

Alþingi
Erindi nr. P 132/244
komudagur 29.11.2005

NEFND UM TEKJUSTOFNA
SVEITARFÉLAGA

Hr. Árni Magnússon félagsmálaráðherra
Félagsmálaráðuneyti
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu
150 Reykjavík

Með bréfi þessu fylgja tillögur nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði þann 12. desember 2003 um aðlögun tekjustofna sveitarfélaga að nýrri sveitarfélagaskipan og breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Í nefndina voru upphaflega skipaðir þeir Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri, Árni Þór Sigurðsson, borgarfulltrúi, Kristján Þór Júlíusson, bæjarstjóri, og Hermann Sæmundsson, ráðuneytisstjóri, sem jafnframt var formaður nefndarinnar. Breytingar urðu á skipan nefndarinnar í október 2004 þegar Ólafur Hjálmarsson, skrifstofustjóri, tók sæti Baldurs Guðlaugssonar og Guðjón Bragason, skrifstofustjóri, tók við formennsku í nefndinni af Hermanni Sæmundssyni. Jafnframt var þá fjölgað í nefndinni og tóku Svanhvít Jakobsdóttir, skrifstofustjóri, og Halldór Halldórsson, bæjarstjóri, sæti í nefndinni. Loks tók Lúðvík Geirsson, bæjarstjóri, sæti Árna Þórs Sigurðssonar í nefndinni í desember 2004. Þannig skipuð lauk nefndin störfum hinn 14. mars 2005.

Alls hélt nefndin átján fundi á þeim tíma sem hún starfaði. Vegna ágreinings um hlutverk og verkefni nefndarinnar lá starf hennar niðri frá 19. apríl til 13. október 2004. Umboð nefndarinnar tók breytingum á skipunartíma hennar í samræmi við viljayfirlýsingu, dags. 17. september 2004, sem undirrituð var af félagsmálaráðherra, fjármálaráðherra og formanni stjórnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga. Nefndin hefur nú lokið störfum og leggur því fram tillögur um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga sem koma til framkvæmda í áföngum á árunum 2005 til 2008.

Tillögur nefndarinnar eru tvenns konar. Annars vegar er um að ræða tillögur um tímabundnar og varanlegar breytingar á núverandi tekjustofnum og hins vegar tillaga um að skipuð verði nefnd um endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Nefndin er sammála um að á þessu stigi séu ekki fram komnar forsendur til þess að meta fjárhagsleg áhrif af hugsanlegum breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í samræmi við hugmyndir verkefnisstjórnar um eflingu sveitarstjórnarstigsins né fjárhagsleg áhrif af breytingum á sveitarfélagaskipaninni.

Í fylgiskjölum 1-3 er að finna frekari ábendingar og tillögur nefndarinnar er varða fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga og æskilegar áherslur í vinnu við endurskoðun á reglum jöfnunarsjóðs. Gert er ráð fyrir því að tillögur nefndarinnar verði nánar útfærðar í sérstakri yfirlýsingu um breytingar á fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga en einnig kalla flestar tillögunar á lagabreytingar.

Lúðvík Geirsson tók þátt í gerð tillagna nefndarinnar en stendur ekki að þeim og skilar séráliti, sbr. fylgiskjal 4. Að öðru leyti er nefndin sammála um tillögunar.

Reykjavík 17. mars 2005

Kristján Þór Júlíusson
bæjarstjóri (sign.)

Guðjón Bragason
skrifstofustjóri, formaður (sign.)

Halldór Halldórsson
bæjarstjóri (sign.)

Svanhvít Jakobsdóttir
skrifstofustjóri (sign.)

Lúðvík Geirsson
bæjarstjóri (sign.)

Ólafur Hjálmarsson
skrifstofustjóri (sign.)

Niðurstöður og tillögur tekjustofnanefndar

Tekjustofnanefnd skipuð fulltrúum ríkis og sveitarfélaga hefur verið að störfum frá 17. desember 2003. Vegna ágreinings um hlutverk og verkefni nefndarinnar lögðust störf hennar niður 19. apríl 2004 en í framhaldi af undirritun sameiginlegrar viljayfirlýsingar félagsmálaráðherra, fjármálaráðherra og formanns sambandsins 17. september 2004 tók nefndin aftur til starfa 13. október 2004.

Á fundum nefndarinnar hafa verið lögð fram ýmis gögn um þróun fjármála sveitarfélaganna á undanförunum árum og fjárhagsstöðu þeirra. Fulltrúar ríkis og sveitarfélaga í nefndinni hafa lagt fram tillögur um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga og fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga, sem ekki hefur náðst samstaða um. Mikið hefur borið í milli þessara tillagna.

Hinn 16. febrúar héldu félags- og fjármálaráðherra fund með verkefnisstjórn um eflingu sveitarstjórnarstígsins þar sem þeir greindu frá því að fulltrúum ríkisins í tekjustofnanefnd væri veitt umboð til að leggja þar fram nýjar tillögur. Jafnframt kom fram af hálfu ráðherranna að ekki væri mögulegt að koma frekar til móts við sjónarmið fulltrúa sveitarfélaganna í tekjustofnanefnd.

Ekki er í sjónmáli önnur sameiginleg niðurstaða tekjustofnanefndar en sú er byggist á hinum nýju tillögum fulltrúa ríkisins. Umræddar tillögur ganga lengra en þær tillögur sem fulltrúar ríkisins hafa áður lagt fram en skemmra en tillögur fulltrúa sveitarfélaganna. Fulltrúar sveitarfélaganna líta á þessar tillögur sem áfanga í áttina að frekari eflingu tekjustofna sveitarfélaga. Fulltrúar ríkisins líta á tillögurnar sem það ýtrasta sem hægt er að ganga á því tímabili sem um er að ræða og að mikilvægt sé að ríki og sveitarfélög leiti sameiginlega leiða til að auka aðhald í rekstri hins opinbera.

Með vísan til framanritaðs leggur tekjustofnanefnd til eftirfarandi breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga og fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga er koma til framkvæmda í áföngum á árunum 2005 til 2008.

NEFND UM TEKJUSTOFNA
SVEITARFÉLAGA

Tillaga	Útfærsla	Árlegur tekjuauki
1. Viðbótarframlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á árunum 2006–2008.	Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga komi sér saman um almennar reglur um úthlutun þessara fjármuna til að jafna aðstöðumun sveitarfélaga sem talin eru í mestri þörf, m.a. vegna erfiðra ytri aðstæðna.	2006 700 m.kr. Í þrjú ár.
2. Undanþágur frá greiðslu fasteignaskatts, sbr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, verði afnumdar frá og með 1. janúar 2006 í samræmi við tillögur nefndar frá desember 2001. Álagning fasteignaskatts komi til framkvæmda í áföngum á árunum 2006–2008.	Reiknað út frá fasteignamati ársins 2005 miðist álagningarhlutfall fasteignaskatts við að kostnaðarauki ríkisins vegna breytingarinnar verði 200 m.kr. árið 2006, 400 m.kr. árið 2007 og 600 m.kr. frá og með árinu 2008. Fjölgun eigna og hækkun fasteignamats frá árinu 2005 hækkar álagningarstofn og leiðir ekki til lækkunar á álagningarhlutfalli frá því sem ákveðið verður eða lögfest.	2006 200 m.kr. 2007 400 m.kr. 2008 600 m.kr.
3. Varasjóði húsnæðismála verði heimilað að auka rekstrar- og söluframlög vegna félagslegra íbúða í eigu sveitarfélaga og aðstoða við úreldingu þeirra. Framlöggin koma til greiðslu á árunum 2005, 2006 og 2007.	Fjármögnun komi af höfuðstól Varasjóðs viðbótarlána og verði til viðbótar framlögum samkvæmt gildandi samkomulagi um Varasjóð húsnæðismála sem verður framlengt um þrjú ár.	2005 280 m.kr. Í þrjú ár.
4. Gildandi lög um fjárhagslegan stuðning við fráveituframkvæmdir sveitarfélaga verði framlengd til ársins 2008. Sameiginlega verði farið gagnrýnið yfir kröfur um fráveituframkvæmdir sveitarfélaga og kannaðar leiðir til að draga úr kostnaði.	Framlöggin komi til greiðslu í hlutfalli við fráveituframkvæmdir sveitarfélaganna á árunum 2006–2008.	Árlegar endurgreiðslur 2006 200 m.kr. Í þrjú ár.
5. Lögum um skráningu og mat fasteigna og tekjustofna sveitarfélaga verði breytt þannig að greiðsla fasteignaskatts hefjist frá næstu mánaðamótum eftir að eign er fyrst metin fasteignamati. Jafnframt verði unnið að endurskoðun á fasteignamati landa og jarða og lagaákvæðum er það varðar.	Stefnt verði að því að leggja fram frumvarp á vörþingi með það að markmiði að ákvæði um upphaf greiðslu fasteignaskatts taki gildi sem fyrst. Fasteignamat landa og jarða verði endurskoðað og því verki lokið eins fljótt og auðið er.	Um 200 m.kr.
6. Skipuð verði nefnd sem hafi það hlutverk að endurskoða reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga einkum m.t.t. breytinga á sveitarfélagaskipan. Stefnt verði að því að nefndin ljúki störfum fyrir 1. október 2005.	Nefndin taki mið af sjónarmiðum sem komið hafa fram við vinnu sameiningarnefndar og tekjustofnanefndar, sbr. fylgiskjal 3.	

NEFND UM TEKJUSTOFNA SVEITARFÉLAGA

Fylgiskjal 1

Frekari skýringar og ábendingar tekjustofnanefndar:

Tekjustofnanefnd telur mikilvægt að gengið verði frá nánari útfærslu framangreindra tillagna í yfirlýsingu um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga og stefnt verði að því að sú yfirlýsing liggja fyrir í lok apríl 2005. Einnig telur tekjustofnanefnd óhjákvæmilegt að endurskoðun samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga, samanber 7. tölulið viljayfirlýsingarinnar frá 17. september 2004, verði lokið fyrir sama tíma.

Við framangreinda tillögugerð hafði tekjustofnanefnd m.a. hliðsjón af eftirfarandi aðgerðum sem komnar eru til framkvæmda og nefndin telur að efla sveitarstjórnarstigið:

- Með breytingu á lögum um húsnæðismál var aukinn stuðningur við sveitarfélög til að styrkja rekstrargrunn félagslega íbúðakerfisins. Samkvæmt áætlun er um að ræða u.þ.b. 60 m.kr. í aukin framlög á ári m.v. núverandi höfuðstól. Þá er nú hafin vinna við að kanna leiðir til að styrkja rekstrargrunn þess enn frekar.
- Í samræmi við viljayfirlýsingu frá 17. september 2004 verður allt að 2,4 ma.kr. varið til sameiningarframlaga á næstu árum.
- Á árinu 2004 veitti ríkissjóður 400 m.kr. til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að aðstoða sveitarfélög í sérstökum fjárhagsvanda.
- Framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga og til stofnframlaga falla niður frá árunum 2005 og 2006. Um er að ræða u.þ.b. 260 m.kr. árlegt framlag til Lánasjóðs sveitarfélaga og um 200 m.kr. árleg stofnframlög til sveitarfélaga með færri en 2.000 íbúa.
- Skylda sveitarfélaga til að greiða framlag í Varasjóð viðbótarlána er fallin niður. Á árinu 2004 námu framlög sveitarfélaga í Varasjóð viðbótarlána um 300 m.kr.

Tekjustofnanefnd telur að á þessu stigi séu ekki fram komnar forsendur til þess að meta fjárhagsleg áhrif af hugsanlegum breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í samræmi við hugmyndir verkefnisstjórnar um eflingu sveitarstjórnarstigsins né fjárhagsleg áhrif af breytingum á sveitarfélagaskipaninni.

NEFND UM TEKJUSTOFNA
SVEITARFÉLAGA

Fylgiskjal 2

Önnur atriði sem samkomulag er um að verði nánar útfærð í yfirlýsingu um breytt fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga:

1. Sameiginlega verði unnið að því að efla samráð ríkis og sveitarfélaga um langtíamarkmið í fjármálum hins opinbera, m.a. við endurnýjun á samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga.
2. Sameiginlega verði unnið að því að öll lagafrumvörp og reglugerðir er varða sveitarfélögin á beinan og/eða verulegan hátt verði kostnaðarmetin af viðkomandi ráðuneyti. Reglur þar um taki gildi 1. janúar 2006.
3. Sameiginlega verði unnið að því, með skipan starfshóps, að kanna hvort lög og reglugerðir sem settar hafa verið á undanfórnum árum, m.a. til innleiðingar á Evróputilskipunum, hafi að geyma of strangar og kostnaðarsamar kröfur gagnvart sveitarfélögunum. Starfshópurinn leggi fram tillögur um breytingar þar sem við á.
4. Sameiginlega verði unnið að endurskoðun á sveitarstjórnarlögum sem miði að því að tryggja vandaða fjárstjórn sveitarfélaga og málsmeðferð varðandi einstakar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarstjórna, svo og ákvæðum sveitarstjórnarlaga um hlutverk og skipan eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Í því sambandi verði sérstaklega litið til reynslu Norðurlandanna af eftirliti með sveitarfélögum.

NEFND UM TEKJUSTOFNA SVEITARFÉLAGA

Fylgiskjal 3

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Tekjustofnanefnd telur mikilvægt að við endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. tillögu 6 hér að framan, verði fylgt eftir áherslum sem mótaðar hafa verið í tengslum við áttak um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Eftirfarandi forsendur verði meðal annars hafðar að leiðarljósi:

Ríkisvaldið og samtök sveitarfélaga hafa tekið höndum saman um að stækka sveitarfélögin í landinu með eftirfarandi að leiðarljósi:

1. Gera sveitarfélögin samstæðari og sjálfbærari og þar með hæfari til að taka við auknum verkefnum.
2. Styrkja þjónustu við íbúana með flutningi verkefna og tekjustofna frá ríki til sveitarfélaganna.
3. Minnka þörf á millifærslu fjármuna sem leiðir af miklum stærðarmun sveitarfélaganna.

Ef skipan sveitarfélaga breytist þannig að sveitarfélögin verða mun færri og stærri en nú er hljóta eftirfarandi atriði að koma til umræðu:

4. Verður möguleiki á að draga úr framlögum ríkisins til jöfnunarsjóðsins og færa hlutaðeigandi fjármagn beint til sveitarfélaganna gegnum almenna tekjustofna þeirra?
5. Á að gera framlög jöfnunarsjóðsins almennari en þau eru í dag og draga úr eyrnamerkingu þeirra enn frekar en gert hefur verið?

Við eins mikla breytingu á skipan og verkefnum sveitarfélaga eins og stefnt er að hlýtur jöfnunarsjóðurinn að taka umtalsverðum breytingum. Þá verður að móta stefnu um eftirfarandi atriði meðal annars:

- Stuðning jöfnunarsjóðs við víðfeðm sveitarfélög.
- Stuðning jöfnunarsjóðs við víðfeðm fjölkjarna sveitarfélög.
- Stuðning jöfnunarsjóðs við ný stór sveitarfélög sem til verða við sameiningu héraða með mörgum þéttbýliskjörnum í eitt sveitarfélag.
- Hvort reglur jöfnunarsjóðsins eigi að mótast af ríkjandi skipan sveitarfélaganna hverju sinni og breytast með þeim breytingum sem verða á skipan sveitarfélaganna eða að hann eigi að hafa áhrif á hvert stefnir í skipan sveitarfélaganna hverju sinni með úthlutunarreglum sínum.
- Hvort verja eigi hluta af almennum tekjum jöfnunarsjóðs í samræmi við markmið um að styðja við þau sveitarfélög sem talin eru í mestri þörf, sbr. tillaga tekjustofnanefndar um tímabundið 700 m.kr. framlag í sjóðinn.

NEFND UM TEKJUSTOFNA
SVEITARFÉLAGA

Fylgiskjal 4

Sérálit Lúðvíks Geirssonar við afgreiðslu á tillögum tekjustofnanefndar

Mikill einhugur hefur ríkt meðal sveitarstjórnarmanna um að afar brýnt sé að ná fram sanngjarnri leiðréttingu í tekjuskiptingu milli ríkis og sveitarfélaganna, þannig að fjárhagsstaða sveitarfélaganna sé bætt og þeim tryggður aukinn og traustur tekjugrundvöllur.

Það samkomulag sem nú liggur fyrir er ákveðinn áfangi, en hann er langt í frá ásættanleg lausn og fullnægir engan veginn réttmætum og sanngjörnum kröfum sveitarfélaganna í landinu um leiðréttingu og jöfnuð. Enn er langt í land að tekið sé af alvöru á þeim viðtæka vanda og þröngu fjárhagsstöðu sem sveitarfélögin búa almennt við, m.a. vegna tekjuskerðingar af skattkerfisbreytingum og margvíslegum kostnaðarauka á síðustu árum, í mörgum tilfellum vegna einhliða ákvarðana ríkisvaldsins.

Í þessum tillögum er engin grundvallarbreyting sem máli skiptir til að tryggja tekjugrundvöll sveitarfélaganna til framtíðar. Rétt er í því sambandi að vekja athygli á því að fulltrúar ríkisins taka það sérstaklega fram að þessar tillögur séu "það ítrasta sem hægt er að ganga á því tímabili sem um er að ræða". Þetta er skýr yfirlýsing um að hér er enn og aftur um skammtímalausnir að ræða.

Öllum tillögum og hugmyndum fulltrúa sveitarfélaganna um aukinn hlut í föstum tekjustofnum, hvort heldur er í almennum sköttum, veltusköttum eða umferðargjöldum hefur verið alfarið hafnað. Þess í stað er sett inn enn og aftur tímabundin viðbót í jöfnunarsjóð sem alls er óvíst hvernig verður útdeilt til sveitarfélaga. Að öðru leyti er stór hluti fjármunatilfærslna í þessu samkomulagi, án umtalsverðra fjáruhláta ríkisins eða þá beinar millifærslur úr sjóðum sem sveitarfélögin hafa sjálf búið til.

Að mati undirritaðs geta sveitarfélögin ekki gengið frá þessu samningaborði nema tryggð sé árleg föst tekjuaukning fyrir utan aðrar þær leiðréttingar og tímabundnu aðgerðir sem þetta samkomulag felur í sér. Aðeins með þeim hætti er tryggð lágmarks leiðrétting á tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Samningaviðræður hafa staðið með hléum í ríflega eitt ár og nánast allar tillögur um úrlausnir af hálfu ríkisvaldsins byggjast á skammtímalausnum í stað þess að tekið sé af sanngirni og með heildstæðum hætti á almennum tekjugrunni sveitarfélaganna og horft um leið til framtíðarskipunar sveitarstjórnarmála í landinu.

Þetta er niðurstaða sem sveitarstjórnir munu ekki setta sig við, heldur enn ein bráðabirgðalausnin sem því miður mun ekki koma samskiptum ríkis og sveitarfélaga í það eðlilega og réttláta horf sem nauðsynlegt er. Má búast við í kjölfar þessa að sveitarfélögin endurmeti afstöðu sína til að taka við frekari verkefnum af ríkinu við svo búið. Með vísan til þessa get ég ekki samþykkt né skrifað uppá þessa tillögu.

Lúðvík Geirsson (sign.)