
**Nefnd um endurskoðun
Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga**

**Samþykktar tillögur
og
sjónarmið**

**Félagsmálaráðuneytið
28. desember 2007**

Nefnd um endurskoðun
Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Reykjavík, 28. desember 2007

Jóhanna Sigurðardóttir félagsmálaráðherra
Félagsmálaráðuneytinu
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu
150 Reykjavík

Hér með fylgja samþykktar tillögur nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 9. september 2005 til að endurskoða III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 með síðari breytingum, er fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga ásamt sérálitum nefndarmanna. Nefndinni var jafnframt ætlað að endurskoða reglugerðir sem byggðar eru á ákvæðum þessa kafla tekjustofnalaganna.

Herdís Sæmundardóttir, formaður
sign.

Arnbjörg Sveinsdóttir
sign.

Birkir Jón Jónsson
sign.

Flosi Eiríksson
sign.

Gunnar Svavarsson
sign.

Helga Erlingsdóttir
sign.

Valgarður Hilmarsson
sign.

Afrit: Kristján L. Möller samgönguráðherra

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	2
1.1	Skipun nefndarinnar.....	2
1.2	Aðdragandi að skipun nefndarinnar.....	3
1.3	Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins	4
1.4	Vinna nefndarinnar	5
1.4.1	Erindi frá sveitarfélögunum	5
1.4.2	Heimsókn fulltrúa úr nefndinni til Noregs og Svíþjóðar	5
2	Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	7
2.1	Tegundir framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	7
3	Tillögur	8
3.1	Bundin framlög	8
3.1.1	Samband íslenskra sveitarfélaga.....	8
3.1.2	Landshlutasamtök sveitarfélaga.....	9
3.1.3	Innheimtustofnun sveitarfélaga.....	10
3.1.4	Umsjónarnefnd eftirlauna	11
3.1.5	Húsafriðunarsjóður	12
3.2	Sérstök framlög.....	12
3.2.1	Framlög vegna sameininga sveitarfélaga.....	12
3.2.2	Framlög til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga	13
3.2.3	Stofnframlög til sveitarfélaga með færri en 2000 íbúa	14
3.2.4	Stofnframlög vegna vatnsveitna á lögbýlum	14
3.2.5	Framlög til jöfnunar á tekjutapi einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti.....	15
3.2.6	Framlög vegna greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum.....	17
3.2.7	Framlög til sérstakra verkefna	18
3.3	Jöfnunarframlög	19
3.3.1	Tekjujöfnunarframlög	19
3.3.2	Útgjaldajöfnunarframlög.....	21
4.	Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla	27

1 Inngangur

1.1 Skipun nefndarinnar

Félagsmálaráðherra skipaði þann 9. september 2005 nefnd til að endurskoða III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, er fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Enn fremur var gert ráð fyrir að nefndin gerði tillögur um hugsanlegar breytingar á reglugerðum sem sjóðurinn starfar eftir.

Nánari leiðbeiningar um störf nefndarinnar er að finna í skipunarbréfi til hennar, en þar segir meðal annars:

„Nefndinni er ætlað að meta kosti og galla núverandi jöfnunarkerfis og hugsanlega þörf fyrir endurskoðun á kerfinu í heild sinni eða einstökum þáttum þess. Sérstaklega skal horft til þess hvort breytingar á sveitarfélagaskipan, tekjustofnum og verkefnum sveitarfélaga í tengslum við áttak til eflingar sveitarstjórnarstigsins og önnur þróun hafi að einhverju leyti breytt forsendum fyrir núverandi kerfi þegar horft er til framtíðar. Í því sambandi skal nefndin meðal annars hafa hliðsjón af hugmyndum tekjustofnanefndar um áherslur við endurskoðun sjóðsins.

Gert er ráð fyrir að endurskoðunarnefnd skoði hvort nægilegt tillit sé tekið til sérstakra aðstæðna sveitarfélaga í núverandi jöfnunarkerfi og geri tillögur um breytingar ef þörf er á. Einnig skal nefndin kanna hvort núverandi kerfi tryggi réttláta jöfnun meðal sveitarfélaga. Í því felst það sjónarmið að sveitarfélög fái ekki meira úr sjóðnum en þau þurfa vegna tekju- og útgjaldabátta en njóti engu að síður ávinnings af hagkvæmni í rekstri.“

Í nefndina voru skipuð eftirtalin:

Herdís Á. Sæmundardóttir formaður,
Arnbjörg Sveinsdóttir alþingismaður,
Birkir Jón Jónsson alþingismaður,
Flosi Eiríksson, bæjarstjórnarfulltrúi í Kópavogsbæ,
Gunnar Svavarsson, bæjarstjórnarfulltrúi í Hafnarfjarðarkaupstað,
Halldór Halldórsson, bæjarstjóri í Ísafjarðarbæ,
Helga Erlingsdóttir, sveitarstjóri í Hörgárbyggð.

Á haustmánuðum 2007 tók Valgarður Hilmarsson, bæjarstjórnarfulltrúi á Blönduósi, sæti í nefndinni í stað Halldórs Halldórssonar sem óskaði eftir að verða leystur frá nefndarstörfum vegna formennsku í Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Starfsmenn nefndarinnar voru skipuð þau Elín Pálsdóttir, forstöðumaður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Guðni Geir Einarsson, sérfræðingur hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, Lárus Bollason, sérfræðingur í félagsmálaráðuneytinu, Gunnlaugur Júlíusson, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga, Hallgrímur Guðmundsson, sérfræðingur á fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, og Snorri Björn Sigurðsson, forstöðumaður þróunarsviðs Byggðastofnunar.

Óskað var eftir því við Lárus Bollason að hann héldi áfram störfum fyrir nefndina þó hann léti af störfum í félagsmálaráðuneytinu. Eftirmaður hans í ráðuneytinu, Jóhannes Finnur Halldórsson, hefur einnig starfað með nefndinni frá síðastliðnu hausti.

1.2 Aðdragandi að skipun nefndarinnar

Skipun nefndarinnar má rekja til tillagna nefndar sem þáverandi félagsmálaráðherra skipaði þann 12. desember 2003 um aðlögun tekjustofna sveitarfélaga að nýrri sveitarfélagaskipan og breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Nefnd þessi skilaði tillögum sínum til ráðherra þann 17. mars 2005. Ein af tillögum nefndarinnar var að skipa

nefnd sem hefði það hlutverk að endurskoða reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga einkum m.t.t. breytinga á sveitarfélagaskipan.

1.3 Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins

Ætla má að ein af forsendum fyrir þeirri vinnu sem ákveðið var að ráðast í og lýtur að tekjustofnum og dreifingu tekna úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga sé átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins sem Samband íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við félagsmálaráðuneytið efndi til árið 2005 á grundvelli sameiginlegrar viljayfirlýsingar félagsmálaráðherra, fjármálaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 17. september 2004. Í desember 2003 skipaði félagsmálaráðherra sérstaka sameiningarnefnd sem skyldi leggja fram tillögur um breytingar á sveitarfélagaskipan með hliðsjón af breytingum á verkaskiptingu hins opinbera með það að markmiði að hvert sveitarfélag myndi heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði. Nefnd þessi lagði til að greidd yrðu atkvæði í 66 sveitarfélögum og skyldi atkvæðagreiðslan fara fram þann 8. október 2005. Hlytu allar þessar tillögur nefndarinnar brautargengi yrðu sveitarfélögin í landinu 46 að tölu. Ljóst er að tillögur þessar voru talsvert róttækar og til þess fallnar að breyta verulega skipan sveitarfélaga í landinu. Það fór hins vegar svo að aðeins ein tillaga var samþykkt í kosningunum 8. október 2005. Átta ný sveitarfélög urðu til á grundvelli endurtekinna atkvæðagreiðslna árið 2006 og í einu tilfelli var um sameiningu sveitarfélaga að ræða á grundvelli heimildarákvæðis í 91. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, með síðari breytingum. Á grundvelli átaksins urðu því til tíu ný sveitarfélög. Í stað þess að sveitarfélögin séu 46 eins og tillögurnar gerðu ráð fyrir eru þau í dag alls 79.

Ekki skal svo djúpt tekið í árinna að halda því fram að væntingar manna til sameiningarátaksins brygðust, en engu að síður er augljóst að skipan sveitarstjórnarmála í landinu varð ekki með þeim hætti sem lagt var til af hálfu sameiningarnefndar. Enn er því nokkuð í land með að það markmið náist „að hvert sveitarfélag myndi heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði“ eins og segir í tillögum nefndarinnar.

1.4 Vinna nefndarinnar

Í upphafi var gert ráð fyrir að nefndin skilaði af sér fyrir 1. apríl 2006. Strax var þó ljóst að það yrði of skammur tími fyrir svo viðamikil verkefni sem endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs er. Það hafði einnig sín áhrif á störf nefndarinnar að sveitarstjórnarkosningar voru haldnar í maí 2006. Segja má að störf hennar hafi legið niðri frá því í febrúar það ár og fram á haust. Aftur kom los á störfin í aðdraganda kosninga til Alþingis, enda meirihluti nefndarinnar upptekinn vegna kosningabaráttu. Með nýrri ríkisstjórn og nýjum ráðherrum í ríkisstjórn Íslands varð staða nefndarinnar nokkuð óljós en í október síðastliðnum ákvað nýr félagsmálaráðherra í samráði við nýjan samgönguráðherra að nefndin héldi störfum sínum áfram með þeim væntingum að hún skilaði tillögum sínum og skýrslu fyrir áramót, áður en sveitarstjórnarmálin flyttust frá félagsmálaráðuneyti til samgönguráðuneytis, eins og ráð er gert fyrir í sáttmála ríkisstjórnarflokkanna. Nefndin kom því aftur saman þann 17. október 2007 og hefur lagt allt kapp á ljúka störfum sem fyrst.

1.4.1 Erindi frá sveitarfélögunum

Í upphafi var skipulag á vinnu nefndarinnar rætt og lagðar fram tillögur um fyrirkomulag vinnunnar. Jafnframt var ákveðið að leita eftir áliti sveitarfélaganna og landshlutasamtakanna á því hverju brýnast væri að breyta að þeirra mati. Ýmsar gagnlegar ábendingar komu fram af þeirra hálfu sem nefndin hefur haft hliðsjón af við störf sín.

1.4.2 Heimsókn fulltrúa úr nefndinni til Noregs og Svíþjóðar

Dagana 29. og 30. maí 2006 fór formaður nefndarinnar ásamt starfsmönnum frá Jöfnunarsjóði, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, félagsmálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti í heimsókn til Noregs og Svíþjóðar í þeim tilgangi að kynna sér jöfnunarkerfi sveitarfélaga þar. Annars vegar voru samtök sveitarfélaga heimsótt og hins vegar ráðuneyti sveitarstjórnarmála. Jafnframt hafa þessir aðilar kynnt sér jöfnunarkerfi í Danmörku og Finnlandi. Í stuttri samantekt má segja að jöfnunarkerfi sveitarfélaga á

Norðurlöndunum séu býsna lík og byggja á þeirri meginhugmyndafræði að eðlilegast sé að sveitarfélögin fari með ýmis velferðarmál sem snúa beint að íbúunum og að þjónusta við þá eigi að vera sambærileg óháð búsetu og öðrum þáttum. Í samræmi við grunnhugmynd hins norræna velferðarkerfis er áhersla lögð á að íbúarnir njóti jafnræðis gagnvart þjónustu hins opinbera. Öll leggja jöfnunarkerfin áherslu á að jafna út þann kostnað sem hlýst af lögbundinni þjónustu sveitarfélaganna við íbúana og öll leggja þau áherslu á að jafna tekjugrunn þeirra þannig að þau geti staðið undir þessum lögbundnu hlutverkum sínum. Á hinn bóginn sker Ísland sig frá hinum Norðurlöndunum að tvennu leyti. Í fyrsta lagi hvað varðar þátttöku sveitarfélaganna sjálfra í fjármögnun jöfnunarkerfisins. Á öllum hinum Norðurlöndunum, þ.e. Svíþjóð, Noregi, Danmörku og Finnlandi, greiða sveitarfélögin ákveðið hlutfall af mörkuðum tekjum sínum inn í jöfnunarkerfið séu þær yfir tilteknu meðaltali. Þeir fjármunir sem þessi tekjuháu sveitarfélög greiða inn í kerfið eru nýttir til að greiða verr staðum sveitarfélögum í ákveðnu hlutfalli við þeirra tekjugrunn. Auk þessarar almennu innbyrðis landsjöfnunar milli sveitarfélaga á hinum Norðurlöndunum er í einu landanna, Danmörku, einnig við lýði innbyrðis jöfnun milli sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Með öðrum orðum er Ísland eina norræna velferðarríkið sem ekki hefur tekið upp slíka innbyrðis jöfnun milli tekjuhárra og tekjulágra sveitarfélaga. Í öðru lagi sker Ísland sig einnig frá hinum Norðurlöndunum að því leyti að ríkisframlög til jöfnunarkerfisins eru hér einungis tæp 10% af heildartekjum sveitarfélaganna á meðan þau eru um og yfir 20% í hinum löndunum.

2 Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Tekjur Jöfnunarsjóðs eru eftirfarandi:

- a. Framlag úr ríkissjóði er nemur 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs.
- b. Framlag úr ríkissjóði er nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs.
- c. Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga er nemur 0,77% af álagningarstofni útsvars ár hvert.
- d. Vaxtatekjur.

2.1 Tegundir framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eru bundin framlög, sérstök framlög, jöfnunarframlög og jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla.

3 Tillögur

3.1 Búndin framlög

3.1.1 Samband íslenskra sveitarfélaga

Núverandi kerfi

Búndið framlag til Sambands íslenskra sveitarfélaga nemur 1,7% af almennu rekstrarframlagi Jöfnunarsjóðs úr ríkissjóði, sbr. a-lið í kaflanum hér að ofan um tekjur sjóðsins, að frádregnum þeim hluta, allt að 30%, er rennur til framlaga vegna jöfnunar á tekjutapi sveitarfélaga í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts. Sama hlutfall, eða 1,7%, rennur til Sambandsins af tekjum sjóðsins vegna útsvars sveitarfélaga, sbr. b- og c-lið. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2008 eru áætluð framlög til Sambandsins 241,3 milljónir króna.

Tillaga

Lagt er til að framlög til Sambands íslenskra sveitarfélaga, sbr. a-lið 10. gr. III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, verði óbreytt frá því sem nú er.

Sjónarmið

Í ljósi breytinga á lagaumhverfi Lánasjóðs sveitarfélaga sem tóku gildi í ársbyrjun 2005, sem meðal annars leiddu til niðurfellingar á framlögum Jöfnunarsjóðs til lánasjóðsins, hækkuðu framlög til Sambands íslenskra sveitarfélaga úr 1,58% af tilgreindum tekjum sjóðsins í 1,70%. Nefndinni þótti því ekki ástæða til neinna breytinga á framlögum til sambandsins að þessu sinni, en ítrekaði mikilvægi starfsemi sambandsins.

3.1.2 Landshlutasamtök sveitarfélaga

Núverandi kerfi

Bundin framlög til landshlutasamtaka sveitarfélaga nema 2% af almennu rekstrarframlagi Jöfnunarsjóðs úr ríkissjóði, sbr. a- og b-lið í kaflanum hér að ofan um tekjur sjóðsins, að frádregnum þeim hluta, allt að 41,5% af a-lið sem rennur til framlaga vegna jöfnunar á tekjutapi sveitarfélaga í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts og til framlaga vegna húsaleigubóta. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2008 eru áætluð framlög til landshlutasamtakanna 138,3 milljónir króna.

Tillaga

Lagt er til að framlög til landshlutasamtaka sveitarfélaga, sbr. b-lið 10. gr. III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, verði óbreytt frá því sem nú er. Framlögin verði þó háð því að samtökin skili starfsáætlun og endurskoðuðum ársreikningum ásamt ársskýrslu til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Í ljósi aukinna verkefna landshlutasamtakanna sem og annarra breytinga á starfsemi þeirra er jafnframt lagt til að skipaður verði starfshópur til að skoða sérstaklega starfsemi þeirra.

Sjónarmið

Framlögin til landshlutasamtaka sveitarfélaga eru áætluð 138,3 milljónir króna árið 2008 eins og áður segir. Þessi upphæð skiptist jafnt á milli þeirra 8 samtaka sveitarfélaga sem starfandi eru. Við síðustu endurskoðun fór fram talsverð umræða um samtökin en engin niðurstaða varð um breytingar á framlögum til þeirra. Því var beint til Sambands íslenskra sveitarfélaga að sambandið hefði forgöngu um að málefni landshlutasamtakanna yrðu tekin upp, meðal annars í ljósi nýrrar kjördæmaskipunar og annarra þeirra breytinga sem orðið hafa á umhverfi samtakanna á síðustu árum. Af hálfu sambandsins hefur þó ekki verið unnið neitt í þessa veru. Starfsemi landshlutasamtakanna er afar misjöfn og þeim er í raun í sjálfsvald sett hvernig þau nýta fjárframlög Jöfnunarsjóðs. Jafnframt er ljóst að einhver samtök taka í auknum mæli að sér ný verkefni, til dæmis á sviði atvinnuráðgjafar, rekstur byggðasamlaga o.fl. Talsverð umræða fór fram í nefndinni um hlutverk og starfsemi samtakanna, meðal annars hvort samræma ætti starfsemi þeirra með einhverjum

hætti þannig að fjármunirnir nýttust aðildarsveitarfélögunum sem best. Þá gætti verulegra efasemda í nefndinni um það hvort eðlilegt sé að landshlutasamtökin fái hlutfallslega hækkun í framlögum í samræmi við hækkunir á framlögum til Jöfnunarsjóðs vegna aukinna skatttekna. Þetta sjónarmið á jafnframt við um framlög til Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ítrekað var að landshlutasamtökin væru afar mikilvægur vettvangur samstarfs sveitarfélaganna og þar sem ekki komu fram tillögur að breytingum sem nefndin gat orðið einhuga um, varð það að niðurstöðu að framlög til þeirra yrðu með óbreyttum hætti, en jafnframt lagt til að skipaður verði sérstakur starfshópur til að fara í saumana á starfsemi landshlutasamtakanna og gera tillögur til breytinga ef þörf þykir. Sú sjálfsgæða krafa kom fram að framlög til samtakanna verði háð því að þau skili starfsáætlun og endurskoðuðum ársreikningum ásamt ársskýrslu til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

3.1.3 Innheimtustofnun sveitarfélaga

Núverandi kerfi

Á grundvelli núgildandi laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, ber Jöfnunarsjóði að greiða það sem á vantar til að tekjur stofnunarinnar nægi til endurgreiðslu til Tryggingastofnunar ríkisins vegna greiddra meðlaga. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun fyrir árið 2008 munu framlög Jöfnunarsjóðs til stofnunarinnar nema 700 milljónum króna.

Tillaga

Lagt er til að lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, verði endurskoðuð hið fyrsta. Í þeirri endurskoðun verði fyrirkomulag innheimtu meðlaga og greiðslna vegna óinnheimtra meðlaga sérstaklega skoðað.

Sjónarmið

Við síðustu endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var samþykkt að vinna að því að leggja Innheimtustofnun sveitarfélaga niður og sameina innheimtuna annarri innheimtu ríkissjóðs og jafnframt að framlög ríkisins í Jöfnunarsjóð lækki í samræmi við það. Frá því að þessi samþykkt var gerð árið 2002 hefur ekkert verið unnið í þessa veru og starfsemi Innheimtustofnunar hefur verið með óbreyttu fyrirkomulagi síðan þá. Þessi hugmynd var talsvert rædd í nefndinni en engar raunhæfar tillögur komu þó fram um nánari útfærslu á henni. Eðli máls samkvæmt er viðurkennt að innheimta meðlaga sé viðkvæmt viðfangsefni og sérhæft og ekki voru allir sannfærðir um að hún ætti heima með annarri innheimtu ríkissjóðs. Ýmsar aðrar hugmyndir voru reifaðar sem ekki þykir ástæða til að halda til haga hér. Niðurstaða nefndarinnar var sú að leggja til að lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, verði endurskoðuð hið fyrsta. Í þeirri endurskoðun verði skoðaðir fleiri möguleikar á fyrirkomulagi innheimtu meðlaga og greiðslna vegna óinnheimtra meðlaga.

3.1.4 Umsjónarnefnd eftirlauna

Núverandi kerfi

Á grundvelli II. kafla laga um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994, ber Jöfnunarsjóði að greiða ¼ hluta af almennum eftirlaunum aldraðra einstaklinga sem ekki eru í stéttarfélagi. Réttur þessi nær einnig til maka þeirra. Ríkið leggur til ¾ hluta á móti. Framlög þessi nema 6,5 milljónum króna samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2008.

Tillaga

Lagt er til að framlög til umsjónarnefndar eftirlauna, sbr. e-lið 10. gr. III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, verði óbreytt frá því sem nú er.

3.1.5 Húsafriðunarsjóður

Núverandi kerfi

Á grundvelli 16. gr. III. kafla laga um húsafriðun, nr. 104/2001, ber Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að greiða árleg framlög sveitarfélaga í sjóðinn er nema 150 krónum á hvern íbúa hlutaðeigandi sveitarfélags. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun sjóðsins nema framlög þessi 48 milljónum króna fyrir árið 2008.

Tillaga

Lagt er til að framlög í Húsafriðunarsjóð, sbr. f-lið 10. gr. III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, verði óbreytt frá því sem nú er.

3.2 Sérstök framlög

3.2.1 Framlög vegna sameininga sveitarfélaga

Núverandi kerfi

Framlög vegna sameininga eru greidd á grundvelli reglna um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, nr. 295/2003. Þar er veitt heimild til að veita sveitarfélögum fjárhagslega aðstoð með eftirfarandi hætti:

- a. Með framlögum vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, kynningu og framkvæmd atkvæðagreiðslu.
- b. Með framlögum vegna kostnaðar við framkvæmd sameiningar, þ.m.t. vegna aðkeyprar vinnu við reikningsuppgjör og sameiningu á bókhaldi.
- c. Með framlögum vegna jöfnunar á fjárhagsstöðu sveitarfélaga við sameiningu.
- d. Með óskertum tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlögum á sameiningarári.
- e. Með sérstöku framlagi í fimm ár frá sameiningarári er nemi samtals þeirri skerðingu sem kann að verða á tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlögum í kjölfar sameiningar.
- f. Með framlögum til að stuðla að endurskipulagningu þjónustu og stjórnslu í allt að fimm ár frá sameiningu.

Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2008 nema framlög vegna sameininga sveitarfélaga 700 milljónum króna.

Tillaga

Nefndin telur ekki ástæðu til að leggja til breytingar á reglum nr. 295/2003. Nefndin leggur áherslu á að áfram verði gert ráð fyrir sérstökum framlögum í sjóðinn frá ríki vegna sameininga sveitarfélaga nú þegar átaki um eflingu sveitarstjórnarstigsins er lokið.

Sjónarmið

Í sameiningaráttakinu 2005 var ákveðið að veita allt að 2,4 milljörðum króna til þeirra sveitarfélaga sem þá sameinuðust. Víst er að þessir fjármunir hafa nýst mjög vel, ekki síst framlög vegna endurskipulagningar þjónustu og stjórnsýslu. Framlög þessi hafa gert mörgum þessara sveitarfélaga kleift að þróa sína stjórnsýslu með þeim markvissa og nútímalega hætti sem gerir þau mun betur í stakk búin en áður að taka við auknum verkefnum frá ríkisvaldinu. Fjárhagsleg aðstoð vegna sameiningar sveitarfélaga er mikilvægur þáttur í því markmiði að efla sveitarstjórnarstigið og færa því aukin verkefni og skyldur. Sterk og burðug sveitarfélög eru einn af hornsteinum blómlegrar byggðar í landinu og því er afar brýnt að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði áfram tryggðir nægilegir fjármunir til sameiningar sveitarfélaga í samræmi við það sem gert var í hinu skilgreinda sameiningarátaki.

3.2.2 Framlög til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga

Núverandi kerfi

Framlögum þessum er úthlutað á grundvelli 75. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og er ætlað að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga geti þau ekki með eðlilegum rekstri staðið straum af lögboðnum útgjöldum eða öðrum skuldbindingum sínum. Úthlutun framlaga fer fram í samræmi við tillögur eftirlitsnefndar um fjármál

sveitarfélaga. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun fyrir árið 2008 nema framlög samkvæmt þessum lið 20 milljónum króna.

Tillaga

Nefndin telur ekki ástæðu til að leggja til breytingar á fyrirkomulagi við úthlutun þessara framlaga.

3.2.3 Stofnframlög til sveitarfélaga með færri en 2000 íbúa

Tillaga

Stofnframlög til sveitarfélaga með færri en 2.000 íbúa, sbr. c-lið 11. gr. III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, féllu niður þann 1. janúar 2006. Nefndin telur ekki ástæðu til þess að taka aftur upp framlög af þessu tagi.

Sjónarmið

Nokkrar umræður urðu í nefndinni vegna stofnframlaga til sveitarfélaga með færri en 2.000 íbúa og varð það að niðurstöðu að ekki þætti ástæða til að taka þessi framlög upp að nýju. Framlög þessi voru tekin upp árið 1990 í samræmi við breytingar sem þá voru gerðar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Þessi framlög voru alltaf hugsuð sem tímabundin ráðstöfun og þar sem mjög hefur dregið úr þörfinni fyrir þau var ákveðið að fella þau niður frá og með 1. janúar 2006. Því fjármagni sem veitt var til þessa verkefnis verður varið til annarra verkefna sjóðsins. Það var þó ítrekað í nefndinni að áfram er gert ráð fyrir framlögum vegna nauðsynlegra stofnframkvæmda við grunnskóla- og leikskólamannvirki í kjölfar sameiningu sveitarfélaga, sbr. f-lið 1. gr., sbr. b-lið 3. gr. reglna nr. 295/2003.

3.2.4 Stofnframlög vegna vatnsveitna á lögbýlum

Núverandi kerfi

Samkvæmt c-lið 11. gr. III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, er heimilt að greiða framlög vegna stofnkostnaðar við vatnsveitur á lögbýlum, sbr. reglugerð um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til vatnsveitna á lögbýlum, nr. 973/2000, allt að 25 milljónum króna á ári.

Tillaga

Lagt er til að stofnframlög vegna vatnsveitna á lögbýlum, sbr. c-lið 11. gr. III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, verði óbreytt frá því sem nú er.

Sjónarmið

Talsverðar umræður urðu um stofnframlög vegna vatnsveitna á lögbýlum. Meðal annars kom fram það sjónarmið að það væri hlutverk sveitarfélaganna að sjá íbúum sínum fyrir nægu og góðu vatni og því væri eðlilegt að verkefni þetta væri á þeirra herðum. Þetta var einnig tillaga Bændasamtaka Íslands, en eftir sjónarmiðum þeirra var leitað þar sem samtökin gera tillögu til ráðgjafarnefndar um úthlutun framlaga vegna vatnsveitna á lögbýlum. Það er þó ljóst að vegna afar ólíkra aðstæðna sveitarfélaganna í landinu, bæði með tilliti til landfræðilegra aðstæðna og fjárhagsstöðu, væri þetta verkefni þeim ofvaxið án verulegrar fjárhagslegrar aðkomu ríkisvaldsins. Því eru ekki gerðar tillögur til breytingar á þessum framlögum.

3.2.5 Framlög til jöfnunar á tekjutapi einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti

Núverandi kerfi

Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til jöfnunar á tekjutapi sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti reiknast sem mismunur á fasteignamati og álagningarstofni í hverju sveitarfélagi, margfaldaður með álagningarprósentu fasteignaskatts viðkomandi sveitarfélags eins og hún var árið 2000. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun ársins 2008 eru framlög Jöfnunarsjóðs vegna þessa liðar 2.572,5 milljónir króna.

Tillaga

Lagt er til að við útreikning framlaganna verði horfið frá því að álagningarprósentan miðist við árið 2000 og í þess stað verði útreikningurinn miðaður við álagningarprósentu sveitarfélaganna á yfirstandandi ári. Breytingar þessar taki gildi frá og með álagningarárinu 2009.

Jafnframt er lagt til að ráðist verði í heildarendurskoðun á II. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem fjallar um fasteignaskatt.

Sjónarmið

Frá árinu 2001 hefur Jöfnunarsjóðurinn greitt framlög til að jafna tekjutap einstakra sveitarfélaga í kjölfar breytingar á álagningarstofni mannvirkja. Á árunum 1990–2000 var álagningarstofn fasteignaskatts samræmdur um allt land. Þetta var gert þannig að afskrifað endurstofnverð húsa og mannvirkja utan Reykjavíkur var margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík og þannig fundinn álagningarstofn fasteignaskattsins. Frá þessu var horfið árið 2001 og ákveðið að miða álagningarstofninn við fasteignamat íbúða eins og það var á viðkomandi svæði. Til að koma í veg fyrir tekjutap sveitarfélaga sem af þessari breytingu hlaut var ákveðið að verja auknu fjármagni til Jöfnunarsjóðs þannig að hann gæti bætt upp þetta tekjutap. Reglurnar sem beitt hefur verið við úthlutun þessara framlaga eru þannig að framlög til einstakra sveitarfélaga reiknast sem mismunur á fasteignamati og álagningarstofni í hverju sveitarfélagi margfaldaður með álagningarprósentu fasteignaskatts viðkomandi sveitarfélags eins og hún var árið 2000.

Við umræður í nefndinni komu fram ýmsar athugasemdir við fyrirkomulag þessara greiðslna:

- Það frýstir tiltekið ástand miðað við árið 2000.
- Kerfið þykir flókið og ógagnsætt.
- Þau sveitarfélög sem hafa lækkað álagningaprósentu sína frá árinu 2000 fá að hluta til greidda þá lækkun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og þannig kemur það ekki að öllu leyti við fjárhag sveitarfélaganna þótt þau lækki álögur á íbúana að þessu leyti.
- Til staðar er tvöfalt tekjujöfnunarkerfi sem leiðir til viss ójöfnuðar milli sveitarfélaga.

Rétt þykir að benda á að framlag vegna jöfnunar á tekjutapi einstakra sveitarfélaga í kjölfar breytinga á álagningarstofni mannvirkja er einn af þeim þáttum sem lagðir eru til grundvallar við útreikning á tekjujöfnunarframlögum og breytingar á þessum þætti geta því haft umtalsverð áhrif á tekjujöfnunarframlögin.

3.2.6 Framlög vegna greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum

Núverandi kerfi

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir framlög til sveitarfélaga vegna greiðslu þeirra á húsaleigubótum, sbr. reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna húsaleigubóta, nr. 122/2003. Samkvæmt f-lið 7. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð, nr. 113/2003, er heimilt að greiða allt að 11,5% af tekjum sjóðsins af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs, sbr. a-lið 2. kafla hér að framan um tekjur Jöfnunarsjóðs, til þessa liðar. Framlög Jöfnunarsjóðs samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun ársins 2008 nema 966 milljónum króna.

Tillaga

Lagt er til að fyrirkomulag framlaganna verði óbreytt og áfram verði varið allt að 11,5% af 2,12% framlagi frá ríki af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs til greiðslu á framlögum úr Jöfnunarsjóði vegna húsaleigubóta.

Sjónarmið

Frá 1. janúar 1998 hefur framkvæmd húsaleigubóta verið verkefni sveitarfélaga og fjármagnað af þeim og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Með lögum um húsaleigubætur, nr. 138/1997, með síðari breytingum, er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fengið það hlutverk að sjá um greiðslu framlaga til sveitarfélaga vegna greiðslu þeirra á húsaleigubótum og sjóðnum jafnframt tryggt fjármagn til þess. Þetta framlag hefur því í sjálfu sér ekkert með jöfnunarhlutverk sjóðsins að gera. Þrátt fyrir það sjónarmið sem fram kom í nefndinni, að framlag til sveitarfélaganna sé lagt og ekki í samræmi við það viðmið sem notað var í upphafi verkefnisins, varð niðurstaðan engu að síður sú að verja ekki herra hlutfalli en sem nemur 11,5% af tilgreindum tekjum sjóðsins til greiðslu framlaga vegna

húsaleigubóta, enda myndi sú hækkun skerða önnur framlög sjóðsins til sveitarfélaganna. Rétt þykir þó að taka fram að endanlegt greiðsluhlutfall Jöfnunarsjóðs vegna greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum var 54,8% árið 2006.

3.2.7 Framlög til sérstakra verkefna

Núverandi kerfi

Samkvæmt 11. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 113/2003, er heimilt að greiða framlög úr sjóðnum til verkefna á vegum sveitarfélaga eða samtaka þeirra sem hafa að mati ráðgjafarnefndar mikla þýðingu fyrir sveitarfélög og uppfylla annað hvort eftirfarandi markmiða:

- a. að stuðla að þróun til hagræðingar í rekstri og/eða þjónustu sveitarfélaga eða
- b. að aðstoða sveitarfélög sem orðið hafa fyrir verulega íþyngjandi og ófyrirséðum útgjöldum vegna lögákveðinna verkefna eða af öðrum ástæðum sem ráðgjafarnefnd metur gildar.

Ekki er kveðið á um hve háum fjárhæðum heimilt er að verja samkvæmt þessari grein.

Tillaga

Lagt er til að árlega verði varið allt að 20 milljónum króna af ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að styrkja verkefni á vegum sveitarfélaga eða samtaka þeirra. Framlögin eru veitt á grundvelli umsókna vegna verkefna sem talin eru hafa mikla þýðingu fyrir sveitarfélög.

Verði þeir fjármunir sem til ráðstöfunar eru árlega ekki nýttir til fulls samkvæmt þessari grein skal afganginum varið til jöfnunarframlaga á grundvelli 8. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 113/2003.

Sjónarmið

Umsóknir um framlög samkvæmt þessum lið hafa ekki verið ýkja margar í gegnum tíðina. Það eru hins vegar teikn um að þeim sé að fjölga og eru nefndarmenn meðvitaðir um að framlög þessi skerða önnur framlög til sveitarfélaga. Sú breytingartillaga er þess vegna gerð á greininni að heimild vegna hennar miðist við 20 milljónir á ári hverju í stað ótilgreindrar upphæðar eins og nú er og áhersla er lögð á að verkefni þau sem styrkt eru skuli hafa mikla þýðingu fyrir sveitarfélög almennt. Því þykir ekki ástæða til að gera tillögur til breytingar á viðmiðum hér að ofan um skilyrði framlaga.

3.3 Jöfnunarframlög

3.3.1 Tekjujöfnunarframlög

Núverandi kerfi

Á grundvelli viðmiða um fullnýtingu tekjustofna, þ.e. útsvars, fasteignaskatts og framleiðslugjalds, er meðaltal tekna sveitarfélaga reiknað út miðað við eftirfarandi skiptingu þeirra í stærðarhópa:

- a. á hvern íbúa í Reykjavík,
- b. á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum með 10.000 íbúa og fleiri, öðrum en Reykjavík,
- c. á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum með 300–9.999 íbúa,
- d. á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum með færri en 300 íbúa.

Við útreikning meðaltals skv. c- og d-lið skal sleppa tekjum sem einstök sveitarfélög hafa af fasteignaskattsálagningu og framleiðslugjaldi af virkjunum og stórfyrirtækjum, enda hafi þær tekjur veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks. Séu tekjur sveitarfélags lægri en sem nemur 97% af meðaltali í viðkomandi viðmiðunarhópi er heimilt að greiða sveitarfélagi tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum. Þá er heimilt að miða tekjujöfnunarframlög til sveitarfélaga með færri en 300 íbúa við c-lið hér að ofan, enda búi a.m.k. 2/3 íbúa í þéttbýli. Framlög vegna þessa liðar eru ekki skilyrt

Því að sveitarfélög fullnýti ofangreinda tekjustofna sína, þótt útreikningar taki mið af fullnýtingu.

Tillaga

Lagt er til að sú breyting verði gerð á viðmiðum við útreikninga framlaga vegna tekjujöfnunar að í stað þess að skipta sveitarfélögunum í landinu upp í fjóra hópa eftir stærð þeirra og gerð, þá verði hóparnir einungis þrír, þ.e.

- a. Reykjavík,
- b. sveitarfélög með 300 íbúa og fleiri, önnur en Reykjavík,
- c. sveitarfélög með færri en 300 íbúa .

Jafnframt er lagt til að framlög vegna tekjujöfnunar verði skilyrt því að sveitarfélög fullnýti heimild sína til álagningar útsvars. Að öðru leyti verði viðmið útreikninga óbreytt frá því sem nú er. Breytingar þessar taki gildi frá og með álagningarárinu 2009.

Sjónarmið

Á undanförunum misserum hafa tekjur sveitarfélaga á suðvesturhorninu sem hafa um og yfir 10.000 íbúa aukist verulega. Tekjuaukning þessi hefur að sama skapi hækkað umtalsvert meðaltekjur hjá þeim sveitarfélögum sem telja 10.000 íbúa eða fleiri, þannig að miðað við áætlun ársins 2007 munu rúm 30% framlaganna falla í skaut þeirra tveggja sveitarfélaga sem nú fá tekjujöfnunarframlög í þessum hópi. Enn fremur þykir ljóst að meðaltekjur í þessum hópi hækka enn frekar á næstunni þar sem stutt er í að enn eitt tekjuhátt sveitarfélag bætist í þennan hóp. Með breytingu af þessu tagi væri komið verulega til móts við öll þau millistóru sveitarfélög á landsbyggðinni sem eru sambærileg við hin stærri hvað varðar umfang verkefna, framboð og gæði þjónustu við íbúana, en hafa minni möguleika til tekjuöflunar.

Það sjónarmið kom fram við umræður í nefndinni að þau sveitarfélög sem ekki fullnýta heimild sína til álagningar útsvars hafi ekki jafn mikla þörf fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði. Með hliðsjón af þessu er lagt til að framlög vegna tekjujöfnunar verði skilyrt því að sveitarfélögin fullnýti heimild sína til álagningar útsvars.

Í umræðu nefndarinnar um tekjujöfnun milli sveitarfélaga var ítrekað vísað til fyrirkomulags tekjujöfnunar á hinum Norðurlöndunum, sbr. sérstakan kafla hér að framan, þar sem sveitarfélög með tekjur yfir tilteknu meðaltali tekna sveitarfélaganna greiddu ákveðið hlutfall af þeim tekjum inn í jöfnunarkerfin sem síðan var greitt út til þeirra sveitarfélaga sem eru undir tilteknu tekjuviðmiði. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem hið norræna velferðarkerfi byggir á annars vegar og hins vegar með tilliti til aukins mismunar á tekjumöguleikum íslenskra sveitarfélaga hlýtur slík innbyrðis jöfnun milli sveitarfélaga að koma sterklega til álita hér eins og á hinum Norðurlöndunum.

3.3.2 Útgjaldajöfnunarframlög

Íbúatengd framlög

Núverandi kerfi

Útreikningar vegna íbúatengdra framlaga miðast við eftirfarandi:

Viðmið	Hlutfall af heild	
Fjöldi íbúa á aldrinum 0–5 ára	24,4%	
Fjöldi íbúa á aldrinum 6–15 ára	17,6%	
Fjöldi íbúa á aldrinum 16–66 ára	5,9%	
Fjöldi íbúa á aldrinum 67–80 ára	7,5%	
Fjöldi íbúa á aldrinum 81 árs og eldri	4,9%	
Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára	2,0%	Samtals 62,3%
Fjarlægðir innan sveitarfélaga	8,8%	
Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	2,9%	
Skólaakstur úr dreifbýli	21,5%	

Fækkun íbúa	2,0%	
Snjómokstur í þéttbýli	2,5%	Samtals 37,7%

Alls 100,0%

Tillaga 1

Lagt er til að viðmið útreikninga á útgjaldajöfnunarframlögum verði eftirfarandi:

Íbúatengd viðmið

Fjöldi íbúa á aldrinum 0–5 ára	31,0%	
Fjöldi íbúa á aldrinum 6–18 ára	25,0%	
Fjöldi íbúa á aldrinum 19–66 ára	4,0%	
Fjöldi íbúa á aldrinum 67 ára og eldri	11,5%	
Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára	3,0%	
Fjöldi innflytjenda á aldrinum 6–18 ára	2,0%	Samtals 76,5%

Önnur viðmið

Fjarlægðir innan sveitarfélags	11,0%	
Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	6,0%	
Fækkun íbúa	3,5%	
Snjómokstur í þéttbýli	3,0%	Samtals 23,5%

Alls 100,0%

Sjónarmið

Í samræmi við aukna þjónustu sveitarfélaga við börn á leik- og grunnskólaaldri sem og aukinn fjölda nýrra Íslendinga þykir rétt að auka vægi framlaga úr Jöfnunarsjóði vegna þessara viðmiða. Í ljósi hækkaðs sjálfræðisaldurs þykir einnig rétt að hámark viðmiðs hækki í 2. flokki íbúatengdra framlaga, þ.e. úr 6–16 ára í 6–18 ára. Þá er ljóst að kostnaður sveitarfélaga eykst við aukinn fjölda þéttbýlisstaða og því þykir rétt að auka vægi þessa viðmiðs.

Skólaakstur í dreifbýli

Núverandi kerfi

Útreikningar framlaga byggjast á upplýsingum frá sveitarfélögum um fjölda grunnskólabarna í dreifbýli sveitarfélags sem á heimili lengra en 3,0 km frá skóla, miðað við 1. október ár hver. Framlög taka mið af samanlagðri akstursvegalengd frá heimili einstakra grunnskólabarna í dreifbýli að skóla og fjölda barna í akstri. Við útreikning framlaga er vægi samanlagðra akstursvegalengda 90% en vægi fjölda barna í akstri 10%.

Tillaga 2

Skólaakstur úr dreifbýli falli áfram undir útgjaldajöfnunarframlög en verði sjálfstæð eining innan þeirra og taki ekki sömu hlutfallslegu hækkunum og önnur viðmið framlaganna.

Framlagið verði áfram skert hjá þeim sveitarfélögum sem hafa hlutfallslega háar tekjur á íbúa miðað við önnur sveitarfélög.

Útreikningur framlaga byggist á upplýsingum frá sveitarfélögum um fjölda grunnskólabarna í dreifbýli sveitarfélags sem á heimili lengra en 3,0 km frá skóla, miðað við 1. október ár hvert, og upplýsingum um akstursvegalengd frá heimili þeirra að skóla.

Við útreikning framlaganna hefur fjöldi barna í akstri 10% vægi á við útreiknaða fjárþörf vegna akstursvegalengdar og skiptist sá hluti framlaganna hlutfallslega milli sveitarfélaga eftir fjölda barna í akstri.

Við útreikning þess hluta framlaganna er byggir á samanlagðri akstursvegalengd grunnskólabarna er tekið mið af eftirfarandi forsendum:

- Samanlagðri akstursvegalengd allra barna í dreifbýli sem eiga heimili lengra en 3,0 km frá skóla, miðað við 1. október árið á undan.
- Akstursgjaldi á km, útgefnu af fjármálaráðuneytinu 1. október árið á undan, 70% vægi, að viðbættum launþætti, 30% vægi.

- Upplýsingum frá menntamálaráðuneyti um fjölda skóladaga á viðkomandi skólaári.

Sjónarmið

Framlög til skólaaksturs hafa tekið hlutfallslegum hækkunum með auknum framlögum til jöfnunar vegna útgjalda. Nú er svo komið að framlög þessi eru víða ekki í neinu samræmi við raunkostnað sveitarfélaga af skólaakstri úr dreifbýli og mikið ósamræmi milli framlaga til einstakra sveitarfélaga.

Skólaakstur úr þéttbýli í dreifbýli

Núverandi kerfi

Fram til þessa hafa ekki verið greidd framlög til sveitarfélaga vegna aksturs skólabarna úr þéttbýli í dreifbýli.

Tillaga 3

Lagt er til að ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði falið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga að móta tillögur til ráðherra um úthlutun framlaga vegna kostnaðar sveitarfélaga af akstri nemenda úr þéttbýli í dreifbýli.

Sjónarmið

Við sameiningu hafa mörg sveitarfélög farið þá leið að nýta áfram grunnskólabýggingar í dreifbýlinu og keyra þangað börnum úr þéttbýlinu í stað þess að byggja nýja skóla. Þannig leitast sveitarfélögin við að nýta þær fjárfestingar sem fyrir eru og jafnframt er það markmið þeirra að viðhalda mannlífi og búsetu á dreifbýlli svæðum. Því þykir endurskoðunarnefnd rétt að koma til móts við þann aukna kostnað sem sveitarfélögin bera vegna þessa. Á hinn bóginn er ljóst að slík reglusetning er ekki einföld og kemur ýmislegt til, meðal annars skilgreining á þéttbýli og dreifbýli sem og framlög sjóðsins vegna þéttbýlisstaða umfram einn í hverju sveitarfélagi. Með hliðsjón af þeim skamma tíma sem eftir lifir af störfum nefndarinnar og með hliðsjón af þeirri upplýsingaöflun sem fram þarf að fara áður en tekin er afstaða til fyrirkomulags slíkra greiðslna er lagt til að

ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verið falið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga að móta tillögur til ráðherra um úthlutun framlaga af þessu tagi.

Skerðing framlaga vegna stærðar sveitarfélaga

Núverandi kerfi

Framlög vegna útgjaldajöfnunar taka mið af stærð sveitarfélaga og tekjum þeirra. Þegar útreikningi íbúatengdra framlaga er lokið skal umreikna þau með tilliti til stærðar hvers sveitarfélags, á grundvelli eftirfarandi stuðla:

Sveitarfélög með færri en 2.400 íbúa fá stuðulinn 1,0.

Sveitarfélög með 2.400–9.000 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1,0–0,215.

Sveitarfélög með 9.000–15.000 íbúa fá stuðulinn 0,215.

Sveitarfélög með 15.000–22.000 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 0,215–0.

Sveitarfélög með fleiri en 22.000 íbúa fá stuðulinn 0.

Tillaga 4

Lagt er til að stuðlar breytist á eftirfarandi hátt:

Sveitarfélög með færri en 2.000 íbúa fá stuðulinn 1,3.

Sveitarfélög með 2.000–7.000 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1,3–0,225.

Sveitarfélög með 7.000–19.000 íbúa fá stuðulinn 0,225.

Sveitarfélög með 19.000–22.000 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 0,225–0.

Sveitarfélög með fleiri en 22.000 íbúa fá stuðulinn 0.

Skerðing vegna tekna

Núverandi kerfi

Útgjaldajöfnunarframlög skal skerða hjá þeim sveitarfélögum sem hafa hlutfallslega háar tekjur á íbúa miðað við önnur sveitarfélög. Skerðingin hefst þegar meðaltekjur á íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna sveitarfélags, eru 4% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki. Framlög falla niður þegar meðaltekjur á íbúa eru 30% yfir meðaltali. Skerðingin er hlutfallsleg.

Tillaga 5

Lagt er til að útgjaldaframlög skerðist hjá þeim sveitarfélögum sem hafa hlutfallslega háar tekjur á íbúa miðað við önnur sveitarfélög. Skerðingin hefst þegar meðaltekjur á íbúa, miðað við fullnýtingu heimilda til álagningar útsvars og fasteignaskatta sveitarfélags, eru 6% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki. Framlög falla niður þegar meðaltekjur á íbúa eru 20% yfir meðaltali. Skerðing innan þessara marka skal vera hlutfallslega.

Sjónarmið

Aðstæður í sveitarfélögum eru afar misjafnar og útgjaldaþörf þeirra þar af leiðandi mismikil. Með breytingu þessari er komið betur til móts við þau sveitarfélög sem búa við bágan fjárhag þrátt fyrir að tekjur þeirra séu yfir meðaltali. Jafnframt þykir rétt að full skerðing hjá betur stæðum sveitarfélögum komi fyrir til framkvæmda, þ.e. þegar meðaltekjur á íbúa eru yfir 20% í stað 30% áður.

4. Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla

Í reglugerð nr. 351/2002 er fjallað um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna reksturs grunnskólans. Framlög þessi skiptast í almenn framlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, nýbúafræðslu, skólabúða að Reykjum, Barnaverndarstofu svo og önnur framlög. Tekjur Jöfnunarsjóðs vegna þessara framlaga nema 0,77% af útsvarsstofni sveitarfélaga. Framlög vegna reksturs grunnskólans samkvæmt áætlun fyrir árið 2008 nema tæpum 6,2 milljörðum króna.

Stærstur hluti framlaga vegna reksturs grunnskóla eru almenn framlög eða um 75% þeirra.

Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda byggja annars vegar á umsóknum sveitarfélaganna og hins vegar á grundvelli samnings milli sjóðsins og Reykjavíkurborgar.

Framlög vegna nýbúafræðslu byggja á upplýsingum sveitarfélaganna um fjölda nýbúa á grunnskólaaldri.

Jöfnunarsjóður greiðir útlagðan kostnað Barnaverndarstofu vegna almennrar kennslu og sérkennslu þeirra barna sem vistuð eru utan lögheimilissveitarfélags og stunda þar grunnskólanám.

Framlög vegna reksturs skólabúða að Reykjum í Hrótafirði byggja á samningi sem gerður var við yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga milli Jöfnunarsjóðs, Sambands íslenskra sveitarfélaga og rekstraraðila skólabúðanna.

Önnur framlög eru framlög vegna sérstakra samninga sem heimilt er að gera við sveitarfélög eða stofnanir þeirra, framlög á grundvelli umsókna sveitarfélaga vegna ófyrirséðra tilvika í rekstri grunnskóla sem leiða til mikilla útgjalda umfram tekjur og

framlög vegna einstakra verkefna, nýsköpunar eða þróunarvinnu sem nýtist sveitarfélögunum.

Endurskoðunarnefnd gerir ekki tillögur til breytinga á reglum um framlög vegna reksturs grunnskóla.

Sjónarmið

Nefndin álitur að almenn jöfnunarframlög, sem veða allt að 75% af heildarframlögum sjóðsins til reksturs grunnskóla, nái að brúa nokkuð vel mismun á útgjaldaþörf sveitarfélaga og þeirra tekna sem þeim voru tryggðar í gegnum hækkun útsvars við yfirfærslu grunnskólans 1996 eins og meðfylgjandi súlurit bera með sér. Nefndin telur mikilvægt að úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs séu sem skýrastar og einfaldastar. Einföldunin má hins vegar ekki vera á kostnað þess að jöfnunarmarkmið náist.

Sérálit

Helga A. Erlingsdóttir

Sérálit varðandi Sérstök framlög, stofnframlög til fámennra sveitarfélaga, sbr. 11.gr. í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, til nauðsynlegra stofnframkvæmda.

Niðurstaða meirihluta endurskoðunarnefndarinnar var að taka framlög, sbr. 11. gr., ekki upp að nýju, en þau féllu úr gildi 1. janúar 2006. Ástæðan var talin sú að verulega hafi dregið úr þörf fyrir þessi framlög. Hins vegar var samstaða um að gera ráð fyrir framlögum vegna nauðsynlegra stofnframkvæmda við grunn- og leikskólamannvirki í kjölfar sameiningar sveitarfélaga, (sbr. skýrslu endurskoðunarnefndarinnar).

Undirrituð tekur undir nauðsyn þess að slíkt komi til við sameiningu sveitarfélaga en vill ítreka að jafnframt verði áfram gert ráð fyrir að önnur fámenn sveitarfélög, geti fengið viðlíka fyrirgreiðslu til nauðsynlegra stofnframkvæmda, sbr. 11. gr. í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

Það er álit undirritaðrar að ef sveitarfélögin eigi kost á þessum framlögum áfram þó svo sameining komi ekki til enda geti það styrkt framþróun byggðar í landinu. Sameining sveitarfélaga byggir á ýmsum valkostum, en þeir kostir eru ekki allir jafnríkir eins og hefur sýnt sig í sameiningarkosningum. Það stafar bæði af landfræðilegum orsökum svo og einnig vegna þess að ekki er alltaf fyrirsjáanlegur fjárhagslegur ávinningur af sameiningu. Það er því nauðsynlegt að stuðla að því að öll sveitarfélög geti uppfyllt sem best kröfur íbúanna ekki síst hvað varðar grunnþjónustu við yngstu kynslóðina. Með góðri þjónustu stuðla sveitarfélögin að viðhaldi byggðar í landinu. Frekari fólksfækkun og byggðaröskun ýtir undir enn frekara ójafnræði og mismunun af ýmsum toga hér á landi. Slíkt rýrir atvinnumöguleika, s.s., ferðaþjónustu og annarrar atvinnuuppbyggingar, tefur fyrir nauðsynlegum samgöngubótum og rýrir samfélagið hér á landi á margan hátt.

Það þarf að nýta alla möguleika til að styrkja og efla fámenn sveitarfélög sem þurfa stuðning til að veita góða grunnþjónustu. Það að eiga rétt á framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til stofnframkvæmda getur verið hvatning til fámennra sveitarfélaga til sóknar og fjárhagslegur stuðningur á þennan hátt virkar sem efling hinna fámennu samfélaga.

Helga A. Erlingsdóttir

Sérálit

Helga A. Erlingsdóttir

Sérálit varðandi tekjujöfnunarframlög, sbr. 12. gr. í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

Undirrituð er sammála tillögunni sem felst í því að í stað þess að skipta sveitarfélögunum í landinu upp í fjóra hópa eftir stærð þeirra við útreikning tekjujöfnunarframlaga verði hóparnir einungs þrír, þannig að tveir millihóparnir verði sameinaðir. Tillagan kemur til með að auka mjög framlög til margra þeirra sveitarfélaga sem hafa borið skarðan hlut undanfarin ár. Þar sem ekki er gert ráð fyrir auknu framlagi til Jöfnunarsjóðs umfram eðlilegar hækkanir á lögbundnum framlögum frá ríki þá er einungis um tilfærslu á framlögum milli sveitarfélaganna í landinu að ræða. Því þarf að taka tillit til þeirra sveitarfélaga sem gætu orðið fyrir mestri skerðingu framlaga.

Undirrituð telur mikilvægt að komið verði á móts við þau sveitarfélög næstu árin, sem þrátt fyrir hámarks álagningu útsvars, verða fyrir hvað mestri skerðingu vegna þessara breytinga.

Um leið vill undirrituð nota tækifærið og taka undir flest það sem kemur fram í bókun nefndarmannanna Gunnars Svavarssonar og Flosa Eiríkssonar. Þar koma fram margar þarfar ábendingar ekki síst varðandi tekju- og útgjaldajöfnunarframlög, framlög vegna húsaleigubóta auk ábendingar um að leiðrétta þurfi tekjuskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.

Helga A. Erlingsdóttir

Sérálit Gunnars Svavarssonar og Flosa Eiríkssonar á lokafundi nefndarinnar 16. janúar 2008.

Félagsmálaráðherra skipaði þann 12. desember 2003 nefnd um aðlögun tekjustofna sveitarfélaga að nýrri sveitarfélagaskipan og breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Nefndin skilaði af sér álit 17. mars 2005. Tillögur nefndarinnar voru tvenns konar. Annars vegar var um að ræða tillögur um tímabundnar og varanlegar breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga og hins vegar tillaga um að skipuð yrði nefnd um endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Nefnd um endurskoðun Jöfnunarsjóðsins var síðan skipuð 16. september 2005 og stefnt að því að hún lyki störfum á vormánuðum 2006.

Nú í janúar 2008 má því segja að fimm ár séu liðin frá því sveitarstjórnarmenn vítt og breitt, hringinn í kringum landið, byrjuðu að ræða endurskoðun Jöfnunarsjóðsins í þeim skilningi að eitt af verkefnum tekjustofnanefndar væri að skoða þær tekjur sem Jöfnunarsjóðurinn skilar til sveitarfélaganna.

Undirritaðir nefndarmenn vilja ítreka að góður samhljómur hefur verið innan nefndarinnar um ítarlega skoðun á þeim þáttum sem snúa að III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

Hins vegar viljum við lýsa því yfir að 8. gr. umræddra laga hefur ekki verið til umfjöllunar, en hún tengist tekjum Jöfnunarsjóðsins, en þar segir: *“Tekjur Jöfnunarsjóðs eru þessar: a. Framlag úr ríkissjóði er nemi 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs. Skal framlagið greiðast Jöfnunarsjóði mánaðarlega. b. Árlegt framlag úr ríkissjóði er nemi 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs og skal greiðast Jöfnunarsjóði með jöfnum mánaðarlegum greiðslum. c. Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga er nemi 0,77% af álagningarstofni útsvars ár hvert. Við skil á staðgreiðslu útsvars til sveitarfélaga samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, skal jafnframt gera Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skil á hlutdeild sjóðsins í staðgreiðslu útsvars.”* Við teljum að umrædd lagagrein hefði átt að vera til umfjöllunar, líkt og aðrar greinar innan III. kafla.

Þá ítrekum við að það má einnig vera að í komandi framtíð þurfi að aftengja framlag til Sambands íslenskra sveitarfélaga við hlutfall af veltu Jöfnunarsjóðsins því veltan þarf ekki að tengjast umfangi á rekstri Sambandsins, enda um að ræða aukin verkefni Sambandsins á umliðnum árum. Þá er afar mikilvægt að gæta jafnræðis við úthlutun á bundnum framlögum til landshlutasamtaka sveitarfélaga og að framlögin verði háð því að samtökin skili starfsáætlun og endurskoðuðum ársreikningum ásamt ársskýrslu til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Rekstur landshlutasamtakanna er mjög mismunandi og hlutverk þeirra stundum afar ólíkt.

Sveitarfélög hafa í auknum mæli sótt í Húsafriðunarsjóð og vel færi á því að Sambandið og Húsafriðunarsjóður stæðu fyrir úttekt á umfangi þeirra verkefna sem sótt hefur verið um til sjóðsins eða beint til Alþingis á umliðnum árum. Hér þarf að samræma hlutina milli ríkis og sveitarfélaga hvað varðar fjárveitingar.

Undirritaðir styðja heilshugar að ráðist verði í heildarendurskoðun á II. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem fjallar um fasteignaskatt. Það er mikilvægt í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa frá síðustu aldamótum og þeirri ólíku sýn sem sveitarfélög hafa til skattstofnsins svo og annarra tæknilegra atriða sem meðal m.a. hafa áhrif á úthlutun úr Jöfnunarsjóðnum. Hér þarf að vinna hratt og vel að endurrýni þessara þátta.

Undirritaðir vilja ítreka þau sjónarmið sín í nefndinni að framlag til sveitarfélaganna er varða húsaleigubætur hafi hlutfallslega lækkað og er ekki í samræmi við það viðmið sem notað var í upphafi þess sameiginlega verkefnis. Þrátt fyrir stuðning við óbreytta tillögu m.t.t. heildarendurskoðunarinnar skal því haldið til haga að sveitarfélög hafa víða verið í vandræðum vegna þess kostnaðarauka sem þau lenda í vegna breytinga á hlutfalli kostnaðar milli ríkis og sveitarfélaga.

Meginverkefni nefndarinnar var að skoða tekjujöfnunarframlög og útgjaldajöfnunarframlögin. Undirritaðir nefndarmenn lögðu það m.a. til í upphafi að byrjað væri með „hvítt blað“ í þessum efnum en ekki byggt á því að leiðrétta núverandi og að nokkru skráddarasaumað kerfi. Í ljósi vinnu nefndarinnar styðjum við umræddar tillögur er varða umrædd framlög, en viljum ítreka það mikilvægi að fá aðila til verka til að skoða hinn fræðilega bakgrunn skiptingarinnar í nýju ljósi þar sem nýtt líkan yrði hugsanlega til en ekki stuðst við endurbætur á núverandi líkani.

Stofnkostnaður í verkframkvæmdum m.a. fasteignum, veitum og gatnakerfi sveitarfélaga, var tekinn til umræðu. Það er sjónarmið undirritaðra að ríki og sveitarfélög þurfi að skoða þann þátt í ljósi þeirra breytinga sem hafa orðið í samfélaginu. Mikilvægt er að sveitarfélög geti á sama hátt og ríki horft til sjóðstreymisþátta, og kemur vel til greina að skoða þann virðisauka sem af framkvæmdum hlýst til uppbyggingar fyrir samfélag sveitarfélaganna, í stað núverandi skiptingar. Slíkt hefur verið gert með fráveituframkvæmdir, þó með sjóðaformi, en útfærsla af slíku fyrirkomulagi væri ríki og sveitarfélögum til góðs.

Undirritaðir nefndarmenn vilja að lokum taka undir eftirfarandi í séráliti Lúðvíks Geirssonar við afgreiðslu á tillögum tekjustofnanefndar frá 17. mars 2005, þar sem segir m.a. „*Mikill einhugur hefur ríkt meðal sveitarstjórnarmanna um að afar brýnt sé að ná fram sanngjarnri leiðréttingu í tekjuskiptingu milli ríkis og sveitarfélaganna, þannig að fjárhagsstaða sveitarfélaganna sé bætt og þeim tryggður aukinn og traustur tekjugrundvöllur.*“ Síðan segir Lúðvík um vinnu tekjustofnanefndarinnar: „*Öllum tillögum og hugmyndum fulltrúa sveitarfélaganna um aukinn hlut í föstum tekjustofnum, hvort heldur er í almennum sköttum, veltusköttum eða umferðargjöldum hefur verið alfarið hafnað. Þess í stað er sett inn enn og aftur tímabundin viðbót í Jöfnunarsjóð sem alls er óvíst hvernig verður útteilt til sveitarfélaga. Að öðru leyti er stór hluti fjármunatilfærslna í þessu samkomulagi, án umtalsverðra fjáruátláta ríkisins eða þá beinar millifærslur úr sjóðum sem sveitarfélögin hafa sjálf búið til.*“

Gunnar Svavarsson

Flosi Eiríksson

Heildartekjur pr. nemenda - útsvar v. yfirfærslu grunnskóla og framlag v. grunnskóla 2006

