

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum (hlutverk Jöfnunarsjóðs og heimild til skerðingar á framlögum hans).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Í upphafi III. kafla laganna kemur ný grein, 8. gr., svohljóðandi:
Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

2. gr.

8. gr. laganna verður 8. gr. a.

3. gr.

Við 18. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í reglugerð er heimilt að kveða á um að þau sveitarfélög sem hafa heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teljast verulega umfram landsmeðaltal skuli ekki njóta framlaga úr Jöfnunarsjóði skv. d-lið 11. gr. og 1. mgr. 13. gr.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2013.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu.

Markmið frumvarpsins er annars vegar að styrkja og skilgreina hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og hins vegar að festa í lög heimild til skerðingar á framlögum Jöfnunarsjóðs vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og framlögum til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts til þeirra sveitarfélaga er hafa heildarskatttekjur verulega umfram landsmeðaltal, þ.e. tekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna.

Í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, er fjallað um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þar er greint frá starfsemi sjóðsins og framlögum þeim sem úthlutað er úr sjóðnum til sveitarfélaga á grundvelli laga. Hins vegar er hvergi að finna í lögnum saman-

tekt um meginhlutverk og markmið sjóðsins sem er eftirfarandi á grundvelli reglugerðar um sjóðinn nr. 960/2010, með síðari breytingum:

„Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.“

Í þeim tilgangi að styrkja og skýra lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs er talið rétt að setja inn í löginn ákvæði þar sem hlutverk hans er skilgreint þannig að það sé ekki eingöngu kveðið á um slíkt í reglugerð eins og verið hefur.

Í ársbyrjun 2009 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp til að vinna að heildarendurskoðun á gildandi laga- og reglugerðarákvæðum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Starfshópurinn skilaði skýrslu með tillögum sínum að breytingum á regluverki sjóðsins til ráðherra sumarið 2010. Á ársfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga haustið 2010 fór fram ítarleg kynning á tillögum starfshópsins. Þann 1. janúar 2011 komu til framkvæmda tillögur starfshópsins að nauðsynlegum breytingum á núverandi jöfnunarkerfi sem einkum fólust í breytingu á útreikningi framlags til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts, almennu jöfnunarframlagi til reksturs grunnskóla og framlagi vegna skólaaksturs úr dreifbýli. Áfram var unnið að framkvæmd tillagna starfshópsins og í mars 2011 skipaði innanríkisráðherra sérstakan vinnuhóp með aðkomu Hagstofu Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga til að vinna að framkvæmd tillagna starfshópsins og til að útfæra nákvæmt upplýsingakerfi sem byggist á mælingu helstu útgjaldabátta sveitarfélaga. Kerfið er grundvöllur frekari breytinga á gildandi laga- og reglugerðarákvæðum um sjóðinn. Á ársfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga haustið 2011 var farið yfir stöðu mála varðandi þá vinnu auk þess sem fjallað var um tillögu starfshópsins um skerðingu framlaga úr sjóðnum til þeirra sveitarfélaga er hafa mögulegar heildarskatttekjur verulega umfram landsmeðaltal í ljósi meginmarkmiðs sjóðsins um að jafna útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Að tillögu vinnuhópsins sem skipaður var í mars 2011 tók gildi 1. janúar 2012 reglugerð nr. 1171/2011 um breytingu á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 960/2010. Með reglugerð nr. 1171/2011 er kveðið á um að skerða skuli framlög úr sjóðnum til þeirra sveitarfélaga er hafa mögulegar heildarskatttekjur 50% umfram landsmeðaltal, þ.e. af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna. Í tengslum við framkvæmd þessarar breytingar hafa farið fram viðræður milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisins um það álitamál hvort skerðingin í reglugerð nr. 1171/2011, hvað varðar framlög til reksturs grunnskólans, hefði næga lagastöð. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að lagastöð skerðingarinnar í reglugerð nr. 1171/2011 væri ekki nægilega skýr og í kjölfarið var ákveðið að breyta III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga og setja þar inn ákvæði er kvæði á um fyrrgreinda skerðingu.

Með frumvarpinu er lagt til að fest verði í lög að heimilt sé í reglugerð að kveða á um skerðingu á framlögum Jöfnunarsjóðs, vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og framlögum til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts til þeirra sveitarfélaga er hafa mögulegar heildarskatttekjur verulega umfram landsmeðaltal, þ.e. af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna. Er það mat ráðuneytisins að þegar mögulegar heildarskatttekjur eru 50% umfram landsmeðaltal teljist þær verulegar og taka beri sérstakt tillit til þess við úthlutun framangreindra framlaga úr Jöfnunarsjóði.

Verði frumvarpið að lögum mun þeim fjármunum sem við það sparast verða dreift til þeirra sveitarfélaga sem ekki verða fyrir skerðingu vegna þess að tekjur þeirra eru undir

viðmiðunarmörkum. Því er ekki um að ræða lækkun á framlögum úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga almennt heldur er um að ræða breytingu á innbyrðis skiptingu framlaga milli sveitarfélaga í samræmi við hlutverk sjóðsins eins og því er lýst í 1. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er gerð grein fyrir hlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Jafnframt er það hlutverk sjóðsins að greiða framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 3. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að kveða á um það í reglugerð að þau sveitarfélög sem hafa heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teljast verulega umfram landsmeðaltal skuli ekki njóta framlaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti og vegna framlaga sem tengjast yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Heimild til þessarar skerðingar er í samræmi við hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, þ.e. að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga, sbr. 1. gr. frumvarpsins, enda verður að telja að þau sveitarfélög sem hafi heildarskatttekjur verulega umfram landsmeðaltal hafi ekki ríka þörf fyrir framlögin og þeim betur varið til þeirra sveitarfélaga sem lægri tekjur hafa.

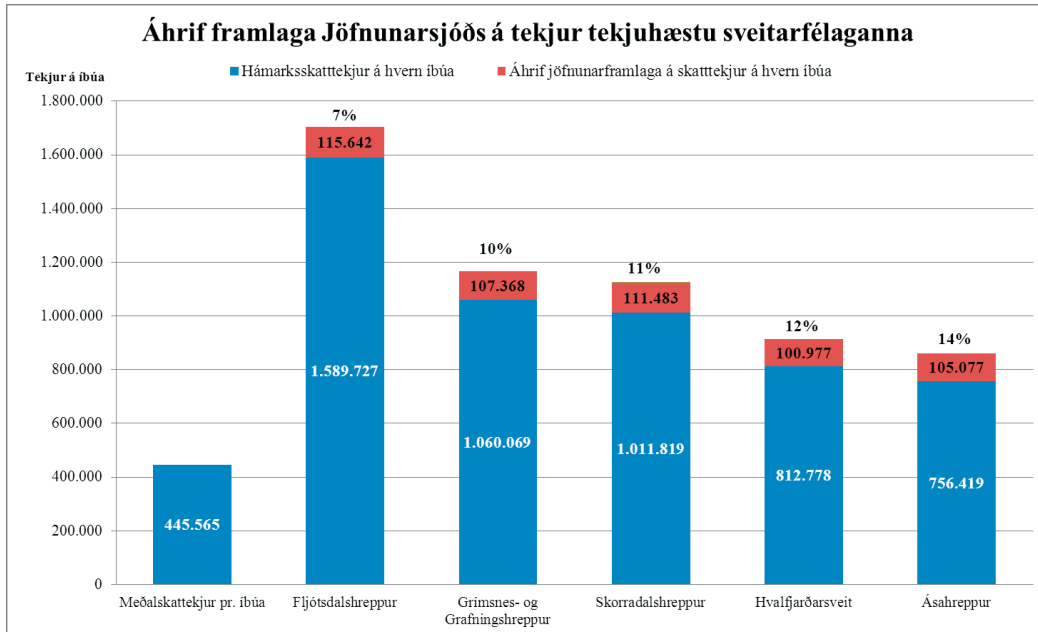
Um 4. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um gildistöku laganna og þarfnast það ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

Innanríkisráðuneyti:

Myndin sýnir skatttekjur á íbúa í fimm tekjuhæstu sveitarfélögum landsins árið 2011 og þá hækkun á heildarskatttekjum sem verður þegar framlag Jöfnunarsjóðs árið 2011 á íbúa bætist við.



Blár hluti súlnanna sýnir mögulegar hámarksskatttekjur sveitarfélaga miðað við fullnýtingu tekjustofna fyrir jöfnun en rauður hluti þeirra sýnir þær tekjur sem Jöfnunarsjóður bætir við mögulegar hámarksskatttekjur. Fyrsta súlan á myndinni sýnir meðalskatttekjur á íbúa og sýnir myndin að Jöfnunarsjóður veitir sveitarfélögum framlög sem augljóslega standa vel í samanburði við önnur sveitarfélög.

Fylgiskjal II.

Innanríkisráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Markmið frumvarpsins er annars vegar að styrkja og skilgreina hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og hins vegar að festa í lög heimild til skerðingar á framlögum Jöfnunarsjóðs vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og framlögum til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts til þeirra sveitarfélaga er hafa heildarskatttekjur verulega umfram landsmeðaltal, þ.e. tekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna.

Verði frumvarpið að lögum mun það ekki hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin sem heild. Ekki er um að ræða lækkun á framlögum úr Jöfnunarsjóði til sveitarfélaga almennt heldur er um að ræða breytingu á innbyrðis skiptingu framlaga milli sveitarfélaga, í samræmi við hlutverk sjóðsins eins og því er lýst í 1. gr. frumvarpsins. Breytingin mun leiða til hækkunar framlaga hjá öðrum sveitarfélögum sem nemur þeirri skerðingu sem verður á framlögum til tekjuhæstu sveitarfélaganna á grundvelli 3. gr. frumvarpsins.

Kostnaðarmatið var lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga sem gerir ekki athugasemd við niðurstöðuna.

Fylgiskjal III.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingu (hlutverk Jöfnunarsjóðs og heimild til skerðingar á framlögum hans).

Frumvarpi þessu er ætlað að skilgreina betur hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en gert er í gildandi lögum. Jafnframt er með frumvarpinu ætlunin að festa í lög heimild til skerðingar á framlögum sjóðsins vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og framlögum til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur eru verulega umfram landsmeðaltal, þ.e. tekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa, miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna. Verði frumvarpið að lögum mun þeim fjármunum sem sparast við þessar skerðingar verða dreift til þeirra sveitarfélaga sem ekki verða fyrir skerðingu vegna þess að tekjur þeirra eru undir viðmiðunarmörkum. Því er ekki um að ræða lækkun á framlögum úr jöfnunarsjóði til sveitarfélaga almennt, heldur er um að ræða breytingu á innbyrðis skiptingu framlaga milli sveitarfélaga, í samræmi við hlutverk sjóðsins eins og því er lýst í 1. gr. frumvarpsins. Þetta fyrirkomulag var í reynd tekið upp með reglugerðarbreytingu sem tók gildi 1. janúar 2012 á grundvelli tillagna vinnuhóps sem fjallað hefur um jöfnunarhlutverk sjóðsins en að betur athuguðu máli er talin ástæða til að skerpa betur á lagastoð fyrir þessari tilhögun. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér aukinn kostnað fyrir rikissjóð.

