

Umsögn

Efni: Fjárlagafrumvarp 2018, þingskjal 1, mál nr. 1
Viðtakandi: Fjárlaganefnd alþingis
Sendandi: Fjármálastjóri

Fjármálaskrifstofu hefur verið falið að veita umsögn fyrir hönd Reykjavíkurborgar um fyrirbyggjandi frumvarp til fjárlaga. Í umsögninni er fjallað um mikilvæga fjárhagslega hagsmuni Reykjavíkurborgar í tengslum við stjórnsáttmála nýrrar ríkisstjórnar og fyrirbyggjandi frumvarp til fjárlaga.

1. Velferðarmál

1.1. Þjónusta við fatlað fólk

Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 var gert ráð fyrir að fjármögnun málaflokksins yrði að fullu tryggð með hækkun útsvars. Stærsti hluti útsvarsaukans gengur til Jöfnunarsjóðs sem skiptir þessum fjármunum milli þjónustusvæða/sveitarfélaga að mestu á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) en hluti útsvarsaukans gengur beint til þjónustusvæða/sveitarfélaga. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslu málaflokksins heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir, sbr. eftirfarandi töflu.

Málefni fatlaðs fólks	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Tekjur	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656	3.301
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018	4.427
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.082	-1.362	-1.126
Uppsafnaður mismunur	-277	-341	-755	-1.742	-2.824	-4.186	-5.312

*Fyrstu 6 mán 2017

Fljótlega eftir yfirfærsluna kom í ljós að málaflokkurinn hafði glímt við langvarandi sverti 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 ráðstöfnunarfé 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. Hér má nefna sem dæmi fullgildinguna á samningi Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og áformaða lögfestingu NPA.

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að alþingi tryggi við afgreiðslu á fjárlögum fyrir 2018 og fjármálaáætlun 2018-2020 fulla fjármögnun á þjónustu sveitarfélaganna við fatlað fólk í samræmi við þjónustukröfur sem ríkið hefur sett og raunverulegan kostnað við að veita þjónustuna.

Hér eftir eru helstu verkefni í málaflokknum þar sem brýnt er að ríkið komi að með auknu fjármagni í fjárlögum næsta árs:

1.1.1. 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).

Engir samningar liggja fyrir um þetta efni. Staðan er sú á árinu 2017 að gert er ráð fyrir 13 samningum og að greiðslur til NPA notenda nemi 292 mkr. Reykjavíkurborg hefur stutt lögfestingu NPA en lykilatriði er að þeim lögum fylgi full fjármögnun af hálfu ríkisins.

Í fjárlagafrumvarpi 2018 er gert ráð fyrir því að 70 mkr verði aukalega varið til NPA og lögð eru fram markmið um lögfestingu þjónustuforsins. Framlög í fjárlagafrumvarpi 2018 eru í takt við framlög síðustu ára, en Reykjavíkurborg hefur bent á að ríkið verði að koma að fjármögnun NPA samninga með miklu sterkari hætti. Sú aukning á þjónustustigi sem NPA samningar fela í sér kalla á aukinn kostnað fyrir sveitarfélögin og hefur lögfesting fornsins þannig bein áhrif á útgjöld sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að ríkið tryggi fulla fjármögnun NPA samninga. Reykjavíkurborg telur eðlilegast að ríkið finni leið til að fjármagna allan viðbótarkostnað við að veita NPA þjónustu í stað hefðbundinnar þjónustu og að þessa verði gætt við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2018

1.1.2. 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. Þetta hefur m.a. verið gert á grundvelli þess að velferðarráðherra hefur opinberlega tjáð sig á þann hátt að ríkið eigi að bera stóran hluta þessa kostnaðar. Þessi viðbótarkostnaður hefur hins vegar lent af miklum þunga á Reykjavíkurborg. Kostnaður á árinu 2016 vegna átta barna með fjölþættan vanda, þar af tveimur sem komu í þjónustu á síðustu mánuðum ársins, var um 396 mkr. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að kostnaður vegna þessara átta barna verði um 550 mkr. Uppsafnaður kostnaður vegna þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá árinu 2015 til 2017 nemur 1.100 mkr. Árið 2017 er gert ráð fyrir að Jöfnunarsjóður veiti aðeins framlög vegna þriggja af þessum börnum og að framlögin nemi 263,5 mkr á grundvelli kostnaðar. Í frumvarpi um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir hefur verið gert ráð fyrir viðbótarframlögum til þessara verkefna sem koma að fullu til framkvæmda árið 2019 en ekki er ljóst hvort gert sé ráð fyrir þessu í fjárlagafrumvarpi.

Reykjavíkurborg hefur þurft að bera stóran hluta kostnaðar vegna barna með alvarlegar þroska- og geðraskanir. Gera verður þá kröfu að að við afgreiðslu fjárlaga verði tryggðar fjárveitingar til þessa verkefnis.

1.1.3. Uppsafnaður vandi vegna biðlista í sértækri búsetu

Sértæk húsnæðisúrræði eru íbúðarhúsnæði sem gert hefur verið aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir tiltekinn hóp fatlaðs fólks og er einvörðungu ætlað fyrir fólk sem hefur staðfesta fötlunargreiningu. Í júní 2017 var fjöldi einstaklinga á biðlista eftir sértækum búsetuúrræðum 160, sem skiptist á milli geðfatlaðra og þroskahamlaðra. Áætlaður árlegur rekstrarkostnaður við að leysa upp alla biðlista eftir sértækri búsetu er 2.281 mkr.

Biðlisti eftir sértækum búsetuúrræðum í júní 2017	Fjöldi rýma	Áætlaður kostnaður
Geðfatlanir alls	42	463.260
Þjónustuflokkur I	12	98.792
Þjónustuflokkur II	9	107.025
Þjónustuflokkur III	21	257.443
Þroskahamlanir alls	118	1.818.026
Þjónustuflokkur I	51	483.748
Þjónustuflokkur II	44	712.901
Þjónustuflokkur III	23	621.378
Samtals	160	2.281.287

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að ríkið komi með aukin framlög vegna uppbyggingar á sértækum búsetuúrræðum. Alþingi verður að horfast í augu við að meginþungi þessa verkefnis lendir hjá Reykjavíkurborg þar sem erfitt er fyrir þjónustuþega að fá þá margvíslegu sérhæfðu þjónustu á öðrum stöðum sem notendur þurfa á að halda.

1.1.4. Niðurlagning herbergjasambýla

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. Gróft mat á kostnaði er á bilinu **200 – 250 mkr**.

Í drögum að frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir er fjallað um rétt fatlaðs einstaklings til þjónustu þar sem hann kys að búa. Ef gert er ráð fyrir að fólk hafi algerlega frjálst val um það hvar það býr þá getur það haft í för með sér mikinn kostnaðarauka fyrir sveitarfélagið að veita þjónustu á þeim stað þar sem að viðkomandi kys að búa. Einnig kemur fram í frumvarpinu að fatlað fólk á rétt á því að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra. Ljóst er að slíkt ákvæði þar sem einstaklingur hefur algert val um búsetu myndi fela í sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélagið.

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að alþingi tryggi fulla fjármögnun á þessari þjónustu við afgreiðslu fjárlaga og í næstu fjármálaáætlun.

1.1.5. Vinnumiðuð stoðþjónusta

Eftirfarandi er mat á kostnaði við uppbyggingu í vinnumiðuðri stoðþjónustu út frá fyrirbyggjandi og áætlaðri þörf út frá nýliðun. Kostnaður við fyrsta áfanga nemur **204 mkr.** Þá er gert ráð fyrir 40 nýjum rýmum í Vinnu og virkni. Meðalverð á núverandi dagþjónusturýmum eru lögð til grundvallar samtals 5.100.000 kr. á rými. Kostnaður við annan áfanga yrði **324 mkr.** Þá er gert ráð fyrir 30 nýjum rýmum þar sem áhersla er lögð á tengsl við atvinnulífið og starfsmenn gætu fylgt viðkomandi út í fyrirtæki hluta úr degi. Til grundvallar er kostnaður á rými við Gylfaflöt sem Reykjavíkurborg rekur samtals 10,8 m.kr. á rými. Heildarkostnaður við 70 ný rými í vinnumiðuðri stoðþjónustu samtals **528 mkr** á ári

Til að mæta uppbyggingu og nýliðun í vinnumiðuðri stoðþjónustu þarf alþingi að tryggja fjármagn við afgreiðslu fjárlaga og í næstu fjármálaáætlun.

1.1.6. Lengd viðvera fatlaðra skólabarna

Fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir að í samræmi við áform um lögfestingu á frístundaþjónustu við fatlaða nemendur í grunn- og framhaldsskólum eru áætlaðar 30 mkr til verkefnisins.

Hallarekstur vegna frístundaþjónustu við fötluð börn og ungmenni var **332 mkr** á árinu 2016. Uppsafnaður halli frá árinu 2011 nemur því um **1,4 ma.kr.**

Um leið og þjónusta sveitarfélaga vegna lengdrar viðveru fatlaðra barna og unglunga hefur verið lögfest verður að tryggja fulla fjármögnun á þessu verkefni í fjárlögum og í næstu fjármálaáætlun.

1.1.7. Fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks

Óljóst er hver kostnaður vegna fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks geti orðið. Með aukinni kröfu um sveigjanlegri þjónustu og aukna valmöguleika fyrir fatlað fólk varðandi þjónustuleiðir og búsetuform mun kostnaður sveitarfélagsins aukast til muna.

Mikilvægt er að fram komi skýrt mat á þjónustukröfum og kostnaði sem leiða af fullgildingunni og ríkið tryggir fjármögnun á öllum viðbótarkostnaði sveitarfélaganna og það þarf að sjást í fjárlögum fyrir 2018 og í næstu fjármálaáætlun.

1.2. Þjónusta við utangarðsfólk

Reykjavíkurborg er með margvíslega þjónustu við utangarðsfólk og m.a. tvö neyðargistiskýli fyrir heimilislaust fólk. Um er að ræða þjónustu og verkefni sem sveitarfélögum eru falin með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1990 með síðari breytingum. Það er ljóst að þjónusta Reykjavíkurborgar gagnvart heimilislausum körlum og konum án gjaldtöku er að nýtast einstaklingum úr öðrum sveitarfélögum þar sem þessu er ekki sinnt. Verið er að vinna að samningum hvað varðar þjónustu neyðargistiskýla. Ríkið hefur mjög takmarkað komið að þeirri þjónustu sem borgin veitir þessum hópi einstaklinga en þó með tímabundinni aðkomu að rekstri eins heimilis. Árlegur kostnaður Reykjavíkurborgar er um **380 mkr.**

Reykjavíkurborg telur að þetta verkefni eigi að fá fullan stuðning ríkissjóðs og þess eigi að sjá stað í nýjum fjárlögum fyrir 2018 .

2. Heilbrigðis- og öldrunarmál

2.1. Hjúkrunarheimli

Á árinu 2016 nam hallarekstur hjúkrunarheimila í Reykjavík **254 mkr.** en samtals nemur uppsafnaður halli á tímabilinu 2008 til 2016 um **2.126 mkr.** Í daggjöldum ekki tekið tillit til þess að borgarsjóður stóð undir fjárfestingum vegna Droplaugarstaða og Seljahlíðar en ekki ríkið. Þrátt fyrir það hafnar ríkið að bæta borginni húsnæðiskostnaðinn sem er meginástæða hallarekstrarins. Vonir eru bundnar við nýjan rammasamning við ríkið.

Það er krafa Reykjavíkurborgar að við afgreiðslu fjárlaga verði tryggt að daggjöld vegna reksturs hjúkrunarheimila sveitarfélaga, sem sjálf hafa fjármagnað uppbyggingu húsnæðis, taki mið af raunverulegum húsnæðiskostnaði.

2.2. Dagdvöl aldraða

Fjöldi plássu í almennri dagdvöl í Reykjavík eru 88. Miðað við íbúafjölda er fjöldi plássu í Reykjavík pr. 1000 íbúa 0,72%. Til samanburðar er meðalhluftalið í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu 1,34%. Það hallar því verulega á möguleika Reykvíkinga til að komast í dagdvöl miðað við nágrannasveitarfélögin. Á biðlista eftir dagdvöl voru 60 einstaklingar í júní 2017 og var meðaldur þeirra 85 ár. Verulegur þrýstingur er á fjölgun dagdvalarrýma í Reykjavík en forsenda þess að Reykjavík fjölgi dagdvölum er að greitt sé hærra daggjald. Samkvæmt lögum um málefni aldraðra nr. 125/1999 er dagdvöl stuðningsúrræði fyrir aldraða sem að staðaldri þurfa eftirlit og umsjá til að geta búið áfram heima. Í dagvist aldraðra skal veitt hjúkrunarþjónusta og vera aðstaða til þjálfunar og læknisþjónustu. Boðið skal upp á flutningsþjónustu að og frá heimili einstaklingsins, mat á heilsufari, þjálfun, tómstundaiðju, félagslegan stuðning, fræðslu, ráðgjöf og aðstoð við athafnir daglegs lífs. Innifalið í daggjöldum dagdvalarrýma er nauðsynlegur flutningskostnaður og hvers konar þjónusta sem látnin er í té á stofnunum, sbr. meðal annars reglugerð nr. 427/2013.

Það er krafa Reykjavíkurborgar að ríkið greiði rétt verð fyrir þessa þjónustu sérstaklega þar sem þetta er lögskylt verkefni ríkisins.

2.3. 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. Frá árinu 2013 til 2016 hafa útgjöld vegna heimahjúkrunar hækkað úr 1.117 mkr í 1.400 mkr eða um **25%**. Á sama tímabili hafa greiðslur ríkisins fyrir þessa þjónustu hækkað úr 1.117 mkr í 1.320 mkr eða um **18%**. Árið 2013 var rekstur heimahjúkrunar í jafnvægi þ.e. útgjöld voru jöfn tekjum en frá árinu 2014 hefur Reykjavíkurborg greitt með samningnum. Húsnæðiskostnaður hefur hækkað á tímabilinu en í upphaf verkefnis eftir yfirfærslu var heimahjúkrun staðsett á einum stað og rekin þaðan fyrir alla borgina. Eftir samþættingu er hún veitt frá þremur stöðum og hefur húsnæðiskostnaður aukist en fjárveiting vegna húsnæðis lækkað um 11 m.kr. Launakostnaður heimahjúkrunar hefur þróast umfram þá launafjárhæð sem ríkið telur sig samningsbundið að bæta þrátt fyrir að ekki er um að ræða fjölgun starfsmanna. Ágreiningur er milli borgar og ríkis hvort ríkið sé að greiða með réttum hætti

launakostnað starfsmanna. Ennfremur er óvissa um áhrif stafsmats hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða á útgjöld vegna heimahjúkrunar.

Gerð er krafa um að ríkið greiði Reykjavíkurborg fyrir þjónustu heimahjúkrunar í samræmi við raunkostnað enda er þessi þjónusta lögbundið verkefni ríkisins.

3. Innflytjendur og hælisleitendur

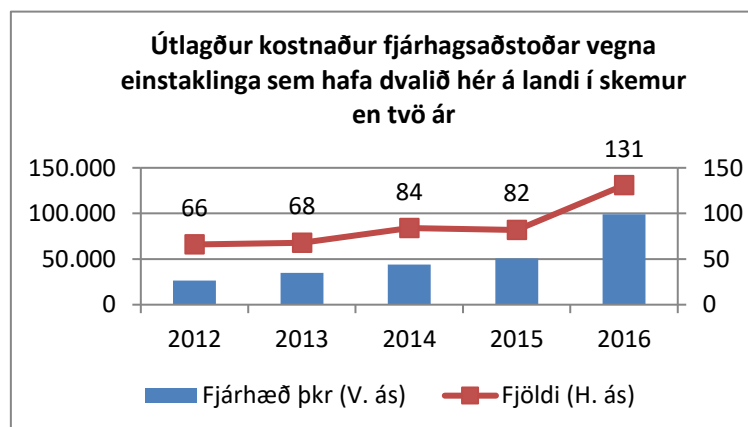
3.1. Innflytjendur

Nýr hópur er kominn á grunni fjölskyldusameininga og vegna fjölgunar innflytjenda sem ekki eiga rétt á t.d. ellilífeyri og/eða örorkulífeyri eða endurhæfingarlífeyri hér á landi vegna skammrar búsetusögu. Þessi hópur er að fá fjárhagsaðstoð til framfærslu ótímabundið. Ekki er ólíklegt að kostnaður vegna þessa hóps vaxi á næstu árum.

Það er krafa Reykjavíkurborgar að ríkið axli þennan vanda með því að veita þessum nýju borgurum réttindi í almannatryggingakerfinu í stað þess að senda þennan kostnað á sveitarfélögin.

3.2. Hælisleitendur

Í ljósi stóraukins fjölda hælisleitenda og þar með fjölgunar þeirra sem fá stöðu flóttamanns að lokinni hælismeðferð er mikilvægt að skoða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á nýjan leik með það að leiðarljósi að ríkið komi að þjónustu þeirra sem fá stöðu flóttamanns eftir hælismeðferð. Víða í nágrannalöndum kostar ríkið þjónustu til þessa hóps í allt að tvö ár eftir að hælismeðferð lýkur til að hægt sé að tryggja með sem bestum hætti aðlögun þessa hóps að íslensku samfélagi. Hér á landi er aðkoma ríkisins takmörkuð við endurgreiðslu útlagðs kostnaðar fjárhagsaðstoðar fyrstu tvö árin eftir að einstaklingur er skráður inn í landið skv. 15. gr. b í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Ljóst er að þjónustuparfir þessara einstaklinga eru umtalsvert meiri en almenn fjárhagsaðstoð gerir ráð fyrir og þá er ekki greitt fyrir umsýslu eða annan óbeinan kostnað sem fellur á sveitarfélagið s.s. vegna túlkajónustu.



Þá hefur fjölgun átt sér stað hér á landi í hópi barna án fylgdarmanns. Mikil kostnaður fylgir þjónustu við þennan hóp m.a. vegna barnaverndar og búsetuúrræði eru ekki alltaf til staðar. Kostnaður vegna fjölskyldusameininga hjá þessum hópi mun að öllum líkindum aukast mikið á næstu árum.

Mikilvægt er að tryggja öllum þeim sem hingað koma gjaldfrjálsa íslenskukennslu eins og gert er á öllum öðrum norðurlöndum þannig að einstaklingarnir nái jafnri stöðu í samfélaginu.

Sérstaklega þarf að skoða menntunarmöguleika þeirra sem hingað koma eftir að skyldunámi líkur. Mat á menntun og reynslu þarf að vera aðgengilegra en nú er.

Skorað er á alþingi að tryggja fjármögnun í fjárlögum á samræmingu á kostnaðarþáttöku ríkisins vegna móttöku flóttafólks óháð því hvernig það kemur til landsins.

4. Samgöngumál á höfuðborgarsvæðinu

4.1. Borgarlínan

Í desember 2016 undirrituðu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu samkomulag um Borgarlínuna þ.e. nýtt hágæða almenningssamgangakerfi á höfuðborgarsvæðinu. Markmið verkefnisins er að draga úr þenslu byggðar og mæta fólksfjölgun án þess að álag á stofnvegakerfi aukist í sama hlutfalli. Sveitarfélögin hafa átt í samstarfi við vegagerðina um verkefnið enda er gert ráð fyrir að bæði ríkið og vegagerðin komi að fjárhagslegum og verklegum þáttum verkefnisins. Áætlaður heildarkostnaður við verkefnið er um 55-62 ma.kr. en gert er ráð fyrir að kostnaður við fyrsta áfanga verkefnisins verði 28-30 ma.kr. sem falli til á árunum 2019-2022.

Í ríkisstjórnarsáttmála er gert ráð fyrir að skoðað verði samstarf á milli sveitarfélaga og ríkisins um Borgarlínu en ljóst er að fjárhagsleg aðkoma ríkisins er algjör lykilforsenda fyrir því að verkefnið verði að raunveruleika. Því er skorað á fjárlaganefnd að tryggja framgang og fjármögnun verkefnisins.

4.2. Samstarfssamningur um almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu

Í maí 2012 var gerður samstarfssamningur á milli ríkissjóðs og eigenda um framlag til almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Uppsafnaðar vanefndir ríkissjóðs á þessum samningi á tímabilinu 2012-2017 eru **436 mkr.** Óljóst er í fjárlagafrumvarpinu hvert framlagið verður 2018 en verði það óbreytt frá fyrra ári þá munu uppsafnaðar vanefndir aukast um 188 mkr og nema í heildina **624 mkr.**

Skorað er á alþingi að tryggja fulla fjármögnun samningsins við afgreiðslu fjárlaga.

Í frumvarpi til fjárlaga 2018 er gert ráð fyrir að olíugjald hækki langt umfram verðlag, úr 60,1 kr. í 71,60 kr. á hvern lítra, eða sem nemur um ríflega 19%. Hækkunin mun hafa áhrif á rekstur Strætó bs eins og vagnafloinn er samsettur í dag og áætlaður kostnaðarauki er um **76 mkr** á ári. Strætó BS mun reynast mjög erfitt að standa undir þessum aukna kostnaði nema til komi sérstakur stuðningur við fyrirtækið þar sem meirihluti vagnanna gengur fyrir disil. ¹ Samkvæmt greiningu á orkuskiptum er besti kosturinn að rafvæða vagnafloinn og gæti hann verið að fullu rafvæddur árið 2028. ² Með því að hraða þeirri innleiðingu myndi draga úr kostnaði samlagsins vegna kolefnisgjalds og einfalda borg og ríki að standast yfirlýsingar í loftslagsmálum um kolefnishlutleysi 2040. Gert er ráð fyrir í frumvarpinu að tekjur af olíugjaldi skili ríkissjóði 12,7 ma.kr á árinu 2018, eða um 26% meira en gert

¹ <https://straeto.is/uploads/files/320-75ebbb83e5.pdf> (Ársskýrsla strætó Grænt bókhald bls. 26)

² <https://straeto.is/uploads/files/332-34b2e133fe.pdf>

var ráð fyrir í fjárlögum 2017. Bent er á að í frumvarpinu kemur fram að framlag vegna styrkja til almennings-samgangna hækkar um 241 m.kr. frá gildandi fjárlögum³ en undir þeim lið er ekki minnst á almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu þó að sá hluti landsins telji 2/3 hluta allra íbúa

Mikilvægt er að ríkið og sveitarfélög standi saman eigi markmið um umbætur í loftlagsmálum að ná fram að ganga.

5. 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.

5.1. Gistináttagjald

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 hópbifreiðum af ýmsum stærðum aukist til muna í borginni og skapað aukið álag og umtalsvert aukna viðhaldspörf á samgöngumannvirkjum. Mikil fjölgun ferðamanna hefur einnig skapað aukna þörf fyrir hreinsun gatna, gönguleiða, almenningssrýma og opinna svæða. Til viðbótar hefur Reykjavíkurborg tekið þátt í markaðssetningu landsins og borgarinnar og átt þannig þátt í því að laða verðmæta gesti til landsins.

Í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu og hins vegar í skýrslu starfshóps Sambandsins um auknar tekjur af ferðamönnum var mælt til þess að lög um gistináttarskatt yrðu endurskoðuð þannig að skatturinn yrði hækkaður, undanþágum fækkað og að tekjur af skattinum rynnu a.m.k. að stærstum hluta beint til sveitarfélaga. Bent er á að gistináttaskattur er víða þekktur erlendis sem borgaraskattur og rennur gjarnan til viðkomandi sveitarfélags eða héraðs til að standa undir kostnaði heimafélks við að taka á móti gestum sínum. Nú hefur gistináttagjaldið verið þrefaldað og tók sú breyting gildi 1. september síðastliðinn.

Þrátt fyrir að það sé skýrt tekið fram í stjórnarsáttmála nýrrar ríkisstjórnar að gistináttagjaldið færist yfir til sveitarfélaga á kjörtímabilinu er í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2018 einungis minnst á að skoðað verði hvort færa eigi gjaldið til sveitarfélaga en ekki verði gert ráð fyrir neinum breytingum af því tagi í fjárlagafrumvarpinu.

Vegna stóraukins álags og viðhaldsþarfar á samgöngumannvirkjum, kostnaðar vegna hreinsunar gatna, gönguleiða og almenningssrýma í kjölfar mikillar fjölgunar ferðamanna gerir Reykjavíkurborg þá kröfu að tekjur af gistináttaskatti renni a.m.k. að stærstum hluta beint til sveitarfélaga.

5.2. Fjármagnstekjuskattur

Sveitarfélög á Íslandi eru undanþegin almennum ákvæðum laga um að greiða tekju- og eignaskatt í ríkissjóð eins og í öðrum löndum en þetta undanþáguákvæði nær ekki til fjármagnstekjuskatts. Uppruni fjármagnstekna sveitarfélaga er í flestum tilvikum vegna vaxtatekna af skattgreiðslum eftir gjalddaga eða af sjóðum sem

³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0c86e173-e0ac-11e7-9420-005056bc4d74> (bls 266)

R17090119
19. des. 2017

sveitarfélögum halda til að geta staðið tryggilega undir greiðsluskuldbindingum sínum. Þá er lagður fjármagnstekjuskattur á vaxtatekjur sem sveitarsjóður fær af lánveitingum til eigin fyrirtækja sem kemur í veg fyrir að sveitarfélagið geti sótt lánsfé á hagstæðum kjörum og veitt áfram til félaga sem sinna lögbundnu hlutverki sveitarfélagsins á sömu kjörum. Þetta getur staðið t.d. uppbyggingu á félagslegu leiguhúsnæði fyrir þrífum enda munu Félagsbústaðir hf. þurfa að sækja mikið fjármagn á almennan markað til að framfylgja metnaðarfullri áætlun um fjölgun félagslegra íbúða um 500-600 á næstu árum.

Samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2018 stendur til að hækka fjármagnstekjuskatt úr 20% í 22% og er því verið að auka enn frekar álögur ríkis á sveitarfélög með þessum hætti. Sjá má í meðfylgjandi töflu áhrif þessarar hækkunar á fjárhag Reykjavíkurborgar til næstu 5 ára m.v. 5 ára fjárhagsáætlun 2018-2022.

Fjármagnstekjuskattur skv. 5 ára áætlun 2018 - 2022						
	2018	2019	2020	2021	2022	Uppsafnað yfir tímabil
Upphafleg áætlun	256.598.789	286.719.853	264.959.677	258.993.293	246.997.850	1.314.269.461
Eftir skattahækkun	282.258.668	315.391.838	291.455.644	284.892.622	271.697.635	1.445.696.407
Áhrif skattahækkunar	25.659.879	28.671.985	26.495.968	25.899.329	24.699.785	131.426.946

Eins og sjá má er um að ræða umtalsverða hækkun á nú þegar hamlandi og íþyngjandi skattheimtu ríkis á borgina. Núverandi fyrirkomulag á fjármagnstekjuskatti veldur því að borgarsjóður getur ekki nýtt sér betri lánakjör á markaði til að fjármagna B-hluta fyrirtæki líkt og sveitarfélög geta gert víða eins og til dæmis í Svíþjóð en sem dæmi þá fer öll fjármögnun B-hluta fyrirtækja í Stokkhólmi í gegnum borgarsjóð Stokkhólms. Ef sveitarfélög hefðu leyfi til að draga vaxtagjöld frá áður en til skattlagningar kemur á fjármagnstekjur eins og fyrirtæki myndi gera sveitarfélögum kleift að styðja við B-hluta fyrirtæki sín, sem sinna lögbundnum verkefnum og þjónustu við íbúa, með hagkvæmari hætti. En hér að neðan má sjá fjármagnstekjuskatt sem borgin áætlar að greiða vegna eigendalána til Orkuveitu Reykjavíkur og áhrif skattahækkunar á þann skatt.

Greiddur fjármagnstekjuskattur vegna eigendalána til OR skv. 5 ára áætlun 2018 - 2022						
	2018	2019	2020	2021	2022	Uppsafnað yfir tímabil
Upphafleg áætlun	85.538.595	77.431.298	68.819.635	59.562.125	49.706.873	341.058.526
Eftir skattahækkun	94.092.454	85.174.428	75.701.599	65.518.338	54.677.561	375.164.379
Áhrif skattahækkunar	8.553.859	7.743.130	6.881.964	5.956.213	4.970.687	34.105.853

Fjármagnstekjur og -gjöld skv. 5 ára áætlun 2018 - 2022						
	2018	2019	2020	2021	2022	Uppsafnað yfir tímabil
Fjármagnstekjur	1.282.993.945	1.433.599.263	1.324.798.383	1.294.966.465	1.234.989.250	6.571.347.306
Fjármagnsgjöld	2.588.413.586	2.453.846.187	2.591.724.481	2.562.762.629	2.428.881.713	12.625.628.596
Fjármagnsgjöld umfram tekjur	1.305.419.642	1.020.246.924	1.266.926.098	1.267.796.164	1.193.892.463	6.054.281.291

Sveitarfélög geta ekki dregið vaxtagjöld frá áður en til skattlagningar kemur á fjármagnstekjur eins og fyrirtæki og er þannig gróflega mismunað í samanburði við aðra lögaðila. 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.

Þá er sérstakt tilefni til að skoða hvort veita eigi sveitarfélögum hlutdeild í tekjum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti með þeim rökum að margir einstaklingar og lögaðilar þiggja þjónustu sveitarfélagsins en greiða jafnvel litla eða enga skatta til þess.

5.3. Innheimtupóknun 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% innheimtupóknun stæði undir kostnaði vegna innheimtunnar þegar hámarks útsvar var 7,5% hlýtur ríkissjóður að hagnast mikið á innheimtunni þegar hlutfallið er reiknað af tvöfalt hærra álagningarhlutfalli. Á árinu 2016 greiddi Reykjavíkurborg ríkissjóði rúmlega 346,6 mkr eða væntanlega um 148 mkr umfram það sem eðlilegt má teljast. Í frumvarpi til fjárlaga 2018 er nefnt að áformað er hefjast handa við endurskipulagningu innheimtukerfis opinberra gjalda á grundvelli tillagna starfshóps fyrir mitt ár 2018 og að frumvarp þess efnis verði lagt fram á haustþingi 2018. Lýst er yfir ánægju með þessi áform og mælst er til að innheimtupóknun sem Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög greiða ríkissjóði vegna innheimtu útsvars endurspegli raunkostnað við innheimtuna. Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að þóknunin verði lækkuð í það minnsta um helming, í 0,25% af innheimtu útsvari.

Það er krafa Reykjavíkurborgar og væntanlega allra sveitarfélaga að innheimtupóknun sem sveitarfélög greiða ríkissjóði vegna innheimtu útsvars endurspegli raunkostnað við innheimtuna, eða lækki í það minnsta úr 0,5% í 0,25% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu í ljósi hækkunar útsvarshlutfalls frá því hlutfallið var ákvarðað.

5.4. Tryggingargjald

Minnt er á fyrirheit um lækkun tryggingargjalds en eftir hrun var tryggingargjald hækkað um 1,77% stig og það útskýrt með miklum skuldbindingum atvinnuleysisbótakerfisins. Með sömu rökum hefði átt að vera komið til lækkunar gjaldsins miklu fyrr en fram að þessu hefur tryggingargjald aðeins lækkað um tæpan helming af umræddri hækkun. Bent er á að í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu er tekið fram að tryggingagjald skuli taka mið af hagsveiflunni þ.e. hækka og lækka í öfugu hlutfalli við hagsveifluna. Hvert 1% stig af of háu tryggingargjaldi kostar borgarsjóð um **480 mkr** árlega.

Á meðan tryggingagjaldi er haldið óbreyttu er fyrirhugað að stytta atvinnuleysisbótatímabil úr 30 mánuðum í 24 mánuði. Ljóst er að slík breyting mun hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélögin.

Reykjavíkurborg gerir kröfu um að tryggingagjald verði lækkað eða að borgin og önnur sveitarfélög fái hlutdeild í álagningu tryggingagjalds til að mæta auknum útgjöldum vegna styttingar bótatímabils.

5.5. Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

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



R17090119
19. des. 2017

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

Sveitarfélögin munu að auki bera kostnað af auknum viðbótarlífeyrissparnaði starfsmanna sveitarfélaga, vegna fjölgunar þeirra sem vilja nýta sér þennan sparnað eða vilja auka hann, og vegna hærri tryggingargjalds af þeim sökum. Frumvarp innanríkisráðherra um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga varð að lögum sl. sumar. Lögin kveða á um sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga að upphæð **650 m.kr.** í samræmi við hlutdeild þeirra í útsvarsstofni 2016 í því skyni að bæta þeim að nokkru 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 sem lögin kveða á um bætir þó aðeins hluta af útsvarstekjustapi sveitarfélaga.

Gerð er krafa um það að Reykjavíkurborg og öðrum sveitarfélögum verði bætt það útsvarstekjutap að fullu sem hlýst af ákvörðun alþingis um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri