



Kópavogur, 14. nóvember 2022.

Málsnr. 2108006/PBG

Nefndasvið Alþingis  
v/ frumvarps til fjárukalaga 2022

B.t.  
Fjárlaganefndar.  
Umhverfis- og samgöngunefndar.  
Velferðarnefndar.

### **Efni: Athugasemdir vegna frumvarps til fjárukalaga fyrir árið 2022.**

Vísað er til fundar SSH með fjárlaganefnd 12. október 2022 í tengslum við umsögn SSH um frumvarp til laga um fjárlög 2023 og fjárukalaga sem birt voru þann 8. nóvember sl. Það eru vonbrigði að í fjárukalögum er ekki tekist á við þann mikla halla sem sveitarfélög landsins standa frammi fyrir og lýst var með ítarlegum hætti í skýrslu sem unnin var í samvinnu sveitarfélaga og félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins í maí sl. Þá er, þrátt fyrir viðbótarframlög til almenningsgangna (þ.e. samningsbundinna ríkisstyrktra flugleiða) að fjárhæð 300 m.kr. til þess að takast á við neikvæða þróun verðlags á árinu, ekki að finna stuðning við rekstur Strætó sem hefur þurft að glíma við þungan rekstur í kjölfar heimsfaraldurs kórónaveiru um tveggja ára skeið.

### **Vegna málaflökks fatlaðs fólks.**

Fram kom að í umsögn SSH vegna fjárlaga ársins 2022 var þá þegar bent á mikilvægi þess að gera upp þann halla sem fyrirsjáanlegur væri á málaflökki fatlaðs fólks á árinu 2022. Niðurstöður skýrslu starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk sýnir að halli af málaflöknum á árinu 2020 var um 8,9 ma.kr. Unnið er að því að taka saman sambærilega greiningu á niðurstöðum ársins 2021 og má ætla að niðurstaðan hafi versnað um allt að 3 ma.kr. og hafi verið allt að 12-13 ma.kr. Ljóst er að stærsti hluti hallans fellur til hjá sveitarfélögnum á höfuðborgarsvæðinu eða um 87% ef tekið er mið af árinu 2020.

Vanfjármögnun málaflökksins er ein meginorsök þess rekstrarhalla sem hefur birst í árshlutauppgjörum sveitarfélaganna 2022, en þau hafa með ábyrgum hætti brugðist við lögum sem



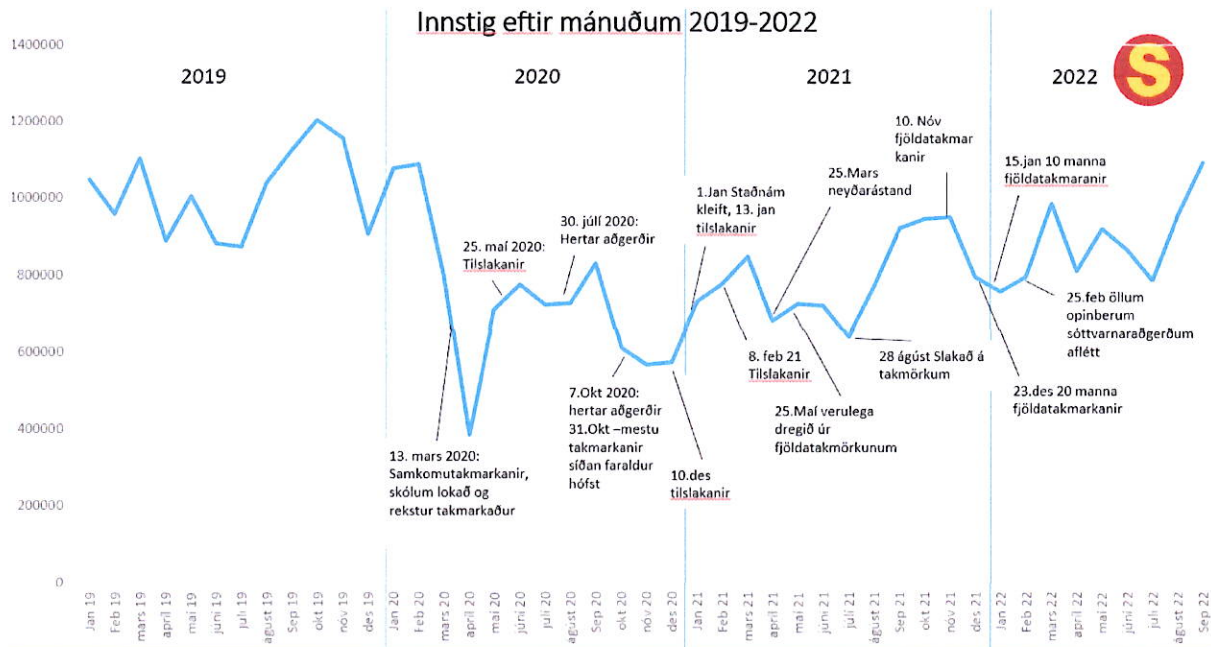
sett hafa verið um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, án þess að vera fjármögnuð með eðlilegum hætti. Í ályktun XXXVII. Landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 30. september sl. voru send skýr skilaboð til ríkisins um stöðuna, sem varða mikilvægi þess að takast á við vandann og þá ógn sem sjálfbærni sveitarfélaga stafar af stöðunni:

*„Í yfirstandandi viðræðum sveitarfélaga og ríkisins leggur sambandið þunga áherslu á að fá fjárhagslega leiðréttingu frá ríkinu til að standa undir útgjöldum sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk, en gríðarlegur vöxtur útgjalda er einkum til kominn vegna aukinna krafna í löggiöf og reglum um hærra þjónustustig. [...] Sveitarstjórnarlög kveða á um skyldu stjórnvalda að kostnaðarmeta þau verkefni sem sveitarfélögum er falið að sinna. Þjónusta við fatlað fólk er stórlega vanfjármögnuð af hálfu ríkisins og vegur að möguleikum sveitarfélaga til að ná sjálfbærni í rekstri. Enginn ávinningur er af því fyrir ríkið og samfélagið í heild að sveitarfélög reki verkefni með halla eða taki að sér ný verkefni sem ekki eru fjármögnuð.“*

Nýframlögð fjáráukalög bera það ekki með sér að tekið hafi verið mark á sjónarmiðum sveitarfélaganna vegna þessa máls og er það miður. Mikilvægt er og enn hægt, að taka á þessu máli, þ.e. í fjáráukalögum ársins 2022 og síðan til framtíðar í fjárlögum ríkisins árið 2023. Lögð er þung áhersla á að sveitarfélögin fái fjárhagslega leiðréttingu frá ríkinu til að standa undir útgjöldum vegna þjónustu við fatlað fólk eins og farið hefur verið yfir m.a. á fjármálaráðstefnu sveitarfélaganna í byrjun október þar sem fulltrúar ríkisins tóku þátt. Eins og komið hefur fram er þetta mikið hagsmunamál fyrir sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu en áætlað er að um 87% hallans falli til hjá sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu. Að öðru leyti er vísað til umsagnar SSH vegna fjárlaga ársins 2022.

### **Vegna almenningsgangna og stöðu Strætó bs.**

Á meðfylgjandi mynd á bls 3 má sjá fjölda innstiga í vagna Strætó bs. á tímabilinu 2019 til 2022.



Mynd 1. Myndin sýnir þróun innstiga í vagna Strætó á tímabilinu 2019 til september 2022.

Greinilega má sjá það hrun sem varð í notkun almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu á því tímabili sem faraldurinn geysaði. Er áætlað að ef tekjustreymi Strætó bs. hefði verið sambærilegt og fyrir heimsfaraldurinn væru uppsafnaðar tekjur um 1,7 til 2,0 milljörðum kr. hærri fyrir árin 2020 til 2022, en raunin er. Er það í raun sú upphæð sem vantar inn í rekstur Strætó bs. í dag. Sveitarfélögin hafa þegar brugðist við þessari stöðu með því að leggja Strætó bs. til fjármagn, hækka gjaldskrár og hagræða í rekstrinum. Samkvæmt skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um mat á árangri aðgerða til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru kemur fram að um 17,5 milljarðar kr. voru greiddir úr ríkissjóði til rekstraraðila vegna neikvæðra áhrifa af Covid-19. Strætó bs. fékk á árinu 2021 framlag að upphæð 120 milljónir kr og ljóst er að sú upphæð dugar hvergi upp í þann mikla halla sem varð á rekstrinum vegna Covid-19. Er því ítrekuð beiðni um að ríkissjóður komi með framlag til reksturs Strætó bs. til að létta sveitarfélögunum það fjárhagslega tap sem orðið hefur vegna faraldursins. Rökstyðja má þessa beiðni með því að sveitarfélögin gerðu það sem þau gátu til að halda upp sem mestri þjónustu á tímum Covid m.a. til að mikilvægir framlínustarfsmenn ættu þess kost að komast til vinnu og sinna þeim mikilvægu störfum sem þurfti á Covid tímum. Þá hefur komið fram m.a. hjá UITP, alþjóðasamtökum um almenningssamgöngur, mikilvægi þess að ríkisstjórnir haldi áfram að styðja við almenningssamgöngur meðan þær eru að ná sér uppúr þeim öldudal sem þær lentu í við Covid-19 faraldurinn.

Að öðru leyti er vísað til meðfylgjandi umsagnar frá 6. október 2022 og óskað eftir því að fá að fara aftur yfir þessi mál með viðeigandi nefnum og ráðuneytum.



Samtök sveitarfélaga á  
höfuðborgarsvæðinu

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar SSH

  
Páll Björgvin Guðmundsson  
framkvæmdastjóri SSH

Afrit: Sigurður Ingi Jóhannsson – Innviðaráðherra.  
Bjarni Benediktsson – Fjármála- og efnahagsráðherra.  
Guðmundur Ingi Guðbrandsson – Félagsmála og vinnumarkaðsráðherra.  
Ásmundur Einar Daðason – Mennta- og barnamálaráðherra.  
Katrín Jakobsdóttir – Forsætisráðherra.



Kópavogi, 6. október 2022.

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 starfaði starfshópur félags- og barnamálaráðherra um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk. Starfshópurinn hafði 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.

Niðurstaðan lá fyrir í aprílmánuði 2022 og leiddi í ljós að halli málaflokksins hjá öllum sveitarfélögum landsins er um 8,9 milljarðar kr. m.v. árið 2020 og hefur verið áætlaður um 12 til 13 milljarða kr. á árinu 2021. Ljóst er að stærsti hluti hallans fellur til hjá sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu eða um 87% miðað við árið 2020.

Í umsögn SSH vegna fjárlaga ársins 2022 var lögð áhersla á að fjármagn yrði tryggt frá ríkinu til þess að koma til móts við fyrirsjáanlegan halla hjá sveitarfélögunum í málaflokknum strax á árinu 2022. Ekkert hefur komið fram, hvorki á árinu 2022 eða í frumvarpi til fjárlaga 2023 sem gefur til kynna að frekara fjármagn sé væntanlegt til sveitarfélaganna vegna hallans. Vart þarf að ítreka mikilvægi þess að fyrirbyggjandi halli verði bættur sveitarfélögunum með skýrum fjárheimildum í fjárlögum, enda um afar



mikilvæga grunnþjónustu að ræða og brýnt að fjármagn til hennar sé tryggt. Framangreind vanfjármögnun vegna þjónustu við fatlað fólk er ein meginorsök þess fjárhagshalla sem nú birtist í árshlutauppgjörum sveitarfélaganna og ástæðu þess má einkum rekja til aukinna krafna í löggjöf og reglum um hærra þjónustustig. Á landsþingi sveitarfélaganna sem haldið var á Akureyri 29 og 30 september sl. samþykkti þingið ályktun er varðar ofangreint og lagði þunga áherslu á að sveitarfélögin fengju fjárhagslega leiðréttingu frá ríkinu til að standa undir útgjöldum sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk. SSH tekur undir ályktunina í heild sinni en í henni kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Sveitarstjórnarlög kveða á um skyldu stjórnvalda að kostnaðarmeta þau verkefni sem sveitarfélögum er falið að sinna. Þjónusta við fatlað fólk er stórlega vanfjármögnuð af hálfu ríkisins og vegur að möguleikum sveitarfélaga til að ná sjálfbærni í rekstri. *Enginn ávinningur er af því fyrir ríkið og samfélagið í heild að sveitarfélög reki verkefni með halla eða taki að sér ný verkefni sem ekki eru fjármögnuð.*“

Þá er rétta að benda á að óvissa ríkir með framlag ríkisins vegna NPA samninga sem fellur að óbreyttu niður um áramót. Frá og með árinu 2023 er gert ráð fyrir því að sveitarfélögin beri ábyrgð á allri fjármögnun NPA samninga án þess að til viðbótarfjármögnunar komi. Tryggja þarf fjármögnun kostnaðaraukans frá ríkinu og er mikilvægt að málið verði leitt til lykta í fjárlögum ársins 2023.

#### **Almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu - fjárhagsstaða Strætó bs. vegna Covid-19.**

Fjárhagsstaða Strætó bs. er óviðunandi og skv. nýrri fjárhagsgreiningu KPMG þarf um 1,5 milljarð kr. inn í rekstur Strætó bs. til að félagið sé fjárhagslega sjálfbært. Eins og fram hefur komið í umræðum um málið hafði Covid-19 mikil áhrif á reksturinn. Er áætlað að ef tekjustreymi Strætó hefði verið sambærilegt og fyrir heimsfaraldurinn væru uppsafnaðar tekjur um 1,7 til 2,0 milljörðum hærra vegna árana 2020 til 2022 en raunin er.

Eigendavettvangur Strætó bs. fundaði m.a. 26. september 2020 þar sem farið var yfir fjárhagslega stöðu Strætó bs. Á fundinum var lagt fram minnisblað fjármálastjóra sveitarfélaganna sem standa straum af rekstri Strætó með tillögum að lausnum. Niðurstaða fundarins var í stuttu máli sú að leggja til við aðildarsveitarfélögin að þau greiddu viðbótarrekstrarframlag að upphæð 520 millj. kr á næstu vikum til Strætó bs. Þá var staðfest sú ákvörðun stjórnar Strætó bs. að hækka gjaldskrár um 12.5%.

Þá lagði eigendavettvangur Strætó bs. áherslu á að ríkið myndi leggja fram sérstakt fjárframlag vegna áhrifa Covid-19 á rekstur félagsins, til viðbótar því 120 millj. kr. framlagi sem ríkið lagði fram á árinu 2020. Var formönnum stjórnar SSH og Strætó bs. ásamt framkvæmdastjórum falið að ítreka framangreint og bjóða upp á frekari kynningar og umræðu um stöðu Strætó bs. væri þess talin þörf. Var m.a. haldinn fundur með innviðaráðherra 22. september 2022 vegna ofangreindrar bókunar eigendavettvangsins.

Þess ber að geta að ítarleg erindi um áhrif af Covid-19 á rekstur Strætó bs. voru send fjárlaganefnd með bréfum í október og desember 2020. Var erindunum fylgt eftir með fundum m.a. með samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Þó fjárhagsleg staða Strætó bs. hafi á þeim tímum þótt ásættanleg, lá ljóst fyrir að áhrif af faraldrinum myndu hafa skaðleg fjárhagsleg áhrif á fjárhag félagsins, sem nú hefur raungerst. Í bréfi til ríkisins 13. janúar 2021 kom m.a. eftirfarandi fram:



„ Líkt og fram hefur komið er afleitt tekjutap vegna áhrifa Covid 19 umtalsvert og getur óhjákvæmilega haft afleiðingar í för með sér m.a. í skertri þjónustu og minni fjárfestingu í umhverfissvænum farartækjum til reksturs almenningsgangna. Slikar ráðstafanir væru þvert á vilja sveitarfélaganna enda myndi það vinna á móti sameiginlegum markmiðum ríkis og sveitarfélaga í því verkefni að efla almenningsgangur á höfuðborgarsvæðinu og þeim markmiðum sem unnið er að í þeim efnum m.a. er varðar loftslags- og lýðheilsu. Eins og fram hefur komið hefur Strætó bs. staðið vaktina í Covid faraldrinum og haldið uppi svo til fullri þjónustu við farþega þó eftirspurnin eftir þjónustu hafi minnkað og þá til að gera farþegum kleift að viðhalda fjarlægðarmörkum í strætisvögnunum og stuðla þannig að því að íbúar höfuðborgarsvæðisins þ.m.t. framlínustarfsmenn gætu komist til og frá vinnu á öruggan hátt. “

### **Almenningsgangur á höfuðborgarsvæðinu - framlag til almenningsgangna til framtíðar.**

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 millj. kr. árlegum framlögum á föstu verðlagi úr ríkissjóði, þar af skyldu 900 millj. kr. ganga til eflingar almenningsgangna innan höfuðborgarsvæðisins og 100 millj. kr. vegna tengingar þess við nálæg atvinnusóknarsvæði. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu skuldbundu sig á móti til að leggja fram a.m.k. sömu fjárhæð að raunvirði og gert var á árinu 2012. Framlögin gengu beint til Strætó bs. sem hefur haldið utan um verkefnið.

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 12 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 yrðu að lágmarki óbreytt að raunvirði út tímabilið.

Að störfum hefur verið 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. Eru samningaviðræður nú í fullum gangi.

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 samgangna. 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 almenningsgangur forsenda þess að fólk nýti sér þær.

Mikilvægt er að horfa á almenningsgangur út frá markmiðum og stefnu í loftslagsmálum ríkisins. Í markmiðum samkomulags um skipulag og fjármögnun uppbyggingar á samgönguinnviðum (Samgöngusáttmálinn) kemur skýrt fram að stuðla eigi að því að loftslagsverkefnum stjórnsvalda um sjálfbært, kolefnislaust borgarsamfélag verði náð m.a. með **eflingu almenningsgangna**. Í aðgerðaáætlun íslenskra stjórnsvalda til að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030 er þáttur almenningsgangna stór og settar fram aðgerðir um að fjölga hlutfalli fólks sem notar almenningsgangur. Í aðgerðakafli A.3 – efling almenningsgangna kemur fram að aðgerðirnar fela



Í sér að styrkja almenningssamgöngur m.a. með framlögum til uppbyggingar Borgarlínu. Í aðgerðaráætluninni er komið inn á breytingar á ferðavenjum og markmið er varðar fjárfestingar í hreinorkuvögnum. *"Mat á áhrifum breytinga á ferðahegðun vegna aukinna ívilnana vegna virkra ferðamáta sem og innviða vegna virkra ferðamáta, og ívilnana til að efla almenningssamgöngur, speglast í væntum samdrætti í fjölda ferða með einkabílum (fólksbifreið). Gert er ráð fyrir að fjöldi ferða með einkabílum vegna eflra almenningssamgangna og hjólreiða samanlagt minnki úr 76% í um 69% til 2030 og vagnar sem notaðir eru í almenningssamgöngum hjá Strætó verði orðnir hreinorkuvagnar á árinu 2030".* Aðgerðaáætlunin endurspeglar því vilja stjórnvalda til þess að efla almenningssamgöngur, ekki bara í fjárfestingu heldur líka í rekstri.

Þá ber að geta þess að 33% uppruna kolefnislosunar á Íslandi kemur frá vegasamgöngum og í því samhengi eru skilvirkar og öflugar almenningssamgöngur mjög mikilvægar.

Í núgildandi samgönguáætlunum endurspeglast vilji ríkisvaldsins í því að efla almenningssamgöngur. Þar kemur m.a. fram að stuðlað verði að því að ná loftslagsmarkmiðum stjórnvalda um sjálfbært, kolefnishlutlaust borgarsamfélag með eflingu almenningssamgangna, deilihagkerfi í samgöngum og bættum innviðum fyrir aðra vistvæna samgöngumáta auk þess að hvetja til breyttra ferðavenja. Í því efni verði greindar leiðir til þess að styrkja lagaumhverfi almenningssamgangna svo það styðji við eflingu þjónustunnar og þróun hennar. Þá verði greindar leiðir til að auka samkeppnishæfni almenningssamgangna gagnvart ferðum í bíl þ.m.t. upphæðir fargjalda á móti kostnaði við að reka bifreið. Hvað varðar fjárfestingar felur samgönguáætlun það í sér að stuðlað verði að því að farartæki sem veljast til notkunar í almenningssamgöngukerfinu séu eins vistvæn og kostur er ásamt því að kannaðir verði möguleikar á notkun vistvænna, innlendra orkugjafa.

SSH leggur því ríka áherslu á að fullnægjandi framlög frá ríkinu til eflingar almenningssamgangna séu tryggð og að þeirra sé skýrt getið í fjárlögum. Ekki síst úr frá því meginsjónarmiði að ríkið ber mikla ábyrgð á því að vel takist til í þeim verkefnum sem framundan eru m.a. úr frá markmiðum um sjálfbært og kolefnislaust borgarsamfélag.

### **Yfirfærsla vega frá ríki til sveitarfélaga**

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í vegalögum nr. 80/2007 var Vegagerðinni heimilt að semja við sveitarfélög um yfirfærslu vega frá Vegagerðinni til sveitarfélaga sem færðust úr flokki stofnvega við gildistöku laganna. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu undirrituðu samninga við Vegagerðina í árslok 2021 en með fyrirvara m.a. um rekstur þeirra til framtíðar.

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 yfirfærslu vega til sveitarfélaga, er ekki gert ráð fyrir að í yfirfærslunni 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*





Samtök sveitarfélaga á  
höfuðborgarsvæðinu

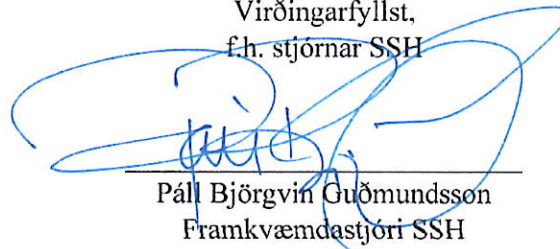
hendi Vegagerðarinnar vegna veghalds þessara vega færast yfir til sveitarfélaganna samhlíða yfirfærslunni á grundvelli samninga."

Er því ljóst að vilji og ætlan löggjafans stóð ekki til þess að sveitarfélögin bæru aukinn kostnað af völdum yfirfærslu vega 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 til Vegagerðarinnar vegna viðhalds og þjónustu umræddra vega verði til framtíðar greitt sveitarfélögunum.

#### **Sóknaráætlanir landshluta.**

SSH leggur áherslu á að framlag ríkisins til sóknaráætlunar landshlutanna verði ekki skert eins og boðað hefur verið. Framlagið hefur skipt höfuðborgarsvæðið miklu máli í áhersluverkefnum sóknaráætlunar höfuðborgarsvæðisins m.a. í undirbúningi stórra verkefna sbr. samræmda flokkun úrgangs, loftlagsáætlun og stofnun áfangastaðastofu til stuðnings við ferðamál svo fátt eitt sé nefnt.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar SSH



Páll Björgvín Guðmundsson  
Framkvæmdastjóri SSH