

# Skýrsla tekjustofnanefndar



SAMGÖNGU- OG  
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Október 2010

Hr. Ögmundur Jónasson  
samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

Nefnd til að endurskoða lög um tekjustofna sveitarfélaga var skipuð af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra þann 8. júlí 2009. Til setu í nefndinni voru skipaðir fulltrúar allra þingflokka á Alþingi, fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga og fulltrúar annars vegar fjármálaráðuneytis og hins vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

Í skipunarbréfi nefndarinnar kom fram að verkefni hennar væri að yfirfara lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum, með hliðsjón af markmiðum ríkisstjórnarinnar um breikkun og styrkingu tekjustofna sveitarfélaga. Þá var kveðið á um að nefndin ætti ennfremur að undirbúa nauðsynlegar breytingar á lögnum í tengslum við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 2011.

Störf nefndarinnar og þar af leiðandi tillögugerð hefur aðallega varðað fyrra verkefnið enda hefur sérstök verkefnisstjórn á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytisins haft með hið síðara að gera.

Nefndin hélt alls 12 fundi, en auk þess voru haldnir 10 fundir í framkvæmdahópi nefndarinnar.

Nefndin hefur nú lokið störfum og skilar yður hér með greinargerð sinni og tillögum til frekari úrvinnslu og umfjöllunar á samráðsvettvangi ríkis og sveitarfélaga. Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga vísa í bókun sem birt er í viðauka III.

Reykjavík, 22. október 2010



Gunnar Svavarsson  
formaður



Árni Þór Sigurðsson



Birna Lárusdóttir



Elín R. Líndal



Lúðvík Geirsson



Ragnheiður Hergeirsdóttir



Sigrún Björk Jakobsdóttir



Sigurður Guðmundsson

1	Um skipun og störf tekjustofnanefndar .....	4
2	Áfangaskýrsla nefndarinnar .....	6
3	Um tekjustofna sveitarfélaga.....	8
3.1	Yfirlit um tekjustofna sveitarfélaga.....	8
3.2	Nánar um helstu skattstofna .....	10
3.2.1	Útsvar .....	10
3.2.2	Fasteignaskattur.....	11
3.2.3	Jöfnunarsjóður .....	14
3.2.4	Þjónustugjöld og aðrar tekjur .....	16
3.3	Íslenska tekjustofnakerfið og erlendu samanburður .....	17
4	Um fjármál ríks og sveitarfélaga.....	20
4.1	Fjármál hins opinbera.....	20
4.1.1	Markmið um jöfnun í búskap hins opinbera .....	20
4.1.2	Skattkerfisbreytingar, tillögur nefndar .....	21
4.2	Athugun á fjármálum og fjárhagslegri stöðu sveitarfélaganna .....	22
4.2.1	Misjöfn staða sveitarsjóða.....	22
4.2.2	Landið allt .....	24
4.2.3	Reykjavíkurborg.....	26
4.2.4	Höfuðborgarsvæðið án Reykjavíkurborgar .....	27
4.2.5	Vaxtarsvæði.....	27
4.2.6	Önnur sveitarfélög.....	28
4.3	Áhrif efnahagskreppunnar á fjármál sveitarfélaga .....	29
5	Efning sveitarstjórnarstigsins .....	32
5.1	Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.....	32
5.2	Heildarendurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga .....	33
5.3	Hagstjórnarsamningur og fjármálareglur .....	35
5.4	Efning sveitarstjórnarstigsins með sameiningu sveitarfélaga .....	35
5.5	Heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga.....	37
5.6	Niðurstaða .....	37
6	Tillögur nefndarinnar .....	38
6.1	Sjónarmið við tillögugerð.....	38
6.2	Tímabundnar ráðstafanir .....	39
6.2.1	Útsvar .....	39
6.2.2	Kolefnisgjald .....	39
6.2.3	Jöfnunarsjóður sveitarfélaga - aukaframlag .....	39
6.2.4	Virðisaukaskattur .....	40
6.2.5	Endurgreiðsla tryggingagjalds.....	40
6.2.6	Fjármál sveitarfélaga .....	40
6.2.7	Áhrif af upptöku fjármálareglna.....	41
6.3	Framtíðarsýn: Breikkun og styrking tekjustofna.....	41
6.3.1	Útsvarið .....	41
6.3.2	Fasteignaskattar .....	42
6.3.3	Millifærslur – Jöfnun.....	42
6.3.4	Nýir tekjustofnar .....	43
6.3.5	Þjónustutekjur.....	44
6.3.6	Frekari hagræðing .....	44
6.4	Áhrif tillagna og næstu skref.....	45

# 1 Um skipun og störf tekjustofnanefndar

Í samstarfssáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um skipun tekjustofnanefndar sem hafi það hlutverk að vinna tillögur um breikkun og styrkingu tekjustofna sveitarfélaga. Með vísan til þess skipaði Kristján L. Möller, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, nefnd sumarið 2009 sem var falið ofangreint verkefni.

Í nefndina voru skipuð þau 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 Borgarahreyfingarinnar, Elín R. Líndal, Lúðvík Geirsson og Sigrún Björk Jakobsdóttir, fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Formaður nefndarinnar og fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra var Gunnar Svavarsson. Þá sat Róbert Ragnarsson fundi nefndarinnar í forföllum fulltrúa sambandsins. Með nefndinni störfuðu þeir Hermann Sæmundsson, Jóhannes Finnur Halldórsson og Guðni Geir Einarsson frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Gunnlaugur Júlíusson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Verkefni nefndarinnar var samkvæmt skipunarbréfi að yfirfara lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum, með hliðsjón af markmiðum ríkisstjórnarinnar. Verkefnið var ennfremur að undirbúa nauðsynlegar breytingar á lögum í tengslum við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélag árið 2011.

Nefndin hélt 12 fundi. Skipaður var framkvæmdahópur nefndarinnar sem hittist á milli funda og undirbjó verkefni hvers fundar auk þess að annast undirbúning að tillögugerð nefndarinnar. Framkvæmdahópurinn hélt 10 fundi. Í framkvæmdahópnum sátu Gunnar Svavarsson, Sigurður Guðmundsson, Elín R. Líndal og Sigrún Björk Jakobsdóttir. Auk þess voru haldnir á þriðja tug samráðs- og vinnufunda af formanni og starfsmönnum nefndarinnar.

Nefndin hefur í starfi sínu leitast við að fjalla um og varpa ljósi á þróun og horfur í fjármálum sveitarfélaga, afkomu þeirra og áhrif fjármálakreppunnar á fjárhag sveitarfélaganna. Nefndin hefur fjallað um helstu tekjustofna sveitarfélaga eins og þeir eru skilgreindir í lögum um tekjustofna, nr. 4/1995, með síðari breytingum, auk þess að fjalla um aðrar tekjur sveitarfélaga, svo sem þjónustutekjur. Í því sambandi kallaði nefndin á sinn fund ýmsa gesti til umræðna um einstaka tekjustofna, virkni þeirra og eðli.

Haukur Ingibergsson, forstjóri Fasteignaskrár Íslands, kom á fund nefndarinnar 29. september 2009 þar sem tekið var til umræðu hver væru einkenni fasteignaskatta og fasteignagjalda. Flosi Eiríksson, formaður starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs, kom á fund nefndarinnar þann sama dag og fjallaði um hugmyndir um breytingar á reglum sjóðsins.

Nefndin kynnti sér undirbúning á flutningi á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga og fóru fram sameiginlegir fundir með verkefnisstjórum verkefnisins. Stefnt er að því að sá málaflökkur færist til sveitarfélaganna í ársbyrjun 2011 og er undirbúningur vel á veg kominn. Flutningurinn

kallar á breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, færa þarf sveitarfélögum fullnægjandi tekjur svo flutningur verkefnisins geti orðið að veruleika og er það sameiginlegt mat aðila að slík breyting verði gerð á grundvelli samkomulags aðila þar að lútandi. Komu Einar Njálsson, sérfræðingur í félags- og tryggingamálaráðuneytinu, og Sigurður Helgason, framkvæmdastjóri Stjórnháttá, á fundi þann 6. og 27. nóvember 2009 og gerðu grein fyrir undirbúningi vegna flutnings á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga.

Halldór Halldórsson, Karl Björnsson og Tryggvi Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga voru gestir á fundi nefndarinnar 27. nóvember 2009. Tryggvi gerði meðal annars grein fyrir úttekt á fyrirkomulagi á álagningu og innheimtu þjónustugjalda.

Karl Alvarsson, skrifstofustjóri samgönguskrifstofu í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, og Eiríkur Bjarnason, verkfræðingur hjá Vegagerðinni, komu á fund nefndarinnar 29. janúar 2010. Kynntu þeir fyrir nefndinni hugmyndir að nýju fyrirkomulagi á gjaldtöku í umferðinni.

Þá var Haraldur Líndal Haraldsson gestur á fundi nefndarinnar 19. febrúar 2010 en hann gerði grein fyrir vinnu við gerð fjármálareglna og gerð hagstjórnarsamnings ríkis og sveitarfélaga.

Þá fjallaði nefndin um áhrif efnahagskreppunnar á afkomu ríkissjóðs og þær aðgerðir sem unnið er að til að ná jafnvægi í rekstri ríkissjóðs fram til ársins 2014 sem bæði fela í sér niðurskurð á útgjöldum og aukningu tekna.

Samkvæmt erindisbréfi átti nefndin að ljúka störfum í lok apríl 2010 en það markmið náðist ekki og vegna sveitarstjórnarkosninga hefur dregist að ljúka störfum nefndarinnar fram til þessa dags.

Nefndinni bárust nokkur erindi frá sveitarfélögum er varða hagsmunamál þeirra. Í erindunum var meðal annars lögð á það áhersla að ríkið kæmi á nýjan leik að styrkjum vegna fráveituframkvæmda sveitarfélaga. Lögð var áhersla á að ríkið verði að bæta sveitarfélögum hækkun tryggingargjalds með því að styrkja tekjustofna sveitarfélaganna. Þá var bent á mikilvægi þess fyrir sveitarfélögin að öll flutningsmannvirki raforku sem eru ofan jarðar og stíflumannvirki verði metin fasteignamati og skráð í Landskrá fasteigna. Einnig kom fram að flokkun fasteigna í A-flokk og C-flokk væri óskýr og lagt var til að úr því yrði bætt en í þessu sambandi var bent á með hvaða hætti hesthús væru flokkuð í fasteignaskattflokk.

## 2 Áfangaskýrsla nefndarinnar

Nefndin skilaði áfangaskýrslu til ráðherra í desember 2009. Í henni gerði nefndin grein fyrir störfum sínum og setti fram nokkrar tillögur og sjónarmið sem höfðu það markmið að stuðla að því að bæta fjárhagslegt og rekstrarlegt umhverfi sveitarfélaga. Ábendingar í áfangaskýrslu voru eftirfarandi.

### *Útsvar*

Ekki var lögð til hækkun á útsvari en vísað var þess að hækkun um 0,25 prósentustig hafði þá nýlega verið heimiluð. Bent var á svigrúm sveitarfélaga til að hækka útsvar um 10%, sbr. 5. mgr. 24. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, en auk þess nýtti um fjórðungur sveitarfélaga ekki svigrúm til fullnýtingar útsvars á árinu 2009.

### *Fasteignaskattar*

Ekki var gerð tillaga um breytingu varðandi fasteignaskatt en ljóst var að mikið svigrúm var til hækkunar álagningarprósentu í A flokki, einkum hjá svokölluðum vaxtarsveitarfélögum.

### *Jöfnunarsjóður*

Nefndin lagði áherslu á að aukaframlag sjóðsins yrði tryggt en tók ekki afstöðu til úthlutunarreglna.

### *Verkaskipting*

Nefndin lagði mikla áherslu á að samkomulag yrði gert hið fyrsta milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegar forsendur fyrir flutningi á málefnum fatlaðra til sveitarfélaganna.

### *Samgöngumál*

Nefndin fjallaði í áfangaskýrslunni um þörf fyrir að skoða saman kostnað sveitarfélaga vegna umferðar og stefnumörkunar varðandi gjaldtöku vegna umferðar. Hvatt var til þess að hliðsjón verði höfð af stöðu sveitarfélaga varðandi frekari stefnumörkun á þessu sviði.

### *Tryggingagjald*

Nefndin lagði til að sveitarfélög fengju að fullu endurgreiddan þann kostnað sem á þau féll vegna hækkunar tryggingagjalds um síðustu áramót. Það þýðir að sveitarfélög greiði í reynd ekki herra gjald en sem nemur 7%.

### *Húsaleigubætur*

Nefndin lagði áherslu á að Jöfnunarsjóði verði gert kleift að annast endurgreiðslu vegna viðbótar húsaleigubóta í samræmi við samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2008. Nefndin hvatti til að endurskoðunarnefnd sú sem getið var um í samkomulaginu hraði störfum sínum til að eyða óvissu um skiptingu kostnaðar vegna húsaleigubóta.

### ***Félagsleg verkefni sveitarfélaga***

Nefndin hvatti til samvinnu ríkis og sveitarfélaga um mat á áhrifum niðurskurðar í opinberri þjónustu, ekki síst velferðarþjónustu. Niðurskurður hjá einum aðila í félagslegri þjónustu hefur áhrif á eftirspurn hjá þjónustu hins aðilans.

### ***Einkahlutafélög***

Nefndin benti á að mikil fjölgun einkahlutafélaga á síðustu 19 árum hefur leitt til tekjulækkunar hjá mörgum sveitarfélögum, m.a. við sjávarsíðuna. Lagt var til að við mögulegar skattkerfisbreytingar yrði haft í huga að einstaklingar sem hafa verulegar fjármagnstekjur, t.d. í hlutfalli við útsvar, greiði af öllum tekjum sínum til sveitarfélags.

### ***Endurgreiðsla virðisaukaskatts***

Bent var á að fjölga mætti flokkum hvað undanþágur sveitarfélaga frá greiðslu virðisaukaskatts varðar og einfalda endurgreiðslukerfið. Slíkt hefði jákvæð áhrif á rekstur sveitarfélaga og þeirrar þjónustu sem þau veita, enda umdeilanlegt að eitt stjórnvald greiði öðru skatt vegna lögbundinnar þjónustu. Því lagði nefndin til að sambandið setti fram lista yfir þau viðfangsefni sem bæta mætti við undanþáguheimild og að viðræður færu fram milli sambandsins og fjármálaráðuneytisins um listann.

Umræðan leiddi til þess að af hálfu sambandsins var unnin greinargerð um VSK-umhverfi sveitarfélaganna. Fjallað var um greinargerðina á fundum nefndarinnar.

### ***Fjármálalegar ráðstafanir í kjölfar efnahagshrunsins***

Nefndin benti á að mikill hluti af vanda sveitarfélaga í kjölfar efnahagshrunsins væri skulda- og fjármögnunarvandi, ekki síst hvað varðar þau sveitarfélög sem hafa hlutfallslega hátt hlutfall skulda sinna bundnar í erlendum gjaldeyri. Nefndin lagði til að formlegar viðræður hæfust á milli Lánasjóðs sveitarfélaga, sambandsins, fjármálaráðuneytis og Seðlabanka um það hvernig hægt væri að vinna með sveitarfélögum að því að lækka byrðar vegna endurgreiðslu sveitarfélaga á gengistryggðum lánnum næstu árin.

Sumar tillögur og ábendingar nefndarinnar hafa gengið eftir, annað er enn í skoðun. Nefndin telur að þær hafi enn gildi og geti hver um sig haft jákvæð áhrif á fjármál og afkomu sveitarfélaga bæði til skemmri og lengri tíma. Því telur nefndin rétt að halda ofangreindum atriðum á lofti og hvetur aðila til að skoða framgang þeirra.

### 3 Um tekjustofna sveitarfélaga

#### 3.1 Yfirlit um tekjustofna sveitarfélaga

Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 með síðari breytingum, eru megin lagaheimild sveitarfélaga til að leggja á skatta og þjónustugjöld. Í fyrsta kafla laganna segir að tekjustofnar sveitarfélaga séu útsvör, fasteignaskattur og framlög úr Jöfnunarsjóði. Auk þess hafa sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum og fleiru. Ennfremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.

Lögin um tekjustofna sveitarfélaga eru að stofni til frá árinu 1989 en þau voru endurskoðuð árið 1995. Síðan hafa allnokkrar breytingar verið gerðar á lögnum og er yfirlit yfir þær breytingar í fylgiskjali. Helstu breytingar eru eftirfarandi.

Í fyrsta lagi hefur hámarksútsvar hækkað verulega á tímabilinu. Árið 1997 var útsvarið hækkað úr 9,2% í 12,04% þegar kostnaður við rekstur grunnskóla færðist frá ríki til sveitarfélaga. Árin 2001 og 2002 hækkaði útsvarið í áföngum í 13,03% í tengslum við samkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegar ráðstafanir og árið 2009 hækkaði útsvarið um 0,25 prósentustig, í 13,28%, sem var liður í fjárhagslegum ráðstöfunum í kjölfar efnahagshrunsins. Á næstu mynd má sjá yfirlit yfir þróun álagningarhlutfall útsvars síðan 1996.

**Yfirlit yfir álagningarhlutföll útsvars**

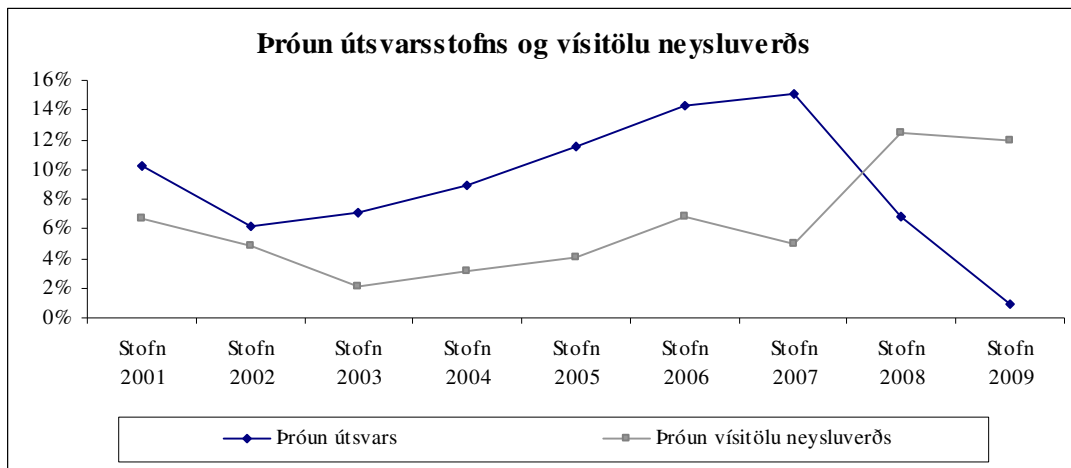
	1996	1997	1998	2001	2002	2010
Hámarksútsvarshlutfall	9,20%	11,99%	12,04%	12,70%	13,03%	13,28%
Lágmarkshlutfall	8,40%	11,19%	11,24%	11,24%	11,24%	11,24%
Vegið meðaltal útsvarshlutfalls	8,79%	11,57%	11,61%	12,68%	12,79%	13,12%

Í öðru lagi hefur kafla laganna um fasteignaskatt verið breytt. Annars vegar hefur undanþágum verið fækkað sem leitt hefur til tekjuauka fyrir flest sveitarfélög. Hins vegar var stofni til álagningar breytt árið 2001 úr **uppreiknuðu endurstofnverði** yfir í **fasteignamat**. Breytingin hafði í för með sér að allnokkur tekjulækkun varð hjá sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðis, sem var að hluta mætt með sérstökum framlögum úr Jöfnunarsjóði. Það framlag er enn við lýði og er fjármagnað af ríkissjóði.

Í þriðja lagi hafa orðið breytingar á kafla laganna um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, ný verkefni hafa komið til, svo sem jöfnun í tengslum við yfirfærslu grunnskólans, húsaleigubætur og jöfnun vegna breytinga á fasteignaskatti. Þá hefur sjóðurinn gegnt mikilvægu hlutverki í tengslum við sameiningu sveitarfélaga, aukaframlög hafa fengið aukið vægi og sjóðurinn greiðir nú tímabundið framlög vegna hækkunar tryggingargjalda. Sum þessara verkefna teljast ekki til hefðbundinna jöfnunarframlaga, heldur er um endurgreiðslur og/eða millifærslur frá ríki til sveitarfélaga að ræða. Auk þess hefur átt sér stað endurskoðun á hefðbundinni starfsemi sjóðsins.



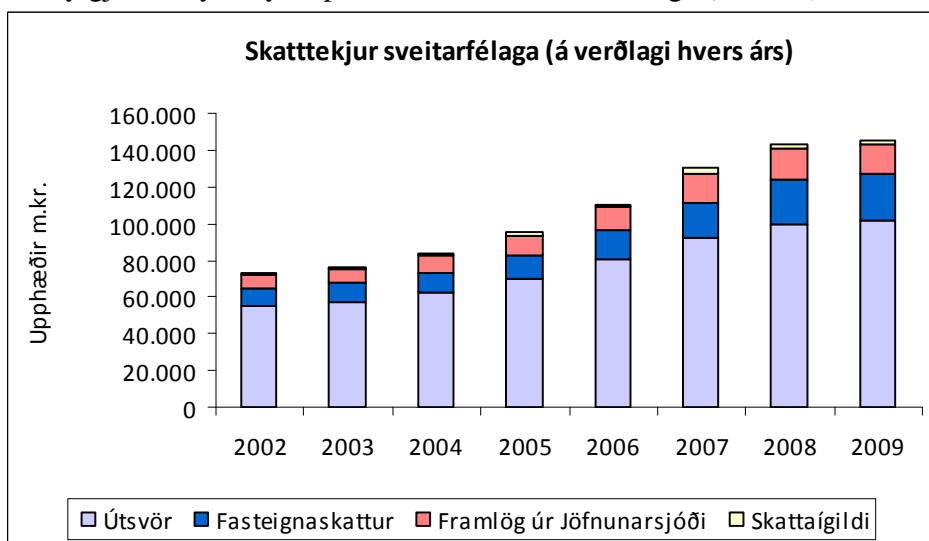
Á næstu mynd má sjá þróun útsvarsstofns sveitarfélaga í samanburði við þróun vísitölu neysluverðs en vísitalan mælir í hverjum mánuði verðbreytingar á safni vöru og þjónustu sem myndar grunn vísitölunnar. Vísitölunni er ætlað að mæla verðbólgu, þ.e. breytingu á verðgildi eða kaupmæti peninga. Vel sést á myndinni hversu útsvarsstofninn, aðaltekjuginn sveitarfélaganna, hækkar mun meira en vísitalan á tímabilinu 2003-2007. Á þeim árum ríkti mikið þensluástand í samfélaginu sem hafði veruleg áhrif til hækkunar á bæði tekjur ríkis og sveitarfélaga. Kaupmáttur launa hækkaði einnig verulega á þessu tímabili. Laun eru að jafnaði u.þ.b. 50% af útgjöldum sveitarfélaga. Að meðaltali hækkar útsvarsstofninn um 10% en vísitalan um tæp 6%.



Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga

Á þessari jákvæðu þróun verður þó mikil breyting á árinu 2008 við hrun efnahagskerfis þjóðarinnar. Útsvarstekjur sveitarfélaganna falla bæði árin 2008 og 2009 á sama tíma og verðbólga eykst og útgjöld fara vaxandi eins og fram kemur. Gerð verður frekari grein fyrir þessari þróun í kaflanum sem fjallar um fjárhagsstöðu sveitarfélaganna hér á eftir.

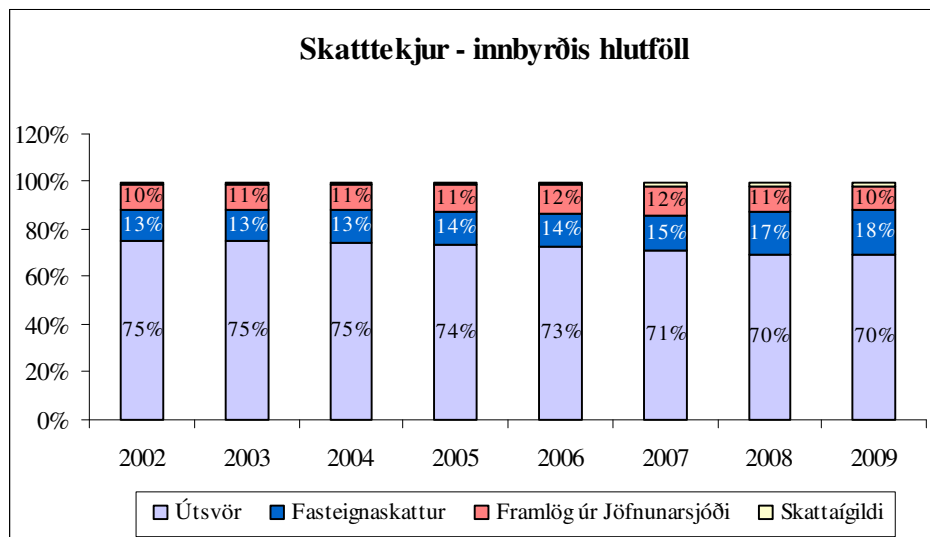
Meðfylgjandi mynd sýnir þróun skatttekna sveitarfélaga (A-hluta) á árunum 2002 til 2009.



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Útsvarið hefur hækkað um 85%, framlög Jöfnunarsjóðs um tæp 100%, fasteignaskattstekjur um tæp 180% og tekjur með skattaígildi (lóðarleiga) um tæp 170%. Hækkun milli ára er mest milli áráanna 2004-2005, 2005-2006 og 2006-2007, en milli áráanna 2007 og 2008 dró verulega úr tekjuaukningu sveitarfélaganna fyrir utan fasteignaskattstekjur. Tekjuaukningin var síðan enn minni milli áráanna 2008-2009.

Á næstu mynd koma fram innbyrðis hlutföll tekna sveitarfélaganna. Útsvarið er langstærsti tekjustofn sveitarfélaganna, en myndin sýnir að vægi útsvarsins gefur eftir sem tekjustofn sveitarfélaganna. Árin 2002-2005 er útsvarið um 75% tekna sveitarfélaganna en vægi útsvars fer síðan minnkandi og er um 70% tekna þeirra árin 2008 og 2009. Skýring á minna vægi útsvars er að vægi fasteignaskattstekna hefur farið jafnt og þétt hækkanði frá 2002. Árið 2002 var vægi fasteignaskattstekna um 13% en var á árinu 2009 um 18%. Vægi jöfnunarkerfisins jókst frá árinu 2002 til ársins 2007 en hefur síðan lækkað árin 2008 og 2009 samfara lækkuðum tekjum ríkisins.



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Til viðbótar ofangreindum skatttekjum hafa sveitarfélög tekjur af þjónustustarfsemi.

## 3.2 Nánar um helstu skattstofna

### 3.2.1 Útsvar

Skattur af tekjum einstaklinga skiptist annars vegar í tekjuskatt til ríkisins sem lagður er á samkvæmt lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt og hins vegar í útsvar til sveitarfélaga sem lagt er á samkvæmt lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga. Stofn til álagningar útsvars er því hinn sami og tekjuskattsstofn. Skyldu til að greiða tekjuskatt og útsvar bera allir þeir sem afla tekna á Íslandi. Þeir sem búsettir eru hér á landi bera fulla skattskyldu af tekjum sínum en þeir sem búsettir eru erlendis og hafa héðan tekjur bera takmarkaða skattskyldu sem nær eingöngu til tekna sem þeir afla hér.

Hlutfall útsvars ræðst af ákvörðun sveitarfélagsins sem gjaldandi er búsettur í, lágmarksútsvar er 11,24% en hámarksútsvar 13,28%. Börn yngri en 16 ára hafa sérstakt frítekjumark og greiða 6% af tekjum sem fara yfir frítekjumarkið í skatt, þ.e. 4% tekjuskatt og 2% útsvar.

Tekjuskattur og útsvar eru innheimt í staðgreiðslu, þ.e. á því ári sem teknanna er aflað. Staðgreiðsluhlutfall er 37,22% af fyrstu 200.000 kr. í staðgreiðslustofn á mánuði, 40,12 % af næstu 450.000 kr. og 46,12% af stofni umfram 650.000 kr. á mánuði. Tekjuskattur er 24,1% í fyrsta skattþrepi, 27% í öðru skattþrepi og 33% í þriðja skattþrepi. Meðalútsvar sem bætist við tekjuskattshlutfallið er 13,12% á yfirstandandi ári. Ríkisskattstjóri annast álagningu útsvars.

Sveitarstjórn ákveður fyrir lok hvers árs hver verður hundraðshluti útsvars fyrir komandi fjárhagsár og tilkynnir til fjármálaráðuneytis. Samkvæmt 5. mgr. 24. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga er eftirfarandi heimild:

*Nú kemur í ljós að tekjur sveitarsjóðs hrökkva ekki fyrir útgjöldum og er þá sveitarstjórn heimilt að hækka útsvar frá því er ákveðið var skv. 1. mgr. um allt að 10%. Á sama hátt getur sveitarstjórn lækkað útsvar um allt að 10%.*

Nefndinni er ekki kunnugt um að þessari heimild hafi verið beitt til hækkunar en nokkur dæmi eru um að henni hafi verið beitt til lækkunar við álagningu.

Þá er sérstök heimild í 75. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, sem einnig er getið um í 6. mgr. 24. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, um að ef sveitarfélag kemst í fjárþröng er sveitarstjórn heimilt að leggja sérstakt álag á útsvör ársins. Álagið getur orðið allt að 25% en forsenda fyrir slíku er að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti veiti sveitarstjórn heimild sem getur gerst að undangenginni tillögu eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Tvö nýleg dæmi er um beitingu þessarar heimildar, 10% álag var á útsvar Bolungarvíkurkaupstað á árinu 2009, það er 5% í ár og í Sveitarfélaginu Álftanesi er álagið 10% á yfirstandandi ári.

Í ár nýtir 61 sveitarfélag sér heimild til hámarksálagningar en tvö þeirra leggja að auki á álag, eins að framan greinir. Alls eru 16 sveitarfélög undir hámarksálagningu. Áætlaður útsvarsstofn vegna launa 2009 er um 830 milljarðar króna. Meðalútsvar var 13,10% sem þýðir að áætla megi að útsvarstekjur sveitarfélaganna séu um 108,7 milljarðar króna. Ef miðað yrði við hámarksútsvar 13,28% yrðu heildarútsvarstekjur sveitarfélaganna um 110,2 milljarðar króna.

### 3.2.2 Fasteignaskattur

Fasteignaskattur er annar stærsti tekjustofn sveitarfélaganna og er lagður árlega á flestar fasteignir í landinu sem metnar eru fasteignamati, samkvæmt fasteignaskrá.

A-skattur er lagður á íbúðarhúsnæði og getur verið allt að 0,5% af fasteignamati, B-skattur er lagður á ýmsar opinberar byggingar og er 1,32% af fasteignamati og C-skattur er lagður á atvinnuhúsnæði og annað húsnæði sem ekki fellur undir A- eða B-skatt og getur verið allt að 1,32% af fasteignamati. Sveitarstjórn er heimilt að hækka hundraðshluta A og C skatta um allt 25%. Hámarksálagning A-skatts er þá 0,625% og C-skatts 1,65%.

Sveitarstjórn annast álagningu fasteignaskatts og fer hún fram í fasteignaskrá, en innheimtu skattsins getur sveitarstjórn falið sérstökum innheimtuaðila. Sveitarstjórn hefur ákveðið svigrúm

til að fella niður fasteignaskatt eða lækka, svo sem hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum á grundvelli reglna þar að lútandi.

Nokkrar tegundir fasteigna eru undanþegnar fasteignaskatti en það eru kirkjur og bænahús, safnahús sem ekki eru rekin í ágóðaskyni og hús erlendra ríkja sem nýtt eru fyrir diplómátíska starfsemi. Undanþágum var fækkað verulega eins og greint var frá að framan.

Fasteignaskattsstofnar sveitarfélaganna hafa hækkað mikið síðastliðin ár eins og fram kemur í næstu töflu. Mest er hækkunin í A-flokki milli árunna 2005 og 2006 eða rúm 30% og mest er hækkunin á atvinnuhúsnæði C-flokki á milli árunna 2007 og 2008 um 25%.

<i>Hækkun fasteignaskattsstofns</i>		
	<b>A-flokkur</b>	<b>C-flokkur</b>
2004-2005	18%	13%
2005-2006	33%	20%
2006-2007	14%	16%
2007-2008	16%	25%
2008-2009	3%	6%

*Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga*

Þá hækka fasteignaskattstekjur sveitarfélaganna eins og fram kemur í næstu töflu.

<i>Hækkun fasteignastekna</i>		
	<b>A-flokkur</b>	<b>C-flokkur</b>
2004-2005	17%	15%
2005-2006	11%	20%
2006-2007	13%	16%
2007-2008	5%	24%
2008-2009	5%	6%

*Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga*

Þegar vegið meðaltal álagningarhlutfalls sveitarfélaganna er skoðað á tímabilinu 2006-2009 kemur í ljós að það hefur lækkað í A-flokki en hefur sveiflast lítillega í C-flokki. Í C-flokki hækkaði það á árinu 2007 en lækkaði aftur 2008 en er það sama árin 2009 og 2006.

<i>Álagningarhlutfall fasteignaskattsstofns (vegið meðaltal)</i>		
<b>Ár</b>	<b>A-flokkur</b>	<b>C-flokkur</b>
2006	0,31%	1,56%
2007	0,30%	1,57%
2008	0,27%	1,55%
2009	0,28%	1,56%

*Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga*

Einungis 6 sveitarfélög nýta sér leyfilega hámarksálagningu með álagi í A-flokki og 27 nýta leyfilegt hámark með álagi í C-flokki vegna ársins 2010.

<b>Vannýting fasteignaskattsstofns vegna álagningar 2010</b>					
<b>Landshluti</b>	<b>A-flokkur</b>	<b>Nýtingarhlutfall</b>	<b>C-flokkur</b>	<b>Nýtingarhlutfall</b>	
Höfuðborgarsvæðið	8.669.981	37%	157.295	99%	
Reykjanes	640.941	43%	10.099	99%	
Vesturland	353.630	59%	56.226	88%	
Vestfirðir	56.393	70%	7.094	94%	
Norðurland vestra	68.237	74%	7.525	96%	
Norðurland eystra	503.522	60%	5.133	99%	
Austurland	163.225	64%	70.785	83%	
Suðurland	480.997	68%	74.448	93%	
	10.936.925	45%	388.603	97%	

*Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga*

Rætt var um það í nefndinni hvaða möguleika sveitarfélögin hefðu til að nýta fasteignaskattsstofninn. Fulltrúar sveitarfélaganna lögðu á það áherslu að erfitt væri fyrir sveitarfélögin að hækka álagningarhlutfall fasteignaskattsins þar sem kaupmáttarskerðing íbúanna hafi orðið mikil og ekki sé víst að samhengi sé milli launatekna einstaklinganna og fasteignamats íbúðarhúsnæðis þeirra.

Þá bentu fulltrúar sveitarfélaganna á að fyrirsjáanlegt væri að fasteignaskattstekjur myndu lækka vegna lækkunar á fasteignamati. Hafa sérfræðingar Reykjavíkurborgar reiknað út að lækkun fasteignamats þýði um 1,2 milljarða króna tekjulækkun fyrir borgarsjóð. Sé tekið mið af þeirri niðurstöðu fyrir landið allt megi búast við að tekjusamdráttur sveitarfélaganna verði nálægt 2,4 milljörðum króna að óbreyttu.

Nefndin fjallaði um nokkur atriði er varða skráningu og mat fasteigna sem og atriði sem snerta álagningu fasteignaskatts. Í fyrsta lagi var rætt hvort mögulegt væri að fara blandaða leið hvað varðar stofn til álagningar fasteignaskatts á íbúðarhúsnæði (A-flokkur). Hugmynd nefndarinnar gengur út á að fasteignamat taki ekki eingöngu mið af markaðsvirði, heldur einnig af öðrum þáttum er endurspeglar ekki síður notagildi eigna. Í því sambandi var rætt um fermetrafjölda eða rúmmál eigna og einnig var rætt um endurstofnverð eða brunabótamat. Starfsmenn nefndarinnar gerðu athuganir er sneru að þessum hugmyndum nefndarinnar en núverandi álagningarstofnar voru hafðir til hliðsjónar. Niðurstaðan var sú að ef álagning yrði á brunabótamat eða endurstofnverð í bland við fasteignamat lækkuðu stofnar hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæði en hækkuðu hjá öðrum sveitarfélögum. Því minna sem fasteignamatið yrði hlutfallslega því meira jafnvægi/jafnræði væri á milli fasteignaskattstekna sveitarfélaga af sambærilegum fasteignum. Slík breyting myndi hins vegar ekki endurspeglar markaðsverð fasteigna, eins og núverandi fyrirkomulag gerir.

Í öðru lagi var rætt um erindi sem bárust frá nokkrum sveitarfélögum varðandi undanþáguákvæði um skráningu og mat fasteigna. Rætt var um hvort tæknilega væri hægt að leggja mat á þær eignir sem eru undanþegar og með hvaða hætti væri hægt að viðhalda því mati. Fulltrúar frá Fasteignaskrá Íslands komu á fund nefndarinnar þegar þessi mál voru til umfjöllunar.

Í 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna kemur fram að eftirtaldar eignir séu undanþegar fasteignamati:

1. Vegir, götur og torg í eign ríkisins eða sveitarfélaga, sem ætluð eru almenningi til umferðar án endurgjalds, ásamt tilheyrandi landsvæðum og mannvirkjum í þágu samgangna, svo sem brúm, ljósastólpum, götuvatnum, umferðarskiltum, vegvísingum, gjaldmælum og biðskýlum.
2. Hvers konar svæði í eign ríkis eða sveitarfélaga, sem ætluð eru til feegrunar í þágu almennings og til umferðar eða dvalar án endurgjalds.
3. Rafveitur, þar á meðal línur til flutnings raforku ásamt burðarstólpum og spennistöðvum. Meta skal eftir venjulegum reglum hús, sem reist eru yfir aflstöðvar og spennistöðvar, og þær lóðir er þau standa á.
4. Vatnsveitur, þar á meðal brunnar, geymar og dælubúnaður. Skólpeitur, þar á meðal skólpleiðslur og hreinsibrunnar.
5. Uppfyllingar og dýpkanir til hafnarbóta ásamt bryggjum og hafnargörðum, ef höfn er eign hafnarsjóðs, samkvæmt hafnalögum nr. 23/1994, eða ríkis og sveitarfélaga. Land á hafnarsvæði, sem ekki er í beinum tengslum við hafnargerðina, er ekki undanþegið mati né heldur dráttarbrautir, þurrkvíar eða önnur slík mannvirki, þótt í eign framangreindra aðila sé.
6. Flugbrautir flugvalla í eign opinberra aðila ásamt brautarljósum og öðrum búnaði flugbrauta, svo sem aðflugs- og landingartækjum, og enn fremur þau landsvæði umhverfis flugbrautir, sem eru ónýtanleg vegna flugumferðar.
7. Lönd, er í samræmi við gildandi reglur hafa verið ákveðin greftrunarstaðir manna, ásamt mannvirkjum, sem eru í beinum tengslum við það markmið.
8. Fjarskiptavirki í eign opinberra aðila en meta skal þó eftir venjulegum reglum hús, sem reist eru yfir fjarskiptavirki, svo og lóðir eða lönd, sem fjarskiptavirki eða hús yfir þau standa á.
9. Vitar.
10. Ráðherra getur í reglugerð undanþegið ákveðnar fasteignir eða tegundir fasteigna fasteignamati.

Álitaefnið lýtur ekki síst að 3. tölulið er varðar rafveitur, þar á meðal línur til flutnings raforku ásamt burðarstólpum og spennistöðvum. Í þessu sambandi má ekki gleyma stíflumannvirkjum, göngum og neðanjarðarmannvirkjum stöðvarhúsa sem eru undanþegin fasteignaskatti í dag.

### 3.2.3 Jöfnunarsjóður

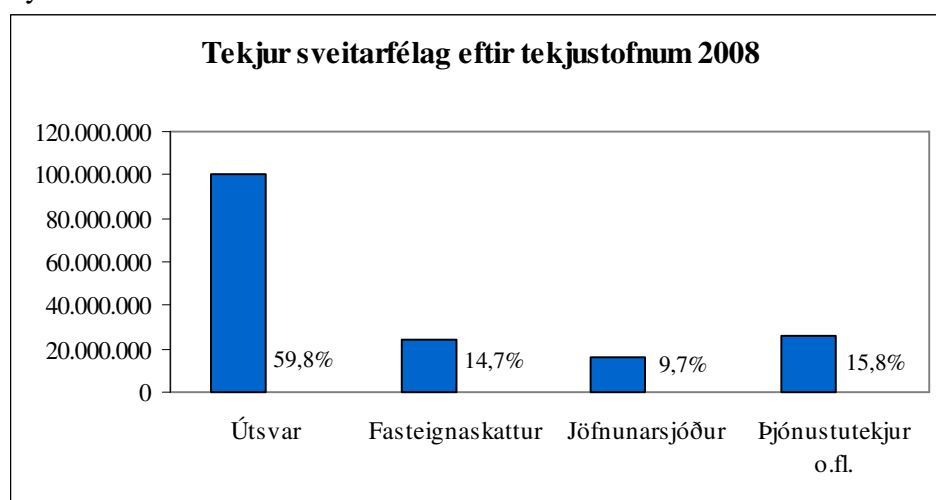
Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er fjallað í III. kafla tekjustofnalaga. Tekjur sjóðsins eru þrenns konar.

- Í fyrsta lagi framlag úr ríkissjóði er nemur 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs.
- Í öðru lagi árlegt framlag úr ríkissjóði er nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs.
- Í þriðja lagi hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga sem nemur 0,77% af álagningarstofni útsvars ár hvert.
- Í fjórða lagi vaxtatekjur.
- Þá fær sjóðurinn til viðbótar við þessa megingtektjustofna bein framlög úr ríkissjóði vegna tiltekinna verkefna.

Nýlega kom út skýrsla starfshóps sem falið var að endurskoða allt regluverk sjóðsins en þar er að finna greinargóða lýsingu á hlutverki hans og starfsemi. Ekki verður farið nánar yfir það hér

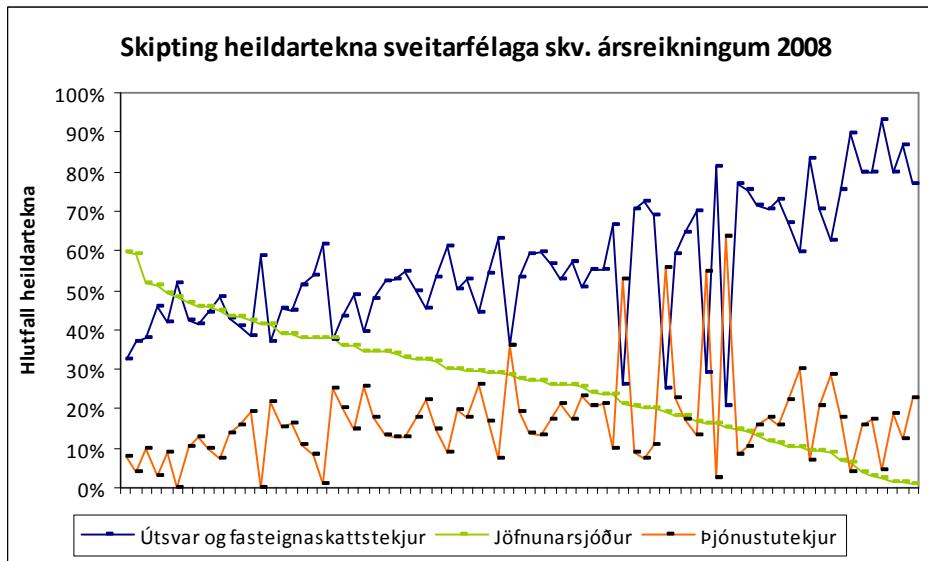
heldur vísað í skýrsluna en meðal ábendinga frá starfshópnum er að þörf sé á að skapa betri heildarsýn á hlutverk sjóðsins og tengja hann betur við fjármálalegt umhverfi sveitarfélaga og tekjustofna. Bent var á að vegna eðlis fjármögnunar sjóðsins vaxi hann í góðæri og rýrni í kreppu, þannig að framlag hans til sveiflujöfnunar í hagkerfinu kann að hafa í því sambandi neikvæð áhrif. Í skýrslunni er hvatt til að þetta samhengi verði skoðað betur. Þá er bent á að Jöfnunarsjóður sinnir fjölmörgum verkefnum sem hafa ekkert með jöfnun meðal sveitarfélaga að gera og það væri æskilegt að aðgreina betur þar á milli.

Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga er sjóðurinn einn þriggja megintekjustofna sveitarfélaga. Hann er því ekki síður en útsvar og fasteignaskattur mikilvægur þáttur í fjármögnun sveitarstjórnarstigsins. Þegar tekjur sveitarfélaga vegna ársins 2008 eru skoðaðar kemur í ljós að heildarframlög Jöfnunarsjóðs eru um 10% af heildartekjum þeirra, eins og fram kemur á næstu mynd.



*Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga*

Næsta mynd sýnir innbyrðis skiptingu heildartekna sveitarfélaga og hlutdeild Jöfnunarsjóðs í þeim tekjum samkvæmt ársreikningum sveitarfélaga árið 2008. Myndin sýnir glögggt hversu mikilvægur tekjustofn Jöfnunarsjóður er tekjulágu sveitarfélögunum.

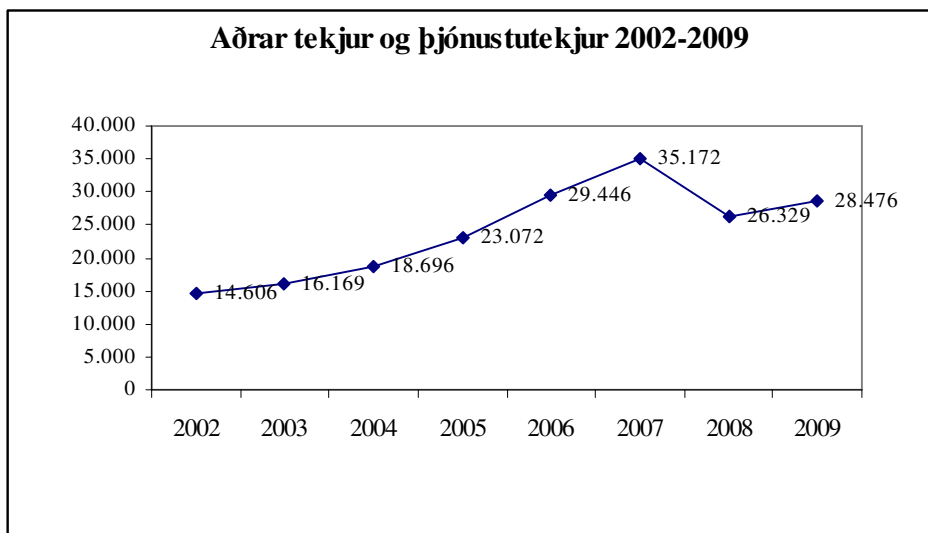


Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þá sýnir myndin enn fremur sterkt samband milli tekna sveitarfélaga og jöfnunarframlaga sjóðsins. Því hærri sem skatttekjur sveitarfélaganna eru þeim mun minna kemur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

### 3.2.4 Þjónustugjöld og aðrar tekjur

Sveitarfélög hafa einnig tekjur af því að veita íbúum sínum þjónustu. Hér er um mikilvægan tekjustofn að ræða. Á næstu mynd kemur fram þróun annarra tekna og þjónustutekna sveitarfélaga árin 2002-2009.



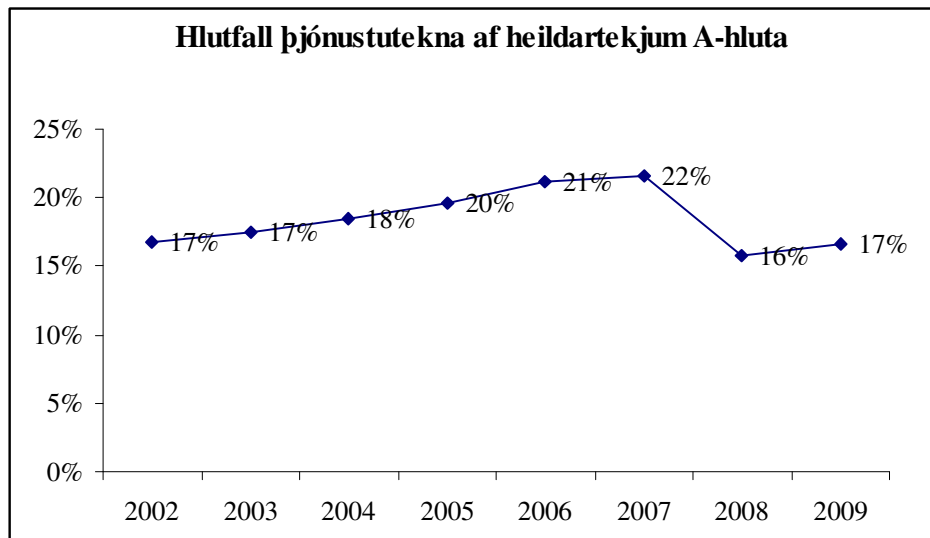
Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Kemur vel í ljós hversu stórt hlutverk aðrar tekjur og þjónustutekjur hafa í tekjuöflunarkerfi sveitarfélaga og hversu mikið þær hafa hækkað síðastliðin ár en mikil hækking var á þessum tekjum sveitarfélaga árin 2006 og 2007 sem skýrist af hækkuðum tekjum vegna söluhagnaðar



eigna aðallega á höfuðborgarsvæðinu. Nemur hækkunin frá árinu 2002 til ársins 2009 tæplega 100% eins og sjá má á myndinni.

Þegar hlutfall annarra tekna og þjónustutekna sem hlutfall heildartekna A-hluta eru skoðaðar kemur mikilvægi þessara tekna enn skýrar fram en hlutfallið er 17%-22% af heildartekjum A-hlutans. Heildartekjur A-hlutans samanstanda af útsvari, fasteignaskattstekjum, Jöfnunarsjóðsframlögum, tekjum með skattaígildi og öðrum tekjum og þjónustutekjum.



Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

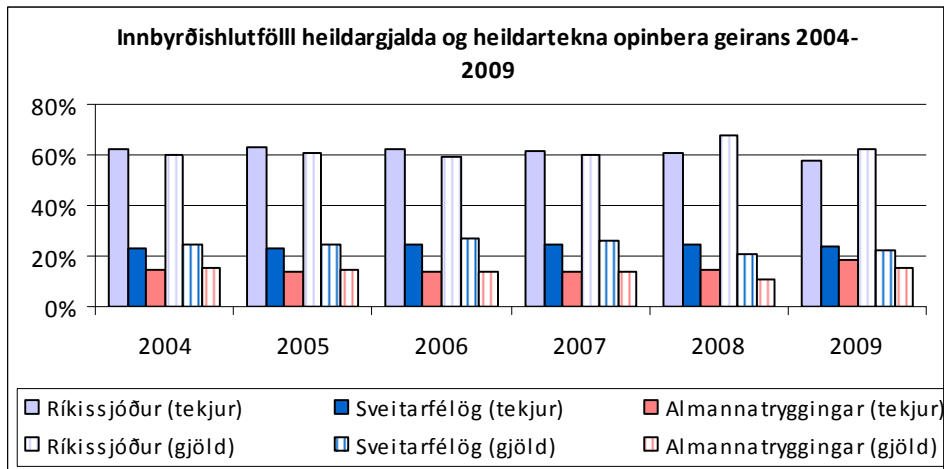
Skýringin á því að þjónustutekjur minnka svo um munar árin 2008 og 2009 frá því sem áður var er sú að lækkun tekna af eignum hefur orðið mikil á þessum árum.

### 3.3 Íslenska tekjustofnakerfið og erlendur samanburður

Í alþjóðlegum samanburði er misjafnt hversu stórt hlutverk sveitarfélög spila í umsvifum hins opinbera. Þegar hlutverk íslenskra sveitarfélaga er skoðað, t.d. í samanburði við Norðurlönd kemur í ljós að sveitarfélögin þar eru með mun hærra hlutfall af heildargjöldum og heildartekjum hins opinbera en á Íslandi.

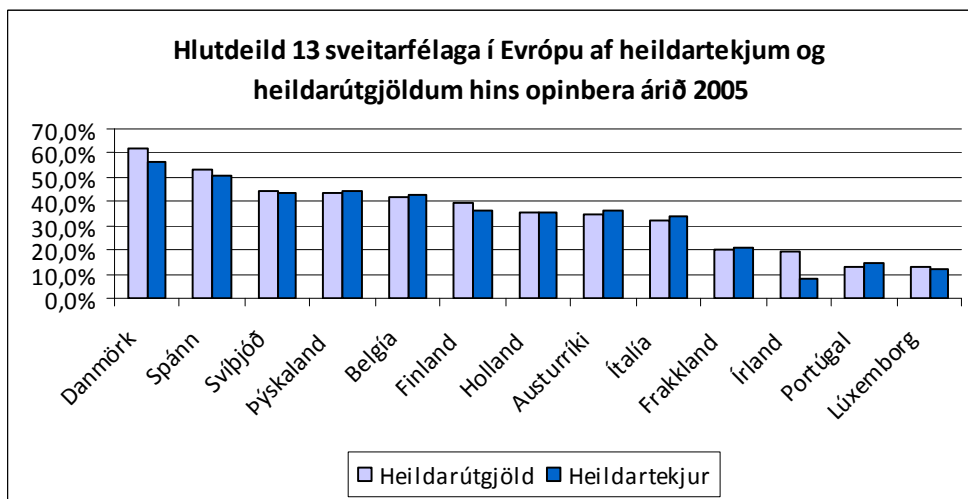
Sem dæmi má nefna að í Danmörku annast sveitarfélög og héruð um 60%-70% af opinberum útgjöldum. Það vakti athygli nefndarinnar að jöfnunar- og millifærslukerfi eru hlutfallslega mun fyrirferðarmeiri í heildar tekjuöflunarkerfi sveitarfélaga í þeim löndum sem skoðuð voru.

Á næstu mynd kemur fram hver hlutdeild sveitarfélaganna á Íslandi er í heildartekjum og heildarútgjöldum opinbera geirans en sjá má að þetta hlutfall er á bilinu 20%-25%.



Heimild: Hagstofa Íslands

Nefndin kannaði þetta hlutfall hjá 13 löndum í Evrópu. Eins og sjá má á næstu mynd er þetta hlutfall frekar lágt á Íslandi í erlendum samanburði en hlutfallið er yfir 30% hjá flestum þeirra landa sem birt er á myndinni hér að neðan.



Heimild: Sub-National Governments in the European Union

Þá leiddi samanburður við önnur lönd það í ljós að innbyrðis jöfnun meðal sveitarfélaga er mun algengari hjá þeim en hér á landi. Það þýðir að tekjustofnakerfin sjá að einhverju leyti sjálf um jöfnun meðal sveitarfélaganna ef svo má að orði komast. Tekjuhá sveitarfélög greiða til jöfnunarkerfis sem síðan veitir tekjulægri sveitarfélögum framlög. Þessi aðferð við jöfnun hefur ekki tíðkast hér á landi nema ef undan er skilinn útreikningur vegna almennra jöfnunarframlaga vegna grunnskóla en jöfnunin er fjármögnuð með 0,77% hlutdeild í útsvarsstofni hvers sveitarfélags.

Tekjur af eigin skattstofnum, útsvari og fasteignaskatti, eru mjög hátt hlutfall tekna íslenskra sveitarfélaga í samanburði við sveitarfélög í Evrópu. Jöfnunarkerfið hér á landi hefur hins vegar minna vægi í heildartekjum íslenskra sveitarfélaga en þekktist almennt í evrópskum samanburði.

Rétt er að benda á að hlutur sveitarfélaga á Íslandi í tekjustofnakerfinu mun fá meira vægi um áramótin þegar málefni fatlaðra flytjast frá ríki til sveitarfélaga. Við það hækkar útsvar sveitarfélaganna um 1,2% eins og síðar verður vikið að en kostnaður við málaflokkinn á næsta ári er áætlaður um 10,7 milljarðar króna.

## 4 Um fjármál ríks og sveitarfélaga

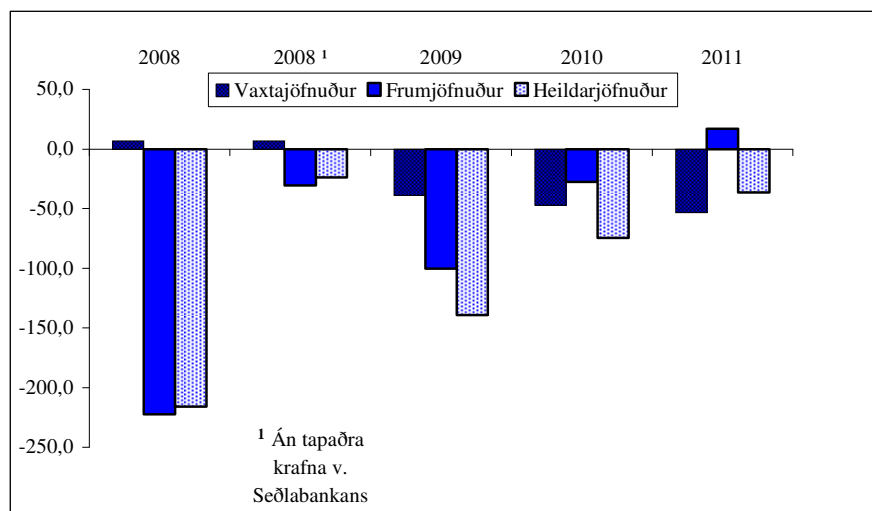
Íslenska ríkið og sveitarfélög, sem og allt samfélagið, hafa orðið fyrir barðinu á efnahagskreppunni sem skall á haustið 2008. Hér á eftir verður fjallað um þessi áhrif og hvernig ríki og sveitarfélög, hið opinbera, hafa unnið að því að aðlaga sig nýjum aðstæðum.

### 4.1 Fjármál hins opinbera

#### 4.1.1 Markmið um jöfnun í búskap hins opinbera

Markmið samstarfsáætlunar ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) í opinberum fjármálum snýr að því að breyta tekjuhalla á jöfnuði í afgang eins fljótt og mögulegt er talið. Þegar fjármálakerfið hrundi í lok ársins 2008 drógust tekjur umtalsvert saman á sama tíma og gjöld jukust verulega. Þetta má meðal annars sjá af því að árið 2009 dróst hlutfall tekna ríkissjóðs af landsframleiðslu saman um 2,5% þrátt fyrir sérstakar aðgerðir á tekjuhlið sem námu um 1,6% af VLF. Á sama tíma uxu útgjöld ríkissjóðs um 5,9% af landsframleiðslu.<sup>1</sup> Á sama tímabili drógust tekur sveitarfélaganna saman um 0,5% af landsframleiðslu en það gerðu heildarútgjöldin líka, um 0,4% af VLF. Útgjöld ríkissjóðs námu 38,1% af vergri landsframleiðslu ársins 2009 en hlutur sveitarfélaganna nam 13,6%. Hlutur þeirra er því rúmlega fjórðungur af umfangi hins opinbera í heild.

Á næstu mynd kemur fram þróun vaxtajöfnuðar og frumjöfnuðar árin 2008-2011.



Heimild: Fjármálaráðuneytið

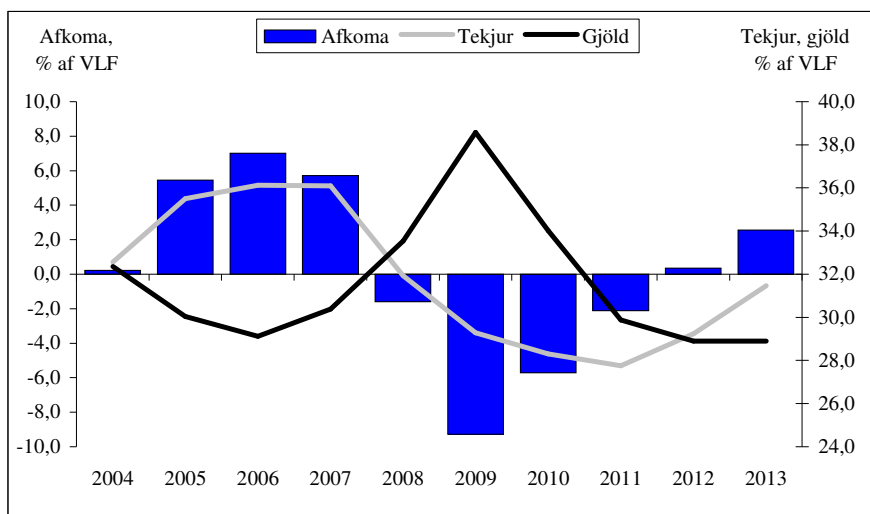
Markmið samstarfsáætlunarinnar eru mæld annars vegar í stöðu og þróun frumjöfnuðar, en það eru tekjur, aðrar en vaxtatekjur, að frádregnum gjöldum, öðrum en vaxtagjöldum, en hins vegar í stöðu og þróun heildarjöfnuðar. Miðað hefur verið við að bati frumjöfnuðar verði um 3% af VLF

<sup>1</sup> Þegar tekið hefur verið tillit til 192 milljarða króna yfirtöku ríkissjóðs á töpuðum kröfum vegna veðlana Seðlabanka Íslands á árinu 2008.

að meðaltali á ári og að frumjöfnuður verði orðinn jákvæður á næsta ári en heildarjöfnuður árið 2013. Heildarþáttur á frumjöfnuði yfir tímabil áætlunarinnar (2009-2013) er áætlaður nærri 13% af landsframleiðslu. Hluttur sveitarfélaga í afkomubata hins opinbera er nú metinn 1% á tímabilinu en það samsvarar 16 milljörðum kr. miðað við árið 2010. Hluta þessa afkomubata hefur þegar verið náð.

Hluti af fyrirætlunum stjórnvalda til að ná markmiðum efnahagsáætlunarinnar er að bæta umgjörð fjármála sveitarfélaga. Í alþjóðlegum samanburði er sjálfstæði íslenskra sveitarfélaga mjög mikið en eftirlitskerfið með þeim mjög veikt. Fjármálareglum og samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um efnahagsstjórn er ætlað að bæta úr þessu.

Á næstu mynd má sjá þróun og áætlun um frumjöfnuð ríkissjóðs á næstu árum.



Heimild: Fjármálaráðuneytið

Ríkissjóður stefnir að því að ná markmiðum efnahagsáætlunarinnar með blöndu af aðgerðum á tekjuhlið og gjaldahlið. Í fyrstu var megináhersla á aðgerðir til að auka tekjur en í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011 er gert ráð fyrir því að  $\frac{3}{4}$  hlutar aðlögunar í afkomu verði á gjaldahlið en  $\frac{1}{4}$  á tekjuhlið.

#### 4.1.2 Skattkerfisbreytingar, tillögur nefndar

Fjármálaráðherra skipaði í apríl 2010 starfshóp til að móta og setja fram heildstæðar tillögur um breytingar og umbætur á skattkerfinu í framhaldi af þeim breytingum sem gerðar voru á skattalöggjöfni á árinu 2009. Starfshópurinn hefur nú skilað áfangaskýrslu um breytingar og umbætur á skattakerfinu. Hópnun er ætlað að skila lokaskýrslu fyrir árslok 2010. Tilfni endurskoðunar á skattkerfinu er annars vegar nauðsyn á styrkri fjáröflun hins opinbera til að ná markmiðum um jöfnuð í ríkisfjármálum á næstu árum og hins vegar að móta skattkerfið að markmiðum stjórnvalda í samfélagslegum málefnum, umhverfismálum og efnahagsmálum almennt. Starfshópnun er ekki ætlað það verkefni að endurskoða skattalög sem slík heldur leggja mat á hvort ákvæði þeirra séu í samræmi við þau efnislegu markmið sem lagt er upp með og gera eftir atvikum tillögur um breytingar.

Eitt af verkefnum starfshópsins framundan er að fjalla um skattlagningu sveitarfélaga að því leyti sem hún snertir skattlagningu ríkisins. Í því efni verður meðal annars skoðuð skipting skatta milli ríkis og sveitarfélaga, áhrif af fjármagnstekjuskatti og skiptingu tekna í rekstrartekjur og launatekjur. Þá verða þær hugmyndir sem ræddar hafa verið í tekjustofnanefndinni teknar til skoðunar. Einnig verða núverandi reglur um skil á tekjum vegna útsvars til sveitarfélaga vegna búsetuflutnings einstaklinga milli sveitarfélaga og önnur framkvæmdaratriði því tengd skoðuð í náinni samvinnu við fulltrúa þeirra en óskað hefur verið eftir aðkomu Sambands íslenskra sveitarfélaga að áframhaldandi vinnu starfshópsins.

Í áfangaskýrslu starfshópsins eru settar fram hugmyndir að aukinni tekjuöflun á árinu 2011 og eru þær eftirfarandi:

1. Hækkun á fjármagnstekjuskatti og tekjuskatti lögaðila.
2. Hækkun/breytingar á auðlegðarskatti.
3. Hækkun/breytingar á erfðafjárskatti.
4. Hækkun/breytingar á vörugjöldum áfengis og tóbaks.
5. Hækkun kolefnisgjalds á fljótandi eldsneyti.

Umræður fóru fram í nefndinni um áhrif þessara tillagna á svigrúm sveitarfélaga til að hækka skatta og eða taka upp nýja en þau sjónarmið komu fram að þörf og aðgerðir ríkisins varðandi tekjuöflun þrengi mjög stöðu sveitarfélaga til þess að afla frekari tekna með skattlagningu.

Í áfangaskýrslunni er bent á að almennt megi segja um íslenska skattkerfið að það gegni meginhlutverki sínu með ágætum. Það sé fremur einfalt í samanburði við önnur lönd og að það byggist meira á tekju- og veltusköttum en vægi launatengdra gjalda sé lágt. Sérstaða skattkerfis sveitarfélaga í þessu sambandi sé sú að það byggist að miklu leyti á tekjusköttum og að hluta á eignasköttum. Veltuskattar, fjármagnsskattar eða launatengd gjöld renni ekki beint til sveitarfélaganna, þ.e. þau leggja ekki á slíka skatta, en óbeint hafi sveitarfélög tekjur af slíkum sköttum þar sem Jöfnunarsjóður sé að hluta fjármagnaður með hlutdeild í samanlagðri skattheimtu ríkisins. Það sé þó lítil hluti af heildartekjustofnum sveitarfélaga, auk þess sem stærstu sveitarfélögin fái óverulega af þessum tekjustofni Jöfnunarsjóðs.

Nefndin telur mikilvægt að náið samráð verði haft við sveitarfélögin vegna framhaldsvinnu starfshópsins.

## 4.2 Athugun á fjármálum og fjárhagslegri stöðu sveitarfélaganna

Efnahagskreppan hefur haft mikil áhrif á fjárhagslega stöðu og afkomu sveitarfélaganna og fjallaði nefndin á nokkrum fundum um fjármál sveitarfélaganna. Verður fjallað um þá greiningu hér.

### 4.2.1 *Misjöfn staða sveitarsjóða*

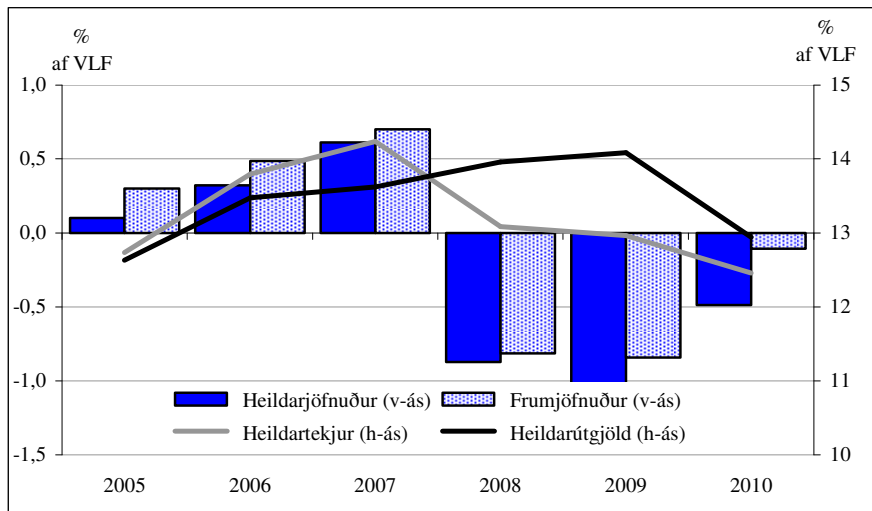
Hér er byggt á framsetningu þjóðhagsreikninga en á þeim og lögbundnu uppgjöri sveitarfélaga í ársreikningum er nokkur munur Staða sveitarfélaganna er afar mismunandi bæði að því er varðar

tekjuöflunarmöguleika og útgjaldapörf. Árið 2008 var tvöfaldur munur á útsvarstekjum þess sveitarfélags sem hafði mestar og minnstar útsvarstekjur á íbúa. Tekjur tekjuhæsta sveitarfélagsins af fasteignasköttum voru 36 sinnum hærra á íbúa en hjá því sem lægstur hafði tekjurnar. Ef allar skatttekjur eru lagðar saman er munurinn 6 faldur en ef Fljótsdalshreppi er sleppt er munurinn 3,4 faldur. Framlög úr Jöfnunarsjóði færa hlutfallið milli tekjuhæsta og tekjulægsta sveitarfélagsins á hvern íbúa niður í 2,2. Gjöld sveitarfélaga eru einnig mjög mismunandi. Ef litið er til gjalda á hvern íbúa vegna launa og annarra rekstrargjalda en horft fram hjá fjármagnsliðum er munurinn 2,6 faldur á því sveitarfélagi sem er með hæstan og lægstan kostnað. Ef fjármagnsliðir eru teknir með kemur í ljós að árið 2008 skiluðu þeir 32 sveitasjóðum nettótekjum og í sumum tilvikum miklum tekjum meðan fjármagnskostnaður er stór kostnaðarliður hjá meiri hluta sveitarfélaga.

Mörg sveitarfélög urðu fyrir miklu rekstrarlegu og efnahagslegu áfalli í kjölfar hrunsins. Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar námu heildartekjur sveitarfélaganna 13% af landsframleiðslu árið 2009 og hafa dregist saman um 1,2 prósentustig á undanförunum tveimur árum. Á móti hafa útgjöld sveitarfélaganna einnig dregist saman en fjárfestingar hafa mun meira vægi í útgjöldum sveitarfélaga en hjá ríkinu og því er auðveldara fyrir sveitarfélögin að draga úr útgjöldum sínum þegar tekjur skerðast.

Rekstrarafkoma sveitarfélaganna var neikvæð sem nam 1,1% af landsframleiðslu og vegna nokkurs halla á vaxtajöfnuði nam hallinn á frumjöfnuði 0,8%. Bráðabirgðaniðurstöður fyrir fyrsta fjórðung 2010 gefa nokkurt tilefni til bjartsýni en samkvæmt þeim nam halli einum milljarði króna þar sem hvort tveggja tekju- og útgjaldahlið eru lítillega hærra en áætlun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árið í heild gaf vísbendingu um. Samkvæmt uppfærðri áætlun efnahagsskrifstofu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins munu tekjur sveitarfélaga þó dragast saman sem hlutfall af landsframleiðslu en samdráttur á útgjaldahlið verður ívið meiri en á tekjuhlið. Í heild er áætlað að halli á tekjujöfnuði á yfirstandandi ári muni nema um 0,5% af landsframleiðslu og frumhalli 0,1% vegna áframhaldandi halla á vaxtajöfnuði. Það er töluvert hagstæðari útkoma en undanfarin tvö ár og betri útkoma en önnur endurskoðun AGS frá því í apríl gerði ráð fyrir.

Á næstu mynd má sjá þróun fjármála sveitarfélaga sem hlutfall af VLF.



Heilmild: Fjármálaráðuneytið

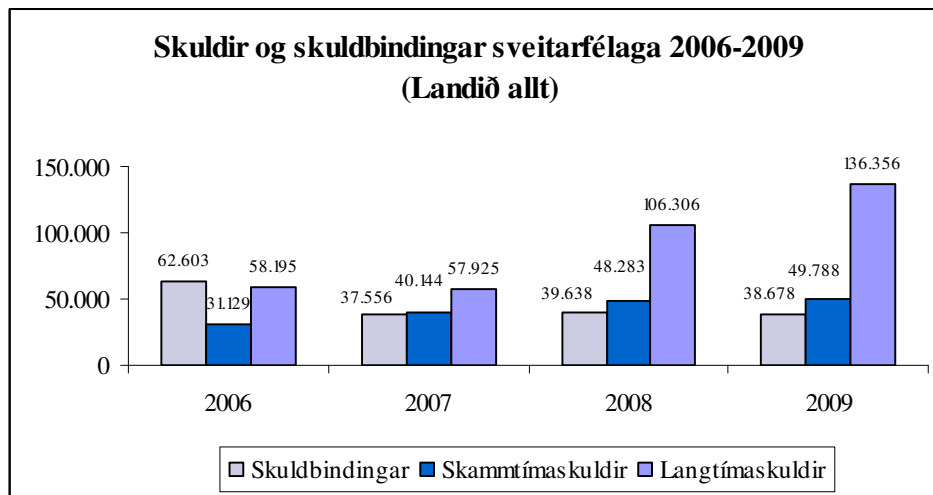
Á myndinni kemur fram að gert er ráð fyrir að tekjuafkoma og frumjöfnuður sveitarfélaga muni fara hægt batnandi í samræmi við efnahagsáætlunina þar sem útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu muni dragast saman samfara samdrætti í samneyslu sveitarfélaga. Tekjur sveitarfélaga munu aftur á móti standa nokkuð í stað sem hlutfall af landsframleiðslu og má því segja að bati í rekstri sveitarfélaga á næstu árum komi til vegna aukinnar hagræðingar á útgjaldahliðinni enda er í efnahagsáætluninni ekki gert ráð fyrir frekari breytingum á tekjustofnum.

Nefndin skoðaði rekstur og afkomu sveitarfélaganna (A-hluta) á tímabilinu 2006-2009. Til að samanburður á rekstri og fjárhagsstöðu sveitarfélaganna gefi sem gleggsta mynd var ákveðið að styðjast við flokkun Sambands íslenskra sveitarfélaga á sveitarfélögum, þ.e. að ekki verði eingöngu birtar niðurstöður yfir landið allt, heldur verði fjármál sveitarfélaganna jafnframt greind á með eftirfarandi hætti: Reykjavík, höfuðborgarsvæðið utan Reykjavíkur, vaxtasvæði og önnur sveitarfélög.

#### 4.2.2 Landið allt

Fyrsta myndin sýnir mikla aukningu langtímaskulda sveitarfélaganna á landsvísu sem má rekja til hruns íslensku krónunnar og mikillar verðbólgu um tíma.





Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Langtímaskuldir hafa aukist á tímabilinu um nærri 135%. Skuldir sveitarfélaganna jukust verulega við efnahagshrunið í október 2008. Erlendar skuldir hækkuðu í takt við hrun á gengi krónunnar sem var að vísu misjafnt gagnvart einstökum gjaldmiðlum. Innlend verðtryggð lán hækkuðu einnig verulega vegna hárrar verðbólgu í nokkur misseri. Á tímabilinu 2006-2009 jukust tekjur A-hlutans um 23% og rekstrargjöld um 24%.

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur í störfum sínum síðustu árin lagt á það áherslu að skuldir og skuldbindingar sveitarfélaganna sem hlutfall heildartekna séu ekki umfram 150%. Það hlutfall er valið sem ákveðin viðmiðun með hliðsjón af fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga. Sambærileg viðmið eru sett fram í nýrri skýrslu samráðsnefndar um efnahagsmál. Í næstu töflu má sjá þetta hlutfall frá 2006-2009.

Skuldir í hlutfalli við tekjur	2006	2007	2008	2009
Heildartekjur	138.991.383	162.959.636	166.953.155	170.898.833
Heildarskuldbindingar án rekstrarleigusamninga	151.926.791	135.624.646	194.227.173	224.821.940
Heildarskuldbindingar sem hlutfall heildartekna	109%	83%	116%	132%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Eins og fram kemur í töflunni er hlutfallið 132% árið 2009 en taka verður fram að um er að ræða heildarskuldbindingar án rekstrarleigusamninga. Séu þeir samningar teknir með, sem eftirlitsnefndin telur rétt að gera, er hlutfall heildarskuldbindinga af tekjum tæplega 155% árið 2009.

Veltufjárhlutfall, þ.e. hlutfallið milli veltufjármuna og skammtímaskulda, hefur þróast með neikvæðum hætti síðastliðin ár en er engu að síður viðunandi samkvæmt ársreikningum 2009. Veltufjármunir teljast peningar og þær eignir sem ætlað er að megi breyta í peninga eða aðrar eignir innan árs. Þegar hlutfallið er 1,0 eru veltufjármunir jafnir skammtímaskuldum og því er best að það sé hærra en 1 sem það er öll síðastliðin fjögur rekstrarár sveitarfélaganna. Hluti veltufjármuna sveitarfélaganna eru kröfur á eigin fyrirtæki sem ólíklegt er að verði greiddar.

Veltufjórhlutfall	2006	2007	2008	2009
Veltufjármunir	43.911.927	81.827.030	82.397.845	71.801.221
Skammtímaskuldir	31.128.889	40.143.733	48.282.686	49.787.555
Veltufjórhlutfall	<b>1,41</b>	<b>2,04</b>	<b>1,71</b>	<b>1,44</b>

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Veltufé frá rekstri segir til um það lausafé sem verður eftir af rekstri sveitarfélaga þegar búið er að greiða alla reikninga sveitarfélagsins. Er það notað meðal annars til að greiða afborganir lána og til fjárfestinga. Veltufé frá rekstri segir því mikið til um fjárhagslega burði sveitarfélaga til að standa undir skuldbindingum og takast á við sveiflur í rekstri.

Þegar litið er til þróunar á veltufé sveitarfélaganna á landsvísu kemur í ljós að veltufjórhlutfall þeirra versnaði að jafnaði verulega við efnahagshrunið í október 2008. Almennt má því segja að sveitarfélögin séu ekki eins vel í stakk búin til mæta greiðslu skulda og áður en þær hafa hækkað mikið eins og fram kemur hér að framan.

Veltufé	2006	2007	2008	2009
Veltufé frá rekstri	15.082.624	21.813.862	14.967.655	10.285.396
Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur	11%	13%	9%	6%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Nánari umfjöllun um fjárhagslega stöðu sveitarfélaganna, skipt eftir flokkun Sambandsins, er að finna hér á eftir.

#### 4.2.3 Reykjavíkurborg

Fjárhagsstaða Reykjavíkurborgar er traust ekki síst ef litið er til samanburðar við rekstrarafkomu sveitarfélaganna á landsvísu.

Skuldir í hlutfalli við tekjur	2006	2007	2008	2009
Heildartekjur	50.150.198	60.674.754	58.797.352	59.742.525
Heildarskuldbindingar án rekstrarleigusamninga	55.333.012	30.382.896	31.666.864	33.824.294
Heildarskuldbindingar sem hlutfall heildartekna	110%	50%	54%	57%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þannig eru heildarskuldbindingar Reykjavíkurborgar sem hlutfall heildartekna mun lægri en staðan á landsvísu. Þó verður að geta þess að skuldbindingar borgarinnar vegna Orkuveitu Reykjavíkur eru ekki inni í þessum tölum en séu þær teknar með hækkar þetta hlutfall verulega.

Veltufjórhlutfall	2006	2007	2008	2009
Veltufjármunir	12.848.723	25.418.793	20.178.178	22.634.081
Skammtímaskuldir	9.264.351	9.689.141	11.612.801	10.687.993
Veltufjórhlutfall	<b>1,39</b>	<b>2,62</b>	<b>1,74</b>	<b>2,12</b>

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Veltufjórhlutfallið er vel yfir 1 frá því á árinu 2006 og var 2,12 árið 2009. Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur er 11% árið 2009 hjá Reykjavíkurborg sem er jákvætt í samanburði við mörg önnur sveitarfélög.

Veltufé	2006	2007	2008	2009
Veltufé frá rekstri	4.836.206	8.032.856	6.445.921	6.622.449
Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur	10%	13%	11%	11%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

#### 4.2.4 Höfuðborgarsvæðið án Reykjavíkurborgar

Þegar kennitölur sveitarfélaga á þessu svæði eru skoðaðar kemur glögg í ljós hvaða áhrif efnahagshrunið hafði á efnahag sveitarfélaga í þessum flokki. Flest þeirra stóðu í miklum fjárfestingum og höfðu skuldbetta sig verulega af þeim orsökum. Verðbólga og gengishrun krónunnar höfðu því mikil áhrif á efnahag sveitarfélaga í þessum flokki.

Skuldir og skuldbindingar hafa hækkað mikið og sem hlutfall tekna eru þær langt yfir mörkum eftirlitsnefndarinnar eða um 212% jafnvel þó að rekstrarleigusamningar séu þar undanskildir.

Skuldir í hlutfalli við tekjur	2006	2007	2008	2009
Heildartekjur	35.055.579	39.580.087	40.921.441	42.024.094
Heildarskuldbindingar á rekstrarleigusamninga	35.676.118	42.156.216	76.406.238	89.068.558
Heildarskuldbindingar sem hlutfall heildartekna	102%	107%	187%	212%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þá er veltufjárhlutfallið komið niður fyrir 1 eins og sjá má í næstu töflu.

Veltufjárhlutfall	2006	2007	2008	2009
Veltufjármunir	10.131.010	14.320.954	20.261.577	10.701.100
Skammtímaskuldir	9.636.530	15.013.377	18.247.594	17.475.049
Veltufjárhlutfall	1,05	0,95	1,11	0,61

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Jafnframt er veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur í samanburði við önnur sveitarfélög orðið mjög lágt eins og kemur fram í næstu töflu.

Veltufé	2006	2007	2008	2009
Veltufé frá rekstri	4.310.468	4.754.114	2.098.009	961.159
Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur	12%	12%	5%	2%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Ljóst að þótt fjárhagsleg staða þessara sveitarfélaga hafi versnað mikið síðustu árin þá eiga þau að hafa burði til að ná tókum á rekstrinum með bættri fjármálastjórn, auknu aðhaldi í rekstri og hugsanlega aukinni skattheimtu en mörg þeirra hafa möguleika á að nýta fasteignaskattsstofna sína betur.

#### 4.2.5 Vaxtarsvæði

Sama má segja um þróun fjármála sveitarfélaga á vaxtarsvæðum og þeirra sem fjallað var um hér að fram.

Skuldir eru miklar eins og taflan hér að neðan gefur til kynna og hafa aukist mikið frá árinu 2007.

Skuldir í hlutfalli við tekjur	2006	2007	2008	2009
Heildartekjur	30.574.073	35.590.092	38.018.351	39.920.172
Heildarskuldbindingar á rekstrarleigusamninga	37.968.032	38.760.918	57.603.537	71.817.300
Heildarskuldbindingar sem hlutfall heildartekna	124%	109%	152%	180%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þá hefur veltufjárhlutfall lækkað mikið síðustu ár þó að það sé yfir 1 á árinu 2009 eins og sjá má á næstu töflu.

Veltufjárhlutfall	2006	2007	2008	2009
Veltufjármunir	10.241.141	24.629.251	23.746.795	21.146.176
Skammtímaskuldir	7.716.345	9.863.006	11.522.202	15.428.998
Veltufjárhlutfall	1,33	2,50	2,06	1,37

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þá er veltufé frá rekstri neikvætt sem gefur til kynna að sveitarfélög á þessu svæði eiga í auknum erfiðleikum með að standa við fjárhagslegar skuldbindingar sínar og hafa þar af leiðandi minna fjármagn til fjárfestinga.

Veltufé	2006	2007	2008	2009
Veltufé frá rekstri	3.360.090	4.208.170	2.237.205	-138.450
Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur	11%	12%	6%	0%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þá er rétt að fram komi að framlegð fyrir fjármagnsliði og afskriftir hefur verið neikvæð síðustu tvö árin eins og næsta tafla gefur til kynna.

Framlegð fyrir fjármagnsliði og afskriftir	2006	2007	2008	2009
Framlegð	754.909	1.472.477	-2.368.301	-798.168
Sem hlutfall heildartekna	2%	4%	-6%	-2%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

#### 4.2.6 Önnur sveitarfélög

Sveitarfélög í þessum flokki hafa aðlagð rekstur sinn að erfiðu rekstrarumhverfi á undanförunum árum, haldið fjárfestingum í lágmarki og þannig náð að halda jafnvægi í rekstri og efnahag. Tæplega 70% sveitarfélaganna eru í þessum flokki eða 52 af 76 sveitarfélögum í landinu.

Skuldbindingar í hlutfalli við tekjur eru langtum lægri hjá öðrum sveitarfélögum en hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og hjá sveitarfélögum á vaxtarsvæðum. Vöxtur heildarskuldbindinga þessara sveitarfélaga er óverulegur frá árinu 2008 eins og fram kemur í næstu töflu.

Skuldir í hlutfalli við tekjur	2006	2007	2008	2009
Heildartekjur	23.211.533	27.114.703	29.216.011	29.212.042
Heildarskuldbindingar á rekstrarleigusamninga	22.949.629	24.324.616	28.550.534	30.111.789
Heildarskuldbindingar sem hlutfall heildartekna	99%	90%	98%	103%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Veltufjárhlutfallið er hátt hjá sveitarfélögum í þessum flokki eins og sjá má.

Veltufjárhlutfall	2006	2007	2008	2009
Veltufjármunir	10.691.053	17.458.031	18.211.295	17.319.863
Skammtímaskuldir	4.511.663	5.578.209	6.900.089	6.195.515
Veltufjárhlutfall	<b>2,37</b>	<b>3,13</b>	<b>2,64</b>	<b>2,80</b>

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

Þá skilar sér hlutfallslega meira fjármagn úr rekstrinum til afborgana og fjárfestinga en hjá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og hjá þeim sem eru á vaxtarsvæðum eins og fram kemur í næstu töflu.

Veltufé	2006	2007	2008	2009
Veltufé frá rekstri	2.575.859	4.818.722	4.186.520	2.840.237
Veltufé frá rekstri í hlutfalli við heildartekjur	11%	18%	14%	10%

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga

### 4.3 Áhrif efnahagskreppunnar á fjármál sveitarfélaga

Ef þróun heildarskatttekna sveitarfélaga er skoðuð frá árinu 2006 kemur í ljós að um raunlækkun tekna er að ræða í lok tímabilsins. Þessa neikvæðu þróun má sjá á næstu töflu ef heildarskatttekjur sveitarfélaganna eru bornar saman við þróun vísitölu neysluverðs.

Skatttekjur sveitarfélaga - þróun	2006	2007	2008	2009
Heildarskatttekjur A-hluta	109.545.839	127.787.353	140.623.837	142.423.240
Hlutfallsleg breyting		17%	10%	1%
Þróun vísitölu neysluverðs	260,6	273,7	307,7	344,6
Hlutfallsleg breyting		5%	12%	12%

Heimild: Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hagstofa Íslands

Á meðan heildarskatttekjur aukast um 1% milli áronna 2008 og 2009 hækkar vísitalan um 12%. Á sama tíma hafa sveitarfélögin horft upp á aukna kröfu um aukin útgjöld vegna almennra kostnaðarhækkana, aukinnar eftirspurnar eftir velferðarútgjöldum og þá hefur atvinnuleysi aukist svo eitthvað sé nefnt. Þessarar þróunar hefur ekki síst orðið vart hjá sveitarfélögum í þéttbýli t.d. hjá sveitarfélögum á vaxtarsvæðum og sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Þar hafa fjárfestingar verið miklar og skuldasoöfnun mest.

Fjármagnskostnaður hefur hækkað mikið hjá sveitarfélögum á undanförunum árum sem afleiðing af efnahagshruninu. Í mörgum tilvikum hafa sveitarfélögin tímabundið þurft að fjármagna afborganir lána með nýjum lántökum. Erfitt er um vik á erlendum lánamörkuðum en mörg sveitarfélög þurfa að endurfjármagna erlendar skuldbindingar sínar á komandi misserum. Í kjölfar efnahagshrunsins hefur reynst ómögulegt að fá ný erlend lán til að skuldbreyta eða framlengja eldri lán.

Í þessu sambandi er mjög mikilvægt að ríkisvaldið og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa aukið mjög samráð á sviði efnahagsmála. Hámarks útsvarshlutfall sveitarfélaganna var hækkað eftir efnahagshrunið og nýttu mörg sveitarfélög svigrúmið sem það gaf. Aukaframlag úr ríkissjóði í

Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem nýtt skal til að koma til móts við verst stöddu sveitarfélögin, var þó lækkað úr 1,4 milljarði króna í 1,0 milljarð króna.

Almennt má segja að fjárhagsstaðan sé verst hjá sveitarfélögum á vaxtarsvæðum og stærri sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Víða á landsbyggðinni er staða sveitarfélaga mun betri og ættu almennar aðhaldsaðgerðir að duga til að mætta tekjulækkun og útgjaldaauka.

Gróft mat bendir til þess að um þriðjungur sveitarfélaga geti mætt áföllum efnahagshrunsins án sérstakra viðbótaraðgerða, þ.e. bjargað sér sjálf með þá tekjustofna sem til ráðstöfunar eru, einn þriðji sveitarfélaga myndi nýta sér aukinn stuðning og aukna tekjustofna stæði það til boða en að um þriðjungur sveitarfélaga þurfi sárlega á aðgerðum að halda til að auka forsendur sjálfbærni og skapa betri skilyrði fyrir rekstur. Það getur bæði verið í formi aukinna tekna, hagræðingar og bættis aðgengis að fjármagni til endurskipulagningar.

Efnahagshrunið hefur haft þau áhrif að sveitarfélögin hafa almennt beint kröftum sínum fyrst og fremst í þá átt að hagræða eftir föngum í rekstri en standa þó jafnframt vörð um gæði lögbundinnar þjónustu og atvinnuöryggi starfsfólksins. Sveitarfélögin glíma nú í vaxandi mæli við rekstarvanda vegna þess að tekjur þeirra fara almennt lækkandi og útgjöld vaxa vegna kostnaðarhækkana og vaxandi erfiðleika í samfélaginu. Miklar skuldir þeirra hafa einnig haft áhrif á reksturinn þar sem það fjármagn sem nýtt er til greiðslu afborgana og vaxta er ekki notað til annars, s.s. til reksturs eða fjárfestinga.

Fulltrúar sveitarfélaganna í nefndinni lögðu á það ríka áherslu að sveitarfélögin standi frammi fyrir því að afkoma þeirra verði skert vegna beinna aðgerða ríkisins sem koma m.a. fram í framlögðu fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011. Í þessu sambandi var einkum bent á eftirfarandi atriði þessu til stuðnings:

1. Niðurfellingu á aukaframlagi ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á árinu 2011 en það framlag nam einum milljarði króna á þessu ári.
2. Niðurfellingu á endurgreiðslu vegna hækkunar tryggingargjalds en sambandið metur það svo að greiðsla þess á árinu 2011 þyrfti að nema 1,4 milljörðum króna.
3. Ýmsar sparnaðaraðgerðir í ríkisfjármálum hafa í för með sér samdrátt í störfum á ýmsum sviðum. Áhrifin geta bæði verið almenn en einnig mjög staðbundin eins og fyrirhugaður niðurskurður hjá heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni.

Síðan má benda á eftirfarandi atriði sem hafa einnig veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna:

1. Hækkun launa ríkisstarfsmanna umfram samkomulag ríkis og sveitarfélaga tengt stöðugleikasáttmálanum þýðir að kröfur standa á sveitarfélögin um að jafna þann launamun sem skapaðist í kjölfarið. Eigi sveitarfélögin að jafna það launabil sem skapaðist í kjölfarið þýðir það útgjaldaauka er nemur einum milljarði króna.
2. Vænta má lægri tekna af útsvarstekjum af séreignasparnaði sem heimilt er tímabundið að taka út. Á árinu 2010 er áætlað að þessar tekjur sveitarfélaganna nemi tveimur milljörðum króna en verði u.þ.b. 1 milljarður króna á næsta ári. á næsta ári. Lækkun tekna vegna úttektar séreignasparnaðar er ekki afleiðing af ákvarðanatöku ríkisvaldsins heldur líkleg tekjulækkun vegna minni úttektar á séreignasparnaði.
3. Þá mun lækkun fasteignaskatta vegna lægra fasteignamats leiða af sér tekjuskerðingu er nemur 2,4 milljörðum króna að óbreyttu álagningarhlutfalli.

4. Yfirfærsla á málefnum fatlaðra frá ríkinu til sveitarfélaganna hefur í för með sér lægri tekjur Jöfnunarsjóðsins að upphæð u.þ.b. 200 milljónum króna.

Fulltrúar sveitarfélaganna í nefndinni telja að framangreind atriði hafi í heildina tekið neikvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaganna sem nemur nálægt 7,5 milljörðum króna.

## 5 Efling sveitarstjórnarstigsins

Unnið er að ýmsum aðgerðum til eflingar sveitarstjórnarstigsins og er þessi vinna tekjustofnanefndar einn liður í því. Aðgerðirnar taka mið af stefnumörkun bæði ríkisstjórnar, sbr. stefnuyfirlýsingu hennar og Sambands íslenskra sveitarfélaga, sbr. stefnumörkun landsþings sambandsins árið 2006 og samþykktir stjórnar þess á umliðnum árum. Sjónarmið aðila er að stefna beri að eflingu sveitarstjórnarstigsins með tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga, auknum tekjustofnum og bættu samráði og samstarfi aðila.

Þá hefur efnahagskreppan beint sjónum aðila að því að aðrar umbætur kunna að vera nauðsynlegar til að skapa tiltrú og samstöðu. Lýðræðisumbætur á sveitarstjórnarstigi eru í því sambandi ekki síður nauðsynlegt umfjöllunarefni en fyrir landsstjórnina. Eins hefur kreppan vakið upp spurningar um hvernig hægt sé að gera betur í rekstri hins opinbera, nýta fjármuni með betri og markvissari hætti en gert var og draga þannig úr þörf fyrir auknar álögur á íbúa í formi skatta og skyldna. Við mótun stefnu um eflingu sveitarstjórnarstigsins þarf því að taka mið af tækifærum til að þróa opinbera stjórnsýslu með hagkvæmum og skilvirkum hætti fyrir íbúana.

Hér eru rakin helstu umbótaverkefni (önnur en vinna þessarar nefndar) sem nú standa yfir í samstarfi ríkis og sveitarfélaga og miða að því að efla sveitarstjórnarstigið og hið staðbundna lýðræði.

### 5.1 Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Sveitarfélög munu um næstu áramót taka við ábyrgð og þjónustu við fatlaða þegar verkefnið verður flutt frá ríkinu. Samkomulag þessa efnis var undirritað af fulltrúum ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga þann 6. júlí s.l.

Bent hefur verið á að flutningur málaflokksins til sveitarfélaga sé rökrétt samhengi við átak um eflingu og stækkun sveitarfélaga sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra vinnur nú að í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Um er að ræða viðamestu endurskipulagning á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga frá flutningi grunnskólanna árið 1996. Tekjustofnar sem nema 10,7 milljörðum króna flytjast til sveitarfélaganna á næsta ári samhliða flutningi málaflokksins. Flutningur málefna fatlaðra til sveitarfélaga varðar um 2.500 einstaklinga sem þurfa þjónustu vegna fötlunar sinnar og um 1.500 starfsmenn í rúmlega 1.000 stöðugildum sem annast þjónustuna. Eftir yfirfærsluna ber eitt stjórnsýslustig ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu. Þjónustan færir nær notandanum, möguleikar á samhæfingu þjónustusviða og aðlögun þjónustunnar að persónulegum aðstæðum notandans aukast til mikilla muna.

Útvarshlutfall sveitarfélaga verður hækkað um 1,2% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Framlög verða á fjárlögum næstu þrjú árin til að vega upp á móti



veikri stöðu útsvarsstofnsins. Auk þess verða framlög á fjárlögum vegna samstarfsverkefnis um nýja þjónustu, notendastýrða persónulega aðstoð, og vegna biðlista eftir þjónustu.

Sameiginlegt mat á faglegum og fjárhagslegum árangri yfirfærslunnar fer fram árið 2014. Samhliða endurmatinu er stefnt að því að útsvarshlutfall vegna þjónustu við fatlaða verði endurskoðað og að framlög á fjárlögum falli niður þannig að þjónustan verði eingöngu fjármögnuð með útsvari.

Með samkomulaginu er lagður grunnur að því að færa ábyrgð á fjármögnun þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga og tryggja sveitarfélögum sanngjarnan fjárhagsramma sem tekur tillit til umfangs verkefna. Jafnframt er tekið mið af brýnni þörf fyrir aðhald í opinberum rekstri og sameiginlegum áformum ríkis og sveitarfélaga um að bæta afkomu hins opinbera og skapa þannig forsendur fyrir lækkun skulda.

Um þessar mundir eru nauðsynlegar lagabreytingar vegna yfirfærslunnar undirbúnar og unnið að gerð heildarsamnings við sveitarfélögin. Í samningnum verða skilgreind heildarmarkmið og forsendur yfirfærslunnar og tekið á útfærslu einstakra efnisþátta, svo sem stöðu og réttindum starfsmanna, fasteignamálum, gæðaeftirliti, jöfnunaraðgerðum og notendastýrðri persónulegri aðstoð. Auk opinberra aðila munu fulltrúar hagsmunasamtaka notenda og starfsmanna koma að þeirri miklu vinnu sem framundan er svo yfirfærslan komist farsællega til framkvæmda um næstu áramót.

## 5.2 Heildarendurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Í ársbyrjun 2009 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp um heildarendurskoðun á laga- og reglugerðarákvæðum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Í starfshópinn voru skipuð: Flosi Eiríksson, fyrrverandi bæjarfulltrúi í Kópavogsbæ, formaður, Björg Ágústsdóttir, lögfræðingur, fyrrverandi bæjarstjóri Grundarfjarðarbæ og Guðmundur Bjarnason, fyrrverandi bæjarstjóri í Fjarðabyggð. Starfshópurinn skilaði tillögum til ráðherra í maí 2010.

Verkefni hópsins var að fjalla um gæði núverandi jöfnunarkerfis og setja fram hugmyndir um mögulega heildarendurskoðun sjóðsins þannig að tryggt verði að hann þjóni sem best markmiðum sínum. Umfang sjóðsins hefur aukist mikið undanfarin ár en ráðstöfunarfjármagn sjóðsins var um tveir milljarðar króna árið 1990 en árið 2009 var það um 18 milljarðar. Segja má að með auknum verkefnum hafi reglur sjóðsins orðið flóknari og yfirsýn yfir grunnhlutverkið að nokkru orðið óskýrara.

Starfshópurinn lagði til grundvallar að skýra þyrfti jöfnunarhlutverk sjóðsins og aðskilja þann þátt starfseminnar frá öðrum verkefnum sem sjóðnum hafa verið falin. Í niðurstöðum í skýrslu starfshópsins kemur fram að brýnt sé að gera skýran greinarmun á þeim verkefnum sjóðsins sem eru annars vegar jöfnunarverkefni og hins vegar öðrum verkefnum, sem löggjafinn hefur falið sjóðnum að sinna. Að fyrri þátturinn sé meginviðfangsefni sjóðsins, þ.e. að jafna útgjalda- og tekjumun sveitarfélaga og tryggja að allir íbúar landsins eigi þar með kost á tiltekinni grunnþjónustu. Seinni þátturinn sé viðbótarverkefni sem sjóðnum hafi verið falið að sinna af ýmsum ástæðum en hafi lítið með jöfnun að gera.

Starfshópurinn lagði til við ráðherra að tekjujöfnunarframlög sjóðsins yrðu lögð niður og tekið yrði upp nýtt fyrirkomulag útgjaldajöfnunar. Byggt verði á grunni núverandi kerfis sem felur það meðal annars í sér að haldið verði áfram einstökum jöfnunaraðgerðum eins og jöfnun vegna grunnskóla og fasteignaskattsjöfnun. Í nýju fyrirkomulagi útgjaldajöfnunar er jafnframt gert ráð fyrir að mæling á útgjaldapörf verði aukin og henni breytt. Þá verður tekjutenging í núverandi mynd aflögð en framlag til hvers sveitarfélags verði með hliðsjón af mældri útgjaldapörf og tekjum til ráðstöfunar. Gerðar verða grundvallarbreytingar á hagkvæmnilínu nýs útgjaldajöfnunarframlags. Hún er í raun og veru endurskilgreind og tekur mið af raunverulegri stærðarhagkvæmni sveitarfélaganna. Leiðin er skilgreind í skýrslunni sem valkostur 2.

Starfshópurinn taldi rétt að verði mikil frávik frá útreiknuðum framlögum samkvæmt fyrri viðmiðum sé rétt að til athugunar komi að gera ráð fyrir aðlögunartímabili fyrir sveitarfélög sem verða fyrir mikilli skerðingu framlaga. Hópurinn lagði ríka áherslu á að regluverki framlaganna verði ekki breytt nema til komi aukið fjármagn til ráðstöfunar.

Þá kynnir starfshópurinn í skýrslunni leið sem felur í sér grundvallarbreytingu á jöfnunarkerfinu sem yrði næsta skref í umbreytingum Jöfnunarsjóðsins og kæmi í framhaldi af leið 2. Hér er um nýja framsetningu að ræða sem myndi breyta verulega þeim aðferðum sem byggt er á í dag og viðhorfum til jöfnunarkerfisins. Aðferðin er skilgreind sem valkostur 3 og felst nánar í grófum dráttum í því að:

- Öll framlög sjóðsins sem hafa jöfnunartilgang, þ.e. öll framlögin í svokallaðri A-deild, verði sameinuð í eitt samræmt jöfnunarframlag til sveitarfélaga.
- Þróað verði nákvæmt útgjaldamælingarkerfi sem gefur nauðsynlegan grunn til að skilgreina og meta útgjaldapörf sveitarfélaga vegna lögbundinna og venjubundinna verkefna, sem og vegna annarra tiltekinna þátta sem hafa áhrif á útgjaldapörf.
- Tekið verði mið af hámarksskatttekjum einstakra sveitarfélaga af útsvari og fasteignaskatti en þörf fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði ræðst af því hve mikið vantar upp á til að tekjur dugi fyrir skilgreindum, mældum gjöldum. Ef útgjaldapörf er minni en skatttekjur verði ekki veitt framlag.

Í skýrslu starfshópsins voru gerðar athugasemdir við að Jöfnunarsjóður greiði framlög til tekjuhárra sveitarfélaga en núverandi fyrirkomulag gerir það mögulegt að tekjuhá sveitarfélög fái greiðslur tengdar yfirfærslu grunnskóla og fasteignaskattsframlög.

Ráðherra hefur falið starfsmönnum ráðuneytisins að hefja þegar innleiðingu breytinganna í reglur og viðeigandi lagafrumvörp svo að með nýju ári verði hægt að taka upp leið 2.

Þá hefur ráðherra lagt á það áherslu að brýnt sé að settur verði af stað vinnuhópur með Sambandi íslenskra sveitarfélaga til að útfæra þær útgjaldamælingar sveitarfélaganna sem nefndin leggur til og eru grundvöllur að leið 3. Eins konar reiknilykil fyrir sveitarfélögin, íbúasamsetningu og aðrar breytur sem gefur ákveðnar vísbendingar um útgjaldapörf sveitarfélags sem Jöfnunarsjóður myndi þá byggja á.

### 5.3 Hagstjórnarsamningur og fjármálareglur

Undanfarin ár hefur verið að störfum samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál. Nefndin starfar á grundvelli samstarfsáttmála ríkis og sveitarfélaga frá 2. apríl 2008. Nefndin tók til starfa á haustmánuðum 2008 en í henni sitja eftirtaldir: Björn Rúnar Guðmundsson, formaður, tilnefndur af efnahags- og viðskiptaráðherra, Jóhannes Finnur Halldórsson, tilnefndur af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Rafn Sigurðsson, tilnefndur af fjármálaráðherra og af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga eru tilnefndir Sigurður Snævarr, Gunnlaugur Júlíusson og Benedikt Valsson.

Verkefni nefndarinnar hafa einkum snúist um þrennt. Í fyrsta lagi skoðun á árangri núgildandi fjármálareglna sem byggja á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 og tillögugerð sem lúta að úrbótum á því sviði. Í öðru lagi um tillögugerð að hagstjórnarsamningi milli ríkis og sveitarfélaga. Í þriðja lagi hefur vinna nefndarinnar snúist um upplýsingaöflun og greiningu á fjármálum sveitarfélaga og áætlunum þeirra.

Samráðsnefndin komst að þeirri niðurstöðu að fjárhagslegt sjálfsforræði sveitarfélaganna hafi verið of mikið fyrir hrun fjármálakerfisins. Þá hafi regluverkið vegna eftirlits með fjármálum sveitarfélaga verið veikburða og ekki skilað þeim árangri sem ætlast verði til af slíku eftirlitskerfi. Niðurstaða þessa sé bágborinn fjárhagur margra sveitarfélaga. Því þurfi að herða reglur um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga sem og að efla hagstjórnarsamráð ríkis og sveitarfélaga.

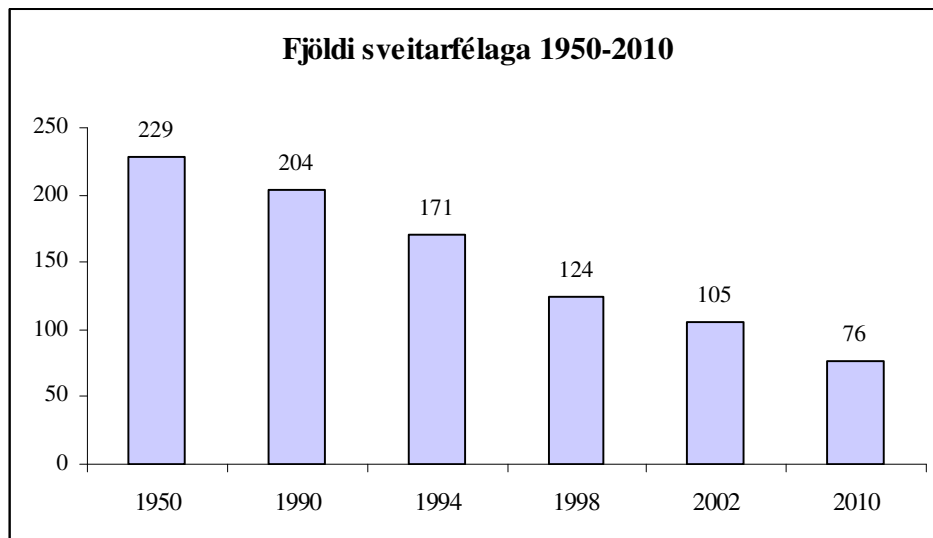
Nefndin leggur til í nýrri skýrslu að sveitarfélögum verði sett það markmið að takmarka skuldir og skuldbindingar samstæðu við 150% af skilgreindum tekjum samstæðu. Sveitarfélögum sem eru með skuldir umfram 250% af nefndum tekjum er bannað að taka ný lán nema til endurfjármögnunar. Einnig er lagt til að jafnvægi verði milli samanlagðra rekstrartekna og rekstrargjalda á hverju þriggja ára tímabili.

### 5.4 Efling sveitarstjórnarstigsins með sameiningu sveitarfélaga

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er lágmarksíbúatala í sveitarfélags 50 íbúar. Eins og fram kemur á töflunni hér að neðan eru tæplega 60% þeirra með færri en 1.000 íbúa. Um fjórðungur þeirra eru með færri en 300 íbúa.

<i>Íbúafjöldi sveitarfélaga</i>		
Stærð	Fjöldi	Hlutfall
Undir 1000 íbúum	43	57%
Undir 500 íbúum	25	33%
Undir 300 íbúum	18	24%

Á næstu mynd má sjá þróun á fjölda sveitarfélaga frá 1950-2010.



Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði í lok árs 2009 nefnd um sameiningu sveitarfélaga. Í nefndina voru skipuð: Flosi Eiríksson, formaður skipaður af ráðherra, Dagný Jónsdóttir, skipuð af ráðherra, Soffía Lárusdóttir og Þorleifur Gunnlaugsson, skipuð af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Fyrsti fundur var haldinn 11. desember 2009.

Verkefnið sem fékk heitið “Ný leið í eflingu sveitarstjórnarstigsins” hófst í nóvember 2009 og var umræðuskjal kynnt á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2010. Verkefnið byggist á yfirlýsingu samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og formanns sambandsins í september 2009 um að kanna sameiningarkosti í hverjum landshluta. Gert er ráð fyrir verkefnið leiði til þess að fyrir liggji mótun tillagna um leiðir til frekari sameiningar sveitarfélaga sem lið í átaki til eflingar sveitarstjórnarstigsins.

Nefndin skilgreindi í upphafi megin markmið verkefnisins sem eru að stuðla að sameiningu sveitarfélaga þannig að þau geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum og jafnframt að þau verði betur í stakk búin til að taka við nýjum verkefnum. Verkefnið er liður í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um eflingu sveitarstjórnarstigsins og aukna hlutdeild þess í umfangi hins opinbera. Nefndin skilgreindi nokkur undirmarkmið sem jafnframt eru mælikvarðar á forsendur þess að sveitarfélög verði sameinuð. Undirmarkmiðin eru að landfræðileg lega og samgöngur eigi að hvetja til sameiningar sveitarfélaga, að söguleg hefð eigi að vera til staðar fyrir samvinnu og samskipti á svæði sameiningar og að fjárhagur sveitarfélaga standi traustum fótum.

Haldnir voru kynningarfundir í hverjum landshluta fyrir sig í samstarfi við viðkomandi landshlutasamtök og Samband íslenskra sveitarfélaga. Markmiðið með fundunum var að nefndin og starfsfólk hennar kynntu sér stöðu mála í einstökum landshlutum og viðhorf sveitarstjórnarmanna og almennings til sameiningar. Að því loknu mun nefndin leggja fram drög að tillögum um sameiningarkosti í hverjum landshluta fyrir sig. Að afloknum umræðum um tillögurnar leggi nefndin þær síðan fram á landsþingi Sambandsins en það var gert á nýliðnu landsþingi sem var haldið í lok september 2010.

## 5.5 Heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga

Í lok síðasta árs hófst á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins endurskoðun á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. Í ljósi breyttra þjóðfélagsaðstæðna og lagaþróunar í nágrannaríkjunum þótti tímabært að endurskoða þau. Meginmarkmiðið er að lögin tryggji fullnægjandi umgjörð og stuðning við kjörna fulltrúa og stjórnslu sveitarfélaga ásamt því að íbúum séu tryggð tækifæri til aðkomu að ákvarðanatöku og að framkvæmd sveitarstjórnarmála sé með ábyrgum hætti.

Einnig er lögð áhersla á endurskoðun lagaákvæða sem snerta fjármál sveitarfélaga, eftirlit og upplýsingar með fjármálum þeirra en allir kaflar laganna verða teknir til endurskoðunar.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði fimm manna starfshóp til að leiða verkefnið. Fulltrúar ráðherra í hópnum eru Ólafur Þór Gunnarsson, bæjarfulltrúi í Kópavogi, Drífa Hjartardóttir, fyrrverandi þingmaður, og Ísólfur Gylfi Pálmason, sveitarstjóri Rangárbps eystra. Tveir eru fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, þau Björk Vilhelmsdóttir og Guðjón Bragason. Hjördís Stefánsdóttir, lögfræðingur á sveitarstjórnarskrifstofu ráðuneytisins, starfar með hópnum, en Trausti Fannar Valsson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands, er verkefnisstjóri starfshópsins.

Starfshópurinn leggur nú lokahönd á frumvarp til laga um breytingar á gildandi sveitarstjórnarlögum og stefnt er að því að það verði lagt fram á komandi haustþingi.

## 5.6 Niðurstaða

Gangi allar þessar áætlanir eftir munu þær verða liður í að efla sveitarstjórnarstigið. Þær munu einnig hafa áhrif á viðhorf aðila til þess hvernig tekjustofnakerfi á að vera og hvernig það kerfi spilast saman við aðra þætti í umhverfi sveitarfélaga, svo sem verkefni, jöfnunarkerfi og fjármálaleg samskipti.

Niðurstaða nefndarinnar er því að þó svo að lagðar séu til ákveðnar breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga nú þarf þetta kerfi að vera í stöðugri endurskoðun og mótun.

## 6 Tillögur nefndarinnar

### 6.1 Sjónarmið við tillögugerð

Nefndin hefur með hliðsjón af erindisbréfi sínu og umfjöllun um verkefnið, eins og lýst var hér að framan, rætt um leiðir og forsendur til að styrkja og breikka tekjustofna sveitarfélaga. Almennt leggur nefndin áherslu á að áfram verði byggt á sjálfsforræði sveitarfélaga yfir tekjustofnum, svigrúmi þeirra til að nýta þá í samræmi við staðbundna forgangsröðun en með hliðsjón af lögbundnum verkefnum, auk þess sem leggja þarf áherslu á að tekjustofnakerfi stuðli jafnan að sjálfbærni í rekstri þeirra.

Tekjustofnakerfið þarf að vera þannig úr garði gert að það mæti kostnaði sveitarfélaganna við lögbundin verkefni svo og önnur þau verkefni sem teljast á verksviði sveitarfélaganna. Sveitarstjórnir hafa að vissu marki bundnar hendur um ráðstöfun fjármuna því ríkisvaldið hefur sett lög og reglur um framkvæmd mála. Skatttekjum sveitarfélaga og jöfnunarkerfinu er m.a. ætlað að mæta kostnaði við þessi lögbundnu verkefni og tryggja þannig að sveitarfélögin standi jafnfætis þegar kemur að því að rækja venjubundin og lögbundin verkefni. Nefndin leggur þannig áherslu á ábyrgð sveitarstjórnarmanna um að gæta þess, eins og kveðið er á um í 61. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, með síðari breytingum, að heildarútgjöld sveitarfélags, þar með talin rekstrarútgjöld, fari ekki fram úr heildartekjum þess (að jöfnunarframlögum meðtöldum). Þetta er ætíð meginskylda sveitarstjórna og dugi áætlaðar tekjur ekki fyrir áætluðum útgjöldum þarf annað hvort að afla aukinna tekna eða aðlaga rekstur að tekjum.

Jafnframt þarf að gæta sanngirnri við ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga. Tekjustofnar eða svigrúm til að afla tekna verður að vera nægjanlegt til að mæta lögbundnum og venjubundnum verkefnum sveitarfélaga. Stakkur má ekki vera of þröngt sniðinn af hálfu ríkisvaldsins því það hefur afleiðingar fyrir getu sveitarstjórnarstigsins til að annast verkefni sín og vera vettvangur fyrir staðbundna ákvarðanatöku.

Efnahagsástandið hefur hins vegar klárlega áhrif á svigrúm til breytinga hvað varðar breikkun og styrkingu tekjustofna sveitarfélaga, að minnsta kosti til skemmri tíma lítið. Í fyrsta lagi hefur ríkið þurft að auka tekjur sínar verulega og hefur það leitt til aukinnar skattlagningar í landinu. Í öðru lagi hefur geta almennings og fyrirtækja í landinu til að standa undir auknum álögum veikst frá því sem var fyrir hrún. Um þetta voru umræður í nefndinni og fundaði framkvæmdahópur nefndarinnar með samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og fjármálaráðherra um þessa stöðu sem er í þjóðfélaginu, aðgerðir ríkisstjórnarinnar í skattamálum og mögulegt svigrúm til að breikka og styrkja tekjustofna sveitarfélaga. Með hliðsjón af þessum viðræðum og greiningu nefndarinnar eru lagðar fram annars vegar tillögur um aðgerðir sem fela í sér tímabundna en takmarkaða styrkingu á tekjustofnum sveitarfélaga og hins vegar tillögur um áframhaldandi vinnu við breikkun og styrkingu tekjustofna sveitarfélaga í samræmi við sameiginleg markmið ríkis og sveitarfélaga.

## 6.2 Tímabundnar ráðstafanir

Nefndin leggur eftirfarandi til sem lið í því að skapa betri rekstrarlegar forsendur fyrir sveitarfélög á næsta og þarnæsta ári:

### 6.2.1 Útsvar

Ekki er svigrúm til hækkunar útsvars um næstu áramót umfram það sem leiðir af yfirtöku á málefnum fatlaðra. Skattar hafa hækkað að undanfögnu og ekki er talið ráðlegt að hækka útsvarið nema þá að lækka tekjuskattshlutfall ríkisins samsvarandi en það er ekki valkostur eins og fram hefur komið við núverandi aðstæður.

Nefndin bendir á að þau sveitarfélög sem verst eru stödd hafa möguleika á að nýta sér ákvæði 4. mgr. 75. gr. sveitarstjórnarlaganna um að leggja á tímabundið 25% álag á útsvar í samstarfi við eftirlitsnefnd og ráðuneyti.

Þá leggur nefndin til að við skil á útsvari vegna íbúa sem flytja milli sveitarfélaga innan álagningarársins sé litið til þess hvernig búsetan skiptist á milli viðkomandi sveitarfélaga en ekki einungis horft til íbúaskrár eins og hún er 1. desember ár hvert.

### 6.2.2 Kolefnisgjald

Á síðasta ári var tekið upp kolefnisgjald á fljótandi eldsneyti úr jarðefnum. Hér var um fyrsta áfanga í aðlögun að nýjum reglum að ræða. Með hliðsjón af því eru nú áform um að taka annað skref á þeirri vegferð og hækka kolefnisgjald á fljótandi eldsneyti nú t.d. í 75% af viðmiðun sem byggt er á við álagningu.

Nefndin leggur til að ríki og sveitarfélög semji um útfærslu á greiðslu ríkisins í hlutdeild sveitarfélaga í kolefnisgjaldinu og hvernig beri að útfæra hlutdeildina og útgreiðslu til sveitarfélaga með hliðsjón af vistvænum almenningssamgöngum.

### 6.2.3 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga - aukaframlag

Aukaframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hefur gegnt þýðingarmiklu hlutverki við fjármögnun sveitarfélaga sem hafa átt í vök að verjast, m.a. vegna búsetubreytinga. Framlagið var fyrst veitt árið 1999 og hefur verið veitt síðan ef undan eru skilin árin 2002 og 2005. Hæst var framlagið 2007 og 2008, 1,4 milljarðar og hefur framlagið haft mikla þýðingu fyrir afkomu margra sveitarfélaga.

Ekki liggur fyrir samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um áframhald á aukaframlagi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, en ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011.

Nefndin leggur til að ríki og sveitarfélög semji um framhald á greiðslu ríkisins á aukaframlagi í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á næsta og þarnæsta ári. Nefndin bendir á að framlagið mætti eyrnamerkja aðgerðum til að bæta fjárhagsstöðu sveitarfélaga sem standa höllum fæti vegna mikillar skuldsetningar, sem og til að styðja sveitarfélög þar sem félagsleg útgjöld eru mikil, m.a. vegna langvarandi atvinnuleysis.

#### 6.2.4 *Virðisaukaskattur*

Sveitarfélögin hafa lagt áherslu á að aukin verði endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna samfélagslegra verkefna og uppbyggingar hjá sveitarfélögum. Greinargóð skýrsla sem Samband íslenskra sveitarfélaga vann fyrir nefndina liggur fyrir sem grundvöllur fyrir þau sjónarmið og nefndin hefur fjallað um. Þar eru nefndar sérstaklega endurgreiðslur vegna fráveituframkvæmda og stofnkostnaðar slökkvi- og björgunarbúnaðar. Þá hefur verið nefnt að styrkur ríkisins vegna refa- og minkaveiða verði lagður niður en þess í stað tekur upp endurgreiðslur á virðisaukaskatti vegna veiðanna en kostnaður veiðanna leggst þungt á landstór, fámenn sveitarfélög.

Nefndin leggur til að tekið verði tillit til kostnaðar sveitarfélaga sem hlýst af greiðslu virðisaukaskatts af framangreindum verkefnum. Nefndin telur tvær leiðir koma til greina í því sambandi:

- a. Að ríkissjóður endurgreiði sveitarfélögunum virðisaukaskatt sem leggst á umrædda starfsemi.
- b. Að sveitarfélögin fái auknar fjárveitingar, t.d. í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, til að mæta kostnaði við greiðslu virðisaukaskatts af verkefnum.

Nefndin leggur til að um útfærslu á þessu fyrirkomulagi verði samið í fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

#### 6.2.5 *Endurgreiðsla tryggingagjalds*

Nefndin vísar í álit sitt í áfangaskýrslunni um samkomulag um endurgreiðslu ríkisins á hækkun tryggingagjalds í ársbyrjun 2010. Nú hefur verið kynnt að ríkissjóður mun eingöngu endurgreiða aukinn kostnað A hluta sveitarfélaga vegna hækkunarinnar í ár sem er áætlaður um 1,4 milljarðar. Fulltrúar sveitarfélaganna í nefndinni lögðu á það þunga áherslu að ríkinu beri að endurgreiða sveitarfélögum umræddan kostnað áfram því um íþyngjandi kostnað sé að ræða fyrir sveitarfélögin. Þeir benda enn fremur fram á að sveitarfélögin hafa gætt þess í sínum hagræðingaradgerðum að lágmarka uppsagnir á starfsfólki og auka þar með ekki á atvinnuleysið. Af hálfu ríkisins kom fram að sá skilningur að endurgreiðsla tryggingagjaldsins hafi verið einskiptisaðgerð.

Nefndin setur ekki fram sameiginlega tillögu um framhaldið en vísar málinu til samráðsvettvangs ríkis og sveitarfélaga til úrlausnar.

#### 6.2.6 *Fjármál sveitarfélaga*

Eins og fram hefur komið er vandi sveitarfélaga um þessar mundir ekki síður skuldavandi en tekjustofnavandi og er það bein afleiðing af efnahagskreppunni. Nefndin hefur vakið sérstaka athygli á þessu samhengi og hvatt til þess að náíð samráð verði haft um skulda- og fjármögnunarmála sveitarfélaga. Meðal þess sem nefndin hefur gert er að vinna beinar tillögur í samstarfi við Lánasjóð sveitarfélaga um fjármögnunarsamstarf ríkissjóðs, lífeyrissjóða og Lánasjóðs sveitarfélaga um fjármögnun næstu þrjú árin. Ekki hefur enn tekist að koma þessu verkefni í gang en engu að síður telur nefndin afar brýnt að þetta samstarf hefjist hið allra fyrsta.

Því leggur nefndin til að ríkissjóður semji við Lánasjóð sveitarfélaga um fjármögnunarverkefni fyrir sveitarfélög sem eiga í íþyngjandi greiðslum erlendra lána næstu tvö til þrjú árin.



Samningurinn verði til allt að 20 ára en markmiðið er að létta afborgunar- og greiðslubyrði sveitarfélaga og dreifa afborgunum á alllangan tíma.

Það er mat nefndarinnar að slík aðgerð myndi hafa verulega jákvæð fjárhagsleg- og rekstrarleg áhrif á mörg sveitarfélög ekki síst hin svokölluðu vaxtarsveitarfélög.

#### 6.2.7 Áhrif af upptöku fjármálareglna

Nefndinni er ljóst að upptaka fjármálareglna fyrir sveitarfélög í samræmi við tillögur samráðsnefndar um efnahagsmál mun hafa áhrif á svigrúm sveitarfélaga til reksturs og fjárfestinga. Þá er ljóst að allnokkurt álag verður á þeim sveitarfélögum sem þurfa á næstu árum að aðlaga skuldir og rekstur að nýjum viðmiðunum. Nauðsynlegt er að tekið sé mið af þeirri aðlögunarþörf og að ríki og sveitarfélög hafi náði samráð um þá aðlögun.

Nefndin vekur athygli á því að mögulega þurfi að þróa sérstakt stuðningskerfi fyrir aðlögunina, t.d. með fyrirgreiðslu eins og lögð er til í tillögu 6.2.6 eða með framlögum til viðkomandi sveitarfélaga til skuldalækkunar.

### 6.3 Framtíðarsýn: Breikkun og styrking tekjustofna

Meta þarf frekar tillögur sem miða að því að breikka og styrkja tekjustofna sveitarfélaganna. Í hugtakinu breikkun á tekjustofnum sveitarfélaganna felast að mati nefndarinnar fleiri tekjustofnar en nú er. Í hugtakinu styrking á tekjustofnum sveitarfélaganna felast tækifæri til aukinnar tekjuöflunar með núverandi tekjustofnum.

#### 6.3.1 Útsvarið

Útsvarið er mikilvægasti tekjustofn sveitarfélaga en um 60% af heildartekjum þeirra eru útsvarstekjur. Nefndin leggur til að áfram verði byggt á útsvari sem megin tekjustofni sveitarfélaga enda tryggir hann og það fyrirkomulag sem er varðandi útsvarið ákveðið sjálfsforræði sveitarfélaga varðandi öflun eigna tekna eins og áður er um getið.

Hins vegar telur nefndin þörf á að meta eftirfarandi atriði sem miða að því að styrkja þann tekjustofn:

- Að hámarksútsvar verði hækkað um 0,25 prósentustig árið 2013 og aftur árið 2014, samtals um 0,5 prósentustig.
- Að lágmarksútsvar hækki samsvarandi.
- Að almenn heimild sveitarfélaga til allt að 10% aukaálagningar eða lækkunar á útsvari samkvæmt 5. mgr. 24. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga verði felld brott. Áfram verði þó hægt að leggja á álag vegna sérstakra fjárhagserfiðleika, sbr. 6. mgr. sömu greinar.

Gangi tillögurnar eftir mun fyrri hækkunin hafa í för með sér um fjögurra milljarða króna tekjuaukningu fyrir sveitarfélögin miðað við fullnýtingu frá og með árinu 2014. Það er hins vegar á ábyrgð einstakra sveitarfélaga að ákveða hvort og að hve miklu leyti heimild til aukinnar

útsvarsálagningar verður nýtt. Fulltrúar sveitarfélaganna benda á að hækkun hámarksútsvars nýtist sveitarfélögum ekki nema að takmörkuðu leyti nema ríkið lækki tekjuskattinn á móti útsvarshækkun.

Þá var á það lögð áhersla í nefndinni, líkt og fram kemur í skýrslu þess hóps sem nýverið lauk endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, að komið verði í veg fyrir að sveitarfélög með tekjur langt umfram landsmeðaltal fái greidd framlög úr sjóðnum eins og þekkist í núverandi regluverki hans. Umrædd sveitarfélög hefðu fullt svigrúm til að auka tekjur sínar með því að hækka útsvarshlutfallið.

### 6.3.2 *Fasteignaskattar*

Nefndin hefur yfirfarið kafla laganna um fasteignaskatt. Fyrir í skýrslunni var gerð grein fyrir þeirri umræðu og sjónarmiðum nefndarinnar. Fasteignaskattur er mikilvægur tekjustofn sveitarfélaga. Þau hafa ákveðið sjálfsforræði yfir álagningunni upp að vissu marki. Nefndin leggur því áherslu á að sveitarfélög nýti áfram skattstofninn með svipuðum hætti og verið hefur. Hins vegar hefur nefndin rætt ákveðna veikleika ef svo má segja er varða álagningu fasteignaskatts.

Tillögur nefndarinnar hvað framtíðarskipulag við álagningu fasteignaskatts eru að hugað verði að eftirfarandi breytingum.

- Að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, fjármálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga skoði kosti og galla þess að farin verði blönduð leið þegar metinn er stofn til álagningar **A hluta** fasteignaskatta. Annars vegar verði byggt á fasteignamati eins og það er í dag og hins vegar verði byggt á fermetrafjöldi íbúðarrýmis eða öðrum atriðum, svo sem brunabótamati eða endurstofnverði sem hafa í för með sér jafnandi áhrif á álagningu fasteignaskatta.
- Nefndin leggur til að við breytingu á lögnum verði það gert skýrt, t.d. í greinargerð, hvaða eignir teljast til A flokks eða C flokks fasteignaskatts, sbr. erindi sem borist hafa nefndinni.
- Að sameiginleg nefnd ríkis og sveitarfélaga fjalli um undanþágur sem tilgreindar eru í 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, meti hvort falla eigi frá undanþágum og þar með heimila sveitarfélögum að leggja á þær fasteignir eins og aðrar í sveitarfélögum.

### 6.3.3 *Millifærslur – Jöfnun*

Unnið hefur verið að endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í nefnd á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Nefndin bendir á tvennt í þessu sambandi.

Í fyrsta lagi er það millifærslukerfi sem hér hefur þróast í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga mun umfangsminna en tíðkast víða í Evrópu eða rétt um 10% af heildartekjum sveitarfélaga að meðaltali. Það þýðir að framlög frá ríki til að fjármagna búskap sveitarfélaga eru lægri hér en víða annarsstaðar.

Í öðru lagi eru millifærslur á milli sveitarfélaga til jöfnunar lægri hér en t.d. í Svíþjóð og Danmörku. Slíkt fyrirkomulag var fyrst tekið upp hér á landi með yfirfærslu grunnskólans en þá var ákveðið að 0,77 prósentustig af útsvarshækkun sveitarfélaga rynnu í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til jöfnunar á útgjaldapörf sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla. Það er um 17% af hámarksútsvarstekjum.

- Með hliðsjón af ofangreindu telur nefndin að það myndi sennilega bæði styrkja og ekki síður breikka tekjustofna að auka framlög ríkis í millifærslukerfi eða Jöfnunarsjóð. Jafnframt telur hún að skynsamlegt kunni að reynast að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fái ekki fast hlutfall af öllum skatttekjum ríkissjóðs heldur nokkru hærra hlutfall af þeim skattstofnum sem minnst sveiflast með efnahagsástandi.
- Einnig telur nefndin vel koma til greina að sveitarfélögin leggi Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til meira fjármagn og ennfremur að núverandi fyrirkomulagi verði breytt þannig að tekjuháum sveitarfélögum verði ekki greidd framlög úr sjóðnum. Með aðskilnaði verkefna sjóðsins gerir núverandi fyrirkomulag tekjuháum sveitarfélögum það mögulegt að fá greiðslur tengdar yfirfærslu grunnskólans og fasteignaskattsframlög. Ákvörðun um að sveitarfélög, sem hefðu tekjur yfir ákveðnu hámarki á íbúa á landsvísu fengu ekki umrædd framlög, gæti fært umtalsverða fjármuni til þeirra sveitarfélaga sem eru tekjulægri.

#### 6.3.4 *Nýir tekjustofnar*

Fleiri skattstofnar leiða til breikkunar og styrkingar tekjustofna og um þau atriði var fjallað í nefndinni. Á síðustu árum hafa t.d. komið fram þau sjónarmið að rétt væri að sveitarfélögin fengju meiri og beinni hlutdeild í fjármagnstekjuskatti en verið hefur. Segja má að eina beina tengingin við þann skattstofn sé í gegnum framlög ríkisins af innheimtum skatttekjum í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Óbein tenging hefur hins vegar verið í gegnum fasteignaskatt fyrirtækja og útsvarsgreiðslur einstaklinga sem vinna við starfsemi sem myndar stofn til álagningar fjármagnstekjuskatts. Breyttar reglur um skattlagningu einkahlutafélaga leysa þetta vandamál að nokkru leyti.

Eins hafa komið fram þau sjónarmið að sveitarfélög ættu að fá heimild til að leggja skatt á fyrirtæki eða einhverja beina aðkomu að starfsemi lögaðila, hvort sem það yrði með hlutdeild í tekjuskatti, umsvifum þeirra eða hagnaði. Aðstöðugjald var lagt niður á sínum tíma, en nefndin telur tímabært að meta hvort ekki sé rétt tengja betur saman tekjuöflun sveitarfélaga og atvinnustarfsemi í hverju sveitarfélagi um sig.

Almennt má þó segja að þessir skattstofnar (af veltu, fjármagni og atvinnustarfsemi) feli í sér meiri sveiflur og óstöðugleika umfram þá tekjustofna sem sveitarfélög hafa yfir að ráða í dag gæti haft í för með sér ákveðnar sveiflur sem eru ekki heppilegar þegar kostnaður við rekstur lögbundinnar þjónustu er í frekar föstum skorðum.

Þá hefur verið rætt um aðkomu sveitarfélaga að því að leggja á ýmsa umhverfis- og samgönguskatta. Þekkt er frá Noregi að sveitarfélög geta lagt gjald á notkun nagladekkja. Eins ræddi nefndin um möguleika á því að teknir verði upp sveitarfélagaskattar á samgöngur, dæmi um slíkt eru sömuleiðis frá Noregi. Kostnaður ríkisins vegna reksturs og uppbyggingar í

samgöngukerfinu er meðal annars borinn uppi af mörkuðum tekjustofnum og má halda því fram að hið sama ætti að geta gilt um samgöngukostnað sveitarfélaga. Nefndin lýsir sig almennt mjög jákvæða fyrir öllum slíkum hugmyndum og telur mikilvægt að sveitarfélög sýni ákveðið frumkvæði í því að koma með tillögur í þessum efnum, slíkir skattar og gjöld munu augljóslega breikka tekjustofna og styrkja rekstrarverkefni.

Til þess að leggja sitt af mörkum í þessum efnum leggur nefndin til eftirfarandi til:

- Að sveitarfélög fái aukna hlutdeild í gjöldum af umferð og umhverfissköttum.
- Að Samband íslenskra sveitarfélaga vinni greinargerð um mögulega aðkomu sveitarfélaga að gjalddöku á umferð í þéttbýli til frekari uppbyggingar og þjónustu á gatnakerfi.

#### 6.3.5 Þjónustutekjur

Allnokkur umræða átti sér stað um útfærslu hugmynda um aukna samræmingu og betri nýtingu á gjalddökuheimildum sveitarfélaganna. Ljóst er að stefna þeirra um gjalddöku er með mjög misjöfnum hætti og var í því sambandi nefnd ólík stefna sveitarfélaganna um gjaldfrjálsan leikskóla og skólamáltíðir.

Ljóst er að sveitarfélögin þurfa að samræma betur stefnu sína hvað þessi mál varðar og um leið að nýta betur mögulega tekjuöflun þessa gjaldstofns. Það ber þó að hafa í huga að samræming þessara þátta er nokkuð flókin og ekki á færi þessarar nefndar að útfæra þá stefnu til enda. Því leggur nefndin til að sveitarfélögin móti eigin samræmingarstefnu hvað varðar innheimtu þjónustugjalda sem yrði innan ramma ráðuneytis/löggjafa.

#### 6.3.6 Frekari hagræðing

Eins og nefndin fjallaði um hafa bæði ríki og sveitarfélög beitt aðhaldi í rekstri, dregið úr þjónustu og unnið að endurskipulagningu opinberrar þjónustu. Ljóst er að áfram munu aðilar þurfa að vinna að því að aðlaga rekstur enn frekar að breyttum aðstæðum í efnahagsmálum.

Hvað sveitarfélögin varðar er bent á tvennskonar leiðir til að mæta markmiðum um aukið aðhald og betri afkomu.

- a. Sameining eða aukin samvinna sveitarfélaga. Bent hefur verið á að náist 1% hagræðing með umtalsverðri sameiningu sveitarfélaga eða samvinnu þeirra gæti ávinningurinn numið um 1,5 milljörðum króna.
- b. Markviss forgangsroðun í opinberri þjónustu. Bent er á að með markvissri forgangsroðun opinberrar þjónustu megi ná árangri í opinberum rekstri. Nefndin styður ennfremur hugmyndir sem miða að því að meta skipulega hvar hægt er að draga (a.m.k. tímabundið) úr þeim kröfum sem lagðar eru á sveitarfélögin við opinbera þjónustu, t.d. á sviði fræðslumála. Nefndin leggur til að sameiginlegur vinnuhópur ríkis og sveitarfélaga setji fram tillögur um hvaða verkefnum er hægt að létta af sveitarfélögunum a.m.k. tímabundið.

## 6.4 Áhrif tillagna og næstu skref

Gangi umræddar breytingar eftir munu þær hafa jákvæð áhrif á rekstur sveitarfélaganna, einkum þegar til lengri tíma er litið. Fjárhagsleg áhrif munu þó ráðast af því að hve miklu leyti um semst varðandi aukaframlag Jöfnunarsjóðs, endurgreiðslu á tryggingargjaldi og virðisaukaskatti og hlutdeild sveitarfélaga í nýjum kolefnissköttum árin 2011 og 2012. Hins vegar munu tekjur sveitarfélaga geta aukist um allt að 2 milljarða árið 2013 og 4 milljarða 2014 vegna hækkunar útsvars. Er þá miðað við fullnýtingu skattstofnsins.

Nefndin leggur til að sérstakri samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga verði falin eftirfylgd umræddra tillagna og umsjón með þeim viðræðum sem þurfa að fara fram milli ríkis og sveitarfélaga vegna innleiðingar þeirra.

Nefndin leggur mikla áherslu á að ríkið komi að lausn á skuldavanda þeirra sveitarfélaga sem eiga við hvað mestan vanda að etja af þeim sökum. Mikilvægt sé að ríkið og sambandið hefji viðræður þar sem komist verði að sameiginlegri niðurstöðu um með hvað hætti sveitarfélögunum verði veitt liðsinni hvað þessi mál varðar.

Þá var lögð áhersla á að myndaður verði starfshópur með fulltrúum sambandsins og ríkisins sem hafi það hlutverk að endurskoða með hvaða hætti tekjum af fasteignum í eigu ríkissjóðs er ráðstafað með það að markmiði að tekjurnar renni í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem fái það hlutverk að deila þeim út í samræmi við reglur þar um.

Ennfremur verði myndaður starfshópur sem hafi það hlutverk að endurskoða samsetningu þeirra tekna sem renna úr ríkissjóði í Jöfnunarsjóð sveitarfélag með það að markmiði að koma í veg fyrir miklar sveiflur í tekjustreymi sjóðsins.

Þá er lögð áhersla að ríki og sveitarfélög komist að sameiginlegri niðurstöðu er varðar endurgreiðslur til sveitarfélaganna vegna kostnaðar er hlýst af hækkun tryggingargjaldsins.

# Viðaukar og fylgiskjöl

## FYLGISKJAL I

### Yfirlit yfir breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga frá árinu 1995.

Lög nr. 148/1995 – fasteignaskattur og Jöfnunarsjóður:

- Sérstakur skattur á skrifstofu- og verslunarhúsnæði var lækkaður í þrepum og féll alveg niður 1999, en jafnhliða hækkaði fasteignaskattur samsvarandi og kom hækkunin að fullu til framkvæmda 1999, var þá 1,32.
- Hlutverk þjónustuframlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var breytt í þá veru að jafna mismunandi útgjaldþörf sveitarfélaga með sérstöku tilliti til stærðarhagkvæmni þeirra.

Lög nr. 79/1996 og lög nr. 122/1996 – yfirfærsla grunnskólans:

- Útsvar var hækkað úr 9,2% í 12,04%, tekjuskattsprósenta ríkisins lækkaði samsvarandi. Lágmarksútsvar fór úr 11,15% í 11,24%.
- Þar af fer 0,77 prósentustig beint í Jöfnunarsjóð til jöfnunar vegna yfirfærslu grunnskólans.
- Nýr kafli um jöfnun vegna yfirfærslunnar og ákvæði um tímabundnar ráðstafanir vegna árána 1996 og 1997, og tímabundin stofnkostnaðarframlög úr jöfnunarsjóði til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa vegna einsetningar grunnskóla.

Lög nr. 144/2000 – stofn til álagningar fasteignskatts:

- Stofn til álagningar fasteignskatts verður fasteignamat í stað uppreiknaðs endurstofnverðs fasteigna eins og verið hafði.
- Nýtt jöfnunarfyrirkomulag vegna breytingarinnar, því leiddi til umtalsverðar lækkunar á fasteignaskatti sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðis.
- Útsvar hækkar um 0,99 prósentustig í tveimur áföngum, í 13,03%.

Lög nr. 60/2002 – lok átaks til einsetningar grunnskóla.

Lög nr. 167/2002 – í tengslum við samkomulag um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga:

- Framlag ríkisins af skatttekjum þess fer í 2,12% og framlag sem tekur mið af útsvarsstofni er í 0,264%.
- Ýmsar breytingar á kaflanum um Jöfnunarsjóð.

Lög nr. 67/2004 – fjárvöntun vegna átaks til einsetningar grunnskóla.

Lög nr. 129/2004 – textabreyting vegna breytinga á lögum um tekjuskatt.

Lög nr. 136/2004 – fellt brott ákvæði um greiðslu Jöfnunarsjóðs til Lánasjóðs sveitarfélaga.

Lög nr. 140/2005 – fasteignaskattur ofl.:

- Fækkar undanþágum frá greiðslu fasteignskatts, einkum fasteignir í eigu ríkissjóðs.
- Álagning fasteignskatts fer fram í Landskrá fasteigna

Lög nr. 167/2007 – breytingar á stjórnarráðinu.

Lög nr. 86/2008 – Landsskrá fasteigna.

Lög nr. 173/2008 – hækkun hámarksútsvar um 0,25 prósentustig, í 13,28%.

Lög nr. 6/2009 – lögveð vegna fasteignaskatts.

Lög nr. 136/2009 – orðalag vegna breytinga á skattalögum.

# ÁFANGASKÝRSLA TEKJUSTOFNANEFNDAR

## FYLGISKJAL II

### *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 ennfremur að undirbúa nauðsynlegar breytingar á lögnum 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. Útsvar

Ekki eru lagðar að sinni til neinar breytingar hvað útsvar varðar. Í fyrsta lagi var hámarksútsvar hækkað um 0,25 prósentustig um síðustu áramót. Í öðru lagi hafa útgreiðslur séreignasparnaðar skilað sveitarfélögum auknum útsvarstekjum, 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 útsvars er frá 11,24% til 13,28%, en einstökum sveitarfélögum er heimilt að hækka útsvar 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 hámarksútsvars á yfirstandandi ári. Um 1,4 milljarðar eru því vannýttir af útsvarsstofni sveitarfélaga af þessum sökum, miðað við útsvarsstofn 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 útsvars.

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 útsvar 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 útsvari að sinni, vísar þess í ofangreint svigrúm, en mun fjalla nánar um útsvarið sem tekjustofn í lokaskýrslu sinni.

## 2. Fasteignaskattar

Fasteignaskattur er mikilvægur tekjustofn sveitarfélaga og hefur þrátt fyrir efnahagshrunið 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 1,32%. Fallið var frá lækkuð 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 sveitarfélaga. 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 færast 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 lokaáfangna 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 kolsýringmengun. 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 hærri 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 náið 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 almannaþjónustu 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. Framvarp og reglugerðarbreytingar verði lagt fram eins fljótt og hægt er á nýju ári sem byggi 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 hærrí 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 svigrúm 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

## FYLGISKJAL III

Fulltrúar sveitarfélaganna í Tekjustofnanefnd skrifa undir álitnið með fyrirvara og vísa til meðfylgjandi bókunar:

Það er mikilvægt að þær aðgerðir og tillögur sem farið er yfir í þessari samantekt og álitni skili sér í bættum fjármálalegum samskiptum og vinnubrögðum bæði hjá ríki og sveitarfélögunum. Stofnun sérstakra tekjustofnanefnda sem eru skipaðar tímabundið á að heyra sögunni til. Samskipti ríkis og sveitarfélaga eiga að vera lögbundin á föstum grunni, enda brýnt að þessi stjórnsýslustig hafi nánið samráð og samvinnu um hagstjórn og fjármál árið um kring.

Fulltrúar sveitarfélaganna í Tekjustofnanefnd leggja sérstaka áherslu á að í fjárlögum ríkisins fyrir komandi ár verði áfram tryggt sérstakt aukaframlag í Jöfnunarsjóð líkt og verið hefur undanfarin ár til að mæta bæði tekjurýrnun og auknum útgjöldum sveitarfélaganna ekki síst í félagslegri þjónustu.

Með því að fella niður endurgreiðslu aukaálagningar tryggingagjaldsins eins og boðað hefur verið, er verið að auka skattaálagur á sveitarfélögin um hátt í 2 milljarða króna sem er þvert á þau markmið tekjustofnanefndar að styrkja og efla fjárhag sveitarfélaganna. Því er lögð rík áhersla á að endurgreiðsla ríkisins vegna hækkunar tryggingargjalds verði tryggð áfram. Launagreiðslur eru að jafnaði rúmur helmingur af rekstrarkostnaði sveitarfélaganna og þetta hlutfall mun hækka þegar málefni fatlaðra færast yfir til sveitarfélaganna á komandi ári.

Þá er einnig brýnt að framlög til húsaleigubóta verði tryggð áfram til að mæta þeirri auknu þörf sem er til staðar með sístækkandi leigumarkaði á undanförunum misserum.

Eins og almenn efnahagsstaða samfélagsins er um þessar mundir er ljóst að ekki er mikið svigrúm til staðar til að auka tekjur sveitarfélaga með aukinni skattheimtu til viðbótar þeim almennu skattbreytingum sem stjórnvöld hafa hrint í framkvæmd eða boðuð eru í framlögðu fjárlagafrumvarpi. Við þessar aðstæður er því afar mikilvægt að létta tímabundið sem kostur er á sértækum álögum á sveitarfélögin og finna allar raunhæfar leiðir til að létta undir í rekstri þeirra með laga- eða reglugerðarbreytingum, en í áliti tekjustofnanefndar er bent á ýmsar mögulegar leiðir í þeim efnum.

Elín R.Lindal



Lúðvík Geirsson



Sigrún Björk Jakobsdóttir

