Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk

1. gr.
Gildissvið

Samkomulag þetta felur í sér breytingu á fjármögnun lögbundinnar sértækrar þjónustu við fatlað fólk samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, frá því sem kveðið var á um í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga dags þann 11. desember 2015 að teknu tilliti til bráðabirgða samkomulags ríkis og sveitarfélaga, dags þann 16. desember 2022.

2. gr.
Ábyrgð á stefnumörkun og þjónustu

Félags- og vinnumarkaðsráðherra fer með yfirstjórn málefna fatlaðs fólks og ber ábyrgð á opinberri stefnumótun málaflokksins. Sveitarfélög bera á hinn bóginn ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar, útgjöldum vegna hennar, hagkvæmni og samþættingu.

3. gr.
Fjárhagsrammi og forsendur fjárhagsramma

Fjárhagsrammi lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk verður 1,69% útsvarshlutfall en þar af renna 0,25% til viðkomandi sveitarfélaga en 1,44% í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til jöfnunar vegna fatlaðs fólks. Enn fremur renna 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til jöfnunar vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk.

Forsendur breytinga á fjárhagsramma sértækrar þjónustu við fatlað fólk taka mið af niðurstöðu greiningar starfshóps ríkis og sveitarfélaga um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu vegna þjónustu við fatlað fólk sem skipaður var í júlí 2022. Þeir þættir sem tekið er tillit til í samkomulaginu eru eftirfarandi:

- fjölgun notenda á árunum 2011-2021 umfram það sem áður var ráð fyrir gert og rekja megi til breytinga sem gerðar hafa verið á umgjörð sértækrar þjónustu við fatlað fólk með laga- og reglugerðarbreytingum á undanförnum árum.
- áhrif breytinga á þjónustu á heimilum fólks vegna aukinnar áherslu á sjálfstæða búsetu á árunum 2011-2021.
- lögfesting 15 klst. almennrar þjónustu skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
- aukins kostnaðar vegna NPA samninga. Lagt er til aukið framlag til NPA samninga þannig að 25% hlutur ríkisins í heildarkostnaði 172 samninga telst fullfjármagnaður að meðtöldu því framlagi sem þegar er í frumvarpi til fjárlaga 2024.

Með þessari breytingu á fjárhagsramma lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk, er litið svo á að þeir þættir sem lagðir eru til grundvallar séu endanlega útkljáðir milli ríkis og sveitarfélaga og verði ekki teknir aftur upp á síðari stigum nema til laga- og/eða reglugerðarbreytinga komi með tilheyrandi áhrifum.

4. gr.
Breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga

Hámarksútsvar sveitarfélaga, sem ákveðið er í 1. mgr. 23. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem er nú 14,74%, skal hækkað um 0,23 prósentustig samhliða lækkun tekjuskatts um samsvarandi hlutfall í öllum skattþrepum.

Gert er ráð fyrir að hækkun hámarksútsvars skv. 2. mgr. renni í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Hlutfall útsvarstekna vegna málefna fatlaðs fólk sem fer í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga skv. 2. tölul. c-liðar 8. gr.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

a laga um tekjustofna sveitarfélaga er nú 1,21% og skal hlutfallið því hækka um 0,23 prósentustig samhliða hækkun hámarksútsvars í 1,44%.

Breytingar á hámarksútsvari sveitarfélaga taka gildi fyrir árið 2024 og sveitarfélögum verður heimilað að ákvarða útsvar vegna ársins 2023 eigi síðar en 30. desember 2023 og tilkynna það fjármála- og efnahagsráðuneytinu eigi síðar en þann dag, sbr. 24. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

5. gr.

Skipting framlags

Aðilar eru sammála um að hækkun útsvarstekna sveitarfélaga samkvæmt samkomulagi þessu, verði hluti af framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem veitt eru til sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólki á grundvelli þeirra laga og reglna sem gilda um framlög sjóðsins til málaflokksins, sbr. m.a. 2. mgr. 13. gr. a. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

6. gr.

Endurskoðun á fyrirkomulagi og framkvæmd þjónustunnar

Aðilar eru sammála um að gera þurfi breytingar á framkvæmd þjónustu við fatlað fólk til þess að tryggja sambærilega þjónustu milli sveitarfélaga og betri nýtingu fjármagns. Þetta felst í:

- að staðlað mat á stuðningsþörf (SIS-mat) verði gert að skilyrði fyrir greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna sértækrar þjónustu við fatlað fólk.
- að staðlað mat á stuðningsþörf (SIS-mat) verði lagt til grundvallar ákvarðanatöku sveitarfélags/þjónustusvæðis um þjónustu.
- að einstaklingsbundin áætlun um þjónustu byggi á niðurstöðum staðlaðs mats á stuðningsþörf (SIS-mats).
- að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga samræmi framlög á grunni SIS-A og SIS-C mats, hvort sem er innbyrðis eða á milli kerfa, með tilliti til hlutfallslegs kostnaðar sem að baki þjónustuþáttum í matinu standa. Vinnunni skal lokið fyrir árslok 2024.
- að sveitarfélag/þjónustusvæði fái ekki greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna notenda nema viðkomandi hljóti í reynd þá þjónustu sem verið er að greiða fyrir skv. SIS-mati.
- gert verði mat á stuðningsþörfum (SIS-mat) fatlaðs fólks sem óskar eftir þjónustu á heimilum sínum og er í þörf fyrir almennt eða sértækt húsnæði.
- að unnið verði að laga- og reglugerðarbreytingum vegna NPA samninga í samræmi við tillögur starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018.
- að skilgreindur verði lágmarksfjöldi íbúa bak við hvert þjónustusvæði.

Þá eru aðilar sammála um að farið verði í sérstaka úttekt á framkvæmd þjónustunnar hjá sveitarfélögunum og úthlutun fjármagns hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga m.t.t. hvort framkvæmd þessara þátta sé í samræmi við lög, reglugerðir og almennar kröfur og skilyrði til þjónustunnar.

7. gr.

Búseta og önnur þjónusta

Gerð verði 7–10 ára áætlun um að uppfylla þjónustuþarfir fatlaðs fólks í samræmi við lög nr. 38/2018 þ.m.t. sértækt húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með auknar stuðningsþarfir. Skoðað verði að breyta lögum nr. 38/2018 og reglugerðum um aukið svigrúm hjá þjónustuveitendum að útfæra þjónustuna eftir aðstæðum á hverju þjónustusvæði og fjármögnunargetu.

8. gr.

Skilvirk og samræmd skráning upplýsinga

Innviðaráðuneytið, félags-, og vinnumarkaðsráðuneytið í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands tryggi samræmda gagnaöflun milli sveitarfélaga og þjónustusvæða sem nýtist við opinbert eftirlit með þjónustunni. Komið verði á skilvirkari og samræmdari skráningu upplýsinga um þjónustu og rekstur og gerð verði krafa um að sveitarfélög haldi kostnaði vegna sértækrar þjónustu

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

skv. lögum nr. 38/2018 aðskildum frá kostnaði vegna almennrar þjónustu skv. lögum nr. 40/1991. Skal þessari vinnu vera lokið eigi síðar en í júní 2024.

9. gr.
Önnur skilyrði

Aðilar eru sammála um nauðsyn þess að skilgreina fyrirkomulag og ábyrgð á samræmingu og eftirliti með framkvæmd þjónustunnar hjá sveitarfélögunum, sem og viðbrögðum ef þjónusta er ekki í samræmi við lög, reglugerðir og almennar kröfur.

Áfram verður unnið að heildarendurskoðun laga nr. 41/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga nr. 38/2018 þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Tryggt verði að allar laga- og reglugerðarbreytingar sem hér eftir verði gerðar og varða málaflokkinn fari í ítarlegt samráðsferli milli ríkis og sveitarfélaga og eftir atvikum sé þá rætt við vinnslu fjármálaáætlunar sbr. 5. og 11. gr. laga um opinber fjármál.

Kannaður verði fýsileiki þess að þriðja stigs þjónusta við börn með fjölþættan vanda og fullorðið fatlað fólk sem þurfa á öryggisþjónustu að halda verði á ábyrgð ríkisins. Þeirri vinnu verði lokið í júní 2024. Líkt og á við um önnur verkaskiptingarmál ríkis og sveitarfélaga þá verði samhliða gerð breyting á tekjuskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.

Aðilar þessa samkomulags samþykkja að stofnaður verði sérstakur framtíðarhópur fulltrúa ríkis og sveitarfélaga sem vinnur að þróun og nýsköpun í þjónustu við fatlað fólk til þess að auka gæði og hagkvæmni. Munu ríki og sveitarfélög veita tímabundið framlag til þróunarkostnaðar í þjónustu við fatlað fólk. Það framlag verður háð skilyrðum sem tekur mið af framgangi verkefna og árangri.

10. gr.
Eftirfylgni

Félags- og vinnumarkaðsráðherra skipar starfshóp eigi síðar en 1. janúar 2024 með tveimur fulltrúum frá ríki og tveimur frá sveitarfélögum til að hafa umsjón með og fylgja eftir framkvæmd allra þeirra verkefna sem skilgreind eru í þessu samkomulagi.

11. gr.
Fyrirvari

Samkomulagið er gert með fyrirvara um að Alþingi samþykki nauðsynlegar lagabreytingar og breytingar á fjárlögum.

Reykjavík, 15. desember 2023

Fyrir hönd ríkisins

Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir
Fjármála- og efnahagsráðherra

Fyrir hönd sveitarfélaga

Heiða Björg Hilmisdóttir
Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga

Guðmundur Ingi Guðbrandsson
Félags- og vinnumarkaðsráðherra

Arnar Þór Sævarsson
Framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga

Sigurður Ingi Jóhannsson
Innviðaráðherra

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

Bókun fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk dags. 15. desember 2023.

Þann 23. nóvember 2010 gengu ríki og sveitarfélög frá samkomulagi um yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk. Samkomulagið og fjárhagslegar forsendur þess byggðust á víðtækri undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga þar sem unnið var ítarlegt kostnaðarmat á heildarumsvifum málaflokksins. Heildarsamkomulagið, og lagabreytingar sem því fylgdu, fólu sveitarfélögunum að fara eftirleiðis með ábyrgð á málaflokknum, bæði sem þjónustuveitendur og stjórnvöld.

Meginmarkmið tilfærslunnar var að:

- tryggja að eitt stjórnsýslustig bæri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu
- bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga
- styrkja sveitastjórnarstigið
- stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga
- auka möguleika á að laga þjónustuna að þörfum notenda
- tryggja góða nýtingu fjármuna

Tilfærsla þjónustunnar átti sér stað þann 1. janúar 2011 og með þjónustunni fylgdu bæði fjármögnun með varanlegri hækkun á útsvarstekjum og tímabundin bein framlög úr ríkissjóði sem standa áttu undir kostnaði sveitarfélaganna af yfirfærslunni. Þannig áttu heildartekjur sveitarfélaganna á árinu 2011 að aukast um 10,7 ma.kr. samhliða yfirfærslunni. Auk þess var gert ráð fyrir að sveitarfélögin fengju að njóta alls ábata af hagræðingu með samþættingu við félagsþjónustu sem átti að fylgja í kjölfarið. Kostnaðarmatið byggðist á fjárveitingum vegna þáverandi þjónustu og mati á biðlistum í því skyni að meta framtíðarþróun kostnaðar.

Tekjur sveitarfélaganna sem standa áttu undir þjónustunni voru tryggðar með hækkun á útsvarshlutfalli sveitarfélaga um 1,20% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Þar af fóru 0,25% af útsvarshlutfallinu beint til sveitarfélaga en 0,95% fór í gegnum úthlutunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Einnig var samkomulag um að veita tímabundin bein framlög á fjárlögum á árunum 2011 – 2013 til að vega upp á móti veikri stöðu útsvarsstofnsins í kjölfar bankahrunsins og jafnframt var tryggð fjárveiting vegna aðlögunar og útfærslu þjónustunnar hjá sveitarfélögunum til næstu þriggja ára. Þá var samið um sérstök tímabundin framlög á fjárlögum vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) og vegna uppsafnaðra biðlista eftir þjónustu. Þessu til viðbótar afhenti ríkið sveitarfélögunum endurgjaldslaust allt húsnæðið þar sem starfsemi málaflokksins fór fram en bókfært verðmæti þess var fært til gjalda í ríkisreikningi ársins 2010. Áætlað er að virði húsnæðisins nemi liðlega 4,5 ma.kr. á núverandi verðlagi.

Á árunum 2014-2015 var framkvæmt endurmat að hálfu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga á yfirfærslu málaflokksins til samræmis við ákvæði samkomulags sem gert var við yfirfærsluna. Hlutverk verkefnisstjórnarinnar var að afla upplýsinga um alla fjárhagslega og faglega þætti sem nauðsynlegir voru til þess að unnt yrði að leggja mat á árangur yfirfærslunnar. Að undangenginni umfangsmikilli nefndarvinnu og samningaviðræðum milli ríkis og sveitarfélaga var gengið frá endanlegum fjárhagsramma um fjármögnun lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk í árslok 2015. Endanlegur fjárhagsrammi yfirfærslunnar fól því í sér:

- Hækkun á útsvarshlutfallinu í 1,24%
    - 0,25% af útsvarshlutfallinu rann áfram beint til sveitarfélaga líkt og kom til framkvæmda 2011.
    - Jöfnunarframlag sem nam áður 0,95% var varanlega hækkað um 0,04% í 0,99% en hafði verið tímabundið hækkað fyrir árin 2014 og 2015.
- Viðmið um árlegt framlag ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var hækkað um 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkisins.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

Bókun Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk dags. 15. desember 2023.

Í júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk í ljósi mikillar vanfjármögnunar málaflokksins. Hópurinn var skipaður í framhaldi af vinnu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 og starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk. Hóparnir skiluðu niðurstöðum í maí 2022 sem sýndu umfangsmikinn og vaxandi halla af rekstri málaflokksins frá árinu 2018, en greiningin tók til áranna 2018 - 2020.

Frá þeim tíma sem sveitarfélög tóku yfir þjónustu við fatlað fólk hafa stjórnvöld og Alþingi tekið stefnumótandi ákvarðanir í málaflokknum í formi setningu laga, reglugerða og framkvæmdaráætlana. Stefnumótunin snýr að framkvæmd og skipulagi þjónustunnar sem hefur bein áhrif á rekstur hennar. Dæmi um slíkar ákvarðanir sem voru jafnframt ekki kostnaðarmetnar á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga:

- Lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir
- reglugerð nr. 1250/2018 um notendastýrða persónulega aðstoð
- reglugerð nr. 1038/2018 um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir
- reglugerð nr. 1037/2018 um starfsemi og aðbúnað á skammtímadvalarstöðum
- reglugerð nr. 1036/2018 um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir
- reglugerð nr. 1035/2018 um biðlista, forgangsröðun og úrræði á biðtíma eftir þjónustu
- reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Þar komu fram nýjar áherslur um staðsetningu, gerð og stærð húsnæðis fyrir fatlað fólk. Sett var fram krafa um lágmarksstærð húsnæðis og að íbúðir fyrir fatlað fólk skulu ávallt fullnægja lágmarkskröfum byggingarreglugerðar eins og hún er hverju sinni.

Fjármögnun þjónustu við fatlað fólk hefur í grunnin tekið mið af fjárhagsramma sem mótaður var út frá skipulagi þjónustunnar þegar hún var á forræði ríkisins. Samið var um stækkun á þeim fjárhagsramma árið 2015. Eftir þann tíma þá hafa verið gerðar meiri háttar laga- og reglugerðarbreytingar eins og listinn hér að ofan sýnir. Þegar þjónustan var á forræði ríkisins var stór hluti skipulags þjónustunnar í formi sambýla sem nú standast hvorki lög né reglugerðir sem tóku gildi eftir að sveitarfélög tóku ábyrgð á þjónustunni. Meira en helmingur útgjalda þjónustunnar eru vegna þjónustu á heimilum fatlaðs fólks og hafa þau útgjöld vaxið mest í krónum talið frá yfirfærslu málaflokksins.

Stefnan sem mynduð hefur verið um þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum hefur færst úr sambýlum eða stofnunum í einstaklingsíbúðir. Þessi stefna hefur kallað á aukinn kostnað til að mæta þessum kröfum annars vegar með fjárfestingu í húsnæði og auknum fjölda stöðugilda. Þessi stefna hefur aldrei verið kostnaðarmetin né fjármögnuð af hálfu stjórnvalda og Alþingis. Sveitarfélög hafa verið skilin eftir til að standa undir fjármögnun þjónustunnar sem meðal annars hefur leitt til þeirra niðurstöðu sem fram kemur í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018.

Starfshópur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga hefur greint málaflokkinn ítarlega og staðfesta niðurstöður hans áframhaldandi mikinn rekstrarhalla. Stafar hann m.a. af því að markaðar tekjur standa ekki undir kostnaði við lögbundnar skyldur sveitarfélaga.

Greining starfshópsins sýnir að halli málaflokksins árið 2021 nam 14,2 ma.kr. Til samanburðar nam halli ársins 2022 um 15,1 ma.kr. Framreiknað er áætlað að kostnaður vegna málaflokksins verði um 58 ma.kr. árið 2024 og áætlaðar tekjur miðað við samkomulagið verði um 46,5 ma.kr.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

Í fyrirliggjandi samkomulagi er bættur kostnaðarauki miðað við árið 2021 vegna mats á fjölgun notenda umfram lýðfræðilega þróun, áhrifa framkominna breytinga á þjónustu á heimili fatlaðs fólks, lögfestingar 15 klst. og almennrar þjónustu við málaflokkinn. Þá felur samningurinn í sér að áfallinn kostnaður vegna NPA samninga er viðurkenndur að hluta. Samanlagt er samkomulagið metið á 11,3 ma.kr. vegna ársins 2024. Vantar þá enn um 12 ma.kr. til að koma rekstrinum í jafnvægi að öðru óbreyttu.

Samkvæmt samkomulaginu er því einungis verið að bæta vanfjármögnun málaflokksins að hluta þar sem ekki er verið að bæta áhrif vegna kjarasamninga, áhrif breytinga á þjónustu við börn með fjölþættan vanda og mikilla þjónustuþarfa við fullorðinna, þ.e. vegna öryggisvistunar. Samtals námu þeir áhrifaþættir 4,8 ma.kr. árið 2021. Sambandið áskilur sér fullan rétt til að krefjast áfram fullrar leiðréttingar á fjármögnun vegna þessara þátta.

Þá hefur sveitarfélögum ekki verið bættur hallinn á málaflokknum 2022 - 2023.

Með hliðsjón af alvarlegri stöðu barna og fullorðinna með fjölþættan vanda harmar sambandið að ekki hafi verið fallist á að bæta kostnaðarauka vegna þjónustu við þann hóp. Sambandið leggur mikla áherslu á að fyrirkomulag þjónustu og fjármögnun hennar vegna þessa hóps verði skýrð í samræmi við tillögur í skýrslu stýrihóps skipuðum af mennta-og barnamálaráðherra sem fjallar um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Þeirri vinnu verði lokið í júní 2024 líkt og gert er ráð fyrir í samkomulaginu.

Í samkomulaginu er í 7. grein fjallað um að gerð verði 7 til 10 ára áætlun um að uppfylla þjónustuþarfir í samræmi við lög nr. 38/2018, þ.m.t. sértækt húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með auknar stuðningsþarfir. Áréttað er að áætlunin verði kostnaðarmetin og að fjármagn fylgi auknum þjónustukröfum og nauðsynlegri uppbyggingu húsnæðisúrræða. Ekkert í samkomulaginu felur í sér að horft sé til kostnaðar vegna útrýmingar á biðlistum. Sambandið áskilur sér fullan rétt til að krefjast fullrar fjármögnunar vegna þessara þátta.

Þá vill sambandið árétta að ekki hefur farið fram kostnaðarmat á landsáætlun í málefnum fatlaðs fólks og lögfestingu Samnings SÞ um réttindi fatlaðs fólks. Í ljósi stöðunnar getur sambandið ekki stutt að það mál fái framgang fyrr en búið er að klára samkomulag um fjármögnun þeirra þátta sem út af standa og kostnaðarmeta landsáætlunina.

Niðurstöður fyrrgreinds starfshóps staðfesta einnig að kostnaður við málaflokkinn muni vaxa mjög mikið á næstu árum og því afar mikilvægt að ríki og sveitarfélög vinni saman að þeim mikilvægu málum sem framundan eru. Sambandið lítur því svo á að samkomulag þetta sé einungis áfangi á þeirri leið að ná sátt um fjármögnun og framtíðarskipulag þjónustu við fatlað fólk.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026

Bókun félags- og vinnumarkaðsráðuneytis vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk dags. 15. desember 2023.

Í júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem falið var að vinna að mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk.

Verkefnum starfshópsins var deilt upp í fjóra meginflokka:

1. Forsendur sem lagðar skyldu til grundvallar við mat á þeim viðbótarkostnaði sem fellur til vegna breytinga á þjónustuskyldum sveitarfélaga í sértækri þjónustu við fatlað fólk frá 2018 til ársloka 2022.
2. Að ríki og sveitarfélög kortleggi og greini fyrirkomulag á skipan sameiginlegra verkefna ríkis og sveitarfélaga og snúa að samspili félags-, heilbrigðis- og menntamála í þjónustu við fatlað fólk.
3. Að ríki og sveitarfélög kortleggi og greini fyrirkomulag við verka - kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga á þriðja þjónustustigi í þjónustu við fatlað fólk.
4. Að ríki og sveitarfélög kortleggi og greini þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem felast í því að auka gæði í þjónustu á vettvangi við fatlað fólk.

Við mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga á grundvelli framangreindrar kortlagningar og rýni fékk hópurinn einnig það verkefni að setja fram tillögur að valkostum um hvernig stuðla megi að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti.

Starfshópurinn hefur unnið að gerð skýrslu þar sem þeir meginþættir sem nefndir eru hér að framan eru kortlagðir, greindir og kynntar tillögur ríkis og sveitarfélaga um hvaða lausnir séu best til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem að framan greinir.

Með því samkomulagi sem nú liggur fyrir til samþykktar er verið að ná endanlegri niðurstöðu um fyrsta áfanga skipunarbréfsins um fjármögnun þjónustu við fatlað fólk með vísan til 3. gr. samkomulagsins. Eftir standa því áfangar 2 – 4 sem skilgreindir eru í skipunarbréfinu og er gert ráð fyrir því að skipaður verði nýr starfshópur til að ljúka þeim áföngum en þeir verða:

1. Haldið verði áfram með kortlagningu, greiningu og gerð tillagna um ábyrgðar- og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga sem lýtur að:
    - Stöðu og framtíð barna og ungmenna með fjölþættan vanda.
    - Stöðu og framtíð einstaklinga 18 ára og eldri sem hafa verið dæmdir til öryggisþjónustu.
    - Stefnu og framkvæmdaáætlun til 7-10 ára um framtíðaruppbyggingu í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum.
    - Stöðu og framtíð þjónustu við ungt fólk á hjúkrunarheimilum.

    Þessari vinnu verður lokið 1. júní 2024.

2. Framtíðarhópur með fulltrúum ríkis, sveitarfélaga og fulltrúum fatlaðs fólks verði skipaður til að vinna að frekari úrvinnslu þeirra verkefna sem núverandi starfshópur hefur unnið að og koma m.a. fram með tillögur lausn þeirra. Hópurinn tæki til starfa 1. janúar 2024 og skilaði áfangatillögum 1. júní 2024.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026

þjónustu og verða ekki gerðar frekari breytingar á fjárhagsramma málaflokksins vegna þessa nema til laga- eða reglugerðarbreytingar komi sem hafi íþyngjandi áhrif á rekstur sveitarfélaganna vegna málaflokksins.

Með samkomulaginu eru aðilar sammála um að endurskoða þurfi fyrirkomulag þjónustunnar þannig að hún taki mið af þróun tekjustofna, verði sambærileg á milli sveitarfélaga og auki hagkvæmni í málaflokknum. Samkomulaginu er jafnframt ætlað að tryggja bætta afkomu sveitarfélaga á grundvelli núverandi þjónustustigs lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026

13,6% hækkunar að nafnvirði að meðaltali á ári eða um 9% að raunvirði m.v. vísitölu neysluverðs. Það er langtum meiri vöxtur en í öllum öðrum stærri og veigameiri rekstrarmálaflokkum ríkis eða sveitarfélaga á sama tímabili.

Heildartekjur sveitarfélaganna hafa aukist hratt á síðustu árum og mun hraðar en tekjur ríkissjóðs. Tekjur af útsvari hafa farið ört vaxandi samhliða miklum launahækkunum síðustu ára og gríðarlegar hækkanir á fasteignaverði hafa aukið mjög heimtur sveitarfélaga af fasteignaskatti. Í kjölfar kórónuveirufaraldursins tók ríkissjóður á sig mikið högg og var halli á rekstri ríkissjóðs 7-8% af VLF árin 2020 og 2021. Samhliða jukust skuldir ríkissjóðs um yfir 11 prósentustig af VLF eða yfir 50% á milli áranna 2019 og 2021. Á sama tíma jukust skuldir sveitarfélaganna um 1,5 prósentustig af VLF og afkoman sem hlutfall af VLF versnaði um innan við 0,5%.

Að þessu sögðu er ljóst að góður vöxtur hefur verið í þeim tekjustofnum sem mynduðu fjárhagsramma samkomulagsins frá yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks og umtalsverð aukning í öðrum tekjum sveitarfélaga á sama tíma. Það birtist í því að í mörgum sveitarfélögum er rekstrarafkoma í ágætu jafnvægi eða nærri því þótt halli teljist vera á þessum málaflokki miðað við þær tekjur sem honum voru eyrnamerktar upphaflega. Sá fjárhagsvandi sem snýr að málaflokki fatlaðs fólks er því fremur útgjaldavandi en tekjuvandi enda hafa auknar aðrar tekjur en þær sem eru markaðar málaflokknum gert sveitarfélögunum kleift að veita auknu fjármagni þangað. Í þessu samhengi er einnig bent á að vöxtur útgjalda hjá sveitarfélögunum er ekki einvörðungu bundin við málefni fatlaðs fólks sem aftur gefur til kynna að ekki sé um tekjuvanda að ræða.

Skýringar á auknum útgjöldum í málefnum fatlaðs fólks eru af ýmsum toga og má vafalaust benda á að auknar kröfur ríkisins í gegnum lagasetningu skýri einhvern hluta þeirrar aukningar. Á móti þarf að hafa í huga að útgjöld málaflokksins felast fyrst og fremst í launakostnaði. Sá kostnaður hefur vaxið gríðarlega sl. ár en laun og launatengd gjöld jukust um 60% milli áranna 2018 og 2021. Má þar ætla að til viðbótar fjölgunar stöðugildum hafi Lífskjarasamningurinn verið málaflokknum afar íþyngjandi. Það verður þó að ætla sveitarfélögum að þau standi straum af kostnaði launahækkana sinna starfsmanna hvort sem það er í þessum málaflokki eða öðrum, enda er uppistaða tekna þeirra byggð á sköttum sem fylgja launaþróun.

Útgjaldavöxtur málaflokksins fyrir sveitarstjórnarstigið í heild er í öllu falli af þeirri stærðargráðu að það kynni að raska þeim meginmarkmiðum um þróun afkomu og skulda sem gert var samkomulag um í aðdraganda gildandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2024-2028. Í ljósi þess hversu umfangsmikill útgjaldavandinn er orðinn hafa stjórnvöld fallist á það með sveitarfélögum að gera breytingu á endanlega samkomulaginu frá árinu 2015 og flytja 6 ma.kr. frá ríki til sveitarfélaga á árinu 2024 í því skyni að bæta rekstrarafkomu sveitarfélaga og gera þeim betur kleift að standa við markmið sín um afkomu- og skuldaþróun og rekstur málaflokksins. Þetta kemur til viðbótar þeirri breytingu sem gerð var á útsvarsprósentunni um síðastliðin áramót. Þessi tilfærsla fjármuna er framkvæmd með því móti að útsvarsprósenta sveitarfélaga hækkar um 0,23% en tekjuskattsprósentur ríkisins lækka í sama mæli. Þrátt fyrir að rekstrarafkoma sveitarfélaga verði bætt með þessum hætti þá bíða þeirra áfram áskoranir við að halda aftur af útgjaldavexti í málaflokknum og leita leiða til að auka hagkvæmni í rekstri þessarar þjónustu.

Með því samkomulagi sem nú liggur fyrir telst vissum ágreiningsmálum varanlega lokið, sbr. 3. gr. samkomulagsins um fjárhagsrammann og forsendur hans og verða þau ekki tekin upp aftur á síðari stigum nema til laga- og reglugerðarbreytinga komi með tilheyrandi áhrifum. Framlag ríkisins vegna NPA samninga sem nemur 25% af heildarkostnaði 172 samninga, verður fært til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í lok árs 2024 og lýkur þá tilrauna- og innleiðingatímabili NPA. Þjónustan verður þá alfarið á ábyrgð sveitarfélaga. Auk þess verða málaflokkar barna og ungmenna með fjölþættan vanda og einstaklinga 18 ára og eldri sem hafa verið dæmdir til öryggisþjónustu, teknir til skoðunar ásamt verka- og tekjuskiptingu ríkis- og sveitarfélaga. Að öðru leyti bera sveitarfélögin fulla fjárhagslega ábyrgð á málaflokknum, þ.m.t. áhrif kjarasamninga, uppbyggingu og rekstri búsetu/húsnæðisúrræða og annarri

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11 2026

Á þessum tíma var NPA verkefnið ennþá tilraunaverkefni og veitti ríkissjóður bein framlög fyrir um fjórðungi kostnaðar.

Með þessu nýja samkomulagi um fjármögnun málaflokksins var verkefnisstjórnin sammála um að samhliða skyldi leggja ríka áherslu á að öll umsýsla og uppbygging málaflokksins byggðist á skýrri ábyrgð bæði hvað varðar þjónustu og fjármálastjórnun og tæki mið af þróun tekjustofna, hagkvæmni og samþættingu. Þannig fól samkomulagið í sér að sveitarfélögin bæru ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk sem og kostnaði þjónustunnar sbr. 2. gr. samkomulagsins.

Í júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk vegna mikillar umræðu um stöðu málaflokksins. Töldu sveitarfélögin vanta ríflega 14 ma.kr. á árinu 2021 til að tekjur markaðar málaflokknum stæðu undir útgjöldum hans.

Hlutverk starfshópsins var að rýna þann kostnaðarauka sem varð í þjónustunni frá 2018 til 2021 m.t.t. kjarasamninga, styttingu vinnuvikunnar, fjölgunar starfsfólks, fjölgunar notenda og annarra atriða sem hafa þótt til þess fallin að varpa ljósi á málið. Að auki átti hópurinn að bera saman kostnaðarliði milli sveitarfélaga og rýna þau áhrif sem felast í tiltekinni stærð þjónustusvæða. Þá var það jafnframt hlutverk starfshópsins að setja fram valkosti um hvernig stuðla mætti að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti. Starfshópurinn átti að skila af sér tillögum þann 30. apríl sl. en ekki tókst að ljúka vinnunni fyrir þann tíma þar sem fulltrúar ríkis og sveitarfélaga höfðu ekki sameiginlegan skilning á því hvað skýrði stöðu málaflokksins og hvernig bregðast ætti við.

Þann 16. desember 2022 skrifuðu fjármála- og efnahagsráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra, samgöngu- og sveitastjórnarráðherra og formaður og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga, undir samkomulag sem fól í sér breytingu á fjármögnun lögbundinnar þjónustu við fatlað fólk, frá því sem kveðið var á um í endanlegu samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá desember 2015. Var þetta gert þrátt fyrir að tillögur starfshópsins lægju ekki fyrir. Litið var svo á að ráðstöfunin væri til bráðabirgða eða þar til fullnaðaruppgjör og greining lægi fyrir.

Við breytinguna hækkaði útsvarshlutfall sveitarfélaga í 1,46% samhliða samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Breytingin færði sveitarfélögunum 5,3 ma.kr. á ári í aukin framlög til reksturs málaflokksins m.v. árið 2023. Eftir þessa breytingu fól fjárhagsrammi yfirfærslunnar í sér:

- Hækkun á útsvarshlutfallinu í 1,46% þar af:
    - færi 0,25% af útsvarshlutfallinu beint til sveitarfélaga líkt og kom til framkvæmda 2011.
    - var jöfnunarframlag sem nam áður 0,99% hækkað um 0,22 prósentustig í 1,21%
- 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs rennur áfram inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til jöfnunar vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk.

Í samkomulaginu kom jafnframt fram að fyrrgreindur starfshópur skyldi móta valkosti um hvernig mætti hagræða í þjónustu við fatlað fólk og hægja á útgjaldavexti. Þá voru aðilar samkomulagsins sammála um að farið yrði í sérstaka úttekt á framkvæmd þjónustunnar hjá sveitarfélögunum og úthlutun fjármagns hjá Jöfnunarsjóði m.t.t hvort framkvæmd þessara þátta sé í samræmi við lög, reglugerðir og almennar kröfur um skilyrði til þjónustunnar.

Frá því að yfirfærslan átti sér stað 2011 hefur ríkið í þrígang komið til móts við sveitarfélögin með aukinni fjármögnun vegna stöðu málaflokksins. Á verðlagi ársins 2023 þýðir þetta 9 ma.kr. í aukin framlög en alls má gera ráð fyrir að fyrrgreindir tekjustofnar skili sveitarfélögunum 38,3 ma.kr. á árinu 2023. Að viðbættum öðrum sértekjum þá nema tekjur málaflokksins tæpum 40 ma.kr. 2023. Það er fjórföldun á tekjunum samanborið við það sem var gert ráð fyrir við flutninginn árið 2011. Það svarar til um 11% nafnaukningar tekna á ári eða um 7% að raunvirði sé miðað við vísitölu neysluverðs. Auk þessa hefur framlag ríkissjóðs vegna NPA samninga verið hækkað í tvígang til að bregðast við gríðarlegri kostnaðaraukningu vegna samninganna. Nemur framlag ríkissjóðs í fjárlögum ársins 2023 1,1 ma.kr. eða tvisvar sinnum meira en gert hafði verið ráð fyrir þegar ákveðið var að hefja tilraunaverkefni með NPA samninga. Á hinn bóginn er áætlað að útgjöld málaflokksins nemi um 50 ma.kr. á árinu 2023. Það svarar til

Skjal sótt af '0000000000' dags: 10.11.2026