



## Umsögn

**Efni:** Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020, mál nr. 1/150  
**Viðtakandi:** Fjárlaganefnd alþingis  
**Sendandi:** Sviðstjóri fjármála- og áhættustýringarsvið

Fyrir fjárlaganefnd Alþingis liggur frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020, mál nr. 1/150. Hefur fjármála- og áhættustýringarsviðið verið falið að undirbúa umsögn um tillöguna fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Í þessari umsögn er athyglinni beint að þeim atriðum í fjárlagafrumvarpinu sem varða mikilvæg fjárhagsleg samskipti ríkis og Reykjavíkurborgar.

### Höfuðatriði umsagnarinnar:

**Opinber fjármál:** Veruleg og vaxandi vanfjármögnun hefur verið í stórum verkefnum sem sveitarfélögin hafa tekið að sér eins og rekstur grunnskóla og þjónusta við fatlað fólk. Þessi verkefni áttu að vera fullfjármögnuð. Það þarf að taka fyrir það að ríkið með lagasetningu, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum taki ákvarðanir sem skylda sveitarfélög til að veita ákveðna þjónustu án þess að þeim sé tryggð full fjármögnun á auknum verkefnum sbr. lögum um opinber fjármál. Framkvæmd ríkisins á þessum skýru lagaákvæðum hefur ekki verið í samræmi við lagaskyldur. Í umfjöllun um afkomu sveitarfélaga í fjármálaáætluninni er því haldið fram að sveitarfélög verði að sýna meiri festu og standa við áform sín og draga úr fjárfestingum til að áætlanir allra næstu ára gangi eftir. Þetta er algerlega röng greining á stöðunni. Það sem þarf fyrst og fremst að gerast er að ríkið fullfjármagni að fullu þau verkefni sem hafa verið færð til sveitarfélaganna. Sjá greinargerð kafla 1.

**Forsendur fjárlaga:** Við aðstæður þar sem gert er ráð fyrir verulegum breytingum í ytri skilyrðum og þar með forsendum fjárlaga og fjármálaáætlunar ber skv. lögum um opinber fjármál að gera áhættugreiningu með notkun sviðsmynda fyrir mismunandi þróun helstu hagstærða og meta áhrif á heildarafkomu og gera viðbragðsáætlun um hvernig bregðast megi við ef frávik verða mikil. Sjá greinargerð kafla 2.

**Samgöngumál:** Tryggja þarf að samkomulag um ríkis og sveitarfélaga um uppbyggingu á samgönguinnviðum og almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu endurspeglar í endanlegum fjárlögum.

**Þjónusta við fatlað fólk:** Alþingi þarf að tryggja í fjárlögum og næstu fjármálaáætlun fulla fjármögnun á lögbundinni þjónustu við fatlað fólk og sérstaklega þeim umbótum sem felast í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Veruleg vanfjármögnun er á rekstri sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk, sjá greinargerð kafla 3.1 og 3.2. Áfram gerir ríkið ráð fyrir að fjármagna aðeins um fjórðung af kostnaði við NPA þjónustu. Framlög í fjárlagafrumvarpi 2020 eru í takt við framlög síðustu ára þegar verkefnið var tilraunaverkefni en Reykjavíkurborg hefur bent á að ríkið verði að koma að fjármögnun NPA samninga með sama hætti og gildir um aðra þætti þjónustu við fatlað fólk. Sú aukning á þjónustustigi sem NPA samningar fela í sér draga úr samlegðartækifærum sveitarfélaga við veitingu þjónustunnar og eykur kostnað þeirra. Í bráðabirgðaákvæði með lögunum kemur fram að á innleiðingartímabilinu 2018-2022 er gert ráð fyrir ákveðnum heildarfjölda NPA samninga sem nýtur ákveðins stuðnings frá Jöfnunarsjóði en þetta framlag mun nema rétt um fjórðungi útgjalda sveitarfélaganna. Það sem er einkennilegt við þessa löggjöf er að hún leggur á sveitarfélögin algera ábyrgð á allri fjármögnun þessarar þjónustu frá árinu 2023 og fram að því meira en 75% ábyrgð. Þetta stingur í stúf við þá meginreglu að öll þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk skuli að fullu fjármögnuð með auknum tekjustofnum og í þessu samhengi er minnt á að ráðherra skuli kostnaðarmeta lagafrumvörp sem hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin og tryggja fjármögnun kostnaðaraukans.



Verði frekari breytingar gerðar á lögnum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 á yfirstandandi þingi, verður einnig að tryggja fjármögnun á þeim kostnaðarauka hjá sveitarfélögum sem kann að leiða af því. Gerð er krafa um uppbyggingu á sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk og áætlaður árlegur rekstrarkostnaður vegna stuðnings og þjónustu nemur 2,5 ma.kr. Krafa um afnám herbergjasambýla ekur kostnað um a.m.k. 500 m.kr. Ekki er að sjá að ríkið geri ráð fyrir fjármögnun á þessum liðum. Mikið vantar uppá fjármögnun á vinnumiðari stoðþjónustu, lengdri viðveru fatlaðra grunn- og framhaldsskólanemenda og þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Sjá nánar umfjöllun í greinargerð kafla 3.2.2.

**Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuparfir:** Borgin sinnir þjónustu við heimilislauða með miklar og flóknar þjónustuparfir og margir þeirra koma úr öðrum sveitarfélögum. Áætlaður kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er um 1,4 ma.kr á ári. Alþingi þarf að tryggja Reykjavíkurborg framlag til að fjármagna heimili og/eða dagdvalir fyrir heimilislauða með mikinn og flókinn vímuefnavanda en þessi kostnaður fellur í dag að öllu leyti á Reykjavíkurborg. Sjá greinargerð kafla 3.4.

**Hjúkrunarheimili:** Viðvarandi halli hefur verið á rekstri Droplaugarstaða og Seljahlíðar þrátt fyrir mikla ráðdeild í rekstri. Hallareksturinn 2015-2018 nemur 1.051 mkr og á rætur að rekja til þess að daggjöld frá ríkinu til rekstraraðila hjúkrunarheimila miðast við að ríkið fjármagni 85% af stofnkostnaði en í tilviki Reykjavíkurborgar kom ríkið ekki að stofnkostnaði hjúkrunarheimilanna. Krafan er að þetta verði leiðrétt. Sjá greinargerð kafla 4.1.

**Heimahjúkrun:** Vaxandi sparnaður í spítalakerfinu hefur aukið álag á heimahjúkrun í Reykjavík en sá samningur við ríkið rennur út 2019. Miðað við áherslur fjárlagafrumvarpsins um að efla enn frekar heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heimahúsum er veruleg þörf á auknu fjármagni inn í heimahjúkrun. Sjá greinargerð kafla 4.3.

**Innflytjendur:** Með stöðugri fjölgun innflytjenda hefur kostnaður borgarinnar vaxið hratt, einkum í formi fjárhagsaðstoðar og annars stuðnings. Sjá greinargerð kafla 5.

#### Tekjustofnar og skattar:

**Gistináttagjald:** Það er krafa Reykjavíkurborgar að ríkisstjórnin efni stjórnarsáttmálann og tryggi sveitarfélögum allar tekjur af gistináttagjaldi sem nú rennur óskipt í ríkissjóð. Sjá greinargerð kafla 6.1.

**Tryggingargjald:** Atvinnutryggingagjaldið hefur ekki lækkað frá hruni til samræmis við minnkandi atvinnuleysi. Sveitarfélög sem bera ábyrgð á framfærslu íbúa eftir að bótum úr atvinnuleysistryggingasjóði lýkur eru látin greiða sama gjald og aðrir atvinnurekendur sem eru lausir ábyrgðar. Af þessu tilefni ætti tryggingagjald að vera lægra en það er og sveitarfélögin ættu að greiða lægra tryggingagjald en aðrir atvinnurekendur. Sjá greinargerð kafla 6.4.

**Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar:** Gerð er krafa um það að Reykjavíkurborg og öðrum sveitarfélögum verði bætt það útsvarstekjutap að fullu sem hefur hlotist af ákvörðun Alþingis um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar sem talið er nema um 650-700 m.kr. á ári. Sjá greinargerð kafla 6.5.

**Fjármagnstekjuskattur:** Ríkissjóður tekur skatt af bruttó fjármagnstekjum sveitarfélaga. Slík skattlagning er nær óþekkt annars staðar og er henni mótmælt. Krafan er að skattlagningu verði a.m.k. hætt á fjármagnstekjur innan samstæðu borgarinnar sem verða til vegna lánveitinga móðurfyrirtækis til dótturfyrirtækja, einkum OR og Félagsbústaða. Sjá greinargerð kafla 6.2.

**Innheimtuþóknun af útsvari:** Ríkissjóður fær 0,5% af útsvarstofni sveitarfélaga vegna innheimtu útsvars. Kostnaður við þessa innheimtu er miklu minni og líta verður á mismuninn sem skatt á aðaltekjustofn sveitarfélaga. Þessari skattlagningu er mótmælt og krafist leiðréttingar á henni. Sjá greinargerð kafla 6.3.



## Greinargerð

### 1. Opinber fjármál

Í fjárlagafrumvarpi fyrir 2020 kveður við nýjan tón í opinberum fjármálum. Í stað kröfunnar um verulegan afgang á ríkissjóði og hraða niðurgreiðslu skulda er einungis stefnt að því að heildarafkoma ríkissjóðs verði í jafnvægi árið 2020 sem er í samræmi við nýlega endurskoðun á fjármálastefnu til fimm ára. Er þetta gert til þess að skapa skilyrði fyrir hagkerfið til að leita fyrr jafnvægis og fá fótfestu fyrir nýtt hagvaxtarskeið, með það að leiðarljósi að stuðla að stöðugleika og bættum lífskjörum. Í umsögn fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar frá maí á þessu ári við þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2020-2024 var varað við of mikilli bjartsýni um áframhaldandi hagvöxt og auknum líkum á samdrætti. Ríkisstjórnin var hvött til að endurskoða fjármálaáætlunina, sem var síðan gert í tengslum við endurskoðun fjármálastefnu, og því beint til fjármála- og efnahagsmálaráðherra að skoða hvort tilefni væri ekki til að beita fjármálaáætlun til næstu fimm ára sem hagstjórnartæki og skapa rými fyrir fjárfestingar í samgönguinnviðum til þess að vega upp á móti minnkandi eftirspurn í hagkerfinu. Skýr merki eru um þessa stefnubreytingu í fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi og nýgerðum samgöngusáttmála milli ríkisins og sex sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Í umsögn Reykjavíkurborgar var sérstaklega varað við ofmati fjármálaáætlunar á afkomu sveitarfélaganna, þ.e. að þau muni skila jákvæðri afkomu upp á 0,2% af vergri landsframleiðslu næstu árin. Í fjármálaáætluninni kemur fram að samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðu Hagstofunnar um afkomu sveitarfélaga árið 2018 er áætlað að heildarafkoman hafi verið neikvæð um 7,5 ma.kr., sem er um 3,8 ma.kr. verri afkoma en gert er ráð fyrir í forsendum fjármálaáætlunarinnar. Þessi neikvæða afkoma er ekki síst vegna þess að stórir málaflokkar sem færst hafa frá ríki til sveitarfélaga hafa verið vanfjármagnaðir af hálfu ríkisins um margra ára bil og virðist ekkert lát á þeirri þróun. Til að mynda hefur mikill halli verið á málefnum fatlaðs fólks sem hefur farið stigvaxandi síðastliðin ár. Á árinu 2018 var hallinn á rekstri málaflokksins hjá Reykjavíkurborg um 2,8 ma.kr. á árinu 2018 og uppsafnaður halli rúmlega þreföld sú fjárhæð en nánar verður vikið að því hér að neðan.

Meðfylgjandi töflur sýna vanfjármögnun mikilvægra málaflokka og verkefna sem flutt hafa verið frá ríki til Reykjavíkurborgar:

**Rekstur grunnskóla** var færður frá ríki til sveitarfélaga fyrir rúmlega 20 árum og samhliða var gerður samningur milli ríkis og Reykjavíkurborgar um rekstur sérskóla ríkisins og stuðning vegna nemenda með sérþarfir. Með breytingum á lögum um tekjustofna sveitarfélaga var Reykjavíkurborg eins og öðrum sveitarfélögum „tryggð“ fjármögnun á rekstri grunnskóla hjá Reykjavíkurborg sem er 2,33% af útsvarsstofni en þar til viðbótar fá önnur sveitarfélög almenn jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla sem nema verulegum fjárhæðum. Jöfnunarsjóður greiðir borgarsjóði sérstaklega vegna samningsins um sérskóla ríkisins. Eins og taflan hér að neðan ber með sér er fjarri því að þessi tekjugrunnur fjármagni rekstur grunnskólana í Reykjavík. Hallinn hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin með auknum kröfum ríkisins s.s. um einsetningu grunnskólanna, kröfunni um skóla án aðgreiningar, mikilli fjölgun nemenda af erlendum uppruna og fjölmörgum reglugerðum eða reglugerðarbreytingum án þess að Reykjavíkurborg hafi fengið þessa útgjaldaaukningu bættá. Þá er borgin útilokuð með einu pennastriki frá almennum framlögum úr Jöfnunarsjóði vegna reksturs grunnskóla sem á sinn þátt í þessum hallarekstri. Rétt er að geta þess að útsvarsgreiðendur í Reykjavík greiða um 49% af almennum jöfnunarframlögum vegna reksturs grunnskóla til annarra sveitarfélaga.



Rekstur grunnskóla (m.kr.)	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Kostnaður	23.127	24.113	26.613	28.395	<b>102.248</b>
<i>Fjármögnun í tengslum við yfirfærslu</i>					
- 2,33% af útsvarsstofni	9.938	11.025	12.130	13.046	<b>46.140</b>
- Samningur um rekstur sérskóla og sérþarfa nemenda	1.171	1.162	1.192	1.293	<b>4.818</b>
<b>Mismunur</b>	<b>-12.018</b>	<b>-11.926</b>	<b>-13.291</b>	<b>-14.056</b>	<b>-51.290</b>

Þjónusta við fatlað fólk var færð frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 og var við yfirfærsluna gert ráð fyrir að fjármögnun málaflokksins yrði að fullu tryggð með hækun útsvars. Stærsti hluti útsvarsaukans gengur til Jöfnunarsjóðs sem skiptir þessum fjármunum milli þjónustusvæða/sveitarfélaga að mestu á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) en hluti útsvarsaukans gengur beint til þjónustusvæða/sveitarfélaga. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað um 10 ma.kr. meira frá yfirfærslunni heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir. Hallinn hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin einkum fyrir tilstilli aukinna krafna um þjónustu sem byggja á reglugerðum og nýjum túlkunum ráðuneytisins á skyldum borgarinnar og nú síðast með lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir en með þeim lögum var notendastýrð persónleg aðstoð lögfest á Íslandi. Um er að ræða löggjöf um tímabær réttindi fatlaðs fólks en fjármögnun þessara nýju réttinda var aðeins að óverulegu leyti rýnd og alls ekki fjármögnuð. Áhrifa þessara síðustu lagabreytingar er alls ekki farið að gæta til fulls í tölum ársins 2018 og má gera ráð fyrir að hallinn á þessu mikilvæga verkefni aukist enn frekar á næstu misserum.

Rekstur þjónustu við fatlaða (m.kr.)	2015*	2016	2017	2018	2015-2018
Kostnaður	7.074	8.018	9.385	10.597	<b>35.074</b>
<i>Fjármögnun í tengslum við yfirfærslu</i>					
- 0,25% af útsvarsstofni	1.066	1.183	1.302	1.400	<b>4.951</b>
- 0,25% af útsvarsstofni Seltjarnarness	45	51	0	0	<b>96</b>
- Framlög JS	4.282	5.168	5.529	5.866	<b>20.845</b>
- Aðrar tekjur	186	252	448	524	<b>1.410</b>
<b>Mismunur</b>	<b>-1.495</b>	<b>-1.364</b>	<b>-2.106</b>	<b>-2.807</b>	<b>-7.772</b>

\*Til viðbótar bættist við framlag frá JS, 13.mán að upphæð 413 m.kr. vegna breytinga á reikningskilaaðferð

Rekstur hjúkrunarheimila að Droplaugarstöðum og Seljahlíð hefur verið með halla til margra ára þrátt fyrir mikla ráðdeild og stöðuga leit að tækifærum til aukinnar hagkvæmni í rekstri. Rekstur hjúkrunarheimila er víða með halla. Tilefni hallareksturs hjá borginni er þó sérstakt þar sem ríkið hefur ekki lagt til 85% stofnkostnaðar en greiðir borginni sömu daggjöld og það greiðir hjúkrunarheimilum sem fengið hafa 85% stofnkostnaðar úr ríkissjóði.

Rekstur hjúkrunarheimila (m.kr.)	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Kostnaður	1.279	1.371	1.446	1.603	<b>5.699</b>
<i>Fjármögnun</i>					
- Daggjöld og aðrar tekjur	1.010	1.115	1.176	1.347	<b>4.648</b>
<b>Mismunur</b>	<b>-269</b>	<b>-256</b>	<b>-270</b>	<b>-256</b>	<b>-1.051</b>

Samandregið sýnir þetta að fjárhagsleg samskipti ríkis og borgar eru alls ekki eðlileg og að útsvarsgreiðendur og og íbúar borgarinnar hafa verið látnir axla miklar byrðar vegna vanfjármögnunar ríkisins á ofangreindum verkefnum. Þá eru ótalin verkefni sem einfaldlega hafa lent á borginn eins og málefni útgangsfólks.

Í samhenginu við lög um opinber fjármál þá ber ráðherra, sem leggur fram frumvarp til laga eða drög að reglugerð eða öðrum fyrirmælum, skv. 66. gr. laganna að leggja fjárhagslegt mat á þessar tillögur og birta með í greinargerð.



Frumvarp ráðherra þarf að rúmast innan fjárlaga og fjármálaáætlunar ella fær það ekki afgreiðslu. Þetta eru leikreglurnar í lögum um opinber fjármál. Það þýðir að ráðherra er einnig óheimilt að stofna til ófjármagnaðra útgjalda hjá sveitarfélögum og sveitarstjórnnum er að sönnu óheimilt að stofna til útgjalda sem ekki eru fjármögnuð, bæði skv. lögum um opinber fjármál og sveitarstjórnarlögum. Það er auðvitað eitt að fela sveitarfélögum verkefni sem geta verið fjárhagslega áhættusöm en það er allt annað að ríkið krafti lagasetningar og reglugerðarvalds láti sveitarfélögin bera slíka áhættu með þeim hætti sem hér er lýst. Slík áhættustýring af hálfu ríkisvaldsins er einfaldlega óheimil.

Einn höfuðtilgangur laga um opinber fjármál er að leggja grunn að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma, sbr. 4. gr. laganna. Ráðherra ber ábyrgð á að leggja fyrir alþingi tillögu til þingsályktunar um *fjármálastefnu* til að ramma af stefnuna og *fjármálaáætlun* til fimm ára til að sýna hvernig henni verður framfylgt. Það kallar ekki aðeins á ábyrgja fjármálastjórn ríkisins heldur líka ábyrg samskipti ríkisins við sveitarfélögin. Það þarf að taka fyrir það að ríkið með lagasetningu, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum taki ákvarðanir sem skylda sveitarfélög til að veita ákveðna þjónustu án þess að þeim sé tryggð full fjármögnun á auknum verkefnum. Framkvæmd ríkisins á þessum skýru lagaákvæðum hefur ekki verið í samræmi við lagaskyldur.

Í umfjöllun um afkomu sveitarfélaga í fjármálaáætluninni er því haldið fram að sveitarfélög verði að sýna meiri festu og standa við áform sín og draga úr fjárfestingum til að áætlanir allra næstu ára gangi eftir. Þetta er algerlega röng greining á stöðunni. Það sem þarf fyrst og fremst að gerast er að ríkið fullfjármagni þau verkefni sem hafa verið færð til sveitarfélaganna.

## 2. Forsendur fjárlagafrumvarpsins

Forsendur fjárlagafrumvarpsins byggja á spá Hagstofu Íslands frá maí 2019. Spáin er talsvert bjartsýnni en spár allra helstu greiningaraðila sem komu út á þriðja ársfjórðungi. Mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan spáin var gefin út. Forsendur frumvarpsins byggja á 2,6% hagvexti á árinu 2020 en nýjustu spár greiningaraðila eru talsvert svartsýnni og eru á bilinu 1-1,3%. Fjárfesting hefur dregist saman í fyrsta sinn frá 2010 þrátt fyrir lækkandi vaxtaumhverfi og seðlabankastjóri sagði nýverið að hann óttist að hagvaxtarspár séu mögulega of bjartsýnar. Vöxtur einkaneyslu nam 2,2% á 2. fjórðungi og er það minnsti vöxtur einkaneyslu síðan á fyrsta fjórðungi 2014. Greiningaraðilar gera einnig ráð fyrir að hægja muni verulega á vexti einkaneyslu á þessu ári miðað við síðustu ár.

Hlutfall starfandi hefur lækkað og eru hópuppsagnir það sem af er ári eru orðnar um 940. Það eru fleiri en allt árið í fyrra og vantar inn í þá tölu þá ellefu hundruð sem misstu vinnuna þegar WOW Air fór í þrot auk annara uppsagna sem flokkast ekki sem hópuppsagnir. Til að mynda misstu 134 manns vinnuna í fjármálageiranum í lok september og ekki er ólíklegt að störfum í ferðaiðnaði muni einnig fækka. Ícelandair hefur einnig nýverið þurft að segja upp fjölda fólks vegna áframhaldandi kyrrsetningar MAX 737 flugvéla. Því má búast við því að tölur um atvinnuleysi muni aukast á næstunni. Erlendu vinnuafla sem kemur hingað til lands vera að fækka umtalsvert sem og ferðamönnum sem hefur fækkað um 13% og ríkir óvissa um hvort að eitthvað flugfélag risi úr ösku WOW Air auk óvissu um loðnuveiðar næsta árs.

Enn fremur má nefna að þrátt fyrir að samkomulag hafi verið undirritað á almennum vinnumarkaði með *Lifskjarasamningunum* svokölluðu ríkir enn óvissa um endanleg áhrif þeirra. Í þeim er að finna loforð um tugi aðgerða sem ráðist verður í á næstunni. Þá er eftir að semja við stóran hluta vinnumarkaðar, einkum opinbera starfsmenn. Að auki hefur óvissa í alþjóðaviðskiptum ekki minnkað. Ekki sér fyrir endann á viðskiptastríði Bandaríkjanna og Kína sem getur haft miklar afleiðingar fyrir lítið hagkerfi eins og Ísland. Einnig er mikil óvissa





með útgöngu Breta úr ESB og alþjóðlegar hagvaxtarspár hafa verið endurskoðaðar niður á við. Til að mynda spáir OECD minnsta hagvexti á heimsvísu í rúman áratug.

Þessi og fleiri atriði kalla á ítarlegar sviðsmyndagreiningar til að meta mögulega þróun og áhrif á þjóðarbúskapinn og helstu hagstærðir til þess að unnt sé að bregðast tímanlega við efnahagslegum umskiptum. Það væri í anda laganna um opinber fjármál en í 9. tl. 17. gr. laga nr. 123/2015 er kveðið á um að fjalla skuli í frumvarpi til fjárlaga um „áhættuþætti sem varðað geta fjárhag ríkissjóðs eða efnahagslegan stöðugleika og öryggi, og hvernig brugðist verði við ef frávik verða frá áætlunum fjárlaga fyrir A-hluta ríkissjóðs.“

Í frumvarpinu er ítarleg umfjöllun um helstu fjárhagslega áhættuþætti en hins vegar er einungis birt niðurstaða næmnigreiningar úr rannsóknarritgerð Seðlabanka Íslands frá 2013 sem sýnir hvaða áhrif 1%-stigs lækkun á hagvexti hefur á frumjöfnuð. Sökum þess hve margar óvissur í efnahagshorfum eru framundan væri æskilegt að sjá mun víðtækari sviðsmynda- og áhættugreiningu en áður nefnda næmnigreiningu.

Heildarjöfnuður er afar lítill og má ekki mikið út af bregða til að afkomumarkmið frumvarpsins og gildandi fjármálaáætlunar raskist, ekki síst í ljósi þess að útlit er fyrir mun minni hagvöxt en forsendur frumvarpsins gera ráð fyrir. Þetta kallar því enn frekar á áhættugreiningu með notkun sviðsmynda fyrir mismunandi þróun helstu hagstærða og áhrifum á heildarafkomuna sem og einhvers konar áætlun um hvernig bregðast megi við ef frávik frá áætlun verða mikil.

### 3. Velferðarmál

#### 3.1. Þjónusta við fatlað fólk

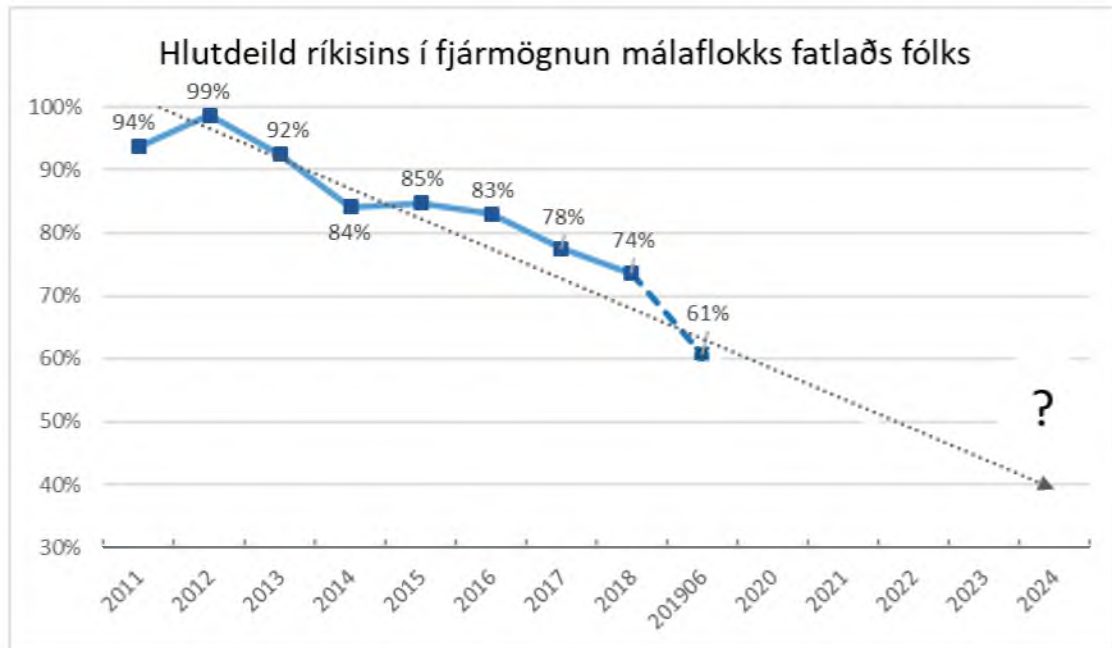
Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 var gert ráð fyrir að fjármögnun málaflokksins yrði að fullu tryggð með hækkun útsvars. Stærsti hluti útsvarsaukans (0,99%) gengur til Jöfnunarsjóðs sem skiptir þessum fjármunum milli þjónustusvæða/sveitarfélaga að mestu á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) en hluti útsvarsaukans gengur beint til þjónustusvæða/sveitarfélaga (0,25%). Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslu málaflokksins heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir, sbr. eftirfarandi töflu. Á árinu 2018 nam halli borgarsjóðs 2,8 ma.kr. og skv. 6 mánaða uppgjöri 2019 stefnir í enn meiri hallarekstur á þessu ári.

Málefni fatlaðs fólks	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	201906
Tekjur	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656	7.279	7.790	3.578
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018	9.385	10.597	5.907
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362	-2.106	-2.807	-2.329
Uppsafnaður mismunur	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185	-6.291	-9.098	-11.427

Fljótlega eftir yfirfærsluna kom í ljós að málaflokkurinn hafði glímt við langvarandi sverti hjá ríkinu bæði hvað varðar launakostnað og aðstöðu. Reykjavíkurborg varð á grundvelli jafnlaunastefnu sinnar að tryggja starfsmönnum í málaflöknum sömu kjör og starfsmönnum borgarinnar í sambærilegum störfum. Þetta jók strax kostnað til muna. Frá yfirfærslu hefur velferðarráðuneytið aukið við þjónustukröfur á margan hátt. Endurskoðun á fjármögnun málaflokksins 2015 leiddi til um 1,4 milljarða aukningu á ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs sem hefur alls ekki dugað til að tryggja fjármögnun málaflokksins hjá Reykjavíkurborg eins og tafla hér að ofan sýnir. Í fjárlagafrumvarpi kemur fram að gert er ráð fyrir að auka enn þjónustukröfur með tilheyrandi útgjaldaauka fyrir sveitarfélögin án þess að fram komi hvort og þá hvernig þessum kostnaðarauka verði mætt.



Myndin hér að neðan sýnir þróun hlutdeildar ríkisins í fjármögnun útgjalda borgarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk.



Alþingi, sem fer með fjárveitingarvaldið, verður tryggja fjármögnun á þjónustunni við fatlað fólk sem ákveðin eru með lögum enda er mikil samstaða um að standa vel að þessum málum í samfélaginu í dag.

### 3.2. Þjónusta við fatlað fólk, fötluð börn og fjölskyldur þeirra.

Í lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er að finna mikilvægar umbætur til að tryggja réttindi fatlaðs fólks, fatlaðra barna og fjölskyldna þeirra. Þar með talið notendasamningar, þjónustuteymi og frumkvæðisskylda er sett á sveitarfélög hvað varðar að kynna sér aðstæður fatlaðs fólks og veita upplýsingar um þjónustu og stuðning. Með þessum lögum er verið að setja kröfur um þjónustu og stuðning sem verður ekki mætt nema með auknum fjárframlögum. Styrkja þarf sértæka ráðgjöf til fatlaðs fólks, fatlaðra barna og fjölskyldna þeirra svo unnt verði að mæta kröfum um málsstjóra, þjónustuteymi ofl. Þá þarf að setja aukið fjármagn í stoðþjónustu sem veitt er til þessa hóps til að hægt sé að veita þann stuðning sem þörf er á. Nú þegar hefur komið til kostnaðarauka hjá Reykjavíkurborg vegna breytinga á lögum og reglugerðum eftir flutning málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga og má þar nefna lög um réttindagæslu og ábendingar frá sérfræðiteyminu sem kalla á aukna mönnun.

Alþingi þarf að tryggja í fjárlögum og næstu fjármáláætlun fulla fjármögnun á umbótunum sem felast í þessari löggjöf. Verði gerðar frekari breytingar á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 á yfirstandandi þingi, verður einnig að tryggja fjármögnun þeim kostnaðarauka hjá sveitarfélögum sem kann að leiða af því.



### 3.2.1. 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).

Alþingi samþykkti 9. maí 2018 lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir en með þeim lögum var notendastýrð persónuleg aðstoð lögfest á Íslandi. Um er að ræða löggjöf um tímabær réttindi fatlaðs fólks en um fjármögnun þessara nýju réttinda segir í lögnum:

„Sveitarfélög skulu fjármagna þjónustu við fatlað fólk og annan rekstrarkostnað samkvæmt lögum þessum að því leyti sem annað er ekki tekið fram eða leiðir af öðrum lögum. Jafnframt skulu sveitarfélög standa að uppbyggingu á þjónustustofnunum fyrir fatlað fólk með framlögum til stofnkostnaðar eftir því sem nauðsyn krefur.“

Í bráðabirgðaákvæði með lögnum kemur fram að á innleiðingartímabilinu 2018-2022 er gert ráð fyrir ákveðnum heildarfjölda NPA samninga sem nýtur ákveðins stuðnings frá Jöfnunarsjóði en þetta framlag mun nema rétt um fjórðungi útgjalda sveitarfélaganna. Það sem er einkennilegt við þessa löggjöf er að hún leggur á sveitarfélögin algera ábyrgð á allri fjármögnun þessarar þjónustu frá árinu 2023 og fram að því meira en 75% ábyrgð. Þetta stingur í stúf við þá meginreglu að öll þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk skuli að fullu fjármögnuð með auknum tekjustofnum og í þessu samhengi er minnt á að ráðherra skuli kostnaðarmeta lagafrumvörp sem hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin og tryggja fjármögnun kostnaðaraukans.

Í reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 1250/2018 um NPA kemur fram að sveitarfélög, hagsmunasamtök og ráðuneytið skuli fyrir lok 2019 vinna tillögur til ráðherra um hvernig staðið verði að greiðslum vegna sérfræðikostnaðar við viðbótarþarfir þeirra sem fá NPA.

Að auki koma fram í reglugerðinni ýmsir liðir sem leiða til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin og ekki fylgir fjármögnun með af hálfu ríkisins. Þessir liðir eru kostnaður vegna aðstoðarverkstjórnar og greiðslu vinnustunda á meðan aðstoðarfólk sækir námskeið. Einnig krefst NPA mikillar ráðgjafar og utanumhalds af hálfu sérfræðinga sveitarfélaga.

Áfram er gerir ríkið ráð fyrir að fjármagna fjórðung af kostnaði við þessa þjónustu en sveitarfélögin það sem út af stendur. Framlög í fjárlagafrumvarpi 2020 eru í takt við framlög síðustu ára þegar verkefnið var tilraunaverkefni, en Reykjavíkurborg hefur bent á að ríkið verði að koma að fjármögnun NPA samninga með miklu sterkari hætti. Sú aukning á þjónustustigi sem NPA samningar fela í sér draga úr samlegðartækifærum sveitarfélaga við veitingu þjónustunnar og eykur kostnað þeirra. Umsækjendur um NPA eru þegar orðnir fleiri en unnt er að mæta m.t.t. til fjárheimilda ríkisins um endurgreiðslu og Reykjavíkurborg er komin með hóp fólks sem sótt hefur um lögbundna þjónustu sem ekki er unnt að veita án aukinna framlaga ríkisins.

**Alþingi þarf að tryggja í fjárlagarfrumvarpi og fjármálaáætlun fulla fjármögnun á umbótunum sem felast í nýrri löggjöf um notendastýrða persónulega aðstoð.**

### 3.2.2. Sértækt húsnæði og þjónusta

Húsnæði fyrir fatlað fólk er m.a. íbúðarhúsnæði sem gert hefur verið aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir hóp fatlaðs fólks sem hefur miklar stuðningsþarfir. Mikil þörf er fyrir slíkt húsnæði og voru t.a.m. 174 einstaklingur á biðlista í september 2019. Áætlaður árlegur rekstrarkostnaður við að veita stuðning og þjónustu til þess hóps sem nú er á biðlista gæti numið um 2,5 ma.kr. Ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir aðkomu ríkisins að þessu máli í fjárlagafrumvarpi.





Frá yfirfærslu hafa kröfur um búsetuform og þjónustu aukist til muna með auknum kröfum sem koma fram í lögum og reglugerðum án þess að fylgt hafi fjármagn. Dæmi um þetta er að samkvæmt gildandi framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks er kveðið á um niðurlagningu herbergjasambýla. Í Reykjavík eru starfrækt 13 herbergjasambýli og mun breyting þess búsetuforms kalla á aukna fjárveitingu sem er varlega áætluð um 500 m.kr. Eins og staðan er nú virðist vera gert ráð fyrir að þessi viðbótarkostnaður falli á borgarsjóð.

Alþingi þarf að tryggja að ríkið komi með aukin framlög vegna uppbyggingar á þjónustu og húsnæði fyrir fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir og vegna niðurlagningar á herbergjasambýlum. Í þessum efnum eru miklar skyldur lagðar á sveitarfélögin en fjárframlög ríkisins lítil. Mikill þungi þessa verkefnis lendir hjá Reykjavíkurborg enda er oft erfitt fyrir þá sem þurfa húsnæði fyrir fatlað fólk að fá þá margvíslegu sérhæfðu þjónustu sem býðst á höfuðborgarsvæðinu á öðrum stöðum.

### 3.2.3. Vinnumiðuð stoðþjónusta (Vernduð vinna, hæfing og dagþjónusta)

Uppbygging er hjá Reykjavíkurborg í vinnumiðaðri stoðþjónustu. Á næstu árum er von á stórum árgöngum inn í vinnumiðaða stoðþjónustu ef horft er til þeirra einstaklinga sem nýta sér lengda viðveru fyrir fatlaða framhaldsskólanema í dag. Því er mikilvægt að bregðast við þeirri þörf sem blasir við næstu árin svo að ekki komi rof í nauðsynlega þjónustu við útskrift úr framhaldsskóla. Á næstu fimm árum er gert ráð fyrir að til að mæta nýliðun þurfi að bæta við 55 rýmum eða 11 rýmum að meðaltali á ári. Árlegur kostnaður þess að fjölga um 11 rými á ári yrði um 99 m.kr. ef miðað er við meðalverð núverandi dagþjónusturýma og þeirra rýma sem rekin eru af Reykjavíkurborg. Samkvæmt mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar má gera ráð fyrir kostnaðarauka um 500 m.kr. á tímabilinu.

Til að mæta uppbyggingu og nýliðun í vinnumiðaðri stoðþjónustu þarf alþingi að tryggja fjármagn við afgreiðslu fjárlaga og í næstu fjármálaáætlun.

### 3.2.4. Lengd viðvera fatlaðra skólabarna

Með lögfestingu á frístundaþjónustu við fatlaða nemendur í grunn- og framhaldsskólum hafa verið lagðar auknar kröfur á herðar sveitarfélaga án þess að fjármögnun sé tryggð. Þannig nam hallarekstur Reykjavíkurborgar vegna frístundaþjónustu við fötluð börn og ungmenni um 467 mkr á árinu 2018. Uppsafnaður halli frá árinu 2011 nemur því um 2,3 ma.kr.

Alþingi þarf að tryggja í fjárlagafrumvarpi fulla fjármögnun á frístundaþjónustu við fatlaða nemendur í grunn- og framhaldsskólum.

### 3.3. Þjónusta við 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 með mjög takmörkuðu fjármagni frá ríkinu. Þessi viðbótarkostnaður hefur hins vegar lent af miklum þunga á Reykjavíkurborg. Á árinu 2018 var kostnaður vegna þjónustu fyrir níu börn um 800 mkr en framlag úr Jöfnunarsjóði nam um 400 m.kr. Þörf er á viðbótarfjármagni vegna þessa verkefnis en ekki er ljóst að gert sé ráð fyrir því í fjárlagafrumvarpi.



Alþingi þarf að tryggja í fjárlagafrumvarpi fulla fjármögnun á þjónustu við börn með fjölþættan vanda.

### 3.4. Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir

Reykjavíkurborg er með margvíslega þjónustu við heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir, m.a. neyðargistiskýli fyrir heimilislaust fólk og sértæk húsnæðisúrræði. Um er að ræða þjónustu og verkefni sem sveitarfélögum eru falin með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1990 með síðari breytingum.

**Ljóst er að meginþungi þessara útgjalda lendir hjá Reykjavíkurborg sem höfuðborg. Áætlaður kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er um 1,4 ma.kr á ári. Alþingi þarf að tryggja að Reykjavíkurborg fái einhverskonar höfuðborgarframlag, t.d. úr Jöfnunarsjóði til að fjármagna heimili og/eða dagdvalir fyrir heimilislausa með mikinn og flókinn vímuefnavanda en þessi kostnaður fellur í dag að öllu leyti á Reykjavíkurborg.**

Eins ber að geta að mikill skortur er á heilbrigðisþjónustu fyrir þennan hóp. Við fjármögnun heimila fyrir heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir er jafnframt mikilvægt að huga að heilbrigðisþjónustu fyrir eldri einstaklinga í hópnum sem eru í mikilli þörf fyrir sértækt húsnæði og/eða dagdvalir

## 4. Eldri borgarar

### 4.1. Hjúkrunar- og dagdvalarrými

Á árinu 2018 nam hallarekstur hjúkrunarheimila Reykjavíkurborgar 256 mkr en samtals nemur uppsafnaður halli á tímabilinu 2008 til 2018 um 2,7 ma.kr. Daggjöld ríkisins vegna þessarar þjónustu miðast við að ríkissjóður fjármagni 85% stofnkostnaðar. Í daggjöldum til Reykjavíkurborgar vegna Droplaugarstaða og Seljahlíðar er ekki tekið tillit til þess að borgarsjóður stóð undir fjárfestingum vegna þessara hjúkrunarheimila en ekki ríkið. Þess vegna ber ríkinu að annað tveggja greiða 85% stofnkostnaðar þessara hjúkrunarheimila eða að greiða viðbótardaggjöld vegna þjónustuþeganna. Þessu hefur ríkið hafnað sem er meginástæða hallarekstrarins. Ekki er að sjá í tillögu að fjármálaáætlun að gert sé ráð fyrir leiðréttingu á þessu. Eðlileg krafa borgarinnar er sú að ríkissjóður endurgreiði borginni 85% núvirðis stofnkostnaðar.

Mikil þörf er á fjölgun dagdvalarrýma í Reykjavík en fjöldi plássna þar er lægri í hlutfalli við íbúafjölda en annarsstaðar á landinu auk þess sem fjölgun aldraða er fyrir séð. Ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir þessari viðbót í tillögu að fjármálaáætlun.

Vegna vaxandi þrýstings á hjúkrunarheimili að taka við öldruðum og sjúkum af heilbrigðisstofnunum ríkisins, einkum Landsspítalanum, þarf að endurskoða daggjöld þannig að fjárveiting fylgi þjónustuþeganum ef veita á sambærilega þjónustu á hjúkrunarheimilunum og veitt er á heilbrigðisstofnunum.

Því er beint til Alþingis að tryggja sveitarfélögunum fjármögnun á hjúkrunarheimilum og sérstaklega áréttað krafa borgarinnar að daggjöld vegna Droplaugarstaða og Seljahlíðar verði endurskoðuð m.t.t. þess að borgarsjóður kostaði þá fjárfestingu að fullu.

### 4.2. Heilabílaðir

Í stefnu um þjónustu fyrir fólk með heilabilun kemur fram nauðsyn þess að huga sérstaklega að þessum hópi hvaða varðar möguleika á að búa lengur heima við öryggi og rétt þjónustustig. Mikilvægt er að heilbrigðisþjónusta sé hluti af þeirri þjónustu ekki síst þegar um sérhæfðar dagdvalir fyrir fólk með heilabilun er að ræða. Tryggja þarf



að bæði nægjanlegt framboð sé á sérhæfðri lækniþjónustu fyrir þennan hóp inn í þessar dagdvalir sem og að daggjöld geti staðið undir kaupum á slíkri þjónustu

#### 4.3. 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. Á árunum 2014 til 2016 var heimahjúkrun rekin með halla að fjárhæð 107 m.kr. sem fjármagnað var af Reykjavíkurborg. Árið 2017 fékkst viðbótarframlag 90 m.kr. vegna rekstrarhalla og á árinu 2018 fékkst 90 m.kr. framlag til endurhæfingarverkefnis. Mikilvægt er að heimahjúkrun verði fjármögnuð að fullu en þjónustan leiði til hagræðis í annari þjónustu ríkisins m.a. með styttingu dvalar á sjúkrahúsi og gerir eldir borgurum kleift að búa sem lengst í heimahúsum.

Alþingi þarf að tryggja í fjármálaáætlun að ríkið greiði Reykjavíkurborg fyrir þjónustu heimahjúkrunar í samræmi við raunkostnað enda er þessi þjónusta lögbundið verkefni ríkisins.

Miðað við áherslur fjárlagafrumvarpsins um að efla enn frekar heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heimahúsum er veruleg þörf á auknu fjármagni inn í heimahjúkrun. Reykjavíkurborg rekur heimahjúkrun samkvæmt samningi við SÍ og eru viðræður hafnar um endurnýjun á samningi. Þar sem hlutfall fjármagns sem fer í heimahjúkrun hér á landi er lægst allra Norðurlanda er mikilvægt að á komandi árum verði aukning á fjármagni sem lagt er í heimahjúkrunar.

### 5. Innflytjendur og umsækjendur um alþjóðlega vernd

#### 5.1. Innflytjendur og umsækjendur um alþjóðlega vernd

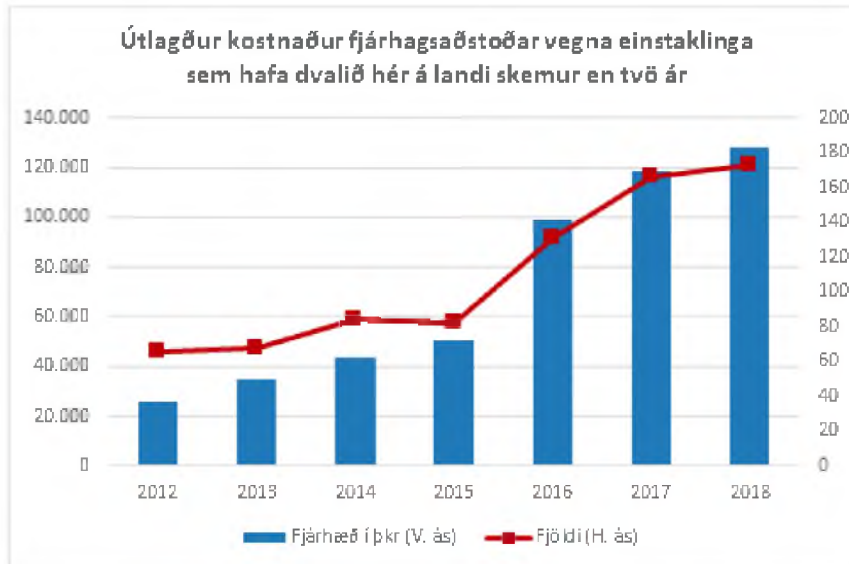
Fjölgun hefur orðið í hópi innflytjenda sem ekki eiga rétt á greiðslum úr almannatryggingakerfinu vegna skammrar búsetusögu. Þessi hópur er að lenda að fullum þunga á framfærslu sveitarfélaga. Líklegt er talið að þessi hópur vaxi á næstu árum. Innflytjendum og flóttafólki á grunni fjölskyldusameiningar hefur einnig fjölgað. Mikill vandi hefur verið í búsetumálum þessa hóps en erfiðlega hefur gengið að finna húsnæði við hæfi. Ljóst er að kostnaður vegna þessa muni aukast á komandi árum.

Í upphafi árs 2019 var kynnt samræmd móttaka á vegum félagsmálaráðuneytisins vegna kvótaflóttafólks og þeirra sem koma á eigin vegum og fá vernd. Mikilvægt er að tryggt sé fjármagn vegna umsýslu og vinnuframlags starfsfólks vegna mikillar aukningar þeirra sem fengið hafa vernd.

Í frumvarpi til fjárlaga árið 2019 er gert ráð fyrir fjármagni vegna móttöku á flóttamönnum ásamt því að sett eru fram markmið um samtarf við sveitarfélög á þessu sviði. Mikilvægt er að nægt fjármagn fylgi þessu verkefni.

Mikilvægt er að tryggja öllum þeim sem hingað koma gjaldfrjálsa íslenskukennslu og viðtækari samfélagsfræðslu sem ekki hefur verið í boði eins og gert er á öllum öðrum Norðurlöndum þannig að einstaklingarnir hafi meiri möguleika á þátttöku í íslensku samfélagi. Sérstaklega þarf að skoða menntunarmöguleika þeirra sem hingað koma eftir að skyldunámi lýkur og huga að menntunar úrræðum fyrir ungt fólk.

Myndin hér að neðan sýnir þróun 2012-2018 á útlögðum kostnaði borgarsjóðs vegna fjárhagsaðstoðar við einstaklinga sem dvalið hafa hér á landi skemur en tvö ár:



Alþingi þarf að tryggja í fjárlagafrumvarpi að ríkið axli ábyrgð með því að veita þessum nýju borgurum réttindi í almannatryggingakerfinu í stað þess að senda þennan kostnað á sveitarfélögin.

## 6. Skattar og tekjustofnar

Brýnt er að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga og tryggja þannig að þau geti mætt nýjum verkefnum. Á síðustu árum hafa fjölmörg verkefni færst yfir til sveitarfélaga án þess að vera full fjármögnuð.

### 6.1. Gistináttagjald

Undanfarin ár hefur ferðamönnum fjölgað mikið og umsvif ferðaþjónustunnar aukist. Einu tekjur borgarinnar sem rekja má beint til ferðaþjónustunnar er í formi þjónustugjalda sem greiddur er þegar ferðamenn heimsækja söfn og sundstaði. Þá hafa ferðamenn nýtt sér almenningsamgöngur 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 viðhaldspörf 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.

Í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu og hins vegar í skýrslu starfshóps Sambandsins um auknar tekjur af ferðamönnum var mælst til þess að lög um gistináttarskatt yrðu endurskoðuð þannig að skatturinn yrði hækkaður, undanþágum fækkað og að tekjur af skattinum rynnu 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 heimafólks við að taka á móti gestum sínum.

Nú hefur gistináttagjaldið verið þrefaldað og tók sú breyting gildi 1. september 2017 en þrátt fyrir að það sé skýrt tekið fram í stjórnarsáttmála nýrrar ríkisstjórnar að gistináttagjaldið færist yfir til sveitarfélaga á kjörtímabilinu er



í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2020 hvergi minnst á breytingar þess efnis. Tekjur af gjaldinu, sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu að muni nema um 1.260 m.kr., munu því sem fyrr renna í heild sinni beint í ríkissjóð án nokkurrar hlutdeildar til sveitarfélaga.

Vegna stórauðs álags og viðhaldsþarfar á samgöngumannvirkjum, kostnaðar vegna hreinsunar gatna, gönguleiða og almenningsrýma í kjölfar mikillar fjölgunar ferðamanna gerir Reykjavíkurborg þá kröfu að tekjur af gistináttagjaldi renni a.m.k. að stærstum hluta beint til sveitarfélaga.

## 6.2. Fjármagnstekjuskattur

Sveitarfélög á Íslandi eru undanþegin almennum ákvæðum laga um að greiða tekju- og eignaskatt í ríkissjóð eins og í öðrum löndum en þau eru þó ekki undanþegin fjármagnstekjuskatti sem er séríslensk leið.

Það er algerlega óásættanlegt að ríkissjóður hafi sérstakar tekjur af sveitarfélögum sem sýna ráðdeild og reyna að safna í sjóði til að mæta greiðsluskuldbindingum sínum, ábyrgðum og eftir atvikum mögulegum áföllum, t.d. á grundvelli áhættugreininga. Skattlagning á fjármagnstekjur fækir sveitarfélög frá því að sýna slíka ráðdeild. Þá eru skattlagðar fjármagnstekjur af vaxtagreiðslum milli sveitarfélaga og dótturfélaga þeirra eins og um óskylda aðila sé að ræða. Þetta þýðir að ríkið fær fjármagnstekjuskatt af bruttó vaxtatekjum vegna lána borgarsjóðs til Orkuveitu Reykjavíkur sem voru á sínum tíma veitt sem víkjandi eigendalán til að bjarga fyrirtækinu frá yfirvofandi strandi. Og ríkið myndi fá fjármagnstekjuskatt af vaxtatekjum af lánnum borgarsjóðs til Félagsbústaða hf sem veitt væru í því skyni að tryggja félaginu hagkvæma fjármögnun á fjölgun félagslegra íbúða um 400-500 á næstu árum. Fjármagnstekjuskatturinn í þessu tilviki étur upp þá hagkvæmni sem félagið myndi annars njóta. Þeim mun metnaðarfullri sem áætlun borgarinnar er í þessum uppbyggingaráformum þeim mun meira fengi ríkissjóður í tekjur. Þetta getur ekki verið stefna ríkisins gagnvart sveitarfélögum.

Hafa verður í huga að meginuppspretta fjármagnstekna sveitarfélaga eru tengdar skattgreiðslum eða sjóðum sem sveitarfélög halda til að geta staðið við ábyrgðir á greiðsluskuldbindingum sínum. 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.

Minna má á í þessu sambandi að fjármagnstekjuskattur fyrirtækja er einungis greiddur af fjármagnstekjum umfram fjármagnsgjöld en skattstofninn hjá sveitarfélögum eru fjármagnstekjur án frádráttar fjármagnsgjalda. Ef sömu aðferð væri beitt hjá sveitarfélögum má leiða líkum að því að þau yrðu flest skattlaus. Þannig eru t.d. fjármagnsgjöld borgarsjóðs mun hærri en fjármagnstekjur, sjá meðfylgjandi töflu.

Fjármagnstekjur og -gjöld skv. 5 ára áætlun 2020 - 2024						
	2020	2021	2022	2023	2024	Uppsafnað yfir tímabil
Fjármagnstekjur	1.666.219.424	1.437.917.838	1.297.172.889	1.167.533.409	1.005.475.065	6.574.318.625
Fjármagnsgjöld	3.853.147.145	3.717.867.317	3.604.023.907	3.496.668.947	3.351.885.078	18.023.592.395
Fjármagnsgjöld umfram tekjur	2.186.927.722	2.279.949.480	2.306.851.018	2.329.135.539	2.346.410.013	11.449.273.771

Í rauninni ætti ekki aðeins að afnema fjármagnstekjuskatt af sveitarfélögum heldur er fullt 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.

Skorað er á Alþingi að endurskoða þegar í stað fjármagnstekjuskatt á sveitarfélög sem er algerlega óeðlileg skattlagning á sveitarfélögin í landinu.





### 6.3. Innheimtuþóknun útsvars

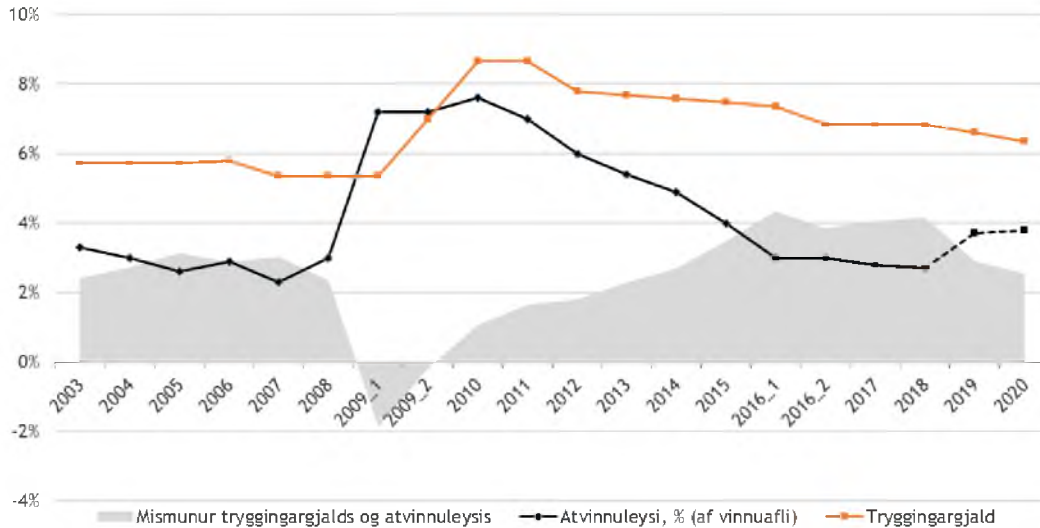
Samkvæmt 32.gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 skulu sveitarfélögin greiða ríkissjóði 0,5% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu vegna innheimtu útsvars. Vakin er athygli á því að þetta hlutfall hefur haldist óbreytt frá því að hámarks álagningarhlutfall útsvars var 7,5% þrátt fyrir að hámarkshlutfall í dag sé nánast tvöfalt hærra eða 14,52%. Ef talið var að 0,5% innheimtuþóknun 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. Fyrir utan hærra álagningarhlutfall hefur útsvarsstofninn hækkað með fjölgun á vinnumarkaði. Á árinu 2018 greiddi Reykjavíkurborg ríkissjóði um 400 m.kr. eða væntanlega um 200 m.kr. umfram það sem eðlilegt má teljast.

Innheimtukostnaður ríkissjóðs var 550 m.kr. árið 2017 og var stefnt að lækka hann um 10% á næstu 5 árum. Sveitafélögin eru að greiða rúman 1. ma.kr. vegna innheimtu útsvar og hafa ekki fengið að njóta þess hagræðis sem hefur hlotist af rafrænum skattaskilum og öðrum umbótum. Eðlilegt væri ef Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög myndu greiða ríkissjóði raunkostnað vegna innheimtu útsvars sem endurspeglar kostnað við innheimtuna.

Reykjavíkurborg beinir því til Alþingis að endurskoða innheimtuþóknun sem sveitarfélög greiða ríkissjóði vegna innheimtu útsvars þannig að hún endurspegli raunkostnað við innheimtuna, eða lækki í það minnsta úr 0,5% í 0,25% af innheimtu útsvari (í ljósi hækkunar útsvarshlutfalls frá því hlutfallið var fyrst ákvarðað) enda má líka núverandi innheimtuþóknun við skattlagningu fremur en eðlilega gjaldtöku fyrir þjónustu.

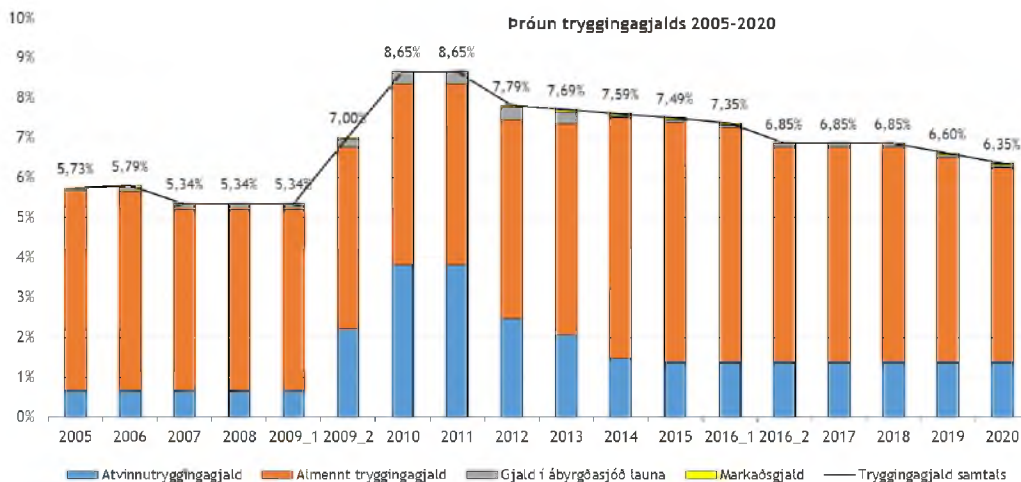
### 6.4. Tryggingagjald

Reykjavíkurborg telur fyrirheit ríkisstjórnarinnar um áframhaldandi lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig jákvæð. Lækkun tryggingargjaldsins dregur úr háum launakostnaði og stuðlar að fjölgun starfa nú þegar uppsagnir hafa verið að aukast vegna samdráttar í efnahagslífinu. Frá árinu 2003 til 2008 var atvinnuleysi mjög lágt eða 2,85% að meðaltali og á sama tíma var tryggingargjaldið 5,61% að meðaltali. Frá árinu 2016 hefur atvinnuleysið verið á svipuðu róli og á uppgangstímanum fyrir hrun en tryggingargjaldið hins vegar töluvert hærra eða 6,9% að meðaltali. Hæst fór það í 8,65% árið 2010 en hefur ekki lækkað í takt við minnkandi atvinnuleysi síðan þá. Spáð er einhverri aukningu á atvinnuleysi en þrátt fyrir boðaða lækkun í frumvarpinu verður tryggingargjaldið ennþá töluvert hærra en það var fyrir hrun og því ætti að vera svigrúm til frekari lækkunar.



Heimild: Hagstofa Íslands og RSK.

Árið 2015 var bótatímabil atvinnuleysisbóta stytta úr 36 mánuðum í 30 mánuði. Við þessa aðgerð detta atvinnulausir af skrá hálfu ári fyrr en áður. Það þýðir að þeir leita þeim mun fyrr eftir fjárhagsaðstoð sveitarfélaga með tilheyrandi aukningu útgjalda fyrir þau. Útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar og tryggingagjalds hafa verið verulega íþyngjandi fyrir rekstur A-hluta Reykjavíkurborgar en auk fjárhagsaðstoðar hefur Reykjavíkurborg staðið fyrir vinnumarkaðsúrræðum til að koma vinnufærum einstaklingum aftur inn á vinnumarkað. Færa má rök fyrir því að Reykjavíkurborg og mörg önnur sveitarfélög hafi tekið við hluta af verkefnum og útgjöldum Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna aðstoðar við atvinnulausa sem hafa ekki rétt til atvinnuleysisbóta. Í ljósi þessa og þeirrar ríku ábyrgðar sem hvílir á sveitarfélögum þegar atvinnuleysisbótatímabili lýkur er eðlilegt að krefjast þess að sveitarfélög greiði lægra gjald í atvinnutryggingarsjóð. Það gjald nemur nú 1,35% en yrði það lækkað um helming fyrir sveitarfélög myndi það þýða um 355 m.kr. lægri kostnað fyrir borgarsjóð á ári hverju.



Heimild: RSK.



Ekki er nefnt í frumvarpi til fjárlaga hvort almenna tryggingagjaldið eða atvinnuþryggingagjaldið verði lækkað en sé miðað við lækkunina árið 2018 þá mun almenna tryggingargjaldið aftur lækka um 0,25%-stig og mynda samtals 0,5%-stig lækkingu líkt og boðuð var í fjármálastefnu og stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Þrátt fyrir að tryggingagjaldið verði lækkað í 6,35% þá verður tryggingagjaldið enn 1,01 prósentustigum fyrir ofan það sem það var fyrir hrun (5,34%). Hvert 1%-stig af tryggingargjaldi kostar borgarsjóð um u.þ.b. 530 m.kr árlega.

Reykjavíkurborg gerir kröfu um að borgin og önnur sveitarfélög fái hlutdeild í álagningu tryggingagjalds til að mæta auknum útgjöldum vegna styttingar bótatímabils eða að tryggingagjaldið verði lækkað enn frekar til að stuðla að fjölgun starfa.

### 6.5. Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

Síðustu ár hefur skattfrjáls nýting séreignarsparnaðar tekið við af vaxtabótum sem úrræði til að létta undir með íbúðakaupendum og hefur því ríkið velt stórum hluta af kostnaðinum yfir á sveitarfélög. Þannig átti úrræði um nýtingu séreignarsparnaðar til lækunar á höfuðstól fasteignalána upphaflega að gilda frá 1.júlí 2014 til 30.júní 2017. Heimildin hefur hins vegar framlengd tvisvar þ.e. fyrst til 30.júní 2019 og svo aftur til 30.júní 2021. Til viðbótar við þetta úrræði öðluðust gildi þann 1.júlí 2017 lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Þau heimila úttekkt á uppsöfnuðum séreignarsparnaði til kaupa á fyrstu íbúð eða til að greiða inn á lán, sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð, yfir tíu ára tímabil.

Þessar aðgerðir hafa bein áhrif á útsvarstekjur sveitarfélaganna. Samkvæmt mati Sambandsins er tekjutap sveitarfélaga vegna þessa um **2 ma.kr.** á ári. Ef gert er ráð fyrir að hlutdeild Reykjavíkurborgar sé sú sama og í hlutdeild í staðgreiðslu útsvars til sveitarfélaga þá má gera ráð fyrir að borgin verði af útsvarstekjum sem nema um **650-700 mkr** á ári. Ætla má því að útsvarstekjutap borgarinnar vegna skattfrjálsrar greiðslu séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nemi þannig alls u.þ.b. **4,5-5,0 ma.kr** vegna tímabilsins 1. júlí 2014 til 30. júní 2021. Árið 2017 fékk Reykjavíkurborg 244 m.kr. sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga til að bæta borgarsjóði þá tekjuskerðingu sem þau urðu fyrir þegar lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána voru samþykkt á árinu 2014. Þetta sérstaka framlag bætti þó aðeins lítinn hluta af útsvarstekjupapi Reykjavíkurborgar, þ.e. 244 mkr af um 4.500-5.000 mkr.

Gerð er krafa um það að Reykjavíkurborg og öðrum sveitarfélögum verði bætt það útsvarstekjutap að fullu sem hefur hlotist af ákvörðun Alþingis um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar.

### 7. Kynjuð fjárlagagerð

Ísland er að margra mati leiðandi í innleiðingu á kynjaðri fjárlagagerð. Staðið hefur verið að þeirri innleiðingu í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í um áratug og er réttlæti og sanngirni haft þar að leiðarljósi. Kynjasamþætting er lögbundin samkvæmt 1. gr. laga um jafnan rétt kvenna og karla 10/2008. Þegar kynjaðri fjárlagagerð er beitt þá er verið að nota aðferðir kynjasamþættingar. Í lögum um opinber fjármál 123/2015 er einnig kveðið á um að áætlun um kynjaða fjárlagagerð sé höfð til hliðsjónar við gerð frumvarps til fjárlaga. Hjá Reykjavíkurborg hefur verið unnið að sambærilegri innleiðingu í styttri tíma eða frá 2011 og frá þeim tíma hefur verið þónokkuð samstarf og samráð við að þróa á metnaðarfullan hátt kynjaða fjárlagagerð hjá báðum aðilum.

Grunnskýrsla ríkisstjórnarinnar um kynjaða fjárlagagerð var gefin út í fyrsta skipti 15. mars 2019 og eru þar birtar niðurstöður jafnréttismats málefnasviða og málaflokka ríkisins eins og þau birtast í fjármálaáætlun. Þó er þar einungis gert jafnréttismat á hluta af málefnasviðunum. 10 málefnasvið af 34 eru ekkert ávörpuð í



grunnskýrslunni og nokkur önnur málefnasvið lítið sem ekkert. Grunnskýrslan er mikilvægt tæki til þess að stuðla að framgangi innleiðingu kynjaðra fjárlagagerðar en enn virðist langt í land, bæði hvað varðar framkvæmd jafnréttismatsins og tenginguna við markmið og aðgerðir í frumvarpi til fjárlaga 2020.

Til þess að tryggja skilvirkari innleiðingu á kynjaðri fjárlagagerð og mæta ákvæðum laga um opinber fjármál 123/2015 hvað varðar kynjaða fjárlagagerð, ætti alþingi að fara í aðgerðir í stefnumörkun á grundvelli niðurstaðna jafnréttismata á málefnasviðunum.

Reykjavíkurborg hefur unnið að kynjaðri fjárhagsáætlunargerð á grundvelli mannréttindastefnu borgarinnar sem sett var í núverandi mynd 2006 en með þeirri stefnu er markvisst unnið gegn marþættri mismunun. Um leið og lýst er yfir ánægju með samstarf ríkis og borgar við innleiðingu á kynjaðri hagstjórn / fjárhagsáætlunargerð er hvatt er til þess að ríkið horfi til reynslu Reykjavíkurborgar af útvíkkun jafnréttishugtaksins í mannréttindastefnunni og nýti sér aðferðafræði samvinnun mismunabreyta við gerð jafnréttismats.

*Halldóra Káradóttir, sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs*