

Ræða fjármálaráðherra á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga

Hilton hótél, Reykjavík, 5. nóvember 2007.

Formaður sambands íslenskra sveitarfélaga, fundarstjóri, sveitarstjórnarmenn og aðrir ráðstefnugestir.

Sveitarstjórnir standa íbúum nærri og skynja þarfir heimabyggðarinnar enda hefur á liðnum árum verkefnum sveitarstjórna fjölgað og útgjöld þeirra aukist. Sveitarstjórnir eru þannig ekki bara mikilvægar í sínum sveitarfélögum heldur eru þær það einnig fyrir heildarhagsmuni íslenska þjóðarbúsins og almenna hagstjórn í landinu. Því er mikilvægt að sveitarstjórnir og ríkisstjórnin eigi gott samstarf um margvísleg mál, ekki síst efnahagsmál.

Á undanförunum árum hefur íslenskt efnahagslíf og samfélag tekið örum breytingum, og eru sveitarfélögin þar ekki undanskilin. Að stórum hluta má rekja þessar breytinga til þróunar í hinu alþjóðlega efnahagssumhverfi, með stórauknu frelsi í milliríkjaviðskiptum. Vörur, þjónusta, fjármagn og vinnuafli flæða nú á milli landa og landshluta og hafa áhrif á líf okkar allra.

Viðbrögð fyrri ríkisstjórna við hinni alþjóðlegu þróun hafa verið að gera viðskiptaumhverfið frjálssara og opnara, draga úr ríkisafskiptum og auka samkeppni á markaði með sölu ríkisfyrirtækja. Einnig hefur komið til stórfelldra skattalækkana á fyrirtæki og einstaklinga. Það er mat margra að við höfum verið í fararbroddi þjóða hvað varðar framsæknar skipulagsbreytingar í okkar efnahagslífi. Þessar breytingar hafa leyst úr læðingi mikinn sköpunarkraft í íslenskum þjóðarbúskap sem hefur skilað ríkulegum hagvexti en einnig nokkru ójafnvægi í formi verðbólgu og viðskiptahalla. Það er samdóma álit flestra hagfræðinga að nýta þurfi öll tiltæk stjórnæki til að tryggja efnahagslegan stöðugleika á komandi árum. Í því samhengi má nefna að upptaka sveitarfélaganna á fjármálareglum myndi styrkja undirstöður efnahagslífisins.

Samskipti ríkis og sveitarfélaga hafa verið til umræðu. Markmiðið með henni er að leita leiða til að bæta hag landsmanna enn frekar. Í því samhengi er rætt um skiptingu verkefna og tekna á milli stjórnsýslustíganna. Lögð er áhersla á mikilvægi þess að skoðanaskiptin séu hreinskiptin og grundvölluð á sem bestum upplýsingum og að skynsemi ráði för í allri ákvarðanatöku.

Almennt um skatta og efnahagsmál

Til að efla þá umræðu frekar vil ég rifja upp helstu breytingar á skattkerfinu undanfarin ár og fara yfir nýlega þróun skatttekna ríkissjóðs og sveitarfélaga.

Gífurlegar breytingar hafa orðið í skattamálum hér á landi frá miðbiki tíunda áratugar síðustu aldar. Áherslurnar hafa verið mjög skýrar en meginmarkmiðin hafa verið að treysta samkeppnisstöðu atvinnulífsins, stuðla að auknum fjölbreytileika og stöðugleika í efnahagslífinu og bæta lífskjör heimilanna í landinu. Að auki hefur markmiðið verið að nútímavæða íslenska skattkerfið og gera það að fullu samkeppnishæft við það sem annars staðar gerist.

Frá upphafi tíunda áratugarins hefur tekjuskattar fyrirtækja verið lækkaður verulega, úr 50% í 18%, en um leið felldar niður margvíslegar undanþágur sem þá voru í gildi. Jafnframt var aðstöðugjaldið lagt niður, en sá skattur þótti sérstaklega ósanngjarn þar sem hann var lagður á veltu fyrirtækja án tillits til afkomu. Tryggingagjaldið var ennfremur samræmt eftir

atvinnugreinum, en það var áður mishátt eftir greinum og lagðist þyngst á ýmis ný fyrirtæki t.d. í þekkingariðnaði. Hóflegur 10% fjármagnstekjuskattur var tekinn upp árið 1997.

Tekjuskattur einstaklinga hefur verið markvisst lækkaður úr tæpum 30 prósentustigum á tíunda áratugnum í 22,75% nú. Um leið hefur persónuafsláttur verði gerður að fullu millifæranlegur á milli hjóna eða sambúðarfólks í stað 80% áður og upphæð hans nýverið verið hækkuð umtalsvert. Lífeyrisiðgjöld launafólks og viðbótarlífeyrissparnaður hafa verið gerð skattfrjáls til að auka hlutdeild almennings í þjóðhagslegan sparnaði. Þá hefur virðisaukaskattur á matvæli og aðrar vörur verið lækkaður úr 24,5%, fyrst í 14% og síðan í 7% fyrr á þessu ári. Sömuleiðis hafa vörugjöld verið felld niður á matvælum.

Rétt er að leggja áherslu á að þessar skattabreytingar hafa ekki haft áhrif til að draga úr útsvarstekjum sveitarfélaganna, en prósentustig útsvars hefur hækkað nokkuð á sama tímabili, en sú hækkun endurspeglar aukin verkefni þeirra. Það sem er kannski athyglisverðast við þessar breytingar er að umsvif í efnahagslífinu hafa aukist svo mikið að flestir beinir og óbeinir skattar hafa skilað meiri tekjum þrátt fyrir lækkun skattpróscentunnar. Það er athyglisverð þróun, ekki síst fyrir þær sakir að margir efuðust um að slík niðurstaða gæti átt sér stað. Um leið bendir það til að skattar hafi verið orðnir of háir og að ákvörðun um að lækka þá hafi verið réttmæt.

Árið 2008 er gert ráð fyrir að skatttekjur ríkissjóðs nemi ríflega 422 milljörðum króna í heild, sem er um 17 milljarða króna aukning frá áætluðum skatttekjum ríkissjóðs í ár. Þar af er gert ráð fyrir að tekjuskattur lögaðila skili um 5 milljörðum krónum meira í ríkissjóð en á fyrra ári, eða um 44 milljörðum króna. Sú þróun endurspeglar bætta hag og aukinn hagnað fyrirtækja undanfarin ár. Fjármagnstekjuskattur er annar skattur sem spáð er að skili um 4 milljörðum krónum meira í ríkissjóð á næsta ári, eða um 39 milljörðum króna. Að stærstum hluta má rekja aukninguna til hækkandi eignaverðs, bæði fasteigna og hlutabréfa. Bæði tekjuskattur lögaðila og fjármagnstekjuskattar gegna nú stærra hlutverki í heildartekjum ríkissjóðs en áður var. Mikilvægt er þó að hafa í huga að þessir skattastofnar eru líklega nokkuð hverfulir þar sem þeir geta þornað hratt upp ef hagnaður fyrirtækjanna dregst saman eða eignaverð lækka, en ýmsar blikur eru nú á lofti hvað framtíðin ber í skauti sér með það.

Áætlað er að tekjuskattur einstaklinga skili 93,5 milljörðum króna á næsta ári og hefur þá aukist um 3 milljarða króna vegna hærri tekna, aukinnar atvinnuþátttöku og innstreymi erlends vinnuafns sem komið hefur til starfa hér á landi. Veltuskattar hafa aukist af sömu ástæðum, þrátt fyrir nýtilkomna lækkun virðisaukaskatts á matvæli. Gert er ráð fyrir að virðisaukaskattur skili 133 milljörðum króna í ríkissjóð árið 2008 en aðrir veltuskattar tæpum 58 milljörðum króna. Þrátt fyrir aukningu í krónutölu gegnir tekjuskattur einstaklinga og virðisaukaskattar nú minna hlutverki en áður í heildartekjum ríkissjóðs. Ef hægir á í efnahagslífinu á komandi árum, eins og nú er spáð, munu þessir skattar áfram skila sínu, þótt þá hægi á aukningu á milli ára.

Á síðustu árum hefur verið umtalsverður afgangur af rekstri ríkissjóðs. Jafnframt hafa sveitarfélögin skilað afgangi þegar á heildina er litið, upp á ríflega 1 milljarð á árinu 2005, tæplega 4 milljarða á síðasta ári og áætlanir gera ráð fyrir tæplega 6 milljarða afgangi á þessu ári. Vandamálið er hins vegar hversu mismunandi rekstrarstaða er milli einstakra sveitarfélaga þar sem sum skila miklum afgangi á meðan önnur eru í taprekstri.

Umræða hefur oft verið mikil og hávær um fjölda þeirra einstaklinga sem breytt hafa rekstri sínum úr einkarekstri í einkahlutafélag og taka þannig lág laun en háar arðgreiðslur sem leiðir til lægri tekna sveitarfélaga. Hið rétta er að þessi breyting, eins og aðrar skattkerfisbreytingar, hafa leitt til þess að umsvif þessara fyrirtækja hafa vaxið og hagnaður aukist. Rekstur sem áður var skráður á einstakling en er nú skráður sem einkahlutafélag hefur því vaxið og dafnað og leitt til þess að unnt er að greiða bæði hærri laun og um leið arð vegna betri afkomu af rekstrinum.

Ef skoðuð er þróun launagreiðslna og arðgreiðslna hjá einstaklingum sem bæði voru eigendur og launþegar í einkahlutafélögum kemur í ljós að á milli árunna 2003 og 2005 uxu launagreiðslur þessara aðila um rúmlega 18 milljarða króna á meðan að arðgreiðslur sömu aðila uxu um rúma 7 milljarða. Stærri hluti vaxtarins kemur því fram í launagreiðslum en ekki arðgreiðslum eins og svo oft er haldið fram sem skilar sér í herra útsvari sveitarfélaganna.

Vert er að hafa hugfast að núverandi uppbygging skatttekna sveitarstjórna hefur þau áhrif að þær eru mun minna háðar hagsveiflunni en tekjur ríkissjóðs. Skatttekjur sveitarstjórna aukast með nokkuð jöfnum hraða bæði í uppsveiflu og niðursveiflu, ólíkt tekjum ríkissjóðs, sem eru í meira mæli háðar hvikari skattstofnum. Samt er það nú svo að tekjur sveitarstjórna hafa a.m.k. aukist jafn mikið og tekjur ríkissjóðs undanfarin ár og jafnvel meira, eftir því hvaða ár er notað til grundvallar sem upphafspunktur í samanburði.

Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Á síðustu árum hefur mikið verið fjallað um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Stærsta einstaka breyting á því sviði var vissulega þegar málefni grunnskólanna voru færð frá ríki yfir til sveitarfélaga árið 1996. Síðan það var gert hefur mikið verið rætt um að fleiri verkefni gætu færst á milli stjórnsýslustiga og er oftast í því sambandi fjallað um að færa verkefni frá ríki yfir til sveitarfélaganna. Ég tel rétt að feta áfram þann stíg að færa verkefni ríkisins yfir til sveitarfélaganna en tel þó rétt að áður en ný verkefni verði flutt frá ríkinu verði unnið að því að skýra frekar línur í þeim verkefnum sem nú þegar skarast á milli þessara aðila. Í því sambandi á ég einkum við málefni aldraðra svo og málefni fatlaðra.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá því í maí s.l. segir að : “Tekju- og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga verði endurskoðuð með það að markmiði að efla sveitarstjórnarstigið”. Þannig er vilji ríkisstjórnarinnar skýr hvað þetta varðar og mikilvægt að eyða allri óvissu eða núningsflötum á þeim verkefnum sem teygja sig inn á bæði stjórnsýslustigin nú þegar áður en hafist verður handa við að ræða um flutning annarra verkefna frá ríkinu og yfir til sveitarfélaganna.

Tekjuskipting ríkis og sveitarfélaga

Samhliða verkefnatilflutningi er nauðsynlegt að ræða tekjuskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Sú umræða er reyndar stöðugt í gangi. Mikil aukning hefur orðið á tekjum bæði ríkis og sveitarfélaga síðustu ár hvort heldur sem er í tekjuskatti eða útsvari eins og ég kom nánar inn á áðan. Um leið hafa framlög ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vaxið mikið enda stærsti hluti framlaganna tengdur heildarskatttekjum ríkisins. Framlög til Jöfnunarsjóðs hafa tvöfaldast að krónutölu miðað við verðlag hvers árs á síðustu 5 árum bæði vegna aukinna skatttekna en jafnframt vegna samkomulags milli ríkisins og sambands sveitarfélaga um tímabundin aukaframlög til Jöfnunarsjóðsins. Þau aukaframlög voru áður 700 milljónir króna á ári en hækkuðu á þessu ári og verða tvöföld sú upphæð, bæði á þessu ári og því næsta, eða 1400 milljónir króna. Að því tímabili loknu eru aðilar sammála um að meta sameiginlega að nýju þörf fyrir aukaframlög frá ríkinu í Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Til viðbótar því sem hér hefur verið nefnt er rétt að geta þess að í mótvægisáðgerðum ríkisstjórnarinnar var gert ráð fyrir 750 milljónum króna til sveitarfélaganna á árunum 2007-9 vegna tekjumissis sem þau verða fyrir vegna lægri þorskkvóta. Eins og ítrekað hefur verið sagt er alveg ljóst að ekkert getur komið í staðin fyrir 60 þúsund tonn af þorski en ríkisstjórnin mun reyna að koma til móts við þá aðila sem verst verða fyrir skerðingu aflans, þar á meðal sveitarfélög víða um land sem verða af hafnargjöldum og útsvarstekjum með minnkandi afla.

Ég hef áður sagt að þær tillögur að mótvægisáðgerðum sem nú þegar hafa verið kynntar eru hvorki upphaf né endir þess verkefnis sem við stöndum frammi fyrir vegna minni þorskafla. Ríkisvaldið og sveitarfélögin þurfa hvort í sínu lagi svo og sameiginlega að vinna að því að mæta þeim neikvæðu áhrifum sem minni þorskafla hefur á samfélagið.

Umræður um fjármagnstekjuskatt

Varðandi fjármagnstekjurnar þá fer hluti þeirra af heildartekjum vaxandi hjá stórum hluta framteljenda. Þannig er hann yfir 5% af tekjum hjóna með miðtekjur og yfir. Ef og þegar vel gengur má reikna með því að hlutur fjármagnstekna allrar þjóðarinnar fari vaxandi miðað við launatekjur.

Í umræðunni hefur verið gripið á lofti að nokkur fjöldi framteljenda telur ekki fram aðrar tekjur en fjármagnstekjur. Á árinu 2006 var þarna um að ræða 2.381 einhleyping og 150 hjón.

Ef við skoðum einhleypingana fyrst þá voru rúmlega 2.100 aðilar af þeim hópi eða tæplega 90% með minna en 50 þúsund krónur á árinu í fjármagnstekjur og 95% af þeim hópi var undir einni milljón í tekjur á árinu. Hér er því að mestu um að ræða tekjulausa unglunga og námsmenn. Að teknu tilliti til persónuafsláttar var innan við 5%, eða 128 einstaklingar sem aðeins höfðu fjármagnstekjur á árinu 2006 sem voru umfram skattleysismörk.

Af 150 hjónum voru 57% með minna en 100 þúsund krónur í fjármagnstekjur og 61% voru með minna ein eina milljón í fjármagnstekjur á árinu. Að teknu tilliti til persónuafsláttar voru 54 hjón á árinu 2006 sem aðeins höfðu fjármagnstekjur sem voru umfram skattleysismörk.

Að sönnu eru í þessum hópi nokkur hjón og einstaklingar sem hafa afkomu sína af fjármagnseign. Ef þessir einstaklingar hafa ekki annan starfa en að sýsla með eignir sínar ber þeim að telja sér atvinnutekjur og greiða af þeim tekjuskatt og útsvar. Það skal tekið fram að þrátt fyrir að fjármagnstekjur hafi vaxið verulega á undanförunum árum hefur ekki fjölgað tiltakanlega í hópi þeirra sem telja einungis fram fjármagnstekjur. Til marks um þetta má nefna að álíka margir framteljendur nota einhvern hluta persónuafsláttar til að greiða fjármagnstekjuskatt nú og um aldamótin. Framkvæmd og eftirlit með reiknuðu endurgjaldi kann þó að þurfa að breytast verði breytingar hér á.

Annað atriði sem komið hefur til umræðu er að sveitarfélögin ættu að fá til sín hluta af fjármagnstekjuskattinum. Skattasérfræðingarnir segja að vísu að þótt fjármagnsið sér hreyfanlegt þá sé hagnaður, og hann er undirstaða fjármagnsteknanna, ennþá hreyfanlegri. Að baki kröfum um hlut sveitarfélaganna um hlutdeild í þessum skattstofni hlýtur að vera sú hugsun að þær hafi einhver tengsl við viðkomandi landsvæði eða að eiganda fjármagnsins beri að greiða til búsetusveitarfélagsins hluta af þessum tekjum. Í þessari umræðu er fróðlegt að skoða hvernig fjármagnstekjuskatturinn skiptist á íbúa eftir sveitarfélögum. Almenn séð er ljóst að

fjármagnstekjur hefðu jákvæðari áhrif á fjárhag sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu en þeirra sem eru á landsbyggðinni.

Fjármagnstekjuskattur á mann sveiflast mjög milli ára eftir landsvæðum og því er þessi dreifing skoðuð sem meðaltal þriggja ára, frá 2004 til 2006. Að meðaltali nam fjármagnstekjuskattur einstaklinga 38.000 kr á íbúa á þessu tímabili. Þar sem hann er hæstur er hann yfir 200 þúsund á mann en þar sem hann er lægstur rétt nær hann yfir 2.000 kr. Á sama hátt sveiflast upphæðin milli ára verulega innan sama sveitarfélags og eru dæmi um að tekjur á hvern íbúa vegna fjármagnstekna séu rúmlega hundraðfalt hærri eitt árið en það næsta. Ég fæ ekki séð hvaða röksemdafærsla gæti verið að baki því að sveitarfélög eigi að hafa hlutdeild í skattstofni sem gefur hæsta sveitarfélaginu ekki tíu sinnum heldur hundrað sinnum meiri tekjur á íbúa en lægsta sveitarfélaginu auk þess að búa við skattstofn sem sveiflast svo gríðarlega mikið frá einu ári til annars. Er þá ekki betra að ráðstafa tekjum í Jöfnunarsjóðinn, eins og við gerum í dag, og skipta framlagi úr honum eftir reglum sem taka mið af þörfinni?

Viljayfirlýsing ríkis og sveitarfélaga

Á árlegum samráðsfundum ríkis og sveitarfélaga ber marga á góma og umræður um hlut sveitarfélaga í fjármagnstekjuskatti eru ekki nýjar af nálinni. Í aðdraganda samráðsfundarins í ár áttu fulltrúar ríkisstjórnarinnar fundi með fulltrúum sveitarfélaganna þar sem þessi mál voru rædd. Á sjálfum samráðsfundinum fyrr á þessu ári áttu félagsmálaráðherra, ég og formaður sambandsins síðan frekari umræðu um málið.

Í kjölfar þeirra viðræðna sem aðilar áttu þá var gengið frá viljayfirlýsingu þann 22. mars s.l. sem var í 5 liðum. Ég er þess fullviss að sú viljayfirlýsing getur orðið til góðs og fært báðum samningsaðilum verulega sterkari stöðu en nú er. Það er hins vegar mikilvægt að unnið sé ef fullri einlægni að öllum liðum í þeirri viljayfirlýsingu hvort sem er af ríkisvaldinu eða sveitarfélögunum.

Viljayfirlýsingin fjallað um :

- í fyrsta lagi að vinna að mótun tillagna um fjármálareglur fyrir sveitarfélögin þar sem unnið verði sérstaklega að því að hefta vöxt útgjalda sveitarfélaga og setja þak á skuldsetningu þeirra og þannig verði sveitarfélögin virkari þátttakandi í hagstjórn landsins.
- í öðru lagi að ríkið komi að því að lækka skuldastöðu þeirra sveitarfélaga sem setja sér og vinna eftir fjármálareglum sem nefndar voru áður að því gefnu að afkoma ríkissjóðs gefi tilefni til.
- Í þriðja lagi að aðilar vinni nánar saman á sviði kjaramála.
- Í fjórða lagi að ríkið leggi fram aukaframlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem ég hef áður komið inn á.
- Og í fimmta lagi að leggja mat á framkvæmd samkomulags um framlög úr jöfnunarsjóði til sameiningar sveitarfélaga.

Á þessum tímapunkti er ástæða til að ætla að þessi sameiginlega viljayfirlýsing geti gefið góða raun en afkoma ríkissjóðs hefur verið mjög góð á síðustu þremur árum og útlit er fyrir að afkoman verði góð áfram a.m.k. næstu 2-4 ár. Ég mun því vinna ötullega í samræmi við þessa yfirlýsingu aðila frá því í mars til þess að ná niðurstöðu sem skiptir máli fyrir fjárhag sveitarfélaga. Það er von mín að það verði einnig gert af hálfu sveitarfélaganna.

Samskipti til framtíðar

Ágætu sveitarstjórnarmenn.

Það er mikilvægt að samstarf ríkis og sveitarfélaga sé gott og samskipti þeirra á milli einkennist af trausti og virðingu. Of oft hefur mér þótt samskiptin felast í því að annar sé að skamma hinn sér í lagi þegar fjölmiðlar eru nálægir. Þessu þurfum við að breyta. Til þess að samskipti ríkis og sveitarfélaga verði góð og leiði til árangurs sem báðir aðilar geta unað við þurfa samskipti manna að byggjast á virðingu og trúnaði. Þannig tel ég árangursríkara að vinna mál í gegnum þá ferla samstarfs sem nú þegar eru til staðar milli ríkis og sveitarfélaga eða í hreinskiptri umræðu á milli einstaklinga fremur en ádeilu á opinberum vettvangi í gegnum fjölmiðla. Það er einlæg von mín og vilji að vinna mál með þeim hætti í framtíðinni og þoka málum í þann veg að bæði ríki og sveitarfélögin geti haldið uppi starfsemi sinni með reisn, bæði þjónustulega og fjárhagslega.

Efnahagslegur stöðugleiki

Undanfarin ár hefur komið berlega í ljós að miklum framförum getur fylgt ójafnvægi. Þrátt fyrir úrbætur í skipulagi hagstjórnar hefur hagvöxtur reynst meiri en við varð ráðið þannig að verðbólga og viðskiptahalli hefur orðið meiri en spáð var. Ríkissjóður hefur síðan árið 2003 fylgt fjármálareglu í sínum langtímaáætlunum með góðum árangri sem hafa aukið afgang í rekstri hans og það haft áhrif til að milda hagsveifluna. Með auknum verkefnum sveitarfélaga hefur hlutdeild þeirra í opinberum fjármálum aukist og það gerir það mikilvægara en áður að þau eigi aðkomu að því að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Upptaka fjármálareglu hjá sveitarfélögum væri markvert skref í þá átt. Sú regla þyrfti að vera einföld og gegnsæ í framkvæmd. Miðað við slíka reglu mætti gera ráð fyrir auknum afgangi í fjármálum sveitarfélaga í uppsveiflu sem hefði áhrif til að auka hagstjórnaraðhald enn frekar þegar þörfin á því er mest. Aukinn efnahagslegur stöðugleiki er markmið sem kemur okkur öllum vel og við þurfum öll að standa skil á.

Góðir ráðstefnugestir.

Ég hef hér tæpt á nokkrum þáttum sem snúa að samskiptum ríkis og sveitarfélaga í næstu framtíð. Ég tel mikið hafa áunnist á undanförunum árum og að þessi samskipti séu komin í farsælan farveg. Alltaf má þó gera betur og framundan eru mörg óleyst en um leið áhugaverð verkefni. Um leið og ég þakka ykkur sveitarstjórnarmönnum fyrir ánægjulegt samstarf á liðnum árum lýsi ég mig og ríkisstjórnina reiðubúna til áframhaldandi samstarfs í þágu umbjóðenda okkar allra.