

Nefnd sem endurskoðar tekjustofna sveitarfélaga

Kristján L. Möller
samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra
Hafnarhúsi v/Tryggvagötu
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. desember 2009

Undirritaður kemur hér með á framfæri við yður áfangaskýrslu tekjustofnanefndar, sem skipuð var þann 8. júlí 2009. Nefndin taldi mikilvægt að koma á framfæri ákveðnum tillögum og ábendingum fyrir lok þessa árs varðandi tekjustofna og fjármál sveitarfélaga. Nefndin mun hins vegar áfram vinna að heildarendurskoðun laganna í samræmi við skipunarbréf og stefnir að því að skila endanlegum tillögum í apríl á næsta ári.

Virðingarfyllst;

Gunnar Svavarsson
formaður tekjustofnanefndar

ÁFANGASKÝRSLA TEKJUSTOFNANEFNDAR

Sérstakar ráðstafanir gagnvart sveitarfélögunum á árinu 2010

Nefnd til að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga var skipuð af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra þann 8. júlí 2009.

Verkefni nefndarinnar er samkvæmt skipunarbréfi að yfirfara lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum. Verkefni nefndarinnar er enn fremur að undirbúa nauðsynlegar breytingar á lögum í tengslum við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 2011.

Í nefndinni sitja Sigurður Guðmundsson, fulltrúi fjármálaráðherra, Árni Þór Sigurðsson fulltrúi þingflokks Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs, Birna Lárusdóttir, fulltrúi þingflokks Sjálfstæðisflokksins, Ragnheiður Hergeirsdóttir, fulltrúi þingflokks Samfylkingarinnar, Petrína Baldursdóttir, fulltrúi þingflokks Framsóknarflokksins, Jón Kr. Arnarson, fulltrúi þingflokks Borgaraflokksins, Elín Líndal, Lúðvík Geirsson og Sigrún Björk Jakobsdóttir fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Formaður nefndarinnar og fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra er Gunnar Svavarsson.

Í samræmi við verkefnaáætlun nefndarinnar þá sendir hún nú frá sér þessa áfangaskýrslu þar sem settar eru fram tillögur sem tengjast tekjuöflun sveitarfélaga og/eða útgjaldastýringu. Ekki er tekin afstaða til heildarkerfisbreytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga að sinni, en nefndin telur engu að síður mikilvægt að koma þessu áfangaáliti á framfæri. Nefndinni mun hins vegar áfram vinn að meginverkefni sínu, sem er að breikka og styrkja tekjustofna sveitarfélaga í samræmi við erindisbréfið.

Almennt um störf nefndarinnar frá skipun:

Nefndin hefur fundað reglulega frá því að erindisbréf var gefið út. Skipað var í fjögurra manna framkvæmdahóp sem hefur komið saman milli funda. Fjölmargir gestir hafa komið á fundi nefndarinnar og hefur nefndin nú þegar lokið yfirferð sinni á tekjuöflunarkafli laganna.

Nefndin leggur almennt mikla áherslu á að sameiginlegri vinnu við mat á kostnaði um áhrif ýmissa skattkerfisbreytinga á fjárhag sveitarfélaganna verði hraðað sem kostur er. Heildaráhrif tillagna þurfa að liggja fyrir sem fyrst, enda er það nauðsynlegur grundvöllur fyrir frekari tillögugerð um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Neðangreindar tillögur byggja á umfjöllun nefndarinnar sl. mánuði.

1. Útvar

Ekki eru lagðar að sinni til neinar breytingar hvað útvar varðar. Í fyrsta lagi var hámarksútvar hækkað um 0,25 prósentustig um síðustu áramót. Í öðru lagi hafa útgreiðslur séreignasparnaðar skilað sveitarfélögum auknum útvarstekjum, sem ekki var gert ráð fyrir í upphafi þessa árs. Þá hefur verið ákveðið framlengja útgreiðslu séreignasparnaðar, en áætlanir gera ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga á næsta ári af séreignasparnaði verði allt að 2 milljarðar .

Heimild til álagningar útvars er frá 11,24% til 13,28%, en einstökum sveitarfélögum er heimilt að hækka útvar um allt að 10% ef tekjur hrökkva ekki fyrir útgjöldum, sbr. 5. mgr. 24. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Þá er vakin athygli á því að um ¼ sveitarfélaganna fullnýtir ekki heimild til álagningar hámarksútvars á yfirstandandi ári. Um 1,4 milljarðar eru því vannýttir af útvarsstofni sveitarfélaga af þessum sökum, miðað við útvarsstofn 2008, en litlu minni fjárhæð í ár sé tekið mið af þróun staðgreiðslu ársins, sem undirstrikar að staða sveitarfélaganna er misjöfn. Hjá nokkrum þeirra eru tekjur af fasteignasköttum t.d. það miklar að þau hafa ekki þörf fyrir fulla álagningu útvars.

Miklar skattkerfisbreytingar hjá ríkissjóði hafa verið kynntar, m.a. hækkun tekjuskatts og upptaka skattþrepa. Nefndin hefur fjallað um þær breytingar, ljóst er að þær munu hafa allnokkur áhrif á tekjur og gjöld sveitarfélaga, ekki síst óbein áhrif. Þá er ljóst að með skattkerfisbreytingunni minnkar svigrúm sveitarfélaga til að leggja á aukið útvar umfram gildandi heimildir. Um áhrif breytinganna er nú m.a. fjallað í samráðsnefnd um efnahagsmál þar sem reynt er að meta heildstætt fjárhagsleg áhrif ýmissa lagabreytinga á fjármál sveitarfélaga.

TILLAGA:

Nefndin gerir ekki tillögur um breytingar á útvari að sinni, vísar þess í ofangreint svigrúm, en mun fjalla nánar um útvarið sem tekjustofn í lokaskýrslu sinni.

2. Fasteignaskattar

Fasteignaskattur er mikilvægur tekjustofn sveitarfélaga og hefur þrátt fyrir efnahagsshrúnið haldið verðgildi sínu betur en aðrir tekjustofnar. Athugun nefndarinnar leiðir í ljós að skattstofninn er ekki fullnýttur hjá langflestum sveitarfélögum. Það kann m.a. að stafa af því að mikil hækkun hefur átt sér stað á stofni til álagningar skattsins, sérstaklega hjá vaxtarsveitarfélögum sem hefur í einhverjum tilvikum leitt til þess álagningarprósenta lækkar. Fasteignaskattsprósenta á B eignir, þ.e. fasteignir í opinberri eigu, er 1,62%. Fallið var frá lækkun skattprósentunnar um síðustu áramót, þrátt fyrir sjónarmið um að sveitarfélögin hefðu fengið tekjuauka umfram það sem samið var um þegar skattflokkurinn var tekinn upp.

Nefndin hefur fjallað um mismunandi styrk fasteignaskattsins eftir sveitarfélögum og svæðum. Fyrir 2001 var lagt á álagningarstofn fasteigna sem var samræmdur um allt land með hliðsjón af fasteignamati á höfuðborgarsvæði. Nú er hins vegar lagt á fasteignamat eins og það er hverju sinni, tekjutapið sem af þessu hlaut fyrir landsbyggðarsveitarfélög er að hluta bætt úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

TILLAGA:

Ekki gerðar tillögur um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga að svo stöddu hvað álagningarhlutföll varðar, en nánari umfjöllun verður í lokaskýrslu nefndarinnar.

3. Jöfnunarsjóður

Nú stendur yfir heildarendurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitafélaga. Nefndin leggur áherslu á að þeirri vinnu ljúki sem fyrst, tillögur endurskoðunarnefndar hafa bæði þýðingu fyrir vinnu við endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, sem og fyrirkomulag varðandi yfirfærslu á málefnum fatlaðra til sveitarfélaganna.

Jöfnunarsjóður er mikilvægur tekjustofn, ekki síst fyrir minni sveitarfélögin á landsbyggðinni. Athyglisvert er framlög sjóðsins eru frá 1% af heildartekjum stærri sveitarfélaga til um 60% af heildartekjum þar sem það er mest. Ljóst er að þetta þarf að hafa í huga við endurskoðun tekjustofnakerfisins og Jöfnunarsjóðs.

Nefndin hefur einnig fjallað um aukaframlag Jöfnunarsjóðs, sem var 1,4 milljarðar árin 2007 og 2008, var og verður milljarður í ár og á næsta ári. Ljóst er að framlagið skiptir miklu máli fyrir rekstur margra sveitarfélaga.

TILLAGA:

Nefndin leggur áherslu á að aukaframlagið sé tryggt áfram en tekur ekki afstöðu til reglna um úthlutun framlagsins.

4. Verkaskipting

Unnið er að breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hjá verkefnisstjórn, sem félags- og tryggingamálaráðherra skipaði. Stefnt er að því að málefni fatlaðra færist til sveitarfélaganna árið 2011 og málefni aldraðra árið 2012. Mikilvægt er að þetta verkefni fá farsælan framgang og að gerður verði nú þegar samningur milli aðila, í samræmi við yfirlýsingu frá í apríl 2009, sem tryggi bæði pólitískan stuðning fyrir lokaáfangu verkefnisins og nauðsynlegar aðgerðir, svo sem fjárhagslega tilfærslu.

TILLAGA:

Nefndin leggur mikla áherslu á að samkomulag sé um fjárhagslegar forsendur fyrir verkefnayfirfærslunni, málefni fatlaða verði ekki tekin yfir af sveitarfélögunum nema tekjur séu tryggðar.

5. Samgöngumál – Tekjur af umferð

Nefndin hefur fjallað um tekjur af umferð, flokkun vega og fengið upplýsingar um hlutfall vegakerfis á milli ríkis og sveitarfélaga. Ljóst er að sveitarfélögin hafa uppi hugmyndir um að, tekjur af umferð deilist milli aðila og þannig geti sveitarfélögin betur yfirfært þær tekjur á viðhalds- og framkvæmdaverkefni tengt vegakerfi innan sveitarfélagamarka. Umferð og umhverfismál eru orðin nátengd s.s. notkun nagladekkja, svifryksmyndun, eyðilegging gatna, sót- og kolsýringismengun. Fyrirhuguð er frekari vinna í samstarfi fjármálaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis sem miðar að því að skilgreina og greina tekjur af umferð og vegum, hvorutveggja á vegakerfi ríkis og sveitarfélaga.

TILLAGA:

Ekki gerðar tillögur um breytingar tengt skattinnheimtu af umferð að svo stöddu, en nánari umfjöllun verður þegar ofangreindri greiningarvinnu sem nú er unnið að á vegum ráðuneyta lýkur.

6. Tryggingagjald

Ljóst er að sveitarfélög verða fyrir umtalsverðum kostnaði vegna hækkunar tryggingagjalds til stað standa straum af auknu atvinnuleysi. Tryggingagjald hækkaði úr 5,34% í 7% í júlí síðastliðinn til að mæta auknum kostnaði vegna atvinnuleysi, og enn fremur mun gjaldið hækka í 8,59% nú um áramótin. Heildarkostnaður sveitarsjóðanna vegna hækkunarinnar er áætlaður um 2,5 milljarðar á næsta ári, þar af eru áhrif af hækkunar gjaldsins þann 1. janúar næstkomandi um 1,2 milljarðar.

TILLAGA (Fulltrúi fjármálaráðherra tekur ekki afstöðu til tillögu nefndarinnar en vísar í álit meirihluta fjárlaganefndar hvað þetta varðar):

Nefndin leggur til að sveitarfélög fái að fullu endurgreiddan kostnað sem kemur til vegna hækkunar tryggingagjalds frá og með næstu áramótum. Það þýðir að sveitarfélögin greiði í reynd ekki herra gjald en sem nemur 7% af gjaldstofni.

Nefndin leggur jafnframt til að endurgreiðslan verði sérgreind af hálfu skattayfirvalda, sem annist endurgreiðsluna beint til einstakra sveitarfélaga, en að ekki verði um millifærslu í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga að ræða.

7. Húsaleigubætur

Kostnaður sveitarfélaga vegna greiðslu húsaleigubóta hefur aukist verulega síðustu misserin. Heildargreiðslur sveitarfélaga á árinu 2009 eru áætlaðar um 3,4 milljarðar, en til samanburðar voru heildarútgjöld árið á undan um 2,4 milljarðar. Á næsta ári er gert ráð fyrir því að húsaleigubætur sveitarfélaga verði um 4,3 milljarðar, þá er bæði átt við almennar bætur og sérstakar húsaleigubætur.

Samkvæmt samkomulagi sem ríki og sveitarfélög gerðu með sér 7. apríl 2008 voru almennar húsaleigubætur auknar og teknar upp sérstakar húsaleigubætur. Endurgreiðsla ríkisins af þessari viðbót er samkvæmt samkomulaginu 60% með framlagi í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Jafnframt var ákveðið að skipaður yrði starfshópur sem vinna ætti að frekari stefnumótun í húsnæðismálum. Meðal verkefna var að skilgreina skyldur hins opinbera í húsnæðismálum og endurskoða verka- og kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga með jafnræði milli búsetuforma. Umrædd nefnd hefur nýlega verið sett af stað, en afar brýnt er að þessi vinna fari hratt fram og að í því sambandi verði þróun, umfang og fyrirkomulag húsaleigubóta og vaxtabóta tekið til gaumgæfilegrar skoðunar.

TILLAGA:

Nefndin leggur áherslu á að tryggt verði að Jöfnunarsjóði verði gert kleift að annast endurgreiðslu vegna viðbótar húsaleigubóta í samræmi við samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga árið 2008, líkt og gert var í stöðugleikasáttmálanum vegna aukins kostnaðar sveitarfélaga á þessu og síðasta ári.

Mikilvægt er að nefnd sú sem kveðið var á um í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga og nýlega var skipuð af félags- og tryggingamálaráðherra hraði störfum sínum til að eyða óvissu um skiptingu kostnaðar vegna húsaleigubóta á næsta ári.

8. Félagsleg verkefni sveitarfélaga

Þá er ljóst að félagsleg verkefni sveitarfélaga kalla á meiri útgjöld en áður vegna efnahagsþrenginga í samfélaginu. Velferðarútgjöld sveitarfélaga hafa þegar aukist um tugi prósentu frá síðasta ári.

Sveitarfélögin hafa bent á að fyrirhugaðar breytingar á félagslegum stuðningskerfum á vegum ríkisins getur leitt til útgjaldaauka fyrir einstök sveitarfélög. Dæmi um þetta eru ungt fólk á atvinnuleysissskrá og námsmenn, sem koma á vinnumarkað á sumrin. Þrengri réttur til atvinnuleysisbóta mun auka þörf fyrir aðstoð og úrræði á vegum sveitarfélaga.

Þá hefur komið fram að fyrirhugaðar breytingar á Fæðingarorlofssjóði muni auka útgjöld sveitarfélaga, en ekki liggja fyrir upplýsingar um hugsanleg fjárhagsleg áhrif.

TILLAGA:

Að ríki og sveitarfélög vinni sameiginlega að kostnaðarmati allra þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru á félagslegum stoðkerfum ríkisins á fjármál sveitarfélaganna. Sveitarfélögin geta ekki tekið við kostnaðarauka sem hlýst af hagræðingu ríkisins s.s. í atvinnumálum ungmenna, nema því sé mætt með mótvægisáðgerðum.

9. Einkahlutfélög

Sveitarfélögin hafa í langan tíma bent á að fjölgun einkahlutafélaga hafi leitt til rýrnunar á útsvarstekjum þeirra, en aukið fjármagnstekjur og tekjur ríkisins af tekjuskatti lögaðila. Mikilvægt er að við núverandi skattkerfisbreytingar sé horft til þess hvernig megi tryggja að sveitarfélögin fái réttláta hlutdeild í skattlagningu einkahlutafélaga. Sveitarfélögin verða að ná til þeirra sem greiða lítið sem ekkert útsvar þrátt fyrir verulega launaveltu í gegnum arð/fjármagnstekjur. Nefndin telur mikilvægt að náði samráð sé haft við sveitarfélögin um útfærslu breytinga hvað þetta varðar, m.a. varðandi mat á áhrifum.

TILLAGA:

Að ríki og sveitarfélög vinni sameiginlega að útfærslu sem miðist að því að þeir einstaklingar sem hafa fjármagnstekjur í verulegu hlutfalli m.t.t. útsvars greiði einnig til sveitarfélaga. Jafnræði þarf einnig að ríkja milli launþega hvað skattlagningu varðar.

10. Endurgreiðsla virðisaukaskatts

Ýmis starfsemi sveitarfélaganna er undanþegin virðisaukaskatti, sbr. 2. gr. laga um virðisaukaskatt. Þar má nefna félagslega þjónustu, rekstur leikskóla, grunnskóla, skólamötuneyti og íþróttastarfsemi. Þá er í 42. gr. laganna kveðið á um endurgreiðslu sveitarfélaga á virðisaukaskatti sem þau hafa greitt við kaup á vöru eða þjónustu. Nánar er skilgreint hvaða vörur og þjónusta er um að ræða, en dæmi er sorphreinsun, snjómokstur og hálkueyðing, björgunar og öryggisstörf, og þjónusta ýmissa sérfræðinga.

Sveitarfélögin hafa óskað eftir því að undanþáguheimildum verði fjölgað og nái til fleiri flokka en tilgreindir eru í lögnum. Nefndin er sammála því að þau sjónarmið geti að vissu marki átt rétt

á sér, einkum þegar um er að ræða verkefni sem eru hluti af almannajónustu sveitarfélaga og ekki í samkeppnisumhverfi. Má t.d. nefna sjónarmið um aukna endurgreiðslu vörukaupa slökkviliða, auk einföldunar á fyrirkomulagi, fjölgun endurgreiðsluflokka m.t.t. matarkostnaðar í leik- og grunnskólum, endurgreiðsla virðisaukaskatts af refa- og minkaveiðum ofl. Til viðbótar má nefna að verulega hefur dregið úr stuðningi ríkisins við fráveituframkvæmdir, sem hefur numið allt að 20% endurgreiðslu af kostnaði (nær vsk.), en ekkert samkomulag er um framhald þess stuðnings.

Ofangreindar aðgerðir hefðu án efa jákvæð áhrif á rekstur sveitarfélaganna.

TILLAGA:

Lagt er til að sveitarfélögin setji fram lista og umfang yfir þau viðfangsefni sem eðlilegt er að þeirra mati að verði undanþegin virðisaukaskatti og að í framhaldinu fari fram viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um að breyta lögum um virðisaukaskatt. Frumvarp og reglugerðarbreytingar verði lagt fram eins fljótt og hægt er á nýju ári sem byggir á samkomulagi aðila.

11. Fjármálalegar ráðstafanir í kjölfar efnahagshrunsins

Efnahagshrunið hefur haft mjög neikvæð áhrif á skuldastöðu sveitarfélaga og aukið fjármagnskostnað þeirra verulega, ekki síst þeirra sveitarfélaga sem hafa hlutfallslega hærri skuldir bundnar í erlendum gjaldeyri. Verðbólgan hefur einnig sett strik sinn í fjárhagslegar forsendur flestra sveitarfélaga, útgjöld aukast sem og afborganir lána. Það er mat nefndarinnar að meginvandi sveitarfélaga um þessar mundir sé skuldavandi, þ.e. vegna hruns krónunnar og verðbólgu er mikið álag á sveitarfélögum þar sem skulda hlutfallslega mikið. Það skiptir því miklu máli að vinna sameiginlega að lausnum sem gagnast sveitarfélögum í sinni fjár og skuldastýringu meðan efnahagslægðin gengur yfir.

Lánasjóður sveitarfélaga hefur kynnt fyrir fjármálaráðuneytinu hugmyndir um fjármögnun endurlána til sveitarfélaga og stofnana þeirra til að standa í skilum með endurgreiðslu höfuðstóls þeirra erlendu lána sem eru á gjalddaga á næsta ári. Það hefði bæði í för með sér minni þrýsting á krónuna og skapaði betra sviðgrúm varðandi uppgreiðslu lána síðar meir, enda hafi krónan styrkst á ný. Það yrði í anda samkomulags aðila um að sveitarfélög fái hlutdeild í erlendra lántöku ríkisins til tímabundinnar lánamillifærslu, ef þörf krefur, til þess að tryggja rekstur opinberrar þjónustu og Lánasjóður sveitarfélaga verði styrktur og honum gert kleift að styðja við sveitarfélögin.

TILLAGA:

Formlegar viðræður hefjist milli Lánasjóðsins, Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármálaráðuneytis og Seðlabanka um það hvernig hægt er að vinna með sveitarfélögum í því að jafna byrðar vegna endurgreiðslu sveitarfélaga á gengistryggðum lánnum næstu árin.

Reykjavík, á vetrarsólstöðum, 21. desember 2009

Gunnar Svavarsson,
formaður