



Umsögn

Til: Borgarráðs

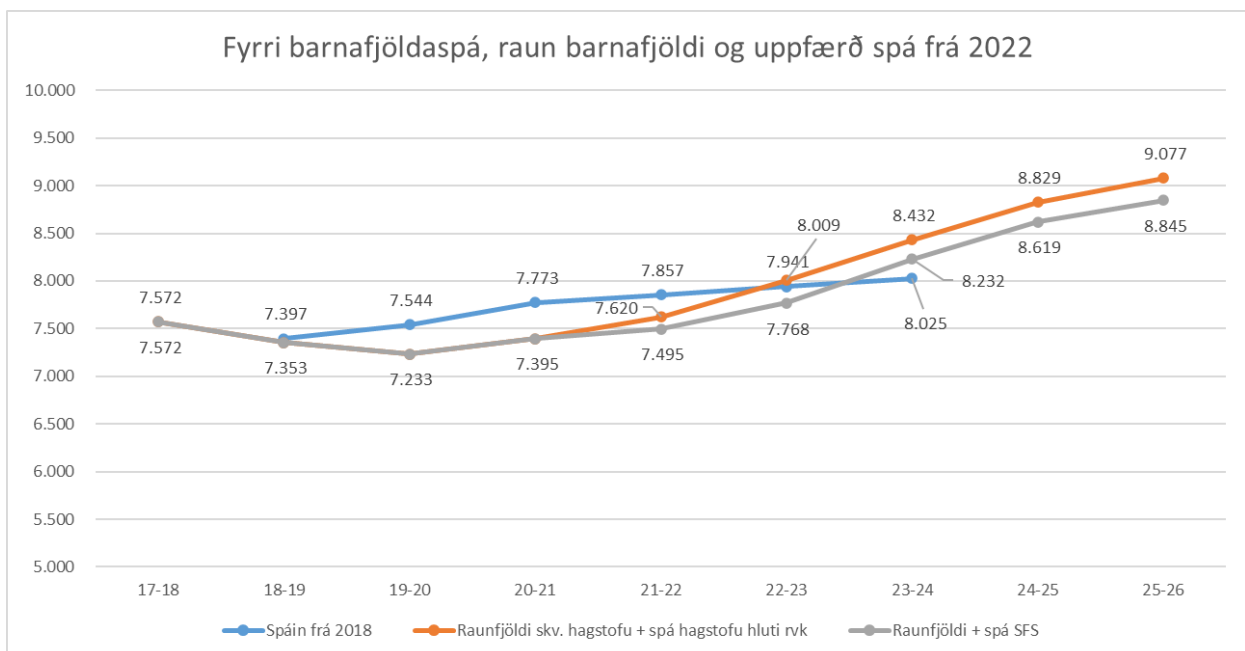
Frá: Sviðsstjóra fjármála- og áhættustýringarsviðs

Efni: Tillögur stýrihóps um uppbyggingu leikskóla (brúum bilið) – umsögn FAS

Óskað hefur verið eftir umsögn fjármála- og áhættustýringarsviðs um tillögur stýrihóps um uppbyggingaráætlun leikskóla. Um er að ræða tillögur sem snúa að frekari uppbyggingu leikskólalássa umfram það sem samþykkt var á fundi borgarráðs þann 14.nóvember 2018. Með tillögunum fylgir kostnaðarmat og greinargerð.

Um forsendur verkefnisins – barnafjöldaspá og uppbyggingarþörf

Ein af lykilforsendum verkefnisins er forsenda um fjöldaþróun 1-5 ára barna. Uppbyggingaráætlunin sem samþykkt var 2018 byggði á barnafjöldaspá sem tók talsvert mið af uppbyggingu og áformum um þéttingu byggðar í borginni. Nú hefur barnafjöldaspáin verið endurskoðuð og byggir nýja spáin í grunninn á mannfjöldaspá Hagstofu Íslands og samsettri spá úr upplýsingum úr Þjóðskrá um öll börn 6 ára og yngri með lögheimili í Reykjavík. Eftirfarandi mynd sýnir eldri spá, uppfærða spá og miðspá Hagstofu Íslands.

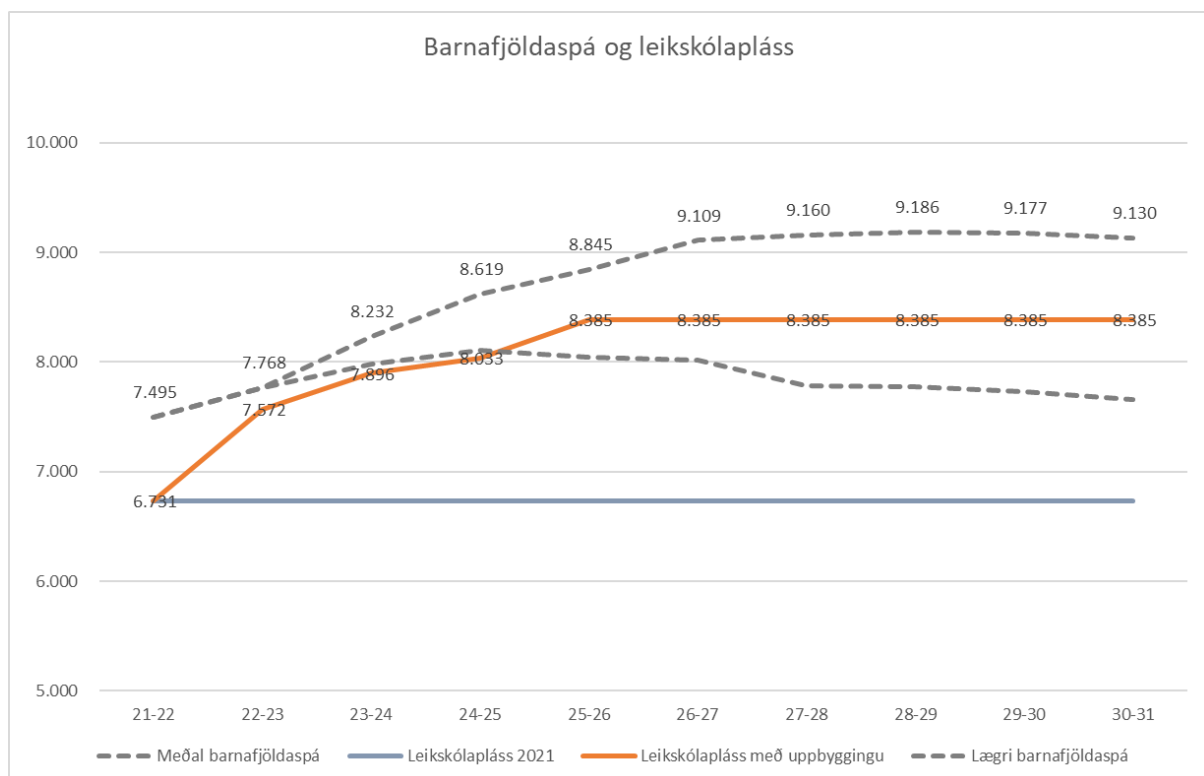


Eins og sést á myndinni var barnafjöldi í ársbyrjun 2021 sambærilegur fjöldanum árið 2019 og er það talsvert undir væntum fjölda í fyrri spá en þar var gert ráð fyrir að fjöldi 1-5 ára barna árið 2021 yrði



7.773 börn. Skýrist það m.a. af því að fæðingartíðni á Íslandi hefur farið lækkandi á síðustu 10 árum. Hins vegar eru blikur á lofti um viðsnúning á þessari þróun og að börnum muni fjölga næstu árum og tekur nýja spáin mið af því. Þannig reyndist 2021 árgangurinn mjög stór og gerir spá Hagstofu ráð fyrir að árgangurinn 2022 verði einnig fjölmennur. Samkvæmt nýju barnafjöldaspánni mun 1-5 ára börnum í Reykjavík fjölga úr 7.395 árið 2021 í 8.845 árið 2026 eða sem nemur 19,6%.

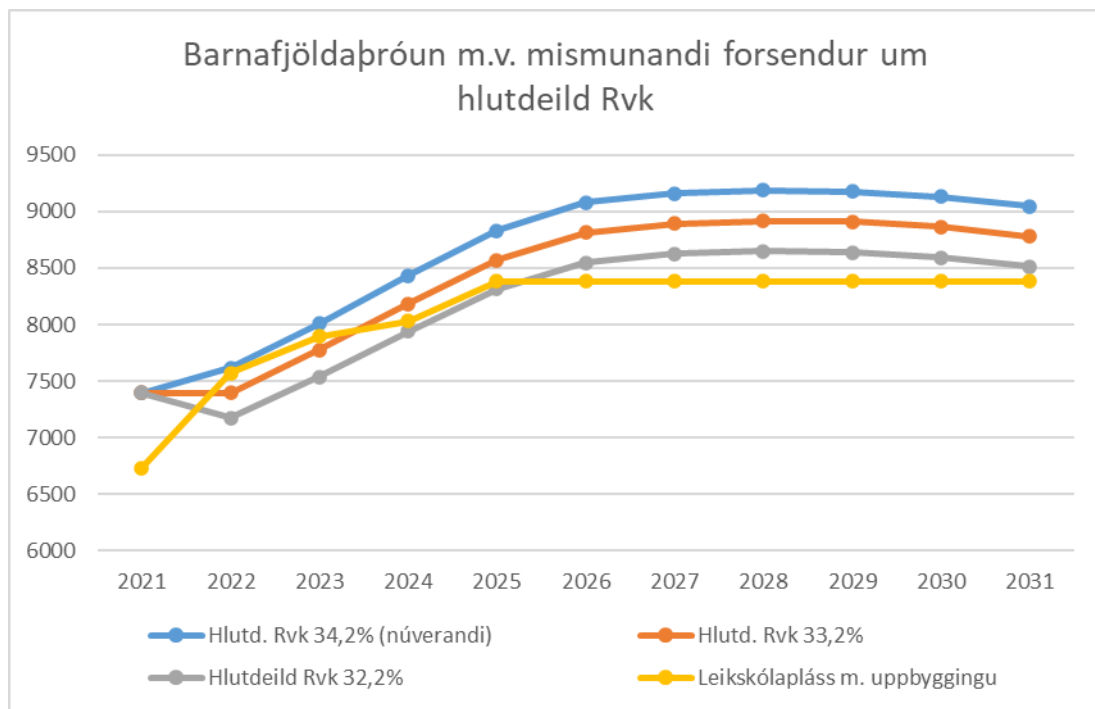
Önnur lykilforsenda við mat á uppbyggingarþörf leikskólaplássa er fjöldi rekstrarleyfa og nýting á plássum. Á síðastliðnum árum hefur rekstrarleyfum verið fækkað um 7% sem rekja má annars vegar til aðgerða til að bæta starfsumhverfi starfsfólks og hins vegar til fjölgunar ungbarnadeilda. Í dag eru samtals leikskólapláss m.t.t. rekstrarleyfa borgarrekinnna og sjálfstætt starfandi leikskóla um 6.731. Í uppfærðri uppbyggingaráætlun er gert ráð fyrir að fjöldi leikskólaplássa fari stigvaxandi og verði 8.385 frá og með árinu 2026. Byggir það á þeirri forsendu að nýting í borgareignum leikskólum verði 99% af rekstrarleyfum og 85% pláss hjá sjálfstætt reknum leikskólum nýtist börnum með lögheimili í Reykjavík. Eftirfarandi mynd sýnir þróun leikskólaplássa m.v. fyrirhugaða uppbyggingaráætlun og fyrrgreinda forsendu um nýtingu pláss.



Fjármála- og áhættustýringarsvið hefur rýnt forsendur uppbyggingaráætlunarinnar og gerir ekki athugasemdir við aðferðarfræðina. Vakin er þó athygli á eftirfarandi atriðum í ljósi þeirrar óvissu sem ríkir um forsendur verkefnisins:



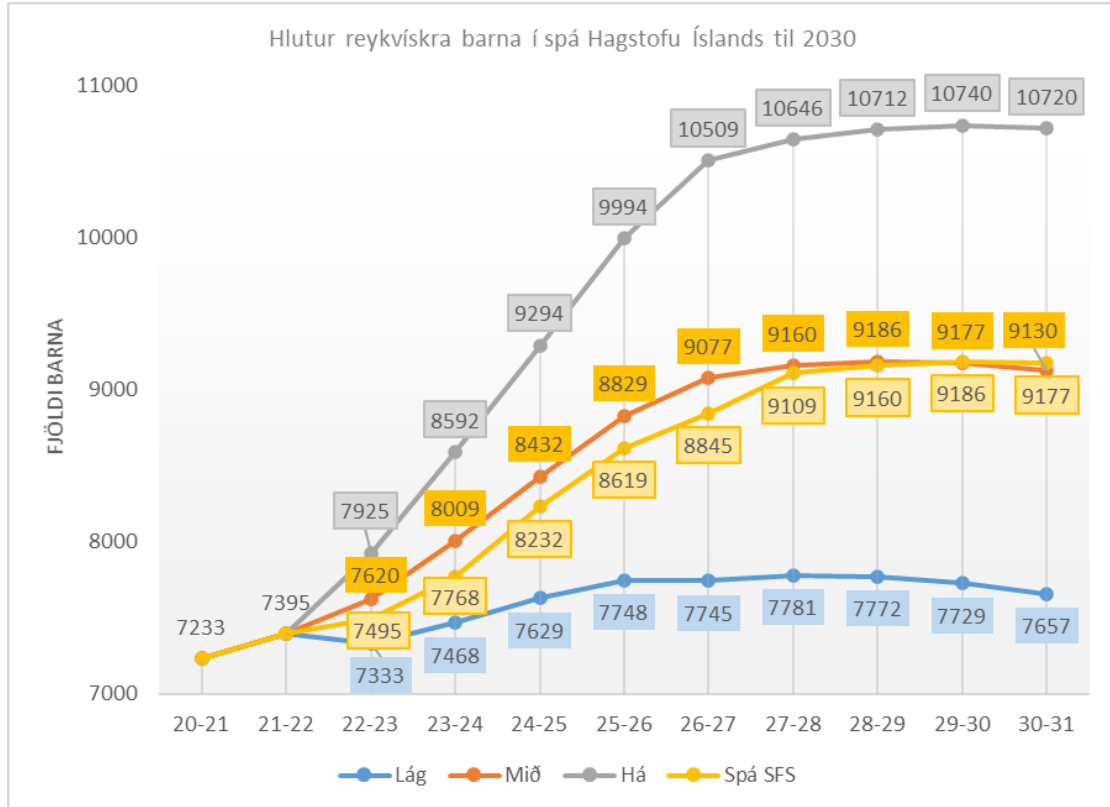
- Í fyrsta lagi er vakin athygli á því að mannfjöldaspa Hagstofu er gefin út fyrir landið í heild og er spáin yfirfærð á Reykjavík með því að nota núverandi hlutdeild Reykjavíkur í fjölda 1-5 ára barna. Uppfærð barnafjöldaspa byggir því á þeirri forsendu að hlutdeild Reykjavíkur verði sú sama áfram. Þar sem hlutdeild Reykjavíkur hefur verið nokkuð breytileg síðustu árin hefur fjármála- og áhættustýringarsvið stuðst í auknum mæli við mannfjöldaspa Byggðastofnunar sem unnin er niður á sveitarfélög. Spá Byggðastofnunar er hins vegar frá árinu 2019 og því orðin nokkuð gömul. Samkvæmt upplýsingum frá Byggðastofnun er verið að vinna uppfærða spá en þar sem sú spá liggur ekki fyrir er raunhæfast að byggja á mannfjöldaspa Hagstofunnar. Eftirfarandi mynd sýnir væntan barnafjölda skv. miðspá Hagstofu m.v. mismunandi forsendur um hlutdeild Reykjavíkurborgar. Ef hlutdeild Reykjavíkurborgar lækkar mikið frá því sem hún er í dag þá kallar það á endurskoðun uppbyggingaráætlunarinnar.



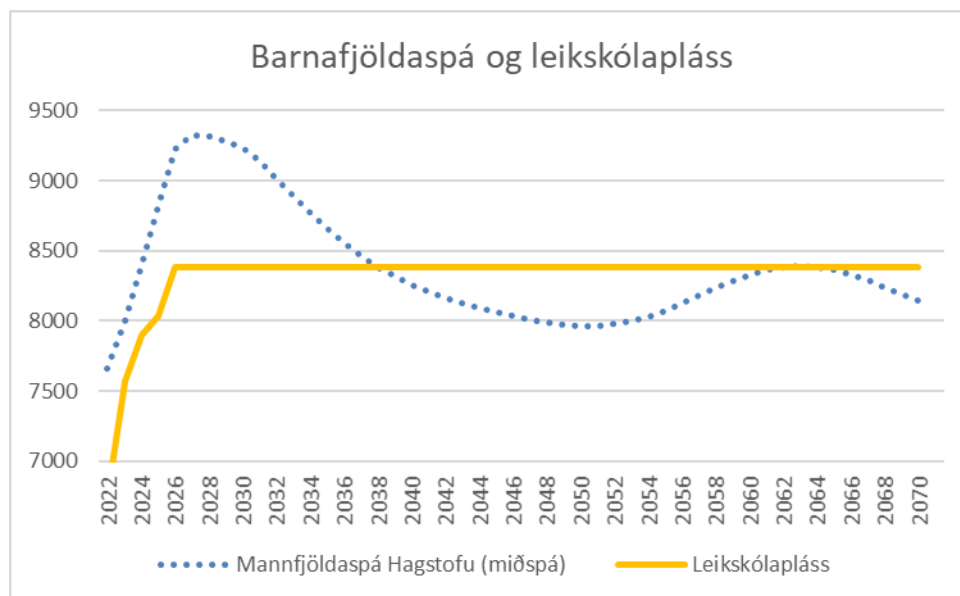
- Í öðru lagi er bent á að töluverð óvissa er í spá Hagstofu en eftirfarandi mynd sýnir lág, mið og háspá til ársins 2031. Eins og sést þá dregur talsvert í sundur með spánum eftir því sem líður á spátímabilið. Þannig er í lágspánni gert ráð fyrir að barnafjöldinn verði um 7.657 árið 2031 á meðan háspáin geri ráð fyrir 10.720 börnum sama ár. Spárnar eiga það þó sameiginlegt að gert er ráð fyrir að börnum muni fjölga til ársins 2026 en að fjöldinn verði síðan nokkuð stöðugur til ársins 2031. Í þessu ljósi er bent á að mikilvægt er að fylgjast vel með þróun á barnafjölda



næstu árin og endurskoða uppbyggingaráætlunina reynist raunin vera frábrugðin miðspánni.



- Í þriðja lagi er vakin athygli á að spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að aldurssamsetning þjóðarinnar muni breytast mikið á næstu áratugum. Þannig er í miðspánni gert ráð fyrir að fjöldi 1-5 ára barna muni ná hámarki í kringum 2030 en lækka svo eftir það og vera á bilinu 8.000-8.500 börn. Eðli málsins samkvæmt er mikil óvissa um þessa þróun og því er skynsamlegt að gert sé ráð fyrir færanlegum einingum í uppbyggingaráætluninni. Þannig er hægt að halda í sveigjanleika og bregðast við ef vænt íbúasamsetning borgarinnar breytist.



- Að lokum er vakin athygli á því að árið 2026 er gert ráð fyrir að 92% barna á aldrinum 1-5 ára verði í leikskóla. Þannig er gert ráð fyrir að um 8% eða 700 börn verði annað hvort hjá dagforeldrum eða kjósi ekki að vera í vistun. Er það sambærilegt við hlutfall vistunar í dag en verði þróunin önnur er mikilvægt að endurskoða uppbyggingaráætlunina.

Uppbyggingaráætlun og kostnaðarmat

Í upphaflegu uppbyggingaráætluninni var gert ráð fyrir að fjárfestingarkostnaður við 700-750 ný leikskólapláss yrði 5,2 ma.kr. og var árlegur rekstrarkostnaður metinn 1,3-1,4 ma.kr.

Í fyrirliggjandi tillögu hefur kostnaðarmatið verið uppfært og nú er gert ráð fyrir að heildarfjárfestingarkostnaður vegna verkefnisins verði 15,2 ma.kr. Þar af er búið að bókfæra á tímabilinu 2018-2021 um 2,7 ma.kr. og því er áætlað kostnaðarmat fjárfestinga árin 2022-2025 um 12,5 ma.kr. Búið er að gera ráð fyrir stærstum hluta þessa kostnaðar í gildandi fjárfestingaráætlun til ársins 2026.

Þá hefur kostnaðarmat vegna rekstrarkostnaðar einnig verið uppfært og er gert ráð fyrir að árlegur rekstrarkostnaður vegna verkefnisins muni vera 4,5 ma.kr. á ári þegar uppbyggingu er lokið. Eftirfarandi tafla sýnir árlegan rekstrarkostnað m.v. framvindu uppbyggingaráætlunarinnar.

	2022	2023	2024	2025	2026
Nýr rekstrarkostnaður	1.276.415.795	2.845.442.869	3.385.881.543	4.058.640.535	4.522.031.199
Stofnkostnaður, einsk.	280.000.000	100.000.000	80.000.000	40.000.000	
Samtals	1.556.415.795	2.945.442.869	3.465.881.543	4.098.640.535	4.522.031.199



Eins og sést á töflunni þá er gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður árið 2022 nemi 1,6 ma.kr. Í fjárhagsáætlun ársins hefur verið gert fyrir stórum hluta þessa kostnaðar en hins vegar hefur ekki verið tekið tillit til uppbyggingar áranna 2023-2026 nema að hluta í gildandi fimm ára áætlun. Í eftirfarandi töflu er að finna samanburð á nýrri rekstraráætlun á föstu verðlagi og fimm ára áætlun (án tillits til aðgerða). Kostnaður umfram áætlun árið 2023 nemur 480,5 m.kr. og verður 1.377,5 m.kr. árið 2026.

	2022	2023	2024	2025	2026
Nýr rekstrarkostnaður	1.276.415.795	2.845.442.869	3.385.881.543	4.058.640.535	4.522.031.199
Fimm ára áætlun	1.276.415.795	2.364.979.430	2.882.972.714	3.144.585.483	3.144.585.483
Kostnaðarauki m.v. fimm ára áætlun	-	480.463.439	502.908.829	914.055.052	1.377.445.716

Niðurstaða

Fjármála- og áhættustýringarsvið hefur rýnt forsendur uppfærðrar uppbyggingaráætlunar og kostnaðarmat verkefnisins. Ljóst er að töluverð óvissa ríkir um barnafjöldaspá næstu ára og því er mikilvægt að uppbyggingaráætlunin sé endurskoðuð reglulega með hliðsjón af raunfjöldaþróun og uppfærðum mannfjöldaspám. Þá leggur fjármála- og áhættustýringarsvið áherslu á að nýting leikskólaplássa taki mið af rekstrarleyfum og að forsendur um 99% nýtingu í borgarreknunum leikskólum gangi eftir. Fylgja þarf því eftir með því að rýna innritunarferlið og tryggja ekki séu kerfislægir gallar sem hamla fullnýtingu.

Í ljósi þeirrar óvissu sem ríkir um aldursamsetningu þjóðarinnar til næstu áratuga og um samsetningu íbúa eftir hverfum er mikilvægt að líta til þess að leysa einstaka álagstoppa með færanlegum leikskólaeiningum. Mun það draga úr fjárfestingarþörf til framtíðar.

Þá er bent á að einungis hefur verið gert ráð fyrir hluta af viðbótarrekstrarkostnaði vegna verkefnisins í gildandi fimm ára áætlun. Kostnaðarauki nemur á bilinu 480,5 m.kr. til 1.377,5 m.kr. sem dregur úr áætluðum afgangi tímabilsins sem því nemur.

Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs