



## Umsögn

**Efni:** Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2019–2023, mál nr. 494  
**Viðtakandi:** Fjárlaganefnd alþingis  
**Sendandi:** Fjármálastjóri

Fyrir fjárlaganefnd Alþingis liggur þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun 2019–2023, mál nr. 494. 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. Afkoma sveitarfélaga og markmið

Fjármálaáætlun 2019–2023 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. Líklegt er að heildarafkoma sveitarfélaga verði neikvæð árin 2018 og 2019 og jafnvel einnig 2020 en ekki jákvæð eins og gert er ráð fyrir. Jákvæð niðurstaða hjá sveitarfélögum 2021–2023 er engan vegin í höfn enda hefur myndast hjá þeim mikil fjárfestingarþörf eftir margra ára niðurskurð í nýfjárfestingum og viðhaldi fastafjármuna. Hjá flestum sveitarfélögum hefur myndast mikil fjárfestingarþörf í innviðum undanfarin ár og þó að fjárfestingar sveitarfélaga árin 2017–2022 séu áætlaðar öllu meiri en þær hafa verið undanfarin ár 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.

Það er einnig mat fjármálaskrifstofu að forsendur þjóðhagsspár byggi á mikilli bjartsýni um áframhaldandi hagvöxt þrátt fyrir sterkar vísbendingar um a) vaxandi innlendan kostnaðarþrýsting í tengslum við næstu kjarasamninga og hátt verðlag sem rekja má til fákeppni á vöru- og þjónustumörkuðum, b) samdrátt í farþegaflutningum milli landa og harðandi samkeppni við önnur lönd um erlenda ferðamenn og c) hátt vaxtastig og mikinn fjármagnskostnað við nauðsynlega uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, atvinnurekstrar og innviða. Ekki er að sjá nein ummerki þess að gerðar hafi verið sviðsmyndagreiningar á áhrifum þess á þjóðarþúskapinn og helstu hagstærðir ef skjótur viðsnúningur verður en íslenskt hagkerfi er einmitt þekkt fyrir slík umskipti. Það væri þó vissulega í anda laganna að gera slíkt áhættumat.

## 2. Velferðarmál

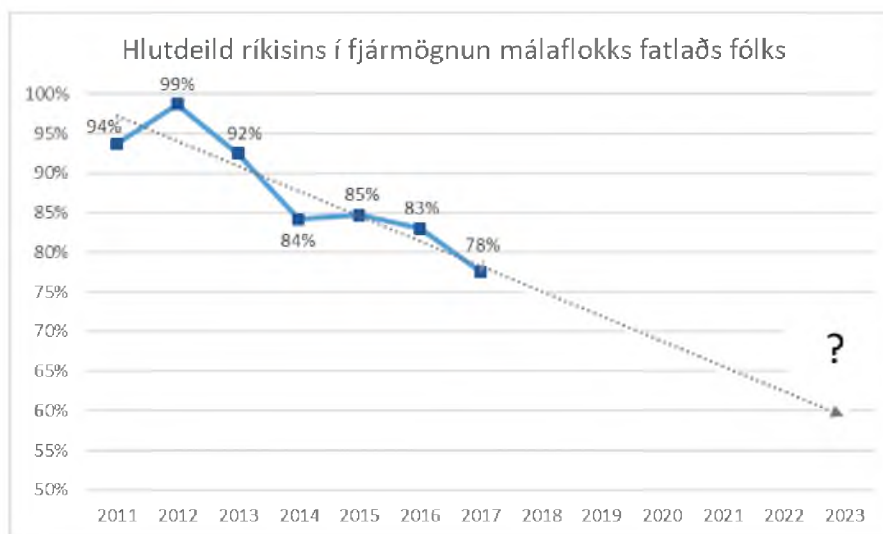
### 2.1. Þjónusta við fatlað fólk

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	7.279
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018	9.385
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362	-2.106
Uppsafnaður mismunur	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185	-6.291

Fljótlega eftir yfirfærsluna kom í ljós að málaflokkurinn hafði glímt við langvarandi sveltí 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. Hér má nefna sem dæmi fullgildinguna á samningi Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

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 í nýrri fjármálaáætlun á kostnaðinum við að veita þjónustuna sem ríkið hefur tryggt fötluðu fólki með lögum og reglum en mikil samstaða er um þessar umbætur.

### 2.1.1. 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). Reykjavíkurborg hefur stutt lögfestingu NPA sem nýlega var samþykkt á alþingi. Þegar kemur að framkvæmdinni er lykilatíði að þessum 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 þjónustuformsins. 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 þessara umbóta bein áhrif á útgjöld sveitarfélaga.

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

### 2.1.2. Þjónusta við börn með fjölpættan 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. Á árinu 2017 var kostnaður vegna þjónustu fyrir átta börn um 596 mkr en framlag úr Jöfnunarsjóði nam um 360 mkr. Kostnaður vegna þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá árinu 2015 hefur verið umtalsverður og að mestu leyti fallið á Reykjavíkurborg. 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 fulla fjármögnun á þjónustu við börn með fjölpættan vanda.

### 2.1.3. Sértek húsnæðisúrræði

Sértek húsnæðisúrræði eru íbúðarhúsnæði sem gerð hafa verið aðgengileg fyrir tiltekna notkun eða skilgreind sérstaklega fyrir tiltekinn hóp fatlaðs fólks og er fyrir fólk með staðfesta fötlunargreiningu. Mikil þörf er fyrir húsnæðisúrræði og voru t.a.m. 161 einstaklingur á biðlista eftir sértekri búsetu í desember árið 2017. Áætlaður árlegur rekstrarkostnaður við að þjónusta þann hóp sem nú er á biðlista gæti numið um 2,3 ma.kr. Ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir aðkomu ríkisins að þessu máli í frumvarpi til fjármálaáætlunar.

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 um 250 mkr.

Við samþykkt frumvarps til laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er gert ráð fyrir að fólk hafi algerlega frjálst val um það hvar það býr. Það getur haft í för með sér mikinn kostnaðarauka fyrir sveitarfélagið við veitingu þjónustu á þeim stað þar sem að viðkomandi kýs að búa.

Mikilvægt er að alþingi tryggi í fjármálaáætlun að ríkið geti komið með aukin framlög vegna uppbyggingar á sértækum búsetuúrræðum. Alþingi verður að horfast í augu við að mikill þungi þessa verkefnis lendir hjá Reykjavíkurborg þar sem erfitt er fyrir þjónustubega að fá þá margvíslegu sérhæfðu þjónustu á öðrum stöðum sem notendur þurfa á að halda.

#### 2.1.4. Vinnumiðuð stoðþjónusta

Eftirfarandi er mat á kostnaði við uppbyggingu í vinnumiðaðri stoðþjónustu. Kostnaður við fyrsta áfanga nemur **228 mkr.** Þá er gert er ráð fyrir 40 nýjum rýmum í Vinnu og virkni. Meðalverð á núverandi dagþjónusturýmum eru lögð til grundvallar samtals 5.7 mkr á rými. Kostnaður við annan áfanga yrði **348 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 Gylfaglöt sem Reykjavíkurborg rekur samtals 11,6 mkr. á rými. Heildarkostnaður við 70 ný rými í vinnumiðaðri stoðþjónustu samtals **576 mkr** á ári.

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 **95 mkr** ef miðað er við meðalverð núverandi dagþjónusturýma og þeirra rýma sem rekin eru af Reykjavíkurborg.

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

#### 2.1.5. 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 viðvera fatlaðra barna og unglunga hefur verið lögfest verður að tryggja fulla fjármögnun á þessu verkefni í fjárlögum og í næstu fjármálaáætlun.

#### 2.1.6. 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 væntanlega aukast.

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

### 3. Heilbrigðis- og öldrunarmál

#### 3.1. Hjúkrunar- og dagdvalarrými

Á árinu 2017 nam hallarekstur hjúkrunarheimila Reykjavíkurborgar **270 mkr** en samtals nemur uppsafnaður halli á tímabilinu 2008 til 2017 um **2,4 ma.kr.** 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. Gert er ráð fyrir fjölgun rýma í Reykjavík á næstu árum og mikilvægt að daggjöld standi undir kostnaði þess og að gert sé ráð fyrir þeim kostnaði í fjármálaáætlun. Ekki er að sjá að fjármálaáætlun endurspegli þessa viðbót.

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 fyrir séð. Ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir þessari viðbót í fjárlög 2018 eins og birt er í fjármálaáætlun.

Mikilvægt er að alþingi tryggi í fjármálaáætlun að daggjöld vegna reksturs hjúkrunarheimila sveitarfélaga, sem sjálf hafa fjármagnað uppbyggingu húsnæðis, taki mið af raunverulegum húsnæðiskostnaði.

#### 3.2. 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 mkr sem fjármagnað var af Reykjavíkurborg. Árið 2017 fékkst viðbótarframlag 90 mkr vegna rekstrarhalla þess árs en óvíst er um fjármögnun árið 2018 og 2019. 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.

### 4. Innflytjendur og hælisleitendur

#### 4.1. Innflytjendur og hælisleitendur

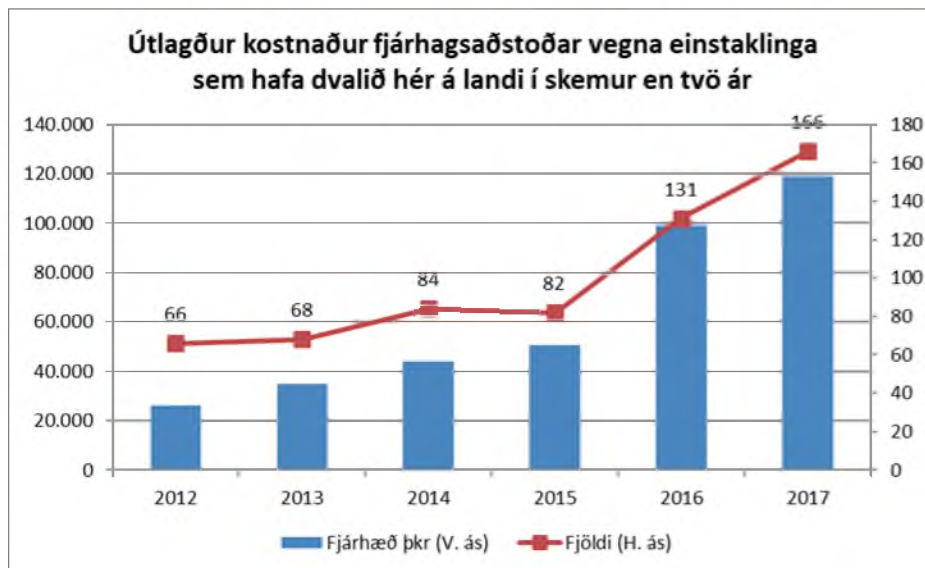
Fjölgun hefur orðið í hópi innflytjenda sem ekki eiga rétt á greiðslum úr almannatryggingakerfinu vegna skammrar búsetusögu. Þessi hópur er að lenda að fullum þunga á framfærslu sveitarfélaga. Líklegt er talið að þessi hópur vaxi á næstu árum. Innflytjendur á grunni fjölskyldusameiningar hefur einnig 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 ljósi stóraukins fjölda hælisleitenda og þar með fjölgunar þeirra sem fá stöðu flóttamanns að lokinni hælismeðferð er mikilvægt að hugað verði að samkomulagi um samræmda móttöku flóttamanna og hælisleitenda en þau málefni hafa verið ófrágengin.

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 vegna þess að búsetuúrræði eru ekki alltaf til staðar en aðeins er endurgreiddur útlagður kostnaður.

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 lýkur.

Myndin hér að neðan sýnir þróun 2012-2017 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.

## 5. Samgöngumál á höfuðborgarsvæðinu

### 5.1. 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 60-70 mkr en gert er ráð fyrir að kostnaður við fyrstu áfanga verkefnisins, sem áætlað er að falli til á næstu 12 árum verði um 40-43 mkr.





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 lykilsforsenda fyrir því að verkefnið verði að raunveruleika. Því er skorað á fjárlaganefnd að tryggja framgang og fjármögnun verkefnisins í fjármálaáætlun.

## 5.2. 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 2012-2018 eru 609 mkr. Skorað er á alþingi að tryggja fulla fjármögnun samningsins

Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að frekari hækkun kolefnisgjalds en það hækkaði um 50% í ársbyrjun 2018. Gert er ráð fyrir að kolefnisgjaldið hækki um 10% árið 2019 og 10% til viðbótar árið 2020. Hækkunin mun hafa áhrif á rekstur Strætó bs eins og vagnafloinn er samsettur í dag og áætlaður kostnaðarauki er um 5 mkr árið 2019 og verður um 10 mkr árið 2020. 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. Samkvæmt greiningu á orkuskiptum er besti kosturinn að nýta aðra vistvæna orkugjafa og gæti það verkefni klárast árið 2028. 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. Óljóst er í fjármálaáætlun hvert framlag vegna styrkja til almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu verður á tímabilinu.

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

## 6. 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.

### 6.1. Gistináttagjald

Undanfarin ár hefur ferðamönnum fjölgað mikið og umsvif ferðaþjónustunnar 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, almenningsrýma 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.

Í fjármálaáætlun einungis talað um möguleika á gjaldtöku á ferðapjónustu í formi brottfarargjalds. Nefnt er að slík gjaldtaka geti skilað ríkissjóði um 2,5 mkr í tekjur árið 2020 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.

## 6.2. 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 þó ekki á Íslandi til fjármagnstekjuskatts. Uppruni fjármagnstekna sveitarfélaga er í flestum tilvikum vegna vaxtatekna af skattgreiðslum eftir gjalddaga eða af sjóðum sem 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 t.d. staðið uppbyggingu á félagslegu leiguhúsnæði fyrir þrifum 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.

Sveitarfélög geta ekki dregið vaxtagjöld frá áður en til skattlagningar kemur á fjármagnstekjur eins og fyrirtæki og er þannig gróflaga 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 rökkin einmitt þau að vaxtatekjur stofnunarinnar mátti einkum rekja til of seint fram kominna skuldaskila meðlagsgreiðenda.

Þessu til viðbótar má geta tillagna sem varða fjármagnstekjuskatt í skýrslu verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu. Þar er lagt til að fjármagnstekjuskattur verði lagður á raunvexti en ekki nafnvexti eins og gert er í dag.

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.

Alþingi taldi rétt að hækka fjármagnstekjuskatt fyrir 2018 úr 20% í 22% og eru áhrifin á borgarsjóð sýnd í töflu 1. Þar kemur fram að við áætlunum að greiða 2018 tæpar 257 mkr en eftir þessa breytingu um 282 mkr. Það munar auðvitað um þessa fjármuni.

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



Í næstu töflu eru áhrif fjármagnstekjuskatts á vaxtatekjur af eigendalánum til OR og og svo áhrif skattahækkunar í því samhengi sýnd sérstaklega:

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

Ef að skattameðferð á sveitarfélögum hvað varðar fjármagnstekjuskatt væri sú sama og á fyrirtækjum, þ.e. öðrum lögaðilum, væri fjármagnstekjuskattur einungis greiddur af fjármagnstekjum umfram fjármagnsgjöld. Þetta myndi þýða að skattstofn borgarsjóðs væri 0 (eða sem sagt neikvæður) og borgarsjóður myndi ekki greiða neinn fjármagnstekjuskatt miðað við forsendur fjárhagsáætlunar.

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 meðlags-greiðenda.

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.

### 6.3. Innheimtubóknun útsvars

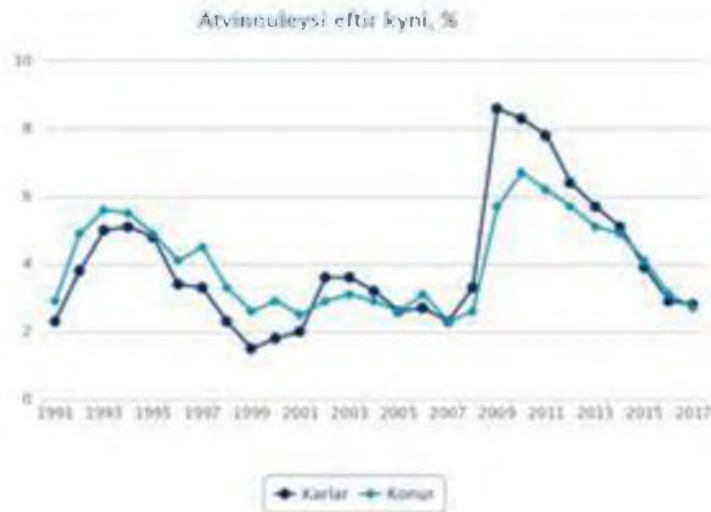
Samkvæmt 32.gr. laga um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 skulu sveitarfélögin greiða ríkissjóði 0,5% af innheimtu útsvari í staðgreiðslu vegna innheimtu útsvars. Vakin er athygli á því að þetta hlutfall hefur haldist óbreytt frá því að hámarks álagningarhlutfall útsvars var 7,5% þrátt fyrir að hámarkshlutfall í dag sé nánast tvöfalt hærra eða 14,52%. Ef talið var að 0,5% innheimtubóknun 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 innheimtubóknun sem Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög greiða ríkissjóði vegna innheimtu útsvars endurspegli raunkostnað við innheimtuna. Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að bóknunin verði lækkuð í það minnsta um helming, í 0,25% af innheimtu útsvari.

Það er krafa Reykjavíkurborgar og væntanlega allra sveitarfélaga að innheimtubóknun 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.



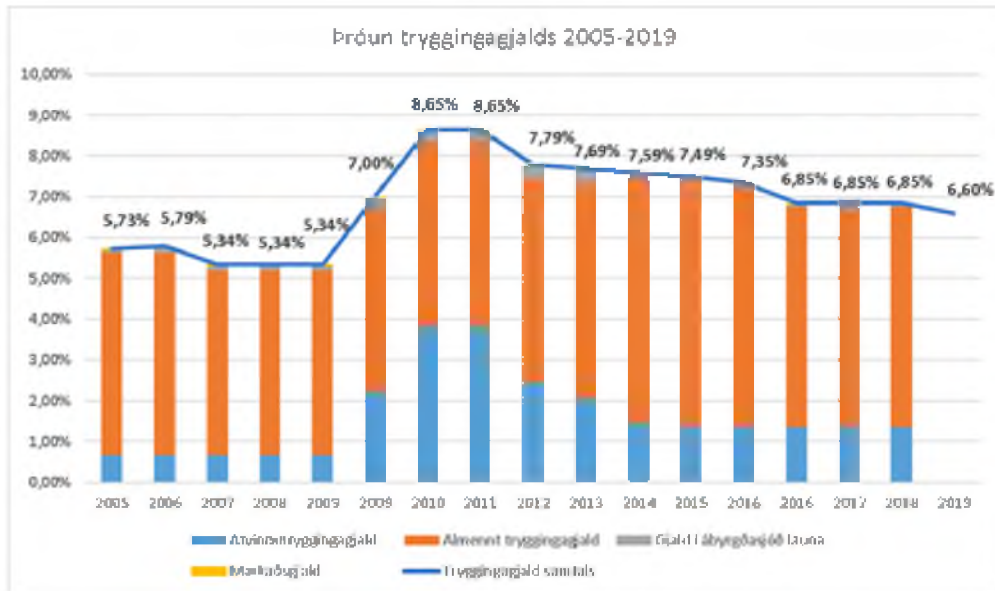
## 6.4. Tryggingagjald

Reykjavíkurborg telur fyrirheit ríkisstjórnarinnar um lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig jákvæð og jafnframt tímabær en telur þó að aðstæður í efnahagslífinu hafi myndað svigrúm til enn frekari lækkunar gjaldsins enda er atvinnuleysi mjög lágt í sögulegu samhengi og á svipuðum slóðum og það var fyrir hrún eða um 3%. Því til viðbótar, eins og nefnt er í áætluninni, þá hafa tekjur af gjaldinu aldrei verið meiri síðan fyrir hrún.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Árið 2015 var bótatímabil atvinnuleysisbóta stytta 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 tryggingagjalds 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 Atvinnuleysistryggingasjóðs vegna aðstoðar við atvinnulausa sem hafa ekki rétt til atvinnuleysisbóta. Því er eðlilegt að krefjast þess að hluti tekna af tryggingagjaldi verði eftir hjá sveitarfélögum. Þrátt fyrir að tryggingagjaldið verði lækkað í 6,6% í samræmi við áform ríkisstjórnar í fjármálaáætlun 2019-2023 er tryggingagjaldið enn 1,26 prósentustigum fyrir ofan það sem það var fyrir hrún, þ.e. 5,34%. 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.



Ekki er nefnt hvort almenna tryggingagjaldið eða atvinnuþryggingagjaldið verði lækkað en athygli vekur að á sama tíma og ríkisstjórnin áformar að lækka tryggingagjaldið er gert ráð fyrir í sömu áætlun að hámarksgreiðslur úr fæðingarorlofs sjóði hækki úr 520 þús.kr. í 600 þús.kr. á mánuði eða um 15,4% ásamt því að lýst er yfir að fæðingarorlof verði lengt. Fæðingarorlofs sjóður er fjármagnaður með almennu tryggingagjaldi og síðan árið 2014 hefur almenna tryggingagjaldið lækkað úr 6,04% í 5,40%. Á sama tíma hefur hlutdeild fæðingarorlofs sjóðs í almenna tryggingagjaldinu staðið í stað eða í 0,65%. Í fjárlögum ársins 2018 er gert ráð fyrir að útgjöld vegna fæðingarorlofs greiðslna verði 11.572 m.kr. sem er um 24,5% hækkun frá árinu 2016 og um 9% hækkun frá fjárlögum og fjárukalegum 2017. Auk þessara útgjaldaaukningar er fyrirhugað að hækka atvinnuleysisbætur í 90% af dagvinnulaunum. Það er óljóst hvernig ríkissjóður hyggst fjármagna þessa breytingu og því er alls óvíst hver lækkun tryggingagjaldsins verður þegar upp er staðið.

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 á tímabili fjármálaáætlunarinnar enda hafi skapast svigrúm til þess á undanförunum árum.

## 6.5. Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar

Þann 1. júlí 2017 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 samfelld 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.

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 hærra 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.

## 7. Kynjuð fjárlagagerð

Ísland er að margra mati leiðandi í innleiðingu á kynjaðri fjárlagagerð. Staðið hefur verið að þeirri innleiðingu í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í tæp tíu ár og er réttlæti og sanngirni þar haft 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.

Í fjármálaáætlun 2019-2023 hefur kynja- og jafnréttissjónarmið verið tengd við stefnumörkun á tíu málefna-sviðum. Telst þetta vera hluti af innleiðingu kynjaðrar fjárlagagerðar en áætlað er að á næstu árum verði sú vinna dýpkuð og unnið verði með öll 34 málefnasvið fjármálaáætlunar út frá kynja- og jafnréttissjónarmiði. Á þessum tíu málefnasviðum hefur verið unnið jafnréttismat og er gert ráð fyrir að slíkt mat sé grundvöllur breytinga á markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum. Í greinargerðum málefnasviðanna er að finna stutta umfjöllun um jafnréttismötin en þau virðast enn sem komið er hafa lítil áhrif á stefnumörkunina.

Í fjármálaáætlun er fjallað um mikilvægi þess að vinna að útvíkkun jafnréttishugtaksins við vinnu á kynjaðri fjárlagagerð á komandi árum. 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. Hvatt er til að alþingi líti til reynslu borgarinnar þegar kemur að vinnu við að útvíkka jafnréttishugtakið og samtvinna betur kyn við fleiri mismunabreytur í jafnréttisstarfi.

Til þess að tryggja skilvirkari innleiðingu á kynjaðri fjárlagagerð ætti alþingi að fara í aðgerðir í stefnumörkun á grundvelli niðurstaðna jafnréttismata á málefnasviðunum.

*Birgir Björn Sigurjónsson,*  
fjármálastjóri