



Umsögn

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029, mál nr. 1035.
Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis
Sendandi: Reykjavíkurborg

Fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar hefur verið falið að undirbúa umsögn fyrir hönd Reykjavíkurborgar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029.

Reykjavíkurborg vill koma á framfæri eftirfarandi atriðum sem öll hafa mikilvæg áhrif á þjónustu, rekstur og afkomu sveitarfélaga:

- komið verði á stöðugleika í efnahagsmálum
- tryggð verði full fjármögnun á þjónustu við fatlað fólk svo aukið fjármagn geti nýst til uppbyggingar en ekki einungis til að greiða niður uppsafnaðan halla sem hefur myndast frá því að málaflokkurinn var fluttur frá ríki til sveitarfélaga
- frumvarp um ný heildarlög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nái fram að ganga
- leiðrétt verði framlög ríkisins til Strætó í samræmi við verðlagsuppfærslu eða sem nemur 780 m.kr.
- tryggð verði fjármögnun á frekari samningum um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og nauðsynlegan stuðning í skólakerfinu við börn á flóttu
- tryggt verði fjármagn vegna öryggisvistunar fullorðinna og til þjónustu við börn með fjölbættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir og styðja við uppbyggingu og aukin framboð á úrræðum og þannig gert sveitarfélögum kleift að verja fjármunum í fyrirbyggjandi og snemmtækar aðgerðir sem dregið gætu úr þjónustubörf

Í hjálagðri umsögn er ítarlegri umfjöllun um þessi atriði.

1. Staðan í efnahagslegu umhverfi sveitarfélaga

Sveitarfélögin á Íslandi gegna lykilhlutverki í þjónustu hins opinbera við íbúa landsins og nemur umfang rekstrar A-hluta um 30% af heildartekjum hins opinbera. Hlutverk sveitarfélaganna er að veita nærþjónustu við börn og ungmenni, almenna félagslega þjónustu, stuðningsþjónustu og sértæka þjónustu við fatlað fólk, sem í ríkum mæli er bundin í lög og reglugerðir. Þá gegna sveitarfélögin mikilvægu hlutverki í menningu og lýðheilsu, rekstur menningarhúsa og listasafna auk þess að reka leik- og grunnskóla og fjölbreytt frístundastarf. Á síðustu árum hefur umfang þjónustu sveitarfélaga farið vaxandi og aukin áhersla verið lögð á hið mikilvæga hlutverk sem sveitarfélögin gegna þegar kemur að einstaklings- og nærþjónustu. Í ljósi þess

hefur talsvert borið á hugmyndum sem miða að því að efla sveitarstjórnarstigið enn frekar og fela sveitarfélögunum með lögum aukið hlutverk og frekari verkefni.

Í fjármálaáætlun 2025 – 2029 leggur ríkið fram stefnumörkun og fjárhagslega sýn á fjármál hins opinbera til næstu fimm ára. Samkvæmt lögum um opinber fjármál er fjármálaáætlun lögð fram til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Í áætluninni eru útgjaldarammar málefna sviða lagðir fram og stefna fyrir hvert málefna sviði í starfsemi ríkissjóðs. Speglast í þeim tölum sýn ríkisins á fagleg markmið, framþróun og áherslur.

Stefnumörkun ríkisins og áherslur hafa ríka skírskotun til sveitarfélaganna, með þeim hætti að eigi áformin að ná fram að ganga þarf aðkomu sveitarfélaganna. Á þetta við um húsnæðisuppbýggingu, loftslagsmál, samgöngumál, menntamál, lýðheilsu og þjónustu við viðkvæma hópa á sviðið velferðarmála, svo sem fatlað fólk, heimilislausu og flóttafólk. Hér er aðeins stiklað á stóru en svo dæmi sé tekið hefur Reykjavíkurborg á síðustu árum verið í forystuhlutverki þegar kemur að því að tryggja framgang stefnu ríkisins í húsnæðisuppbýggingu. Reykjavíkurborg leggur ríka áherslu á uppbyggingu innviða til að stefnan nái fram að ganga og beitir það bæði fjárfestingastefnu í A-hluta og B-hluta borgarinnar. Þá styður húsnæðisstefna Reykjavíkurborgar við stefnumörkunina og lögð áhersla á að allir borgarbúar hafi öruggt húsnæði á viðráðanlegu verði óháð eignarformi. Uppbygging hagkvæmra íbúða mikilvægur liður í því að auka fjölbreytni og bæta kjör þeirra lægst launuðu. Reykjavíkurborg hefur verið leiðandi á því sviði í gengum félagslegt húsnæðiskerfi og stofnframlögum til óhagnaðardrífna félaga langt umfram önnur sveitarfélög á landinu.

Í ljósi þess sem hér er sagt er stöðugleiki í efnahagsmálum afar mikilvægur fyrir afkomu borgarinnar og getu hennar og annarra sveitarfélaga til að tryggja íbúum öflugt og öruggt velferðarsamfélag. Tekjustofnar sveitarfélaganna, útsvar og fasteignagjöld, eru viðkvæmir fyrir hagsveiflum og útgjöldin næm fyrir launahækkunum, verðbólgu og vöxtum. Ytri aðstæður síðustu missera, sveiflur í hagkerfinu og staða efnahagsmála almennt hafa að ósekju falið í sér áskoranir fyrir rekstur Reykjavíkurborgar sem og annarra sveitarfélaga, og á sinn þátt í því að ógna sjálfbærni þeirra og getu til að takast á við og sinna eðlilegu hlutverki sínu í samræmi við lög Alþingis og stefnumörkun málaflókka, ekki bara stefnumörkun borgarinnar, heldur stefnumörkun ríkisins og annarra aðila sem koma að hagstjórn landsins.

2. Þjónusta við fatlað fólk

Þjónusta við fatlað fólk var færð frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 og átti hækkun útsvars að tryggja fulla fjármögnun þjónustunnar. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslunni heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar sveitarfélagsins hafa staðið undir eða alls 43,7 ma.kr umfram tekjur tímabilið 2011-2023. Hallinn hefur vaxið jafnt og þétt í gegnum árin einkum fyrir tilstilli aukinna krafna sem byggja á lögum nr. 38/2018, nýjum reglugerðum og túlkunum á skyldum sveitarfélaganna.

Útgjaldapróun málaflokksins hefur verið í ítarlegri rýningu frá því á árinu 2021 og tvívegis frá þeim tíma verið samið um viðbótarfjármagn til málaflokksins með flutningi á fjármagni frá ríki til sveitarfélaga. Þrátt fyrir samanlagða hækkun til málaflokksins um sem nemur 0,45% af útsvarsstofni (0,22% árið 2023 og 0,23% árið 2024) vantar enn umtalsvert upp á fulla fjármögnun málaflokksins en það er mat sveitarfélaganna að til framtíðar þurfi að hækka

útsvarið um allt á 1%- stig til að takast á við fyrirsjáanlega uppbyggingu í málaflokknum og fjármagna umfang þess að öðru óbreyttu.

Í fjármálaáætlun 2025 – 2029 er ekki tekist á við þetta, en tryggja verður fulla fjármögnun á þjónustu við fatlað fólk svo aukið fjármagn geti nýst til uppbyggingar en ekki einungis til að greiða niður uppsafnaðan halla sem hefur myndast frá því að málaflokkurinn var fluttur frá ríki til sveitarfélaga.

3. Frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

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

Á síðasta ári var lagt fram í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Markmið frumvarpsins skv. greinargerð þess eru að skapa markvissa jöfnun sveitarfélaga á grundvelli hlutlægs og trausts jöfnunarkerfis sem byggji á traustum mælikvörðum og forsendum. Í því felst að stuðla að markvissari og réttlátari úthlutun jöfnunarframlaga með innleiðingu á nýju líkani. Í drögum að nýju frumvarpi er tekist á við mikilvæg réttlætismál sem varða Reykjavíkurborg. Þannig er lagt til nýtt jöfnunarframlag vegna sérstakra áskorana og að Reykjavíkurborg fái greitt framlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál.

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

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

4. Samgöngusáttmáli – almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu

Samgöngusáttmálinn var og er tímamótasamningur en í hverri viku fjölgar íbúum á höfuðborgarsvæðinu að meðaltali um 90 með tilheyrandi aukningu umferðar sem hefur aldrei mælst eins mikil og nú. Það er þá augljóst þeim sem um höfuðborgarsvæðið fara að umferðarþungi, sér í lagi á álagstímum, hefur mikil áhrif á ferðir fólks um svæðið með auknum töfum, óþægindum og mengun. Mikilvægi þess að bæta samgöngur allra ferðamáta, með stofnvegaframkvæmdum, eflingu almenningsamgangna og frekari lagningu hjóla- og göngustíga eykst því með hverjum degi.

Höfuðborgarsvæðið má ekki við frekari töfum og ef markmið um breyttar ferðavenjur eiga að ná fram að ganga þá verður ríkið að koma með auknum krafti að rekstri almenningsamgangna

enda eru skilvirkar og góðar almenningssamgöngur forsenda þess að fólk nýti sér þær. Í því samhengi má nefna að fjárhagsstaða Strætó bs. hefur verið erfið á undanföllum misserum, en samdráttur í farþegatekjum á Covid-19 árunum 2020 og 2021 að upphæð 1,7 milljarði króna ásamt mikilla verðhækkana á olíu og öðrum kostnaði vegna verðbólgu hefur gert það að verkum að félagið hefur verið að ganga á eigið fé og uppsafnað handbært fé sem fyrirhugað var að nýta til fjárfestinga í vögnum. Stjórn Strætó og stjórnendur standa nú frammi fyrir afar erfiðri stöðu fjárhagslega, sem ekki var fyrir séð fyrir rúmlega fjórum árum síðan. Föst framlög sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu til Strætó námu tæpum 5,3 milljarði króna á árinu 2023 og við bætist um 400 m.kr. framlag til niðurgreiðslu á fargjöldum aldraðra, öryrkja og nemenda. Fast framlag ríkisins er hins vegar aðeins um 900 m.kr. og hefur ekki verið verðbætt frá árinu 2014. Þannig hafa framlög til almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu ekki notið sömu hækkana og önnur landssvæði eða aðrar samgönguleiðir á sviði almenningssamgangna.

Á meðan beðið er niðurstaðna í viðræðum Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og ríkisins mælist Reykjavíkurborg eindregið til þess við Alþingi að nógildandi framlag ríkisins sem ákveðið var 900 m.kr. á ári frá 2012 verði verðbætt miðað við gildistíma eins og samningur aðila gerði ráð fyrir.

5. Móttaka flóttafólks

Samningur ríkisins við Reykjavíkurborg kveður á um 1.500 notendur að hámarki í þjónustu, en ljóst er að fjöldi flóttafólks sem fær þjónustu frá borginni eru þó mun fleiri. Móttaka flóttafólks reynir á margvíslega innviði, bæði er snúa að velferðarmálum og einnig þegar kemur að skóla- og frístundamálum. Kostnaður við móttöku flóttafólks er mun hærri en tekjur og er því ljóst að ekki er hægt að sinna verkefninu án þess að aukið framlag komi frá ríkinu.

6. Öryggisvistun fullorðinna og þjónusta við börn með fjölþættan vanda

Á undanföllum árum hefur orðið veruleg aukning á fjölda einstaklinga sem hafa umtalsverðar stuðningsþarfir vegna óæskilegrar hegðunar. Að sama skapi hefur fjöldi dóma og úrskurða sem tengjast brotum á VII. kafla almennra hegningarlaga: Um öryggisráðstafanir, sviptingu borgarréttis og upptöku eigna, aukist. Jafnframt hafa dómur og úrskurðir dómastóla í auknum mæli kveðið á um að sakborningar séu dæmdir til búsetu innan sveitarfélags á ábyrgð og undir eftirliti yfirlæknis réttargeðdeildar Landspítala. Þessi þróun er verulega íþyngjandi fyrir Reykjavíkurborg og er til þess fallin að setja búsetuþjónustu velferðarsviðs í uppnám auk þess sem kostnaður er gríðarlegur. Í dag hefur skortur á uppbyggingu og framboði úrræða á vegum ríkisins leitt til þess að umtalsverður kostnaður hefur lent á herðum sveitarfélaga. Sveitarfélög hafa því haft minna svigrúm en ella til að verja fjármunum í fyrirbyggjandi og snemmtækar aðgerðir sem dregið gætu úr þjónustupörf.

Afar mikilvægt er að börn með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir fái fullnægjandi þjónustu. Of lengi hefur dregist að taka ákvörðun um fyrirkomulag þjónustu og kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga sem komið hefur niður á framþróun þjónustunnar. Úrlausn þessa máls hefur tafist úr hömlu og er löngu tímabært að hrinda niðurstöðum starfshóps ríkis og sveitarfélaga sem lagt hafa fram ítarlegar tillögur um ábyrgðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga í framkvæmd.

Að öðru leiti er vísað til umsagnar Reykjavíkurborgar um fjárlagafrumvarpið 2024. Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar. Jafnframt óskar Reykjavíkurborg eftir því að fulltrúar borgarinnar fái tækifæri til að koma fyrir fjárlaganefnd og gera betur grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.

Virðingarfyllst,



Einar Þorsteinsson,
borgarstjóri



Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs