

Umsögn Bláskógabyggðar um drög að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

1.0 Samantekt

Bláskógabyggð gerir verulegar athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Framlög til sveitarfélagsins lækka um 145,9 millj.kr., eða um 96,3% verði frumvarpið að lögum. Lækkunin stafar af niðurfellingu fasteignaskattsframlags. Helstu athugasemdir Bláskógabyggðar við breytingarnar og þau markmið (megináherslur) sem tilgreind eru í frumvarpsdrögunum eru raktar hér í sex liðum og nánar gerð grein fyrir þeim í texta:

- Harðlega er mótmælt áformum um að fella niður fasteignaskattsframlagið. Því var ætlað að jafna tekjutap sveitarfélaga á landsbyggðinni sem stafaði af tiltekinni kerfisbreytingu. Áhrifa kerfisbreytingarinnar gætir enn og því ekki ástæða til niðurfellingar.
- Markmið um stuðning við fjölkjarnasveitarfélög með flóknar útgjaldaparfir nær ekki fram að ganga, miðað við þá lækkun framlaga sem fjölkjarnasveitarfélagið Bláskógabyggð sér fram á.
- Markmið um hvata til sameiningar er ekki til staðar í tilfelli Bláskógabyggðar, þar sem sameining við nágrannasveitarfélög myndi fela í sér umtalsverða lækkun framlaga eða að þau féllu alveg niður.
- Markmið um sjálfbærni: Bláskógabyggð verður ekki sjálfbært sveitarfélag útfrá viðmiðum EFS ef breytingarnar ná fram að ganga.
- Markmið um byggðaframlög: Sú aðgerð að fella niður fasteignaskattsframlagið er ein og sér andstæð markmiðum um framlög á grundvelli byggðasjónarmiða. Gerðar eru athugasemdir við höfuðstaðarálag.
- Markmið um að framlög sjóðsins spegli útgjaldapörf: Bláskógabyggð telur að fasteignaskattstekjur vegna frístundahúsa séu í reynd ofmetnar við útreikninga á tekjum pr íbúa þar sem ekki sé tekið neitt tillit til þess kostnaðar (útgjaldaparfar) sem fylgir því að afla þeirra, umfram kostnað við að afla annarra tekna.

2.0 Niðurfelling fasteignaskattsframlags

Í kafla 3.2. í greinargerð með frumvarpsdrögunum sem hér eru til umsagnar segir að ekki séu í frumvarpinu gerðar breytingar á því grundvallarskipulagi sem Jöfnunarsjóður hefur starfað eftir frá 1990, en þá hafi hann tekið til starfa í núverandi mynd. Í athugasemd við 5. gr. frumvarpsins segir að sérstök framlög, sem fjallað er um í 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga verði áfram hluti af sérstökum framlögum sjóðsins í frumvarpinu, að undanskildu svokölluðu fasteignaskattsframlagi, sbr. d-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, sem falli niður. Í athugasemdum við d-lið 5. gr. er nánar fjallað um þetta og tiltekið að fasteignaskattsframlög falli brott en í staðinn komi framlög vegna sérstakra áskorana sveitarfélaga, sem skiptist annars vegar í framlag vegna höfuðstaðarálags og hins vegar framlag vegna sérstaks byggðastuðnings.

Hvorki er í greinargerðinni, né meðfylgjandi skýrsludraga starfshóps frá mars 2023 sem hefur yfirskriftina „Endurskoðun á regluverki um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga“ vikið nánar að tilurð eða eðli fasteignaskattsframlagsins. Þykir því rétt að víkja að því hér, enda skiptir það máli þegar horft er til þess hvort réttmætt og eðlilegt sé að fella það niður og hvort sú staðhæfing standist að ekki sé verið að gera breytingar á grundvallarskipulagi sjóðsins.

Úthlutun fasteignaskattsframlagsins kom til með breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga sem samþykkt var í lok árs 2000. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 144/2000 er nánar rakið hver hin umrædda breyting á skattstofni varð. Horfið var frá því að miða álagningarstofn fasteignaskatts við afskrifað endurstofnverð fagsteigna margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík og þess í stað var kveðið á um að stofn til álagningar fasteignaskatts yrði fasteignamat fasteigna.

Í greinargerðinni sagði um 4. gr. frumvarpsins: „Greininni er ætlað að tryggja að þau sveitarfélög sem verða fyrir tekjutapi vegna breytingar þeirrar sem lögð er til í 1. gr. frumvarpsins verði jafnsett og áður. Í greininni er gert ráð fyrir að framlag úr ríkissjóði til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þessa nemi 0,64% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum, eða 1,1 milljarði kr. á núvirði til að jafna stöðu sveitarfélaga. Með þessum hætti er tryggt að lækkunin mun skila sér beint til þeirra gjaldenda sem góðs njóta af breytingunni.“¹ Þetta er áréttað í almennum athugasemdum við frumvarpið: „Þar sem sú lækkun sem lögð er til á skattstofni fasteignaskatts leiðir til tekjutaps fyrir sveitarfélög utan Reykjavíkur sem áætlað er að nemi um 1.100 millj. kr. á ári lagði nefndin einnig til að breyting yrði gerð á 8. gr. laganna er miðaði að því að sérstakt framlag rynni til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.“ Framlagið er því sérstakt byggðaframlag, ætlað sveitarfélögum utan suðvesturhorns landsins, þ.e. á því svæði þar sem fasteignaskattstekjur lækkuðu við breytinguna á álagningarstofni.

Það verkefni Jöfnunarsjóðs að úthluta fasteignaskattsframlagi er aðskilið frá öðrum verkefnum Jöfnunarsjóðs og tengt ákveðnum tekjustofnum sterkum böndum, eins og bent er á í skýrslu starfshóps sem gefin var út á árinu 2010 undir heitinu „Heildarendurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga“. Þar er fjallað um tillögur um breytingar á regluverki sjóðsins, þar sem m.a. er komist að þeirri niðurstöðu að halda skuli fasteignaskattsframlaginu óbreyttu, en ekki steypa því inn í nýtt jöfnunarframlag. Það er rökstutt með þeim hætti að með því að afnema aðskilnað verkefna sé í sumum tilvikum verið að breyta samningum sem gerður hafa verið milli ríkis og sveitarfélaga. Framlög vegna yfirfærslu grunnskólans og fasteignaskattsframlög eru tiltekin sem gott dæmi um þetta.²

Niðurfelling fasteignaskattsframlagsins felur því í sér breytingu á samkomulagi um flutning fjármuna frá ríki til sveitarfélaga, sem unnið var á árunum 1999-2000 og lögfest með umræddum lögum nr. 144/2000. Framlaginu var sérstaklega ætlað að bæta sveitarfélögum tekjutapið sem því fylgdi að álagningarstofn fasteignamats lækkaði. Í tilfelli Bláskógabyggðar er það enn þannig að fasteignamat, álagningarstofn fasteignaskatts, er mun lægra en fasteignamat á höfuðborgarsvæðinu.

Álagningarhlutfall fasteignaskatts hjá Bláskógabyggð hefur ekki tekið miklum breytingum frá því að álagningarstofninum var breytt. Þannig hefur álagningarhlutfall verið nálægt efri mörkum alla tíð, álagningarhlutfall eigna í a-flokki, sem skilar um 70-75% af fasteignaskattstekjum sveitarfélagsins, var 0,6% til ársins 2017 er það lækkaði í 0,5%, en þá hafði gætt nokkurrar hækkunar á fasteignamati, og 2022 er það var lækkað í 0,48% eftir að

¹ <https://www.althingi.is/altext/126/s/0209.html>

² <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Sveitarstjornar--og-byggdamal/Jofnunarstjodur/utgefid-efni/ymsar-skyrslur/2010%20-%20Heildarendursko%3fb0un%20%3a1%20reglum%20J%3fb6fnunarsj%3fb3%3b0s%20sveitarf%3a9laga.pdf>

fasteignamat íbúðarhúsnæðis í Reykholti og á Laugarvatni hafði hækkað nokkuð. Þessi umræddi tekjustofn hefur því verið mjög vel nýttur og sveitarstjórn Bláskógabyggðar hefur ekki leikið þann leik að hækka álagningarhlutfall fasteignaskatts til að fá hærra fasteignaskattsframlag.

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar mótmælir harðlega áformum um að fella niður fasteignaskattsframlagið. Framlaginu var beinlínis ætlað að jafna tekjutap sveitarfélaga á landsbyggðinni sem stafaði af tiltekinni kerfisbreytingu. Áhrifa kerfisbreytingarinnar gætir enn, þar sem verulegur munur er á álagningarstofni fasteigna á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu. Andmælt er þeirri staðhæfingu að með niðurfellingu fasteignaskattsframlagsins sé ekki verið að gera breytingar á því grundvallarskipulagi sem Jöfnunarsjóður hefur starfað eftir, líkt og haldið er fram í skýrslu starfshópsins frá 2023 og greinargerð með frumvarpi því sem hér er til umsagnar.

Vera kann að annmarkar séu á útfærslu fasteignaskattsframlagsins, sbr. það að svo virðist sem þeirrar tilhneigingar hafi gætt síðustu ár að sveitarfélög haldi álagningarhlutfalli fasteignaskatts háu en lækki önnur fasteignagjöld til að fá hærri fasteignaskattsframlög, án þess að heildarálagning á fasteignir hækki. Bregðast má við þessu með öðrum hætti en því að fella framlagið niður. Í tillögum starfshópsins sem skilaði áður tilvitnaðri skýrslu á árinu 2010 er vikið að leiðum til breytingar á útfærslu framlagsins.

3.0 Megináherslur jöfnunar

Í kafla 2.2 í greinargerð með frumvarpsdrögum sem hér eru til umsagnar er vísað í fyrrnefnd drög að skýrslu starfshóps sem kom út í mars 2023 og og dregin fram sú áhersla að jöfnunarkerfið þurfi að styðja betur við þau sveitarfélög sem teljast í meðalstærð miðað við núverandi skipan svo og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldaþarfir. Með því sé einnig stuðlað að fjárhagslegum hvötum til sameiningar í jöfnunarkerfinu. Þá eigi jöfnunarkerfið að stuðla enn frekar að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga með tilliti til íbúafjölda. Eftir sem áður ætti Jöfnunarsjóður að veita sveitarfélögum framlög á grundvelli byggðasjónarmiða og taka mið af sérstökum aðstæðum sveitarfélaga. Þá væri einnig mikilvægt að stefna að því marki að framlög sjóðsins endurspeglí enn betur útgjaldaþörf með tilliti til ýmissa þátta.

Í tilfelli Bláskógabyggðar lækka framlög Jöfnunarsjóðs um ríflega 96% vegna þeirrar aðgerðar að fella niður fasteignaskattsframlag. Verður hér farið yfir einstaka þætti framangreindra markmiða sem starfshópurinn tiltekur í skýrslu sinni og tekin eru upp sem megináherslur í frumvarpinu út frá stöðu Bláskógabyggðar. Vísar hver fyrirsögn til áherslupunkts í textanum hér að framan.

3.1 Jöfnunarkerfið þurfi að styðja betur við þau sveitarfélög sem teljast í meðalstærð miðað við núverandi skipan svo og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldaþarfir.

Bláskógabyggð er sameinað sveitarfélag í Uppsveitum Árnassýslu, þar sem áður voru þrjú sveitarfélög. Íbúar eru nú rétt tæplega 1.300 talsins og af 64 sveitarfélögum í landinu eru ríflega 30 fjölmennari en Bláskógabyggð og ríflega 30 fámennari. Bláskógabyggð er mjög víðfeðmt sveitarfélag, en ætla má að með „meðalstærð“ sé fremur átt við íbúafjölda. Verði aukning í sameiningum sveitarfélaga á landsbyggðinni að ræða mun fjölga þeim sveitarfélögum sem eru svipað samsett og Bláskógabyggð.

Í Bláskógabyggð býr um helmingur íbúa í þremur þéttbýliskjörnum þar sem íbúar í hverjum kjarna eru á bilinu 100-300 talsins. Helmingur íbúa býr í dreifbýli, sem nær yfir mjög víðfeðmt svæði. Útgjaldaþarfir eru mjög flóknar. Miklar vegalengdir eru á milli staða innan sveitarfélagsins, sem gera það t.d. að verkum að óhjákvæmilegt er að reka tvo grunnskóla og tvo leikskóla. Bláskógabyggð rekur tvær sundlaugar og tvö íþróttahús, eftir að sveitarfélagið tók við rekstri íþróttamannvirkja ríkisins á Laugarvatni um það leyti sem ríkið dró úr skólastarfsemi sinni í þorpinu. Þá er óhjákvæmilegt að reka þrjú móttökusvæði fyrir úrgang. Haldið er úti stofnkerfi gatna í þremur þéttbýliskjörnum, reknar þrjár vatns- og hitaveitur þar sem ákveðna grunninnviðið þarf á hverjum stað, svo sem vatnsból, borholur o.fl., þrjú gatnalýsingarkerfi o.s.frv.

Miðað við þá lækkun framlaga sem Bláskógabyggð sér fram á með breytingum á regluverki Jöfnunarsjóðs er ljóst að framangreint markmið um stuðning við fjölkjarnasveitarfélög með flóknar útgjaldaþarfir nær ekki fram að ganga.

3.2 Með því sé einnig stuðlað að fjárhagslegum hvötum til sameiningar í jöfnunarkerfinu.

Ef horft er til sameiningarmöguleika fyrir Bláskógabyggð væri nærtækast að sameinast nágrannasveitarfélögum í Uppsveitum Árnassýslu, þ.e. Grímsnes- og Grafningshreppi, Hrunamannahreppi og Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Sveitarfélögin fjögur á svæðinu hafa með sér mikið samstarf í mörgum málaflokkum. Til að skoða hvaða áhrif tillaga um breytt regluverk Jöfnunarsjóðs hefði fyrir þessi fjögur sveitarfélög óskaði sveitarstjóri Bláskógabyggðar eftir því að starfsmenn Jöfnunarsjóðs reiknuðuð framlög sveitarfélaganna fjögurra miðað við tillöguna eins og þau hefðu verið sameinuð í eitt sveitarfélag.

Niðurstaðan er sú að sameinað sveitarfélag Uppsveita Árnassýslu myndi ekki fá framlög. Ef tekjuhæsta sveitarfélagið, Grímsnes- og Grafningshreppur yrði undanskilið og hin þrjú myndu sameinast lækkuðu framlög til þeirra úr 335 millj.kr. í 183 millj.kr.

3.3 Þá eigi jöfnunarkerfið að stuðla enn frekar að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga með tilliti til íbúafjölda.

Hvorki er í skýrslu starfshópsins né frumvarpsdrögum rakið með hvaða hætti þær breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs sem tillaga er gerð um stuðla enn frekar að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga. Bláskógabyggð er nálægt því að vera sjálfbært sveitarfélag miðað við núverandi samsetningu tekjustofna, a.m.k. ef litið er til lágmarksviðmiða Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga hvað varðar jafnvægis- og skuldareglu. Óljóst er þó hvort það eru þau sjálfbærni viðmið sem átt er við í markmiðum frumvarpsins. Rekstur Bláskógabyggðar verður ekki sjálfbær útfrá viðmiðum EFS ef þær breytingar sem lagðar eru til á regluverki Jöfnunarsjóðs ná fram að ganga.

3.4 Eftir sem áður ætti Jöfnunarsjóður að veita sveitarfélögum framlög á grundvelli byggðasjónarmiða og taka mið af sérstökum aðstæðum sveitarfélaga.

Sú aðgerð að fella niður fasteignaskattsframlagið er ein og sér andstæð markmiðum um framlög á grundvelli byggðasjónarmiða. Eins og rakið er hér að framan er fasteignaskattsframlagið beinlínis byggt á byggðasjónarmiðum. Þau byggðaframlög sem gerð er grein fyrir í frumvarpinu (d-liður 5. gr) eru höfuðstaðarálag og framlag vegna sérstaks byggðastuðnings. Af hálfu Bláskógabyggðar er ekki gerð athugasemd við að unnt verði að veita sérstakan byggðastuðning, þó ekki sé það útfært nánar í frumvarpinu eða greinargerð með því hvað átt er við, en litið er svo á að um sé að ræða stuðning við byggðir sem standa höllum fæti og jafnvel „sameiningarmantran“ nær ekki að styðja.

Hvað höfuðstaðarálag varðar er aftur á móti gerð athugasemd við að ekki skuli horft til þess að staðir sem hafa höfuðstaðarhlutverk hafa jafnframt sem slíkir ýmsar tekjur og hagræði sem önnur sveitarfélög hafa ekki. Má þar nefna fasteignaskatt af húsnæði sem hýsir ríkisstofnanir og ýmsa miðlæga þjónustu og útsvar af tekjum þeirra sem starfa við stofnanir og miðlæga þjónustu. Einnig má nefna hagræði sem viðkomandi sveitarfélög og íbúar þeirra hafa af því að hafa meira framboð af þjónustu ríkisstofnana og stærri fyrirtækja en gengur og gerist. Þá þykir höfuðstaðarálagið ganga gegn megin sjónarmiðum endurskoðunarinnar um einföldun regluverks og aukið gagnsæi, þar sem framlaginu er ekki úthlutað á grundvelli útreikninga sem byggja á breytum þeim sem lagðar eru til grundvallar við jöfnun skv. frumvarpinu.

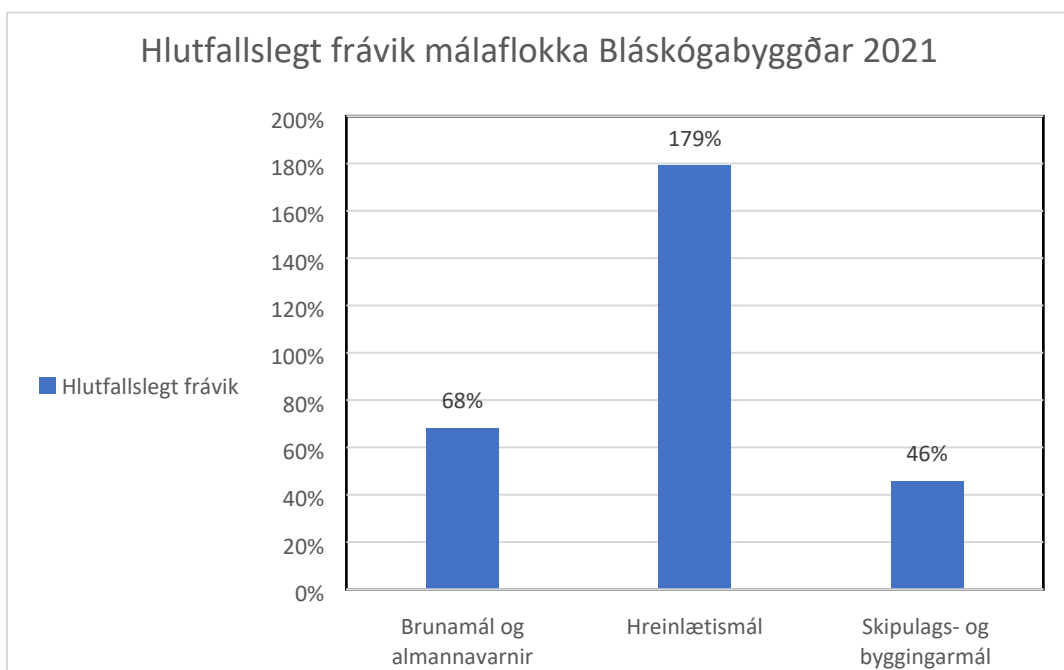
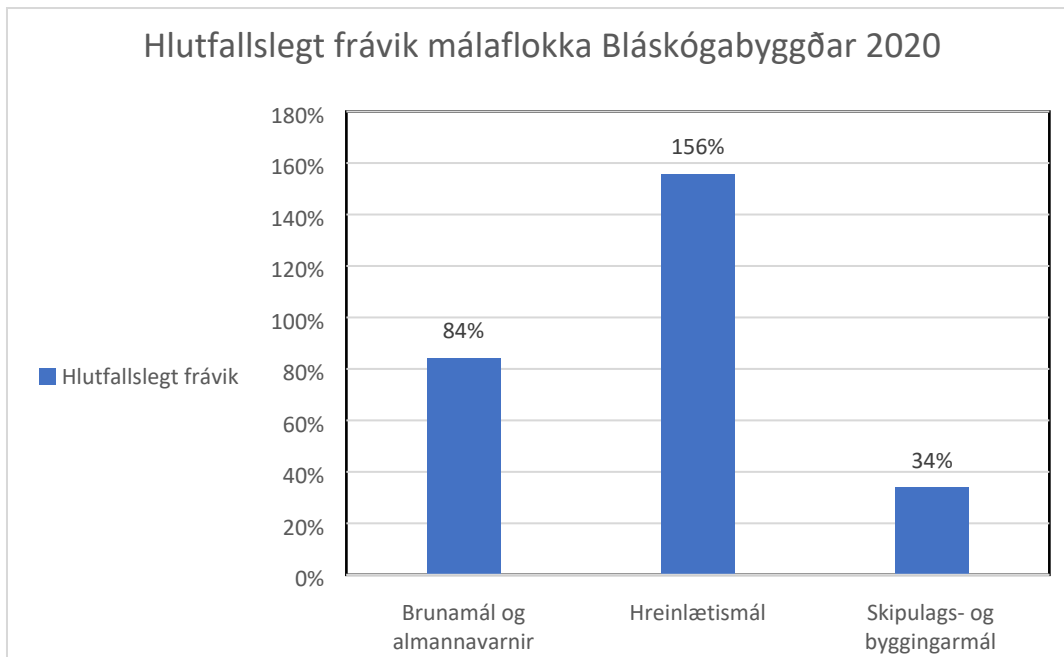
3.5 Þá væri einnig mikilvægt að stefna að því marki að framlög sjóðsins endurspegli enn betur útgjaldabörf með tilliti til ýmissa þátta.

Jöfnun fer m.a. fram á grundvelli tekjumöguleika, sbr. 1. tl. 6. gr. frumvarpsins. Eins og rakið er hér að framan eru meðaltekjur á íbúa í Bláskógabyggð yfir landsmeðaltali. Ekki stafar það af háum útsvarstekjum, enda eru meginatvinnuvegir ferðaþjónusta og landbúnaður þar sem störf verða seint talin til hátekgjustarfa. Bláskógabyggð hefur aftur á móti innan sinna marka nokkurn fjölda frístundahúsa, umfram landsmeðaltal. Fasteignaskattstekjur af frístundahúsum gera það að verkum að meðaltekjur pr. íbúa, sem einungis eru um 1.300 talsins, verða umfram landsmeðaltal.

Jöfnun tekur einnig mið af ólíkri útgjaldabörf sveitarfélaga, sbr. 2. tl. 6. gr. frumvarpsins, og er í viðauka við frumvarpið gerð grein fyrir nokkrum útgjaldabreytum sveitarfélaga sem áhrif hafa til jöfnunar. Er þar um að ræða lýðfræðilegar og landfræðilegar breytur, svo sem aldursdreifingu, stærðarhagkvæmni og vegalengdir. Útgjöld sem verða til innan sveitarfélags vegna frístundabyggðar koma ekki til skoðunar við jöfnun. Ef viðbótartekjurnar væru aftur á móti raktar til mjög hás meðalútsvars þá myndu gjöldin endurspeglast í hinum lýð- og landfræðilegu útgjaldabreytum sem gerð er grein fyrir í viðauka 1 við frumvarpið. Ekki væri þá um aukakostnað að ræða við tekjuöflunina.

Þrír málaflokkar í rekstri sveitarfélaga eru sérstaklega fjárfrekir þar sem um umfangsmikla frístundabyggð er að ræða. eru það málaflokkarnir brunamál- og almannavarnir, hreinlætismál og skipulags- og byggingarmál. Til frekari skýringar hefur verið gerð einföld greining á kostnaðarfrávikum þar sem valin voru þrjú samanburðarsveitarfélög til samanburðar við Bláskógabyggð og kostnað við þessa málaflokka. Voru það Dalvíkurbyggð, Vesturbyggð og Rangárþing ytra. Horft var til nokkurra þátta við val á samanburðarsveitarfélögum. Valin voru fjölkjarnasveitarfélög af svipaðri stærð og Bláskógabyggð með íbúfjölda á milli 1.000 og 2.000, og búsetu bæði í þéttbýli og dreifbýli. Bláskógabyggð og Rangárþing ytra hafa nokkurn fjölda sumarhúsa innan sinna marka, Rangárþing ytra um 600, en Bláskógabyggð um 2.000, hin sveitarfélögin mun færri.

Kostnaður pr íbúa árin 2020 og 2021 við hvern málaflokkanna þriggja er birtur hér í súlurítum sem hlutfallslegt frávik frá samanburðarsveitarfélögunum þremur. Til að finna hlutfallslegt frávik hvers málaflokks var kostnaður viðmiðunarsveitarfélaganna dreginn frá kostnaði Bláskógabyggðar í viðkomandi málaflokki. Kostnaði viðmiðunarsveitarfélaganna var því næst deilt upp í þá tölu. Gögn voru sótt í Árbók sveitarfélaga 2021 og 2022, töflu 8.



Eins og sjá má er kostnaður Bláskógabyggðar við brunamál- og almannavarnir 68-84% hærri en hjá viðmiðunarsveitarfélögunum, kostnaður við hreinlætismál 156-179% hærri og kostnaður við skipulags- og byggingarmál 34-46% hærri. Að þessu sögðu er það ljóst að framlög sjóðsins endurspeglar engan veginn útgjaldaþörf Bláskógabyggðar þar sem þau taka ekki tillit til þeirra þátta sem valda stórum kostnaðarliðum í rekstri sveitarfélagsins og tengjast beint umræddri öflun fasteignaskattstekna.

Af hálfu Bláskógabyggðar er því bent á að umræddar fasteignaskattstekjur séu í reynd ofmetnar við útreikninga á tekjum þr íbúa þar sem ekki sé tekið neitt tillit til þess kostnaðar sem fylgir því að afla þeirra, umfram kostnað við að afla annarra tekna.