



Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Umsögn

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga (fasteignaskattur af atvinnuhúsnæði ofl.), 366 mál
Sendandi: Fjármálastjóri Reykjavíkurborgar

Fyrir umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis liggur frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga m.s.br., (fasteignaskattur af atvinnuhúsnæði ofl.), 366 mál. Óskað hefur verið eftir því að Fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar veiti umsögn um frumvarpið fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Um er að ræða þrjár breytingar á gildandi lögum:

Í fyrsta lagi fjölgun nefndarmanna um tvo í ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Í öðru lagi frestun áhrifa af breytttri aðferðafræði við fasteignamat á ákveðnum tegundum atvinnuhúsnæðis.

Í þriðja lagi sérstaka ráðstöfun tekna Jöfnunarsjóðs af bankaskatti vegna útsvarstekjutaps sem sveitarfélög verða fyrir vegna laga nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar (hér eftir einnig nefnd „lög um skattfrelsi séreignarsparnaðar“).

Reykjavíkurborg gerir ekki athugasemdir við 1. gr. eða 2. gr. a. fyrirbyggjandi frumvarps en vill koma ýmsum sjónarmiðum á framfæri varðandi 2. gr. b. ásamt almennum athugasemdum um verklag við framlagningu frumvarpsins.

Sérstök ráðstöfun tekna Jöfnunarsjóðs af bankaskatti (2. gr. b)

i) Reykjavíkurborg leggur til að árið 2014 verði meðhöndlað eins og árin 2015-2017, þ.e. að 2,12% af tekjum ríkis af bankaskatti verði ráðstafað með sérstöku framlagi á árinu 2014

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að **1,06%** af tekjum ríkis af bankaskatti árið **2014** verði ráðstafað með sérstöku framlagi sem á að mæta útsvarstekjutapi sveitarfélaga vegna laga um skattfrelsi séreignarsparnaðar, en að hlutfallið verði **2,12%** árin **2015-2017**. Í þessu samhengi er vert að benda á að skv. greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að tekjur Jöfnunarsjóðs af bankaskatti verði **2,4 milljarðar** árin 2014-2017 en að útsvarstekjutap sveitarfélaga fram að miðju ári



2017 verði **3,9 milljarðar** (sjá bls. 5 í þingskjali 483). Jafnvel þótt tekjum Jöfnunarsjóðs af bankaskatti verði ráðstafað með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu munu þær því aðeins vega upp rúmlega helming af áætluðu tekjutapi sveitarfélaganna fram að miðju ári 2017. Því er ærin ástæða til að nýta að fullu 2,12% af tekjum ríkis af bankaskatti á árinu 2014 til að mæta tekjutapi sveitarfélaga.

Útsvarstekjutap sveitarfélaga verður ekki fullbætt með þessari ráðstöfun

Eins og áður segir kemur fram í greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi að áætlað tekjutap sveitarfélaga vegna laga nr. 40/2014 um séreignarsparnað sé **3,9 milljarðar króna** fram að miðju ári 2017. Nauðsynlegt er að athuga að hér er aðeins um að ræða tekjutap vegna aukins séreignarsparnaðar, þ.e. vegna skattfrádráttar sem hefði ekki orðið næstu þrjú árin ef ekki væri fyrir skattfrelsi séreignarsparnaðar. Sveitarfélögin verða fyrir mun meira tekjutapi þegar einnig er horft til skattfrádráttar sem hefði hvort eð er orðið en sá hluti tekjutapsins dreifist yfir lengra tímabil.

Heildartekjutap sveitarfélaga, þegar horft er til næstu ára og áratuga, er metið á **12 milljarða** á verðlagi 2014 í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 40/2014 um séreignarsparnað (sjá bls. 11 í þingskjali 836). Þar af er tekjutapið metið **3,9 milljarðar** á næstu þremur árum eins og áður segir.

Því er ljóst að þrátt fyrir sérstaka ráðstöfun bankaskatts skv. fyrirbyggjandi frumvarpi verður ófjármagnað útsvarstekjutap sveitarfélaganna um **1,5 milljarðar** árin 2014-2017 og um **9,6 milljarðar** til lengri tíma litið. Miðað við 38% hlutdeild Reykjavíkurborgar í útsvarsstofni sveitarfélaga má gera ráð fyrir að ófjármagnað tekjutap hennar nemi u.þ.b. **600 mkr** árin 2014-2017 og u.þ.b. **3,6 milljörðum** til lengri tíma litið.

Óvissa er um upphæðina sem verið er að ráðstafa

Við áætlanagerð til næsta árs og næstu ára hefur Reykjavíkurborg þegar gert ráð fyrir tekjum af bankaskatti. Í þessari vinnu hefur Reykjavíkurborg miðað við að heildartekjur Jöfnunarsjóðs af skattinum verði **3,3 milljarðar** árin 2014-2017, með vísun í greiningu Seðlabankans á efnahagslegum áhrifum aðgerða stjórnvalda til lækkunar húsnæðisskulda heimila sem finna má í Peningamálum 2014/1. Þar kemur fram að áætlaðar tekjur ríkissjóðs af bankaskatti verði **154 milljarðar** á 4 ára tímabili (sjá bls. 24 í Peningamál 2014/1), sem miðað við 2,12% þýðir að Jöfnunarsjóður fái **3,3 milljarða** í sinn hlut. Í greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi er hins vegar miðað við **2,4 milljarða** eins og áður segir.

Óskað er eftir nánari upplýsingum um áætlaða innheimtu bankaskatts á hverju ári fyrir tímabilið 2014-2017 og áætlaðar tekjur Jöfnunarsjóðs vegna hans. Einnig er óskað eftir upplýsingum um hvers vegna um er að ræða aðra fjárhæð í greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi en lesa má úr greiningu Seðlabankans.

ii) Reykjavíkurborg leggur til að tekjum Jöfnunarsjóðs af bankaskatti verði dreift í samræmi við raunverulegt útsvarstekjutap vegna laga nr. 40/2014

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að sérstöku framlagi Jöfnunarsjóðs verði á hverju ári dreift til sveitarfélaga í samræmi við útsvarsstofn ársins á undan. Það hefur verið sjónarmið Reykjavíkurborgar að eðlilegast sé að dreifa framlaginu hlutfallslega í samræmi við raunverulegt útsvarstekjutap sveitarfélaga vegna greiðslu séreignarsparnaðar inn á húsnæðislán og húsnæðissparnað. Þar sem



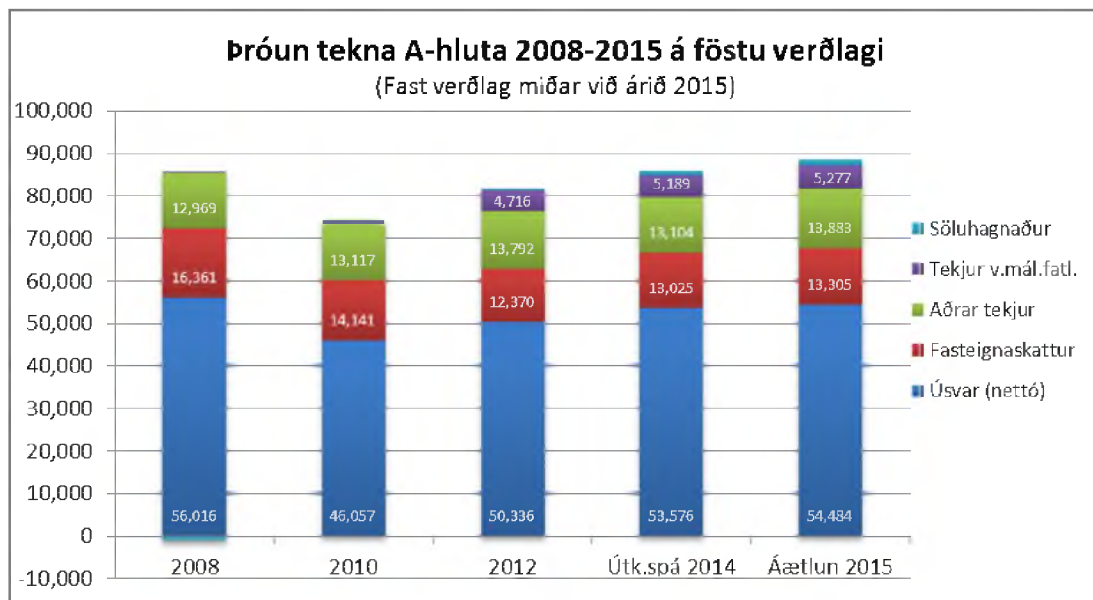
úrlausn þess er tæknilega flókin leggur Reykjavíkurborg til að fram fari samræða milli ríkis, sveitarfélaga og Ríkisskattstjóra um hvernig eðlilegast er að útfæra dreifinguna og rammi um þá niðurstöðu verði ákveðinn í reglugerð.

Hér verður að gagnrýna hversu málsmeðferðartími er lítill, eins og verður vikið nánar að síðar, þar sem dreifing sérstaka framlagsins þarfnast nánari rýningar og umræðu að mati borgarinnar en hins vegar verður fyrirbyggjandi frumvarp að hljóta samþykki þingsins fyrir þinglok til að Reykjavíkurborg fái hlutdeild í bankaskattinum á árinu 2014.

Tekjur sveitarfélaga af sérstakri úttekt séreignarsparnaðar frá árinu 2009 koma þessu máli ekki við

Í umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneytis (sjá fylgiskjal II) um fyrirbyggjandi frumvarp er nefnt að útsvarstekjur sveitarfélaga hafi frá árinu 2009 aukist samtals um **13 milljarða** miðað við meðalútsvar vegna sérstakrar úttektar séreignarsparnaðar. Þessi staðreynd er nefnd í samhengi við vænt útsvarstekjutap sveitarfélaga vegna laga nr. 40/2014 um séreignarsparnað og þannig gefið í skyn að tekjur af sérstöku úttektinni vegi upp fyrirsjáanlegt tekjutap næsta árs og næstu ára.

Hér verður að hafa í huga að heimild til sérstakrar úttektar séreignarsparnaðar var sett í lög skömmu eftir efnahagshrun til að mæta áfallinu sem heimilin í landinu, ríki og sveitarfélög urðu fyrir. Við þetta jukust ráðstöfunartekjur heimilanna og á sama tíma milduðust áhrifin af skellinum sem ríki og sveitarfélög urðu fyrir vegna mikils samdráttar á vinnumarkaði, sem kom einna verst niður á Reykjavíkurborg. Á meðfylgjandi mynd má sjá þróun tekna A-hluta Reykjavíkurborgar á föstu verðlagi frá árinu 2008, þar sem sjá má að tekjur A-hluta drógust mikið saman að raunvirði í kjölfar efnahagshrunsins og er það þrátt fyrir tekjur vegna sérstakrar úttektar séreignarsparnaðar.



Erfitt er að sjá hvernig sérstök úttekt séreignarsparnaðar tengist tekjutapinu sem sveitarfélögin verða fyrir vegna laga um skattfrelsi séreignarsparnaðar. Í þessu samhengi verður einnig að nefna að löggjafinn hefur sett þá skyldu á sveitarfélögin að skila jafnvægi í rekstri yfir hvert þriggja ára tímabil og ljóst er að tekjur af sérstakri úttekt séreignarsparnaðar frá 2009 geta ekki vegið upp ójafnvægið



sem myndast í rekstri sveitarfélaganna næstu árin vegna tekjutaps af lögum um skattfrelsi séreignarsparnaðar.

Um málsmeðferð

Reykjavíkurborg tekur undir athugasemdir sem Samband íslenska sveitarfélaga setur fram í umsögn sinni um fyrirbyggjandi frumvarp, dags. 4. desember 2014, varðandi verklag við breytingar á lögum sem varða sveitarfélögin. Skv. 62. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 m.s.br. skal byggðaráð leggja tillögu að fjárhagsáætlun fyrir sveitarstjórn eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Fjárhagsáætlun skal síðan afgreidd af sveitarstjórn eigi síðar en 15. desember. Lagafrumvarpið sem hér er til umfjöllunar hefur umtalsverð áhrif á tekjur sveitarfélaga á næstu árum, ekki síst tekjur Reykjavíkurborgar, og því er ótækt að það komi til efnislegrar umfjöllunar á Alþingi þegar sveitarfélögin eru ýmist að leggja lokahönd á fjárhagsáætlun næsta árs og næstu ára eða hafa þegar samþykkt fjárhagsáætlun eins og í tilfalli Reykjavíkurborgar. Þá ber einnig að hafa í huga frumvarp ríkisstjórnarinnar um opinber fjármál sem setur opinberum aðilum nýja og miklu strangari tímaramma um gerð fjárlagafrumvarps og tekjuforsendur sveitarfélaga sem leiða af ríkisfjármálum. Ef það frumvarp væri orðið að lögum sýnist óhugsandi að Alþingi væri á þessum tímamarki að afgreiða það frumvarp sem hér er til meðferðar.

Tímasetningin gerir það einnig að verkum að lítil tími er fyrir sveitarfélögin að grandskoða efni frumvarpsins og bregðast við því með fullnægjandi hætti. Þar fyrir utan er erfitt að sjá hvernig athugasemdir sveitarfélaganna geta fengið nauðsynlega rýningu af hálfu þingsins og opinberra aðila í ljósi þess að frumvarpið fjallar um ráðstöfun fjármuna á yfirstandandi ári og því nauðsynlegt að samþykkja það fyrir áramót.

Um kostnaðarmat á áhrifum lagafrumvarpa á einstök sveitarfélög

Skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 m.s.br. ber að meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa á sveitarfélög þegar tilefni er til. Þar verður að athuga að ýmis lagafrumvörp geta haft mikil áhrif á einstök sveitarfélög án þess að þau hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga í heild, eins og tilfallið er í málinu sem hér er til umfjöllunar. Reykjavíkurborg kallar eftir því að kostnaðarmat sem þetta verði ítarlegra við slíkar aðstæður, eða að sveitarfélögin fái aðgang að gögnum sem gerir þeim kleift að framkvæma matið sjálf, enda er hverju og einu sveitarfélagi nauðsynlegt að geta greint áhrif lagafrumvarpa á eigin fjárhag til að geta skilað raunhæfum fjárhagsáætlunum.

*Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri*