

# **KOSTNAÐUR VEGNA ÞJÓNUSTU VIÐ FATLAÐA**

**SKÝRSLA KOSTNAÐARNEFNDAR  
VEGNA TILFLUTNINGS ÞJÓNUSTU VIÐ FATLAÐA TIL SVEITARFÉLAGA**

**FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ  
OKTÓBER 2000  
ISBN 9979-868-33-3**

Kostnaður vegna þjónustu við fatlaða  
Skýrsla kostnaðarnefndar vegna tilflutnings þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga  
ISBN 9979 - 868 - 33 - 3  
Félagsmálaráðuneytið október 2000  
Prentað sem handrit

## Formáli

Hér á eftir er skýrsla nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 27. ágúst 1997 til að meta fjárhagsleg áhrif yfirtöku sveitarfélaga á þjónustu við fatlaða og gera tillögur um hvernig sveitarfélögum verði bætt þau útgjöld.

Nefndin hefur lagt mat á þau útgjöld sem flytjast til sveitarfélaga vegna yfirtöku þeirra á þjónustu við fatlaða og önnur kostnaðaráhrif frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, svo sem vegna þjónustu við langveik börn og aðstoðar við íslenska ríkisborgara erlendis. Samtals áætla nefndin að útgjöld sveitarfélaga muni aukast um tæplega 4,4 milljarða króna vegna þessara verkefna. Fjárhæðin svarar til 1,16% af áætluðum álagningarstofni útsvars á árinu 2000.

Ójöfn dreifing fatlaðra milli sveitarfélaga hefur þau áhrif að útgjaldapörf þeirra er mjög mismunandi og því er svigrúm til almennrar tekjutilfærslu með auknum hlut sveitarfélaga í staðgreiðslunni takmarkað. Með almennri tekjutilfærslu er að hámarki unnt að skila til sveitarfélaga um 20% fjárhæðarinnar en um 80% hennar þarf að renna í jöfnunarsjóð svo unnt verði að jafna mismunandi útgjaldapörf sveitarfélaganna. Um tilfærslu tekna til sveitarfélaga leggur nefndin til að þrjár leiðir verði einkum skoðaðar.

Um þessar niðurstöður eru nefndarmenn sammála. Fulltrúi Sambands ísl. sveitarfélaga vill taka fram að hinu nýja frumvarpi fylgja óhjákvæmilega óvissuþættir sem ekki er unnt að leggja beint fjárhagslegt mat á. Þessir óvissuþættir tengjast bæði tilfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga og hertum skyldum sveitarfélaga til að veita félagsþjónustu. Um þessa óvissu við kostnaðarmat fjallar hann sérstaklega í bókun í fylgiskjali 1.

*Reykjavík, 10. október 2000*

Sturlaugur Tómasson  
formaður

Hallgrímur Guðmundsson

Karl Björnsson

## Efnisyfirlit

<b>Formáli .....</b>	<b>3</b>
<b>Efnisyfirlit .....</b>	<b>4</b>
<b>Inngangur .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Niðurstöður, tillögur og ábendingar .....</b>	<b>7</b>
1.1 Kostnaðarmat .....	7
1.2 Tillögur um tekjutilfærslu .....	7
1.3 Aðrar tillögur .....	9
1.4 Ábendingar .....	10
<b>2. Fjárveitingar og forsendur kostnaðarmats .....</b>	<b>11</b>
2.1 Óvissa við kostnaðarmat .....	11
2.2 Fjárveitingar .....	12
2.3 Fjöldi fatlaðra .....	13
2.4 Einingaverð .....	16
<b>3. Kostnaðarmat .....</b>	<b>17</b>
3.1 Mat á kostnaði við þjónustu og yfirstjórn .....	17
3.2 Samanburður á metnum kostnaði og fjárveitingum .....	17
3.3 Húsnæðiskostnaður .....	18
3.4 Heildarkostnaður vegna málefna fatlaðra .....	20
3.5 Mat á kostnaði vegna frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga .....	21
<b>4. Fjármögnun þjónustu sveitarfélaga við fatlaða .....</b>	<b>23</b>
4.1 Fjármögnunaraðferðir .....	23
4.2 Skattheimta og jöfnun milli sveitarfélaga .....	24
4.3 Aukning framlaga .....	26
4.4 Þjónustuávísanir .....	26
<b>5. Tilhögun fasteignamála .....</b>	<b>28</b>
5.1 Vandkvæði við yfirfærslu fasteigna .....	28
5.2 Tillögur um tilhögun fasteignamála .....	28
<b>Fylgiskjal 1. Bókun fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga .....</b>	<b>30</b>
<b>Fylgiskjal 2. Flokkun íbúa eftir þjónustubörf .....</b>	<b>34</b>
<b>Fylgiskjal 3. Samanburður á aðferðum til að fjármagna þjónustu sveitarfélaga .....</b>	<b>35</b>
<b>Fylgiskjal 4. Þjónustuávísanir í málaflokki fatlaðra .....</b>	<b>42</b>
<b>Fylgiskjal 5. Tilhögun fasteignamála .....</b>	<b>50</b>

## Inngangur

Með frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem lagt var fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000 er gert ráð fyrir því að ábyrgð á þjónustu við fatlaða verði færð frá ríki til sveitarfélaga. Með bréfi dagsettu 27. ágúst 1997 skipaði félagsmálaráðherra nefnd „*til að meta fjárhagsleg áhrif yfirtöku sveitarfélaga á þjónustu við fatlaða og gera tillögu um hvernig sveitarfélögum verði bætt þau útgjöld.*“

Í nefndina voru skipaðir: Arnar Jónsson, stjórnsýslufræðingur, tilnefndur af fjármálaráðuneyti, Karl Björnsson, bæjarstjóri, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Sturlaugur Tómasson, deildarstjóri, félagsmálaráðuneyti, formaður. Arnar Jónsson lét af starfi í fjármálaráðuneytinu áður en nefndin hóf störf og tók Hallgrímur Guðmundsson, stjórnsýslufræðingur, við sæti hans í nefndinni. Starfsmaður nefndarinnar er Björn Arnar Magnússon, deildarstjóri, félagsmálaráðuneyti. Með nefndinni hafa einnig starfað Hermann Sæmundsson, deildarstjóri, félagsmálaráðuneyti, og Sigurður Helgason, stjórnsýsluráðgjafi. Nefndin fól Sigurði að annaðist úrvinnslu upplýsinga og útreikninga fyrir nefndina og rita skýrslu hennar. Alls hélt nefndin 21 fund.

Nefndin aflaði sér upplýsinga frá ýmsum aðilum í tengslum við starf sitt. Má þar nefna upplýsingar frá:

- Öðrum Norðurlöndum um fyrirkomulag tekjutilfærslu til sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða.
- Rekstraraðilum þjónustu við fatlaða, svæðisskrifstofum og sveitarfélögum sem annast þjónustu við fatlaða um fjölda og þjónustuþörf fatlaðra sem fá þjónustu.
- Sömu aðilum og sérstökum starfshópi um biðlista fatlaðra eftir þjónustu.
- Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins um tíðni fatlana og frá Tryggingastofnun ríkisins um fjölda fatlaðra barna með umönnunarbætur.
- Ýmsum aðilum um húsnæðismál.
- OECD í París um notkun þjónustuávísana.
- Ýmsum aðilum um þann lærdóm sem draga má af þjónustu reynslusveitarfélaga og annarra sveitarfélaga af að veita fötluðum þjónustu. Meðal annars fór nefndin í heimsókn til Akureyrar og ræddi við fulltrúa sveitarfélagsins um reynslu þess af yfirtöku þjónustu við fatlaða.

Verkefni kostnaðarnefndar hafa verið eftirtalin:

- Mat á kostnaði við núverandi þjónustu við fatlaða.
- Mat á kostnaði vegna biðlista og annarra óuppfylltra þjónustuþarfa fatlaðra.
- Mat á kostnaði vegna húsnæðis.
- Mat á öðrum kostnaðaráhrifum frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.
- Tillögur um hvernig hægt sé að tryggja að skipting fjármuna milli sveitarfélaga endurspegli útgjaldþörf þeirra.
- Athugun á kostum þess að taka upp þjónustuávísanir í málaflokknum.
- Tillögur um fyrirkomulag fasteignamála í málaflokki fatlaðra.

Skýrslan skiptist í meginmál er tekur mið af skipunarbréfi nefndarinnar og fylgiskjöl sem fela í sér ítarlega umfjöllun um einstök atriði meginmálsins. Ekki er fjallað sérstaklega um markmið yfirfærslu málaflokks fatlaðra til sveitarfélaga eða önnur efnisatriði sem tengjast frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Vísað er til umfjöllunar í greinargerð með frumvarpinu um þessi atriði. Meginmál skýrslunnar skiptist í fimm kafla:

- Í fyrsta kafla er að finna niðurstöður nefndarinnar um væntanlegan kostnað sveitarfélaga vegna yfirtöku þeirra á þjónustu við fatlaða og tillögur hennar um tilfærslu tekna til sveitarfélaga til að mæta þeim kostnaði. Einnig eru settar fram aðrar tillögur og ábendingar.
- Í öðrum kafla er gerð grein fyrir forsendum kostnaðarmatsins. Fjallað er um núverandi fjárveitingar og gerð er grein fyrir fjölda fatlaðra og einingakostnaði. Einnig er gerð grein fyrir helstu óvissuþáttum við kostnaðarmat.
- Í þriðja kafla er að finna mat nefndarinnar á þeim kostnaði sem flyst til sveitarfélaga með yfirtöku þeirra á þjónustu við fatlaða og öðrum kostnaðaráhrifum frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.
- Í fjórða kafla er fjallað um tilfærslu fjármuna til sveitarfélaga og þá valkosti sem nefndin leggur til. Í fylgiskjali 3 er að finna nánari umfjöllun um tilfærslu tekna til sveitarfélaga, kosti og galla einstakra aðferða. Einnig er fjallað um svokallaðar þjónustuávisanir sem aðferð til að fjármagna þjónustu við fatlaða en nánari umfjöllun um það efni er að finna í fylgiskjali 4.
- Í fimmta kafla er fjallað um húsnæðismál og tillögur nefndarinnar um tilhögun þeirra við yfirtöku sveitarfélaga á þjónustu við fatlaða. Í fylgiskjali 5 er gerð ítarlegri grein fyrir tillögum nefndarinnar.

# 1. Niðurstöður, tillögur og ábendingar

## 1.1 Kostnaðarmat

- Kostnaður sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða eftir að tilfærslu málaflokksins verður að fullu lokið er metinn 4.098 m.kr.
  - Kostnaður vegna núverandi þjónustu við fatlaða er 3.298 m.kr.
  - Kostnaður vegna biðlista er 520 m.kr.
  - Kostnaður vegna húsnæðis er 280 m.kr.
- Kostnaður sveitarfélaga vegna annarra breytinga á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er metinn 296 m.kr.
- Samtals er kostnaður því metinn 4.394 m.kr. Núverandi kostnaður er 3.553 m.kr. Þannig að um er að ræða hækkun um 841 m.kr.
- Tímabundinn stjórnunarkostnaður vegna tilfærslu málaflokks fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga er áætlaður 50 m.kr. í 2–3 ár eða samtals 100–150 m.kr.
- Ætla má að tekjuaukning sveitarfélaga vegna hækkunar útsvarshlutfalls og fjölgunar skattgreiðenda dugi til að mæta kostnaði vegna fjölgunar fatlaðra á næstu 10 árum.
- Kostnaður við að íbúar á sambýlum njóti húsaleigubóta sem einstaklingar en ekki sem hópur er áætlaður 40 m.kr.

## 1.2 Tillögur um tekjutilfærslu

Lagðir eru fram þrjú valkostir um hvernig staðið verði að tilfærslu fjármuna til sveitarfélaga og gerð grein fyrir kostum þeirra og göllum. Valkostirnir miða við fulla tekjutilfærslu en gert er ráð fyrir að hún komi til framkvæmda á nokkrum árum.

### *Valkostur 1. Sjóður og útsvarssvigrúm*

- Tekjuskattshlutfall ríkisins verði lækkað um 1,16%.
- 3.432 m.kr. eða sem samsvarar 0,90% skatthlutfalli verði lagðar í sérstakan sjóð í eigu sveitarfélaga.
- Að auki verði útsvarssvigrúm sveitarfélaga hækkað um 0,26%.<sup>1</sup>
- Lágmarksútsvar hækki því úr 11,24% í 12,14% og hámarksútsvar úr 12,04% í 13,20%.
- Fjármagn verði greitt úr sjóðnum á grundvelli fjölda og þjónustuþarfar miðlungs og mikið fatlaðra einstaklinga.
- Smærri framlög á grundvelli sérstakra aðstæðna einstakra sveitarfélaga nemi að hámarki um 100 m.kr.

### *Kostir:*

- Fjármagn sem rennur um miðlægan sjóð er haft í lágmarki.
- Sveitarfélög hækka ekki útsvarshlutfall nema þau þurfi þess.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mögulegt er að hækka útsvarshlutfall allra sveitarfélaga um 0,26% í stað þess að veita þeim svigrúm til útsvarshækkunar.

<sup>2</sup> Þessi kostur er ekki til staðar ef útsvarshlutfall allra sveitarfélaga er hækkað um sama hlutfall. Þá verða sveitarfélög að hækka útsvar þó þau þurfi ekki í öllum tilfellum á því að halda.

- Sama aðferð er notuð til að fjármagna þjónustu allra sveitarfélaga.
- Tiltölulega skýrt afmarkaður hópur fatlaðra ræður dreifingu 78% fjármagns.

*Gallar:*

- Hluti sveitarfélaga mun hagnast á aðferðinni í formi hærri tekna án samsvarandi útgjalda eða lægra útsvars.
- Ekki er tryggt að tekjuskattslækkun renni að öllu leyti til félagsþjónustu.
- Mörg smærri sveitarfélög munu ekki hafa hvata til að taka sig saman um félagsþjónustu.

***Valkostur 2. Tvískiptur sjóður***

- Tekjuskattshlutfall ríkisins verði lækkað um 1,16%.
- 4.394 m.kr. eða sem samsvarar 1,16% skatthlutfalli verði lagðar í sérstakan sjóð í eigu sveitarfélaga.
- Lágmarksútsvar hækki því úr 11,24% í 12,40% og hámarksútsvar úr 12,04% í 13,20%.
- Sveitarfélög eða þjónustusvæði með 2.000 íbúa eða fleiri fái greitt beint sem svarar 0,26% útsvarshlutfalli.
- Fjármagn til sveitarfélaga eða þjónustusvæða með 2.000 íbúa eða fleiri verði að öðru leyti greitt úr sjóðnum á grundvelli fjölda og þjónustuparfar miðlungs og mikið fatlaðra einstaklinga.
- Fjármagn til sveitarfélaga eða þjónustusvæða með færri en 2.000 íbúa verði greitt á grundvelli fjölda og þjónustuparfar allra fatlaðra einstaklinga.
- Smærri framlög á grundvelli sérstakra aðstæðna einstakra sveitarfélaga nemi að hámarki um 100 m.kr.

*Kostir:*

- Lítið verður um að sveitarfélög hagnist á aðferðinni í formi hærri tekna án samsvarandi útgjalda.
- Tekjuskattslækkun verður mestu leyti notuð vegna félagsþjónustu.
- Smærri sveitarfélög hafa hvata til að taka sig saman um félagsþjónustu.
- Tiltölulega skýrt afmarkaður hópur fatlaðra ræður dreifingu 78% fjármagns hjá stærri sveitarfélögum.

*Gallar:*

- Allt fjármagnið rennur um miðlægan sjóð.
- Ólíkar aðferðir eru notaðar til að fjármagna þjónustu minni og stærri sveitarfélaga.
- Meta þarf þjónustupörf allra fatlaðra einstaklinga í smærri sveitarfélögum.
- Hætta er á því að erfitt verði að afmarka þann hóp sem ræður greiðslum til smærri sveitarfélaga.

***Valkostur 3. Sjóður***

- Tekjuskattshlutfall ríkisins verði lækkað um 1,16%.



- 4.394 m.kr. eða sem samsvarar 1,16% skatthlutfalli verði lagðar í sérstakan sjóð í eigu sveitarfélaga.
- Lágmarksútsvar hækki því úr 11,24% í 12,40% og hámarksútsvar úr 12,04% í 13,20%.
- Fjármagn til sveitarfélaga eða þjónustusvæða verði greitt á grundvelli fjölda og þjónustuparfar allra fatlaðra einstaklinga.

#### *Kostir:*

- Sveitarfélög hagnast ekki á aðferðinni í formi hærri tekna án samsvarandi útgjalda.
- Tekjuskattslækkun verður notuð vegna félagsþjónustu.
- Smærri sveitarfélög hafa einhvern hvata til að taka sig saman um félagsþjónustu.
- Framlög verða þau sömu og útgjaldaþörf.

#### *Gallar:*

- Allt fjármagnið rennur um miðlægan sjóð.
- Meta þarf þjónustupörf allra fatlaðra einstaklinga.
- Hætta er á því að erfitt verði að afmarka þann hóp sem ræður greiðslum.
- Hætt er við að sveitarfélög hafi hvata til að víkka skilgreiningar og auka þar með fjölda þeirra einstaklinga sem greiðslur byggja á.

### **1.3 Aðrar tillögur**

- Framlög til sveitarfélaga hækki frá núverandi fjárveitingum í áætlaðan heildarkostnað á tveimur árum eftir yfirtöku þeirra á málaflokknum. Sveitarfélögin skuldbindi sig til að leysa vanda vegna biðlista og byggja upp nýja þjónustupætti á þremur árum eftir yfirtökuna.
- Sjóður í eigu sveitarfélaga greiði fyrir þjónustu endurhæfingardeildar Landspítala Kópavogi og sjálfseignarstofnana samkvæmt þjónustusamningi, enda hefur verið tekið tillit til þess kostnaðar við kostnaðarmat.
- Þjónustupörf fatlaðra verði metin af óháðum aðila þannig að fjárframlög til sveitarfélaga geti verið á grundvelli þarfar fatlaðra fyrir þjónustu.
- Stofnað verði hlutafélag til að eiga og reka fasteignir í málaflokknum. Sveitarfélög greiði fulla leigu vegna húsnæðis. Greiðslur til sveitarfélaga vegna húsnæðis verði háðar eignarhaldi á hlutafélaginu.
- Framkvæmdasjóður fatlaðra verði lagður niður en sveitarfélög fái greiðslur til að standa undir árlegum rekstarkostnaði allra fasteigna í málaflokknum, enda eigi þau kost á að leigja þær frá sérstöku hlutafélagi.
- Fötluðum verði sjálfum gert kleift að greiða húsnæðiskostnað vegna íbúðarhúsnæðis í þeim mæli sem unnt er:
  - Fötluðum í sjálfstæðri búsetu verði áfram tryggður sá hlutfallslegi stuðningur sem þeir fá nú í formi niðurgreiðslu á vaxtakostnaði. Þetta gildi einnig þó stuðningurinn breyti um form og verði t.d. veittur í formi húsaleigubóta og stofnstyrkja.
  - Íbúar á sambýlum njóti húsaleigubóta sem einstaklingar en ekki sem hópur. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fái sérstakt framlag til að mæta kostnaðarauka sveitarfélaga vegna þessa.

- Félagsmálaráðuneyti og sveitarfélög skipi sérstaka verkefnisstjórn til að hafa umsjón með tilfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga. Veitt verði sérstakt árlegt framlag til verkefnisstjórnarinnar í 2–3 ár til að greiða tímabundinn kostnað vegna tilfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

#### **1.4 Ábendingar**

- Í ljósi þeirrar auknu jöfnunarþarfar sem skapast í kjölfar yfirfærslunnar verði hugað að heildarendurskoðun á jöfnunaraðgerðum milli sveitarfélaga.
- Stuðlað verði að því að smærri sveitarfélög taki sig saman um þjónustu við fatlaða, t.d. með byggðasamlögum.
- Áfram verði hugað að kostum þess að taka upp þjónustuávisanir í málafloknum.

## 2. Fjárveitingar og forsendur kostnaðarmats

### 2.1 Óvissa við kostnaðarmat

Kostnaðarmat í málaflokki fatlaðra er vandasamt af ýmsum ástæðum. Erfitt er að afmarka þann hóp sem á rétt á þjónustu og því óljóst hversu mörgum einstaklingum sveitarfélögum verður ætlað að veita sérhæfða þjónustu. Þörf einstaklinga fyrir þjónustu er mjög breytileg og þar með einnig kostnaður vegna þjónustu við hvern fatlaðan.

Samþætting laga um málefni fatlaðra og félagsþjónustu sveitarfélaga hefur það að markmiði að fatlaðir fái almenna þjónustu og verði ekki lengur sérgreindir. Samþætting er augljóslega æskileg þegar til lengri tíma er litið en ekki verður fram hjá því litið að hún fjölgar óvissuþáttum við kostnaðarmat þar sem ekki er aðeins verið að færa málaflokk milli stjórnsýslustiga heldur einnig að gera róttækar breytingar á þeim lagaramma sem um starfsemina gildir. Að auki felur frumvarpið í sér breytingar sem í sjálfu sér tengjast ekki þjónustu við fatlaða. Þessar breytingar auka á óvissu við kostnaðarmatið.

Þó mat á heildarkostnaði feli þannig í sér nokkra óvissu er skipting fjármuna milli sveitarfélaga mun vandasamara viðfangsefni. Útgjaldaþörf sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða er mjög ólík af ýmsum ástæðum:

- Fatlaðir sem þurfa á mjög sérhæfðri þjónustu að halda eru ekki mjög fjölmennur hópur. Stór hluti kostnaðar er bundinn mjög fámennum hópi fatlaðra. Skipting þeirra milli sveitarfélaga getur verið tilviljunum háð. Mörg smærri sveitarfélög hafa engan fatlaðan íbúa og munu þar af leiðandi ekki bera neinn kostnað vegna tilflutnings málaflokksins.
- Búseta fatlaðra endurspeglar þá þjónustu sem veitt hefur verið. Þannig búa margir á vistheimilum sem þjóna fötluðum af öllu landinu. Á landsbyggðinni hefur þjónustu við fatlaða í flestum tilfellum að mestu verið komið fyrir í einu til tveimur sveitarfélögum innan hvers kjördæmis.
- Smæð sveitarfélaga veldur því að hætt er við sveiflum í útgjöldum einstakra smærri sveitarfélaga. Þannig geta búferlaflutningar og aðrir tilviljunarkenndir þættir aukið eða dregið úr kostnaði á skömmum tíma.

**Tafla 1. Dreifing kostnaðar á sveitarfélög**

	Fjöldi sveitarfélaga	Hlutfall kostnaðar
Enginn kostnaður	49	
0–1 m.kr.	74	
0–5 m.kr.	88	
Reykjavík		41%
5 sveitarfélög		68%
12 sveitarfélög		85%

Allir þessir þættir valda því að kostnaður við að veita fötluðum þjónustu skiptist mjög ójafnt milli sveitarfélaga eða frá engum kostnaði upp í um 105 þús. kr. á íbúa. Í töflu 1 má sjá upplýsingar um dreifingu kostnaðar á sveitarfélög. Þar kemur fram að 49 sveitarfélög munu

ekki bera neinn kostnað, 74 lægri kostnað en 1 m.kr. og 88 lægri kostnað en 5 m.kr. Á hinn bóginn lendir 41% kostnaðar á Reykjavík, 68% kostnaðar á 5 sveitarfélögum og 85% kostnaðar á 12 sveitarfélögum.

## 2.2 Fjárveitingar

Á töflu 2 má sjá yfirlit yfir fjárveitingar vegna málefna fatlaðra samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2000.<sup>3</sup>

**Tafla 2. Fjárlög 2000 (m.kr.)**

07-700	Málefni fatlaðra	181,4
07-701	Málefni fatlaðra, Reykjavík	755,0
07-702	Málefni fatlaðra, Reykjanesi	600,0
07-703	Málefni fatlaðra, Vesturlandi	126,9
07-704	Málefni fatlaðra, Vestfjörðum	85,4
07-705	Málefni fatlaðra, Norðurlandi vestra	146,1
07-706	Málefni fatlaðra, Norðurlandi eystra	345,2
07-707	Málefni fatlaðra, Austurlandi	119,4
07-708	Málefni fatlaðra, Suðurlandi	203,9
07-711	Styrktarfélag vangefinna	312,9
07-720	Skálatúnsheimilið, Mosfellsbæ	142,6
07-722	Sólheimar, Grímsnesi	121,3
07-750	Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins	113,6
07-795	Framkvæmdasjóður fatlaðra	235,0
	Málefni fatlaðra, samtals	3.488,7
	Starfsþjálfun og tölvumiðstöð	24,2
	Verndaðir vinnustaðir	24,2
	Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins	113,6
	Svæðisráð	8,9
	Utan yfirfærslu, samtals	170,9
	Yfirfærsla samtals	3.317,8
	Framkvæmdasjóður fatlaðra	235,0
	Yfirfærsla samtals, rekstur	3.082,8

Samtals eru fjárveitingar um 3.489 m.kr. Þar af munu um 3.318 m.kr. færast til sveitarfélaga og þar af 3.083 m.kr. vegna rekstrar. Fjárveitingar sem gert er ráð fyrir að verði áfram hjá ríki nema um 171 m.kr.

Á töflu 3 sést að af 3.083 m.kr fjárveitingum til rekstrar má áætla að fjárveitingar vegna þjónustu svæðisskrifstofa séu um 2.522 m.kr., 244 m.kr. séu vegna yfirstjórnar þeirra og um 317 m.kr. séu vegna rekstrar vistheimila.

Fyrir utan fjárveitingar félagsmálaráðuneytisins er áætlað að þjónusta Endurhæfingardeildar Landspítala Kópavogi kosti um 215 m.kr. Kostnaðarnefnd gerir ráð fyrir að fjárhagsleg ábyrgð vegna þessarar þjónustu verði færð til sveitarfélaga og Landspítali – háskólasjúkrahús fái greitt fyrir veitta þjónustu samkvæmt þjónustusamningi.<sup>4</sup> Þetta tryggir að ekki þarf að gera sérstakar ráðstafanir þegar íbúum á Endurhæfingardeild Landspítala fækkar og sveitarfélögin

<sup>3</sup> Fjárlögin gefa ekki að fullu vísbendingar um rekstrarkostnað einstakra aðila þar sem hluti af fjárveitingu á fjárlagaliðnum 07-700 Málefni fatlaðra er færður á aðra fjárlagaliði.

<sup>4</sup> Þetta er í samræmi við áætlanir um að útskrifa íbúa af endurhæfingardeild Landspítala og yfir á sambylí.

byggja upp aðra þjónustu í staðinn. Samtals eru því fjárveitingar vegna þjónustu 3.298 m.kr. Við þetta bætast 235 m.kr. sem renna í Framkvæmdasjóð fatlaðra. Heildarfjárveitingar vegna þeirrar starfsemi sem gert er ráð fyrir að færist til sveitarfélaga eru því 3.533 m.kr.

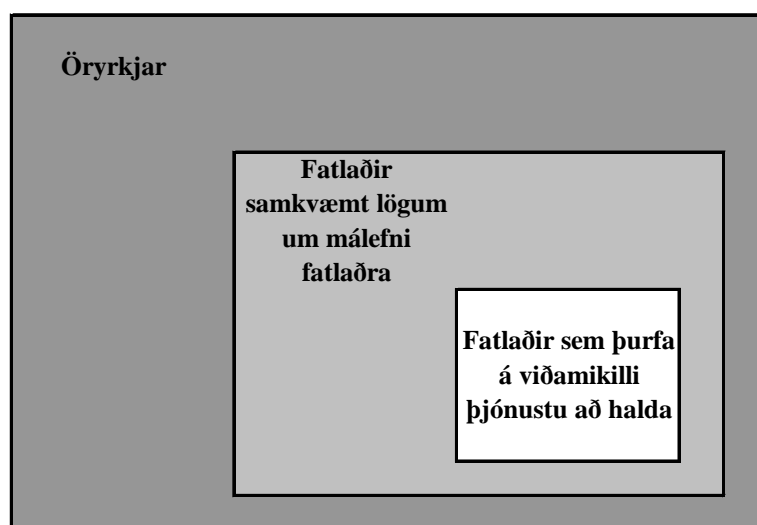
**Tafla 3. Fjárveitingar vegna málefna fatlaðra (þús.kr.)**

Þjónusta svæðisskrifstofa við börn	395.000
Þjónusta svæðisskrifstofa við fullorðna	2.127.000
Þjónusta svæðisskrifstofa samtals	2.522.000
Yfirstjórn svæðisskrifstofa	244.000
Vistheimili	317.000
Fjárveitingar félagsmálaráðuneytis samtals	3.083.000
Endurhæfingardeild Landspítala Kópavogi	215.000
Fjárveitingar samtals	3.298.000

### 2.3 Fjöldi fatlaðra

Hægt er að skilgreina hverjir teljast fatlaðir með ólíkum hætti og fer fjöldi fatlaðra eftir því hvaða skilgreining er notuð. Á mynd 1 má sjá afmörkun fatlaðra miðað við ólíkar skilgreiningar.

**Mynd 1. Afmörkun fatlaðra**



Lög um málefni fatlaðra taka fyrst og fremst til þeirra sem þurfa varanlega á sérhæfðri þjónustu að halda. Fatlaðir samkvæmt lögnum eru því mun færri en öryrkjar sem margir hverjir þurfa ekki á sérhæfðri þjónustu að halda. Jafnvel þeir einstaklingar sem teljast fatlaðir samkvæmt lögum um málefni fatlaðra þurfa á mjög ólíkri þjónustu að halda. Þannig er kostnaður samkvæmt lögum um málefni fatlaðra að langmestu leyti vegna tiltölulega fámenns hóps sem þarf á viðamikilli þjónustu að halda. Kostnaðarmat byggir fyrst og fremst á áreiðanlegum upplýsingum um fjölda einstaklinga í síðasttalda hópnum og verður hugtakið fatlaður notað um þann hóp nema að annað sé tekið fram.

Umtalsverð vinna hefur verið lögð í að bæta skilgreiningar á biðlistum þannig að minni hætta verði á tvískráningu og skekkjum vegna úreltra upplýsinga. Tilgangurinn er að afmarka með skýrum hætti fjölda og þjónustuhörf fatlaðra sem óska eftir sérhæfðri þjónustu hverju sinni. Í stað þess að byggja kostnaðarmat á fremur ónákvæmum tölum um heildarfjölda fatlaðra er

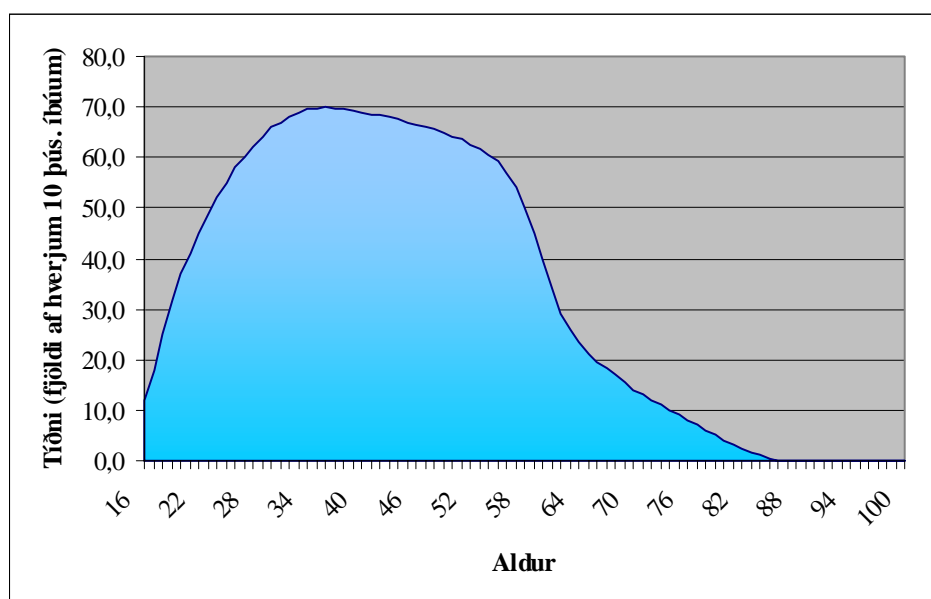
kostnaður metinn út frá þeim fjölda fatlaðra sem ætla má að þurfi á sérhæfðri þjónustu að halda hverju sinni.

**Tafla 4. Fjöldi fullorðinna fatlaðra einstaklinga sem þurfa á viðamikilli þjónustu að halda**

Þjónustubörf	Sambyli og liðveisla	Biðlisti	Vistheimili	Samtals
Flokkur 1	32	13	0	45
Flokkur 2	101	23	0	124
Flokkur 3	116	46	0	162
Flokkur 4	116	70	41	227
Flokkur 5	106	35	41	182
Flokkur 6	125	15	41	181
Flokkur 7	116	7	41	164
Samtals	712	209	164	1.085

Tafla 4 gefur yfirlit yfir fjölda fullorðinna fatlaðra einstaklinga sem þurfa á viðamikilli þjónustu að halda. Jafnframt er getið þjónustubarfar en kostnaður er mjög háður þjónustubörf.<sup>5</sup> Samkvæmt upplýsingum svæðisskrifstofanna eru nú 712 einstaklingar á sambýlum eða með frekari liðveislu og 209 á biðlista eftir þessari þjónustu. Á vistheimilum eru 164 einstaklingar og hefur þeim verið skipt jafnt á fjóra efstu flokka þjónustubarfar. Samtals er því fjöldinn 1.085 einstaklingar.

**Mynd 2. Tíðni fatlaðra (af 10.000 íbúum) í þjónustu og á biðlistum eftir aldri**



Þessi fjöldi er um 0,5% af heildarfjölda landsmanna 16 ára og eldri sem samsvarar 50 einstaklingum af hverjum 10.000. Á mynd 2 er sýnd tíðni fatlaðra í þjónustu og á biðlistum

<sup>5</sup> Einstaklingar í flokki 1 teljast minnst fatlaðir en einstaklingar í flokki 7 mest fatlaðir. Nánari skilgreiningar á mati á þjónustubörf er að finna í fylgiskjali 2.

eftir aldri.<sup>6</sup> Eins og sjá má er tíðnin mjög breytileg eftir aldri. Mest er hún um 70 af hverjum 10.000 íbúum við 35 ára aldur. Því má reikna með að af hverjum árgangi þurfi a.m.k. 0,7% á ofangreindri þjónustu að halda einhvern tíma á ævinni.

Breytileg tíðni eftir aldri virðist skýrast af nokkrum þáttum. Lægri tíðni frá 16–35 ára aldurs skýrist annars vegar af því að misjafnt er á hvaða aldri fatlaðir einstaklingar flytja úr foreldrahúsum og hins vegar af því að hluti fatlana (einkum geðfötlun) kemur fram á fullorðinsárum. Lægri tíðni upp úr 50 ára aldri stafar af því að meðalaldur fatlaðra er lægri en landsmanna almennt. Einnig er eitthvað um að fatlaðir njóti á efri árum þjónustu annarra stofnana, s.s. hjúkrunarheimila. Lægri meðalaldur (og hugsanlega þjónusta annarra stofnana) þýðir að heildarhlutfall fatlaðra er um 0,6% eða talsvert lægra en hámarkstíðni í árgangi.

**Tafla 5. Fjöldi fatlaðra barna**

Þjónustubörf	Fjöldi
Flokkur 1	66
Flokkur 2	271
Flokkur 3	385
Flokkur 4	9
Flokkur 5	2
Samtals	733

Á töflu 5 má sjá tölur um fjölda fatlaðra barna á aldrinum 0–16 ára samkvæmt upplýsingum Tryggingastofnunar ríkisins um fjölda barna með umönnunarbætur (flokkur 1–5).<sup>7</sup> Fötluð börn voru 733 1. des. 1999 eða um 1% barna í landinu. Þetta þýðir að talsverður hluti fatlaðra barna (a.m.k. þriðjungur) muni ekki þurfa á verulegri þjónustu að halda á fullorðinsárum. Fjöldinn í 1–2 flokki er 337 sem er um 0,5% af öllum börnum í landinu. Þetta samsvarar þeim hópi fullorðinna sem þarf á sérhæfðri þjónustu að halda hverju sinni.

**Tafla 6. Helstu tíðnitölur**

	Börn	Fullorðnir	Samtals
Íbúar	68.800	209.902	278.702
Hámarkstíðni fatlaðra í þjónustu	0,7%	0,7%	0,7%
Hámarksfjöldi fatlaðra í þjónustu	480	1.470	1.950
Tíðni fatlaðra sem þurfa þjónustu	0,7%	0,6%	0,6%
Fjöldi fatlaðra sem þurfa þjónustu	480	1.260	1.740
Tíðni fatlaðra í þjónustu hverju sinni	0,5%	0,5%	0,5%
Fjöldi fatlaðra í þjónustu hverju sinni	340	1.050	1.390

Á töflu 6 eru helstu tíðnitölur teknar saman og reiknaður fjöldi fatlaðra miðað við tíðnina. Kannað var hvaða breytinga á fjölda fatlaðra megi vænta á næstu árum. Niðurstaðan var sú að fötluðum sem þurfa á búsetu á sambýlum eða frekari liðveislu að halda muni fjölga um 6% á næstu fimm árum og 11% á næstu tíu árum. Þetta er háð því að ekki eigi sér stað verulegar breytingar á tíðni fatlana eða meðallífslíkum fatlaðra á tímabilinu. Fjölgun fatlaðra er svipuð

<sup>6</sup> Tíðnin er nokkuð mismunandi eftir landshlutum og hefur samanburður milli þeirra verið notaður til að leiðrétta tíðnina í nokkrum tilfellum. Einnig hafa tilviljanakenndar sveiflur í tíðni verið leiðréttaðar. Leiðréttingin hefur þó engin áhrif á heildartíðnina.

<sup>7</sup> Hjá fullorðnum er flokkur 1 minnst fötluðu einstaklingarnir en hjá börnum er þessu öfugt farið, þ.e. börn í flokki 1 teljast mest fötluð.

eða heldur minni en almenn fjölgun landsmanna. Áætlað er að meðalaldur fatlaðra 16 ára og eldri (40 ár) sé mjög svipaður og meðalaldur íbúa 16 ára og eldri (43 ár).

## 2.4 Einingaverð

Gerð var viðamikil greining á kostnaði við hina ýmsu þjónustubætti í málaflokki fatlaðra. Kannað var hversu miklir fjármunir renna til að veita fötluðum með ólíkar þjónustubættir ýmisskonar þjónustu (s.s. sambýli, frekari liðveislu, dagþjónustu, verndaða vinnu, heimili fyrir börn, skammtímvistun og stuðningsfjölskyldur). Niðurstöðurnar miðað við fjárlög ársins 2000 eru sýndar í töflu 7.

**Tafla 7. Einingaverð**

Þjónustubættir	Fjöldi einstaklinga		Einingaverð (þús.kr.)			
	Fullorðnir	Börn	Sambýli	Frekari liðveisla	Samsett	Börn
Flokkur 1	45	66	0	200	200	2.510
Flokkur 2	124	271	0	370	370	690
Flokkur 3	162	385	1.690	790	790	110
Flokkur 4	227	9	2.640	1.320	2.050	
Flokkur 5	182	2	3.640	2.060	3.640	
Flokkur 6	181		4.700	2.800	4.700	
Flokkur 7	164		5.750	3.850	5.750	
Samtals	1.085	733				
Alls		1.818				

Einingaverðin í töflunni eru samsett úr kostnaði ólíkra þjónustubætta og eiga að endurspegla kostnað við að veita einstaklingi heildstæða þjónustu. Samsett einingaverð fyrir fullorðna byggja á einingaverði frekari liðveislu fyrir 1.—3. flokk, frekari liðveislu og sambýla fyrir 4. flokk og sambýla fyrir 5.—7. flokk. Einingaverðin eru meðalverð og eðlilegt er að kostnaður við þjónustu við tvo einstaklinga með sömu þjónustubættir geti verið ólíkur allt eftir aðstæðum.

Auk einingaverða fyrir þjónustu reiknast tæplega 10% yfirstjórnarkostnaður á kostnað vegna þjónustu. Í yfirstjórnarkostnaði felst yfirstjórn, sameiginlegur kostnaður, barnsburðarleyfi, ráðgjöf og kostnaður við þjónustu við aðra en þá 1.807 einstaklinga sem einingaverðin taka til.<sup>8</sup> Yfirstjórnarkostnaður reiknast einungis af kostnaði þeirrar þjónustu sem svæðisskrifstofur veita en ekki af kostnaði vistheimila. Kostnaður vegna húsnæðis er ekki innifalinn í einingaverðum nema að hluta til eins og gerð verður grein fyrir hér á eftir.

<sup>8</sup> Einingaverðin taka ekki til 11 fatlaðra barna í 4.–5. flokki umönnunarbóta.



### 3. Kostnaðarmat

#### 3.1 Mat á kostnaði við þjónustu og yfirstjórn

Kostnaður vegna þjónustu við fatlaða er reiknaður út frá tölum um fjölda fatlaðra og einingaverðum. Á töflu 8 má sjá að kostnaður við þjónustu er metinn á 3.539 m.kr. Þar af er kostnaður vegna þeirra sem nú eru á sambýlum eða í frekari liðveislu 2.014 m.kr., vegna þeirra sem eru á biðlista 429 m.kr. og vegna íbúa á vistheimilum 662 m.kr. Ekki er til biðlisti vegna barna sem er sambærilegur við biðlista fullorðinna og því var bætt við 40 m.kr. kostnaði vegna aukningar þjónustu við börn<sup>9</sup> og er kostnaður vegna þjónustu við þau því 435 m.kr. Yfirstjórnarkostnaður er metinn 278 m.kr. og heildarkostnaður með yfirstjórn 3.818 m.kr.

Tafla 8. Mat á rekstrarkostnaði vegna málefna fatlaða

Þjónustubörf	Fjöldi einstaklinga				Einingaverð (þús.kr.)		Kostnaður (m.kr.)			
	Þjónusta	Biðlisti	Vistheimili	Börn	Fullorðnir	Börn	Þjónusta	Biðlisti	Vistheimili	Börn
Flokkur 1	32	13	0	66	200	2.510	6	3	0	166
Flokkur 2	101	23	0	271	370	690	37	9	0	187
Flokkur 3	116	46	0	385	790	110	92	36	0	42
Flokkur 4	116	70	41		2.050		238	144	84	0
Flokkur 5	106	35	41		3.640		386	127	149	0
Flokkur 6	125	15	41		4.700		588	71	193	0
Flokkur 7	116	7	41		5.750		667	40	236	0
Aukning										40
Samtals	712	209	164	722			2.014	429	662	435
Alls			1.085	1.807						3.539
Yfirstjórn										278
Rekstrarkostnaður samtals										3.818

#### 3.2 Samanburður á metnum kostnaði og fjárveitingum

Á töflu 9 má sjá samanburð á metnum kostnaði og fjárveitingum. Samtals er kostnaður metinn 520 m.kr. hærrí en núverandi kostnaður.

Tafla 9. Samanburður á metnum kostnaði og fjárveitingum (þús.kr.)

	Fjárveitingar	Metinn kostnaður	Hækkun	Hlutfall
Þjónusta	2.014.000	2.014.000	0	0%
Biðlisti	113.000	429.000	316.000	280%
Vistheimili	532.000	662.000	130.000	24%
Börn	395.000	435.000	40.000	10%
Yfirstjórn svæðisskrifstofa	244.000	278.000	34.000	14%
Samtals	3.298.000	3.818.000	520.000	16%

<sup>9</sup> Upphæðin var reiknuð út með samanburði á kostnaði á þeim svæðum þar sem þjónustustig er hæst og þeirra sem hafa lægra þjónustustig.

Kostnaður vegna núverandi þjónustu er óbreyttur. Hækkun kostnaðar vegna biðlista er 316 m.kr. en tekið er tillit til þess að þeir sem eru á biðlista njóta nú þegar einherrar þjónustu, s.s. dagþjónustu og skammtímavistunar. Kostnaður vegna vistheimila hækkar um 130 m.kr. en þetta er háð því að þeim verði breytt í sambýli. Hækkun kostnaðar vegna barna er 40 m.kr. eins og áður sagði. Yfirstjórnarkostnaður hækkar um 34 m.kr. vegna hækkunar annarra þátta.

### 3.3 Húsnæðiskostnaður

Mat á húsnæðiskostnaði er miklum erfiðleikum bundið þar sem húsnæði í málaflokknum er mjög margvíslegt og í eigu ýmissa aðila. Einnig er húsnæðiskostnaður greiddur með mjög margvíslegum hætti. Því var brugðið á það ráð að útbúa sérstakt líkan af húsnæðiskostnaði. Líkanið byggir á því að áætla heildarhúsnæðisþörf út frá fjölda þjónustuþega og viðmiðum um húsnæði á hvern þjónustuþega. Stofnkostnaður er áætlaður út frá húsnæðisþörf og rekstrarkostnaður út frá stofnkostnaði. Nánari lýsingu á þeim forsendum sem notaðar eru má finna í fylgiskjali 5. Á töflu 10 má sjá áætlaðan stofnkostnað vegna núverandi húsnæðis og þess húsnæðis sem bæta þarf við vegna biðlista.

**Tafla 10. Stofnkostnaður vegna húsnæðis**

Húsnæði	Rými	Fermetrar	Kostnaður	Fjárfesting	Fjárfesting	Viðbótar-
		á rými	á fermetra	á rými	samtals	fjárfesting
Sambýli	413	55	59.011	3.246	1.340.446	0
Vistheimili	164	40	73.002	2.920	478.892	-
Heimili fyrir börn	22	55	59.011	3.246	71.404	0
Sjálfstæð búseta	299	55	75.000	4.125	1.233.375	0
Biðlisti, sambýli	125	55	175.000	9.625	1.203.125	1.203.125
Biðlisti, sjálfstæð búseta	84	55	125.000	6.875	577.500	577.500
Dagþjónusta	480	25	73.709	1.843	884.510	0
Skammtímavistun	90	40	72.625	2.905	261.448	0
Skrifstofuhúsnæði	60	40	75.000	3.000	180.000	0
<b>Samtals</b>					<b>6.230.700</b>	<b>1.780.625</b>
Vistheimili í sambýli	82	55	175.000	6.705	549.804	549.804
Alls					<b>6.780.504</b>	<b>2.330.429</b>

Heildarstofnkostnaður er áætlaður rúmir 6,2 milljarðar kr. Þar af eru tæpir 1,8 milljarðar kr. vegna viðbótarfjárfestinga sem ráðast þarf í vegna biðlista. Þessar tölur hækka nokkuð verði þeim rýmum sem nú eru á vistheimilum breytt í sambýli.<sup>10</sup>

Húsnæðiskostnaður er reiknaður út frá stofnkostnaði og er tekið tillit til allra kostnaðarliða, einnig þeirra sem eru yfirleitt ekki gjaldfærðir samkvæmt reikningsskilareglum ríkisins. Á töflu 11 sést að árlegur rekstrarkostnaður húsnæðis er metinn 10% af stofnkostnaði. Vega þar þyngst fjármagnskostnaður og afskriftir en þessir kostnaðarliðir hafa ekki verið gjaldfærðir fram að þessu. Heildarrekstrarkostnaður húsnæðis eftir að biðlista hefur verið eytt er því áætlaður um 620 m.kr. og um 684 m.kr. eftir að vistheimilum hefur verið breytt í sambýli.

<sup>10</sup> Heildarstofnkostnaður hækkar í tæpa 6,8 milljarða kr. og þar af eru rúmir 2,3 milljarðar króna vegna viðbótarfjárfestinga. Aðeins er reiknað með viðbótarstofnkostnaði vegna helmings núverandi rýma á vistheimilum þar sem hluta rýmanna hefur þegar verið breytt í sambýli eða íbúðir.

**Tafla 11. Áætlaður árlegur rekstrarkostnaður húsnæðis**

			Vistheimili	
	Hlutfall	Kostnaður	í samþýli	Samtals
Fjármagnskostnaður	5,0%	310.297	31.513	341.811
Afskriftir	2,0%	124.119	12.605	136.724
Lögbundin gjöld	1,0%	62.059	6.303	68.362
Viðhald	1,5%	93.089	9.454	102.543
Umsjónar- og rekstrarkostnaður	0,5%	31.030	3.151	34.181
Samtals	10,0%	620.595	63.026	683.621

Ofangreindur kostnaður er ekki allur viðbótarkostnaður því hluti hans er þegar greiddur með margvíslegum hætti. Á töflu 12 eru sýndar greiðslur og tekjur vegna húsnæðis. Reiknað er með því að greiðslur og aðrar tekjur vegna húsnæðis verði um 381 m.kr. eftir að biðlisti hefur verið tæmdur og um 398 m.kr. eftir að vistheimilum hefur verið breytt í samþýli.

**Tafla 12. Greiðslur og tekjur vegna húsnæðis**

			Vistheimili	
	Greiðslur	í samþýli	Samtals	Hlutfall
Fjárveitingar	37.546	0	37.546	9,4%
Leigugreiðslur og aðrar greiðslur íbúa	87.407	0	87.407	22,0%
Auknar leigugreiðslur íbúa	203.189	16.691	219.880	55,3%
Greiðslur vegna leiguhúsnæðis á fjárlögum	53.000	0	53.000	13,3%
Samtals	381.142	16.691	397.833	100%
Niðurgreiðslur á vaxtakostnaði	72.435	0	72.435	18,2%
Raunaukning leigugreiðslna	130.754	16.691	147.445	37,1%

Fjárveitingar eru þær greiðslur sem veittar eru á fjárlögum til greiðslu lögbundinna gjalda, hluta viðhalds, umsjónar og fleiri þátta. Þessar greiðslur eru hluti af almennum rekstrarkostnaði málaflokksins og koma fram í einingaverðum. Fatlaðir sem njóta frekari liðveislu búa flestir í leiguhúsnæði í eigu félagasamtaka og sveitarfélaga. Þessar íbúðir hafa verið byggðar fyrir niðurgreitt lánsfé frá Íbúðalánasjóði. Miðað við þau lánskjör sem tíðkast hafa<sup>11</sup> nemur árleg niðurgreiðsla vaxtakostnaðar um 72 m.kr. Útlit er fyrir að slíkum niðurgreiðslum vaxtakostnaðar verði hætt. Leigugreiðslur munu því hækka en á móti kemur annar stuðningur við leiguhúsnæði, s.s. hærri húsaleigubætur og stofnstyrkir. Hér er gengið út frá því að fatlaðir í sjálfstæðri búsetu njóti áfram þess stuðnings sem þeir hafa fengið með niðurgreiðslum á vaxtakostnaði þó sá stuðningur breyti um form.

Hluti íbúa samþýla greiðir húsaleigu en aðrir greiða rekstrarkostnað, s.s. lögboðin gjöld. Í undirbúningi er að samræma reglur um leigugreiðslur þannig að allir íbúar samþýla greiði leigu. Með þessu er tryggt jafnræði milli fatlaðra óháð búsetuformi. Fjárhagsleg áhrif þessa á íbúa samþýla verða væntanlega takmörkuð þar sem aðrar greiðslur munu lækka og þeir munu njóta húsaleigubóta. Kostnaðarnefnd gengur út frá því að íbúar hvers samþýlis muni njóta húsaleigubóta sem einstaklingar en ekki sem hópur eins og verið hefur og miða áætlanir um auknar leigugreiðslur við það. Aukakostnaður vegna þessa er áætlaður um 40 m.kr. Þar sem sveitarfélög greiða húsaleigubætur<sup>12</sup> þarf að auka greiðslur í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem nemur þessari upphæð. Við ákvörðun leigugreiðslna íbúa samþýla hefur verið miðað við að

<sup>11</sup> 1% vextir sem er niðurgreiðsla um 4% miðað við 5% markaðsvexti.

<sup>12</sup> Hluta húsaleigubótageiðslna fá þau endurgreiddan úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

þeir greiði að jafnaði sem svarar 4% af stofnkostnaði í leigu og að árleg niðurgreiðsla húsnæðiskostnaðar verði því sem nemur 6% af stofnkostnaði.<sup>13</sup>

Ríkið leigir hluta húsnæðis í málaflokki fatlaðra af ýmsum aðilum og eru leigugreiðslur hluti af almennum rekstrarkostnaði málaflokksins og koma því fram í einingaverðum.

Á töflu 13 eru teknar saman upplýsingar um kostnað, greiðslur og tekjur vegna húsnæðis. Árlegur kostnaður vegna núverandi húsnæðis að frádregnum greiðslum og tekjum er um 129 m.kr. Þessi tala mun hækka í um 280 m.kr. þegar biðlista hefur verið eytt og vistheimilum breytt í sambýli.

Ekki er gefið að sveitarfélögum verði tryggðar tekjur sem samsvara nettó húsnæðiskostnaði (280 m.kr.), það er háð eignarhaldi á húsnæðinu. Verði eignarhald á húseignum í eigu ríkisins fært til sveitarfélaga getur þessi upphæð lækkað í allt að 156 m.kr. þar sem sveitarfélög munu njóta þess að fjármagnskostnaður er reiknaður á núverandi húsnæði.<sup>14</sup> Hér er hins vegar gengið út frá því að eignarhald verði óbreytt en sveitarfélögum verði tryggðar tekjur til að greiða allan húsnæðiskostnað. Að þessu verður nánar vikið í umfjöllun um tilhögun húsnæðismála.

**Tafla 13. Kostnaður, greiðslur og tekjur vegna húsnæðis**

	Kostnaður	Greiðslur og tekjur	Mismunur
Núverandi kostnaður	445.007	315.983	129.025
Biðlisti	178.063	65.160	112.903
Vistheimili í sambýli	54.980	16.691	38.289
Samtals	678.050	397.833	280.217

### 3.4 Heildarkostnaður vegna málefna fatlaðra

Á töflu 14 má sjá mat á heildarkostnaði vegna málefna fatlaðra ásamt samanburði við fjárveitingar.

**Tafla 14. Heildarkostnaður vegna málefna fatlaðra (m.kr.)**

	Rekstur	Húsnæði	Samtals
Núverandi kostnaður	3.298	129	3.427
Biðlisti	390	113	503
Vistheimili í sambýli	130	38	168
Samtals	3.818	280	4.098
Fjárveiting	3.298	235	3.533
Mismunur	520	45	565

Heildarkostnaðurinn er 4.098 m.kr. eða hækkun um 565 m.kr. frá núverandi fjárveitingum. Eins og áður hefur komið fram byggir mat á húsnæðiskostnaði á þeim forsendum að húsnæði verði ekki eign sveitarfélaga.

<sup>13</sup> Sá kostnaður sem gert er ráð fyrir að leigugreiðslur borgi eru tryggingar og fasteignagjöld (1%), viðhald (1,5%), umsjón (0,5%) og lágmarksafskriftir (1%). Niðurgreiðslan nemur fjármagnskostnaði (5%) og helmingi afskrifta (1%).

<sup>14</sup> Eins og áður hefur komið fram eiga félagasamtök og sjálfseignarstofnanir hluta húsnæðis. Ekki er hægt að áætla endanlegar greiðslur til sveitarfélaga fyrir en ljóst verður hvernig rekstri og fjármögnun þessara húseigna verður háttáð.

### 3.5 Mat á kostnaði vegna frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga

Þó frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga miði fyrst og fremst að tilfærslu málaflokks fatlaðra til sveitarfélaga hefur það að geyma aðrar breytingar, enda felur samþætting laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og málefni fatlaðra í sér heildarendurskoðun viðkomandi laga. Í frumvarpinu er því að finna ýmsar breytingar sem geta haft aukinn kostnað í för með sér:

- Nokkrir smærri kostnaðarliðir vegna félagsþjónustu við útlendinga og Íslendinga sem staddir eru erlendis eru færðir frá ríki til sveitarfélaga.
- Gert er ráð fyrir því að langveik börn eigi kost á sömu þjónustu og fötluð börn.
- Kveðið er skýrar á um ýmsa þjónustu sveitarfélaga en áður var þó ekki sé um nýja þjónustu að ræða og gerðar eru ákveðnar kröfur um skipulag og framkvæmd félagsþjónustu.

Kostnaðarnefnd hefur metið kostnað vegna þessara ákvæða. Kostnaður sem færður er frá ríki til sveitarfélaga nemur um 20 m.kr. Kostnaðarmat vegna þjónustu við langveik börn og aukinna krafna til félagsþjónustu er mikilli óvissu háð, enda er það á valdi einstakra sveitarfélaga hvernig þau bregðast við auknum kröfum í lögum. Má í þessu sambandi benda á að tilfærsla málefna fatlaðra gefur þegar til lengri tíma er litið ýmis tækifæri til hagræðingar í rekstri, t.d. með lækkun yfirstjórnarkostnaðar og samþættingu þjónustu. Það er því ekki sjálfgefið að auknar kröfur muni í öllum tilfellum leiða til hærri kostnaðar. Þá er ljóst að mörg sveitarfélög, sérstaklega þau stærri, veita nú þegar félagsþjónustu sem í flestu uppfyllir kröfur frumvarpsins.

Með ofangreindum fyrirvörum er áætlað að kostnaðarauki vegna þjónustu við langveik börn geti numið um 76 m.kr. á ári. Þetta mat byggir á kostnaði við að veita fötluðum börnum þjónustu. Þá er gert ráð fyrir því að kostnaður vegna aukinna krafna til félagsþjónustu geti numið um 200 m.kr. Matið byggir á samanburði á kostnaði minni og stærri sveitarfélaga vegna félagsþjónustu en ætla má að kostnaður vegna aukinna krafna komi einkum fram í bættri þjónustu við íbúa smærri sveitarfélaga.

Á töflu 15 er gefið yfirlit yfir mat á kostnaði vegna frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samtals er áætlað að útgjöld sveitarfélaga muni aukast um tæpa 4,4 milljarða króna. Þar af eru um 841 m.kr. aukin útgjöld vegna biðlista og nýrra lagaákvæða. Einnig er áætlað að tímabundinn stjórnunarkostnaður á vegum verkefnisstjórnar geti numið um 50 m.kr. á ári í 2–3 ár eða samtals 100–150 m.kr. Reynslan af tilfærslu þjónustu við fatlaða til reynslusveitarfélaga og annarra sveitarfélaga sýnir að vanda þarf til undirbúnings og framkvæmdar tilfærslunnar. Meðal tímabundinna kostnaðarliða má nefna biðlaun, verkefnisstjórn, mat á þjónustubörf fatlaðra, gerð og aðlögun upplýsingakerfa, undirbúning svæðisskrifstofa og sveitarfélaga, mat á húsnæði, skipulagsbreytingar og formlegt þróunarstarf sveitarfélaga eftir yfirtöku málaflokksins. Eðlilegt er að hluti framlags vegna tímabundins stjórnunarkostnaðar sé veittur í sameiginlegan sjóð sem verkefnisstjórn úthluti úr til einstakra verkefna.

Tafla 15. Mat á kostnaði vegna frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga

Kostnaðarpáttur	Aukinn kostnaður sveitar- félaga	Óvissa í kostnaðar- mati	Áhrif sveitar- félaga	Tekju- aukning	Jöfnun	Áætlaður kostnaður	Aukning
Núverandi þjónusta við fatlaða	Já	Lítill	Lítill	Tilfærsla	Já	3.083	0
Endurhæfingardeild Landspítala	Já	Lítill	Lítill	Tilfærsla	Já	215	0
Biðlisti fatlaðra	Já	Nokkur	Nokkur	Tilfærsla	Já	390	390
Breyting vistheimila í sambýli	Mögulega	Nokkur	Nokkur	Tilfærsla	Já	130	130
Húsnæði vegna þjónustu við fatlaða	Já	Nokkur	Nokkur	Tilfærsla	Já	280	45
<b>Þjónusta við fatlaða</b>						<b>4.098</b>	<b>565</b>
Þjónusta við langveik börn	Já	Talsverð	Mikil	Svigrúm	Nei	76	76
Kostnaðarliðir færðir til sveitarfélaga	Já	Lítill	Lítill	Svigrúm	Nei	20	0
Umfang og kostnaður félagsþjónustu	Umdeilt	Mikil	Mikil	Svigrúm	Nei	200	200
<b>Annað</b>						<b>296</b>	<b>276</b>
<b>Samtals</b>						<b>4.394</b>	<b>841</b>
<b>Núverandi kostnaður</b>						<b>3.553</b>	
Tímabundinn stjórnunarkostnaður	Já	Talsverð	Nokkur	Sjóður	Nei	50	-

## 4. Fjármögnun þjónustu sveitarfélaga við fatlaða

### 4.1 Fjármögnunaraðferðir

Í tengslum við fyrirhugaðan flutning þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga þarf að tryggja samsvarandi tilfærslu fjármagns þannig að sveitarfélögum verði gert kleift að veita fötluðum þá þjónustu sem þeim er nú boðið upp á. Þó mat á heildarkostnaði sé nokkurri óvissu háð er skipting fjármagns milli sveitarfélaga mun flóknara og vandasamara úrlausnarefni. Gerð var sérstök athugun á ólíkum aðferðum við að fjármagna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða og er greinargerð um það efni að finna í fylgiskjali 3.

Kannaðar voru þrjár megin aðferðir, þ.e. metin fjármögnun, almenn fjármögnun og sértæk fjármögnun. Einnig voru kannaðir kostir þess að samþætta þessar aðferðir. Metin fjármögnun felst í því að fjárþörf einstakra sveitarfélaga er metin. Hægt er að taka mið af ýmsum þáttum við slíkt mat, t.d. fjölda og umfangi stofnana innan sveitarfélags, stærð sveitarfélags, breytingum á fjölda fatlaðra og raunútgjöldum. Almenn fjármögnun felst í því að nota sem einfaldastar aðferðir. Þannig er mögulegt að auka hlut sveitarfélaga í útsvari eða veita þeim framlag í samræmi við fjölda íbúa. Sértæk fjármögnun byggir á því að fjármagni er skipt á milli sveitarfélaga í samræmi við fjölda fatlaðra eða fjölda og þjónustuþörf fatlaðra.

Ljóst er að stærð þjónustusvæða getur haft veruleg áhrif á að tryggja eðlilega dreifingu fjármagns milli sveitarfélaga. Því voru áhrif þess að stækka þjónustusvæði könnuð sérstaklega. Einnig voru kannaðir möguleikar á því að beita ólíkum fjármögnunaraðferðum fyrir stærri og smærri þjónustusvæði.

Sú aðferð sem valin er þarf að uppfylla sem best eftirtalin skilyrði:

1. Að saman fari fagleg og fjárhagsleg ábyrgð og að aðferðin sé hlutlaus, þ.e. að tekjur sveitarfélaga séu óháðar ákvörðunum þeirra um kostnað.
2. Að beitt sé sem einföldustum aðferðum, að auðvelt sé að áætla áhrif á einstök sveitarfélög og að kostnaði við ákvörðun fjármögnunar, framkvæmd og eftirlit sé haldið í lágmarki.
3. Að tekið sé tillit til ólíkrar útgjaldaþarfar sveitarfélaga (t.d. vegna breytilegs fjölda fatlaðra).

Niðurstaða mats var að þær aðferðir sem byggja á almennri fjármögnun uppfylli best tvö fyrstu skilyrðin en þær sem byggja á mati geri það síst.

Gert var sérstakt líkan til að áætla hversu vel ólíkar aðferðir uppfylli þriðja skilyrðið um að tekið sé tillit til útgjaldaþarfar einstakra sveitarfélaga. Niðurstaða þess var að einungis sértæk fjármögnun sem byggir á mati á þjónustuþörf úthlutar sveitarfélögum fjármunum í samræmi við fjárþörf þeirra. Þó getur hlutfall almennrar fjármögnunar numið um 20% af heildarkostnaði.

Niðurstaðan er því sú að við núverandi skipan sveitarfélaga sé óhjákvæmilegt að fjármagni verði að mestu leyti úthlutað í samræmi við þarfir fatlaðra fyrir þjónustu. Verði þjónustusvæði stækkuð er hægt að huga að því að draga úr hlutfalli sértækrar fjármögnunar

og auka hlut almennrar fjármögnunar, fyrst og fremst með því að auka hlut sveitarfélaga í útsvari.

## 4.2 Skattheimta og jöfnun milli sveitarfélaga

Á töflu 16 sést hvernig ólíkir kostnaðarþættir gætu skipst milli útsvarshækkunar til sveitarfélaga og fjármögnunar úr sérstökum sjóði. Sjóðurinn yrði annað hvort sjálfstæður sjóður í eigu sveitarfélaga eða hluti af Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Eins og komið hefur fram gætu að hámarki 20% af kostnaði við þjónustu við fatlaða runnið beint til sveitarfélaga í formi útsvarshækkunar og því yrðu a.m.k. 80% að renna beint í sjóðinn. Í hann myndu einnig renna 766 m.kr. vegna þjónustu vistheimila. Aðrir kostnaðarliðir gætu runnið beint til sveitarfélaga í formi hækkunar útsvars. Miðað við þessar forsendur myndi hlutfall útsvarshækkunar af heildarkostnaði vegna frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga ekki geta orðið herra en 22% og a.m.k. 78% þyrftu að renna í miðlægan sjóð.

**Tafla 16. Skipting fjármögnunar á milli beinnar útsvarshækkunar og miðlægs sjóðs**

	Upphæð	Fjármögnun (hlutfall)		Fjármögnun	
		Útsvar	Sjóður	Útsvar	Sjóður
Þjónusta sveitarfélaga við fatlaða	3.332	20%	80%	666	2.666
Þjónusta vistheimila	766		100%	0	766
Aðrir kostnaðarliðir	296	100%		296	0
Samtals	4.394	22%	78%	962	3.432

Einfaldasta aðferðin til að tryggja sveitarfélögum sem heild fjármagn vegna þjónustu við fatlaða er að lækka hlut ríkisins í tekjuskatti þannig að svigrúm skapist fyrir útsvarshækkun sveitarfélaga. Eins og kemur fram í töflu 17 myndi tekjuskattur lækka um 4.394 m.kr. sem svarar til 1,16% skatthlutfalls.<sup>15</sup> Í sjóðinn þyrftu að renna a.m.k. 3.432 m.kr. sem svarar til 0,90% skatthlutfalls. Auk þjónustu sveitarfélaga myndi sjóðurinn greiða fyrir þjónustu sjálfseignarstofnana og endurhæfingardeildar Landspítala Kópavogi samkvæmt þjónustusamningi.

**Tafla 17. Tilfærsla fjármuna frá ríki til sveitarfélaga**

	Útsvars- stofn m.kr.	Upphæð	Skatt- hlutfall
Sjóður, lágmark		3.432	0,90%
Útsvarsvigrúm eða hækkun, hámark		962	0,26%
Samtals		379.675	4.394

Á grundvelli þessara niðurstaðna eru settir fram þrír valkostir um hvernig hægt sé að standa að tilfærslu fjármuna til sveitarfélaga:

1. Sjóður og útsvarssvigrúm. Þessi tillaga felst í því að fyrir utan þær 3.432 m.kr. sem renni í sjóðinn fái sveitarfélög svigrúm til að hækka útsvarshlutfall sitt um allt að 0,26%. Einnig er mögulegt að hækka útsvarshlutfall allra sveitarfélaga um 0,26% í stað þess að veita þeim svigrúm til útsvarshækkunar. Fjármunum úr sjóðnum verði skipt milli sveitarfélaga og vistheimila á grundvelli fjölda mikið og miðlungs fatlaðra einstaklinga.

<sup>15</sup> Miðað við áætlaðan útsvarsstofn í september 2000.



2. Tvískiptur sjóður. Þessi tillaga felst í því að allir fjármunir renni í miðlægan sjóð. Sveitarfélög með 2.000 íbúa eða fleiri fái greitt beint sem svarar 0,26% útsvarshlutfalli og einnig greiðslur á grundvelli fjölda mikið og miðlungs fatlaðra einstaklinga. Sveitarfélög með færri en 2.000 íbúa fái greitt úr sjóðnum á grundvelli fjölda og þjónustuþarfar allra fatlaðra.
3. Sjóður. Þessi tillaga felst í því að allir fjármunir renni í miðlægan sjóð. Öll sveitarfélög fái greitt úr sjóðnum á grundvelli fjölda og þjónustuþarfar allra fatlaðra.

Ofangreindar aðferðir hafa hver um sig ákveðna kosti og galla eins og sýnt er í töflu 18.

**Tafla 18. Kostir og gallar ólíkra fjármögnunaraðferða**

	<b>Sjóður og útsvarssvigrúm</b>	<b>Tvískiptur sjóður</b>	<b>Sjóður</b>
<b>Kostir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjármagn sem rennur um miðlægan sjóð er lágmarkað.</li> <li>• Sveitarfélög hækka ekki útsvarshlutfall nema þau þurfi þess.</li> <li>• Sama aðferð er notuð til að fjármagna þjónustu allra sveitarfélaga.</li> <li>• Tiltölulega skýrt afmarkaður hópur fatlaðra ræður dreifingu 78% fjármagns.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lítið verður um að sveitarfélög hagnist á aðferðinni í formi hærri tekna án samsvarandi útgjalda.</li> <li>• Tekjuskattslækkun verður mestu leyti notuð vegna félagsþjónustu.</li> <li>• Smærri sveitarfélög hafa hvata til að taka sig saman um félagsþjónustu.</li> <li>• Tiltölulega skýrt afmarkaður hópur fatlaðra ræður dreifingu 78% fjármagns hjá stærri sveitarfélögum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sveitarfélög hagnist ekki á aðferðinni í formi hærri tekna án samsvarandi útgjalda.</li> <li>• Tekjuskattslækkun verður notuð vegna félagsþjónustu.</li> <li>• Smærri sveitarfélög hafa einhvern hvata til að taka sig saman um félagsþjónustu.</li> <li>• Framlög þau sömu og útgjaldabörf.</li> </ul>
<b>Gallar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hluti sveitarfélaga mun hagnast á aðferðinni í formi hærri tekna án samsvarandi útgjalda eða lægra útsvars.</li> <li>• Ekki er tryggt að tekjuskattslækkun renni að öllu leyti til félagsþjónustu.</li> <li>• Mörg smærri sveitarfélög munu ekki hafa hvata til að taka sig saman um félagsþjónustu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allt fjármagnið rennur um miðlægan sjóð.</li> <li>• Ólíkar aðferðir eru notaðar til að fjármagna þjónustu minni og stærri sveitarfélaga.</li> <li>• Meta þarf þjónustuþörf allra fatlaðra einstaklinga í smærri sveitarfélögum.</li> <li>• Hætta er á því að erfitt verði að afmarka þann hóp sem ræður greiðslum til smærri sveitarfélaga.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allt fjármagnið rennur um miðlægan sjóð.</li> <li>• Meta þarf þjónustuþörf allra fatlaðra einstaklinga.</li> <li>• Hætta er á því að erfitt verði að afmarka þann hóp sem ræður greiðslum.</li> <li>• Hætt er við að sveitarfélög hafi hvata til að víkka skilgreiningar og auka þar með fjölda þeirra einstaklinga sem greiðslur byggja á.</li> </ul>

Á töflu 19 má sjá breytingar á útsvarshlutfalli sveitarfélaga vegna tilflutnings á þjónustu við fatlaða. Ef miðað er við að útsvarssvigrúm verði hækkað þyrfti lágmarksútsvarshlutfall að hækka í 12,14% en í 12,40% ef útsvarshlutfall allra sveitarfélaga myndi hækka jafnt. Hámarksútsvarshlutfall myndi hækka í 13,20%. Einnig er mögulegt að hækka útsvarssvigrúmið umfram þetta til að tryggja að öll sveitarfélög hafi möguleika til að veita félagsþjónustu í samræmi við staðbundnar þarfir og áherslur.

**Tafla 19. Breytingar á útsvarshlutfalli**

	Fyrir tilfærslu	Hækkun	Eftir tilfærslu
Lágmarksútsvarshlutfall I	11,24%	0,90%	12,14%
Lágmarksútsvarshlutfall II	11,24%	1,16%	12,40%
Hámmarksútsvarshlutfall	12,04%	1,16%	13,20%
Svigrúm	0,80%	0,26%	1,06%

Með þeim breytingum sem hér er lýst eykst verulega það fjármagn sem lagt er í miðlæga jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Ýmislegt bendir til að þörf fyrir jöfnun í málaflökki fatlaðra sé með nokkuð öðrum hætti en í ýmsum öðrum málaflökum, þ.e. umfang og kostnaður er að jafnaði meiri í stærri sveitarfélögum en þeim minni. Bætist enn einn jöfnunarsjóðurinn við er hætt við að heildaráhrif jöfnunar milli sveitarfélaga verði mjög flókin og jafnvel tilviljunarkennd. Hugsanlegt er að fjármunir séu teknir frá einu sveitarfélagi vegna eins málaflökks til þess eins að veita þeim aftur til þess vegna annars málaflökks. Því er full ástæða til að taka tekju- og útgjaldajöfnun milli sveitarfélaga til heildarendurskoðunar.

### 4.3 Aukning framlaga

Eins og komið hefur fram er áætlað að heildarkostnaður sveitarfélaga vegna yfirtöku á þjónustu við fatlaða og annarra ákvæða nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga verði 841 m.kr. hærri en núverandi fjárveitingar. Búast má við að það taki sveitarfélögin nokkur ár að leysa vanda vegna biðlista og byggja upp aðra þá þjónustu sem veldur kostnaðarauka. Því mun þessi kostnaðarhækkun dreifast á nokkur ár eftir yfirtöku þeirra á málaflöknum. Eðlilegt er að framlög aukist nokkuð hraðar en kostnaður vegna tímabundins kostnaðar við yfirtöku verkefna og undirbúnings aukinnar þjónustu.

Á töflu 20 er sýnd áætluð aukning framlaga og þjónustuskuldna. Gert er ráð fyrir að framlögin hækki um 280 m.kr. á ári þannig að hækkunin komi fram að fullu tveimur árum eftir yfirtökuna. Þetta svarar til þess að skatthlutfall sveitarfélaga muni hækka um 1,01% á yfirtökuári og síðan tvívegis um 0,07% til 0,08%. Aukning þjónustuskuldna og þar með kostnaðar komi til framkvæmda á þremur árum eftir yfirtöku þannig að sveitarfélög hafi 140 m.kr. á ári í þrjú ár til að greiða tímabundinn kostnað vegna yfirtökunnar og undirbúnings nýrrar þjónustu.

**Tafla 20. Aukning framlaga og þjónustuskuldna**

	Framlög	Skatt- hlutfall	Aukning framlaga	Útgjöld	Aukning kostnaðar	Mismunur
Fyrir yfirtöku	3.553	0,94%	-	3.553	-	0
Yfirtökuár	3.833	1,01%	280	3.693	140	140
Yfirtökuár +1	4.114	1,08%	280	3.974	280	140
Yfirtökuár +2	4.394	1,16%	280	4.254	280	140
Yfirtökuár +3	4.394	1,16%	0	4.394	140	0
Alls	4.394	1,16%	841	4.394	841	421

### 4.4 Þjónustuávisanir

Gerð var sérstök athugun á kostum þess að taka upp þjónustuávisanir í málaflökki fatlaðra og er að finna greinargerð um það í fylgiskjali 4. Þjónustuávisanir byggja á því að greiðandi þjónustu afhendir einstaklingum ávisun á þjónustu sem þeir geta notað til að „kaupa“

þjónustu frá ákveðnum veitendum. Veitendur þjónustunnar taka við greiðslu í samræmi við ákvæði þjónustuávisunarinnar. Formlegar þjónustuávisanir felast í eftirfarandi:

1. Hið opinbera greiðir kostnað (stundum aðeins hluta kostnaðar), gjarnan í gegnum sérstaka greiðslustofnun.
2. Veitandi þjónustu fær ekki hefðbundna fjárveitingu.
3. Ávisun á greiðslu fyrir þjónustu er send til þeirra einstaklinga sem eiga rétt á þjónustu.
4. Hið opinbera skilgreinir hvaða skilyrði veitendur þjónustu þurfi að uppfylla til að geta innleyst þjónustuávisanir.
5. Handhafa þjónustuávisunar er frjálst að velja veitanda þjónustu.
6. Handhafi notar þjónustuávisun til að greiða fyrir þjónustu (stundum þarf hann að greiða hluta kostnaðar, sérstaklega ef hann velur dýran valkost).
7. Veitandi þjónustu innleysir ávisun hjá greiðanda.
8. Hið opinbera hefur eftirlit með gæðum þjónustu og gefur út upplýsingar sem auðvelda einstaklingum val á þjónustu.

Kerfi óformlegra þjónustuávisana er í öllum aðalatriðum eins nema ekki er gefin út formleg þjónustuávisun. Hins vegar geta einstaklingarnir valið veitanda þjónustu og sérmerkt fjárframlag fylgir hverjum einstaklingi.

Meðal helstu kosta þjónustuávisana er að þær tryggja jafnræði milli ólíkra veitenda þjónustu. Þær stuðla að fjölbreyttari þjónustu og sveigjanleika í framboði hennar því einstaklingar geta valið úrræði sem henta þörfum þeirra og óskum. Notendur hafa meiri áhrif á þjónustuna og frumkvæði félagasamtaka og notenda er aukið.

Meðal helstu vankanta þjónustuávisana má nefna að erfitt er að ákvarða og stjórna heildarkostnaði vegna þjónustu. Ekki er gefið að einstaklingur geti valið bestu og hentugustu þjónustuna og einnig getur verið erfitt að samræma einstaklings- og almannahagsmuni. Samþætting og samhæfing þjónustu er vandasöm og ekki er gefið að jafnvægi verði milli framboðs og eftirspurnar, sérstaklega þegar biðlistar eru langir. Að lokum má nefna að hætta er á að ábyrgð á að þjónusta sé veitt með fullnægjandi hætti verði óljós.

Niðurstaða athugunarinnar er að þjónustuávisanir séu athyglisverður kostur sem vert sé að kanna nánar. Munurinn á sértækri fjármögnun sem byggir á mati á þjónustubörf og kerfi óformlegra þjónustuávisana er ekki eins mikill og ætla mætti. Tiltölulega auðvelt er að þróa sértæka fjármögnun sem byggir á mati á þjónustubörf yfir í kerfi þjónustuávisana. Ef áhugi er á að taka upp þjónustuávisanir er því eðlilegt að leggja áherslu á sértæka fjármögnun.

## 5. Tilhögun fasteignamála

### 5.1 Vandkvæði við yfirfærslu fasteigna

Unnin var sérstök athugun á tilhögun fasteignamála í tengslum við tilfærslu þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga og er greinargerð um það efni að finna í fylgiskjali 5. Þegar verkefni hafa færst milli stjórnsýslustiga hefur venjan verið sú að það stjórnsýslustig sem tekur við verkefni fær nauðsynlegar fasteignir afhentar til fullra afnota og oftast til eignar. Fasteignamál í málaflokki fatlaðra eru að mörgu leyti sérstök og ekki víst að mögulegt eða eðlilegt sé að haga tilfærslu eigna með sama hætti og venjulega.

Hefðbundin tilfærsla fasteigna yrði mjög vandasöm þar sem uppbygging í málaflokksnum er mislangt á veg komin og í sumum landshlutum hefur meginhluti þjónustu og þar með húsnæðis verið byggður upp í einu sveitarfélagi. Þetta mynstur er að breytast og ólíklegt er að það haldist eftir að málaflokkurinn verður fluttur til sveitarfélaga. Við þetta bætist að fasteignir málaflokksins eru ekki einungis í eigu ríkisins heldur eiga félagasamtök og sjálfseignarstofnanir umtalsverðan hluta fasteigna og ólík samsetning húsnæðis (t.d. hlutfall leiguhúsnæðis) veldur ólíkum rekstrarkostnaði sem erfitt er að jafna með almennum hætti. Einnig má nefna að vegna þeirrar hugmyndafræði að forðast beri sérgreiningu fatlaðra og veita þeim almenna þjónustu og vegna örra breytinga á málaflokksnum er líklegt að þarfir fyrir húsnæði geti breyst talsvert á næstu árum.

Eignirnar eru yfirleitt ósérhæfðar og því er tiltölulega auðvelt að selja þær. Líklegt að hluti húsnæðis verði seldur á næstu árum eftir tilfærslu málaflokksins. Þar með er mögulegt að hluti sveitarfélaga geti hagnast á tilfærslu eigna en önnur verði að leggja fjármuni í nýtt húsnæði. Slíkt ójafnvægi er tæplega ásættanlegt.

Hefðbundnar aðferðir við að fjármagna og reka húsnæði fyrir opinberar stofnanir eru að mörgu leyti óhagkvæmar. Erfitt er að laga húsnæði að breyttum aðstæðum og einstakar stofnanir hafa takmarkaðan hag af því laga húsnæðiskostnað að raunverulegum þörfum sínum. Ýmis ríki hafa á undanförunum árum þróað nýjar aðferðir til að fjármagna og reka húsnæði fyrir opinberar stofnanir. Þessar aðferðir byggja í grundvallaratriðum á því að stofnanir fá ekki lengur húsnæði til endurgjaldslausra afnota heldur er allt húsnæði leigt til þeirra. Sérstakur aðili fer þá með eignarhald og leigumál alls húsnæðis og leigir (eða framleigir) það til stofnana. Stofnanir borga fulla leigu, þ.e. fjármagnskostnað, afskriftir, viðhald og rekstur og fá til þess fjárveitingar. Fjárveitingar vegna húsnæðis eru í þeim mæli sem unnt er byggðar á umfangi starfsemi, t.d. fjölda starfsmanna, nemenda eða íbúa.

### 5.2 Tillögur um tilhögun fasteignamála

Lagt er til að stofnað verði hlutafélag sem eigi allar (eða flestar) húseignir sem í dag eru notaðar sem þjónustuhúsnæði fatlaðra. Núverandi húsnæðiskostnaður málaflokksins verði metinn og fjármagn vegna húsnæðiskostnaðar verði fært til sveitarfélaga með sama hætti og fjármagn vegna annars rekstrarkostnaðar. Hlutafélagið ber ábyrgð á rekstri og viðhaldi húsnæðis á sama hátt og leigusalar samkvæmt húsaleigulögum og sveitarfélög borga fulla leigu vegna þess húsnæðis sem þau nýta og bera sömu ábyrgð og leigutakar samkvæmt húsaleigulögum.

Frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga gerir ráð fyrir að Framkvæmdasjóður fatlaðra verði lagður niður og að ekki verði sérstök framlög vegna stofnkostnaðar húsnæðis. Þar sem eiginfjárstaða hlutafélags um rekstur fasteigna verður mjög sterk mun það eiga auðvelt með að fjármagna viðbótarhúsnæði með leigutekjum og lánsfé. Því mun hlutafélagið geta byggt upp nauðsynlegt viðbótarhúsnæði á tiltölulega skömmum tíma.

Æskilegt er að þeir sjálfstæðu aðilar sem eiga og reka húsnæði fyrir fatlaða leggi fasteignir sínar inn í hlutafélagið og eignist í staðinn hlut í félaginu í samræmi við verðmæti þeirra. Í þessu sambandi þarf að gera úttekt á fasteignunum. Einnig þarf að semja um hvernig eigi að fara með þau framlög sem Framkvæmdasjóður fatlaðra og forverar hans hafa lagt til þessara fasteigna.

# Fylgiskjal 1.

## Bókun fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga

### Um óvissuþætti við kostnaðarmat

Í starfi kostnaðarnefndar hefur verið leitast við að meta þá þjónustuþætti sem þekktir eru og þannig það þjónustustig sem gildir við fyrirhugaða yfirtöku sveitarfélaga á málefnum fatlaðra. Auk þess hefur verið lagt mat á rekstrar- og stofnkostnað við að svara eftirspurn eftir þeim þjónustuþáttum sem nú eru í boði og eyða þannig þeim biðlistum sem myndast hafa. Allgóð samstaða hefur verið í nefndinni um þetta kostnaðarmat.

Engu að síður er ljóst að auk beins kostnaðar getur tilfærsla stórs málaflokks og samþætting tveggja viðamikilla lagabálka haft ýmiss konar óbein áhrif sem erfitt er að meta. Hægt er að færa rök fyrir því að ýmsar breytingar geti þegar til lengri tíma er litið valdið töluverðum vexti útgjalda. Á hinn bóginn er einnig hægt að benda á að kostnaðarmatið er nokkuð hærra en núverandi kostnaður. Hér verður fjallað nánar um nokkra óvissuþætti sem geta leitt til hækkunar kostnaðar.

### 1. Möguleg aukning þjónustu

Það einkennir þjónustuverkefni hins opinbera að þörfin og eftirspurnin eftir þjónustu er oftast meiri en framboðið og því er erfitt að skera niður eða spara útgjöld. Umfang þjónustunnar hefur því tilhneigingu til að aukast.

Markmiðið með flutningi verkefna til sveitarfélaga er að laga þjónustu betur að staðbundnum aðstæðum og þörfum. Við slíka aðlögun er markmiðið að bæta og auka þá þjónustuþætti sem taldir eru ófullnægjandi og endurskipuleggja þá þjónustuþætti sem ekki eru taldir jafn mikilvægir. Reynslan sýnir að fyrri þátturinn er auðveldari en sá síðari.

Það skapast auknar væntingar þjónustuþega þegar verkefni eru færð til sveitarfélaga. Vegna nálægðar við þjónustuþega eiga sveitarfélög erfiðara en ríkið með að standa á móti slíkum væntingum. Sveitarstjórnarstigið er samsett úr mörgum stjórnunareiningum sem hver um sig tekur sjálfstæðar ákvarðanir. Það er því ekki hægt að samhæfa og samræma framboð þjónustu með sama hætti á sveitarstjórnarstiginu og hjá ríkinu. Sveitarfélög hafa ekki sömu möguleika að takmarka lögbundin útgjöld eins og ríkið með skerðingarákvæðum í fjárlögum. Ólíkar áherslur kalla á samanburð og þrýsting á að einstök sveitarfélög veiti sömu þjónustu og þau sem best gera.

Afleiðingin hefur verið sú að kostnaður við verkefni sem sveitarfélög hafa tekið við hefur aukist. Oftast kostar dreifstýring þjónustu meira en miðstýring hennar. Á hinn bóginn má benda á að dreifstýring þjónustu hefur ýmsa kosti sem geta nýst til betri nýtingar fjármagns.

### 2. Fjölgun þjónustuþega og breytt þjónusta

Þjónustukerfi fatlaðra byggðist í upphafi fyrst og fremst á þjónustu við þroskahefta. Þótt aðrir hópar hafi á síðari árum fengið aukna þjónustu er alls ekki ljóst að þjónustuþörfum þeirra hafi verið fullnægt. Má í þessu sambandi nefna geðfatlaða og börn með geðtruflanir en einnig eru

aðrir hópar á svokölluðu gráu svæði. Verkaskipting milli félags- og heilbrigðiskerfisins varðandi þjónustu við þessa hópa er fremur óskýr. Mögulegt er að á næstu árum muni aukast þrýstingur á að ýmsir þeir sem nú fá þjónustu heilbrigðisstofnana fái þjónustu í félagskerfinu og á stofnunum fyrir fatlaða. Samhæfing þjónustukerfis fatlaðra og heilbrigðiskerfisins hefur að vissu leyti verið vandamál hjá ríkinu en líklegt er að vandinn aukist enn þegar þessum þjónustubáttum verður sinnt af tveimur stjórnsýslustigum. Ástæða er fyrir sveitarfélög að óttast að þjónustubegum geti fjölgað vegna minni þjónustu heilbrigðiskerfisins án þess að þeim verði tryggðir auknir fjármunir.

Þótt geðfötludum sem njóta þjónustu svæðisskrifstofa hafi fjölgað á undanförunum árum er ljóst að enn býr nokkur hópur geðfatlaðra á heilbrigðisstofnunum. Sennilegt er að hluti þessa hóps eigi betur heima í þjónustukerfi fatlaðra. Það sama getur einnig átt við lítinn hóp líkamlega fatlaðra einstaklinga. Draga má úr óvissu varðandi þessa hópa með því að skilgreina þann fjölda rýma sem heilbrigðisstofnanir bjóða þeim. Athugað verði með reglubundnum hætti hvort rýmumum fækkar og hvort ástæða sé til að auka fjármagn til sveitarfélaga í framhaldi af slíkri fækkun.

Tekið hefur verið sérstakt tillit til barna með geðtruflanir. Þau eru hluti langveikra barna og hefur kostnaður við að veita þeim þjónustu verið áætlaður. Á hinn bóginn er mögulegt að gerðar verði auknar kröfur vegna þjónustu við misþroska börn. Varðandi aðra hópa á gráum svæðum er líklegt að þeir séu nú þegar skjólstæðingar félagsþjónustu sveitarfélaga og því verði ekki um fjölgun að ræða vegna þeirra. Hugsanlegt er að sveitarfélög verði fyrir þrýstingi að veita þeim aukna þjónustu þar sem þau munu eftir tilfærslu hafa yfir fjölbreyttari úrræðum að ráða. Á hinn bóginn getur verið að þau þurfi síður að setja upp og reka sérstök úrræði vegna þessara hópa.

Auk hugsanlegrar fjölgunar þjónustubega vegna breyttrar verkaskiptingar þjónustukerfa hins opinbera hefur verið bent á að þjónusta við fatlaða sé að breytast. Aukin áhersla er lögð á sjálfstæð búsetuform. Má í þessu sambandi nefna eins konar samtengd einbýli eða þjónustukjarna nokkurra íbúða. Líklegt er að dýrara verði að veita slíka þjónustu en þjónustu á hefðbundnum sambýlum.

### **3. Skyldur í stað markmiða og samþætting þjónustu**

Í fyrirliggjandi frumvarpi að nýjum félagsþjónustulögum eru ýmis ákvæði sem geta valdið sveitarfélögum auknum kostnaði frá því sem nú er. Í fjölda tilvika er markmiðum núverandi laga breytt í mjög ákveðnar lagaskyldur. Þetta mun valda því að ekkert sveitarfélag á að geta komist undan því að veita þá þjónustu sem lögin kveða á um að eigi að veita. Þó einstakar slíkar skyldur valdi ekki í öllum tilfellum auðmælanlegri kostnaðaraukningu geta samanlögð áhrif þeirra kallað á aukin umsvif og kostnað við framkvæmd félagsþjónustu. Auk þessa er líklegt að magn þjónustu geti aukist vegna ákveðnari lagaskyldna.

Kostnaðarauki mun koma fram vegna þeirrar stefnu sem tekin hefur verið við samningu frumvarpsins um að samþætta þjónustuna og nær alfarið forðast það að nefna orðið fötlun eða þá sem fatlaðir eru sem sérgreindan hóp. Þetta mun valda auknu umfangi í þeirri þjónustu sem boðin er. Sértek úrræði fyrir fatlaða finnast varla í frumvarpinu en í stað þess eru settar fram almennar og ótvíræðar þjónustuskýldur á sveitarfélögin gagnvart breiðum hópi fólks. Við það fjölgar í þeim hópum sem þjónustunnar munu njóta og í framkvæmd má vænta þess að erfitt verði að skilgreina þjónustumörkin. Þessi almenna útvíkkun á þjónustuhlutverkinu mun því geta valdið töluverðum kostnaðarauka á þessum sviðum frá því sem nú er.

Lögð er aukin áhersla á að öll sveitarfélög veiti a.m.k. lágmarksfélagsþjónustu. Hugsanlega hefur verið gengið of langt í þessu sambandi, þ.e. sjálfsforræði sveitarfélaga verið skert að óþörfu. Ástæða er til að athuga sérstaklega hvort fækka megi skyldum þar sem eðlilegt er að sjálfsforræði sveitarfélaga fái að njóta sín. Aðrar aðferðir til að stuðla að öflugri félagsþjónustu geta verið vænlegri, t.d. fjárhagslegir hvatar. Í því sambandi skiptir verulegu máli að sú aðferð sem notuð verður til að fjármagna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða hvetji þau til að veita a.m.k. lágmarksfélagsþjónustu.

Þrátt fyrir að óhjákvæmilegt virðist að auka skyldur við samþættingu laga er mikilvægt að halda því megineinkenni að lög um félagsþjónustu sveitarfélaga séu tiltölulega sveigjanleg rammalög og að sveitarfélög hafi eftir sem áður ákveðið svigrúm við framkvæmd þeirra.

Kostnaður við aðra þætti en þjónustu við fatlaða í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga hefur verið metinn tæpar 300 m.kr. Ljóst er að þetta kostnaðarmat er ekki mjög nákvæmt og tel ég að kostnaðurinn verði hærri. Á hinn bóginn hefur verið bent á að nokkrir þættir í kostnaðarmati vegna þjónustu við fatlaða eru e.t.v. ríflega áætlaðir. Má í þessu sambandi benda á að gert er ráð fyrir 130 m.kr. kostnaði vegna breytinga á vistheimilum í sambylí að viðbættum fleiri þáttum sem samtals nema rúmum 200 m.kr. Ekki er fullvíst að þessi kostnaður lendi að fullu á sveitarfélögum og þá líklega á talsvert löngum tíma.

#### **4. Launakostnaður**

Launakostnaður er mjög hátt hlutfall af heildarkostnaði í málaflokki fatlaðra og því skiptir hann verulegu máli við kostnaðarmat. Í þessu sambandi er hætta á því að launamunur milli ríkis og sveitarfélaga geti valdið kostnaðarauka. Kostnaðarnefndin aflaði upplýsinga um laun starfsmanna sem vinna að málefnum fatlaðra annars vegar og félagsþjónustu sveitarfélaga hins vegar. Í heildina var launamunur lítill sem enginn en ef litið var á einstaka hópa starfsmanna kom í ljós launamunur sem getur haft í för með sér launaskrið og þar með hækkun kostnaðar. Þessi munur var þó ekki mikill. Hafa verður í huga að kjarasamningar hjá ríki og sveitarfélögum verða lausir á næstunni. Ljóst er að óvissa vegna þessara samninga vegur mun þyngra en núverandi munur á launum einstakra hópa. Mikilvægt er að fylgjast áfram með þróun launamála og meta hvort breytingar á þeim raski kostnaðarmatinu.

Í mati kostnaðarnefndar er gert ráð fyrir að biðlistum eftir þjónustu við fatlaða verði eytt nokkuð hratt. Fjölgun sambylí og aukning annarrar þjónustu vegna núverandi biðlista kallar á fjölgun starfa. Haldist efnahagsástand svipað og nú er með tilheyrandi skorti á vinnuafli mun skapast enn meiri umframeftirspurn eftir þeim þætti í þessum málaflokki. Þetta getur leitt til raunlaunahækkana og þar með kostnaðarauka. Vegna óvissu í efnahags- og launaþróun næstu ára er þó erfitt að taka tillit til þessa við kostnaðarmat. Mögulegt er að veita þurfi sveitarfélögum tiltekinn sveigjanleika til að laga uppbyggingu þjónustu að möguleikum til að fjölga starfsfólki.

#### **5. Yfirtökukostnaður**

Yfirtaka sveitarfélaga á málefnum fatlaðra mun leiða til tímabundins yfirtökukostnaðar hjá sveitarfélögum. Sveitarfélög eiga eftir að inna af hendi mikla undirbúnings- og þróunarvinnu. Sérstaklega þarf að huga að fræðslu og starfsþjálfun vegna nýrra verkefna og breytts lagaumhverfis. Þetta á einnig við um þá starfsmenn sem munu færast frá ríki til sveitarfélaga.



Tekið hefur verið tillit til þessa kostnaðar með því að leggja til að sérstakur sjóður greiði hluta hans. Að auki er gert ráð fyrir því að greiðslur aukist fyrr en þjónustuskyldur. Þannig er gert ráð fyrir að sveitarfélög muni hafa 140 m.kr. svigrúm í þrjú ár til að mæta tímabundnum kostnaði. Mikilvægt er að sveitarfélög tryggji að tímabundinn kostnaðarauki festist ekki sem rekstrarkostnaður.

## **6. Samningur milli ríkis og sveitarfélaga og stöðumat**

Gera verður ráð fyrir að fulltrúar ríkis og sveitarfélaga semji um þann tekjuauka sem nauðsynlegur er fyrir sveitarfélögin til að mæta kostnaði við framkvæmd hinna nýju félagsþjónustulaga. Í samningum verður að sjálfsögðu tekið mið af niðurstöðum kostnaðarnefndar en jafnframt þarf að ná niðurstöðu um í hve miklum mæli þeir óvissuþættir sem nefndir hafa verið hér að framan eigi að hafa áhrif á samningsfjárhæðina.

Einnig þarf að huga að því hvernig standa skuli að stöðumati þannig að greina megi raunveruleg kostnaðaráhrif tilfærslu málaflokks fatlaðra. Þannig er mögulegt að semja um tekjutilfærslu miðað við ákveðnar forsendur og endurmeta og leiðrétta tekjurnar á eins eða tveggja ára fresti um tiltekið árabíl. Þess konar mat mun engu að síður ætíð verða háð töluverðri óvissu m.a. vegna þeirrar samþættingar sem byggt er á. Aðalvandinn við slíkt endurmat og leiðréttingar á samningum milli aðila er þó augljóslega sá að ríkið mun miðað við óbreytt samskiptaform aðila alltaf verða í sterkari samningsstöðu og getur það því í raun skammtað sveitarfélögunum fjármagn í slíku endurmati. Þess konar ástand er með öllu óviðunandi fyrir sveitarfélögin. Með vísan til þess tel ég nauðsynlegt að lögbinda fastar og sanngjarnar samskiptareglur milli ríkis og sveitarfélaga hvað varðar fjárhagsleg málefni. Þá er sérstaklega átt við skiptingu tekjustofna hins opinbera milli aðila í samræmi við sameiginlegt kostnaðarmat vegna opinberrar þjónustu sem veitt er samkvæmt lögum og reglugerðum. Áður en slíkar lögbundnar reglur taka gildi er það mikil áhætta fyrir sveitarfélögin að taka við málefnum fatlaðra og gangast undir þær skyldur sem hin nýju lög um félagsþjónustu fela í sér samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi.

*-Karl Björnsson-*

## **Fylgiskjal 2.**

### **Flokkun íbúa eftir þjónustupörf**

**1. Mjög lítil þjónustupörf**

Sjálfbjarga með lágmarksþjónustu, er fær um að búa sjálfstætt (ein/einn í íbúð) eða á sambýli með mjög lítilli þjónustu og fara ferða sína á eigin spýtur. Þjónustupörf (aðstoð/eftirlit) minna en 5 klst. á viku.

**2. Lítil þjónustupörf**

Sjálfbjarga með nokkurri þjónustu, er fær um að búa sjálfstætt eða á sambýli með lítilli þjónustu og fara ferða sína að mestu á eigin spýtur. Þjónustupörf 5–10 klst. á viku.

**3. Þjónustupörf undir meðallagi**

Þarfnast nokkurrar þjónustu við sjálfstæða búsetu eða á sambýli/vistheimili. Talsverð færni til sjálfsbjargar; getur sinnt persónulegum þörfum (hreinlæti, að klæðast, matast o.þ.h.), almennum heimilisstörfum (matargerð, þrif o.þ.h.) og farið ferða sína með fremur litlu eftirliti/aðstoð, þarfnast að jafnaði ekki næturvaktar.

**4. Meðalþjónustupörf**

Þarfnast talsverðrar þjónustu við sjálfstæða búsetu eða á sambýli/vistheimili. Nokkur færni til sjálfsbjargar, getur sinnt persónulegum þörfum og almennum heimilisstörfum að nokkru leyti og farið ferða sína einn/ein en með talsverðri aðstoð/eftirliti. Nokkur aðstoð/eftirlit nauðsynlegt vegna hegðunar eða líkamlegs ástands. Þarfnast óreglulegrar eða sofandi næturvaktar.

**5. Þjónustupörf yfir meðallagi**

Þarfnast verulegrar þjónustu við sjálfstæða búsetu eða á sambýli/vistheimili. Fremur lítil færni til sjálfsbjargar, þarf talsverða aðstoð við að sinna persónulegum þörfum og almennum heimilisstörfum, fer ferða sína aðeins með sérþjónustu (sérstök ferðaþjónusta, leigubílar). Talsverð aðstoð/eftirlit nauðsynlegt vegna hegðunar eða líkamlegs ástands. Næturvakt að jafnaði nauðsynleg.

**6. Mikil þjónustupörf**

Þarfnast mikillar þjónustu við sjálfstæða búsetu eða á sambýli/vistheimili. Lítil færni til sjálfsbjargar, þarf mikla aðstoð við að sinna persónulegum þörfum, engin eða sáralítill þátttaka í heimilisstörfum, fer aðeins ferða sína í fylgd annarra. Mikil aðstoð nauðsynleg vegna hegðunar eða líkamlegs ástands. Næturvakt nauðsynleg.

**7. Mjög mikil þjónustupörf**

Þarfnast stöðugar aðstoðar/eftirlits á öllum sviðum allan daginn eða nær allan daginn (nánast „manninn með sér“) vegna þess að hann/hún er ósjálfbjarga eða því sem næst ellegar að hegðun krefst þess. Næturvakt nauðsynleg.

### Fylgiskjal 3.

## Samanburður á aðferðum til að fjármagna þjónustu sveitarfélaga

### 1. Aðferðir til að fjármagna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða

Í tengslum við fyrirhugaðan flutning þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga þarf að tryggja samsvarandi tilfærslu fjármagns þannig að sveitarfélögum verði gert kleift að veita fötluðum þá þjónustu sem þeim er nú boðið upp á. Þó mat á heildarkostnaði sé nokkurri óvissu háð er skipting fjármagns milli sveitarfélaga mun flóknara og vandasamara úrlausnarefni. Í töflu 1 eru sýndar þær þrjár meginfjármögnunarleiðir sem virðast mögulegar en hægt er að útfæra hverja meginleið með mismunandi hætti.

Tafla 1. Lýsing á aðferðum

Meginaðferð	Útfærsla	Lýsing
1. Metin fjármögnun	1.1 Verkefni	Kostnaði skipt á grundvelli mats á umfangi verkefna
	1.2 Kostnaður	Kostnaður er endurgreiddur eftir tilteknum reglum, ein leið er endurgreiðsla ákveðins hluta kostnaðar
2. Almenn fjármögnun	2.1 Hækkun tekjustofna	Vænlegasta leiðin virðist að hækka hlutfall útsvars
	2.2 Fjöldi íbúa	Heildarkostnaði skipt niður í hlutfalli við fjölda íbúa
3. Sértæk fjármögnun	3.1 Fjöldi fatlaðra	Kostnaði skipt niður í hlutfalli við fjölda fatlaðra
	3.2 Mat á þjónustupörf	Kostnaði að mestu leyti skipt niður í samræmi við mat á þjónustupörf fatlaðra einstaklinga

Metin fjármögnun felst í því að fjárförf einstakra sveitarfélaga er metin. Hægt er að taka mið af ýmsum þáttum við slíkt mat, t.d. fjölda og umfangi stofnana innan sveitarfélags, stærð sveitarfélags, breytingum á fjölda fatlaðra og raunútgjöldum. Þessi aðferð er í grundvallaratriðum svipuð og núverandi aðferðir við að ákvarða fjárveitingar til einstakra stofnana ríkisins. Metin fjármögnun hefur þann ókost að ábyrgðarskil milli stjórnsýslustiga eru mjög óljós. Hætt er við að fjárveitingar yrðu ómarkvissar og tilviljanakenndar. Þessi aðferð gæti orðið talsvert flókin og kostnaðarsöm.

Almenn fjármögnun felst í því að nota sem einfaldastar aðferðir. Þannig er mögulegt að auka hlut sveitarfélaga í útsvari eða veita þeim framlag í samræmi við fjölda íbúa. Almenn fjármögnun er einföld og felur í sér hreina skiptingu ábyrgðar milli stjórnsýslustiga. Það er hins vegar ólíklegt að hækkun útsvarstekna eða framlög á grundvelli fjölda íbúa nái að endurspegla ólíka útgjaldapörf sveitarfélaga.

Sértæk fjármögnun byggir á því að fjármagni er skipt á milli sveitarfélaga í samræmi við fjölda fatlaðra eða fjölda og þjónustupörf fatlaðra. Ólíklegt er að fullnægjandi sé að miða við fjölda fatlaðra þar sem þarfir þeirra fyrir þjónustu eru mjög breytilegar og stór hluti þeirra þarf ekki á viðamikilli þjónustu að halda. Því er vænlegra að meta þjónustupörf þeirra

einstaklinga sem þarfnast þjónustu og þann kostnað sem því er samfara. Á þeim grundvelli er hægt að veita fjármunum til sveitarfélaga, stofnana eða jafnvel einstaklinga (með þjónustuávísunum). Kostir þessarar aðferðar er að hún tryggir fjármögnun í samræmi við útgjaldþörf og tryggt er að sömu upphæð er veitt til þjónustu við einstaklinga með sambærilega þjónustuþörf. Saman fer fagleg og fjárhagsleg ábyrgð. Það yrði hins vegar talsvert flókið og kostnaðarsamt að meta þjónustuþörf einstaklinga.

Aðferðirnar hafa hver um sig kosti og galla eins og gerð verður grein fyrir. Hugsanlegt er að samþætta aðferðir og útfærslur til að ná tilteknu jafnvægi kosta og galla. Tæknilega er hægt að samþætta flestar þær aðferðir sem nefndar hafa verið en samþætting margra þeirra yrði mjög flókin. Eftirtaldir möguleikar til samþættingar aðferða voru skoðaðir:

- Almenn fjármögnun:
  - ◊ Útsvar 50%, fjöldi íbúa 50%.
- Almenn og sértæk fjármögnun:
  - ◊ Fjöldi fatlaðra 50%, útsvar 50%.
  - ◊ Fjöldi mikið fatlaðra 45%, fjöldi miðlungs fatlaðra 35%, útsvar 20%.
- Almenn og metin fjármögnun:
  - ◊ Kannað er hvert hámarkshlutfall útsvars getur orðið við mismunandi forsendur.

## 2. Viðtakandi greiðslna

Þó hin stjórnsýslulega ábyrgð á framkvæmd þjónustu væri færð til sveitarfélaga gætu greiðslur vegna þjónustu runnið til ólíkra aðila:

1. Sveitarfélaga og byggðasamlaga.
2. Sveitarfélaga.
3. Þjónustustofnana.
4. Einstaklinga.

**Tafla 2. Aðilar sem geta tekið við greiðslum**

Útfærsla	Sveitarfélög og byggðasamlög	Sveitarfélög	Þjónustustofnanir	Einstaklingar
1.1 Verkefni	Já	Já	Já	Nei
1.2 Kostnaður	Já	Já	Nei	Nei
2.1 Hækkun tekjustofna	Já	Já	Nei	Nei
2.2 Fjöldi íbúa	Já	Já	Nei	Nei
3.1 Fjöldi fatlaðra	Já	Já	Nei	Nei
3.2 Mat á þjónustuþörf	Já	Já	Já	Já

Eins og sjá má er hægt að nota fjölbreyttar aðferðir ef sveitarfélög og byggðasamlög þeirra taka við greiðslum en kostirnir eru mjög takmarkaðir ef þjónustustofnanir eða einstaklingar ættu að taka við greiðslum. Jafnframt kemur í ljós að greiðslur á grundvelli mats á þjónustuþörf er eina aðferðin sem væri hægt að nota til að beina greiðslum til allra þessara aðila.

### 3. Áhrif stærðar þjónustusvæða á möguleika til að nota aðferð

Frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga gerir ráð fyrir því að smærri sveitarfélög sameinist um félagsþjónustu. Ljóst er að smærri sveitarfélög geta ekki ein og sér annast þjónustu við fatlaða enda þjóna minnstu svæðisskrifstofunnar rúmlega átta þúsund íbúum. Möguleikar til að jafna fjármagnið eru háðir stærð þjónustusvæða. Meginreglan er sú að því stærri sem svæðin eru því fjölbreyttari aðferðum er hægt að beita. Hægt er að velta fyrir sér eftirtöldum möguleikum um þjónustusvæði:

1. Núverandi sveitarfélög.
2. Þjónustusvæði sem hafa að lágmarki um 4.000 íbúa. Þetta er lágmarksstærð ef svæði á að bjóða upp á grunnþjónustu.
3. Þjónustusvæði sem hafa að lágmarki um 8.000 íbúa. Þetta er nálægt því að samsvara lágmarksstærð þjónustusvæða samkvæmt núgildandi lögum um málefni fatlaða og er lágmarksstærð til að hægt sé að bjóða upp á fjölbreytta þjónustu.

Leiðir 2 og 3 gera ráð fyrir því að sveitarfélög taki sig saman um þjónustu við fatlaða. Ef sama aðferð er notuð til að fjármagna þjónustu við fatlaða í öllum sveitarfélögum óháð stærð þrengir það mjög þá kosti sem í boði eru. Á hinn bóginn er einnig unnt að beita mismunandi aðferðum eftir stærð sveitarfélaga og þjónustusvæða. Kannaðir voru möguleikar á því að beita almennum aðferðum fyrir stærri svæði (2.000 íbúar eða fleiri) en sértækari fjármögnun fyrir þau smærri (færri en 2.000 íbúar).

### 4. Gæði aðferða

Eins og áður var sagt hafa hinar ólíku aðferðir kosti og galla. Sú aðferð sem valin er þarf að uppfylla sem best eftirtalin skilyrði:

1. Að saman fari fagleg og fjárhagsleg ábyrgð og að aðferðin sé hlutlaus, þ.e. að tekjur sveitarfélaga séu óháðar ákvörðunum þeirra um kostnað.
2. Að tekið sé tillit til ólíkrar útgjaldaþarfar sveitarfélaga (t.d. vegna breytilegs fjölda fatlaðra).
3. Að beitt sé sem einföldustu aðferðum, að auðvelt sé að áætla áhrif á einstök sveitarfélög og að kostnaði við ákvörðun fjármögnunar, framkvæmd og eftirlit sé haldið í lágmarki.

Af þessum skilyrðum eru fyrstu tvö líklega mikilvægust. Með samþættingu faglegrar og fjárhagslegrar ábyrgðar er átt við að sá sem tekur ákvörðun um að hefja, hætta eða breyta þjónustu við fatlaða skuli bera fulla ábyrgð á fjárhagslegum afleiðingum ákvörðunarinnar. Það fjármagn sem einstök sveitarfélög fá til að veita fötluðum þjónustu á að vera óháð því hvernig sveitarfélagið kys að veita hana.<sup>16</sup> Samþætting faglegrar og fjárhagslegrar ábyrgðar er forsenda þess að hægt sé að ná almennum markmiðum með tilflutningi málaflokksins (t.d. samþættingu við aðra þjónustu). Óljós ábyrgð getur leitt til ómarkvissra ákvarðana og togstreitu milli stjórnsýslustiga.

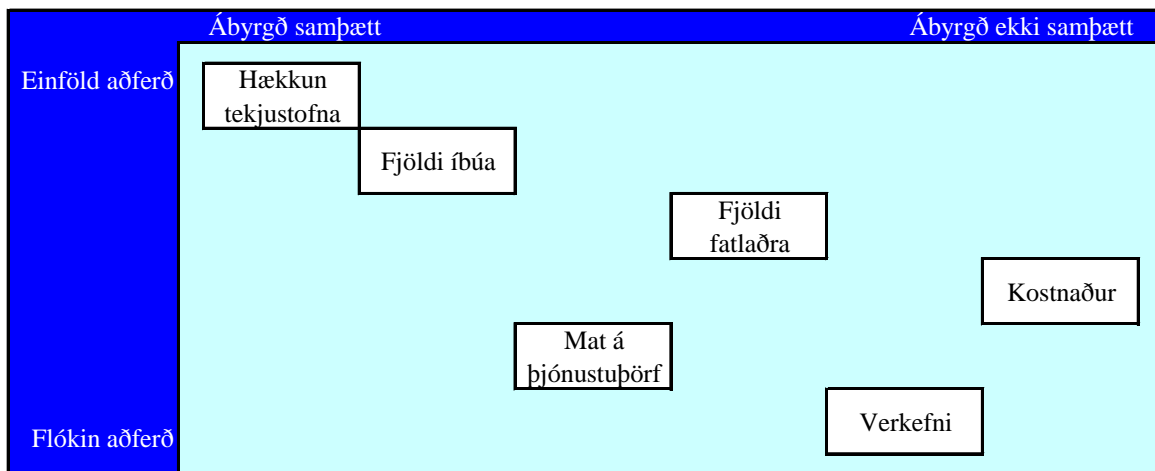
Augljóst er að útgjaldaþörf sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða er mjög breytileg, fyrst og fremst vegna þess að hlutfall fatlaðra er breytilegt eftir sveitarfélögum. Breytileg búseta

<sup>16</sup> Eina undantekningin frá þessu er þegar ríkið vill veita sveitarfélögum hvata (yfirleitt tímabundinn) til að auka áherslu á tiltekna þjónustu.

fatlaðra endurspeglar í ríkum mæli núverandi þjónustumynstur. Í sumum smærri sveitarfélögum búa fáir eða jafnvel engir fatlaðir einstaklingar en að sama skapi gæti þjónusta við einn mikið fatlaðan einstakling orðið smærri sveitarfélögum þungur baggi. Sú fjármögnunarleidd sem valin verður þarf að tryggja að fjármunir renni til sveitarfélaga í samræmi við fjölda þjónustubega.

Á mynd 1 má sjá gæði hinna ólíku aðferða, þ.e. hversu vel þær uppfylla skilyrðin um að ábyrgð sé samþætt og aðferðin sé sem einföldust. Eins og fram kemur á myndinni eru þær aðferðir sem byggja á almennri fjármögnun bestu kostirnir en þær sem byggja á mati lökustu kostirnir.

Mynd 1. Gæði aðferða



Gæði aðferðarinnar eru ekki ein og sér fullnægjandi skilyrði til að hægt sé að velja hana. Huga þarf að þriðja þættinum, þ.e.a.s. hversu vel framlög samræmast útgjaldabörf sveitarfélaga. Þessi þáttur er ekki stöðugur heldur er hann háður stærð þjónustusvæða. Með nokkurri einföldun má segja að því stærri sem þjónustusvæðin eru, því fjölbreyttari og þar með betri aðferðir er hægt að nota.

## 5. Dreifing fjármuna

Gert hefur verið sérstakt reiknilíkan til að prófa hversu vel ólíkar aðferðir dreifa fjármunum í samræmi við útgjaldabörf sveitarfélaga. Þar sem þjónusta við fatlaða er ekki skipulögð eftir sveitarfélögum eru ekki til áreiðanlegar tölur um útgjöld eftir sveitarfélögum. Því er kostnaður í hverju sveitarfélagi áætlaður út frá tölum um fjölda fatlaðra og einingaverðum. Einingaverðin sem notuð eru í þessu sambandi eru að grunni til þau sömu og notuð eru til að meta heildarkostnað en bætt hefur verið við þau yfirstjórnarkostnaði og kostnaði vegna húsnæðis. Einingaverðin eiga því að endurspeglar þann heildarkostnað sem einstök sveitarfélög munu þurfa að verja til að veita fötluðum einstaklingum heildstæða þjónustu.

Notuð eru sömu einingaverð fyrir öll sveitarfélög. Athugað var hvort ástæða væri til að nota hærri einingaverð fyrir smærri sveitarfélög þar sem þekkt er að oft er dýrara að veita opinbera þjónustu í smáum einingum en stórum. Niðurstaðan var sú að stærð þjónustusvæðis hafi í sjálfu sér ekki merkjanleg áhrif á kostnað við að veita fötluðum þjónustu. Þetta skýrist einkum af því að fötluðum er veitt þjónusta í mjög smáum einingum og möguleikar til að sveigja þjónustu að aðstæðum á hverjum stað eru miklir. Þó stærð þjónustusvæða hafi ekki

bein áhrif á einingaverð er engu að síður ljóst að stærð þeirra hefur veruleg áhrif á möguleika til að bjóða fjölbreytta þjónustu og til að jafna fjármunum milli þeirra með fullnægjandi hætti.

Möguleikar til að nota fjármögnunaraðferð eru metnar með samanburði áætlaðs kostnaðar í hverju sveitarfélagi fyrir sig og þeim fjármunum sem viðkomandi aðferð úthlutar til sveitarfélagsins. Í þeim tilfellum sem úthlutaðir fjármunir duga ekki fyrir áætluðum kostnaði er reiknuð fjárvöntun. Heildarfjárvöntun allra sveitarfélaga er notuð sem mælikvarði á það hversu vel aðferð dreifir fjármunum samanborið við fjárþörf sveitarfélaga. Í töflu 3 er sýnd fjárvöntun vegna mismunandi aðferða.

**Tafla 3. Fjárvöntun frá áætluðum heildarkostnaði (m.kr.)**

	Sveitar- félög	Tvískiptur sjóður	Þjónustu- svæði 4000	Þjónustu- svæði 8000
Verkefni	-	-	-	-
Kostnaður	-	-	-	-
Fjöldi íbúa	543	442	321	267
Útsvar	518	404	310	261
Útsvar og fjöldi mikið fatlaðra	286	182	183	154
Fjöldi fatlaðra	274	227	167	115
Útsvar, fjöldi mikið fatlaðra og fjöldi miðlungs fatlaðra	101	64	57	49
Mat á þjónustubörf	0	0	0	0
Metin fjármögnun (hámarkshlutfall útsvars)	20%	-	40%	60%

Ekki er hægt að sjá fyrir dreifingu fjármuna við metna fjármögnun (verkefni eða endurgreiðsla kostnaðar) en væntanlega væri hægt að beita þessum aðferðum óháð stærð þjónustusvæðis.

Það er sameiginlegt báðum aðferðum til almennrar fjármögnunar (fjöldi íbúa og útsvar) að þær ná ekki að útdeila fjármunum í samræmi við fjárþörf sveitarfélaga. Samanlögð fjárvöntun sveitarfélaga er um 500 m.kr. en lækkar í um 250 m.kr. ef þjónustusvæði hafa að lágmarki 8 þús. íbúa. Það er ljóst að þjónustusvæði þyrftu að hafa a.m.k. 10–12 þús. íbúa til að hægt væri að notast við almenna fjármögnun. Hámarkshlutfall útsvars af fjárþörf gæti aðeins orðið um 20% miðað við núverandi skipan sveitarfélaga en gæti hækkað í um 60% ef þjónustusvæði hefðu að lágmarki 8 þús. íbúa.

Útdeiling fjármuna á grundvelli fjölda fatlaðra gefur talsvert betri niðurstöðu en sennilega þyrftu þjónustusvæði að hafa að lágmarki um 6 þús. íbúa til að þessi leið væri fær.

Möguleikar til að útdeila fjármunum í samræmi við fjárþörf sveitarfélaga aukast mjög ef þjónustubörf fatlaðra er tekin inn í myndina. Fjárvöntun þegar þjónustubörf allra fatlaðra er metin er að sjálfsögðu enginn enda er það sú aðferð sem notuð er til að áætla fjárþörf sveitarfélaga. Sú aðferð að byggja fjármögnun að hálfu á fjölda mikið fatlaðra einstaklinga og hálfu á hækkingu útsvars virðist þó ekki fullnægjandi nema þjónustusvæði hafi a.m.k. 8 þús. íbúa. Mun betri niðurstaða fæst ef einnig er tekið tillit til fjölda miðlungs fatlaðra einstaklinga. Þá næst dreifing sem örugglega er fullnægjandi þótt þjónustusvæði hafi tiltölulega fáa íbúa.

Í öllum tilfellum dregur úr fjárvöntun ef notaðar eru ólíkar aðferðir til að fjármagna þjónustu stærri og minni sveitarfélaga.

Tölur um fjárvöntun segja ekki alla söguna því gert er ráð fyrir umtalsverðri aukningu fjármuna frá því sem nú er. Ef lítið er til að gert er ráð fyrir 296 m.kr. vegna annarra þátta félagsþjónustu en þjónustu við fatlaða er ljóst að verið er að auka svigrúm sveitarfélaga til að fjármagna félagsþjónustu. Raunveruleg fjárvöntun þegar einungis er tekið tillit til núverandi kostnaðar við þjónustu við fatlaða og biðlista er því mun minni eins og sést á töflu 4. Fjárvöntun er mjög lítil þegar fjármunum er veitt til sveitarfélaga á grundvelli útsvars og fjölda mikið og miðlungs fatlaðra.

**Tafla 4. Fjárvöntun miðað við kostnað vegna þjónustu við fatlaða**

	Sveitar- félög	Tvískiptur sjóður	Þjónustu- svæði 4000	Þjónustu- svæði 8000
Verkefni	-	-	-	-
Kostnaður	-	-	-	-
Fjöldi íbúa	433	336	196	142
Útsvar	460	353	240	198
Útsvar og fjöldi mikið fatlaðra	191	99	78	50
Fjöldi fatlaðra	188	149	69	44
Útsvar, fjöldi mikið fatlaðra og fjöldi miðlungs fatlaðra	45	18	0	0
Mat á þjónustupörf	0	0	0	0

## 6. Heildarmat

Á töflu 5 er lagt mat á þær aðferðir sem hafa verið prófaðar. Tveir þættir eru lagðir til grundvallar matinu:

- Hversu æskilegt er að nota aðferð (gæði aðferðar).
- Hvort dreifing fjármuna sé fullnægjandi miðað að fjárþörf sveitarfélags og hver sé lágmarksstærð þjónustusvæða til að hægt sé að nota aðferð.

**Tafla 5. Heildarmat á aðferðum til að fjármagna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða**

Aðferð	Gæði aðferðar	Lágmarks- stærð	Möguleg notkun
Verkefni	Lítill	Engin	Í undantekningartilfellum (hámark 5% útgjalda)
Kostnaður	Lítill	Engin	Í undantekningartilfellum (hámark 5% útgjalda)
Fjöldi íbúa	Mikil	10.000	Eftir umfangsmikla sameiningu þjónustusvæða Við núverandi aðstæður 20% útgjalda
Útsvar	Mikil	10.000	Eftir umfangsmikla sameiningu þjónustusvæða Við núverandi aðstæður 20% útgjalda
Útsvar og fjöldi mikið fatlaðra	Mikil	8.000	Eftir sameiningu þjónustusvæða
Fjöldi fatlaðra	Talsverð	6.000	Eftir sameiningu þjónustusvæða
Útsvar, fjöldi mikið fatlaðra og fjöldi miðlungs fatlaðra	Talsverð	Minni en 1.000	Við núverandi skipan sveitarfélaga eða með lágmarkssameiningu þjónustusvæða
Mat á þjónustupörf	Talsverð	Engin	Við núverandi skipan sveitarfélaga



Mögulegt er að nota aðferðir sem byggja á mati á umfangi og kostnaði verkefna eða endurgreiðslu kostnaðar óháð lágmarksstærð þjónustusvæða. Þessar aðferðir eru hins vegar ekki æskilegar þar sem ábyrgðarskil milli stjórnsýslustiga eru óljós og þær kalla á flókið mat og eftirlit. Hætta er á mikilli togstreitu milli stjórnsýslustiga og útgjaldapenslu. Við þetta bætist að útilokað er að prófa hversu vel þessar aðferðir dreifa fjármagni í samræmi við þarfir ólíkra sveitarfélaga. Hins vegar getur verið þörf á að nota þessar aðferðir í undantekningartilfellum þegar aðrar aðferðir gefa óviðunandi niðurstöðu fyrir einstök sveitarfélög. Æskilegt væri að takmarka notkun þessara aðferða við lágar fjárhæðir, þ.e. að hámarki 5% af heildarútgjöldum.

Aðferðir sem byggja á hækkuðum útsvarsstofns, dreifingu fjármagns í samræmi við fjölda íbúa eða samþættingu þessara aðferða eru æskilegar óháð lágmarksstærð þjónustusvæða. Þær eru einfaldar og tryggja skýra afmörkun ábyrgðar. Hins vegar er ekki mögulegt að beita þeim við núverandi aðstæður. Vart er raunhæft að notast eingöngu við almennar aðferðir nema að þjónustusvæði hafi a.m.k. 10 þús. íbúa. Almenn fjármögnun hefur því ýmsa kosti en er ekki möguleg nema þjónustusvæði verði mun stærri en núverandi sveitarfélög. Ef almenn fjármögnun er notuð samhliða sértækri fjármögnun getur hlutur hennar orðið allt að 20% af heildarkostnaði. Svo virðist sem hækkuð útsvars gefi betri niðurstöðu en útteiling fjármuna á grundvelli fjölda íbúa.

Ekki er vandalaust að dreifa fjármagni í samræmi við fjölda fatlaðra. Meginvandinn er sá að mjög erfitt er að afmarka hóp fatlaðra með áreiðanlegum hætti. Engu að síður væri hægt að beita þessari aðferð ef vilji er til þess að sérgreina hóp fatlaðra með skipulögðum hætti og þjónustusvæði hafa að lágmarki um 6 þús. íbúa.

Vænlegra virðist að takmarka þann hóp fatlaðra sem sértæk fjármögnun byggir á enda fer mestur hluti kostnaðar í að veita mikið fötluðum einstaklingum þjónustu. Hægt er að ná fullnægjandi dreifingu fjármuna með því að meta þjónustuþörf um 800 einstaklinga í mikið fatlaða og miðlungs fatlaða. Fullkomið þjónustumat allra þeirra sem þurfa á sérhæfðri þjónustu að halda gefur að sjálfsgöðu enn betri dreifingu en það er ekki víst að það sé nauðsynlegt eða æskilegt. Vel unnið og óháð mat á þjónustuþörf getur tryggt viðunandi afmörkun á ábyrgð stjórnsýslustiga. Aðferðin er hins vegar flókin og kallar á sérgreiningu fatlaðra. Við þá aðferð sem hér er notuð er að nokkru dregið úr þessu vandamáli með því að matið byggir aðeins á tveimur flokkum og aðeins á tæplega helmingi fatlaðra einstaklinga með þjónustu- eða umönnunarmat.<sup>17</sup> Með þessari einföldun geta gæði talist vel viðunandi. Aðferðin gefur góða dreifingu fjármagns, hvort sem liðið er til núverandi sveitarfélaga eða stærri þjónustusvæða.

Niðurstaðan er því sú að við núverandi skipan sveitarfélaga sé óhjákvæmilegt að fjármagni verði að mestu leyti úthlutað í samræmi við þarfir fatlaðra fyrir þjónustu. Verði þjónustusvæði stækkuð er hægt að huga að því að draga úr hlutfalli sértæktrar fjármögnunar og auka hlut almennrar fjármögnunar, fyrst og fremst með því að auka hlut sveitarfélaga í útsvari. Þá eru ýmsir kostir við að nota ólíkar aðferðir fyrir fámennari og fjölmennari þjónustusvæði.

---

<sup>17</sup> Flokkarnir tveir eru:

- Miðlungs fatlaðir: 3.–5. þjónustuflokkur fullorðinna og 1. umönnunarflokkur barna. Vægi hópsins er 35%.
- Mikið fatlaðir: 1.–2. þjónustuflokkur fullorðinna. Vægi hópsins er 45%.

1.–2. þjónustuflokkur fullorðinna og 2.–3. umönnunarflokkur barna eru ekki notaðir en í stað þess er 20% af kostnaði dreift í samræmi við útsvarsstofn.

## Fylgiskjal 4. Þjónustuávisanir í málaflokki fatlaðra

### 1. Inngangur

Með flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaga er m.a. stefnt að því að færa þjónustu sem næst þeim sem þurfa á henni að halda, auka samþættingu félagslegrar þjónustu, auka hagkvæmi og bæta þjónustu.

Eitt meginálitaefnið við flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga er hvernig staðið skuli að fjármögnun verkefna og tilfærslu fjármuna til sveitarfélaga. Réttlát og hagkvæm fjármögnun er ein meginforsenda þess að ná megi fyrrgreindum markmiðum. Í fylgiskjali 3 var fjallað um ólíkar leiðir til að fjármagna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða. Hér verður fjallað um fjármögnun þjónustu við fatlaða með almennum hætti og sérstaklega hugað að notkun þjónustuávisana sem fjármögnunarleið.

Landshlutanefnd Reykjavíkurborgar, sem starfar að undirbúningi yfirtöku Reykjavíkurborgar á þjónustu við fatlaða, hefur sett fram hugmyndir sem byggja á hugmyndum um sértæka fjármögnun. Meginatriði hugmyndarinnar eru eftirfarandi:

1. Þjónustubörf fatlaðra einstaklinga er metin.
2. Kostnaðurinn við að mæta ólíkri þjónustubörf er metinn.
3. Fjármunum er ávísað á nafn einstaklingsins.
4. Einstaklingurinn hefur frelsi til að velja veitanda þjónustu.
5. Fjármunir fylgja vali einstaklingsins og renna til þess aðila sem lætur honum í té þjónustu.
6. Ólíkum aðilum (s.s. sveitarfélögum, félagasamtökum, einkaaðilum og aðstandendum) verði heimilað að veita fötluðum þjónustu.
7. Opinberir aðilar aðstoði hinn fatlaða við að útvega þjónustu og hafa með henni gæðaeftirlit.
8. Ábyrgð á því að þjónusta sé tiltæk hvílir á sveitarfélögum.

Að mati nefndarinnar gæti þessi hugmynd auðveldað flutning þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga þar sem hún tryggir að sveitarfélög bera ekki ábyrgð á þjónustu án þess að fá til þess fullnægjandi fjármagn. Fjármögnunin tekur mið af ólíkum kostnaði sveitarfélaga af þjónustu við fatlaða.

Að auki eru dregnir fram ýmsir aðrir hugsanlegir kostir. Dregið er úr miðstýringu og forsjárhyggju hins opinbera og valfrelsi og sjálfsábyrgð notenda aukin án þess að dregið sé úr félagslegu öryggi. Þá er dregið úr opinberum rekstri og möguleikar skapaðir fyrir fjölbreyttari þjónustu við fatlaða.

Hins vegar myndi þessi aðferð kalla á afmörkun og sérgreiningu fatlaðra og kostnaðarmat er erfiðleikum bundið. Erfitt er að tryggja að þjónustutilboð séu sambærileg og skilgreina þarf ábyrgð og tryggja réttindi.

## 2. Þjónustuávísanir

Hugmynd nefndar Reykjavíkurborgar líkist því formi opinberrar þjónustu sem kallast þjónustuávísanir (*vouchers*). Í skýrslu OECD um notkun þjónustuávísana<sup>18</sup> er gerður greinarmunur á því sem nefna má formlegar þjónustuávísanir (*explicit vouchers*) og kerfum sem byggja á óformlegum þjónustuávísunum (*implicit voucher systems*). Ekki er ljóst hvort hugmynd nefndar Reykjavíkurborgar gengur svo langt að gera ráð fyrir formlegum þjónustuávísunum en hún ber a.m.k. mörg einkenni þjónustukerfa af því tagi.

Þjónustuávísanir eru ákveðin útfærsla á sértækum fjármögnunarleiðum sem lýst var í fylgiskjali 3. Þegar fjallað er um þjónustuávísanir er vert að hafa í huga að ýmis skref er hægt að taka frá hefðbundinni þjónustu ríkisins til hreinnar tekjutilfærslu:

1. Veitandi þjónustu fær fjárveitingu og ákveður hver skuli fá hvaða þjónustu (hefðbundin opinber þjónusta).
2. Aðskilnaður greiðslu og veitingar þjónustu, greiðandi ákveður hver skuli fá þjónustu.
3. Frelsi notanda til að velja veitanda þjónustu.
4. Fjármagn fylgir vali notanda.
5. Notandi fær formlega þjónustuávísun.
6. Notandi getur valið dýrari eða ódýrari kost innan vissra marka (verður sjálfur að leggja fram viðbótarfé).
7. Notandi fær fjármuni sem hann ákveður hvernig hann notar.

Hægt er að stíga ýmis skref í átt að sértækri fjármögnun án þess að ganga svo langt að gefa út formlega þjónustuávísun. Þannig felur sértæk fjármögnun til sveitarfélaga að vissu marki í sér aðskilnað greiðslu og þjónustu. Sértækar greiðslur til stofnana ásamt frelsi einstaklinga til að velja veitanda þjónustu felur í sér kerfi óformlegra þjónustuávísana.

Þjónustuávísanir byggja á því að greiðandi þjónustu afhendir einstaklingum ávísun á þjónustu sem þeir geta notað til að „kaupa“ þjónustu frá ákveðnum veitendum. Veitendur þjónustunnar taka við greiðslu í samræmi við ákvæði þjónustuávísunarinnar.

Formlegar þjónustuávísanir felast í eftirfarandi:

1. Hið opinbera greiðir kostnað (stundum aðeins hluta kostnaðar) gjarnan í gegnum sérstaka greiðslustofnun.
2. Veitandi þjónustu fær ekki hefðbundna fjárveitingu.
3. Ávísun á greiðslu fyrir þjónustu er send til þeirra einstaklinga sem eiga rétt á þjónustu.
4. Hið opinbera skilgreinir hvaða skilyrði veitendur þjónustu þurfi að uppfylla til að geta innleyst þjónustuávísanir.
5. Handhafa þjónustuávísunar er frjálst að velja veitanda þjónustu.
6. Handhafi notar þjónustuávísun til að greiða fyrir þjónustu (stundum þarf hann að greiða hluta kostnaðar, sérstaklega ef hann velur dýran valkost).
7. Veitandi þjónustu innleysir ávísun hjá greiðanda.
8. Hið opinbera hefur eftirlit með gæðum þjónustu og gefur út upplýsingar sem auðvelda einstaklingum val á þjónustu.

---

<sup>18</sup> OECD 1998 *Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services* (PUMA/SBO(98)7).

Kerfi óformlegra þjónustuávisana er í öllum aðalatriðum eins, nema ekki er gefin út formleg þjónustuávisun. Hins vegar geta einstaklingarnir valið veitanda þjónustu og sérmerkt fjárframlag fylgir hverjum einstaklingi.

Spyrja má hvort ekki sé ástæða til að ganga skrefinu lengra og greiða einstaklingum peninga í stað þjónustuávisana. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að það eru einmitt þau skilyrði sem sett eru í þjónustuávisunum sem réttlæta opinber afskipti af málaflöknum. Ástæða opinberrar aðstoðar er oft sértæk fremur en almenn (t.d. fötlun fremur en lágar tekjur) og auk persónulegra hagsmuna einstaklingsins af þjónustu eru ákveðnir heildarhagsmunir bundnir því að einstaklingarnir njóti þjónustu (t.d. geta bæði einstaklingar og þjóðfélagið í heild haft hag af því að fatlaðir hljóti starfsþjálfun). Á hinn bóginn má benda á að dæmi eru um að þjónusta sé veitt þegar tekjutilfærsla væri eðlilegra úrræði. Það væri t.d. hvorki æskilegt né hagkvæmt að fatlaður einstaklingur sem getur búið sjálfstætt neyðist til að búa á sambýli vegna þess að hann hefur ekki fjárhagslega getu til að afla eigin húsnæðis með kaupum eða leigu.

### 3. Markmið þjónustuávisana

Almenn markmið með notkun þjónustuávisana eru eftirfarandi:

- Aukin hagkvæmni í rekstri stofnana. Talið er að þjónustuávisanir geti stuðlað að samkeppni í gæðum og kostnaði sem leiða mun til bættrar þjónustu og lægri kostnaðar.
- Þjónusta svari til þarfa og óska einstaklinga innan ramma almannahagsmuna. Með auknu valfrelsi getur einstaklingurinn valið þá þjónustu sem honum hentar best. Þær takmarkanir sem settar eru við útgáfu þjónustuávisunar eiga að tryggja að val einstaklingsins samræmist þeim almennu markmiðum sem hið opinbera er að stefna að með því að greiða fyrir opinbera þjónustu innan málaflökksins.
- Jafna tekjudreifingu. Þjónustuávisunum er ætlað, eins og annarri opinberri þjónustu, að tryggja aðgang að þjónustu óháð efnahag. Hægt er að auka jöfnunaráhrifin með því að tekjutengja þjónustuávisanir eða draga úr þeim með því að setja þak á það hlutfall kostnaðar sem þjónustuávisunin nær til.
- Einföldun stjórnsýslu. Með upptöku þjónustuávisana er unnt að draga úr opinberum rekstri eða einfalda samskipti þeirra opinberu aðila sem greiða og veita þjónustu.

### 4. Kostir og gallar þjónustuávisana

Meðal helstu kosta við þjónustuávisanir hefur verið nefnt að:

- Dregið er úr þörf á flókinni jöfnun milli sveitarfélaga. Þjónustuávisanir eru útfærsla á sértækri fjármögnun. Sveitarfélög sem reka stofnanir fyrir fatlaða fá greiðslur í samræmi við fjölda og þjónustubörf þeirra einstaklinga sem þau veita þjónustu. Ekki ættu að vera vandkvæði á því að fatlaðir einstaklingar flytji milli sveitarfélaga þar sem greiðslan fylgir með.
- Komið er á jafnræði milli ólíkra aðila sem bjóða fram þjónustu. Stofnanir fyrir fatlaða eru í dag reknar af ríki, sveitarfélögum, sjálfseignarstofnunum, félagasamtökum og einstaklingum. Þessi fjölbreytni þjónustuáðila byggir á langri hefð. Þó sveitarfélög gætu nýtt sér þjónustu sjálfstæðra aðila, þá myndu þjónustuávisanir tryggja formlegt jafnræði ólíkra aðila. Möguleikar til að innleysa þjónustuávisanir myndu að sjálfsögðu

takmarkast við þá aðila sem hafa starfsleyfi og veita þjónustu sem er í samræmi við almenna stefnumörkun í málaflokknum.

- Sveigjanleiki í framboði þjónustu er aukinn. Með notkun þjónustuávisana er auðveldara að laga framboð að eftirspurn og þjónustuþörf á mismunandi svæðum. Rekstraraðilar myndu sjá sér hag í að auka framboð þjónustu þar sem þörf er á og að sama skapi myndu þeir þurfa að draga úr framboði þjónustu þar sem hennar væri ekki þörf.
- Einstaklingar geta valið þau úrræði sem þeim henta. Í miðstýrðum þjónustukerfum er oft erfitt að taka tillit til einstaklingsbundinna óska og sjónarmiða. Þjónustuávisanir veita einstaklingnum formlegan rétt til að velja þá þjónustu sem honum hentar. Valmöguleikarnir takmarkast þó augljóslega af framboði þjónustu.
- Notendur hafa meiri áhrif á þjónustuna því þeir geta fært sig til ef þeim líkar ekki þjónustan. Þetta er ein meginröksemdin fyrir þjónustuávisunum. Í hefðbundnum opinberum rekstri þurfa stofnanir ekki að taka tillit til óska notenda með sama hætti og fyrirtæki sem búa við samkeppni. Þjónustuávisunum er ætlað að nýta krafta samkeppinnar til að bæta þjónustu.
- Stuðlað er að frumkvæði félagsamtaka og annarra til að veita þjónustu. Oft er nefnt að sú víðtæka stofnanavæðing sem orðið hefur á síðustu áratugum hafi dregið úr sjálfsábyrgð notenda og samhjálp í nánasta félagslega umhverfi þeirra. Fullyrt er að þjónustuávisanir sé ein af mögulegum leiðum til að snúa þessari þróun við. Þetta gildir sérstaklega ef fatlaðir eða aðstandendur þeirra geta annast þjónustuna sjálfir í stað þess að leita til opinberra þjónustukerfa. Þjónustuávisanir geta stuðlað að aukinni þjónustu og umönnun aðstandenda sem getur í ýmsum tilfellum verið bæði betri og ódýrari lausn en stofnanaúrræði.

Meðal helstu vandkvæða við þjónustuávisanir hefur verið nefnt að:

- Ákvörðun heildarkostnaðar er erfiðleikum bundin þar sem hann er háður fjölda einstaklinga sem eiga rétt á þjónustu en ekki rekstrarumfangi stofnana. Það kerfi fjárveitinga til stofnana sem nú er í gildi hefur þá kosti að hægt er að ákvarða og hafa eftirlit með heildarkostnaði málaflokksins. Með þjónustuávisunum er kostnaðurinn eðli máls samkvæmt háður fjölda einstaklinga sem eiga rétt á þjónustu samkvæmt mati á þjónustuþörf. Viss hætta er á að „verðbólga“ getið hlaupið í slíkt mat og valdið auknum kostnaði.
- Ekki er víst að óskir einstaklinga og almannahagsmunir fari ávallt saman. Til dæmis geta verið tilfelli þar sem sjónarmið einstaklinga og almennings um öryggi stangast á. Við slíkar aðstæður getur þurft að takmarka valfrelsi einstaklinga við tiltekna tegund þjónustu.
- Erfitt er að tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar. Þetta yrði sérstaklega vandamál meðan verið er að vinna upp núverandi biðlista. Hins vegar er ekki víst að það eftirspurnarmynstur sem skapaðist með þjónustuávisunum myndi endurspegla núverandi þjónustumynstur. Þetta gæti leitt til offramboðs á vissum svæðum. Ákveðinn fastur kostnaður er við rekstur hvernar einingar en þjónustuávisanir myndu væntanlega byggja á meðalkostnaði miðað við þjónustuþyngd. Á minni stöðum getur flutningur eins einstaklings til eða frá sveitarfélaginu raskað rekstrargrundvelli þeirrar þjónustu sem boðið er upp á. Þegar til lengri tíma er litið gæti fjölgun nýrra rekstraraðila hugsanlega skapað offramboð sem augljóslega gæti hækkað heildarkostnað, a.m.k. tímabundið.
- Þjónustuávisanir geta unnið gegn samþættingu þjónustu og samhæfingu þjónustuframboðs. Samþætting þjónustu er eitt meginmarkmiðið með flutningi

málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Auknir valmöguleikar og þjónusta á vegum sjálfstæðra aðila getur unnið gegn slíkri samþættingu. Þróa þarf ný samstarfsform sem meðal annars byggja á þátttöku sjálfstæðra þjónustuaðila.

- Ábyrgð hinna ýmsu aðila er óljós. Eðli máls samkvæmt munu þjónustuávisanir dreifa ábyrgð á þjónustu við fatlaða til ýmissa aðila, þ.e. ríkisins, sveitarfélaga og stofnana sem taka við þjónustuávisunum. Þrátt fyrir þetta er nauðsynlegt að einhver einn aðili beri ábyrgð á því að þjónusta sé fyrir hendi. Með flutningi málaflokksins til sveitarfélaga er eðlilegt að sveitarfélögin beri þessa ábyrgð. Viss hætta er á að ójafnvægi geti skapast, t.d. ef sjálfstæðir þjónustuaðilar geta valið þá einstaklinga sem þeir telja hagstætt að veita þjónustu en sveitarfélögin verði að sinna öðrum. Gegn þessu má vinna með vönduðu kostnaðarmati og skilyrðum sem sett eru í starfsleyfi og þjónustuávisunum.

## 5. Skilyrði þess að þjónustuávisanir virki

Bent hefur verið á að þjónustuávisanir geti ekki náð markmiðum sínum nema viss skilyrði séu til staðar.

Valfrelsi hefur ekkert gildi nema einstaklingurinn hafi aðgang að upplýsingum svo hann geti vegið og metið kosti hinna ýmsu valkosta. Opinber þjónusta einkennist oft af því að erfitt er að meta gæði hennar nema með ákveðinni reynslu. Oft þarf að nota þjónustu í tiltekinn tíma áður en hægt er að meta hana og ef hún reynist ófullnægjandi getur verið erfitt og kostnaðarsamt að skipta.

Hægt er að draga úr þessum vandamálum með því að veita upplýsingar um þjónustu ólíkra veitenda. Slíkar upplýsingar eru tæpast til í dag þar sem þjónustu- og gæðaviðmiðanir skortir og ekkert formlegt mat er gert á gæðum og árangri þjónustu. Jafnvel þó slíkar upplýsingar væri til staðar er ekki gefið að fatlaðir geti nýtt sér þær til að taka rétta ákvörðun. Augljóslega þyrftu þeir stuðning við að velja sér þjónustu, t.d. frá aðstandendum, sérstökum trúnaðarmönnum eða opinberum aðilum.

Framboð á þjónustu þarf að vera fullnægjandi. Ef það er takmarkað er hætt við að veitendur velji þá þjónustuþega sem þeir telja „hagkvæmasta“ og vísi öðrum frá. Sérstaklega verður að huga að því hvernig staðið er að vali veitanda þegar eftirspurnin eftir þjónustu er meiri en framboðið. Sveigjanleiki til að auka eða draga úr framboði er einnig mikilvægur. Valfrelsi er takmarkað ef það tekur langan tíma fyrir veitendur að bregðast við aukinni eftirspurn og heildarkostnaður getur hækkað ef kostnaður er ekki lagaður að minni eftirspurn.

Samkvæmt skýrslu OECD er ákveðin samkeppni milli veitenda þjónustu nauðsynleg til að þeir hafi hvata til að laga sig að þörfum einstaklinganna. Vandinn er sá að þjónustan er oft bundin við búsetu og því er oft aðeins um einn veitanda þjónustu að ræða. Almennt verður að telja að nokkra veitendur þurfi til að gera samkeppni virka (t.d. 5–6).

Frelsi til að velja þjónustu hefur aðeins merkingu ef hægt er að velja á milli ólíkra veitenda þjónustu. Veitendur þjónustu verða einnig að hafa sveigjanleika til að ákveða innihald þjónustunnar þannig að einstaklingar geti valið þá tegund þjónustu sem þeim hentar. Með öðrum orðum, því staðlaðri sem þjónustan er því minna er hið raunverulega val einstaklingsins.

## 6. Álitamál varðandi útfærslu

Taka þarf aðstöðu til þess hvaða aðilum á að heimila að bjóða fram þjónustu. Hægt er að takmarka notkun þjónustuávísana við opinberar stofnanir en einnig er hugsanlegt að heimila félagasamtökum og einkaaðilum að veita þjónustu til jafns við hið opinbera. Skilgreina þarf almenn skilyrði sem veitendur þjónustu verða að uppfylla. Hugsanlegt er að allir þeir sem uppfylla almenn skilyrði geti innleyst þjónustuávísanir. Hins vegar getur verið talið nauðsynlegt að takmarka framboð þjónustu, t.d. á stöðum þar sem framboð er talið fullnægjandi.

Taka þarf afstöðu til hvort heimila eigi hinum fötluðu eða aðstandendum þeirra að innleysa ávísunina gegn því að þeir skipuleggi og annist þjónustuna. Þetta atriði skiptir sérstaklega máli þegar fötluð börn eiga í hlut. Skoða þarf mörk umönnunarbóta og þjónustuávísana í því sambandi.

Ákvarða þarf til hvaða þjónustu ávísunin tekur. Ljóst er að ekki eru efni til að koma á kerfi þjónustuávísana nema að um fremur umfangsmikla og skýrt afmarkaða þjónustu sé að ræða, t.d. búsetuúrræði eða dagþjónustu. Fatlaðir þurfa oft fleiri en eina tegund þjónustu (húsnæði, dagþjónustu, ráðgjöf o.s.frv.). Því þarf að ákvarða hvort gefin er út ein ávísun fyrir heildarþjónustuna eða hvort gefnar eru út sérstakar ávísanir fyrir hverja tegund þjónustu. Mörk þeirrar þjónustu sem ávísunin nær til og annarrar opinberrar þjónustu þurfa að vera eins skýr og unnt er. Í þessu sambandi þarf einnig að ákveða til hvaða kostnaðarþátta þjónustuávísunin nær til, t.d. hvort hún nái aðeins til rekstrarkostnaðar eða einnig kostnaðar vegna húsnæðis.

Þjónustuávísanir byggja á ákveðinni samkeppni milli veitenda þjónustu. Slík samkeppni getur beinst að ýmsum þáttum, s.s. kostnaði, magni, gæðum og inntaki þjónustu. Hægt er að hafa áhrif á það að hverju samkeppnin beinist með ýmsum hætti, t.d. með skilyrðum sem sett eru og birtingu upplýsinga.

Þjónustuávísanir kalla á mat á þjónustuhörf einstaklinga og skilgreiningu kostnaðar við að veita ólíkum einstaklingum þjónustu. Slíkt mat er erfiðleikum bundið því sá sem metur þarf að fá aðgang að persónulegum upplýsingum og finna þarf visst jafnvægi milli þess að hafa matið sem einfaldast og að það nái til allra atriða sem tengjast þjónustuhörf. Þrátt fyrir þetta ætti matið ekki að vera flóknara en t.d. örorkumat.

Ef framboð á þjónustu er ekki fullnægjandi þarf að ákvarða hver skuli fá þjónustu. Hægt er að nota biðlista og takmarka heildarfjölda þjónustuávísana við fjölda þeirra þjónustuúrræða sem völ er á. Slíkt getur þó aðeins verið bráðabirgðalausn. Þegar einstaklingum er gefið valfrelsi aukast jafnhliða möguleikar veitenda þjónustu til að velja hvaða einstaklingum þeir kjósa að veita þjónustu. Þetta á sérstaklega við þegar eftirspurn eftir þjónustu einstakra aðila er meira en framboðið. Fylgjast þarf með því að þjónustuaðili misnoti ekki slíka aðstöðu, t.d. með því að velja aðeins þá einstaklinga sem hagkvæmt er að veita þjónustu.

Upptaka þjónustuávísana þar sem framboð á þjónustu er minni en eftirspurn mun kalla á aukinn kostnað sem nemur umframeftirspurninni, a.m.k. þegar til lengri tíma er litið. Þetta á við í málefnum fatlaðra þar sem umtalsverðir biðlistar eru eftir þjónustu. Hægt er að mæta auknum kostnaði með ýmsum hætti:

- Byggja ákveðnar hagræðingarkröfur inn í ákvörðun kostnaðar á hvern einstakling. Hagræðing er eitt af markmiðum þjónustuávísana og því eðlilegt að gera slíkar kröfur.
- Breyta skilgreiningum á því hver eigi rétt á hvaða þjónustu. Þetta er að hluta óhjákvæmileg afleiðing bæði formlegra og óformlegra þjónustuávísana. Líklegt er að mat á þjónustupörf verði í ýmsum tilfellum talsvert frábrugðið því þjónustustigi sem einstaklingar fá í dag.
- Dreifa núverandi framlögum á aukinn fjölda þjónustuþega.
- Auka framlög.

Líkur eru á því að viðbrögðin myndu byggja á samþættingu þessara valkosta. Líklegt er að við núverandi aðstæður fái talsverður fjöldi einstaklinga dýrari þjónustu en vera myndi ef hlutlægum aðferðum yrði beitt við mat á þjónustupörf og kostnaði. Slíkt mat myndi einnig ná til þeirra sem nú eru á biðlistum og hlutlægt mat gæti beint hluta einstaklinga að ódýrari kostum en þeir eru á biðlista eftir. Að sjálfsögðu gæti hið gagnstæða einnig átt sér stað, þ.e. að hluti einstaklinga fái í dag takmarkaðri eða ódýrari þjónustu en þeir ættu möguleika á samkvæmt þjónustumati. Það er þó líklegt að núverandi skortur á úrræðum auki að jafnaði kostnað við að veita þjónustu og því ættu heildaráhrif þjónustumats fremur að verða til lækkunar en hækkunar.

Dugi þetta ekki til að mæta ósvaraðri eftirspurn (sem er ólíklegt þegar hafður er í huga fjöldi einstaklinga á biðlistum) er möguleiki að dreifa núverandi fjármunum á aukinn fjölda þjónustuþega. Þó slíkt gæti hugsanlega leitt til enn meiri hagræðingar er líklegt að umtalsverð lækkun yrði á þjónustustigi. Það er í raun hrein pólitísk ákvörðun hvort slík leið yrði farin eða hvort fjárframlög yrðu aukin.

Hvaða leið sem farin yrði myndi kalla á aðlögun sem tæki nokkur ár. Það tekur tíma að ná fram hagræðingu, auka framboð á þjónustu og koma á jafnvægi framboðs og eftirspurnar í kerfi þjónustuávísana.

## 7. Stjórnsýsla

Eitt markmið þjónustuávísana er einföldun stjórnsýslu. Þó er ljóst að ný stjórnsýsluverkefni myndu fylgja notkun þjónustuávísana:

- Mat á þjónustupörf.
- Kostnaðarmat.
- Útsending þjónustuávísana.
- Greiðslur til stofnana.
- Veiting starfsleyfa til stofnana.
- Setning gæða- og þjónustustaðla.
- Söfnun og miðlun upplýsinga, þ.m.t. upplýsingar um þjónustu og árangur einstakra stofnana.
- Mat á árangri stofnana.
- Samræming og samhæfing málaflokksins, þ.m.t. aðgerðir til að tryggja fullnægjandi framboð þjónustu.

Í þessu sambandi ber að hafa í huga að viðamiklar breytingar verða á stjórnsýslu málaflokksins við tilflutning til sveitarfélaga. Svæðisskrifstofur sem eru mikilvæg stjórnsýslueiningar verða lagðar niður og samskiptaaðilum félagsmálaráðuneytis mun fjölga



mjög. Mörg ofangreindra verkefna þyrfti að vinna undir öllum kringumstæðum. Ekki er óeðlilegt að stjórnsýsla málaflokksins verði endurskoðuð, hvort sem notast verður við þjónustuávisanir eða ekki. Hugsanlega eru ofangreind verkefni þess eðlis að þau ættu betur heima í stofnun en í félagsmálaráðuneytinu.

## 8. Niðurstöður

Í umræðum um ólíkar fjármögnunarleiðir í tengslum við tilfærslu málefna fatlaðra voru leidd rök að því að vænlegast sé að beita bæði almennri og sértækri fjármögnun en forðast metna fjármögnum í þeim mæli sem unnt er. Ljóst er að þótt almenn fjármögnun hafi umtalsverða kosti getur hún ekki jafnað útgjöldum vegna sérhæfðrar og dýrrar þjónustu, sérstaklega sambyla, vistheimila og dagþjónustu. Það sama getur einnig átt við um vissa þjónustu við fötluð börn, sérstaklega búsetu og skammtí mavistun. Því er niðurstaðan sú að beita þarf sértækri fjármögnun vegna sérhæfðrar og dýrrar þjónustu en það ætti að vera hægt að fjármagna aðra þjónustu með almennum hætti, t.d. með hækkun útsvars og samsvarandi lækkun tekjuskatts.

Sértæk fjármögnun felur í sér aðskilnað greiðslu og veitingu þjónustu. Greiðandi yrði þá aðili á vegum ríkisins, t.d. jöfnunarsjóður eða sérstök stofnun. Viðtakendur greiðslu geta verið sveitarfélög, stofnanir eða einstaklingar.

Umfjöllunin hér að framan sýnir að þjónustuávisanir eru athyglisverður kostur sem vert er að kanna nánar. Sérstaklega þarf að skoða ólíkar útfærsluleiðir. Einnig er ljóst að finna þarf aðferðir til að tryggja aðlögun frá núverandi ástandi og yfir í virkt kerfi þjónustuávisana. Ekki verður séð að það skipti meginmáli hvort notaðar eru formlegar eða óformlegar þjónustuávisanir. Undantekningin frá þessu er ef heimila á hinum fatlaða eða forráðamönnum fatlaðs barns að innleysa þjónustuávisanir. Slík útfærsla krefst formlegra þjónustuávisana.

Munurinn á sértækri fjármögnun sem byggir á mati á þjónustubörf og kerfi óformlegra þjónustuávisana er ekki eins mikill og ætla mætti. Tiltölulega auðvelt er að þróa sértæka fjármögnun sem byggir á mati á þjónustubörf yfir í kerfi þjónustuávisana. Ef áhugi er á taka upp þjónustuávisanir er því nauðsynlegt að leggja áherslu á sértæka fjármögnun.

## Fylgiskjal 5. Tilhögun fasteignamála

### 1. Fasteignir í málaflokki fatlaðra

Við tilfærslu þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga þarf að taka ákvörðun um hvernig farið skuli með þær fasteignir í eigu ríkisins sem notaðar eru vegna þjónustu við fatlaða. Ýmsar tegundir húsnæðis eru nýttar í tengslum við þjónustu við fatlaða:

- Íbúðir sem oftast eru leigðar af fötluðum einstaklingum. Þær geta verið venjulegar íbúðir eða sérbyggðar íbúðir með sameiginlegri aðstöðu.
- Sambýli eru oftast hefðbundin íbúðarhús en hluti þeirra hefur verið sérhannaður sem sambýli, t.d. með tilliti til aðgengismála og í sumum tilfellum séraðstöðu.
- Vistheimili og önnur stærri heimili og stofnanir.
- Skammtímvistanir.
- Dagþjónustustofnanir.
- Verndaðir vinnustaðir.
- Skrifstofuhúsnæði.

Húsnæðið er ýmist í eigu ríkisins (yfirleitt Framkvæmdasjóðs fatlaðra), leiguhúsnæði eða húsnæði í eigu sjálfseignarstofnana eða félagasamtaka. Hluti húsnæðis sjálfseignarstofnana og félagasamtaka hefur verið fjármagnaður af Framkvæmdasjóði fatlaðra og er ekki heimilt að nota hann til annars en þjónustu við fatlaða. Oft er leiguhúsnæði í eigu sveitarfélaga og félagasamtaka. Hluti íbúða í eigu félagasamtaka er leigður beint til fatlaðra einstaklinga og því ekki víst að telja beri þær til þjónustuhúsnæðis. Það er háð framtíðarskipan félagslegra leiguíbúða. Á töflu 1 er yfirlit yfir húsnæði í eigu ríkisins sem notað er í tengslum við þjónustu við fatlaða.

**Tafla 1. Húsnæði í eigu ríkisins**

Eign	Fjöldi	Fermetrar	Meðal- stærð	Meðal- stærð rýmis	Fasteigna- mat (m.kr.)	Fasteigna- mat á fermetra	Brunabóta- mat (m.kr.)	Brunabóta- mat á fermetra
Íbúðir	-	-	-	-	-	-	-	-
Sambýli	47	13.948	297	54	470.481	33.731	823.092	59.011
Vistheimili	4	2.119	530	-	119.017	56.167	154.691	73.002
Skammtímvistanir	6	1.502	250	50	71.988	47.928	109.082	72.625
Dagþjónusta	9	5.460	607	-	179.531	32.881	402.452	73.709
Skrifstofuhúsnæði	2	675	338	-	26.549	39.332	85.723	126.997
Annað húsnæði	2	487	244	-	84.552	173.618	50.396	103.483
Samtals	70	24.191	346	-	952.118	39.358	1.625.436	67.192

### 2. Tilfærsla fasteigna milli stjórnsýslustiga

Við verkefnatilflutning er það meginregla að það stjórnsýslustig sem tekur við verkefni hafi sömu fjárhagsforsendur til að sinna því eins og það stjórnsýslustig sem sinnti því áður. Af þessu leiðir að taka verður tillit til húsnæðiskostnaðar, annað hvort með tilfærslu eigna eða með tilfærslu fjármagns til að standa undir húsnæðiskostnaði.

Þegar verkefni hafa færst milli stjórnsýslustiga hefur venjan verið sú að það stjórnsýslustig sem tekur við verkefni fær nauðsynlegar fasteignir afhentar til fullra afnota og oftast til eignar. Þetta helgast af því að yfirleitt er um mjög sérhæft húsnæði að ræða og því hefur sá sem tekur við verkefni enga aðra valkosti en að nota það húsnæði sem til er og sá sem afhendir húsnæði getur ekki selt það nema með miklum afföllum. Einnig hafa fasteignir í flestum tilfellum verið fjármagnaðar bæði af ríki og sveitarfélögum og því hefur það stjórnsýslustig sem hefur sinnt verkefni ekki haft óskorað eignarhald.

Eins og áður sagði væri einnig hugsanlegt að færa til fjármagn til að standa undir húsnæðiskostnaði fremur en að færa til eignir. Ekki er sjálfgefið að tilfærsla eigna sé heppilegasta lausnin heldur fer það eftir aðstæðum hverju sinni.

### 3. Vandkvæði við hefðbundna tilfærslu fasteigna

Fasteignamál í málaflokki fatlaðra eru að mörgu leyti sérstök og ekki víst að mögulegt eða eðlilegt sé að haga tilfærslu eigna með sama hætti og venjulega. Meðal þátta sem geta torveldað venjubundna tilfærslu eigna má nefna að:

- Uppbygging í málaflokknum er mislangt á veg komin. Þar af leiðir að ekki er unnt að dreifa fjárfestingarkostnaði til sveitarfélaga eftir sömu aðferðum og rekstrarkostnaði.
- Í sumum landshlutum hefur meginhluti þjónustu og þar með húsnæðis verið byggður upp í einu sveitarfélagi. Þetta mynstur er að breytast og ólíklegt er að það haldist eftir að málaflokkurinn verður fluttur til sveitarfélaga.
- Fasteignir málaflokksins eru ekki einungis í eigu ríkisins heldur eiga félagasamtök og sjálfseignarstofnanir umtalsverðan hluta fasteigna.
- Ólík samsetning húsnæðis (t.d. hlutfall leiguhúsnæðis) veldur ólíkum rekstrarkostnaði sem erfitt er að jafna með almennum hætti.
- Vegna þeirrar hugmyndafræði að forðast beri sérgreiningu fatlaðra og veita þeim almenna þjónustu og vegna örra breytinga á málaflokknum er líklegt að þarfir fyrir húsnæði geti breyst talsvert á næstu árum.
- Ekki er víst að sveitarfélög hafi áhuga á því að taka við öllum húseignum, t.d. er líklegt að minnstur áhugi verði á að taka við sérhæfðu húsnæði.

Eignirnar eru yfirleitt ósérhæfðar og því er tiltölulega auðvelt að selja þær. Líklegt er að hluti húsnæðis verði seldur á næstu árum eftir tilfærslu málaflokksins. Þar með er mögulegt að hluti sveitarfélaga geti hagnast á tilfærslu eigna en önnur verði að leggja fjármuni í nýtt húsnæði. Slíkt ójafnvægi er tæplega ásættanlegt.

### 4. Fasteignamál opinberra aðila

Hefðbundnar aðferðir við að fjármagna og reka húsnæði fyrir opinberar stofnanir eru að mörgu leyti óhagkvæmar. Erfitt er að laga húsnæði að breyttum aðstæðum og einstakar stofnanir hafa takmarkaðan hag af því laga húsnæðiskostnað að raunverulegum þörfum sínum. Húsnæði er í eðli sínu eins og hver önnur aðföng stofnunar og æskilegt að notaðar séu aðferðir sem tryggja hámarkssveigjanleika og stuðla að því að kostnaður við stækkun húsnæðis eða sparnaður við minnkun húsnæðis lendi hjá rekstraraðila viðkomandi þjónustu.

Ýmis ríki hafa á undanförunum árum þróað nýjar aðferðir til að fjármagna og reka húsnæði fyrir opinberar stofnanir. Þessar aðferðir byggja í grundvallaratriðum á því að stofnanir fá

ekki lengur húsnæði til endurgjaldslausra afnota heldur er allt húsnæði leigt til þeirra. Sérstakur aðili fer þá með eignarhald og leigumál alls húsnæðis og leigir (eða framleigir) það til stofnana. Stofnanir borga fulla leigu, þ.e. fjármagnskostnað, afskriftir, viðhald og rekstur og fá til þess fjárveitingar. Fjárveitingar vegna húsnæðis eru í þeim mæli sem unnt er byggðar á umfangi starfsemi, t.d. fjölda starfsmanna, nemenda eða íbúa.

## 5. Húsnæðiskostnaður í málaflokki fatlaðra

Það er nokkrum erfiðleikum háð að meta húsnæðiskostnað í málaflokki fatlaðra þar sem hann fellur til hjá ýmsum aðilum, ríkissjóði, sjálfseignarstofnunum og íbúum sambýla. Því hefur verið lagt mat á kostnað út frá almennum forsendum um húsnæðiskostnað.

Húsnæðiskostnaður er metinn sem hlutfall af uppfærðu stofnverði húsnæðis. Ekki er einfalt að ákveða hvaða viðmið skuli notað. Stofnverð er í sjálfu sér réttasta viðmiðunin þar sem það lýsir raunverulegum kostnaði við öflun húsnæðis hvort sem það hefur verið byggt eða keypt. Á hinn bóginn er ekki víst að til séu nægilega góðar upplýsingar um stofnverð og getur því þurft að styðjast við brunabótamat eða fasteignamat.

Skipta má húsnæðiskostnaði í eftirtalda þætti:

- *Fjármagnskostnaður.* Eðlilegt er að reikna fjármagnskostnað þar sem fjárbinding felur óhjákvæmilega í sér kostnað. Hægt er að líta á þennan kostnað með ýmsum hætti (vaxtagjöld vegna skulda opinberra aðila eða tapaðar vaxtatekjur, kostnaður vegna þess að notagildi kemur fram á löngum tíma í stað þess að koma allt á upphafsári o.s.frv.). Meginmáli skiptir að það að reikna fjármagnskostnað hvetur til skynsamlegri nýtingar fjármuna. Fjármagnskostnaður tekur mið af raunvöxtum og er hér áætlaður 5%. Tekið skal fram að ekki er rétt að kostnaðurinn sveiflist til eftir vaxtastigi heldur ber að áætla meðalvaxtastig til lengri tíma.
- *Afskriftir.* Reikna verður með að verðmæti fasteigna rýrni að jafnaði með tímanum jafnvel þó vel sé staðið að viðhaldi þeirra. Þetta stafar af því að viðhald nær yfirleitt ekki til allra þátta og fasteignir úreldast með tímanum vegna nýrrar tækni og breyttra þarfa. Því er rétt að reikna tilteknar árlegar afskriftir sem koma til viðbótar við hefðbundinn viðhaldskostnað. Hér er miðað við 2% árlegar afskriftir.
- *Lögbundin gjöld.* Lögbundin gjöld eru fasteignagjöld og lögboðnar tryggingar. Reikna má með að þessi kostnaður sé um 1% af stofnverði.
- *Viðhald.* Raunkostnaður viðhalds er að sjálfsögðu mismunandi eftir aldri húsnæðis. En þó hann sé takmarkaður vegna nýrri eigna getur hann orðið umtalsverður þegar leggja þarf í stærri viðhaldsverkefni. Viðhaldskostnaður er metinn á 1,5% af stofnkostnaði.
- *Umsjónar- og rekstrarkostnaður.* Umsjónar- og annar rekstrarkostnaður er nokkur en tæplega sjáanlegur við núverandi skipulag þar sem hann skiptist á marga aðila. Hér er hann metinn á 0,5% af stofnverði.

Árlegur heildarkostnaður er metinn sem 10% af stofnverði. Munar þar mestu um fjármagnskostnað og afskriftir en þessi kostnaður hefur ekki verið bókfærður fram að þessu. Annar rekstrar- og viðhaldskostnaður er metinn á 3% og má reikna með að sá kostnaður hafi verið greiddur af núverandi húsnæði af ýmsum aðilum (viðhald greitt af Framkvæmdasjóði fatlaðra, rekstrarkostnaður greiddur af fjárlögum og af íbúum sambýla). Í undirbúningi er að samræma leigugreiðslur vegna íbúðarhúsnæðis.

## 6. Tillögur um tilfærslu og umsýsla fasteigna í málaflokki fatlaðra

Þær tillögur sem hér verða settar fram hafa það að markmiði að stuðla að:

- Jafnræði meðal sveitarfélaga.
- Sjálfsforræði sveitarfélaga.
- Hagkvæmri nýtingu húsnæðis.
- Markvissum rekstri og viðhaldi húsnæðis.
- Því að húsnæði í eigu annarra en ríkisins verði áfram nýtt í þágu fatlaðra.

Grunnhugmyndin er sú að í stað þess að fasteignir verði færðar til einstakra sveitarfélaga verði stofnað um þær sérstakt félag sem annist rekstur eignanna og leigi þær til sveitarfélaga. Tillögurnar eru útfærðar nánar hér að neðan.

### *Rekstrarform og eignarhald*

- Stofnað verði sérstakt eignarhaldsfélag sem eigi allar (eða flestar) húseignir sem í dag eru notaðar sem þjónustuhúsnæði fatlaðra. Margt mælir með því að rekstrarform verði hlutafélag en einnig er hægt að ákveða annað form með lögum.
- Eigendur verði í upphafi ríki, sveitarfélög (og/eða Jöfnunarsjóður sveitarfélaga) og þau félagasamtök og sjálfseignarstofnanir sem í dag leigja húsnæði til ríkisins eða fatlaðra. Þátttaka félagasamtaka og sjálfseignarstofnana stuðlar að bættri samhæfingu í fasteignamálum og tryggir áhrif notenda og áhugasamtaka.

### *Fjármögnun húsnæðiskostnaðar*

- Núverandi húsnæðiskostnaður málaflokksins verði metinn.
- Fjármagn vegna húsnæðiskostnaðar verði fært til sveitarfélaga með sama hætti og fjármagn vegna annars rekstrarkostnaðar.

### *Samskipti sveitarfélaga og fasteignafélags*

- Fasteignafélagið ber ábyrgð á rekstri og viðhaldi húsnæðis á sama hátt og leigusalar samkvæmt húsaleigulögum.
- Sveitarfélög borga fulla leigu vegna þess húsnæðis sem þau nýta (að frádregnum leigugreiðslum íbúa) og bera sömu ábyrgð og leigutakar samkvæmt húsaleigulögum.
- Sveitarfélag getur ákveðið hvort það:
  - Nýtir núverandi húsnæði gegn leigugreiðslu.
  - Yfirtekur leigusamninga af fasteignafélaginu.
  - Kaupir húsnæði af fasteignafélaginu.
  - Byggir eða kaupir húsnæði fyrir eigin reikning.
  - Semur við fasteignafélagið um byggingu og leigu nýs húsnæðis.
  - Leigir húsnæði af öðrum aðilum.
- Sveitarfélag getur sagt upp leigu með ákveðnum fyrirvara og selur þá fasteignafélagið eignina eða ráðstafar með öðrum hætti.

## Rekstur fasteignafélagsins

- Fasteignafélaginu verði heimilt að taka lán ef óskir um nýtt húsnæði eru meiri en það fjármagn sem það hefur til ráðstöfunar.
- Fasteignafélagið getur samið við sérhæfðan aðila (t.d. Fasteignir ríkissjóðs) um gerð leigusamninga, innheimtu húsaleigu, viðhald og annan rekstur húsnæðis.
- Leigutekjum umfram gjöld verði varið til uppbyggingar í málaflokknum og til greiðslu arðs til eiganda.

## 7. Rekstur

Ekki er hægt að leggja fram rekstraráætlun fasteignafélagsins þar sem óljóst er hvort húsnæði í eigu annarra en ríkisins yrði eign þess. Hins vegar er hægt að gera grófa rekstraráætlun vegna alls húsnæðis í málaflokknum og er hún sýnd í töflu 4. Í ljós kemur að væntanlegur hagnaður yrði um 124 m.kr. Þessi hagnaður lækkar raunverulegan kostnað vegna húsnæðis úr 280 m.kr. í um 156 m.kr. ef miðað er við að vistheimilum verði breytt í sambylí.

Tafla 4. Rekstraráætlun fasteigna (þús. kr.)

	Þjónusta og biðlisti		Vistheimili í sambylí	
	Tekjur	Gjöld	Tekjur	Gjöld
Húsaleiga sveitarfélaga	332.474		370.763	
Leigugreiðslur íbúa	290.596		307.287	
Afskriftir		119.035		130.031
Lögbundin gjöld		53.939		59.437
Viðhald		90.810		99.058
Umsjón og rekstur		31.153		33.903
Húsaleiga		53.000		53.000
Fjármagnskostnaður		150.700		178.190
Tekjur alls	623.070	498.638	678.050	553.618
Hagnaður	124.432		124.432	
Nettóhúsnæðiskostnaður		117.496		155.785

Á töflu 5 eru sýndar áætlaðar tekjur og gjöld sveitarfélaga vegna húsnæðis. Fram kemur að tekjurnar munu duga til að greiða húsaleigu.

Tafla 5. Greiðslur og tekjur sveitarfélaga (þús. kr.)

	Þjónusta og biðlisti		Vistheimili í sambylí	
	Tekjur	Gjöld	Tekjur	Gjöld
Greiðslur vegna húsnæðis	241.928		280.217	
Greiðslur innifaldar í rekstrarkostnaði	90.546		90.546	
Húsaleiga		332.474		370.763
Samtals	332.474	332.474	370.763	370.763
Mismunur		0		0

## 8. Framkvæmd

Ekkert mælir gegn því að þær hugmyndir sem settar eru fram hér að framan komi til framkvæmda að hluta eða öllu leyti áður en málaflokkurinn verður færður til sveitarfélaga. Eins og áður sagði hefur breytt fyrirkomulag fasteignamála ýmsa kosti sem eru óháðir

tilfærslu eigna. Það hefur einnig ýmsa kosti að breytingar á fasteignamálum séu komnar til framkvæmda áður en af tilfærslu verður. Það fækkar óvissuatriðunum við tilfærsluna sem eru fjölmörg eftir sem áður.