



Umsögn

Efni: Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024, mál nr. 1/154
Viðtakandi: Fjárlaganefnd alþingis
Sendandi: Borgarstjóri og sviðstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Fyrir fjárlaganefnd alþingis liggur frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024, mál nr. 1/154. Hefur fjármála- og áhættustýringarsviði verið falið að undirbúa umsögn um frumvarpið fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

SAMANTEKT

Fyrir aðra umræðu fjárlaga 2024 og samþykkt fjárlagalaga fyrir árið 2023 er mikilvægt að:

- Samþykkja fjárveitingar sem tryggja fulla fjármögnun þjónustu við fatlað fólk, í fjárlögum vegna yfirstandandi árs og í fjárlögum 2024 vegna komandi árs í samræmi við niðurstöðu fyrirbyggjandi greiningar.
- Leiðrétta framlög ríkisins til Strætó í samræmi við verðlagsuppfærslu.
- Samþykkja umbætur á Jöfnunarsjóði til að tryggja jafnræði við úthlutun úr sjóðnum.
- Tryggja að sveitarfélögum verði tryggt hlutdeild í gistináttaskatti og farþegaskatti á skemmtiferðaskip.
- Tryggja fjármögnun á frekari samningum um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og nauðsynlegan stuðning í skólakerfinu við börn á flóttu.
- Ljúka uppfærslu samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins.

Í hjálagðri umsögn er farið yfir stöðuna í efnahagslegu umhverfi sveitarfélaganna, hlutverk þeirra í víðu samhengi og áhrif á þjónustu við íbúa, markmið og rekstur hins opinbera. Í umsögninni eru tekin til umfjöllunar brýn umfjöllunarefni sem snúa að framgangi og fjármögnun mikilvægra málaflokka.

1. Staðan í efnahagslegu umhverfi sveitarfélaga

Sveitarfélögin á Íslandi gegna lykilhlutverki í þjónustu hins opinbera við íbúa og nemur umfang rekstrar A-hluta um 30% af heildartekjum hins opinbera. Hlutverk sveitarfélaganna er að veita viðkvæma nærþjónustu við börn og ungmenni, almenna félagslega þjónustu, stuðningsþjónustu og sértæka þjónustu við fatlað fólk. Þá gegna sveitarfélögin mikilvægu hlutverki í menningu og lýðheilsu með stuðningi við íþróttafélög, rekstur menningarhúsa og listasafna auk þess að reka leik- og grunnskóla landsins og fjölbreytt og mikilvægt frístundastarf. Á síðustu árum hefur umfang þjónustu sveitarfélaga farið vaxandi og aukin áhersla verið lögð á hið mikilvæga hlutverk sem sveitarfélögin gegna þegar kemur að allri einstaklings- og nærþjónustu. Í ljósi þess hefur talsvert borið á hugmyndum sem miða að því að efla sveitarstjórnarstigið enn frekar og fela sveitarfélögunum aukið hlutverk og frekari verkefni.

Stöðugleiki í efnahagsmálum er afar mikilvægur fyrir afkomu sveitarfélaga. Tekjustofnar sveitarfélaganna, útsvar og fasteignagjöld, eru viðkvæmir fyrir hagsveiflum og útgjöldin næm fyrir launahækkunum, verðbólgu og vöxtum. Sveiflur í efnahagsumhverfinu hafa með þeim hætti mikil áhrif á rekstur og fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna til lengri og skemmri tíma. Þjónusta sveitarfélaganna byggir á því að jafnvægi ríki í rekstri þegar kemur að tekjum, launum og öðrum rekstrarútgjöldum, auk fyrirsjáanleika í fjármagnskostnaði vegna nauðsynlegrar uppbyggingar innviða, þ.e. mannvirkja, gatna, lóða og lagna, vegna þjónustu við íbúa og fyrirtæki. Ytri aðstæður síðustu missera, sveiflur í hagkerfinu og staða efnahagsmála almennt hafa að ósekju falið í sér áskoranir fyrir rekstur Reykjavíkurborgar sem og annarra sveitarfélaga, og á sinn þátt í því að ógna sjálfbærni þeirra og getu til að takast á við og sinna eðlilegu hlutverki sínu í samræmi við lög Alþingis og stefnumörkun málaflokka, ekki bara stefnumörkun borgarinnar, heldur stefnumörkun ríkisins og samfélagsins alls.

Reykjavíkurborg hefur sett sér langtímastefnu til ársins 2030 „Græna planið“ sem byggð er á efnahags-, umhverfis- og samfélagslegri sjálfbærni. Græna planið tekur saman og rammar inn stefnur borgarinnar í einstökum málaflökkum, með sterka sýn á uppbyggingu og framþróun, samfélagsleg gildi og mannréttindi. Fjármálastefna borgarinnar var endurnýjuð í lok síðasta árs og gildir til ársins 2027. Hún var sett fram í ljósi stöðunnar í efnahagsmálum eins og hún blasti við síðastliðið haust, þar sem þensla, verðbólga og stýrivaxtahækkanir settu mark sitt á ytra umhverfi. Ef litið er til stöðunnar nú ári síðar, eru áskoranir enn miklar, þ.e. að ná tókum á þenslunni, ná verðbólgunni niður, koma fjármagnskostnaði á ásættanlegan stað og ná almennt utan um samhengi hlutanna þegar kemur að því að stýra heilu samfélagi. Er þá átt við að tryggja íbúum þjónustu á sviði skóla- og velferðarmála, að tryggja stöðugleika í húsnæðisuppbyggingu, tryggja uppbyggingu nauðsynlegra innviða og leggja í því samhengi áherslu á þjóðhagslega arðsemi fremur en einstaklingsbundinn ávinning.

