

HEILDARENDURSKOÐUN Á REGLUM JÖFNUNARSJÓÐS SVEITARFÉLAGA

Maí 2010

Útgefandi: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti

Hafnarhúsinu við Tryggvagötu

150 Reykjavík

Sími: 545 8200

Bréfasími: 552 7612

Netfang: postur@sam.stjr.is

Veffang: samgonguraduneyti.is

© [2010] Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti

ISBN 978-9979-777-

Efnisyfirlit	
1	Meginniðurstöður 3
2	Inngangur 6
2.1	Skipan starfshópsins, erindisbréf og störf nefndarinnar 6
2.2	Lýsing og markmið verkefnis 8
3	Jöfnunarkerfið 9
3.1	Hlutverk og þróun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 9
3.1.1	Sagan og verkefnin 9
3.1.2	Þróun sjóðsins 11
3.1.3	Flækjustig 14
3.1.4	Tekjustofnar sjóðsins 15
3.2	Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og tekjustofnakerfið 17
3.2.1	Tekjustofnakerfið 17
3.2.2	Fjárhagsleg áhrif Jöfnunarsjóðs 19
3.2.3	Hlutdeild Jöfnunarsjóðs í heildarskatttekjum sveitarfélaga 21
3.2.4	Ástæður fyrir hárrí hlutdeild Jöfnunarsjóðs í tekjum sveitarfélaga 23
4	Forsendur fyrir tillögum starfshópsins 28
4.1	Innra og ytra umhverfi 28
4.1.1	Innra umhverfi 28
4.1.2	Ytra umhverfi 28
4.1.3	Er breytinga þörf? 30
4.2	Forsendur fyrir jöfnun – hugmyndafræðileg nálgun 30
4.2.1	Hvers vegna jöfnun? 30
4.2.2	Hversu langt á að ganga í jöfnun? 32
4.3	Niðurstaða starfshópsins og forsendur tillögugerðar 34
4.3.1	Flokkun í A og B deild 34
4.3.2	Áhersla á útgjaldþörf sveitarfélaga 36
4.3.3	Jöfnunarkerfið og ytra umhverfi 36
4.3.4	Ný verkefni 37
4.3.5	Fjöldi og stærð sveitarfélaga 37
4.3.6	Hver er útgjaldþörf sveitarfélaga? 37
5	Valkostir um endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs 39
5.1	Valkostur 1. Nauðsynlegar breytingar á núverandi kerfi 40
5.1.1	Bundin framlög 41
5.1.2	Sérstök framlög 41
5.1.3	Jöfnunarframlög 43
5.1.4	Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla 44
5.2	Valkostur 2. Nýtt útgjaldajöfnunarframlag – tekjujöfnunarframlag lagt niður 44
5.2.1	Stærðarhagkvæmni sveitarfélaga 45
5.2.2	Útgjaldþörf sveitarfélaga 49
5.2.3	Fjárhagsleg áhrif breytinganna 53
5.3	Valkostur 3. Grundvallarbreyting á núverandi jöfnunarkerfi 55
5.4	Afstaða starfshópsins til einstakra valkosta 60
6	Viðaukar 62
6.1	Núverandi regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 62
6.1.1	Bundin framlög 62
6.1.2	Samband íslenskra sveitarfélaga 62
6.1.3	Landshlutasamtök sveitarfélaga 62
6.1.4	Innheimtustofnun sveitarfélaga 63
6.1.5	Umsjónarnefnd eftirlauna 63
6.1.6	Húsafriðunarsjóður 63
6.2	Sérstök framlög 63
6.2.1	Framlög vegna sameininga sveitarfélaga 63
6.2.2	Framlög til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga 64
6.2.3	Stofnframlög vegna vatnsveitna á lögbýlum 64

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

6.2.4	Framlög til jöfnunar á tekjutapi vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti	65
6.2.5	Framlög vegna greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum.....	65
6.2.6	Framlög til sérstakra verkefna	66
6.3	Jöfnunarframlög.....	66
6.3.1	Tekjujöfnunarframlög	66
6.3.2	Útgjaldajöfnunarframlög.....	67
6.4	Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla	68
7	Um samskipti ríkis og sveitarfélaga í Danmörku, Svíþjóð og Noregi.....	69
7.1	Jöfnunarkerfi sveitarfélaga í Danmörku, Svíþjóð og Noregi.....	70
7.1.1	Danmörk	70
7.1.2	Svíþjóð.....	72
7.1.3	Noregur.....	73
8	Athuganir starfshópsins	75
8.1.1	Breytt hópaskipting.....	76
8.1.2	Millihópar sameinaðir	78
8.1.3	Öll sveitarfélög í sama viðmiðunarhóp	81
8.1.4	Tekjujöfnunarframlög lögð niður	84
8.1.5	Ekki tekið tillit til hækkunar útsvars	86
9	Kynningar fyrir landshlutasamtök.....	89

1 Meginniðurstöður

Starfshópnum var ætlað að fara í heildarendurskoðun á öllu regluverki Jöfnunarsjóðs í þeim tilgangi að tryggja markvissari jöfnunaraðgerðir, betri nýtingu tekjustofna sveitarfélaga og aðlögun jöfnunarkerfisins að nýjum verkefnum sveitarfélaga frá árinu 2011. Við endurskoðunina var hópnum jafnframt ætlað að taka mið af öðrum breytingum sem kunna að eiga sér stað á næstu árum í umhverfi sveitarfélaganna og geta haft áhrif á jöfnunarþörf, eins og fækkun sveitarfélaga með sameiningum.

Umfang Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hefur aukist mikið á undanförunum árum. Ráðstöfunarfjármagn sjóðsins var um 2 milljarðar króna árið 1990 en árið 2009 var það um 18 milljarðar. Með auknum verkefnum hafa reglur sjóðsins orðið æ flóknari og yfirsýn yfir grunnhlutverk sjóðsins að nokkru tapast.

Starfshópurinn lagði til grundvallar að skýra þyrfti jöfnunarhlutverk sjóðsins og aðskilja þann þátt starfseminnar frá öðrum verkefnum sem sjóðnum hafa verið falin. Það er mat starfshópsins að afar brýnt sé að gera skýran greinarmun á þeim verkefnum sjóðsins sem eru annars vegar jöfnunarverkefni og hins vegar önnur verkefni, sem löggjafinn hefur falið sjóðnum að sinna. Fyrri þátturinn er meginviðfangsefni Jöfnunarsjóðs, að jafna útgjalda- og tekjumun sveitarfélaga og tryggja að allir íbúar landsins eigi kost á tiltekinni gunnþjónustu. Seinni þátturinn eru viðbótarverkefni sem sjóðnum hefur verið falið að sinna af ýmsum ástæðum, en hafa í sjálfu sér lítið með jöfnun að gera.

Starfshópurinn leggur til að tekjujöfnunarframlag verði lagt niður í núverandi mynd og tekið upp nýtt fyrirkomulag útgjaldajöfnunar. Fyrst um sinn verði byggt á grunni núverandi kerfis, sem aðgreinir einstakar jöfnunaraðgerðir, t.d. jöfnun vegna grunnskóla. Leiðin er skilgreind í skýrslunni sem valkostur 2.

Jafnframt kynnir hópurinn leið sem felur í sér grundvallarbreytingu á jöfnunarkerfinu og yrði næsta skref í umbreytingum Jöfnunarsjóðsins, í framhaldi af hinu fyrra. Hér er um nýja framsetningu að ræða sem myndi breyta verulega þeim aðferðum sem byggt er á í dag og viðhorfum til jöfnunarkerfisins. Aðferðin er skilgreind sem valkostur 3 og felst nánar í grófum dráttum í því að:

- Öll framlög sjóðsins sem hafa jöfnunartilgang, þ.e. öll framlögin í svokallaðri A-deild, verði sameinuð í eitt samræmt jöfnunarframlag til sveitarfélaga.
- Þróað verði nákvæmt útgjaldamælingarkerfi sem gefur nauðsynlegan grunn til að skilgreina og meta útgjaldaþörf sveitarfélaga vegna lögbundinna og venjubundinna verkefna, sem og vegna annarra tiltekinna þátta sem hafa áhrif á útgjaldaþörf.
- Tekið verði mið af hámarksskatttekjum einstakra sveitarfélaga af útsvari og fasteignaskatti, en þörf fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði ræðst af því hve mikið vantar upp á til að tekjur dugi fyrir skilgreindum, mældum gjöldum. Ef útgjaldaþörf er minni en skatttekjur verði ekki veitt framlag.

Þær breytingar sem starfshópurinn leggur til með valkosti 2 er að mati starfshópsins góður áfangi að nýju jöfnunarkerfi, valkosti 3, en nýtt jöfnunarkerfi þarf að þróa í góðu samstarfi við hagsmunaaðila.

Starfshópurinn bendir einnig á nauðsynlegar breytingar og lagfæringar sem gera þyrfti strax á starfsreglum sjóðsins, verði ekki ráðist í þær meginbreytingar sem starfshópurinn leggur til (valkostur 1). Aðkallandi breytingum á núverandi regluverki Jöfnunarsjóðs hefur verði vísað til ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til úrlausnar.

Frekari grein er gerð fyrir tillögum starfshópsins hér á eftir. Það er von hópsins og ætlan, að tillögurnar séu til þess fallnar að styrkja sveitarfélögin og jafna aðstöðu þeirra til þess að veita íbúunum þá þjónustu sem þeir þurfa og eiga rétt á.

Flosi Eiríksson

Björg Ágústsdóttir

Guðmundur Bjarnason

2 Inngangur

2.1 Skipan starfshópsins, erindisbréf og störf nefndarinnar

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði í ársbyrjun 2009 starfshóp um heildarendurskoðun á laga- og reglugerðarákvæðum um Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Í starfshópinn voru skipuð eftirtalin:

Flosi Eiríksson, bæjarfulltrúi í Kópavogsbæ, formaður

Björg Ágústsdóttir, lögfræðingur, MPA, fyrrverandi bæjarstjóri í

Grundarfjarðarbæ og

Guðmundur Bjarnason, fyrrverandi bæjarstjóri í Fjarðabyggð.

Með starfshópnum unnu Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Elín Pálsdóttir, forstöðumaður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Halldór V. Kristjánsson, sérfræðingur hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, Gunnlaugur Júlíusson, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Guðni Geir Einarsson sérfræðingur. Jafnframt starfaði Jóhannes Á. Jóhannesson, sérfræðingur á hag- og upplýsingasviði Sambands íslenskra sveitarfélaga, með hópnum.

Verkefni starfshópsins var skilgreint með eftirfarandi hætti samkvæmt skipunarbréfi:

“Verkefni hópsins verður að fjalla um gæði núverandi jöfnunarkerfis og setja fram hugmyndir um mögulega heildarendurskoðun sjóðsins þannig að tryggt verði að hann þjóni sem best markmiðum sínum. Þá mun starfshópurinn þurfa að taka mið af þeim tillögum sem kunna að koma fram á næstu misserum í tengslum við breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, lögum um tekjustofna sveitarfélaga eða öðrum þáttum í starfsemi sveitarfélaga, svo sem sameiningum.”

Starfshópurinn kom saman til fyrsta fundar 5. febrúar 2009. Haldnir voru 33 formlegir fundir. Fundirnir voru haldnir í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu við Tryggvagötu fyrir utan tvo fundi sem haldnir voru í Fjarðabyggð og í Borgarbyggð.

Í upphafi var gert ráð fyrir að starfshópurinn skilaði af sér 1. desember 2009. Í ljósi þess að verkefnið er umfangsmikið og nefndin taldi rétt að vanda til verksins samþykkti ráðherra að starfshópurinn skilaði af sér á vormánuðum 2010.

Fulltrúar starfshópsins, ásamt starfsmönnum, sóttu ársþing landshlutasamtaka sveitarfélaga árið 2009 þar sem kynntar voru hugmyndir starfshópsins um aðferðafræði og forsendur um breytingar á starfsemi Jöfnunarsjóðs. Fram kom að ekki væri um beina tillögugerð að ræða, heldur voru til umræðu þær hugmyndir sem starfshópurinn hafði verið að vinna með á þeim tíma. Markmið kynninganna var að fá viðbrögð sveitarstjórnarmanna við hugmyndum starfshópsins. Þann 22. maí 2009 kynntu fulltrúar starfshópsins stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga starf sitt og svöruðu fyrirspurnum stjórnarmanna. Í framhaldi af þeim fundi voru stjórnarmönnum sendar spurningar sem óskað var eftir að þeir svöruðu. Starfshópurinn reyndi í störfum sínum að endurspeglja þau sjónarmið sem þar komu fram.

Hópurinn fékk til sín gesti þegar afla þurfti upplýsinga um ýmis mál er varðaði þau málefni sem til umfjöllunar voru. Hjördís Stefánsdóttir, Jana Friðfinnsdóttir og Jón Ingvar Pálsson, frá starfshópi um endurskoðun laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga, voru gestir starfshópsins vegna málefna Innheimtustofnunar sem voru til umfjöllunar þann 19. mars 2009. Á þann fund mætti jafnframt Hólmfríður Sveinsdóttir, formaður starfshóps um skoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. Haukur Ingibergsson og Örn Ingvarsson, frá Fasteignaskrá Íslands, og Svavar Svavarsson ráðgjafi komu á fund hópsins til að kynna nýtt fasteignamat og nýjan grunn til útreiknings einkum hvað varðar íbúðarhúsnæði vegna fasteignaskattsjöfnunar 2. apríl 2009. Árni Geirsson, frá ráðgjafarfyrirtækinu Alta

ehf., tók þátt í hluta af fundi starfshópsins í Borgarnesi 7. október 2009. Þá kom Sigurður Helgason, ráðgjafi ríkis og sveitarfélaga vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðra, á fund starfshópsins 24. mars 2010 til að ræða jöfnunaraðgerðir í tengslum við þá yfirfærslu. Jafnframt var leitað til Kristins Kristjánssonar varðandi nauðsynlegar breytingar á útreikningi almennra jöfnunarframlaga til reksturs grunnskóla.

2.2 Lýsing og markmið verkefnis

Starfshópnum var eins og áður sagði ætlað að framkvæma heildarendurskoðun á öllu regluverki Jöfnunarsjóðs í þeim tilgangi að tryggja markvissari jöfnunaraðgerðir, betri nýtingu tekjustofna sveitarfélaga og aðlögun jöfnunarkerfisins að nýjum verkefnum sveitarfélaga frá árinu 2011. Þá er þörf á að taka mið af öðrum breytingum sem kunna að eiga sér stað á næstu árum í umhverfi sveitarfélaganna, sem geta haft áhrif á jöfnunarþörf, svo sem eins og fækkun sveitarfélaga með sameiningum.

Markmið endurskoðunarinnar eru eftirfarandi:

- Stuðla að auknum gæðum jöfnunaraðgerða og tryggja að tekið sé mið af heildaraðstæðum sveitarfélaga, bæði hvað varðar mismunandi útgjaldþörf og tekjumöguleika.
- Tryggja þar með betra innbyrðis jafnvægi í tekjustofnakerfinu.
- Stuðla að einföldun kerfisins og skapa betri yfirsýn yfir hlutverk og starfsemi sjóðsins.
- Útfæra tillögur um jöfnunaraðgerðir með hliðsjón af þeim tillögum sem fram koma varðandi breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, auk frekari sameininga sveitarfélaga.

Samkvæmt upplýsingum frá félags- og tryggingamálaráðuneytinu er unnið að því að málefni fatlaðra verði færð yfir til sveitarfélaganna frá og með árinu 2011. Þá

kemur fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að málefni aldraðra verði færð til sveitarfélaganna ári síðar, en starfshópnum er ekki kunnugt um að skipuð hafi verið verkefnisstjórn til að annast umsjón þeirrar yfirfærslu. Ljóst er að þessi áform munu auka verulega hlutdeild sveitarfélaga í opinberum umsvifum, tekjustofnar munu aukast og það sama á við um hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

3 Jöfnunarkerfið

3.1 Hlutverk og þróun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

3.1.1 Sagan og verkefni

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hefur á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs en honum til ráðuneytis er fimm manna ráðgjafarnefnd sem skipuð er til fjögurra ára að loknum sveitarstjórnarkosningum. Fjórir nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningu frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en einn er skipaður af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra án tilnefningar og er hann jafnframt formaður nefndarinnar.

Ekki er að finna nánari lýsingu á meginhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, t.d. varðandi tilgang jöfnunar, aðeins sagt að sjóðurinn sé einn þriggja tekjustofna sveitarfélaga. Þessi skortur á markmiðslýsingu laganna vakti athygli starfshópsins og varði hann nokkrum tíma í umræðu um nauðsyn hugmyndafræðilegra skilgreininga á hlutverki jöfnunarsjóðs. Til hvers er jöfnun og hver á að vera tilgangur jöfnunarkerfis? Hvað á að jafna og hvers vegna? Lögin skilgreina hins vegar ágætlega tekjustofna sjóðsins og verkefni hans eru vel tíunduð. Hvert framlag hefur þannig skilgreindan tilgang, t.d. er kveðið á um að með tekjujöfnunarframlögum skuli jafna tekjur sveitarfélaga og að útgjaldajöfnunarframlögum skuli varið til að

mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldaþörf, svo sem íbúafjölda, fjarlægða, skólaaksturs úr dreifbýli o.fl. Þá eru til staðar heimildir til að útfæra nánari ákvæði um einstök framlög með setningu reglugerða.

Meginreglugerðir sem sjóðurinn starfar eftir eru eftirfarandi:

- Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 113/2003.
- Reglugerð um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 351/2002.
- Reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna húsaleigubóta, nr. 122/2003.
- Reglugerð um jöfnun tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti, nr. 80/2001.

Reglugerðirnar eru ítarlegar og skilgreina nánar reglur og aðferðir við útreikning einstakra framlaga, greiðslufyrirkomulag, upplýsingaöflun og uppgjör. Vegna eðlis regnanna er óhætt að segja að flestar reglugerðirnar séu nokkuð tormelt lesning og ekki auðveldar leikmönnum yfirlestrar. Reglurnar eru hins vegar nákvæmar og koma í veg fyrir matskenndar ákvarðanir. Jafnframt hafa starfsmenn sjóðsins staðið vel að því að veita upplýsingar um einstök framlög og skipulag sjóðsins og töluvert upplýsingaefni er aðgengilegt á heimasíðum sjóðsins og í skýrslum.

Með vísan til tekjustofnalaganna má segja að hlutverk Jöfnunarsjóðs sé að veita sveitarfélögum framlög til jöfnunar vegna mismunandi tekjumöguleika þeirra og útgjaldaþarfar, vegna ýmissa ytri aðstæðna sem hafa útgjaldaaukningu í för með sér eða takmörkunar á tekjum. Auk þess er það hlutverk sjóðsins að greiða lögbundin framlög til samtaka, stofnana eða sameiginlegra verkefna sveitarfélaga.

3.1.2 Þróun sjóðsins

Jöfnunarsjóður hefur starfað óslitið síðan 1937. Við breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fór fram umtalsverð endurskoðun á starfsemi sjóðsins er hafði í för með sér að jöfnunarhlutverk hans var stóraukið. Auk þess voru sjóðnum falin tiltekin verkefni til að greiða fyrir verkaskiptingunni og stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Verkaskiptingin lagði grundvöll að skiptingu framlaga sjóðsins í bundin framlög, sérstök framlög og jöfnunarframlög.

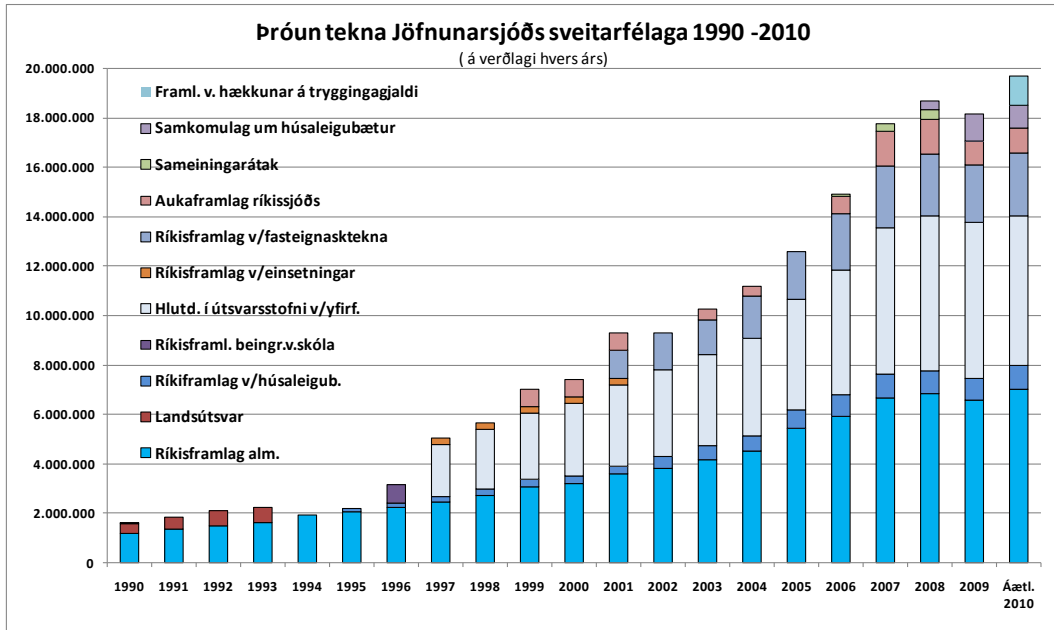
Síðan hefur heilmikil þróun átt sér stað á starfsemi og viðfangsefnum sjóðsins. Hlutverkið hefur aukist mikið og þáttur hans í tekjuöflunarkerfi sveitarfélaganna farið sívaxandi. Breytingar hafa átt sér stað á regluverki sjóðsins og ný verkefni hafa komið til.

- Árið 1995 var Jöfnunarsjóði falið það verkefni að greiða framlög til sveitarfélaga vegna greiðslu þeirra á húsaleigubótum samkvæmt lögum um húsaleigubætur. Umfang þessa verkefnis hefur aukist verulega síðan.
- Fyrirkomulagi jöfnunarframlaga var breytt með nýrri reglugerð sem tók gildi í ársbyrjun 1996. Breytingin leiddi meðal annars til þess að meiri áhersla var lögð á hlutlægar útgjaldamælingar í stað upplýsinga um raunkostnað.
- Sjóðurinn fékk nýtt hlutverk við yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga 1. ágúst árið 1996. Um þriðjungur af því fjármagni sem fluttist til sveitarfélaganna í tengslum við yfirfærsluna rennur í gegnum Jöfnunarsjóð, sbr. lagaákvæði þar að lútandi.
- Árið 1997 fékk sjóðurinn það tímabundna verkefni að endurgreiða allt að 20% af stofnkostnaði (normkostnaði) sveitarfélaga með fleiri en 2000 íbúa vegna átaks til einsetningar grunnskóla.
- Frá árinu 1999 hefur sjóðurinn borið ábyrgð á umsýslu svokallaðs aukaframlags jöfnunarsjóðs, en því hefur verið ætlað að koma til móts við sveitarfélög sem standa höllum fæti rekstrarlega, m.a. vegna fólksfækkunar.

- Þá hefur Jöfnunarsjóður frá árinu 2001 annast greiðslu framlaga til sveitarfélaga vegna lækkunar tekna í kjölfar breytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga er varðar álagningarstofn fasteignaskatts.
- Breyting var gerð á reglum sjóðsins í ársbyrjun 2003 í kjölfar tillagna frá endurskoðunarnefnd. Meðal breytinga var að stofnframlög til sveitarfélaga með færri en 2000 íbúa voru lögð af, aukin áhersla var lögð á stuðning við sameinuð sveitarfélög og útgjaldajöfnunarframlög aukin.
- Á árunum 2005 til 2010 annast sjóðurinn greiðslu framlaga vegna sérstaks átaks til sameiningar sveitarfélaga.
- Að endingu bættist við á þessu ári umsjón með endurgreiðslu til sveitarfélaga vegna kostnaðar sem þau verða fyrir vegna hækkunar á tryggingagjaldi frá og með 1. janúar 2010.

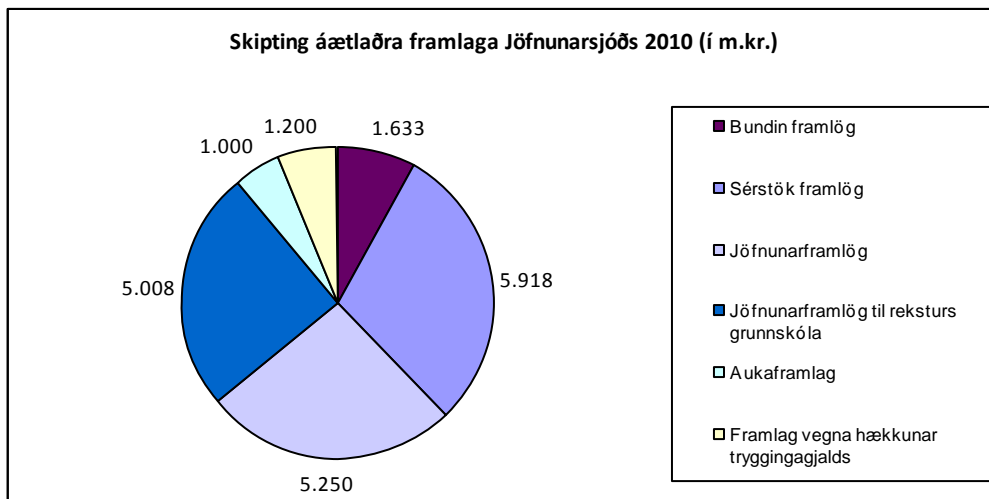
Upptalningin sýnir að sjóðnum hafa verið falin margvísleg ný verkefni af löggjafanum á umliðnum árum sem aukið hafa umfang hans verulega og jafnvel leitt til flóknara skipulags hans, eins og síðar verður vikið að.

Þessi þróun er dregin vel fram á meðfylgjandi mynd, sem gefur yfirlit yfir skiptingu tekna sjóðsins frá árinu 1990. Myndin sýnir glögg hversu mikið umfang Jöfnunarsjóðs mælt í tekjum hans hefur aukist. Sjóðurinn hafði innan við 2 milljarða króna til ráðstöfunar árið 1990 en árið 2009 námu tekjur hans um 18 milljörðum. Áætlaðar tekjur 2010 eru um tæplega 20 milljarðar króna.



Umfang sjóðsins er því mikið og verkefnið margvísleg.

Á eftirfarandi mynd má sjá áætlaða skiptingu framlaga sjóðsins á árinu 2010 eftir viðfangsefnum. Helstu framlög til sveitarfélaga teljast til sérstakra framlaga, jöfnunarframlaga, þ.e. tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlaga og jöfnunarframlaga til reksturs grunnskóla.



Nánar er fjallað um verkefni og framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í viðauka við skýrslu þessa.

3.1.3 Flækjustig

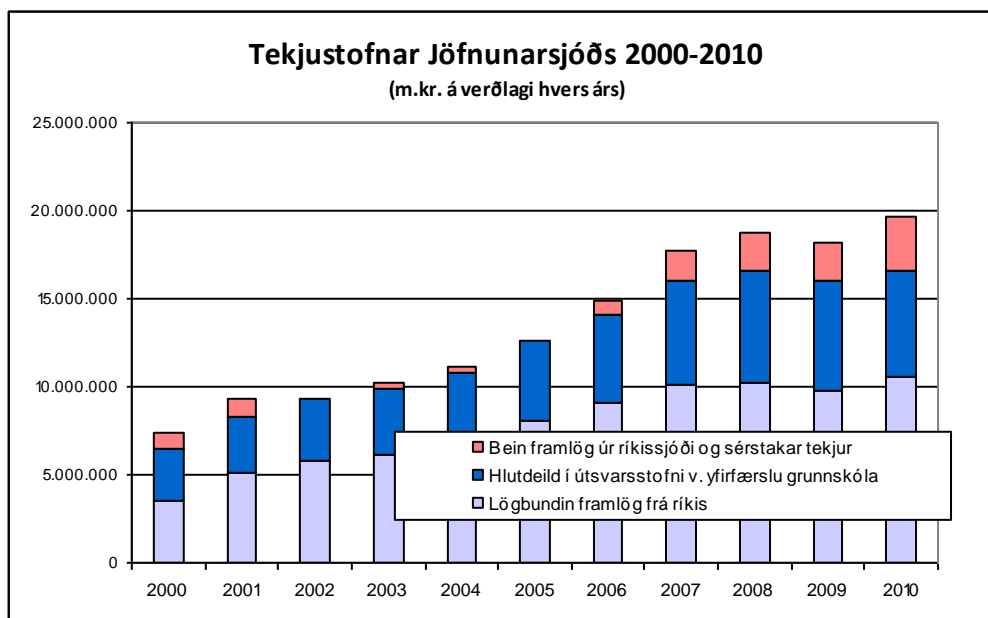
Almennt má segja að þróun verkefna Jöfnunarsjóðs síðustu tvo áratuginna hafi stuðlað að ákveðnu flækjustigi hvað sjóðinn varðar og gert ásýnd hans, a.m.k. út á við, flóknari. Ástæður eru nokkrar. Í fyrsta lagi eru verkefnin aðskilin en ekki endilega innbyrðis tengd. Framlög sem veitt eru vegna yfirfærslu grunnskólans eru t.d. sérstök eining innan sjóðsins sem er óháð öðrum þáttum í starfsemi hans. Í öðru lagi eru mörg verkefni sjóðsins tengd tilteknum tekjustofnum eða fjárveitingu sem sjóðurinn fær. Þannig eru t.d. verkefni sjóðsins tengd yfirfærslu grunnskólans eingöngu fjármögnuð með hlutdeild í útsvari sveitarfélaga. Í þriðja lagi eru verkefnin ekki eingöngu jöfnunarverkefni í hefðbundnum skilningi, heldur er einnig um að ræða framlög vegna tiltekinna verkefna sem fela í sér endurgreiðslu á kostnaði sveitarfélaga í tengslum við lagabreytingar eða breytta verkaskiptingu þar að lútandi. Dæmi um þetta eru t.d. húsaleigubætur og framlög vegna Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður sinnir sem sagt einnig margs konar verkefnum sem ekki eru beinlínis jöfnunarverkefni. Að því verður vikið nánar síðar.

Á fundum starfshópsins með sveitarstjórnarmönnum síðastliðið haust var gjarnan vikið að því að Jöfnunarsjóður væri flókinn og ógegnsær. Starfshópurinn skynjaði væntingar um að úr þessu yrði bætt við heildarendurskoðun reglna sjóðsins. Er það í samræmi við markmið með vinnu starfshópsins, þ.e. að stuðla að einföldun kerfisins og skapa betri yfirsýn yfir hlutverk og starfsemi sjóðsins. Sveitarfélög á Íslandi búa við mjög misjafnar aðstæður og ekki einfalt að endurspegla þá fjölbreytni á einfaldan hátt. Starfshópurinn er meðvitaður um að í uppbyggingu jöfnunarkerfa eins og þess íslenska þarf að taka tillit til margra ólíkra þátta í rekstrarumhverfi sveitarfélaga og því verður jöfnunarkerfið aldrei einfalt. Að vissu leyti er hægt að horfa til einföldunar á jöfnunarkerfinu en það má ekki koma niður á gæðum jöfnunarinnar sem er meginviðfangsefni sjóðsins. Í fylgiskjali er að finna samantektir frá þeim aðalfundum landshlutasamtaka sveitarfélaga sem starfshópurinn heimsótti.

Í norrænni skýrslu frá árinu 2000 sem bar saman jöfnunarkerfi sveitarfélaga á Norðurlöndum var komist að þeirri niðurstöðu, að íslenska jöfnunarkerfið væri flókið sökum þess að fyrir utan hefðbundna útgjaldajöfnun sjóðsins þyrfti hann að sinna öðrum verkefnum sem tækju til útgjaldaþarfar sveitarfélaganna, sbr. t.d. framlög vegna yfirfærslu grunnskólans og önnur verkefni sem hafa ekkert með jöfnun að gera. (NIBRs PLUSS-serie 2-2001)

3.1.4 Tekjustofnar sjóðsins

Tekjustofnar Jöfnunarsjóðs eru ákvarðaðir í 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Samkvæmt því eru tekjur Jöfnunarsjóðs framlag úr ríkissjóði er nemur 2,12% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs, framlag úr ríkissjóði er nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs, hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga er nemur 0,77% af álagningarstofni útsvars ár hvert, vaxtatekjur, auk beinna framlaga frá ríki vegna tiltekinna verkefna. Þessi skipting er sýnd á meðfylgjandi mynd.



Myndin sýnir mikla aukningu tekna sjóðsins á tímabilinu, en þær námu tæplega 7,5 milljörðum króna árið 2000 en áætlanir ársins 2010 gera ráð fyrir að þær nemi tæplega 20 milljörðum króna. Aukningin er tæplega 170%, sem skýrist bæði

af auknum verkefnum en eins hefur sjóðurinn notið tekjuaukningar í samfélaginu árin 2004 til 2007.

Jöfnunarsjóði eru því tryggðar markaðar tekjur ár hvert sem taka mið af þróun viðkomandi tekjustofna. Það skapar ákveðið öryggi varðandi fjármögnun verkefna sjóðsins, óvissan er þó tengd þróun skattstofnanna. Þar sem megintekjustofnar eru tengdir launatekjum og veltusköttum í samfélaginu vaxa tekjur sjóðsins á uppgangstímum en dragast saman þegar samdráttur er í hagkerfinu. Framlög sjóðsins ráðast því af innstreymi fjármagns í samræmi við þróun þessara tekjustofna.

Þetta atriði varð tilefni allnokkurrar umræðu í starfshópnum. Almennt telur starfshópurinn þörf á að huga að tengingu fjárstreymis frá jöfnunarkerfinu til sveitarfélaga við umræðu og stefnumörkun varðandi efnahagssamráð ríkis og sveitarfélaga. Fram komu sjónarmið þess efnis að núverandi fyrirkomulag stuðli mögulega að því að ýkja áhrif hagsveiflna í stað þess að draga úr þeim. Með hliðsjón af því að sveitarfélögin eigi að fjármagna lögbundna þjónustu við íbúana og að þau eigi að aðlaga sig að því fjármagni sem er fyrir hendi er það mat starfshópsins að heppilegra væri að jöfnun í hagkerfinu væri sem mest á hendi ríkisvaldsins. Jafnframt er það skoðun fulltrúa starfshópsins að aukin verkefni sveitarfélaga kalli enn frekar á þörf fyrir samráð milli ríkis og sveitarfélaga. Í því ljósi telur starfshópurinn að efla beri árlegt skipulagt samráð milli ríkis og sveitarfélaga um verkefni og fjármuni tengda þeim ásamt skipulagðri endurskoðun þeirra fjármuna sem varið er til jöfnunarkerfisins. Starfshópurinn fagnar því vinnu við mótun hagstjórnarsamnings milli ríkis og sveitarfélaga og telur að það geti verið upphaf enn frekara samráðs þessara aðila hvað þessi mál varðar. Meginspurningin í því sambandi er hvort ástæða sé til að breyta fjármögnun sjóðsins að einhverju leyti þannig að hluti fjármögnunar verði í formi framlags frá ríki sem tengt verði hagstjórnarmarkmiðum. Starfshópurinn tekur

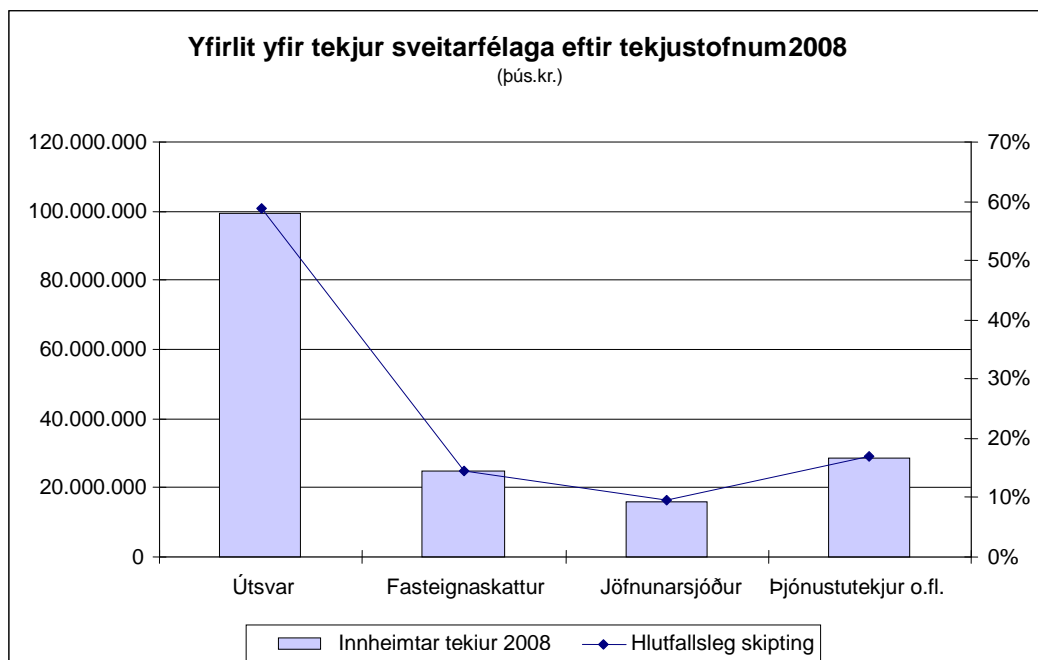
ekki afstöðu til þeirrar spurningar en telur engu að síður nauðsynlegt að vekja athygli á þessu samspili.

3.2 Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og tekjustofnakerfið

3.2.1 Tekjustofnakerfið

Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga er Jöfnunarsjóður sveitarfélaga einn þriggja megin tekjustofna sveitarfélaga. Hann er því mikilvægur þáttur í fjármögnun sveitarstjórnarstigsins ekki síður en útsvar og fasteignaskattur. Auk þessara þriggja tekjustofna hafa sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl. Þá hafa þau ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.

Þegar tekjur sveitarfélaga á landsvísu eru skoðaðar kemur í ljós að heildarframlög Jöfnunarsjóðs eru um 10% af heildartekjum þeirra, sbr. meðfylgjandi mynd.



Eins og sjá má er útsvarið langstærsti tekjustofn sveitarfélaga hér á landi, en hann er um 60% af heildartekjum þeirra. Þegar útsvar og fasteignaskattar eru

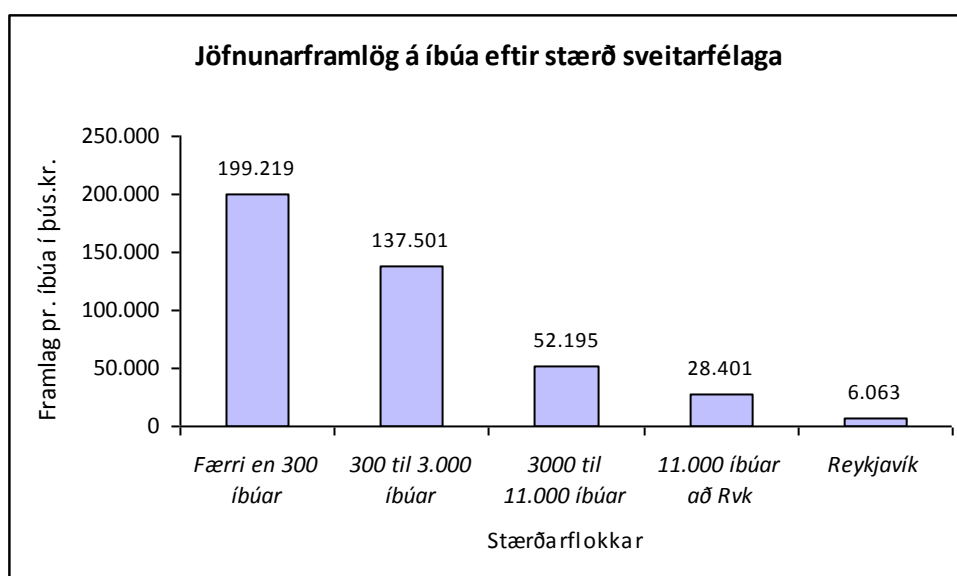
tekin saman eru þær tekjur um 73% heildartekna, sem er mjög hátt hlutfall í alþjóðlegum samanburði. Jafnframt vekur athygli að Jöfnunarsjóður er innan við 10% af heildartekjum sveitarfélaga eins og áður sagði, en miðað við athuganir starfshópsins eru slík jöfnunar- og tilfærslukerfi hlutfallslega mun fyrirferðarmeiri í þeim löndum sem starfshópurinn skoðaði til samanburðar. Þjónustutekjur og aðrar tekjur nema því um 17% af heildartekjum sveitarfélaganna.

Þá leiðir samanburður við önnur lönd, einkum Norðurlönd, í ljós að innbyrðis fjármögnun sveitarfélaga á jöfnunarkerfi er algengari þar en hér. Í því felst að sveitarstjórnarkerfið er sjálft látið um jöfnunina, tekjuhá sveitarfélög greiða í sjóð sem fer til tekjuminni sveitarfélaga. Hér á landi er innbyrðis jöfnun einungis beitt við útreikning almennra jöfnunarframlaga vegna reksturs grunnskóla en jöfnunin er fjármögnuð með hlutdeild í útsvarsstofni hvers sveitarfélags (0,77%). Almenn hafa þó jöfnunar- og tilfærsluverkefni verið fjármögnuð með auknum framlögum frá ríki og þar með tilsvarendi breytingu á hlutdeild sjóðsins í lögbundnum tekjustofnum. Það þýðir í raun að sveitarfélög sem hafa miklar tekjur umfram önnur halda sínum hlut. Nánar er fjallað um jöfnunarkerfi í völdum löndum í viðauka. Segja má að íslenska jöfnunarkerfið sé byggt upp á svipaðan máta og á Norðurlöndum, þ.e. byggt er á útgjaldajöfnun og tekjújöfnun en útfærsla og framkvæmd er mismunandi milli landa. Innbyrðis jöfnun er þó beitt í meira mæli á öðrum Norðurlöndum en hér á landi eins og áður sagði.

Athuganir starfshópsins benda til þess að jöfnunarkerfið hér á landi sé í fyrsta lagi frekar „sjálfstætt“ tekjustofnakerfi, í öðru lagi miða jöfnunaraðgerðir að því að tryggja sveitarfélögum tiltekinn stuðning án þess að skerða í raun hlut þeirra sveitarfélaga sem best standa og í þriðja lagi er kerfið sem slíkt fremur lágt hlutfall af heildartekjum sveitarfélaga. En þrátt fyrir það að stærð sjóðsins sé ekki meiri en raun ber vitni í samanburði við önnur Norðurlönd, þegar heildartekjur sveitarfélaga eru skoðaðar, þá hefur sjóðurinn mikla þýðingu fyrir einstök sveitarfélög eins og fram kemur hér á eftir.

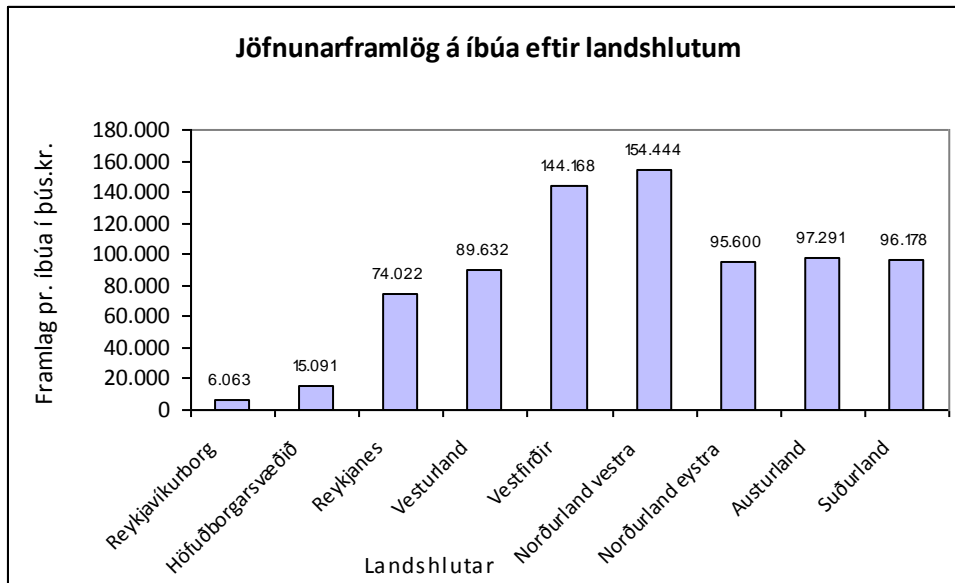
3.2.2 Fjárhagsleg áhrif Jöfnunarsjóðs

Hér að neðan er gerð grein fyrir helstu framlögum Jöfnunarsjóðs á íbúa eftir stærð sveitarfélaga og landshlutum árið 2009. Þau framlög sem lögð eru til grundvallar eru tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög, fasteignaskattsframlög, almenn jöfnunarframlög vegna yfirfærslu grunnskólans, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og framlög vegna nýbúafræðslu. Þetta eru hefðbundin jöfnunarframlög sjóðsins sem flest sveitarfélög fá.



Mikilvægi Jöfnunarsjóðs fyrir smærri sveitarfélögin er mjög mikið, eins og fram kemur á myndinni. Framlög til sveitarfélaga með færri en 300 íbúa nema um 202 þúsund krónum á hvern íbúa, en rúmlega 56 þúsund krónur á hvern íbúa hjá sveitarfélögum með 3 – 11 þúsund íbúa. Í þeim stærðarhópi sveitarfélaga er hins vegar að finna sveitarfélög sem hafa nokkuð flókið útgjaldamynstur, eru t.d. með fleiri en einn þéttbýliskjarna og reka fleiri en einn leik- og grunnskóla. Í þessum flokki sveitarfélaga eru m.a. sveitarfélögin Borgarbyggð, Ísafjarðarbær, Sveitarfélagið Skagafjörður, Fjarðabyggð og Sveitarfélagið Árborg.

Þegar einstakir landshlutar eru skoðaðir kemur í ljós töluverður munur hvað framlög Jöfnunarsjóðs varðar, sbr. næstu mynd.



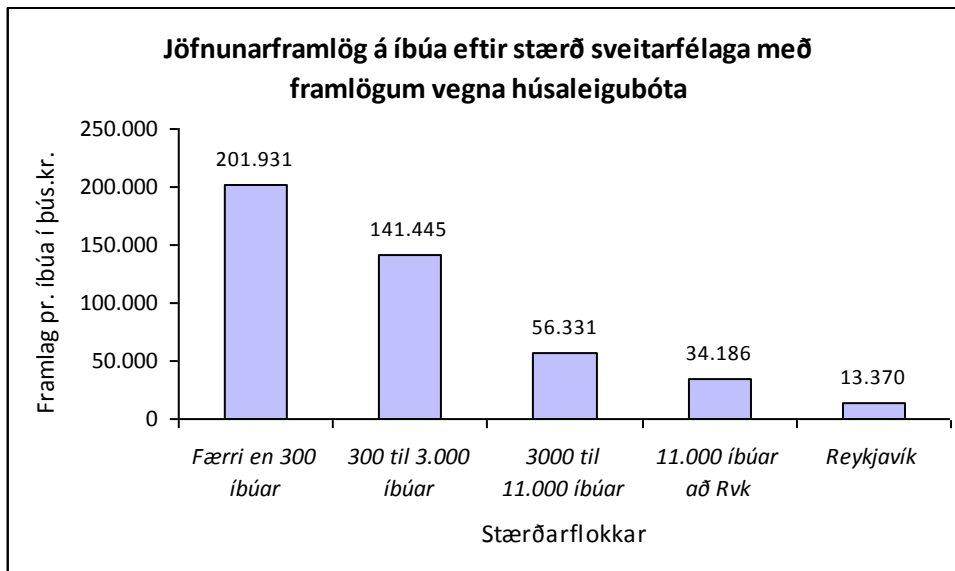
Frömlög á hvern íbúa eru hæst á Norðurlandi vestra og Vestfirðum sem þarf ekki að koma á óvart, en sveitarfélögin í þessum landshlutum eru fámenn og einungis 2 af 17 sveitarfélögum eru með íbúafjölda yfir 3 þúsund íbúa. Aðeins 4 þeirra eru með fleiri en þúsund íbúa.

Í töflunni hér á eftir er gerður samanburður á hlutfalli íbúafjölda og hlutfalli frömlaga eftir landshlutum. Í ljós kemur að rúmlega 16% frömlaganna fer til sveitarfélaga á Norðurlandi vestra og Vestfirðum, en 4,6% íbúafjöldans á landsvísu býr í þessum landshlutum.

Landshlutar	Hlutfall af íbúafjölda	Hlutfall frömlaga
Reykjavíkurborg	37,5%	5,4%
Höfuðborgarsvæðið	25,6%	9,1%
Reykjanes	6,7%	11,8%
Vesturland	4,9%	10,4%
Vestfirðir	2,3%	7,9%
Norðurland vestra	2,3%	8,4%
Norðurland eystra	9,1%	20,5%
Austurland	4,0%	9,3%
Suðurland	7,6%	17,2%
	100,0%	100,0%

Ekki er tekið tillit til frömlags vegna húsaleigubóta í þeim myndum sem birtar eru hér að framan þar sem það frömlag telst ekki til jöfnunarfrömlaga sjóðsins. Sé

tekið tillit þess breytist þessi mynd nokkuð en framlög til Reykjavíkurborgar hækka nokkuð á hvern íbúa, eða frá því að vera um 6 þús. kr. á hvern íbúa í rúmar 13 þús. kr. á íbúa. Framlög til sveitarfélaganna með fleiri en 11 þúsund íbúa hækka jafnframt frá því að vera 28 þús. kr. á hvern íbúa í 34 þús. kr. á hvern íbúa.



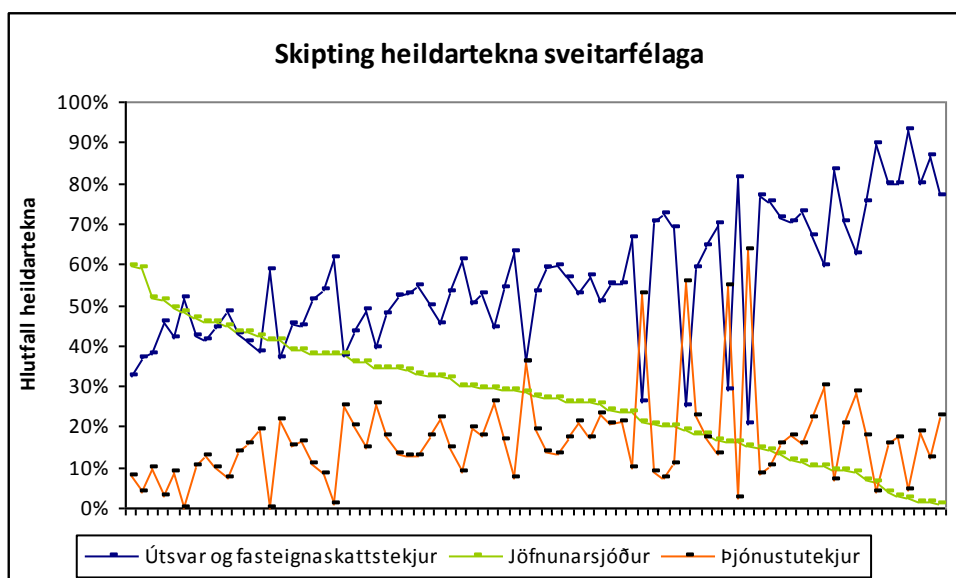
3.2.3 Hlutdeild Jöfnunarsjóðs í heildarskatttekjum sveitarfélaga

Starfshópurinn skoðaði hversu hátt hlutfall framlag Jöfnunarsjóðs er af heildarskatttekjum einstakra sveitarfélaga. Í ljós kom að hjá 19 sveitarfélögum koma að minnsta kosti 45% skatttekna úr Jöfnunarsjóði sé tekið mið af ársreikningum þeirra 2008. Hjá 13 sveitarfélögum er þetta hlutfall yfir 50%. Gefur niðurstaðan til kynna að viðkomandi sveitarfélög eru mjög háð framlögum sjóðsins og að rekstrarhæfi þeirra byggist á háum framlögum úr honum. Það myndi styrkja umrædd sveitarfélög ef eigin tekjustofnar þeirra væru sterkari, þ.e. að herra hlutfall heildartekna þeirra kæmi til vegna álagningar útsvars og fasteignagjalda. Sveitarfélög með þetta hátt hlutfall tekna út sjóðnum geta verið mjög viðkvæm fyrir breytingum vegna samdráttar í innstreymi inn í sjóðinn eða vegna breytinga á regluverki hans. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaganna byggist m.a. á efnahagslegu sjálfstæði þeirra, á eigin tekjustofnum og rétti þeirra til að

nýta þá. Sveitarfélög sem reiða sig að miklu leyti á tekjur úr Jöfnunarsjóði búa því við veikari sjálfstjórnarrétt en þau sem reiða sig á eigin fjármögnun.

Það að mörg fámenn sveitarfélög fá hátt hlutfall tekna sinna úr Jöfnunarsjóði hefur verið gagnrýnt og því m.a. haldið fram að sjóðurinn ívilni fámennum sveitarfélögum og komi þannig í veg fyrir hvata þeirra til að sameinast öðrum sveitarfélögum og þar með getu þeirra til að taka við nýjum verkefnum. Jöfnunarsjóður viðhaldi því ríkjandi stærðarskipan og sveitarfélagagerð í landinu. Það leiðir hugann að því hvort beita eigi Jöfnunarsjóðnum til að hafa áhrif á ríkjandi skipan mála eða hvort regluverk sjóðsins eigi að styðja þá stefnu sem mörkuð er af stjórnvöldum. Niðurstaða starfshópsins er sú að sameining sveitarfélaga sé pólitískt úrlausnarefni en að Jöfnunarsjóður eigi að fylgja ríkjandi skipulagi. Engu að síður verður að tryggja að innbyrðis reglur hans og uppbygging hindri ekki viðleitni sveitarfélaga til að leita leiða til að ná aukinni hagræðingu og eflingu með sameiningum.

Næsta mynd sýnir innbyrðis skiptingu heildartekna sveitarfélaga og hlutdeild Jöfnunarsjóðs í þeim tekjum samkvæmt ársreikningum sveitarfélaga árið 2008. Fram kemur hversu mikilvægur tekjustofn Jöfnunarsjóðurinn er tekjulágum sveitarfélögum.



Til glöggvunar er sett fram tafla sem sýnir þessi sömu hlutföll hjá þeim sveitarfélögum sem fá meira en 40% heildartekna sinna úr Jöfnunarsjóði. Sveitarfélögin eru 15 og af þeim eru 9 með færri en 300 íbúa.

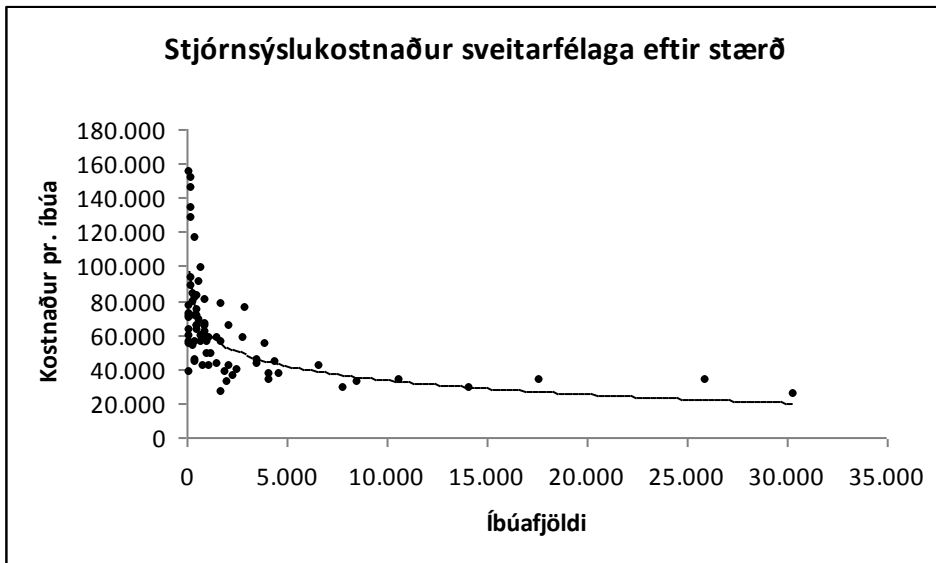
Skipting heildartekna tiltekinna sveitarfélaga

Sveitarfélag	Íbúafjöldi	Skatttekjur án	Framlög	Þjónustu-	Samtals
		Jöfnunarsjóðs	Jöfnunarsjóðs	tekjur	
4908 Bæjarhreppur	98	32,5%	59,7%	7,7%	100,0%
5611 Skagabyggð	102	36,7%	59,4%	3,9%	100,0%
7509 Borgarfjarðarhreppur	142	38,1%	51,9%	10,0%	100,0%
6709 Langaneshreppur	511	45,8%	51,0%	3,2%	100,0%
4803 Súðavíkurhreppur	215	41,7%	49,2%	9,0%	100,0%
6612 Þingeyjarsveit	945	51,7%	48,1%	0,2%	100,0%
4902 Kaldraneshreppur	110	42,5%	47,0%	10,5%	100,0%
7613 Breiðdalshreppur	197	41,3%	46,0%	12,7%	100,0%
5612 Húnavatnshreppur	426	44,4%	45,8%	9,7%	100,0%
5706 Akrahreppur	217	48,2%	44,6%	7,2%	100,0%
4911 Strandabyggð	490	42,8%	43,5%	13,7%	100,0%
3811 Dalabyggð	712	40,9%	43,4%	15,6%	100,0%
4502 Reykhólahreppur	279	38,4%	42,5%	19,2%	100,0%
6611 Tjörneshreppur	58	58,5%	41,5%	0,0%	100,0%
8722 Flóahreppur	592	36,9%	41,4%	21,7%	100,0%

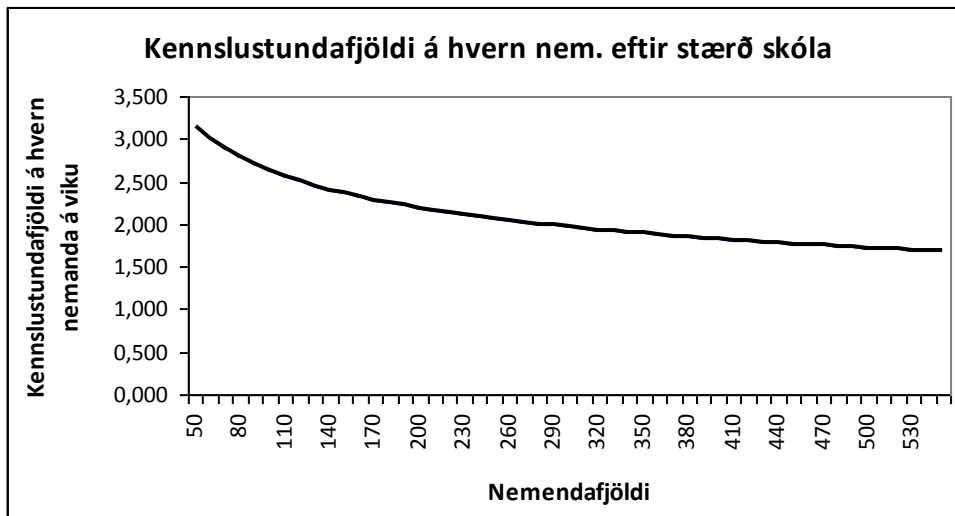
Framangreind umfjöllun sýnir svo ekki verður um villst að mikill meirihluti sveitafélaga reiðir sig á framlög úr Jöfnunarsjóði til að fjármagna lögbundin og venjubundin verkefni.

3.2.4 Ástæður fyrir hárrí hlutdeild Jöfnunarsjóðs í tekjum sveitarfélaga
Starfshópurinn ræddi um ástæður þessarar stöðu og hvort hún sé æskileg eða ekki. Einkum þrennt er nefnt í þessu sambandi:

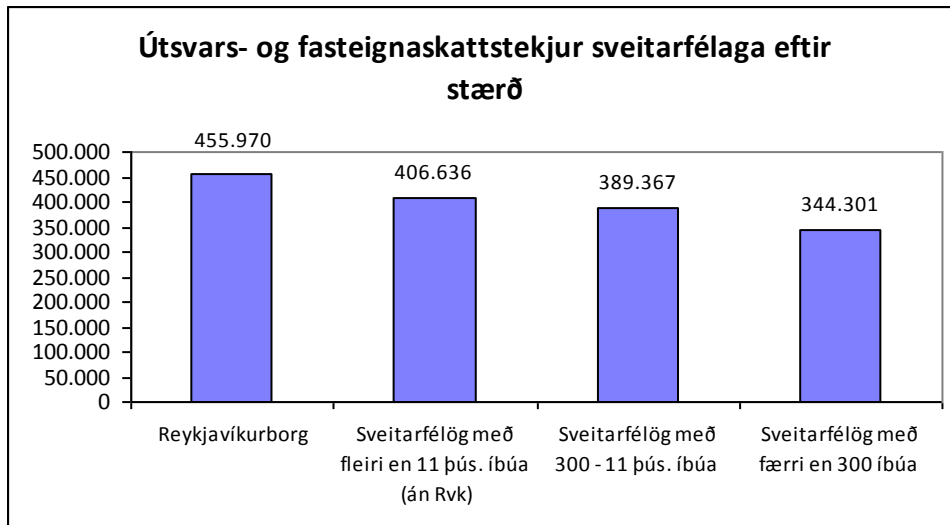
Í fyrsta lagi telur starfshópurinn að fámennum sveitarfélögum fylgi óhagræði í rekstri og minni og dýrari þjónustustofnanir. Skyldur sveitarfélaga til að sinna lögbundinni þjónustu eru hins vegar þær sömu óháð stærð. Hvað fyrra atriðið varðar má nefna að í skýrslu Alþjóða gjaldeyrissjóðsins frá því í maí 2009 var bent á að stjórnsýslukostnaður lítilla sveitarfélaga sé mun meiri en hinna stærri, eins og meðfylgjandi mynd sýnir.



Varðandi seinna atriðið, hvað rekstur minni þjónustustofnana varðar, þá er ljóst að lítil sveitarfélög reka fámenna grunnskóla sem eru fjárfrekari á hvern nemanda í rekstri en fjölmennir skólar, sbr. kennslustundafjölda á hvern nemanda eftir stærð grunnskóla sem er sýndur á myndinni hér á eftir.



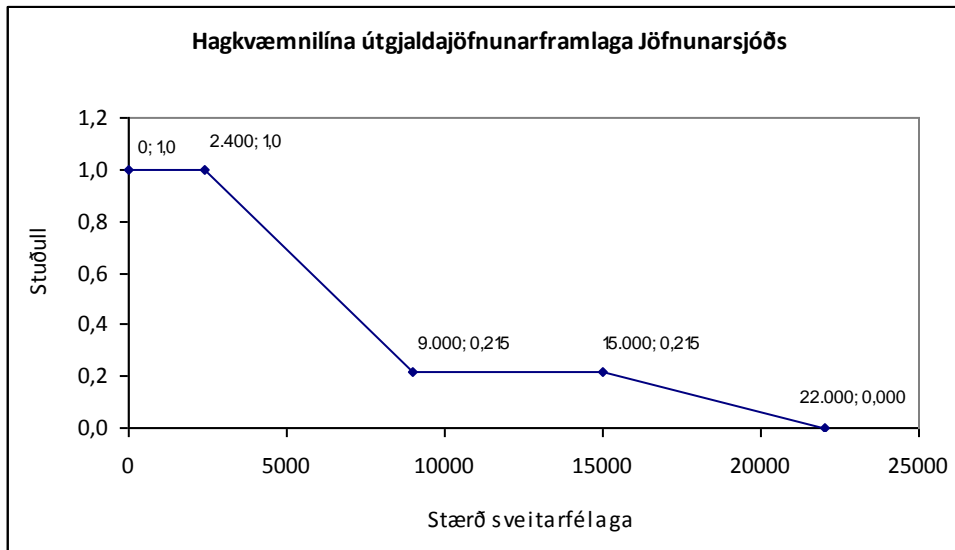
Í öðru lagi eru skattstofnar að jafnaði sterkari hjá stærri sveitarfélögum og í ljósi þess hve útsvar og fasteignaskattur eru hlutfallslega háir tekjustofnar hér á landi skiptir þessi staðreynd miklu máli. Minni sveitarfélög eru mörg hver utan vaxtarsvæða, dreifbýlishlutfall er hærra og hinir hefðbundnu skattstofnar veikari á slíkum svæðum. Þetta er sýnt á meðfylgjandi mynd.



Samkvæmt þessu þurfa lítil sveitarfélög meiri utanaðkomandi stuðning en stærri og fjölmennari sveitarfélög til að fjármagna sambærileg verkefni. Frekari sameiningar minni sveitarfélaga gætu hins vegar jafnað þessar mismunandi aðstæður og dregið úr jöfnunarþörf á grundvelli stærðarhagkvæmni. Undantekningar kunna þó að vera á því.

Í þriðja lagi telur starfshópurinn að ástæða fyrir þessari áherslu á minni sveitarfélög við fjármögnun úr Jöfnunarsjóði sé með ákveðnum hætti „kerfisleg“. Starfshópurinn vill nefna tvennt í því sambandi.

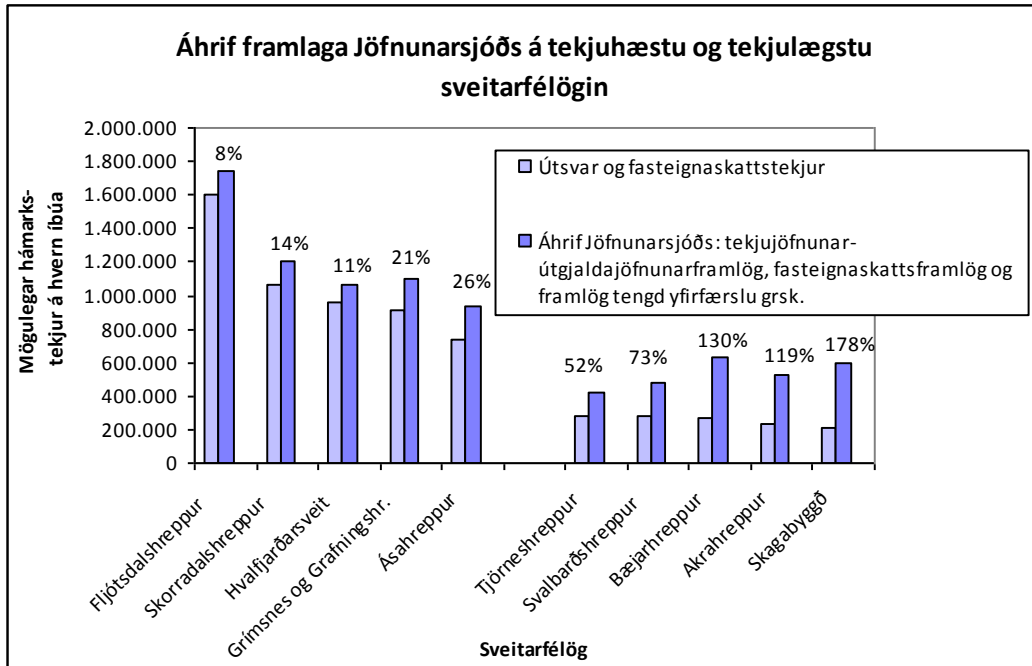
Annars vegar ber að nefna það fyrirkomulag að útgjaldajöfnunarframlag sé skert á grundvelli svokallaðar hagkvæmnilínu, sem sýnd er á meðfylgjandi mynd. Þar kemur fram að sveitarfélög með færri en 2.400 íbúa fá óskert framlag hvað íbúatengd viðmið varðar.



Starfshópnum hefur ekki tekist að heimfæra þessa skerðingu upp á neinar beinar aðstæður eða endurspeglun í rekstri sveitarfélaga og því verður ekki dregin önnur ályktun af útfærslunni en sú, að það sé eða hafi verið vilji stjórnvalda að ívilna minni sveitarfélögum hvað þetta varðar. Þetta hefur hins vegar talsverða þýðingu því útgjaldajöfnunarframlög eru um 30% af öllum jöfnunarframlögum sjóðsins, eða 3,9 milljarðar króna árið 2009. Starfshópurinn fjallaði einnig um þann möguleika að hagkvæmnilínan kunni að leiða til lækkunar á útgjaldajöfnunarframlagi í kjölfar sameiningar sveitarfélaga.

Hinn „kerfisvandinn“ sem starfshópurinn vill vekja athygli á tengist skorti á heildstæðri nálgun eða mati á útgjaldaþörf sveitarfélaga. Eins og áður hefur komið fram í umræðunni um flækjustig í uppbyggingu sjóðsins hafa verkefni bæst við stig af stigi, þau hafa verið afmörkuð og ekki tengd við útgjaldaþörf eða tekjumöguleika sem fyrir eru. Það er í sjálfu sér skiljanlegt og tilkomið vegna samninga milli ríkis og sveitarfélaga um fjármálaleg samskipti. En afleiðingin er hins vegar að mati starfshópsins ákveðinn skortur á heildarsýn sem hefur þær afleiðingar að hættan á „leka“ í kerfinu eykst þannig að sum sveitarfélög gætu verið að fá meira en raunútgjöld gefa tilefni til og önnur minna. Starfshópurinn rakst á nokkur augljós dæmi um þetta, t.d. varðandi framlög vegna skólaaksturs

grunnskólanema úr dreifbýli og snjómokstursframlög. Þá vakti það einnig athygli starfshópsins að mörg sveitarfélög fá framlög úr Jöfnunarsjóði þrátt fyrir það að hafa heildartekjur á íbúa langt umfram landsmeðaltal. Starfshópurinn hefur tekið saman meðfylgjandi mynd sem sýnir skatttekjur á íbúa 5 tekjuhæstu og 5 tekjulægstu sveitarfélaganna á árinu 2009 og þá hækkun á heildartekjum sem verður þegar framlag Jöfnunarsjóðs á íbúa bætist við.



Fyrri súlan sýnir mögulegar hámarksskatttekjur sveitarfélaga miðað við fullnýtingu tekjustofna fyrir jöfnun, seinni súlan sýnir hámarksskatttekjur með jöfnun. Starfshópurinn vill vekja sérstaka athygli á þessu í ljósi þeirrar staðreyndar að sveitarfélög sem augljóslega standa vel í samanburði við önnur sveitarfélög fá jöfnunargreiðslur úr Jöfnunarsjóði.

Það er því niðurstaða starfshópsins hvað þetta varðar að afar brýnt sé að endurskoða jöfnunarkerfið með mun meiri heildarsýn á útgjaldaþörf og tekjumöguleika sveitarfélaga en er í núverandi kerfi. Að því verður vikið nánar síðar.

4 Forsendur fyrir tillögum starfshópsins

4.1 Innra og ytra umhverfi

Forsendur fyrir tillögum starfshópsins má rekja til aðstæðna sem eru í innra umhverfi sjóðsins, en einnig í því umhverfi sem hann starfar í.

4.1.1 Innra umhverfi

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir umfjöllun starfshópsins um núverandi jöfnunarfyrirkomulag, lýst hefur verið þeim einkennum sem starfshópurinn telur vera á kerfinu, kostum þess og göllum. Á heildina litið má segja að álitaeftirnir varðandi endurskoðunina beinist einkum að eftirfarandi þáttum:

- Einföldun á framsetningu á viðfangsefnum sjóðsins.
- Afnámi á aðgreiningu mismunandi verkefna sjóðsins sem eru tilkomin vegna ýmissa samninga í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- Tekjum sjóðsins sem sveiflast í takt við þróun tekjustofna verði beitt við sveiflujöfnun sem færi fram innan sjóðsins. Þegar betur árar er dregið úr útgreiðslu framlaga úr sjóðnum en útgreiðsla aukin þegar illa árar.
- Innbyrðis jöfnun sem hófst með yfirfærslu grunnskóla.
- Tekjuháum sveitarfélögum sem fá framlög.
- Útgjaldapörf sveitafélaga.
- Skorti á heildstæðri nálgun sem kann að draga úr markvissu mati á réttlátri jöfnun.

Segja má að þetta séu innri eiginleikar kerfisins og beindist athugun starfshópsins að því að meta forsendur fyrir breytingum hvað þessa þætti varðar.

4.1.2 Ytra umhverfi

Starfshópurinn rýndi einnig í ytra umhverfi sjóðsins og lagði mat á forsendur fyrir þörf á breytingum sem rekja má til þess.

Í fyrsta lagi er unnið að heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Nefnd á vegnum samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra vinnur að heildarendurskoðun laga um tekjustofna sveitarfélaga, þó ekki á III. kafla laganna er fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Samskipti fóru fram milli starfshópsins og tekjustofnanefndarinnar um þessi mál. Ljóst er að áhrif þeirra breytinga á tekjustofna sveitarfélaga sem eru til umræðu munu hafa áhrif á jöfnunarpörf einstakra sveitarfélaga. Ekki liggur fyrir hvaða tillögur munu líta dagsins ljós en starfshópurinn og tekjustofnanefndin eru meðvituð um að eitt hefur áhrif á annað í þessu samhengi. Þar sem skattstofnar eru missterkir frá einu sveitarfélagi til annars hefur hækkun álagningarheimilda í för með sér mismunandi möguleika á hækkun hámarkstekna. Það leiðir af sér breytingu á jöfnunarpörf sem þarf að veita og meta. Jöfnunarkerfið verður því að geta unnið með slíkum breytingum.

Í öðru lagi stendur yfir samstarfsverkefni á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga varðandi sameiningar sveitarfélaga. Unnið er að því að meta sameiningarkosti í hverjum landshluta og skapa þannig betri grundvöll fyrir frekari eflingu sveitarstjórnarstigsins með yfirfærslu verkefna og breyttum tekjustofnum. Að mati starfshópsins eru augljós tengsl milli skipulags sveitarstjórnarmála hér á landi, sem einkennist af mörgum og mjög fámennum sveitarfélögum annars vegar og þróun og útfærslu jöfnunarkerfisins hins vegar. Sú staðreynd hversu mörg sveitarfélög reiða sig hlutfallslega mikið á fjármögnun frá Jöfnunarsjóði er í grunninn tilkomin vegna fjölda fámennra sveitarfélaga, sem hafa sömu skyldur og stærri sveitarfélög. Sameining sveitarfélaga felur í sér ákveðna jöfnun og veruleg fækkun minni sveitarfélaga hefði þar af leiðandi mikil áhrif á uppbyggingu og verkefni jöfnunarkerfisins.

Í þriðja lagi er stefnt að yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaganna. Starfshópurinn kynnti sér vinnu við undirbúning á yfirfærslu á málefnum fatlaðra til sveitarfélaganna árið 2011 og átti fundi með fulltrúa

verkefnisstjórnar. Ljóst er að sú yfirfærsla kallar á mikla jöfnunarþörf, sennilega mun meiri en þegar grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaganna en rætt er um að allt að 80% af fjármagni vegna málefna fatlaðra fari í gegnum jöfnunarkerfið.

Þá er að lokum rétt að geta þess að ríki og sveitarfélög vinna sameiginlega að gerð hagstjórnarsamnings og mótun fjármálareglna fyrir sveitarfélög. Eins og áður hefur komið fram bendir starfshópurinn á hvort ekki megi tengja jöfnunarkerfið, fjármögnun þess og verkefni, betur við framtíðar samstarf ríkis og sveitarfélaga á sviði hagstjórnar.

4.1.3 Er breytinga þörf?

Tilgangur með umfjölluninni hér að framan er að gera grein fyrir og leggja mat á mögulegar forsendur fyrir breytingum á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Þá þarf að spyrja hvort breytinga sé þörf á framlögum og fyrirkomulagi sjóðsins. Það er skýr niðurstaða starfshópsins að bæði innri aðstæður og ytra umhverfi kalli á ákveðnar breytingar á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Markmið allra breytinga á sjóðnum verður að vera alveg skýrt. Eitt er þörfin fyrir breytingar, annað er stefnumörkun við breytingarnar og markmið þeirra. Um það verður fjallað í næsta hluta.

4.2 Forsendur fyrir jöfnun – hugmyndafræðileg nálgun

Starfshópurinn fjallaði um hugmyndafræðilegan grundvöll fyrir því að jöfnunarkerfi séu til staðar varðandi tekjustofna sveitarfélaga. Þar lagði hann til grundvallar þá forsendu að allir íbúar landsins eiga rétt á ákveðinni þjónustu og til að það geti orðið er nauðsynlegt að jafna mismunandi aðstæður.

4.2.1 Hvers vegna jöfnun?

Sveitarfélög landsins eru öll jöfn að lögum, þau bera öll sömu skyldur til að annast lögbundin verkefni sem þau eiga að útfæra innan laga og reglna. Þau eru staðbundið framkvæmdavald og ber að annast þau verkefni sem löggjafarvaldið hefur falið þeim en geta auk þess sinnt ýmsum öðrum verkefnum í þágu íbúanna

enda séu slík úrlausnarefni ekki falin öðrum að lögum. Ef útgjöld sveitarfélaga á hvern íbúa við það að annast þessi verkefni væru öll þau sömu og ef tekjur á íbúa væru jafnháar væri ekki þörf á jöfnun. Veruleikinn er hins vegar annar. Sveitarfélögin hér á landi búa bæði við mismikla útgjaldþörf og misháar tekjur til að mæta henni, þess vegna þarf að beita aðgerðum til að jafna slíkar aðstæður. Sum sveitarfélög geta haft mikil útgjöld en verið með lágar tekjur en þessu er þveröfugt farið hjá öðrum sveitarfélögum. Ljóst er, ef ekki kæmu til jöfnunaraðgerðir, væri nauðsynlegt að draga verulega úr þjónustu í fyrra tilvikinu eða hækka skatta verulega til að standa undir kröfum um lögbundna þjónustu. Sveitarfélög sem hafa lítil útgjöld og háar tekjur geta hins vegar haldið sköttum í lágmarki án þess að það komi niður á þjónustunni. Jöfnun kemur í veg fyrir óeðlilega röskun á möguleikum og getu til að standa við lögbundið hlutverk sveitarfélaga eða almenna þjónustu við íbúa.

Aðstæður sem þessar eru vel þekkar hér á landi eins og bent hefur verið á hér að framan. Yfirfærsla grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga hefði verið óframkvæmanleg nema með mikilli jöfnun milli sveitarfélaga. Það er einnig ljóst að málefni fatlaðra verða af sömu ástæðu ekki flutt til sveitarfélaganna nema með umfangsmiklu jöfnunarkerfi.

Ástæður jöfnunar geta því bæði verið vegna mismikillar útgjaldaparfar og/eða mismunandi tekjumöguleika.

Þá geta ýmsar aðrar ytri aðstæður valdið ójafnræði milli sveitarfélaga sem getur kallað á ákveðna jöfnunarþörf. Slíkar aðstæður geta bæði verið viðvarandi eða tímabundnar. Landfræðilegar aðstæður eru dæmi um hið fyrra, tímabundin röskun á íbúafjölda er dæmi um hið síðara. Sérstöku aukaframlagi í Jöfnunarsjóð hefur t.d. verið ætlað að mæta slíkri tímabundinni röskun hjá sveitarfélögum.

Ennfremur geta ýmsir þættir í grunngerð sveitarfélaga haft áhrif á þörf fyrir jöfnun. Áður hefur verið vikið að fjölda fámennra sveitarfélaga hér á landi. Það er greinilegt að fámenn sveitarfélög þurfa mun meiri stuðning í gegnum jöfnunarkerfið en fjölmenn sveitarfélög. Starfshópurinn er sammála um að umtalsverð fækkun sveitarfélaga myndi einfalda jöfnunarkerfið, breyta forsendum jöfnunaraðgerða og leiða til þess að fjármagnið nýttist betur.

Segja má að breið pólitísk samstaða hafi skapast á Íslandi um að veita íbúum jafnan aðgang að grunnþjónustu óháð búsetu. Þeir þættir sem taldir eru upp hér að framan benda á nauðsyn jöfnunarkerfis fyrir sveitarfélögin, jöfnunarkerfis sem byggist á útgjalda- og tekjujafnandi þáttum sem gera það að verkum að sveitarfélögin standi með ríkari hætti jafnfætis í rekstri sínum.

4.2.2 Hversu langt á að ganga í jöfnun?

Starfshópurinn ræddi hversu langt væri æskilegt að ganga við jöfnun. Um leið og hann er sammála því að nauðsynlegt sé að hafa gott jöfnunarkerfi fyrir sveitarfélög hér á landi er hann einnig sammála um það að ekki sé heppilegt að ganga of langt í þeim efnum. Þá er starfshópurinn sammála um að ekki megi draga of mikið úr hvata sveitarfélaga til að skapa sér auknar tekjur, með t.d. hagræðingu, auknum atvinnutækifærum og verðmætasköpun.

Hagkvæmni skiptir líka máli í þessu sambandi, jöfnunarkerfi þarf að stuðla að því að leitað verði hagkvæmra lausna. Yfirjöfnun er t.d. ekki í samræmi við slík sjónarmið, hún getur leitt til óhagkvæmrar ráðstöfunar á opinberu fjármagni.

Þá telur starfshópurinn mjög mikilvægt að jöfnun sé hlutlaus, þ.e. jöfnunaraðgerðir hafi sem minnst áhrif á gerðir eða ákvarðanir sveitarstjórna. Það jöfnunarfyrirkomulag sem t.d. er beitt við úthlutun almennra jöfnunarframlaga til reksturs grunnskóla er að mati starfshópsins vel heppnuð útfærsla. Byggt er á útreiknuðum kennslustundafjölda á hvern nemanda með

hliðsjón af aðalnámsskrá grunnskóla og þó að sveitarstjórnir taki ákvörðun um þjónustu umfram þá útreikninga hefur það ekki áhrif á framlög sjóðsins. Jöfnun þarf því að byggjast á almennum hlutlægum mælikvörðum, en sem minnst á sértækum. Það hefur verið stefnan varðandi þróun jöfnunarkerfisins hin síðari ár að fara frá sértækri aðferð yfir í almenna.

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.

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

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

Í yfirliti hér á eftir gefur að líta núverandi framlög Jöfnunarsjóðs flokkuð að mati starfshópsins eftir því hvort þau eru almenn jöfnunarframlög, eyrnamerkt framlög eða endurgreiðsluframlög. Yfirlitið ásamt umfjöllun hér að framan skapar grundvöll fyrir tillögugerð starfshópsins.

Skilgreining framlaga og greiðslur þeirra árið 2009			
Núverandi skilgreining	Endurskilgreining		
	Jöfnunarframlög	Eyrnamerkt framlög	Endurgreiðsluframlög
Bundin framlög			
Samband íslenskra sveitarfélaga		234.454.270	
Landshlutasamtök sveitarfélaga		131.429.237	
Innheimtustofnun sveitarfélaga			1.102.152.170
Eftirlaunasjóður ¹		6.162.281	
Húsafriðunarsjóður		47.963.400	
Sérstök framlög			
Framlög vegna sameiningar sveitarfélaga		494.436.484	
Framlög vegna fjárhagserfiðleika sveitarfélaga		68.497.500	
Framlög vegna stofnkostnaðar við vatnsveitur á lögbýlum			25.000.000
Framlög vegna breytinga á álagningarstofni mannvirkja	2.248.400.000		
Framlög vegna húsaleigubóta			1.833.912.652
Framlög til sérstakra verkefna		12.444.544	
Jöfnunarframlög			
Tekjujöfnunarframlög	1.241.523.076		
Útgjaldajöfnunarframlög	3.900.000.000		
Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla			
Almennt jöfnunarframlag	4.583.756.820		
Framlag vegna sérþarfa fatlaðra nemenda	1.462.954.270		
Framlag vegna nýbúafræðslu	152.643.191		
Skólabúðir að Reykjum		31.800.149	
Önnur framlög til reksturs grunnskóla		24.662.642	
Annað:			
Aukaframlag	1.000.000.000		
Framlag vegna endurgreiðslu á hækkuðu tryggingagjaldi ²			0
Samtals	14.589.277.357	1.051.850.507	2.961.064.822
Hlutföll	78%	6%	16%

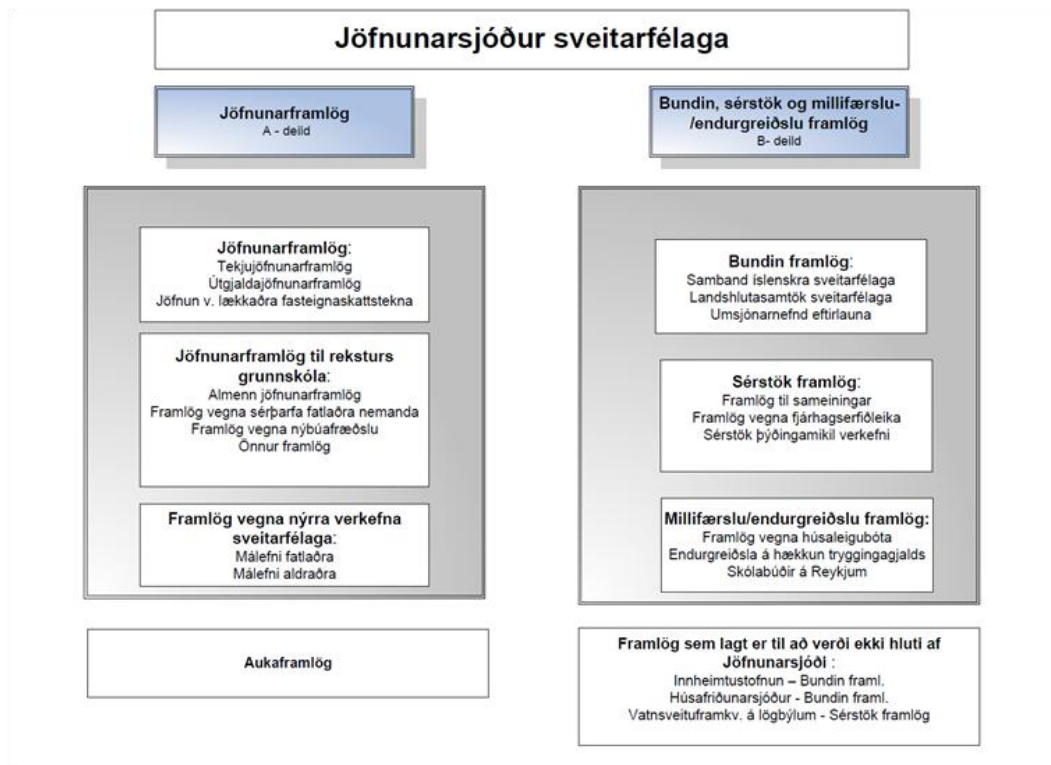
1. Áætlað framlag

2. Kemur framkvæmda á árinu 2010

4.3 Niðurstaða starfshópsins og forsendur tillögugerðar

4.3.1 Flokkun í A og B deild

Það er mat starfshópsins að afar brýnt sé að gera skýran greinarmun á þeim verkefnum sjóðsins sem eru annars vegar jöfnunarverkefni og hins vegar önnur þau verkefni sem sjóðnum hefur verið falið að sinna. Meginviðfangsefni Jöfnunarsjóðs er að jafna útgjalda- og tekjumun sveitarfélaga. Önnur verkefni sem löggjafinn hefur falið sjóðnum sérstaklega hafa í sjálfu sér ekkert með jöfnun að gera. Starfshópurinn lítur því svo á að Jöfnunarsjóði eigi að skipta upp í tvær deildir, annars vegar jöfnunardeild sem yrði A deild og hins vegar B deild þar sem öðrum verkefnum, sem ekki er hægt að skilgreina sem jöfnunaraðgerðir verði sinnt. Þetta er sýnt á meðfylgjandi mynd.



Eins og skipulagi og fjármögnun sjóðsins er nú háttað hafa þau verkefni forgang sem falla undir B-deild, en hluti verkefna í A deild, þ.e. tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög eru afgangsstærð. Þetta er að mati starfshópsins ágalli. Jöfnunarverkefnin eiga ekki að vera háð sveiflum verkefna í B-deild, sem lýsir sér t.d. þannig ef um aukna fjárförf Innheimtustofnunar sveitarfélaga vegna vangreiddra meðlaga er að ræða þá verður minna eftir af fjármunum sjóðsins til að sinna jöfnunaraðgerðum. Með breyttri framsetningu sjóðsins í A- og B-deild verður hluti verkefna í A-deild ekki lengur afgangsstærð því verður að semja sérstaklega um fjárhæðir til verkefna B-deildar.

Starfshópurinn telur að byggja þurfi sjóðinn skipulega upp með þessa skiptingu í huga, það einfaldi framsetningu og skerpi á því meginhlutverki sjóðsins sem er jöfnun meðal sveitarfélaga. Eins verður samanburður framlaga sjóðsins auðveldari og einfaldari, m.a. fyrir sveitarstjórnarmenn þegar sambærileg sveitarfélög eru borin saman. Skipting sjóðsins í tvær deildir er þó óháð þeim

breytingum sem kunna að verða gerðar á sjóðnum, því þó engu yrði breytt er það mat starfshópsins að þessi nýja framsetning á framlögum sjóðsins sé til bóta. Hún stuðlar að einföldun kerfisins og skapar betri yfirsýn yfir hlutverk og starfsemi sjóðsins. Brýnt er því, óháð öðrum breytingum, að regluverk sjóðsins varðandi verkefni hans og fjármögnun taki mið af þessari flokkun. Skipting sjóðsins í tvær deildir mun þó kalla á ákveðnar lagabreytingar.

4.3.2 Áhersla á útgjaldaþörf sveitarfélaga

Starfshópurinn telur að mæld útgjaldaþörf sveitarfélaga eigi að vera grundvöllur jöfnunaraðgerða. Fjármunum verði veitt til sveitarfélaga vegna þess að þau þurfa að sinna lögbundnum og venjubundnum verkefnum. Grundvöllur fyrir mati á fjárþörf þeirra verði að byggja á raunhæfri mælingu á útgjaldaþörf þeirra.

Það er álit starfshópsins að skortur á heildstæðu mati á útgjaldaþörf sveitarfélaga skapi ákveðið innra ójafnræði í tekjustofnakerfi sveitarfélaga hér á landi. Ástæður þessa hafa verið raktar framar í skýrslunni. Starfshópurinn telur að hvorki verði hægt að mæta markmiðum um aukin gæði jöfnunaraðgerða né að taka betur mið af heildaraðstæðum sveitarfélaga, bæði hvað varðar mismunandi útgjaldaþörf og tekjumöguleika, nema heildstætt mat á útgjaldaþörf sveitarfélaga liggja fyrir. Heildstæð nálgun er því nauðsynleg ef ná á því markmiði að skapa innbyrðis jafnvægi í tekjustofnakerfinu, sem felur í raun í sér að afnema alla núverandi flokka jöfnunarframlaga og leggja mat á útgjaldaþörf með heildstæðari hætti en nú er gert. Þannig er t.d. hægt að taka á því sem starfshópurinn kallar yfirjöfnun. Í því felast hins vegar ákveðin „praktísk“ vandamál, sem vikið verður nánar að á eftir.

4.3.3 Jöfnunarkerfið og ytra umhverfi

Starfshópurinn er sammála því að finna verði leiðir til að tengja betur viðfangsefni og fjármögnun jöfnunarkerfisins við ytra umhverfið, með markvissari hætti við stefnumótun og áætlanagerð á sviði efnahagsmála og hagstjórnar hins opinbera. Núverandi skipulag opnar ekki á slíka tengingu. Nýjar lausnir og

framsetning sem hér verður kynnt til sögunnar gæti hins vegar gert það. Jöfnunarsjóður á ekki að vera eyland í tekjustofnasamhengi, hann á að vera virkur og sveigjanlegur hluti af því umhverfi sem hann sinnir.

4.3.4 Ný verkefni

Ekkert í núverandi skipulagi kemur í veg fyrir það að Jöfnunarsjóður taki við nýjum jöfnunarverkefnum í tengslum við breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Sjóðurinn og starfsmenn hans hafa sýnt mikla færni við að takast á hendur ný verkefni. Hins vegar má búast við að ný jöfnunarverkefni eins og t.d. vegna málefna fatlaðra verði til að byrja með aðskilin frá öðrum verkefnum sjóðsins. Það þýddi að ef ekki verða stigin skref til að einfalda og skapa heildarsýn varðandi önnur jöfnunarverkefni sjóðsins, bætist enn eitt „hólfið“ við verkefnalista sjóðsins.

4.3.5 Fjöldi og stærð sveitarfélaga

Þrátt fyrir þá vinnu sem fram hefur farið til eflingar sveitarstjórnarstigins með verulegri fækkun sveitarfélaga liggur það fyrir að sveitarfélögin hér á landi eru enn býsna fámenn. Meirihluti þeirra hefur innan við eitt þúsund íbúa. Þessi staðreynd hefur einnig áhrif á þá valkosti sem liggja á borðinu varðandi endurskoðun reglna Jöfnunarsjóðs. Eins og áður sagði, eru stærð og fjöldi sveitarfélaga hins vegar komin undir stefnu stjórnvalda.

4.3.6 Hver er útgjaldabörf sveitarfélaga?

Útgjaldabörf er lykilhugtak sem starfshópurinn styðst við og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan en með því er átt við þann kostnað sem sveitarfélög bera vegna lögbundinna og venjubundinna verkefna. Mæla þarf þessa útgjaldabörf á hlutlægan og áreiðanlegan hátt. Það er því mikilvægt verkefni að finna og einangra alla þá þætti (óháðar breytur) sem skýra mismunandi útgjaldabörf sveitarfélaga í hinum ýmsu málaflokkum og verkefnum (háðar breytur). Kennslustundafjöldi á hvern nemanda með hliðsjón af aðalnámsskrá

grunnskóla er t.d. þáttur sem hefur áhrif á kostnað sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla. Eftir því sem færri nemendum er til að dreifa því hærra verður kennslukostnaður á nemanda því allir nemendur landsins eiga rétt á sama vikulega kennslustundafjöldanum.

Svipaðar aðferðir hafa verið notaðar við útreikninga á tilteknum framlögum Jöfnunarsjóðs með góðum árangri. Reiknuð er útgjaldapörf á slíkum forsendum og fundin út hlutfallsleg útgjaldapörf hvers sveitarfélags miðað við sveitarfélög á landsvísu. Sú hlutfallslega niðurstaða ræður framlagi til sveitarfélags, þ.e. hlutfallstalan margfölduð með fjármagni því sem er til skiptanna í viðkomandi framlagi.

En hver er heildarútgjaldapörf sveitarfélaga á landsvísu með hliðsjón af öllum verkefnum þeirra? Um það atriði varð allnokkur umræða í starfshópnum. Hver er heildarkostnaður við verkefni allra sveitarfélaga landsins, bæði þau lögbundnu og venjubundnu? Ekki er neitt einhlítt svar við því. Það er pólitísk spurning eða ákvörðun, þ.e. hversu mikla fjármuni vill löggjafarvaldið að sveitarstjórnarstigið hafi til ráðstöfunar. Í 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 segir að sveitarfélög skuli hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að mæta kostnaði við framkvæmd þeirra verkefna sem fyrirtækin og stofnanirnar annast. Í 9. gr. Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga segir að tekjustofnar sveitarstjórna skuli vera í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin í stjórnarskránni og á grundvelli laga.

Ríki og sveitarfélög ræða reglulega fjárpörf sveitarstjórnarstigsins og um þessar mundir er starfandi nefnd sem hefur það hlutverk að ræða um tekjustofna sveitarfélaga. Eins hefur farið fram mat á fjárpörf vegna verkefna sem hafa flust yfir til sveitarfélaganna, t.d. þegar grunnskólinn var færður á sínum tíma. Talsverð umræða hefur síðan farið fram um það hvort nægilegir tekjustofnar fylgdu grunnskólanum án þess að einhlít niðurstaða hafi fengist. En reynslan sýnir

að vandasamt er að afmarka útgjaldabörf sveitarfélaga með afgerandi hætti, hún ræðst þar af leiðandi að hluta til af pólitískri samningsniðurstöðu.

En þrátt fyrir það telur starfshópurinn engu að síður mikilvægt að fjalla um þetta atriði því það skiptir máli í tengslum við viðhorf til jöfnunarinnar. Starfshópurinn telur að meta þurfi heildarútgjaldabörf sveitarfélaga og tekjur sveitarfélaga til að mæta þeirri útgjaldabörf en jöfnunarbörfin ræðst af þessu samspili. Nokkrar leiðir eru til þess að meta útgjaldabörf sveitarfélaga á landsvísu, ein er að byggja á raunútgjöldum þeirra. Heildarútgjöld sveitarfélaga árið 2008 voru fyrir fjármagnsliði um 167 milljarðar króna. Önnur leið er að byggja á tekjum þeirra, þ.e. að álykta sem svo að heildarútgjaldabörf sveitarfélaga séu heildartekjur þeirra. Til þess að auðvelda nálgunina lítur starfshópurinn svo á að heildarútgjaldabörf sveitarfélaga á landsvísu séu hámarks skatttekjur þeirra að viðbættum jöfnunarframlögum úr Jöfnunarsjóði. Dæmið lítur því svona út miðað við tekjuforsendur 2008:

Heildarútgjaldabörf sveitarfélaga	
Útsvarstekjur hámarksálagning	102.018.250
Fasteignaskattstekjur hámarksálagning og álag	38.467.778
Jöfnunarframlög	15.734.000
Útgjaldabörf sveitarfélaga samtals	156.220.028

Framangreind heildarútgjaldabörf sveitarfélaga eru þær forsendur sem notaðar eru við útreikninga og tillögugerð starfshópsins.

5 Valkostir um endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs

Starfshópurinn fjallaði um nokkra valkosti varðandi endurskoðun á núverandi regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Hann framkvæmdi einnig fjölmargar athuganir og útreikninga til að skoða nánar samhengi ýmissa þátta og útfærslur. Ekki verður fjallað um alla þá valkosti sem starfshópurinn tók til skoðunar enda yrði sú umfjöllun of viðamikil í skýrslunni. Starfshópurinn varð sammála um að gera grein fyrir þremur valkostum sem hann telur að geti leitt til þess að ná þeim markmiðum sem honum voru sett með endurskoðuninni. Þeir valkostir sem fjallað verður nánar um í skýrslunni eru:

- Valkostur 1: Nauðsynlegar breytingar á núverandi kerfi.
- Valkostur 2: Nauðsynlegar breytingar á núverandi kerfi og umbreyting á tekju- og útgjaldajöfnunarframlögum sjóðsins.
- Valkostur 3: Uppstokkun á kerfinu í heild sinni.

Hver valkostur hefur sína kosti og galla og verður nánar vikið að þeim síðar hér í skýrslunni.

5.1 Valkostur 1. Nauðsynlegar breytingar á núverandi kerfi

Fyrsti valkosturinn felur í sér að ekki verði gerðar grundvallarbreytingar á núverandi kerfi, en þess í stað verði gerðar nauðsynlegar breytingar á núgildandi reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Með því að velja þessa leið er í fyrsta lagi á vissan hátt fallist á að sátt ríki um núverandi jöfnunarkerfi og ekki sé þörf mikilla breytinga, aðeins þurfi að ráðast í nauðsynlegar tiltektir til að sneiða af vankanta.

Í öðru lagi er ljóst að minnst röskun verður á tekjuflæði til sveitarfélaga með því að þróa núverandi kerfi.

Í þriðja lagi hefur þessi leið ekki í för með sé breytingu hvað varðar verkefni sem sjóðnum hefur verið falið sérstaklega að sinna. Eins og fram hefur komið eru verkefni sjóðsins aðskilin og jafnvel tengd ákveðnum tekjustofnum. Með því að afnema aðskilnað verkefna er í sumum tilvikum verið að breyta samningum sem gerðir hafa verið milli ríkis og sveitarfélaga. Framlög vegna yfirfærslu grunnskólans og fasteignaskattsframlög eru gott dæmi um þetta.

Með valkosti 1 er mögulegt að ná að hluta til þeim markmiðum sem starfshópnun voru sett með endurskoðuninni.

Starfshópurinn skoðaði nógildandi reglur um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga með það að markmiði að sníða af sem flesta vankanta. Starfshópurinn leggur áherslu á að eftirfarandi tillögum að breytingum verði hrint í framkvæmd óháð því hvort valkostir 2 og 3 nái fram að ganga:

5.1.1 Bundin framlög

5.1.1.1 Innheimtustofnun sveitafélaga

Starfshópurinn skoðaði fyrst bundin framlög sjóðsins. Það framlag sem talið var að þyrfti skoðunar við er framlag til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Á grundvelli nógildandi laga um Innheimstofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, ber Jöfnunarsjóði að greiða það sem á vantar til að tekjur stofnunarinnar nægi til endurgreiðslu til Tryggingarstofnunar ríkisins vegna greiddra meðlaga. Fjárförf Innheimtustofnunar sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði hefur farið mjög vaxandi á undanförunum árum. Í ár nemur áætluð fjárförf stofnunarinnar um 1.200 milljónum króna eða um 11,4% af lögbundnum framlögum frá ríki í sjóðinn á árinu.

Á tímum tekjusamdráttar, þ.e. þegar lögbundin framlög frá ríki í sjóðinn dragast saman og ráðstöfunarfé hans minnkar, verða vanskil við stofnunina meiri og fjárförf hennar úr Jöfnunarsjóði eykst. Viðbótarfjárförf kemur niður á útgjaldajöfnunarframlögum sjóðsins sem mikill meirihluti sveitarfélaganna fær.

Að tilstuðlan starfshópsins hefur verið skipaður vinnuhópur til að fara ofan í málefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Er það mat starfshópsins að eðlilegt væri að verkefni stofnunarinnar verði færð til ríkisins þar sem þau verði sameinuð öðrum innheimtakerfum ríkissjóðs.

5.1.2 Sérstök framlög

Þá skoðaði starfshópurinn regluverk sérstakra framlaga Jöfnunarsjóðsins.

5.1.2.1 Framlög vegna sameininga sveitarfélaga

Varðandi framlög vegna sameininga sveitarfélaga er það skoðun hópsins að endurskoðun þurfi að fara fram á heimildarákvæðum í reglum nr. 295/2003 um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga einkum hvað varðar sérstakt framlag til að jafna fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Komi til sameiningar mjög skuldsettra sveitarfélaga gætu framlög til skuldajöfnunar orðið sjóðnum ofviða að óbreyttum reglum.

5.1.2.2 Framlög vegna fjárhagserfiðleika

Hvað varðar framlög vegna fjárhagserfiðleika, sem úthlutað er í samræmi við tillögur Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, telur starfshópurinn það umhugsunarvert að á tímum sem þessum beri að setja hámark á úthlutun slíkra framlaga úr sjóðnum.

5.1.2.3 Framlög vegna jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts

Starfshópurinn telur að breyta þurfi útreikningi framlaga til jöfnunar á tekjutapi einstakra sveitarfélaga vegna fasteignaskatts. Við útreikning framlaganna er enn miðað við álagningarprósentur fasteignaskatts eins og þær voru á árinu 2000. Mörg sveitarfélög hafa breytt álögum sínum bæði til hækkunar og lækkunar. Þau sveitarfélög sem hafa lækkað álagningarprósentu sína frá árinu 2000 fá að hluta enn greidda þá lækkun úr sjóðnum. Hin sem hafa hækkað álagningarprósentuna fá ekki leiðréttingu til hækkunar. Að mati starfshópsins er því nauðsynlegt að leggja núverandi álagningarprósentu fasteignaskatts til grundvallar við útreikning framlaganna.

5.1.2.4 Framlög vegna húsaleigubóta

Starfshópurinn kannaði tilhögun framlaga vegna húsaleigubóta og komst að þeirri niðurstöðu að þörf er á einföldun kerfisins. Með tilkomu samkomulags um húsaleigubætur er kerfið orðið mjög flókið. Í rauninni er um þrískipt kerfi að ræða. Finna þarf lausn sem skapar meira öryggi um úthlutanir framlaganna þannig að sveitarfélögin geti treyst á útgefið greiðsluhlutfall sjóðsins innan ársins.

Félags- og tryggingamálaráðherra hefur nú skipað nefnd til að endurskoða samkomulagið um húsaleigubætur frá 1. apríl 2008 í samspili við annan stuðning á húsnæðismarkaðnum.

5.1.3 Jöfnunarframlög

Starfshópurinn yfirfor reglur er gilda um tekju- og útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins og telur brýnt að gerðar verði athuganir á ákveðnum þáttum framlaganna og að jafnframt verði gerðar tiltekna breytingar á reglum sem um þau gilda þegar í stað.

Í fyrsta lagi leggur starfshópurinn til að forsenda fyrir úthlutun tekjujöfnunarframlaga verði fullnýting á heimild til álagningar útsvars.

Í öðru lagi telur starfshópurinn að eftirfarandi matsþættir á útgjaldabörf þurfi breytinga við:

- **Fjarlægðir innan sveitarfélaga:** Uppreikna þarf fjarlægðatölur innan sveitarfélaga sem eru frá árinu 1996, slíkur uppreikningur hefur eingöngu farið fram í tengslum við sameiningu sveitarfélaga.
- **Þéttbýlisstaðir umfram einn:** Auka þarf vægi þéttbýlisstaða umfram einn vegna kröfu um sambærilega þjónustu og er viðhöfð í stærsta þéttbýlisstaðnum.
- **Skólaakstur úr dreifbýli:** Starfshópurinn leggur áherslu á að þetta viðmið útgjaldajöfnunarframlaganna endurspegli sem best raunkostnað sveitarfélaga af akstri grunnskólabarna úr dreifbýli í þéttbýli og styður nauðsynlegar breytingar á framlaginu.
- **Íbúafækkun:** Í dag er viðmiðið íbúafækkun eina viðmiðið sem ekki er tekjuskert. Tekjuhá sveitarfélög geta því fengið framlag á grundvelli þess viðmiðs þó þau fái ekki framlag á grundvelli annarra viðmiða útgjaldajöfnunarframlaganna.

5.1.4 Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla

Farið var yfir almenn jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla. Að mati starfshópsins er nauðsynlegt að taka launavísitölu sem notuð er við útreikning framlaganna til endurskoðunar og helst afnema hana í ljósi vaxandi misræmis í upplýsingagjöf sveitarfélaga hvað varðar launakostnað skólastjórnenda, kennara og leiðbeinenda sem hefur áhrif á útreikning á meðallaunum kennara. Einnig eykur heimild skólastjórnenda til mismunandi notkunar á svokölluðum launapotti ósamræmi milli sveitarfélaga hvað útreikning meðallauna varðar. Starfshópurinn leggur til að hætt verði að styðjast við launavísitölu við útreikning almennra jöfnunarframlaga til reksturs grunnskóla.

Framangreindum tillögum og breytingum á núverandi kerfi vísar starfshópurinn til eftirfylgni og úrvinnslu ráðgjafarnefndar sjóðsins.

5.2 Valkostur 2.

Nýtt

útgjaldajöfnunarframlag – tekjujöfnunarframlag lagt niður

Þessi valkostur gengur skrefinu lengra því með honum eru til viðbótar við áðurgreindar nauðsynlegar breytingar, sem gerð er grein fyrir í valkosti nr. 1, gerðar tillögur um viðameiri breytingar á hluta núverandi kerfis. Þessi valkostur felur ekki í sér umbyltingu á Jöfnunarsjóðnum sem slíkum því áfram er byggt á grunni núverandi jöfnunarkerfis, þ.e. aðskilnaði verkefna.

Meginbreytingar eru eftirfarandi:

- Jöfnunarframlög sjóðsins, þ.e. útgjaldajöfnunarframlög og tekjujöfnunarframlög verði sameinuð í eitt útgjaldajöfnunarframlag. Um er að ræða 30% af heildarframlögum sjóðsins, þó án bundnu framlaganna. Fjallað verður nánar um þessa útfærslu starfshópsins í kafla 5.6.
- Tekjujöfnunarframlag verður því ekki sérstakt framlag eins og nú er með ákveðnum viðmiðunarflokkum til útreiknings meðaltekna.

- Mæling á útgjaldþörf verði aukin og henni breytt.
- Tekjutenging í núverandi mynd verði aflögð en framlag metið með hliðsjón af mældri útgjaldþörf og tekjum til ráðstöfunar.
- Gerðar verði grundvallarbreytingar á hagkvæmnilínu framlaganna, hún verði endurskilgreind og taki mið af raunverulegri stærðarhagkvæmni sveitarfélaga.

Önnur framlög halda sér hins vegar með nokkrum breytingum sem leiða bæði til einföldunar og markvissari jöfnunar, sbr. valkost 1.

Valkostur 2 gengur mun lengra en valkostur 1 og nær að mati starfshópsins enn betur þeim markmiðum sem sett voru með endurskoðuninni.

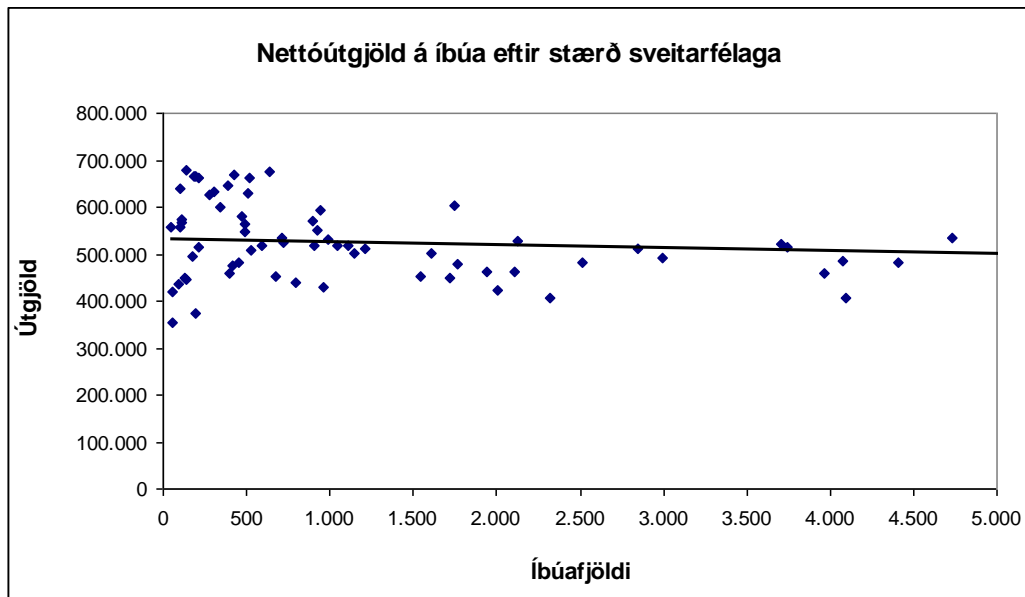
Eins og fram kemur í meginniðurstöðum starfshópsins í upphafi skýrslunnar er valkostur 2 settur fram sem megintillaga starfshópsins. Nokkur umræða var í starfshópnum um framsetningu hennar. Hópnum er það ljóst að það er hægt að taka upp þetta nýja fyrirkomulag án grundvallarbreytinga er varða upplýsingaöflun um útgjaldamynstur sveitarfélaganna. Nýjar reglur um starfsemi sjóðsins gætu nú þegar tekið gildi og um leið orðið undanfari meiriháttar breytinga á fyrirkomulagi hans sem valkostur 3 hefði í för með sér en hann þarfnast meiri undirbúnings.

Með sameiningu útgjaldajöfnunar- og tekjujöfnunarframlaga í eitt útgjaldajöfnunarframlag er ekki verið að líta fram hjá því að mörg sveitarfélög eru tekjulág. Með nýjum viðmiðum verður reynt að koma til móts við sveitarfélög með lágar tekjur með hliðsjón af lögbundinni þjónustu þeirra.

5.2.1 Stærðarhagkvæmni sveitarfélaga

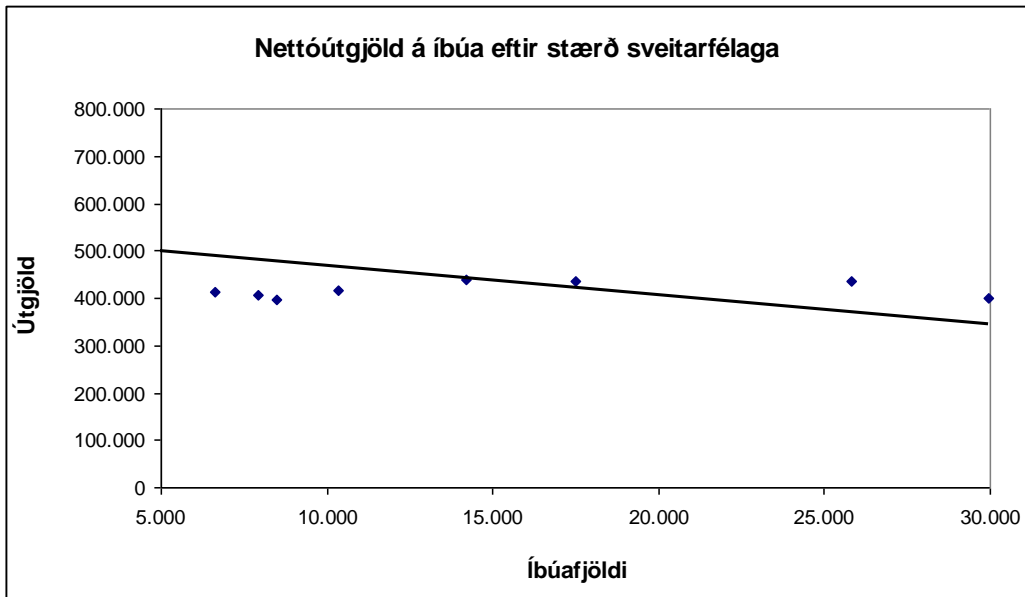
Starfshópurinn kannaði útgjöld sveitarfélaganna eftir stærð og samsetningu. Byggt var á ársreikningum þeirra árið 2008 og komst hann að þeirri niðurstöðu að munur á útgjöldum sveitarfélaga í dag er ekki sá sem hann er sagður vera

samkvæmt hagkvæmnilínu núverandi útgjaldajöfnunarframlaga. Á næstu mynd er gerð grein fyrir útgjöldum á íbúa í sveitarfélögum með færri en 5 þúsund íbúa.



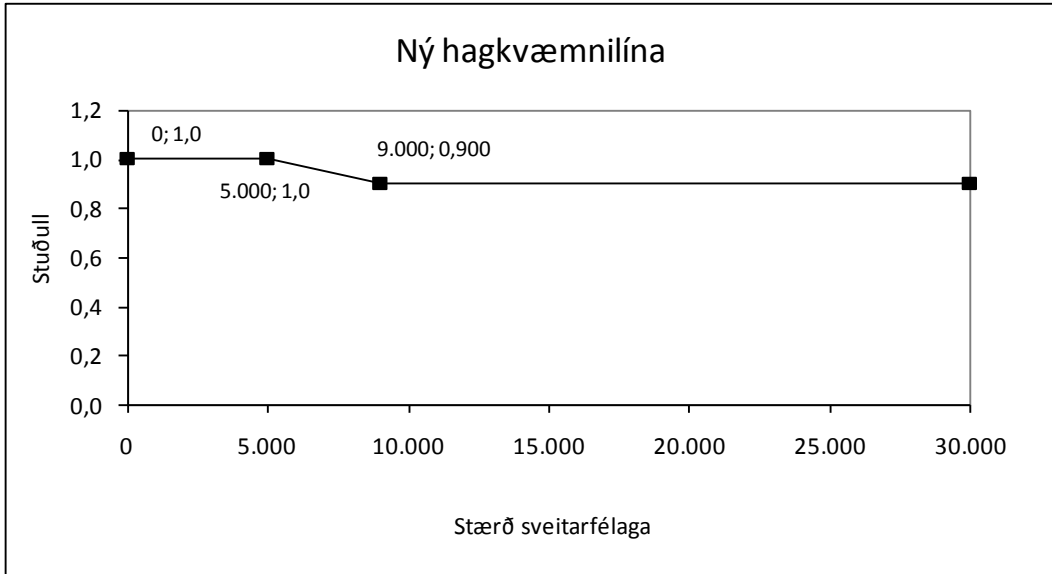
Myndin sýnir tvennt. Í fyrsta lagi er mikill munur á útgjaldamynstri sveitarfélaga hvað varðar sveitarfélög með innan við 1500 íbúa. Staðalfrávik útgjalda á hvern íbúa í sveitarfélögum með færri en 1500 íbúa er tæplega 85 þúsund krónur en mun lægri hjá sveitarfélögum með 1500 til 5 þúsund íbúa eða 47 þúsund krónur á hvern íbúa. Ástæðurnar má rekja til þess að rekstur fámennustu sveitarfélaganna nýtur ekki hagkvæmni stærðarinnar og ræður rekstur fámennra skóla þar miklu um. Þá er greinilega fylgni milli hárra tekna sveitarfélaga og hárra útgjalda hjá sveitarfélögum með færri en 1500 íbúa.

Starfshópurinn athugaði einnig útgjöld sveitarfélaga með fleiri en 5 þúsund íbúa. Á næstu mynd eru útgjöldin sýnd á hvern íbúa hjá sveitarfélögum með 5 þúsund – 30 þúsund íbúa. Útgjöld Reykjavíkurborgar á íbúa eru svipuð og hjá þessum hópi.



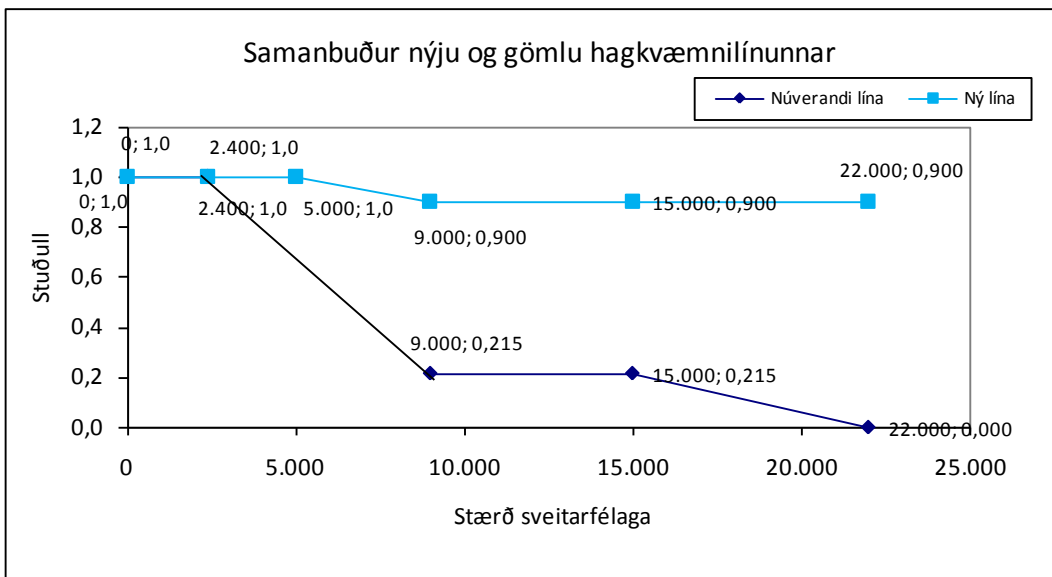
Á grundvelli framangreindra upplýsinga dregur starfshópurinn þá ályktun að núverandi nálgun við útreikning útgjaldajöfnunarframlaga á stærðarhagkvæmni sveitarfélaga sé ekki í takt við útgjöld þeirra. Starfshópurinn telur ennfremur að í stað þess að beita útreikningum á stærðarhagkvæmni í því formi sem gert hefur verið beri að leggja meiri áherslu á útgjöld sveitarfélaga.

Á grundvelli þessara sjónarmiða setur starfshópurinn fram nýja hagkvæmnilínu. Nýja línan gerir ráð fyrir því að sveitarfélög með færri en 5 þúsund íbúa fái stuðulinn 1. Sveitarfélög með 5.000 til 9.000 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1,0-0,90. Sveitarfélög með fleiri en 9.000 íbúa fá stuðulinn 0,90.



Þau sveitarfélög sem eru með færri íbúa en 300 og teljast til dreifbýlis fá stuðulinn 0,95 en starfshópurinn komst að því að rekstrarútgjöld þessara sveitarfélaga eru lægri en hjá stærri sveitarfélögum.

Nýja hagkvæmnilínan er frábrugðin núverandi hagkvæmnilínu eins og sést þegar þær eru bornar saman á myndinni hér að neðan.



Þegar línurnar tvær eru bornar saman sést hvað nýja línan endurspeglar með mun betri hætti útgjaldamynstur sveitarfélaganna.

5.2.2 Útgjaldapörf sveitarfélaga

Vægi núverandi viðmiða útgjaldajöfnunarframlaga var kannað og þau borin saman við málaflokkayfirlit sveitarfélaganna samkvæmt ársreikningi 2008. Í ljós kom að þörf er á að endurskoða núverandi viðmið að teknu tilliti til núverandi útgjaldamynsturs sveitarfélaganna. Útgjöld sveitarfélaganna voru flokkuð eftir því hvernig þau raðast niður eftir aldurshópum eins og sjá má í næstu töflu. Hægt er að mati starfshópsins að greina reksturinn niður á aldurshópa í þremur málaflokkum: félagsþjónustu, fræðslu- og uppeldismálum og æskulýðs- og íþróttamálum sem eru um 60% af heildarútgjöldum sveitarfélaga samkvæmt málaflokkayfirliti þeirra árið 2008. Greininguna má sjá í næstu töflu.

Málaflokkayfirlit sv.fél. '08 skv. upplýsingaveitu Sambandsins ísl. sveitarfélaga				
02 Félagsþjónusta		Jöfn dreifing aldurshópa	Greining á aldurshópa	
02 0 Sameiginlegir liðir	2.396.411	2.396.411		
02 1 Félagsleg aðstoð	3.995.385	3.995.385		
02 3 Þjónusta við börn og unglinga	1.305.722		1.305.722	0-15 ára
02 4 Þjónusta við aldraða	3.884.150		3.884.150	67 eldri
02 5 Þjónusta við fatlaða	1.114.479	1.114.479		
02 6 Ýmis félagsþjónusta	280.422	280.422		
02 7 Ýmis lögbundin framlög	98.353	98.353		
02 8 Ýmsir styrkir og framlög	551.709	551.709		
	13.626.631	8.436.759	5.189.872	
04 Fræðslu- og uppeldismál				
04 0 Sameiginlegir liðir	1.394.924	1.394.924		
04 1 Leikskólar og dagvistun	21.643.947		21.643.947	0-5 ára
04 2 Grunnskólar	48.970.826		48.970.826	6 til 15 ára
04 4 Framhaldsskólar	478.907		478.907	16 til 20 ára
04 5 Önnur fræðslustarfsemi	3.981.644		3.981.644	6 til 20 ára
04 8 Ýmsir styrkir og framlög	463.444	463.444		
	76.933.692	1.858.368	75.075.324	
06 Æskulýðs- og íþróttamál				
06 0 Sameiginlegir liðir	1.015.797	1.015.797		
06 1 Leikvöllir	75.191		75.191	0-5 ára
06 2 Æskulýðsmál	1.780.667		1.780.667	6 til 15 ára
06 3 Félagsmiðstöðvar	1.394.161		1.394.161	6 til 15 ára
06 5 Íþróttahús og sundlaugar	5.358.978	5.358.978		
06 6 Íþróttasvæði	892.257	892.257		
06 8 Styrkir til æskulýðs- og íþróttamála	6.320.652	6.320.652		6 til 15 ára
	16.837.703	13.587.684	3.250.019	

Byggt á þessari greiningu telur starfshópurinn að hlutfallslegt vægi íbúatengdra viðmiða ætti að vera eftirfarandi.

Vægi rekstrarþátta eftir aldurshópum		
<i>Aldurshópur</i>	<i>Hlutfall íbúa</i>	<i>Vægi</i>
0-5 ára	8,4%	18,9%
6-15 ára	13,8%	44,3%
16-20 ára	7,5%	4,5%
21-66 ára	60,1%	25,3%
67 og eldri	10,2%	7,0%
	100,0%	100,0%

Þetta vægi tekur síðan mið af öðrum viðmiðum framlaganna og lækkar því í hlutfalli við vægi þeirra.

Á grundvelli þessara athugana leggur starfshópurinn til að viðmiðunum verði breytt eins og kemur fram í næstu töflu. Er það mat starfshópsins að ný hlutföll endurspegli betur útgjaldamynstur sveitarfélaganna en er í dag.

Í töflunni eru núverandi viðmið borin saman við tillögur starfshópsins.

Viðmið	Núverandi		Ný hlutföll
	hlutföll	Viðmið	
Fjöldi íbúa á aldrinum 0–5 ára	24,4%	Fjöldi íbúa á aldrinum 0–5 ára	10,4%
Fjöldi íbúa á aldrinum 6–15 ára	17,6%	Fjöldi íbúa á aldrinum 6–15 ára	24,4%
Fjöldi íbúa á aldrinum 16–66 ára	5,9%	Fjöldi íbúa á aldrinum 16–20 ára	2,5%
Fjöldi íbúa á aldrinum 67–80 ára	7,5%	Fjöldi íbúa á aldrinum 21–66 ára	14,0%
Fjöldi íbúa á aldrinum 81 árs og eldri	4,9%	Fjöldi íbúa á aldrinum 67 árs og eldri	3,8%
Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára	2,0%	Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára	2,0%
Íbúatengd viðmið samtals	62,3%		57,1%
Fjarlægðir innan sveitarfélags	8,8%	Fjarlægðir innan sveitarfélags	7,4%
Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	2,9%	Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	14,0%
Skólaakstur úr dreifbýli	21,5%	Skólaakstur úr dreifbýli	21,5%
Fækkun íbúa	2,0%	Fækkun íbúa	0,0%
Snjómokstur í þéttbýli	2,5%	Snjómokstur í þéttbýli	0,0%
Önnur viðmið samtals	37,7%		42,9%
Samtals	100,0%		100,0%

Vægi íbúa á aldrinum 0-5 ára er samkvæmt núverandi hlutföllum 24,4%. Að teknu tilliti til núverandi útgjaldamynsturs sveitarfélaganna eru ný hlutföll þessa aldurshóps 10,4%. Breyting á öðrum viðmiðum er samsvarandi.

Skýringar á útreikningi framlaganna:

Íbúatengd framlög: Framlag til hvers sveitarfélags tekur mið að hlutfallslegum íbúafjölda þess af heildaríbúafjölda á landinu öllu innan hvers viðmiðunarflokks.

Fjarlægðir:

Taka skal tillit til fjarlægða innan sveitarfélaga og hlutfalls íbúa í þéttbýli og dreifbýli. Fjarlægðir í sveitarfélögum skulu mældar á eftirfarandi hátt:

1. Settir skulu punktar á ystu mörk sveitarfélags, þó aldrei lengra en á ystu mörk byggðar, í norðri, austri, suðri og vestri, eða annars staðar eftir aðstæðum í sveitarfélagi.
2. Vegalengdir skulu mældar frá þessum punktum miðað við stystu akstursleið að stærsta þéttbýliskjarna sveitarfélags eða miðpunkti þess ef enginn þéttbýliskjarni er í sveitarfélaginu.
3. Þannig mældar vegalengdir skal síðan margfalda með stuðlum sem eru mismunandi eftir sveitarfélögum og miðast við hlutfall íbúa í þéttbýli og dreifbýli. Heimilt er að líta eingöngu á stærsta þéttbýlisstaðinn eða staðina sem þéttbýli. Stuðlana skal reikna þannig:
 - I. Sveitarfélög með hlutfall þéttbýlis frá 0 – 50 fá stuðul hlutfallslega á bilinu 0,1 – 1,0.
 - II. Sveitarfélög með hlutfall þéttbýlis frá 50 – 90 fá stuðulinn 1,0.
 - III. Sveitarfélög með hlutfall þéttbýlis frá 90 – 100 fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1,0 – 0,0.

Þéttbýliskjarnar umfram einn:

Við útreikning skal taka tillit til sérstakrar útgjaldaþarfar sveitarfélaga sem halda þurfa úti þjónustu á fleiri en einum þéttbýlisstað innan sveitarfélagsins. Útreikningum skal þannig hagað að fjármagn skiptist hlutfallslega á eftirfarandi hátt:

1. 60% skal skipta á grundvelli íbúafjölda í þéttbýlisstöðum umfram einn.
2. 40% skal skipta eftir fjölda þéttbýlisstaða umfram einn í hverju sveitarfélagi.

Skólaakstur úr dreifbýli:

Eins og áður segir telur starfshópurinn að núverandi reglur endurspegli ekki nægilega vel raunkostnað sveitarfélaganna af skólaakstri úr dreifbýli. Starfshópurinn samþykkti því að breytingum á núverandi fyrirkomulag verði vísað til ráðgjafarnefndar sjóðsins til úrlausnar.

Íbúafækkun og snjómokstur:

Starfshópurinn leggur til að ekki verði stuðst við viðmið er taki mið af íbúafækkun og snjómokstri í þéttbýli.

Varðandi viðmiðið vegna íbúafækkunar telur hópurinn að þar sem fækkun íbúa sé gjarnan lögð til grundvallar sem breyta í útreikningum aukaframlaga sjóðsins þá sé hún óþörf í nýju útgjaldajöfnunarframlagi.

Þá skoðaði starfshópurinn útgjöld sveitarfélaganna vegna snjómoksturs. Í kjölfar þeirrar skoðunar komst hann að þeirri niðurstöðu að ekki sé réttlætanlegt að haldið verði áfram að gera ráð fyrir snjómokstursframlögum þar sem það viðmið þykir ekki endurspeglar útgjaldþörf sveitarfélaganna að þessu leyti.

Stærðarhagkvæmni sveitarfélaga

Útgjaldþörf sveitarfélaganna er reiknuð út á grundvelli eftirfarandi hagkvæmnilínu sem byggist á íbúafjölda sveitarfélaga og útgjaldþörf reiknaðri eftir stærð.

Stuðlarnir eru eftirfarandi:

Sveitarfélög með færri en 5 þúsund íbúa fá stuðulinn 1,0.

Sveitarfélög með 5 – 9 þúsund íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1 – 0,90.

Sveitarfélög með fleiri en 9 þúsund íbúa fá stuðulinn 0,9.

Eiginfjármögnun

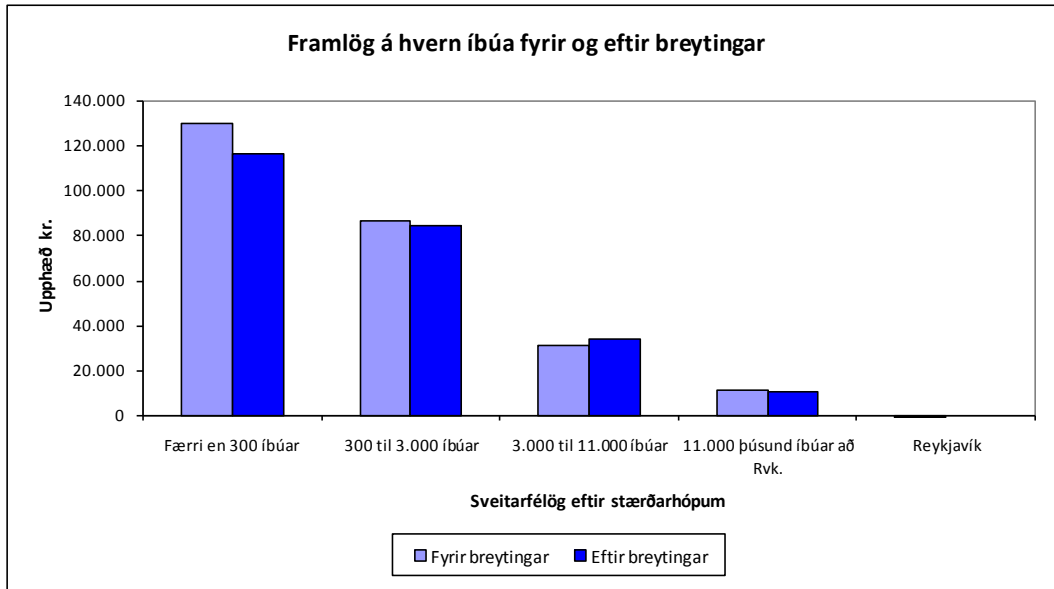
Eiginfjármögnun sveitarfélaga er reiknuð út og ef hún er hærrí en reiknuð útgjaldabörf fær sveitarfélag ekki framlag. Eiginfjármögnun sveitarfélaga byggir á helstu tekjustofnum þeirra, útsvarstekjum og fasteignaskattstekjum í A, B og C flokki fasteigna ásamt fasteignaskattsframlagi. Útreikningur tekna gerir ráð fyrir hámarksnýtingu þessara tekjustofna að viðbættu leyfilegu álagi vegna álagningar fasteignaskatts.

Aðlögun

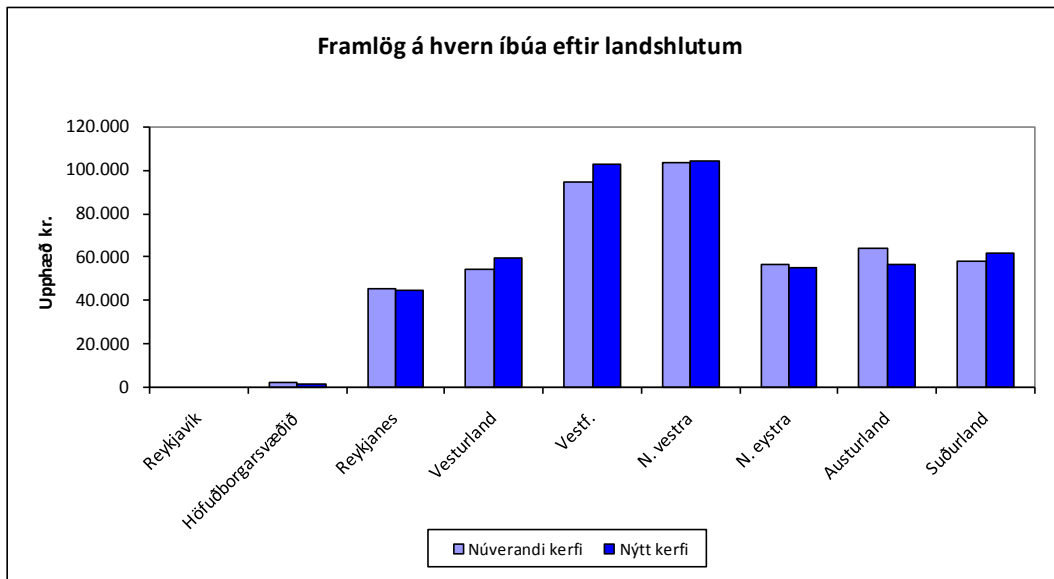
Við umfjöllun starfshópsins kom fram að verði um mikil frávik frá útreiknuðum framlögum samkvæmt fyrri viðmiðum að ræða gæti verið rétt að gera ráð fyrir aðlögunartímabili fyrir sveitarfélög. Ítrekað var að ekki er verið að leggja til breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga nema til komi aukið fjármagn til ráðstöfunar.

5.2.3 Fjárhagsleg áhrif breytinganna

Á myndunum hér á eftir eru fjárhagsleg áhrif tillagna starfshópsins sýnd hvað valkost 2 varðar. Um er að ræða samanburð á tekjujöfnunar-, útgjaldajöfnunar-, og fasteignaskattsframlögum miðað við núverandi reglur Jöfnunarsjóðs og nýs útgjaldajöfnunarframlags og fasteignaskattsframlags sem tekið hefur breytingum eins og fram kom hér að framan.



Meginbreytingarnar eru að dregið er úr framlögum til fámennra sveitarfélaga en þau aukin hjá sveitarfélögum með 3 þúsund til 11 þúsund íbúa.



Ekki er um afgerandi breytingar að ræða á framlagi á hvern íbúa sé litið til landshlutanna. Framlagið hækkar til sveitarfélaganna á Vesturlandi, Vestfjörðum og Suðurlandi, en lækkar til sveitarfélaganna á Austurlandi.

Starfshópurinn gerir athugasemdir við að Jöfnunarsjóður greiði framlög til mjög tekjuhárra sveitarfélaga. Mögulegar hámarkstekjur þessara sveitarfélaga að viðbættum þeim framlögum Jöfnunarsjóðs sem um ræðir geta verið á bilinu 900-1700 þúsund krónur á hvern íbúa.

Núverandi fyrirkomulag, með aðskilnaði verkefna sjóðsins, gerir umræddum sveitarfélögum það mögulegt að fá greiðslur tengdar yfirfærslu grunnskólans og fasteignaskattsframlög. Ef ákveðið yrði að sveitarfélög, sem eru með tekjur yfir t.d. 140% af tekjum á hvern íbúa á landsvísu, fengju ekki framlög úr sjóðnum mætti færa framlög er nema 155 milljónum króna frá þeim sveitarfélögum til annarra sveitarfélaga sem eru þeim tekjulægri.

Þá telur starfshópurinn mikilvægt að útgjöld sveitarfélaga með færri en 300 íbúa, sem ekki eru í þéttbýli, verði skoðuð nánar en eins og áður hefur komið fram er rekstrarkostnaður þessara sveitarfélaga lægri á hvern íbúa en hjá stærri sveitarfélögum.

5.3 Valkostur 3. Grundvallarbreyting á núverandi jöfnunarkerfi

Að endingu kynnir starfshópurinn valkost 3 sem felur í sér grundvallarbreytingu á jöfnunarkerfinu. Hér er um nýja framsetningu að ræða sem myndi breyta verulega þeim aðferðum sem byggt er á í dag og viðhorfum til jöfnunarkerfisins.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því að öll framlög sjóðsins sem hafa jöfnunartilgang, þ.e. öll framlög í væntanlegri A-deild verði sameinuð í eitt jöfnunarframlag.

Í öðru lagi er lagt til að þróað verði nákvæmt útgjaldamælingarkerfi sem endurspeglar eins og kostur er þá útgjaldaþörf sem ætla má að sveitarfélög hafi vegna lögbundinna og venjubundinna verkefna, sem og vegna annarra þátta sem hafa áhrif á útgjaldaþörf. Í dag er t.d. við lýði útgjaldamælingakerfi varðandi rekstur grunnskóla sem hægt er að byggja á varðandi hluta af mælingunni.

Starfshópurinn hefur þegar hugað að þess háttar vinnu en áður en slíkt verkefni er endanlega sett af stað þarf frekari þróun að verða. Þetta er vandasamt verk en að mati starfshópsins er það engu að síður mögulegt en kallar á allnokkra vinnu til viðbótar við þessa endurskoðun.

Í þriðja lagi verði hámarksskatttekjur einstakra sveitarfélaga af útsvari og fasteignaskatti skoðaðar og þörf fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði ræðst af því hve mikið vantar upp á til að tekjur dugi fyrir (mældum) gjöldum. Ef útgjaldþörf er minni en eiginfjármögnun er ekki veitt framlag. Með þessu er í raun verið að tryggja ákveðnar tekjur til að mæta kostnaði við rekstur sveitarfélags.

Öll framlög í væntanlegri B-deild yrðu hins vegar fyrir utan þetta kerfi.

Ný hugmyndafræði

Eftir að hafa skoðað þá valkosti sem starfshópurinn taldi mögulega til breytinga á núverandi kerfi var ákveðið að leggja fram og kynna nýja hugmyndafræði er snýr að því að búa til heildstætt jöfnunarkerfi þar sem öll framlög sem hafa tekju- og útgjaldajafnandi tilgang eru felld undir eitt kerfi.

Hugmyndin tekur mið af því að tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins ásamt nærri öllum framlögum sem tengjast rekstri grunnskólans og framlögum vegna jöfnunar fasteignaskatts verði felld undir eitt framlag sem yrði að A-deild sjóðsins. Heildarfjárhæð þessa framlags næmi um 14,5 milljörðum króna miðað við áætlað fjármagn þessa árs. B-deild sjóðsins samanstæði af framlögum til stofnana sveitarfélaga, eyrnamerktum framlögum og ýmsum endurgreiðsluframlögum.

Einn mikilvægasti þáttur þess að hægt sé að byggja upp nýtt jöfnunarkerfi er að til staðar sé sem víðtækust þekking á útgjaldamynstri sveitarfélaganna. Því leggur

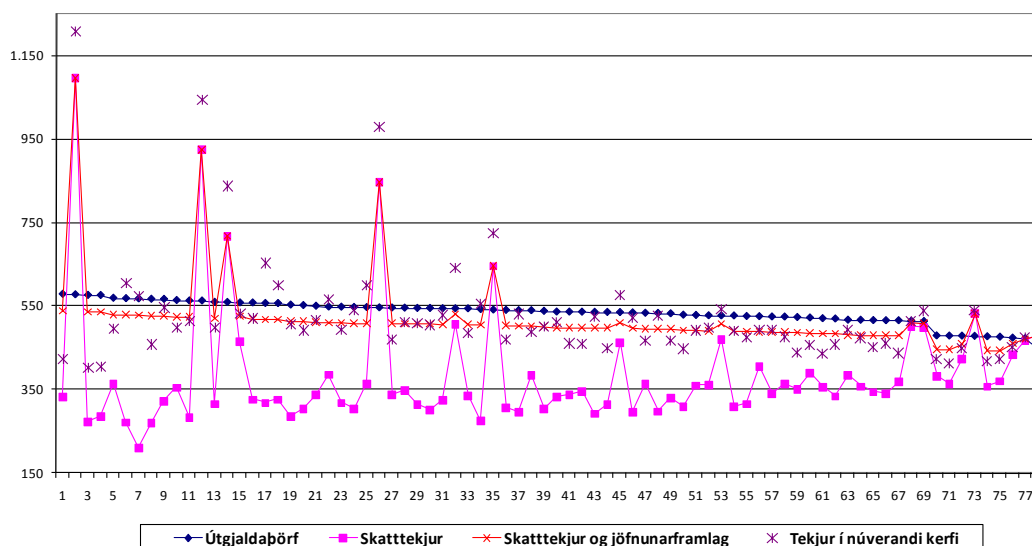
starfshópurinn áherslu á að þróað verði áfram nákvæmt upplýsingakerfi sem byggir á mælingu helstu útgjaldþátta sveitarfélaganna. Í nýju kerfi yrðu skatttekjur sveitarfélaganna lagðar til grundvallar jöfnunarþarfar með hliðsjón af nýrri útgjaldamælingu.

Þessi breytta hugmyndafræði við útreikning helstu framlaga sjóðsins gerir það að verkum að auðveldara er að tengja sveitarfélögin við hagstjórn í landinu, standi vilji til þess. Jöfnunin er einfölduð til mikilla muna og kostnaður við útgjöld sveitarfélaganna er jafnaður með árangursríkari hætti en fyrr. Nýtt kerfi auðveldar ennfremur eftirlit og samráð er snýr að jöfnunarkerfinu. Breytingin hefði jafnframt í för með sér að sjóðnum myndi reynast auðveldara að taka við nýjum verkefnum.

Starfshópurinn vann líkan, sem byggir á heildarútgjöldum sveitarfélaga í dag til að meta fjárhagsleg áhrif nýrra jöfnunaraðferða eins og lýst var hér að framan.

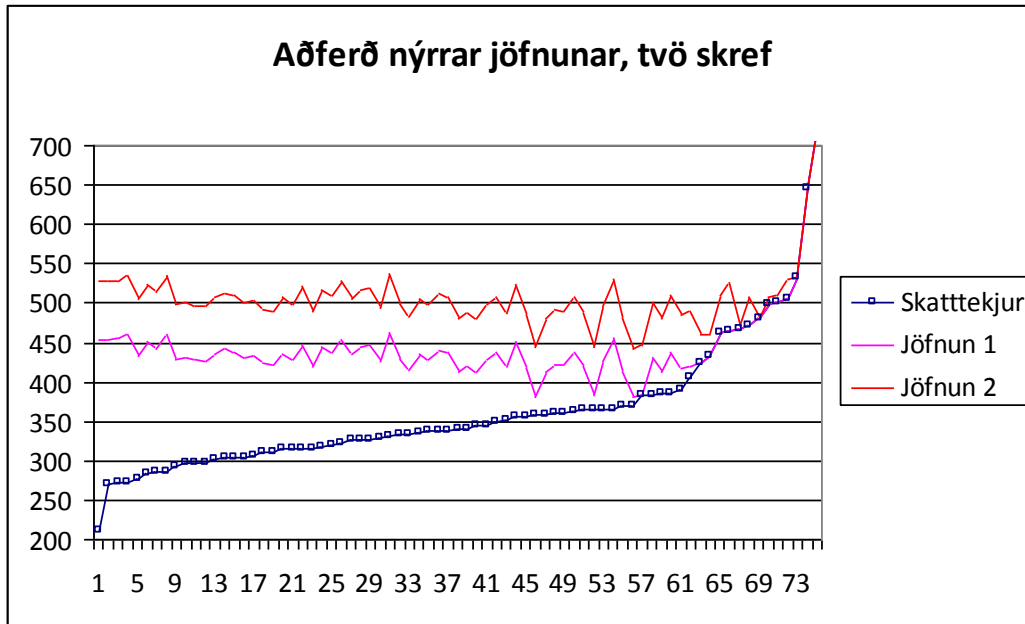
Niðurstaðan er dregin saman á meðfylgjandi mynd.

Ný aðferðafræði



Myndir sýnir mælda útgjaldþörf sveitarfélaga á íbúa borið saman við tekjur sveitarfélaga á íbúa, annars vegar í nýju jöfnunarkerfi og hins vegar í núverandi jöfnunarkerfi. Neðsta línan er hámarks skatttekjur sveitarfélaga, efsta línan er mæld útgjaldþörf, miðlínan er tekjur á íbúa eftir jöfnunaraðgerðir í nýju kerfi. Jöfnunargetan ræðst af því fjármagni sem A-deildin hefur úr að spila, í þessu dæmi eru þar 14,5 milljarðar króna eins og áður hefur verið greint frá. Til samanburðar eru svo heildartekjur sveitarfélaga í núverandi kerfi, þ.e. heildarskatttekjur með framlögum Jöfnunarsjóðs, merkt x. Hvað þennan samanburð varðar vekur athygli í núverandi kerfi hve mörg sveitarfélög liggja annars vegar hátt í tekjum yfir mældri útgjaldþörf og hins vegar hve mörg sveitarfélög liggja langt undir. Það er mat starfshópsins og niðurstaða eftir þessar athuganir, sem myndin sýnir, að breytt aðferðafræði eins og hún er hér kynnt eykur innbyrðis jafnvægi í tekjum sveitarfélaganna. Tekjum tekjulægri sveitarfélaganna er lyft upp en dregið er úr tekjum tekjuhærrí sveitarfélaganna fyrir tilstuðlan nýs jöfnunarkerfis enda hafa þau ekki þörf fyrir auknar tekjur úr sjóðnum eins og mæld útgjaldþörf segir til um.

Næsta mynd skýrir nánar hvernig jöfnun í nýju kerfi færi fram. Neðsta línan eru hámarksskatttekjur sveitarfélaga á íbúa, raðað eftir styrkleika. Línan þar fyrir ofan er fyrsta skref jöfnunar, öllum sem liggja undir ákveðnu tekjumarki, sem hlutfall af útgjaldþörf, er lyft upp að því marki (t.d. 65%). Seinni jöfnunin fer síðan fram þannig að öllum er lyft hlutfallslega upp að útgjaldþörf þó ekki lengra en ráðstöfunarfjármagn sjóðsins leyfir. Í þessu dæmi er jöfnunargetan um 85%.



Um væri að ræða eitt reiknilíkan sem getur tekið inn ólíka þætti til jöfnunar milli sveitarfélaga þannig að auðveldlega mætti bæta inn nýjum verkefnum sem sveitarfélög kynnu að takast á hendur. Á árinu 2008 voru hámarkstekjur sveitarfélaga 171 milljarður króna sem skiptust þannig að útsvar var 103 milljarðar króna (60%), fasteignaskattar 36 milljarðar króna (21%), Jöfnunarsjóður 14 milljarðar króna (8%) og þjónustugjöld 18 milljarðar króna (11%). Þegar heildarútgjöld sveitarfélaga eru skoðuð á árinu kemur í ljós að fræðslu- og uppeldismál, æskulýðs- og íþróttamál og félagsþjónusta eru yfir 70% útgjalda sveitarfélaga. Til þess að reiknilíkan jöfnunar milli sveitarfélaga dragi ekki úr hvata sveitarfélaga til hagkvæmni í rekstri má hugsanlega auka hvatann með því að takmarka hlutfall jöfnunar, þ.e. að jafna ekki að 100% staðli.

Miðað við bráðabirgðaútreikninga á fjárhagslegum áhrifum hvað valkost 3 varðar, skv. þeim upplýsingum sem liggja fyrir og gefnum forsendum, er reiknað með að framlög til Jöfnunarsjóðs þurfi að hækka um rúmlega 3 milljarða króna miðað við framlög til sjóðsins á árinu 2009 til að fullri jöfnun verði náð (100%). Með nýju jöfnunarkerfi þyrftu því tekjur Jöfnunarsjóðs til A-deildar framlaga að nema rúmlega 18 milljörðum króna.

Í samantekt kom fram að stefna bæri að því að nýtt jöfnunarkerfi, sem byggt væri á stöðluðum raungjöldum sveitarfélaga með nálgun við útgjaldabörf þeirra, lægi fyrir í lok ársins 2010 áður en ný verkefni verða flutt frá ríki til sveitarfélaga.

Með breyttu kerfi nást eftirfarandi atriði fram:

- Sveitarfélögin eru orðin hluti af hagstjórn í landinu.
- Jöfnun er einfölduð.
- Kostnaður við útgjöld er jafnaður
- Árlegt eftirlit og samráð eru við lýði.
- Meiri sátt verður um kerfið þegar til framtíðar er litið.
- Auðveldara er fyrir Jöfnunarsjóð sveitarfélaga að taka við nýjum verkefnum.

5.4 Afstaða starfshópsins til einstakra valkosta

Starfshópurinn hefur yfirfarið vel alla framangreinda valkosti og metið gæði þeirra með hliðsjón af þeim markmiðum sem sett voru með þessari endurskoðun, auk sjónarmiða sem starfshópurinn hefur gert grein fyrir hér að framan.

Það er mat starfshópsins að æskilegast væri að taka upp kerfi sem byggir á þeirri hugmyndafræði sem kynnt er sem valkostur 3, uppstokkun á kerfinu. Með því móti næðust best þau markmið sem sett voru með endurskoðuninni, þannig yrði tekið á þeim innri veikleikum sem raktir voru hér að framan, auk þess að mætt yrði betur ytri áskorunum svo sem fækkun sveitarfélaga, nýjum verkefnum og nýjum viðhorfum til hagstjórnarsamstarfs ríkis og sveitarfélaga. Þessi kerfisbreyting fellur vel að innri og ytri hvötum til breytinga og er í samræmi við þá framtíðarsýn sem mörkuð hefur verið um eflingu sveitarstjórnarstigsins.

Þessi valkostur er hins vegar vandasamur og því er það mat starfshópsins að hann þyrfti bæði lengri aðdraganda og betri undirbúning áður en honum yrði hrint í framkvæmd. Ástæða þess eru einkum eftirfarandi:

Í fyrsta lagi má nefna að talsverðar breytingar yrðu á tekjuflæði til sveitarfélaga í kjölfarið hennar sem hefðu neikvæð áhrif á rekstur tiltekinna sveitarfélaga meðan breytingarnar gengju yfir. Því færi best á því ef hægt væri að tengja þessa breytingu við aðrar aðgerðir í fjármálum sveitarfélaga, t.d. auknar útsvarstekjur og/eða aukin framlög í Jöfnunarsjóð. Það myndi greiða fyrir innleiðingu á kerfisbreytingunni.

Í öðru lagi þarf að taka afstöðu til þeirra samninga sem ríki og sveitarfélög hafa gert sín á milli vegna breyttrar verkaskiptingar eða annarra samskiptamála sem hafa falið í sér milligönguhlutverk Jöfnunarsjóðs. Það á sérstaklega við um hlutverk hans vegna yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitafélaga á árinu 1996 og jöfnun í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts á árinu 2001.

Í þriðja lagi telur stafshópurinn það vera kerfisbreytingunni til framdráttar ef veruleg fækkun og stækkun sveitarfélaga hefur farið fram áður. Því er það mat starfshópsins að vart sé tímabært að hrinda þessum áformum í framkvæmd að sinni en leggur til að stefnt verði að útfærslu slíks kerfis með það að markmiði að það verði innleitt á tilteknum tíma, t.d. árið 2014. Þegar fyrir liggur niðurstaða í núverandi átaki til eflingar sveitarstjórnarstigsins.

Þess vegna leggur stafshópurinn til að valkostur tvö nái nú fram að ganga og að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á núverandi kerfi og að framangreind breyting eigi sér stað á tekju- og útgjaldajöfnunarframlögum sjóðsins. Það er mat starfshópsins að sá valkostur sé bæði mikilvægur og nauðsynlegur áfangi á þeirri leið að innleiða í fyllingu tímans hið nýja skipulag sem felst í valkosti 3, verði á

hann fallist. Þannig sé skapaður nægilegur aðdragandi og undirbúningstími að slíkri kerfisbreytingu. Komi hins vegar ekki til þess að valkostur 3 nái fram að ganga, felur valkostur 2 engu að síður í sér breytingar sem uppfylla að mati starfshópsins þau markmið sem sett voru með endurskoðuninni.

6 Viðaukar

6.1 Núverandi regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

6.1.1 Bundin framlög

6.1.2 Samband íslenskra sveitarfélaga

Bundið framlag til Sambands íslenskra sveitarfélaga nemur 1,7% af almennum rekstrarframlögum Jöfnunarsjóðs úr ríkissjóði, að frádregnum þeim hluta, allt að 30%, er rennur til framlaga vegna jöfnunar á tekjutapi sveitarfélaga í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts. Sama hlutfall, eða 1,7%, rennur til Sambandsins af tekjum sjóðsins vegna 0,77% hlutdeildar í útsvarstekjum sveitarfélaga í tengslum við yfirfærslu grunnskólans á árinu 1996. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2010 eru áætluð framlög til Sambandsins 238,7 milljónir króna.

6.1.3 Landshlutasamtök sveitarfélaga

Bundin framlög til landshlutasamtaka sveitarfélaga nema 2% af almennum rekstrarframlögum Jöfnunarsjóðs úr ríkissjóði, að frádregnum þeim hluta, allt að 41,5% sem rennur til framlaga vegna jöfnunar á tekjutapi sveitarfélaga í kjölfar breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts og til framlaga vegna húsaleigubóta. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2010 eru áætluð framlög til landshlutasamtakanna 140,5 milljónir króna.

6.1.4 Innheimtustofnun sveitarfélaga

Á grundvelli nógildandi laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, ber Jöfnunarsjóði að greiða það sem á vantar til að tekjur stofnunarinnar nægi til endurgreiðslu til Tryggingastofnunar ríkisins vegna greiddra meðlaga. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun fyrir árið 2010 munu framlög Jöfnunarsjóðs til stofnunarinnar nema 1.200 milljónum króna.

6.1.5 Umsjónarnefnd eftirlauna

Á grundvelli II. kafla laga um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994, ber Jöfnunarsjóði að greiða $\frac{1}{4}$ hluta af almennum eftirlaunum aldraðra einstaklinga sem ekki eru í stéttarfélagi. Réttur þessi nær einnig til maka þeirra. Ríkið leggur til $\frac{3}{4}$ hluta á móti. Framlög þessi nema 6 milljónum króna samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2010.

6.1.6 Húsafriðunarsjóður

Á grundvelli 16. gr. III. kafla laga um húsafriðun, nr. 104/2001, ber Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að greiða árleg framlög sveitarfélaga í Húsafriðunarsjóð er nema 150 krónum á hvern íbúa hlutaðeigandi sveitarfélags. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun sjóðsins nema framlög þessi 47,6 milljónum króna fyrir árið 2010.

6.2 Sérstök framlög

6.2.1 Framlög vegna sameininga sveitarfélaga

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

- a. Með framlögum vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, kynningu og framkvæmd atkvæðagreiðslu.

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

Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2010 gætu framlög vegna sameininga sveitarfélaga numið allt að 450 milljónum króna.

6.2.2 Framlög til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga

Framlögum þessum er úthlutað á grundvelli 75. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og er ætlað að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga geti þau ekki með eðlilegum rekstri staðið straum af lögboðnum útgjöldum eða öðrum skuldbindingum sínum. Úthlutun framlaga fer fram í samræmi við tillögur Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun fyrir árið 2010 nema framlög samkvæmt þessum lið 120 milljónum króna.

6.2.3 Stofnframlög vegna vatnsveitna á lögbýlum

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

6.2.4 Framlög til jöfnunar á tekjutapi vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti

Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til jöfnunar á tekjutapi sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti reiknast sem mismunur á fasteignamati og álagningarstofni í hverju sveitarfélagi, margfaldaður með álagningarprósentu fasteignaskatts viðkomandi sveitarfélags eins og hún var árið 2000. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun ársins 2010 eru framlög Jöfnunarsjóðs vegna þessa liðar 2.517,0 milljónir króna.

6.2.5 Framlög vegna greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir framlög til sveitarfélaga vegna greiðslu þeirra á almennum húsaleigubótum, sbr. reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna húsaleigubóta, nr. 122/2003. Samkvæmt f-lið 7. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð, nr. 113/2003, er heimilt að greiða allt að 11,5% af tekjum sjóðsins af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs til þessa verkefnis.

Þann 1. apríl 2008 tók gildi nýtt samkomulag ríkis og sveitarfélaga um húsaleigubætur sem hafði í för með sér verulega hækkun á grunnfjárhæðum húsaleigubóta og þátttöku ríkisins í greiðslu sérstakra húsaleigubóta.

Heildarframlög til sveitarfélaga vegna greiðslu þeirra á almennum og sérstökum húsaleigubótum á árinu 2010 nema samtals 1.868,7 milljónum króna samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun ársins 2010. Líkur eru þó á að greiðslur Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga vegna húsaleigubóta verði mun meiri á árinu, að teknu tilliti til samkomulagsins frá 1. apríl 2008.

6.2.6 Framlög til sérstakra verkefna

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

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

Ekki er kveðið á um hve háum fjárhæðum heimilt er að verja samkvæmt þessari grein. Samkvæmt greiðslu- og rekstraráætlun sjóðsins nema framlög til sérstakra verkefna 20,0 milljónum króna á árinu 2010.

6.3 Jöfnunarframlög

6.3.1 Tekjujöfnunarframlög

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

- a. á hvern íbúa í Reykjavík,
- b. á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum með 11.000 íbúa og fleiri, öðrum en Reykjavík,
- c. á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum með 300–10.999 íbúa,
- d. á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum með færri en 300 íbúa.

Við útreikning meðaltals skv. b-, c- og d-lið skal sleppa tekjum sem einstök sveitarfélög hafa af fasteignaskattsálagningu og framleiðslugjaldi af virkjunum og

stórfyrirtækjum, enda hafi þær tekjur veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks. Séu tekjur sveitarfélags lægri en sem nemur 97% af meðaltali í viðkomandi viðmiðunarhópi er heimilt að greiða sveitarfélagi tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum. Þá er heimilt að miða tekjujöfnunarframlög til sveitarfélaga með færri en 300 íbúa við c-lið hér að ofan, enda búi a.m.k. 2/3 íbúa í þéttbýli. Framlög vegna þessa liðar eru ekki skilyrt því að sveitarfélög fullnýti ofangreinda tekjustofna sína, þótt útreikningar taki mið af fullnýtingu.

6.3.2 Útgjaldajöfnunarframlög

Íbúatengd framlög

Útreikningar vegna íbúatengdra framlaga miðast við eftirfarandi:

Viðmið	Hlutfall af heild
Fjöldi íbúa á aldrinum 0–5 ára	24,4%
Fjöldi íbúa á aldrinum 6–15 ára	17,6%
Fjöldi íbúa á aldrinum 16–66 ára	5,9%
Fjöldi íbúa á aldrinum 67–80 ára	7,5%
Fjöldi íbúa á aldrinum 81 árs og eldri	4,9%
Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára	2,0%
Íbúatengd viðmið samtals	62,3%
Fjarlægðir innan sveitarfélaga	8,8%
Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	2,9%
Skólaakstur úr dreifbýli	21,5%
Fækkun íbúa	2,0%
Snjómokstur í þéttbýli	2,5%
Önnur viðmið samtals	37,7%
Samtals	100,0%

Hámarksfjárhæð vegna skólaaksturs hefur þó ekki numið hærri fjárhæð en 795,5 milljónum króna síðusu árin. Hlutfall annarra viðmiða breytist sem því nemur.

Skerðing vegna tekna

Útgjaldajöfnunarframlög skal skerða hjá þeim sveitarfélögum sem hafa hlutfallslega háar tekjur á íbúa miðað við önnur sveitarfélög. Skerðingin hefst þegar meðaltekjur á íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna sveitarfélags, eru 4%

yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki. Framlög falla niður þegar meðaltekjur á íbúa eru 30% yfir meðaltali. Skerðingin er hlutfallsleg.

6.4 Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla

Í reglugerð nr. 351/2002 er fjallað um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna reksturs grunnskólans. Framlög þessi skiptast í almenn framlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, nýbúafræðslu, framlag vegna skólabúða að Reykjum, Barnaverndarstofu svo og önnur framlög. Tekjur Jöfnunarsjóðs vegna þessara framlaga nema 0,77% af útsvarsstofni sveitarfélaga. Framlög vegna reksturs grunnskólans samkvæmt áætlun fyrir árið 2010 nema rúmlega 5,9 milljörðum króna.

Stærstur hluti framlaga vegna reksturs grunnskóla eru almenn framlög eða um 70% þeirra.

Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda byggjast annars vegar á umsóknum sveitarfélaganna og hins vegar á samningi milli Jöfnunarsjóðs, Reykjavíkurborgar og Sambands íslenskra sveitarfélaga um yfirtöku borgarinnar á rekstri sérskóla og sérdeilda.

Framlög vegna nýbúafræðslu byggjast á upplýsingum sveitarfélaganna um fjölda nýbúa á grunnskólaaldri og á samningi milli Jöfnunarsjóðs, Reykjavíkurborgar og Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna starfa kennsluráðgjafa.

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

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

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

7 Um samskipti ríkis og sveitarfélaga í Danmörku, Svíþjóð og Noregi

Í Danmörku fara sveitarfélög og héruð samanlagt með um 60-70% af opinberum útgjöldum. Sveitarfélög leggja á tekjuskatt og fasteignaskatt. Ríkisvaldið mótar skatta- og útgjaldastefnu hins opinbera. Fjármál sveitarfélaganna eru ákveðin í árlegum samningum milli ríkis og sveitarfélaga. Ef sveitarfélag eyðir umfram áætlanir kemur það niður á ríkisframlögum til þess næsta ár.

Í Noregi leggja sveitarfélög á tekjuskatt og fasteignaskatt. Fjórir formlegir samningafundir eru haldnir árlega. Niðurstaða þeirra er endanleg ákvörðun um millifærslur frá ríki til sveitarfélaga. Á þessum fundum eru meginlínur um fjármál sveitarfélaganna ákveðin. Þetta fyrirkomulag var tekið upp árið 2000 og er það talið hafa brotið upp vandamál í samskiptum ríkis og sveitarfélag. Ef niðurstaða í rekstri sveitarfélags er neikvæð veður það að sýna fram á hvernig það kemur rekstrinum á réttan kjöl á næstu þremur árum.

Helstu tekjustofnar sveitarfélaga í Svíþjóð eru tekjuskattur, fasteignaskattur og jöfnunarkerfið. Fjárförf jöfnunarkerfisins er metin með reiknuðum kostnaði við

framkvæmd verkefna sveitarfélaganna. Ríkið ábyrgist fjárförf jöfnunarkerfisins. Til staðar eru lög sem fela í sér skilyrði um jafnvægi í rekstri sveitarfélaga.

7.1 Jöfnunarkerfi sveitarfélaga í Danmörku, Svíþjóð og Noregi

7.1.1 Danmörk

Nýjar reglur tóku gildi að hluta árið 2007. Innanríkisráðuneytið danska gaf út viðamikla skýrslu um jöfnunarkerfið á árunum 2008 – 2010. Millifærslu- og jöfnunarkerfið í Danmörku samanstendur af eftirfarandi þáttum:

- Landsjöfnun
- Höfuðstaðarjöfnun
- Jöfnun vegna sveitarfélaga í rekstrarvanda
- Ýmsar minni jöfnunaraðgerðir

Landsjöfnun

Jöfnunarkerfið byggist á svokallaðri nettójöfnunaraðferð þ.e. jöfnunin er reiknuð á grundvelli reiknaðs rekstrarafgangs eða rekstrarafkomu hvers sveitarfélags. Rekstrarafkoma sveitarfélags er reiknuð sem mismunur af reiknuðum útgjöldum og skatttekjum, sem taka mið af meðalskatthlutfalli. Reiknuð rekstrarniðurstaða leiðir í ljós möguleika sveitarfélags til að fjármagna útgjaldapörf sína með meðaltals skatthlutfalli.

Danir beita innri jöfnun í sínu kerfi, en ef reiknuð rekstrarafkoma er neikvæð þá fær sveitarfélag 58% hallans úr jöfnunarkerfinu. Ef reiknuð afkoma sveitarfélags sýnir tekjuafgang þá greiðir það 58% hans til jöfnunarkerfisins.

Höfuðstaðarjöfnun

Innri jöfnun er beitt á Kaupmannahafnarsvæðinu. Fjárhagsleg staða sveitarfélaganna á svæðinu er mjög misjöfn. Um er að ræða sér jöfnunarpott þar

sem vel stæð sveitarfélög greiða inn í pottinn og lakar stödd sveitarfélög fá úr honum. Jöfnunin byggir á reiknaðri afkomu sem tekur mið af skatttekjum og reiknuðum útgjöldum. Þau sveitarfélög þar sem útreikningurinn gefur rekstrarhalla fá 27% hallans greiddan úr jöfnunarpottinum í höfuðstaðarjöfnuninni. Þau sveitarfélög sem koma út með hagnaði greiða 27% hagnaðarins í pottinn.

Jöfnun til sveitafélaga í rekstrarvanda

Þá eru veitt framlög til sveitarfélaga í erfiðri stöðu utan höfuðborgarsvæðisins. Sveitarfélög sem rekin eru með kerfislægum halla af ákveðinni stærð fá framlög, en þeim mun meiri sem hallinn er þeim mun erfiðari er fjárhagsleg staða sveitarfélags. Ef kerfislægur rekstrarhalli á íbúa er yfir 25% af hreinum rekstrar- og fjárfestingarútgjöldum á íbúa fær sveitarfélag framlag. Framlagið nemur 32% af því sem er umfram fyrrgreind 25% mörk.

Þá eru veitt framlög til sveitarfélaga í fjárhagslegum erfiðleikum þar sem sveitarfélög sækja sérstaklega um framlag. Um er að ræða ákveðna fjárhæð á ári sem er leiðrétt árlega að teknu tilliti til kostnaðarhækkana. Hluti rennur til sveitarfélaga sem hafa undirritað nokkurra ára þróunarsamning við innanríkisráðuneytið. Samningarnir við ráðuneytið eiga að leiða til þess að sveitarfélögin sem að samningunum standa komi fjármálum sínum á réttan kjöl. Eftirfarandi forsendur eru fyrir úthlutun úr þessum potti:

- Mun hærri útgjöld til fjárhagslegrar aðstoðar en landsmeðaltal.
- Mun hærri útgjöld til eftirlaunaþega en landsmeðaltal.
- Mun meira atvinnuleysi en landsmeðaltal.
- Mikil fækkun íbúa á síðustu fimm árum.
- Sveitarfélög með hátt skatthlutfall.

Útjöfnun á fasteignaskatti

Árið 2006 hófu Danir að jafna fasteignaskatti milli sveitarfélaganna, en 50% af mismun á fasteignaskatti á hvern íbúa og landsmeðaltali á hvern íbúa er jafnað út. Sveitarfélag þar sem fasteignaskattur á íbúa er lægri en landsmeðaltal fær helming mismunarins.

Þegar nýtt regluverk var tekið í notkun var þess gætt að ákveðin takmörk séu á því hvaða áhrif breytingarnar geta haft á fjárhag einstakra sveitarfélaga.

7.1.2 Svíþjóð

Nýtt jöfnunarkerfi var tekið upp í Svíþjóð árið 2005. Kerfið er byggt upp með eftirfarandi hætt:

- Tekjujöfnunarframlög
- Útgjaldajöfnunarframlög
- Framlög til að vega upp áhrif af mismunandi aðstæðum
- Aðlögunarframlög
- Leiðréttingarframlög/gjald

Tekjujöfnunarframlög

Tekjujöfnunarframlögin jafna tekjumun milli einstakra sveitarfélaga og/eða landsþinga og er framlagið fjármagnað af ríkinu, en áður var um innri jöfnun að ræða.

Forsendur útreikninganna eru þær að reiknað er út frá mismuni á eigin skatttekjum og skattajöfnunargrunni sem er 115% af meðaltekjuskatti í landinu. Þetta hlutfall er 110% fyrir landsþing. Sveitarfélögin með hærri skatttekjur en sem nemur 115% af meðalskattagrunni greiða inn í kerfið. Greiða þau 85% af því sem það er yfir meðaltalinu. Sveitarfélögin sem eru undir 115% af landsmeðaltali fá 95% af því sem vantar upp á.

Útgjaldajöfnunarframlög

Framlögum er ætlað að jafna þá útgjaldaliði sem sveitarfélögin geta ekki haft áhrif á. Munur forsendna og þarfa er reiknaður út. Eingöngu er jafnað vegna mismunandi útgjaldaliða við lögbundin verkefni sveitarfélaganna, s.s. leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla, málefna aldraðra og fjölskyldna, barna með erlendan bakgrunn, íbúasamsetningar og vegna íbúafjöldabreytinga.

Framlag til að veða upp mismunandi aðstæður

Framlaginu er ætlað að styrkja dreifbýl sveitarfélög eða sveitarfélög þar sem atvinnuleysi er mikið. Framlagið byggist á þremur þáttum:

- Normkostnaður vegna aðgerða til atvinnusköpunar
- Framlög vegna íbúafækkunar
- Framlög vegna tekjusamdráttar vegna breytinga á jöfnunarkerfinu sem tók gildi árið 2006

Hafi samdráttur á jöfnunarframlögum verið yfir 0,56% af skattstofni fær viðkomandi sveitarfélag framlag sem nemur þeirri fjárhæð sem er umfram 0,56%.

Aðlögunarframlög og leiðréttingarframlög

Sveitarfélög og landsþing sem verða fyrir skerðingu vegna nýrra reglna fá sérstakt framlag í 6 ár eftir breytingar. Leiðréttingarframlögum er ætlað að leiðrétta mismun á reiknuðum nettóframlögum og framlögum til jöfnunarkerfisins í fjárlögum. Leiðréttingin á sér stað í báðar áttir.

7.1.3 Noregur

Jöfnunarkerfi norskra sveitarfélaga samanstendur af eftirfarandi framlögum:

- Almenn framlög
- Tekjujöfnun milli sveitarfélaga og fylkja

- Útgjaldajöfnun milli sveitarfélaga og fylkja
- Dreifbýlisframlag
- Norður-Noregsframlag
- Höfuðstaðarframlag
- Sérstök framlög

Almenn framlög

Framlögin byggjast á framlögum á hvern íbúa óháð stærð sveitarfélaga en heildarfjárhæð framlagsins helgast af millifærslu sem samið er um að fari frá ríki til sveitarfélaga.

Tekjujöfnunarframlög

Sveitarfélög með skattstofn á íbúa sem er undir 108% af landsmeðaltali fá framlag sem er 91% af mismuninum. Þau sveitarfélög sem eru með skatttekjur yfir 140% af landsmeðaltali greiða 50 % af mismuninum inn í kerfið. Sveitarfélög sem liggja á bilinu 108% til 140% fá engin framlög en greiða ekkert gjald inn í kerfið. Framlög og gjöld innan tekjujöfnunarkerfisins eru jafnhá.

Útgjaldajöfnunarframlag

Sextán líkön eru sett upp fyrir hvert og eitt sveitarfélag. Hvert þeirra fær ákveðna hlutfallatölu. Meðalkostnaður á hvern íbúa er reiknaður út á grundvelli þessara líkana og fyrir hvern lið er hlutdeild sveitarfélagsins af heildarmagni reiknað út og deilt í niðurstöðuna með hlutdeild sveitarfélags af íbúafjölda. Sem dæmi má nefna að ef hlutdeild sveitarfélags af börnum á aldrinum 0-5 ára er hærra en landsmeðaltal þá fær sveitarfélagið stuðul sem er hærri en 1. Sá stuðull er margfaldaður með hlutdeild hvers liðar og síðan er allt lagt saman í heildarstuðul fyrir kerfislægan kostnað (strukturkostnad).

Dreifbýlisframlag

Framlag til allra sveitarfélaga sem eru með minna en 3 þúsund íbúa, skattstofn þarf að vera lægri en 110% af landsmeðaltali og sveitarfélagið þarf að vera á skilgreindu svæði. Um 30% sveitarfélaganna í Noregi fá þetta framlag.

Norður-Noregs framlag

Framlag til sveitarfélaga í Nordland, Troms og Finnmark. Um er að ræða fast framlag á íbúa en markmiðið er að styrkja starfsemi sveitarfélaga í þessum landshlutum.

Höfuðstaðarframlag

Aðstöðugjald var fellt niður í Noregi árið 1999 og er þessu framlagi ætlað að bæta sveitarfélögum tekjumissi vegna þess. Jafnframt er framlaginu ætlað að mæta sérstökum útgjöldum Oslóar sem höfuðborgar.

Sérstök framlög

Eru framlög sem eiga að mæta sérstökum útgjöldum sem ekki falla undir almennt jöfnunarkerfi:

- Bygging flugvalla
- Barátta gegn útlendingaandúð
- Mætir tekjutapi vegna breytinga á almennu skatta- eða styrkjakerfi
- Mætir tekjutapi vegna breytinga á tekjustofnum sveitarfélaga

8 Athuganir starfshópsins

Starfshópurinn kannaði hinar ýmsu leiðir er snúa að mögulegum breytingum á núverandi útreikningum jöfnunarframlaga sjóðsins. Útreikningarnir voru bornir saman við niðurstöður jöfnunarframlaganna árið 2009. Gerð verður grein fyrir

Því í hverju breytingarnar eru fólgnar og jafnframt hvaða áhrif þær hafa á framlög til sveitarfélaganna eftir stærð þeirra.

8.1.1 Breytt hópaskipting

Fyrst voru skoðuð áhrif eftirfarandi breytinga á forsendur við útreikning tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlaga sjóðsins:

Breytt hópaskipting - sveitarfélög með færri en 1 þúsund íbúa í sama hópi.

<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Athugun:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél. með fleiri en 11 þúsund íbúa að Rvk Sv.fél. með 1 þúsund - 11 þúsund íbúa Sv.fél. með færri en 1 þúsund íbúa</p>	<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél. með fleiri en 11 þúsund íbúa að Rvk Sv.fél. með 300 - 11 þúsund íbúa Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>
<p>Tekjuskerðingar útgjaldajöfnunarframlaga</p>	
<p><i>Athugun:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 20% yfir meðaltekjum</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 30% yfir meðaltekjum</p>
<p>Hagkvæmnilína útgjaldajöfnunarframlaga</p>	
<p><i>Athugun:</i> 2.400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> 2.400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p>
<p>Viðmiðunarhlutfall tekjujöfnunar</p>	
<p><i>Athugun:</i> 92,40%</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> 92,40%</p>
<p>Álagningarhlutfall vegna fasteignaskattsjöfnunar</p>	
<p><i>Athugun:</i> M.v. álagningarhlutfall yfirstandandi árs</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> Álagningarhlutfall árið 2000</p>

Megináhrif þessarar leiðar eru þau að tekjujöfnunarframlag sjóðsins hækkar um rúmlega 160 milljónir króna sé miðað við sömu viðmiðunarprósentu jöfnunar. Upphæðin kemur til lækkunar á útgjaldajöfnunarframlögum sjóðsins.

Tekjujöfnunarframlög til sveitarfélaga með íbúafjölda undir 300 myndu hækka um u.þ.b. 40 milljónir króna en framlög til sveitarfélaganna með 300 – 11 þúsund

Íbúa myndu hækka um 95,8 milljónir króna og til sveitarfélaga með íbúa yfir 11 þúsund án Reykjavíkur um 24 milljónir króna.

Þessar breytingar hefðu talsverð áhrif á útgjaldajöfnunarframlög til sveitarfélaga með 300 – 11 þúsund íbúa eins og taflan á bls. 78 sýnir.

Áhrifin af breytingum á fasteignaskattsframlögunum eru jafnframt sýnd í töflunni, þ.e. ef við útreikning framlaganna yrði miðað við álagningarprósentu á yfirstandandi ári, en ekki eins og álagningarprósentan var árið 2000. Sú niðurstaðan er sú sama í öllum þeim dæmum sem rakin verða hér á eftir.

Þegar allar þær breytingar sem getið er um hér að framan eru teknar saman yrðu heildaráhrifin þau að framlög til sveitarfélaga undir 300 íbúum myndu hækka um rúmlega 40 milljónir króna en framlög til sveitarfélaganna með yfir 300 íbúa myndu lækka um þá sömu upphæð.

Starfshópurinn mælir ekki með þessari leið þar sem ekki er þörf á því að auka tekjur fámennu sveitarfélaganna en þau fá umtalsvert hærri framlög á hvern íbúa sé miðað við núverandi jöfnunarkerfi.

Breytt hópaskipting - sveitarfélög með færri en 1 þúsund íbúa í sama hópi.

Fjárhagsleg áhrif - tekjujöfnunarframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	24.305.179
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	95.824.864
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	39.976.177
	160.106.220

Fjárhagsleg áhrif - útgjaldajöfnunarframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	-175.248
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-7.571.636
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	-150.056.114
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	-2.303.222
	-160.106.220

Fjárhagsleg áhrif - fasteignaskattsframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-36.545.283
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	32.032.317
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	4.512.966
	0

Fjárhagsleg áhrif - heildaráhrif	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	-175.248
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-19.811.741
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	-22.198.933
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	42.185.922
	0

8.1.2 Millihópar sameinaðir

Næst var tekin til skoðunar breyting á forsendum við útreikning tekjujöfnunarframlaganna og voru millihópar framlaganna sameinaðir eins og eftirfarandi tafla sýnir.

Breytt hópaskipting - sameining millihópa

<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Athugun:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél. með 300 íbúa og fleiri án Rvk Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>	<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél.með fleiri en 11 þúsund íbúa að Rvk Sv.fél. með 300 - 11 þúsund íbúa Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>
<p>Tekjuskerðingar útgjaldajöfnunarframlaga</p>	
<p><i>Athugun:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 15% yfir meðaltekjum</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 30% yfir meðaltekjum</p>
<p>Hagkvæmnilína útgjaldajöfnunarframlaga</p>	
<p><i>Athugun:</i> 2.400 - 1,0 9.000 - 0,25 15.000 - 0,25 22.000 - 0,0</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> 2.400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p>
<p>Viðmiðunarhlutfall tekjujöfnunar</p>	
<p><i>Athugun:</i> 92,40%</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> 92,40%</p>
<p>Álagningarhlutfall vegna fasteignaskattsjöfnunar</p>	
<p><i>Athugun:</i> M.v. álagningarhlutfall yfirstandandi árs</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> Álagningarhlutfall árið 2000</p>

Jafnframt var forsendum tekjuskerðingar breytt á þann veg að skerðing meðaltekna endar þegar tekjur í viðmiðunarahópi eru komnar 15% yfir meðaltekjur. Þá er hagkvæmnilínu útgjaldajöfnunarframlaganna breytt eins og sýnt er á töflunni að ofan.

Fjárhagsleg áhrif þessara breytinga má sjá í næstu töflu.

Breytt hópaskipting - sameining millihópa: Fjárhagsleg áhrif

Fjárhagsleg áhrif - tekjujöfnunarframlög		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		-288.708.321
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		280.999.639
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		5.306.985
		-2.401.697
Fjárhagsleg áhrif - útgaldajöfnunarframlög		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		148.441
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		28.912.519
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		-26.898.178
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		238.915
		2.401.697
Fjárhagsleg áhrif - fasteignaskattsframlög		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		-36.545.283
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		32.032.317
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		4.512.966
		0
Fjárhagsleg áhrif - heildaráhrif		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		148.441
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		-296.341.086
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		286.133.779
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		10.058.867
		0

Sameining millihópa framlaganna hefur verulega mikil fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin sé tekið tillit til stærðar þeirra. Áhrifin sjást glöggt þegar litið er á áhrif breytinganna á tekjujöfnunarframlög sjóðsins en um mikla tilfærslu framlaga er að ræða frá sveitarfélögum með fleiri en 11 þúsund íbúa til sveitarfélaga með færri en 11 þúsund íbúa.

Þau sveitarfélög sem bera þessa skerðingu eru Akureyrarkaupstaður og Reykjanesbær. Akureyrarkaupstaður yrði af tæplega 158 milljóna króna framlagi og Reykjanesbær af 138 milljóna króna framlagi. Ástæðan er sú að meðaltekjur við útreikning tekjujöfnunarframlaganna 2009 í hópi sveitarfélaga með fleiri en 11 þúsund íbúa að Reykjavíkurborg eru 426 þúsund á hvern íbúa, en lækka í 414

Þúsund á hvern íbúa þegar búið er að sameina hópana. Ástæður þess að framlög til sveitarfélaga með 300 – 11 þúsund íbúa hækka um 280 milljónir króna eru að meðaltekjur í þeim hópi við útreikning framlaganna á árinu 2009 voru 404 þúsund krónur á hvern íbúa en eru þegar búið er að sameina millihópana 414 þúsund krónur á hvern íbúa. Margfeldið til þeirra sveitarfélaga sem á annað borð fá framlag hefur því hækkað um 10 þúsund krónur á hvern íbúa.

Áhrif á útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins eru minni. Hagkvæmnilínu framlaganna er breytt með þeim hætti að stuðull línunnar er hækkaður hjá stærri sveitarfélögum. Vegur það að einhverju leyti upp þá skerðingu sem sveitarfélögin Reykjanesbær og Akureyrarkaupstaður verða fyrir.

Heildaráhrif breytinganna yrðu þau að framlög að upphæð um 300 milljónir króna yrðu færð frá sveitarfélögum með yfir 11 þúsund íbúa til sveitarfélaga með 300 – 11 þúsund íbúa. Tekjujöfnunar-, útgjaldajöfnunar-, og fasteignaskattsframlög sjóðsins námu um 7,4 milljörðum króna árið 2009 og nemur tilfærslan því um 4% af heildarupphæðinni.

Starfshópurinn taldi ekki fært að fara þessa leið þar sem skerðingin bitnaði einvörðungu á tveimur sveitarfélögum. Það eru fjölmenn þéttbýlissveitarfélög með fleiri en einn þéttbýliskjarna sem bjóða íbúum sínum fjölbreytta þjónustu. Þar að auki eru viðkomandi sveitarfélög frekar tekjulág í samanburði við önnur sambærileg sveitarfélög.

8.1.3 Öll sveitarfélög í sama viðmiðunarhóp

Megin breyting næstu athugunar var að öll sveitarfélögin eru sett í sama viðmiðunarhóp.

Breytt hópaskipting - Öll sveitarfélög í sama hópi

<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Athugun:</i> Öll í sama hópi</p>	<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél.með fleiri en 11 þúsund íbúa að Rvk Sv.fél. með 300 - 11 þúsund íbúa Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>
Tekjuskerðingar útgjaldajöfnunarframlaga	
<p><i>Athugun:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 30% yfir meðaltekjum</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 30% yfir meðaltekjum</p>
Hagkvæmnilína útgjaldajöfnunarframlaga	
<p><i>Athugun:</i> 2.400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> 2.400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p>
Viðmiðunarhlutfall tekjújöfnunar	
<p><i>Athugun:</i> 92,40%</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> 92,40%</p>
Álagningarhlutfall vegna fasteignaskattsjöfnunar	
<p><i>Athugun:</i> M.v. álagningarhlutfall yfirstandandi árs</p>	<p><i>Núverandi kerfi:</i> Álagningarhlutfall árið 2000</p>

Aðrar breytingar voru ekki gerðar á forsendum framlaganna.

Fjárhagsleg áhrif sjást í næstu töflu.

Breytt hópaskipting - öll sveitarfélög í sama hópi: fjárhagsleg áhrif

Fjárhagsleg áhrif - tekjujöfnunarframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	425.499.636
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	1.723.499.023
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	103.912.883
	2.252.911.542
Fjárhagsleg áhrif - útgjaldajöfnunarframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	-4.503.879
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-157.703.187
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	-1.994.673.820
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	-96.030.656
	-2.252.911.542
Fjárhagsleg áhrif - fasteignaskattsframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-36.545.283
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	32.032.317
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	4.512.966
	0
Fjárhagsleg áhrif - heildaráhrif	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	-4.503.879
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	231.251.165
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	-239.142.480
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	12.395.193
	0

Áhrif þessara breytinga yrðu mikil á framlög til sveitarfélaganna, en tekjujöfnunarframlög sjóðsins myndu hækka um 2,2 milljarða króna, þ.e. úr 1,3 í 3,5 milljarða króna. Einungis 1,6 milljarðar króna yrðu eftir til úthlutunar til útgjaldajöfnunarframlaga sjóðsins. Heildarupphæð þeirra framlaga árið 2009 nam 3,9 milljörðum króna.

Eins og taflan hér að ofan sýnir hækka tekjujöfnunarframlögin mikið hjá sveitarfélögum með íbúa frá 300 til 11 þúsund. Hækkunin gengur til baka þegar niðurstaða útreikninga útgjaldajöfnunarframlaganna er skoðuð og heildarniðurstaðan sýnir tilflutning á framlögum frá sveitarfélagunum með 300 – 11 þúsund íbúa til sveitarfélaganna með 11 þúsund íbúa að Reykjavíkurborg. Þar

er um að ræða aukningu á framlögum til Reykjanesbæjar og Akureyrarkaupstaðar.

Starfshópurinn mælir ekki með þessari leið vegna þess að niðurstöðurnar leiða til mikillar lækkunar á útgjaldajöfnunarframlögnum en starfshópurinn telur að helstu framlög sjóðsins eigi frekar að taka mið af framlögum sem byggja á útgjaldajöfnun.

8.1.4 Tekjujöfnunarframlög lögð niður

Næstu útreikningar starfshópsins snerust um að kanna áhrif þess að leggja tekjujöfnunarframlög sjóðsins niður. Fjárhæð þeirri sem varið er til tekjujöfnunar er bætt við útgjaldajöfnunarframlög í þessum athugunum.

Tekjujöfnunarframlög lögð niður

<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Athugun:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél.með fleiri en 11 þúsund íbúa að Rvk Sv.fél. með 300 - 11 þúsund íbúa Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>	<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél.með fleiri en 11 þúsund íbúa að Rvk Sv.fél. með 300 - 11 þúsund íbúa Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>
<p>Tekjuskerðingar útgjaldajöfnunarframlaga</p> <p><i>Athugun:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 15% yfir meðaltekjum</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 30% yfir meðaltekjum</p>	
<p>Hagkvæmnilína útgjaldajöfnunarframlaga</p> <p><i>Athugun:</i> 2.400 - 1,0 5.000 - 1,0 9.000 - 0,8 22.000 - 0,8 25.000 - 0,8</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> 2.400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p>	
<p>Álagningarhlutfall vegna fasteignaskattsjöfnunar</p> <p><i>Athugun:</i> M.v. álagningarhlutfall yfirstandandi árs</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Álagningarhlutfall árið 2000</p>	

Gerð var breyting á tekjuskerðingarákvæðum útgjaldajöfnunarframlaganna og verulegar breytingar gerðar á hagkvæmnilínu útgjaldajöfnunarframlaganna eins og sjá má í töflunni hér að framan. Breyting á hagkvæmnilínunni þótti nauðsynleg vegna þess að nokkur af stærri sveitarfélögum eru tekjulág og fá þar af leiðandi nokkuð há tekjujöfnunarframlög. Þau yrðu því fyrir mikilli tekjuskerðingu við það að tekjujöfnunarframlög yrðu lögð niður. Hagkvæmnilína núverandi útgjaldajöfnunarframlaga er þessum sveitarfélögum óhagstæð, en breytingar á henni kæmu þeim til góða. Athugun starfshópsins leiddi í ljós að núverandi hagkvæmnilína endurspeglar ekki útgjaldamynstur þessara sveitarfélaga og því væri vel hægt að rökstyðja breytingar línunnar eins og áður hefur komið fram í skýrslunni. Breytingarnar hefðu eftirfarandi áhrif á framlög til sveitarfélaganna eftir stærð þeirra:

Tekjujöfnunarframlög lögð niður: fjárhagsleg áhrif

Fjárhagsleg áhrif - tekjujöfnunarframlög		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		-364.863.073
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		-817.150.405
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		-59.510.779
		-1.241.524.258

Fjárhagsleg áhrif - útgjaldajöfnunarframlög		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		2.648.281
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		635.599.846
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		599.537.880
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		3.738.251
		1.241.524.258

Fjárhagsleg áhrif - fasteignaskattsframlög		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		-36.545.283
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		32.032.317
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		4.512.966
		0

Fjárhagsleg áhrif - heildaráhrif		Fjárhæð:
Reykjavíkurborg		2.648.281
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.		234.191.490
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa		-185.580.208
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa		-51.259.563
		0

Starfshópurinn telur að margt athyglisvert hafi komið fram í þessum útreikningum, enda væri það stefna hópsins að einblína frekar á útgjaldajafnandi framlög heldur en tekjujafnandi framlög.

8.1.5 Ekki tekið tillit til hækkunar útsvars

Starfshópurinn kannaði áhrif þess á tekju- og útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins ef ekki yrði tekið tillit til hækkunar útsvars vegna yfirfærslu grunnskólans við útreikning tekjujöfnunarframlaga og við beitingu ákvæða um tekjuskerðingu útgjaldajöfnunarframlaganna.

Ekki er gert ráð fyrir hækkun útsvars vegna yfirfærslu við útreikning meðaltekna

<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Athugun:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél. með fleiri en 11 þúsun íbúa að Rvk Sv.fél. með 300 - 11 þúsund íbúa Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>	<p>Hópaskipting sveitarfélaga</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Reykjavíkurborg Sv.fél. með fleiri en 11 þúsun íbúa að Rvk Sv.fél. með 300 - 11 þúsun íbúa Sv.fél. með færri en 300 íbúa</p>
<p>Tekjuskerðingar útgjaldajöfnunarframlaga</p> <p><i>Athugun:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 30% yfir meðaltekjum</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Skerðing hefst 4% yfir meðaltekjum Skerðingu lýkur 30% yfir meðaltekjum</p>	
<p>Hagkvæmnilína útgjaldajöfnunarframlaga</p> <p><i>Athugun:</i> 2400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> 2400 - 1,0 9.000 - 0,215 15.000 - 0,215 22.000 - 0,0</p>	
<p>Viðmiðunarhlutfall tekjujöfnunar</p> <p><i>Athugun:</i> 92,40%</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> 92,40%</p>	
<p>Álagningarhlutfall vegna fasteignaskattsjöfnunar</p> <p><i>Athugun:</i> M.v. álagningarhlutfall yfirstandandi árs</p> <p><i>Núverandi kerfi:</i> Álagningarhlutfall árið 2000</p>	

Við útreikning á almennum jöfnunarframlagi til reksturs grunnskóla er fundin útgjaldþörf sveitarfélaga, en eiginfjármögnun sveitarfélaganna sem byggist á hækkun útsvars vegna yfirfærslunnar er jafnframt dregin frá útgjaldþörfinni. Í umræðu starfshópsins um til hvaða tekna bæri að taka tillit til þegar hámarkstekjur sveitarfélaganna eru reiknaðar út, var rætt um hvort rétt væri að taka þar einnig tillit til hækkunar útsvarstekna í kjölfar yfirfærslu grunnskólans þar sem þær tekjur eru lagðar til grundvallar við útreikning almennum grunnskólaframlaganna.

Ekki er gert ráð fyrir hækkun útsvars vegna yfirfærslu við útreikning meðaltekna

Fjárhagsleg áhrif - tekjujöfnunarframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-2.038.453
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	-140.323.289
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	-3.048.710
	-145.410.453

Fjárhagsleg áhrif - útgjaldajöfnunarframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	390.105
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	12.116.329
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	124.931.349
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	7.972.670
	145.410.453

Fjárhagsleg áhrif - fasteignaskattsframlög	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	0
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-36.545.283
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	32.032.317
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	4.512.966
	0

Fjárhagsleg áhrif - heildaráhrif	
	Fjárhæð:
Reykjavíkurborg	390.105
Sveitarfélög með 11 þús. íbúa að Rvk.	-26.467.408
Sveitarfélög með 300 - 11 þús. íbúa	16.640.377
Sveitarfélög með færri en 300 íbúa	9.436.926
	0

Eins og sjá má lækkar tekjujöfnunarþörfin nokkuð í tekjujöfnunarframlögunum, eða um 145 milljónir króna. Áhrifin eru mest hjá sveitarfélögunum með 300-11 þúsund íbúa.

Var það álit starfshópsins að þar sem hér væri ekki um grundvallarbreytingu að ræða og að fjárhagsleg áhrif þessara útreikninga væru ekki mikil á skiptingu framlaga milli sveitarfélaga var ákveðið að hafna henni alfarið.

9 Kynningar fyrir landshlutasamtök

Eins og greint hefur verið frá áður sóttu fulltrúar starfshópsins ársþing landshlutasamtaka sveitarfélaganna árið 2009, þar sem hugmyndir starfshópsins um breytingar á starfsemi Jöfnunarsjóðs voru kynntar og leitað var eftir viðhorfum sveitarstjórnarmanna.

Meðfylgjandi eru minnispunktar frá fundum með landshlutasamtökum sveitarfélaganna:

Ársþing Sambands sveitarfélaga í Norðurlandskjördæmi vestra
Kynning á hugmyndum starfshópsins
Flosi Eiríksson formaður

Ársþingið var haldið í Menningarhúsinu Miðgarði í Varmahlíð dagana 28. og 29. ágúst 2009. Kynningin var á dagskrá föstudaginn 28. ágúst.

Í inngangi sínum að kynningu á hugmyndum starfshóps um heildarendurskoðun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga kom Flosi inn á hlutverk starfshópsins og markmiðið með endurskoðuninni. Greindi hann frá því áliti starfshópsins að forsenda fyrir því að breytingar næðu fram að ganga væru þær að viðbótarfjármagn fengist í sjóðinn eða að verkefnum væri létt af honum án þess að til samsvarandi tekjuskerðingar kæmi. Taldi Flosi að skilgreina þyrfti í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, sem sjóðurinn starfar eftir, þau markmið sem eðlilegt væri að ná fram með jöfnunarkerfinu. Markmiðið hlyti að vera að tryggja rétt hvers einstaklings til ákveðinnar þjónustu hvar sem hann byggi.

Flosi lagði áherslu á að kynning hans fæli í sér þær hugmyndir sem starfshópurinn væri að vinna með en ekki beinar tillögur. Hvatti hann viðstadda til að bera fram spurningar jafnóðum og koma með athugasemdir. Markmiðið með kynningunni væri að fá viðbrögð við hugmyndum starfshópsins.

Viðbrögð við kynningu:

Menn voru á einu máli um að kynning Flosa á hugmyndum starfshópsins hefði verið lífleg og skemmtileg og þökkuðu fyrir að fá að fylgjast með vinnu starfshópsins. Hér væri um flókið og mikilvægt verkefni að ræða.

Önnur viðbrögð við yfirferð Flosa á því efni sem fram kom á glærunum voru þessi:

- Mikilvægt væri fyrir sveitarfélög, vegna áætlanagerðar, að vita nokkur ár fram í tímann hvaða tekjur Jöfnunarsjóður komi til með að hafa til ráðstöfunar og þar með til úthlutunar til sveitarfélaga.
- Vilji menn losna við ákveðin verkefni úr sjóðnum þá þarf starfshópurinn að koma með svör við því hvert þau verkefni eigi að fara. Þau hverfa ekki. Innheimtustofnun sveitarfélaga er verkefni sveitarfélaga og til hægðarauka eru framlög vegna hennar innheimt úr Jöfnunarsjóði. Værum við eitthvað betur stödd ef það verkefni væri á herðum ríkisins?
- Skólabúðir að Reykjum eru reknar á grundvelli samkomulags milli Húnaþings vestra, Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sérstaða búðanna er sú að rekstur þeirra byggir á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga 1. ágúst 1996. Lagður hefði verið mikill metnaður í rekstur búðanna og vilji væri til að reka þær áfram.
- Hver tekur ákvörðun um það hvaða verkefni fara inn í sjóðinn og hvaða verkefni fara út úr honum? (Vísar til lengdrar viðveru fatlaðra grunnskólabarna í 5.-10. bekk)
- Hefur starfshópurinn gert það upp við sig hvort útgjaldajöfnunarframlögin eigi að hafa meira vægi en tekjuföfnunarframlögin?
- Mjög mikilvægt er að greina útgjaldapörf sveitarfélaga á lögbundnum verkefnum en sveitarfélög mega ekki vera látin gjalda þess að reka sín sveitarfélög vel.
- Muna þarf eftir stórum og víðfeðmum sveitarfélögum við mat á útgjaldapörf.
- Sveitarfélögin eru að sinna mjög mikilvægum verkefnum fyrir íbúa sína og þjóðina í heild þó þau séu ekki lögbundin og eiga að gera það.
- Sveitarfélög geta ekki sameinast án þess að fá sérstök framlög til þess.
- Standa þarf vörð um samkomulag það sem náðist um framlag til jöfnunar á tekjutapi einstakra sveitarfélaga vegna breytinga á álagningarstofni fasteignaskatts á árinu 2001. „Menn mega ekki trufla þá gjörninga.“
- Starfshópurinn þarf að gæta þess að ganga þannig frá málum að ekki verði hægt að taka geðþóttaákvörðanir eftir að reglur hafa verið settar.
- Slæmt að sveitarfélög hafi enn ekki fengið vitneskju um hvernig skipta eigi 1.000 m.kr. aukaframlaginu í ár. Reglur þurfa að vera fyrir á ferðinni svo hægt sé að taka framlagið inn í endurskoðun á fjárhagsáætlun ársins.
- Þess verður að gæta að nægar tekjur fylgi væntanlegum verkefnaflutningum.

Flosi þakkaði fyrir ánægjulegar umræður og hvatti menn til að koma ábendingum sínum á framfæri við starfshópinn ef einhverjar væru.

Aðalfundur Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi

Kynning á hugmyndum starfshópsins

Flosi Eiríksson formaður

Aðalfundur var haldinn í Reykholti í Borgarfirði dagana 11. og 12. september 2009.

Kynningin var á dagskrá föstudaginn 11. september.

- Í kynningunni kom fram í upphafi að hér væri um að ræða hugmyndir starfshópsins og að unnið væri að frekari útfærslu. Allar ábendingar væru vel þegnar á fundinum og eins mætti senda þær beint til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- Farið var yfir hlutverk sjóðsins og hugmyndir um hverju jöfnunaraðgerðir eigi að skila. Fram kom á fundinum að sum sveitarfélög álíta að um yfirjöfnun sé að ræða og reglur sjóðsins væru flóknar vegna þess að aðstæður sveitarfélaga væru misjafnar og misjafnlega erfitt að jafna aðstöðu íbúa milli sveitarfélaga.
- Tekjur Jöfnunarsjóðs eru meiri þegar vel árar en ættu e.t.v. að vera minni þá og meiri þegar illa árar. Útgjaldabörf sveitarfélaga virðist fylgja tekjum þeirra enda eru mörg verkefni sveitarfélaga ekki lögbundin verkefni heldur mætti tala um „gæluverkefni“ í einstaka tilvikum. Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu væru yfirleitt fyrri til að bjóða „gjaldfrjálsa“ þjónustu og önnur sveitarfélög væru neydd til að fylgja á eftir.
- Nokkur umræða var um fjölkjarna sveitarfélög og sveitarfélög sem væru mjög strjálbýl, og þessi sveitarfélög væru óhjákvæmilega dýrari í rekstri en sveitarfélög sem hefðu nánast einn þéttbýliskjarna.
- Fram kom á fundinum fyrirspurn um hvort ekki væri eðlilegt að jafna milli sveitarfélaga, þ. e. að tekjuhærri sveitarfélög greiddu til tekjulægri sveitarfélaga. Formaður lagði áherslu á að Jöfnunarsjóður gæti aldrei jafnað að fullu milli sveitarfélaga og starfshópurinn liti frekar til útgjaldajöfnunar en tekjujöfnunar.
- Í umræðu um þjónustusvæði kom fram að huga þyrfti að því hvort há framlög Jöfnunarsjóðs til fámennari sveitarfélaga kæmi í veg fyrir sameiningu sveitarfélaga.
- Með frekari flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga yrðu jöfnunaraðgerðir flóknari á grundvelli núverandi skipan sveitarfélaga. Æskilegt væri að væntanleg þjónustusvæði yrðu mynduð með frjálsu samkomulagi milli sveitarfélaga.

Formaður þakkaði fyrir ánægjulegar umræður og hvatti fundarmenn til að koma ábendingum sínum á framfæri við starfshópinn.

Aðalfundur Eyþings
Samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum
Kynning á hugmyndum starfshópsins
Flosi Eiríksson formaður

Aðalfundur var haldinn í Reykjahlíðarskóla Mývatnssveit dagana 25. og 26. september 2009.

Kynningin var á dagskrá laugardaginn 26. september.

- Farið var yfir hlutverk sjóðsins og hvers vegna reglur sjóðsins væru eins flóknar og raun ber vitni. Jöfnunarreglur þurfa að vera flóknar til að ná tilgangi sínum. Allir sveitarstjórnarmenn væru sammála um að sveitarfélög þyrftu að hafa meiri fjármuni til að sinna verkefnum sem þeim er ætluð. Úthlutun framlaga breyttist lítið nema til kæmi aukið fjármagn.
- Nokkur umræða var um sameiningu sveitarfélaga og fjölkjarna sveitarfélög. Þegar tvö tekjulág sveitarfélög eru sameinuð verður til eitt tekjulágt sveitarfélaga, því sameining sveitarfélaga þarf ekki að hafa í för með sér hærri tekjur. Með sameiningu sveitarfélaga batnar þjónusta við íbúa. Fram kom að Jöfnunarsjóður kæmi í veg fyrir sameiningu smærri sveitarfélaga með því að taka tillit til smæðar þeirra við útreikning framlaganna. framlögum til minni sveitarfélaga.
- Umræður urðu um skipulag sjóðsins og um stækkun hans vegna aukinna verkefna sem sjóðnum hefur verið falin til úrlausnar.. Nokkur verkefni sjóðsins hefðu lítið með jöfnun sveitarfélaga að gera. Framlag til Sambands íslenskra sveitarfélaga ætti ekki að vera hlutfall af tekjum sjóðsins heldur ætti að vera um fast framlag að ræða.
- Fram kom á fundinum að huga þyrfti að innri jöfnum milli sveitarfélaga. Einnig var komið inn á hugmynd um að jafna innan einstakra svæða í stað sveitarfélaga. Nokkur umræða var um að jafna ætti frekar útgjöldin en tekjur sveitarfélaga.
- Í umræðunni var ítrekað að sameining sveitarfélaga leiddi til kostnaðarauka fyrir sveitarfélög. Íbúar sveitarfélags vilja fá sömu þjónustu og veitt er innan sveitarfélagsins og hafa tilhneigingu til að miða þjónustu við bestu aðstæður. Nokkuð var rætt um breytingu á hagkvæmnilínu útgjaldajöfnunarframlags sjóðsins.
- Óskað var eftir upplýsingum um hvort starfshópurinn myndi skila af sér á tilskildum tíma, eða fyrir næstu áramót.

Formaður þakkaði fyrir ánægjulegar umræður og hvatti fundarmenn til að koma ábendingum sínum á framfæri við starfshópinn.

Aðalfundur Sambands sveitarfélaga á Austurlandi
Kynning á hugmyndum starfshóps
Flosi Eiríksson formaður

Aðalfundur var haldinn í Herðubreið á Seyðisfirði dagana 25. og 26. september 2009.

Kynningin var á dagskrá föstudaginn 25. september.

- Í kynningunni var strax velt upp ögrandi spurningum til fundarmanna, eins og hvers vegna erum við með jöfnun milli sveitarfélaga. Núverandi kerfi gengur út á að jafna hag sveitarfélaga en e.t.v. ætti jöfnunin að miðast frekar við að jafna milli íbúa. Um leið og skilgreina þarf betur útgjaldaþörf sveitarfélaga má spyrja hver séu lögbundin verkefni sveitarfélaga og hvernig Jöfnunarsjóður geti stutt betur við verkefni þeirra í þágu íbúa.
- Farið var yfir hlutverk sjóðsins og hvort fjármögnun hans sé eðlileg. Tekjur sjóðsins eru hærrí þegar vel árar en ættu e.t.v. að vera lægri þá og hærrí þegar illa árar. Fram kom á fundinum að sjóðurinn væri ekki það haldreipi sem æskilegt væri á þessum erfiðu tímum vegna þess hvernig hann væri fjármagnaður.
- Nokkur umræða varð um fjölkjarna sveitarfélög og sveitarfélög sem væru mjög strjálbýl og væru þau óhjákvæmilega fjárfrekari en sveitarfélög sem hefðu nánast einn þéttbýliskjarna.
- Umræður urðu skiptar. Rætt var um skipulag sjóðsins þar sem m.a. var bent á að útgjaldajöfnunarframlag væri afgangsstærð hjá sjóðnum ennþá væri búið að draga frá fjármuni til annarra framlaga sjóðsins og þar með til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Einnig var komið inn á að grunnskólar sveitarfélaganna væru ekki sömu stofnanirnar og þær voru hjá ríkinu, enda hefði starfsmönnum fjölgað um 30% þó nemendafjöldi væri nánast sá sami.
- Fram kom á fundinum að e.t.v. ætti Jöfnunarsjóður sveitarfélaga ekki að vera undir stjórn ráðuneytisins heldur ætti jöfnun milli sveitarfélaga að vera hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Tillögur ráðgjafarnefndar sjóðsins um úthlutun til verkefna ættu ekki að lúta ákvarðanavaldi ráðherra. Jafnframt var komið inn á að einhverjum þætti sjóðurinn vera orðinn of „stór“.
- Í umræðunni kom einnig fram að samskipti milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga hefðu verið frosin mörg undanfarandi ár. Samskiptin hefðu batnað mikið á síðustu mánuðum með tilkomu reglulegra funda milli ráðuneytis sveitarstjórnarmála og Sambands íslenskra sveitarfélaga.
- Óskað var eftir upplýsingum um hvort starfshópurinn myndi skila af sér á tilskildum tíma, eða fyrir næstu áramót.

Formaður þakkaði fyrir ánægjulegar umræður og hvatti fundarmenn til að koma ábendingum sínum á framfæri við starfshópinn

Aðalfundur SASS
Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga

Kynning á hugmyndum starfshóps
Halldór V. Kristjánsson

Aðalfundur var haldinn í Nýheimum Sveitarfélaginu Hornafirði dagana 15. og 16. október 2009.

Kynningin var á dagskrá föstudaginn 16. október.

- Farið var yfir hlutverk sjóðsins og hvernig starfshópurinn hefði nálgast aðkomu sína að endurskoðuninni. Eitt af markmiðum hópsins væri að einfalda úthlutun sjóðsins en það væri erfitt vegna þess hve sveitarfélögin væru ólík.
- Nokkur umræða skapaðist um fjarlægðir innan sveitarfélaga og áhrif þeirra á úthlutun útgjaldaframlaga, jafnframt ræddu menn um nauðsyn þess að taka meira tillit til aldurskiptingar íbúanna innan sveitarfélaga. Ákveðnir aldurs hópar væru „dýrari“ í rekstri sveitarfélaga en aðrir.
- Í umræðum um skipulag sjóðsins kom fram ánægja með að starfshópurinn vildi endurskipuleggja regluverk sjóðsins frá grunni. Minnt var á að samkvæmt lögum ættu allir íbúar landsins rétt á neyslumatni og því væri ekki óeðlilegt að framlög vegna þess væru hjá Jöfnunarsjóði. Þá kom einnig fram að ekki ætti að líta á það sem endanlegt skipulag að sjóðurinn væri vistaður hjá ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórnarmála.
- Fram kom á fundinum ósk um að tekið væri til skoðunar hvort Jöfnunarsjóður gæti komið að jöfnun kostnaðar sveitarfélaga vegna fráveitu sem væri að verða stórmál í flestum sveitarfélögum.

Þakkað var fyrir ánægjulegar umræður og hvatt til að fundarmenn kæmu ábendingum sínum á framfæri við starfshópinn eða starfsmenn Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Málþing Fjórðungssambands Vestfirðinga
23. október 2009
Kynning á hugmyndum starfshóps
Björg Ágústsdóttir

Málþingið var haldið á Café Riis á Hól mavík og hófst kl. 13:00.

Í inngangi sínum að kynningu á hugmyndum starfshóps um heildarendurskoðun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga kom Björg inn á skipun starfshópsins, hlutverk hans og markmiðið með endurskoðuninni. Taldi hún starfshópin hafa mjög vítt umboð frá ráðherra og vilji væri til að hugsa hlutina upp á nýtt. Nauðsynlegt væri að Jöfnunarsjóður væri ávallt í endurskoðun, ný verkefni væru að bætast við og sveitarfélög að sameinast.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga. Lögin segja til um hvernig sjóðurinn fær sínar tekjur og hvert meginhlutverk hans sé. Lögin segja hins vegar lítið eða ekkert um hvað sé jöfnun og hverju jöfnunaraðgerðir eigi að skila. Fram þyrfti að koma í lögnum þau markmið sem eðlilegt væri að ná fram með jöfnunarkerfinu.

Björg lét þess getið að í kynningu hennar kæmu fram þær hugmyndir sem starfshópurinn væri að vinna með og þær spurningar sem hópurinn stæði frammi fyrir. Hér væri ekki um beinar tillögur starfshópsins að ræða. Hvatti hún viðstadda til að bera fram spurningar jafnóðum og koma með athugasemdir. Markmiðið með kynningunni væri að fá viðbrögð við hugmyndum starfshópsins.

Hér á eftir er getið um helstu atriði úr kynningu Bjargar:

- Framlög Jöfnunarsjóðs frá ríki taka sömu sveiflur og innheimtar skatttekjur ríkissjóðs. Þetta samspil er mjög erfitt núna þar sem ríkissjóður er jafn illa staddur og sveitarfélögin í landinu.
- Á sjóðurinn að leggja til hliðar til mögru áranna? Er það hlutverk hans?
- Útgjaldaþörfin er ekki skilgreind og hvaða tekjur eigi að renna til hennar.
- Útgjaldajöfnunarframlögin eru nokkurs konar afgangsstærð hjá sjóðunum. Til þeirra framlaga renna nú þeir fjármunir sjóðsins sem eftir eru þegar fjármunum hefur verið ráðstafað til annarra framlaga. Er hægt að snúa þessu við og ná samkomulagi um hver séu grunnverkefni sveitarfélaga og hvaða tekjur þau þurfi að hafa til að rækja þau?
- Jöfnunarsjóðurinn á fyrst og fremst að sinna jöfnun á aðstöðu íbúanna.
- Það getur skipt máli að hafa þetta í huga, við rýni á núgildandi reglum og tillögugerð um nýjar. Hvað er það sem er gott í núverandi kerfi? Hvaða breytingar viljum við sjá á kerfinu? Hverju viljum við komast hjá? Hver eru einkennin á góðu jöfnunarkerfi?

Viðbrögð úr sal:

- Lögbundin þjónusta við íbúana er misdýr eftir svæðum þess vegna þurfa að koma til jöfnunaraðgerðir.
- Liggja þyrfti fyrir hver kostnaður við einstaka þjónustuþætti mætti vera til að hann réttlætti jöfnun. Hversu dýr má þjónustan vera? Hverjum útgjaldaþætti ætti að vera markað ákveðið hlutfall.
- Sjóðurinn er að gera margt mjög gott í dag. Við jöfnunaraðgerðir í dag er gengið út frá því að sveitarfélögin fullnýti tekjustofna sína og tekið tillit til mjög misjafnra aðstæðna innan sveitarfélaga.
- Mjög mörgu þarf ekki að breyta miðað við skipulagið í dag.
- Með framlögum úr Jöfnunarsjóði er sveitarfélögum gert kleift að reka litla skóla í minni sveitarfélögum.
- Vinnan sem nú er í gangi er mjög viðkvæm. Fara þarf varlega í nýjar aðgerðir. Viljum við fara þessa hagkvæmu “útreiknuðu” leið eða viljum við treysta byggð í litlu sveitarfélögunum áfram. Hvernig viljum við sjá byggðarlögin þróast? Starfsemi Jöfnunarsjóðs í dag er forsenda þess að hægt sé að halda byggð á hinum ýmsu stöðum.
- Mikilvægt að vita fyrirfram hvaða framlög sveitarfélögin koma til með að fá.
- Skólaakstur eingöngu greiddur úr dreifbýli en ekki úr þéttbýli í byggðakjörnum.

Björg

- Mikilvægt er að viðhalda hinu góða en jafnframt að huga að því sem hægt er að gera betur.
- Á Norðurlöndunum hafa menn gert samstarfssáttmála milli ríkis og sveitarfélaga um þau verkefni sem sveitarfélög eiga að sinna og um kostnað og tekjur þeim samfara. Menn setjast niður einu sinni til fjórum sinnum á ári og semja við sveitarfélögin. Markmið með kerfinu er hin sameiginlega hagstjórn.
- Starfshópurinn horfir meira á útgjaldajöfnunina en tekjuhlíðina.
- Möguleiki væri á að semja um tiltekin verkefni sem tilraunaverkefni sem dyttu síðan út þegar mikilvægi þeirra væri ekki lengur til staðar.
- Gengið hefur illa að semja um ákveðin verkefni við ríkið og má þar nefna greiðslu framlaga vegna húsaleigubóta.
- Núverandi jöfnunarkerfi hefur verið bútaumur. Má þar t.d. nefna grunnskólann. Nú þegar þrettán ár eru liðin frá yfirfærslunni er tekjum sjóðsins vegna hennar enn haldið sér. Þegar sjóðurinn fær fleiri verkefni, hvernig tökum við á þeim? Er hægt að byggja upp kerfi sem getur tekið við nýjum verkefnum?

Í lokin gerði Björg grein fyrir hugmyndum starfshópsins um skiptingu sjóðsins í A- og B-deild eftir eðli framlaganna og þeim hugmyndum sem þar lægu að baki.

Fram komu jákvæðar undirtektir hjá fundarmönnum varðandi nýja hugsun í framsetningu framlaga sjóðsins.

Nokkur umræða varð um stöðu sjóðsins í dag í ljósi efnahagsvandans og horfur á næsta ári hvað úthlutanir framlaga úr sjóðnum varðar.

Fram komu einnig fyrirspurnir og vangaveltur, m.a. um skiptingu sveitarfélaga í flokka vegna tekjujöfnunarframlaga.

Björg þakkaði fyrir ánægjulegar umræður og hvatti menn til að koma ábendingum sínum á framfæri við starfshópinn ef einhverjar væru.