

Umsögn

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022, mál nr. 402.
Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Fjármálastjóri

Fyrir fjárlaganefnd Alþingis liggur þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun 2018-2022, mál nr. 402. Hefur fjármálaáætlun verið falið að undirbúa umsögn um tillöguna fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Hér á eftir verður fjallað um samhengi fjármálaáætlunar við fjármálastefnu sem Alþingi samþykkti nýverið. Í þessu samhengi er mikilvægt að vekja athygli á ábendingum sem fram koma í álitserð fjármálaráðs vegna þessara þingsályktunartillögu, sérstaklega er varðar framsetningu og forsendur áætlunarinnar. Í framhaldinu er í þessari umsögn farið yfir mikilvæg fjárhagsleg samskipti ríkis og Reykjavíkurborgar og tengsl þeirra og eftir atvikum tengslaleysi við fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun.

1. Afkoma sveitarfélaga og markmið

Fjármálaáætlun 2018-2022 er sett fram á grundvelli tillögu til þingsályktunar að fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022 sem samþykkt var á Alþingi 6. apríl sl. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjármálastefnu, sem borgarráð tók undir, kemur fram að skv. samþykktum fjárhagsáætlunum sveitarfélaga er gert ráð fyrir að heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga verði neikvæð um 0,3% af landsframleiðslu árin 2017 og 2018. Í fjármálastefnu er hins vegar gert ráð fyrir jafnvægi í heildarafkomu A-hluta sveitarfélaga árið 2017 og 0,1%-0,2% afgangi árin 2018-2022. Þessi markmið endurspeglast nokkurn veginn í fyrirbyggjandi tillögu til þingsályktunar að fjármálaáætlun.

Ljóst er að afkomumarkmið A-hluta sveitarfélaga fyrir árin 2017 og 2018 skv. fyrirbyggjandi fjármálastefnu eru ekki í samræmi við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga og að mati Reykjavíkurborgar byggja þessi markmið á óraunhæfum forsendum. M.a. er gert ráð fyrir að launakostnaður sveitarfélaga vaxi kerfisbundið minna en launakostnaður á almennum markaði sem þýðir að útsvarstekjur vaxi töluvert umfram launakostnað sveitarfélaga. Jafnframt er gert ráð fyrir að sölutekjur sveitarfélaga af vöru og þjónustu vaxi kerfisbundið umfram kaup þeirra á vöru og þjónustu. Gangi þessar forsendur ekki eftir, eða verði rof á því samfellda hagvaxtartímabili sem forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar gera ráð fyrir, er ljóst að afkoma sveitarfélaga verður neikvæð að öðru óbreyttu. Þá er á það bent að hjá sveitarfélögum hefur myndast mikil fjárfestingaþörf í innviðum undanfarin ár og þó að fjárfestingar sveitarfélaga árin 2017-2022 séu áætlaðar öllu meiri en þær hafa verið undanfarin ár er ekki um að ræða miklar fjárfestingar í sögulegu samhengi.

Fyrir liggur að ágreiningur er milli ríkis og sveitarfélaga um mikilvægar forsendur sem liggja til grundvallar þeim afkomumarkmiðum fyrir A-hluta sveitarfélaga sem birtast í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2018-2022, dags. 6. apríl 2017, er enda gerður fyrirvari um nákvæmni og gæði gagna og gert er ráð fyrir að unnið verði að því á næstu mánuðum að ná sameiginlegri niðurstöðu um forsendur sem leiði til endurskoðunar á markmiðum ef tilefni er til. Jafnframt kemur fram í samkomulaginu að við greiningu og mat á því hvort markmið um afkomu sveitarfélaga

hafi náðst skuli skoða sérstaklega hvort afkomumarkmið hafi raskast vegna þess að forsendur sem sveitarfélög hafa ekki áhrif á hafi reynst „ónákvæmar“.

Reykjavíkurborg gerir allan fyrirvara við þau markmið um afkomu sveitarfélaga sem birtast í fjármálastefnu og fjármálaáætlun og telur þau ekki endurspegla raunverulegan kostnaðarþrýsting í rekstri sveitarfélaga þegar horft er til næstu ára. Efla þarf tekjustofna sveitarfélaga til að þau geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum og mætt þeirri fjárfestingaþörf í innviðum sem safnast hefur upp á árunum eftir efnahagshrun.

2. Fjárhagsleg samskipti á sviði velferðarmála

2.1. Málaflokkur fatlaðs fólks

Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 var gert ráð fyrir að fjármögnun málaflokksins yrði tryggð að fullu með hækkun útsvars sem gengur að stærstum hluta til Jöfnunarsjóðs til að fjármagna þjónustu sveitarfélaganna með skiptingu fjárens á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) og að hluta beint til sveitarfélaga/þjónustusvæða. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslu málaflokksins heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar hafa staðið undir, sbr. eftirfarandi töflu.

Málefni fatlaðs fólks	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tekjur	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362
Uppsafnaður mismunur	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185

Þegar eftir yfirfærsluna kom í ljós að málaflokkurinn hafði glímt við langvarandi svelt bæði hvað varðar launakostnað og aðstöðu. Reykjavíkurborg varð á grundvelli jafnlaunastefnu sinnar að tryggja starfsmönnum í málaflokknum sömu kjör og starfsmönnum borgarinnar í sambærilegum störfum. Þetta jók strax kostnað til muna. Frá yfirfærslu hefur velferðarráðuneytið aukið við þjónustukröfur á margan hátt án þess að framlög til Jöfnunarsjóðs hafi verið augin til að fjármagna þetta. Í fyrirliggjandi fjármálaáætlun kemur fram að gert er ráð fyrir að auka enn þjónustukröfur með tilheyrandi útgjaldaauka fyrir sveitarfélögin án þess að fram komi í fjármálaáætlun hvort og þá hvernig þessum kostnaðarauka verður mætt. Hér má nefna sem dæmi fullgildinguna á samningi Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og lögfestingu NPA.

Reykjavíkurborg hlýtur að gera þá kröfu að ríkið tryggi í nýrri fjármálaáætlun fulla fjármögnun á þjónustu við fatlað fólk í samræmi við þjónustukröfur sem settar hafa verið og raunverulegan kostnað við að veita þjónustuna.

Hér eftir eru helstu verkefni í málaflokknum sem nauðsynlegt er að bæta fjármagni í og gera ráð fyrir í fjármálaáætlun:

2.1.1. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2015 var þetta úrlausnarefni skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun á notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA). Ekkert liggur fyrir um þetta efni. Staðan er sú á árinu 2017 að gert er ráð fyrir 13 samningum og að greiðslur til NPA notenda nemi 292 mkr. Mikill þrýstingur er af hálfu ríkisins á sveitarfélögin að fjölga þessum samningum en á hinum Norðurlöndunum er staðan sú að menn

eru að hverfa frá þessu þjónustuformi vegna þess að kostnaðurinn hefur farið úr böndum. Þjónustuformið felur í sér aukið þjónustustig frá því sem verið hefur.

Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að á næsta ári verði búið að lögfesta NPA en frumvarp þess efnis hefur verið lagt fram. Í 11. gr. frumvarpsins kemur fram að ef notandi vegna fötlunar sinnar á erfitt með að annast verkstjórn skal hann eiga rétt á aðstoð við hana. Ljóst er að slíkt felur í sér aukin kostnað fyrir sveitarfélögin. Í mati á kostnaðaráhrifum frumvarpsins er gert ráð fyrir 15% tilfærslu útgjalda hjá sveitarfélögum þ.e. að kostnaður við önnur þjónustuform lækki sem því nemur við upptöku NPA-þjónustu.

Gert er ráð fyrir að hagræðingunni verði skipt á milli sveitarfélaga og ríkisins þannig að hlutdeild ríkisins í NPA-samningum verði 21,25% í stað 25%.

Reykjavíkurborg tekur undir ábendingar Sambands íslenskra sveitarfélaga um að ríkið verði að koma að fjármögnun NPA samninga með miklu sterkari hætti en frumvarpið gerir ráð fyrir enda er verið að lögbinda gríðarlega dýrt form af úrræði. Reykjavíkurborg telur eðlilegast að ríkið finni leið til að fjármagna allan viðbótarkostnað við að veita NPA þjónustu í stað hefðbundinnar og að þessa finnist staður í nýrri fjármálaáætlun.

2.1.2. Börn með fjölþættan vanda

Við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga frá árinu 2015 var þetta úrlausnarefni skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun á þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir. Frá því að skýrsla starfshóps velferðarráðuneytisins um þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir var gefin út í nóvember 2013 hefur Reykjavíkurborg lagt sig fram um að nálgast málefni umræddra barna á grundvelli tillagna starfshóps ráðuneytisins. Þetta hefur m.a. verið gert á grundvelli þess að velferðarráðherra hefur litið svo á að ríkið eigi að bera stóran hluta þessa kostnaðar. Þessi kostnaður lendir hins vegar af miklum þunga á Reykjavíkurborg. Kostnaður á árinu 2016 vegna átta barna með fjölþættan vanda, þar af tveimur sem komu í þjónustu á síðustu mánuðum ársins, var um 396 mkr. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að kostnaður vegna þessara átta barna verði um 545 mkr. Árið 2017 er gert ráð fyrir að Jöfnunarsjóður veiti aðeins framlög vegna þriggja af þessum börnum og að framlögin nemi 263,5 mkr á grundvelli kostnaðar. Í frumvarpi um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir hefur verið gert ráð fyrir viðbótarframlögum til þessara verkefna sem koma að fullu til framkvæmda árið 2019 en ekki er ljóst hvort gert sé ráð fyrir þessu í fjármálaáætlun.

Reykjavíkurborg ber nú þegar stóran hluta þessa kostnaðar og gerir athugasemdir við seinkun fjárveitingar til þessa verkefnis.

2.1.3. Uppsafnaður vandi vegna biðlista í sértækri búsetu

Sértæk húsnæðisúrræði eru íbúðarhúsnæði sem gert hefur verið aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir tiltekinn hóp fatlaðs fólks og er einvörðungu ætlað fyrir fólk sem sem hefur staðfesta fötlunargreiningu. Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks til sveitarfélaga voru 50 einstaklingar í Reykjavík með þroskahömlun og skyldar raskanir á bið eftir sértækri búsetu í Reykjavík. Í lok árs 2016 er sá fjöldi einstaklinga kominn upp í 113. Gróft mat á kostnaði við að veita öllum á bið eftir sértækri búsetu yrði á bilinu **1,1 mkr. til 2 mkr.** miðað við rauntölur frá árinu 2016.



	Fjöldi rýma	Kostnaður á rými lægst	Kostnaður á rými hæst	Kostnaður lægst	Kostnaður hæst
Þjónustuflokkur I	51	6.484.915	10.399.291	330.730.665	530.363.841
Þjónustuflokkur II	41	11.865.742	16.546.630	486.495.422	678.411.830
Þjónustuflokkur III	21	14.682.517	36.138.140	308.332.857	758.900.940
<i>Samtals</i>	113			1.125.558.944	1.967.676.611

2.1.4. Niðurlagning herbergjasambýla

Samkvæmt gildandi framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks er kveðið á um niðurlagningu herbergjasambýla. Í Reykjavík eru starfrækt 14 herbergjasambýli og mun breyting þess búsetuforms kalla á aukna fjárveitingu. Gróft mat á kostnaði yrði á bilinu **200 – 250 mkr.**

Í drögum að frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir er fjallað um rétt fatlaðs einstaklings til þjónustu þar sem hann kys að búa. Ef gert er ráð fyrir að fólk hafi algerlega frjálst val um það hvar það býr þá getur það haft í för með sér mikinn kostnaðarauka fyrir sveitarfélagið að veita þjónustu á þeim stað þar sem að viðkomandi kys að búa. Einnig kemur fram í frumvarpinu að fatlað fólk á rétt á því að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra. Ljóst er að slíkt ákvæði þar sem einstaklingur hefur algert val um búsetu myndi fela í sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélagið.

Gerð er krafa að þessi þjónusta verði að fullu fjármögnuð og það komi fram í fjármálaáætlun.

2.1.5. Vinnumiðuð stoðþjónusta

Eftirfarandi er mat á kostnaði við uppbyggingu í vinnumiðaðri stoðþjónustu út frá fyrirbyggjandi og áætlaðri þörf út frá nýliðun. Kostnaður við fyrsta áfanga yrði 204 mkr. Þá er gert er ráð fyrir 40 nýjum rýmum í Vinnu og virkni. Meðalverð á núverandi dagþjónusturýmum eru lögð til grundvallar samtals 5.100.000 á rými. Kostnaður við annan áfanga yrði 324 mkr. Þá er gert ráð fyrir 30 nýjum rýmum þar sem áhersla er lögð á tengsl við atvinnulífið og starfsmenn gætu fylgt viðkomandi út í fyrirtæki hluta úr degi. Til grundvallar er kostnaður á rými við Gylfaflöt sem Reykjavíkurborg rekur samtals 10,8 mkr á rými. Heildarkostnaður við 70 ný rými í vinnumiðaðri stoðþjónustu samtals **528 mkr.** á ári

Til að mæta uppbyggingu og nýliðun í vinnumiðaðri stoðþjónustu þarf að tryggja fjármagn.

2.1.6. Lengd viðvera fatlaðra skólabarna

Hallarekstur vegna frístundaþjónustu við fötluð börn og ungmenni var **332 mkr** á árinu 2016. Uppsafnaður halli frá árinu 2011 nemur því um **1,4 mkr.**

Frístundaþjónusta við fatlaða nemendur hefur ekki verið lögbundin en fyrirhugað er að breyta því á næsta ári þar sem frumvarp þess efnis hefur verið lagt fyrir.

Um leið og þjónusta sveitarfélaga vegna lengdrar viðveru fatlaðra barna og unglinga hefur verið lögfest verður að tryggja fjármögnun í fjármálaáætlun.

2.1.7. Fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks

Óljóst er hver kostnaður vegna fullgildingar samnings sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks geti orðið. Með aukinni kröfu um sveigjanlegri þjónustu og aukna valmöguleika fyrir fatlað fólk varðandi þjónustuleiðir og búsetuform mun kostnaður sveitarfélagsins aukast til muna.

Mikilvægt er að fram komi skýrt mat á þjónustukröfum og kostnaði sem leiða af fullgildingunni og ríkið tryggir fjármögnun á öllum viðbótarkostnaði sveitarfélaganna og það þarf að sjást í nýrri fjármálaáætlun.

2.2. Utangarðsfólk

Reykjavíkurborg er með margvíslega þjónustu við utangarðsfólk og m.a. tvö neyðargistiskýli fyrir heimilislaust fólk. Um er að ræða þjónustu og verkefni sem sveitarfélögum eru falin með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1990 með síðari breytingum. Það er ljóst að þjónusta Reykjavíkurborgar gagnvart heimilislausum körlum og konum án gjaldtöku er að nýtast einstaklingum úr öðrum sveitarfélögum þar sem þessu er ekki sinnt. Verið er að vinna að samningum hvað varðar þjónustu neyðargistiskýla. Ríkið hefur mjög takmarkað komið að þeirri þjónustu sem borgin veitir þessum hópi einstaklinga en þó með tímabundinni aðkomu að rekstri eins heimilis. Árlegur kostnaður Reykjavíkurborgar er um 380 mkr.

Reykjavíkurborg telur að þetta verkefni eigi að fá skýran stuðning ríkissjóðs og þess eigi að sjá stað í fjármálaáætlun.

3. Fjárhagsleg samskipti á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála

3.1. Hjúkrunarheimli

Á árinu 2016 nam hallarekstur hjúkrunarheimila í Reykjavík 254 mkr en samtals nemur uppsafnaður halli á tímabilinu 2008 til 2016 um 2.126 mkr. Reykjavíkurborg fær í daggjöldum ekki tekið tillit til þess að borgarsjóður stóð undir fjárfestingum vegna Droplaugarstaða og Seljahlíðar en ekki ríkið. Þrátt fyrir það hafnar ríkið að bæta borginni húsnæðiskostnaðinn sem er meginástæða hallarekstrarins. Vonir eru bundnar við nýjan rammisamning við ríkið.

Lögð er áhersla á að í fjármálaáætlun verði daggjöld til Reykjavíkurborgar miðuð við að dekkja einnig húsnæðiskostnað.

3.2. Heimahjúkrun

Heimahjúkrun er verkefni sem hefur verið unnið af Reykjavíkurborg síðan árið 2009. Heimahjúkrun er heilbrigðisþjónusta og þar af leiðandi á ábyrgð ríkisins en hugmyndin með yfirfærslu verkefnisins var að auðvelda samþættingu á þjónustu heimahjúkrunar og félagslegrar heimaþjónustu til þess að auðvelda fólki að búa sem lengst heima hjá sér þrátt fyrir veikindi eða færniskerðingu. Frá árinu 2009 hafa samningar verið reglulega endurnýjaðir síðast þann 25. desember 2015 og gildir sá samningur út árið 2019. Frá árinu 2013 til 2016 hafa útgjöld vegna heimahjúkrunar hækkað úr 1.117 mkr í 1.400 mkr eða um 25%. Á sama tímabili hafa greiðslur ríkisins fyrir þessa þjónustu hækkað úr 1.117 mkr í 1.320 mkr eða um 18%. Árið 2013 var rekstur heimahjúkrunar í jafnvægi þ.e. útgjöld voru jöfn tekjum en frá árinu 2014 hefur Reykjavíkurborg greitt með samningnum. Húsnæðiskostnaður hefur hækkað á tímabilinu en í upphaf verkefnis eftir yfirfærslu var heimahjúkrun staðsett á einum stað og rekin þaðan fyrir alla borgina. Eftir samþættingu er hún veitt frá þremur stöðum og hefur húsnæðiskostnaður aukist en fjárveiting vegna húsnæðis lækkað um 11 mkr. Launakostnaður

heimahjúkrunar hefur þróast umfram þá launafjárhæð sem ríkið telur sig samningsbundið að bæta þrátt fyrir að ekki er um að ræða fjölgun starfsmanna. Ágreiningur er milli borgar og ríkis hvort ríkið sé að greiða með réttum hætti launakostnað starfsmanna. Ennfremur er óvissa um áhrif stafsmats hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða á útgjöld vegna heimahjúkrunar.

Mikilvægt er að ríkið greiði Reykjavíkurborg fyrir þjónustu heimahjúkrunar í samræmi við raunkostnað en óumdeilt er á milli aðila að núverandi fyrirkomulag er hagkvæmt fyrir alla aðila.

3.3. Dagdvöl aldraða

Fjöldi pláss í almennri dagdvöl í Reykjavík er 88, það er 40 pláss í Þórraseli sem Reykjavíkurborg rekur og 48 pláss í Múlabæ. Miðað við íbúafjölda er fjöldi pláss í Reykjavík pr. 1000 íbúa 0,72%. Til samanburðar er hlutfallið 1,44% í Kópavogi, 1,20% í Hafnarfirði, 1,08% í Garðabæ, 0,94% í Mosfellsbæ og 2,04% á Seltjarnarnesi. Samkvæmt þessu hallar verulega á möguleika Reykvíkinga til að komast í dagdvöl miðað við nágrannasveitarfélögin. Á biðlista eftir pláss í Þórrasel eru nú 100 einstaklingar og biðtíminn þangað er 6 mánuðir. Í ljósi þess að halli hefur verið talsverður á rekstri Þórrasels undanfarin ár hefur velferðarsvið ítrekað óskað eftir hærri daggjaldagreiðslum eða þeim sömu og Múlabær fær (úr 6.492 í 9.249). Verulegur þrýstingur er á fjölgun dagdvalarrýma í Reykjavík en forsenda þess að Reykjavík fjölgi dagdvölum er að greitt sé hærra daggjald. Samkvæmt lögum um málefni aldraðra nr. 125/1999 er dagdvöl stuðningsúrræði fyrir aldraða sem að staðaldri þurfa eftirlit og umsjá til að geta búið áfram heima. Í dagvist aldraðra skal veitt hjúkrunarþjónusta og vera aðstaða til þjálfunar og lækniþjónustu. Boðið skal upp á flutningsþjónustu að og frá heimili einstaklingsins, mat á heilsufari, þjálfun, tómtundaiðju, félagslegan stuðning, fræðslu, ráðgjöf og aðstoð við athafnir daglegs lífs. Innifalið í daggjöldum dagdvalarrýma er nauðsynlegur flutningskostnaður og hvers konar þjónusta sem látin er í té á stofnunum, sbr. meðal annars reglugerð nr. 427/2013

Það hlýtur að vera krafa sveitarfélagsins að ríkið greiða rétt verð fyrir þessa þjónustu enda er þetta lögskilt verkefni ríkisins.

4. Fjárhagsleg samskipti vegna innflytjenda og hælisleitenda

4.1. Innflytjendur

Nýr hópur er kominn á grunni fjölskyldusameininga og vegna fjölgunar innflytjenda sem ekki eiga rétt á t.d. ellilífeyri og/eða örorkulífeyri eða endurhæfingarlífeyri hér á landi vegna skammrar búsetusögu. Þessi hópur er að fá fjárhagsaðstoð til framfærslu ótímabundið. Ekki er ólíklegt að kostnaður vegna þessa hóps vaxi á næstu árum.

Það er krafa Reykjavíkurborgar að ríkið axli þennan vanda með því að veita þessum nýju borgurum réttindi almannatryggingakerfinu í stað þess að senda þennan kostnað á sveitarfélögin.

4.2. Hælisleitendur

Í ljósi stóraukins fjölda hælisleitenda og þar með fjölgunar þeirra sem fá stöðu flóttamanns að lokinni hælismeðferð er mikilvægt að skoða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á nýjan leik með það að leiðarljósi að ríkið komi að þjónustu þeirra sem fá stöðu flóttamanns eftir hælismeðferð. Víða í nágrannalöndum kostar ríkið þjónustu til þessa hóps í allt að tvö ár eftir að hælismeðferð lýkur til að hægt sé að tryggja með sem bestum hætti aðlögun þessa hóps að íslensku samfélagi.

Þá hefur fjölgun átt sér stað hér á landi í hópi barna án fylgdarmanns. Mikil kostnaður fylgir þjónustu við þennan hóp m.a. vegna barnaverndar og búsetuúrræði eru ekki alltaf til staðar. Kostnaður vegna fjölskyldusameiningar þessa hóps mun að öllum líkindum aukast á næstu árum.

Mikilvægt er að tryggja öllum þeim sem hingað koma gjaldfrjálsa íslenskukennslu eins og gert er á öllum öðrum norðurlöndum þannig að einstaklingarnir nái jafnri stöðu í samfélaginu.

Sérstaklega þarf að skoða menntunarmöguleika þeirra sem hingað koma eftir að skyldunámi líkur. Mat á menntun og reynslu þarf að vera aðgengilegra en nú er.

Skorað er á fjárlaganefnd að tryggja fjármögnun í fjármálaáætlun á samræmingu á móttökukerfi flóttafólks óháð því hvernig það kemur til landsins.

5. Samgöngumál á höfuðborgarsvæðinu – Borgarlínan

5.1. Borgarlínan

Í desember 2016 undirrituðu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu samkomulag um Borgarlínuna þ.e. nýtt hágæða almenningsamgangakerfi á höfuðborgarsvæðinu. Markmið verkefnisins er að draga úr þenslu byggðar og mæta fólksfjölgun án þess að álag á stofnvegakerfi aukist í sama hlutfalli. Sveitarfélögin hafa átt í samstarfi við vegagerðina um verkefnið enda er gert ráð fyrir að bæði ríkið og vegagerðin komi að fjárhagslegum og verklegum þáttum verkefnisins. Áætlaður heildarkostnaður við verkefnið er um 55-62 mkr en gert er ráð fyrir að kostnaður við fyrsta áfanga verkefnisins verði 28-30 mkr sem falli til á árunum 2019-2022.

Í stefnuýfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar var gert ráð fyrir að skoðað yrði samstarf á milli sveitarfélaga og ríkisins um Borgarlínu en ljóst er að fjárhagsleg aðkoma ríkisins er algjör lykilforsenda fyrir því að verkefnið verði að raunveruleika. Því er skorað á fjárlaganefnd að tryggja framgang og fjármögnun verkefnisins í fjármálaáætlun.

5.2. Samstarfssamningur um almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu

Í maí 2012 var gerður samstarfssamningur á milli ríkissjóðs og eigenda um framlag til almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Uppsafnaðar vanefndir ríkissjóðs á þessum samningi fram til ársins 2017 eru áætlaðar 438 mkr. Mikilvægt er að ríkið standi við sinn hlut í samkomulaginu eigi markmið þess um umbætur í almenningsamgöngum að ná fram að ganga.

Skorað er á fjárlaganefnd að tryggja fulla fjármögnun samningsins í fjármálaáætlun.

6. Innheimtupóknun útsvars

Samkvæmt 32.gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 skulu sveitarfélögin greiða ríkissjóði 0,5% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu vegna innheimtu útsvars. Vakin er athygli á því að þetta hlutfall hefur haldist óbreytt frá því að hámarks álagningarhlutfall útsvars var 7,5% þrátt fyrir að hámarkshlutfall í dag sé nánast tvöfalt hærra eða 14,52%. Ef talið var að 0,5% innheimtupóknun stæði undir kostnaði vegna innheimtunnar þegar hámarks útsvar var 7,5% hlýtur ríkissjóður að hagnast mikið á innheimtunni þegar hlutfallið er reiknað af tvöfalt hærra álagningarhlutfalli. Á árinu 2016 greiddi Reykjavíkurborg ríkissjóði rúmlega 346,6 mkr eða væntanlega um 148 mkr umfram það sem eðlilegt má teljast.

Það er krafa Reykjavíkurborgar og væntanlega allra sveitarfélaga að innheimtuþóknun sem sveitarfélög greiða ríkissjóði vegna innheimtu útsvars endurspegli raunkostnað við innheimtuna, eða lækki í það minnsta úr 0,5% í 0,25% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu í ljósi hækkunar útsvarshlutfalls frá því hlutfallið var ákvarðað.

7. Tryggingagjald

Minnt er á fyrirheit um lækun tryggingargjalds en eftir hrun var tryggingargjald hækkað um 1,77% stig og það útskýrt með miklum skuldbindingum atvinnuleysisbótakerfisins. Með sömu rökum hefði átt að vera komið til lækkunar gjaldsins miklu fyrr en fram að þessu hefur tryggingargjald aðeins lækkað um tæpan helming af umræddri hækkun. Bent er á að í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu er tekið fram að tryggingagjald skuli taka mið af hagsveiflunni þ.e. hækka og lækka í öfugu hlutfalli við hagsveifluna. Hvert 1% stig af of háu tryggingargjaldi kostar borgarsjóð um **480 mkr**.

Á meðan tryggingagjaldi er haldið óbreyttu er fyrirhugað að stytta atvinnuleysisbótatímabil úr 30 mánuðum í 24 mánuði. Ljóst er að slík breyting mun hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélögin.

Því er gerð krafa um að tryggingagjald verði lækkað eða að borgin og önnur sveitarfélög fái hlutdeild í álagningu tryggingagjalds til að mæta auknum útgjöldum vegna styttingar bótatímabils.

8. Gistináttagjald

Undanfarin ár hefur ferðamönnum fjölgað mikið og umsvif ferðapjónustunnar aukist. Einu tekjur borgarinnar sem rekja má beint til ferðamanna er í formi aðgangseyris sem greiddur er þegar ferðamenn heimsækja söfn og sundstaði. Þá hafa ferðamenn nýtt sér almenningssamgöngur Strætó og greiða þar fargjald. Á móti kemur að aðsókn ferðamanna að söfnum, sundstöðum og Strætó veldur auknum rekstrarkostnaði vegna aukins mannafla, ræstingu ofl. Þá hefur umferð tengd flutningum á ferðamönnum með hópbifreiðum af ýmsum stærðum aukist til muna í borginni og skapað aukið álag og umtalsvert aukna viðhaldsþörf á samgöngumannvirkjum. Mikil fjölgun ferðamanna hefur einnig skapað aukna þörf fyrir hreinsun gatna, gönguleiða, almenningsrýma og opinna svæða. Til viðbótar hefur Reykjavíkurborg tekið þátt í markaðssetningu landsins og borgarinnar og átt þannig þátt í því að laða verðmæta gesti til landsins.

Eins og bent er á annarsvegar í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu og hins vegar í skýrslu starfshóps Sambandsins um auknar tekjur af ferðamönnum þá er mikilvægt er að lög um gistináttarskatt verði endurskoðuð þannig að skatturinn verði hækkaður, undanþágum verði fækkað og að tekjur af skattinum renni a.m.k. að stærstum hluta beint til sveitarfélaga. Bent er á að gistináttaskattur er víða þekktur erlendis sem borgaraskattur og rennur gjarnan til viðkomandi sveitarfélags eða héraðs til að standa undir kostnaði heimafélks við að taka á móti gestum sínum.

9. Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

Í ágúst sl. voru kynntar aðgerðir ríkisstjórnarinnar til stuðnings kaupa á fyrstu íbúð. Fela þær í sér að frá miðju ári 2017 verður heimilt að taka út uppsafnaðan séreignarsparnað til kaupa á fyrstu íbúð eða nýta séreignarsparnað til að greiða inn á lán, sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð, yfir tíu ára samfellt tímabili. Samkvæmt mati Sambands íslenskra sveitarfélaga má gera ráð fyrir að sveitarfélögin muni fara á mis við útsvarstekjur yfir 10 ára tímabil sem nema **7,2 mkr** eða **720 mkr** á ári. Ef gert er ráð fyrir að hlutdeild Reykjavíkurborgar sé sú sama og í hlutdeild íbúafjölda þá má gera ráð fyrir að borgin verði af útsvarstekjum sem nema um **250-300 mkr** á ári.

Til viðbótar við þessar aðgerðir hefur einnig gildandi úrræði um nýtingu séreignarsparnaðar til lækkunar á höfuðstól fasteignalána verið framlengt um tvö ár, eða fram á mitt ár 2019. Samkvæmt mati Sambands íslenskra sveitarfélaga dags. 18.8.2016 námu tapaðar brúttó útsvarstekjur Reykjavíkurborgar vegna ráðstöfunar iðgjalds séreignarsparnaðar til lækkunar húsnæðislána u.þ.b. **638 mkr** vegna tekjuársins 2015. Ætla má að útsvarstekjutap borgarinnar vegna skattfrjálsrar greiðslu séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nemi þannig alls u.þ.b. **3,1 mkr** vegna tímabilsins 1. júlí 2014 til 30. júní 2019.

Sveitarfélögin munu að auki bera kostnað af auknum viðbótarlífeyrissparnaði starfsmanna sveitarfélaga, vegna fjölgunar þeirra sem vilja nýta sér þennan sparnað eða vilja auka hann, og vegna hærra tryggingargjalds af þeim sökum. Fyrir Alþingi hefur legið frumvarp innanríkisráðherra um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Um er að ræða að úthluta tekjum Jöfnunarsjóðs 2014-2016 alls um **1,3 mkr** til sveitarfélaga í samræmi við hlutdeild þeirra í útsvarsstofni í því skyni að bæta þeim að nokkru þá tekjuskerðingu sem þau urðu fyrir þegar lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána voru samþykkt á árinu 2014. Áður nefnt frumvarp myndi ef það hefði hlotið afgreiðslu alþingis samt sem áður aðeins bæta sveitarfélögum hluta af útsvarstekjutapinu.

Gerð er krafa um það að Reykjavíkurborg og öðrum sveitarfélögum verði bætt það útsvarstekjutap sem hlýst af aðgerðum ríkisins í húsnæðismálum.

10. Fjármagnstekjuskattur

Sveitarfélög á Íslandi eru undanþegin almennum ákvæðum laga um að greiða tekju- og eignaskatt í ríkissjóð eins og í öðrum löndum en þetta undanþáguákvæði nær ekki til fjármagnstekjuskatts. Uppruni fjármagnstekna sveitarfélaga er í flestum tilvikum vegna vaxtatekna af skattgreiðslum eftir gjalddaga eða af sjóðum sem sveitarfélögum halda til að geta staðið tryggilega undir greiðsluskuldbindingum sínum. Þá er lagður fjármagnstekjuskattur á vaxtatekjur sem sveitarsjóður fær af lánveitingum til eigin fyrirtækja sem kemur í veg fyrir að sveitarfélagið geti sótt lánsfé á hagstæðum kjörum og veitt áfram til félaga sem sinna lögbundnu hlutverki sveitarfélagsins á sömu kjörum. Þetta getur staðið t.d. uppbyggingu á félagslegu leiguhúsnæði fyrir þrifum enda munu Félagsbústaðir hf. þurfa að sækja mikið fjármagn á almennan markað til að framfylgja metnaðarfullri áætlun um fjölgun félagslegra íbúða um 500-600 á næstu árum.

Sveitarfélög geta ekki dregið vaxtagjöld frá áður en til skattlagningar kemur á fjármagnstekjur eins og fyrirtæki og er þannig gróflega mismunað í samanburði við aðra lögaðila. Eðlilegast væri að ríkið hætti með öllu að taka fjármagnstekjuskatt af sveitarfélögum eins og þegar gildir um Innheimtustofnun sveitarfélaga en þar voru rökin einmitt þau að vaxtatekjur stofnunarinnar mátti einkum rekja til of seint fram kominna skuldaskila meðlagsgreiðenda.

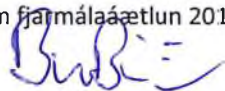
Þessu til viðbótar má geta tillagna sem varða fjármagnstekjuskatt í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu. Þar er lagt til að fjármagnstekjuskattur verði lagður á raunvexti en ekki nafnvexti eins og gert er í dag.

Þá er sérstakt tilefni til að skoða að veita sveitarsjóðum hlutdeild í tekjum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti þar sem margir einstaklingar og lögaðilar sem þiggja þjónustu sveitarfélagsins greiða oft litla eða enga skatta til þess.

11. Niðurstaða

Að mati Reykjavíkurborgar eru mikilvægar forsendur fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um þróun fjármála A-hluta sveitarfélaga næstu árin óraunhæfar og þær endurspegla ekki raunverulegan kostnaðarþrýsting í rekstri þeirra. Við minnsta frávík frá þessum forsendum getur afkoma A-hlutans snúist í halla þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir litlum fjárfestingum í sögulegu samhengi. Með hagræðingaraðgerðum í rekstri sveitarfélaga síðustu árin og vaxandi eftirspurn á vinnu- og fasteignamarkaði hefur afkoma sveitarfélaga batnað. Til að tryggja sjálfbærni í rekstri til lengri tíma, óháð því hvort spennan eða slaki sé á vinnu- og fasteignamarkaði, er hins vegar brýnt að styrkja tekjustofna og þar með afkomu þeirra. Á sama tíma er nauðsynlegt að ríkið rétti af þann viðvarandi halla sem hefur verið á verkefnum sem sveitarfélög hafa sinnt fyrir hönd ríkisins, s.s. í málaflokki fatlaðs fólks og vegna heilbrigðis- og öldrunarmála, og veiti auknu fjármagni til verkefnanna vegna síaukinna þjónustukrafna. Fyrirliggjandi tillaga að þingsályktun um fjármálaáætlun gefur sveitarfélögum litlar vísbendingar um hvernig mæta eigi réttmætum kröfum sveitarfélaga um fulla fjármögnun þessara verkefna. Í stað þess að knýja sveitarfélög með laga- og reglugerðarboðum til að veita þjónustu sem ekki er fjármögnuð. Þá er ekki að finna í fjármálaáætlun upplýsingar um hvernig ríkið hyggist koma til móts við mikið útsvarstekjutap sveitarfélaga vegna skattfrjálstrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar og laga um fyrstu fasteign. Sjálfbærni sveitarfélaga er stefnt í bráðahættu með þessum vinnubrögðum.

Skorað er á fjárlaganefnd Alþingis að vinna að nauðsynlegum úrbótum á fyrirliggjandi tillögu að þingsályktun um fjármálaáætlun 2018-2022.



Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri