

Halldór Halldórsson
formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga

Sambætting félagslegrar þjónustu

Ráðstefnustjóri, félagsmálaráðherra, góðir ráðstefnugestir.

Samband íslenskra sveitarfélaga markaði þá stefnu á landsþingi sínu sl. haust að sveitarfélögin væru tilbúin til að taka til sín fleiri verkefni frá ríkinu á sviði félagsmála heilbrigðismála og menntamála. Þessi stefna var ítrekuð á nýafstöðnu landsþingi sambandsins sem haldið var sl. föstudag.

Til grundvallar þessari stefnumörkun liggja nokkrar ástæður:

Í fyrsta lagi er velferðarþjónusta og þar á meðal félagsleg þjónusta við íbúana hér á landi í meira mæli verkefni ríkisins og hlutdeild sveitarfélaganna þar af leiðandi minni í ráðstöfun opinberra útgjalda og skipulagningu þjónustunnar en í öðrum norrænum ríkjum sem við berum okkur gjarnan saman við. Í öðrum norrænum ríkjum eru sveitarfélögin með um 60–70% af starfsemi hins opinbera í heild sinni en hér á Íslandi ráðstafa þau um 33% opinberra útgjalda. Skýringin á þessu liggur annarsvegar m.a. í því að þriðja stjórnsýslustigið annars staðar á Norðurlöndum hefur farið með tiltekin opinber verkefni og hinsvegar í fjölda fámennra og vanburðugra sveitarfélaga á Íslandi.

Í öðru lagi er þjónustan bæði á hendi ríkis og sveitarfélaga og í sumum tilvikum ekki nægjanlega glögg skil á því hver á að veita hvaða þjónustu. Það kann að leiða til þess að hvor vísar á annan og þeir sem leita eftir þjónustu vita ekki hvert þeir eiga að leita.

Í þriðja lagi hefur félagsleg þjónusta og önnur opinber þjónusta verið færð frá ríki til nokkurra sveitarfélaga með þeim hætti að sveitarfélögin hafa tekið að sér verkefni, eins og á sviði þjónustu við fatlaða, málefna aldraðra og heilsugæslu, á grundvelli þjónustusamninga við ríkið. Reynsla af því fyrirkomulagi er góð og hefur mælst vel fyrir bæði af þeim sem við þjónustuna starfa og þeirra sem hennar njóta. Gallinn er hinsvegar sá að ríki og sveitarfélög þurfa að semja hverju sinni um fjármögnun þeirrar þjónustu sem sveitarfélögin taka að sér að veita og óvissa getur ríkt um framhald þessa fyrirkomulags.

Í fjórða lagi má vísa til þess að sveitarfélögin eru það stjórnvald sem stendur næst íbúunum og á best að geta metið þörf þeirra fyrir þjónustu almennt og lagað hana að staðbundnum aðstæðum sem geta verið ólíkar eftir svæðum og sveitarfélögum. Það getur miðstýrt ríkisvald í takmarkaðra mæli.

Kosturinn við miðstýrða kerfið getur hinsvegar verið sá að fjarlæggt stjórnvald á auðveldara með það, en það stjórnvald sem nær stendur íbúunum, að hamla gegn því

að þjónustan þenjist út með óhóflegum kostnaði. Við skulum hafa það í huga að þjónustuþörf í félagsþjónustunni getur verið nær því óendanleg en þó er nauðsynlegt á þeim sviðum eins og öðrum að setja sér takmörk og sníða sér stakk eftir vexti í fjárhagslegu tilliti. Því verða allir hlutaðeigandi að átta sig á og gildir það sama hvort sem þjónustuhlutverkið er á hendi ríkis eða sveitarfélaga.

Leiðarljósið hlýtur þó alltaf að vera það sama, að veita heildstæða þjónustu sem mætir þörfum íbúanna og hana þarf að skipuleggja meira út frá forsendum þeirra sem njóta þjónustunnar en minna út frá forsendum þeirra sem hana veita. Leiðarljósið hlýtur jafnframt að vera að ná sem mestum gæðum og nýtingu út úr þeim fjármunum sem samfélagið leggur til málaflokksins.

Það er ekki síst út frá þessum sjónamiðum sem endurskoða þarf verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í velferðarþjónustunni almennt. Vinna að samþættingu velferðarþjónustu og færslu hennar á eina hendi, eða a.m.k. fækkun óskýrra grárar svæða í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, er leið að því marki.

Eins og staðan er nú sinna sveitarfélögin stærstum hluta nærþjónustu við íbúana eða svokallaðri grunnþjónustu. Með því er átt við þá þjónustu sem íbúarnir gera ráð fyrir að fá nálægt sínum heimahögum, t.d. þjónustu grunnskóla, leikskóla og félagsþjónustu, sem og t.d. heilsugæslu sem þó er verkefni ríkisins. Það geta hins vegar ekki allir landsmenn gert ráð fyrir því að fá háþróaða lækniþjónustu eða gengið í háskóla nærri sínu heimili.

Sé horft til félagsþjónustunnar í víðum skilningi er hún að verulegum hluta rekin af tveimur aðilum, ríki og sveitarfélögum, þar sem skilin milli ábyrgðar og verkefna hvors um sig eru oft óljós. Það er slæmt fyrirkomulag fyrir alla – ríkið, sveitarfélögin og þá sem þurfa á þjónustunni að halda. Við sveitarstjórnarmenn höfum t.d. oft þá tilfinningu að ríkið hafi valdið í þeim málum í sínum höndum með túlkun á löggjöf og regluverki sér í hag og færi þar með kostnað yfir á sveitarfélögin sem það ætti sjálft að bera. Með sama hætti höfum við heyrt fulltrúa ríkisvaldsins halda því fram að sveitarfélögin séu að koma sér undan kostnaði með ofnotkun hjúkrunarheimila. Verst er þetta þó fyrir þjónustuþegana sem oft lenda milli skips og bryggju og fá hugsanlega ekki þjónustu vegna ágreinings ríkis og sveitarfélaga um hvorum beri að veita þjónustuna.

Fyrir málaflokkinn í heild sinni er þessi skörun verkefna ríkis og sveitarfélaga jafnframt óheppileg, samþættingu verður illa við komið og hætta er á að fjármunir nýtist ekki sem skyldi eða þeim er hreinlega sólundað. Félagsleg þjónusta er takmörkuð gæði og það fjármagn sem til málaflokksins fer er einnig takmarkað. Það er skylda hins opinbera, hvort heldur er ríki eða sveitarfélaga, að tryggja eins og unnt er góða nýtingu á þeim fjármunum sem til málaflokksins renna.

Á grundvelli stefnumörkunar landsþinga Sambands íslenskra sveitarfélaga frá því í haust og nú um daginn hefur sambandið farið þess á leit við ríkisstjórnina að skipuð verði verkefnisstjórn með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga til að hafa yfirumsjón með athugun á breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í velferðarmálum. Einnig hefur verið lagt til að skipaðar verði tvær verkefnanefndir sem starfi undir verkefnisstjórninni. Önnur nefndin fjallar um verkaskiptingu í málefnum fatlaðra og hin að verkaskiptingu í málefnum aldraðra. Félagsmálaráðherra hefur nú þegar skipað verkefnisstjórnina og nefndina um málefni fatlaðra og búist er við því að innan tíðar skipi heilbrigðisráðherra nefndina um málefni aldraðra enda óskaði ráðherrann eftir tilnefningum í þá nefnd sl. haust.

Markmiðið með þeirri vinnu sem hrint er af stað með þessum hætti er ekki síst það að samþætta þá opinberu þjónustu sem veitt er í þessum tveimur málaflokkum, þ.e. félagsþjónustunni og þar með talið málefnum fatlaðra og þjónustu við aldraða. Reynslan er fyrir hendi í þeim sveitarfélögum sem tekið hafa að sér þessi verkefni með þjónustusamningum. Þar hefur reynst unnt að samhæfa þjónustuna, gera hana skilvirkari og ná fram ákveðnum samlegðaráhrifum í stjórnun hennar og starfsmannahaldi. Boðleiðirnar verða styttri og hægt að koma við ákveðnum sveigjanleika sem síður er mögulegt í miðstýrðu kerfi. Þetta gerist þegar framkvæmdin er flutt á eina hendi og sú reynsla er að flestu leyti góð eins og áður sagði.

Hvers vegna hefur þá ekki verið farið í að gera fleiri þjónustusamninga af þessu tagi eins og ýmis sveitarfélög hafa óskað eftir? Ríkið hefur ekki viljað gera fleiri slíka samninga og til þess kunna að liggja nokkrar ástæður.

Í dag eru sveitarfélögin í landinu 79 sem kalla myndi á gerð fjölda samninga jafnvel þó einhver sveitarfélög tækju sig saman um að gera slíka samninga. Þjónustusamningar eru í raun ekki verkefnatilfærsla þar sem verkefnið er flutt ásamt tilteknum tekjustofnum. Þjónustusamningarnir eru í raun líkari verktakasamningum þar sem annar aðilinn annast tiltekna þjónustu en hinn aðilinn greiðir kostnaðinn. Þá gefur auga leið, að þegar verkefni er sinnt á grundvelli tímabundins þjónustusamnings dregur það úr vilja og getu þjónustuveitandans til að gera áætlanir um skipulag og uppbyggingu þjónustunnar langt fram í tímann, því alltaf er sá möguleiki fyrir hendi að samningar verði ekki endurnýjaðir.

Nú skal engu um það spáð til hvert sú vinna leiðir sem hafin er í samræmi við tillögur Sambands íslenskra sveitarfélaga um skipan verkefnisstjórnar og verkaskiptanefnd um málefni fatlaðra og verkaskiptanefnd um þjónustu við aldraða. Þar kunna ýmis ljón að vera í veginum.

Eitt er skilgreining á þeirri þjónustu sem nú er veitt og hvort hún er í samræmi við þarfir. Þetta á bæði við rekstur og stofnkostnað. Þeir sem njóta velferðarþjónustu eru

líka langt frá því einsleitur hópur og t.d. er alveg ljóst að þjónustuhörf fatlaðra einstaklinga er mjög misjöfn.

Annað er breyting á fjölda þjónustuhæga í náinni og lengri framtíð. Síðan kunna það að vera væntingar um enn betri og víðtækari þjónustu.

Að síðustu er það kostnaðarmatið á öllum þessum þáttum og hvernig tekjur verða fluttar til sveitarfélaganna til að sinna verkefninu. Vegna stærðarmismunar sveitarfélaganna og ójafnrar aðstöðu þeirra til að afla tekna með hefðbundnum tekjustofnum þeirra, fasteignaskatti og útsvari, eru miklar líkur á að flytja þurfi stóran hluta teknanna í millifærslusjóð eða jöfnunarsjóð sem síðan útdeilir fjármuninum eftir raunverulegri þörf. Öll þessi atriði þarf að meta og ná samkomulagi um undirbúninginn þarf að vanda sem best.

Rifja má upp að á árinu 2000 var vinna við yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga vel á veg komin. Mikil vinna hafði þá verið lögð í undirbúning þess máls og fyrir lá frumvarp til laga um félagsþjónustu þar sem þjónusta við fatlaða var felld inn í þann lagabálk. Í raun strandaði málið á því að sveitarfélögin vildu hafa endurskoðunarákvæði í samningi um yfirfærsluna þar sem að tilteknum tíma liðnum yrði þróun kostnaðar og tekna við þjónustuna endurmetin í ljósi reynslunnar. Slíkt endurskoðunarákvæði er mjög mikilvægt því miklar líkur eru á fjölgun fatlaðra á næstu árum. Sama á raunar við um aldraða en mikil fjölgun þeirra á næstu árum er augljóslega fyrir séð.

Jafnframt er á það að líta að í þessum málaflokkum, málefnum fatlaðra og þjónustu við aldraða, gegna sjálfseignarstofnarnir mikilvægu hlutverki og huga þarf að stöðu þeirra og hlutverki. Eins er hitt að t.d. þjónusta við aldraða fer fram á heilsugæslustöðvum og á hjúkrunarheimilum sem eru nátengd smærri sjúkrahúsum og skilin á milli þeirrar starfsemi er tíðum óglögg og sama starfsfólkið vinnur á þessum þjónustustofnunum öllum.

Yfirskrift þessa erindis er samþætting félagslegrar þjónustu. Hér hefur þó ekki eingöngu verið staðnæmst við þá yfirskrift heldur farið yfir víðara svið í samræmi við stefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga í verkaskiptamálum og gerð grein fyrir því að sambandið vill vinna að yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga í víðari skilningi en lýtur að félagsþjónustunni einni.

Eitt meginatriði þeirrar stefnu er þó einmitt samþættingin í færslu fleiri verkefna á eina hendi, fækkun óljósra skila í verkaskiptingunni og aðlögun þjónustu að staðbundnum aðstæðum sem geta verið mismunandi.

Það er nokkuð ljóst að samþætting félagslegrar þjónustu ein og sér er ekki nægjanleg til þess að ná þeim árangri sem við viljum ná. Í raun þarf einnig að samþætta félagsþjónustuna við þjónustu við aldraða, heilbrigðiskerfið og skólakerfið því

fjöldmargir snertifletir eru í þjónustu í öllum þessum málaflokkum. Takist ekki að vinna að því með breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga verður það markmið að nást með öðrum hætti. Betri skilgreining ábyrgðar og hlutverks ríkis og sveitarfélaga með fækkun grárar svæða er liður í þeirri vinnu og aukin samvinna þeirra sem vinna í þjónustunni þarf jafnframt að koma til.

Stefna Sambands íslenskra sveitarfélaga í þessum málum er skýr og það hefur þegar lagt fram tillögur um það hvernig unnið verði að undirbúningi breytinga. Í þær tillögur hefur verið vel tekið af hálfu fulltrúa ríkisvaldsins og er þess að vænta að vinna þar að lútandi verði fljótlega hafin.

Eitt meginmarkmið stefnumörkunar sambandsins er samþætting þjónustu sem bæði á að leiða til skilvirkari og hagkvæmari þjónustu til hagsbóta fyrir þá sem hennar njóta og samfélagið allt.

Að lokum er þakkað fyrir það tækifæri að fá að ávarpa þessa ráðstefnu og látin í ljósi sú von að hér fari fram góð og málefnaleg umræða sem m.a. verði gott innlegg í þá vinnu sem framundan er við uppstokkun á velferðarþjónustunni í landinu. Þar er hagur þeirra er þurfa á þjónustunni að halda í forgrunni og á að vera leiðarljós við alla stefnumótunarvinnu og ákvarðanir sem teknar verða í málaflokknum.