



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Innviðaráðuneytið  
Sölvhólgötu 7  
101 Reykjavík

Reykjavík 14. apríl 2023

2303037SA GB  
Málalykill: 00.64

### Efni: Umsögn um hvítbók í málefnum sveitarfélaga

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda þar sem óskað er eftir umsögnum um hvítbók í málefnum sveitarfélaga, sem felur í sér drög að stefnu í málefnum sveitarfélaga. Um er að ræða endurskoðun á stefnu og aðgerðaáætlun í málaflokknum sem Alþingi samþykkti á árinu 2020.

#### Almennt

Eitt helsta markmið með stefnu og aðgerðaáætlun í málefnum sveitarfélaga er að þetta samstarf ríkis og sveitarfélaga um stefnu hins opinbera.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur átt mikla aðkomu að gerð hvítbókarinnar. Formaður og varaformaður sambandsins eiga sæti í starfshópi um verkefnið og aðrir fulltrúar í starfshópnum hafa einnig mikla þekkingu og tengsl við sveitarstjórnarstigið. Þá hafa starfsmenn sambandsins veitt ábendingar um uppbyggingu og efni hennar auk þess sem unnið hefur verið úr ábendingum sem borist hafa frá sveitarfélögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga um grænbók um stöðumat og valkosti íslenskra sveitarfélaga til framtíðar.

Er af framangreindum ástæðum ekki tilefni til umfangsmikilla ábendinga við málið af hálfu sambandsins.

Eins og eðlilegt er samanstendur aðgerðaáætlun af aðgerðum sem er að finna í gildandi stefnu og aðgerðaáætlun en einnig er nokkuð um nýjar áherslur. Sem dæmi um nýjar áherslu má nefna eftirfarandi:

- mótun viðmiða um sjálfbærni á sviði fjármála og samfélags,
- gerð ferlis um kostnaðarmat og úrlausn ágreiningsefna,
- greiningu á áskorunum búsetufrelsis,
- að hækka hlutfall starfsfólks af erlendum uppruna í starfslíði sveitarfélaga,
- að skýra verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málefnum fatlaðs fólks,
- að bæta þjónusta við börn og barnafjölskyldur m.a. með áherslu á börn í viðkvæmri stöðu,
- að auka árangur á sviði loftslags- og umhverfismála,
- stofnun fagteymis til að vernda kjörna fulltrúa í sveitarstjórn og á Alþingi gagnvart einelti, ofbeldi, kynferðislegri og kynbundinni áreitni,
- þróun mælaborðs á sviði jafnréttismála.

Í þessari umsögn er sjónum einkum beint að nýjum áherslum ásamt því að fjalla almennt um þörf fyrir úrbætur í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og skýrari verka- og ábyrgðarskiptingu þessara stjórnsýslustiga.

### **Um einstök lykilviðfangsefni og aðgerðaáætlun 2024-2028**

#### *Öflugt sveitarstjórnarstig*

Ekki er hægt að segja annað en að góð sátt sé á sveitarstjórnarstigi um þá framtíðarsýn sem gengið er út frá í hvítbókinni, þ.e. að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn verði í jafnvægi við umhverfi.

Í stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2022-2026 kemur fram sú sýn að öflugt sveitarstjórnarstig er ein meginstoð velferðar íbúanna og að sveitarstjórnarstigið á að vera hornsteinn lýðræðis og mannréttinda, sem verði samfélög án aðgreiningar. Almennt verður að telja að lykilviðfangsefni, meginmarkmið og aðgerðir í hvítbókinni styðji við þessa sýn þótt að einhverju leyti kunni að vera skiptar skoðanir um leiðir að þessum markmiðum.

Óhjákvæmilegt er að minna á að fjárhagsleg sjálfbærni sveitarstjórnarstigsins er ein helsta forsenda þess að öflugt sveitarstjórnarstig fái þrífist hér á landi en vaxandi halli á rekstri þjónustu við fatlað fólk er sá þáttur sem helst ógnar þessu markmiði. Árangur stefnumótunar í málefnum sveitarstjórnarstigsins hlýtur því að töluverðu leyti að velta á því að ásættanleg niðurstaða náist um fjármögnun þessarar þjónustu til framtíðar og að sett verði stefna um málaflökkinn með fjármagnaðri aðgerðaáætlun. Fyrir liggja greinargóðar upplýsingar um kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk. Einnig er hafin vinna við móta tillögur um framþróun notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) þar sem horft er til þess að 1. janúar 2025 er gert ráð fyrir að innleiðingartímabili verkefnisins ljúki og ábyrgð á því færist til sveitarfélaga. Af hálfu sambandsins þykir ástæða til að minna á að sveitarfélögin telja þörf á að hækka framlag ríkisins ásamt því að skýra betur fjölmörg atriði sem snúa að framkvæmd þjónustunnar og aðkomu heilbrigðiskerfisins að veitingu og fjármögnun hennar.

#### *Endurskoðun sveitarstjórnarlaga*

Að áliti sambandsins er fyllilega tímabært að endurskoða tiltekna þætti í sveitarstjórnarlögum í ljósi fenginnar reynslu á þeim rúma áratug sem liðinn er frá setningu laganna. Þetta getur orðið umfangsmikið verkefni og er mikilvægt að starfshópur sem stýrir verkefninu hafi skýrt umboð til að taka á einstökum álitaefnum, ekki síst um breytingar á köflum um fjármálastjórn sveitarfélaga, fjárhagsleg viðmið og eftirlit með sveitarfélögum.

Einnig þarf við gerð frumvarpsins að taka afstöðu til fyrirliggjandi tillagna um hvernig verklag verði bætt við gerð kostnaðarmats um lagafrumvörp, stjórnvaldsfyrirmæli og stefnumótandi tillögur. Þessi vinna hefur ekki verið í nægilega skýrum farvegi, eins og nýleg dæmi sýna glögglega. M.a. þarf að liggja skýrt fyrir hvernig farið er að því að leysa úr ágreiningi um mat á kostnaðaráhrifum.

## Endurskoðun tekjustofna

Hvað varðar endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga liggja fyrir skýrar tillögur fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem bæði er bent á leiðir til að styrkja og breikka tekjustofna og fækka lögbundnum verkefnum sveitarfélaga, m.a. með því að færa rekstur Innheimtustofnunar sveitarfélaga til ríkisins. Mikilvægt er að frumvarp um þá verkefnatilfærslu verði að lögum á vörþingi en sambandið minnir á að leysa þarf úr ágreiningi um kostnaðaráhrif frumvarpsins.

Jafnframt er ástæða til að minna á að Samtök orkusveitarfélaga hafa sýnt frumkvæði í að krefjast breytinga á skattlagningu orkumannvirkja. Stjórn sambandsins hefur fengið kynningu á þeim tillögum, sem fela í sér skýra áherslu á að auka tekjur nærsamfélaga virkjana og flutningsmannvirkja og skipta þeim tekjum á réttlátari hátt en nú er gert. Á fundi stjórnarinnar sem haldinn var 30. mars sl. var samþykkt svohljóðandi bókun:

*Í stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2022-2026 er áhersla lögð á mikilvægi sjálfstæðra tekjustofna sveitarfélaga og að þeir verði breikkaðir og styrktir til að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni þeirra. Tekjustofnarnir skulu vera fjölbreyttir og standa undir þeirri þjónustu sem íbúar kalla eftir, hvort sem hún er lögskyld eða lögheimil.*

*Lögð er áhersla á að sveitarfélög fái hlutdeild í auðlindagjaldi og að fasteignaskattar verði greiddir af öllum fasteignum, þ.m.t. öllum mannvirkjum sem tengjast virkjunum og flutningi rafmagns. Ljóst er að málflutningur Samtaka orkusveitarfélaga styður við þessi markmið sambandsins. Mikilvægt er að ríkisvaldið bregðist við þessu ákalli sem allra fyrst og sýni í verki vilja til að auka og breikka tekjur allra sveitarfélaga á sanngjarnan hátt til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra*

Loks hlýtur sambandið að leggja áherslu á að endurskoðun á regluverki jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði lokið í sem bestri sátt. Ljóst er af umsögnum um fyrirbyggjandi tillögur sem kynntar voru í samráðsgátt að skoðanir um málið eru skiptar meðal sveitarstjórna.

## Búsetufrelsi

Búsetufrelsi er nýtt hugtak sem innviðaráðuneytið hefur notað undanfarin misseri. Hugtakið hefur ekki verið séstaklega skilgreint en í ársskýrslu ráðuneytisins fyrir 2021 segir:

*Öll þau verkefni sem heyra undir innviðaráðuneytið eiga það sameiginlegt að leggja grunninn að búsetufrelsi. Í því felst að þjónusta hins opinbera þarf að vera aðgengileg öllum, hvar sem þeir búa á landinu.*

Á sveitarstjórnarstiginu hefur skapast þó nokkur umræða um hvað felist í hugtakinu m.a. hvaða þýðingu það hafi fyrir þjónustu sveitarfélaga sér í lagi í tengslum við aukna búsetu fólks í frístundabyggð, í atvinnuhúsnæði eða á tjaldsvæðum. Mikilvægt er að stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga hafi sameiginlegan skilning á þessu hugtaki og kemur fram í aðgerð 7 að sérstaklega verði skoðað hvort að þörf sé á gera lagabreytingar og að við þá skoðun verði að unnið út frá þeirri meginreglu að skipulag sveitarfélaga ráði því hvar heimilt sé að skrá lögheimili og hvar

sveitarfélögum sé skylt að veita þjónustu. Leggur sambandið sérstaka áherslu á að það gangi eftir. Aðgerðirnar í kafla 3.2., sem fela m.a. í sér að greina áskoranir búsetufrelsis, eru því mikilvægar.

#### *Markviss verkaskipting ríkis og sveitarfélaga og bætt þjónusta*

Sambandið tekur undir áherslur í hvítbókinni á umbætur í þjónustu við viðkvæma hópa, svo sem börn og barnafjölskyldur, fólk af erlendum uppruna og fólk með fötlun. Sambandið hefur lengi haft það sem áherslumál að fækka gráum svæðum í opinberri þjónustu og m.a. tekið þátt í vinnu svonefndrar Grábókarnefndar. Mikilvægur liður í aðgerðaáætlun hlýtur að vera að taka upp verklag sem tryggir hraðari umbætur hvað þetta varðar, með virkri þátttöku fulltrúa allra fagráðuneyta sem málið varðar ásamt því að innviðaráðuneyti og fjármálaráðuneyti komi markvisst að lausn mála.

Að áliti sambandsins er víðtækur skilningur til staðar í stjórnkerfinu og á Alþingi á því að hér er um að ræða kerfislægan vanda sem mikilvægt er að uppræta. Markvissar aðgerðir í þá átt munu m.a. styðja við innleiðingu löggjafar um samþætta farsældarþjónustu í þágu barna en einnig aðra stefnumótun og löggjöf sem snýr að hópum á borð við aldraða og fatlað fólk.

#### *Aukinn árangur á sviði umhverfis- og loftslagsmála*

Sambandið telur það afar jákvætt að í hvítbókinni er lögð áhersla á aukið samstarf og markvissari árangur í loftslagsmálum. Lykilatriði er að við framkvæmd þessarar áherslu verði komið á samstarfi þvert á ráðuneyti með aðkomu Sambands íslenskra sveitarfélaga, á svipaðan hátt og gert hefur verið í byggðamálum. Sambandið á þegar í miklu samstarfi við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og stofnanir ráðuneytisins og einnig hefur verið gott samstarf við innviðaráðuneytið og stofnanir þess, m.a. í tengslum við landsskipulagsstefnu, rammásamning um húsnæðismál og varnir gegn gróðureldum, svo fáein dæmi séu nefnd.

Vert er að nefna að viðræður hafa átt sér stað á milli sambandsins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins um að uppfæra verkfærakistu sveitarfélaga í loftslagsmálum, sem upphaflega var birt haustið 2020 en hefur ekki náð þeirri virkni sem væntingar stóðu til. Aðkoma innviðaráðuneytisins að því verkefni yrði kærkomin.

#### *Tillögur um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa*

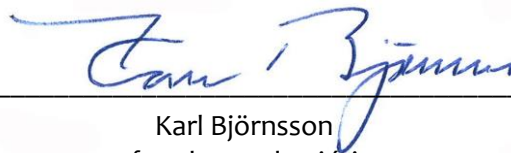
Skýrsla starfshóps um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa var kynnt á landsþingi sambandsins haustið 2022 og hlaut jákvæðar viðtökur. Fagnaðarefni er að þær tillögur er að finna í hvítbókinni. Of ör endurnýjun kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum hefur um langt skeið verið áhyggjuefni og er full þörf á því að vinna markvisst að því að stuðla að aukinni lýðræðisþátttöku, fjölmenningu, jafnrétti og hvetjandi vinnuumhverfi í sveitarstjórnnum um allt land.

## Lokaorð

Að lokum vill Samband íslenskra sveitarfélaga lýsa ánægju með samstarf við ráðuneytið um gerð hvítbókarinnar og lýsir sambandið sig reiðubúið til aðkomu að endanlegri vinnslu hvítbókarinnar, m.a. varðandi mat á kostnaðaráhrifum einstakra aðgerða, tilgreiningu ábyrgðar- og samstarfsaðila um einstök verkefni, hlutverk starfshópa til að fylgja eftir einstökum aðgerðum og yfirferð umsagna eftir því sem þörf er talin á.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri