

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

Frá félagsmálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hermann Sæmundsson, Óskar Pál Óskarsson, Guðjón Bragason, Inga Val Jóhannsson og Garðar Jónsson frá félagsmálaráðuneyti, Þórð Skúlason og Vilhjálm Þ. Vilhjálmsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Önnu Skúladóttur frá Reykjavíkurborg og Kristján Þór Júlíusson, bæjarstjóra Akureyrarbæjar.

Frumvarpið byggist annars vegar á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga, dags. 4. desember sl., um breytingar á fjármálalegum samskiptum aðila og hins vegar á tillögum nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 14. febrúar 2001 til að endurskoða III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, en kaflinn fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Í skýrslu nefndarinnar frá 24. september 2002 eru tilgreind þau markmið sem nefndin hafði að leiðarljósi við endurskoðun á starfsemi Jöfnunarsjóðs. Þau voru einkum eftirfarandi:

Í fyrsta lagi að gera aðferðir við útreikning og úthlutun framlaga almennari en nú er. Í öðru lagi að stilla framlögum sjóðsins upp á nýjan og aðgengilegri hátt þannig að betri yfirsýn fáiast yfir hlutverk og framlög sjóðsins. Í þriðja lagi að gera nauðsynlegar breytingar á tilteknum reglum sjóðsins til þess að mæta breyttum forsendum. Í fjórða lagi að tryggja réttláta jöfnun meðal sveitarfélaga. Í fimmta lagi að styrkja enn frekar hlutverk sjóðsins í tengslum við sameiningu sveitarfélaga.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 8. gr. gildandi laga byggjast á niðurstöðum viðræðna milli fulltrúa ríkis og sveitarfélaga um breytingar á fjármálalegum samskiptum aðila, sbr. framangreint samkomulag. Verði frumvarpið að lögum er gert er ráð fyrir að framlag ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hækki töluvert frá því sem verið hefur en við gerð samkomulagsins og í forsendum sem lagðar voru til grundvallar hafa aðilar sameiginlega lagt áherslu á eftirfarandi:

- a. Að árlegt framlag ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytingar á álagningarstofni mannvirkja hækki frá 1. janúar 2003 um 164 millj. kr., úr 0,64% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum í 0,72%. Framlagið verður hluti af framlagi ríkisins til sjóðsins skv. a-lið 8. gr. og fellur því e-liður sömu greinar brott.
- b. Að árlegt framlag ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem ráðstafað er til sveitarfélaga vegna húsaleigubóta hækki um 220 millj. kr. Framlagið verður hluti af framlagi ríkisins til sjóðsins skv. a-lið 8. gr. og fellur því brott ákvæði 3. gr. laga um húsaleigubætur, nr. 138/1997.
- c. Að ríkið yfirtaki 15% hlutdeild sveitarfélaga í stofnkostnaði og meiri háttar viðhaldi og tækjakaupum heilsugæslustöðva, svæðissjúkrahúsa, deildasjúkrahúsa og almennra sjúkrahúsa samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990. Aðilar eru jafnframt sammála um að áætlaður árlegur kostnaður sveitarfélaga sem ríkið yfirtekur samkvæmt

Þessum lið nemi að meðaltali 100 millj. kr. Framlag ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sbr. a-lið 8. gr., lækkar til samræmis við það.

- d. Að vegna breyttrar framsetningar ríkistekna í fjárlögum og ríkisreikningi verði gerðar breytingar á stofni til útreiknings framlaga ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sbr. 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í stað þess að framlögin séu reiknuð sem hlutfall af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum verði þau framvegis ákvörðuð sem hlutfall af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs.

Í samræmi við samkomulagið verður framlag skv. a-lið 8. gr. 2,12% frá og með 1. janúar 2003.

Samkomulagið felur jafnframt í sér skilgreint tilraunaverkefni um mat á áhrifum lagafrumvarpa og reglugerðardragna á fjárhag sveitarfélaga og aukið samráð ríkis og sveitarfélaga um kjaramál. Þessir þættir kalla á hinn bóginn ekki á lagabreytingu.

Ýmsar breytingar eru gerðar á framlögum Jöfnunarsjóðs. En samkvæmt frumvarpinu er þeim nú skipt í bundin framlög, sérstök framlög, jöfnunarframlög og jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla en þar er um nýmæli að ræða. Til sérstakra framlaga skv. d-lið 1. gr. (11. gr.) frumvarpsins teljast nú stofnkostnaðarframlög, framlög vegna fasteignaskatts og húsaleigubóta. Í tengslum við samkomulagið eru lagðar til breytingar á greininni þannig að auknum hlut af tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði ráðstafað annars vegar til jöfnunar tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti og hins vegar til greiðslu sveitarfélaga á húsaleigubótum en ákvæði laga um framlag ríkisins í lögum um húsaleigubætur eru felld brott með frumvarpi til breytinga á þeim lögum og í staðinn er framlag úr ríkissjóði skv. a-lið 8. gr. laganna um tekjustofna sveitarfélaga hækkað. Jafnframt er gerð sú breyting að framlagið nemi ákveðinni prósentuhækkun af innheimtum tekjum ríkissjóðs í stað ákveðinnar vísitölutengdrar fjárhæðar. Þá eru stofnframlög til sveitarfélaga með innan við 2000 íbúa felld niður en samkvæmt skýrslu nefndarinnar hefur umsóknum um þessi framlög fækkað mjög undanfarin ár og ljóst að sveitarfélögin eru komin í viðunandi stöðu varðandi þessar stofnframkvæmdir.

Hvað varðar úthlutun úr sjóðnum bendir nefndin á eftirfarandi nýmæli. Í fyrsta lagi er lagt til í frumvarpinu að aðstoð sjóðsins geti nú varað í allt að fimm ár til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að bætt verði við 11. gr. takmarkaðri heimild til að veita framlög til sérstakra verkefna eða til að bregðast við sérstökum aðstæðum. Í þriðja lagi er tekið upp nýtt heiti, útgjalda-jöfnunarframlög, en þeim skal varið til að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem hafa áhrif á útgjaldaþörf, svo sem íbúafjölda, fjarlægða, skólaaksturs úr dreifbýli o.fl. Loks er tekið upp nýtt viðmið í tengslum við rekstur grunnskóla sem felst m.a. í því að sérstakt tillit er tekið til fjölda fatlaðra barna og innflytjenda.

Aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru í samræmi við áður nefnda skýrslu nefndar um endurskoðun III. kafla tekjustofnalaga sveitarfélaga er fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og varða ýmsa þætti í rekstri sjóðsins.

Við umfjöllun nefndarinnar um úthlutun á sérstökum framlögum vegna húsaleigubóta var nefndinni bent á að gert væri ráð fyrir að 2,12% framlag ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga skv. a-lið 8. gr. næmi 4,8–4,9 milljörðum kr. á árinu 2003 og þar af næmi framlag vegna greiðslu húsaleigubóta u.þ.b. 555 millj. kr. eða um 11,5% af heildarframlagi. Því telur nefndin eðlilegt að hluti tekna jöfnunarsjóðs sem ráðstafað verður til sveitarfélaga vegna greiðslu húsaleigubóta geti numið samsvarandi fjárhæð eða allt að 11,5%.

Loks bendir nefndin á umfjöllun í skýrslunni um jöfnunarkerfi sveitarfélaga á Norðurlöndum. Samanburðurinn leiddi í ljós að tilgangur kerfanna er sá sami, þ.e. að skapa sveitarfélögunum sem jöfnust tækifæri til að þjóna íbúum sínum en landfræðilegir þættir, fólksfjöldi, stærð sveitarfélaga og hlutfall dreifbýlis og þéttbýlis innan þeirra hafa haft mikil áhrif á mótun viðhorfa til jöfnunaraðgerða á Norðurlöndunum. Þá kom í ljós að annars staðar á Norðurlöndum fæst hærra hlutfall heildartekna sveitarfélaga um jöfnunarkerfi ríkisins en hér á landi þar sem hlutfall af heildartekjum sveitarfélaga, þ.e. tekjur af eigin skattstofnum og þjónustugjöldum, er hærra hér en þekkist annars staðar á Norðurlöndum. Þannig virðist hlutverk jöfnunar- eða tekjutilfærslukerfis vera minna hér á landi en annars staðar þrátt fyrir þá staðreynd að sveitarfélög hér eru mun fámennari og hlutfallslega mun fleiri en annars staðar á Norðurlöndum.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við d-lið 1. gr. (11. gr.). Í stað orðanna „10%“ í e-lið komi: 11,5%.
2. Við g-lið 1. gr. (14. gr.). Í stað orðanna „III. kafla laga þessara“ komi: þessum kafla.
3. Við 2. gr. Greinin orðist svo:

Við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða er orðast svo:

Framlög skv. 1. másl. c-liðar 11. gr. laganna falla niður frá og með 1. janúar 2005. Heimilt er þó að greiða eftir þann tíma framlög til framkvæmda sem hefjast fyrir lok árs 2004, enda liggja fyrir mat ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um að brýn þörf sé á viðkomandi framkvæmdum. Framlög til framkvæmda á árinu 2005 skulu miðast við verkstöðu í lok þess árs.

Jónína Bjartmarz var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 10. des. 2002.

Arnbjörg Sveinsdóttir,
form., frsm.

Magnús Stefánsson.

Kristján Pálsson.

Drífa Hjartardóttir.

Pétur H. Blöndal.

Guðrún Ögmundsdóttir,
með fyrirvara.

Ásta R. Jóhannesdóttir,
með fyrirvara.

Steingrímur J. Sigfússon,
með fyrirvara.