



Reykjavíkurborg
Borgarstjórnin í Reykjavík

Reykjavík, 8. október 2019
R18110032
0570

Borgarráð

Umsögn um drög að reglum um fjárhagslegan stuðning vegna sameiningar sveitarfélaga

Lagt er til að borgarráð samþykki hjálögð drög Birgis Björns Sigurjónssonar að umsögn Reykjavíkurborgar um *Reglur um fjárhagslegan stuðning Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga.*

Dagur B. Eggertsson

Hjálagt:
Drög að umsögn, dags. 27. september 2019

Til borgarstjóra

Minnisblað um tillögu að reglum um fjárhagslegan stuðning Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga.

Drög að umsögn

Í samráðsgátt stjórnvalda liggur fyrir tillaga samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að nýjum reglum um fjárhagslegan stuðning Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (JS) til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Umsagnarfrestur er til 7. október nk.

Tillagan að reglum um fjárhagslegan stuðning JS til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga er ein af aðgerðum í drögum að tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Markmið þeirrar aðgerðar er skv. drögum að þingsályktunartilöggunni:

Að stórauka stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt til að tryggja aukinn fjárhagslegan stuðning við sameiningar sveitarfélaga. Sjóðnum verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármagn til að mæta kostnaði vegna nýrra reglna um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir en tillaga JS að útfærslu er í undirbúningi.

Samkvæmt upplýsingum á samráðsgátt stjórnvalda felur tillagan í sér að fjárhagslegur stuðningur JS við sameiningar sveitarfélaga verði aukinn með nýjum reglum um þetta efni sem eru til umsagnar. Jafnframt er lagt til að JS verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármuni til að mæta kostnaði vegna slíks fjárhagslegs stuðnings sem myndi greiðast út til sveitarfélaga í áföngum í kjölfar sameiningar. Helstu breytingarnar m.v. gildandi reglur varða fyrirkomulag útreiknings á skuldajöfnunarframlagi og framlagi vegna endurskipulagningar á stjórnsýslu í kjölfar sameiningar. Hvað skuldajöfnunarframlagið varðar þá mun skuldaviðmið sveitarstjórnarlaga verða lagt til grundvallar útreiknings, sbr. reglugerð nr. 502/2012 um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Þá verður bætt við sérstöku byggðaframlagi en með því er komið til móts við þau sveitarfélög þar sem íbúabróun hefur verið undir landsmeðaltali.

Samkvæmt tillögu að nýjum reglum verða eftirfarandi fimm þættir grundvöllur útreiknings framlaga:

- a. Undirbúningur og framkvæmd sameiningar.
- b. Óskert tekju- og útgjaldajöfnunarframlög.
- c. Skuldajöfnunarframlag.
- d. Endurskipulagning þjónustu og stjórnsýslu.
- e. Byggðaframlag

Í þessu sambandi er vakin athygli á bókun ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um fyrirbyggjandi tillögur á fundi nefndarinnar 30. ágúst sl.:

Nefndin tók almennt vel í tillögu að nýjum reglum en fram kom að reglurnar þurfa að vera skýrari og gagnsærri og framlögin þurfa að vera fyrirsjáanlegri vegna þeirrar ákvörðunartöku sem sveitarstjórnir standa frammi fyrir. Þrátt fyrir að hafa aðeins haft stuttan fyrirvara gerði nefndin

nokkrar athugasemdir; í fyrsta lagi þarf að setja framlög skv. a-lið í fastari skorður, til að mynda með auglýstum vinnureglum. Í öðru lagi þarf að taka fram í reglunum hvenær og á hversu löngum tíma framlögin verða greidd út. Jafnframt þarf að taka fram varðandi skuldajöfnunarframlög hversu hátt hlutfall af framlaginu eigi að fara í niðurgreiðslu skulda. Það hlutfall ætti að vera megin hluti framlagsins. Þá var bent á mikilvægi þess að ljúka heildarendurskoðun jöfnunarkerfisins sem tekur mið af fyrirhuguðum kröfum um lágmarksfjölda íbúa sem á að tryggja sjálfbærni sveitarfélaga með a.m.k. 1.000 íbúa eða fleiri. Að lokum var rætt um mikilvægi þess að tryggja að reglurnar eigi sér skýra lagastoð. Nefndin áskildi sér rétt til að koma að frekari athugasemdum síðar þegar umsagnarferli um þær er lokið.

