



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík 21. október 2014

1409027SA GB/TP
Málalykill: 401

Efni: Frv. til laga um skattkerfisbreytingar (VSK o.fl.) - 2. mál 144. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 26. september sl., þar sem ofangreint þingmál var sent til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sambandið óskaði eftir framlengdum umsagnarfresti og var orðið við þeirri beiðni.

Almennt um frumvarpið

1. Skortur á samráði

Á undanförnum árum hafa umfangsmiklar skattkerfisbreytingar verið til umfjöllunar í embættismannanefndum skipuðum af fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Heildstæðar skattkerfisbreytingar hafa eðli málsins samkvæmt veruleg áhrif á báðum stjórnsýslustigum - hjá ríki og hjá sveitarfélögum - einkum hvað varðar virðisaukaskatt og gjöld sem tengjast umhverfinu (þar á meðal umferð, fasteignum og auðlindum). Þrátt fyrir þetta hefur samráð við sveitarfélög verið af skornum skammti í þessari vinnu og aðkoma þeirra lögð að jöfnu við svokallaða „hagsmunaaðila“. Skýtur það verulega skökku við þar eð fyrir liggur stefna um að horfa beri á opinber fjármál stjórnvalda sem eina heild, sbr. frv. um það efni sem lagt hefur verið fram á Alþingi (206. mál).

Heildarsýn á opinber fjármál stjórnvalda var einnig lykilboðskapur hjá sérfræðingahópum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) sem komu tvisvar til Íslands á árunum 2010 og 2011 og gerðu úttektir á íslenska skattkerfinu. Fulltrúar sambandsins hittu þessa hópa á fundum og fóru yfir skattaumhverfi sveitarfélaganna og ríkti eindrægni um þær ráðstafanir sem grípa þyrfti til, m.a. varðandi fjármálareglur sveitarfélaga. Mörg tilmæli sérfræðingahópanna hafa komið til framkvæmda en ýmsum öðrum sem snúa að sveitarfélögunum hefur lítt verið sinnt af fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Óhjákvæmilegt er að lýsa yfir vonbrigðum með að sveitarfélögin hafi ekki verið höfð betur með í ráðum þegar tillögur í frumvarpinu voru mótaðar. Sambandið hefur því fyrirvara á afstöðu sinni til kerfisbreytinga skv. þessu frumvarpi auk þess sem kallað er eftir því að sambandið fái gott ráðrúm til þess að lýsa sjónarmiðum og stefnu sinni við meðferð efnahags- og viðskiptanefndar á málinu.

2. Virðisaukaskattsumhverfi sveitarfélaga

Stefna sambandsins er sú að starfsemi sveitarfélaganna eigi ekki að mynda skattstofn fyrir ríkið. Því eigi ríkið að endurgreiða þann virðisaukaskatt (innskatt)



sem leggst ofan á almenna starfsemi og fjárfestingar sveitarfélaganna að því marki sem sveitarfélögin eru ekki hlekkur í virðisaukaskattskeðjunni.

Sérfræðingahópur AGS sem hér var í heimsókn árið 2010 fjallaði sérstaklega um virðisaukaskattsumhverfi sveitarfélaga. Í skýrslu sinni¹ mælir hópurinn með því að sveitarfélögin fái VSK endurgreiddan í fleiri tilvikum en nú er, þ.e. að innskattur sem sveitarfélög standa skil á verði endurgreiddur af ríkinu að minnsta kosti í þeim tilvikum þar sem hagstætt er að útvista þeirri starfsemi sem sveitarfélögin greiða VSK af.

Í skýrslunni kemur jafnframt fram að íslensk sveitarfélög telji sig fá endurgreiðslu á 12% þess virðisaukaskatts sem þau standa skil á til ríkisins. Sé litið til annarra ríkja er þetta mjög lágt hlutfall og má þar sem dæmi nefna að bresk sveitarfélög fá endurgreiðslu frá ríkinu sem nemur um 99%.

Gildandi framkvæmd endurgreiðslna hefur jafnframt verið rædd á fundum með sérfræðingum AGS. Þar lagði sambandið megináherslu á endurbætur þannig að sveitarfélögum væri ekki synjað um réttmætar endurgreiðslur eða endurgreiðslur dregnar á langinn, en töluvert hafði borið á slíkum tilvikum. Jafnframt var vikið að áframhaldi ríkisstuðnings sem verið hafði ígildi endurgreiðslu virðisaukaskatts, m.a. til fráveituframkvæmda á árunum 1995 - 2008.

Í framhaldi af þessari umræðu gaf sambandið út greinargerð um endurgreiðslurnar í samvinnu við sérfræðinga KPMG.² Brugðist hefur verið við nokkrum atriðum í greinargerðinni en öðrum hefur ekki verið sinnt.

3. Samkeppnishæfni atvinnulífs

Samskipti stjórnáslustiga - þ.e. ríkis og sveitarfélaga - hafa þróast hratt á umliðnum misserum. Áformuð löggjöf um opinber fjármál er til marks um þá þróun þar sem megináhersla er lögð á gerð stefnumarkandi áætlana.

Áætlanir af þessi tagi skipta miklu máli fyrir samkeppnishæfni atvinnulífs í viðum skilningi. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) hafa tekið saman ítarlegt yfirlit um samkeppnishæfni atvinnulífs³ þar sem sérstaklega er vikið að hinu skattalega umhverfi.⁴ eru tillögur gerðar um endurskoðun bæði á vörugjaldakerfinu í heild sem og á VSK-greiðslum sveitarfélaga.

Með fyrirliggjandi frumvarpi um skattkerfisbreytingar eru vörugjöld afnumin og með því komið verulega til móts við atvinnulífið. Sambandið telur hins vegar ófært að hvergi sé komið til móts við tillögur um endurskoðun á endurgreiðslum sveitarfélaga, þar á meðal frá sérfræðingahópi AGS, en skattgreiðslur þeirra þvert á móti auknar eins og vikið er að hér á eftir.

Af yfirliti SSH má ráða að nettóvirðisaukaskattur sem sveitarfélög standa skil á sé árlega á bilinu 7 - 9 ma.kr. Sambandið fer ekki fram á að slík endurgreiðsla verði tekin upp á einu bretti, en gerir hins vegar kröfu um að viðamiklar skattkerfisbreytingar séu ekki gerðar án þess að kanna afstöðu sveitarfélaganna og líta til hlutverks þeirra sem annarrar af tveimur stöðum framkvæmdavaldsins.

¹ Sjá efnisgreinar 100 – 103: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10213.pdf>.

² Sjá: <http://www.samband.is/media/fjarmal-sveitarfelaga/Skyrsla-um-vsk-umhverfi.pdf>.

³ Samantekt niðurstaðna frá september 2014: http://issuu.com/ssh.is/docs/vaxtarsamn_hbsv_net-1.

⁴ http://ssh.is/images/stories/Soknarasetlun/Lokaskyrslur/Vaxtarsamningur/skatta_umhverfi_NET2.pdf.



4. Einföldun regluverks

Áríðandi er einnig að kerfisbreytingar leiði í reynd til einföldunar á regluverki en eins og bent hefur verið á í umsögnum sem borist hafa um þetta þingmál, gætu tillögur í því leitt til flóknara skattumhverfis fyrir almenningssamgöngur, þar sem lagt virðist á rekstraraðila að meta í hvaða tilgangi ferð sé farin.

Hér er einkum vísað til tillögu í frumvarpinu um að orðalag 6. tölul. 3. mgr. 2. gr. virðisaukaskattlaganna verði svohljóðandi:

Eftirtalin vinna og þjónusta er undanþegin virðisaukaskatti:

Fólksflutningar. Flutningur á ökutækjum með ferjum, sem eru í beinum tengslum við fólksflutninga, telst til fólksflutninga samkvæmt þessum staflíð. Undanþágan nær ekki til fólksflutninga í afþreyingarskyni.

Sambandið hefur lagt áherslu á að allir þættir almenningssamgangna eigi að vera hlutlausir gagnvart virðisaukaskatti, þ.e. að innskattur vegna aðfanga í slíkri starfsemi sé endurgreiddur ásamt öðrum gjöldum.

Til þess að framfylgja þeirri stefnu er eðlilegt að sérstaklega verði kveðið á um undanþáguna í virðisaukaskattslögum og byggt á þeirri skilgreiningu sem unnið hefur verið með við smíði frumvarps um fólksflutninga í atvinnuskyni þ.e.:

Almenningssamgöngur. Fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrirfram birtri áætlun, þar sem þjónustan er öllum opin og farþegar eru teknir upp og settir af á leiðinni á biðstöð eða samgöngumiðstöð.

Um einstakar tillögur frv.

1. Hækkun á neðra þrepi VSK

Nái tillaga um hækkun á neðra þrepi VSK úr 7% í 12% fram að ganga mun það þýða hærri útgjöld sveitarfélaga þegar frá áramótum, einkum vegna kaupa á aðföngum m.a. til mótuneyta og annarrar hliðstæðrar starfsemi.

Út frá ársreikningum sveitarfélaga fyrir árið 2013 (A-hluta) hefur hag- og upplýsingasvið sambandsins reiknað út að hliðstæð aðgerð fyrir það ár hefði þýtt um 340 m.kr. útgjaldaauka. Upplýsingar liggja ekki fyrir vegna ársins 2014 eða áætlanir vegna 2015, en ætla verður að áhrifin gætu orðið svipuð á næsta ári.

Síaukinn fjöldi í hópi þeirra sem fá fjárhagsaðstoð hefur beint sjónum sveitarfélaga að því hvernig framfærslukostnaður og útgjöld heimilanna hafa þróast. Sambandið hefur tekið þátt í vinnu við gerð neysluviðmiða þar sem gerð er tilraun til þess að greina samhengi í niðurstöðum úr lífshagránnsókn Hagstofunnar og grunni sem byggja megi á við ákvarðanir um fjárhagsaðstoð. Út frá þeirri vinnu má ljóst vera að hækkun á neðra þrepi muni leiða til marktækrar hækkunar framfærslufjárhæða, enda eru matur og drykkjarvörur u.þ.b. 40% af því grunnviðmiði sem mótað hefur verið um framfærslukostnað án húsnæðis og samgangna.

Nái tillagan fram að ganga mun breytingin valda þrýstingi á hækkun fjárhagsaðstoðar þegar fram í sækir. Óvíst er hver áhrifin verða en rétt er að hafa í huga að hvert prósent sem fjárhagsaðstoð hækkar um þýðir u.þ.b. 50 m.kr. útgjaldaauka hjá sveitarfélögum.



Ennfremur er bent á að langfjölmennasti hópurinn á fjárhagsaðstoð eru karlar sem búa einir eða um 44,5% þeirra heimila sem njóta aðstoðar skv. tölum Hagstofunnar fyrir árið 2013.⁵ Ljóst er að boðaðar mótvægisáðgerðir í formi hærri barnabóta koma þessum hópi ekki til góða og gagnast ekki til þess að milda áhrifin á framfærslu viðkomandi. Ekki er því óvarlegt að ætla að útgjaldaþrýstingur vegna fjárhagsaðstoðar vaxi um 1 - 2%, eða á bilinu 50 til 100 m.kr. á ári þegar fram í sækir.

Samandregið gæti hækkun á neðra þrepi VSK því þýtt á bilinu 390 - 440 m.kr. útgjaldaauka á ársgrundvelli.

2. Lækkun á efra þrepi VSK

Samkvæmt útreikningum hag- og upplýsingasviðs sambandsins upp úr ársreikningum sveitarfélaga 2013 myndi hliðstæð aðgerð hafa þýtt lækkun rekstrarútgjalda um tæplega 250 m.kr. á því ári. Forsendur fyrir næsta ár liggja ekki fyrir auk þess sem sennilegt má telja að tregðu muni gæta í verðlækkunum á þeim vörum og aðföngum sem eru í efra þrepinu.

Gagnvart áðurnefndum grunnviðmiðum um framfærslu, mun lækkunin að líkindum hafa hverfandi áhrif þar sem stærstur hluti þess sem viðmiðið mælir (fyrir utan mat og drykkjarvörur) er undanþegið VSK.

Fyrir sveitarfélögin í heild má því ætla að áhrif til lækkunar á rekstrargjöldum verði sennilega á bilinu 200 - 250 m.kr. á ársgrundvelli.

3. Kostnaðaráhrif

Samkvæmt ofangreindu má ætla að kostnaðaráhrif frv. geti á ársgrundvelli hlaupið á 140 - 240 m.kr. hækkun rekstrarútgjalda fyrir sveitarfélögin. Koma þau áhrif til viðbótar þeim útgjaldaauka sem að óbreyttu mun hljóta af fylgifrúmvörpum fjárlaga fyrir árið 2015 en þau hafa ekki verið kostnaðarmetn.

Að mati sambandsins er það óásættanlegt verklag hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu að setja fram slík frúmvörp án þess að kostnaðarmat fari fram í samræmi við meginreglu 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Er farið fram á að efnahags- og viðskiptanefnd kalli eftir upplýsingum frá ráðuneytinu um möguleg áhrif umræddra frúmvarpa á fjárhag sveitarfélaga.

Tekið skal fram að vegna tímaskorts hefur sambandinu ekki reynst unnt að greina eða meta þau áhrif til lækkunar sem verða samhliða niðurfellingu vörugjalda fyrir sveitarfélögin. Mikilvægt er engu að síður að það verði gert.

Ástæða er jafnframt til að hvetja fjármála- og efnahagsráðuneytið til að sinna því hlutverki að vera leiðandi í þróun góðra samskipta milli ríkis og sveitarfélaga.

4. Brottfall bráðabirgðaákvæðis nr. XV

Gildandi ákvæði til bráðabirgða tryggir sveitarfélögum fulla endurgreiðslu þess virðisaukaskatts sem þau greiða af vinnu manna á byggingarstað eða við endurbætur og viðhald húsnæðis sem er alfarið í þeirra eigu (eða stofnana og félaga sem alfarið eru í eigu sveitarfélaga).

⁵ <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=16970>.



Ákvæðið fellur að óbreyttu brott um áramótin en af hálfu sveitarfélaga er lögð afar rík áhersla á að heimildin gagnvart sveitarfélögunum verði framlengd um a.m.k. tvö ár enda hefur ákvæðið haft verulega þýðingu við atvinnusköpun og ákvarðanatöku um verklegar framkvæmdir sem ella hefðu beðið vegna efnahagsástands.

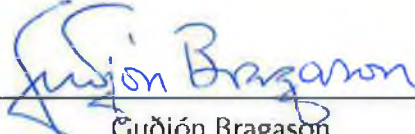
Eins og áður greinir hafa kostnaðaráhrif af brottfalli ákvæðisins ekki verið metin og munu þau m.a. helgast af þeim áætlunum um verklegar framkvæmdir sem sveitarfélög hyggjast fara út í á komandi ári. Athyglisvert er að Reykjavíkurborg telur í umsögn sinni að brottfall ákvæðisins muni hækka áætluð fjárfestingarútgjöld borgarsjóðs (A-hluta) um 220 m.kr. á árinu 2015. Út frá áðurnefndu viðmiði um umsvif borginnar má ætla áhrifin fyrir sveitarfélögin í heild gætu mögulega verið á bilinu 500 - 600 m.kr.

Rétt er að taka fram að lækkun á efra skattþrepi tempri áhrifin af brottfalli ákvæðisins. Út frá forsendum í greiningu hag- og upplýsingasviðs sambandsins á ársreikningum árið 2013 má ætla að mótvægisáhrifin geti verið á bilinu 180 - 200 m.kr.

Samantekt

Eins og rakið er í þessari umsögn munu boðaðar skattkerfisbreytingar og fylgifrumvörp vegna fjárlaga ársins 2015 hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga svo nemur hundruðum milljóna króna á ársgrundvelli. Sambandið telur einsýnt að þessar breytingar fari í gegnum aðlögun við meðferð þingsins og kallar eftir því að þar verði horft heildstætt á fjármál hins opinbera og að skattkerfisbreytingar séu ekki nýttar til þess að afla ríkissjóði aukinna tekna frá sveitarfélögunum.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Afrit: Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
Fjármála- og efnahagsráðuneytið