

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi 2000–2001.)

1. gr.

2. mgr. 3. gr. laganna orðast svo:

Stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra.

2. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á a-lið 3. mgr. 3. gr. laganna:

- a. Orðin „sem ekki eru nytjaðar til annars en landbúnaðar“ falla brott.
- b. Á eftir orðunum „sem tengd eru landbúnaði“ kemur: öll hlunnindi.

3. gr.

B-liður 3. mgr. 3. gr. laganna orðast svo: Allt að 1,32% af álagningarstofni:

Allar aðrar fasteignir, svo sem iðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnæði, fiskeldismannvirki, veiðihús og mannvirki sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu.

4. gr.

Við 8. gr. laganna bætist nýr stafliður er orðast svo: Framlag úr ríkissjóði er nemi 0,64% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum sem innheimtir eru í ríkissjóð. Skal því varið til að jafna tekjutap einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytingar á álagningarstofni mannvirkja. Ráðherra setur reglugerð um framkvæmd þessa ákvæðis í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

5. gr.

Í stað „12,04%“ í 1. mgr. 23. gr. laganna kemur: 13,03%.

6. gr.

Við lögina bætist ákvæði til bráðabirgða er orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 23. gr. skal hámark útsvars skv. 1. mgr. 23. gr. tekjuárið 2001 vera 12,70%.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarpið byggist á tillögum nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 2. júní 1999 til að endurskoða ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Nefndina skipuðu eftir-

taldir: Arnbjörg Sveinsdóttir alþingismaður, Bolli Þór Bollason skrifstofustjóri, Eggert Jónsson hagfræðingur, Guðmundur Bjarnason bæjarstjóri, Guðmundur Árni Stefánsson alþingismaður, Hermann Sæmundsson deildarstjóri, Ingimundur Sigurpálsson bæjarstjóri og Jón Kristjánsson alþingismaður sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar.

Megintillaga nefndarinnar var þess efnis að heimild sveitarfélaga til útsvarsálagningar yrði hækkuð í tveimur áföngum um samtals 0,99% til að bæta fjárhagsstöðu sveitarfélaga um allt land. Ljóst er að skuldastaða sveitarfélaganna hefur versnað sl. áratug og telur nefndin að það stafi af samspili ýmissa þátta. Er hækkunin hugsuð til að gera sveitarfélögum kleift að mæta aukinni fjárförf.

Einnig miðaði vinna nefndarinnar að því að hrinda í framkvæmd ákvæði stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar um að endurskoðað yrði fyrirkomulag fasteignagjalda íbúðar- og atvinnuhúsnæðis á landsbyggðinni þannig að skattstofninn endurspegli betur raunverðmæti fasteigna. Þá skoðaði nefndin önnur ákvæði II. kafla laganna sem fjallar um fasteignaskatt og lagði til breytingar sem miða að því að jafna samkeppnisstöðu í ferðaþjónustu og eyða réttaróvissu vegna álagningar fasteignaskatts á hlunnindi og á jarðeignir sem ekki eru nýttar til landbúnaðar.

Þar sem sú lækkun sem lögð er til á skattstofni fasteignaskatts leiðir til tekjutaps fyrir sveitarfélög utan Reykjavíkur sem áætlað er að nemi um 1.100 millj. kr. á ári lagði nefndin einnig til að breyting yrði gerð á 8. gr. laganna er miðaði að því að sérstakt framlag rynni til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Frumvarpið er samið í félagsmálaráðuneytinu en er í öllum meginatriðum í samræmi við tillögur nefndarinnar sem eru birtar sem fylgiskjal I með frumvarpinu. Bókanir fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga og Guðmundur Árni Stefánssonar eru birtar sem fylgiskjöl II–III.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir að horfið verði frá núverandi fyrirkomulagi sem tíðkað hefur verið frá gildistöku eldri laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 91/1989, þ.e. að miða álagningarstofni fasteignaskatts við afskrifað endurstofnverð fasteigna, annarra en sumarhúsa og útihúsa í sveitum, margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík. Í stað þess er lagt til að miðað verði við fasteignamat þeirra. Með þessu móti á að vera tryggt að fasteignaskattur reiknist af því sem næst raunvirði fasteignar. Hefur verið bent á að núverandi fyrirkomulag feli í sér ójöfnuð gagnvart fasteignareigendum á landsbyggðinni sem oft á tíðum sé gert að greiða fasteignaskatt sem sé úr öllu samhengi við raunverulegt verðmæti fasteigna. Fasteignareigendur í Reykjavík og á stærstum hluta höfuðborgarsvæðisins munu á hinn bóginn verða jafnsettir og áður.

Tekið skal fram að breytingin sem hér er lögð til er í samræmi við nýgerða breytingu á 2. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 94/1976, sbr. lög nr. 47/2000.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að allar jarðeignir og hlunnindi verði skattlagðar á sama hátt, óháð því hvort þær eru nytjaðar til landbúnaðar. Núverandi framkvæmd hefur reynst vandkvæðum bundin sökum þess að erfitt getur reynst að ákvarða hvort jörð er í reynd nytjuð til landbúnaðar. Þá hafa dómur Hæstaréttar Íslands frá 18. júní 1999, í málum nr. 450 og 451/1998, orðið til að vekja vafa um hvort mismunandi álagningarprósenta fasteignaskatts á jarðeignir

og hlunnindi eftir notum stríði gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þar sem mikill meiri hluti jarða og hlunninda er nú skattlagður skv. a-lið 3. mgr. 3. gr. þótti rétt að taka af öll tvímæli og mæla fyrir um að öll slík fasteignaréttindi falli undir það ákvæði. Á hinn bóginn þótti ekki ástæða til að gera sömu breytingu varðandi mannvirki á bújörðum þar sem sönnun á því á hvern hátt mannvirki eru nýtt þykir mun einfaldari. Vísast enn fremur til athugasemda við 3. gr. hvað þetta varðar.

Um 3. gr.

Ákvæðinu er ætlað að skýra hvaða mannvirki sæta hærri álagningarprósentu en þau mannvirki sem falla undir undantekningarákvæði a-liðar 3. mgr. 3. gr. laganna. Eru því sérstaklega talin upp mannvirki sem valdið hafa vafa við framkvæmd núgildandi ákvæða, svo sem fiskeldismannvirki, mannvirki tengd ferðaþjónustu, veiðihús o.s.frv. Talsverður styr hefur staðið um mismunandi álagningu sem víða hefur verið tíðkuð á annars vegar bændagistingu og sumarhús tengd ferðaþjónustu og hins vegar hótél og veitingahús. Skal í því sambandi bent á úrskurð yfirfasteignamatsnefndar frá 9. maí 1997, í máli nr. 8/1996. Þar varð niðurstaðan sú að bændagisting, þar sem ákveðinn hluti húss hafði verið innréttaður gagngert í því augnamiði að leigja til gistingar, félli utan ramma venjulegs landbúnaðar. Gat sá hluti húss sem þetta átti við um því ekki fallið undir undantekningarákvæði a-liðar.

Enn fremur ber að geta álits samkeppnisráðs frá 8. júlí 1998, í máli nr. 8/1998. Þar taldi ráðið að það stríddi gegn markmiði samkeppnislaga að húseignir sem nýttar eru í samkeppnisrekstri á gistimarkaðnum beri mismunandi hlutfall af álagningarstofni fasteignaskatts þar sem í því felist mismunun í kostnaði við öflun tekna af starfsemi þessara aðila. Samkeppnisráð beindi því þeim tilmælum til félagsmálaráðherra að hann hlutaðist til um að framkvæmd laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, verði á þann veg að fullvíst sé að smáhýsi/sumarhús, bændagisting, rekstur gistihúsa í skólum, heimavistum og félagsheimilum eða annar rekstur gistihúsa, sem rekinn er í hagnaðarskyni, falli ekki undir undantekningarákvæði um greiðslu fasteignaskatta samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Með þeirri breytingu sem hér er gerð er komið til móts við þessi tilmæli ráðsins. Er ótvírætt að bæði smáhýsi sem nýtt eru til ferðaþjónustu og bændagisting falla framvegis undir b-lið 3. mgr. 3. gr. Hvað varðar félagsheimili, heimavistir og skólahúsnæði sem nýtt eru hluta úr ári til ferðaþjónustu er hins vegar ekki talið að lagabreytinga sé þörf. Kemur fram í ákvæði 3. mgr. 5. gr. tekjustofnalaganna að húsnæði sem nýtt er að hluta undir aðra starfsemi en þá sem undanþegin er fasteignaskatti, sbr. 1. og 2. mgr. sömu greinar, skuli skattleggja hlutfallslega miðað við slík afnot.

Um 4. gr.

Greininni er ætlað að tryggja að þau sveitarfélög sem verða fyrir tekjutapi vegna breytingar þeirrar sem lögð er til í 1. gr. frumvarpsins verði jafnsett og áður. Í greininni er gert ráð fyrir að framlag úr ríkissjóði til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þessa nemi 0,64% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum, eða 1,1 milljarði kr. á núvirði til að jafna stöðu sveitarfélaga. Með þessum hætti er tryggt að lækkunin mun skila sér beint til þeirra gjaldenda sem góðs njóta af breytingunni. Kemur framlagið til viðbótar þeim 1,4% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum, sem innheimtir eru í ríkissjóð, er Jöfnunarsjóður fær skv. a-lið 1. mgr. 8. gr. tekjustofnalaganna.

Um 5. gr.

Ákvæðið felur í sér aukið svigrúm sveitarfélaga til útsvarsálagningar. Með ákvæðinu er komið til móts við aukna fjárþörf einstakra sveitarfélaga. Ekki er lagt til að lágmarksprósenta útsvars hækki samsvarandi, enda ljóst að ekki munu öll sveitarfélög hafa þörf fyrir að nýta hækkunarheimildina. Með þessu er komið til móts við kröfur sveitarfélaga um aukna sjálfsstjórn og fjárhagslega ábyrgð. Miðað við áætlaðan útsvarsstofn tekjuárið 2000 þýðir ákvæðið tekjutilfærslu til sveitarfélaga upp á 3,7 til 3,8 milljarða kr. miðað við fullnýtingu álagningarheimilda.

Gert er ráð fyrir að á móti auknum álögum á skattgreiðendum vegna hækkunar útsvars komi lækkun fasteignagjalda, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Enn fremur er gert ráð fyrir því í tillögum nefndar um endurskoðun tekjustofnalaga að tekjuskattur muni lækka um 0,33% til að milda áhrif útsvarshækkunarinnar. Þar sem um heimildarákvæði er að ræða er ekki ljóst hver heildaráhrif breytingarinnar verða á einstaklinga.

Um 6. gr.

Eins og fram kemur í ákvæði til bráðabirgða gildir það einungis um útsvarsálagningu tekjuárið 2001. Er hér um það að ræða að heildarhækkun útsvarsprósentu er frestað að hluta og kemur því breyting sú sem gerð er á 23. gr. laganna ekki að fullu til framkvæmda fyrr en tekjuárið 2002.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa að öðru leyti en því að gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins komi til framkvæmda við innheimtu útsvars í staðgreiðslu tekjuárið 2001 og við álagningu fasteignaskatts árið 2001.

Fylgiskjal I.

**Helstu niðurstöður og tillögur nefndar um endurskoðun
laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.**

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Hér eru kynntar helstu niðurstöður úr greiningu nefndarinnar á þróun í fjármálum sveitarfélaga frá 1990 til 1999.

- Frá 1990 til 1999 hafa bókfærðar skatttekjur sveitarsjóðanna aukist að raungildi um 69% meðan rekstrargjöld að meðtöldum fjármagnsgjöldum hafa aukist um 97,4%.
- Því hefur hlutfall rekstrargjalda af skatttekjum aukist úr 78,4% árið 1990 í 91,5% árið 1999.
- Allan síðasta áratug voru sveitarsjóðirnir reknir með halla. Mestur var hallinn 8,6 milljarðar árið 1994 en árið 1999 var hallinn 2,7 milljarðar. Miðað við fjárhagsáætlanir ársins 2000 verður um áframhaldandi hallarekstur að ræða.
- Heildarskuldir sveitarsjóða voru í árslok 1999 51,8 milljarðar og hafa þar með rúmlega tvöfaldast síðan 1990. Peningalegar eignir þeirra hafa einnig aukist en þó ekki í takt við

skuldirnar og því hefur peningaleg staða sveitarsjóðanna versnað um nærri 21 milljarð síðan 1990, eða um liðlega 72 þúsund kr. að meðaltali á íbúa.

- Rekstrarafkoma sveitarsjóða á Vesturlandi, Norðurlandi, Austurlandi og Suðurlandi hefur versnað mun meira en í Reykjavík og á Reykjanesi.
- Þrátt fyrir að rekstrarafkoma sveitarsjóða í Reykjavík og á Reykjanesi hafi almennt verið betri en sveitarsjóða í öðrum landshlutum hefur fjárhagsstaða þeirra versnað talsvert meira en annarra þegar horft er á peningalega stöðu. Þá þróun má m.a. rekja til meiri fjárfestinga á suðvesturhorninu er námu að meðaltali um 22 þúsund kr. á íbúa á ári á tímabilinu meðan fjárfestingar í sveitarsjóðum í öðrum landshlutum voru um 20 þúsund kr. á íbúa.

Nefndin telur að ástæður fyrir ofangreindri þróun og versnandi fjárhag sveitarfélaga síðasta áratug liggi einkum í samspili eftirfarandi þátta:

1. Mikil búseturöskun síðustu ára hefur leitt til þess að sveitarfélög þar sem fólki fækkar lenda í rekstrarörðugleikum þegar færri íbúar standa undir fjármögnun þeirrar þjónustu sem nauðsynlegt er að veita. Á hinn bóginn þurfa þau sveitarfélög þar sem fólksfjölgun á sér stað að ráðst í kostnaðarsamar stofnframkvæmdir til að mæta ófyrirséðri fjölgun íbúa.
2. Áhrif ýmissa laga- og reglugerðabreytinga hafa leitt til aukinna útgjalda sveitarfélaga án þess að í öllum tilvikum hafi verið tryggt að nægjanlegir tekjustofnar hafi fylgt í kjölfarið.
3. Skattalagabreytingar undanfarinna ára hafa skert útsvarstekjur sveitarfélaga og þannig skapað ákveðið ósamræmi á milli þróunar útgjalda og tekna.
4. Mörg sveitarfélög hafa séð sig knúin til að mæta kröfum íbúanna um aukið þjónustustig umfram fjárhagslega getu þeirra.

TILLÖGUR NEFNDARINNAR

Hér eru kynntar heildartillögur nefndarinnar sem eru byggðar á fyrirliggjandi upplýsingum um fjárhagsstöðu sveitarsjóðanna.

1. Hámarksútsvar verði hækkað í áföngum um 0,99 prósentustig.

Nefndin leggur til að hámarksútsvarsprósenta sveitarfélaga verði hækkuð í tveimur áföngum og hækkunin nemi samtals 0,99 prósentustigum.

Í fyrri áfanga er lagt er til að frá 1. janúar 2001 hækki hámarksheimild til útsvarsálagningar um 0,66 prósentustig og verði því 12,7% í stað 12,04% eins og nú er. Á móti lækki tekjuskattsprósenta ríkisins um 0,33 prósentustig. Lágmarksútsvarsprósenta verður óbreytt 11,24%.

Í seinni áfanga er lagt til að frá 1. janúar 2002 hækki hámarksheimild til útsvarsálagningar um 0,33 prósentustig og verði því 13,03% í stað 12,7% miðað við fyrri áfanga. Lágmarksútsvar verði áfram óbreytt.

2. Stofn til álagningar fasteignaskatts verði fasteignamat.

Nefndin leggur til að álagningarstofn fasteignaskatts verði fasteignamat. Breytingin hefur í för með sér verulega lækkaðar álögur fyrir einstaklinga og fyrirtæki utan höfuðborgarsvæðis, en með þessari breytingu er skatturinn lagður á raunverulegt verðmæti fasteigna.

Gangi framangreind breytingartillaga eftir er ljóst að sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðis munu verða af skatttekjum sem nema um 1,1 milljarði. Þessu þarf að mæta auknu framlagi ríkisins í Jöfnunarsjóð þannig að framlag ríkisins sem nú nemur 1,4% af skatttekjum ríkissjóðs til sjóðsins af beinum og óbeinum sköttum hækki sem nemur þessari fjárþörf. Nefndin leggur áherslu á að markmið slíkrar jöfnunar sé að hvert einstakt sveitarfélag verði framvegis jafnsett miðað við núverandi stöðu og fyrir breytingu.

Nefndin leggur til að skipaður verði starfshópur fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga og ríkisins sem leggi fram tillögu um ráðstöfun framlaga til sveitarfélaga vegna breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts.

Nefndin leggur enn fremur til að lögum nr. 81/1991, um vatnsveitur sveitarfélaga, verði breytt með hliðsjón af því að vatnsgjald tekur nú mið af sambærilegum stofni og fasteignaskatturinn.

3. Unnið verði að því að fækka undanþágum frá fasteignaskatti eins og kostur er.

Undanþáguákvæði frá skattinum er bæði að finna í tekjustofnalögunum og í sérlögum, t.d. orkulögum. Nefndin leggur til að undanþágum verði fækkað og að þegar verði hafin vinna við að endurskoða ákvæði þar að lútandi í lögum um tekjustofna sveitarfélaga og öðrum lögum. Slíkt mundi bæði einfalda álagninguna og auka skatttekjur sveitarfélaga.

4. Sérstakt framlag ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga að fjárhæð 700 millj. kr. verði veitt í ár og næsta ár.

Á árinu 2000 komi 700 m.kr. framlag til sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem ráðstafað verði með líkum hætti og sambærilegu framlagi árið 1999.

Á árinu 2001 renni sama fjárhæð til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem ráðstafað verði til sveitarfélaga í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

5. Lagðar eru til breytingar á kafla tekjustofnalaganna um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Ýmsar breytingar eru lagðar til á kafla laganna um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Ekki er þó um að ræða neinar grundvallarbreytingar á starfsemi sjóðsins eða framlögum hans.

6. Kostnaðarmat og samráð.

Lagafrumvörp og stjórnvaldsáskvarðanir sem hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga verði kostnaðarmetin gagnvart sveitarfélögum. Ríki og sveitarfélög skulu hafa samráð um fyrirkomulag kostnaðarmatsins, svo og hvernig skuli fara með ágreiningsmál.

Fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga skulu rædd á samráðsfundum aðilanna í tengslum við gerð fjárlaga hverju sinni.

7. Breytt verkaskipting.

Nefndin telur æskilegt að verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga verði breytt og að eftirtalin verkefni verði færð til ríkisins:

- Stofnkostnaður sjúkrastofnana og heilsugæslustöðva.
- Stofnkostnaður framhaldsskóla, þ.m.t. heimavistir.
- Innheimtustofnun sveitarfélaga.

Í tengslum við þetta þarf enn fremur að taka kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga til endurskoðunar.

Nefndin leggur til að þegar í stað verði hafin vinna við að yfirfara verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og það skoðað sérstaklega hvar ástæða er til að draga úr sameiginlegum verkefnum. Nefndir bendir í því sambandi sérstaklega á verkefni á sviði öldrunarmála.

8. Þjónustugjöld.

Nefndinni vannst ekki tími til að yfirfara gjaldtökuheimildir sveitarfélaga þar sem um umfangsmikið verkefni er að ræða. Því leggur nefndin til að heildarúttekt fari fram á gjaldheimtu sveitarfélaga og bendir í því sambandi á að slík úttekt hefur þegar farið fram varðandi gjaldtökuheimildir ríkisstofnana.

Fjárhagsleg áhrif tillagna nefndarinnar.

Tafla 1. Breytingar á heimildum sveitarfélaga til útsvarsálagningar.

	2000	2001	2002
Hækkun útsvarsprósentu:		0,66%	0,33%
Samtals hækkun útsvarsprósentu		0,66%	0,99%
Hámarksútsvar verður:	12,04%	12,70%	13,03%
Lækkun á tekjuskattsprósentu ríkisins		0,33%	0%
Samtals lækkun tekjuskattsprósentu		0,33%	0,33%

Tafla 2. Fjárhagsleg áhrif tillagnanna á sveitarfélögin miðað við fullnýtingu álagningarheimilda og ríkissjóð.

	2000	2001	2002
Sveitarfélög			
Hækkun útsvars		2.500	3.750
Sérstakt framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga	700	700	
Lækkun fasteignaskatts		-1.100	-1.100
Framlag ríkis í Jöfnunarsjóð vegna lækkunar fasteignaskatts		1.100	1.100
Samtals tekjuaukning sveitarfélaga m.v. fullnýtta heimild	700	3.200	3.750
Ríkissjóður			
Lækkun tekjuskattsprósentu		1.250	1.250
Framlag í Jöfnunarsjóð			
- Sérstakt framlag	700	700	
- Framlag vegna lækkunar fasteignaskatts		1.100	1.100
Samtals útgjöld ríkissjóðs	700	3.050	2.350

Allar tölur eru á verðlagi ársins 2000.

Tillögurnar fela í sér aukið svigrúm sveitarfélaga til útsvarsálagningar. Ekki er ljóst í hve miklu mæli sveitarfélögin munu nýta sér þessar auknu heimildir sem ræðst af ákvörðunum viðkomandi sveitarstjórna í ljósi fjárhagslegrar stöðu.

Því er ekki hægt að segja um það hversu mikil hækkun verður á tekjusköttum einstaklinga. Á móti slíkum hækkunum vegur lækkun fasteignaskatts.

Haldi sveitarfélög útsvarshlutföllum sínum óbreyttum munu heildaráhrif skattalagabreytinganna leiða til 2.350 millj. kr. minni heildarskattbyrði. Nýti sveitarfélögin sér á hinn bóginn þessar auknu heimildir að fullu mun heildarskattbyrðin aukast um 1.400 millj. kr. Í ljósi mismunandi fjárhagsstöðu sveitarfélaga er ekki búist við að sveitarfélög nýti sér að fullu þær auknu heimildir til útsvarsálagningar sem hér eru lagðar til og því gert ráð fyrir óverulegri aukningu á skattbyrði. Í þessu sambandi skal bent á að núverandi heimildir sveitarfélaga til útsvarsálagningar eru ekki nýttar að fullu og að ónýtt heimild þeirra nemur u.þ.b. 400 millj. kr. miðað við álagningu vegna ársins 1999.

Fylgiskjal II.

Bókun fulltrúa Sambands ísl. sveitarfélaga í tekjustofnanefnd.

Tekjustofnanefnd hefur frá upphafi lagt áherslu á vandaða öflun og úrvinnslu gagna um fjárhagslega stöðu og afkomu sveitarfélaganna. Tölulegar niðurstöður eru allar á einn veg og leiða ótvírætt í ljós að mjög hefur hallað á sveitarfélögin í fjármálalegum samskiptum þeirra við ríkið allt frá árinu 1991.

Öll rök benda til þess að auka þurfi árlegar tekjur sveitarfélaganna í heild um 6–7 milljarða króna. Við teljum að nú séu forsendur fyrir því að ríkið geti að sama skapi dregið úr skattheimtu sinni og höfum við bent á ýmsar leiðir til útfærslu í því sambandi. Harmað er að fulltrúar ríkisvaldsins í nefndinni hafa ekki fallist á að koma nægjanlega til móts við tillögur okkar um að rétta hlut sveitarfélaganna til samræmis við það sem á þau hefur hallað á undanförunum árum þrátt fyrir ítarlegan rökstuðning og kröfur okkar þar að lútandi.

Við leggjum áherslu á að fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga séu stöðugt til umfjöllunar milli fulltrúa þeirra. Við treystum því að viðvarandi formlegt samstarf ríkis og sveitarfélaga verði um efnahagsmál þar sem fjallað er um þróun í fjármálum og kjaramálum, sbr. yfirlýsingu aðila frá 16. desember 1999. Með slíkum vinnubrögðum ættu ávallt að liggja fyrir faglegar niðurstöður um þróun fjármálalegra samskipta ríkis og sveitarfélaga.

Við teljum að sameiginlegar tillögur nefndarinnar séu fyrsta skrefið í áttina til frekari eflingar tekjustofna sveitarfélaganna. Í trausti þess að framvegis verði kostnaðarmetin öll lagafrumvörp og stjórnvaldsákvæðanir er sveitarfélögin varða, eins og gert er ráð fyrir í tillögu nefndarinnar, undirritum við tillögur hennar.

Fylgiskjal III.

Bókun Guðmundar Árna Stefánssonar alþingismanns um tillögur og skýrslu tekjustofnanefndar.

Langvarandi hallarekstur hefur verið á sveitarfélögum út um allt land – bæði í þéttbýli og dreifbýli. Sífellt hefur sigið á ógæfuhliðina. Öllum er það ljóst og er óumdeilanlegt að stórfelld skuldasöfnun sveitarfélaga hin síðari ár, nettóskuldaaukning síðustu 10 ár er 21 milljarður króna, stafar einfaldlega af því að tekjur sveitarfélaga eru of lágar til að standa undir lögbundnum og eðlilegum verkefnum þeirra. Við svo búið má ekki standa.

Undirritaður telur ítarlega skýrslu tekjustofnanefndar leiða í ljós mikilvægi þess að stórauka hlutdeild sveitarfélaga í tekjum hins opinbera. Leiða má rök að því, og er það í samræmi við niðurstöður nefnda sem áður hafa fjallað um þau mál, að almenn viðbótar-tekjuþörf sveitarfélaga sé á bilinu fimm til sjö milljarðar króna á ári hverju, ekki síst í ljósi langvarandi hallareksturs þeirra og stóraukinnar skuldasöfnunar sem leiðir til aukinnar vaxtabyrði þeirra árlega í kringum 2,5 milljarða króna. Þar fyrir utan þurfi einnig að grípa til sértækra aðgerða vegna byggðaröskunar og fleiri þátta.

Í skýrslu tekjustofnanefndar segir m.a.: „Frá og með árinu 1991 er á hinn bóginn ljóst að útgjöld sveitarsjóðanna hafi ekki verið í takt við bókfærðar tekjur þeirra og má segja að allan síðasta áratug hafi sveitarsjóðirnir ár hvert verið reknir með halla.“

Enn fremur segir í skýrslunni: „Bókfærðar tekjur sveitarsjóðanna hafa aukist um 69% að raungildi frá árinu 1990. Á sama tíma hafa rekstrargjöld I (rekstur málaflokka ásamt gjaldfærðri fjárfestingu) aukist um 97%. Rekstrargjöld II (rekstrargjöld I að meðtöldum fjármagnsgjöldum) hafa á hinn bóginn aukist ívið meira eða um 97,4% að raungildi á tímabilinu.“

Þessi viðvarandi hallarekstur hefur leitt til stóraukinnar skuldasöfnunar, enda ljóst að nýframkvæmdir hafa að stærstum hluta verið fjármagnaðar með lánsfé. Um þetta segir m.a. í skýrslu tekjustofnanefndar: „Aukin vaxtabyrði sveitarsjóðanna er bein afleiðing af verulegri skuldaaukningu þeirra í kjölfar hallareksturs á tímabilinu (1990–1999). Heildarskuldir þeirra hafa aukist um tæplega 28,3 milljarða að raungildi, úr 23,5 milljörðum í 51,8 milljarða króna eða um ríflega 94 þúsund á hvern íbúa á tímabilinu. Peningalegar eignir þeirra hafa á hinn bóginn aukist um tæplega 7,6 milljarða á sama tíma, úr tæplega 17 milljörðum í 24,6 milljarða króna eða um tæplega 22 þúsund króna á hvern íbúa. Þannig hefur peningaleg staða þeirra versnað um nærri 21 milljarða á tímabilinu eða um liðlega 72 þúsund krónur að meðaltali á hvern íbúa.“

Um ástæður þessarar öfugþróunar í afkomu sveitarfélaga er nefndin að flestu leyti sam-mála. Skattalagabreytingar síðustu ára hafa þar vegið þungt. Sameiginleg niðurstæða sérstaks starfshóps félagsmálaráðherra komst að þeirri niðurstöðu að þessar breytingar á skattalögum hafi leitt til tekjurýmnunar sveitarfélaga upp á milljarða króna á ári hverju. Fleira má nefna til sögunnar, svo sem nýleg lög og nýjar reglugerðir ríkisvaldsins sem hafa leitt til verulegrar útgjaldaaukningar fyrir sveitarfélög, án þess að tekjur hafi komið á móti. Má þar nefna aukin framlög í Atvinnuþryggingarsjóð, Innheimtustofnun sveitarfélaga, framlög til húsnæðismála og húsaleigubótakerfis, þéttbýlisvegafé.

Fjárhagsvanda sveitarfélaga er að finna í smærri sem stærri sveitarfélögum, jafnt á höfuðborgarsvæðinu sem á landsbyggðinni. Búferlaflutningar hafa haft íþyngjandi áhrif, bæði hjá þeim sveitarfélögum þar sem fólksfækkun hefur orðið og eðlilega leitt til tekjulækkunar, en

þeim sveitarfélögum þar sem fólksfjölgun hefur átt sér stað og hefur orðið umtalsverð útgjaldaaukning, án þess að nægar tekjur hafi komið á móti.

Undirritaður hefur verið þeirrar skoðunar að gera þurfi ýmsar grundvallarbreytingar á tekjustofnum sveitarfélaga og breikka þá. Hefur undirritaður hreyft ýmsum hugmyndum í þá veru í nefndinni, en þær ekki fengið undirtektir meiri hluta hennar. Má þar nefna hlutdeild sveitarfélaga í virðisaukaskatti, í tekjuskatti fyrirtækja til að tengja betur atvinnurekstur og rekstur sveitarfélaga í viðkomandi byggðarlögum en á þá tengingu var slitið með afnámi aðstöðugjaldsins á sínum tíma. Enn fremur kemur til álita hlutdeild í umferðarsköttum. Samfara slíkum breytingum, þar sem fleiri stoðum er skotið undir tekjuöflun sveitarfélaga og tekjustofnum þeirra fjölgað, kæmi einnig til álita að fasteignaskattur yrði aflagður sem tekjustofn fyrir sveitarfélögin, ekki síst í ljósi þeirrar breytingar sem fram undan er, þ.e. að hann muni skila mjög mismunandi tekjum til einstakra sveitarfélaga, og þarf af þeim ástæðum að bæta þeim tekjutap í gegnum jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem fjármagnað verður með framlagi frá ríkisvaldinu.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga er mikilvægur fyrir byggð í landinu. Hins vegar er það umhugsunarefni að tekjur og gjöld hans hafa stóruaukist á síðustu fimm árum, farið úr rúmum 2 milljörðum á árinu 1995 í meira en 7 milljarða á síðasta ári. Og nú stefnir í að heildarvelta sjóðsins verði um 9 milljarðar á næsta ári vegna fólksfækkunarframlaga og framlaga vegna breytinga á fasteignaskatti. Í þessu samhengi er einnig ástæða til að vekja á því athygli að sveitarfélögin sjálf leggja sjóðnum til 2,8 milljarða króna. Sterklega kæmi til álita að ríkissjóður stæði að öllu leyti undir fjármögnun sjóðsins en sveitarfélögin hefðu sitt tæplega 3 milljarða framlag til ráðstöfunar í önnur verkefni.

Sú tillaga sem formaður nefndarinnar hefur mætir ekki þeirri fjármagnsþörf sem til staðar er. 1.250 milljóna króna tilfærsla frá ríki til sveitarfélaga á næsta ári mun ekki leysa þann vanda sem sveitarfélögin standa frammi fyrir. Á næsta ári stefnir í að sveitarfélögin verði rekin með meira en 3 milljarða króna halla samkvæmt spá Þjóðhagsstofnunar. Fyrirliggjandi tillaga formanns nefndarinnar, sem eykur tekjur sveitarfélaga almennt um 1.250 milljónir á ári hverju, mun því ekki taka á viðvarandi rekstrarvanda sveitarfélaga í landinu og enn síður leysa þann uppsafnaða fjárhagsvanda, hina stóruauknu skuldaföfnun sveitarfélaga, sem þrengir æ frekar að svigrúmi sveitarfélaga til að halda úti lögbundinni þjónustu.

Undirritaður lýsir stuðningi við þá tillögu formanns nefndarinnar að álagningarstofn fasteignaskatts verði fasteignamat. Það þýðir lækkaðar álögur í fasteignaskatti utan suðvesturhorns landsins en hefur engin áhrif á heildarafkomu sveitarfélaga í ljósi þess að ríkissjóður mun greiða þeim sveitarfélögum sem verða fyrir tekjulækkun það sem á vantar, 1,1 milljarð króna, í gegnum jöfnunarsjóð. Þá liggja fyrir áform um áframhaldandi 700 milljóna króna greiðslu ríkissjóðs næstu tvö árin vegna búferlaflutninga og fólksfækkunar á landsbyggðinni. Langstærsti hlutur þeirrar upphæðar fer til sveitarfélaga á landsbyggðinni.

Megintillaga formannsins snýr þó að breytingum á útsvari. Þar er gert ráð fyrir auknum heimildum sveitarfélaga á næstu tveimur árum sem gætu aukið tekjur þeirra um 3.750 milljónir króna ef auknar heimildir yrðu nýttar til fullnustu. Ríkissjóður mun að sama skapi aðeins lækka tekjuskatt um næstu áramót um 1.250 milljónir króna.

Veikleiki þessara tillagna er ljós. Þær eru ávisun á skattahækkunir, fyrst og fremst á suðvesturhorni landsins. Nefndin viðurkennir umtalsverða viðbótarfjárför sveitarfélaga, en meiri hluti hennar leggur þá ábyrgð á hendur sveitarfélögum að hækka skatta á gjaldendur í stað þess að ríkissjóður, sem er aflögufær, mundi lækka sína skatta á móti. Ef heimildir eru nýttar hjá sveitarfélögum hér á suðvesturhorni landsins, sem sum hafa safnað miklum skuld-

um, þá gæti það þýtt skattahækkunir á íbúa á þessu svæði í kringum 1,6 milljarða króna. Það jafngildir nærri 50 þúsunda króna hækkun á hverja fimm manna fjölskyldu á höfuðborgar-svæðinu að meðaltali miðað við höfðatölu. Það er óásættanlegt. Eins má gera ráð fyrir að lækkun fasteignaskatts á íbúa landsbyggðarinnar jafnist út í útsvarshækkun á landsbyggðinni – þannig að íbúar landsbyggðarinnar verði jafnsettir á eftir.

Undirritaður telur nauðsynlegt að ríkissjóður lækki álögur í tekjuskatti samsvarandi auknum heimildum til hækkunar útsvars. Það var hans tillaga í nefndinni, en hún hlaut ekki samþykki meiri hluta nefndarmanna, enda þótt fulltrúar sveitarfélaga í nefndinni hafi tekið undir efnisatriði tillögunnar í sérstakri bókun sem þeir lögðu fram.

Skýrslan varpar að öðru leyti skýru ljósi á stöðu sveitarfélaga í landinu og er gott gagn til áframhaldandi vinnu á þessum vettvangi.

Í ljósi þess sem að ofan greinir skrifar undirritaður undir nefndarálitið með fyrirvara og áskilur sér rétt til flutnings annarra tillagna og betri þegar málið kemur til umfjöllunar á hinu háa Alþingi.

Guðmundur Árni Stefánsson
alþingismaður.

Fylgiskjal IV.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

Frumvarp þetta byggir á tillögu nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 2. júní 1999 til að endurskoða ákvæði laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga. Nefndin leggur til að heimild sveitarfélaga til útsvarsálagningar verði hækkuð í tveimur áföngum úr 12,04% í 13,03%, eða um 0,99 prósentustig. Í bráðabirgðaákvæði er lagt til að hámarksútsvar verði ekki hærra en 12,70% á árinu 2001. Í greinargerð segir að gert sé ráð fyrir að tekjuskattur muni lækka um 0,33 prósentustig til að milda áhrif útsvarshækkunar. Í öðru lagi leggur nefndin til að horfið verði frá því að miða álagningarstofn fasteignaskatts við afskrifað endurstofnverð fasteigna, annarra en sumarhúsa og útihúsa í sveitum, margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík. Þess í stað leggur nefndin til að stofn álagningar fasteignaskatts skuli vera fasteignamat þeirra. Í þriðja lagi er gerð tillaga um að allar jarðeignir verði skattlagðar á sama hátt óháð því hvort þær eru nytjaðar til landbúnaðar. Í fjórða lagi gerir frumvarpið ráð fyrir að kveðið verði skýrar á um fasteignir og hlunnindi sem falla undir b-lið 3. gr. laganna. Í fimmta lagi er lagt til árlegt framlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem verður varið til að jafna tekjutap einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskatts í kjölfar breytinga á álagningarstofni mannvirkja. Framlagið skal vera ákveðið hlutfall af beinum og óbeinum sköttum ríkisins og nema sem jafngildir 1.100 m.kr. á árinu 2001. Verði frumvarpið að lögum mun það kosta ríkissjóð 2.350 m.kr. á ári. Er þá miðað við að tekjuskattur ríkissjóðs lækki um 0,33%. Þar af eru 1.250 m.kr. minni tekjur ríkisins af tekjusköttum og 1.100 m.kr. aukin framlög í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.