Reykjavíkurborg

R20030147
Reykjavík, 27. apríl 2020

Umsögn

Efni: Frumvörp til laga lögð fram á alþingi 21. apríl 2020 til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldur kórónaveiru

Fyrir alþingi liggja eftirtalin þrjú lagafrumvörp vegna áformaðra aðgerða ríkisstjórnarinnar *(aðgerðapakki 2)* vegna áhrifa kórónaveirunnar sem lögðu voru fram á alþingi 21. apríl 2020.

- ***Frumvarp til laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónaveiru. Þingskjal 1254 – 725 mál.***
- ***Frumvarp til laga um frekari aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru. Þingskjal 1255 – 726. mál.***
- ***Frumvarp til fjáraukalaga fyrir árið 2020, sbr. lög nr. 26/2020. Þingskjal 1253 – 724. mál.***

Áður en vikið verður nánar að tillögum ríkisstjórnarinnar er mikilvægt að fara yfir stöðu fjármála sveitarfélaga í tengslum við efnahagsleg áhrif heimsfaraldurs COVID-19.

Fjármál Reykjavíkurborgar og áformaðar aðgerðir vegna heimsfaraldursins

Reykjavíkurborg ítrekar þau sjónarmið sem komu fram í umsögn um fyrsta aðgerðapakka ríkisstjórnarinnar og er um margt sammála þeirri sviðsmynd sem fjármálaráðuneytið dregur upp í kynningu á aðgerðapakka 2 um líklega efnahagsþróun framundan sem verður væntanlega bæði langvinnari og dýpri en séð varð fyrir fáum vikum síðan. Í þessu samhengi er minnt á að niðursveiflan setur ekki aðeins fjármál fyrirtækja og ríkisins í erfiða stöðu heldur einnig fjármál heimilanna og sveitarfélaganna. Helstu tekjustofnar sveitarfélaganna, útsvarstekjur, hafa dregist saman og munu væntanlega dragast enn frekar saman á þessu og næsta ári með vaxandi atvinnuleysi. Sama mun væntanlega gilda um framlög Jöfnunarsjóðs sem byggja á skatttekjum ríkisins og að hluta á útsvarsstofni sveitarfélaganna. Tekjur sveitarfélaganna af sölu eigna s.s. lóða og af gatnagerðargjöldum eru þegar langt undir áætlunum og allt útlit fyrir að þær verði mjög litlar. Á sama tíma fara útgjöld til velferðarmála, einkum fjárhagsaðstoðar væntanlega að vaxa hratt, einkum vegna vaxandi atvinnuleysis. Á sama tíma er mikið ákall um aukningu á þjónustu og hvers kyns framlögum sveitarfélaga til íbúa, félaga og fyrirtækja og enn frekari eftirgjöf á sköttum og gjaldskrártekjum. Einnig er kallað eftir auknum fjárfestingum sveitarfélaga til að halda uppi atvinnustigi og þátttöku þeirra í vinnumarkaðsaðgerðum.

Reykjavíkurborg hefur unnið greiningar á efnahagslegum áhrifum COVID-19 faraldursins á fjárhagsstöðu borgarinnar, sjá nánar í minnisblaði dags. 10. apríl sl. hjálagt. Reykjavíkurborg áætlar

núna að næstu tvö árin verði útsvarstekjur undir útsvarstekjum ársins 2019 og um samanlagt 16,8 milljörðum undir fjárhagsáætlun 2020 og 2021. Þá er áætlað að tekjur af sölu byggingarréttar og gatnagerðargjöldum dragist saman um rúmlega 8 milljarða á sama tímabili. Spár um þróunina á vinnumarkaði gefa fullt tilefni til að ætla að mikil fjölgun verði á þeim sem þurfa fjárhagsaðstoð og er áætlað að útgjöld vegna hennar aukist um 900 m.kr. á þessu ári umfram fjárhagsáætlun, um 4.200 m.kr. á næsta ári og um 8.700 m.kr. umfram fjárhagsáætlun 2022 til 2024. Áætlað er að bataferlið hefjist ekki fyrr en um mitt ár 2021 en dugi ekki til að ná rekstrarjöfnuði fyrr en árið 2024. Gert er ráð fyrir að veltufé frá rekstri verði neikvætt 2020-2022 en á sama tíma eykst reiknuð fjármögnunarþörf borgarsjóðs langt umfram fjárhagsáætlanir á þessu tímabili eða um 39 milljarða samanlagt árin 2020 og 2021 og einnig mjög háum fjárhæðum 2022 til 2024 eða um 36,5 milljörðum.

Í þeim frumvörpum sem nú liggja fyrir alþingi eru engar greiningar gerðar á fjármálum sveitarfélaga sem þó eru ætluð mikilvæg verkefni við hlið ríkisins í aðgerðapakka 2. Líklegt er að flest sveitarfélög muni glíma við verulega erfiðar fjárhagsaðstæður á þessu ári og næstu árum eins og ofangreind greining lýsir fyrir Reykjavíkurborg. Í aðgerðapakka 2 eða næsta aðgerðapakka vantar nauðsynlega að gera greiningar á fjármálum sveitarfélaga og koma með raunhæfar aðgerðir til að tryggja að þau geti staðið undir lögbundnum verkefnum sínum gagnvart íbúum og atvinnulífi. Ef aðeins hefði verið um að ræða skammvinnan vanda, 3 til 6 mánaða niðursveiflu með skjótu bataferli, hefði mögulega dugað að ríkið styddi við lausn fjármögnunarvandans með lánveitingum á hagkvæmum kjörum. Vandinn snýst hins vegar ekki aðeins um skammtíma fjármögnunarvanda heldur stefnir í algerlega ósjálfbæran rekstur til margra ára. Þessa ósjálfbærni er ekki hægt að leysa með hækkun leyfilegrar skattlagningar eða þjónustugjalda eða með stórfelldum niðurskurði í útgjöldum borgarinnar sem varða að langmestu leyti leik- og grunnskóla og velferðarþjónustu. Hefðbundnar aðferðir eru ekki í boði. Þá er ekki hægt að leysa þetta með stórfelldum lánveitingum þar sem veltufé frá rekstri mun ekki til margra ára framundan standa undir afborgunum. Þetta eru meginrökin fyrir því að ríkið komi með beinan óendurkræfan stuðning til sveitarfélaganna sem tryggir að þau geti staðið undir þjónustuskyldum sínum við íbúana og heimilin og staðið með atvinnulífinu a.m.k. að því marki sem alþingi hefur samþykkt með lögum.

Hér fylgir yfirferð og umsögn yfir tillögurnar í aðgerðapakka 2:

Tillögur um lokunarstyrki, stuðningslán og jöfnun tekjuskatts á milli ára

Tillögu um lokunarstyrki er ætlað að bæta minni aðilum tekjutap sem gert hefur verið að loka tímabundið starfsemi sinni vegna sóttvarnareglna. Stuðningslánum með fullri ábyrgð ríkisins, sem viðskiptabankar annast, er ætlað að styðja við minni aðila í lausafjárvanda. Jöfnun tekjuskatts er ætlað að auka lausafé smárra fyrirtækja á árinu með því að heimila fyrirtækjum að jafna áætlað tap á þessu ári á móti hagnaði fyrra árs.

Reykjavíkurborg telur mikilvæg sanngirnissjónarmið að baki tillögu um að veita lögaðilum sem er gert að loka starfsemi sinni tímabundið vegna sóttvarnaaðgerða styrki vegna lokunarfyrirmælanna. Það er ljóst út frá hámarksfjárhæð á hvern aðila að þessir styrkir eru fyrst og fremst hugsaðir fyrir lítil fyrirtæki með fáa starfsmenn sem sæta lokun í stuttan tíma. Spurning er hvort þetta úrræði þurfi ekki að ná til lögaðila með fleiri starfsmenn og gilda til lengri tíma ef sóttvarnarreglur loka starfseminni áfram eftir 4. maí nk.

Reykjavíkurborg telur mikilvægt að veita minni lögaðilum sem orðið hafa fyrir miklu tekjufalli 2020 m.v. 2019 aðgengi að lánafyrirgreiðslu vegna tímabundins lausafjárskorts. Í fljótu bragði er erfitt að áætla til hve margra fyrirtækja þetta úrræði nær eða út frá hverju er gengið þegar fjármálaráðuneyti áætlar þennan fjölda um 8.000 fyrirtæki. Það gefur auga leið að fyrirtæki sem hafði 500 m.kr. árstekjur 2019 og stendur frammi fyrir a.m.k. 40% eða 200 m.kr. tekjufalli á þessu ári er væntanlega í mun meiri lánsfjárþörf en sem nemur 6 m.kr.

Viðskiptabankar eiga að annast veitingu stuðningslána. Þau verða með fullri ríkisábyrgð sem hlýtur að teljast mjög ívilnandi aðgerð sem óhugsandi er að veita öllum. Ríkisábyrgðin felur í sér að áhætta bankans er engin. Það hlýtur að hafa áhrif á hegðun bankans ef hann fær tekjur af áhættulausum lánveitingum. Æskilegt væri þess vegna að bankinn beri hluta af áhættunni til að tryggja eðlilega áhættusækni hans.

Reykjavíkurborg telur einnig að jöfnun tekjuskatts milli ára geti verið áhugaverð leið til að auka möguleika minni lögaðila á aðgengi að lausafé.

Óhjákvæmilegt hlýtur að vera að þessum ívilnandi aðgerðum, sem hér er fjallað um, fylgi skilyrði um að viðkomandi aðili hafi skilað skattframtölum og eftir atvikum staðgreiðsluskilagreinum og virðisaukaskattskýrslum, hafi ekki nýtt sér sjálfur eða í gegnum eigin fyrirtæki erlend skattaskjól, hafi verið a.m.k. til síðustu áramóta skilvís á skatta og opinber gjöld á Íslandi og ekki í vanskilum gagnvart lánastofnunum. Þá hljóta einnig að eiga að gilda skilyrði um að viðkomandi taki ekki út arðgreiðslur, kaupauka eða lán úr eigin rekstri á árinu 2020 eða tímabili lánafyrirgreiðslu og að hlutaðeigandi starfsemi geti að faglegu mati orðið rekstrahæf eftir heimsfaraldurinn. Mikilvægt er að gæta hagsmuna almennings hvað varðar þessar stuðningsleiðir til að koma í veg fyrir misnotkun þeirra enda mun almenningur síðar bera kostnaðinn af þessum aðgerðum.

Ofangreindar þrjár tillögur hafa ekki bein áhrif á borgarsjóð en stuðningur við atvinnulífið af ofangreindum toga getur aukið líkur á að mörg fyrirtæki klári sig í gegnum niðursveifluna og skapi síðar auknar atvinnutekjur að nýju. Áhrif þess á helstu tekjur borgarsjóðs geta skipt miklu máli.

Tillögur sem varða sérstakan stuðning við sveitarstjórnarstigið

Um er að ræða þrjár tillögur. Í fyrsta lagi tillögu um að Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs veiti Jöfnunarsjóði allt að 1.500 m.kr. lán til að auka ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs sem skiptast á milli jöfnunarframlaga vegna reksturs grunnskóla, jöfnunarframlaga vegna þjónustu við fatlað fólk, bundinna framlaga og fasteignaskattaframlaga. Í öðru lagi að veita Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs heimild til að veita framlög/styrki til sveitarfélaga vegna framkvæmda sem hafa þann tilgang að bæta aðgengismál fatlaðra í byggingum og útisvæðum á vegum sveitarfélaga og gildir þá einu hvort framkvæmdin er hjá sveitarfélaginu sjálfu eða félagi í eigu þess. Í þriðja lagi tillögu um að veita sveitarfélögum eða stofnunum og félögum sem alfarið eru í eigu þeirra heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts sem þau hafa greitt vegna vinnu manna sem innt er af hendi á tímabilinu 1. mars 2020 til og með 31. desember 2020 á byggingarstað við byggingu, viðhald eða endurbætur á öðru húsnæði en íbúðar- og frístundahúsnæði sem alfarið eru í eigu þeirra.

Reykjavíkurborg getur ekki séð að lánsfjárhæðin 1.500 m.kr byggi á mati á tekjufalli Jöfnunarsjóðs vegna minnkandi skatttekna og þar með á því sjónarmiði að sveitarfélög fái óskert framlög þrátt fyrir efnahagsáfallið. Á þessum tímapunkti er væntanlega erfitt að áætla hvert verður tekjufall í

skattstofnum ríkisins og útsvarsstofni sveitarfélaga á árunum 2020 og 2021 en það hefur úrslitaáhrif á ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Tillagan um að taka 1.500 m.kr. að láni úr Fasteignasjóðnum virðist grundvallast á því mati að Fasteignasjóðurinn geti lánað þessa fjárhæð án þess að staða sjóðsins sé rýrð um of. Vitað er að framlög Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk hafa á síðustu árum skilið nokkur þjónustusvæði/sveitarfélög, einkum Reykjavíkurborg, eftir með þungan ófjármagnaðan viðbótarkostnað. Nú þegar ætla má að stofn útsvarstekna skerðist til mikilla muna á yfirstandandi ári, og verður jafnvel mun lægri en 2019, vegna mikils og vaxandi atvinnuleysis má reikna með samsvarandi falli í ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs vegna þessa verkefnis. Þá má ætla að minnkandi veltuskattar ríkissjóðs hafi mikil áhrif á ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs vegna jöfnunarframlaga til reksturs grunnskóla og fasteignaskattaframlaga sem hefur áhrif flest önnur sveitarfélög en borgina. Við þessar fordæmalausu aðstæður, þar sem öll sveitarfélögin verða fyrir miklu fjármálalegu höggi og ekki síst borgin, er óskiljanlegt að ráðstafa auknum framlögum í gegnum grunnskólaframlagið og Reykjavíkurborg fái ekki stuðning vegna reksturs grunnskóla á sama málefnalega grundvelli og önnur sveitarfélög. Það gefur auga leið að útgjöld sveitarfélaga munu fremur vaxa en minnka vegna þeirrar þjónustu sem þarna er um að ræða á árunum 2020 og 2021. Mikilvægt er að tryggja Jöfnunarsjóði aukið ráðstöfunarfé á árinu 2020 til að sveitarfélögin geti haldið uppi óskertri þjónustu. Gert er ráð fyrir að umrætt lánsfé komi til endurgreiðslu á næstu árum sem mun skerða ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs í sama mæli. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að fjárhagsleg áhrif heimsfaraldursins munu að líkindum vara mun lengur en út þetta ár og marka djúp spor á fjármál sveitarfélaga. Fresta ætti ákvörðunartöku um endurgreiðslu lánsins þangað til línur verða skýrari í fjármálum sveitarfélaganna.

Styrkir úr Fasteignasjóði til að bæta aðgengismál fatlaðra munu hafa jákvæð áhrif á möguleika sveitarfélaga til að fara í slíkar framkvæmdir. Tillagan gerir sveitarfélögum kleift að fara í brýn aðgengisverkefni fyrir fatlaða einstaklinga. Reykjavíkurborg telur markmið tillögunnar mikilvægt og jákvætt. Hins vegar er óljóst hve miklum fjármunum á að ráðstafa til þessara verkefna og hvaða leikreglur eiga að gilda um ráðstöfunina. Æskilegt er að leikreglur um ráðstöfun skattfjár séu gagnsæjar í lögum en ekki skildar eftir til ákvörðunar hjá ráðherra.

Tillaga um endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna vinnu við framkvæmdir sveitarfélaga er jákvæð og reyndist vel í framhaldi af bankahruninu. Ákvæðið eykur fjárhagslega getu sveitarfélaga til að fara í framkvæmdir og viðhaldsaðgerðir sem hefur jákvæð áhrif á atvinnulífið. Þó er bent á mikilvægi þess að úrræðið gildi lengur eða til ársloka árið 2021 til þess að úrræðið nái sannarlega markmiði sínu, þar sem mikil undirbúningsvinna þarf venjulega að fara fram áður en verkefni fara í framkvæmd.

Tillögur um framlínuálag, geðheilbrigði, fjarþjónustu og verndun viðkvæmra hópa

Tillaga um framlínuálag felur í sér eingreiðslur til heilbrigðisstarfsfólks sem staðið hefur í framlínunni í baráttunni við COVID-19 faraldurinn á sjúkrahúsum og heilsugæslustöðvum um land allt.

Um framlínuálag: Í fjáraukalögum kemur fram að einungis er stutt við heilbrigðisstarfssemi ríkisins með framlínuálagi. Reykjavíkurborg vill benda á að mikið hefur mætt á starfsfólki velferðarsviðs borgarinnar vegna umönnunar fatlaðra einstaklinga sem hafa sýkst eða verið í sóttkví og vegna umönnunar langveikra og fatlaðra barna á undanförnum vikum. Enn fremur hefur vinna við smitvarnir kallað á umfangsmiklar aðgerðir og meira hefur mætt á framlínustarfsmönnum en öðrum. Bent er á mikilvægi þess að fjárframlög verði aukin til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, þannig að unnt verði að fjármagna

sambærilegar eingreiðslur til viðeigandi starfsmanna sveitarfélaganna til að gæta jafnræðis. Þá er bent á það að heimahjúkrun og sjúkraflutningar sem Reykjavíkurborg og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins sinnir fyrir ríkið með þjónustusamningi, er einnig í framlínu vegna COVID-19 og nauðsynlegt er að tryggja aukin framlög til þeirra sem fara með þessa samninga til að tryggja sambærilegan launaauka til allra stétta.

Tillaga um framlög til geðheilbrigðis og fjarþjónustu felur í sér að ráðist verði í átak til að stuðla að geðrækt og bættri andlegri heilsu íbúa landsins. Gert er ráð fyrir að stórum hluta aðgerðanna verði stýrt af Þróunarmiðstöð íslenskrar heilsugæslu sem hefur meðal annars það hlutverk að leiða faglega þróun og stýra samhæfingu heilsugæslu í landinu. Meðal þess sem henni verður falið er að hafa umsjón með eflingu geðræktar, forvarna og stuðnings við börn og ungmenni í skólum. Einnig verður henni ætlað að innleiða skimun og samhæfða meðferðarnálgun vegna neyslu- og fíknivanda sem má búast við að aukist í samfélaginu í kjölfar þeirrar efnahagslægðar sem hagkerfið siglir nú inn í. Heilsugæslan fær einnig sérstakt framlag til að þróa og efla getu sína til að veita fjarheilbrigðisþjónustu á þessu sviði.

Reykjavíkurborg fagnar því að framlög verði aukin til geðheilbrigðismála. Velferðarsvið borgarinnar veitir umtalsverða þjónustu á sviði geðheilbrigðismála til íbúa borgarinnar og hefur meðal annars kallað eftir aukinni þekkingaruppbyggingu hjá heilsugæslunni í málefnum fólks með alvarlegan fíknivanda og bent á mikilvægi þess að þessir einstaklingar fái viðeigandi þjónustu innan heilbrigðiskerfisins.

Tillaga um verndun viðkvæmra hópa felur í sér aðgerðir til að vernda börn, fjölskyldur og viðkvæma hópa. Í fyrsta lagi fjárveitingu til að mæta breyttum aðstæðum hjá foreldum eða umönnunaraðilum langveikra og/eða fatlaðra barna. Í öðru lagi fjárveitingu til að veita tímabundinn stuðning til lágtekjuheimila til að tryggja jöfn tækifæri barna til íþrótta- og tómstundastarfs í sumar með frístundastyrk. Í þriðja lagi fjárveitingu til að fara í markvissar aðgerðir gegn heimilisofbeldi og að tryggja fullnægjandi hjálp og stuðning fyrir þolendur. Í fjórða lagi fjárveitingu til aðgerða sem beinast eiga gegn ofbeldi á börnum, þjónustu fyrir þau og ráðgjöf fyrir gerendur sem til dæmis telja sig vera í hættu á að beita ofbeldi.

Reykjavíkurborg lýsir ánægju með framlag til umönnunar langveikra barna þar sem mikið hefur mætt á foreldrum fatlaðra barna og langveikra í COVID faraldrinum.

Fjármunir í frístundastarf barna og ungmenna er aðgerð sem mun koma börnum efnalítilla foreldra í Reykjavík til góða. Fram kemur að gert er ráð fyrir að framkvæmd úrræðisins verði á höndum sveitarfélaga og að fjölskyldur sæki um aukinn stuðning til félagsþjónustu þeirra, en ríkið endurgreiði þeim kostnaðinn sem verður til vegna úrræðisins. Sveitarfélögin hafa mikla reynslu af úthlutun frístundastyrkja sem hafa verið við líði um margra ára skeið. Það er því mikilvægt að nýta kerfislegt utanumhald sem til staðar er og hjá Reykjavíkurborg verður áhersla lögð á samvinnu velferðarsviðs og íþrótta- og tómstundasviðs við útfærslu og framkvæmd. Þá er bent á mikilvægi þess að nýta núverandi fyrirkomulag sveitarfélaganna við framkvæmd aðgerðarinnar, sem í tilviki Reykjavíkurborgar er útfært með Frístundakorti, þar sem greiðslur fyrir námskeið renna beint til viðkomandi félags eða námskeiðshaldara. Skýra þarf hvort nota megi frístundastyrkinn í sumarnámskeið sveitarfélaga og hvort heimilt verði að skipta styrknum á fleiri en eitt námskeið.

Aðgerðir gegn heimilisofbeldi kemur börnum sem búa við ofbeldi mjög til góða, ef því er stýrt á markvissan hátt og með beinni aðkomu barnaverndaryfirvalda í sveitarfélögum. Þetta ætti því að létta

á þeim hluta vinnunnar sem snýr að meðferðarstarfinu en að sama skapi skilar fjölgun í þessum málum sér í auknu álagi á Barnavernd Reykjavíkur þar sem samhliða meðferðinni, sem verður á vegum Barnahúss, þarf að vinna könnunarvinnu og meðferðaráætlun. Tryggja verður að það fjármagn sem hér er veitt nái einnig til þess að efla barnaverndarstarf sveitarfélaga og það mikilvæga samstarf við Barnahús um málefni barna í vanda, svo markmiðum með aðgerðunum verði náð.

Tillaga um að efla félagsleg úrræði og tryggja stuðning við viðkvæma hópa hefur það að markmiði að vinna gegn félagslegri einangrun aldraðra, efla félagsmiðstöðvar fyrir eldri borgara og öryrkja, auka félagslegan stuðning fyrir fjölskyldur á landsvísu með sérstaka áherslu á stuðning við fjölskyldur fatlaðra barna, styrkja starf landshlutateyma fyrir fötluð börn og fjölskyldur þeirra og að styrkja stöðu barna af erlendum uppruna.

Fram kemur að félagsmálaráðuneytið muni útfæra frekari tillögur í samvinnu við fulltrúa hagsmunaaðila, sérfræðinga og fleiri. Mikilvægt er að benda á umfangsmikla þjónustu Reykjavíkurborgar við þá hópa sem falla undir úrræðið og þýðingu þess að borgin komi að mótun aðgerða með beinum stuðningi ríkisins. Reykjavíkurborg vill benda á að til þess að efla stöðu barna af erlendum uppruna er æskilegt að bjóða upp á sérstök sumarnámskeið, blöndu af íslenskukennslu og leikjanámskeiðum fyrir börn af erlendum uppruna í ljósi þess að mörg þeirra hafa misst mikið úr skóla á undanförnum vikum. Þá þarf bjóða upp á öflugan stuðning við heimavinnu á næsta skólaári. Mikilvægt er að ríkið komi að beinum stuðningi við þessi verkefni.

Tillögur um sókn í nýsköpun, sumarúrræði fyrir námsmenn og innlenda verðmætasköpun

Hvatar til rannsókna og þróunar og fjármögnun nýsköpunar

Hér er um er að ræða tvær aðgerðir. Annars vegar um endurgreiðsluhlutfall vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar sem hækkar úr 20% upp í 25% og þak á endurgreiðslur hækkar úr 600 m.kr. upp í 900 m.kr. og hins vegar framlög til Kríu fjárfestingasjóðs sem verða aukin og fjárfestingaheimildir lífeyrissjóða í vísindasjóðum rýmkaðar.

Reykjavíkurborg telur að þessar aðgerðir hafi jákvæð áhrif á atvinnulífið þar sem þær fjármagna verðmæt störf og halda lífi í fyrirtækjum sem gætu annars verið í meiri hættu. Aðgerðirnar hafa að öðru leiti ekki bein áhrif á borgarsjóð.

Sumarúrræði fyrir námsmenn.

Verja á 2.200 m.kr. til sumarstarfa fyrir námsmenn 18 ára og eldri og áætlað er að hægt sé að skapa 3.000-3.500 störf hjá ríki og sveitarfélögum.

Gera má ráð fyrir að nálgunin sé að fara fyrst og fremst þá þekktu og skilvirku leið að sveitarfélögin og ríkið skapi sumarstörf og sæki um þau til Vinnumálastofnun (VMST), störfin séu auglýst og námsmenn sæki um og framlag sem jafngildir atvinnuleysisbótum renni til vinnuveitandans. Laun eru greidd eftir kjarasamningum og ábyrgð í starfi og því er ljóst að mótframlag ríkis dugar ekki fyrir launum og launatengdum gjöldum. Reykjavíkurborg er tilbúin að leggja fjármagn í sumarstörf fyrir námsmenn en gerir kröfur um að:

- Reykjavíkurborg fái fjármagn og auglýsir störfin, þ.e. þau verði ekki auglýst í gegnum VMST.
- Reykjavíkurborg ráði nema með lögheimili í Reykjavík, eftir staðfestingu á námsvist.

Reykjavíkurborg hefur nú þegar auglýst sumarstöf og áætlað var að ráða 822 einstaklinga í þau störf. Reykjavíkurborg myndi búa til sértæk tímabundin sumarstörf sem falli undir ákveðin viðmið er snúa að nýsköpun, þekkingu, umhverfisvernd, umönnun og virkni hópa sem mikilvægt er að sinna eftir COVID-19.

Reykjavíkurborg leggur til að fjöldi starfa sem komi til borgarinnar af þeim störfum sem fara til sveitarfélaganna fari eftir hlutfalli námsmanna sem eru á atvinnuleysiskrá og eigi lögheimili í Reykjavík.

Reykjavíkurborg telur skilvirkast að hafa fyrirkomulagið með þeim hætti að borgin fái til ráðstöfunar fjármagn og skapi ólík störf. Gert er ráð fyrir tveggja mánaða ráðningartíma í öll störf en því brýnt að fá svar við því hvað ríkið ætlar að greiða mótframlag í margar vikur/mánuði en gert er ráð fyrir að það verði tveir mánuðir eins og áður.

Með umsókn um starf þyrfti umsækjandi að skila inn staðfestingu á námi hvort sem er á framhaldsskólastigi eða háskólastigi. Skilyrði fyrir ráðningu er að námsmenn séu að koma úr námi og að þeir séu skráðir í nám að hausti (séu á milli anna) og verði 18 ára á árinu.

Því fleiri störf sem sköpuð eru til námsmanna draga úr líkum á að námsmenn komi inn á fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna.

Nýsköpunarsjóður námsmanna

Verja á 300 m.kr. til að efla Nýsköpunarsjóð námsmanna. Nefnt hefur verið að útvíkka starfsemi sjóðsins þannig að úthlutun styrkja nái ekki eingöngu til rannsóknarverkefna. Tillögur eru um að opna sjóðinn fyrir frekari nýsköpun og bjóða þeim sem vilja hrinda viðskiptahugmynd í framkvæmd að sækja um. Frumkvöðlateymi gætu verið valin til þátttöku í gegnum vandað umsóknarferli og fá aðstoð við að koma viðskiptahugmyndum í framkvæmd í þrjá mánuði yfir sumartímann.

Reykjavíkurborg leggur til að hluti þeirra starfa sem borgin skapar fari í gegnum nýsköpunarsjóð námsmanna. Nýsköpunarsjóður námsmanna hefur það að markmiði að gera fyrirtækjum eða háskólum tækifæri til að ráða námsfólk í grunn- og meistaranámi við háskóla til sumarvinnu við metnaðarfullt og krefjandi rannsóknarverkefni. Þannig geta starfsstaðir Reykjavíkurborgar farið í auknum mæli í virðisaukandi verkefni.

Virkni í atvinnuleit.

Gert er ráð fyrir að veita 2.000 m.kr. til Atvinnuleysistryggingarsjóðs til að efna til átaks í náms- og starfsúrræðum fyrir atvinnuleitendur í sumar og næsta vetur. Reykjavíkurborg styður aðgerðir sem stuðla að virkni í atvinnuleit. Allar aðgerðir til að draga úr langtímaatvinnuleysi draga einnig úr líkum á að fólk komi inn á fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna.

Menningarmálin

Lagt er fram viðbótarframlag í listamannalaun upp á 250 m.kr. á þessu ári eða í 600 mannmánuði. Fjárhagsleg áhrif á borgarsjóð eru ekki mikil en áhrifin eru jákvæð fyrir skapandi greinar í borginni.

Matvælasjóður og garðyrkjusamningur

Lagt er til framlag verði veitt til að efla nýsköpun og þróun í innlendri matvælaframleiðslu með því að setja á fót Matvælasjóð en fyrirhugað er að stofna sjóðinn með sameiningu Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og AVS-rannsóknarsjóðs í sjávarútvegi (Aukið virði Sjávarafurða).

Höfuðborgarsvæðið hefur fengið um 70% af styrkjum til AVS sem er í takt við íbúafjölda. Hlutur höfuðborgarsvæðisins í framleiðnisjóðnum hefur hinsvegar rétt numið 20-25%. Það má búast við að þessi hlutföll haldist óbreytt í nýjum sjóðum.

Þessi aðgerð hefur ekki mikil fjárhagsleg áhrif á borgarsjóð en styður við fyrirtæki í borginni og er það vel.

F.h. Reykjavíkurborgar,

Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Hjálagt:

Minnisblað starfshóps um aðgerðir í efnahags- og fjármálum vegna áhrifa af COVID-19 faraldrinum á fjármál borgarinnar, dags. 10. apríl 2020.

MINNISBLAÐ

Fyrir liggur endurskoðuð greining starfshóps um aðgerðir í efnahags- og fjármálum á áhrifum COVID-19 faraldursins á fjárhagsstöðu Reykjavíkurborgar. Meðfylgjandi greining byggir á sviðsmynd U þar sem gert er ráð fyrir 9-12 mánaða djúpri niðursveiflu, sem hefur mikil áhrif á fjármál borgarinnar og raunar allt hagkerfið. Ólíklegra er nú að um stutta niðursveiflu verði að ræða en starfshópurinn hefur unnið með þrjár sviðsmyndir: V-sviðsmynd með 3-6 mánaða niðursveiflu, U-sviðsmynd með 9-12 mánaða niðursveiflu og L-sviðsmynd með lengri niðursveiflu eða allt til loka árs 2023.

Gera má ráð fyrir að útsvarstekjur og aðrir mikilvægir tekjustofnar borgarinnar dragist mikið saman í þessari niðursveiflu eins og lýst verður hér að neðan. Á sama tíma er ljóst að Reykjavíkurborg eins og önnur sveitarfélög verða að standa við skyldur sínar gagnvart íbúum og þær verða mun kostnaðarsamari en fyrirséð var í fyrri áætlunum, einkum á sviði velferðarmála og þá sérstaklega vegna fjárhagsaðstoðar. Að þessu leyti til má segja að mikil líkindi séu með aðstæðum nú og þeim sem voru í framhaldi af bankahruninu 2008, þ.e. mikill tekjusamdráttur og skörp útgjaldaaukning. Á sama tíma er mikið ákall í samfélaginu um aukna þjónustu og aukin framlög til íbúa, félaga og fyrirtækja, frestanir á innheimtu skatta og opinberra gjalda og enn frekari eftirgjöf á þeim. Í lögum um aðgerðir ríkisins hefur sérstaklega verið lögfestur réttur atvinnufyrirtækja til frestana á greiðslu fasteignaskatta. Þá hefur verið kallað eftir auknum fjárfestingum sveitarfélaga til að halda uppi atvinnustigi.

Fjármál sveitarfélaga ráðast að mestu leyti af lögfestum ákvæðum um tekjustofna og margvíslegum ákvæðum um þjónustuskyldur við íbúana. Flest sveitarfélög þurfa stuðning úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að geta fjármagnað lögbundnar skyldur sínar í venjulegu árferði og ráða jafnvel samt ekki við verkefnin.

Í ljósi ofangreindra aðstæðna blasir það við að sveitarfélögin munu lenda í algerlega ósjálfbærri stöðu ef ekki kemur til öflugur stuðningur ríkisins. Þar dugir skammt að aflétta tímabundið ströngum kvöðum í fjármálareglum sveitarfélaga um jafnvægi í rekstri og skuldahámark. Sveitarfélögin þurfa tímabundna styrkingu tekjustofna, lækkun skatta (s.s. afnám fjármagnstekjuskatts) og ríkisstutt aðgengi að fjármögnun á rekstri og fjárfestingum.

Sviðsmynd af 9-12 mánaða niðursveiflu (sviðsmynd U)

Stutta lýsingin á þessari sviðsmynd er eftirfarandi:

- Niðursveifla sem stendur til loka fyrsta árfjórðungs árið 2021 – níu til tólf mánaða U-kúrfa.
- Tekist hefur að ná að mestu niðurlögum heimsfaraldursins á fyrri hluta 2021. Lönd sem eru með vanþróað heilbrigðiskerfi hafa ekki brugðist við af festu í upphafi faraldursins hafa verið mun lengur að ná tökum á vandanum.
- Í lok annars ársfjórðungs 2021 hafa stjórnvöld náð tökum á veirufaraldrinum og ferðabanni hefur verið aflétt og það dregur hratt úr óvissu. Sterk inngrip stjórnvalda tryggja að þegar ferðalangar fara aftur að láta á sér kræla þá eru lykilferðaþjónustufyrirtæki enn í rekstri og geta aukið aftur umsvif sín og ný fyrirtæki verða til við breyttar aðstæður eftir því sem eftirspurn eykst. Verslun og þjónusta er sömuleiðis í startholum og

byggingarverkefnum sem frestað var í niðursveiflunni komast aftur á skrið á öðrum og þriðja ársfjórðungi. Fyrirtæki auka aftur starfshlutfall starfsmanna og nýráðningar hefjast aftur.

Atvinnuleysi í Reykjavík og á öllu landinu hefur farið vaxandi frá síðari hluta 2019 og í árslokatölum kemur fram að starfsmenn ferðaþjónustu og erlendir ríkisborgarar eru sérstaklega útsettir. Hjá Reykjavíkurborg fjölgaði einnig einstaklingum á fjárhagsaðstoð. Þessi þróun hélt áfram í janúar og febrúar. Á þessu ári munu rúmlega 400 Reykvíkingar klára atvinnuleysisbótarétt sinn og munu væntanlega bætast við á fjárhagsaðstoð. Til viðbótar við þennan hóp kunna um 700 nýir einstaklingar á vinnumarkaði á þessu ári að bætast við vinnuaflið í borginni sem hvorki fá nú vinnu né eiga rétt á atvinnuleysisbótum. Í nýjum tölum Vinnumálastofnunar mælist atvinnuleysi í mars um 6,2% og 9,3% þegar saman er tekið hefðbundið atvinnuleysi og það atvinnuleysi sem birtist í hlutastarfabótaleiðinni. Það hlutfall er talið ná er talið 16,4% í apríl. Telja verður ólíklegt að nokkur viðsnúningur í ferðaþjónustu og tengdum greinum hefjist á þessu ári og raunar tæplega fyrr en á öðrum ársfjórðungi 2021. Þess vegna er reiknað með að atvinnuleysi í borginni verði að meðaltali milli 14-15% bæði 2020 og 2021 og að fjöldi einstaklinga á fjárhagsaðstoð nær þrefaldist, sjá töflu hér að neðan.

Br. vinnumagns	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Áætlun	0,5%	1,1%	1,1%	0,9%	0,9%
U-sviðsmynd	-10,8%	1,2%	6,0%	4,0%	4,0%

Fj. atvinnulausra	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Áætlun	3.459	4.397	4.905	4.949	5.072
U-sviðsmynd	11.146	11.299	8.879	7.377	6.249

Fj. á fjárhagsaðstoð	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Áætlun	1.076	1.101	1.119	1.130	1.141
U-sviðsmynd	1.450	2.825	2.960	2.459	1.562

Atvinnuleysi %	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Áætlun	4,5%	5,7%	6,2%	6,2%	6,3%
U-sviðsmynd	14,7%	14,4%	11,1%	9,2%	7,7%

Áhrif þessara breytinga á útsvarstekjur 2020 og 2021 eru mikil og þar við bætast lækkuð framlög úr Jöfnunarsjóði vegna minnkandi skatttekna ríkisins sem hér eru áætluð en opinberar tölur liggja ekki fyrir, sjá meðf. töflu (allar tölur í mkr):

Útsvar	**2020**	**2021**
Fjárhagsáætlun	83.003	88.757
U -sviðsmynd með aðgerðum	75.054	79.904
Lækkun m.v. fjárhagsáætlun	-7.950	-8.853
Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	2020	2021
Fjárhagsáætlun	8.080	8.639
U -sviðsmynd með aðgerðum	7.306	7.777
Lækkun m.v. fjárhagsáætlun	-774	-861

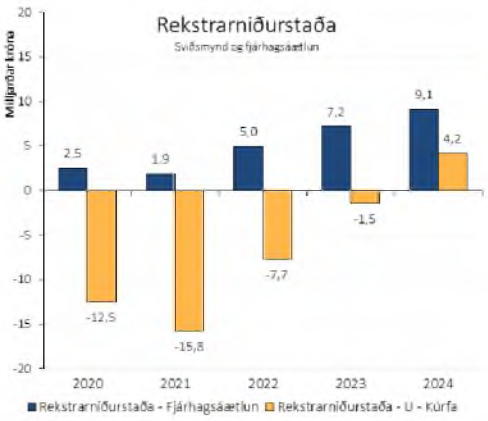
Tekjur af sölu byggingarréttar og gatnagerðargjöldum eru afar kvikar og hækka ört í uppsveiflum og fara hratt niður í samdrætti. Gert var ráð fyrir í fjárhagsáætlun að sala byggingarréttar skilaði um 4.400 mkr í tekjur 2020 og 4.506 mkr á næsta ári en nú er gert ráð fyrir þessar tekjur muni lækka um tæpa 4 milljarða og um 4,2 milljarða á næsta ári. Svipaða sögu er að segja um endurskoðun á spá um tekjur af gatnagerðargjöldum. Áhrifin af tekjum af byggingarréttarsölu eru bein á rekstur en áhrif lækkaðra tekna af gatnagerðargjöldum birtast í sjóðstreymi. Þessi áhrif voru með sama hætti eftir bankahrunið.

Tekjur af sölu byggingarréttar	2020	2021
Fjárhagsáætlun	4.400	4.506
U - sviðsmynd með aðgerðum	425	305
Lækkun m.v. fjárhagsáætlun	-3.975	-4.201
Tekjur af gatnagerðagjöldum		
Fjárhagsáætlun	3.344	3.772
U - sviðsmynd með aðgerðum	600	490
Lækkun m.v. fjárhagsáætlun	-2.744	-3.282

Fjölgun einstaklinga á fjárhagsaðstoð mun auka verulega útgjöld til þess þáttar og er áætluð aukning umfram forsendur fjárhagsáætlunar sýnd í meðfylgjandi töflu (allar tölur í mkr):

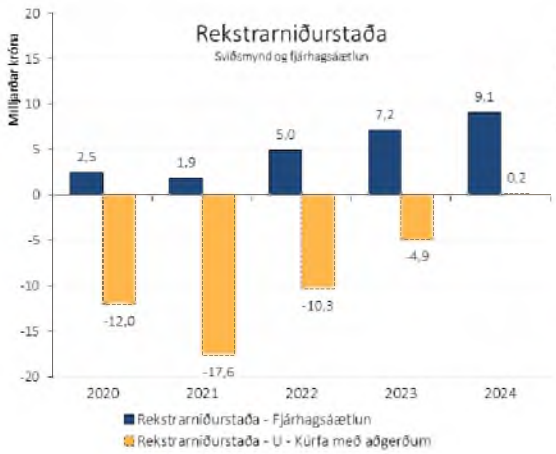
Fjárhagsaðstoð	2020	2021
Fjárhagsáætlun	2.615	2.773
U -sviðsmynd með aðgerðum	3.524	6.963
Hækkun m.v. fjárhagsáætlun	909	4.191

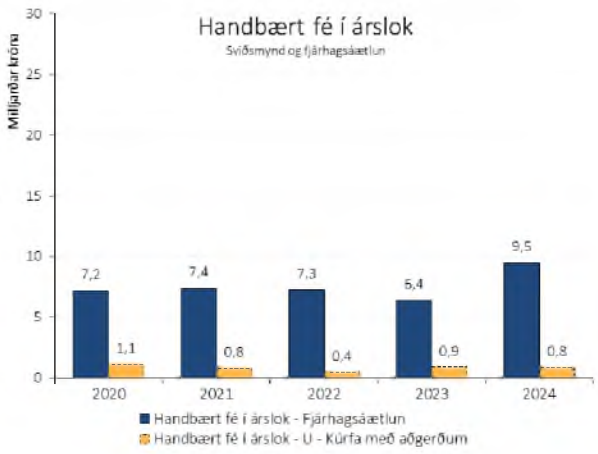
Viðsnúningur í rekstrarniðurstöðu A-hluta borgarsjóðs er mikil eða 32,7 milljarðar samanlagt árin 2020 og 2021 en meðfylgjandi mynd sýnir fjárhagsáætlunina fyrir árin 2020-2024 og sviðsmyndina (gult).



Áætlað bataferli hefst um mitt ár 2021 en dugir ekki til að ná rekstrarjöfnuði fyrr en árið 2024. Þá ber að nefna að lækkun tekna vegna fasteignagjalda kemur sterkt inn árin 2023 og 2024 vegna lotunar á fasteignamati. Þetta leiðir með skýrum hætti fram nauðsyn þess að ríkið komi með stuðning í formi tímabundinnar styrkingar á rekstrartekjum og fjármögnun sveitarfélagsins.

Hér hefur ekki verið tekið tillit til aðgerða Reykjavíkurborgar í formi aukinna útgjalda til stofnana til að mæta COVID-19, víðtækra greiðslufresta á fasteignagjöldum og öðrum gjöldum heimila og fyrirtækja eða áforma um 2,5 milljarða aukningu mannaflsfrekra fjárfestinga og aukinna stofnframlaga um 900 mkr til uppbyggingar á félagslegu húsnæði. Á móti vegur áformuð viðbótararðgreiðsla OR að fjárhæð 1.400 mkr á árinu 2020. Meðfylgjandi mynd sýnir rekstur og sjóðstreymi skv. fjárhagsáætlun 2020-2024 og hvernig rekstur og sjóðstreymi verða skv. sviðsmyndinni fyrir sama tímabil miðað við að handbært fé í lok hvers árs sé gert jákvætt með nauðsynlegum lántökum (sjá töflu að neðan):





Meðfylgjandi tafla sýnir lántökur, afborganir og veltufé frá rekstri skv. gildandi fjárhagsáætlun tímabilið 2020-2024 og sömu kennitölur í sviðsmyndinni þegar tillit er tekið til aðgerða og nauðsynlegrar lántöku/fjármögnunar:

Tekin ný langtímalán	2020	2021	2022	2023	2024
Fjárhagsáætlun	6.000	4.500	4.000	0	0
U - Kúrfa með aðgerðum	23.000	26.500	22.000	18.000	11.000
Afborganir langtímalána					
Fjárhagsáætlun	-1.667	-1.940	-1.950	-2.076	-2.160
U - Kúrfa með aðgerðum	-2.130	-3.547	-4.842	-6.223	-7.409
Veltufé frá rekstri					
Fjárhagsáætlun	7.699	8.505	11.433	14.527	18.170
U - Kúrfa með aðgerðum	-1.572	-6.778	-3.336	1.256	7.980
Veltufé frá rekstri, % af tekjum	-1,6%	-6,6%	-3,0%	1,1%	6,3%

Tafla sýnir að viðbótarfjármögnunarþörf borgarsjóðs umfram forsendur fjárhagsáætlunar fyrir tímabilið 2020-2021 nemur um 39 milljörðum og einnig mjög háum fjárhæðum 2022-2024 ef bataferlið gengur jafn hægt og því er lýst í sviðsmyndinni.

Aðkoma ríkisins að fjármögnunarvandanum

Taflan hér að ofan sýnir að rekstur borgarinnar er með neikvætt veltufé frá rekstri 2020-2022 og stendur alls ekki undir afborgunum af langtímalánum árin 2020-2023. Hér að ofan er gert ráð fyrir því að tekin verði langtíma jafngreiðslulán til að leysa vandann. Það þýðir að afborganaþungi lánanna er að óverulegu leyti kominn fram á árunum 2020-2024 og veltufé frá rekstri þarf að vaxa mjög mikið á næstu árum á eftir til að sveitarfélagið eigi möguleika á að standa undir þeim byrðum. Það gerist ekki nema með verulegri aukningu tekna eða stórfelldum niðurskurði. Þetta eru megin rökin fyrir því að ríkissjóður komi með beinum hætti að fjármögnuninni með sérstökum óendurkræfum framlögum til að mæta þessum vanda.

Reykjavíkurborg fær að líkindum þyngri skell en flest önnur sveitarfélög. Í fyrsta lagi verður tekjuhrun í útsvarstekjum vegna mikils atvinnuleysis og eignatekjur vegna byggingarréttar og gatnagerðargjalda skreppa saman um marga milljarða. Í öðru lagi verða að líkindum mjög miklar kostnaðarhækkanir í velferðarþjónustunni, sérstaklega vegna fjárhagsaðstoðar. Útgjöld borgarsjóðs vegna fjárhagsaðstoðar eru langt yfir helming heildarútgjalda sveitarfélaga á ári hverju sem endurspeglar þá staðreynd að hátt hlutfall einstaklinga og fjölskyldna með erfiðar félagslegar og fjárhagslegar aðstæður hefur fengið húsnæði í borginni.

Ef aðeins hefði verið um að ræða skammvinnan vanda, 3 til 6 mánaða niðursveiflu með skjótu bataferli, hefði mögulega dugað að ríkið styddi við lausn fjármögnunarvandans með lánveitingum á hagkvæmum

kjörum. Starfshópurinn hefur rýnt slíka sviðsmynd, þ.e. stutta niðursveiflu með fullt bataferli á fáum mánuðum. Vandinn snýst hins vegar ekki aðeins um skammtíma fjármögnunarvanda heldur stefnir í algerlega ósjálfbæran rekstur til margra ára. Þessa ósjálfbærni er ekki hægt að leysa með hækkun leyfilegrar skattlagningar eða þjónustugjalda eða með stórfelldum niðurskurði í útgjöldum borgarinnar sem varða að langmestu leyti leik- og grunnskóla og velferðarþjónustu. Hefðbundnar aðferðir er ekki í boði. Þá er ekki hægt að leysa þetta með stórfelldum lánveitingum þar sem veltufé frá rekstri mun ekki til margra ára framundan standa undir afborgunum.

Þetta eru meginrökin fyrir því að ríkið komi með beinan óendurkræfan stuðning til sveitarfélaganna sem tryggir að þau geti staðið undir þjónustuskyldum sínum við íbúana og heimilin og staðið með atvinnulífinu a.m.k. að því marki sem alþingi hefur samþykkt með lögum. Ef bein óendurkræf framlög ríkisins vegna ársins 2020 myndu nema 50 milljörðum fyrir sveitarfélögin og viðbótarframlög vegna 2021 kæmu síðar þegar greiningar liggja fyrir, sýnir ofangreind fjármálagreining að tryggja þarf jafnframt aðgengi sveitarfélaganna að lánum fyrir a.m.k. jafnháar fjárhæðir hjá Seðlabanka Íslands á hagkvæmustu kjörum ríkisins með 5-7 afborgunarlaus ár í upphafi lánstímans.