VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS
ICELAND CHAMBER
OF COMMERCE

Flogið undir ratsjánni: Skattstofnar sveitarfélaga

Frosti Ólafsson,
framkvæmdastjóri
Viðskiptaráðs Íslands

13. janúar 2015

Skattstofnar sveitarfélaga hafi ekki verið ofarlega á dagskrá í umræðu um skattamál undanfarin ár

Dagskrá Skattadagsins árin 2010-2014

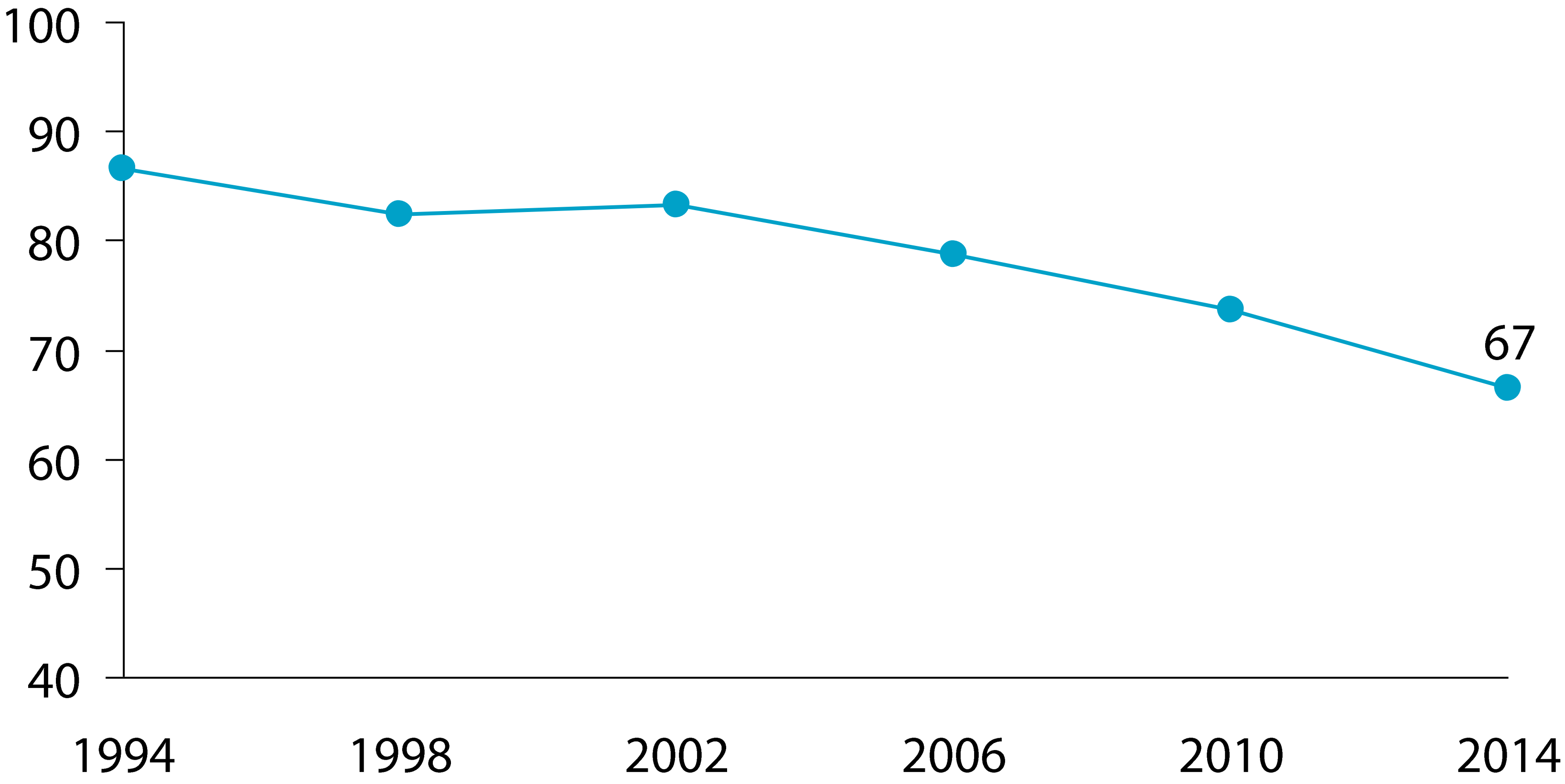
2010	2011	2012	2013	2014

0 af 4	0 af 4	0 af 4	0 af 5	0 af 5

Samtals hafa 0 af 22 erindum fjallað um skattstofna sveitarfélaga

Þróunar kosningaþátttöku í sveitarstjórnarkosningum gefur tilefni til að ætla að áhugaleysið nái víðar

Kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningum, %



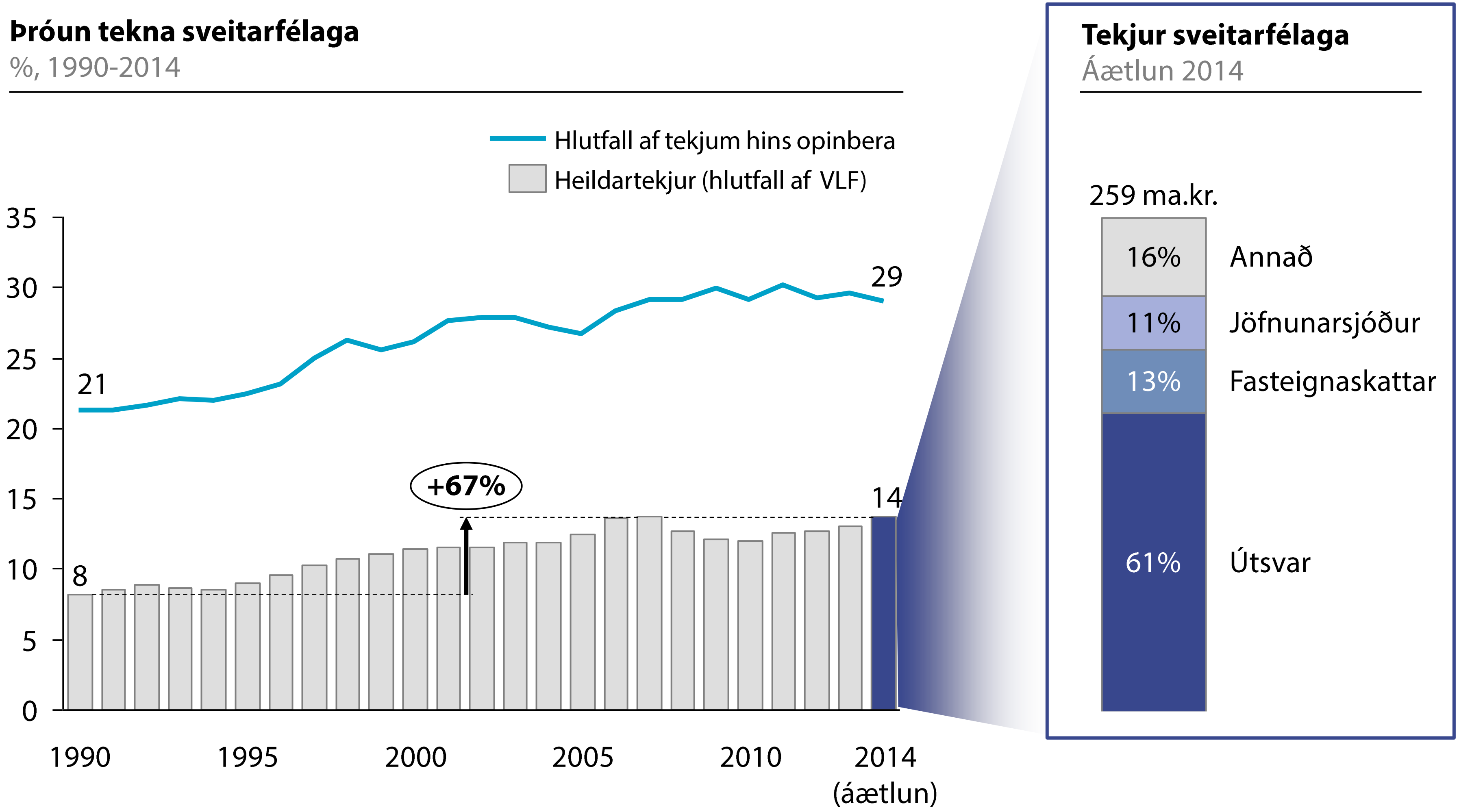
Yfirlit

1. **Hver hefur þróunin verið?**

2. Hvað veldur?

3. Hvað er til ráða?

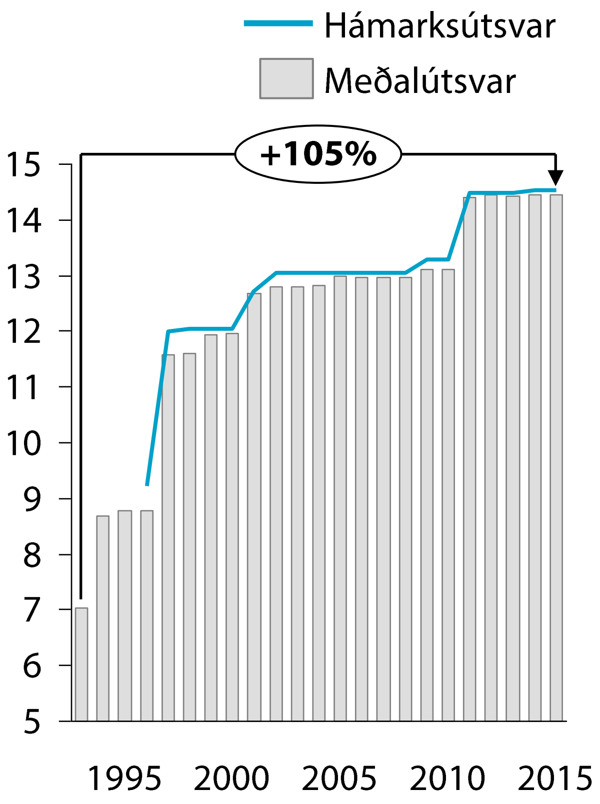
Hlutdeild og umfang sveitastjórnarstigsins í skattheimtu hefur aukist á undanförnum árum



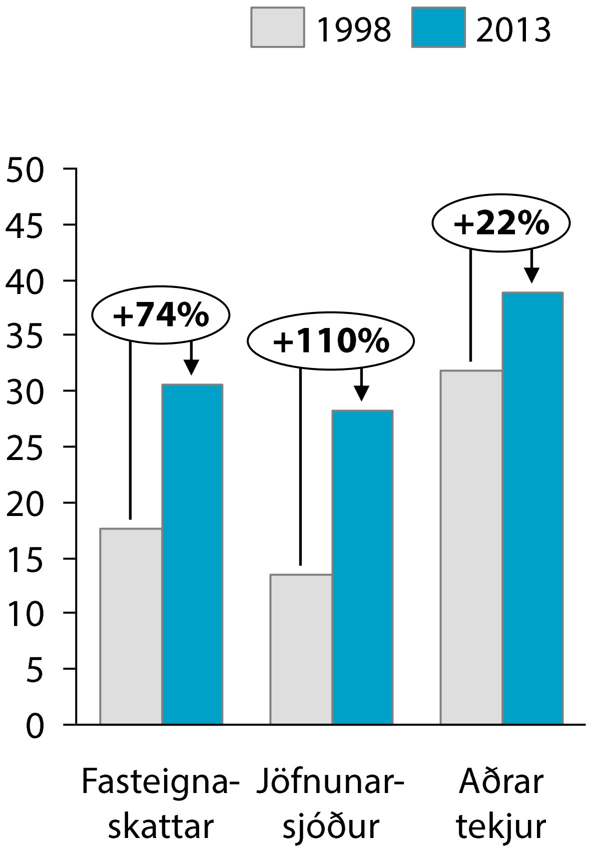
Heimildir: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga

Hækkun útsvars, fasteignagjalda og framlags til jöfnunarsjóðs skýrir stærstan hluta þessarar aukningar

Þróun útsvarsprósentu
% af launatekjum, 1993-2015



Þróun annarra tekjustofna
Ma. kr. á föstu verðlagi

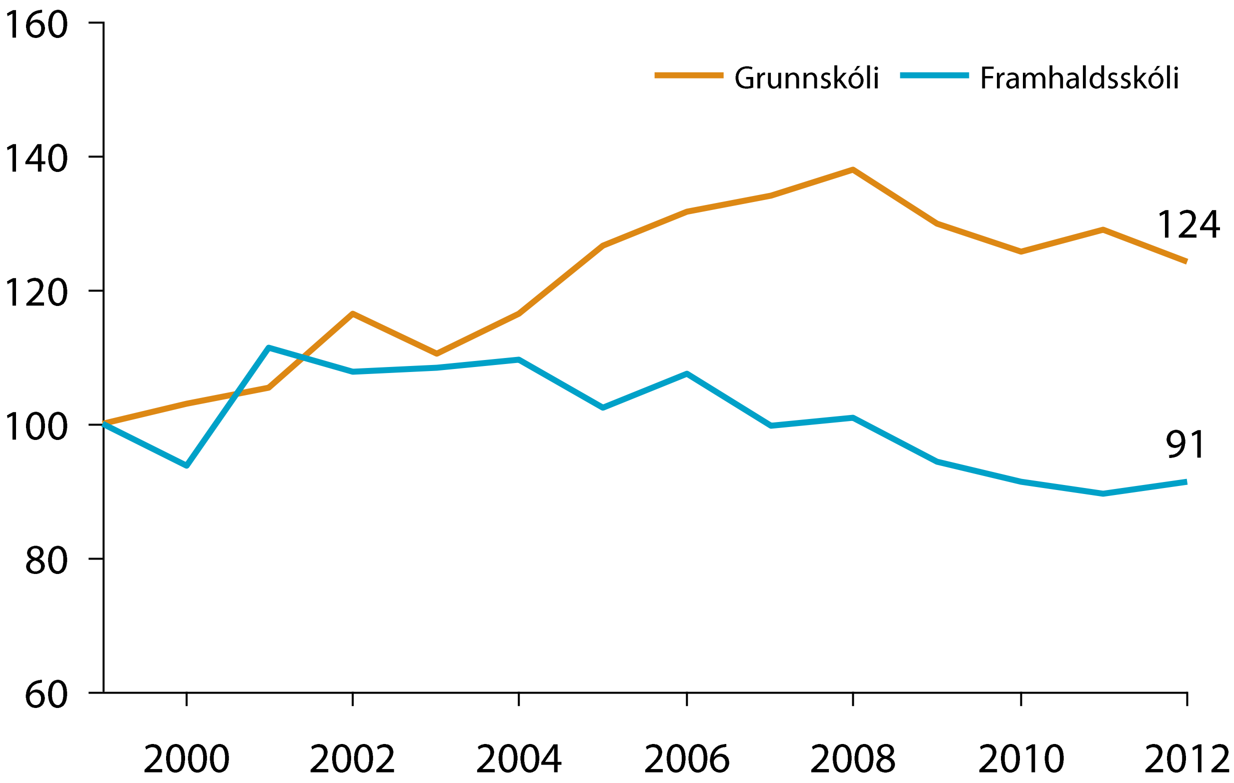


- **Meðalútsvars-prósenta sveitarfélaga** hefur ríflega tvöfaldast síðustu tvo áratugi
- Raunhækkun **fasteignaskatta** nemur 74% síðustu 15 ár
- Frá árinu 2008 hefur **meðalskattprósenta fasteignaskatts** á íbúðahúsnæði hækkað um 10%
- **Framlög til jöfnunarsjóðs** hafa ríflega tvöfaldast á síðustu 15 árum

Heimildir: Samband íslenskra sveitarfélaga og útreikningar Viðskiptaráðs Íslands

Þessi aukna skattheimta skýrist ekki nema að hluta til af tilfærslu verkefna til sveitastjórnarstigsins

Þróun fjárframlaga á hvern nemanda á grunnskólastigi samanborið við framhaldsskólastig
Vísitala (100 = fjárframlög árið 1999)



- Aukna hlutdeild sveitarfélaga í tekjum hins opinbera **má að hluta rekja til flutnings verkefna frá ríki til sveitarfélaga**, t.a.m. grunnskóla og þjónusta við fatlaða
- Þegar stærstu útgjaldaliðirnir eru skoðaðir nánar er þó ljóst að **aðhald sveitarfélaga hefur verið hlutfallslega mun minna** og tekjuþörf vaxið í samræmi við það

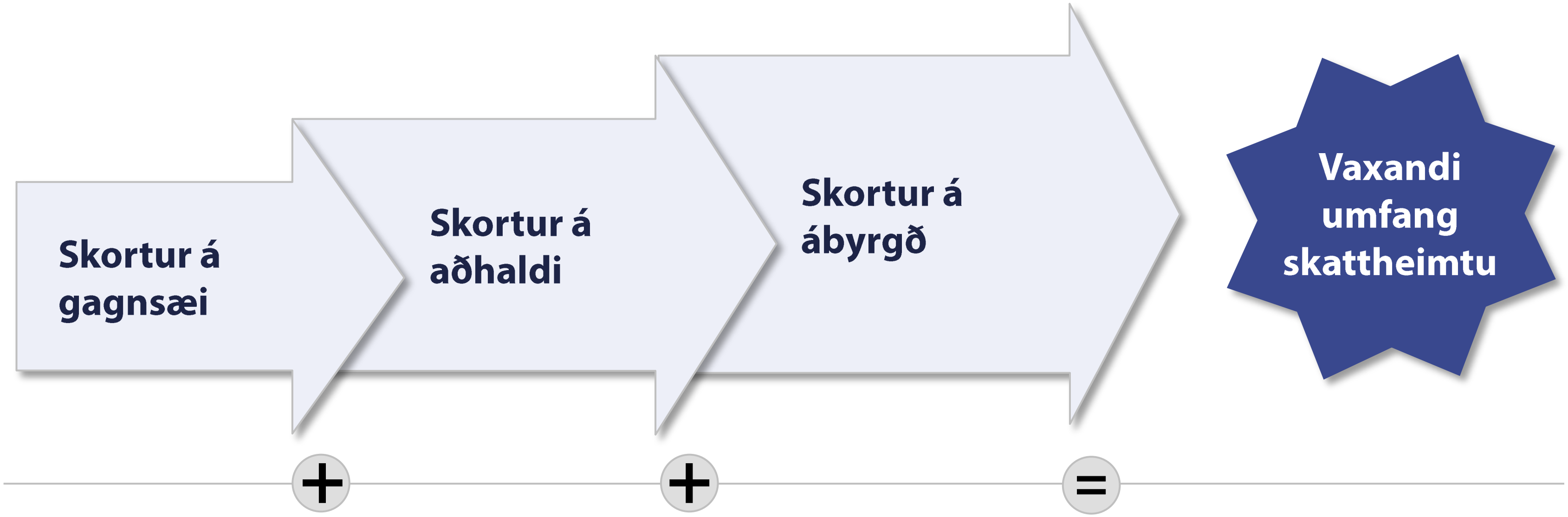
Yfirlit

1. Hver hefur þróunin verið?

2. Hvað veldur?

3. Hvað er til ráða?

Vaxandi skattheimtu sveitarfélaga má rekja til skorts á gagnsæi, aðhaldi og ábyrgð



- **Gagnsæi** helstu skattstofna sveitarfélaga **er verulega ábótavant**

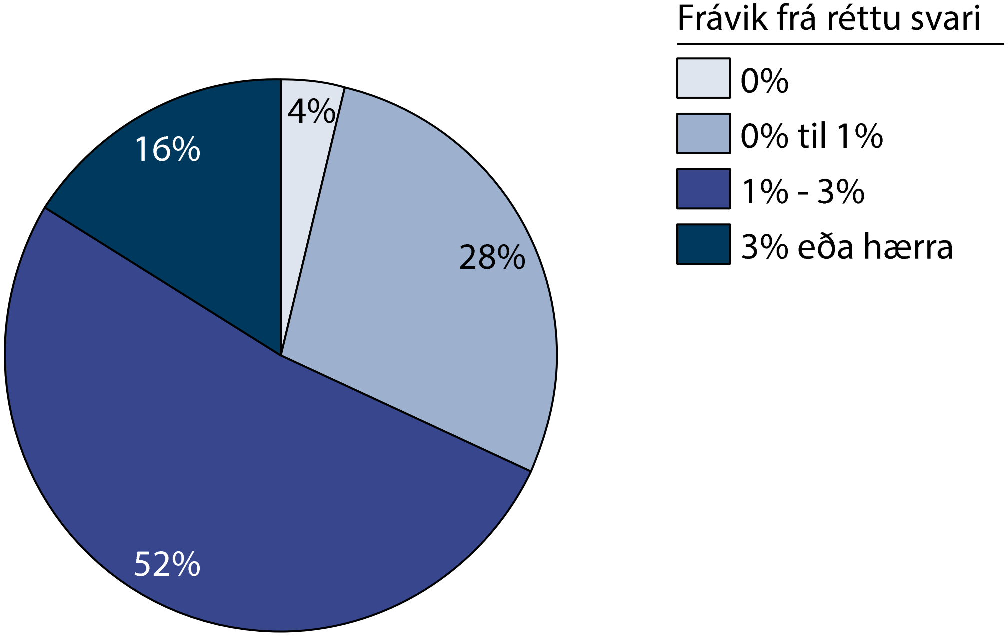
- **Ógagnsæi torveldir gagnrýna umræðu** og dregur þannig úr aðhaldi skattgreiðenda

- **Óskýr og dreifð ábyrgð** á skatt-stefnu sveitar-félaga leiðir til **stefnuleysis og skorts á endur-mati**

- Án gagnsæis, gagnrýni og skýrrar ábyrgðar er fátt sem kemur í veg fyrir **stigvaxandi skatt-byrði og óhag-kvæmni í rekstri**

Skortur á gagnsæi ræður miklu um hversu lítil umræða á sér stað um skattstofna sveitarfélaga

Hver er útsvarsprósentan á Íslandi?
Fjöldi svara, óvísindalegt úrtak úr jólaboði

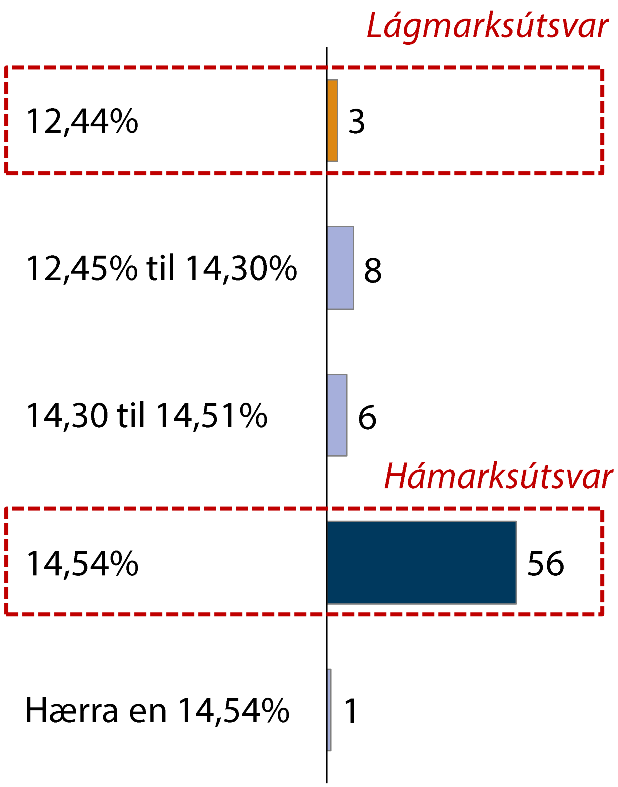


- Fáir geta svarað með nákvæmum hætti hversu **hátt útsvarið er**
- Það eru ýmsar ástæður fyrir því að skattgreiðendur átta sig illa á umfangi skattheimtunnar:
  - Greiðsla útsvars er **ekki tilgreind sérstaklega á launaseðli**
  - Greiðsla útsvars og tekjuskatts launa fer fram á **sama tíma og í gegnum sama ferli**
  - Breytingar á útsvari ekki **kynntar nægjanlega vel**

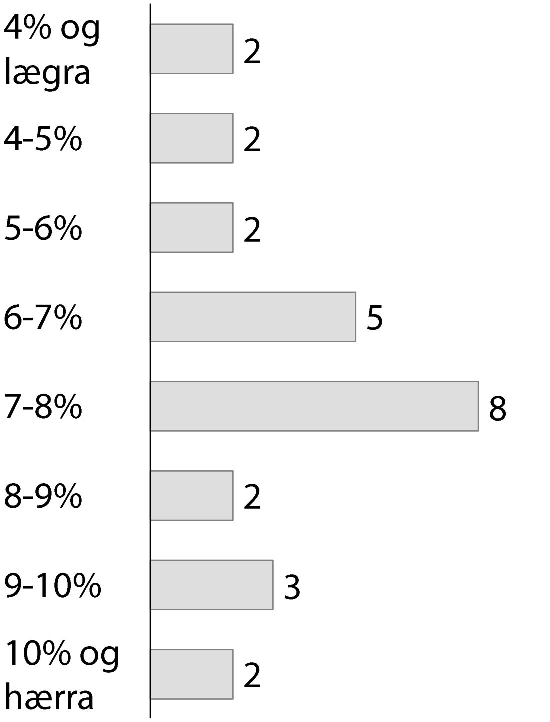
Heimildir: Fjölskylduboð í tilefni jóla 2014

Afleiðing skorts á gagnsæi og takmarkaðri ábyrgð á eigin skattastefnu er einsleitni og lítið skattalegt aðhald

Útsvar íslenskra sveitarfélaga
Fjöldi sveitarfélaga



Skattur svissneskra kantóna[1]
Fjöldi kantóna



- **56 af 74 sveitarfélögum** eru með útsvarsprósentu sína í **leyfilegu hámarki**
- Útsvar Reykjanesbæjar er yfir **skilgreindu hámarki**
- Til samanburðar er dreifingin **mun breiðari** í Sviss þar sem sveigjanleikinn mikill
- Skortur á gagnsæi og ábyrgð á eigin skattastefnu leiðir til þess að **hvati sveitarfélaga til að lækka útsvar er lítill**

1 Miðað við hjón með tvö börn og 100,000 CHF á ári

Líkt og algengt er með eignaskatta eru útreikningur fasteignaskatts flóknir og ógagnsæir

Skattstofn fasteignaskatts

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

Fasteignamat 2015:

- 181 blaðsíðna skýrsla var gefin út þar sem ný matsaðferð var kynnt
- Þjóðskrá Íslands annast mat fasteigna og ákvarðar aðferðafræði

- Fasteignamat – og þar með skattstofn – **hækkar um 7,7% að meðaltali** og skatttekjur um ~1 ma.kr.
- Breytingarnar voru mjög **ólíkar innbyrðis** og fjöldi dæma um að mat hafi hækkað um **yfir 70%**
- **Um verulega skattahækkun er að ræða án beinnar aðkomu stjórnmálamanna**

Ákvörðun fasteignaskatts

Úr 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga:

Sveitarstjórn ákveður fyrir lok árs skatthlutfall næsta árs innan þeirra marka sem greinir í a- og c-lið. Skatthlutfall ***skal vera*** *sem hér segir:*

a. Allt að 0,5% af fasteignamati
b. 1,32% af fasteignamati ásamt lóðarréttindum
c. Allt að 1,32% af fasteignamati, ásamt lóðarréttindum

Heimilt er sveitarstjórn að ***hækka um allt að 25%*** *hundraðshluta þá sem tilgreindir eru í a- og c-liðum [...]*
Í sveitarfélagi þar sem bæði er þéttbýli og dreifbýli er sveitarstjórn heimilt að ***undanþiggja fasteignir í dreifbýli og sumarhús****...*

Ofan á ógagnsæja útreikninga fasteignamats leggst svo afar **óskýr skilgreining á ákvörðun gjalda**:

- Hámarksskatthlutföll illa skilgreind
  - 17 sveitarfélög yfir hámarki í a-lið og 61 sveitarfélag yfir hámarki í c-lið
- Dreifbýli og sumarhús eru teygjanleg hugtök

Ólík samsetning fasteignagjalda dregur enn frekar úr gagnsæi og þar með mögulegu aðhaldi

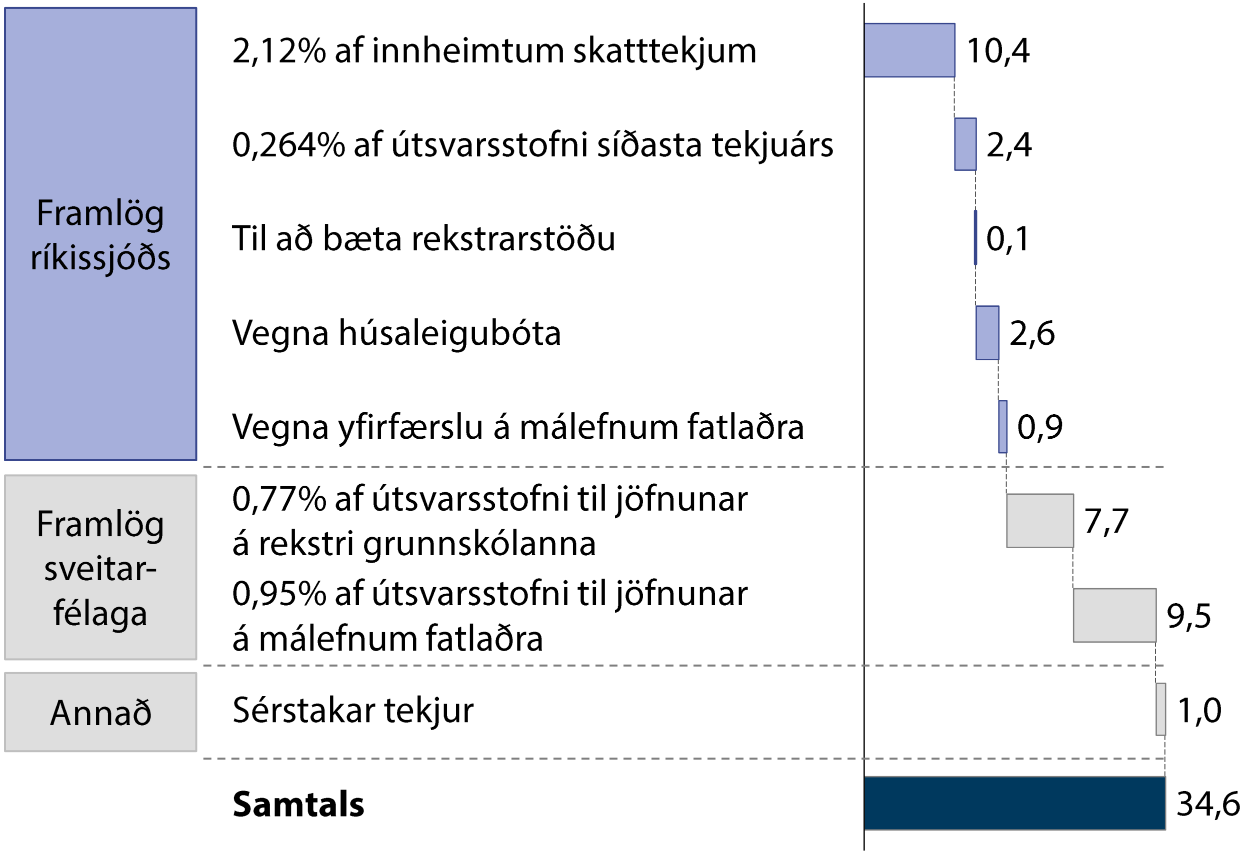
Sveitarfélag	Fasteignagjöld				
	Fasteignaskattur	Vatnsgjald	Holræsagjald	Lóðaleiga	Sorpeyðing
Reykjavík	0,2% af fasteignamati	5.559 kr. fast gjald + 216 kr/m² (1)	9.379 fast gjald + 362 kr/m² (1)	0,2% af lóðarmati	Rukkað eftir fjölda tunna(2)
Kópavogur	0,27% af hús- og lóðarmati	0,1% af hús- og lóðarmati	0,169% af hús- og lóðarmati	19,48 kr/m²	22.000 kr. á íbúð
Akureyri	0,38% af fasteignamati	0,2% af fasteignamati	0,15% af fasteignamati	0,5% af lóðarmati	25.400 kr. á íbúð
Reykjanesbær	0,50% af fasteignamati	7.355 kr. fast gjald + 0,2% af fasteignamati(3)	0,17% af fasteignamati	2,0% af lóðarmati	23.210 kr. á íbúð + 14.225 sorphirðugjald
Fljótsdalshérað	0,50% af fasteignamati	7.700 kr. fast gjald + 235 kr/m²	0,32% af fasteignamati	0,75% af lóðarmati	22.440 kr. á íbúð

(1) Innheimt af Orkuveitu Reykjavíkur, (2) Innheimt af Sorpu, (3) Innheimt af HS Veitum

Enginn tekjupóstur kemst þó með tærnar þar sem jöfnunarsjóður er með hælana hvað varðar ógagnsæi

Tekjur jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

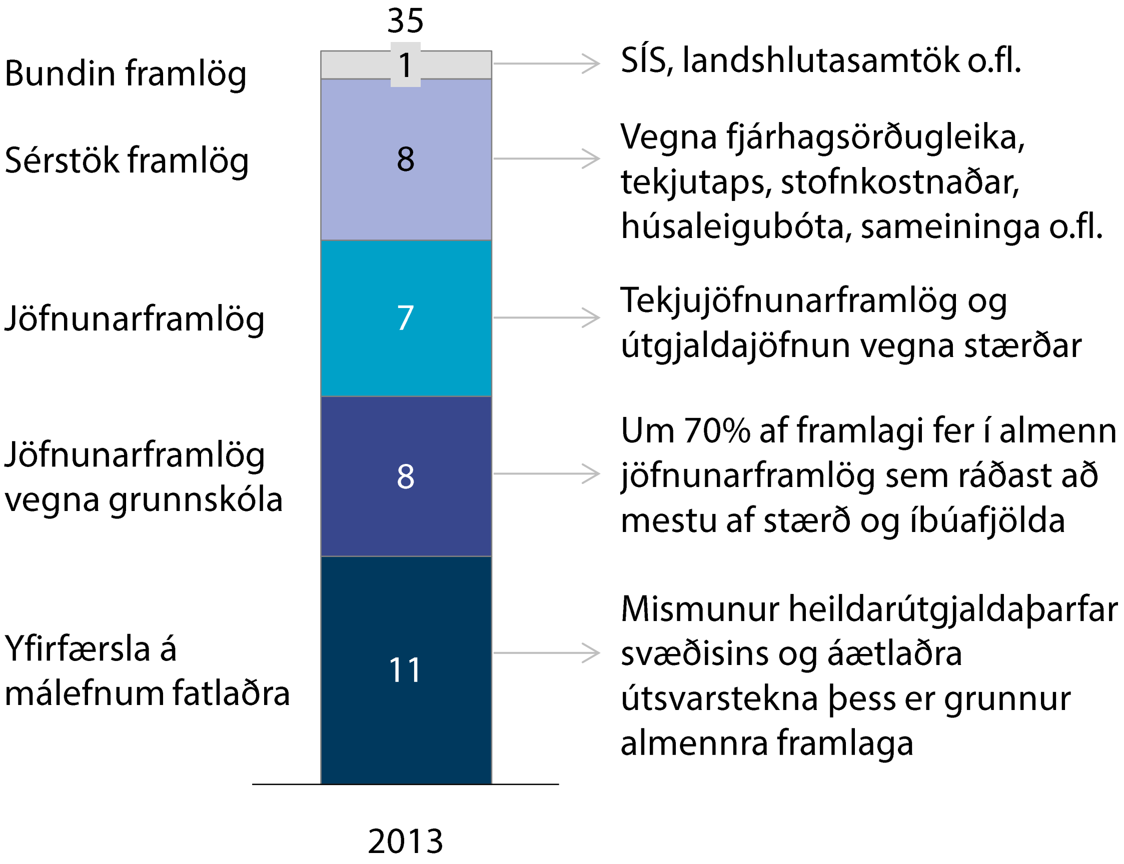
Milljarðar króna, 2013



- Ríflega helmingur tekna jöfnunarsjóðs **kemur úr ríkissjóði**
- Engin augljós röksemd fyrir því **hvers vegna útsvar sveitarfélaga ætti ekki að standa að fullu undir framlögum** til sjóðsins enda væri það mun gagnsærra fyrirkomulag
- Fyrirkomulag sjóðsins dregur ekki einungis úr **skattalegu aðhaldi** þvert á sveitarfélög heldur einnig innbyrðis þeirra á milli

Fyrirkomulag úthlutunar úr jöfnunarsjóði skapar jafnframt neikvæðan hvata til rekstrarlegs aðhalds

Framlög úr jöfnunarsjóði sveitarfélaga
Milljarðar króna, 2013



- Nánast allir útgjaldaliðir jöfnunarsjóðs miða að því að **draga úr afleiðingum** af óhagkvæmni lítilla sveitarfálaga og lakri fjármálastjórn
- Hvort tveggja er til þess fallið að **auka útgjöld sveitarfélaga** og þar með skattbyrði
- Í dag eru **42 sveitarfélög með innan við 1.000 íbúa** og 65 með innan við 5.000 íbúa
- **Hvati til sameininga** er lítill sem enginn

Samandregið þá líða allir stærstu tekjustofnar sveitarfélaganna fyrir skort á gagnsæi og aðhaldi

	Vandi	Afleiðing
Útsvar	- Greiðsla er **ekki aðgreind á launaseðli** - Launþegar ekki meðvitaðir um umfang	- **Lítil umræða** á sér stað um umfang útsvars - Flest sveitarfélög innheimta því **hámarksútsvar**
Fasteigna-skattar	- **Útreikningar** fasteignamats **eru flóknir** - **Stjórnmál hafa ekki aðkomu** að matinu	- **Fasteignagjöld geta hækkað** án þess að stjórnmálin ákveði það - Erfitt að veita **aðhald**
Jöfnunar-sjóður	- **Útdeiling miðast ekki við aðhald** í rekstri - **Flóknar úthlutunarreglur** draga úr gagnsæi	- Sjóðurinn hefur **neikvæð áhrif á rekstur** sveitarfélaga - Allir **skattgreiðendur greiða fyrir íbúa** ákveðinna svæða

Yfirlit

1. Hver hefur þróunin verið?

2. Hvað veldur?

3. Hvað er til ráða?

Helstu leiðir til umbóta felast í auknu gagnsæi, eflingu sveitarfélaga og sveigjanlegri skattstefnu

1. **Aukið gagnsæi skattstofna**
2. **Efling sveitastjórnarstigsins**
3. **Sveigjanlegri skattastefna**

Heimildir: …

Aukið gagnsæi skattstofna myndi styrkja forsendur fyrir virku aðhaldi frá skattgreiðendum

1. **Aukið gagnsæi skattstofna**
2. Efling sveitastjórnarstigsins
3. Sveigjanlegri skattstefna

- Útsvarsprósenta og heildargreiðsla útsvars ættu að vera **tilgreind sérstaklega á launaseðlum** með skýrum hætti
- Breytingar á útsvari ættu að vera **tilkynntar öllum íbúum** bréfleiðis
- Greiðsluseðlar fasteignagjalda ættu að vera **sundurliðaðir með skýrum hætti**
- Draga hlutfallslega úr **vægi fasteignaskatta**
- **Leggja ætti jöfnunarsjóð sveitarfélaga niður** í núverandi mynd

Til að auka hagkvæmni og skapa grundvöll fyrir auknu sjálfstæði sveitarfélaga eru sameiningar nauðsynlegar

1. Aukið gagnsæi skattstofna
2. **Efling sveitastjórnarstigsins**
3. Sveigjanlegri skattstefna

- Með því að **færa lágmarksstærð í 8.000 íbúa** mætti fækka sveitar-félögum í 12 án þess að breyta núverandi landshlutaskiptingu.
  - Skapar forsendur fyrir auknu sjálfstæði við mótun skattastefnu
  - Eykur hagkvæmni verulega
  - Gerir sveitarfélögum kleift að sinna flóknari verkefnum
- Ef ekki er vilji til slíkra breytinga þyrfti að **búa til millistjórnstig** eða **lágmarka umfang** verkefna sveitarfélaga

Með öflugri sveitarfélögum gæfist kostur á auknum innbyrðis sveigjanleika í skattstefnu þeirra

1. Aukið gagnsæi skattstofna
2. Efling sveitastjórnarstigsins
3. **Sveigjanlegri skattstefna**

- Að því gefnu að skilyrði um lágmarksíbúafjölda sé til staðar er fátt því til fyrirstöðu að **auka sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga** í skattamálum.
  - Eykur stjórnmálalega ábyrgð sveitarfélaga á skattamálum
  - Skapar samhliða aukið aðhald frá skattgreiðendum
- Jafnvægisregla og skuldaregla í reglum um fjárhagsleg viðmið sveitarfélaga **kemur í veg fyrir óábyrgan rekstur**. Óþarft að setja þrengri skorður.

VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS
ICELAND CHAMBER
OF COMMERCE