

**Skýrsla nefndar  
sem endurskoðar  
Jöfnunarsjóð sveitarfélaga**

*GREINARGERÐ OG TILLÖGUR*

Félagsmálaráðuneytið  
Október 2002  
ISBN 9979-868-44-9

## EFNISYFIRLIT

<b>1</b>	<b>INNGANGUR</b> .....	<b>4</b>
1.1	SKIPUN NEFNDARINNAR .....	4
1.2	VERKEFNI OG VINNA NEFNDARINNAR .....	5
1.3	MARKMÏSSETNING .....	10
<b>2</b>	<b>JÖFNUNARKERFI SVEITARFÉLAGA</b> .....	<b>11</b>
2.1	HVERS VEGNA JÖFNUN MEDAL SVEITARFÉLAGA? – HVERNIG JÖFNUN? .....	11
2.2	JÖFNUNARKERFI SVEITARFÉLAGA Á NORÐURLÖNDUNUM.....	13
<b>3</b>	<b>JÖFNUNARSJÓÐUR SVEITARFÉLAGA</b> .....	<b>15</b>
3.1	BREYTINGAR FRÁ 1990 .....	15
3.2	YFIRLIT YFIR FRAMLÖG JÖFNUNARSJÓÐS SVEITARFÉLAGA .....	17
3.3	FJÁRHAGSLEG ÁHRIF JÖFNUNARSJÓÐS.....	25
<b>4</b>	<b>UMFJÖLLUN NEFNDARINNAR OG TILLÖGUR</b> .....	<b>28</b>
4.1	MEGINSJÓNARMÍÐ.....	28
4.2	TILLÖGUR NEFNDARINNAR.....	29
4.3	HELSTI ÁVINNINGUR OG FJÁRHAGSLEG ÁHRIF TILLAGNA.....	36

## FYLGISKJAL 1

### ÁFANGASKÝRSLA TIL FÉLAGSMÁLARÁÐHERRA

<b>1</b>	<b>INNGANGUR</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>TILLAGA UM BREYTINGU Á REGLUGERÐ NR. 653/1997 MEÐ SÍÐARI BREYTINGUM</b> .....	<b>3</b>
2.1	BREYTINGATILLÖGUR NEFNDARINNAR VIÐ REGLUGERÐINA OG ATHUGASEMDIR UM VINNUREGLUR HENNI TENGÐAR .....	4
2.2	ALMENN JÖFNUNARFRAMLÖG TIL REKSTURS GRUNNSKÓLA .....	5
2.3	FRAMLÖG VEGNA SÉRÞARFA FATLAÐRA NEMENDA.....	7
2.4	FRAMLÖG VEGNA SÉRKENNSLU NÝBÚA.....	8
2.5	ÖNNUR FRAMLÖG SAMKVÆMT REGLUGERÐINI .....	8
<b>3</b>	<b>TILLAGA UM ÚTFÆRSLU Á FRAMLÖGUM VEGNA EINSETNINGAR GRUNNSKÓLA</b> .....	<b>9</b>
3.1	SAMKOMULAGIÐ FRÁ 1996 .....	9
3.2	ÚMSÓKNIR SVEITARFÉLAGA.....	9

Reykjavík, 24. september 2002

Hr. Páll Pétursson félagsmálaráðherra  
Félagsmálaráðuneytinu  
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík

Hér með fylgir skýrsla nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 14. febrúar 2001 til að endurskoða III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 með síðari breytingum en kaflinn fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Nefndinni var jafnframt ætlað að endurskoða reglugerðir sem byggðar eru á ákvæðum þessa kafla tekjustofnalaganna.

Nefndin leggur til að áður en ráðherra tekur endanlega afstöðu til tillagnanna í skýrslunni verði hún kynnt á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga er haldið verður á Akureyri dagana 25. til 27. september nk.

---

Magnús Stefánsson, formaður

---

Arnbjörg Sveinsdóttir

---

Gísli S. Einarsson

---

Húnbogi Þorsteinsson

---

Jóhann Sigurjónsson

---

Valgarður Hilmarsson

# Skýrsla nefndar sem endurskoðar Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

## 1 INNGANGUR

### 1.1 Skipun nefndarinnar

Félagsmálaráðherra skipaði þann 14. febrúar 2001 nefnd til að endurskoða III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, en kaflinn fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Enn fremur fékk nefndin það hlutverk að endurskoða reglugerðir sem byggðar eru á ákvæðum þessa kafla tekjustofnalaganna. Í nefndina voru skipuð eftirtalin:

Arnbjörg Sveinsdóttir alþingismaður,  
Gísli S. Einarsson alþingismaður,  
Húnbogi Þorsteinsson skrifstofustjóri,  
Jóhann Sigurjónsson bæjarstjóri,  
Valgarður Hilmarsson oddviti og  
Jón Kristjánsson alþingismaður, sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar.

Magnús Stefánsson alþingismaður tók við formennsku vorið 2001 er Jón Kristjánsson tók við starfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

Starfsmenn nefndarinnar voru skipuð þau Elín Pálsdóttir og Hermann Sæmundsson, deildarstjórar í félagsmálaráðuneytinu, og Gunnlaugur Júlíusson, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt störfuðu Jóhannes Á. Jóhannesson, starfsmaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Guðni Geir Einarsson, starfsmaður Jöfnunarsjóðs, með nefndinni.

Líta má á skipun nefndarinnar sem framhald á störfum nefndar félagsmálaráðherra sem endurskoðaði tekjustofna sveitarfélaga og skilaði tillögum sínum í nóvember 2000. Tekjustofnanefndin lagði til að frekari vinna færi fram við endurskoðun á kafla tekjustofnalaganna er varðaði Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, en nefndin taldi að sjóðurinn gegndi mjög þýðingarmiklu hlutverki og því væri nauðsynlegt að eyða meiri tíma í þá endurskoðun. Nefndin taldi þó almennt að stefna bæri að því að framlög sjóðsins yrðu veitt sem mest með almennum hætti og dregið yrði úr eyrnamerknum framlögum. Þá taldi nefndin einnig nauðsynlegt að reglur sjóðsins hvetji til sameiningar sveitarfélaga.

Nefndin hefur haldið fjölda funda. Var upphaflega áætlað að hún myndi ljúka störfum á hausmánuðum 2001, en vegna umfangs starfsins og breytinga á skipan nefndarinnar hefur það dregist til þessa tíma. Ljóst er að sjóðurinn gegnir mikilvægu hlutverki við fjármögnun verkefna sveitarfélaga ekki síst hvað minni sveitarfélögin varðar, en framlög til þeirra eru mun hærri sem hlutfall af heildartekjum þeirra en til stærri sveitarfélaga.

Að mati nefndarinnar var áriðandi að ljúka sem fyrst endurskoðun framlaga vegna yfirfærslu grunnskólans og skilaði nefndin áfangaskýrslu að því loknu til félagsmálaráðherra í mars 2002.

Í þeirri skýrslu voru lagðar til breytingar á reglugerð um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 653/1997, með síðari breytingum, en í henni er fjallað um framlög sjóðsins vegna yfirfærslu grunnskólans. Með þeirri tillögugerð sinni leit nefndin svo á að þeirri endurskoðunarvinnu væri lokið og líta bæri áfram á jöfnunarhlutverk Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla sem sérstakt verkefni. Þetta verkefni er fjármagnað með sérstökum hætti og ekki var talin ástæða til að breyta því fyrirkomulagi, enda stutt síðan samningurinn um yfirfærslu og fjármögnun grunnskólans var gerður. Ýmsar breytingar voru þó gerðar á reglugerðinni sem miðuðu að því að einfalda útreikninga framlaganna, aðlaga þá að breyttum aðstæðum og gera jöfnunina markvissari. Félagsmálaráðherra gaf síðan út reglugerð, á grundvelli tillagna nefndarinnar og í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 351/2002.

Þá voru í áfangaskýrslunni lagðar til breytingar á reglugerð nr. 493/1996 sem varðar stofnframlög til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa vegna framkvæmda þeirra við grunnskóla. Lagði nefndin til að öll sveitarfélög sætu við sama borð hvað fjárveitingar snertir, óháð því hvaða leiðir sveitarfélög færu að því markmiði að einsetja grunnskólann.

Áfangaskýrslan er birt í heild sinni í fylgiskjali 1.

## **1.2 Verkefni og vinna nefndarinnar**

Störf nefndarinnar hafa miðað að því að greina þau atriði sem hafa haft áhrif á þróun og stöðu jöfnunarkerfis meðal sveitarfélaga á Íslandi. Eins hefur nefndin leitast við að meta viðhorf til slíks kerfis, bæði almennt í ljósi umræðunnar í nágrannalöndunum og sérstaklega meðal sveitarstjórnarmanna hér á landi. Í því ljósi hefur nefndin reynt að meta kosti og galla núverandi kerfis, sem og þörfina fyrir endurskoðun á kerfinu í heild sinni og/eða einstökum þáttum þess.

Nokkur atriði ber að nefna sem gætu hafa breytt forsendum fyrir núverandi kerfi og þarf að skoða sérstaklega við þessa endurskoðun og þegar horft er til framtíðar.

- **Breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga**

### *Útsvar*

Að tillögu nefndar þeirrar er félagsmálaráðherra skipaði til að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga var tekjustofnum þeirra breytt árið 2001 á þann veg að hámarksútsvarsprósenta var hækkuð í tveimur áföngum í 13,03%, um 0,66 prósentustig á árinu 2001 og um 0,33 prósentustig á árinu 2002. Við það jukust tekjumöguleikar sveitarfélaga af útsvari um allt að 3,8 milljarða á ári.

Áhrif hækkunarinnar voru misjöfn eftir sveitarfélögum eins og meðfylgjandi tafla sem byggir á álagningarforsendum 2001 sýnir.

*Tafla 1 Hækkaðar tekjur á íbúa í kjölfar hærri útsvarsprósentu*

Meðalhækkun á íbúa	11.091
Mesta hækkun á íbúa	17.204
Minnsta hækkun á íbúa	6.445
Fjöldi sveitarfélaga yfir meðaltali	63
Fjöldi sveitarfélaga undir meðaltali	59

Ljóst er því að þegar þessi breyting er að fullu komin til framkvæmda, þ.e. hámarksálagning er 13,03%, mun þörf fyrir tekjujöfnun sveitarfélaga aukast nokkuð.

#### *Fasteignaskattur*

Forsendur fyrir álagningu fasteignaskatts breyttust einnig á árinu 2001. Hætt var við að miða álagningu við álagningarstofn sem á hverjum stað var framreiknaður miðað við fasteignamat í Reykjavík en þess í stað byggt á fasteignamati eins og það er í hverju sveitarfélagi. Við þessa breytingu var áætlað að skatttekjur sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðis lækkuðu um 1,1 milljarð miðað við forsendur árið 2000 og fá sveitarfélög tekjutapið nú bætt með sérstöku framlagi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

#### • **Verkefni sveitarfélaga**

Ekki hefur átt sér stað mikil breyting á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga síðustu fimm ár eða svo. Grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaganna árið 1996 og er það mesta einstaka tilfærsla á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga. Ýmislegt hefur þó breyst varðandi rekstur grunnskólans frá því að sveitarfélögin tóku við honum. Nú er einsetningu hans að ljúka og leiðir sú aðgerð beint og óbeint til aukins rekstrarkostnaðar við skólana. Þá virðast sveitarfélögin hafa aukið þjónustu verulega hin síðari ár.

Nú fer fram umræða um frekari breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og er stofnkostnaður við heilbrigðisstofnanir og framhaldsskóla þar sérstaklega til umræðu. Málefni fatlaðra kunna að færast í auknum mæli til sveitarfélaga á næstu árum og þá er einnig mögulegt í náninni framtíð að sveitarfélög taki við fleiri verkefnum á sviði öldrunar- og heilbrigðismála.

Þessar breytingar hafa eða munu hafa í för með sér aukna þörf sveitarfélaga fyrir útgjaldajöfnun.

#### • **Sérstakar aðstæður**

Samkvæmt tillögum tekjustofnanefndar var veitt alls 700 m.kr. aukaframlag úr ríkissjóði á árunum 2000 og 2001. Framlagið hafði einnig verið veitt árið 1999 og rann í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Framlaginu var ætlað að bæta rekstur og fjárhagslega stöðu sveitarfélaga sem stóðu höllum fæti, m.a. vegna byggðaröskunar og

lágra tekna. Helmingi fjármagnsins var úthlutað til sveitarfélaga þar sem íbúum hafði fækkað verulega síðustu þrjú ár.

Slíkt aukaframlag er ekki á fjárlögum ársins 2002, en ljóst er að þetta sérstaka framlag nýttist vel þeim sveitarfélögum sem það fengu og bætti rekstrarafkomu þeirra. Það kunna því að vera sérstakar aðstæður sveitarfélaga sem þarf að skoða í sambandi við endurskoðun á jöfnunarkerfinu. Margt bendir til að dregið hafi úr flutningi fólks frá landsbyggð til höfuðborgarsvæðis þegar landið í heild er skoðað, en sé litið til einstakra svæða er ljóst að ekki virðist vera neitt lát á breytingum á íbúafjölda.

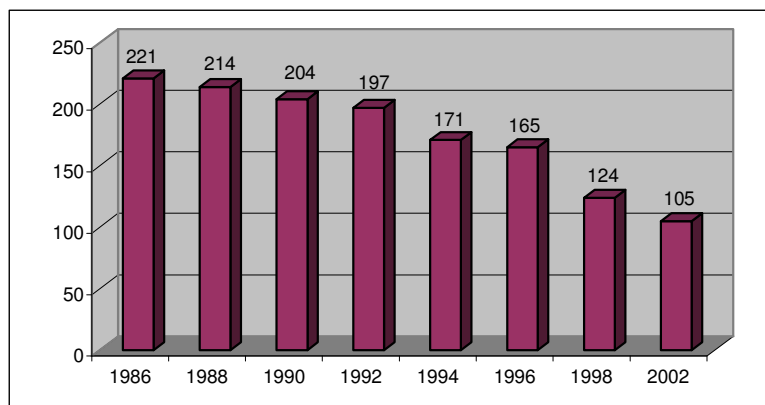
Áhrif mikilla breytinga á íbúafjölda eru í meginatriðum tvenns konar fyrir sveitarfélögin:

- Hjá sveitarfélögum þar sem fólki fækkar lækka beinar og óbeinar tekjur án þess að unnt sé að draga úr þjónustu til skemmri tíma. Breytingin hefur auk þess neikvæð samfélagsleg áhrif og fjárfestingar síðustu ára nýtast verr.
- Hjá sveitarfélögum þar sem fólki fjölgar þarf að byggja upp aukna þjónustu til að mæta fólksfjölguninni. Það leiðir af sér kostnað en tekjur koma á móti til lengri tíma.

#### • Sameining sveitarfélaga

Sveitarfélögum á Íslandi hefur fækkað verulega hin síðari ár. Árið 1995 voru sveitarfélögin 171 en eru nú 105. Þeim hefur því fækkað um 66 á því tímabili en um 99 frá 1990 þegar lögð voru drög að núverandi skipulagi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. meðfylgjandi mynd. Myndin sýnir jafnframt að sveitarfélögum á Íslandi hefur fækkað um 116 síðan 1986.

Mynd 1 Fjöldi sveitarfélaga á Íslandi



Búast má við að þessi þróun haldi áfram næstu ár. Fulltrúaráð Sambands íslenskra sveitarfélaga ályktaði á fundi sínum 23. mars 2002 að enn frekar skuli vinna að fækkun og stækkun sveitarfélaga. Slíkum markmiðum skuli til að byrja með ná með frjálsri sameiningu, en náist það ekki er lagt til að Samband íslenskra sveitarfélaga beiti sér fyrir því, í samráði við ríkisvaldið, að leitað verði annarra leiða til að það markmið náist fyrir lok kjörtímabilsins 2006.

Stærð og samsetning sveitarfélaga á Íslandi hefur veruleg áhrif á forsendur fyrir uppbyggingu jöfnunarkerfis meðal sveitarfélaga, sem og þau jöfnunarmarkmið sem unnið er að. Segja má að fjöldi sveitarfélaga hér á landi og smæð þeirra sé ein skýring á núverandi uppbyggingu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fræðilega séð eru meiri líkur á að hægt verði í auknum mæli að byggja á almennum forsendum fyrir jöfnun eftir því sem sveitarfélög eru færri og stærri.

- **Ný viðhorf**

Viðhorf til tekjustofna sveitarfélaga og þar með talið jöfnunarkerfa og þátttöku ríkis í tekjuöflun sveitarfélaga hafa tekið breytingum. Á Norðurlöndum var á áttunda og níunda áratugnum dregið verulega úr endurgreiðsluframlögum ríkisins og eyrnamerknum framlögum til sveitarfélaga. Þess í stað var lögð meiri áhersla á almennari jöfnun sem byggir annars vegar á mældri útgjaldaþörf og hins vegar á tekjujöfnun. Þá hefur innbyrðis jöfnun meðal sveitarfélaga aukist, þ.e. tekjuhærri sveitarfélög greiða til þeirra tekjulægri, og hafa Svíar gengið einna lengst í slíkri innbyrðis jöfnun meðal sveitarfélaga. Samtímis hafa einnig verið gerðar aðrar breytingar á skipan sveitarstjórnarkerfisins.

Þróun þessi er meðal annars endurspeglun á því viðhorfi að þátttaka ríkisins í málefnum sveitarfélaga eigi að vera sem mest með almennum hætti, hvort sem um er að ræða verkefni sveitarfélaga eða tekjustofna þeirra. Með því móti er best tryggt sjálfstæði og sjálfsforræði sveitarfélaga, sbr. markmið Evrópusáttmálans um sjálfsstjórn sveitarfélaga.

Þannig má búast við því að viðhorf hér á landi hafi einnig breyst hin síðari ár og að þau hafi að einhverju leyti þróast með svipuðum hætti og annars staðar á Norðurlöndum. Þó telur nefndin sig greina mismunandi viðhorf til jöfnunarkerfa eftir stærð, staðsetningu og tegund sveitarfélaga.

- **Erindi frá sveitarfélögum**

Nefnd sem áður endurskoðaði tekjustofna sveitarfélaga aflaði áhlits hjá sveitarfélögum og landshlutasamtökunum á tekjustofnakerfinu í heild sinni. Í svarbréfum þessara aðila komu fram margar gagnlegar ábendingar um breytingar sem taldar voru brýnar hvað snertir Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Nefndin sem nú endurskoðar gildandi laga- og reglugerðarákvæði um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sendi sveitarfélögum bréf þar sem þeim gafst aftur kostur á að koma athugasemdum og ábendingum á framfæri. Nefndin hefur yfirfarið þau bréf og metið þau sjónarmið sem þar komu fram. Eins ákvað nefndin að senda sérstaklega þeim sveitarfélögum sem sameinuðust á síðustu árum bréf þar sem óskað var eftir frekara álitum á áhrifum framlaga Jöfnunarsjóðs á rekstur og afkomu sveitarfélaga í kjölfar sameiningar. Var það gert meðal annars í ljósi þeirrar umræðu sem fram hefur farið um nauðsyn þess að framlög Jöfnunarsjóðs hvetji til sameiningar sveitarfélaga og að framlög Jöfnunarsjóðs eigi að styrkja slíka þróun.



Af þeim erindum sem bárust má ráða að hin sameinuðu sveitarfélög hafa áhuga á að styrkja enn frekar aðkomu Jöfnunarsjóðs að sameiningu sveitarfélaga. Meðal annars var bent á eftirfarandi:

- Útgjaldapörf eykst vegna fjarlægða og fleiri þéttbýliskjarna í einu sveitarfélagi.
- Þörf er á frekari þátttöku í kjölfar sameiningar vegna skuldastöðu einstakra sveitarfélaga.
- Sameining leiðir ekki til fjárhagslegrar hagræðingar til skemmri tíma lítið og því beri að styrkja sveitarfélög vegna fjárhagslegrar og rekstrarlegrar hagræðingar í kjölfar sameiningar.
- Framlög kunna að lækka nokkuð í kjölfar sameiningar.

Ábendingar þeirra sveitarfélaga sem ekki hafa sameinast voru af ýmsum toga og komu margar ábendingar þeirra að gagni. Meðal annars var bent á eftirfarandi:

- Að tryggja þyrfti áframhaldandi úthlutun stofnframlaga vegna einsetningar grunnskólans, en önnur töldu upphaflegu hlutverki þeirra löngu lokið.
- Að endurbætur þyrftu að eiga sér stað varðandi þjónustuframlög, m.a. hagkvæmnilínu og að innbyrðis vægi íbúatengdu framlaganna með tilliti til aldurshópa þyrfti endurskoðunar við.
- Athugasemdir voru gerðar við legu snjómoksturslínu og að taka þyrfti tillit til þéttbýlissveitarfélaga vegna almenningsgangna en ekki að eingöngu sé lítið til sveitarfélaga þar sem byggðin er blönduð.
- Þrepaskipting tekjujöfnunarframlagsins væri úrelt þar sem sveitarfélögin væru flest í samstarfi um hin ýmsu verkefni. Þar sem þær stofnanir sem sinntu þessum verkefnum væru undantekningalaust staðsettar í stóru sveitarfélögunum þýddi það að stóru sveitarfélögin fengju skatttekjur viðkomandi starfsmanna. Auk þess var lagt til að viðmiðunarflokkum yrði fækkað í þrjá, þ.e. að hafa í einum flokki sveitarfélög með allt að 9.999 íbúa. Slíkt væri nauðsynlegt vegna stórfelldra breytinga á þjónustustigi minni sveitarfélaga á undanförunum árum.
- Sum sveitarfélög, einkum tekjuhærri, fá meira út úr jöfnunarkerfinu en þau hafa þörf fyrir og að ekki sé tekið nægilegt tillit til mismunandi tekjumöguleika sveitarfélaga og útgjaldaparfar.
- Að ekki sé góð yfirsýn yfir jöfnunarkerfið hér á landi.

#### • Önnur upplýsinga- og gagnaöflun

Nefndin hefur með vinnu sinni átt samskipti við ýmsa aðila sem fjalla um málefni sveitarfélaga. Meðal annars var fundað með formanni og framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga, fundir voru haldnir með ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og starfsmenn nefndarinnar ræddu hugmyndir að breytingum á framlögum vegna yfirfærslu grunnskóla við framkvæmdastjóra skólaskrifstofa sveitarfélaga og grunnskólafulltrúa. Þá hafa ýmis atriði verið borin undir sérfræðinga á sviði fjármála sveitarfélaga, m.a. endurskoðendur. Nefndin mun, í framhaldi af því að tillögur hennar líta dagsins ljós, kynna þær fyrir stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtökum sveitarfélaga.

Í október 2001 fór ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga ásamt starfsmönnum sjóðsins í kynnisferð til Skotlands. Markmið ferðarinnar var að kanna hvernig Skotar hafa staðið að eflingu byggðar í skosku Hálöndunum og Eyjunum. Einnig var uppbygging og fjármál skoska sveitarstjórnarkerfisins skoðuð. Starfsmenn sjóðsins skiluðu skýrslu um ferðina og má nálgast hana á heimasíðu Jöfnunarsjóðs.

Nefndin hefur safnað tölfræðilegum upplýsingum um fjármál sveitarfélaga og sett þær í samhengi við úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Byggt hefur verið á ársreikningum sveitarfélaga árið 2000 þar sem nýrri upplýsingar hafa ekki legið fyrir. Þá hafa gögn um þróun tekna og íbúafjölda einnig verið höfð til hliðsjónar.

### **1.3 Markmiðssetning**

Almennt hefur nefndin sett ákveðin markmið/sjónarmið með vinnu sinni og endurskoðun á starfsemi Jöfnunarsjóðs. Helstu hugmyndir nefndarinnar um æskilegar breytingar eða þróun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eru eftirfarandi:

**Í fyrsta lagi** að gera aðferðir við útreikning og úthlutun framlaga almennari en nú er. Í því gæti falist sú viðleitni að draga enn frekar úr eyrnamerkingu við útreikning framlaga og takmarka eins og hægt er sértækar aðgerðir. Sjónarmið sem hér koma við sögu eru styrking á sjálfsforræði og sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga.

**Í öðru lagi** að stilla framlögum sjóðsins upp á nýjan og aðgengilegri hátt þannig að betri yfirsýn skapist yfir hlutverk og framlög sjóðsins. Markmiðið er að sveitarstjórnarmenn og aðrir hafi góða yfirsýn yfir starfsemi Jöfnunarsjóðs.

**Í þriðja lagi** að gera nauðsynlegar breytingar á tilteknum reglum sjóðsins til þess að mæta breyttum forsendum. Umhverfið hefur breyst, t.d. hefur sveitarfélögum fækkað og þau stækkað, verkefni þeirra og tekjustofnar hafa einnig tekið breytingum.

**Í fjórða lagi** að tryggja réttláta jöfnun meðal sveitarfélaga. Í því felst það sjónarmið að sveitarfélög fái ekki meira en þau þurfa vegna tekju- og útgjaldaþátta, en njóti engu að síður ávinnings af hagkvæmni í rekstri.

**Í fimmta lagi** að skoða möguleika á að styrkja enn frekar hlutverk sjóðsins í tengslum við sameiningu sveitarfélaga. Til dæmis með því að veita framlög til endurskipulagningar á þjónustu í kjölfar sameiningar sveitarfélaga og draga úr líkum á að framlög skerðist verulega í kjölfar sameiningar.

## 2 JÖFNUNARKERFI SVEITARFÉLAGA

Nefndin hefur fjallað um jöfnunarkerfi sveitarfélaga í öðrum löndum, einkum á Norðurlöndum og borið saman við íslenska kerfið. Hér verður fjallað stuttlega um jöfnunarkerfi almennt. Rætt verður um þróun og tilurð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og hið íslenska kerfi borið saman við jöfnunarkerfi sveitarfélaga á Norðurlöndum og víðar.

### 2.1 *Hvers vegna jöfnun meðal sveitarfélaga? — Hvernig jöfnun?*

Sveitarfélögum eru falin ýmis verkefni samkvæmt lögum. Almennt séð gerir löggjafinn ekki greinarmun á getu sveitarfélaga til að leysa verkefnin af hendi, sömu kröfur eru gerðar óháð til dæmis stærð sveitarfélaga eða fjárhagslegri stöðu þeirra. Þessi staðreynd getur skapað ákveðið ójafnræði meðal sveitarfélaga. Því fleiri sveitarfélög því meiri líkur á slíkum innbyrðis ójöfnuði, því meiri stærðarmunur og svo framvegis. Eins hefur búsetumynstur og samsetning íbúafjölda áhrif á ójafnræðið milli sveitarfélaga. Slíkt ójafnræði getur birst með ýmsu móti.

Í fyrsta lagi getur skapast mismunandi útgjaldaþörf meðal sveitarfélaga. Má í því sambandi nefna að sum sveitarfélög bera hærri kostnað vegna félagsþjónustu eða grunnskóla. Vel þekktur er sá munur sem er á útgjaldaþörf íslenskra sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla þegar útgjöld á hvern nemanda eru skoðuð. Mynd á blaðsíðu 12 í fylgiskjali 1 sýnir mismikil útgjöld á nemanda eftir stærð grunnskóla, en sveitarfélög sem reka minni grunnskóla hafa langtum meiri útgjaldaþörf en sveitarfélög sem reka stærri grunnskóla.

Í öðru lagi skapast ójafnræði meðal sveitarfélaga vegna missterkra tekjustofna þeirra, en stofnar til álagningar útsvars og fasteignaskatts eru afar mismunandi meðal sveitarfélaga. Möguleikar sveitarfélaga til tekjuöflunar eru því mjög misjafnir. Án nokkurrar sérstakrar jöfnunar er ljóst að skatthlutfallið þarf að vera mun hærra í tekjuminni sveitarfélögum en hinum tekjuhærri, sem gæti haft veruleg áhrif á val íbúanna á búsetu.

Í þriðja lagi geta sérstakar aðstæður verið birtingarform fyrir ójöfnuð meðal sveitarfélaga sem geta ýmist verið viðvarandi eða tímabundnar. Dæmi um hið fyrrnefnda er til dæmis landfræðilegar aðstæður, sem eins og kunnugt er, eru afar mismunandi á Íslandi. Dæmi um hið síðarnefnda getur verið tímabundin röskun á högum sveitarfélaga, t.d. vegna skyndilegra breytinga á íbúafjölda eða á vinnumarkaði. Sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði árin 1998–2001 var til dæmis viðurkenning á slíkum sérstökum vanda fyrir ákveðin sveitarfélög.

Þegar verkefni eru flutt til sveitarfélaga og/eða ábyrgð þeirra aukin verður þörf fyrir jöfnun meðal sveitarfélaga eða sérstakar aðgerðir mun meiri og ráða þar aðstæður sveitarfélaga miklu eins og getið er hér að ofan. Sem dæmi má nefna að yfirfærsla grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga hefði varla getað orðið að veruleika nema með því einu að auka hámarksútsvar sveitarfélaga. Bæði er kostnaður við rekstur grunnskóla afar mismunandi frá einu sveitarfélagi til annars og eins eru tekjustofnar missterkir. Niðurstaðan var sú að um 25% af því fjármagni sem færðist frá ríki til

sveitarfélaga fer í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, bæði sem almenn jöfnun (71%) og sérstök jöfnun (29%) vegna ólíkra tekna, útgjalda og aðstæðna.

Þegar unnið var að undirbúningi að flutningi á málefnum fatlaðra til sveitarfélaga var það niðurstaða að ekki væri gerlegt að flytja verkefnið til sveitarfélaga að óbreyttum fjölda þeirra og stærð nema með mikilli jöfnun. Metið var að jöfnunarþörfin væri um 70%.

Niðurstaðan af þessari umræðu er því sú að jöfnun er nauðsynleg til þess að hægt sé að auka hlutdeild sveitarfélaga í verkefnum hins opinbera. Því meiri sem innbyrðis munur er á sveitarfélögum því meiri verður jöfnunarþörfin.

#### *Hvernig jöfnun?*

Mögulegt er að beita ólíkum aðferðum við jöfnun. Ein aðferð til jöfnunar er endurgreiðsla, t.d. frá ríki til sveitarfélaga vegna tiltekinna verkefna. Slík aðferð var algengari áður fyrr en hefur vikið fyrir öðrum aðferðum. Á Norðurlöndunum var horfið frá slíkri jöfnun fyrir 1980, en hún þekkist í dag varðandi tiltekin velferðarverkefni sem eru sameiginlega fjármögnuð af ríki og sveitarfélögum. Húsaleigubætur er dæmi um þetta, en í Danmörku greiðir ríkissjóður 50% af húsaleigubótum. Gallar á slíku formi eru þeir helstir að ekki er gott samband á milli framkvæmdar og fjárhagslegrar ábyrgðar. Eins þykir það leiða til minni sjálfsforræðis sveitarfélaga við val á aðferð fyrir lausn verkefnis.

Önnur aðferð er almenn jöfnun. Í henni getur falist að reynt er að jafna mismiklar tekjur sveitarfélaga með almennum framlögum eða innbyrðis tilfærslum. Eins er reynt að jafna mismikla útgjaldapörf á grundvelli hlutlægra viðmiðana, án tillits til raunverulegra útgjalda sveitarfélaga. Þannig hefur til dæmis íbúafjöldi tiltekinna aldurshópa ákveðið vægi og er ætlað að endurspegla almenna útgjaldapörf viðkomandi íbúa, t.d. aldraðra. Vandasamt kann að vera að smíða slíkan útgjaldalykil, en það er þó gert í auknum mæli og eins hefur verið byggt á slíkum lykli hér á landi síðan 1990.

Þriðja aðferðin er sérstök jöfnun. Slíkri aðferð er gjarnan beitt þegar ekki er unnt að leysa sérstök vandamál tengd útgjaldapörf, tekjumöguleikum eða sérstökum aðstæðum.

Í Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga, sem Ísland fullgilti árið 1991, eru sett fram almenn markmið í 9. gr. sáttmálans um fjárhaglega jöfnun meðal sveitarfélaga.

Í fyrsta lagi eru sett fram sjónarmið um að eðlilegt sé að fram fari jöfnun meðal sveitarfélaga sem ætlað er að milda eða draga úr ójafnri tekju- og útgjaldadreifingu. Aðgerðir af þeim toga eiga ekki að rýra athafnafrelsi hlutaðeigandi sveitarstjórna miðað við það sem ella hefði verið.

Í öðru lagi að haft skuli samráð við sveitarfélögin á viðeigandi hátt um það hvernig skuli staðið að úthlutun framlaga til þeirra.

Í þriðja lagi að framlög skuli sem minnst vera skilyrt og bundin tilteknum verkefnum, þ.e. eyrnamerkt framlög. Framlög eigi þannig ekki að skerða athafnafrelsi sveitarfélaga innan eigin lögsögu.

Þessi almennu sjónarmið hafa að mati nefndarinnar verið í heiðri höfð hér á landi, en full ástæða er samt á hverjum tíma til að meta útfærslu framlaga og hin almennu sjónarmið. Ofangreind sjónarmið eru einnig þau sem nefndin leggur til hliðsjónar við tillögugerð sína.

## **2.2 Jöfnunarkerfi sveitarfélaga á Norðurlöndunum**

Nefndin hefur borið saman jöfnunarkerfi hinna Norðurlandanna og byggir sá samanburður að mestu á nýrri skýrslu frá norsku rannsóknarstofnuninni NIBR, en hún gefur greinargóða mynd af jöfnunarkerfum Norðurlandanna. Mjög gagnlegt er að bera saman íslenska jöfnunarkerfið við þau jöfnunarkerfi sem stuðst er við á hinum Norðurlöndunum, en í ljós kemur að ekkert jöfnunarkerfi er eins.

Samanburðurinn leiðir hins vegar í ljós að almennt séð styðjast Norðurlöndin við svipuð jöfnunarkerfi. Jöfnunarkerfin byggja á ákveðnum meginsjónarmiðum sem meðal annars eru sótt í sáttmála Evrópuráðsins og leggja áherslu á sjálfstjórn sveitarfélaga og að framlög séu sem mest beitt með almennum hætti en séu sem minnst eyrnamerkt. Þó er stuðst við ólíkar aðferðir við jöfnun tekna og útgjalda sveitarfélaga á Norðurlöndum. Tilgangurinn er hins vegar sá sami, þ.e. að skapa sveitarfélögum sem jöfnust tækifæri til að þjóna íbúum sínum. Landfræðilegir þættir, fólksfjöldi, stærðardreifing sveitarfélaga og samsetning dreifbýlis og þéttbýlis innan sveitarfélaga hafa haft mikil áhrif á mótun viðhorfa til jöfnunaraðgerða á Norðurlöndunum.

Sem dæmi um mismunandi aðferðir við leiðir til jöfnunar milli sveitarfélaga er nærtækast að taka dæmi af Dönum og Norðmönnum. Í Danmörku, sem er lítið land og þéttbýlt, hefur verið farin sú leið að dregið hefur verið úr ríkisframlögum en meiri áhersla lögð á innbyrðis jöfnun milli sveitarfélaga. Í Noregi, sem er stórt land og strjálbýlt, er hins vegar lögð áhersla á almenn og sértæk ríkisframlög en minni áhersla lögð á jöfnun milli sveitarfélaganna innbyrðis. Norðmenn veita til dæmis sérstök framlög til afskekktara sveitarfélaga þar sem tekjur eru undir ákveðnu lágmarki. Því má draga þá ályktun að munurinn á aðferðum Dana og Norðmanna við jöfnun til sveitarfélaga megi að hluta til skýra með því að Norðmenn þurfa að leggja harðar að sér en Danir til að halda landi sínu í byggð. Þá er rétt að nefna að í Svíþjóð er gengið nokkuð lengra í jöfnun á milli sveitarfélaga en á öðrum Norðurlöndum og er sú jöfnun fyrst og fremst innbyrðis á milli sveitarfélaga.

Þegar litið er á töflu 2 kemur í ljós að ólíkum aðferðum er beitt við jöfnun meðal sveitarfélaga á Norðurlöndum. Áberandi er hversu stóran sess *almenn framlög* skipa meðal hinna Norðurlandanna, en þessum framlögum er annars vegar deilt út eftir *fjölda íbúa* og hins vegar eins og í Danmörku deilt út á grundvelli *skattstofns*. Almennu framlögin grundvallast á því að sveitarfélögin fá til ráðstöfunar fjármagn sem þau geta ráðstafað eftir eigin þörfum.

Tafla 2 Jöfnunarkerfi á Norðurlöndunum

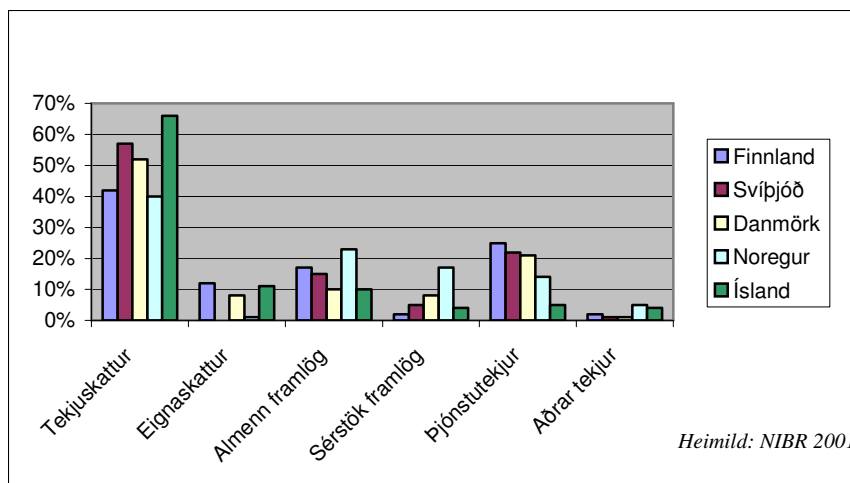
	Finland	Svíþjóð	Danmörk	Noregur	Ísland	Álandseyjar	Grænland
Almenn framlög tengd íbúafjölda	X	X		X		X	
Almenn framlög eftir skattstofni			X				
<b>Tekjujöfnun</b>							
Tekjujafnandi framlög			X		X	X	
Tekjujöfnun milli sveitarfélaga	X	X	X	X			X
<b>Útgjaldajöfnun</b>							
Útgjaldajafnandi framlög	X	X	X		X	X	X
Útgjaldajöfnun milli sveitarfélaga		X	X	X			
Sérstök framlög, m.a. landfræðileg	X		X	X	X	X	

Heimild: NIBR 2001

Annað einkenni er innbyrðis útgjaldajöfnun milli sveitarfélaga á Norðurlöndum. Það er kerfi sem við höfum ekki tekið upp í sama mæli, en segja má að með yfirfærslu grunnskólans hafi eitt form af innbyrðis jöfnun verið innleitt hér á landi.

Þegar tekjustofnakerfi þessara landa er skoðað og hlutfall jöfnunarkerfa í því sambandi koma athyglisverðar upplýsingar í ljós. Í meðfylgjandi töflu gefur að líta yfirlit yfir skiptingu tekjustofna sveitarfélaga á Norðurlöndum.

Mynd 2 Hlutfallsleg skipting tekna sveitarfélaga á Norðurlöndum 1999



Í ljós kemur að á hinum Norðurlöndunum kemur hærra hlutfall heildartekna sveitarfélaga í gegnum jöfnunarkerfi ríkisins en hér á landi. Í öllum tilfellum er þetta hlutfall mun hærra en hér á landi, en „eigin fjármögnun“ sveitarfélaga hér á landi, þ.e. tekjur af eigin skattstofnum og þjónustugjöldum, er hærra hlutfall af heildartekjum sveitarfélaga en þekkist á hinum Norðurlöndum. Þannig virðist hlutverk jöfnunar- eða tekjutilfærslukerfis vera minna hér á landi en annars staðar þrátt fyrir þá staðreynd að sveitarfélög hér eru mun fámennari og hlutfallslega mun fleiri en á hinum Norðurlöndunum.

### 3 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga er fjallað um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður hefur verið hluti af tekjustofakerfi sveitarfélaga síðan 1937 en segja má að jöfnunarhlutverk sjóðsins hafi verið minniháttar alveg fram til ársins 1990. Framlögum var til þess tíma að mestu leyti deilt út á grundvelli íbúafjölda í sveitarfélögum en einnig voru veitt framlög til sveitarfélaga vegna fólksfækkunar.

#### 3.1 Breytingar frá 1990

Árið 1990 voru gerðar róttækar breytingar á reglum Jöfnunarsjóðs í tengslum við breytingar sem áttu sér stað á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Breytingarnar fólu meðal annars í sér að íbúafjöldaframlög til sveitarfélaga sem numið höfðu um 2/3 af útgjöldum sjóðsins voru lögð niður ásamt sérstökum framlögum vegna fólksfækkunar. Þess í stað var tekin upp þrískipting framlaga:

1. Bundin framlög sem einkum renna til samtaka og ýmissa stofnana sveitarfélaga.
2. Sérstök framlög sem meðal annars er varið til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, aðstoða sveitarfélög í fjárhagserfiðleikum og til að bæta sveitarfélögum upp aukinn kostnað vegna breytinga á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
3. Jöfnunarframlög sem nýtast eiga sveitarfélögum með lágar tekjur í samanburði við sambærileg sveitarfélög og til að jafna aðstöðu sveitarfélaga vegna mismikillar útgjaldaparfar þeirra.

Þá var gerð breyting á tekjuöflun sjóðsins á þann veg að í stað fasts framlags á fjárlögum fékk sjóðurinn fasta hlutdeild í beinum og óbeinum skatttekjum ríkissjóðs til viðbótar hlutdeild í landsútsvari.

Nokkrar breytingar hafa átt sér stað á reglum sjóðsins síðan 1990 og verða þær raktar hér í stuttu máli.

Aðstöðugjaldið var fellt niður sem tekjustofn sveitarfélaga árið 1993 og samhliða því voru gerðar ákveðnar breytingar á Jöfnunarsjóði. Meðal annars var landsútsvarið fellt niður sem tekjustofn sjóðsins en þess í stað fékk sjóðurinn framlag frá ríkissjóði sem nam 0,227% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs sem síðar var hækkað í 0,264% vegna lækkaðra skatttekna ríkissjóðs.

Í tengslum við þessar breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga var nefnd skipuð til að endurskoða ákvæði 13. og 14. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 390/1991, er fjölluðu um jöfnunarframlög, og koma með tillögur um breytingar. Meðal þess sem nefndin lagði til í skýrslu sinni árið 1994 var að hætt yrði að veita sérstakt framlag vegna reksturs tónlistarskóla og að þjónustuframlög yrðu að sama skapi aukin. Þá lagði nefndin til að þjónustuframlög skyldu taka mið af stærðarhagkvæmni sveitarfélaga og útreikningur framlaganna skyldi byggjast á sex viðmiðunum. Meginhugmyndin var sú að hætt yrði að horfa á kostnað sveitarfélaga við útreikning þjónustuframlaga en þess í stað reynt að meta útgjaldabörf þeirra. Enn

fremur lagði nefndin til að viðmiðunarflokkar við útreikning tekjujöfnunarframlaga yrðu fjórir í stað þriggja og að miðað væri við fullnýtingu álagningarstofna.

Tillögur þessar fengu hljómgrunn Alþingis og á grundvelli þeirra voru samþykkt lög nr. 148/1995 um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Jafnframt gaf félagsmálaráðherra út reglugerð sem byggði á breyttum lögum og tillögum nefndarinnar, sbr. nú reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 44/1999.

Þegar grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaga í ágúst 1996 var enn gerð nokkur breyting á kafla tekjustofnalaganna um Jöfnunarsjóð, sbr. lög nr. 79/1996. Fékk sjóðurinn sérstakt hlutverk við að jafna kostnað sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla og til að mæta hinu nýja hlutverki var sjóðnum veitt hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga sem nam 0,75% af álagningarstofni. Síðar var þessi hlutdeild hækkuð í 0,77% sem var tilkomin vegna aukinna lífeyrisskuldbindinga sveitarfélaga.

Þá var Jöfnunarsjóði gert að vera í bakábyrgð fyrir sveitarfélög vegna lífeyrisskuldbindinga kennara og skólastjórnaða við grunnskóla og framlag sjóðsins til Sambands íslenskra sveitarfélaga var aukið verulega. Enn fremur var sjóðnum falið það tímabundna verkefni að veita stofnkostnaðarframlög til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa vegna áforma um einsetningu grunnskólans.

Jöfnunarframlög sjóðsins vegna yfirfærslu grunnskólans eru tilgreind og skýrð nánar í sérstökum reglugerðum (sbr. reglugerð nr. 653/1997 með síðari breytingum og reglugerð nr. 493/1996) og eru þau ekki tíunduð hér. Hins vegar voru hin almennu markmið með jöfnuninni eftirfarandi:

- að jöfnunaraðgerðir hvetji til hagkvæmni í rekstri,
- að sveitarfélögin fái fjármagn er nemur sem næst þeim kostnaði sem þau yfirtóku,
- að jöfnunarframlögin renni til sveitarfélaga til að sveitarstjórnirnar geti sjálfar ákveðið hvernig fjármagn sveitarfélagsins er nýtt.

Greiðsla húsaleigubóta varð verkefni Jöfnunarsjóðs árið 1995 með lögum um húsaleigubætur, nr. 100/1994, en þá var það valkvætt fyrir sveitarfélög hvort þau greiddu húsaleigubætur. Árið 1997 var lögunum um húsaleigubætur breytt á þann veg að öllum sveitarfélögum var gert að greiða húsaleigubætur og Jöfnunarsjóði var jafnframt tryggt föst fjárveiting úr ríkissjóði til greiðslu húsaleigubóta.

Í desember 1999 var gert sérstakt samkomulag milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og ríkisstjórnarinnar um að Jöfnunarsjóður fengi 700 m.kr. aukafjárveitingu sem renna skyldi að hálfu til þjónustuframlaga samkvæmt reglugerð nr. 44/1999 og að hálfu til sveitarfélaga þar sem fólki fækkaði frá árinu 1997 til og með 1999. Á grundvelli tillagna nefndar félagsmálaráðherra, sem endurskoðaði lög um tekjustofna sveitarfélaga og skilaði tillögum í nóvember 2000, var þessum sérstöku framlögum framhaldið árin 2000 og 2001 eins og áður hefur komið fram.

Enn fremur var Jöfnunarsjóði, í tengslum við breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga, falið frá árinu 2001 að veita sveitarfélögum framlög vegna breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts og fer jöfnunin fram á grundvelli reglugerðar um



jöfnun tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti, nr. 80/2001, með síðari breytingum.

Nánar verður fjallað um einstök framlög sjóðsins hér á eftir og áhrif þeirra á fjármál og rekstur sveitarfélaga.

### **3.2 Yfirlit yfir framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga**

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur það hlutverk að veita sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjumöguleikum þeirra og útgjaldþörf ásamt því að greiða lögbundin framlög til samtaka og stofnana sveitarfélaga. Hér að neðan gefur að líta þær tegundir framlaga sem úthlutað er úr Jöfnunarsjóði, ásamt tilvísunum í þær reglugerðir sem framlögin byggja á.

Bundin framlög, sérstök framlög og jöfnunarframlög, þ.e. tekjujöfnunar- og þjónustuframlög.

- Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 44/1999.

Stofnkostnaðarframlög vegna einsetningar.

- Reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til stofnframkvæmda í grunnskólum sveitarfélaga með 2.000 íbúa og þar yfir, nr. 493/1996.

Endurgreiðsla húsaleigubóta.

- Reglugerð um húsaleigubætur, nr. 4/1999.

Framlög vegna yfirfærslu grunnskólans.

- Reglugerð um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 653/1997.

Framlög vegna breyttrar álagningar fasteignaskatts.

- Reglugerð um jöfnun tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti, nr. 80/2001.

Reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, nr. 619/1994, með síðari breytingum.

Nánari lýsing á þessum framlögum fylgir hér á eftir.

#### **• Framlög á grundvelli reglugerðar nr. 44/1999**

##### **Bundin framlög**

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir bundin framlög til eftirtalinna samtaka og stofnana sveitarfélaga: Sambands íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtaka sveitarfélaga, Lánasjóðs sveitarfélaga og Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Lögbundnar greiðslur Jöfnunarsjóðs í Eftirlaunarsjóð og Húsafriðunarsjóð teljast einnig til bundinna framlaga.

*Samband íslenskra sveitarfélaga*

Bundið framlag til Sambands íslenskra sveitarfélaga nemur 1,58% af almennu rekstrarframlagi Jöfnunarsjóðs úr ríkissjóði. Frá yfirfærslu grunnskólans 1996 hefur sama prósentuhlutfall af 0,75% og síðar 0,77% hlutdeild Jöfnunarsjóðs í útsvarstekjum sveitarfélaga jafnframt runnið til Sambandsins. Framlagið greiðist mánaðarlega eftir á með jöfnum greiðslum. Áætlað framlag úr Jöfnunarsjóði til Sambands íslenskra sveitarfélaga á árinu 2002 nemur samtals 110,8 m.kr.

#### *Landshlutasamtök sveitarfélaga*

Bundin framlög til landshlutasamtaka sveitarfélaga nema 2% af almennu rekstrarframlagi Jöfnunarsjóðs úr ríkissjóði. Áætluð framlög til landshlutasamtaka sveitarfélaga á árinu 2002 nema samtals 72,6 m.kr. sem skiptast jafnt á milli landshlutasamtakanna átta. Framlöggin greiðast mánaðarlega eftir á með jöfnum greiðslum.

#### *Lánasjóður sveitarfélaga*

Bundið framlag til Lánasjóðs sveitarfélaga nemur 6,1% af almennu rekstrarframlagi Jöfnunarsjóðs úr ríkissjóði. Framlagið greiðist mánaðarlega eftir á með jöfnum greiðslum. Áætlað lögbundið framlag til Lánasjóðs sveitarfélaga á árinu 2002 nemur 221,4 m.kr.

Á grundvelli 2. töluliðar í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna yfirfærslu grunnskólans munu samtals 1.410 m.kr. af lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs í Lánasjóð sveitarfélaga á árunum 1997–2005 renna til framkvæmda við grunnskóla í sveitarfélögum með fleiri en 2000 íbúa, til viðbótar framlagi ríkisins, svo lagaáform um einsetningu nái fram að ganga.

#### *Innheimtustofnun sveitarfélaga*

Á grundvelli núgildandi laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 546/1971, ber Jöfnunarsjóði að greiða það sem á vantar til að tekjur stofnunarinnar nægi til endurgreiðslu til Tryggingastofnunar ríkisins vegna greiddra meðlaga, auk þess að standa straum af rekstrarkostnaði stofnunarinnar. Greiðsla framlagsins fer fram annan hvern mánuð á grundvelli beiðni frá Innheimtustofnun. Áætluð fjárförf Innheimtustofnunar sveitarfélaga á árinu 2002 nemur um 680,0 m.kr.

#### *Eftirlaunasjóður*

Á grundvelli II. kafla laga um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994, ber Jöfnunarsjóði að greiða ¼ hluta af almennum eftirlaunum aldraðra, þeirra sem ekki eru í stéttarfélagi. Réttur þessi nær einnig til maka þeirra. Ríkið leggur til ¾ hluta á móti. Greiðsla framlagsins fer fram í desember ár hvert. Áætlað framlag úr Jöfnunarsjóði í Eftirlaunasjóð á árinu 2002 nemur 13,6 m.kr.

#### *Húsafriðunarsjóður*

Á grundvelli 16. gr. í III. kafla laga um húsafriðun, nr. 104/2001, er fjallar um Húsafriðunarsjóð, ber Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að greiða árleg framlög sveitarfélaga í sjóðinn er nema 150 kr. á hvern íbúa hlutaðeigandi sveitarfélags og er miðað við bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands um íbúafjölda í sveitarfélögum 1. desember árið á undan. Greiðsla framlagsins fer fram fyrir 1. maí ár hvert. Framlag úr Jöfnunarsjóði í Húsafriðunarsjóð á árinu 2002 nam 42,4 m.kr.

### Sérstök framlög

Til sérstakra framlaga teljast framlög vegna sameiningar sveitarfélaga, framlög vegna fjárhagserfiðleika, stofnframlög og framlög til rekstrar grunnskóla.

#### *Framlög vegna sameiningar sveitarfélaga*

Á grundvelli reglna um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, nr. 619/1994, sem settar eru samkvæmt heimild í 98. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, er heimilt að veita framlög til eftirfarandi þátta:

- vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar,
- vegna eðlilegs kostnaðar við undirbúning og framkvæmd sameiningar,
- vegna sameiningar á bókhaldi sveitarfélaga,
- vegna jöfnunar á skulda- og rekstrarstöðu sveitarfélaga,
- vegna þátttöku í launakostnaði framkvæmdastjóra í fjögur ár.

Með reglum nr. 818/2001 um breytingu á reglum nr. 619/1994 er tóku gildi á árinu 2001 er heimilt að koma til móts við sveitarfélög með óskertu tekjufjöfnunar- og þjónustuframlagi, skv. 12. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, á því ári er sameiningin tekur gildi. Jafnframt nær heimildin til úthlutunar á sérstöku framlagi í allt að fjögur ár, frá sameiningarári að telja, er nemur skerðingu þeirri sem hugsanlega kann að verða í kjölfar sameiningar á tekjufjöfnunar- og þjónustuframlagi.

#### *Framlög vegna fjárhagserfiðleika*

Framlögnum 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.

#### *Stofnframlög*

Framlögnum er úthlutað til kostnaðarsamra stofnframkvæmda hjá sveitarfélögum sem hafa færri en 2000 íbúa. Árleg framlög geta numið allt að 10,5% af almennu rekstrarframlagi frá ríki eða allt að 380,0 m.kr. á árinu 2002.

Framlagið er bundið við meiriháttar vatnsveituframkvæmdir, framkvæmdir við grunnskóla og íþróttamannvirki en auk þess er framlögnum úthlutað til fámennari sveitarfélaga vegna leikskólabygginga og framkvæmdir við félagsheimili eru styrktar.

Kostnaðarþátttaka sjóðsins tekur mið af íbúafjölda sveitarfélags og nemur allt að 50% af normkostnaði framkvæmdar ef íbúar eru færri en 500, allt að 40% ef íbúar sveitarfélags eru á bilinu 500–800 og allt að 20% ef íbúar sveitarfélags eru á bilinu 800–2000.

#### *Framlög til rekstrar grunnskóla*

Framlögnum er ætlað að aðstoða sveitarfélög sem hafa færri en 2000 íbúa við að standa undir kostnaði við akstur barna úr dreifbýli sem og kostnaði við gæslu þeirra, heimavistir og mótuneyti. Útreikningur framlaganna byggir á fjölda nemenda, fjölda starfsvikna í skóla og akstursvegalengdum milli aðalskóla og heimila nemenda eftir fjórum viðmiðunarflokkum.

Árleg framlög geta numið allt að 18,5% af almennu rekstrarframlagi frá ríki en áætlað er að greiðslur þessara framlaga í ár nemi um 550,0 m.kr. Framlöggin eru greidd sveitarfélögum eða byggðasamlögum um skóla mánaðarlega eftir á, á starfstíma skólanna.

Heimilt er að greiða framlagið til sveitarfélags, sem hefur yfir 2000 íbúa eftir sameiningu sveitarfélaga, hafi framlagið áður verið greitt viðkomandi sveitarfélögum og um verulegan kostnað af nemendum úr dreifbýli er að ræða.

### **Tekjujöfnunar- og þjónustuframlög**

Jöfnunarsjóður veitir *tekjujöfnunarframlög* þeim sveitarfélögum sem hafa lægri skatttekjur en sambærileg sveitarfélög. Jöfnunin fer þannig fram að sveitarfélögum er skipt í fjóra viðmiðunarflokka eftir íbúafjölda. Á grundvelli skrár um fullnýtingu tekjustofna sveitarfélaga, sem félagsmálaráðuneytið tekur árlega saman í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, eru reiknaðar út meðaltekjur sveitarfélaga á íbúa í hverjum viðmiðunarflokki. Ef meðaltalið er lægra en 96% af meðaltali viðkomandi viðmiðunarflokks er greitt tekjujöfnunarframlag sem nemur mismuninum. Framlöggin eru greidd án umsókna með einni greiðslu fyrir 1. nóvember ár hvert.

Hlutverk *þjónustuframlaga* er að jafna mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga með tilliti til stærðarhagkvæmni þeirra. Þjónustuframlög eru reiknuð út á grundvelli eftirfarandi viðmiðunarþátta: Íbúafjölda 0–5 ára, 6–15 ára, 70–80 ára, 80 ára og eldri, fjölda nýbúa 0–5 ára, snjómoksturs og fjarlægðar (fjöldi í kílómetrum). Framlöggin eru síðan umreiknuð með tilliti til stærðarhagkvæmni sveitarfélaga og tekna þeirra.

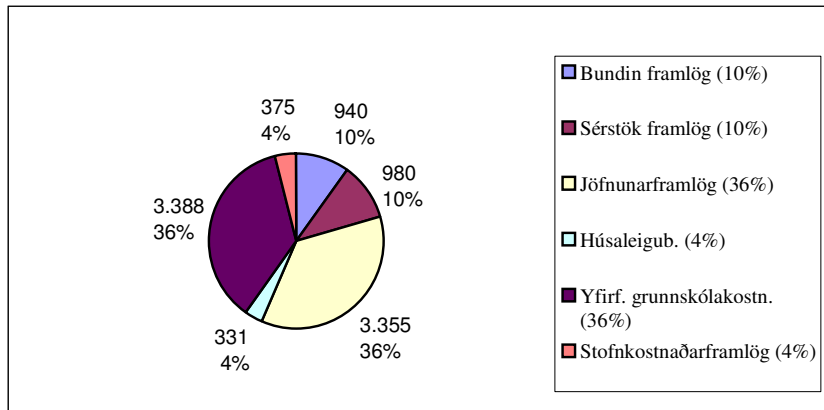
Framlöggin eru greidd án umsókna í lok hvers ársfjórðungs, en þó haldið eftir 10% af áætluðum þjónustuframlögum til að mæta því ef tekjur sjóðsins verða minni en áætlað er hverju sinni. Endanlegt uppgjör á þjónustuframlögum fer fram í desember.

Sérstakt þjónustuframlag er veitt til sveitarfélaga með færri en 2000 íbúa ef um íþyngjandi kostnað vegna fatlaðra barna á leikskólum er að ræða.

### **Skipting framlaganna**

Á eftirfarandi mynd er yfirlit yfir skiptingu framlaga á grundvelli reglugerðarinnar.

Mynd 3 Áætluð framlög 2002 á grundvelli reglugerðar nr. 44/1999



- **Stofnkostnaður vegna einsetningar**

Í tengslum við lagaáform um einsetningu grunnskólans greiðir Jöfnunarsjóður stofnframlög til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa vegna framkvæmda þeirra við grunnskóla á árunum 1997–2002. Framlöggin eru reiknuð út á grundvelli reglugerðar um lágmarksaðstöðu grunnskóla, nr. 519/1996, og nema þau allt að 20% af normkostnaði framkvæmda.

Jöfnunarsjóði voru tryggðar tekjur til verkefnisins á grundvelli 2. töluliðar í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um kostnaðar- og tekjustofna vegna yfirfærslu grunnskólans. Um var að ræða árlegt framlag frá ríki að upphæð 265,0 m.kr. á árunum 1997–2001 og árlegt framlag að upphæð 135 m.kr. á árunum 1997–2002 af lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs í Lánasjóð sveitarfélaga. Heildarfjármagn til verkefnisins var því áætlað samtals 2.135 m.kr.

Framkvæmdir við grunnskóla í sveitarfélögum sem hafa fleiri en 2000 íbúa hafa orðið mun umfangsmeiri en upphaflegar áætlanir þeirra gerðu ráð fyrir og hefur þar af leiðandi skapast mikil viðbótarfjárförf svo ljúka megi einsetningarátakinu. Með breytingum á lögum um grunnskóla hafa einstök sveitarfélög fengið frest til 1. september 2004 til að ljúka einsetningunni. Viðbótarfjárförf hefur einnig skapast vegna nýlegra laga, nr. 60/2002, um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, er heimila Jöfnunarsjóði kostnaðarpátttöku í stofnframkvæmdum við grunnskóla sem fjármagnaðar eru samkvæmt samningum um einkaframkvæmd.

Með lögunum var Jöfnunarsjóði einnig tryggðar tekjur, með viðbótarframlagi að upphæð 600 m.kr. af lögbundnu framlagi sjóðsins í Lánasjóð sveitarfélaga á árunum 2002–2005, svo hann geti rækt hlutverk sitt er honum var falið á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 1996.

- **Húsaleigubætur**

Á grundvelli 3. gr. laga um húsaleigubætur, nr. 138/1997, greiðir ríkissjóður árlega 280 m.kr. í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem renna eiga til sveitarfélaga vegna greiðslna

þeirra á húsaleigubótum. Fjárhæðin tekur breytingum í samræmi við breytingar á vísitölu neysliverðs og nemur 331,0 m.kr. á árinu 2002.

Í samvinnu við samráðsnefnd um húsaleigubætur og með tilliti til 2. mgr. 8. gr. reglugerðar um húsaleigubætur, nr. 4/1999, annast Jöfnunarsjóður fyrir 1. mars ár hvert öflun upplýsinga frá sveitarfélögum um áætlanir þeirra um heildargreiðslur húsaleigubóta á yfirstandandi ári miðað við grunnfjárhæðir bóta.

Greiðslur Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga vegna greiðslna þeirra á húsaleigubótum fara fram ársfjórðungslega á grundvelli umsókna sveitarfélaga. Greiðsluhlutfallið hefur numið 55–58% af grunnfjárhæðum bóta. Við hverja ársfjórðungslega greiðslu heldur Jöfnunarsjóður eftir 5% af útreiknaðri greiðslu til sveitarfélags til að mæta því ef heildargreiðslur sveitarfélaga á ársgrundvelli fara fram úr fyrri áætlunum þeirra. Endanlegt uppgjör Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga fer fram í janúar ár hvert fyrir árið á undan.

- **Framlög vegna yfirfærslu grunnskólans (áður reglugerð nr. 653/1997, nú nr. 351/2002)**

Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til reksturs grunnskóla samkvæmt reglugerð nr. 653/1997, nú nr. 351/2002, skiptast í:

1. Almenn jöfnunarframlög
2. Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda
3. Íslenskukennslu nýbúa
4. Skólabúðir að Reykjum
5. Barnaverndarstofu
6. Önnur framlög til reksturs grunnskóla

### **Almenn jöfnunarframlög**

Langstærsti hluti af því fjármagni, sem rennur til Jöfnunarsjóðsins vegna yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga, fer í svokölluð almenn jöfnunarframlög. Þau eru reiknuð út grundvelli reiknilíkans sem ætlað er að lýsa sem best útgjaldabörf sveitarfélaga með tilliti til fjölda nemenda í hverju sveitarfélagi og stærðar þess eða þeirra skóla sem sveitarfélagið rekur eða nýtir. Einnig er tekið mið af útsvarstekjum sveitarfélaga vegna yfirfærslunnar og á þeim grundvelli er reiknuð út þörf hvers sveitarfélags fyrir viðbótartekjur, þ.e. almennt jöfnunarframlag.

Útreikningur almennra jöfnunarframlaga fer fram í desember ár hvert fyrir næsta fjárhagsár og þurfa sveitarfélög ekki að sækja um þau sérstaklega. Framlögin eru greidd sveitarfélögum í lok hvers mánaðar og tekur hver greiðsla mið af staðgreiðsluskilum.

### **Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda**

Jöfnunarsjóður veitir sveitarfélögum framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda í grunnskólum. Framlögin eru veitt á grundvelli umsókna frá lögheimilissveitarfélögum nemenda og er það skilyrði að nemendur hafi verið greindir fatlaðir af greiningarstofnunum á landsvísu og falli undir viðmiðunarreglur Jöfnunarsjóðs.

Jöfnunarsjóður sendir sveitarfélögum í upphafi hvers skólaárs bréf þar sem þessi framlög og vinnureglur eru kynntar, sem og eyðublöð vegna umsókna sveitarfélaga fyrir næsta fjárhagsár. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins veitir Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sérfræðiaðstoð við mat og flokkun umsókna frá sveitarfélögum. Framlöggin eru greidd í lok hvers mánaðar.

### **Framlög vegna nýbúafræðslu**

Jöfnunarsjóður veitir framlög til íslenskukennslu nýbúa. Samkvæmt samningi milli Reykjavíkurborgar, Jöfnunarsjóðs og Sambands íslenskra sveitarfélaga sér Reykjavíkurborg um upplýsingaöflun vegna útreiknings framlagsins og lætur í té kennsluráðgjöf fyrir sveitarfélög utan höfuðborgarinnar.

Framlag til hvers sveitarfélags tekur mið af nemendafjölda sem kennsluráðgjafi upplýsir um að njóti íslenskukennslu í viðkomandi sveitarfélagi og eigi þar lögheimili.

### **Skólabúðir að Reykjum**

Jöfnunarsjóður veitir framlag til skólabúða að Reykjum í Hrútafirði og er framlagið ákveðið í samningi milli Jöfnunarsjóðs, Sambands íslenskra sveitarfélaga og rekstraraðila skólabúðanna. Framlagið er greitt með jöfnum mánaðarlegum greiðslum.

### **Börn vistuð af Barnaverndarstofu**

Jöfnunarsjóður veitir Barnaverndarstofu framlag vegna almennrar kennslu og sérkennslu þeirra barna sem vistuð eru af stofnuninni utan lögheimilissveitarfélags.

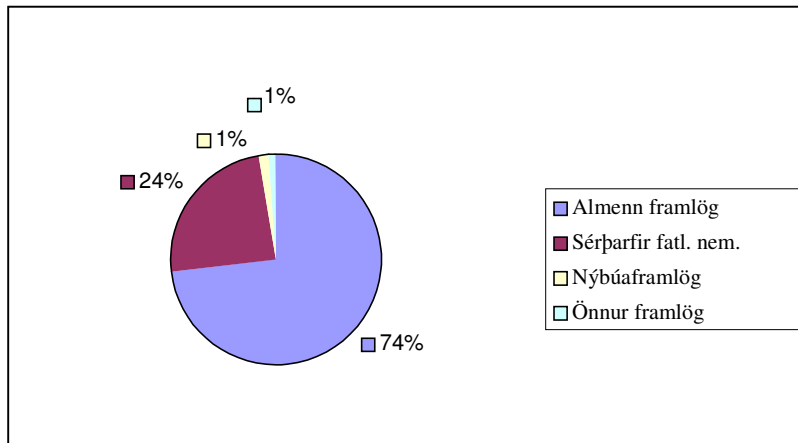
### **Önnur framlög**

Jöfnunarsjóði er heimilt að veita svokölluð önnur framlög vegna reksturs grunnskóla. Í fyrsta lagi er sjóðnum heimilt að gera sérstaka samninga við sveitarfélög/stofnanir vegna reglulegra verkefna sem nýtast sveitarfélögunum á landsvísu við rekstur grunnskóla. Í öðru lagi er Jöfnunarsjóði heimilt að veita framlag vegna ófyrirséðra tilvika við kennslu í grunnskólum sem leiðir til mikilla útgjalda umfram tekjur. Í þriðja og síðasta lagi er Jöfnunarsjóði heimilt að veita framlög til sveitarfélaga og annarra aðila vegna einstakra verkefna, nýsköpunar eða þróunarvinnu sem kemur sveitarfélögum til góða á landsvísu með tilliti til skólastarfs grunnskóla.

### **Skipting framlaganna árið 2002**

Áætluð heildarframlög vegna yfirfærslu grunnskólans árið 2002 eru um 3,4 milljarðar króna. Þar af eru almenn framlög langstærst, eða um 74% fjárhæðarinnar, sbr. mynd 4.

Mynd 4 Skipting framlaga árið 2002 vegna yfirfærslu grunnskólans



- **Framlög vegna breytinga á álagningu fasteignaskatts**

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitir framlög til sveitarfélaga vegna jöfnunar tekjutaps í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts sem tóku gildi 1. janúar 2001. Þá var hætt að miða álagningu skattsins við álagningarstofn, sem í hverju sveitarfélagi utan höfuðborgarsvæðisins var framreiknaður miðað við fasteignamat í Reykjavík, en þess í stað byggt á fasteignamati eins og það er í hverju sveitarfélagi.

Framlög Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins reiknast sem mismunur á núgildandi fasteignamati og eldri álagningarstofni samkvæmt þeim álagningarhlutföllum sem giltu árið 2000. Félagsmálaráðherra tekur ákvörðun um úthlutun framlaga að fengnum tillögum ráðgjafarnefndar. Við breytingarnar var áætlað að sveitarfélögin utan höfuðborgarsvæðisins yrðu af skatttekjum sem næmu um 1,1 milljarði króna miðað við forsendur árið 2000.

Tekjur Jöfnunarsjóðs til að jafna tekjutap sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti skulu vera framlag úr ríkissjóði er nemi 0,64% af skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum sem innheimtir eru í ríkissjóð. Á fjárlögum ársins 2002 eru 1.185 m.kr. ætlaðar til þessarar jöfnunar.

Endanlegum útreikningum framlaga skal lokið 15. júní ár hvert en Jöfnunarsjóður greiðir sveitarfélögum framlag fyrirfram, mánuðina febrúar til júní, sem nemur 60% af framlagi næstliðins árs. Þegar útreikningur framlaga liggur endanlega fyrir greiðir sjóðurinn sveitarfélögum endanlegt framlag ársins að frádreginni fyrirframgreiðslu og er mismunurinn greiddur með jöfnum greiðslum í byrjun hvers mánaðar á tímabilinu júlí til september.

- **Reglur – Fjárhagsleg aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, nr. 619/1994, með síðari breytingum.**

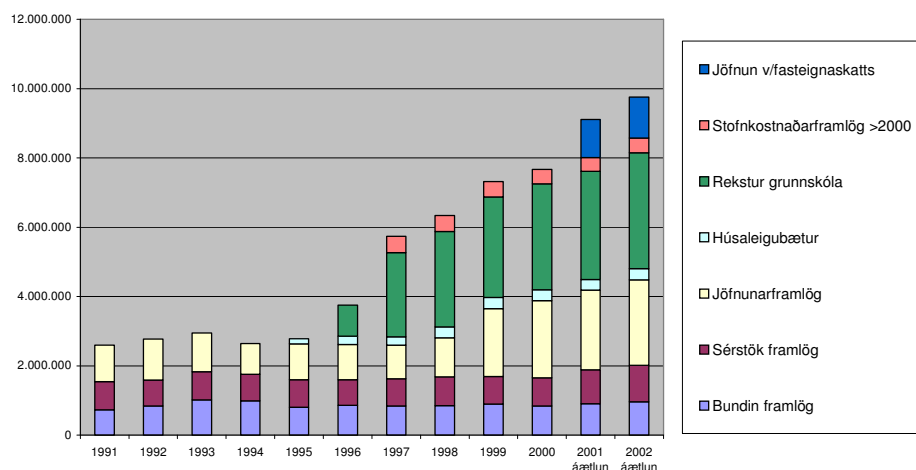
Um þetta er fjallað í kafla 3.2.1 hér að framan.



### 3.3 Fjárhagsleg áhrif Jöfnunarsjóðs

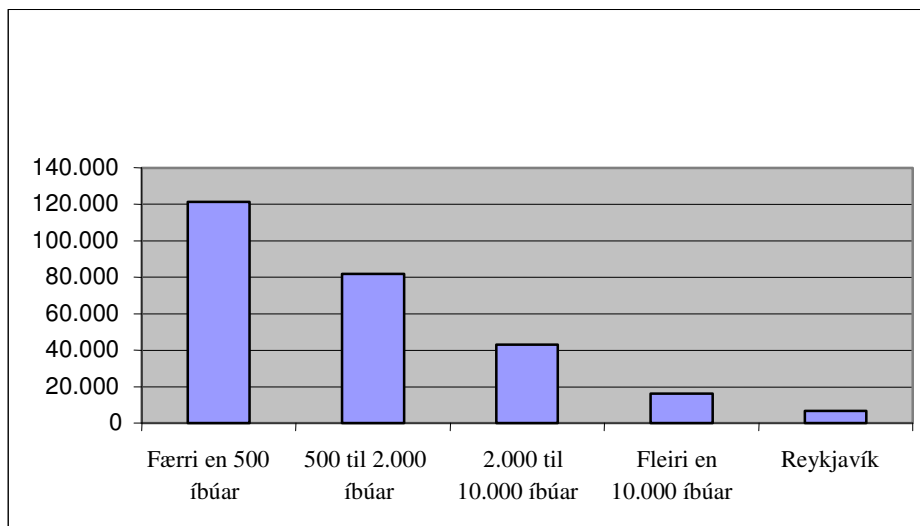
Eins og fyrrgreind lýsing gefur til kynna hefur hlutverk Jöfnunarsjóðs aukist verulega frá 1990. Áætlað er að heildarframlög á árinu 2002 verði um 9,3 milljarðar króna, þar af renna um 8,4 milljarðar beint til sveitarfélaganna, sbr. mynd 5.

Mynd 5 Yfirlit yfir framlög sjóðsins síðustu ár, á verðlagi hvers árs



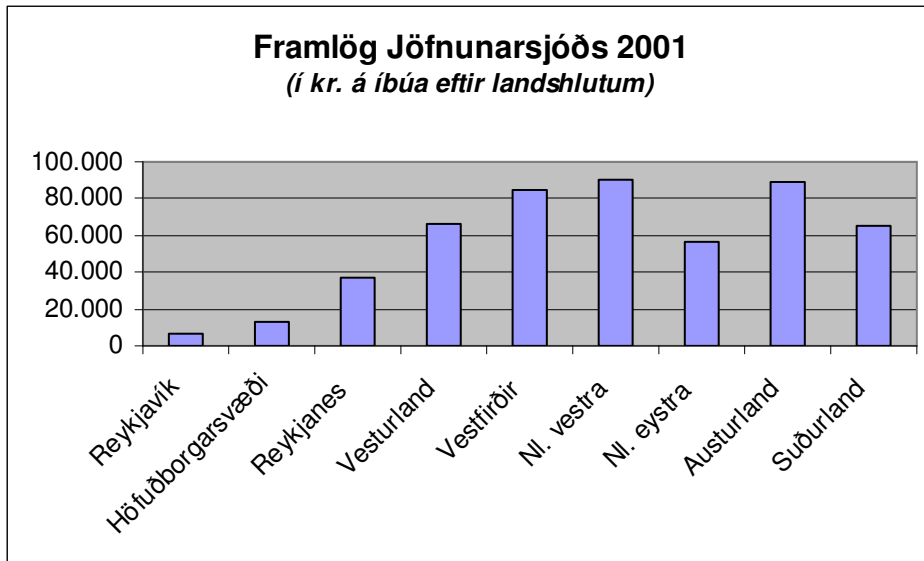
Mikilvægi Jöfnunarsjóðs í tekjustofnakerfi sveitarfélaganna hefur vaxið ár frá ári. Þegar fjárhagsleg áhrif Jöfnunarsjóðs eru skoðuð kemur í ljós hversu hlutfallslega stór hluti framlaganna fer til minni sveitarfélaganna, sbr. mynd 6.

Mynd 6 Framlög Jöfnunarsjóðs árið 2001 í krónum á íbúa



Þar af leiðandi er áberandi hversu hlutfallslega meira rennur úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga á landsbyggðinni, en þar er að finna minnstu sveitarfélögin í landinu. Þegar framlög sjóðsins eru skoðuð eftir landshlutum kemur í ljós að Vestfirðir, Norðurland vestra og Austurland fá hæst framlög á íbúa.

Mynd 7 Framlög Jöfnunarsjóðs árið 2001 í krónum á íbúa eftir landshlutum

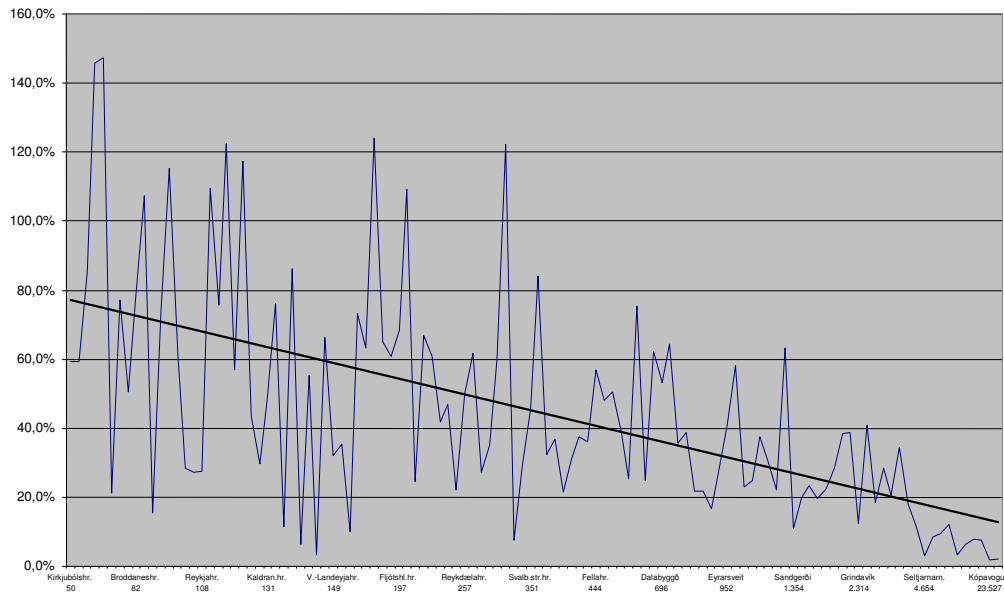


Ástæður fyrir þessu eru af ýmsum toga, m.a.:

- Minni sveitarfélög hafa að jafnaði mun lægri skatttekjur en stærri sveitarfélög. Þau eru því að fá meiri tekjujöfnunarframlög en hin fjölmennari.
- Útgjaldaþörf minni sveitarfélaga er meiri á íbúa en í stærri sveitarfélögum í ákveðnum og mikilvægum málaflokkum. Nefna má grunnskólann sérstaklega í því sambandi. Dæmið kann þó að snúast að einhverju leyti við varðandi félagsþjónustu, en í því sambandi hafa sveitarfélög þó meira svigrúm en við rekstur grunnskóla.
- Afleiðing er því að jöfnun beinist meira að minni og tekjulægri sveitarfélögum, því hafa reglur Jöfnunarsjóðs byggst upp með þetta í huga.

Eftirfarandi mynd sýnir framlög sjóðsins árið 2000 sem hlutfall af heildartekjum sveitarfélaga samkvæmt ársreikningum. Sveitarfélögunum er raðað eftir stærð, hið minnsta lengst til vinstri.

Mynd 8 Framlög Jöfnunarsjóðs árið 2000 sem hlutfall af heildartekjum sveitarfélaga



Myndin sýnir glögg að fámennari sveitarfélög fá mun hærra framlag sem hlutfall af heildartekjum.

## 4 UMFJÖLLUN NEFNDARINNAR OG TILLÖGUR

### 4.1 Meginsjónarmið

Fyrir í skýrslunni voru kynnt markmið varðandi breytingar á fyrirkomulagi framlaga Jöfnunarsjóðs. Nefndin var sammála um þau meginmarkmið sem þar eru sett fram og að tillögur um breytingar yrðu að vera til þess fallnar að ná þeim markmiðum.

Nefndin fór vandlega yfir mögulegar leiðir að þessum markmiðum og segja má að valkostirnir hafi verið tveir.

Í fyrsta lagi róttæk endurskipulagning á starfsemi sjóðsins og fyrirkomulagi jöfnunarkerfisins. Í því felst hugmynd um að horfa með öðrum hætti á öll tekju- og þjónustujafnandi framlög sjóðsins, þ.e. einnig þau sem renna úr Jöfnunarsjóði í kjölfar sérstaks samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga. Dæmi um slík framlög eru t.d. sérstök framlög í kjölfar breytinga á álagningu fasteignaskatts. Nefndin útbjó líkön þar sem slíkar hugmyndir voru útfærðar, annars vegar með tilliti til þess jöfnunarfyrikomulags sem er meðal sveitarfélaga í Danmörku og Svíþjóð og hins vegar þar sem tekjum og útgjaldþörf er slegið saman í eitt kerfi, líkt og gert hefur verið varðandi almenn framlög vegna reksturs grunnskóla, sbr. kaflann hér á undan.

Í öðru lagi var það valkostur nefndarinnar að aðlaga núverandi kerfi og gera á því nauðsynlegar breytingar til að ná þeim markmiðum sem nefndin hefur sett sér og að sníða af því þá ágalla sem á því kunna að vera.

Nefndinni er því á vissan hátt vandi á höndum. Bæði er hlutverk sjóðsins mikilvægt í tekjuöflun minni sveitarfélaga, sbr. töflur að framan. Enn fremur er ljóst að miklar væntingar eru gerðar til starfa nefndarinnar og þeirra tillagna sem hún mun skila. Það kemur fram í samtölum við sveitarstjórnarmenn og í bréfum til nefndarinnar.

Niðurstaða nefndarinnar er sú að ekki sé tímabært að gera róttækar breytingar á uppbyggingu og gerð framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, en að nauðsynlegt sé að aðlaga framlög og breyta í samræmi við ný sjónarmið og breyttar forsendur.

Rökin fyrir niðurstöðu nefndarinnar eru eftirfarandi:

- Ljóst er að Jöfnunarsjóður mun áfram gegna þýðingarmiklu hlutverki varðandi fjármögnun minni og tekjulægri sveitarfélaga og því kann að vera þörf fyrir lengri aðlögun að breyttu jöfnunarfyrikomulagi. Þrátt fyrir margar sameiningar sveitarfélaga síðustu ár eru mörg sveitarfélög hér á landi enn fámenn. Sömu kröfur eru hins vegar gerðar til þeirra um framboð á margs konar samfélagsþjónustu, bæði frá íbúum og löggjafarvaldinu sem ekki væri hægt að sinna án sérstaks stuðnings frá jöfnunarkerfi. Nefndin leggur hins vegar áherslu á að hún telur það ekki hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að þvinga sveitarfélög til sameiningar.
- Mörg verkefni sem Jöfnunarsjóði hafa verið falin eru ýmist niðurstaða af breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga eða eru liður í breytingum á tekjustofnum sveitarfélaga og fjárhagslegum samskiptum. Yfirfærsla grunnskólans

er dæmi um hið fyrrnefnda og breyting á álagningarstofni fasteignaskatts er dæmi um hið síðarnefnda. Nefndin telur að þar sem sum þessara verkefna byggja á nýlegum samningum milli ríkis og sveitarfélaga verði að líða lengri tími þar til fyrirkomulag jöfnunar varðandi þessi verkefni er stokkað upp og sett í annan farveg.

- Nefndin telur að unnt sé að ná markmiðum þeim sem sett hafa verið fram með því að gera breytingar á núverandi kerfi og því sé óþarft að ganga lengra að sinni.

## 4.2 Tillögur nefndarinnar

Nefndin skilaði áfangatillögum sínum til félagsmálaráðherra í febrúar síðastliðnum. Þar voru lagðar fram tillögur um breytingar á framlögum sjóðsins vegna yfirfærslu grunnskólans, sbr. reglugerð nr. 653/1997, með síðari breytingum.

Í samræmi við framangreinda niðurstöðu, um að aðlaga bæri núverandi kerfi frekar en að kollvarpa því, lítur nefndin svo á að þeim framlögum og fjármunum sem eyrnamerkir voru yfirfærslu grunnskólans beri að renna til sveitarfélaga með svipuðum hætti og verið hefur og án þess að þau blandist öðrum framlögum sjóðsins. Engu að síður var þörf á að gera ákveðnar breytingar á úthlutun framlaganna og var nefndin sammála þeim tillögum. Yfirlit yfir tillögur nefndarinnar er að finna í fylgiskjali með þessari skýrslu.

Varðandi önnur framlög sjóðsins leggur nefndin til að um eftirfarandi skiptingu verði að ræða:

1. Bundin framlög
2. Sérstök framlög og verkefni
3. Jöfnunarframlög
4. Jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla (sjá fylgiskjal 1)

Um einstaka flokka framlaga verður fjallað hér á eftir og settar fram tillögur um fyrirkomulag þeirra.

### • **Bundin framlög**

Eins og fram kemur í kafla 3.2.1 hér að framan hefur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greitt bundin framlög til eftirtalinna samtaka og stofnana sveitarfélaga: Sambands íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtaka sveitarfélaga, Lánasjóðs sveitarfélaga og Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Lögbundnar greiðslur Jöfnunarsjóðs í Eftirlaunasjóð og Húsafriðunarsjóð teljast einnig til bundinna framlaga.

### *Samband íslenskra sveitarfélaga*

Í umfjöllun sinni um greiðslur bundinna framlaga til Sambands íslenskra sveitarfélaga kom nefndin inn á hið víðtæka hlutverk sem Sambandið gegnir fyrir sveitarfélögin í landinu og þau mikilvægu verkefni sem þar væru unnin. Nefndin var sammála um að með yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga í ágúst 1996 hefði hlutverk Sambandsins vaxið til muna og verkefni þess aukist að sama skapi.

**Tillaga:**

- Að ákvæði tekjustofnalaga um greiðslur framlaga úr Jöfnunarsjóði til Sambands íslenskra sveitarfélaga haldist óbreytt.

*Landshlutasamtök sveitarfélaga*

Nefndin fjallaði um mögulegar breytingar á bundum framlögum Jöfnunarsjóðs til landshlutasamtakanna vegna væntanlegrar gildistöku nýrrar kjördæmaskipunar og breytinga á samstarfi sveitarfélaga í kjölfar hennar.

Fram kom að sett hefði verið á laggirnar samstarfsnefnd landshlutasamtaka sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga til að ræða framtíðarhlutverk samtakanna og að samtökin munu halda starfi sínu áfram í óbreyttri mynd meðan verið er að móta starf þeirra í nýrri kjördæmaskipan.

**Tillaga:**

- Að ákvæði tekjustofnalaga um greiðslur framlaga úr Jöfnunarsjóði til landshlutasamtaka haldist óbreytt enn um sinn en verði tekin til endurskoðunar eigi síðar en á árinu 2004.
- Að Samband íslenskra sveitarfélaga hafi forgöngu um að málefni landshlutasamtakanna verði tekin upp í ljósi nýrrar kjördæmaskipunar.

*Lánasjóður sveitarfélaga*

Nefndin fjallaði um hið mikilvæga hlutverk sem Lánasjóður gegnir á grundvelli 2. töluliðar í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu grunnskólans frá 1996 og á grundvelli 3. töluliðar í yfirlýsingu ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 28. desember 2001 svo lagaáform um einsetningu grunnskólans nái fram að ganga.

Fjallað var um mögulegar breytingar á framlögum Jöfnunarsjóðs í Lánasjóð sveitarfélaga, m.a. hvað samkeppnissjónarmið varðaði, hugsanlega aðkomu Lánasjóðs að lausn vanda vegna byggðaröskunar og til að styrkja sveitarstjórnarstigið í heild sinni.

**Tillaga:**

- Að ákvæði tekjustofnalaga um greiðslur framlaga úr Jöfnunarsjóði til Lánasjóðs sveitarfélaga haldist óbreytt enn um sinn en verði tekin til endurskoðunar eigi síðar en á árinu 2004, þ.e. í lok einsetningarátaksins.
- Að í framhaldi af því verði skoðað hvort gera eigi varanlegar breytingar á framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðsins.

*Innheimtustofnun sveitarfélaga*

Nefndin fjallaði um þá háu fjárhæð sem bundin væri í innheimtugerfi meðlaga eða um 6.200 m.kr. í árslok 2001.

Einnig voru tekin til umfjöllunar áhrif hækkana meðlagsgreiðslna á fjárþörf Innheimtustofnunar sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði í kjölfar ákvörðunar ríkisins í árslok 1992. Upphaflega hefði verið reiknað með að árleg fjárþörf næmi 300–400 m.kr. en árleg fjárþörf nú næmi um 680 m.kr.

**Tillaga:**

- Að unnið verði að því að leggja Innheimtustofnun sveitarfélaga niður og innheimta meðlaga verði sameinuð annarri innheimtu ríkissjóðs.
- Að framlög ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð verði lækkuð í kjölfar þess að teknu tilliti til framangreindrar ákvörðunar ríkisins um hækkun meðlagsgreiðslna.

*Eftirlaunasjóður*

Engin tillaga er gerð af hálfu nefndarinnar um breytingar á greiðslum Jöfnunarsjóðs í Eftirlaunasjóð.

*Húsafriðunarsjóður*

Engin tillaga er gerð af hálfu nefndarinnar um breytingar á greiðslum Jöfnunarsjóðs í Húsafriðunarsjóð.

- **Sérstök framlög**

Lagt er til að undir þennan lið falli öll þau framlög sem veitt eru úr Jöfnunarsjóði vegna sérstakra aðstæðna í umhverfi sveitarfélaga og/eða rekstri þeirra. Í slíkum tilfellum munu sveitarfélög sjálf þurfa að sækja um úthlutanir og gera grein fyrir aðstæðum og er sjálf úthlutun að einhverju leyti háð mati hverju sinni.

*Framlög vegna sameiningar sveitarfélaga*

Jöfnunarsjóðurinn greiðir nú margs konar framlög vegna sameiningar sveitarfélaga. Þessi framlög eru veitt á grundvelli reglna nr. 619/1994 um fjárhagslega aðstoð sjóðsins til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Heimild fyrir þessari aðstoð var tekin inn í sveitarstjórnarlögin frá 1986. Reglur þessar hafa þróast í þá átt að stuðningur sjóðsins við sameiningu sveitarfélaga hefur verið aukinn. Seinasta breytingin var gerð á árinu 2001, sbr. reglur nr. 818/2001, þannig að heimilt er að koma til móts við sameiningarsveitarfélög með óskertu tekjujöfnunar- og þjónustuframlagi á því ári sem sameiningin tekur gildi. Þessi heimild nær jafnframt til úthlutunar á slíku framlagi í allt að fjögur ár frá sameiningarári að telja.

Frá 1986 til 2002 hefur sveitarfélögnum fækkað úr 222 í 105. Ljóst er að fjárhagslegur stuðningur Jöfnunarsjóðsins hefur átt mikinn þátt í þessari þróun.

Nefndin leggur mikla áherslu á að þessi stuðningur haldi áfram og hann aukinn með því að aðstoða sameiningarsveitarfélög við að endurskipuleggja grunnskólarekstur, rekstur dagvistarheimila fyrir börn og rekstur íþróttamannvirkja.

**Tillaga:**

- Að reglur þær sem gilt hafa um fyrirgreiðslu sjóðsins til undirbúnings og til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga haldist óbreyttar.
- Að til viðbótar verði heimilt að stuðla að endurskipulagningu á rekstri sveitarfélaga í kjölfar sameiningar og að veita framlag sem nemur allt að 50% stofnkostnaðar grunnskólamannvirkja og húsnæðis vegna dagvistar barna.
- Heimilt verði að veita sameinuðum sveitarfélögum sérstakt framlag til að þróa stjórnsýslu nýs sveitarfélags fyrstu fjögur árin eftir sameiningu með hliðsjón af reglum nr. 619/1994, með síðari breytingum. Framlög þessi skuli veitt á

grundvelli rökstuddra umsókna sveitarfélaga þar sem fram kemur þörfin fyrir verkefnið.

*Framlög vegna fjárhagserfiðleika sveitarfélaga*

Framlög þessi hafa verið grundvölluð á tilteknum ákvæðum í fjármálakafla sveitarstjórnarlaganna frá 1986. Við endurskoðun sveitarstjórnarlaganna árið 1998 voru gerðar verulegar breytingar á fjármálakaflanum með það að markmiði að gera eftirlit með fjármálum sveitarfélaga markvissara heldur en áður hafði verið. Veigamesta breytingin var ákvæðið um að ráðherra skipaði þriggja manna eftirlitsnefnd sem hefði það hlutverk að fylgjast með fjármálum sveitarfélaga.

Nefndin telur nauðsynlegt að breyta ákvæðum tekjustofnalaganna til samræmis við ákvæðin um eftirlitsnefndina skv. 75. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998.

**Tillaga:**

- Að styrkur úr sjóðnum til að koma fjárhag sveitarfélags á réttan kjöl verði bundinn því skilyrði að eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hafi gert tillögu um slíkt.

*Stofnframlög til sveitarfélaga með innan við 2000 íbúa*

Frá árinu 1990 hefur verið úthlutað stofnframlögum úr Jöfnunarsjóðnum til sveitarfélaga með innan við 2000 íbúa. Á þessum tíma voru gerðar umfangsmiklar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og tekjustofnum sveitarfélaga. Sveitarfélögin voru þá mjög mismunandi á vegi stödd með ýmsar stofnframkvæmdir sem ríkið hafði tekið þátt í. Nauðsynlegt þótti að Jöfnunarsjóðurinn myndi styðja stofnframkvæmdir fámennari sveitarfélaganna meðan sveitarfélögin væru að koma þessum málum í viðunandi horf.

Umsóknir um þessi framlög hafa dregist mjög saman undanfarin ár og ljóst er að sveitarfélögin eru komin í viðunandi stöðu varðandi þessar stofnframkvæmdir. Það er því mat nefndarinnar að nú sé tímabært að fella þessi framlög niður og rétt sé að það gerist á sama tíma og átakinu til einsetningar grunnskólans lýkur.

**Tillaga:**

- Stofnframlög til sveitarfélaga með innan við 2000 íbúa verði felld niður frá og með árinu 2005 og fjármuninum sem varið hefur verið til þessa verkefnis verði varið til annarra verkefna sjóðsins.

*Sérstök framlög vegna breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts*

Um framlög þessi er fjallað í reglugerð nr. 80/2001 og byggja þau á sérstöku samkomulagi ríkis og sveitarfélaga í kjölfar breytinga á tekjustofnum sveitarfélaga. Nefndin gerir ekki tillögur um breytingar á fyrirkomulagi þessara framlaga, en leggur til að ríkisstjórn og Samband íslenskra sveitarfélaga komist að niðurstöðu um framhald verkefnisins.



### *Sérstök framlög almennt*

Ekki er nein almenn heimild til að veita sérstök framlög. Það kann þó að vera þörf á slíku þegar ráðgjafarnefnd og ráðherra meta svo á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum. Tilgangur slíkra framlaga yrði meðal annars að stuðla að hagkvæmari rekstri og þjónustu sveitarfélaga og stuðla að samvinnu sveitarfélaga.

### **Tillaga:**

- Nefndin leggur til að veitt verði takmörkuð heimild fyrir Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til að veita sérstök framlög vegna verkefna sem geta haft mikla þýðingu fyrir sveitarfélög og/eða leiða til frekari hagræðingar í rekstri og þjónustu þeirra.

### *Ýmis verkefni*

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hafa verið falin ýmis verkefni samkvæmt sérlögum. Dæmi um þetta eru húsaleigubætur. Nefndin gerir ekki tillögur um breytingar á því fyrirkomulagi.

### **• Jöfnunarframlög**

Almenn framlög skiptast í tekjujöfnunarframlög og þjónustuframlög. Nefndin gerir ekki tillögu um breytingar á þeirri skiptingu, en leggur til ýmsar breytingar á fyrirkomulagi þjónustuframlaganna, sem í tillögum nefndarinnar verða kölluð útgjaldajöfnunarframlög.

### *Tekjujöfnunarframlög*

Tekjujöfnunarframlög hafa skipt miklu máli fyrir tekjulægri sveitarfélög. Eins er það mat nefndarinnar að 300 íbúamarkið í viðmiðunarflokkunum hafi haft þá þýðingu að hagstætt er fyrir sveitarfélög að sameinast sem eru undir því marki. Nokkuð var rætt um það í nefndinni hvort breyta ætti þessum viðmiðunarflokkum og skoðaðar nokkrar útfærslur á því. Það var hins vegar niðurstaða nefndarinnar að ekki sé rétt að breyta fyrirkomulagi framlaganna, bæði í ljósi þess að mörg sveitafélög eru enn undir þessu íbúamarki og eins vegna þess að sum sveitarfélög hafa nýlega náð þessu marki með sameiningu.

Nefndin gerir því engar tillögur um breytingar á fyrirkomulagi tekjujöfnunarframlaga og leggur til að áfram verði því veitt framlag sem hækkar sveitarfélög upp í 96% af meðaltekjum viðkomandi viðmiðunarflokks.

### *Útgjaldajöfnunarframlög*

Til útgjaldajöfnunarframlaga hafa runnið þeir fjármunir sem eftir eru þegar úthlutun annarra framlaga úr sjóðnum hefur farið fram. Framlöggin hafa verið reiknuð út á grundvelli ákveðinna þátta í umhverfi sveitarfélaga sem ætlað er að lýsa bæði almennum og sérstökum kostnaði í rekstri þeirra. Íbúafjöldabreytur hafa vegið þar þyngst, en aðrar breytur eru fjöldi nýbúa, fjarlægðir og snjómokstur. Aðferðafræðin er að þessu leyti sambærileg og er viðhöfð hjá Norðurlandþjóðum við útreikning á útgjaldþörf sveitarfélaga, en hinn íslenski „útgjaldþarfalykill“ er þó mun einfaldari. Eins er sú aðferð sérstök í norrænum samanburði að í íslenska kerfinu eru framlöggin skert á grundvelli sérstakrar hagkvæmnilínu.

Nefndin hefur yfirfarið útgjaldajöfnunarframlög rækilega og þá þætti sem þau standa saman af og leggur til bæði breytingar á þeim breytum sem útreikningur framlaganna byggist á og eins og fyrirkomulagi útreikningsins.

Lagt er til að eftirfarandi breytur verði notaðar við útreikning útgjaldajöfnunarframlaga:

Tafla 3 Yfirlit yfir breytur í útgjaldajöfnun

Breyta	Vægi	Áætlað fjármagn 2002	Skerðing v/hagkvæmni	Skerðing v/ tekna
Íbúafjöldi 0–5 ára	25,0	467.000	X	X
Íbúafjöldi 6–15 ára	18,0	336.000	X	X
Íbúafjöldi 16–66	6,0	112.000	X	X
Íbúafjöldi 67–80 ára	8,0	149.000	X	X
Íbúafjöldi 81 árs og eldri	5,0	93.000	X	X
Fjöldi nýbúa 0–5 ára	2,0	37.000	X	X
Fjarlægðir innan sveitarfélaga	9,0	168.000		X
Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	3,0	56.000		X
Þjónusta grunnskólabarna í dreifbýli	22,0	410.000		X
Breytingar á íbúafjölda	2,0	37.362		X

Sveitarfélögum er í dag skipt upp í þrjú svæði eftir snjóþunga, þ.e. sunnanvert landið, miðju landsins og nyrsta hluta landsins. Komið hefur í ljós að núverandi reiknireglur endurspeglar illa kostnað sveitarfélaga varðandi snjóþökstur. Því er lagt til að núverandi fyrirkomulag verði lagt niður. Þess í stað er lagt til að allt að 50 m.kr. renni til snjóþyngstu svæða landsins. Nefndin kemur ekki með frekari tillögum að breyttu skipulagi þessara framlaga, en telur brýnt að félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga vinni í sameiningu að tillögum að skipulagi sem fellt verður að endanlegu reiknilíkani útgjaldajöfnunarframlaga, eða veitt sem sérstakt framlag.

Akstur grunnskólanemenda úr dreifbýli kemur hér inn sem sérstök breyta.

Lagt er til að einnig verði tekið tillit til íbúafjölda sveitarfélaga með færri en 50 íbúa við útreikning útgjaldajöfnunarframlaga, enda heimila lög að íbúafjöldi geti verið lægri en 50 í þrjú ár samfleytt. Nefndin sér því ekki ástæðu til að skerða þau sveitarfélög sérstaklega.

### Nánar um hverja breytu

#### 1. Íbúafjöldabreytur

Horfið er frá því að reikna út sérstaklega íbúafjölda yfir meðaltali og undir meðaltali. Hlutfallslegur fjöldi er látinn ráða. Þá er sett inn nýtt viðmið sem er íbúafjöldi 16–66 ára, auk þess sem smávægilegar breytingar eru gerðar á íbúafjölda í aldurshópunum þar fyrir ofan. Vægi einstakra þátta er einnig endurskoðað.

#### 2. Fjöldi nýbúa 0–5 ára

Engin breyting er gerð hér utan sú að vægið er aukið frá því sem nú er.

#### 3. Fjarlægðir innan sveitarfélaga

Engin breyting er gerð á þeirri viðmiðun að öðru leyti en því að vægi hennar er minnkað. Nefndin lítur svo á að þessum þætti sé ætlað að endurspeglar útgjaldapörf

blandaðra sveitarfélaga, þ.e. þéttbýli og dreifbýli. Það hefur sýnt sig í könnunum að þegar þéttbýli og dreifbýli sameinast eykst þjónusta í dreifbýli og verður meira í samræmi við þjónustu þéttbýlisins. Því gerir nefndin ekki tillögur um breytt fyrirkomulag á þessari breyту aðra en þá að stuðull vegna fjarlægða verði ekki hærra en 1,0.

#### 4. Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn

Nýtt viðmið sem ætlað er að styrkja þau sveitarfélög sem í kjölfar sameiningar þurfa að reka þjónustu á fleiri en einum þéttbýlisstað. Miðað er við hlutfallslegan íbúafjölda þéttbýlisstaða umfram einn og fjölda þeirra.

#### 5. Þjónusta grunnskólabarna í dreifbýli

Ekki er litið lengur á þennan þátt sem sérstaka jöfnun meðal sveitarfélaga heldur er lagt til að hann falli undir útgjaldajöfnunarframlög. Útreikningi verði hagað þannig að fjarlægðir einstakra nemenda frá heimili að skóla verði grundvöllur útreiknings en ekki viðmiðunarflokkar fjarlægða eins og nú er. Hlutfallsleg skipting kílómetrafjölda ræður, en auk þess verði að hluta tekið mið af fjölda nemenda í akstri. Tillögur um að akstur grunnskólabarna úr dreifbýli skuli vera hluti af útgjaldajöfnunarframlögum komu fyrst fram árið 1994 þegar nefnd skipuð af félagsmálaráðherra endurskoðaði ákvæði laga- og reglugerðar um jöfnunarframlög.

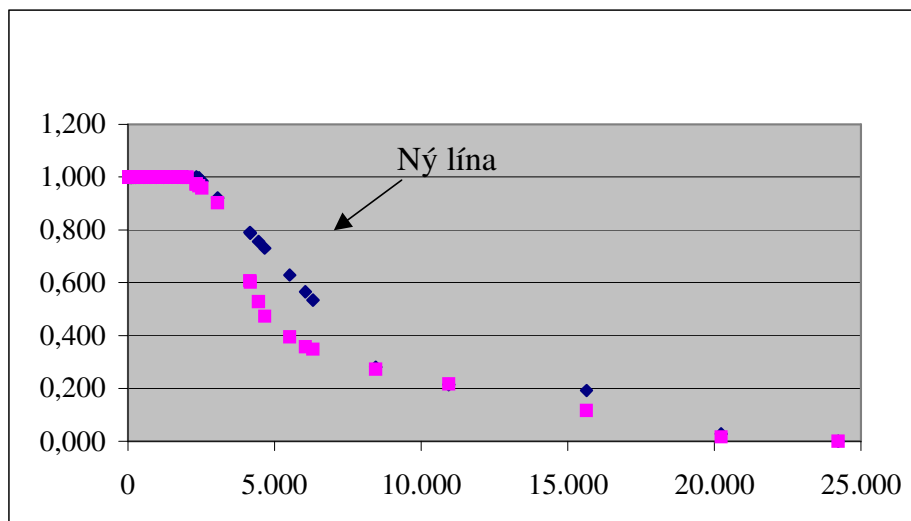
#### 6. Breytingar á íbúafjölda

Komið er til móts við tímabundna en verulega fólksfækkun í sveitarfélögum. Miðað er við að fækkun síðustu þrjú ár sem er að meðaltali umfram 1% af íbúafjölda verði hluti af þessari jöfnun. Við úthlutunina skal þess gætt að framlög á íbúa þar sem um fólksfækkun hefur orðið fari ekki yfir ákveðna viðmiðun.

#### Tillaga um skerðingu vegna hagkvæmni

Lagt er til að skerðing vegna hagkvæmni verði áfram, þó með þeirri breytingu sem mynd 9 ber með sér.

Mynd 9 Tillaga um skerðing vegna hagkvæmni



### **Tillaga um skerðingu á grundvelli tekna**

Skerðing hefst fyrir á grundvelli tekna, þ.e. þegar tekjur eru 4% yfir meðaltekjum viðmiðunarflokks og er skerðingin alger þegar tekjur eru 30% yfir meðaltekjum.

#### **4.2.4 Jöfnunarframlög vegna yfirfærslu grunnskólans**

Sjá fylgiskjal 1. með skýrslu þessari.

### **4.3 Helsti ávinningur og fjárhagsleg áhrif tillagna**

#### **Helsti ávinningur að mati nefndarinnar**

- Útreikningur framlaga verður einfaldari.
- Hlutfallslegt vægi almennra framlaga til sveitarfélaga verður aukið.
- Dregið verður úr skerðingu vegna hagkvæmni en tillit til tekna aukið, án þess þó að dregið sé úr hvata sveitarfélaga til að styrkja betur tekjustofna sína.
- Breyting á hagkvæmni dregur úr lækkun útgjaldajöfnunarframlaga þegar um stærri sameiningar er að ræða.
- Heimilt verður að aðstoða sveitarfélög í kjölfar sameiningar í ríkari mæli en áður, meðal annars með stofnframlögum vegna endurskipulagningar skólahalds og með sérstökum rekstrarframlögum í tiltekinn tíma.
- Framlög til millistórra sveitarfélaga, eða sveitarfélaga með íbúa á bilinu 2.000 til 21.000, eru aukin.
- Dregið er úr framlögum til mjög tekjuhárna sveitarfélaga.
- Vægi jöfnunar er aukið.

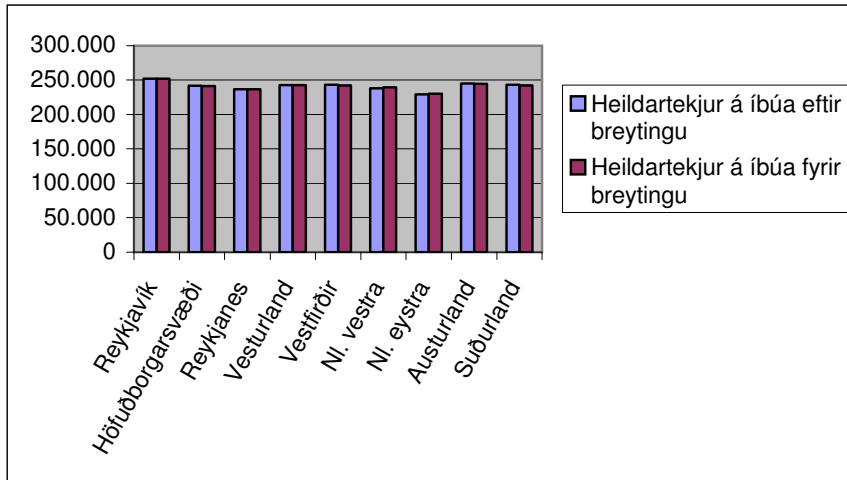
Að lokum er það mat nefndarinnar að tekist hafi með þessum tillögum að koma til móts við mörg þau sjónarmið sem fram komu hjá sveitarfélögum við upphaf endurskoðunar á gilda laga- og reglugerðarákvæðum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

#### **Yfirlit yfir fjárhagslegar breytingar**

Á eftirfarandi myndum eru sýnd fjárhagsleg áhrif tillagna nefndarinnar varðandi einstök landssvæði og sveitarfélagaflokka. Hér er um að ræða heildartekjur á íbúa, þ.e. hámarkstekjur af útsvari og fasteignaskatti ásamt framlögum Jöfnunarsjóðs (framlög vegna breytinga á fasteignaskatti, tekjujöfnunarframlög og útgjaldajöfnunarframlög). Framlög sem veitt eru úr Jöfnunarsjóði vegna yfirfærslu grunnskólans eru ekki sýnd á þessum myndum.

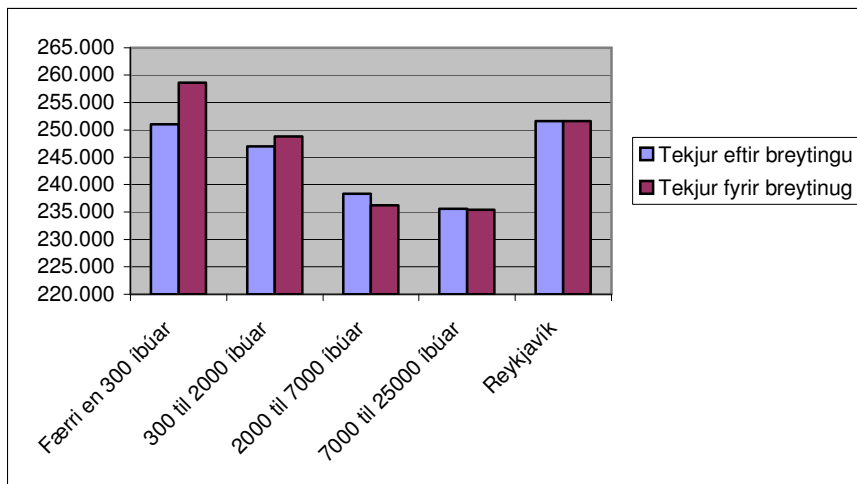
Mynd 10 Yfirlit yfir heildartekjur sveitarfélaga fyrir og eftir breytingar:

Landshlutar



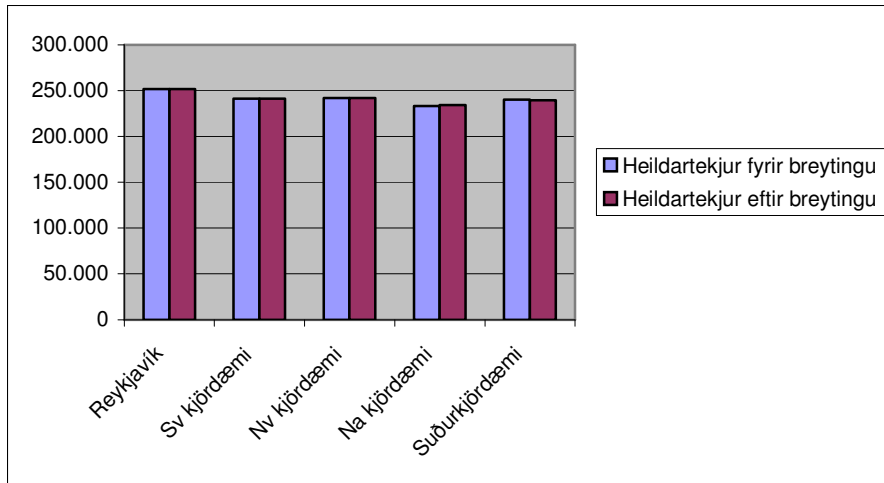
Mynd 11 Yfirlit yfir heildartekjur sveitarfélaga fyrir og eftir breytingar:

Sveitarfélagastærð



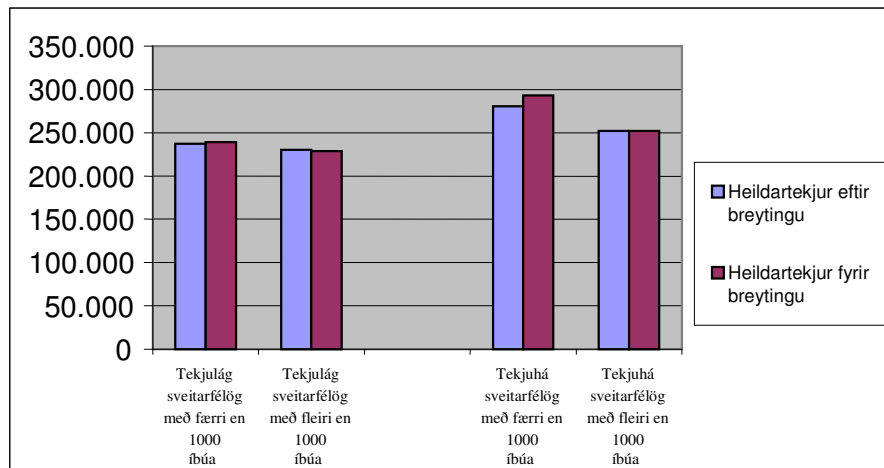
Mynd 12 Yfirlit yfir heildartekjur sveitarfélaga fyrir og eftir breytingar:

Ný kjördæmi



Mynd 13 Yfirlit yfir heildartekjur sveitarfélaga fyrir og eftir breytingar:

Sveitarfélög með tekjur undir og yfir meðaltali



**FYLGISKJAL 1**

# **Áfangaskýrsla til félagsmálaráðherra**

**Tillögur nefndar sem endurskoðar  
Jöfnunarsjóð sveitarfélaga**

Félagsmálaráðuneytið  
Febrúar 2002

Hr. Páll Pétursson, félagsmálaráðherra  
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2002

Nefnd sem er að vinna að endurskoðun á gildandi laga- og reglugerðarákvæðum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skilar hér með áfangatillögum sínum.

Í þessum fyrri áfanga nefndarinnar eru í fyrsta lagi lagðar til breytingar á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 653/1997 með síðari breytingum, um jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla. Meðal annars er lagt til að útreikningar framlaga verði einfaldaðir, þeir aðlagðir að breyttum aðstæðum í rekstri grunnskóla og lagt er til að sveitarfélögum verði gert auðveldara að hagræða í rekstri skólanna án þess að framlög sjóðsins skerðist.

Í öðru lagi leggur nefndin til að tekinn verði af allur vafi um að framlög Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa vegna lagaáforma um einsetningu grunnskóla, sbr. IV. bráðabirgðaákvæði laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, eiga einnig við um samninga sveitarfélaga um einkaframkvæmd við grunnskólabyggingar.

Að mati nefndarinnar er bæði þörf á að endurskoða reglugerð Jöfnunarsjóðs nr. 493/1996, sem og umrætt bráðabirgðaákvæði laganna til að tryggja nauðsynlega fjármögnun þessa verkefnis. Í því sambandi vísast einnig til sameiginlegrar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 28. desember 2001.

Nefndin stefnir að því að skila heildartillögum sínum um breytingar á laga- og reglugerðarákvæðum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga fyrir lok marsmánaðar næstkomandi.

Magnús Stefánsson  
formaður

Arnbjörg Sveinsdóttir

Jóhann Sigurjónsson

Húnbogi Þorsteinsson

Gísli S. Einarsson

Valgarður Hilmarsson



# Áfangaskýrsla til félagsmálaráðherra

## Tillögur nefndar sem endurskoðar Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

### 1 Inngangur

Nefnd félagsmálaráðherra sem vinnur nú að endurskoðun á laga og reglugerðar-ákvæðum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga stefnir að því að skila heildartillögum sínum á vormisseri. Í þeim munu felast tillögur um breytingar á III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, ásamt tillögum um nýja uppstillingu á reglugerðum sjóðsins.

Þrátt fyrir þetta telur nefndin brýnt að ákveðnar breytingar verði látnar taka gildi á tveimur reglugerðum sjóðsins sem fyrst. Það á við reglugerð nr. 653/1997, með síðari breytingum, um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs til reksturs grunnskóla. Nefndin telur að þær breytingar rúmist innan núverandi heimilda tekjustofnalaga og því þurfi ekki samhliða að gera breytingar á þeim. Þá eru lagðar til breytingar á reglugerð nr. 493/1996, um stofnframlög til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa þannig að einkaframkvæmd falli einnig þar undir.

Þá samþykkir nefndin enn fremur að leggja til við ráðherra ákveðnar breytingar á úthlutun framlaga vegna einsetningar grunnskóla.

Hér á eftir verða tillögur nefndarinnar í þessum áfanga tíundaðar frekar.

### 2 Tillaga um breytingu á reglugerð nr. 653/1997 með síðari breytingum

Í reglugerð nr. 653/1997, með síðari breytingum, er fjallað um framlög Jöfnunarsjóðs vegna yfirfærslu grunnskólans (áður reglugerð nr. 420/1996). Á árinu 2001 runnu um 3,4 milljarðar króna til sveitarfélaga á grundvelli þessarar reglugerðar og skiptir hún því verulegu máli fyrir sveitarfélögin varðandi rekstur grunnskólans. Því er mikilvægt að reglugerðin og áhrif hennar á rekstur sveitarfélaganna séu í stöðugri athugun þannig að jöfnunarmarkmið hennar náist sem best á hverjum tíma.

Þar sem nokkuð er um liðið síðan reglugerðin var sett og þrátt fyrir breytingu sem gerð var á henni árið 1998 (sbr. reglugerð nr. 771/1998) telur nefndin þörf á að gera ákveðnar breytingar á henni strax í stað þess að bíða eftir að heildarendurskoðuninni ljúki á árinu. Meðal annars telur nefndin að þær breytingar sem áttu sér stað á kjarasamningum sveitarfélaga við kennara breyti að nokkru leyti ákveðnum forsendum sem reglugerðin byggir á. Auk þess hafa ýmsar breytingar átt sér stað í rekstrarumhverfi skólanna sem gera breytingar aðkallandi.

Markmið þessara breytinga sem nefndin leggur til eru að:

- einfalda útreikninga framlaganna þannig að betri yfirsýn skapist,
- gera úthlutun framlaga almennari og draga úr eyrnamerkingu eins og hægt er,
- stuðla að réttlátri jöfnun meðal sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla þar sem tekið er tillit til hagkvæmni rekstrareininga og tekna af útsvari til að standa undir rekstrinum. Jafnframt að taka mið af þeim breytingum sem átt hafa sér stað í rekstarumhverfi sveitarfélaga, m.a. vegna breyttra kjarasamninga,
- sameining sveitarfélaga eða rekstrarhagræðing í skólahaldi hafi ekki neikvæð áhrif á framlag viðkomandi sveitarfélags.

## **2.1 Breytingatillögur nefndarinnar við reglugerðina og athugasemdir um vinnureglur henni tengdar**

Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 12. gr. og c-lið 8. gr., eru tekjur Jöfnunarsjóðs sem ráðstafað skal til framlaga vegna reksturs grunnskólans 0,77% af útsvarsstofni. Engin sérstök umræða fór fram um þetta atriði í nefndinni og því er ekki tekin nein afstaða til þess hér.

Hins vegar er lögð til breyting á því hvernig fjármagninu er skipt á milli tegunda framlaga og snýr það eingöngu að reglugerðinni, þ.e. breytingatillögurnar rúmast innan þeirra heimilda sem tekjustofnalögin veita. Lagt er til að skiptingin verði með eftirfarandi hætti:

### **A) Ákveðnum hluta fjármagnsins sem ráðstafað er í þessi framlög árlega verði varið til eftirfarandi þátta:**

- **Til reksturs sjóðsins og lögbundins framlags til Sambands íslenskra sveitarfélaga**
- **Til sérstakra samninga sem heimilt er að gera við sveitarfélög/stofnanir vegna reglulegra verkefna sem nýtast á landsvísu**

Dæmi: Skólabúðir að Reykjum, kennsla langveikra barna á ríkisspítölum, námsstjóri í nýbúafræðslu, kennsla barna á vegum Barnaverndarstofu, sérfræðipjónusta og ráðgjöf vegna útreiknings framlaga tengdum rekstri grunnskóla.

- **Til eftirfarandi sérstakra framlaga**
  - a) til sveitarfélaga vegna ófyrirséðra tilvika í rekstri grunnskóla sem leiðir til mikilla útgjalda umfram tekjur,
  - b) til sveitarfélaga og annarra aðila vegna einstakra verkefna, nýsköpunar eða þróunarvinnu sem nýtist sveitarfélögum á landsvísu og eru til að bæta skólastarf og rekstur.

Ráðgjafarnefnd setur vinnureglur um úthlutun slíkra framlaga.

**B) Lagt er til að því fjármagni sem ekki er ráðstafað skv. A-lið, eða langstærstum hluta fjárhæðarinnar, verði skipt hlutfallslega sem hér segir til eftirfarandi (reglulegra) framlaga sjóðsins:**

- Til almennra framlaga, sbr. lið 2.2 — 74–77%
- Til sérþarfa fatlaðra nemenda, sbr. lið 2.3 — 22–25%
- Til nýbúakennslu, sbr. lið 2.4 — 1,5–3%

Ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs ákveður fyrir hvert fjárhagsár hver hlutfallsleg skipting er innan þessara marka, samtals 100%.

Um þessi framlög verður nánar fjallað hér á eftir og kynntar tillögur nefndarinnar um breytingar.

## **2.2 Almenn jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla**

Almenn jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla hefur tekið stærstan hluta af fjármagni sem rennur til sveitarfélaga vegna yfirfærslunnar. Um 72% af heildarfjármagni hefur verið varið með þessum hætti, eða 2,4 milljarðar árið 2001. Ekki er hér með lögð til grundvallar breyting á því en settar fram tillögur um ákveðnar breytingartillögur við aðferðina við að reikna út framlagið.

- **Útgjaldaþörf á grundvelli reiknilíkans**

- i) *Formúla sem reiknar út kennslustundafjölda á nemanda*

Meginþáttur í útreikningi framlagsins (útgjaldaþörf) er reiknilíkan sem ætlað er að lýsa sem best kennslustundafjölda grunnskóla að teknu tilliti til skólastærðar.

Nefndin hefur kannað kennslustundamagn skóla landsins skólaárið 2001–2002 af breytilegri stærð til þess að meta hversu vel núverandi reikniformúla endurspeglar dreifingu kennslumagns eftir skólastærð. Til samanburðar hefur endurskoðunarnefndin framkvæmt útreikninga á kennslustundamagni sömu skóla miðað við forsendur grunnskólalaga. Niðurstaðan er birt í fylgiskjali.

Að mati ráðgjafarnefndar endurspeglar núverandi formúla nokkuð vel dreifingu kennslumagns skóla að mismunandi stærð. Þrátt fyrir það leggur nefndin til að henni verði breytt til samræmis við þær upplýsingar um kennslumagn á nemanda í skólum af mismunandi stærð sem nefndin hefur safnað. Með því móti endurspeglar formúlan enn betur aðstæður í rekstri grunnskóla.

Nefndin leggur þó til að þetta atriði taki ekki gildi fyrr en á næsta fjárhagsári, þ.e. 2003.

ii) *Skólar sem sameinast*

Lagt er til að heimilt verði að reikna út skóla sem sameinast sem aðskilda skóla. Með því móti er aukinn hvati sveitarfélaga til að hagræða í skólahaldi án þess að framlög úr Jöfnunarsjóði lækki.

Eðlilegt er að sveitarfélög sem þetta á við um sækji um slíka meðhöndlun til Jöfnunarsjóðs og að ákvörðun sjóðsins verði endurskoðuð að nokkrum tíma liðnum, t.d. fimm árum.

iii) *Launavísitala*

Niðurstaða úr reiknilíkani hefur verið leiðrétt með tilliti til mismunandi grunnlauna í skólum. Þar sem meðalgrunnlaun eru hærri en meðaltal á landsvísu er niðurstaða úr formúlu hækkuð og öfugt ef meðaltal skóla er undir meðaltali.

Nokkur umræða hefur farið fram um þetta mál í nefndinni, m.a. með tilliti til þeirra kjarasamninga sem gerðir voru við grunnskólakennara á árinu. Niðurstaðan úr þeirri umræðu var sú að ekki bæri að hverfa frá þessari leiðréttingu og að jafnvel væri enn meiri ástæða til að halda henni nú en áður.

iv) *Afsláttur*

Þá fór fram umræða um leiðréttingu á formúlu vegna kennsluafsláttar vegna aldurs og kennsluferils. Ljóst er hins vegar að kjarasamningar kennara á árinu hafa breytt þessu atriði í launakjörum kennara þannig að þó veittur sé afsláttur frá kennslu þarf það ekki að þýða að veittur sé afsláttur vegna vinnu.

Því leggur nefndin til að afnumin verði þessi leiðrétting við útreikning framlaganna. Lagt er til að kennsluafsláttur verði felldur niður.

• **Svæðisbundin útgjaldaþörf**

Samkvæmt reglugerðinni hefur hluti af útreikningi á útgjaldaþörf vegna reksturs grunnskóla byggt á svæðisbundinni útgjaldaþörf. Ákveðnar fjárhæðir eru skilgreindar á hvern nemanda á hverju landssvæði, sem eru eftirfarandi:

Reykjanes	2.600 kr.
Vesturland	8.000 kr.
Vestfirðir	9.000 kr.
Norðurland vestra	8.000 kr.
Norðurland eystra	6.000 kr.
Austurland	9.000 kr.
Suðurland	6.000 kr.

Svæðisbundinni útgjaldaþörf var ætlað að endurspegla sameiginlega útgjaldaþörf sveitarfélaga á tilteknu svæði vegna reksturs fræðsluskrifstofu. Tekið var mið af kostnaði fræðsluskrifstofa á nemanda eins og hann var fyrir yfirfærslu.

Nefndin leggur hins vegar til að horfið verði frá því að reikna þessa útgjaldþörf sveitarfélaga með þessum hætti þar sem þessi svæði fræðsluskrifstofa eiga sér ekki stöð í dag. Sérfræðiþjónusta sveitarfélaga og stjórnun hefur breyst mikið frá yfirfærslunni og varla er hægt að tala um sameiginleg umdæmi í sama skilningi og áður. Því er lagt til að eingöngu verði byggt á reiknilíkani við mælingu á útgjaldþörf.

Nefndin leggur þó til að þetta atriði taki ekki gildi fyrr en á næsta fjárhagsári, þ.e. árið 2003.

### **2.3 Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda**

Samkvæmt reglugerðinni hafa verið veitt framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda í grunnskólum. Fyrirkomulag við útreikning framlagsins er tvenns konar. Annars vegar er veitt framlag til allra sveitarfélaga nema Reykjavíkurborgar á grundvelli árlegra umsókna, hins vegar framlag til Reykjavíkurborgar á grundvelli samnings. Um 770 milljónir króna renna til þessa verkefnis á árinu 2001, þar af rúmur helmingur til annarra sveitarfélaga en Reykjavíkurborgar.

Sveitarfélög önnur en Reykjavík hafa árlega sent inn umsóknir um slík framlög þar sem tilgreindir eru þeir nemendur sem sótt er um framlag vegna. Skilyrði fyrir því að slík framlög eru veitt eru annars vegar þau, að fyrir liggi greining eða mat greiningarstofnunar á landsvísu á fötlun viðkomandi nemanda. Hins vegar að fötlunin falli undir viðmiðunarreglur Jöfnunarsjóðs er kalli á verulega sérkennslu og/eða sérúrræði.

Þannig hefur Jöfnunarsjóður samþykkt vinnureglur um úthlutun framlaga í samráði við greiningarstofnanir á landsvísu og fjárhæðir þar að lútandi. Viðmiðunarreglur fela í sér að skilgreindar eru 10 tegundir fatlana og allt að þrjú viðmiðunarstig sem skilgreina þyngd fötlunar.

Nokkur umræða fór fram um fyrirkomulag þessara framlaga og var það niðurstaða nefndarinnar að æskilegt væri að einfalda útreikninga þeirra eins og kostur er og draga úr eyrnamerkingu framlaga. Það mætti til dæmis gera með því að fækka viðmiðunarstigum við mat á tegundum fatlana og aftengja sem mest sambandið á milli fjárhæðar og einstaklings.

Það er mat nefndarinnar að áfram verði þörf á sérstökum framlögum til sveitarfélaga vegna sérþarfa fatlaðra nemenda. Nefndin leggur þó áherslu á að það þurfi að eiga fyrst og fremst við um alvarlegri fatlanir en að ekki eigi að vera þörf fyrir vægari fatlanir eða almenn sérúrræði í grunnskólum.

Því leggur nefndin til að vinnureglum verði breytt í þessa veru og að settur verði á fót vinnuhópur til þess að útfæra nánar vinnureglur og viðmið vegna úthlutunar á framlögum sjóðsins vegna sérþarfa fatlaðra nemenda. Áfram verði byggt á samningi við Reykjavíkurborg um framlög vegna yfirtöku sérskólanna.

## **2.4 Framlög vegna sérkennslu nýbúa**

Mikil fjölgun nýbúa á grunnskólaaldri hefur átt sér stað síðustu árin og af þeim sökum hafa sveitarfélögin þurft að auka sérstaka íslenskukennslu fyrir þá nemendur. Ljóst er að mörg sveitarfélög hafa tekið myndarlega á þessum málum og notið til þess meðal annars ráðgjafar námstjóra í nýbúafræðslu með aðsetur í Reykjavík sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga kostar. Tæpar 40 m.kr. runnu til þessa verkefnis árið 2001.

Samkvæmt reglugerðinni greiðir Jöfnunarsjóður sveitarfélögum 75.000 króna framlag á hvern nemanda í einkakennslu í íslensku. Þar sem hægt er að kenna fleiri en einum nemanda í einu lækkar framlagið um 7.000 krónur á hvern nemanda, en verður þó aldrei lægra en 35.000 krónur á nemanda. Fjárhæðirnar voru hækkaðar með reglugerðarbreytingu árið 1998 (sbr. reglugerð nr. 771/1998) en hafa ekki breyst síðan. Þá hefur ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs samþykkt að sambærilegt framlag verði greitt vegna íslenskra nemenda sem búið hafa langdvölum erlendis. Slíkt framlag er þó bundið við fyrsta missiri eftir heimkomu.

Námstjóri í nýbúafræðslu veitir Jöfnunarsjóði upplýsingar um nemendur/nýbúa sem njóta sérstakrar íslenskukennslu. Á þeim grundvelli greiðir Jöfnunarsjóður framlag til lögheimilissveitarfélags.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar á þessum framlögum til sveitarfélaga. Í fyrsta lagi telur nefndin rétt að framlagið verði aukið í takt við þær auknu áherslu sveitarfélaga á þessu sviði og aukinn fjölda nemenda hin síðari ár. Jafnframt leggur nefndin til að horfið verði frá því að skilgreina krónur á nemanda eins og gert hefur verið í reglugerðinni. Í stað þess leggur nefndin til að því fjármagni sem er til skiptanna (2% af heild) verði dreift á grundvelli þess nemendafjölda sem falla undir skilgreiningar Jöfnunarsjóðs og námsráðgjafi nýbúafræðslu hefur tilkynnt um.

Jafnframt leggur nefndin til að fallið verði frá því að skilgreina útgjaldaþörfina eftir kennslufyrirkomulagi, þ.e. hvort um einstaklingskennslu eða hópkenndu sé að ræða. Heildarfjöldi sem nýtur kennslu samkvæmt upplýsingum námstjóra verði þannig látinn ráða framlaginu óháð kennslufyrirkomulagi.

Í öðru lagi leggur nefndin til að íslenskir nemendur sem dvalið hafa langdvölum erlendis falli einnig almennt undir þetta ákvæði, enda sé viðurkennd sérkennsla í íslensku af námstjóra og sérkennsluþörf. Til greina kemur að takmarka þetta við eitt ár.

Að endingu leggur nefndin til að fellt verði brott það ákvæði núverandi reglugerðar, sbr. 1. mgr. 6. gr., að sveitarfélög sem reiknast ekki með almenn framlög fái ekki framlög vegna nýbúa.

## **2.5 Önnur framlög samkvæmt reglugerðinni**

Önnur breyting sem nefndin leggur til að gerð verði á reglugerðinni:

- Að 5. gr. reglugerðarinnar um framlög vegna veikindaforfalla og barnsburðarleyfa verði felld brott. Breytingar hafa átt sér stað á greiðslum vegna barnsburðarleyfa

og fellur ekki lengur beinn kostnaður á sveitarfélög af þeim sökum. Minni sveitarfélög sem verða fyrir verulegum kostnaði vegna veikindaforfalla geta engu að síður sótt áfram um það sérstaklega til Jöfnunarsjóðs, sbr. kafla □ hér að framan.

### **3 Tillaga um útfærslu á framlögum vegna einsetningar grunnskóla**

Nefndinni var falið að fjalla um fyrirkomulag framlaga Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa vegna átaks til einsetningar grunnskóla. Einkum var nefndinni falið að fjalla um það hvort eðlilegt sé að byggingarframkvæmdir sem falla undir einkaframkvæmd eigi að vera styrkhæfar með sama hætti og hefðbundnar byggingarframkvæmdir sveitarfélaga. Eftirfarandi er niðurstaða úr þeirri umfjöllun og tillögur nefndarinnar þar að lútandi.

#### **3.1 Samkomulagið frá 1996**

Með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga sem gert var 4. mars 1996 var kveðið á um að veitt yrðu sérstök framlög til sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa til að tryggja einsetningu grunnskólans. Samkomulagið fól í sér að ríkissjóður greiddi í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga 265 m.kr. árlega frá árinu 1997 til 2001 og 135 m.kr. af lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga rynni árlega til verkefnisins árin 1997 til 2002. Samtals er hér um að ræða 2.135 milljónir króna. Upphaflegar áætlarnir sveitarfélaga gáfu til kynna að heildarkostnaður vegna einsetningar yrði um 12,8 milljarðar króna.

Um þessi framlög er fjallað í IV. bráðabirgðaákvæði tekjustofnalaga, nr. 4/1995. Þar segir að ráðstöfunarfénu skuli varið til að greiða allt að 20% af normkostnaði við grunnskólabyggingar í sveitarfélögum með 2000 íbúa og yfir á árunum 1997–2002 í samræmi við norm og reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eins og þær eru hverju sinni. Sá hluti fjárhæðarinnar sem sveitarfélögin nýta ekki á viðkomandi ári skal færður á milli ára innan tímabilsins.

Þá segir enn fremur að endurskoða skuli gildandi norm og reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um stofnframlög og setja nánari ákvæði og sérstakar reglur um úthlutun þessa fjár í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Fyrirkomulag framlaganna er nánar skilgreint í reglugerð nr. 493/1996.

#### **3.2 Umsóknir sveitarfélaga**

Flest sveitarfélög með fleiri en 2000 íbúa hafa sótt um framlög á grundvelli þessa ákvæðis laganna.

Samtals hefur nú verið greitt á árunum 1997–2001 1.825.000 þús. kr. til verkefnisins. Hins vegar er áætlaður kostnaður Jöfnunarsjóðs við verkefnið, miðað við grunnskólabyggingar sem eru í eigu sveitarfélaga, 2.547.000 þús. kr. Sé einnig tekið mið af umsóknum vegna bygginga sem eru í einkaframkvæmd er fjárþörfin 2.718.000 þús. kr. Aðeins eitt sveitarfélag, Hafnarfjarðarbær, byggir þó með þeim hætti.

Það er því ljóst kostnaður sveitarfélaga við átak til einsetningar er töluvert meiri en upphaflega var áætlað. Samtals er reiknað með að heildarbyggingarkostnaður sveitarfélaga sem fellur undir norm Jöfnunarsjóðs verði rúmur 21 milljarður sem er langt umfram það sem áætlað var árið 1996.

Með sameiginlegri yfirlýsingu fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og formanns og framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir hönd Sambandsins, dags. 28. desember 2001, var gert samkomulag um að 150 m.kr. af árlegu lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs til Lánasjóðs sveitarfélaga verði ráðstafað til þessa verkefnis á árunum 2003–2006, sbr. 3. lið yfirlýsingarinnar. Þar með er tryggt að Jöfnunarsjóður getur veitt öllum þeim sveitarfélögum framlag sem á því eiga rétt samkvæmt reglum um norm.

Þá var með yfirlýsingunni enn fremur gert samkomulag um að öll sveitarfélög skuli njóta sömu endurgreiðsluframlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna stofnframkvæmda við einsetningu grunnskóla samkvæmt reglum sjóðsins þar um. Nefndin lítur svo á að þar með liggi fyrir vilji umræddra aðila til að þessi framlög nái einnig til sveitarfélaga sem byggja grunnskóla á grundvelli samninga um einkaframkvæmd.

Nefndin fagnar þessari niðurstöðu sem er fengin hvað þetta snertir og er hún sammála henni. Nefndin telur ekki rétt að útiloka sveitarfélög frá framlögum sem uppfylla lagaákvæði um einsettan grunnskóla með samningum um einkaframkvæmd. Í því sambandi setur nefndin fram eftirfarandi sjónarmið.

1. Samkomulagið frá 1996 felur ekki í sér nein skilyrði um að framlagið skuli bundið við skólamannvirki sem eru í eigu sveitarfélaga. Umrætt bráðabirgðaákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga takmarkar þetta verkefni Jöfnunarsjóðs heldur ekki við framkvæmdir sveitarfélaga, aðeins að framlaginu skuli varið „til að styrkja framkvæmdir við grunnskólabyggingar“. Að mati nefndarinnar var einsetning grunnskólans meginmarkmið samkomulagsins.
2. Einkaframkvæmd er ný leið við fjármögnun og rekstur opinberra mannvirkja. Ríkið hefur meðal annars nýtt sér það fyrirkomulag við byggingu Iðnskólans í Hafnarfirði og sveitarfélagið greiddi lögbundið framlag til byggingarinnar. Það er mat nefndarinnar að óeðlilegt sé að reglur Jöfnunarsjóðs takmarki að einhverju leyti þessa valmöguleika sveitarfélaga við framkvæmdir og rekstur.
3. Það er mat nefndarinnar að þörf sveitarfélags fyrir skólahúsnæði til að standast ákvæði laga um einsetta grunnskóla sé aðalatriði málsins. Ekki á að skipta máli fyrir Jöfnunarsjóð sveitarfélaga hvort þeirri skyldu sveitarfélaga er fullnægt með byggingum í eigin eigu eða byggingum í eigu annarra aðila. Sú ákvörðun verður að vera viðkomandi sveitarfélags.
4. Að endingu er rétt að benda á það að stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga lagði það til í bréfi sínu til nefndarinnar að sveitarfélög sem ráðast í byggingar grunnskóla og leikskóla á grundvelli samninga um einkaframkvæmd njóti sambærilegra stofnframlaga eins og um væri að ræða stofnframkvæmd sem væri eign sveitarfélags.

Í ljósi þessa leggur nefndin eftirfarandi til:



- Að samhliða öðrum breytingum sem vinna þarf að á árinu 2002? á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, verði unnið að breytingu á IV. bráðabirgðaákvæði laganna í samræmi við 3. lið yfirlýsingarinnar frá 28. desember 2001.
- Að þegar í stað verði hafinn undirbúningur að því að breyta orðalagi reglugerðar nr. 493/1996 þannig ljóst sé að framkvæmdir sveitarfélaga á grundvelli einkaframkvæmdar falli einnig undir reglur Jöfnunarsjóðs.

# FYLGISKJAL

## Kennslumagn 2001-2002