Umsögn:

Lagastoð: Í fyrsta lagi er mikilvægt að hafa í huga að reglur JS varðandi fjárhagslegan stuðning við sameiningar sveitarfélaga, bæði í formi reglugerða, reglna og vinnureglna, verða að eiga sér skýra lagastoð. Þetta atriði á auðvitað við um allar reglur JS, sbr. dómur HRD nr. 34/2018. Þannig er ekki nægjanlegt að endurskoða lög um tekjustofna sveitarfélaga hvað varðar heimild til að leggja árlega til hliðar fjármuni til að mæta kostnaði vegna fjárhagslegs stuðnings vegna sameininga sveitarfélaga sem myndi greiðast út til sveitarfélaga í áföngum í kjölfar sameininga heldur þarf að tryggja lagastoð reglnanna um þennan stuðning í heild sinni.

Fjármögnun: Í öðru lagi verða þessar nýju leikreglur að vera fjármagnaðar. Hér er því veitt athygli að ekki er gert ráð fyrir nýjum tekjustofni til á að fjármagna þessar ráðstafanir heldur virðist áformað að áætlaðir fjármunir að fjárhæð allt að 15 ma.kr. verði teknir af því fé sem er til ráðstöfnunar vegna annarra jöfnunarframlaga, væntanlega framlaga til útgjaldajöfnunar. Ef það yrði niðurstaðan má ætla að í mörgum tilfellum sé verið að færa fjármuni á milli sveitarfélaga eða auka fjármuni til sveitarfélags í gegnum eina tegund framlaga og taka í staðinn af öðrum. Þetta fyrirkomulag fjármögnunar skapar vantraust. Í þessu sambandi má minna á að óútkljáð er hvort Jöfnunarsjóður verði látinn fjármagna afleiðingar dóms HRD nr. 34/2018 að hluta eða jafnvel að öllu leyti. Það myndi að líkindum koma niður á (útgjalda)jöfnunarframlögum JS. Fjármögnun á hvorutveggja hlýtur að verða að skýra sem fyrst til að auka trúverðugleika um framlög JS. Mikilvægt að skapa JS sérstakar tekjur til að styðja við sameiningar sveitarfélaga þar sem líta má á það sem tímabundið átaksverkefni sem til lengri framtíðar muni skila sér í minni þörf fyrir stuðning jöfnunarkerfisins vegna mjög smárra sveitarfélaga.

Gagnsæi og fyrirsjáanleiki: Í þriðja lagi verður að gera þá kröfu til reglnanna um fjárhagslegan stuðning JS við sameiningar sveitarfélaga að þær séu gagnsæjar og fyrirsjáanlegar, þ.e. gefi sveitarstjórnnum sem áforma sameiningar skýr fyrirheit um fjárhæðir stuðnings sem þau mega vænta. Fyrirsjáanleiki og áreiðanleiki skiptir miklu máli í ákvörðunartökferli sveitarstjórnarmanna.

Í þessu samhengi þarf að skoða betur efnisreglur í drögum að nýjum reglum með eftirfarandi í huga:

- **Kostnaðarframlög:** Í 2. gr. er gert ráð fyrir framlögum vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, kynninga á sameiningartillögum og framkvæmd atkvæðagreiðslu. Hér eru ekki skýrar reglur sem byggja á hlutlægum mælikvörðum um væntanleg framlög. Mikil hætta er á matskenndum ákvörðunum um þessi framlög jafnvel þótt ráðgjafarnefnd setji sér vinnureglur. Ennfremur er hætta á að kostnaður við aðkeypta vinnu ráðgjafa fari úr böndum og mismunun verði að þessu leyti á milli sveitarfélaga. Þetta þarf að setja fram með mun skýrari hætti. Ekki eru hins vegar bornar brigður á mikilvægi framlaga af þessu tagi.

- Skuldajöfnunarframlag: Ákvæði 3. gr. um skuldajöfnunarframlag byggir á hlutlægum mælikvörðum sem ættu að skapa sveitarstjórnnum grundvöll til að áætla með nokkurri vissu væntanleg skuldajöfnunarframlög. Taka þarf af tvímæli um hvernig farið verður með þessi framlög ef sameiningarferlið verður í tveimur áföngum vegna ákvæðanna um lágmarksíbúafjölda. Þetta skiptir miklu máli þar sem skuldajöfnunarframlagið er hryggjarstykkið í væntanlegum stuðningi. Þá verður að setji skýra reglu um hve hátt hlutfall af þessu framlagi eigi skilyrðislaust að ganga til niðurgreiðslu skulda og eðlilegast er að gera ráð fyrir því að allt framlagið gangi til þess.
- Framlög vegna skerðingar á tekju- og útgjaldajöfnunarframlögum. Í d-lið 1. gr. og 4. gr. er gert ráð fyrir sveitarfélög með sérstöku framlagi í fjögur ár frá sameiningarári að telja sem nemur þeirri skerðingu sem kann að verða á tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlögum í kjölfar sameiningar.
- Byggaðaframlög Í 5. gr. er gert ráð fyrir að sé fjölgun íbúa í sveitarfélagi sem tekur þátt í sameiningu undir landsmeðaltali síðustu fimm ár fyrir sameiningu skuli það fá 500 þús.kr framlag fyrir hvern íbúa sem á vantar að ná landsmeðaltali, þó að hámarki 200 mkr. Grundvallar munur er á sveitarfélögum sem eru að stríða við fækkun íbúa og hinna sem eru undir landsmeðaltali í fjölgun. Leggja ætti aðaláhersluna í þessu ákvæði á þau sveitarfélög sem stríða við fækkun íbúa með því að stigmagna stuðninginn þannig að hann verði minnstur í krónum talið á íbúa hjá þeim sem glíma við minniháttar mismun við meðalfjölgun og mestur á hvern íbúa hjá þeim sem glíma við mesta fækkun. Einföld breyting væri að hafa fjárhæðina 250 þús.kr hjá þeim sem eru á milli 0% og hlutfallslegri meðalfjölgun íbúa og 750 þús.kr hjá þeim sem stríða við fækkun en það mætti líka stilla upp skala með fleiri tröppum. Með þessari aðferðafræði er unnt að ná mun markvissari niðurstöðu varðandi nýtingu fjármuna.

Framtíðarfyrikomulag: Það er ekki nóg að setja fram skýrar leikreglur um tímabundinn fjárhagsstuðning við sveitarfélög vegna sameininga til að ná tiltekinni stærð/fjölda íbúa. Það verður að endurskoða jöfnunarkerfið og kynna sem allra fyrst leikreglur þess sem eiga að gilda frá 2026. Þessar leikreglur eiga að tryggja að sveitarfélög með 1000 íbúa eða fleiri verði sjálfbær í merkingu þeirrar stefnumótunartillögu um málefni sveitarfélaga sem nú verður lögð fyrir alþingi. Álitæfni er hvort jöfnunarkerfið eigi að styðja áfram við sveitarfélög með færri íbúa en 1000 eftir 2026. Mikilvægt er að standa vel að endurskoðun á jöfnunarkerfinu og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og horfa í því sambandi einkum til þeirra breytinga sem leiða af sameiningu og stækkun sveitarfélaga frá 2026. Byggja þarf úthlutunarreglur á hlutlægum mælikvörðum og skapa þarf sveitarfélögum aukinn fyrirsjáanleika um framlög úr jöfnunarkerfinu. Tryggja verður að allar úthlutunarreglur og ákvarðanir um ráðstöfun fjármuna úr Jöfnunarsjóði eigi sér örugga lagastoð. Þá er brýn nauðsyn að endurskoða samhliða tekjustofna sveitarfélaga enda verður það ekki slitið úr samhengi við framtíðarþarfir sveitarfélaganna og fyrirkomulag jöfnunarkerfisins.

Birgir Björn Sigurjónsson

Í fylgiskjali umsögn Reykjavíkurborgar í samráðsgátt um tillögu að þingsályktun um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.

Til borgarstjóra

Minnisblað um tillögu að þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023

Í samráðsgátt liggur fyrir tillaga samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023. Hér að neðan er farið yfir helstu markmið og þau atriði aðgerðaáætlunar sem snerta fjármál sveitarfélaga með beinum hætti.

Í tillögunni eru sett fram tvö meginmarkmið sem kynnt voru í *grænbókinni* og mótuð frekar með hliðsjón af samráði og umsögnum sem bárust í tengslum við hana. Það fyrra lítur að **sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislegri starfsemi** þeirra og það seinna lýtur að **sjálfstjórn sveitarfélaga og ábyrgð þeirra, m.a. við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu**. Markmiðið um sjálfbærni felur m.a. í sér markmiðin að:

- Sveitarfélögin á Íslandi verði öflugar og sjálfbærar staðbundnar stjórnsýslueiningar sem verði ein meginstoð velferðar íbúanna.
- Sjálfbærni verði leiðarljós stefnumörkunar fyrir sveitarstjórnarstigið en hún nær til félagslegra, efnahagslegra og umhverfislegra þátta samfélagsins.
- Tryggja beri fjárhagslega og rekstrarlega getu einstakra sveitarfélaga til að standa til lengri tíma undir lögbundinni þjónustu við íbúana, innviðauppbýggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins.
- Fjármögnun sveitarfélaga stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins og góðri nýtingu opinberra fjármuna.
- Sveitarfélög hafi ávallt nægilegan styrk til að takast á við áskoranir framtíðarinnar, svo sem aukna sérhæfingu, breytta aldurssamsetningu, búferlaflutninga, tæknibreytingar, þróun á sviði umhverfis- og loftslagsmála, lýðheilsu o.fl.
- Sveitarfélög leitist við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, óháð stærð eða landfræðilegum aðstæðum.

Skilgreindar eru margvíslegar áherslur við hvert markmið um sig, sem geta ýmist leitt til beinna og skilgreindra aðgerða eða til samþættingar við aðgerðir í öðrum opinberum áætlunum til að markmiðum áætlunarinnar verði náð.

Umsögn:

Öll ofangreind markmið eiga rétt á sér en mikilvægt er að dýpka umræðuna um samspil markmiða sem snerta fjármál sveitarfélaganna.

Auk ofangreindra markmiða er lögð fram aðgerðaáætlun til fimm ára til að tryggja framgang markmiða stefnumótandi áætlunar fyrir sveitarstjórnarstigið. Verður hér að neðan fjallað nánar um þau sem snerta fjármál sveitarfélaganna með beinum hætti:

1. Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga: Að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Lágmarksíbúafjöldi verði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022 en 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

Umsögn:

Eins og rökstutt er í Grænbókinni og í markmiðunum hér að ofan er nauðsynlegt að sveitarfélög hafi ákveðinn lágmarksfjölda íbúa til að tryggja sjálfbærni þeirra. Deila má um æskilegan eða jafnvel nauðsynlegan lágmarksfjölda íbúa í hverju sveitarfélagi til að það geti staðið undir hlutverki sínu, sbr. markmiðin hér að ofan. Ekki er gerður ágreiningur um þá tillögu að skrefum sem hér er lögð til. En æskilegt er með markmiðin í huga að stefna að stærri einingum á næstu 10-15 árum, t.d. 5.000 íbúa lágmarksfjölda, en 10 sveitarfélög eru í dag yfir þeirri tölu (og jafnmörg undir tölunni 120 íbúar).

2. Fjárhagslegur stuðningur við sameiningar: Að stórauka stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt til að tryggja aukinn fjárhagslegan stuðning við sameiningar sveitarfélaga. Sjóðnum verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármagn til að mæta kostnaði vegna nýrra reglna um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir en tillaga JS að útfærslu er í undirbúningi.

Umsögn:

Mikilvægt að skapa JS sérstakar tekjur til að styðja við sameiningar sveitarfélaga þar sem líta má á það sem tímabundið átaksverkefni sem til lengri framtíðar mun skila sér í minni þörf fyrir stuðning jöfnunarkerfisins vegna mjög smárra sveitarfélaga.

3. Tekjustofnar sveitarfélaga: Að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir tekjustofnum sem færst gætu á milli ríkis og sveitarfélaga og mögulegir nýir tekjustofnar sveitarfélaga reifaðir. Gistináttagjald færist yfir til sveitarfélaga á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna. Lokið verði við heildarendurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og breytingar innleiddar í áföngum á því kjörtímabili. Markmið endurskoðunar verði að auka jöfnuð sem styður við langtímastefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

Umsögn:

Við heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og jöfnunarkerfinu (Jöfnunarsjóði sveitarfélaga) verður að hafa í huga að sveitarfélögin hafa í ríkum mæli á hendi lögbundna þjónustu við íbúa sem þau verða að geta fjármagnað og veitt þrátt fyrir niðursveiflur í hagkerfinu, eða á einstaka landsvæðum eða atvinnugreinum. Flestir tekjustofnar sveitarfélaga eru í dag afar tengdir hagsveiflunni og sama gildir um tekjustofna Jöfnunarsjóðs á meðan stór hluti af útgjöldum vegna þjónustu sveitarfélaga er ýmist lítið tengdur hagsveiflunni eða jafnvel í öfugum takti við hana, s.s. félagsþjónustan. Jöfnunarkerfið á fyrst og fremst að taka mið af getu einstakra sveitarfélaga að sinna skyldum sínum. Þessi atriði verður að ávarpa og lagfæra í umræddri heildarendurskoðun. Miklar sveiflur í tekjum sveitarfélaga og framlögum úr jöfnunarkerfinu ógna bæði lögbundinni þjónustuveitingu og skyldum sveitarfélaga og markmiðum laga um opinber fjármál.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að ríkisstjórn og alþingi hafa á undanförunum árum stöðugt aukið á þjónustuskyldur sveitarfélaga með lögum og reglugerðum án þess að kostnaðarmeta áhrifin og tryggja sveitarfélögunum tekjur til að mæta kostnaðaraukningunni. Þetta stríðir bæði gegn 129. gr.

sveitarstjórnarlaga og laga um opinber fjármál (sjá nánar í fylgiskjali hjálagða umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu að þingsályktun um fjármálaáætlun 2020-2024). Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga ber að meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla á sveitarfélög ef þau hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Og samkvæmt 66. gr. laga um opinber fjármál ber ráðherra, sem leggur fram frumvarp til laga eða drög að reglugerð eða öðrum fyrirmælum, að leggja fjárhagslegt mat á þessar tillögur og birta með í greinargerð. Frumvarp ráðherra þarf að rúmast innan fjárlaga og fjármálaáætlunar ella fær það ekki afgreiðslu. Þetta virðist ekki gilda hjá ríkisstjórninni þegar ráðherra leggur fram frumvarp til laga eða reglugerð ef málið snertir aðeins fjárhag sveitarfélaga. Það stenst auðvitað ekki hugmyndafræðina í lögum um opinber fjármál. Sveitarfélögin heyra líka undir þessu sömu lög og þeim er að sönnu óheimilt að stofna til útgjalda sem ekki eru fjármögnuð, sbr. 62. og 63. gr. laga nr. 138/2011.

Einn höfuðtilgangur laga um opinber fjármál er að leggja grunn að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma, sbr. 4. gr. laganna. Það kallar á ábyrga fjármálastjórn ríkisins, bæði í fjármálastjórn ríkisins og fjárhagslegum samskiptum ríkisins við sveitarfélögin. Það ætti að fyrirbyggja að ríkið með lagasetningu, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum, taki ákvarðanir sem skylda sveitarfélög til að veita ákveðna þjónustu án þess að þeim sé tryggð full fjármögnun á auknum verkefnum.

Mikilvægt er að standa vel að endurskoðun á jöfnunarkerfinu og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og horfa í því sambandi einkum til þeirra breytinga sem leiða af sameiningu og stækkun sveitarfélaga frá 2026. Byggja þarf úthlutunarreglur á hlutlægum mælikvörðum og skapa þarf sveitarfélögum aukinn fyrirsjáanleika um framlög úr jöfnunarkerfinu. Þá verður að tryggja að allar úthlutunarreglur og ákvarðanir um ráðstöfun fjármuna úr Jöfnunarsjóði eigi sér örugga lagastoð.

4. Fjármál og skuldaviðmið: Að tryggja sjálfbærni fjármála sveitarfélaga og lækkun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga fyrir A- og B-hluta reikningsskila sveitarfélaga. Viðmið fyrir A-hluta verði 100% frá 1. janúar 2027, en veittur verði tíu ára aðlögunartími til að ná nýju viðmiði. Forsendur fyrir skilgreiningu skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga verði yfirfarnar, sem tryggi gagnsæi og áreiðanleika varðandi mat á fjármálum einstakra sveitarfélaga. Jafnframt verði heimild fyrir samkomulagi sveitarstjórnar og ráðherra um fjármál rýmkuð hvað varðar tímabundin frávik frá meginreglu um skuldaviðmið og önnur fjárhagsleg atriði vegna samfélagslegra átaksverkefna eða sérstakra aðstæðna í fjármálum. Þá verði unnið á grundvelli ráðherraskipaðrar nefndar um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, m.a. er varðar fjármálareglur skv. 64. gr. sömu laga. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

Umsögn:

Lykillinn að sjálfbærni sveitarfélaga liggur annars vegar í því endurskoða tekjugrunn þeirra, bæði tekjustofna og framlög jöfnunarkerfis, sbr. hér að ofan, og að tryggja að lögbundin verkefni þeirra séu ávallt fjármögnuð. Í nýlegri könnun Analytica á sjálfbærni sveitarfélaga, sem kynnt var á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga 2018, kemur fram að í heildina virðast sveitarfélögin vera sjálfbær en einstaka sveitarfélög kunna að vera ósjálfbær eins og t.d. Seltjarnarnesbær. Tvennt ógnar stöðunni, annars vegar mikill útgjaldavöxtur einkum tengdur þjónustu við fatlaða og hins vegar of litlar fjárfestingar miðað við ætlaða fjárfestingarþörf. Fyrri atriðið tengist sívaxandi kröfum ríkisins til sveitarfélaga um aukna þjónustu án þess að fjármagn fylgi með. Seinna atriðið tengist bæði aukinni varfærni í fjármálastjórn sveitarfélaga og gildandi fjármálareglum skv. 64. grein sveitarstjórnarlaga. Of litlar fjárfestingar sveitarfélaga geta í sjálfu sé einnig ógnað sjálfbærni sveitarfélaga til lengri tíma.

Það skortir rökstuðning fyrir því að lækka skuldaregluna í 100% og margt mælir með því að taka fremur upp sjóðstremisviðmið í stað eða með skuldaviðmiðum. Þetta þarf að skoða rækilega í

ráðherraskipuðum starfshópi um fjármálarkafla sveitarstjórnarlaga og í tengslum við heildarendurskoðun tekjustofna og jöfnunarkerfis sveitarfélaga sem eiga að gilda frá árinu 2026 og breyttra fjárhagslegra samskipta ríkis og sveitarfélaga.

5. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga: Að mótuð verði aðgerðaáætlun um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Með aðgerðaáætluninni verði tekin afstaða til þess hvaða verkefni sé rétt að færa frá ríki til sveitarfélaga og öfugt. Tekin verði m.a. afstaða til tilfærslu á þjónustu við aldraða og rekstri framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga. Komið verði á fót tilraunaverkefni á sviði breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga. Verkefnið taki mið af reynslu sem fengist hefur með sambærilegum verkefnum hérlendis sem erlendis. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

Umsögn:

Reynsla margra sveitarfélaga af flutningi á þjónustu við fatlað fólk er sú að fyrirkomulag fjármögnunar sé lítið tengt við kostnað við að veita þjónustuna og rekstraráhrifin eru neikvæð og í tilviki Reykjavíkurborgar afar neikvæð. Þetta byggist á því að Jöfnunarsjóður hefur úr ákveðnum potti að spila sem ræðst af þróun útsvarsstofnins og pottinum er í meginatriðum skipt milli sveitarfélaga/þjónustusvæða eftir þjónustuþyngd. Þróun á útsvarsstofni á ekkert sérstaklega skylt við þróun á greiningum á þjónustuþegum. Þar við bætist eins og áður segir að ríkisstjórn og alþingi eru stöðugt að auka kröfur til þjónustu við fatlaða án þess að tryggja fjármögnun á þessari nýju og/eða bættu þjónustu.

Í raun er reynslan af flutningi grunnskólans hliðstæð, a.m.k. hvað Reykjavíkurborg varðar sem ekki fær almenn jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskólans. Vera má að flutningur þjónustunnar hafi ekki verið vanfjármagnaður þegar í upphafi en engum vafa er undirorpið að breytingarnar sem fólust í kröfunni um *einsetningu grunnskólans*, *kröfunni um skóla án aðgreiningar* og kröfum sem fylgdu mikilli fjölgun barna með annað móðurmál hefur gerbreytt kostnaði hjá Reykjavíkurborg vegna grunnskólans án þess að nokkrar bætur hafi komið á móti. Þar við má bæta að ríkisstjórn og alþingi eru stöðugt að auka kröfur til sveitarfélaga í þessum efnum með laga- og reglugerðasetningu. Þannig má segja að svipað gildi um þessi tvö stóru verkefni sem hafa verið færð til sveitarfélaga.

Þessar reynslusögur fylla sveitarstjórnarmenn að vonum efasemdum um að hægt sé að taka við þjónustuverkefnum frá ríkinu nema að fullt forræði færist frá ríki til sveitarfélaga yfir þjónustuveitingunni og full fjármögnun sé tryggð. Þannig er ekki hægt að sjá fyrir sér að tekið sé við þjónustu við aldraða eða við framhaldsskólanum nema að gjörbreyttar forsendur verði lagðar til grundvallar sem bæði lúta að forræði og fjármögnun.

Birgir Björn Sigurjónsson

Í fylgiskjali umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu að þingsályktun um fjármálaáætlun 2020-2024