



Umsögn

Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2022, mál nr. 1/152
Viðtakandi: Fjárlaganefnd alþingis
Sendandi: Sviðstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Fyrir fjárlaganefnd Alþingis liggur frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2022, mál nr. 1/152. Hefur fjármála- og áhættustýringarsviði verið falið að undirbúa umsögn um frumvarpið fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

1. Um fjármögnun á verkefnum sveitarfélaga

Hlutverk sveitarfélaganna er fyrst og fremst að veita íbúum sínum þjónustu sem er skilgreind í lögum sem samþykkt eru á alþingi og reglugerðum sem settar eru af ráðherrum. Rekstur sveitarfélaga er fjármagnaður með eigin tekjustofnum einkum útsvari og fasteignasköttum og fjárfestingar með lántökum á markaði þar sem skuldabréf Reykjavíkurborgar bera álag á kjör ríkisins. Aðaláhættan í rekstri sveitarfélaga felst í því þegar ríkið leggur þeim á herðar meiri skyldur en þau geta fjármagnað með lögbundnum tekjustofnum. Þetta ógnar um þessar mundir sjálfbærni sveitarfélaga á Íslandi þvert á markmið laga um opinber fjármál.

Í apríl sl. skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra verkefnisstjórn til að vinna að endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Markmið verkefnisins er skv. skipunarbréfi *“að auka fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga, m.a. með endurskoðun og styrkingu tekjustofna þeirra og markvissari stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við fjármögnun lögbundinna og venjubundinna verkefna sveitarfélaga.”*

Þá skipaði félags- og barnamálaráðherra í apríl sl. starfshópa um heildarendurskoðun á lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og um greiningu á kostnaðarþróun í málaflöknum árin 2018 til 2020. Meðal verkefna er *“að meta hvaða lög, reglugerðir eða reglugerðarbreytingar og stjórnvaldsfyrirmæli kunna að hafa áhrif á rekstrarkostnað sveitarfélaga - í samræmi við samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga 2021-2025”*.

Reykjavíkurborg vill áréttta mikilvægi þessarar vinnu og leggur áherslu á að niðurstöður starfshópanna, sem má vænta á fyrri hluta næsta árs, verði teknar til ítarlegrar umfjöllunar á vettvangi ríkis og sveitarfélaga með markmið laga um opinber fjármál og hagsmuni íbúa sveitarfélaganna að leiðarljósi.

2. Vanfjármögnun mikilvægra málaflokka

Vakin er athygli á tveimur mikilvægum málaflökum sem eru og hafa um árabil verið vanfjármagnaðir þar sem tekjustofnar hafa ekki fylgt þróun útgjalda vegna aukinna þjónustukrafna. Þetta íþyngir rekstri Reykjavíkurborgar verulega.

2.1. Rekstur grunnskóla

Rekstur grunnskóla var fluttur frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 og átti 2,33% hækkun útsvarsstofns að fjármagna rekstur hans að fullu hjá Reykjavíkurborg. Fyrir flutning báru sveitarfélögin kostnað sem metinn var á 1,43% af útsvarsstofni. Þar til viðbótar hækkaði útsvarsstofninn um 0,77% sem rennur til jöfnunar á rekstri grunnskóla allra sveitarfélaga annarra en Reykjavíkurborgar¹. Þessi fjármögnunaraðferð hefur ekki reynst vel fyrir borgina og hafa útgjöld í hlutfalli af útsvarsstofni hækkað í 5,5% að jafnaði og leitt til vanfjármögnunar sem hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin m.a. vegna aukinna krafna sem rekja má til laga, reglugerða eða reglugerðabreytinga án fjármögnunar. Má hér nefna einsetningu grunnskóla, skóla án aðgreiningar og þjónustu við nemendur af erlendum uppruna.

Rekstur og fjármögnun grunnskóla Reykjavíkurborgar (m.kr.)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Samtals
Kostnaður við rekstur grunnskóla	-18.658	-19.459	-20.431	-22.246	-24.336	-25.335	-27.886	-29.687	-31.434	-34.401	-253.873
Hlutfall af útsvarsstofni	5,8%	5,6%	5,5%	5,6%	5,7%	5,4%	5,4%	5,3%	5,3%	5,7%	5,5%
Fjármögnun											
Eigin fjármögnun af útsvarsstofni eftir flutning	2,33%	7.549	8.071	8.658	9.283	9.938	11.025	12.130	13.046	13.649	107.572
Eigin fjármögnun af útsvarsstofni fyrir flutning*	1,43%	4.633	4.953	5.314	5.697	6.099	6.766	7.445	8.007	8.377	66.021
Framlög JS v sérskóla/sérdeilda/sérþarfa nemenda		700	930	1.028	1.010	1.171	1.162	1.192	1.293	1.360	11.263
Mismunur/vanfjármögnun (m.kr.)	-5.776	-5.504	-5.431	-6.256	-7.128	-6.382	-7.119	-7.341	-8.048	-10.032	-69.017
Hlutfall af rekstri	31%	28%	27%	28%	29%	25%	26%	25%	26%	29%	27%

*Sbr. skýrslu KPMG endurskoðunar 24.11.2000

Það er krafa Reykjavíkurborgar að tryggð verði full fjármögnun á rekstri grunnskóla og borgin njóti framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til jafns við önnur sveitarfélög með málefnalegum hætti. Í dómsmáli því sem Reykjavíkurborg hefur höfðað gegn ríkinu og varðar almenn jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla er gerð krafa um að borgin sé ekki útilokuð frá framlaginu á grundvelli stærðar borgarinnar (yfir 70 þús íbúar). Hluti af kröfunni varðar íslenskukennslu erlendra barna sem er greitt af jöfnunarframlagi til grunnskóla, en borgin fær engin framlög vegna þess verkefnis og er þess krafist í áður nefndri stefnu að þetta verði líka leiðrétt.

2.2. Þjónusta við fatlað fólk

Þjónusta við fatlað fólk var færð frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 og fjármögnun endurskoðuð árið 2014 sem átti að tryggja fulla fjármögnun þjónustunnar með hækkun útsvars í 1,24% auk 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs frá og með árinu 2016. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þjónusta við málaflökkinn kostað mun meira frá yfirfærslunni heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir eða alls 19,2 ma.kr. umfram tekjur tímabilið 2011-2020. Árið 2020 námu gjöld umfram tekjur tæpum 6 ma.kr.

Þjónusta við fatlað fólk	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tekjur	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656	7.279	7.790	7.944	8.938
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018	9.385	10.597	12.151	14.880
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362	-2.106	-2.807	-4.207	-5.942
Uppsafnaður halli	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185	-6.291	-9.098	-13.305	-19.247
Hlutfall fjármagnað	94%	99%	92%	84%	85%	83%	78%	74%	65%	60%

Það er krafa Reykjavíkurborgar að tryggð verði full fjármögnun á þjónustu við fatlað fólk. Mismunur á milli tekna og gjalda hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin einkum fyrir tilstilli aukinna krafna um þjónustu sem byggja á lögum, reglugerðum og alþjóðlegum samþykktum. Nú síðast með lögum nr.

¹ Reykjavíkurborg hefur ekki notið almennra framlaga til rekstrar grunnskóla úr Jöfnunarsjóði enda þótt það orki tvímælis í ljósi dóms Hæstaréttar í máli 34/2018.

38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Fyrir liggur að mikið vantar upp á að þjónustukröfur sem þessi lagasetning leggur á sveitarfélög hafi verið kostnaðarmetin eins og 129. gr. Sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 gerir ráð fyrir og 66. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015.

Sem dæmi hefur niðurlagning herbergjasambýla og uppbygging sértækra íbúðakjarna ekki verið kostnaðarmetin eða fjármögnuð með fullnægjandi hætti, en Reykjavíkurborg hefur frá því á árinu 2014 verið í forystu um uppbyggingu sértækra íbúðakjarna án þess að því hafi fylgt nægt fjármagn². Þá var notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) lögfest á Íslandi með setningu laga nr. 38/2018 án þess að fjármögnun væri tryggð með varanlegum hætti³. Þjónusta við börn og ungmenni með alvarlegar þroska- og geðraskanir fellur undir málaflokkinn, en án þess að ríkið hafi tekist á við fjármögnun⁴ á því mikilvæga verkefni, en við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2014 voru undanskilin annars vegar fyrirkomulag og fjármögnun á notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA) og hins vegar fyrirkomulag og fjármögnun á þjónustu við börn og ungmenni með alvarlegar þroska- og geðraskanir.

Hækkun útgjalda í málaflokki fatlaðs fólks frá því hann var fluttur frá ríki til borgar er langt umfram það sem fjármögnun málaflokksins stendur undir og ógnar þróunin sjálfbærni sveitarfélagsins verði ekki gerðar viðeigandi úrbætur á fjármögnuninni. Reykjavíkurborg bindur vonir við að greining á kostnaði og útgjöldum vegna þjónustu við fatlað fólk sem fram fer í starfshópi á vegum félagsmálaráðherra varpi skýru ljósi á vanfjármögnun málaflokksins og leiði til nauðsynlegrar leiðréttingar.

3. Nánar um fjármögnun velferðarmála

3.1. Stefnumörkun á sviði heilbrigðis- og velferðarmála

Stefnumörkun ríkis og borgar á sviði heilbrigðis- og velferðarmála hefur á síðustu árum tekið umtalsverðum breytingum, þar sem áhersla er lögð á afstofnanavæðingu í þjónustu við fólk, það er að í stað stofnanabundinna úrræða verði þörfum hvers og eins mætt með sveigjanlegri þjónustu úti í samfélaginu, gætt sé að samfelli í meðferð og notendur ílengist ekki inni á stofnunum. Með hliðsjón af þessu hafa stofnanir ríkisins markvisst verið lagðar niður eða þeim fækkað sem hefur bein áhrif á fjárhag sveitarfélagsins sem hefur þurft að veita þessum hópum þjónustu án þess að fjármagn hafi fylgt. Reykjavíkurborg styður hugmyndafræðina en kallar eftir samtali við ríkisstjórn og viðeigandi ráðuneyti um samninga sem takast á við fjármögnum viðeigandi úrræða.

3.2. Þjónusta við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir

Á síðustu árum hefur þjónusta við börn með alvarlegar þroska og geðraskanir vaxið mikið án þess að því hafi fylgt fjármagn og þurfti borgarsjóður að bera 850 m.kr. kostnað vegna málaflokksins á árinu 2020. Á árinu 2021 er áætlaður kostnaður um 1,7 ma.kr. og ljóst er að fjárhæðin sem eyrnamerkt hefur verið til málaflokksins af ríkinu, alls 500 m.kr. fyrir öll sveitarfélög landsins er algjörlega óraunhæf. Dæmi eru um að ungmenni hafi verið dæmd til vistunar í sértækum úrræðum á vegum sveitarfélagsins á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Reykjavíkurborg gerir kröfu um fulla fjármögnun í slíkum úrræðum.

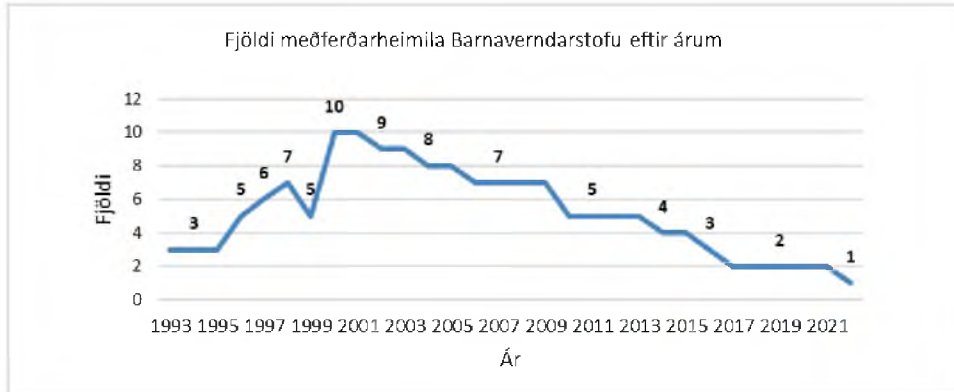
² Sjá nánari umfjöllun í 3. kafla um fjármögnun velferðarmála.

³ Sjá nánari umfjöllun í fylgiskjali 3.

⁴ Sjá umfjöllun í kafla 3. um fjármögnun velferðarmála og fylgiskjal 4.

Samkvæmt lögum um Barna- og fjölskyldustofu nr. 87/2021 ber stofnunin ábyrgð á uppbyggingu og yfirstjórn heimila, stofnana og sérhæfðra úrræða fyrir börn. Erfitt er að sjá þetta raungerast í þeim áætlunum sem lagðar eru fram í fjárlagafrumvarpinu og hætta er á að áframhaldandi úrræðaleysi muni lenda af fullum þunga á sveitarfélaginu án þess að um það hafi verið samið.

Á undanförunum árum hefur Barnaverndarstofa lagt markvisst niður meðferðarheimili án þess að önnur úrræði hafi komið í staðinn.



Sjá nánari umfjöllun um þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir í fylgiskjali 4 sem fylgir með umsögninni.

3.3. Farsældarlögin

Kostnaðarmat ríkisins vegna áhrifa á fjárhag sveitarfélaga beinist aðallega að útgjöldum vegna málstjóra og tengiliða en horft er framhjá kostnaði við að veita aukna þjónustu. Í kafla 29 um fjölskyldumál í fjárlagafrumvarpinu, n.t.t. kafla 29.4 um annan stuðning við fjölskyldur og börn kemur fram að 1,1 ma.kr. verði veitt til Jöfnunarsjóðs til að auka snemmtæka íhlutun í málefnum barna sbr. lög um samþættingu velferðarþjónustu í þágu barna. Sveitarfélögin hafa ítrekað bent á að það sé ekki nægilegt framlag og hafa talið að 3 – 4 ma.kr. væri nær lagi.

3.4. Uppbygging á sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk⁵

Frá árinu 2014 hafa 224 einstaklingar fengið úthlutað húsnæði með stuðningi fyrir fatlað fólk. Þrátt fyrir þessa öflugu uppbyggingu húsnæðis á umliðnum árum eru enn 135 einstaklingar sem bíða eftir búsetuúrræði við hæfi. Aðstæður þeirra einstaklinga sem bíða eftir úrræðum eru mismunandi en allir eru þeir í þörf fyrir húsnæði og stuðning. Áætlaður rekstrarkostnaður vegna úrræða fyrir einstaklinga á biðlista er um 3,2 ma.kr.

3.5. Niðurlagning herbergjasambýla

Frá yfirfærslu málaflokks fatlaðra hafa kröfur um búsetuform og þjónustu aukist til muna með lögum og reglugerðum án þess að fylgt hafi fjármagn. Samkvæmt gildandi framkvæmdaáætlun og bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er kveðið á um niðurlagningu herbergjasambýla. Í Reykjavík eru ennþá starfrækt 9 herbergjasambýli og

⁵ Sjá samþykkt borgarráðs dags. 24. ágúst 2017: [Tillögur um áfangaskipta uppbyggingaráætlun.](#)

mun breyting þess búsetuforms kalla á aukna fjárveitingu sem er varlega áætluð um 500 m.kr. Hér er um að ræða ófjármagnaðan útgjaldaauka.

3.6. Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustufarfir

Reykjavíkurborg ber hitann og þungann af þjónustu við heimilislausa einstaklinga með miklar og flóknar þjónustufarfir. Markvisst hefur verið unnið að bættri þjónustu við hópinn. Borið hefur á því að einstaklingar hafi flutt lögheimili sitt til Reykjavíkur til að fá viðeigandi þjónustu. Frá árinu 2019 hefur Reykjavíkurborg tvöfaldað úrræði fyrir þennan hóp, s.s. neyðarskýli og sérstök heimili fyrir fólk með mikinn og flókinn vímuefnavanda og farið úr 46 plássum í 99 pláss. Kostnaður við málaflokkinn árið 2019 var um 732 m.kr. , árið 2020 var kostnaðurinn um 1 ma.kr. og áætlun ársins 2021 er 1,4 ma.kr. Samhliða uppbyggingu á þjónustu við þennan hóp í Reykjavík þarf að huga að öflugri heilbrigðisþjónustu, s.s. hjúkrunarrými fyrir þann hluta hópsins sem glímir við mikinn heilsubrest. Ekki er að sjá í fjárlögum að það hafi verið gert ráð fyrir aukinni heilbrigðisþjónustu eða stuðningi ríkisins við þjónustu borgarinnar fyrir þennan hóp.

3.7. Hjúkrunarheimili

Reykjavíkurborg rekur hjúkrunarheimili á Droplaugarstöðum og í Seljahlíð fyrir ríkið á grunni daggjalda. Hallarekstur 2011-2020 nam samanlagt 2.684 mkr og á einkum rætur að rekja til þess að ríkið greiddi ekki hluta af stofnkostnaði en miðar daggjöld til borgarinnar við að ríkið hafi greitt 85% stofnkostnaðar. Árið 2020 nam mismunur tekna og útgjalda 448 m.kr. Tryggja verður fulla fjármögnun á rekstri hjúkrunarheimila.

4. Önnur mikilvæg málefni

4.1. Samkomulag um eflingu almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu

Tryggja verður í fjárlögum framlög ríkisins til reksturs almenningsamgangna sem virðast hafa fallið brott úr fjárlögum þrátt fyrir skýra samningsskuldbindingu, sjá fylgiskjal 1 og viðauka með samkomulagi aðila.

4.2. Yfirfærsla vega frá ríki til sveitarfélaga (Skilavegir)

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í vegalögum nr. 80/2007 er Vegagerðinni heimilt að semja við sveitarfélög um yfirfærslu vega frá ríki til sveitarfélaga sem færðust úr flokki stofnvega við gildistöku laganna. Gert er ráð fyrir að það fjármagn sem nú er á hendi Vegagerðarinnar vegna veghalds þessara vega færist yfir til sveitarfélaganna samhliða yfirfærslunni á grundvelli samninga. Mikilvægt er að tryggja þessa fjármögnun í fjárlögum næsta árs. Sjá nánari umfjöllun í fylgiskjali 2.

4.3. Samningur um móttöku kvótaflóttafólks

Mjög mikilvægt er að taka til endurskoðunar og endurútreikninga bæði samning ríkisins við sveitarfélög um móttöku kvótaflóttafólks sem og samræmda móttöku. Sér í lagi verða sveitarfélög að fá framlag til að styðja við börn og ungmenni sem þarfnast stuðnings við nám og tólmstundir. Tölfræðigreining velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sýnir að hópur kvótaflóttafólks þarf í langan tíma að reiða sig á

fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og því er afar mikilvægt að byggja enn betur undir stuðning við hópinn, ekki bara á fyrstu árunum. Leggja þarf aukna áherslur á íslenskukennslu.

4.4. Fjármagnstekjuskattur

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að alþingi endurskoði lög um tekjuskatt með það fyrir augum að fella niður fjármagnstekjuskatt af lánsviðskiptum innan samstæðu borgarinnar. Í þessu samhengi er rétt að benda á að eitt af markmiðum fjármálaráðuneytisins er að endurlána ríkisfyrirtækjum í stað þess að heimila þeim lántökur með ríkisábyrgð. Eðlilegt væri að gera sveitarfélög jafnsett ríkinu og fyrirtækjum þess að þessu leyti.⁶

Samantekt

Síðustu 20 mánuðir eiga sér enga hliðstæðu í íslensku efnahagslífi. Kórónaveirufaraldurinn hefur haft áhrif á starfsemi fyrirtækja í nær öllum atvinnugreinum og áhrifin á rekstur Reykjavíkurborgar og margra annarra sveitarfélaga hafa verið mikil, en þau hafa þurft að bera miklar launahækkanir og útgjaldaaukningu sem tengist viðbrögðum við faraldrinum, án þess að tekjustofnar hafi fylgt þeim hækkunum.

Reykjavíkurborg hefur lagt áherslu á að verja viðkvæma hópa og lagt fram stefnumörkun um að vaxa út úr efnahagsvandannum Græna planinu sóknaráætlun til 2030. Samhliða framlagningu frumvarps að fjárhags- og fimm ára áætlun fyrir ári síðan var lögð fram og samþykkt fjármálastefna Reykjavíkurborgar til 10 ára eða til ársins 2030. Í fjármálastefnunni eru markmið sem fela í sér viðbrögð við því fjárhagslega áfalli sem Covid-19 hefur haft í för með sér fyrir borgarsjóð auk aðgerðaáætlunar til ársins 2026. Markmiðin miða að því að stuðla að fjárhagslegum styrk Reykjavíkurborgar til lengri tíma.

Minnt er á að Reykjavíkurborg varaði við á síðasta ári að það væru hagstjórnarmistök að koma ekki með beinum hætti að stuðningi við rekstur sveitarfélaganna vegna afleiðinga efnahagskreppunnar sem tengjast kórónaveirufaraldrinum. Það myndi t.a.m. leiða til minni opinberra fjárfestinga en æskilegt væri. Það hefur komið á daginn að varnaðarorð Reykjavíkurborgar voru ekki úr lausu lofti gripin þar sem opinberar fjárfestingar hafa þegar allt er talið staðið í stað í stað þess að aukast, sem hefur leitt til hægari bata í hagkerfinu en vonir stóðu til.

A-hluti Reykjavíkurborgar var á síðasta ári rekinn með 5,8 ma.kr. halla. Útkomuspá ársins 2021 gerir ráð fyrir að hallinn verði um 9,7 ma.kr. Fjárhagsáætlun ársins 2022 gerir áfram ráð við hallarekstri eða 2,8 ma.kr. Halli og einkum vanfjármögnun á þeim málaflokkum sem fluttir hafa verið frá ríki til sveitarfélaga ógnar sjálfbærni í rekstri⁷. Mikilvægt er að árétta að Reykjavíkurborg gerir ráð fyrir því í fimm ára áætlun að það náist árangur í samtölum ríkis og sveitarfélaga um tekjustofna og fjármögnun lögbundinna verkefna. Langtímahagsmunir íbúa sveitarfélaganna eru ótvíræðir í því sambandi.

⁶ Sjá nánari umfjöllun í [umsögn Reykjavíkurborgar um fjárlagafrumvarpið 2020](#) bls. 13.

⁷ Vísað er í skýrslu Analytica “*Sjálfbærni fjármála sveitarfélaga*”, dags, 13. október 2018.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar. Jafnframt óskar Reykjavíkurborg eftir því að fulltrúar borgarinnar fái tækifæri til að koma fyrir fjárlaganefnd og gera betur grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.



*Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs*

Hjálagt:

Fylgiskjal 1: Samkomulag um eflingu almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu

Fylgiskjal 2: Yfirfærsla vega frá ríki til sveitarfélaga

Fylgiskjal 3: Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Fylgiskjal 4: Þjónusta við börn og ungmenni með þroska- og geðraskanir

Fylgiskjal 5: Samkomulag varðandi rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu

Fylgiskjal 1: Samkomulag um eflingu almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu

Hinn 7. maí 2012 var undirritað samkomulag til 10 ára á milli ríkisins og sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu um eflingu almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu með 1.000 mkr. árlegum framlögum á föstu verðlagi úr ríkissjóði, þ.a. skyldu 900 mkr. ganga til eflingar almenningsamgangna innan höfuðborgarsvæðisins og 100 mkr. vegna tengingar þess við nálæg atvinnusóknarsvæði. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu skuldbundu sig á móti til að leggja a.m.k. sömu fjárhæð að raunvirði og gert var á árinu 2012. Framlöggin gengu beint til Strætó bs. sem hefur haldið utan um verkefnið. Eins og meðfylgjandi tafla sýnir hafa framlög sveitarfélaganna til verkefnisins reynst um 6,7 ma.kr. að raunvirði umfram samningsskuldbindinguna en framlög ríkisins hafa verið tæpum 1,5 ma kr undir samningsskuldbindingunni ef framlagið 2022 kemur til framkvæmda með áætluðu vísitöluálag einsog tafla sýnir.

Framlag ríkis	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**	2022	Alls
Framlag greitt	350	903	823	806	890	890	905	887	900	905		8.258
Framlag skv vísitölu 6. gr. iii	350	924	968	1.005	1.070	1.144	1.200	1.247	1.297	1.329	812	11.345
mism	0	-21	-145	-199	-181	-254	-294	-359	-397	-424		-2.274
Framlag sveitarfélaga í SSH												
Framlag greitt	2.576	2.712	2.823	2.952	3.032	3.226	3.557	3.990	4.240	4.337		33.445
Framlag á föstu verðlagi	2.576	2.643	2.625	2.665	2.509	2.498	2.626	2.834	2.896	2.887		26.760
mism	0	69	198	287	523	728	932	1156	1344	1450		6.685

*) Ríkisframlag var 350 m.kr. árið 2012 enda kom samningur til framkvæmda að hausti og gert ráð fyrir að 550 mkr á verðlagi 2012 komi 2022

**) Skv. fjárlögum og fjárhagsáætlun Strætó bs.

Nú liggur fyrir frumvarp til fjárlaga og þar er í engu getið um framlög til þessa verkefnis. Þar sem upphaflegt samkomulag tók ekki gildi fyrir en að hausti 2012 vantar samkvæmt því enn níu mánaða greiðslur vegna ársins 2022 uppfært til samræmis við vísitöluákvæði samkomulagsins. Þar fyrir utan vantar talsvert upp á verðbótaákvæði greiðslna fyrir árin 2014-2021.

Sömu aðilar gerðu með sér sérstakt samkomulag um þetta efni í tengslum við undirritun *Samgöngusáttmálans* 26. september 2019 þar sem annars vegar var ákveðið að framlengja samkomulagið um 12 ár eftir endurskoðun þess til 2034 og hins vegar ákveðið að miða við að árleg framlög til verkefnisins í tillögu ráðherra til þingsályktunar um samgönguáætlun verði að lágmarki óbreytt að raunvirði út tímabilið. Sjá fylgiskjal 5.

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að framlög til eflingar almenningsamgangna komi skýrt fram á fjárlagafrumvarpi 2022 enda mun hafa verið gert ráð fyrir þessu við gerð samgönguáætlunar og fjármálaáætlunar.

Fylgiskjal 2: Yfirfærsla vega frá ríki til sveitarfélaga

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í vegalögum nr. 80/2007 er Vegagerðinni heimilt að semja við sveitarfélög um yfirfærslu vega frá ríki til sveitarfélaga sem færðust úr flokki stofnvega við gildistöku laganna, en heimilt er að Vegagerðin annist veghald veganna eða semji við sveitarfélögin um það til ársloka 2021. Upphaflega var miðað við árslok 2019 en sá frestur hefur tvívegis verið framlengdur.

Ástæða framlengingarinnar er sú að samningar hafa gengið hægt, m.a. hvað varðar ástand veganna við yfirfærslu og rekstrarkostnað þeirra.

Hvað ástand veganna varðar er það jafnframt afstaða Reykjavíkurborgar að sveitarfélögum beri ekki að taka við skilavegum nema tryggt sé að þeim verði komið í viðunandi ástand áður en þeim er skilað eða að fyrir liggja samkomulag milli Vegagerðarinnar og hlutaðeigandi sveitarfélags um að sveitarfélag annist að koma vegi í slíkt ástand, enda komi til fjárframlag frá Vegagerðinni til að standa straum af kostnaði við að koma vegunum í „viðunandi“ ástandi. Skilgreining á því ástandi fyrir skýrsla sameiginlegs vinnuhóps Vegagerðarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem lokið var í sumar. Nokkuð skortir enn á að þeir vegir sem teljast til skilavega séu í „viðunandi“ ástandi. Nánari samningsviðræður varðandi þetta standa nú yfir en mikilvægt er að fjármagn til að koma vegum í „viðunandi“ ástand samkvæmt fyrirliggjandi ástandsmati verði tryggt.

Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á vegalögum sem síðar varð að lögum nr. 14/2015, segir m.a., í 6. kafla um mat á áhrifum frumvarpsins: *„Varðandi heimild til samningagerðar fyrir Vegagerðina, vegna yfirfærslu vega til sveitarfélaga, er ekki gert ráð fyrir að í yfirfærslunni felist aukinn kostnaður fyrir sveitarfélögin. Sveitarfélögin hafa ekki tekið við þessum vegum, þrátt fyrir lagabreytinguna 2008, og hefur því kostnaður við veghald verið alfarið hjá Vegagerðinni. Gert er ráð fyrir að það fjármagn sem nú er á hendi Vegagerðarinnar vegna veghalds þessara vega færist yfir til sveitarfélaganna samhliða yfirfærslunni á grundvelli samninga.“*

Er því ljóst að vilji og ætlan löggjafans stóð ekki til þess að sveitarfélögin bæru aukinn kostnað af völdum yfirfærslu vega frá ríki til sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg vill áréttta þetta sérstaklega og mikilvægi þess að tekið sé tillit til þessa í fjárlögum, þ.e. að tryggt sé að það fjármagn sem ríkið hefur hingað til úthlutað til Vegagerðarinnar vegna viðhalds og þjónustu umræddra vega verði til framtíðar greitt hlutaðeigandi sveitarfélögum.

Fylgiskjal 3: 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 persónleg 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. Ekki er að sjá í fjárlögum fyrir árið 2022 hvernig verður staðið að fjármögnun NPA.

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 en ekki liggur fyrir hvernig staðið verður að þessum greiðslum.

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 meðal annars kostnaður vegna aðstoðarverkstjórnar og greiðslu vinnustunda á meðan aðstoðarfólk sækir námskeið. Einnig krefst NPA mikillar ráðgjafar og utanumhalds af hálfu sérfræðinga sveitarfélaga.

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.

Fylgiskjal 4: Þjónusta við börn og ungmenni með þroska- og geðraskanir

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.

Reykjavíkurborg óskar eftir framlagi ríkissjóðs til að standa straum af hluta kostnaðar sveitarfélagsins vegna 13 barna/ungmenna með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir sem vistuð hafa verið utan heimilis árið 2020 á grundvelli laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Heildarkostnaður ársins 2020 var um 1,4 ma.kr. og framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var 547 m.kr.

Alþingi þarf að tryggja í fjárlagafrumvarpi fulla fjármögnun á þjónustu við börn með fjölþættan vanda en alltof lengi hefur þessi málaflókkur setið eftir án þess að skýr stefna hafi verið mótuð. Sú staða hefur haft áhrif á alla uppbyggingu þjónustunnar, bæði hjá ríki og sveitarfélögum og má ekki lengur slíkt við una. Í lið 27.3 fjárlagafrumvarps málefni fatlaðs fólks kemur fram að bæta eigi gæði þjónustu við fötluð börn og börn með seinkun í þroska og fjölskyldur þeirra en ekki gert ráð fyrir neinu auka fjármagni til þessa verkefnis. Kortlagning á stöðu þessara barna mun ekki bæta þjónustuna við þau enda hafa slíkar úttektir farið fram oftar en einu sinni. Engin áform eru lögð fram um uppbyggingu á úrræðum fyrir hópinn. Einnig kemur fram að endurskoða eigi stuðningskerfi við framfærendur langveikra og alvarlegra veikra barna og eru fjárheimildir innan ramma. Vakin er athygli á því að sveitarfélög (Reykjavíkurborg) rekur í dag eitt heimili fyrir langveik börn og er auk þess að bera háan kostnað vegna umfangsmikilla stuðningsþjónustu inn á heimili barna m.a. vegna líknandi meðferðar.

Fylgiskjal 5: Samkomulag varðandi rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu

Samkomulag varðandi rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu

Aðilar lýsa yfir vilja sínum til þess að vinna sameiginlega að endurskoðun samkomulags um tilraunaverkefni um eflingu almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu, frá 7. maí 2012, og framlengingu á gildistíma þess um 12 ár, til 2034.

Miðað verði við að árleg framlög til verkefnisins í tillögu ráðherra til þingsályktunar um samgönguáætlun verði að lágmarki óbreytt að raunvirði út tímabilið.

Þá verði í tengslum við uppbyggingu samgönguinnviða höfuðborgarsvæðisins horft til uppfarðra rekstraráætlana almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu, þ.m.t. um rekstur Borgarlínu.

Endurskoðun samkomulags um tilraunaverkefni um eflingu almenningsamgagna á höfuðborgarsvæðinu verði lokið fyrir árslok 2020.

Reykjavík, 26. september 2019

F.h. ríkisins

 forsætisráðherra

 fjármála- og efnahagsráðherra

 samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

F.h. sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu

 borgarstjóri Reykjavíkurborgar

 bæjarstjóri Kópavogsbæjar

 bæjarstjóri Hafnarfjarðarkaupstaðar

 bæjarstjóri Garðabæjar

 bæjarstjóri Mosfellsbæjar

 bæjarstjóri Seltjarnnesbæjar