla um ástandsmat þeirra vega sem áætlað er að verði á ábyrgð sveitarfélaganna eftir næstu áramót. Þá einnig að niðurstöðu sé náð í því hvaða vegir á höfuðborgarsvæðinu teljast til svokallaðra skilavega. Næsta skref í þessu máli er að Vegagerðin mun vinna að samningum við sveitarfélögin er varðar skil á umræddum vegum. Stjórn SSH leggur áherslu á að við þá samningagerð verði fjármagn samkvæmt fyrirbyggjandi ástandsmati veganna tryggt ásamt nauðsynlegu rekstrarfé til reksturs þeirra frá ríkinu. Stjórn SSH hefur áður bent á mikilvægi þess að umræða um framtíðarrekstur skilavega þurfi að tengjast þeirri heildarumræðu sem fram þarf að fara um eignarhald, rekstur og viðhald samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu m.a. skv. 6. gr Samgöngusáttmálans. Í þessu samhengi er vísað til bréfs SSH til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra frá 10.nóvember 2020.*

*Framkvæmdastjóra er falið að koma bókun stjórnar SSH á framfæri við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti ásamt Vegamálastjóra.*

Við vinnu hópsins höfðu fulltrúar sveitarfélaganna komið sjónarmiðum sveitarfélaganna vel á framfæri með eftirfarandi hætti.

*Fulltrúar sambandsins hafa haldið því til haga í viðræðunum að við yfirfærslu skilavega færist árlegur rekstrarkostnaður veganna frá ríki til sveitarfélaga. Á umferðarmiklum vegum er um verulegan kostnað að ræða og á umferðarmestu vegunum þarf árlegt viðhald. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur itrekað kallað eftir viðræðum við ríkið um leiðir til að tryggja sveitarfélögum sanngjarna hluteild í sköttum af umferð og telja fulltrúar sambandsins að sú ástands- og kostnaðargreining sem farið hefur fram í tengslum við vinnu starfshópsins undirstriki þörf á að slíkar viðræður fari fram í tengslum við yfirstandandi vinnu við endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga. Um þetta vísa fulltrúar sambandsins til 129. gr. sveitarstjórnarlaga.*

*Fulltrúar sambandsins áréttu að þær niðurstöður starfshópsins sem nú liggja fyrir byggja á því að sveitarfélögum beri ekki að taka við skilavegum nema tryggt sé að vegi verði komið í viðunandi*



Samtök sveitarfélaga á  
höfuðborgarsvæðinu

*ástand í samræmi við niðurstöðu vinnuhóps sbr. kafla 1.3 áður en honum er skilað eða fyrir liggja samkomulag um að sveitarfélag annist að koma vegi í slíkt ástand, enda komi til fjárframlag frá Vegagerðinni til að standa straum af kostnaði við verkið.*

Í árslok 2020, þegar í ljós kom að nokkuð var í land í samningsgerðinni, var tímafrestur í ákvæði til bráðabirgða enn framlengdur með lögum nr. 139/2020, þannig að heimild Vegagerðarinnar til að annast veghald umræddra vega eða semja um það við sveitarfélögin var framlengd til ársloka 2021. Er því ljóst að sú heimild mun að óbreyttu renna sitt skeið á næstu dögum.

Enn skortir þó töluvert á að gengið hafi verið frá ákveðnum atriðum í tengslum við yfirfærslu veganna til sveitarfélaga og ber þar hæst að ekki hefur verið gengið frá neins konar framlagi ríkis til sveitarfélaga vegna viðhalds og þjónustu þeirra.

Af öllu framangreindu telja SSH þó ljóst að skila beri umræddum vegum til sveitarfélaga í viðunandi ástandi auk þess sem flutningurinn eigi ekki að hafa í för með sér aukinn rekstrarkostnað fyrir sveitarfélögin heldur skuli það fjármagn sem ríkið hefur hingað til úthlutað Vegagerðinni til viðhalds og þjónustu framvegis verða greitt sveitarfélögum.

Er því áréttað mikilvægi þess að tekið verði tillit til þessa við yfirstandandi fjárlagagerð, þ.e. að tryggt sé að það fjármagn sem ríkið hefur hingað til úthlutað til Vegagerðarinnar vegna viðhalds og þjónustu umræddra vega verði til framtíðar greitt sveitarfélögum.

Páll Björgvin Guðmundsson  
Framkvæmdastjóri SSH