Í fjármálastefnu borgarinnar eru skýrar áherslur sem byggja á sameiginlegum markmiðum, ekki bara borgarinnar, heldur samningum og yfirlýsingum sem gerðar hafa verið á sameiginlegum vettvangi ríkis og sveitarfélaga um land allt. Reykjavíkurborg er stærsta sveitarfélagið á Íslandi og allt að þrisvar sinnum stærra en hið næst stærsta. Burðir borgarinnar til þess að taka af fullum krafti þátt í áformum ríkisins á ýmsum sviðum og varða framþróun málaflokka sem brenna á íbúum landsins eru því meiri en annarra. Þetta er sett fram með skýrum hætti í stefnumörkun borgarinnar ekki einungis í Græna planinu og fjármálastefnu heldur með ápreifanlegum aðgerðum og leiðandi hlutverki í húsnæðisuppbyggingu, loftslagsmálum, samgöngumálum, lýðheilsu og þjónustu við viðkvæma hópa á sviði velferðarmála, svo sem fatlað fólk, heimilislaus, flóttafólk og margt fleira. Til þess að stefna ríkisins nái fram að ganga þarf öflug sveitarfélög sem hafa styrka og örugga tekjustofna til að standa undir þjónustu og rekstri, full fjármagnaða málaflokka sem ríkið hefur falið sveitarfélögunum að sinna fyrir hið opinbera, sanngjarnt jöfnunarkerfi þar sem allir þegnar landsins njóta sama réttar til framlaga á grundvelli hlutlægra útreikninga, auk samvinnu sem byggir á trausti, jafnvægi og gagnkvæmri virðingu. Það er mikilvægt að sveitarfélögin hafi fjárhagslega burði og getu til að sinna hlutverki sínu af ábyrgð og festu, því án sveitarfélaganna kemur ríkið stefnumálum sínum varla í framkvæmd.

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024 liggur fyrir og hafa áhrif þess ásamt samþyktri fjármálaáætlun frá því í vor umtalsverð áhrif á fjármál sveitarfélaga. Áhrifin felast ekki aðeins í því sem þar er að finna í krónum og aurum, heldur því sem þar er ekki að finna, í því sem ekki er tekið á í frumvarpinu og hefur áhrif á fjármál og þróun sveitarfélaganna eins og fjallað hefur verið um hér að ofan í þróun efnahagsmála og efnahagsstjórn landsins.

2. Húsnæðisuppbygging

Fyrir rúmu ári síðan eða í júlí 2022 gerði innviðaráðuneytið fyrir hönd ríkisins, Samband íslenskra sveitarfélaga og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) með sér rammasamning til 10 ára um aukið framboð íbúða 2023-2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum. Markmið samningsins eru að mæta fyrirsjáanlegri íbúðapörf á tímabilinu og að byggja þurfi 35.000 íbúðir á landinu og auk þess

byggja íbúðir til að mæta óuppfylltri íbúðapörf. Á fyrstu fimm árunum þurfi að byggja að lágmarki 4.000 íbúðir á ári og 3.500 á ári síðari fimm árin.

Þann 5. janúar 2023 gerðu innviðaráðuneytið fyrir hönd ríkisins, Reykjavíkurborg og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) með sér samkomulag um aukið framboð íbúðarhúsnæðis í Reykjavík á tímabilinu 2023-2032 og fjármögnun uppbyggingar hagkvæmra íbúða og félagslegs húsnæðis. Samkomulagið byggir á ofangreindum rammasamningi frá júlí 2022. Samkomulagið er liður í sameiginlegum og markvissum aðgerðum stjórnvalda til að tryggja aukið framboð íbúða, með sérstakri áherslu á uppbyggingu félagslegra og hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði. Markmið samkomulagsins er að byggðar verði í Reykjavík um 16.000 íbúðir á næstu 10 árum, með áherslu á kröftuga uppbyggingu á fyrri hluta tímabilsins. Stefnt verði að byggingu 2.000 íbúða á ári á næstu 5 árum eða á meðan verið er að mæta uppsafnaðri þörf og skapa jafnvægi á húsnæðismarkaði. Í samkomulaginu felst að Reykjavíkurborg muni leitast við að tryggja nægilegt framboð byggingarsvæða, þannig að byggingarhæf svæði og lóðir ár hvert rúmi 1.500 – 3.000 íbúðir. Til að tryggja sveigjanleika vegna óvissu um uppbyggingu á einstökum svæðum, haldi húsnæðisáætlun utan um byggingarsvæði sem rúmi 20-25 þúsund íbúðir á hverjum tíma.

Það dylst engum að Reykjavíkurborg er í forystuhlutverki þegar kemur að því að tryggja framgang stefnu ríkisins í húsnæðisuppbyggingu. Húsnæðisstefna Reykjavíkurborgar felur í sér að allir borgarbúar hafi öruggt húsnæði á viðráðanlegu verði óháð eignarformi. Stefnan gerir ráð fyrir að 30% verði vistvænar og hagkvæmar íbúðir og 5% verði félagslegt leiguhúsnæði. Samkvæmt HMS hefur þegar verið úthlutað stofnframlögum til 3.372 íbúða frá árinu 2016. Þar af í Reykjavík með mótfamlagi borgarinnar 2.123 íbúðir eða um 63% allra íbúða sem úthlutað hefur verið til. Uppbygging hagkvæmra íbúða er afar mikilvæg til að auka fjölbreytni og bæta kjör þeirra lægst launuðu. Það er afar mikilvægt að ríkið stuðli að því að sveitarfélög komi í ríkari mæli að borðinu og bjóði lóðir til uppbyggingar hagkvæmra íbúða; það getur ekki aðeins verið hlutverk borgarinnar.

Reykjavíkurborg mun á næstu vikum leggja fram fjárhagsáætlun næsta árs og næstu fimm ára. Til að húsnæðisáætlun borgarinnar og markmið hins opinbera í húsnæðisuppbyggingu nái fram að ganga þarf margt að ganga eftir. Þegar skipulag hverfa liggur fyrir, þarf að leggja í framkvæmdir og stofnkostnað sem tekur mið af því að gera lóðir byggingarhæfar, leggja stofnæðar, vatns-, hita- og raflagnir, auk gatna og annarra innviða. Fjármálastefna borgarinnar tekur mið af því að forgangsraðað verði til uppbyggingar borgarinnar og hefur fjárfestingaáætlun borgarinnar tekið mið af því, bæði A-hluta sem og Orkuveitu Reykjavíkur sem þjónustar höfuðborgarsvæðið allt með lagnir og veitur.

Staða efnahagsmála setur þessi markmið hins vegar í uppnám. Seðlabankinn hefur hækkað stýrivexti ört frá því snemma á síðasta ári og standa þeir nú í 9,25% stigum. Verðbólgan lækkar hægt og síðustu mælingar sýndu 8% en hún mældist hæst 10,2% í upphafi árs og þenslan í hagkerfinu hefur leitt til umfram eftirspurnar eftir vinnuafli og þjónustu verktaka með umtalsverðum verðhækkunum vöru og þjónustukaupa. Þá hefur Reykjavíkurborg fjármagnað fjárfestingar síðustu ára að stórum hluta með útgáfu skuldabréfa á kjörum sem hafa farið versnandi á árinu. Skilaboð Seðlabanka Íslands eru skýr, þrýstingur er á að atvinnulífið hægi á sér og hið opinbera dragi saman seglin. Fjárlagafrumvarpið ber það með sér þar sem boðað hefur verið aðhald, auk frestana og tilfærslu framkvæmda.

Mikilvægi stöðugleika í stjórn efnahagsmála birtist með afgerandi hætti í því ástandi sem nú er við að glíma og áhrifin á fyrirætlanir, stefnumörkun og markmið sem unnin eru í samvinnu hins opinbera, ríkis, borgar og annarra sveitarfélaga eru mikil. Reykjavíkurborg hefur metnað til þess að áformin eins og þau hafa verið sett fram í samkomulagi aðila nái fram að ganga en þarf í öllum sínum áætlunum að gæta að sjálfbærni og lágmarka fjárhagslegar áhættur í rekstri. Fjárhagsáætlun borgarinnar mun taka mið af því.

3. Tekjustofnar sveitarfélaga

Tekjustofnar sveitarfélaga hafa verið umtalsvert í umræðunni síðustu árin. Kröfur til sveitarfélaganna fara vaxandi og þjónustubýngd í viðkvæmum málaflokkum hefur verið að aukast, svo sem vegna stuðnings og sérkennslu í skólum, móttöku flóttabarna inn í skólana, þjónustu við hælisleitendur og margt fleira. Reykjavík sem höfuðborg og langstærsta sveitarfélagið hefur auk þess þjónustuskyldur við heimilislausa og aðra jaðarsetta hópa umfram aðra sem þarf að fjármagna. Þá blasir við að málaflokkur fatlaðs fólks reynir mjög á rekstur og sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga en málaflokkurinn er verulega undirfjármagnaður. Samþykkt laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir felur í sér lögbundnar skyldur og kvaðir sem sveitarfélögin komast ekki hjá að veita en geta ekki fjármagnað með núveraandi tekjustofnum sem ætlað er að standa undir kostnaði.

Samantekið hafa allar kennitölur í rekstri sveitarfélaganna farið versnandi á síðustu árum. Síðustu þrjú árin hefur framlegð, veltufé frá rekstri og rekstrarafgangur verið umtalsvert undir meðaltali síðustu tíu ára. Samantekt um þetta má finna á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ljóst er að hér er ekki um skammtíma dýfu að ræða vegna Covid 19 heldur verulega hætt við að um varanlega stöðu sé að ræða þrátt fyrir að þensla þessa árs hafi aukið útsvarstekjur talsvert umfram væntingar. Varanlegt frávík má einkum rekja til vanfjármögnunar þungra málaflokka eins og vikið er að hér að ofan sem hefur meðal annars áhrif á veika stöðu veltufjár frá rekstri. Sökum þessa er að auki rétt að benda á áhyggjur sveitarstjórna af því að hafa ekki burði til nauðsynlegra fjárfestinga, bæði til uppbyggingar og móttöku nýrra íbúa sem og viðhalds og endurnýjunar mannvirkja.

Árin 2021 – 2022 var gerð tilraun til að ná sameiginlegri sýn ríkis og sveitarfélaga á tekjustofnana með skipun sk. tekjustofnanefndar af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Hlutverk nefndarinnar var að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga með það að markmiði að auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Vinna starfshópsins og skýrslugerð hans var langt á veg komin þegar hópurinn var leystur upp af hálfu ráðuneytisins og öllu samtali milli aðila hætt. Það voru bagaleg örlög mikillar og verðmætrar vinnu sem hafði alla burði til að bera ávöxt, þótt umfjöllunarefnið væri þungt. Mikilvægt er að ríki og sveitarfélög dragi lærdóm af örlögum þessa mikla starfs og til framtíðar verði tekist á við viðfangsefni af þessu tagi með samvinnu, jafnvægi og virðingu að leiðarljósi.

Í starfi tekjustofnanefndar voru ávarpaðar fjölmargar leiðir til að bæta og breikka tekjustofna sveitarfélaga. Rætt var um leiðir til að styrkja núverandi tekjustofna, þ.e. útsvar, fasteignaskatta, framlög Jöfnunarsjóðs og þjónustugjöld. Rætt var um möguleika á því að færa tekjustofna frá ríki til sveitarfélaga sem dæmi fjármagnstekjuskatt að hluta til enda myndi það stuðla að eðlilegum skatttekjum sveitarfélaga af íbúum sem kjósa sem dæmi að starfa undir merkjum einkahlutafélags. Þá var rætt um mikilvægi þess að sveitarfélögin njóti tekna af gistináttaskatti, enda tekið fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að sveitarfélögin njóti góðs af þeirri gjaldtöku. Rætt var um möguleika á nýjum sköttum, sem dæmi má nefna orkuskatt og skatt af sjókvíaeldi. Fulltrúar sveitarfélaganna í nefndinni lögðu jafnframt fram tillögur um ýmis verkefni sem færu betur í umsjón ríkisins í stað sveitarfélaganna, með því mætti lækka kostnað og dæmi um það er Innheimtustofnun sveitarfélaga sem nú hefur verið tekin ákvörðun um að flytja. Það er þó bagalegt að tekjur Jöfnunarsjóðs hafi verið teknar niður um 0,075% af tekjum ríkissjóðs sem nemur ca. 750 m.kr. á árinu 2023 og fer vaxandi en sveitarfélögin hefðu sannarlega haft þörf fyrir að halda þessu fjármagni til að takast á við ójafnvægi í rekstri.

Öflug sveitarfélög byggja á því að tekjustofnar séu sterkir og geti tekist á við eðlilegar hagsveiflur. Þannig geti sveitarfélög fjárfest og byggt upp í samræmi við þróun og viðgang sveitarfélagsins, lagt fyrir eða greitt niður skuldir þegar vel árar og sinnt hlutverki sínu með eðlilegum hætti í niðursveiflum án þess að ganga of nærri viðkvæmri nærþjónustu. Áframhaldandi vinnu við þetta brýna mál er afar mikilvægt að koma í farveg.

4. Þjónusta við fatlað fólk

Árið 2018 voru samþykkt ný lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Lögin fela í sér mikilvæga réttarbót fyrir fatlað fólk eða eins og segir í greinargerð með frumvarpinu þá fela þau í sér að „[r]éttindi [fatlaðs fólks] til þjónustu eru gerð skýrari auk þess sem kveðið er á um ný þjónustuform sem eru til þess fallin að bæta lífsgæði fatlaðs fólks til muna [...]“ Fram kom í greinargerðinni að það væri mat ráðuneytisins að „[...] með samþykkt þessa frumvarps verði lagaleg réttindi fatlaðs fólks til þjónustu færð til samræmis við þær kröfur sem samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks gerir.“

Reykjavíkurborg skilaði ítarlegri umsögn um frumvarpið á sínum tíma. Í umsögninni var tekið með jákvæðum hætti undir frumvarpið efnislega þótt nokkur atriði mætti skýra og skerpa betur á. Borgin gerði hins vegar verulegar athugasemdir við fjárhagslagt mat á kostnaðaráhrifum þess og fjármögnun. Litlir sem engir fjármunir áttu að fylgja kröfum um niðurlagningu herbergjasambýla og uppbyggingu húsnæðisúrræða, lögfestingar á notendastýrri persónulegri aðstoð (NPA) og öðrum breytingum á þjónustu sem lagasetningin hefði í för með sér. Þá þegar stóð borgin frammi fyrir umtalsverðum uppsöfnuðum halla vegna vanfjármögnunar málaflokksins og fyrirséður enn frekari kostnaðarauki. Frá því lögin voru samþykkt hefur kostnaðarmat Reykjavíkurborgar gengið eftir og sennilega gott betur ef allt er talið.

Sveitarfélögin hafa frá því lögin tóku gildi með ítrekuðum hætti vakið athygli á því að þau munu ekki til framtíðar ráða við þann kostnaðarauka sem lögin hafa í för með sér og kallað eftir úrbótum í því efni. Ríki og sveitarfélög hafa nú í hátt í þrjú ár eða frá því í janúar árið 2021 verið í samtölum um stöðu málaflokksins og fjármögnun hans. Í maí 2022 skilaði *Starfshópur um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018* ítarlegri skýrslu sem unnin var undir forystu félags- og vinnumarkaðsráðuneytis (hópur sem skipaður var af þáverandi félags- og barnamálaráðuneyti). Með skýrslunni fylgdi skýrsla *Starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk*. Skýrslunni fylgdi ítarleg samantekt gagna frá öllum þjónustusvæðum landsins og greiningar á kostnaði í hlutfalli við tekjur. Þessu fylgdi jafnframt samantekt á biðlistum eftir sértæku húsnæðisúrræði og mat á kostnaði við að uppfylla þær þjónustukröfur sem í því fælist. Það var mat starfshópsins að samantekið gæti vanfjármögnun, m.v. stöðuna í lok árs 2021, numið rúmum 20 milljörðum króna og var þá ótalin viðbótarkostnaður sveitarfélaganna við að taka upp NPA þjónustu í samræmi við væntingar.

Strax í kjölfarið á þessum skýrslum skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra *Starfshópur ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarskiptingu í málaflökki fatlaðs fólks*. Starfshópurinn er leiddur af Haraldi Línal og hefur nú verið að störfum í eitt og hálf ár. Stutt er í að hópurinn skili af sér ítarlegri greiningu á kostnaðarþróun í málaflökki fatlaðs fólks allt frá því sveitarfélögin tóku við honum. Greiningin byggir á hlutlægum gögnum um þróun á umfangi og útgjöldum í málaflöknum. Reykjavíkurborg bindur vonir við að sú vinna sem lögð hefur verið í það að ná utan um gögn og staðreyndir leiði til farsællar niðurstöðu fyrir alla hlutaðeigandi, ríki, sveitarfélög og notendur þjónustunnar, enda geti sveitarfélögin með þeim hætti uppfyllt skyldur sínar í samræmi við lög sem sett eru af alþingi undir forystu ríkisins, notendum til heilla.

5. Frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Eitt af helstu markmiðum málefnasviðs *Sveitarfélaga og byggðamála* í fjárlagafrumvarpinu er að sveitarfélög verði öflug og sjálfbær til framtíðar. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að jöfnun tekna á milli sveitarfélaga og möguleikum þeirra til að gæta að jafnri stöðu íbúa hvar svo sem þeir búa og sjálfbærni í rekstri.

Snemma á árinu sem er að líða voru lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Markmið frumvarpsins skv. greinargerð þess eru að skapa markvissa jöfnun sveitarfélaga á grundvelli hlutlægs og traust jöfnunarkerfis sem byggir á traustum mælikvörðum og forsendum. Í því felst að stuðla að markvissari og réttlátari úthlutun jöfnunarframlaga með innleiðingu á nýju líkani og veitingu framlaga til sveitarfélaga vegna sérstakra áskorana. Í drögum að nýju frumvarpi er tekist á við mikilvæg réttlætismál sem varða Reykjavíkurborg. Þannig er lagt til nýtt jöfnunarframlag vegna sérstakra áskorana og að Reykjavíkurborg fái greitt framlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Jafnframt er lagt til að sveitarfélög sem ekki nýta útsvarshlutfall sitt að fullu leiði það til lækkunar á jöfnunarframlögum enda óeðlilegt að ætla Jöfnunarsjóði að fjármagna sveitarfélög sem ekki telja sig hafa þörf fyrir að fullnýta útsvarið skv. lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Í frumvarpinu er þó ekki tekið á mikilvægu réttlætismáli sem varðar rekstur grunnskóla eða þjónustu við þriðjung allra barna á Íslandi. Reykjavíkurborg telur að ekki sé lögmætt að útiloka Reykjavík fyrirfram, eitt sveitarfélaga, frá því að geta notið jöfnunarframlagi vegna reksturs grunnskóla. Að mati Reykjavíkurborgar er sú útilokun í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944.

Þrátt fyrir þá annmarka sem á frumvarpinu eru að mati borgarinnar, er mikilvægt að það nái fram að ganga og ekki verði á því frekari tafir. Vakin er athygli á að vinna við endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs einskorðaðist að mestu við breytingar á tekjufjöfnunar-, útgjaldajöfnunar- og fasteignaskattsframlögum. Mikilvægt er að jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla verði einnig tekin til heildarendurskoðunar enda hafa miklar breytingar orðið á rekstri grunnskóla frá yfirfærslu málaflokksins. Eðlilegt er að um grunnskólaframlög gildi sömu markmið og fyrir önnur framlög og að þau séu hlutlæg og byggð á traustum mælikvörðum og forsendum.

6. Samgöngusáttmáli – almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu

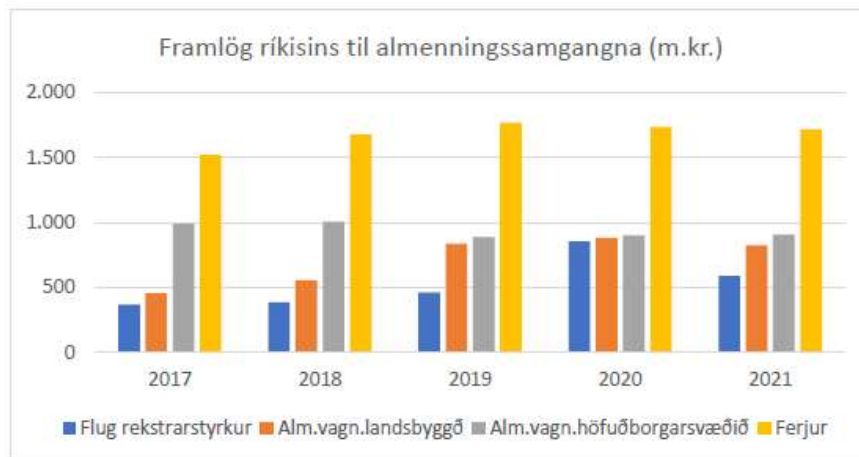
Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins sem undirritaður var árið 2019 felur í sér sameiginlega framtíðarsýn og heildarhugsun fyrir samgöngumál á höfuðborgarsvæðinu. Markmið samkomulagsins er að auka öryggi, bæta samgöngur fyrir alla ferðamata og minnka tafir, stórefla almenningsamgöngur og draga úr mengun af völdum svifryks og gróðurhúsalofttegunda til að standa við loftlagsmarkmið stjórnvalda. Mikilvægt er að við endurskoðun sáttmálans komi ekki hik á verkefnið og að tryggt verði að staðið verði vörð um markmið verkefnisins.

Fjárhagsstaða Strætó bs. hefur verið erfið á undanförunum misserum, en á tímum heimsfaraldurs kórónaveiru árið 2020 og 2021 fækkaði farþegum í Strætó umtalsvert sem dró verulega úr farþegatekjum. Engu að síður var, ekki síst að beiðni stjórnvalda og annarra ytri aðila, lögð áhersla á að halda úti óskertri þjónustu í almenningsamgöngum á erfiðum tímum heimsfaraldurs. Í ljósi þess bundu sveitarfélögin og stjórn Strætó vonir við að ríkið kæmi að rekstrinum með aukaframlag að fjárhæð allt að 990 m.kr. Niðurstaðan var hins vegar aðeins 120 m.kr. framlag eða aðeins brot af því tapi sem hefur verið að raungerast hjá félaginu vegna samdráttar í farþegatekjum sem námu um 1,7 milljarði króna á tveggja ára tímabili. Félagið hefur sökum þess verið að ganga á eigið fé og uppsafnað handbært fé sem fyrirhugað var að nýta til fjárfestinga í vögnum. Árin 2022 og 2023 voru félaginu jafnframt erfið vegna mikilla hækkana á olíu og kostnaðarhækkana vegna verðbólgu. Stjórn Strætó og stjórnendur standa nú frammi fyrir afar erfiðri stöðu fjárhagslega, sem ekki var fyrir séð fyrir rúmlega þremur árum síðan.

Föst framlög sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu til Strætó nema tæpum 5,3 milljarði króna á árinu 2023. Við fast framlag sveitarfélaganna bætist um 400 m.kr. framlag til niðurgreiðslu á fargjöldum aldraðra, öryrkja og nemenda. Fast framlag ríkisins er hins vegar aðeins um 900 m.kr og hefur ekki verið verðbætt frá árinu 2014. Þannig hafa framlög til almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu ekki

notið sömu hækkana og önnur landssvæði eða aðrar samgönguleiðir á sviði almenningssamgangna. Eftirfarandi sýnir þróun framlaga ríkisins árin 2017-2021.

| Útgjöld vegagerðarinnar í m.kr. | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Breyting '17-'21 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| Flug rekstrarstyrkur | 366 | 386 | 461 | 854 | 590 | 61% |
| Alm.vagn.landsbyggð | 454 | 553 | 836 | 881 | 823 | 81% |
| Alm.vagn.höfuðborgarsvæðið | 989 | 1.005 | 888 | 900 | 906 | -8% |
| Ferjur | 1.518 | 1.677 | 1.766 | 1.736 | 1.717 | 13% |



Efling almenningssamgangna gegnir lykilhlutverki við að ná loftlagsmarkmiðum stjórnvalda. Því er mikilvægt að ríkið komi með afgerandi hætti að því að treysta fjárhagslegan grunn við fjármögnun almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu til framtíðar liðið. Á meðan beðið er niðurstaðna í viðræðum Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og ríkisins mælist Reykjavíkurborg eindregið til þess við alþingi að nágildandi framlag ríkisins sem ákveðið var 900 m.kr. á ári frá 2012 verði verðbætt í fjárlögum næsta árs miðað við upphaflegan gildistíma eins og samningur aðila gerði ráð fyrir. Það er í hæsta máta sanngjörn ósk og í samræmi við ákvæði gildandi samnings.

7. Móttaka flóttafólks

Reykjavíkurborg veitir mjög metnaðarfulla og góða þjónustu þegar kemur að móttöku flóttafólks. Með stöðugri fjölgun flóttafólks hefur kostnaður borgarinnar vaxið hratt, einkum í formi fjárhagsaðstoðar og annars stuðnings. Starfsfólk borgarinnar hefur unnið frábært starf en áskoranir hafa verið miklar, ekki síst fjárhagslegar. Málaflokkurinn er hins vegar stórlega vanfjármagnaður af hálfu ríkisins og komið að þolmörkum.

Samningur um samræmda móttöku flóttafólks við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið er í gildi til 31. desember 2023 en unnið er að endurnýjun hans. Samningurinn kveður á um 1.500 notendur að hámarki í þjónustu, en fjöldi flóttafólks sem fær þjónustu frá borginni er þó mun meiri. Samningur um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd rennur út 30. nóvember 2023 og er einnig unnið að endurnýjun hans. Núverandi samningur kveður á um þjónustu við allt að 300 umsækjendur á hverjum tíma. Undanfarna mánuði hefur borið á mikilli fjölgun notenda með flóknar þjónustufarir sem krefst meira vinnuframlags og aukins kostnaðar. Það er mikilvægt að greiðslur til borgarinnar dugi fyrir útlögðum kostnaði og öllum launa- og starfsmannakostnaði en í dag er það fjarri lagi. Þá er Reykjavíkurborg eina sveitarfélagið sem ekki fær framlag frá Jöfnunarsjóði vegna kennslu fjöltyngdra

barna í grunnskólum sem er óásættanlegt. Mikilvægt er að samningar náist í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga um stuðning við börn á flóttu í skólakerfinu.

Haustið 2022 var settur á fót sérstakur pottur sem sveitarfélögin gátu sótt um í, þ.e. 150.000 kr. fyrir hvert barn sem hafði fengið stöðu flóttafólks í leikskóla á árunum 2020 – 2022 og 200.000 kr. fyrir hvert barn á grunnskólaaldri sem hafði fengið stöðu flóttafólks á sama tíma. Þetta var eingreiðsla sem er afar lág og í raun óásættanleg í alla staði. Ekkert fjármagn fylgir samræmdri móttöku hvað varðar leikskóla, grunnskóla og frístundastarf barna. Í hópi þeirra barna sem hafa komið í gegnum samræmdu móttökuna eru meðal annars 10 börn í Klettaskóla úr hópi barna með stöðu flóttafólks og árlegur kostnaður vegna þeirra er um 160 milljónir á ári. Þá eru allnokkur önnur börn með miklar sérþarfir. Stór hluti þessara barna fær sérkennslu og sérstuðning inn í almenna skólakerfið og frístundastarfið að minnsta kosti fyrsta skólaárið. Ekki er veitt fullnægjandi þjónustu til barna sem hafa fengið stöðu flóttafólks vegna fjárskorts og skólarnir eru í miklum vandræðum gagnvart fjárheimildum. Samkvæmt spálíkani Reykjavíkurborgar er gert ráð fyrir að fjöldi barnanna verði 420 á næsta ári og er um verulega fjárhæð að ræða eða ríflega tvo milljarða króna á ári.

Ljóst er að aukið fjármagn þarf að koma frá ríki til þess að hægt sé að standa undir þeirri þjónustu sem samningarnir kveða á um. Sér í lagi á þetta við um samninginn um samræmdu móttökuna þar sem fjármagn skortir vegna leik- og grunnskóla og aukinnar þjónustu við flóttafólk og vegna mikils vanda í búsetumálum. Erfiðlega hefur gengið að finna húsnæði við hæfi.

Innflytjendum og flóttafólki á grunni fjölskyldusameiningar hefur einnig fjölgað. Mikilvægt er að tryggja öllum þeim sem hingað koma frekari gjaldfrjálsa íslenskukennslu og víðtækari samfélagsfræðslu sem ekki hefur verið í boði eins og gert er á öllum öðrum Norðurlöndum þannig að einstaklingarnir hafi meiri möguleika á þátttöku í íslensku samfélagi. Sérstaklega þarf að skoða menntunarmöguleika þeirra sem hingað koma eftir að skyldunámi lýkur og huga að menntunarræðum fyrir ungt fólk.

Alþingi þarf að tryggja í fjárlagafrumvarpi að ríkið axli ábyrgð með því að veita þessum nýju borgurum réttindi í almannatryggingakerfinu í stað þess að senda þennan kostnað á sveitarfélögin.

8. Önnur mikilvæg mál

a. Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir

Reykjavíkurborg er með margvíslega þjónustu við heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir m.a. neyðargistiskýli, tímabundið neyðarhúsnæði, sértæk húsnæðisúrræði og vettvangs og ráðgjafarteymi. Um er að ræða þjónustu og verkefni sem sveitarfélögum eru falin með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1990 með síðari breytingum. Árið 2022 fengu alls 391 einstaklingar fá þjónustu hjá borginni og eru 117 með lögheimili í öðrum sveitarfélögum. Áætlaður kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er um 1,1 ma.kr á árinu 2024. Reykjavíkurborg er með samning við 18 sveitarfélög og innheimtir fyrir gistináttgjald í neyðargistiskýlunum.

Mikil uppbygging hefur orðið í málaflokknum á síðustu árum og ljóst að meginþungi útgjalda lendir á Reykjavíkurborg sem höfuðborg. Ríkið hefur ekki enn lagt fram stefnu í málaflokknum né hafa önnur sveitarfélög sett fram neinar áætlanir um þjónustu við hópinn. Nýverið hefur t.d. borist erindi frá samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) þar sem óskað er eftir aðkomu sveitarfélagana að þjónustu Vettvangs- og ráðgjafateymis (VoR teymis) Reykjavíkurborgar. Alþingi þarf að tryggja Reykjavíkurborg framlag til að fjármagna heimili og/eða dagþjónustu fyrir heimilislausa með mikinn og flókinn vímuefnavanda

Eins ber að geta að mikill skortur er á heilbrigðisþjónustu fyrir þennan hóp. Við fjármögnun þjónustuúrræða fyrir heimilislauða með miklar og flóknar þjónustuparfir er jafnframt mikilvægt að huga að heilbrigðisþjónustu fyrir eldri einstaklinga í hópnum sem eru í mikilli þörf fyrir hjúkrunarrými eða aðra heilbrigðisþjónustu.

b. Þjónusta við börn með fjölþættan vanda

Í ágúst 2023 skilaði stýrihópur tillögum að fyrirkomulagi um þjónustu við börn með fjölþættan vanda til mennta- og barnamálaráðherra. Reykjavíkurborg tekur undir þær tillögur sem lagðar eru fram um uppbyggingu og útfærslu þarfra og metnaðarfullra úrræða sem viðurkennt er að lúta eigi ábyrgð Barna- og fjölskyldustofu. Í dag hefur skortur á uppbyggingu og framboði úrræða á vegum ríkisins leitt til þess að umtalsverður kostnaður hefur lent á herðum sveitarfélaga. Sveitarfélög hafa því haft minna svigrúm en ella til að verja fjármunum í fyrirbyggjandi og snemmtækar aðgerðir sem dregið gætu úr þjónustuþörf á 3. stigi.

Kostnaður tillagna er metinn allt að 4,6 ma.kr. og að draga megi úr fjárþörf hins opinbera um allt að 1 ma.kr. á ári þar sem kostnaður sveitarfélaga hefur verið 5-6 ma.kr. Í skýrslunni kemur fram að sparnaðurinn er talinn birtast fyrst og fremst í því að einn aðili annist skipulag og framkvæmd þjónustu. Einnig að núverandi skipulag þjónustu feli í sér hærri rekstrarkostnað í þjónustu við hópinn.

Reykjavíkurborg telur að mikil sóun hafi verið í málaflokknum þar sem sveitarfélög hafa orðið að kaupa þjónustu af einkaaðilum sem leitt hefur til þess að verr en ella hefur gengið að byggja upp þekkingu á málaflokknum. Í skýrslunni skortir á að fram komi tímasett áætlun um fyrirhugaða uppbyggingu úrræða. Borgarráð leggur áherslu á að tafarlaust verði hafist handa við uppbyggingu þeirra úrræða og þjónustu sem tillögur lúta að. Afar mikilvægt er að börn með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir fái fullnægjandi þjónustu. Of lengi hefur dregist að taka ákvörðun um fyrirkomulag þjónustu og kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga sem komið hefur niður á framþróun þjónustunnar. Þar má engan tíma missa og lögð er áhersla á að sem fyrst verði unnið samkvæmt niðurstöðum stýrihópsins og niðurstöðum fylgt markvisst eftir.

c. Farsæld barna

Alþingi samþykkti lög um samþættingu í þágu farsældar barna á árinu 2021. Lögunum er ætlað að stuðla að farsæld barna með því að tryggja snemmtækan stuðning og samþætta þjónustu. Nýmæli er að öll börn og foreldrar sem þurfa á þjónustu að halda hafi aðgang að aðila sem aðstoðar þau við að fá viðeigandi þjónustu án hindrana. Í fyrsta lagi er um að ræða sérstakan tengilið sem hefur það hlutverk að veita upplýsingar og styðja við samþættingu þjónustu á fyrsta stigi. Tengiliðir verða á heilsugæslustöðvum, leik-, grunn- og framhaldsskólum. Í öðru lagi er gert ráð fyrir málstjórum á miðstöðvum Reykjavíkurborgar sem koma til sögunnar ef barn þarfnast frekari stuðnings en veittur er á fyrsta stigi. Hlutverk málstjóra er að veita frekari upplýsingar og ráðgjöf og leiða samþættingu þjónustu.

Reykjavíkurborg, eins og önnur sveitarfélög, hefur fengið vilyrði fyrir tímabundnu fjármagni að fjárhæð 400 m.kr. vegna innleiðingar farsældarlaganna en ekki er ljóst til hve margra ára.



Vakin er athygli á því að hér er ekki um tæmandi yfirlit að ræða um mál sem varða fjárhagsleg samskipti ríkis og borgar. Reykjavíkurborg hefur á síðustu árum tekið saman og skilað ítarlegum umsögnum um fjölmörg mál sem snúa að þjónustu sem sveitarfélögnum hefur verið falið að sinna án viðhlítandi kostnaðarmats og fjármagns. Þau mál verða ekki rakin hér öll að sinni en vísað til [umsagnar um frumvarp til fjárlaga 2023 dags. 7. okt. 2022](#) til frekari glöggvunar.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar. Jafnframt óskar Reykjavíkurborg eftir því að fulltrúar borgarinnar fái tækifæri til að koma fyrir fjárlaganefnd og gera betur grein fyrir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst,

*Dagur B. Eggertsson,
borgarstjóri*

*Haldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs*