



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

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga (sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði), 306. mál**

Fyrir umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis liggur frumvarp um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 m.s.br. Skrifstofa borgarstjórnar hefur óskað eftir því að fjármálaskrifstofa veiti frumvarpinu umsögn fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Frumvarpið felur í sér að á árinu 2017 greiði Jöfnunarsjóður sveitarfélögum sérstakt framlag sem samsvarar 1,06% af tekjum ríkissjóðs af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki skv. lögum nr. 155/2010 (hér eftir nefndur „bankaskattur“) á árinu 2014, 2,12% af tekjum ríkissjóðs af þessum skatti á árinu 2015 og 2,355% á árinu 2016. Skal framlag Jöfnunarsjóðs skiptast hlutfallslega milli sveitarfélaga í samræmi við hlutdeild þeirra í álöggðu heildarútsvari árána 2013, 2014 og 2015. Tilgangur frumvarpsins er að vega á móti þeim áhrifum sem lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar hafa haft á útsvarstekjur sveitarfélaga.

I

Verði fyrirbyggjandi frumvarp ekki að lögum verður sérstöku framlagi Jöfnunarsjóðs vegna bankaskatts skipt milli sveitarfélaga í formi útgjaldajöfnunarframlags. Það hefði í för með sér að Reykjavíkurborg fengi nánast enga hlutdeild í framlaginu og svípaða sögu væri að segja um ýmsa aðra þéttbýliskjarna. Á árinu 2015 hlaut Reykjavíkurborg t.d. 13,2 m.kr. í útgjaldajöfnunarframlag frá Jöfnunarsjóði vegna Kjalarness samanborið við rúmlega 7.300 m.kr. heildarútgjaldajöfnunarframlög til sveitarfélaga, sem þýðir að hlutdeild borgarinnar var tæp 0,2%.

Í greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að sérstakt framlag Jöfnunarsjóðs vegna bankaskatts nemi alls um 1,3 mia.kr. Væri þessi fjármunum skipt milli sveitarfélaga með útgjaldajöfnunarframlagi fengi Reykjavíkurborg rúmar 2 m.kr. í sinn hlut. Hins vegar var hlutdeild Reykjavíkurborgar í álöggðu útsvari ársins 2015 um 37,8% og miðað við að skipt væri skv. þeirri hlutdeild fengi Reykjavíkurborg u.þ.b. 492 m.kr. í sinn hlut.

Bent er á það sem kemur fram í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um fyrirbyggjandi frumvarp, dags. 7. apríl 2017, að undanfarin ár hafa sveitarfélög sem fá útgjaldajöfnunarframlag notið góðs af umtalsverðum hækkunum á þessum framlögum vegna ófyrirséðra skatttekna ríkissjóðs. Líkt og rakið er í umsögn Sambandsins hækkuðu útgjaldajöfnunarframlög alls um u.þ.b. 2 mia.kr. á árinu 2016 vegna þessa og urðu framlögin þannig um 22% umfram það sem gert hafði verið ráð fyrir í áætlunum. Þessi fjárhæð er rúmlega helmingi hærri en sú sem er til ráðstöfunar í fyrirbyggjandi frumvarpi.



## II

Eins og komið hefur fram er í frumvarpinu gert ráð fyrir að sérstöku framlagi Jöfnunarsjóðs vegna bankaskatts verði skipt hlutfallslega milli sveitarfélaga í samræmi við hlutdeild þeirra í álöögðu heildarútsvari áráanna 2013, 2014 og 2015. Fullyrt er í greinargerð með frumvarpinu að það þýði að skiptingin verði í réttu hlutfalli við áhrif laga nr. 40/2014 á útsvarstekjur sveitarfélaga. Þetta er ekki rétt, enda þarf hlutdeild sveitarfélags í álöögðu útsvari ekki að endurspegla þátttöku íbúa þess í úrræðunum sem felast í lögum nr. 40/2014, sem m.a. er háð íbúasamsetningu sveitarfélagsins og aðstæðum á fasteignamarkaði í sveitarfélaginu.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur metið útsvarstekjutap sveitarfélaga vegna ráðstöfunar séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána á árinu 2015 byggt á raungögnum frá ríkisskattstjóra um ráðstöfun iðgjalda til greiðslu húsnæðislána á þessu ári. Samkvæmt minnisblaði Sambandsins, dags. 18. ágúst 2016, nam útsvarstekjutap sveitarfélaga vegna þessa u.þ.b. 1,6 mia.kr. á tekjuárinu 2015. Áhrif á hvert og eitt sveitarfélag eru sýnd aftast í minnisblaðinu sem fylgir með þessari umsögn.

Í meðfylgjandi töflu eru dregin fram þau tíu sveitarfélög þar sem hlutdeild í útsvarstekjutapi vegna ráðstöfunar séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána á árinu 2015 er umfram hlutdeild í álöögðu útsvari vegna tekna sama árs. Taflan sýnir að ef 1,3 mia.kr. heildarframlagi Jöfnunarsjóðs vegna bankaskatts er skipt m.v. hlutdeild í álöögðu útsvari vegna tekna 2015 verða þessi sveitarfélög af u.þ.b. 113 m.kr. miðað við að skipt sé í samræmi við raunverulegt tekjutap þeirra vegna ráðstöfunar séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána á árinu 2015. Áhrifin eru mest á sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu og Akureyrarkaupstað, enda hafa íbúar þessara sveitarfélaga einna mestan hvata til að nýta sér úrræði hins opinbera til öflunar íbúðarhúsnæðis eða greiðslu húsnæðislána vegna aðstæðna á fasteignamarkaði í þeim.

	Hlutdeild í tapi vegna laga nr. 40/2014 árið 2015	Hlutdeild í álöögðu útsvari vegna tekna 2015	Sérstakt framlag JS ef skipt er m.v. hlutdeild í tapi 2015	Sérstakt framlag JS ef skipt er m.v. álagt útsvar vegna 2015	Mismunur (m.kr.)
Reykjavíkurborg	39,12%	37,82%	508,5	491,6	-16,9
Kópavogsbær	13,97%	10,66%	181,7	138,6	-43,0
Seltjarnarneskaupstaður	1,75%	1,52%	22,8	19,7	-3,1
Garðabær	6,20%	4,83%	80,6	62,8	-17,7
Hafnarfjarðarkaupstaður	9,64%	8,36%	125,3	108,7	-16,6
Mosfellsbær	3,59%	2,81%	46,7	36,6	-10,2
Akureyrarkaupstaður	5,59%	5,23%	72,6	68,0	-4,6
Eyjafjarðarsveit	0,28%	0,27%	3,7	3,6	-0,1
Grýtubakkahreppur	0,14%	0,11%	1,8	1,5	-0,3
Vestmannaeyjabær	1,43%	1,39%	18,6	18,1	-0,5
Alls			1.062,4	949,2	-113,2

Með hliðsjón af framangreindu mætti vel rökstyðja að 2. mgr. nýs ákvæðis til bráðabirgða í lögum um tekjustofna sveitarfélaga yrði orðað þannig til að freista þess að skipta umræddum fjármunum eftir útsvarstekjutapinu eins og það reyndist árið 2015:



*Sérstakt framlag Jöfnunarsjóðs skv. 1. mgr. skal skiptast milli sveitarfélaga í réttu hlutfalli við áhrif ráðstöfunar séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána, sbr. lög nr. 40/2014, á álagningu útsvars þeirra vegna tekjuáranna 2014, 2015 og 2016.*

Þessi breytingartillaga felur í sér að sérstöku framlagi Jöfnunarsjóðs yrði dreift miðað við heildaráhrif ráðstöfunar séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána á útsvarstekjur sveitarfélaga á árunum 2014, 2015 og 2016, sem eru árin sem sérstaka framlagið er greitt vegna. Þessi leið á ekki að vera flókin í útfærslu, enda krefst hún þess aðeins að ríkisskattstjóri taki saman upplýsingar um heildarfjárhæð iðgjalda sem greidd hefur verið inn á fasteignalán eftir sveitarfélögum fyrir árin 2014, 2015 og 2016, og að reiknuð séu áhrif á útsvarstekjur sveitarfélaga m.v. álagningarhlutföll þeirra. Útfærsluna mætti einfalda enn frekar með því að dreifa framlagi árunna 2014, 2015 og 2016 í samræmi við áhrif ráðstöfunar séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána á útsvarstekjur vegna tekjuársins 2015, enda hefur Samband Íslenskra sveitarfélaga þegar aflað þessara gagna frá ríkisskattstjóra eins og nefnt hefur verið.

### III

Eins og komið hefur fram áætlað Samband Íslenskra sveitarfélaga að útsvarstekjutap sveitarfélaga vegna ráðstöfunar séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána hafi numið u.þ.b. **1,6 mia.kr.** á árinu 2015. Yfir tímabilið frá miðju ári 2014 til miðs árs 2017, sem lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar ná til, má þá gera ráð fyrir að heildartekjutap sveitarfélaga vegna greiðslu séreignarsparnaðar inn á húsnæðislán muni nema u.þ.b. **4,9 mia.kr.** Vakin er athygli á því að hér er ekki tekið tillit til tekjutaps sveitarfélaga vegna nýtingar séreignarsparnaðar til kaupa á fasteign (húsnæðissparnaður) sem er hinn angi aðgerðanna sem felst í lögum nr. 40/2014.

Með lögum nr. 111/2016 um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð voru úrræði laga nr. 40/2014 framlengd um tvö ár, til miðs árs 2019, og um leið var festur í lög réttur einstaklinga til að ráðstafa séreignarsparnaði yfir allt að tíu ára samfelld tímabil til kaupa á fyrstu íbúð eða til lækkunar húsnæðisláns sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð. Í fyrrgreindu minnisblaði Sambandsins er tekjutap sveitarfélaga vegna framlengingar úrræða laga nr. 40/2014 metið á um **3,3 mia.kr.** og tekjutap vegna stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð er metið á um **7,2 mia.kr.** næstu tíu árin.

<b>Tekjutap sveitarfélaga vegna séreignarúrræða (m.kr.)</b>	
Ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á fasteignalán 2014-2017 (lög nr. 40/2014)	4.891
Ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á fasteignalán 2017-2019 (lög nr. 111/2016)	3.261
Stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð 2017-2026 (lög nr. 111/2016)	7.200
<b>Tekjutap sveitarfélaga 2014-2026</b>	<b>15.352</b>
Sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði	-1.300
<b>Óbætt tekjutap 2014-2026 ef frumvarp verður að lögum</b>	<b>14.052</b>

Þegar framangreindar aðgerðir eru teknar saman má gera ráð fyrir að heildartekjutap sveitarfélaga til ársins 2026 muni nema u.þ.b. **15,4 mia.kr.** Tekið skal fram að mikil óvissa er um þetta mat, sér í lagi þeim hluta sem snýr að lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Jafnframt er á það bent að



- 1) hér er aðeins metið tekjutap vegna stuðnigs til kaupa á fyrstu íbúð (sbr. lög nr. 111/2016) næstu tíu árin þrátt fyrir að úrræðið sé varanlegt,
- 2) matið tekur ekki tillit til tekjutaps vegna húsnæðissparnaðarhluta laga nr. 40/2014, og
- 3) ekki er tekið tillit til aukins kostnaðar sveitarfélaga vegna aukins mótframlags til þeirra starfsmanna sem nýta sér framangreind úrræði eða vegna aukins tryggingagjalds af þeim sökum.

Á fundi Jónsmessunefndar 7. sept. sl. var fjallað um tekjutap sveitarfélaga vegna framangreindra aðgerða og gert var ráð fyrir að sérfræðingar ríkis og sveitarfélaga ynnu áfram að mati á fjárhagslegum áhrifum aðgerðanna á sveitarfélögin. Miðað við fyrirbyggjandi mat er hins vegar ljóst að sérstök ráðstöfun bankaskatts kemur aðeins til með að bæta sveitarfélögum um **1,3 mia.kr.** af **15,4 mia.kr.** tekjutapi yfir tímabilið 2014-2026 og eftir standa rúmir **14,0 mia.kr.** sem enn eru óbættir.

#### IV

Fjármálaskrifstofa hefur hér að framan bent á sanngjarnari niðurstöðu um skiptingu þess 1,3 ma.kr. sem frumvarpað fjallar í raun um, þ.e. að byggja skiptinguna á raunverulegu útsvarstekjutapi hvers sveitarfélags. Hafa verður þó í huga að mikilvægara er að ná eins breiðri samstöðu um niðurstöðuna og kostur er sem ætla má að fyrirbyggjandi frumvarp geti skapað.

Hitt verður svo áframhaldandi úrlausnarefni að leiða til lykta mat á fjárhagslegum áhrifum framangreindra laga á fjármál sveitarfélaga og tryggja að hverju og einu sveitarfélagi verði bætt það tekjutap sem það hefur orðið og verður sannarlega fyrir. Eins og rakið hefur verið kemur þessi ráðstöfun aðeins til með að bæta lítinn hluta tekjutaps sveitarfélaga vegna úrræðanna sem felast í lögum nr. 40/2014 og nr. 111/2016.

Fjármálaskrifstofa mælir með því að frumvarpið verði að lögum og tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um sama frumvarp, dags. 7. apríl 2017.

Virðingarfyllst,

f.h. Reykjavíkurborgar

Birgir Björn Sigurjónsson,  
fjármálastjóri