



Umsögn

Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019, mál nr. 1/149
Viðtakandi: Fjárlaganefnd alþingis
Sendandi: Fjármálastjóri

Fyrir fjárlaganefnd Alþingis liggur frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019, mál nr. 1/149. Hefur fjármálaskrifstofu 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.

1. Forsendur fjárlagafrumvarpsins

Fjármálaskrifstofa bendir á að forsendur þjóðhagsspár byggja á mikilli bjartsýni um áframhaldandi hagvöxt þrátt fyrir sterkar vísbindingar um:

- Vaxandi innlendan kostnaðarþrýsting í tengslum við næstu kjarasamninga og hátt verðlag sem rekja má til fákeppni á vöru- og þjónustumörkuðum.
- Samdrátt í farþegaflutningum milli Íslands og annarra landa og harðandi samkeppni við önnur lönd um erlenda ferðamenn.
- Hátt vaxtastig og mikinn fjármagnskostnað fyrir einstaklinga og fyrirtæki við nauðsynlega uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, atvinnurekstrar og innviða.

Þessi og fleiri atriði kalla að mati fjármálaskrifstofu á sviðsmyndagreiningar til að meta mögulega þróun og áhrif hennar á þjóðarþúskaðinn og helstu hagstærðir til þess að unnt sé að bregðast tímanlega við efnahagslegum umskiptum. Það væri í anda laganna um opinber fjármál.

Í því samhengi má nefna að í 9. tl. 17. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál 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.“ Þrátt fyrir lagaákvæði þess efnis er í frumvarpi til fjárlaga 2019 hvorki finna áhættugreiningu né viðbragðsáætlanir. Í frumvarpinu má finna almenna umfjöllun um þróun í efnahagsmálum og helstu óvissuþætti en greiningin er bundinn við fjárhagsáhættu ríkissjóðs og þar er einungis tæpt á þeim veigamestu þáttum sem ríkissjóður stendur frammi fyrir að mati ráðuneytisins á árinu 2019 og lúta að ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum, Seðlabanka Íslands og ríkisábyrgðum. Lögin um opinber fjármál gera ráð fyrir mun víðtækari sviðsmynda- og áhættugreiningu en hér er gerð.

Eins og segir í frumvarpinu eru allar líkur á því að tekið sé að hægja á hagkerfinu eftir mikinn vöxt undanfarinna ára. Þrátt fyrir það er spáð áframhaldandi vexti sem er vel umfram það sem flest önnur þróuð hagkerfi Evrópu gera ráð fyrir og geta vænst. Afgangur á heildarafkomu ríkissjóðs samkvæmt frumvarpinu er um 1% af VLF eða nálægt 29 ma.kr. Fram kemur að þessi afkoma er alveg við lágmark fjármálastefnunnar og má lítið út af bregða



til að afkomumarkmið frumvarpsins og gildandi fjármálaáætlunar raskist. Slíkt kallar því enn frekar á áhættugreiningu með notkun sviðsmynda fyrir mismunandi þróun helstu hagstærða og áhrifum á heildar-afkomuna sem og einhvers konar áætlun um hvernig bregðast megi við ef frávik frá áætlun verða mikil.

2. Velferðarmál

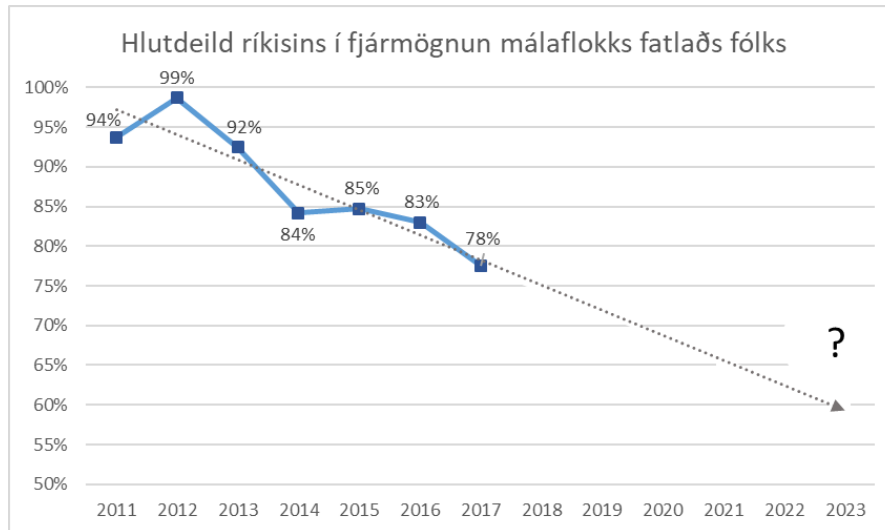
2.1. Þjónusta við fatlað fólk

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 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 mun meira frá yfirfærslu málaflokksins heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir, sbr. eftirfarandi töflu. Á árinu nam halli borgarsjóðs 2,1 ma.kr. og skv. 6 mánaða uppgjöri 2018 stefnir í enn meiri hallarekstur á þessu ári.

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

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 málaflokknum sömu kjör og starfsmönnum borgarinnar í sambærilegum störfum. Þetta jók strax kostnað til muna. Frá yfirfærslu hefur velferðarráðuneytið aukið við þjónustukröfur á margan hátt. 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. Hér má nefna sem dæmi fullgildinguna á samningi Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

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



Mikilvægt er að Alþingi sjái til þess að sveitarfélögum verði tryggð full fjármögnun á kostnaðinum við að veita þjónustu við fatlað fólk sem Alþingi hefur tryggt fötluðu fólki með lögum og reglum sem mikil samstaða er um í samfélaginu í dag.

2.1.1. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2015 var þetta úrlausnarefni skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun á notendastýrri persónulegri aðstoð (NPA). Í rauninni var ekki sest niður við samningsgerð að nýju við sveitarfélögin heldur samþykkti Alþingi síðastliðið vor sérstök lög um lögfestingu NPA án þess að tryggja fulla fjármögnun á þessari mikilvægu þjónustu. Þess í stað átti að byggja fjármögnunina með tímabundnu 25% framlagi ríkisins en síðan verður framkvæmdin alfarið á ábyrgð og kostnað sveitarfélaganna. Þetta er óviðunandi og alls ekki í samræmi við efni samkomulags ríkis og sveitarfélaga um flutning málaflokksins. Það er lykilatriði að þessum lögum fylgi full fjármögnun af hálfu ríkisins á sama grunni og önnur þjónusta við fatlað fólk.

Í fjárlagafrumvarpi 2019 er gert ráð fyrir því að 70 mkr verði aukalega varið til NPA og einungis er gert ráð fyrir að ríkið fjármagni fjórðung af kostnaði við þessa þjónustu en sveitarfélögin það sem út af stendur. Framlög í fjárlagafrumvarpi 2019 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 og sem NPA samningar fela í sér dregur úr samlegðartækifærum sveitarfélaga við veitingu þjónustunnar og eykur kostnað sveitarfélaganna. Erfitt er á þessu stigi að meta kostnaðaraukann nákvæmlega en enn margt óljóst um framkvæmdina.

Mikilvægt er að Alþingi tryggi í fjárlögum og næstu fjármálaáætlun fulla fjármögnun á umbótunum sem felast í nýrri löggjöf um notendastýrða persónulega aðstoð.



2.1.2. 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 einnig skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun á þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir.

Frá því að skýrsla starfshóps velferðarráðuneytisins um þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir var gefin út í nóvember 2013 hefur Reykjavíkurborg lagt sig fram um að nálgast málefni umræddra barna á grundvelli tillagna starfshóps ráðuneytisins. Þetta hefur m.a. verið gert á grundvelli þess að velferðarráðherra hefur opinberlega tjáð sig á þann hátt að ríkið eigi að bera stóran hluta þessa kostnaðar. Þessi viðbótarkostnaður hefur hins vegar lent af miklum þunga á Reykjavíkurborg. Á árinu 2017 var kostnaður vegna þjónustu fyrir átta börn um 627 mkr en framlag úr Jöfnunarsjóði nam um 400 mkr. Á árinu 2018 er gert ráð fyrir að þessi kostnaður verði sambærilegur og að framlag úr Jöfnunarsjóði verði óbreytt. Kostnaður vegna þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá árinu 2015 hefur verið umtalsverður og kostnaðurinn hefur fallið í mun meira mæli á Reykjavíkurborg en önnur sveitarfélög. Þörf er á viðbótarfjármagni vegna þessa verkefnis umfram þá hækkun sem fyrirhuguð er í frumvarpi til fjárlaga árið 2019.

Mikilvægt er að Alþingi tryggi fulla fjármögnun á þjónustu við börn með fjölþættan vanda.

2.1.3. Sérstæk húsnæðisúrræði

Sérstækt húsnæði er m.a. íbúðarhúsnæði sem gert hefur verið aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir hóp fatlaðs fólks með staðfesta fötlunargreiningu. Mikil þörf er fyrir slíkt húsnæði og voru t.a.m. 180 einstaklingur á biðlista um mitt árið 2018. Áætlaður árlegur rekstrarkostnaður við að þjónusta þann hóp 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 frumvarpi til fjárlaga.

Frá yfirfærslu hafa kröfur um búsetuform og þjónustu aukist til muna með 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 14 herbergjasambýli og mun breyting þess búsetuforms kalla á aukna fjárveitingu sem er varlega áætluð um 250 mkr. Eins og staðan er nú virðist vera gert ráð fyrir að þessi viðbótarkostnaður falli á borgarsjóð.

Mikilvægt er að Alþingi tryggi að ríkið komi með aukin framlög vegna uppbyggingar á sérstæku húsnæði og vegna niðurlagningar á herbergjasambýlum. Mikill þungi þessa verkefnis lendir hjá Reykjavíkurborg enda er oft erfitt fyrir þá sem þurfa sérstækt húsnæði að fá þá margvíslegu sérhæfðu þjónustu á öðrum stöðum.

2.1.4. Utangarðsfólk

Reykjavíkurborg er með margvíslega þjónustu við utangarðsfólk, m.a. neyðargistiskýli fyrir heimilislaust fólk. Um er að ræða þjónustu og verkefni sem sveitarfélögum eru falin með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1990 með síðari breytingum. Það er ljóst að þjónusta Reykjavíkurborgar gagnvart heimilislausum körlum og konum án gjaldtöku er að nýtast einstaklingum úr öðrum sveitarfélögum þar sem þessu er ekki sinnt. Ríkið hefur mjög takmarkað komið að þeirri þjónustu sem borgin veitir þessum hópi einstaklinga en þó með tímabundinni aðkomu að rekstri eins heimilis. Í frumvarpi til fjárlaga ársins 2019 er gert ráð fyrir aðkomu ríkisins að opnun neyslurýmis í kafla 32.1. Hins vegar er ljóst að meginþungi þessara útgjalda lendir hjá Reykjavíkurborg sem höfuðborg. Áætlaður kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er yfir 700 mkr á ári.



Mikilvægt er að Alþingi tryggi að ríkið komi að fjármögnun úrræða fyrir utangarðsfólk.

3. Heilbrigðis- og öldrunarmál

3.1. Hjúkrunar- og dagdvalarrými

Á árinu 2017 nam hallarekstur hjúkrunarheimila Reykjavíkurborgar 270 mkr en samtals nemur uppsafnaður halli á tímabilinu 2008 til 2017 um 2,4 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 frumvarpi til fjárlaga 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 plássar þar er lægri í hlutfalli við íbúafjölda en annarsstaðar á landinu. Frumvarp til fjárlaga 2019 gerir ráð fyrir að 100 mkr verði varið í fjölgun rýma en óljóst er hver hlutur Reykjavíkurborgar er í þeirri fjárhæð.

3.2. Heimahjúkrun

Í kafla 28.1 í frumvarpi til fjárlaga árið 2019 er sett fram markmið um innleiðingu á RAI matstækinu í félagslegri heimaþjónustu. Ljóst er að slík innleiðing felur í sér aukinn kostnað hjá sveitarfélögum. Lauslegt mat á kostnaðarauka Reykjavíkurborgar gerir ráð fyrir um þremur stöðugildum verkefnastjóra til þess að annast innleiðingu og mat fyrir samþætta félagslega heimaþjónustu og heimahjúkrun en árlegur kostnaður þess getur numið um 30 mkr. á ársgrundvelli. Ekki er gert ráð fyrir þessum kostnaðarauka í frumvarpi til fjárlaga.

4. Innflytjendur og hælisleitendur

4.1. Innflytjendur og hælisleitendur

Fjölgun hefur orðið í hópi innflytjenda sem ekki eiga rétt á greiðslum úr almannatryggingakerfinu vegna skamrar búsetusögu. Þessi hópur er að lenda að fullum þunga á framfærslu sveitarfélaga. Líklegt er talið að þessi hópur vaxi á næstu árum. Innflytjendum 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 ljósi stóráukins fjölda hælisleitenda og þar með fjölgunar þeirra sem fá stöðu flóttamanna að lokinni hælismeðferð er mikilvægt að hugað verði að samkomulagi um samræmda móttöku flóttamanna og hælisleitenda. 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.

Þá hefur fjölgun átt sér stað hér á landi í hópi barna án fylgdarmanns. Mikil kostnaður fylgir þjónustu við þennan hóp m.a. vegna barnaverndar og vegna þess að búsetuúrræði eru ekki alltaf til staðar en aðeins er endurgreiddur útlagður kostnaður.



Mikilvægt er að tryggja öllum þeim sem hingað koma gjaldfrjálsa íslenskukennslu eins og gert er á hinum Norðurlöndunum þannig að einstaklingarnir fái betra tækifæri til að skilja samfélagið og ná jafnri stöðu í því á við aðra íbúa. Sérstaklega þarf að skoða menntunarmöguleika þeirra sem hingað koma eftir að skyldunámi lýkur.

Mikilvægt er að Alþingi tryggi að ríkið axli ábyrgð með því að veita þessum nýju borgurum réttindi í almannatryggingakerfinu í stað þess að senda þennan kostnað á sveitarfélögin.

5. Samgöngumál á höfuðborgarsvæðinu

Nýlega undirritaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra f.h. ríkisins og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu yfirlýsingu um að hefja viðræður um uppbyggingu samgangna á höfuðborgarsvæðinu. Markmiðið er setja fram fjármagnaða áætlun um fjárfestingar í stofnvegum og kerfi almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við fyrirliggjandi sameiginlegar tillögur frá febrúar 2018. Gert er ráð fyrir að samkomulagið verði hluti langtímaáætlunar ríkisins í samgöngumálum til ársins 2033, fjármálaáætlun 2020-2024 og fjárfestingaáætlunum sveitarfélaganna með fyrirvara um samþykki Alþingis og viðkomandi sveitarstjórna. Stefnit er að sjálfbæru, kolefnishlutlausu borgarsamfélagi og öflugri almenningsamgöngum í takt við loftslagsáætlun stjórnvalda og áherslur sveitarfélaganna. Hafnar eru viðræður um þetta verkefni með fulltrúum ríkisins og SSH sveitarfélaganna sem á að vera lokið 15. nóvember nk. Verkefnið er að forgangsraða framkvæmdum, ákveða fyrirkomulag fjármögnunar og útfærslu verkefna. Tekið verður tillit til markmiða samgönguáætlunar 2019-2033, aðgerðaráætlunar í loftslagsmálum 2018-2030, þ.m.t. orkuskiptum, svæðis- skipulags höfuðborgarsvæðisins (Höfuðborgarsvæðið 2040) og áætlunar um loftgæði á Íslandi 2018-2029. Verkefnið er ennfremur að eyða flöskuhálsum til þess að bæta umferðarflæði og efla umferðaröryggi. Markmiðið er að bæta almenningsamgöngur og að framkvæmdir við hágæða almenningsamgöngur hefjist á árinu 2020. Jafnframt verði skoðaðar nýjar fjármögnunarleiðir, m.a. með nýrri gjaldtöku ríkisins og gjaldtökuheimildum til handa sveitarfélögunum.

Niðurstöður viðræðna munu m.a. felast í tillögum til Alþingis um breytingar eða nánari útfærslu á fyrirliggjandi tillögu að samgönguáætlun og samningum um framvindu og fjármögnun sem lagðar verða fyrir ríkisstjórn, borgar- og bæjarstjórnir á höfuðborgarsvæðinu til staðfestingar. Þar sem sveitarfélög eiga að afgreiða fjárhagsáætlanir sínar fyrir 15. desember er mikilvægt að skýrar niðurstöður liggja fyrir sem fyrst eftir 15. nóvember.

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. Gistináttgjald

Undanfarin ár hefur ferðamönnum fjölgað mikið og umsvif ferðapjónustunnar aukist. Einu tekjur borgarinnar sem rekja má beint til ferðamanna er í formi aðgangseyris sem greiddur er þegar ferðamenn heimsækja söfn og sundstaði. Þá hafa ferðamenn nýtt sér 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 mælt 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 heimafélks 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 2019 hvergi minnst á breytingar þess efnis. Tekjur af gjaldinu, sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu að muni nema um 1.335 m.kr., munu því sem fyrr renna í heild sinni beint í ríkissjóð án nokkurrar hlutdeildar til sveitarfélaga.

Vegna stóraukins 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 fæli 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 vaxtatekjur af lánum borgarsjóðs til Félagsbústaða hf sem veitt væru í því skyni að tryggja félaginu hagkvæma fjármögnun á fjölgun félagslegra íbúða um 500-600 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 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 hærrí en fjármagnstekjur, sjá meðfylgjandi töflu.

Fjármagnstekjur og -gjöld skv. 5 ára áætlun 2019 - 2023						
	2019	2020	2021	2022	2023	Uppsafnað yfir tímabil
Fjármagnstekjur	842.590.144	852.590.144	849.407.700	817.021.998	752.386.063	4.113.996.049
Fjármagnsgjöld	2.015.612.406	2.265.057.133	2.254.288.274	2.249.079.484	2.281.285.446	11.065.322.743
Fjármagnsgjöld umfram tekjur	1.173.022.262	1.412.466.989	1.404.880.575	1.432.057.485	1.528.899.383	6.951.326.695

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. Á árinu 2017 greiddi Reykjavíkurborg ríkissjóði um 380 m.kr. eða væntanlega um 190 m.kr. umfram það sem eðlilegt má teljast.

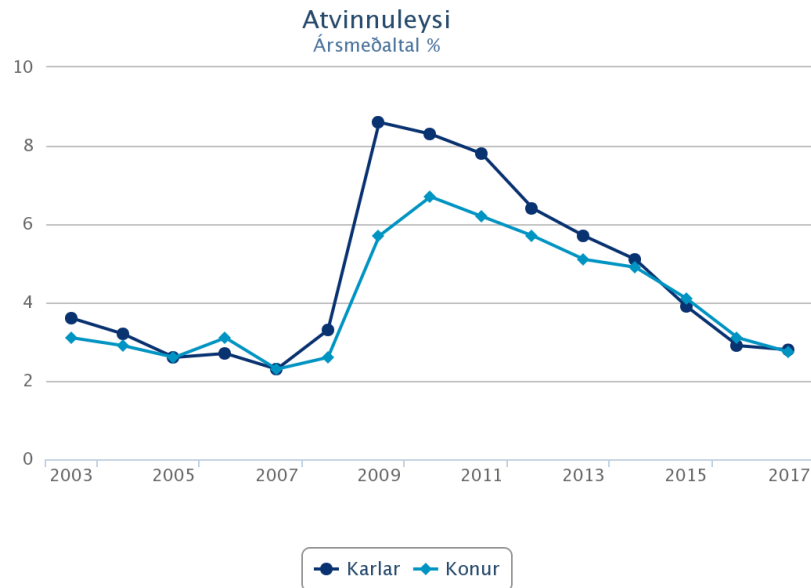
Í frumvarpi til fjárlaga árið 2019 kemur fram að eitt af markmiðum og aðgerðum ríkisins á sviði skatta og innheimtu er að hefjast handa við endurskipulagningu innheimtukerfis opinberra gjalda á grundvelli tillagna starfshóps fyrir mitt ár 2019 og að frumvarp um fyrsta áfanga í breyttu fyrirkomulagi verði lagt fram á haustþingi 2018 og að síðari áfanga verði unnin í samráði við dómsmálaráðuneyti auk þess sem ný innheimtulöggjöf muni líta dagsins ljós. Lýst er yfir ánægju með þessi áform og mælst er til að innheimtuþóknun sem Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög greiða ríkissjóði vegna innheimtu útsvars endurspegli raunkostnað við innheimtuna. Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að þóknunin verði lækkuð í það minnsta um helming, í 0,25% af innheimtu útsvari.

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

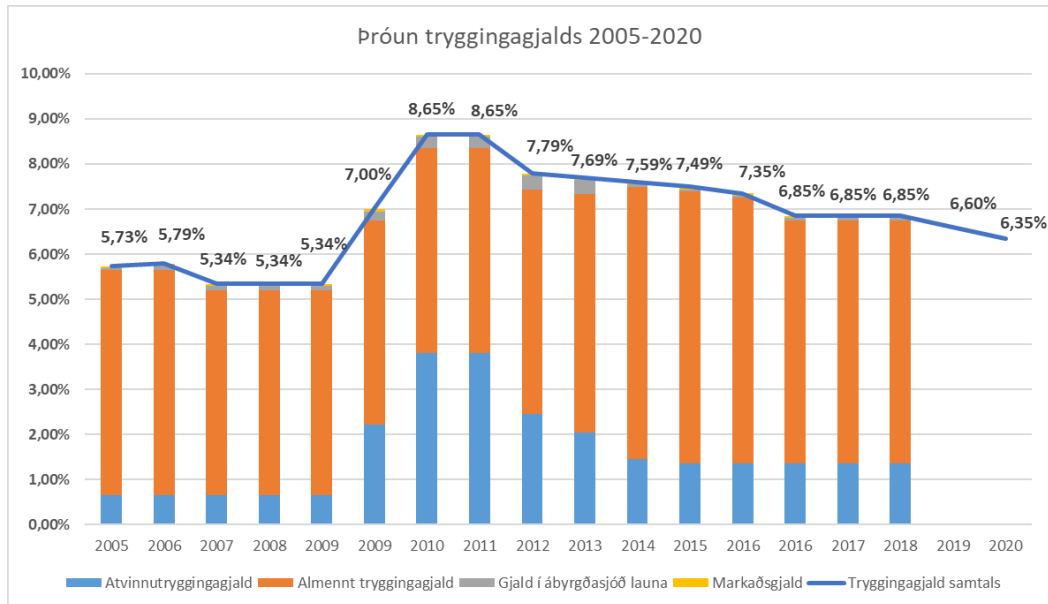
Reykjavíkurborg telur fyrirheit ríkisstjórnarinnar um lækkingagjalds um 0,25 prósentustig jákvæð og jafnframt tímabær en telur þó að aðstæður í efnahagslífinu hafi myndað svigrúm til enn frekari lækkunar gjaldsins enda er atvinnuleysi mjög lágt í sögulegu samhengi og á svipuðum slóðum og það var á uppgangsrúnum fyrir efnahagshrunið 2008, þ.e. undir 3% en árstíðaleiðrétt atvinnuleysi í ágúst 2018 mældist 2,7%. Því til viðbótar,

eins og nefnt var í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar 2019-2023, þá hafa tekjur af gjaldinu aldrei verið meiri síðan fyrir hrun.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Árið 2015 var bótatímabil atvinnuleysisbóta styttað 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 atvinnuþryggingarsjóð. Það gjald nemur nú um 1,35% en yrði það lækkað um helming fyrir sveitarfélög myndi það þýða um **340 m.kr.** lægri kostnað fyrir borgarsjóð á ári hverju.



Ekki er nefnt í frumvarpinu hvort almenna tryggingagjaldið eða atvinnuþryggingagjaldið verði lækkað en þrátt fyrir að tryggingagjaldið verði lækkað í 6,6% eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu þá verður tryggingagjaldið enn 1,26 prósentustigum fyrir ofan það sem það var fyrir hrun (5,34%). Í frumvarpinu kemur að vísu einnig fram að gert sé ráð fyrir að gjaldið lækki um önnur 0,25 prósentustig á árinu 2020 en við þá breytingu yrði tryggingagjaldið samt sem áður enn rúmu prósentustigi fyrir ofan það sem það var fyrir hrun á meðan nýjstu hagtölur sýna að töluvert svigrúm sé til staðar í hagkerfinu til að lækka gjaldið enn frekar. Bent er á að í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu er tekið fram að tryggingagjald skuli taka mið af hagsveiflunni þ.e. hækka og lækka í öfugu hlutfalli við hagsveifluna. Hvert 1% stig af of háu tryggingagjaldi kostar borgarsjóð um u.þ.b. 500 mkr árlega.

Reykjavíkurborg gerir kröfu um að borgin og önnur sveitarfélög fái hlutdeild í álagningu tryggingagjalds til að mæta auknum útgjöldum vegna styttingar bóttatímabils eða að tryggingagjaldið verði lækkað enn frekar enda hafi skapast svigrúm til þess á undanförunum árum.

6.5. Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

Þann 1. júlí 2017 öðluðust lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð gildi. Lögin fela í sér að heimilt er að taka út uppsafnaðan séreignarsparnað til kaupa á fyrstu íbúð eða nýta séreignarsparnað til að greiða inn á lán, sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð, yfir tíu ára samfelld tímabili. Samkvæmt mati Sambands íslenskra sveitarfélaga má gera ráð fyrir að sveitarfélögin muni fara á mis við útsvarstekjur yfir 10 ára tímabil sem nema **7,2 ma.kr** eða **720 mkr.** á ári. Ef gert er ráð fyrir að hlutdeild Reykjavíkurborgar sé sú sama og í hlutdeild íbúafjölda þá má gera ráð fyrir að borgin verði af útsvarstekjum sem nema um **250-300 mkr** á ári.

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



2019. Árið 2017 var veitt **650 m.kr.** sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga til að bæta sveitarfélögum 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 bætir þó aðeins hluta af útsvarstekjustapi sveitarfélaga.

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

Samkvæmt 18. gr. laga um opinber fjármál skal í frumvarpi til fjárlaga gerð grein fyrir áhrifum þess á markmið um jafna stöðu karla og kvenna. Tekjuöflun og ráðstöfun ríkisins hefur ólík áhrif á kynin, eins og fram kemur í frumvarpinu, vegna mismunandi stöðu kvenna og karla. Þess vegna er mikilvægt að markmiðasetning fjárlagana taki mið af því að minnka kynjabilið og leiðrétt kynjahalla í samfélaginu.

Í fjármálaáætlun 2019 voru kynja- og jafnréttissjónarmið tengd við 10 af 34 málefnasviðum í frumvarpi til fjárlaga sem hluti af innleiðingu kynjaðrar fjárlagagerð. Á þessum tíu málefnasviðum hefur verið unnið jafnréttismat og er gert ráð fyrir að slíkt mat væri grundvöllur breytinga á markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum. Í frumvarpi til fjárlaga er þó sjaldan minnst á kynja- og jafnréttissjónarmiðið í markmiðum og aðgerðum á þessum tilteknu tíu málefnasviðum sem sérstaklega hafa unnið með kynjaða fjárlagagerð á árinu.

Sem dæmi má nefna jafnréttismat um samnýtingu skattþrepa sem leiddi það í ljós að samnýting sé algengust meðal tekjuhæstu sambúðanna og að 93% af endurgreiðslunni nýtist til hækkunar ráðstöfunartekna karla. Ekki er brugðist við þeirri greiningu í markmiðum og aðgerðum í málaflokki skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla.

Kynhlutlaus fjárlög, þar sem ekki er gerð grein fyrir mismunandi áhrifum á ólíka hópa, geta ýtt undir og viðhaldið misrétti kynjanna og annarra jaðarsettra hópa. Markmið kynjaðra fjárlaga, sem og 18. gr. laga um opinber fjármál, er að koma í veg fyrir kynhlutlaus fjárlög.

Hvatt er til að Alþingi taki alvarlega þá skuldbindingu sem það setur sér í lögum um opinber fjármál varðandi kynjaða fjárlagagerð, bregðist við og fylgi eftir jafnréttismötum málefnasviðanna með markmiðum og aðgerðum og leggi ekki fram kynhlutlaus fjárlagafrumvörp.

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 samtíðinnun mismunabreyta við gerð jafnréttismats.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri