



5. desember 2023

Breytingatillögur við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024

Efni

Meðfylgjandi eru tillögur að breytingum við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024 – þingskjal 2 – 2. mál.

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun lögbundinnar þjónustu við fatlað fólk – tekjuskattur ríkisins og tekjustofnar sveitarfélaga

Þann 23. nóvember 2010 gengu ríki og sveitarfélög frá samkomulagi um yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk. Samkomulagið og fjárhagslegar forsendur þess byggðust á víðtækri undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga þar sem unnið var ítarlegt kostnaðarmat á heildarumsvifum málaflokksins. Heildarsamkomulagið, og lagabreytingar sem því fylgdu, fólu sveitarfélögunum ábyrgð á umtalsverðum hluta velferðarþjónustunnar, bæði sem þjónustuveitendur og stjórnvöld. Meginmarkmið tilfærslunnar var að tryggja að eitt stjórnsýslustig bæri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga. Þá átti að stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda. Tilfærslan átti enn fremur styrkja sveitastjórnarstigið og tryggja góða nýtingu fjármuna. Lögð var áhersla á heildstæða yfirfærslu verkefna samhliða breytingum á tekjustofnum til að mæta auknum útgjöldum sveitarfélaga.

Tilfærsla þjónustunnar átti sér stað þann 1. janúar 2011 og með þjónustunni fylgdu framlög úr ríkissjóði sem standa áttu undir kostnaði sveitarfélaganna af yfirfærslunni. Þannig áttu heildartekjur sveitarfélaganna á árinu 2011 að aukast um 10,7 ma.kr. samhliða yfirfærslunni en auk þess var gert ráð fyrir að sveitarfélögin fengju að njóta alls ábata af hagræðingu með samþættingu við félagsþjónustu sem átti að fylgja í kjölfarið. Kostnaðarmatið byggðist á fjárveitingum vegna þáverandi þjónustu og mati á biðlistum í því skyni að meta framtíðarþróun kostnaðar.

Tekjur sveitarfélaganna sem standa áttu undir þjónustunni voru tryggðar með hækkun á útsvarshlutfalli sveitarfélaga um 1,20% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Þar af fóru 0,25% af útsvarshlutfallinu beint til sveitarfélaga en 0,95% fór í gegnum úthlutunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Einnig var samkomulag um að veita tímabundin bein framlög á fjárlögum á árunum 2011 – 2013 til að veita upp á móti veikri stöðu útsvarsstofnsins og jafnframt var tryggð fjárveiting vegna aðlögunar og útfærslu þjónustunnar hjá sveitarfélögunum til næstu þriggja ára. Þá var samið um sérstök tímabundin framlög á fjárlögum vegna notendastýrðrar persónulegrar þjónustu (NPA) og vegna uppsafnaðs biðlista eftir þjónustu. Þessu til viðbótar afhenti ríkið sveitarfélögunum endurgjaldslaust allt húsnæðið þar sem starfsemi málaflokksins fór fram en bókfært verðmæti þess var fært til gjalda í ríkisreikningi ársins 2010. Áætlað er að virði húsnæðisins nemi líðlega 4,5 ma.kr. á núverandi verðlagi.

Á árunum 2014-2015 var framkvæmt endurmat að hálfu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga á yfirfærslu málaflokksins til samræmis við ákvæði samkomulagsins. Hlutverk verkefnisstjórnarinnar var að afla upplýsinga um alla fjárhagslega og faglega þætti sem nauðsynlegir voru til þess að unnt yrði að leggja mat á árangur yfirfærslunnar. Að undangenginni umfangsmikilli nefndarvinnu og samningaviðræðum milli ríkis og sveitarfélaga var í kjölfarið gengið frá endanlegum fjárhagsramma um fjármögnun lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk í árslok 2015. Endanlegur fjárhagsrammi yfirfærslunnar fól því í sér að 0,25% af útsvarshlutfallinu rann áfram beint til sveitarfélaga líkt og kom til framkvæmda 2011, jöfnunarframlag sem nam áður 0,95% var varanlega hækkað um 0,04% í 0,99% og 0,235% af

innheimtum skatttekjum ríkissjóðs rann inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Á þessum tíma var NPA verkefnið enn tilraunaverkefni og veitti ríkissjóður bein framlög fyrir um fjórðungi kostnaðar.

Fyrrgreindir tekjustofnar skiluðu sveitarfélögum 21 ma.kr. í tekjur árið 2018, 21,8 ma.kr. árið 2019 og 23,3 ma.kr. árið 2020. Að viðbættum öðrum sértekjum sem námu um 1,8 ma.kr. árið 2020 þá námu tekjur málaflokksins um 25 ma.kr. árið 2020. Það er meira en tvöföldun á tekjunum samanborið við það sem gert var ráð fyrir við flutninginn árið 2011. Það svarar til um 13% nafnaukningar tekna á ári eða um 8% að raunvirði m.v. vísitölu neysluverðs. Á hinn bóginn þá námu útgjöld til málaflokksins um 25,2 ma.kr. árið 2018, 28,8 árið 2019 og 34 ma.kr. árið 2020. Það er meira en þreföldun á útgjöldum að nafnvirði frá upphafi yfirfærslunnar.

Ljóst er að góður vöxtur hefur verið í þeim tekjustofnum sem mynduðu fjárhagsramma samkomulagsins frá því það var gert. Þá hefur verið umtalsverð aukning í tekjum sveitarfélaga að öðru leyti á sama tíma. Það birtist í því að í mörgum sveitarfélögum er rekstrarafkoma í ágætu jafnvægi eða nærri því þótt halli teljist vera á þessum málaflökki miðað við þær tekjur sem honum voru eyrnamerktaðar upphaflega. Samhliða því hafa verið gerðar talsverðar breytingar á löggjöf og regluverki um þjónustu við fatlað fólk sem sveitarfélögin hafa talið að hafi leitt til umtalsverðrar kostnaðaraukningar. Útgjaldavöxtur málaflokksins fyrir sveitarstjórnarstigið í heild er í öllu falli af þeirri stærðargráðu að það kynni að raska þeim meginmarkmiðum um þróun afkomu og skulda sem gert var samkomulag um í aðdraganda gildandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2023-2027.

Í ljósi þess hversu umfangsmikill útgjaldavandinn er orðinn hafa stjórnvöld fallist á það með sveitarfélögum að gera breytingu á endanlega samkomulaginu frá árinu 2015 og flytja 6 ma.kr. frá ríki til sveitarfélaga á árinu 2024 í því skyni að bæta rekstrarafkomu sveitarfélaga og gera þeim betur kleift að standa við markmið sín um afkomu- og skuldþróun og rekstur málaflokksins. Kemur hún til viðbótar 5 ma.kr. tilfærslu sem gerð var með sama hætti í fjárlögum yfirstandandi árs á grundvelli samkomulags milli aðila undir lok árs 2022. Með fyrrgreindum áformum um að lækka tekjuhlíð ríkissjóðs um 6 ma.kr. og færa yfir til sveitarfélaga í gegnum útsvarið er verið að setja fram þá fjárhæð sem ríkið er tilbúið að leggja til úrlausnar málsins varanlega, að viðbættum þeim 5 ma.kr. sem þegar hafa verið færðir yfir til sveitarfélaga í ársbyrjun 2023. Skilyrði fyrir því er að lokið verði við gerð samkomulags við sveitarfélögin sem feli í sér að sveitarfélögin nái betri tókum á rekstri málaflokksins. Þá verði með samkomulaginu ágreiningsefni útkljáð s.s. hvað varðar fjölgun notenda, áhrif breytinga á þjónustu á heimilum fólks vegna aukinnar áherslu á sjálfstæða búsetu o.fl. og verði þau atriði ekki tekin upp á síðari stigum.

Í bókun ráðuneyta með samkomulaginu 2022 kemur fram að vandinn við rekstur málaflokksins er fyrst og fremst útgjaldavandi. Góður vöxtur hefur verið í þeim tekjustofnum sem sveitarfélögin fengu til að standa undir þjónustunni en frá því að yfirfærslan átti sér stað 2011 hefur ríkið í þrígang komið til móts við sveitarfélögin með aukinni fjármögnun vegna stöðu málaflokksins. Á verðlagi ársins 2023 þýðir þetta 9 ma.kr. í aukin framlög en alls má gera ráð fyrir að fyrrgreindir tekjustofnar að viðbættum sértekjum málaflokksins (gróflega metið 1,5 ma.kr.) nemi um 40 ma.kr. Það er fjórföldun á tekjunum samanborið við það sem var gert ráð fyrir við flutninginn árið 2011 og svarar til um 11% nafnaukningar tekna á ári eða um 7% að raunvirði m.v. vísitölu neysluverðs. Á hinn bóginn er áætlað að útgjöld til málaflokksins nemi um 50 ma.kr. árið 2023 og hefur umfangið því u.þ.b. fimmfaldast frá yfirfærslunni eða sem svarar til 13,6% hækkunar að nafnvirði að meðaltali á ári en um 9,5% að raunvirði m.v. vísitölu neysluverðs. Er það langtum meiri vöxtur útgjalda en í nokkrum öðrum málaflökki sem rekinn er af hinu opinbera, þ.e. ríki og sveitarfélögum, frá árinu 2010.

Hámarksútsvar sveitarfélaga, sem nú er 14,74%, verður hækkað um 0,23 prósentustig samhliða lækkun tekjuskatts um samsvarandi hlutfall í öllum skattþrepum einstaklinga. Gert er ráð fyrir að hlutdeild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í útsvari aukist til jafns við hækkun hámarksútsvars. Hlutfall útsvarstekna vegna málefna fatlaðs fólks sem fer í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er nú 1,21% og hækkar hlutfallið því samhliða hækkun hámarksútsvars í 1,44%.

Ríki og sveitarfélög eru sammála um að ábyrgð á málefnum fatlaðs fólks verði áfram hjá sveitarfélögum. Þar sem ekki liggur fyrir fullnægjandi greining á orsökum þeirrar útgjaldapróunar sem átt hefur sér stað í málaflöknum á undanförunum árum er beðið eftir niðurstöðum starfshóps ríkis og sveitarfélaga sem skipaður var sl. sumar og er ætlað að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málaflöknum. Þetta verður gert á grundvelli kortlagningar á kostnaðarþróun málaflokksins. Þá hefur hópurinn einnig það hlutverk að setja fram valkosti um hvernig stuðla megi að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti. Þá skal starfshópurinn í tillögugerð sinni ganga út frá meginmarkmiðum um afkomu- og efnahag sveitarfélaga í gildandi fjármálaáætlun. Munu fulltrúar ríkis og sveitarfélaga fara yfir og ræða tillögur starfshópsins þegar þær liggja fyrir en vinna hópsins hefur dregist á langinn.

Þá verður unnið að því á árinu 2024 að bæta framkvæmd þjónustunnar og framkvæmd á eftirliti með henni auk þess sem unnið verður að samræmingu þjónustunnar svo jafnræðis verði gætt með notendum hennar.

Gert er ráð fyrir að ákvæði 1., 2. og 3. liðar breytingatillagnanna öðlist gildi 1. janúar 2024 og að 1. og 2. liður komi til framkvæmda við álagningu 2025 og á staðgreiðsluárinu 2024 eftir því sem við á.

Breytingatillögur

1. Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Við XVII. kafla frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

-- gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 66. gr. laganna:

- a. Í stað „16,78%“ í 1. tölul. kemur: 16,55%.
- b. Í stað „23,28%“ í 2. tölul. kemur: 23,05%.
- c. Í stað „31,58%“ í 3. tölul. kemur: 31,35%.
- d. Í stað „23,28%“ tvívegis í 4. tölul. kemur: 23,05%.

2. Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987.

Við frumvarpið bætist nýr kafli, svohljóðandi:

XXII. KAFLI

Breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987.

-- gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 9. gr. laganna:

- a. Í stað „16,78%“ í a-lið kemur: 16,55%.
- b. Í stað „23,28%“ í b-lið kemur: 23,05%.
- c. Í stað „31,58%“ í c-lið kemur: 31,35%.

3. Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

Við frumvarpið bætist nýr kafli, svohljóðandi:

XXIII. KAFLI

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

-- gr.

Í stað „1,21%“ í 2. tölul. c-liðar 8. gr. a laganna kemur: 1,44%.

-- gr.

Í stað „14,74%“ í 1. mgr. 23. gr. laganna kemur: 14,97%.

-- gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði í 1. og 2. mgr. 24. gr. laganna skal sveitarstjórn ákveða fyrir 30. desember 2023 hvaða hundraðshluti verði lagður á tekjur manna á árinu 2024, sbr. 1. mgr. 23. gr. laganna svo og 1. mgr. 9. gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda. Ákvörðun sveitarstjórnar skal sömuleiðis tilkynna fjármála- og efnahagsráðuneytinu eigi síðar en 30. desember 2023.