



Reykjavíkurborg  
Borgarstjórnin í Reykjavík

Reykjavík, 3. september 2019  
R19090015  
0572

Borgarráð

Lagt er til að borgarráð staðfesti umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu að þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023. Hjálagt er minnisblað og umsögn skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, dags. 2. september 2019.

Dagur B. Eggertsson

Hjálagt:  
Minnisblað og umsögn skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, dags. 2 sept 2019

## Til borgarstjóra

### Minnisblað um tillögu að þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023

Í samráðsgátt liggur fyrir tillaga samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023. Hér að neðan er farið yfir helstu markmið og þau atriði aðgerðaáætlunar sem snerta fjármál sveitarfélaga með beinum hætti.

Í tillögunni eru sett fram tvö meginmarkmið sem kynnt voru í *grænbókinni* og mótuð frekar með hliðsjón af samráði og umsögnum sem bárust í tengslum við hana. Það fyrra lítur að **sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislegri starfsemi** þeirra og það seinna lýtur að **sjálfstjórn sveitarfélaga og ábyrgð þeirra, m.a. við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu**. Markmiðið um sjálfbærni felur m.a. í sér markmiðin að:

- Sveitarfélögin á Íslandi verði öflugar og sjálfbærar staðbundnar stjórnsýslueiningar sem verði ein meginstoð velferðar íbúanna.
- Sjálfbærni verði leiðarljós stefnumörkunar fyrir sveitarstjórnarstigið en hún nær til félagslegra, efnahagslegra og umhverfislegra þátta samfélagsins.
- Tryggja beri fjárhagslega og rekstrarlega getu einstakra sveitarfélaga til að standa til lengri tíma undir lögbundinni þjónustu við íbúana, innviðauppbýggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins.
- Fjármögnun sveitarfélaga stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins og góðri nýtingu opinberra fjármuna.
- Sveitarfélög hafi ávallt nægilegan styrk til að takast á við áskoranir framtíðarinnar, svo sem aukna sérhæfingu, breytta aldurssamsetningu, búferlaflutninga, tæknibreytingar, þróun á sviði umhverfis- og loftslagsmála, lýðheilsu o.fl.
- Sveitarfélög leitist við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, óháð stærð eða landfræðilegum aðstæðum.

Skilgreindar eru margvíslegar áherslur við hvert markmið um sig, sem geta ýmist leitt til beinna og skilgreindra aðgerða eða til samþættingar við aðgerðir í öðrum opinberum áætlunum til að markmiðum áætlunarinnar verði náð.

#### Umsögn:

Öll ofangreind markmið eiga rétt á sér en mikilvægt er að dýpka umræðuna um samspil markmiða sem snerta fjármál sveitarfélaganna.

Auk ofangreindra markmiða er lögð fram aðgerðaáætlun til fimm ára til að tryggja framgang markmiða stefnumótandi áætlunar fyrir sveitarstjórnarstigið. Verður hér að neðan fjallað nánar um þau sem snerta fjármál sveitarfélaganna með beinum hætti:

1. **Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga:** Að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Lágmarksíbúafjöldi verði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum

árið 2022 en 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

**Umsögn:**

Eins og rökstutt er í Grænbókinni og í markmiðunum hér að ofan er nauðsynlegt að sveitarfélög hafi ákveðinn lágmarksfjölda íbúa til að tryggja sjálfbærni þeirra. Deila má um æskilegan eða jafnvel nauðsynlegan lágmarksfjölda íbúa í hverju sveitarfélagi til að það geti staðið undir hlutverki sínu, sbr. markmiðin hér að ofan. Ekki er gerður ágreiningur um þá tillögu að skrefum sem hér er lögð til. En æskilegt er með markmiðin í huga að stefna að stærri einingum á næstu 10-15 árum, t.d. 5.000 íbúa lágmarksfjölda, en 10 sveitarfélög eru í dag yfir þeirri tölu (og jafnmörg undir tölunni 120 íbúar).

**2. Fjárhagslegur stuðningur við sameiningar:** Að stórauka stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt til að tryggja aukinn fjárhagslegan stuðning við sameiningar sveitarfélaga. Sjóðnum verði veittar heimildir í lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að leggja árlega til hliðar fjármagn til að mæta kostnaði vegna nýrra reglna um fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir en tillaga JS að útfærslu er í undirbúningi.

**Umsögn:**

Mikilvægt að skapa JS sérstakar tekjur til að styðja við sameiningar sveitarfélaga þar sem líta má á það sem tímabundið átaksverkefni sem til lengri framtíðar mun skila sér í minni þörf fyrir stuðning jöfnunarkerfisins vegna mjög smárra sveitarfélaga.

**3. Tekjustofnar sveitarfélaga:** Að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir tekjustofnum sem færst gætu á milli ríkis og sveitarfélaga og mögulegir nýir tekjustofnar sveitarfélaga reifaðir. Gistináttagjald færist yfir til sveitarfélaga á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna. Lokið verði við heildarendurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og breytingar innleiddar í áföngum á því kjörtímabili. Markmið endurskoðunar verði að auka jöfnuð sem styður við langtíma stefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

**Umsögn:**

Við heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og jöfnunarkerfinu (Jöfnunarsjóði sveitarfélaga) verður að hafa í huga að sveitarfélögin hafa í ríkum mæli á hendi lögbundna þjónustu við íbúa sem þau verða að geta fjármagnað og veitt þrátt fyrir niðursveiflur í hagkerfinu, eða á einstaka landssvæðum eða atvinnugreinum. Flestir tekjustofnar sveitarfélaga eru í dag afar tengdir hagsveiflunni og sama gildir um tekjustofna Jöfnunarsjóðs á meðan stór hluti af útgjöldum vegna þjónustu sveitarfélaga er ýmist lítið tengdur hagsveiflunni eða jafnvel í öfugum takti við hana, s.s. félagsþjónustan. Jöfnunarkerfið á fyrst og fremst að taka mið af getu einstakra sveitarfélaga að sinna skyldum sínum. Þessi atriði verður að ávarpa og lagfæra í umræddri heildarendurskoðun. Miklar sveiflur í tekjum sveitarfélaga og framlögum úr jöfnunarkerfinu ógna bæði lögbundinni þjónustuveitingu og skyldum sveitarfélaga og markmiðum laga um opinber fjármál.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að ríkisstjórn og alþingi hafa á undanförunum árum stöðugt aukið á þjónustuskyldur sveitarfélaga með lögum og reglugerðum án þess að kostnaðarmeta áhrifin og tryggja sveitarfélögunum tekjur til að mæta kostnaðaraukningunni. Þetta stríðir bæði gegn 129. gr. sveitarstjórnarlaga og laga um opinber fjármál (sjá nánar í fylgiskjali hjálagða umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu að þingsályktun um fjármálaáætlun 2020-2024). Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga ber að meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla á sveitarfélög ef

þau hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Og samkvæmt 66. gr. laga um opinber fjármál ber ráðherra, sem leggur fram frumvarp til laga eða drög að reglugerð eða öðrum fyrirætlunum, 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 virðist ekki gilda hjá ríkisstjórninni þegar ráðherra leggur fram frumvarp til laga eða reglugerð ef málið snertir aðeins fjárhag sveitarfélaga. Það stenst auðvitað ekki hugmyndafræðina í lögum um opinber fjármál. Sveitarfélögin heyra líka undir þessu sömu lög og þeim er að sönnu óheimilt að stofna til útgjalda sem ekki eru fjármögnuð, sbr. 62. og 63. gr. laga nr. 138/2011.

Einn höfuðtilgangur laga um opinber fjármál er að leggja grunn að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma, sbr. 4. gr. laganna. Það kallar á ábyrgja fjármálastjórn ríkisins, bæði í fjármálastjórn ríkisins og fjárhagslegum samskiptum ríkisins við sveitarfélögin. Það ætti að fyrirbyggja að ríkið með lagasetningu, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirætlunum, taki ákvarðanir sem skylda sveitarfélög til að veita ákveðna þjónustu án þess að þeim sé tryggð full fjármögnun á auknum verkefnum.

Mikilvægt er að standa vel að endurskoðun á jöfnunarkerfinu og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og horfa í því sambandi einkum til þeirra breytinga sem leiða af sameiningu og stækkun sveitarfélaga frá 2016. Byggja þarf úthlutunarreglur á hlutlægum mælikvörðum og skapa þarf sveitarfélögum aukinn fyrirsjáanleika um framlög úr jöfnunarkerfinu. Þá verður að tryggja að allar úthlutunarreglur og ákvarðanir um ráðstöfun fjármuna úr Jöfnunarsjóði eigi sér örugga lagastoð.

**4. Fjármál og skuldaviðmið:** Að tryggja sjálfbærni fjármála sveitarfélaga og lækun skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga fyrir A- og B-hluta reikningsskila sveitarfélaga. Viðmið fyrir A-hluta verði 100% frá 1. janúar 2027, en veittur verði tíu ára aðlögunartími til að ná nýju viðmiði. Forsendur fyrir skilgreiningu skuldaviðmiðs sveitarstjórnarlaga verði yfirfarnar, sem tryggi gagnsæi og áreiðanleika varðandi mat á fjármálum einstakra sveitarfélaga. Jafnframt verði heimild fyrir samkomulagi sveitarstjórnar og ráðherra um fjármál rýmkuð hvað varðar tímabundin frávik frá meginreglu um skuldaviðmið og önnur fjárhagsleg atriði vegna samfélagslegra átaksverkefna eða sérstakra aðstæðna í fjármálum. Þá verði unnið á grundvelli ráðherraskipaðrar nefndar um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga, m.a. er varðar fjármálareglur skv. 64. gr. sömu laga. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

#### **Umsögn:**

Lykillinn að sjálfbærni sveitarfélaga liggur annars vegar í því endurskoða tekjugrunn þeirra, bæði tekjustofna og framlög jöfnunarkerfis, sbr. hér að ofan, og að tryggja að lögbundin verkefni þeirra séu ávallt fjármögnuð. Í nýlegri könnun Analytica á sjálfbærni sveitarfélaga, sem kynnt var á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga 2018, kemur fram að í heildina virðast sveitarfélögin vera sjálfbær en einstaka sveitarfélög kunna að vera ósjálfbær eins og t.d. Seltjarnarnesbær. Tvennt ógnar stöðunni, annars vegar mikill útgjaldavöxtur einkum tengdur þjónustu við fatlaða og hins vegar of litlar fjárfestingar miðað við ætlaða fjárfestingarþörf. Fyrri atriðið tengist sívaxandi kröfum ríkisins til sveitarfélaga um aukna þjónustu án þess að fjármagn fylgi með. Seinna atriðið tengist bæði aukinni varfærni í fjármálastjórn sveitarfélaga og gildandi fjármálareglum skv. 64. grein sveitarstjórnarlaga. Of litlar fjárfestingar sveitarfélaga geta í sjálfu sé einnig ógnað sjálfbærni sveitarfélaga til lengri tíma.

Það skortir rökstuðning fyrir því að lækka skuldaregluna í 100% og margt mælir með því að taka fremur upp sjóðstreymisviðmið í stað eða með skuldaviðmiðum. Þetta þarf að skoða rækilega í ráðherraskipuðum starfshópi um fjármálakafla sveitarstjórnarlaga og í tengslum við heildarendurskoðun tekjustofna og jöfnunarkerfis sveitarfélaga sem eiga að gilda frá árinu 2026 og breyttra fjárhagslegra samskipta ríkis og sveitarfélaga.

**5. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga:** Að mótuð verði aðgerðaáætlun um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Með aðgerðaáætluninni verði tekin afstaða til þess hvaða verkefni sé rétt að færa frá ríki til sveitarfélaga og öfugt. Tekin verði m.a. afstaða til tilfærslu á þjónustu við aldraða og rekstri framhaldsskóla frá ríki til sveitarfélaga. Komið verði á fót tilraunaverkefni á sviði breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga. Verkefnið taki mið af reynslu sem fengist hefur með sambærilegum verkefnum héraendis sem erlendis. Tillaga að fjármögnun liggur ekki fyrir.

**Umsögn:**

Reynsla margra sveitarfélaga af flutningi á þjónustu við fatlað fólk er sú að fyrirkomulag fjármögnunar sé lítið tengt við kostnað við að veita þjónustuna og rekstraráhrifin eru neikvæð og í tilviki Reykjavíkurborgar afar neikvæð. Þetta byggist á því að Jöfnunarsjóður hefur úr ákveðnum potti að spila sem ræðst af þróun útsvarsstofnins og pottinum er í meginatriðum skipt milli sveitarfélaga/þjónustusvæða eftir þjónustuþyngd. Þróun á útsvarsstofni á ekkert sérstaklega skylt við þróun á greiningum á þjónustuþegum. Þar við bætist eins og áður segir að ríkisstjórn og alþingi eru stöðugt að auka kröfur til þjónustu við fatlaða án þess að tryggja fjármögnun á þessari nýju og/eða bættu þjónustu.

Í raun er reynslan af flutningi grunnskólans hliðstæð, a.m.k. hvað Reykjavíkurborg varðar sem ekki fær almenn jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskólans. Vera má að flutningur þjónustunnar hafi ekki verið vanfjármagnaður þegar í upphafi en engum vafa er undirorpið að breytingarnar sem fólust í kröfunni um *einsetningu grunnskólans*, *kröfunni um skóla án aðgreiningar* og kröfum sem fylgdu mikilli fjölgun barna með annað móðurmál hefur gerbreytt kostnaði hjá Reykjavíkurborg vegna grunnskólans án þess að nokkrar bætur hafi komið á móti. Þar við má bæta að ríkisstjórn og alþingi eru stöðugt að auka kröfur til sveitarfélaga í þessum efnum með laga- og reglugerðasetningu. Þannig má segja að svipað gildi um þessi tvö stóru verkefni sem hafa verið færð til sveitarfélaga.

Þessar reynslusögur fylla sveitarstjórnarmenn að vonum efasemdum um að hægt sé að taka við þjónustuverkefnum frá ríkinu nema að fullt forræði færast frá ríki til sveitarfélaga yfir þjónustuveitingunni og full fjármögnun sé tryggð. Þannig er ekki hægt að sjá fyrir sér að tekið sé við þjónustu við aldraða eða við framhaldsskólanum nema að gjörbreyttar forsendur verði lagðar til grundvallar sem bæði lúta að forræði og fjármögnun.

*Birgir Björn Sigurjónsson*

Í fylgiskjali umsögn Reykjavíkurborgar um tillögu að þingsályktun um fjármálaáætlun 2020-2024



## Umsögn

**Efni:** Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2020-2024, mál nr. 750  
**Viðtakandi:** Fjárlaganefnd alþingis  
**Sendandi:** Fjármálastjóri

Fyrir fjárlaganefnd Alþingis liggur þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun 2020-2024, mál nr. 750. Hefur fjármálaskrifstofu verið falið að undirbúa umsögn um tillöguna fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Í þessari umsögn er farið yfir mikilvæg fjárhagsleg samskipti ríkis og Reykjavíkurborgar og tengsl þeirra og eftir atvikum tengslaleysi við fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu við fjármálaáætlun. Vakin er athygli á því að í fjármálaáætlun má einungis finna upplýsingar um fjármögnun málaflokka en það er raunar algerlega óljóst hvernig fjármagninu verður ráðstafað til einstakra verkefna og til einstakra sveitarfélaga. Reykjavíkurborg tekur því undir ábendingu Sambands íslenskra sveitarfélaga að slík framsetning felur í sér að erfitt og nær ómögulegt er að átta sig á forgangsröðun og fjármögnun verkefna og meta að hvaða leyti staðið verður við fyrirheit í einstökum málum.

### 1. Forsendur fjármálaáætlunar

Forsendur fjármálaáætlunar byggja á febrúarspá Hagstofu Íslands. Spáin hefur verið endurskoðuð nokkuð frá því í nóvember 2018 og þrátt fyrir að hún gerir ráð fyrir að hægja muni enn meira á hjólum hagkerfisins á næstu misserum heldur en gert hafði verið ráð fyrir fyrr í vetur þá hafa forsendur hennar breyst umtalsvert á þeim tveimur og hálfum mánuði sem liðnir eru frá útgáfu hennar, t.a.m. gjaldþrot WOW air og loðnubrestur sem bæði hafa töluverð efnahagsleg áhrif. Enn fremur má nefna að þrátt fyrir að samkomulag hafi verið undirritað á almennum vinnumarkaði með Lífskjarasamningunum svokölluðu ríkir enn óvissa um endanleg áhrif þeirra en í þeim er að finna loforð um tugi aðgerða sem ráðist verður í á næstunni og eftir stendur að semja við stóran hluta vinnumarkaðar, t.a.m. opinbera starfsmenn. Að auki hefur óvissa í alþjóðaviðskiptum ekki minnkað og alþjóðlegar hagvaxtarspár verið endurskoðaðar niður á við. Því er ljóst að efnahagslegar forsendur hafa breyst töluvert frá framlagningu áætlunarinnar og er almennt búist við slaka í hagkerfinu, jafnvel samdrætti, á næstu misserum sem stangast á við forsendur hennar og því má velta fyrir sér hversu raunhæf framlögð fjármálaáætlun er í raun og veru.

Þessi og fleiri atriði kalla að mati fjármálaskrifstofu 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.

Í því samhengi vekur fjármálaskrifstofa athygli á að sett er fram frávikasviðsmynd fyrir hagspána. Frávikasviðsmyndin tekur mið af þróun mismunandi hagstærða ef tilteknir áhættuþættir verða að veruleika og sýnir afleidd áhrif á afkomu hins opinbera. Þrátt fyrir sviðsmyndina og góða umfjöllun um efnahagsmál í áætluninni telur fjármálaskrifstofa hins vegar að gera mætti mun betur í þessum efnunum. Einungis eina sviðsmynd er um að ræða sem skoðar áhrif loðnubrests, 5% fækkun ferðamanna, minni fjárfestingu í ferðaþjónustu og meiri

launahækkunar en reiknað er með í spá Hagstofunnar. Þess má geta að samkvæmt verstu spá ýmissa greiningaraðila gæti gjaldþrot WOW air leitt til allt að 10-20% fækkunar ferðamanna, enn frekari gengisveikingar og aukinnar verðbólgu töluvert umfram það sem spáð hefur verið. Þrátt fyrir að forsendur sviðsmyndarinnar geti flestar haft áhrif til gengislækkunar er ekki gert ráð fyrir mikilli veingu gengis frá spá Hagstofunnar sem kallar á skýringar. Einnig má nefna að eftir að tillaga að fjármálaáætlun var lögð fram hefur ríkisstjórnin gefið út að umfang aðgerðanna í tengslum við lífskjarasamninganna gæti verið um 80 ma.kr. á gildistíma þeirra. Slík viðbót myndi án efa setja áætlunina í verulegt uppnám en þó er ekki um hreina viðbót að ræða heldur er gert ráð fyrir hluta af þessum fjármunum í áætluninni. Þær nýju aðgerðir sem bætast við og kalla á aukið fjármagn gætu hins vegar lækkað afkomu ríkissjóðs um rúmlega 0,2% af landsframleiðslu.

## 2. Kjarasamningar

Tekið er undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um aðgerðir ríkisins í tengslum við gerð lífskjarasamningana muni kosta sveitarfélögin miklar fjárhæðir. Ljóst er að samningar með krónutöluhækkunum verða dýrari fyrir sveitarfélögin en ríkið, þar sem meðallaun hjá ríkinu munu hækka hlutfallslega minna en hjá sveitarfélögum og hjá ASÍ á almennum vinnumarkaði. Því munu skattar ríkissjóðs af tekjum hækka meira en launakostnaður vegna kjarasamninga á meðan þessu er öfugt farið hjá sveitarfélögum.

Samkvæmt mati Sambands íslenskra sveitarfélaga mun útgjaldaauki sveitarfélaganna sem leiða má af yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vegna kjarasamninganna nema um 12 ma.kr. á samningstímanum. Til viðbótar koma síðan að mati Sambandsins áhrif á launakostnað sem verða meiri hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu eða sem nemur um 4 ma.kr.

## 3. Velferðarmál

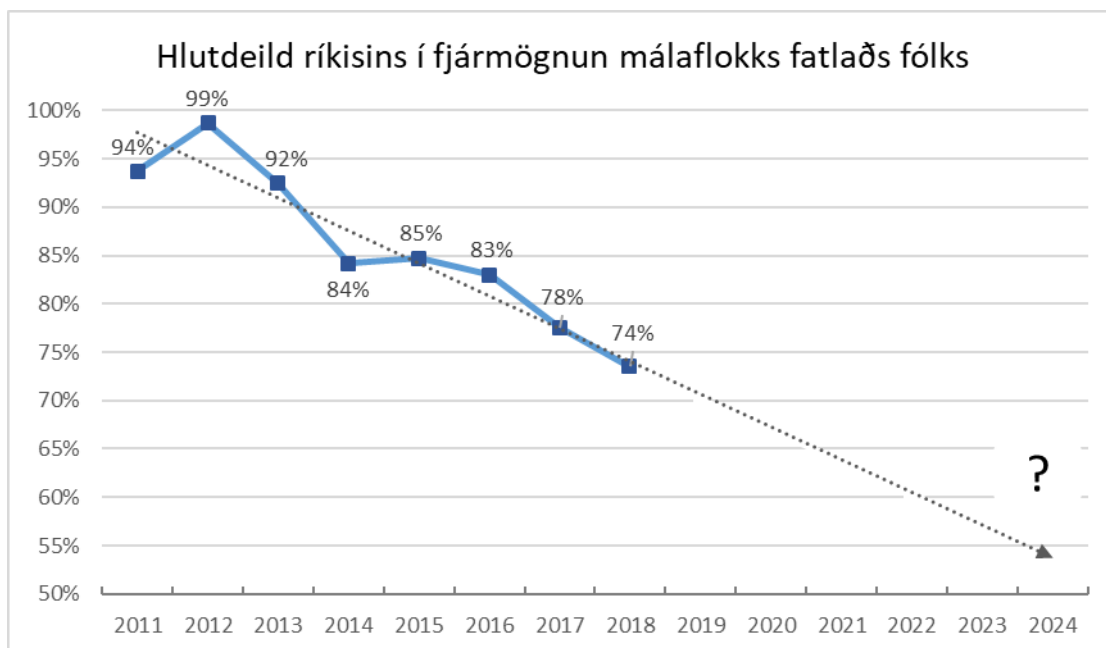
### 3.1. Þjónusta við fatlað fólk

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 gengur til Jöfnunarsjóðs sem skiptir þessum fjármunum milli þjónustuvæða/sveitarfélaga að mestu á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) en hluti útsvarsaukans gengur beint til þjónustuvæða/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 2018 nam halli borgarsjóðs 2,8 ma.kr.

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

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 samþykktri fjármálaáætlun, sem er grundvöllur fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarps, kemur fram að gert er ráð fyrir að auka enn þjónustukröfur með tilheyrandi útgjaldaauka fyrir sveitarfélögin án þess að fram komi í fjármálaáætlun 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.



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.

### 3.1.1. 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 notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA).

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

„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. 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 ráðherra skuli kostnaðarmeta löggjöf sem hefur 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.

Í fjárlagafrumvarpi 2019 var gert ráð fyrir því að 70 m.kr. 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 og er enn margt óljóst um framkvæmdina.

Mikilvægt er að alþingi tryggi í fjármálaáætlun 2020-2024 fulla fjármögnun á umbótunum sem felast í nýrri löggjöf um notendastýrða persónulega aðstoð.

### 3.1.2. 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 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. Þessi viðbótarkostnaður hefur hins vegar lent af miklum þunga á Reykjavíkurborg. Á árinu 2018 var kostnaður vegna þjónustu fyrir níu börn um 616 mkr en framlag úr Jöfnunarsjóði nam um 400 mkr. Kostnaður vegna þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá árinu 2015 hefur verið umtalsverður. Þörf er á viðbótarfjármagni vegna þessa verkefnis en ekki er ljóst að gert sé ráð fyrir því í fjármálaáætlun.

Mikilvægt er að alþingi tryggi í fjármálaáætlun 2020-2024 fulla fjármögnun á þjónustu við börn með fjölþættan vanda.

### 3.1.3. 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. 175 einstaklingur á biðlista í janúar 2019. 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 þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun.

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 300 m.kr. 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.

### 3.1.4. Vinnumiðuð stoðþjónusta

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.

### 3.1.5. Lengd viðvera fatlaðra skólabarna

Með lögfestingu á frístundþjónustu 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 frístundþjónustu við fötluð börn og ungmenni um **467 mkr** á árinu 2018. Uppsafnaður halli frá árinu 2011 nemur því um **2,3 ma.kr.**

Mikilvægt er að alþingi tryggi í fjármálaáætlun fulla fjármögnun á frístundþjónustu við fatlaða nemendur í grunn- og framhaldsskólum.

### 3.1.6. Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir

Reykjavíkurborg er með margvíslega þjónustu við heimilislauða með miklar og flóknar þjónustuþarfir, m.a. neyðargistiskýli fyrir heimilislauða 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. 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 og aðgengi að nálasteptabúnaði fyrir fíkniefnaneytendur.

Ljóst er að meginþungi þessara útgjalda lendir hjá Reykjavíkurborg sem höfuðborg. Áætlaður kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er yfir 900 mkr á ári. Mikilvægt er að Alþingi tryggi að ríkið komi að fjármögnun úrræða fyrir utangarðsfólk en þessi kostnaður fellur í dag að miklu leyti á Reykjavíkurborg.

## 4. Heilbrigðis- og öldrunarmál

### 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 pláss þar er lægri í hlutfalli við íbúafjölda en annarsstaðar á landinu auk þess sem fjölgun aldraða er fyrirséð. 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.

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

### 4.2. 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.

Mikilvægt er að alþingi tryggi í fjármálaáætlun að ríkið greiði Reykjavíkurborg fyrir þjónustu heimahjúkrunar í samræmi við raunkostnað enda er þessi þjónusta lögbundið verkefni ríkisins.

## 5. Innflytjendur og umsækjendur um alþjóðlega vernd

### 5.1. Innflytjendur og umsækjendur um alþjóðlega vernd

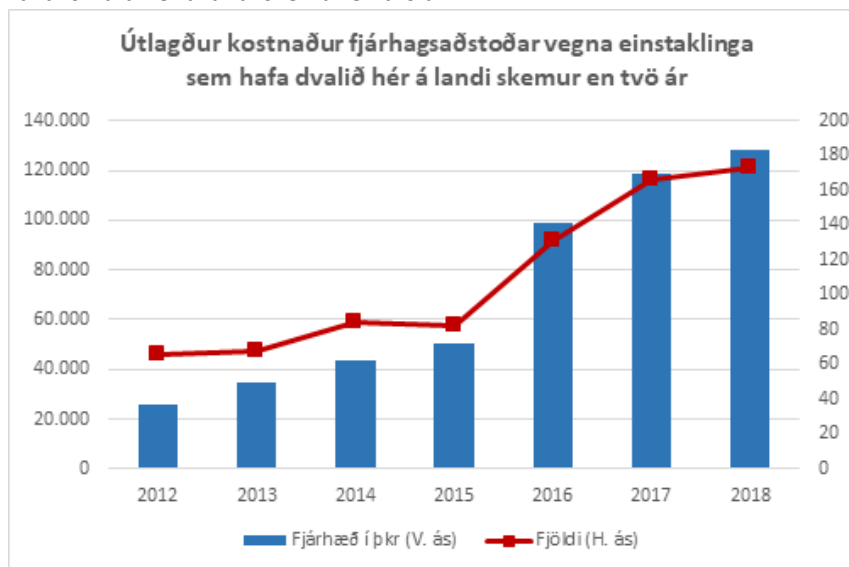
Fjölgun hefur orðið í hópi innflytjenda sem ekki eiga rétt á greiðslum úr almannatryggingakerfinu vegna skamrar búsetusögu. Þessi hópur er að lenda að fullum þunga á framfærslu sveitarfélaga. Líklegt er talið að þessi hópur vaxi á næstu árum. Innflytjendum og flóttafólki á grunni fjölskyldusameiningar 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 eins og gert er á öllum öðrum norðurlöndum þannig að einstaklingarnir nái jafni stöðu í samfélaginu. 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:



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

## 6. Samgöngumál á höfuðborgarsvæðinu

### 6.1. Samgönguframkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu

Hafnar eru viðræður milli ríkisins og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) um samgönguframkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu til næstu 15 ára og fjármögnun þeirra. Í heildina er gert ráð fyrir að framkvæmdakostnaður

nemi um 102 ma.kr og fyrir liggur áætluð skipting hans niður á lykilverkefni, annars vegar borgarlínu og hins vegar stofnvegi auk fjárfestinga í hjólreiðastígum. Á samgönguáætlun 2019-2033 er gert ráð fyrir að 37 ma.kr. fari til verkefna á höfuðborgarsvæðinu en viðræðurnar eiga eftir að leiða fram hvernig framkvæmdum og fjármögnun verði háttað. Væntingar sveitarfélaganna eru að frekari fjármunir úr ríkissjóði komi við endurskoðun samgönguáætlunar og gerð fjármálaáætlunar og endurskoðunar aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum.

Markmið Reykjavíkurborgar í þessum viðræðum eru þau að stjórnvöld nái loftslagsmarkmiðum Parísarsamningsins til 2030 og að markmið um kolefnishlutlaust Ísland 2040 nái fram að ganga, að verulegar umbætur náist í almenningssamgöngum til að draga úr vexti bílaumferð og að umferðarmannvirki bæti umferðaröryggi og dragi úr umhverfisáhrifum umferðar á höfuðborgarsvæðinu. Stefnt er að sjálfbæru, kolefnishlutlausu borgarsamfélagi og öflugri almenningssamgöngum í takt við loftslagsáætlun stjórnvalda og áherslur sveitarfélaganna. Mikilvægt er að framkvæmdir við hágæða almenningssamgöngur hefjist sem fyrst.

Niðurstöður viðræðna munu m.a. felast í tillögum til Alþingis um breytingar eða nánari útfærslu á fyrirbyggjandi tillögu að samgönguáætlun og fjármálaáætlun en samningana þarf ennfremur að leggja fyrir borgar- og bæjarstjórnir á höfuðborgarsvæðinu til staðfestingar.

## 6.2. Samstarfssamningur um almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu

Samstarfssamningur á milli ríkissjóðs og SSH um framlag til rekstrar almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu er að renna út og tímabært að huga að nýjum samningi sem styður við markmiðin um kolefnislaust Ísland, bætt umferðaröryggi og bætt umferðarflæði á höfuðborgarsvæðinu. Öflugar almenningssamgöngu eru forsenda fyrir árangri í þessum efnum og það kallar á endurskoðun á framlögum ríkisins og sveitarfélaga til reksturs almenningssamgangna á svæðinu.

Hér verður að hafa í huga að almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu njóta aðeins 8% af framlögum ríkisins til reksturs almenningssamgangna á landinu en með mikilli eflingu þeirra á svæðinu má draga verulega úr kostnaði samfélagsins og íbúa af daglegum samgöngum og umhverfisáhrifum samgangna.

Mikilvægt er að ríkið og sveitarfélög standi saman eigi markmið um þjóðhagslega hagkvæmar samgöngur og umbætur í loftslagsmálum að ná fram að ganga og tryggt verði fjármagn í fjármálaáætlun í verkefnið.

Hraða þarf endurskoðun samninga við landshlutasamtök um almenningssamgöngur og verja til þeirra auknu fjármagni úr ríkissjóði. Ljúka þarf vinnu við stefnu um almenningssamgöngur og fjármagna þær aðgerðir sem þar verða lagðar til.

## 7. 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.

### 7.1. Jöfnunarsjóður

Tekið er undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvað varðar Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og þá sérstaklega mótmæli við skerðingu á framlögum til sjóðsins. Sjá hjálagða umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

### 7.2. 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 almenningssamgöngur 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 hópþifreiðum af ýmsum stærðum aukist til muna í borginni og skapað aukið álag og umtalsvert aukna viðhaldsþörf á samgöngumannvirkjum. Mikil fjölgun ferðamanna hefur einnig skapað aukna þörf fyrir hreinsun gatna, gönguleiða, almenningsskýma 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.

Gistináttagjaldið var hækkað umtalsvert árið 2017 og í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tekið skýrt fram að færa ætti gistináttagjaldið yfir til sveitarfélaga á kjörtímabilinu. Þrátt fyrir það er ekki verði gert ráð fyrir neinum breytingum af því tagi í fjármálaáætlun.

Samkvæmt fjármálaáætlun er til skoðunar að kanna möguleika á öðrum leiðum til gjaldtöku s.s. í formi komu og brottfarargjalds en ekkert er fjallað um hlutdeild sveitarfélaga í slíkri gjaldtöku.

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 gistináttaskatti eða tekjur af brottfarargjaldi renni a.m.k. að stærstum hluta beint til sveitarfélaga. Ljóst er að án nýrra tekjustofna þá verður erfiðara fyrir borgina að styðja við ferðapjónustu með sama hætti og gert hefur verið síðustu ár.

### 7.3. 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 á sjóði til að mæta greiðsluskuldbindingum sínum, ábyrgðum og eftir atvikum mögulegum áföllum, t.d. á grundvelli áhættugreininga. Skattlagning á fjármagnstekjur fælir 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 metnaðarfillri 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 hærri en fjármagnstekjur, sjá meðfylgjandi töflu.

Fjármagnstekjur og -gjöld skv. 5 ára áætlun 2020 - 2024						
	2020	2021	2022	2023	2024	Uppsafnað yfir tímabil
Fjármagnstekjur	1.141.216	1.115.297	1.034.568	975.002	898.008	5.164.091
Fjármagnsgjöld	3.689.502	3.527.900	3.424.241	3.281.956	3.185.853	17.109.451
Fjármagnsgjöld umfram tekjur	2.548.285	2.412.603	2.389.673	2.306.954	2.287.845	11.945.360

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.

#### 7.4. 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. Samkvæmt fjármálaáætlun nam innheimtukostnaður ríkisins um 560 m.kr. árið 2017 en sama ár greiddi Reykjavíkurborg ríkissjóði 380 m.kr. eða sem nemur um 68% af heildarkostnaði. Á árinu 2018 greiddi Reykjavíkurborg ríkissjóði um 415 m.kr. eða væntanlega um 200 m.kr. umfram það sem eðlilegt má teljast.

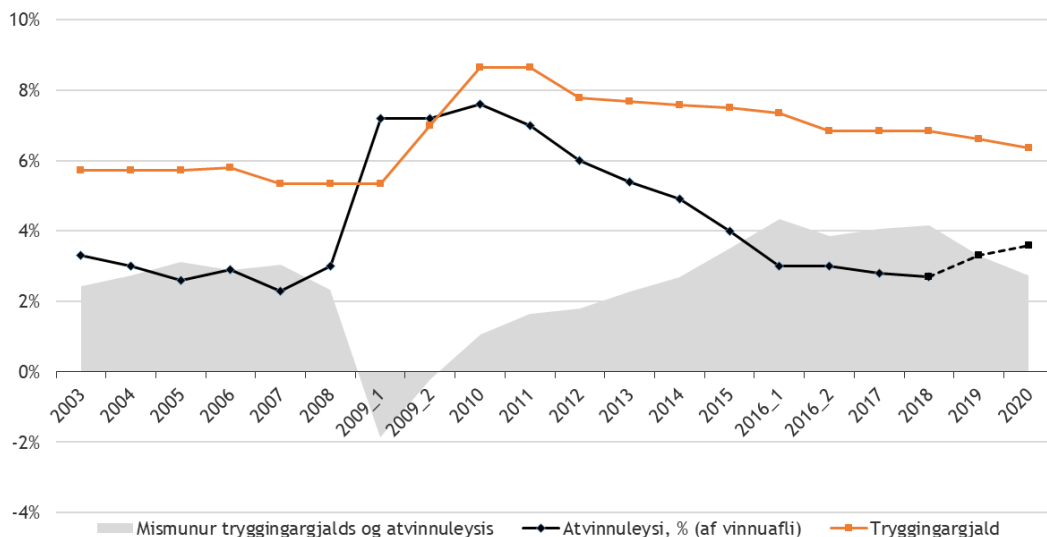
Í fjármálaáætlun er sett fram markmið um skilvirkari álagningu og innheimtu opinberra gjalda. Í því samhengi má nefna að þann 1.maí sl. fluttist innheimta opinberra gjalda frá tollstjóra til ríkisskattstjóra. Í fjármálaáætlun er fullyrt að þessi aðgerð muni leiða til þess að innheimta verði hagkvæmari. Lýst er yfir ánægju með þessi áform en 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 strax lækkuð og má færa rök fyrir því að hún þyrfti einungis að vera 0,12% ef tillit er tekið til þróunar atvinnutækna og framleiðni frá því að upprunalegur samningur var gerður.

Reykjavíkurborg beinir því til Alþingis að endurskoða innheimtuþóknun sem sveitarfélög greiða ríkissjóði vegna innheimtu útsvars enda má líka núverandi innheimtuþóknun við skattlagningu fremur en eðlilega gjaldtöku fyrir þjónustu.

#### 7.5. Tryggingagjald

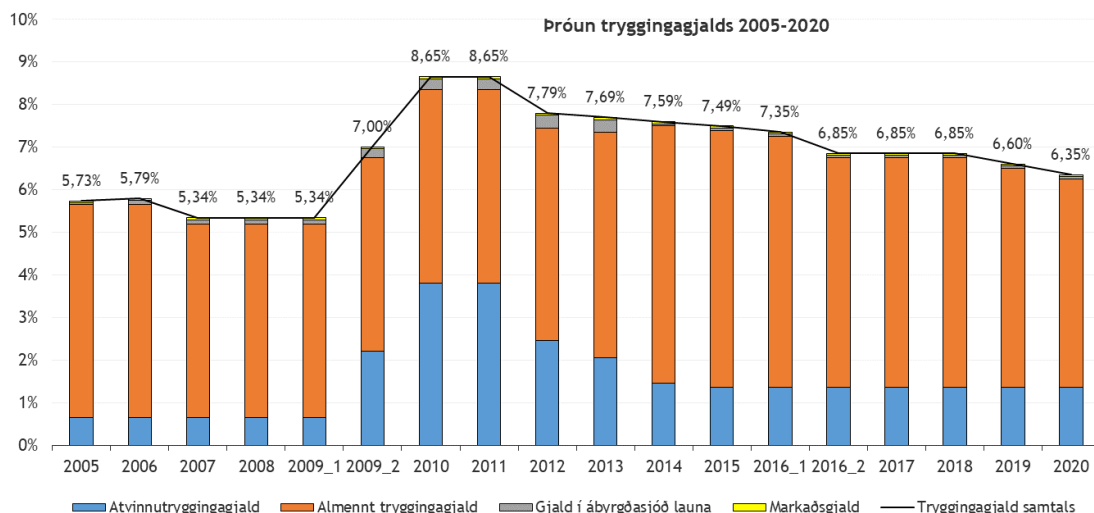
Reykjavíkurborg telur fyrirheit ríkisstjórnarinnar um áframhaldandi lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig jákvæð. Atvinnuleysi er mjög lágt í sögulegu samhengi og á svipuðum slóðum og það var á uppgangsrárunum fyrir efnahagshrunið 2008, þ.e. undir 3% en árstíðaleiðrétt atvinnuleysi í mars 2019 mældist 2,9%.

Frekari lækkun tryggingargjaldsins myndi draga úr háum launakostnaði og stuðla að fjölgun starfa nú þegar uppsagnir hafa verið að aukast vegna samdráttar í efnahagslífinu. Frá árin 2003 til 2008 var atvinnuleysi mjög lágt eða 2,85% að meðaltali og á sama tíma var tryggingjargjaldið 5,61% að meðaltali. Eðlilegt er að tryggingargjald lækki þegar atvinnuleysi lækkar og öfugt. 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 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 stytt 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 tryggingargjalds 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 Atvinnuleysistryggingarsjóðs 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 tillögu að fjármálaáætlun hvort almenna tryggingargjaldið eða atvinnutryggingargjaldið 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 lækkun líkt og boðuð var í fjármalastefnu og stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Þrátt fyrir að tryggingargjaldið verði lækkað í 6,35% þá verður tryggingargjaldið enn 1,01 prósentustigum fyrir ofan það sem það var fyrir hrún (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.

## 7.6. 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 lækkunar á höfuðstól fasteignalána upphaflega að gilda frá 1.júlí 2014 til 30.júní 2017. Heimildin var hins vegar framlengd um tvö ár eða til 30.júní 2019 og hafa stjórnvöld nú heitið því að framlengja heimildina aftur um tvö ár eða 30.júní 2021. Til viðbótar við þetta úrræði öðluðust gildi þann 1.júlí 2017 lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Þau heimila úttekt 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 íbúafjölda þá má gera ráð fyrir að borgin verði af útsvarstekjum sem nema um **700-750 mkr** á ári. Ætla má því að útsvarstekjutap borgarinnar vegna skattfrjálsrar greiðslu séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nemi þannig alls u.þ.b. **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 útsvarstekjustapi Reykjavíkurborgar, þ.e. 244 mkr af um 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.

## 8. Kynjuð fjárlagagerð (FB)

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. Kynjasambætting 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 kynjasambættingar. 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 fjármálaáætlun.

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 samtíðinnun mismunabreyta við gerð jafnréttismats.



## 9. Opinber fjármál: Afkoma sveitarfélaga og markmið

Fjármálaáætlun 2020-2024 er sett fram á grundvelli tillögu til þingsályktunar að fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022. Fjármálaskrifstofa telur að afkomuhorfur sveitarfélaga séu ofmetnar bæði í fjármálastefnu og í fjármálaáætluninni sem hér er til umsagnar. 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 fólk 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 síðar í þessari umsögn.

Þennan vanda má einkum rekja til þess hvernig skortur á raunverulegu kostnaðarmati af hálfu hlutaðeigandi ráðherra á frumvörpum til laga sem snerta sveitarfélögin fjárhagslega hefur leitt til þess að sveitarfélögum hefur verið gert að sinna þjónustu sem ekki hefur verið fjármögguð eins og skylt er að lögum. Hér má benda á að samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga ber að meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla á sveitarfélög ef þau hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Auk þess samkvæmt 66. gr. laga um opinber fjármál ber ráðherra, sem leggur fram frumvarp til laga eða drög að reglugerð eða öðrum fyrirmælum, 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. Sveitarfélögin heyra líka undir þessi sömu lög og þeim er að sönnu óheimilt að stofna til útgjalda sem ekki eru fjármögguð, sbr. 62. og 63. gr. laga nr. 138/2011.

Einn höfuðtilgangur laga um opinber fjármál er að leggja grunn að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma, sbr. 4. gr. laganna. Það kallar á ábyrga fjármálastjórn ríkisins, bæði í fjármálastjórn ríkisins og fjárhagslegum samskiptum ríkisins við sveitarfélögin. Það ætti að fyrirbyggja 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.

Þannig renna bæði sveitarstjórnarlög og lög um opinber fjármál styrkum stoðum undir þær leikreglur sem gilda um fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Framkvæmd ríkisins á þessum skýru lagaákvæðum hefur ekki verið í samræmi við lagaskyldur. Ríkið hefur í mikilvægum ákvörðunum vanrækt þá skyldu gagnvart sveitarfélögunum með að meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa og annarra áforma ríkisins á fjárhag sveitarfélaga og tryggja þeim fjármuni til að mæta breyttum skyldum.

Af þessum sökum sem og fremur bjartsýnum forsendum fjármálaáætlunar telur fjármálaskrifstofa líkur á að heildarafkoma sveitarfélaga verði neikvæð árin 2019 og 2020 og jafnvel einnig 2021 en ekki jákvæð eins og gert er ráð fyrir. Jákvæð niðurstaða hjá sveitarfélögum 2022-2024 er engan vegin í höfn enda hefur myndast hjá þeim mikil fjárfestingarþörf eftir margra ára niðurskurð í nýjáfestingum og viðhaldi fastafjármuna. Hjá flestum sveitarfélögum hefur myndast mikil fjárfestingarþörf í innviðum undanfarin ár og þó að fjárfestingar í áætlunum sveitarfélaga og á síðustu tveimur árum séu öllu meiri en þær hafa verið á undan er ekki um að ræða miklar fjárfestingar í sögulegu samhengi. Efla þarf tekjustofna sveitarfélaga til að þau geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum og mætt þeirri fjárfestingarþörf í innviðum sem safnast hefur upp á árunum eftir efnahagshrun.

Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að dregið verði úr framlögum til Jöfnunarsjóðs að raunvirði. Ríkisstjórnin gengur út frá því sjónarmiði að með breytingum á framlagi ríkisins til Jöfnunarsjóðsins eigi sveitarfélögin nokkra hlutdeild í því að stuðla að kjarasamningum sem raska ekki efnahagslegum stöðugleika. Samkvæmt 11. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál er skýrt tekið fram að ráðherra skuli við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi, þar sem m.a. er fjallað um ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist. Þessi ákvörðun ríkisins um skert framlög til Jöfnunarsjóðs var ekki tekin í samráði við sveitarfélög og er því ekki í anda þess sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál og ekki til þess fallin að bæta samráð og samkomulag ríkis og sveitarfélaga og stuðla þannig að góðri hagstjórn og ábyrgri stjórn opinberra fjármála.

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. Í áætluninni er gert ráð fyrir að viðsnúningur verði í rekstri sveitarfélaga og að heildarafkoman verði jákvæð út tímabilið í samræmi við fjármálastefnuna en á sama tíma er gert ráð fyrir að ríkið dragi úr framlögum til Jöfnunarsjóðs að raunvirði og málaflokkar sem færst hafa til sveitarfélaga frá ríki verði vanfjármagnaðir frá ári til árs, t.a.m. málefni fatlaðs fólks þar sem hlutdeild ríkisins í fjármögnun málaflokksins fer sífellt lækkandi.

Það er mat fjármálaskrifstofu að forsendur þjóðhagsspár byggi á bjartsýni um áframhaldandi hagvöxt og jafnvægi þrátt fyrir sterkar vísbendingar um kólnun hagkerfisins og auknar líkur á samdrætti. Telja má því fremur óraunhæft að ætla að sveitarfélög skili jákvæðri afkomu upp á 0,2% af vergri landsframleiðslu næstu árin, sér í lagi þegar hagsveiflan er á niðurlieið. Slíkt verður að teljast algerlega á ábyrgð ríkisins í ljósi þess að ekki var gert samkomulag milli ríkisins og sveitarfélaga í aðdraganda fjármálaáætlunar.

Við þessar aðstæður kólnunar í hagkerfinu ætti fjármála- og efnahagsmálaráðherra að skoða hvort tilefni sé 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.

*Birgir Björn Sigurjónsson,*  
fjármálastjóri