



## Samantekt um fjármál sveitarfélaga

Í þessari samantekt verður farið yfir nokkur atriði er varða fjármál sveitarfélaga, tekjustofna þeirra, opinbert eftirlit með fjármálum sveitarfélaga og dregin fram helstu atriðin úr þeirri umræðu sem fram hefur farið um nýja tekjustofna sveitarfélaganna.

### 1. TEKJUSTOFNAR SVEITARFÉLAGA

Tekjur sveitarfélaga samanstanda af eftirfarandi þáttum:

- Útsvar (greitt af einstaklingum)
- Fasteignaskattur (greitt af einstaklingum og fyrirtækjum)
- Greiðslur úr jöfnunarsjóði (framlög af ýmsum toga)
- Þjónustutekjur (greiðslur frá einstaklingum og fyrirtækjum vegna veittrar þjónustu)
- Aðrar tekjur:
  1. Vaxtatekjur, styrkir, fjármagnstekjur
  2. Eignasala

Hér á eftir verður farið nokkrum orðum um hvern einstakan tekjuflokk:

#### 1.1. SKATTAR

Sveitarfélög fjármagna starfsemi sína að langmestu leyti með sköttum. Skatta má einungis leggja á með tilvísan í ákveðnar lagaheimildir. Heimildir sveitarfélaganna til álagningar skatta byggja á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Sveitarfélög hafa í raun frjálssar hendur til ráðstöfunar á tekjum þeim sem þau afla með

skattlagningu innan þess ramma sem þau starfa eftir. Það þýðir að þeim er ekki gert að ráðstafa skatttekjum í ákveðin skilgreind verkefni umfram þau almennu verkefni sem lög og reglur kveða á um.

Sveitarstjórn tekur ákvörðun um álagningarhlutfall útsvars og fasteignaskatts innan þeirra marka sem þau hafa heimild til. Það er gert í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar og gerist í síðasta lagi fyrir lok nóvember ár hvert. Skattstofnar sveitarfélaga byggja á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

#### 1.1.1. ÚTSVAR

Launþegar greiða sveitarfélögunum ákveðinn hundraðshluta af launum sínum, svokallað útsvar. Útsvar er langstærsti tekjustofn sveitarfélaga á Íslandi. Í heildina tekið nemur útsvar rúmum 60% af heildartekjum þeirra. Á árinu 2009 er meðalútsvar á landinu 13,10%. Útsvar er dregið



#### Bls. 2



Sveitarstjórnir geta lækkað álagningu fasteignaskatts á ákveðna tegund bygginga eða ákveðinn hóp íbúa sveitarfélagsins.

#### Bls. 3



Sveitarfélaginu er óheimilt að innheimta hærra gjald fyrir veitta þjónustu en það kostar að veita þjónustuna.

#### Bls. 4



Sveitarfélög héraðs geta tekið lán bæði til framkvæmda, til rekstrar og til að greiða af eldri lánnum.

af launum launþega ásamt tekjuskatti og kallast þessar greiðslur einu nafni staðgreiðsla. Ber hver atvinnurekandi ábyrgð á að koma henni til Fjársýslu ríkisins. Samkvæmt tekjustofnalögum getur útsvarsprósenta hæst verið 13,28% og voru það samtals 57 sveitarfélög sem nýttu sér þá heimild vegna ársins 2009. Útsvar getur lægst verið 11,24% og eru það einungis þrjú sveitarfélög sem hafa álagningu útsvars í lágmarki. Staðgreiðsluhlutfall af launatekjum fyrir árið

	2008	2009
Fjöldi sveitarfélaga með hámarksútsvar	64	57
Fjöldi sveitarfélaga með lágmarksútsvar	3	3

2009 er 37,2% (tekjuskattur 24,10% og útsvar 13,10%). Fjársýsla ríkisins deilir innheimtum útsvarstekjum út til viðkomandi sveitarfélaga að jafnaði daglega, en stærstu greiðslurnar koma um miðjan mánuðinn. Fjöldi sveitarfélaga með álagt hámarksútsvar og lágmarksútsvar sést hér á eftir.

### 1.1.2. FASTEIGNASKATTUR

Fasteignaskattur er annar helsti skattstofn sveitarfélaganna. Tekjur af fasteignaskatti nema um 11% af heildartekjum sveitarfélaga. Stofn til álagningar fasteignaskatts er fasteignamat. Mat á verðmæti fasteigna í landinu er unnið hjá og gefið út af Fasteignamati ríkisins. Fasteignamatið byggir á markaðsverði viðkomandi fasteigna þar sem upplýsingar um það eru tiltækar. Meginreglan við álagningu fasteignaskatts er að sveitarfélög leggja skatt á allar fasteignir. Álagningarhlutfall skattsins er þó mjög mismunandi milli einstakra sveitarfélaga. Ákveðnar fasteignir eru undanþegnar álagningu fasteignaskatts. Má þar nefna sem dæmi kirkjur, skipbrotsmannaskýli



og erlend sendiráð. Fasteignaskattur á virkjanir og stóriðjuframkvæmdir er yfirleitt ákvarðaður í sérlögum eða sérstöðum samningum þar um. Sveitarstjórnir geta lækkað álagningu fasteignaskatts á ákveðna tegund bygginga eða ákveðinn hóp íbúa sveitarfélagsins. Gæta verður þess í slíkum tilvikum að jafnræðisregla sé virt.

Fasteignaskatti er skipt upp í svokallaðan A skatt, B skatt og C skatt.

A skattur getur verið allt að 0,5% af álagningarstofni. Undir þennan flokk falla íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum, erfðafestulönd og jarðeignir sem ekki eru nytjaðar til annars en landbúnaðar, útihús og mannvirki á bújörðum sem tengd eru landbúnaði, og sumarbústaðir ásamt lóðarréttindum.

B skattur skal vera 1,32% af fasteignamati eftirgreindra mannvirkja:

Sjúkrastofnana samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu, skóla, heimavista, leikskóla, íþróttahúsa og bókasafna, að meðtöldum löðum og lóðarréttindum.

C skattur skal vera allt að 1,32% af fasteignamati allra annarra fasteigna, svo sem iðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnæðis, fiskeldismannvirkja, veiðihúsa og mannvirkja sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu, að meðtöldum löðum og lóðarréttindum.

Heimilt er sveitarstjórn að hækka álagningu fasteignaskatts skv. reglum um A skatt og C skatt um allt að 25% samkvæmt öðrum hvorum eða báðum staflidum hér að framan. Mörg sveitarfélög nýta sér heimild til hækkunar á álagningu fasteignaskatts. Hámarksálagning A skatts er þá 0,625% og hámarksálagningarhlutfall C skatts er 1,65%.

### 1.1.3. AÐRIR SKATTAR

Undir þessum lið má nefna lóðarleigu sem innheimt er með fasteignagjöldum og framleiðslugjald greitt af stóriðjufyrirtækjum. Lóðarleiga sem innheimt er með fasteignagjöldum flokkast nú sem skatttekjur en var áður skilgreind sem þjónustugjald. Lóðarleiga er yfirleitt reiknuð sem hlutfall af matsverði lóðar eða tilgreind fjárhæð á hvern fermetra lóðar.



#### 1.1.4. GREIÐSLUR ÚR JÖFNUNARSJÓÐI SVEITARFÉLAGA

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Markmið með starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að tryggja að áþekkt þjónustustig hafi í för með sér viðlíka skattlagningu óháð tekjum íbúanna eða samsetningu þeirra. Markmið jöfnunarkerfisins er að tryggja samræmi milli einstakra sveitarfélaga hvað varðar skattlagningu og þjónustustig eftir því sem mögulegt er. Þannig er reynt að jafna þann aðstöðumun sveitarfélaga sem felst í mismunandi tekjum þeirra á hvern einstakling og mismunandi útgjaldaþörf þeirra sem skipast af aðstæðum sem sveitarfélögin hafa ekki á valdi sínu, til að gera þeim kleyft að uppfylla lögbundnar skyldur sínar. Mikill munur er á möguleikum einstakra sveitarfélaga til öflunar tekna með álagningu skatta. Það er einnig mikill munur á skattstofnum á hvern einstakling milli sveitarfélaga og jafnframt er verulegur munur á aldurssamsetningu íbúanna innan einstakra sveitarfélaga.

Mismunur á hlutfalli milli skatttekna og þjónustustigs á sér meðal annars rætur í því að það er ekki alls staðar jafndýrt að veita sömu þjónustu. Einnig er munur á kostnaðarstigi milli einstakra sveitarfélaga. Það helgast meðal annars af staðsetningu þeirra, aðgengi að ýmiskonar stoðþjónustu, landfræðilegri stærð þeirra og íbúafjölda. Kostnaðarstig er mælt með því að taka tillit til ýmissa atriða sem hafa áhrif

þar á og hafa áhrif á útgjöld sveitarfélagsins t.d. fjölda barna á leikskólaaldri, fjöldi barna á grunnskólaaldri og fjöldi aldraðra sem fær heimaþjónustu.

Í öðru lagi er munur á skattstofnum sveitarfélaganna. Skattstofn sveitarfélags er í réttu hlutfalli við launatekjur íbúanna og verðmæti fasteigna í sveitarfélaginu. Verulegur munur er á þessum skattstofnum milli einstakra sveitarfélaga.

Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga renna til sveitarfélaganna með hliðsjón af tekjum þeirra í hlutfalli við tekjur annarra hliðstæðra sveitarfélaga, útgjöld þeirra vegna þeirra verkefna sem sveitarfélögunum er lögskilt að sinna og framkvæmda sem heimilt er að styrkja. Rekstrar- og framkvæmdatengdar greiðslur úr jöfnunarsjóði sem renna til sveitarfélaganna skiptast í stórum dráttum í grunnskólaframlög, tekjujöfnunarframlög, útgjaldajöfnunarframlög og stofnframlög. Dregið hefur verið úr svokölluðum eyrnamerknum framlögum jöfnunarsjóðs og þau verið færð í auknum mæli í átt að almennum framlögum. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir fyrir sameiningu sveitarfélaga og kemur til skjalanna þegar sveitarfélög eiga í fjárhagslegum erfiðleikum. Einnig greiðir Jöfnunarsjóður sveitarfélaga framlög til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga annast fyrir hönd ríkisins greiðslu framlaga til sveitarfélaganna vegna fasteignaskattsbóta og greiðslu hluta af húsaleigubótum.

#### 1.2.1. ÞJÓNUSTUTEKJUR

Sveitarfélög og stofnanir þeirra innheimta í mörgum tilvikum ákveðið gjald fyrir veitta þjónustu. Þá greiðir notandinn beint fyrir þá þjónustu sem hann nýtur persónulega af hálfu sveitarfélagsins. Sveitarfélaginu er óheimilt að innheimta hærra gjald fyrir veitta þjónustu en það kostar að veita þjónustuna. Er þá bæði miðað við daglegan rekstur og einnig þann kostnað sem hlýst af fjárfestingu til langs tíma litið vegna viðkomandi þjónustu. Ef þjónustugjöld eru hærri en sannanlegur kostnaður við að veita viðkomandi þjónustu sé litið til skemmri og lengri tíma þá er það skilgreint sem óheimil skattlagning. Sveitarfélag getur þurft að endurgreiða notendum þjónustunnar oftekin þjónustugjöld ef slíkt kemur fyrir. Þjónustutekjum sveitarfélaga er lýst hér á eftir.

### 1.2.2. FASTEIGNAGJÖLD

Fasteignagjöld eru innheimt samhliða fasteignaskatti. Fasteignagjald er innheimt í þeim tilvikum þegar ákveðin skilgreind þjónusta beinist að ákveðnum eignum í samfélaginu. Þau eru lóðaleiga, holræsagjald, vatnsgjald, sorphreinsunargjald og sorpeyðingargjald. Fasteignagjöldin eru hjá flestum sveitarfélögum reiknuð sem hlutfall af fasteignamati eignar (holræsagjald og vatnsgjald). Þau eru í öðrum tilvikum reiknuð sem ákveðin krónutala á hvern m<sup>2</sup> (vatnsgjald) eða sem föst krónutala á hverja fasteign (sorggjald og sorpeyðingargjald).

### 1.2.3. ÖNNUR ÞJÓNUSTUGJÖLD

Sem dæmi um önnur þjónustugjöld má nefna leikskólajöld, greiðsla fyrir fæði og aðra þjónustu í grunnskólum og leikskólum, greiðsla fyrir heimaþjónustu aldraðra og fyrir aðgang að ýmsum menningar- og íþróttamannvirkjum sem rekin eru á vegum sveitarfélaganna. Síðan má nefna gjöld fyrir rafmagn, heitt vatn og aðra starfsemi þar sem innheimt gjöld eiga að standa undir rekstri og fjárfestingum sem falla til við að veita tiltekna þjónustu.

### 1.2.4. AÐRAR TEKJUR

Sveitarfélögin fá aðrar tekjur af ýmsum toga, s.s. vaxtatekjur, tekjur af eignum t.d. leigutekjur af jörðum,

arð af hlutafjäreign eða sölutekjur þegar eignir eru seldar. Við gatnagerðarframkvæmdir greiða eigendur þeirra fasteigna sem liggja við viðkomandi götu gatnagerðargjöld til sveitarfélagsins. Gatnagerðargjöld eiga að mæta framkvæmdakostnaði við gatnakerfið og eru þau færð þannig í bókhaldi sveitarfélaganna.

Einstakar framkvæmdir hjá stofnunum sveitarfélaganna fá styrki frá ríkinu eftir ákveðnum reglum og má þar til nefna hafnaframkvæmdir, sjóvarnargarða og snjóflóðavarnir.

## 2. LÁNTAKA, SKULDIR OG EFTIRLIT MEÐ FJÁRHAG SVEITARFÉLAGA

Sveitarfélögin hafa tiltölulega frjálsar hendur um lántökur og sölu skuldabréfa til fjármögnunar á fjárfestingum eða rekstrarhalla. Það er nokkuð frábrugðið því fyrirkomulagi sem er við lýði í Danmörku þar sem mjög stífar reglur gilda um möguleika sveitarfélaga til að afla lánsfjár. Sveitarfélög héraendis geta tekið lán bæði til framkvæmda, til rekstrar og til að greiða af eldri lánnum. Sveitarfélög hafa jafna heimild til að taka erlend lán eins og innlend lán. Ekki er viðlíka kvöð héraendis á sveitarfélögin eins og víða í nágrannalöndum okkar þar sem bannað er að reka sveitarfélögin með tapi. Ef slíkt gerist í Noregi, svo dæmi sé tekið, verður að setja upp fjárhagsáætlun sem nær til 2 - 4 ára þar sem sýnt er fram á hvernig tapreksturinn er jafnaður út. Í Svíþjóð er



bannað að leggja fram fjárhagsáætlanir með tapi. Komið hefur fyrir þar að sveitarfélög hafa sent fjárhagsáætlun ófrágengna til ráðuneytis sveitarstjórnarmála og tilkynnt að sveitarstjórn hefði ekki tök á að láta enda ná saman í rekstri sveitarfélagsins.

Árið 2002 var um það samið í samstarfssamningi ríkis og sveitarfélaga að standa að tilraunaverkefni um svokallað kostnaðarmat. Það hefur í för með sér að ákveðin ráðuneyti leggja mat á þann kostnað sem sveitarfélögin í heild sinni verða fyrir vegna setningar laga og reglugerða. Verkefni þetta stóð í upphafi í eitt og hálf ár og laut að stjórnarfrumvörpum og reglugerðardrögum sem undirbúin voru í félagsmálaráðuneyti og umhverfisráðuneyti og áhrif hafa á kostnað sveitarfélaganna. Nú hefur verkefnið verið víkkað út og tekur til allra ráðuneyta ríkisstjórnarinnar. Við undirbúning þessa verkefnis var litið til hliðstæðs fyrirkomulags í Danmörku og Noregi þar sem löng hefð er fyrir vinnubrögðum af þessu tagi. Þessu vinnufyrirkomulagi er ætlað að hafa í för með sér aukinn aga í fjárhagslegum samskipum einstakra ráðuneyta og sveitarfélaganna ásamt því að kostnaðarhlið umræðunnar á að tengjast faglegru umræðu hjá vinnuhópum þegar verið er að undirbúa lagafrumvörp og reglugerðardrög.

### 3. EFTIRLIT RÍKISINS MEÐ STARFSEMI SVEITARFÉLAGANNA

Í fyrstu grein sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 segir að landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Þrátt fyrir að hér segi að sveitarfélögin ráði sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð

þá hefur ríkið engu að síður verulegu hlutverki að gegna í eftirliti með hvernig sveitarfélögin fara með það vald sem þeim er gefið í sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum sem varða starfsemi þeirra. Eftirlit ríkisins beinist meðal annars að því að sveitarfélögin fari eftir gildandi löggjöf um framkvæmd sveitarstjórnarlaga. Einnig má nefna þar til viðbótar framkvæmd upplýsingalaga, jafnréttis laga og skipulagslaga svo dæmi séu nefnd. Félagsmálaráðuneytið gefur árlega út úrskurði sem það hefur fellt í málum sem skotið hefur verið til þess vegna málsmeðferða sveitarfélaga.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 var skerpt á fjárhagslegu aðhaldi ríkisins með sveitarfélögunum. Þar var í fyrsta sinn tekið upp ákvæði um eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga sem kemur fram í 74. gr. laganna. Hlutverk nefndarinnar er að athuga árlega reikningskil sveitarfélaganna og bera þau saman við ákveðnar viðmiðanir sem gefnar eru út af félagsmálaráðuneytinu. Leiði slík athugun í ljós að fjármál sveitarfélagsins stefni í óefni skal nefndin aðvara viðkomandi sveitarfélag og samhliða upplýsa ráðuneytið um álit sitt. Skylt er sveitarstjórn í slíkum tilvikum að gera eftirlitsnefndinni grein fyrir á hvern hátt hún hyggist bregðast við aðvörun nefndarinnar. Ákvarðanir nefndarinnar eru ekki endanlegar, heldur skal félagsmálaráðherra staðfesta ákvarðanir hennar. Í 5. gr. reglugerðar um eftirlitsnefndina kemur fram að afgreiði sveitarstjórn fjárhagsáætlun, ársreikning eða þriggja ára áætlun með halla skuli hún senda nefndinni greinargerð um ástæður hallans, aðgerðir til að bæta þar úr og áætlun um framtíðarhorfur í rekstri sveitarfélagsins.

Hag- og upplýsingasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga

Ábm.: Gunnlaugur A. Júlíusson, sviðsstjóri

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2009/11



**Samband íslenskra  
sveitarfélaga**

Borgartúni 30, Pósthólf 8100, 128 Reykjavík

Sími: 515 4900, Fax: 515 4903

[www.samband.is](http://www.samband.is) [samband@samband.is](mailto:samband@samband.is)