



Borgarráð

***Tillaga um aðgerðarteymi fjárhagslegra samskipta við ríkið***

Lagt er til að borgarráð skilgreini það sem forgangsverkefni að ná árangri í að leiðrétta þann mikla halla sem er á fjárhagslegum samskiptum Reykjavíkurborgar og ríkisins, sbr. meðfylgjandi minnisblað. Skipað verði aðgerðarteymi sem vinni að málum með borgarstjóra, tryggi yfirsýn og veiti fulltrúum borgarinnar og sveitarfélaga í ýmsum hópum sem fjalla um málin á vettvangi stjórnsýslunnar bakland og stuðning. Í teyminu eigi sæti borgarritari, sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs og borgarlögmaður, auk þess sem einstakir sviðsstjórar fagsviða verði kallaðir til eftir því sem við á. Teymisstjóri samskiptasviðs borgarinnar vinni með hópnum. Borgarstjóri og teymið veiti borgarráði reglulega upplýsingar um framgang mála og formlegt heildaryfirlit yfir fjárhagsleg samskipti ríkis og Reykjavíkurborgar verði lagt fyrir borgarráð að minnsta kosti tvisvar á ári.

Dagur B. Eggertsson  
borgarstjóri

Hjálagt:

Minnisblað sviðstjóra fjármála- og áhættustýringarsviðs, dags. 30. ágúst 2022



## MINNISBLAÐ

**Viðtakandi:** Borgarráð

**Sendandi:** Sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

---

### ***Fjárhagsleg samskipti Reykjavíkurborgar og ríkisins***

Meginhlutverk sveitarfélaga er að veita íbúum sínum þjónustu sem er skilgreind í lögum sem samþykkt eru á alþingi og reglugerðum sem settar eru af ráðuneytum. 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 raungerist 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 eftirfarandi minnisblaði eru rakin þau verkefni sem eru og hafa verið um árabíl til umræðu í samskiptum ríkis og borgar og eru van- eða ófjármögnuð. Mikilvægt er þó að vekja athygli á því að hér er ekki um tæmandi yfirlit að ræða.

#### **1. 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 málaflokkinn kostað mun meira frá yfirfærslunni heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir eða allt að 19 ma.kr. umfram tekjur tímabilið 2011-2020. Árið 2020 námu gjöld umfram tekjur um 5,7 ma.kr.

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. 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.

Á síðasta ári skipaði félags- og barnamálaráðherra tvo starfshópa, annars vegar starfshóp um heildarendurskoðun á lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og hins vegar starfshóp um greiningu á kostnaðarþróun í málaflokknum árin 2018 til 2020. Hóparnir skiluðu niðurstöðum sínum í maí sl. og var það niðurstaða starfshóps um kostnaðargreiningu að halli málaflokksins árið 2020 hafi verið samtals 8,9 ma.kr. Áruppgjör Reykjavíkurborgar fyrir árið 2021 sýnir að enn eykst hallinn sem metinn er á um 6,7 ma.kr. Þar til viðbótar er mikil uppsöfnuð þörf fatlaðs fólks fyrir búsetuúrræði við hæfi. Samanlagt er talið



að viðbótarútgjöld sveitarfélagaanna vegna uppsafnaðrar þarfar fyrir búsetuúrræði geti verið allt að 10 ma.kr.

Félags- og vinnumarkaðsráðherra skipaði í kjölfar framlagningar á skýrslum starfshópanna nýjan starfshóp sem hefur það hlutverk að móta tillögu um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk með hliðsjón af umræddum skýrslum. Hópnun er falið að skila tillögum fyrir 1. desember nk.

Hækkun útgjalda í málaflokki fatlaðs fólks frá því hann var fluttur frá ríki til sveitarfélaga er langt umfram það sem fjármögnun málaflokksins stendur undir. Niðurstöður starfshópanna sem að ofan greinir varpa skýru ljósi á vanfjármögnun málaflokksins og er það krafa Reykjavíkurborgar að tryggð verði full fjármögnun í samræmi við niðurstöður, enda ógnar staðan sjálfbærni sveitarfélagsins verði ekki gerðar viðeigandi úrbætur. Búðar eru vonir við að tillögur starfandi starfshóps á vegum félags- og vinnumarkaðsráðherra leiði til nauðsynlegrar leiðréttingar.

*Fjárhagslegt mat samanlagt fyrir málaflokkinn: 10,8 ma.kr.*

Sundurliðun	(m.kr.)
Vegna búsetu, vinnumiðaðrar stoðþjónustu og stuðningsúrræða	5.046
Þjónusta við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir	990
Frístund fatlaðra ungmenna	664
<b>Halli á málaflokki fatlaðra árið 2021</b>	<b>6.700</b>
<b>Fyrirséð viðbótarútgjöld:</b>	
Uppbygging á sérstæku húsnæðisúrræði og niðurlagning herbergjas	3.700
Notendastýrð persónulag aðstoð (NPA)	350
<b>Samtals fyrirséð ófjármögnuð fjárþörf</b>	<b>10.750</b>

### 1.1. Þjónusta við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir

Þjónusta við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir heyrir undir málaflokk fatlaðs fólks. Á síðustu árum hefur þjónustan 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 nam 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 óraunhæf.

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 afar takmörkuðu fjármagni frá ríkinu. Þessi viðbótarkostnaður hefur því lent af miklum þunga á Reykjavíkurborg.

Samkvæmt nýjum lögum nr. 87/2021 um Barna- og fjölskyldustofu ber stofnunin ábyrgð á uppbyggingu og yfirstjórn heimila, stofnana og sérhæfðra úrræða fyrir börn. Á undanförunum



árum hefur Barnaverndarstofa, forveri Barna- og fjölskyldustofu, hins vegar markvisst lagt niður meðferðarheimili án þess að önnur úrræði hafi komið í staðinn. Takmarkað fjármagn fylgdi samþykkt frumvarpsins og ekkert sem eyrnamerkt er þessu hlutverki stofnunarinnar og er því erfitt að sjá skyldur hennar raungerast nema úr því verði bætt, annars er hætta á að áframhaldandi úrræðaleyfi lendi af fullum þunga á sveitarfélögunum án þess að um það hafi verið samið.

*Fjárhagslegt mat: 990 m.kr.*

## **1.2. Uppbygging á sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk og niðurlagning herbergjasambýla**

Þrátt fyrir öflugna uppbyggingu húsnæðis fyrir fatlað fólk á umliðnum árum eru enn 135 einstaklingar á biðlista eftir búsetuúrræði í Reykjavík. Þá 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 mun breyting þess búsetuforms kalla á aukið fjármagn. Áætlaður rekstrarkostnaður vegna úrræða fyrir einstaklinga á biðlista eftir búsetuúrræði er um 3,7 ma.kr. skv. nýendurskoðaðri áætlun um uppbyggingu búsetuúrræða.

*Fjárhagslegt mat: 3.700 m.kr.*

## **1.3. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)**

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) lögfest á Íslandi með setningu laga nr. 38/2018 án þess að fjármögnun væri tryggð með varanlegum hætti. 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 lögum: „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 lögum 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 byggt á því mati að kostnaðarauki við NPA væri 25%. Frá og með árinu 2023 er gert ráð fyrir því að sveitarfélögin beri ábyrgð á allri fjármögnun þessarar þjónustu án þess að til viðbótarfjármögnunar komi. 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 en ekki liggur enn 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. M.v. núverandi samninga má ætla að kostnaðarauki nemi að lágmarki 350 m.kr. frá árinu 2023. Er það ekki teknað með væntingar um fjölgun NPA samninga.

*Fjárhagslegt mat: 350 m.kr.*

#### 1.4. Frístund fatlaðra ungmenna

Kostnaður vegna lendrar viðveru fatlaðra barna og ungmenna hefur farið sívaxandi á síðustu árum og nam kostnaður Reykjavíkurborgar samtals 738 m.kr. Framlag Jöfnunarsjóðs nam aðeins 74 m.kr. og nemur mismunurinn 664 m.kr. sem er ófjármagnað. Hér er enn og aftur um þjónustu að ræða sem þar sem úrlausnarefni málaflokksins var skilið eftir við endurskoðun á samkomulaginu ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2015 og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun. Ný lög nr. 38/2018 kveða á um meiri þjónustu fyrir fötluð börn og ungmenni, en núverandi reglur um frístundaheimili og félagsmiðstöðvar kveða á um. Ekki hefur fengist fjármagn eða samtal við ríkið um hvernig eigi að standa undir því þjónustustigi sem lög kveða á um.

*Fjárhagslegt mat: 664 m.kr.*

#### 2. 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 Reykjavíkurborgar<sup>1</sup>. Samanlagt nam fjármögnun því tæplega 4,5% stigum af útsvarsstofni, þó þannig að aðeins rann 3,76% stig beint til sveitarfélaganna en restin (0,77%) til Jöfnunarsjóðs. Þessi fjármögnunaraðferð hefur ekki reynst vel fyrir borgina, í ljósi þess að Reykjavíkurborg nýtur ekki almennra jöfnunarframlaga svo neinu nemi og útgjöld í hlutfalli af útsvarsstofni hafa hækkað í 5,5% að jafnaði. Þetta hefur 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.

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



Reykjavíkurborg hefur gert þá kröfu að 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). Krafa borgarinnar vegna þessa er samtals 5.418 m.kr. 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 áðurnefndri stefnu að þetta verði líka leiðrétt.

*Fjárhagslegt mat: 5.418 m.kr.*

### **3. Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna**

Kostnaðarmat ríkisins á nýlega samþykktum lögum nr. 86/2021, *Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna*, og áhrif á fjárhag sveitarfélaga beindist aðallega að útgjöldum vegna málstjóra og tengiliða en horft var framhjá kostnaði við að veita aukna þjónustu. Í fjárlögum fyrir árið 2022 var 1,1 ma.kr. veitt til Jöfnunarsjóðs til að auka snemmtæka íhlutun í málefnum barna sbr. lög um samþættingu velferðarþjónustu í þágu barna. Það er mat sveitarfélaganna að framlagið sé langt undir þörfum og telja þau fjárþörfina á landsvísu vera nær 3 – 4 ma.kr.

### **4. Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuparfir**

Reykjavíkurborg ber hitann og þungann af þjónustu við heimilislauða einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuparfir. 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 glímur við mikinn heilsuþrest. Það er eðlileg krafa Reykjavíkurborgar að ríkið komi með fjármagn inn í þennan viðkvæma málaflokk.

### **5. 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 2021 nam mismunur tekna og útgjalda 337 m.kr. Tryggja verður fulla fjármögnun á rekstri hjúkrunarheimila.

*Fjárhagslegt mat: 337 m.kr.*

### **6. 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 samfellu í meðferð og notendur í lengist 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.

## 7. Samningur um móttöku flóttafólks

Mikilvægt er að taka til skoðunar samning ríkisins við sveitarfélög um móttöku flóttafólks. Sér í lagi verða sveitarfélög að fá framlag til að styðja við börn og ungmenni sem þarfnast stuðnings, hvort sem er vegna áfalla eða við nám og tómsundur.

## 8. 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.

## 9. Samantekt

Í eftirfarandi töflu er að finna samantekið fjárhagslegt mat á þeim málum sem hér hefur verið fjallað um. Ekki liggur fyrir fjárhagslegt mat á öllum og eru þeir í töflunni merkt n/a.

Samantekt	(m.kr.)
1 Vegna búsetu, vinnumiðaðrar stoðþjónustu og stuðningsúrræða	5.046
1.1. Þjónusta við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir	990
1.2. Uppbygging búsetuúrræða og niðurlagning herbergjasambýla	3.700
1.3. Notendastýrð persónuleg aðstoð	350
1.4. Frístund fatlaðra ungmenna	664
<b>Millisumma: Málaflokkur fatlaðs fólks</b>	<b>10.750</b>
2 Krafa um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga	5.418
3 Samþætting þjónustu í þágu farsældar barna	n/a
4 Heimilslausir með miklar og flóknar þjónustuparfir	n/a
5 Hjúkrunarheimili	337
6 Stefnumörkun á sviði heilbrigiðs- og velfeðrarmála	n/a
7 Samningur um móttöku kvótaflóttafólks	n/a
8 Fjármagnstekjuskattur	n/a
<b>Samtals</b>	<b>16.505</b>

Virðingarfyllst,

Haldóra Káradóttir  
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs