

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001–2002.)

1. gr.

Ákvæði til bráðabirgða IV í lögunum orðast svo:

Til að ljúka átaki til einsetningar grunnskólans, sbr. ákvæði laga um grunnskóla, nr. 66/1995, með síðari breytingum, skal árlegu lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga á árunum 2002–2005 varið til að styrkja stofnframkvæmdir við grunnskólabyggingar. Skal verja til þessa verkefnis 200 millj. kr. á ári fyrstu þrjú árin en 135 millj. kr. árið 2005.

Ráðstöfunarfé skv. 1. mgr. skal varið til að greiða allt að 20% af viðmiðunarkostnaði við grunnskólabyggingar í sveitarfélögum með 2.000 íbúa og yfir, í samræmi við viðmið og reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eins og þær eru hverju sinni. Þar af skal að jafnaði verja 65 millj. kr. á ári til stofnframkvæmda við grunnskóla sem fjármagnaðar eru samkvæmt samningum um einkaframkvæmd, enda sé um að ræða framkvæmdir sem falla undir ákvæði 1. mgr. og uppfylla að öðru leyti skilyrði til úthlutunar samkvæmt þessari grein.

Heimilt er að færa til fjármuni sem sveitarfélögin nýta ekki á viðkomandi ári til framkvæmda skv. 1. eða 2. málsl. 2. mgr. Ella skal sá hluti sem ekki nýtist færður á milli ára innan tímabilsins.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Tilgangur frumvarps þessa er að tryggja að unnt verði að ljúka átaki til einsetningar grunnskólans. Frumvarpið felur í sér aukin fjárframlög til verkefnisins frá því sem áður var ákveðið og einnig er tekið tillit til þess að með lögum nr. 104/1999 var menntamálaráðherra heimilað að fresta lokum átaksins um tvö ár í einstökum sveitarfélögum. Í 3. gr. laga um grunnskóla, nr. 66/1995, er kveðið á um að hver grunnskóli skuli vera einsetinn. Var upphaflega gert ráð fyrir að átaki, sem skipulagt var til að framfylgja ákvæðinu yrði lokið á árinu 2002. Vegna óska frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga var menntamálaráðherra heimilað, með lögum nr. 104/1999, að veita sveitarfélögum sem þess óska frest til 1. september 2004 til að framkvæma fyrrgreint ákvæði.

Samhliða breytingum sem urðu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga við setningu laga um grunnskóla var með lögum nr. 79/1996 gerð breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

laga, nr. 4/1995. Var í þeim lögum kveðið á um að ríkissjóður skyldi á árunum 1997–2001 verja allt að 265 millj. kr. á ári til að styrkja framkvæmdir við grunnskólabyggingar og að auki skyldi árlegt lögbundið framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga á árunum 1997–2002, 135 millj. kr. á ári, renna til sama verkefnis. Bygðust þessar fjárhæðir á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga sem gert var 4. mars 1996. Samtals er hér um að ræða 2.135 millj. kr., en upphaflegar áætlanir sveitarfélaga á þeim tíma gerðu ráð fyrir að heildarkostnaður vegna einsetningar yrði um 12,8 milljarðar kr., miðað við byggingarvísitölu 245,1.

Liggur fyrir að breyta þarf lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að tryggja að þau sveitarfélög njóti styrkja úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem ekki munu ljúka framkvæmdum fyrr en eftir það tímamark sem kveðið er á um í nógildandi IV. ákvæði til bráðabirgða, sbr. lög nr. 79/1996. Er í frumvarpi þessu lagt til að árlegu framlagi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga á árunum 2002–2005 skuli varið til þess að ljúka átaki til einsetningar grunnskólans. Er miðað við að fyrstu þrjú árin nemi framlagið 200 millj. kr. á ári en árið 2005 verði framlagið 135 millj. kr. Rétt er að taka fram að í nógildandi ákvæði er kveðið á um að framlag vegna ársins 2002 skuli nema 135 millj. kr. og er sú fjárhæð inni í þeim 200 millj. kr. sem kveðið er á um í frumvarpinu. Er heildaraukning framlaga úr sjóðnum vegna árana 2002–2005 því 600 millj. kr. Er sú fjárhæð í samræmi við útreikninga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá ágúst 2001 um áætlaða fjárþörf sveitarfélaga til að ljúka átaki til einsetningar grunnskólans.

Flest sveitarfélög með fleiri en 200 íbúa hafa sótt um framlög á grundvelli þessa ákvæðis laganna. Samtals hafa á árunum 1997–2001 verið greiddar 1.825.000 þús. kr. til verkefnisins. Hins vegar er áætlaður kostnaður Jöfnunarsjóðs við verkefnið miðað við grunnskólabyggingar í eigu sveitarfélaga 2.547.000 þús. kr. Sé einnig tekið mið af umsóknum vegna bygginga sem fjármagnaðar eru á grundvelli samninga um einkaframkvæmd er fjárþörfin 2.718.000 þús. kr., miðað við byggingarvísitölu 245,1.

Rétt er að taka fram að framlög úr ríkissjóði og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á árunum 1997–2001 voru í samræmi við upphaflegar áætlanir um kostnað við einsetningu grunnskólans. Áform margra fjölmennra sveitarfélaga hafa hins vegar breyst töluvert frá upphafi átaksins árið 1997. Kemur þar bæði til að forsvarsmenn sveitarfélaga hafa betur gert sér grein fyrir húsrýmisþörfinni og einnig hefur fjölgun nemenda orðið meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu. Því er ljóst að kostnaður sveitarfélaga við átak til einsetningar er töluvert meiri en upphaflega var áætlað. Samtals er reiknað með að heildarbyggingarkostnaður sveitarfélaga sem fellur undir viðmiðunarreglur Jöfnunarsjóðs verði rúmur 21 milljarðar kr., sem er langt umfram það sem upphaflega var gert ráð fyrir. Einnig er rétt að geta þess að raungildi þess fjármagns sem Jöfnunarsjóður hefur til ráðstöfunar hefur minnkað á átakstímanum þar sem um fasta fjárhæð er að ræða, bæði hvað varðar framlagið frá ríki og þann hluta lögbundins framlags Jöfnunarsjóðs í Lánasjóð sveitarfélaga sem varið er til átaksins. Samþykkt kostnaðarþáttaka Jöfnunarsjóðs í stofnframkvæmdum og framlög sjóðsins eru hins vegar ávallt uppfærð á greiðslutíma miðað við meðalbyggingarvísitölu ársins. Framlög eru greidd eftir framvindu verksins og getur greiðslutíminn því verið nokkur ár.

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

sjóðsins. Í frumvarpi þessu er þó gert ráð fyrir að greiðslum ljúki árið 2005 og kemur framlag vegna ársins 2006 því til hækkunar greiðslum vegna árána 2002–2004.

Gert er ráð fyrir að sömu skilyrði og áður gildi um ráðstöfun þeirra fjármuna sem fjallað er um í frumvarpinu, þ.e. að þeim verði varið til að styrkja stofnframkvæmdir við grunn-skólabyggingar í sveitarfélögum með yfir 2000 íbúa. Í 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. er þó gert ráð fyrir að 65 millj. kr. verði að jafnaði varið á ári hverju til stofnframkvæmda við grunnskóla sem fjármagnaðar eru samkvæmt samningum um einkaframkvæmd, enda sé um að ræða framkvæmdir sem falla undir ákvæði 1. mgr. og uppfylla að öðru leyti skilyrði til úthlutunar samkvæmt þessari grein. Er þar átt við tilvísun í 2. mgr. til viðmiða og reglna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem takmarka nokkuð fjölda þeirra framkvæmda sem teljast styrkhæfar. Þykir eðlilegt að sveitarfélög sem kjósa að fjármagna skólabyggingar með samningum um einkaframkvæmd sitji við sama borð og önnur sveitarfélög varðandi styrkveitingar.

Einkaframkvæmd hefur verið skilgreind á þá leið að þá taki einkaaðilar að sér verk sem eru greidd af skattgreiðendum. Venjulega er um að ræða verkefni sem krefjast umtalsverðrar fjárfestingar og er samningstíminn langur, jafnan 20–30 ár. Ekki er fjallað um einkaframkvæmdasamninga í lögum og engar sérstakar reglur hafa verið settar hérlendis um meðferð þeirra í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga. Því verður að líta svo á að slíka samninga eigi sveitarfélög að meðhöndla í reikningsskilum sínum á grundvelli góðrar reikningsskilavenju. Getur þar m.a. skipt máli hvort um er að ræða eignaleigu- eða rekstrarleigusamning.

Að jafnaði er litið á samning sem eignaleigusamning ef einu eða fleiri eftirfarandi skilyrða er fullnægt:

1. *Ef ákvæði í samningi kveður sérstaklega á um að eignarréttur flytjist til leigutaka í lok leigutímans.*
2. *Ef leigutaki á í lok leigutímans rétt á að kaupa hina leigðu fjármuni fyrir fjárhæð sem kenna má við vildarkjör.*
3. *Ef leigutími svarar til meginhluta af áætluðum endingartíma hinna leigðu fjármuna.*
4. *Ef núvirði lágmarksleigugreiðslu svarar svo gott sem til markaðsvirðis hinna leigðu fjármuna.*
5. *Ef hin leigða eign er sérhæfð þannig að aðeins leigutakinn geti notað hana án meiri háttar breytinga.*

Ef ekkert þessara skilyrða er uppfyllt er um að ræða rekstrarleigusamning sem ekki er venjan að eignfæra í reikningsskilum sveitarfélags. Leigugreiðslurnar eru því færðar til gjalda á viðkomandi lið í ársreikningi sveitarfélagsins, t.d. á fræðslumál ef um leigu og rekstur á skóla er að ræða.

Tilfni ákvæðis 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er að sveitarfélög hafa í auknum mæli ákveðið að fara leið einkaframkvæmdar við fjármögnun opinberra framkvæmda, þar á meðal til skólabygginga, en Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur ekki talið sig hafa skýra lagaheimild til að styrkja stofnframkvæmdir sem fjármagnaðar eru á þennan hátt. Byggist sú afstaða einkum á því að samningar um einkaframkvæmd gera oft og tíðum ekki ráð fyrir að viðkomandi sveitarfélag eignist skólabyggingarnar að samningstíma liðnum, en einnig hefur verið bent á að kostnaður við slíka samninga fellur á viðkomandi sveitarfélag á löngum tíma. Ættu því hugsanlega önnur sjónarmið að gilda um styrkveitingar til þessara sveitarfélaga. Þar sem einkaframkvæmdarleiðin leysir engu síður þau vandamál sem sveitarfélög standa frammi fyrir varðandi einsetningu grunnskólans þykir þó eðlilegt að sveitarfélög sem velja þessa leið njóti styrkja úr Jöfnunarsjóði vegna stofnframlaga grunnskóla eins og önnur sveitarfélög. Af sömu ástæðu er í frumvarpinu ekki gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða eigna-

leigu- eða rekstrarleigusamning. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að hefðbundnir leigusamningar falli undir ákvæðið.

Þar sem beiðnir frá sveitarfélögum vegna stofnframkvæmda sem falla undir 2. másl. 2. mgr. 1. gr. nema nú þegar verulegum fjárhæðum þykir rétt að jafna þeim greiðslum á þriggja ára tímabil. Rétt er þó að benda á að í 3. mgr. sömu greinar er heimilað að greiða hærri fjárhæð en 65 millj. kr. á ári samkvæmt þessum málslið ef framlög skv. 1. másl. eru ekki að fullu nýtt á því ári. Ella skulu þeir fjármunir færðir á milli ára innan tímabilsins.

Loks skal tekið fram að ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að önnur sveitarfélög en þau sem hafa fengið samþykki menntamálaráðherra til að fresta framkvæmd ákvæðis 3. gr. laga um grunnskóla um einsetningu grunnskóla muni geta sótt um styrk til framkvæmda sem hefjast á árunum 2003–2004.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

Frumvarpið er lagt fram í þeim tilgangi að ljúka átaki við einsetningu grunnskólans, sbr. ákvæði laga um grunnskóla, nr. 65/1995. Í frumvarpinu er lagt til að hluta af árlegu framlagi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Lánasjóðs sveitarfélaga á árunum 2002–2005 verði varið til að styrkja stofnframkvæmdir við grunnskólabyggingar. Samkvæmt frumvarpinu skal verja til þessa verkefnis 600 m.kr. á árunum 2002–2005. Tillögur þessar eru í samræmi við 3. lið sameiginlegrar yfirlýsingar fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 28. desember 2001, en þar er gert ráð fyrir að 150 m.kr. af árlegu lögbundnu framlagi Jöfnunarsjóðs til Lánasjóðs sveitarfélaga verði ráðstafað til þessa verkefnis á árunum 2003–2006. Í frumvarpinu er þó gert ráð fyrir fjárframlagi til þessa verkefnisins á árunum 2002–2005.

Frumvarpið hefur ekki áhrif á útgjöld ríkissjóðs verði það óbreytt að lögum.