



ÁFANGASKÝRSLA NEFNDAR UM
ENDURSKOÐUN Á
JÖFNUNARFRAMLÖGUM
JÖFNUNARSJÓÐS SVEITARFÉLAGA

OKTÓBER 2017

EFNISYFIRLIT

Myndayfirlit	2
Töfluyfirlit	2
1. Um verkefnið	3
2. Markmið og tillögur	3
2.1. Hvers vegna jöfnun?	3
2.2. Markmið endurskoðunar	4
2.3. Tillögur	5
2.3.1. Tillaga A: Breytingar á núverandi kerfi	5
2.3.2. Tillaga B – Nýtt jöfnunarkerfi	8
2.3.3. Ábendingar um breytingar sem ekki náðist samstaða um í nefndinni	9
2.3.4. Bókun Stefáns Eiríkssonar	10
2.3.5. Bókun fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins	10
3. Greinargerð um endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	12
3.1. Greining og útfærsla á valkosti B (eitt jöfnunarframlag)	13
3.1.1. Jöfnunarkerfið í Noregi	14
3.1.2. Þróun líkans og samráð	14
3.2. Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	15
4. Sveitarfélög á Íslandi	17
4.1 Tekjustofnakerfi sveitarfélaga og áhrif Jöfnunarsjóðs	21
4.1.1. Tekjur sveitarfélaga	21
4.1.2. Útgjöld sveitarfélaga	24
5. Fylgiskjöl	27
5.1. Fyrirkomulag við útreikning hins nýja reiknilíkans	27
5.2. Áhrif tillagna	29

Myndayfirlit

Mynd 1. Breytt hagkvæmnilína í útgjaldajöfnunarframlagi.	7
Mynd 2. Þróun á tekjum Jöfnunarsjóðs á verðlagi hvers árs.	16
Mynd 3. Fjöldi sveitarfélaga.	17
Mynd 4. Tekjur sveitarsjóða 2016.	21
Mynd 5. Hámarkstekjur á íbúa flokkað eftir landshlutum árið 2016.	22
Mynd 6. Hámarkstekjur á íbúa flokkað eftir íbúafjölda sveitarfélaga árið 2016.	23
Mynd 7. Tíu tekjuhæstu og tekjulægstu sveitarfélögin ásamt framlagi Jöfnunarsjóðs árið 2016.	23
Mynd 8. Útgjöld sveitarsjóða 2016.	24
Mynd 9. Útgjöld á íbúa árið 2016 fyrir utan Reykjavík.	25
Mynd 10. Launakostnaður á hvern nemenda flokkað eftir stærð skóla.	25
Mynd 11. Hámarkstekjur, framlög og útgjöld eftir landshlutum.	26
Mynd 12. Hámarkstekjur, framlög og útgjöld eftir stærð sveitarfélaga.	26

Töfluyfirlit

Tafla 1. Fjárhagsleg áhrif á jöfnunarframlög eftir endurdreifingu vegna vannýtingar á útsvari flokkuð eftir landshlutum.	5
Tafla 2. Fjárhagsleg áhrif á jöfnunarframlög eftir endurdreifingu vegna vannýtingar á útsvari flokkuð eftir íbúafjölda sveitarfélaga.	6
Tafla 3. Þak á hlutfall framlaga af heildarskatttekjum flokkað eftir landshlutum.	6
Tafla 4. Þak á hlutfall framlaga af heildarskatttekjum flokkað eftir íbúafjölda sveitarfélaga.	6
Tafla 5. Breyting á viðmiðum í útgjaldajöfnunarframlagi.	8
Tafla 6. Flokkun sveitarfélaga eftir íbúafjölda.	17
Tafla 7. Íbúafjöldi eftir landshlutum 1. janúar 2017.	18
Tafla 8. Íbúafjöldapróun milli 1990 og 2017.	18
Tafla 9. Íbúafjöldi á ferkílómetra.	19
Tafla 10. Sveitarfélög eftir fjölda þéttbýliskjarna.	19
Tafla 11. Sveitarfélög eftir hlutfalli þéttbýlis.	20
Tafla 12. Sveitarfélög eftir km fjölda innan sveitarfélags (ysta byggð).	20
Tafla 13. Samanburður á skiptingu tekna sveitarfélaga á Norðurlöndunum.	21
Tafla 14. Hlutfall íbúafjölda eftir landsvæðum og hlutfall framlaga árið 2016.	24
Tafla 15. Viðmið í kostnaðarlíkani í nýja kerfinu.	28
Tafla 16. Áhrif af leið A fyrir öll sveitarfélögin, allar upphæðir eru í m.kr.	29

1. Um verkefnið

Þann 12. september 2016 skipaði innanríkisráðherra nefnd sem fengið var það hlutverk að gera endanlegar tillögur um fyrirkomulag nýrra aðferða við jöfnun á útgjaldaþörfum og tekjumöguleikum sveitarfélaga. Í erindisbréfinu kom fram að unnið hefði verið að heildarendurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá 2010. Skipaður hafi verið vinnuhópur árið 2010 sem skilað hafi drögum að nýju líkani fyrir jöfnunarframlög sjóðsins en engu að síður væri nokkur vinna eftir við lokafrágang verkefnisins og gerð nýs líkans. Nefndinni var ætlað að hafa þær tillögur sér til hliðsjónar við vinnu sína.

Nefndina skipuðu:

- Kristinn Jónasson, bæjarstjóri Snæfellsbæjar tilnefndur af innanríkisráðherra sem formaður nefndarinnar.
- Guðný Sverrisdóttir, formaður ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, tilnefnd af innanríkisráðherra.
- Ásta Stefánsdóttir, framkvæmdastjóri Sveitarfélagsins Árborgar, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Sigurður Á. Snævarr, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Stefán Eiríksson borgaritari, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Guðrún Ögmundsdóttir sérfræðingur, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
- Sigurður Guðmundsson sérfræðingur, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Með nefndinni störfuðu Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Guðni Geir Einarsson sérfræðingur, Tinna Dahl Christiansen sérfræðingur, Bergur Sigurjónsson sérfræðingur og Gústav Aron Gústavsson sérfræðingur, öll starfsmenn hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Að auki starfaði Jóhannes Á. Jóhannesson, sérfræðingur á hag- og upplýsingasviði Sambands íslenskra sveitarfélaga með nefndinni.

Nefndin kom saman til fyrsta fundar 14. september 2016 og fundaði 14 sinnum á skipunartíma sínum. Síðasti fundur nefndarinnar var 28. september 2017.

2. Markmið og tillögur

2.1. Hvers vegna jöfnun?

Sveitarfélögum landsins er skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Þær skyldur eru óháðar stærð, staðsetningu eða aðstæðum. Þá vinna sveitarfélög að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Þau geta ennfremur tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Ýmsar aðstæður gera það hins vegar að verkum að geta þeirra til að sinna verkefnum er misjöfn. Lögbundnar tekjur sveitarfélaganna eru t.d. mismiklar og ekki endilega í samræmi við útgjaldaþörf. Ef útgjöld sveitarfélaga á hvern íbúa til 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 eins og rakið verður síðar.

Réttlát og markviss jöfnun er því ákveðin forsenda fyrir því að sveitarfélög geti sinnt lögbundinni þjónustu við íbúana, skapað skilyrði fyrir jafnræði í búsetu og lífsgæðum fólks um allt land. Yfirfærsla grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga hefði t.d. verið óframkvæmanleg nema með mikilli jöfnun milli sveitarfélaga vegna mismunandi tekna og útgjalda. Það sama á við um yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga.

Þá búa sveitarfélögin við mismunandi landfræðilegar, félagslegar og lýðfræðilegar aðstæður. Vænta má t.d. að þéttbýl samfélög séu hagkvæmari en þau sem eru mjög dreifbýl. Dreifbýl sveitarfélög takast þannig á við aðrar áskoranir en þéttbýl sveitarfélög.

Af þessum ástæðum og ýmsum öðrum er þörf fyrir fjárhagslega jöfnun milli sveitarfélaga. Mikilvægt er hins vegar að hún sé hlutlæg, byggist á viðurkenndum mælikvörðum og breytum sem eru óháðar einstökum ákvörðunum sveitarfélaga. Þá er mikilvægt að jöfnunaraðgerðir rýri ekki athafnafrelsi sveitarstjórna eða dragi úr hvötum til framþróunar, t.d. í atvinnumálum. Einnig er mikilvægt að jöfnun sé sem minnst skilyrt eða bundin tilteknum verkefnum, þ.e. eyrnamerkt.

Þá er mikilvægt að tekjustofnakerfi fyrir sveitarfélög og jöfnunarkerfi því tengd séu heildstæður og samþættur hluti af hinu opinbera kerfi. Þannig þarf kerfið t.d. að vinna með þeim markmiðum sem sett eru um opinber fjármál á hverjum tíma og hagstjórnarlegar aðstæður. Rétt er þó að hafa í huga að alls staðar á Norðurlöndum og í flestum ríkjum ESB er jöfnunarkerfi sem tryggir jafnræði og grundvöll fyrir rekstri sveitarfélaga og svæða.

2.2. Markmið endurskoðunar

Síðustu tvo áratugi hefur Jöfnunarsjóði verið falið aukið hlutverk í tekjustofnakerfi sveitarfélaganna (sjá nánar í greinargerð síðar). Upphafið má rekja til yfirfærslu grunnskólans árið 1996 og fleiri verkefna sem sjóðnum hafa verið falin. Nefndin var sammála um að með auknum verkefnum hafi regluverk sjóðsins orðið flóknar og þar af leiðandi ekki auðvelt að hafa heildaryfirsýn yfir starfsemi hans. Sveitarstjórnarmenn tala því gjarnan um að úthlutunarreglur sjóðsins séu of flóknar.

Nefndin var sammála um að megintilgangur með endurskoðun á Jöfnunarsjóði væri:

1. Að einfalda regluverkið og auka gegnsæi um forsendur úthlutunar. Engu að síður sé ljóst að forsendur fyrir jöfnun kalla á margar mælingar og breytur til að jafna aðstöðumun sveitarfélaganna hvað varðar tekjumöguleika og útgjaldaþarfir.
2. Að auka gæði jöfnunaraðgerða þannig að sambærileg sveitarfélög fá sambærileg framlög úr sjóðnum.
3. Að framlög með jöfnunartilgang verði sameinuð sem leiði til markvissari jöfnunar sem jafnframt leiði til betri nýtingar á fjármunum sjóðsins.
4. Að full nýting eigin tekjustofna sé forsenda úthlutunar til jöfnunar.
5. Að breytingar á regluverki sjóðsins eigi að stuðla að framþróun og umbótum í skipulagi og rekstri á sveitarstjórnarstigi.
6. Að aðlögun að nýju kerfi sé nægjanleg í tíma og taki mið af dreifingu byggðar í landinu.
7. Að jöfnunarkerfið styðji við sameiningu sveitarfélaga, feli í sér hvata til sameiningar en að sameining leiði ekki til minni úthlutunar úr Jöfnunarsjóði, a.m.k. ekki í nokkurn tíma.
8. Og að einhverju leyti það markmið að tekjustofnakerfið og jöfnun meðal sveitarfélaga sé í samræmi við stefnu stjórnvalda varðandi opinber fjármál.

Sveitarfélögin búa við mjög misjafnar aðstæður í dag og ekki er auðvelt að smíða einfalt jöfnunarkerfi sem ætlað er að endurspeglar margbreytileika sveitarfélaganna. Nefndin hefur komið sér saman um tillögur sem ætlað er að ná þeim markmiðum sem að framan greinir.

2.3. Tillögur

Í nefndinni hafa verið til umræðu ýmsar leiðir að breytingum á reglum jöfnunarframlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Niðurstaða nefndarinnar eru eftirfarandi.

- A. Annars vegar að tiltekna breytingar verði gerðar strax á regluverki sjóðsins.
- B. Hins vegar umfangsmeiri breytingar sem þyrftu lengri aðdraganda. Þær fela í sér að öll helstu jöfnunarframlög sjóðsins verði sameinuð í eitt jöfnunarkerfi. Um er að ræða nýtt líkan sem þróað hefur verið og mætti byggja á til framtíðar við úthlutun jöfnunarframlaga. Lagt er til að þessi tillaga verði sett í samráðs- og kynningarferli næsta árið og að því ferli loknu verði afraðið hvort sú leið sé fýsileg.

2.3.1. Tillaga A: Breytingar á núverandi kerfi

Tillagan felur í sér tiltekna breytingar á núverandi jöfnunarfyrirkomulagi sem hægt er ráðast í fljótlega og tæki gildi í janúar árið 2019. Gert er ráð fyrir að breytingarnar verða innleiddar í áföngum.

Tillögur er varða Jöfnunarsjóð sveitarfélaga eru eftirfarandi:

- i. Að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall að fullu komi til skerðingar á framlögum úr Jöfnunarsjóði sem nemi vannýttum útsvarstekjum.

Samstaða var um það í nefndinni að nýti sveitarfélög ekki álagningarhlutfall útsvars að fullu sé ekki eðlilegt að sveitarfélögin fái þær vannýttu tekjur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Athuganir nefndarinnar leiddu t.d. í ljós að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu með mikla möguleika á eigin tekjuöflun í gegnum útsvar fá há framlög úr sjóðnum er tengjast yfirfærslu á rekstri grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga.

Tölur 1 og 2 sýna áhrif þess á framlög sjóðsins nýti sveitarfélög ekki útsvarið að fullu eftir landshlutum og stærð sveitarfélaga. Lækkun framlaga til sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu næmi rúmlega 560 m.kr. Sú lækkun dreifist nokkuð jafnt til annarra landshluta miða við óbreyttar úthlutunarreglur að öðru leyti.

Tafla 1. Fjárhagsleg áhrif á jöfnunarframlög eftir endurdreifingu vegna vannýtingar á útsvari flokkuð eftir landshlutum.

Landshlutar	Vannýtt útsvar dregið frá framlögum og endurdreift (upphæðir í m.kr.)
Reykjavík	0,7
Höfuðborgarsvæðið án RVK	-562,7
Suðurnes	44,3
Vesturland	81,5
Vestfirðir	67,1
Norðurland vestra	59,4
Norðurland eystra	122,0
Austurland	76,2
Suðurland	111,5

Þegar áhrif þessarar breytingar eru skoðuð hvað varðar stærð sveitarfélaga kemur í ljós að framlög til fámennari sveitarfélaga aukast á kostnað stóru sveitarfélaganna. Lækkun til stóru sveitarfélaganna er þó bundin við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eins og áður segir.

Tafla 2. Fjárhagsleg áhrif á jöfnunarframlög eftir endurdreifingu vegna vannýtingar á útsvari flokkuð eftir íbúafjölda sveitarfélaga.

Íbúafjöldi	Vannýtt útsvar dregið frá framlögum og endurdreift (upphæðir í m.kr.)
Færri en 1.000 íbúar	129,3
1.000-3.999 íbúar	249,5
4.000-9.999 íbúar	-42,9
Fleiri en 10.000 íbúar	-335,9

- ii. Að hámark verði sett á framlög Jöfnunarsjóðs sem hlutfall af heildarskatttekjum sveitarfélags. Hámarkið verði 45% af heildarskatttekjum, þ.e. tekjum af útsvari, fasteignaskatti, tekjufjöfnunarframlögum, útgjaldajöfnunarframlögum, fasteignaskattsframlögum og almennum jöfnunarframlögum vegna yfirfærslu grunnskólans.

Nefndin kannaði áhrif þess á framlög úr Jöfnunarsjóði og komst að því að einungis 3 sveitarfélög verði fyrir skerðingu framlaga verði hámarkið sett við 50% af heildarskatttekjum. Verði þakið sett við 45% verða 7 sveitarfélög fyrir skerðingu og 13 sveitarfélög ef hámarkið yrði 40%. Öll sveitarfélög sem verða fyrir skerðingu vegna hámarksins eru með færri en þúsund íbúa.

Tafla 3. Þak á hlutfall framlaga af heildarskatttekjum flokkað eftir landshlutum.

Landshlutar	Þakið sett í 40% (m.kr.)	Þakið sett í 45% (m.kr.)	Þakið sett í 50% (m.kr.)
Reykjavík	0,0	0,0	0,0
Höfuðborgarsvæðið án RVK	0,0	0,0	0,0
Suðurnes	0,0	0,0	0,0
Vesturland	-28,5	-1,3	0,0
Vestfirðir	-85,5	-34,6	-21,1
Norðurland vestra	-26,8	-15,0	-3,2
Norðurland eystra	-15,8	-2,6	0,0
Austurland	-32,5	-7,7	0,0
Suðurland	0,0	0,0	0,0
Samtals	-189,2	-61,3	-24,4

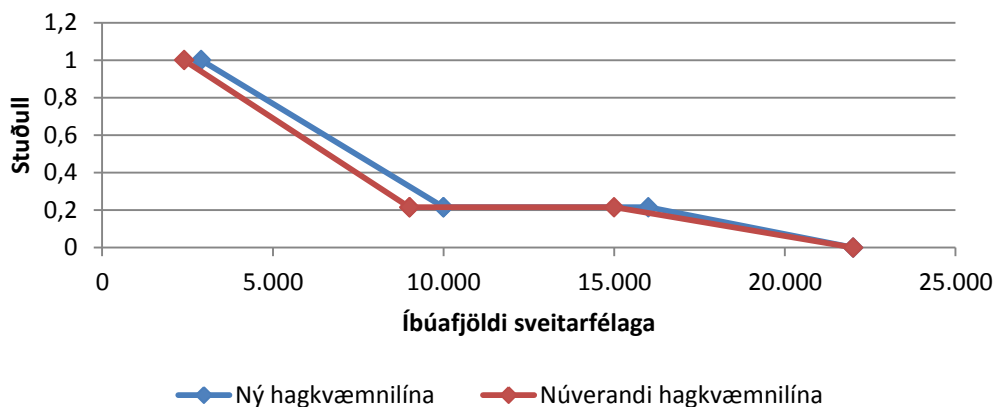
Tafla 4. Þak á hlutfall framlaga af heildarskatttekjum flokkað eftir íbúafjölda sveitarfélaga.

Íbúafjöldi	Þakið sett í 40% (m.kr.)	Þakið sett í 45% (m.kr.)	Þakið sett í 50% (m.kr.)
Færri en 250 íbúar	-55,0	-21,4	-3,2
250-499 íbúar	-96,5	-38,5	-21,1
500-1.000 íbúar	-37,7	-1,3	0,0
Yfir 1.000 íbúar	0,0	0,0	0,0
Samtals	-189,2	-61,3	-24,4

- iii. Að breytingar verði gerðar á svokallaðri hagkvæmnilínu útgjaldajöfnunarframlaga sjóðsins sem leiða muni til þess að sveitarfélög með fleiri en 2.400 íbúa fái aukið vægi við útreikning framlaganna (vegna framangreindra aðgerða). Jafnframt verði vægi íbúafjölda 6-15 ára og vægi fjölda þéttbýlisstaða innan eins sveitarfélags aukið á kostnað vægis fyrir fjarlægðir innan sveitarfélaga.

Hagkvæmnilínu útgjaldajöfnunarframlaganna er ætlað að endurspegla útgjaldapörf sveitarfélaga þar sem gert er ráð fyrir stærðarhagkvæmni að vissu marki. Þetta þýðir að útgjaldapörf sveitarfélaga minnkar eftir því sem íbúum fjölgar. Hagkvæmnilínan mun breytast með þeim hætti sem sést á mynd 1. Samkvæmt núgildandi reglum er gert ráð fyrir að stærðarhagkvæmni fari að gæta þegar íbúar eru orðnir 2.400 en hér er gerð tillaga um 2.900 íbúa. Í núverandi líkani verður skerðingarstuðull 0,215 þegar íbúafjöldinn er á bilinu 9-15 þúsund. Sú breyting verður gerð að skerðingarhlutfallið 0,215 verður á bilinu 10-16 þúsund. Að lokum verður stuðullinn núll þegar íbúafjöldinn er kominn upp í 22 þús. líkt og í núverandi línu. Fjárhagsleg áhrif þessara breytinga eru jákvæð fyrir sveitarfélög með íbúafjölda milli 2.400 og 22.000. Þessi breyting dregur úr óhagræði við sameiningu sveitarfélaga í þeim tilvikum þar sem sameinaða sveitarfélagið verður með fleiri en 2.400 íbúa.

Mynd 1. Breytt hagkvæmnilína í útgjaldajöfnunarframlagi.



Við yfirferð útgjaldajöfnunarframlaga sjóðsins komst nefndin að því að vægi fjarlægða í núverandi reglum væri of hátt. Útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins hafa hækkað mikið síðustu ár og þar sem vægi fjarlægða hefur ekki breyst hækkar einnig fjárhæðin sem sveitarfélög fá á grundvelli fjarlægðarviðmiðs. Nefndin var sammála um að þetta vægi væri of mikið í dag og endurspegli ekki með markvissum hætti útgjaldapörf innan sveitarfélaga.

Útgjaldajöfnunarframlagið ræðst af tilteknum viðmiðum sem sjá má í töflu 5 og fær hvert og eitt viðmið ákveðið vægi. Heildarupphæðinni í útgjaldajöfnunarframlaginu er svo skipt niður á þessi viðmið í samræmi við vægi hvers og eins. Til að mynda er viðmiðið 0-5 ára með 31,08% vægi og fær þá þessi flokkur um 2,5 ma.kr. af þeim 8,15 ma.kr. sem er til skiptanna. Einnig sýnir tafla X þá breytingu sem lögð er til á viðmiðunum ásamt fjárhagslegri breytingu vegna þessa. Vægi íbúa á aldrinum 6-15 ára verður nú 23,92% en var áður 22,42%, sem er aukning upp á um 122 m.kr. miðað við núverandi framlög. Þessari breytingu er ætlað að styrkja þau sveitarfélög sem hafa hlutfallslega marga íbúa á grunnskólaaldri. Jafnframt er lagt til að vægi þéttbýlisstaða umfram einn hækki því að talið er að núverandi hlutfall endurspegli ekki nægilega vel kostnað sveitarfélags af því að halda úti þjónustu á fleiri en einum þéttbýlisstað. Eins og nefnt var áður

þá lækkar vægi fjarlægðar, til mótvægis þessu, úr 11,21% í 7,9%, sem er um 270 m.kr. lækkun. Ekki eru lagðar til breytingar á framlögum vegna aksturs grunnskólabarna úr dreifbýli.

Tafla 5. Breyting á viðmiðum í útgjaldajöfnunarframlagi.

Íbúafjöldaviðmið	Núverandi vægi	Breytt vægi	Núverandi upphæð (m.kr.)	Breytt upphæð (m.kr.)	Mismunur
0-5 ára	31,08%	31,08%	2.533	2.533	0
6-15 ára	22,42%	23,92%	1.827	1.950	122
16-66 ára	7,52%	7,52%	613	613	0
67-80 ára	9,55%	9,55%	779	779	0
81 árs og eldra	6,24%	6,24%	509	509	0
Nýbúar 0-5 ára	2,55%	2,55%	208	208	0
Samtals	79,36%	80,86%	6.468	6.590	
Aðrar breytur					
Fjarlægðir	11,21%	7,90%	914	644	-269
Fjöldi þéttbýlisstaða	3,69%	5,50%	301	448	147
Fækkun íbúa	2,55%	2,55%	208	208	0
Snjómokstur	3,18%	3,18%	260	260	0
Samtals	20,64%	19,14%	1.682	1.560	
Samtals	100,00%	100,00%	8.150	8.150	

- iv. Stuðningur við sveitarfélög sem hyggjast sameinast verði aukinn enn frekar og taki bæði til undirbúnings sameiningar og endurskipulagningar stjórnsýslu í kjölfar sameiningar (svokallað stofnkostnaðarframlag). Í þeim tilvikum þegar framlög Jöfnunarsjóðs ættu að öðru óbreyttu að lækka vegna sameiningar er lagt til að nýtt sameinað sveitarfélag haldi framlögum í a.m.k. 5 ár eftir sameiningu.

Nefndin leggur til að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu verði falið í samráði við ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að útfæra nánar aukinn stuðning við sameiningu sveitarfélaga.

- v. Þeim tillögum sem hér eru kynntar er ætlað að stuðla að sameiningu sveitarfélaga í stærri og sterkari heildir. Nú kunna aðstæður, landfræðilegar eða fjárhagslegar, að gera sveitarfélagi ókleift að sameinast öðrum sveitarfélögum eða eiga í samvinnu við önnur sveitarfélög. Horft verður til hlutlægra mælikvarða við það mat. Þegar svo háttar til og rökstutt er með óyggjandi hætti er lagt til að heimilt verði að veita sérstök viðbótarframlög úr Jöfnunarsjóði.

2.3.2. Tillaga B – Nýtt jöfnunarkerfi

Nefndin hefur fjallað um þróun nýs jöfnunarkerfis. Það byggir á niðurstöðum vinnuhóps innanríkisráðuneytisins og sambandsins þar sem m.a. var höfð hliðsjón af fyrirkomulagi jöfnunar í Noregi. Hið nýja kerfi, sem tillaga er gerð um að verði að meginfyrirkomulagi jöfnunar milli sveitarfélaga, gerir ráð fyrir að eftirfarandi framlög Jöfnunarsjóðs verði sameinuð:

- Tekjujöfnunarframlag, sbr. 12. gr. a tekjustofnalaga
- Útgjaldajöfnunarframlag, sbr. 12. gr. b tekjustofnalaga

- Almenn framlög vegna grunnskóla, sbr. 13. gr. tekjustofnalaga að meiri hluta til.

Framlög sem ekki verða hluti af nýja jöfnunarframlaginu eru (sbr. 10. gr., 11. gr., að vissu marki 13. gr. og 13. gr. a tekjustofnalaga):

- Bundin framlög
- Sérstök framlög, þar á meðla fasteignaskattsjöfnun (sjá þó tillögur er varða sameiningar og aðstoð vegna landfræðilegra aðstæðna)
- Akstursframlög vegna grunnskólanemenda í dreifbýli
- Sérstök framlög vegna grunnskóla
- Framlög tengd þjónustu við fatlað fólk

Heildarfjárhæð sem rennur til sveitarfélaga á grundvelli hins nýja líkans yrði um 18 milljarðar króna eða um 45% af heildartekjum sjóðsins sé tekið mið af framlögum ársins 2016.

Hið nýja kerfi er grundvallað á athugun á stærðarhagkvæmni sveitarfélaga þar sem útgjöld sveitarfélaganna árin 2014-2016 eru skoðuð. Gert er ráð fyrir því að verði líkanið grunnur að framtíðar jöfnunarframlagi sjóðsins verði forsendur útreikninganna uppfærðir á 3-5 ára fresti, en útreikningarnir byggja á aðhvarfsgreiningu á útgjöldum sveitarfélaga. Niðurstaða aðhvarfsgreiningarinnar gefur upplýsingar um vænt útgjöld hvers sveitarfélags á grundvelli upplýsinga um fjölda íbúa. Aðferðin við útreikninga í nýja líkaninu er í grunninn skipt upp í fimm skref.

Nánari lýsing á fyrirkomulagi og reikniaðferðum hins nýja líkans er í fylgiskjali I.

2.3.3. Ábendingar um breytingar sem ekki náðist samstaða um í nefndinni

Margvíslegar aðrar ábendingar og tillögur komu fram sem ræddar voru, án þess þó að samstaða næðist um þau mál í nefndinni. Engu að síður telur nefndin rétt að koma þeim á framfæri en vísar þeim að öðru leyti til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga, Jónsmessunefndar.

Ábendingarnar eru eftirfarandi:

- Að sveitarfélög sem hafa tekjur af fasteignaskatti á íbúa langt umfram landsmeðaltal greiði tiltekið hlutfall af umframtekjum í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- Að heimild til að hækka álagningarhlutföll fasteignaskatta um allt að 25% verði afnumin, sbr. 4. mgr. 3. gr. tekjustofnalaga. Þess í stað verði kveðið á um það í lögnum að skatthlutfallið í A og C flokki fasteignaskatta geti numið allt því hundraðshlutfalli sem það er í dag með 25% álagi. Hámarksálagning í A flokki yrði því 0,625% og í C flokki 1,65%.
- Að greiðslur úr ríkissjóði í Jöfnunarsjóð verði breytilegar eftir stöðu hagkerfisins. Heimilt verði að ákveða að hluti tekna sjóðsins verði teknar til hliðar í sveiflujöfnunarsjóð sem nýttur verður þegar verr árar í búskap hins opinbera.
- Að árleg framlög til Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga, sbr. a og b lið 10. gr. tekjustofnalaga, taki ekki breytingum í samræmi við þróun tiltekinna tekna Jöfnunarsjóðs, heldur byggji frekar á öðrum viðmiðunum, t.d. samþykkt um rekstraráætlun.
- Að fjármunir sem koma til vegna tillagna i. og ii. í A hluta fari ekki í endurdreifingu á grundvelli gildandi jöfnunarreglna, heldur komi til lækkunar á framlagi sveitarfélaga í Jöfnunarsjóð, sbr. 1. tölul., c-liðar 8. gr. tekjustofnalaga.

Nefndin vísar þessum álitaeftum til umræðu á vettvangi Jónsmessunefndar.

2.3.4. Bókun Stefáns Eiríkssonar

Verkefni nefndarinnar samkvæmt skipunarbréfi er að gera endanlegar tillögur um fyrirkomulag nýrra aðferða við jöfnun á útgjaldaþörfum og tekjumöguleikum sveitarfélaga, á grunni þeirra vinnu sem unnin hefur verið á þessu sviði undanfarin ár. Eins og þessi skýrsla nefndarinnar ber með sér liggja slíkar tillögur ekki fyrir.

Engu að síður eru lagðar fram tillögur að aðgerðum og breytingum til þess að lagfæra ákveðnar skekkjur í gildandi fyrirkomulagi. Þar á meðal er tillaga um að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall að fullu komi til skerðingar á framlögum úr jöfnunarsjóði sem nemi vannýttum útsvarstekjum. Eins og rakið er í skýrslunni snýr þetta einkum að sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu sem hafa mikla möguleika til eigin tekjuöflunar en fá engu að síður há framlög úr jöfnunarsjóði vegna reksturs grunnskóla. Þannig standa íbúar og skattgreiðendur í Reykjavík undir rekstri grunnskóla í þessum sveitarfélögum að hluta meðan íbúar umræddra sveitarfélaga njóta þess skattaafsláttar sem viðkomandi sveitarfélag býður upp á í formi lægra álagningarhlutfalls útsvars.

Þessi tillaga er góðra gjalda verð að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir því að umræddir fjármunir renni þá til annarra sveitarfélaga fremur en að umfang jöfnunarsjóðs og jöfnunar vegna rekstrar grunnskóla verði minnkað sem þessu nemur. Forsenda þess að unnt sé að fallast á þessa tillögu er að jöfnunarsjóður minnki sem þessu nemi, til vara að þessum fjármunum verði ráðstafað í málaflokk fatlaðs fólks þar sem verulega fjármuni vantar til að standa undir þeirri þjónustu sem sveitarfélögum er ætlað að veita á því sviði. Einnig verður að gera þá athugasemd við þessa tillögu að hún hefur tilviljanakennd áhrif á dreifingu útgjalda jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla, fremur en að reynt sé að meta þörf fyrir jöfnunarframlög og dreifingu þeirra út frá breytum sem bein áhrif hafa á rekstur grunnskóla. Mikilvægt er að horfa til endurskipulagningar og nýs fyrirkomulags við jöfnun á útgjaldaþörf og tekjumöguleikum sveitarfélaga út frá slíkum breytum, og þá ekki bara þegar kemur að rekstri grunnskóla heldur rekstri sveitarfélaga í heild sinni.

2.3.5. Bókun fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins hafa tekið virkan þátt í starfi nefndar um endurskoðun á jöfnunarframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Fulltrúar ráðuneytisins hafa greint ýmsa þætti til þess að varpa ljósi á mismunandi stöðu sveitarfélaga í því skyni að gera sveitarfélögin í landinu öflugri og betur í stakk búin til að gegna margháttuðum skyldum sem þau bera.

Við mótun afstöðu fulltrúa ráðuneytisins hefur m.a. verið horft til tillagna um eflingu sveitarstjórnarstigsins, sem fram eru komnar í nýrri skýrslu nefndar um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga og til samkomulags ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2018 – 2022. Tillögur fulltrúa ráðuneytisins hafa endurspeglað þau sjónarmið sem þar er að finna.

Engar tillögur fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins hlutu stuðning allra nefndarmanna en nokkrar þeirra eru taldar upp án efnislegrar umfjöllunar í kafla 2.3.3.

Þrátt fyrir að tillögur nefndarinnar kunni að vera til bóta er það skoðun fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins að þær breytingar, sem lagt er til að komi til framkvæmda á næstunni, muni

litlu breyta um styrk eða stöðu sveitarfélaganna, jafnræði meðal þeirra eða getu til að sinna verkefnum sínum.

Mikilvægt er að breytingar á Jöfnunarsjóði miði að því að styrkja opinbera stjórnsýslu og þjónustu við almenning.

Í ljósi þess sem að ofan greinir undirrita fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytins ekki álit nefndarinnar.

3. Greinargerð um endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Unnið hefur verið að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs um árabíl. Í skýrslu starfshóps sem kom út í júní árið 2010 var bent á að skýra þyrfti jöfnunarhlutverk sjóðsins og aðskilja þann þátt starfseminnar frá öðrum verkefnum sem sjóðnum hafa verið falin.

Það var mat þeirra sem sátu í starfshópnum á þeim tíma að brýnt væri að gera skýrari greinarmun á verkefnum sem eru annars vegar tengd jöfnunarhlutverki sjóðsins og hins vegar öðrum verkefnum sjóðsins, sem löggjafar- og framkvæmdarvaldið hafa falið honum.

Í skýrslu starfshópsins sagði:

„Fyrri þátturinn er meginviðfangsefni Jöfnunarsjóðs, að jafna útgjalda- og tekjumun sveitarfélaga og tryggja að allir íbúar landsins eigi kost á tiltekinni grunnþjónustu. Seinni þátturinn eru viðbótarverkefni sem sjóðnum hefur verið falið að sinna af ýmsum ástæðum, en hafa í sjálfu sér lítið með jöfnun að gera.“

Í skýrslunni voru tillögur starfshópsins settar fram með þremur valkostum:

- ✓ Valkostur 1 fól í sér tillögur um afmarkaðar breytingar á núverandi kerfi og var ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs falið að vinna úr þeim tillögum. Breytingarnar tóku gildi 1. janúar 2011 og voru eftirfarandi:

- Framlögum til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts var breytt á þá leið að í stað þess að nota álagningarprósentu fasteignaskatts frá árinu 2000 er nú álagningarprósenta fasteignaskatts í a- og c-flokki á viðkomandi ári lögð til grundvallar við útreikning framlaganna.
- Sett voru þau skilyrði fyrir úthlutun tekjujöfnunarframlaga að sveitarfélög fullnýti heimild sína til álagningar útsvars enda markmið með úthlutun framlaganna að bæta sveitarfélögum upp þær tekjur sem þau hafa ekki möguleika á að sækja til íbúanna en þurfa á að halda til að geta staðið undir lög- og venjubundnum verkefnum sínum.
- Útgjaldajöfnunarframlögum sjóðsins var skipt í A- og B-hluta. Við útreikning framlaga á grundvelli A-hluta er tekið mið af viðmiðum er tengjast íbúafjölda, fjarlægðum innan sveitarfélaga, fjölda þéttbýlisstaða umfram einn, fækkun íbúa og snjómokstri í þéttbýli.
- Íbúafækkunin var eina viðmið framlaganna sem ekki var tekjuskert. Tekjuhá sveitarfélög gátu því fengið framlag á grundvelli þess viðmiðs þó þau fengju ekki framlög á grundvelli annarra viðmiða útgjaldajöfnunarframlaga. Þessu var breytt og eru framlög vegna íbúafækkunar nú tekjuskert eins og framlög vegna annarra viðmiða útgjaldajöfnunarframlaga.
- Framlög vegna skólaaksturs úr dreifbýli falla undir B-hlutann og var breytt á þá leið að framlögin ná nú betur en áður að koma til móts við raunkostnað sveitarfélaganna af akstrinum.

- ✓ Í valkosti 2 voru til viðbótar settar fram tillögur um innleiðingu á nýju fyrirkomulagi útgjaldajöfnunar þar sem tekjujöfnunarframlög sjóðsins í núverandi mynd væru lögð niður og m.a. gerðar breytingar á útreiknaðri stærðarhagkvæmni sveitarfélaga við útreikning útgjaldajöfnunarframlaga sjóðsins.

- ✓ Með valkosti 3 lagði starfshópurinn til grundvallarbreytingu á núverandi jöfnunarkerfi sem yrði næsta skref í umbreytingu á Jöfnunarsjóði. Hér var um nýja framsetningu að ræða sem myndi breyta verulega þeim aðferðum sem byggt er á í dag og viðhorfum til jöfnunarkerfisins. Aðferðin fólst í því að öll framlög sjóðsins með jöfnunartilgang verði sameinuð í eitt jöfnunarframlag til sveitarfélaga.

Þróað yrði nákvæmt útgjaldamælingarkerfi sem gæfi 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 yrði 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 framlag ekki veitt.

3.1. Greining og útfærsla á valkosti B (eitt jöfnunarframlag)

Á árunum 2011 til 2014 starfaði óformlegur vinnuhópur á vegum innanríkisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem vann að frekari greiningu, útfærslu og útreikningum í samræmi við tillögur starfshópsins frá 2010 um valkost 3. Vinnuhópurinn vann að gerð nýs líkans sem tekur mið af nýrri aðferð vegna jöfnunar á útgjöldum og tekjumöguleikum sveitarfélaga. Kjarni nýrra aðferða er sá að:

- Framlög með jöfnunartilgang verði sameinuð í eitt jöfnunarframlag. Jöfnunarframlög vegna málefna fatlaðs fólks verða þó undanskilin hér.
- Fundnar verði nýjar leiðir til að meta útgjaldaþarfir sveitarfélaga vegna lögbundinna verkefna.
- Tekið er mið af hámarkstekjum sveitarfélaga af útsvari og fasteignaskatti en framlag ræðst síðan af mismun mældra útgjalda og tekna.

Nýju líkani yrði ætlað að vera grundvöllur frekari breytinga á gildandi laga- og reglugerðaákvæðum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Vinnuhópurinn skoðaði sérstaklega þörf einstakra sveitarfélaga fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði að teknu tilliti annars vegar til útgjaldaþarfar þeirra og hins vegar mögulegra hámarksskatttekna af útsvari og fasteignaskatti. Við þá vinnu kom í ljós að sveitarfélög með mögulegar heildartekjur sem eru 50% umfram landsmeðaltal fá umtalsverð framlög úr sjóðnum umfram útgjaldaþörf. Lagði vinnuhópurinn því til við ráðherra og ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að jöfnunarframlög til þessar tilteknu sveitarfélaga yrðu skert um 50% á árinu 2012 og féllu alveg niður frá 1. janúar 2013.

Þann 21. desember 2012 afgreiddi Alþingi lög, nr. 139/2012, um breytingu á III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum. Í 1. gr. laganna, nr. 139/2012, er kveðið á um hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem hljóðar svo: „*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.*“ Í lögunum er jafnframt kveðið á um að við 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga skuli bætast við málsliður er hljóði svo: „*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. laganna.*“

Framangreindri heimild í lögunum til skerðingar framlaga var síðan fylgt eftir með breytingu á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 960/2010, er hljóðar svo: „Við útreikning jöfnunarframlaga, skv. d-lið 7. gr., a- og b-lið 8. gr., sbr. 12. og 13. gr. og 9. gr. skulu framlög til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur eru a.m.k. 50% umfram landsmeðaltal, þ.e. útsvar og fasteignaskattur á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna, falla niður.“

Að fenginni lagastoð sem fylgt var eftir með breytingu á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga voru greiðslur framlaga til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts, útgjaldajöfnunarframlaga og almennra jöfnunarframlaga vegna yfirfærslu grunnskólans felldar niður til þeirra sveitarfélaga með heildarskatttekjur 50% umfram landsmeðaltal af útsvari og fasteignaskatti frá 1. janúar 2013.

3.1.1. Jöfnunarkerfið í Noregi

Vinnuhópurinn kynnti sér jöfnunarkerfi sem eru við lýði á Norðurlöndum og komst hópurinn að því að norska sveitarstjórnarstigið stæði okkur næst bæði í landfræðilegu og lýðfræðilegu tilliti. Í Noregi eru mörg fámenn sveitarfélög og sveitarfélög mörg. Þá eru fjarlægðir milli sveitarfélaga miklar og þau landfræðilega stór.

Í heimsókn vinnuhópsins til Noregs fékk hópurinn kynningu á jöfnunarkerfi Norðmanna og voru helstu viðmið, fjármunir og hugmyndafræði kerfisins rædd. Hugmyndafræði norska jöfnunarkerfisins líkist þeirri hugmyndafræði sem íslenska jöfnunarkerfið mótast af en markmið framlaganna eru eftirfarandi:

- Gefa sveitarstjórnnum möguleika á að veita hágæða þjónustu.
- Stuðla að sanngjarnri dreifingu á fjármagni sem auki jöfnuð meðal sveitarfélaga.
- Stuðla að ábyrgri stjórn í ríkisfjármálum í gegnum skatta og framlög. Sveitarstjórnir fái meira sjálfstæði til þess að ráðstafa fjármunum samkvæmt þeirra eigin forgangsröðun en þeim ekki gert skylt að veita þjónustu sem ekki er talin þörf á.
- Jöfnunarframlögin geri sveitarstjórnnum kleift að auka lýðræði þegar kemur að ákvarðanatöku á ráðstöfun fjármuna innan sveitarfélags. Fjármunum er varið á grundvelli vitneskju um hvað þurfi að gera.

Munurinn á útfærslum jöfnunarframlaga landanna tveggja er þó umtalsverður. Þannig greiða Norðmenn fast útgjaldajöfnunarframlag á hvern íbúa sveitarfélags sem ákveðið er af þinginu. Þessi fasta fjárhæð er svo jöfnuð á milli sveitarfélaga á grundvelli útreikninga á hagkvæmni í rekstri sveitarfélaganna. Hagkvæmnin er reiknuð með viðmiðum sem bæði eru lýðfræðileg og landfræðileg.

Það var mat vinnuhópsins að sú leið sem Norðmenn fara til þess að reikna hagkvæmni í rekstri sveitarfélaga sé gegnsæ, skýr og handhæg til innleiðingar á Íslandi. Útreikninginn mætti nota í sama tilgangi og hjá Norðmönnum til að aðgreina enn frekar mismunandi útgjaldþörf sveitarfélaga.

3.1.2. Þróun líkans og samráð

Í framhaldi af kynnisferð til Noregs þróaði vinnuhópurinn nýtt líkan fyrir Jöfnunarsjóð, sem að hluta byggði á útfærslu starfshópsins frá 2010 en að hluta á grundvelli fyrirkomulags sem er við lýði í Noregi. Líkanið felur í sér að sameinað er í eitt framlag öll jöfnunarframlög sjóðsins, fyrir utan jöfnunarframlög vegna málefna fatlaðs fólks.

Með þessari nýju nálgun er talið að fjármagni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði varið á hagkvæmari og skilvirkari hátt en í núverandi kerfi. Jöfnun á milli tekna sveitarfélaga að teknu tilliti til útgjaldabætur þeirra er aukin þannig að sambærileg sveitarfélög eiga að geta haldið uppi sambærilegri þjónustu.

Nokkur umræða hefur átt sér stað á vettvangi sveitarstjórnarstigsins varðandi framangreindar hugmyndir um breytingar á Jöfnunarsjóði. Á ársfundi Jöfnunarsjóðs árið 2011 var flutt erindi um tillögur starfshópsins sem lauk störfum á árinu 2010. Enn fremur var á ársfundi sjóðsins 2014 fjallað ítarlega um hugmyndir um einföldun á regluverki sjóðsins í þeim tilgangi að gerbreyta jöfnunarkerfinu þar sem notaðar yrðu nýjar aðferðir við jöfnunaraðgerðir sem gerðu jöfnun sjóðsins markvissari. Þá hefur verið fjallað um málið í ársskýrslum sjóðsins undanfarin ár.

Leitað var eftir því við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að stofnunin myndi rýna hugmyndir um nýtt reiknilíkan sjóðsins. Stofnunin skilaði skýrslu þar sem farið var yfir kosti og galla nýja líkansins. Áttu starfsmenn sjóðsins fund með höfundum skýrslunnar þar sem farið var yfir núverandi reiknilíkon, sem og þá hugmyndafræði sem nýtt líkan byggist á.

Í skýrslunni er bent á að nýtt reiknilíkan hefði marga kosti umfram núverandi reiknilíkon sjóðsins. Helstu kostir eru sagðir þeir að útdeling framlaga yrði meira í samræmi við raunverulega þörf og útgjöld sveitarfélaga. Þá væri kerfið bæði einfaldara og gegnsærra sem auðveldaði greiningu á áhrifum þess á ýmsa hvata sveitarfélaga. Nýja kerfið hefði engin áhrif á hvata sveitarfélaga til tekjuöflunar eða hagræðingar í rekstri en gæti haft neikvæð áhrif á hvata þeirra til sameininga í vissum tilfellum en það á einnig við í núverandi kerfi sem og öðrum af þessum toga.

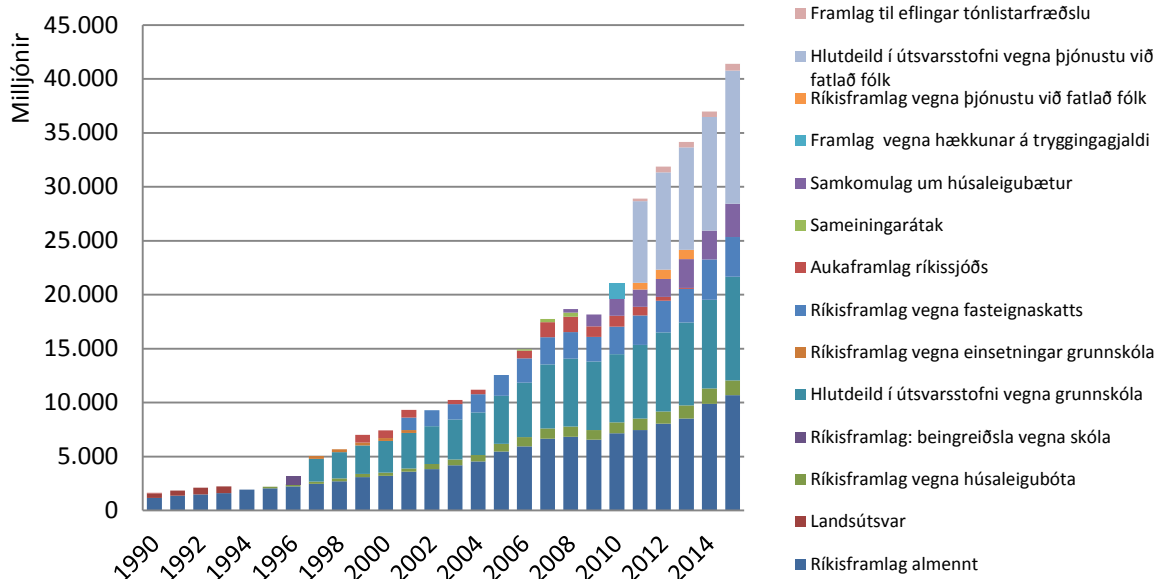
3.2. Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hefur á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs en honum til ráðuneytis er sjö manna ráðgjafarnefnd sem skipuð er til fjögurra ára að loknum sveitarstjórnarkosningum. Sex nefndarmenn eru skipaðir samkvæmt tilnefningu frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en einn er skipaður af ráðherra án tilnefningar og er hann jafnframt formaður nefndarinnar.

Hlutverk sjóðsins er að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjumöguleikum þeirra og útgjaldabætur á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Sjóðurinn hefur því mikilvægu hlutverki að gegna til að sveitarfélögum sé unnt að sinna verkefnum sínum, ekki síst lögbundnum, með sambærilegum hætti, óháð til dæmis stærð þeirra, landfræðilegri stöðu og fjárhagslegum styrk. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

Jöfnunarsjóður hefur starfað óslitið síðan árið 1937. Umsvif sjóðsins hafa breyst mikið í gengum tíðina. Við breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fór fram umtalsverð endurskoðun á starfsemi sjóðsins er fólst einkum í því að jöfnunarhlutverk hans var stórukið. Auk þess voru sjóðnum falin tiltekin verkefni til að greiða fyrir breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Helstu breytingar, sem gerðar hafa verið á sjóðnum síðan, tengjast yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga þann 1. ágúst árið 1996 og yfirfærslu málefna fatlaðs fólks 1. janúar 2011.

Mynd 2. Þróun á tekjum Jöfnunarsjóðs á verðlagi hvers árs.



Eins og mynd 2 sýnir hafa fjármálaleg umsvif sjóðsins vaxið mikið frá því starfsemi sjóðsins var endurskoðuð árið 1990. Tekjur sjóðsins á verðlagi ársins 1996 voru um 1,6 milljarðar króna en áætlaðar tekjur ársins 2017 nema 43 milljörðum króna á núverandi verðlagi.

Tekjur Jöfnunarsjóðs myndast annars vegar með framlagi ríkisins í sjóðinn og hins vegar með hlutdeild hans í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni vegna yfirfærslu grunnskólans og yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks. Ríkisframlagið samanstendur af 2,111% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og 0,264% af álagningarstofni útsvars fyrir næstliðið ár.

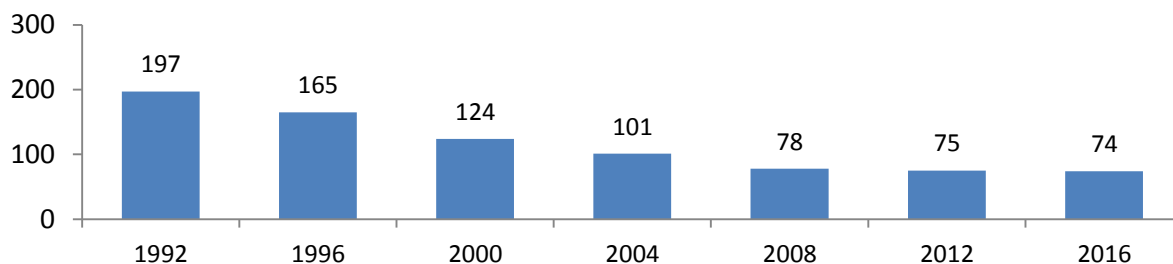
Framlag til sjóðsins sem hlutdeild hans í útsvarstekjum sveitarfélaga nemur 0,77% vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og 0,99% vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Jafnframt greiðir Jöfnunarsjóður á grundvelli samkomulags frá árinu 2011 framlag til eflingar tónlistarnáms og jöfnunar á aðstöðumun nemenda. Greiðir ríkissjóður árlega 520 milljónir króna til Jöfnunarsjóðs vegna þessara framlaga.

Eins og að framan greinir hefur umfang starfsemi Jöfnunarsjóðs aukist mikið frá 1990 að telja í kjölfar þess að sjóðnum hafa verið falið umfangsmeiri viðfangsefni sem hafa leitt til þess að sjóðurinn gegnir sífellt stærra hlutverki sem einn af megintekjustofnum sveitarfélaga. Aukið hlutverk sjóðsins hefur leitt til þess að framlögin eru margbreytileg og hafa misjafnan tilgang. Sem dæmi má nefna að sum þeirra verkefna sem sjóðnum hafa verið falin eru ekki jöfnunarverkefni í hefðbundnum skilningi heldur fela í sér endurgreiðslu á kostnaði til sveitarfélaga í tengslum við samninga ríkis og sveitarfélaga vegna breyttrar verkaskiptingar. Þessi þróun hefur leitt til þess að regluverk og skipulag sjóðsins þykir flókið og hætt er við að skilningur á grundvallarhlutverki sjóðsins hafi minnkað. Í ljósi þessa hefur verið tekið til við að endurskoða reglur sjóðsins með aðkomu fulltrúa sveitarfélaga og ríkisins með nokkuð reglulegu millibili. Afurð þessa er meðal annars niðurstaða starfshópsins frá því á árinu 2010 sem nú er unnið með.

4. Sveitarfélög á Íslandi

Sveitarfélög á Íslandi eru 74 að tölu og mörg þeirra fámenn. Sveitarfélögum hefur fækkað um 123 á síðustu 25 árum sem verður að teljast veruleg fækkun. Í kjölfar yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 fækkaði sveitarfélögum mikið eða 41 frá 1996 til 2000 og síðan aftur um 23 frá 2000 til 2004. Yfirfærsla málefna fatlaðs fólks árið 2011 hefur ekki haft sambærileg áhrif til fækkunar enda var staðið að þeirri yfirfærslu með allt öðrum hætti en þegar grunnskólinn var færður yfir til sveitarfélaganna. Því má segja að sveitarfélögin séu betur í stakk búin til að takast á við ný verkefni þó þau séu enn þá mörg hver mjög fámenn og veikburða.

Mynd 3. Fjöldi sveitarfélaga.



Þegar flokkun sveitarfélaga eftir íbúafjölda er skoðuð í töflu 7 kemur í ljós að 40 sveitarfélög eða 54% þeirra eru með færri en þúsund íbúa. Sveitarfélögin eru mjög ólík og spönnin mikil í stærð og getu en fámennustu sveitarfélögin eru með um 50 íbúa, en það fjölmennasta 122 þúsund. Einvörðungu sex sveitarfélög eru með fleiri en 10 þúsund íbúa. Meðalíbúafjöldi sveitarfélaga á Íslandi er 4.572 íbúar, en 2.947 íbúar ef Reykjavík er ekki talin með.

Því má segja að þrátt fyrir mikla fækkun sveitarfélaganna síðustu 25 árin eru sveitarfélögin á Íslandi fámenn í alþjóðlegum samanburði. Af þessum sökum var sveitarfélögunum gert við yfirfærslu á málaefnum fatlaðs fólks að mynda þjónustusvæði um reksturinn þar sem lágmarksíbúafjöldi hvers svæðis var 8.000 þúsund.

Tafla 6. Flokkun sveitarfélaga eftir íbúafjölda.

Íbúafjöldi	Fjöldi sv.fél.	Hlutfall	Hlutfall af íbúafjölda
100.000 eða fleiri	1	1,4%	37%
10.000 - 99.999	5	6,8%	33%
5.000 - 9.999	3	4,1%	7%
2.000 - 4.999	13	17,6%	12%
1.000 - 1.999	12	16,2%	5%
500 - 999	13	17,6%	3%
300 - 499	10	13,5%	1%
100 - 299	11	14,9%	1%
99 eða færri	6	8,1%	0,1%
Samtals	74	100,0%	100,0%

Tafla 8 sýnir dreifingu íbúa eftir landshlutum. Um 64% íbúa landsins búa á höfuðborgarsvæðinu, um 2% búa á Vestfjörðum og 2% á Norðurlandi vestra, svo dæmi séu tekin.

Tafla 7. Íbúafjöldi eftir landshlutum 1. janúar 2017.

Landshluti	Íbúafjöldi	Hlutfall íbúa	Sveitarfélög
Höfuðborgarsvæðið	216.878	64,1%	7
Suðurnes	23.993	7,1%	5
Vesturland	15.929	4,7%	10
Vestfirðir	6.870	2,0%	9
Norðurland vestra	7.156	2,1%	7
Norðurland eystra	29.685	8,8%	13
Austurland	10.310	3,0%	8
Suðurland	27.528	8,1%	15
Landið allt	338.349	100,0%	74

Þá er íbúapróun fámennu svæðanna þeim ekki hagstæð. Íbúum á Vestfjörðum hefur fækkað um 30% síðan 1990 eða sem nemur tæplega 3 þúsund íbúum. Svipaða sögu er að segja af Norðurlandi vestra. Á Austurlandi er fækkunin frá 1990 rúm 20% en tilkoma stóriðju á svæðinu blés byr í seglin á ákveðnum svæðum í fjórðungnum um tíma. Hins vegar glíma sum byggðarlög á Austurlandi enn við byggðavanda. Mikil fækkun íbúa leiðir til óhagkvæmni í rekstri sveitarfélaganna þar sem þau verða eftir sem áður að sinna þeirri þjónustu sem þeim er gert að sinna samkvæmt lögum. Sem dæmi má nefna að mikil fækkun barna í grunnskólum þýðir ekki að hægt sé að hagræða í takt við fækkun nemenda.

Tafla 8. Íbúafjöldapróun milli 1990 og 2017.

Íbúafjöldi	1990	2017	Breyting í fjölda	Hlutfallsleg breyting
Landið allt	255.708	338.349	82.641	32%
Höfuðborgarsvæðið	145.980	216.878	70.898	49%
Suðurnes	15.202	23.993	8.791	58%
Vesturland	14.537	15.929	1.392	10%
Vestfirðir	9.798	6.870	-2.928	-30%
Norðurland vestra	10.446	7.156	-3.290	-31%
Norðurland eystra	26.127	29.685	3.558	14%
Austurland	13.216	10.310	-2.906	-22%
Suðurland	20.402	27.528	7.126	35%

Ísland er afar strjálbýlt land með um þrjá íbúa á km². Þéttleiki milli sveitarfélaga er hins vegar breytilegur þar sem þau eru bæði misjöfn í fjölda íbúa og stærð. Eins og sjá má á töflu 10 þá eru flestir íbúar á hvern ferkílómetra á Seltjarnarnesi, 2.207,5 íbúar á km². Strjálbýlasta sveitarfélagið er Fljótisdalshreppur sem er með fámennustu sveitarfélögum landsins en þar er 0,05 íbúi á hvern km². Byggð hér á landi er aðallega neðan við 200 metra hæð yfir sjó og því réttara að skoða þéttleika byggðar í því samhengi. Þar sem um þriðjungur landsins er fyrir neðan 200 m breytist talan fyrir Ísland í um 10 íbúa á km². Sjö af hverjum tíu sveitarfélögum eru með færri en 10 íbúa á km² undir 200 metrum. Tafla 10 sýnir íbúafjölda á ferkílómetra árið 2016. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eru þéttbýlustu svæðin, en taflan sýnir einnig að nokkur önnur minni sveitarfélög eiga tiltölulega lítið land.

Tafla 9. Íbúafjöldi á ferkílómetra.

Íbúafjöldi á ferkílómetra	Íbúar á km ²	Íbúar á km ² undir 200 m
Tíu þéttbýlustu sveitarfélögin		
Seltjarnarneskaupstaður	2.207,5	2.207,5
Akraneskaupstaður	767,6	767,6
Reykjavíkurborg	448,6	676,6
Kópavogsbær	426,8	509,6
Hveragerðisbær	273,7	223,9
Vestmannaeyjabær	251,9	251,9
Hafnarfjarðarkaupstaður	197,1	198,5
Garðabær	193,6	237,4
Akureyrarkaupstaður	132,6	389,2
Stykkishólmsbær	111,3	111,3
Tíu strjálbýlustu sveitarfélögin		
Skagabyggð	0,22	0,32
Þingeyjarsveit	0,15	0,93
Akrahreppur	0,15	1,33
Húnavatnshreppur	0,11	0,64
Svalbarðshreppur	0,09	0,14
Árneshreppur	0,08	0,17
Ásahreppur	0,07	1,38
Skaftárhreppur	0,07	0,19
Skútustaðahreppur	0,07	2,14
Fljótisdalshreppur	0,05	0,68

Ætla má að því fylgi óhagræði og aukin útgjöld ef margir þéttbýliskjarnar eru í sveitarfélagi. Í töflu 11 er brugðið upp mynd af fjölda þéttbýliskjarna í sveitarfélagi, en um 16% sveitarfélaganna eru með þrjá eða fleiri þéttbýliskjarna. Um þriðjungur er með tvo þéttbýliskjarna eða fleiri.

Tafla 10. Sveitarfélög eftir fjölda þéttbýliskjarna.

Fjöldi þéttbýliskjarna	Fjöldi sveitarfélaga	Hlutfall sveitarfélaga	Íbúafjöldi	Hlutfall íbúafjölda
0	13	17,6%	2.340	0,7%
1	37	50,0%	106.201	31,4%
2	12	16,2%	176.944	52,3%
3	8	10,8%	32.162	9,5%
4	2	2,7%	12.403	3,7%
5	2	2,7%	8.299	2,5%
Samtals	74	100,0%	338.349	100,0%

Fjöldi sveitarfélaga skipt eftir hversu hátt hlutfall íbúa býr í þéttbýli annars vegar og dreifbýli hins vegar má sjá á töflu 12. Þannig eru 13 sveitarfélög af 74 með dreifbýli milli 90-100%, þetta eru þau sömu og í töflu 11. sem hafa engan þéttbýliskjarna. Á hinum enda skalans eru 26 sveitarfélög sem hafa nánast ekkert dreifbýli eða 0-10%. Þar á milli dreifast sveitarfélög nokkuð sem sýnir hversu breytileg þau eru þegar að kemur að þéttbýli.

Tafla 11. Sveitarfélög eftir hlutfalli þéttbýlis.

Hlutfall þéttbýlis	Hlutfall dreifbýlis	Fjöldi sveitarfélaga	Íbúafjöldi samtals	Íbúafjöldi í þéttbýli samtals
0-10%	90-100%	13	2.340	
10-20%	80-90%	2	1.509	248
20-30%	70-80%	2	1.049	277
30-40%	60-70%	4	2.749	1.014
40-50%	50-60%	3	1.775	837
50-60%	40-50%	4	4.261	2.338
60-70%	30-40%	4	5.781	3.826
70-80%	20-30%	8	8.324	6.355
80-90%	10-20%	8	13.617	11.463
90-100%	0-10%	26	296.944	295.154
Samtals		74	338.349	321.512

Landfræðileg stærð sveitarfélaganna er jafnframt mjög misjöfn. Ef fjarlægð ystu byggða er mæld til allra átta kemur í ljós að í 14 sveitarfélögum eru fjarlægðir frá því 150 til 400 kílómetra. Í 34 sveitarfélögum eru fjarlægðirnar innan við 50 km.

Tafla 12. Sveitarfélög eftir km fjölda innan sveitarfélags (ysta byggð).

Fjöldi km	Fjöldi sveitarfélaga
0-50	34
50-100	17
100-150	9
150-200	3
200-250	7
250-300	1
300-350	1
350-400	2
Samtals	74

Umfjöllun í kafla 5 hefur varpað ljósi á hversu ólík sveitarfélögin hér á landi eru. Meira en helmingur þeirra hefur færri en þúsund íbúa og íbúapróun sumra landshluta hefur ekki verið þeim hagstæð. Þessi þróun hefur gert það að verkum að rekstur þjónustueininga í fámennum sveitarfélögum hefur orðið þeim erfiðari, t.d. rekstur grunnskóla. Íbúapróun hefur verið með þeim hætti að fólksfjölgun hefur verið mest á höfuðborgarsvæðinu eða þar sem þéttbýlið er mest, en fækkun íbúa einkum verið í strjálbýlli og veikari svæðum. Breytileiki sveitarfélaganna er enn fremur mikill hvað landfræðilega þætti varðar eins og komið hefur fram sem leiðir til aukinnar útgjaldaparfar. Þá hefur verið sýnt fram á að tekjumöguleikar sveitarfélaga sem eiga í varnarbaráttu eru ekki þeir sömu og þar sem íbúafjölgun er mest og tekjumöguleikar miklir.

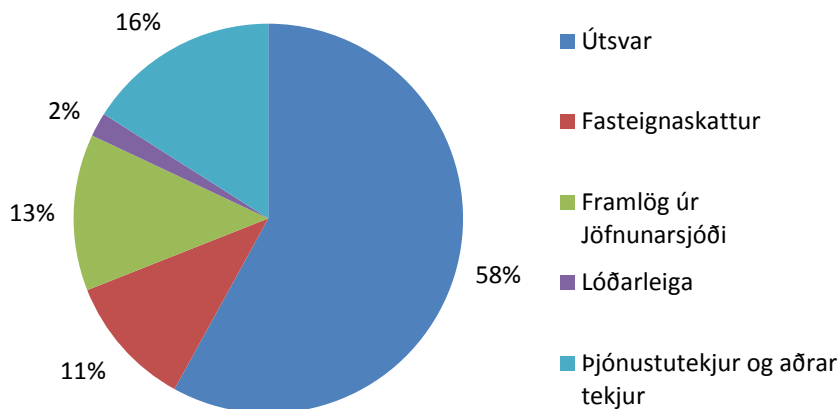
4.1 Tekjustofnakerfi sveitarfélaga og áhrif Jöfnunarsjóðs

Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga er Jöfnunarsjóður einn af megintekjustofnum sveitarfélaga. Samkvæmt yfirliti í töflu 14 nema framlög úr sjóðnum um 13% af heildartekjum sveitarfélaganna á árinu 2016.

4.1.1. Tekjur sveitarfélaga

Jöfnunarsjóðurinn gegnir því veigamiklu hlutverki í tekjustofnakerfi sveitarfélaganna en útsvarið er langstærsti tekjustofn þeirra eða um 58% af heildartekjum. Athygli vekur að tekjur frá Jöfnunarsjóði af heildartekjum sveitarfélaganna eru nú hærri en tekjur vegna fasteignaskatta. Aukið hlutverk sjóðsins í kjölfar yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks hefur aukið vægi sjóðsins í tekjustofnakerfinu.

Mynd 4. Tekjur sveitarsjóða 2016.



Þegar samanburður við Norðurlöndin var skoðaður kemur í ljós að þar er algengara að stuðst sé við innbyrðis fjármögnun sveitarfélaga í jöfnunarkerfinu. Þannig greiða tekjuhá sveitarfélög til jöfnunarkerfis sem dreifir þeim fjármunum til tekjuminni sveitarfélaga. Hér á landi er slíkri jöfnun beitt við útreikning almennra framlaga vegna grunnskóla og almennra framlaga vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks. Á það ber hins vegar að líta að fjármögnun þeirra verkefna byggist á því að við yfirfærslu þeirra frá ríki til sveitarfélaga var hlutfall ríkisins í tekjusköttum lækkað en aukið hjá sveitarfélögum.

Tafla 13. Samanburður á skiptingu tekna sveitarfélaga á Norðurlöndunum.

Tekjur sveitarfélaga	Þjónustutekjur	Skattar	Millif. frá ríki og innb. jöfnun	Samtals
Ísland	16%	71%	13%	100%
Finnland	23%	55%	20%	98%
Svíþjóð	6%	74%	20%	100%
Noregur	15%	43%	42%	100%

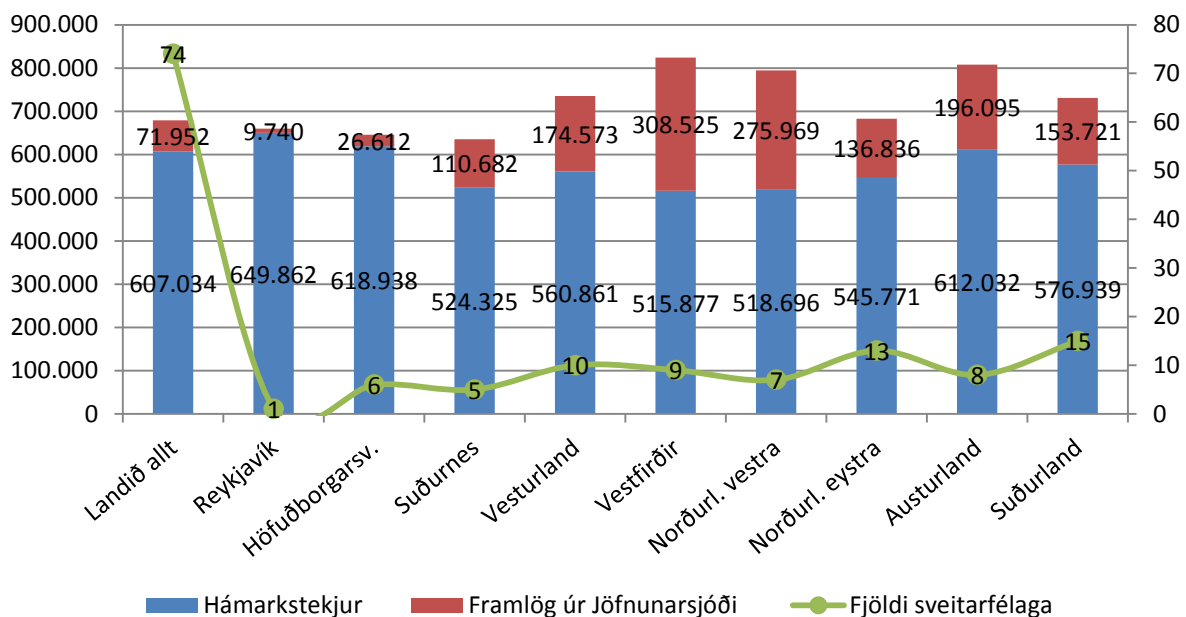
Yfirlitið hér fyrir ofan sýnir að sjálfstæði íslenskra sveitarfélaga er mikið hvað öflun tekna varðar í samanburði við kerfin á Norðurlöndunum. Þá sýnir yfirlitið að jöfnunarkerfið héraendis er smátt í sniðum miðað við jöfnunarkerfi Norðurlandanna.

Við útreikning á mögulegum hámarkstekjum sveitarfélaganna er miðað við hámarksútsvar að frádreginni hlutdeild Jöfnunarsjóðs í útsvari vegna grunnskóla og málefna fatlaðs fólks. Jafnframt er

miðað við hámarksálagningu fasteignaskatta að viðbættu auka álagi sem sveitarfélögum er heimilt að leggja á. Þegar mögulegar hámarkstekjur sveitarfélaganna af útsvari og fasteignaskatti eru skoðaðar eftir landshlutum kemur í ljós að tekjumöguleikar sveitarfélaganna eru mjög mismunandi. Fámenn svæði eins og Vestfirðir og Norðurland vestra hafa mun minni tekjumöguleika en önnur svæði. Reykjavík er með hæstu mögulegu hámarkstekjurnar sem eru um 650 þús.kr. á íbúa. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu koma þar á eftir með um 619 þús.kr. Sveitarfélögin á Vestfjörðum og á Norðurlandi vestra eru með mögulegar hámarkstekjur á bilinu 516-519 þúsund krónur.

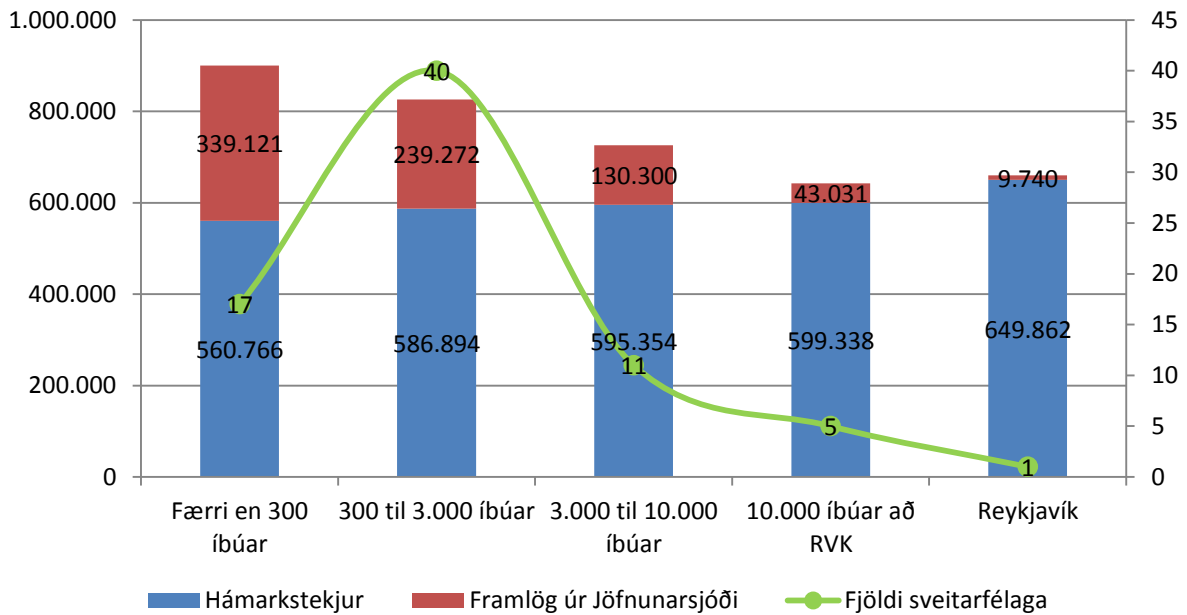
Rauða súlan í mynd 5 sýnir áhrif framlaga sjóðsins á tekjur sveitarfélaga. Áhrifin eru mest í landshlutum þar sem tekjumöguleikar eru minni, sveitarfélögin fámennt og dreifbýl. Framlög eru hæst á íbúa á Vestfjörðum tæplega 301 þús.kr. og Norðurlandi vestra um 275 þús.kr. eru þetta þau svæði þar sem mögulegar hámarkstekjur eru lægstar. Sveitarfélögin í þessum landshlutum eru fámennt, einvörðungu fjögur sveitarfélög af 16 eru með fleiri en 1.000 íbúa.

Mynd 5. Hámarkstekjur á íbúa flokkað eftir landshlutum árið 2016.



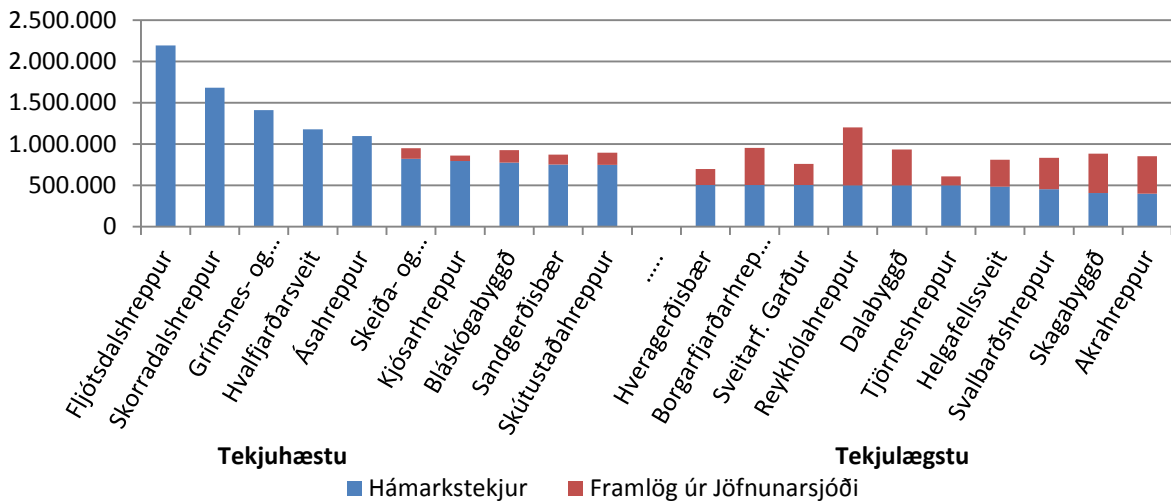
Mynd 6 sýnir mikilvægi sjóðsins fyrir smærri sveitarfélögin. Framlög á íbúa til sveitarfélaga með færri en 300 íbúa eru 339 þús.kr. að meðaltali en rúmlega 130 þús.kr. á hvern íbúa hjá sveitarfélögum með 3 – 10 þúsund íbúa. Við útreikning á meðaltalinu er búið að taka út fimm tekjuhæstu sveitarfélögin en þau eru tilgreind á mynd 7. Ástæða þess er að tekjur þeirra á íbúa eru yfir ein milljón króna sem er langt yfir meðaltekjunum og gefur það ekki raunhæfa mynd af stöðunni. Myndin sýnir jafnframt að mögulegar hámarksskatttekjur á íbúa hækka eftir því sem íbúum fjölga en á hinn bóginn eru heildartekjur á endanum hærri hjá fámenntari sveitarfélögum þegar jöfnunarframlögin eru talin með.

Mynd 6. Hámarkstekjur á íbúa flokkað eftir íbúafjölda sveitarfélaga árið 2016.



Mynd 7 sýnir tekjur tíu tekjuhæstu og tíu tekjulægstu sveitarfélaga landsins. Fimm sveitarfélög skera sig úr hvað tekjumöguleika varðar en þau eiga það sameiginlegt að þar búa færri en 1.000 íbúar og hafa miklar tekjur ýmist af stóriðju, veitum eða fasteignaskatti. Þegar framlögum úr Jöfnunarsjóði er bætt við minnkar þessi munur milli tekjuháu sveitarfélaganna og þeirra tekjulágu svo sem vænta má.

Mynd 7. Tíu tekjuhæstu og tekjulægstu sveitarfélögin ásamt framlagi Jöfnunarsjóðs árið 2016.



Áhugavert er að skoða hvernig framlögin dreifast á íbúa landsins. Í töflu 15 má sjá hlutfall af íbúafjölda og hlutfall framlaga skipt eftir landsvæðum. Þannig fær til að mynda allt höfuðborgarsvæðið um 15% af heildarframlögum en íbúafjöldi þar er um 64% af heildinni. Vestfirðir og Norðurland vestra eru fámennustu landsvæðin með samtals 4,2% af íbúafjöldanum en eru samanlagt að fá um 17% framlaganna.

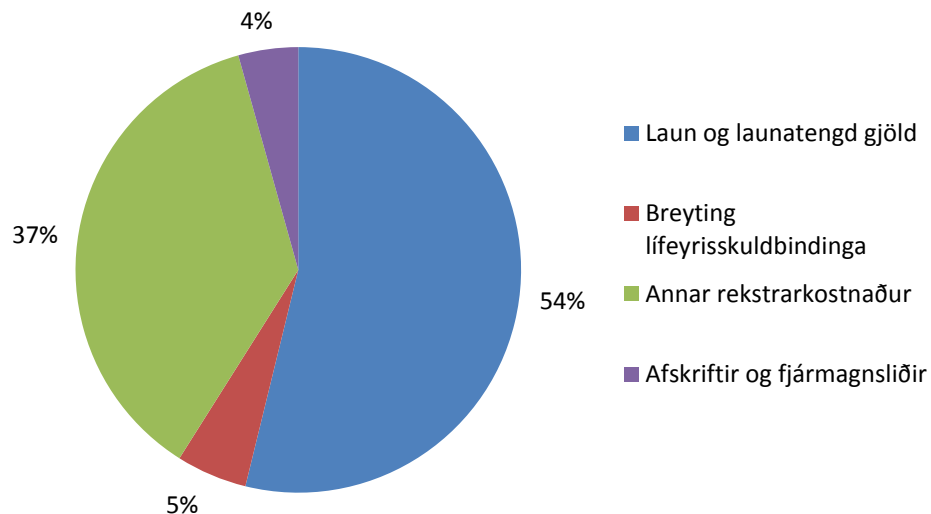
Tafla 14. Hlutfall íbúafjölda eftir landsvæðum og hlutfall framlaga árið 2016.

Landssvæði	Hlutfall af íbúafjölda	Hlutfall framlaga
Reykjavík	36,8%	5,0%
Höfuðborgarsvæðið	27,4%	10,1%
Suðurnes	6,8%	13,3%
Vesturland	4,7%	11,5%
Vestfirðir	2,1%	8,9%
Norðurland vestra	2,1%	8,2%
Norðurland eystra	8,8%	16,8%
Austurland	3,7%	10,2%
Suðurland	7,5%	15,9%

4.1.2. Útgjöld sveitarfélaga

Rekstrarkostnaði sveitarfélaga má skipta niður í fjóra meginflokka eins og sjá má á mynd 8. Stærsti útgjaldaliðurinn er launakostnaður sem er um helmingur af rekstrarkostnaði. Launakostnaður hefur aukist á síðastliðnum árum vegna launahækkana en á móti kemur að sveitarfélögin fá meiri tekjur þar sem að útsvarstofninn hækkar samhliða. Lífeyrisskuldbindingar voru um 5% á árinu 2016 sem var vegna launahækkana og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum. Heildarlaunakostnaður var því um 59% af rekstrarkostnaði.

Mynd 8. Útgjöld sveitarsjóða 2016.

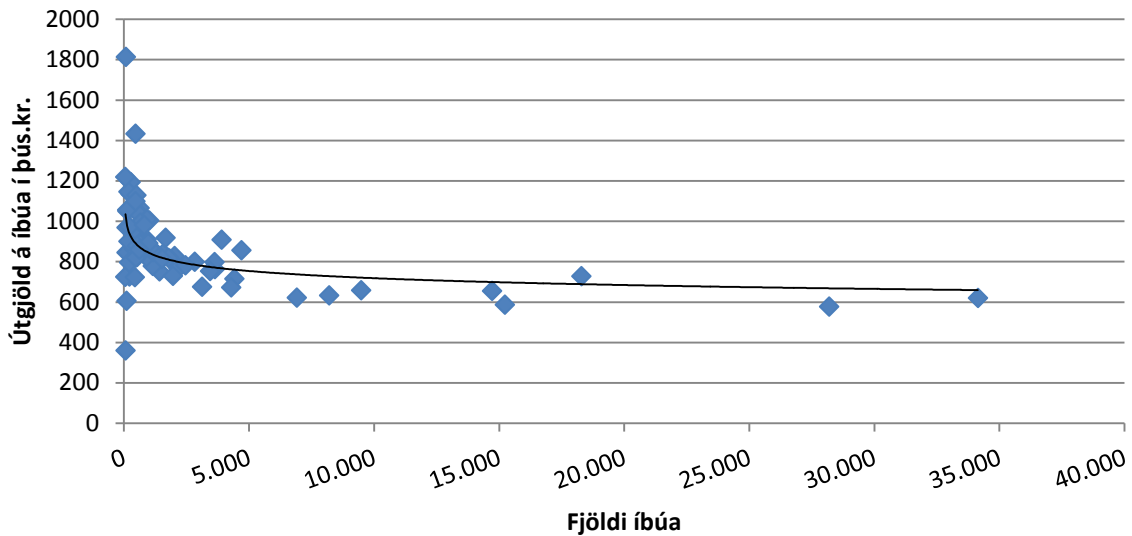


Útgjaldabörf sveitarfélaga er afar mismunandi sem ræðst af ýmsum þáttum s.s. land- og lýðfræðilegum aðstæðum, félagslegum þáttum, þjónustu og stærð sveitarfélags. Rekstrarkostnaður sveitarfélaga á hvern íbúa er mun hærri hjá minni sveitarfélögum en þeim stærri líkt og sjá má á mynd 9. Á myndina vantar Reykjavíkurborg en útgjöldin þar eru 683 þús.kr. á íbúa.

Leitnilínan á myndinni gefur til kynna stærðarhagkvæmni í rekstri sveitarfélaga og þá sérstaklega hjá sveitarfélögum sem eru með færri en fimm þúsund íbúa. Meðalkostnaður hjá sveitarfélögum með íbúafjölda undir 1.000 er um 950 þús.kr. en lækkar svo eftir því sem sveitarfélögin verða stærri.

Þannig verður meðalkostnaður þar sem íbúafjöldi er á bilinu 1.000-2.000 um 830 þús.kr. og lækkar svo enn frekar hjá stærðarflokknum 2.000-3.000 íbúar í 790 þús.kr. á íbúa.

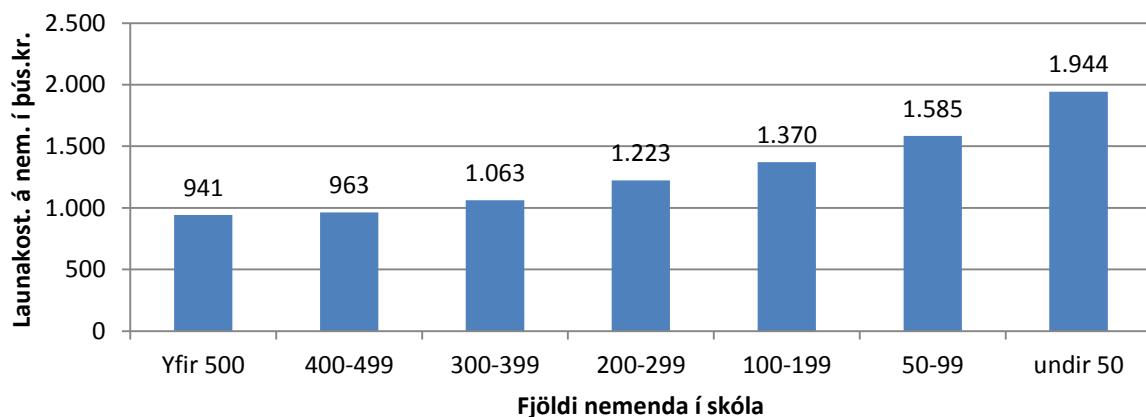
Mynd 9. Útgjöld á íbúa árið 2016 fyrir utan Reykjavík.



Stærðarhagkvæmni sveitarfélaga er fólgin í nokkrum atriðum. Fyrir það fyrsta þá er mikil stærðarhagkvæmni í rekstri skóla, kostnaður á nemanda er mun hærri í fámennum skólum. Rekstur grunnskóla í fámennustu sveitarfélögum landsins er því mjög hátt hlutfall af heildarútgjöldum þeirra og minnkar þar af leiðandi fjárhagslegt svigrúm þeirra. Stjórnarsýslukostnaður á íbúa lækkar eftir því sem sveitarfélög eru fjölmennri. Eins og nefnt hefur verið áður þá er útgjaldamynstur sveitarfélaga afar breytilegt og er þar af leiðandi misjafnt hversu mikilli stærðarhagkvæmni er hægt að ná í rekstri hvers og eins sveitarfélags.

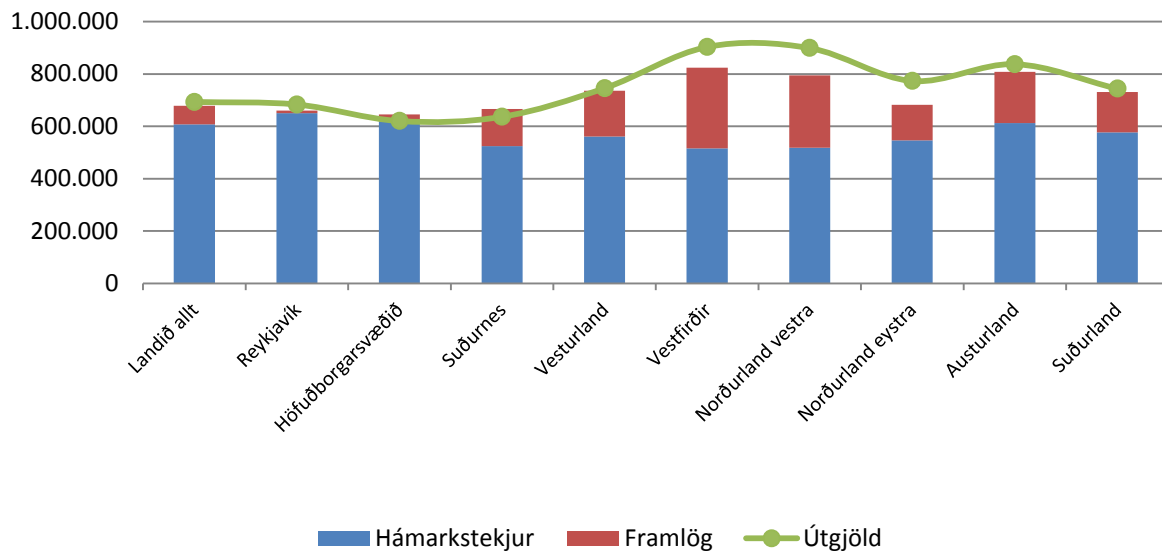
Launakostnaður á hvern nemanda er breytilegur eftir því hversu margir nemendur eru í tilteknum skóla eins og sjá má á mynd 10. Skólum er skipt upp eftir stærð og er ekki mikill munur á launakostnaði hjá skólum sem eru með yfir 500, 400-499 og 300-399 nemendur sem er um ein milljón á hvern nemanda. Athugun nefndarinnar leiddi í ljós þegar launakostnaður skóla með undir 300 nemendur er skoðaður að hann fer ört vaxandi eftir því sem nemendum fækkar. Launakostnaður á hvern nemanda er 1.944 þús.kr. í skólum sem eru með færri en 50 nemendur og er það um tvöfalt meira en í skólum sem eru með yfir 300 nemendur.

Mynd 10. Launakostnaður á hvern nemanda flokkað eftir stærð skóla.



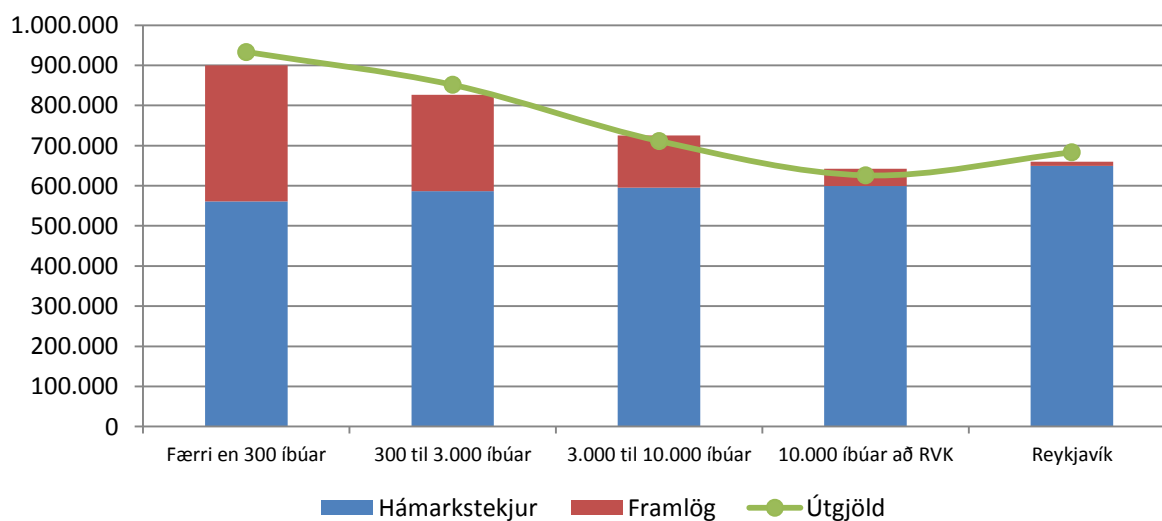
Skoða þarf útgjöldin í samræmi við hámarkstekjur og framlög frá Jöfnunarsjóði til að átta sig betur á samhenginu. Líkt og fram hefur komið eru útgjöldin hærri hjá minni sveitarfélögum en þeim stærri. Útgjöld á íbúa eru hæst á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra en á þeim svæðum eru mörg fámenn sveitarfélög eins og áður hefur komið fram. Í flestum landshlutum eru útgjöldin nokkru hærri en sjálfsafletekjur en framlög Jöfnunarsjóðs brúa það bil að mestu.

Mynd 11. Hámarkstekjur, framlög og útgjöld eftir landshlutum.



Þegar útgjöld eru skoðuð eftir íbúafjölda sveitarfélaga kemur í ljós að þau eru yfir 900 þús.kr. á mann þar sem íbúar eru færri en 300 íbúar. Í þeim stærðarflokki eru lægstu hámarkstekjurnar en jafnframt hæstu framlögin á íbúa. Í sumum tilfellum eru framlögin hærri en tekjur sveitarfélagsins enda mikill munur á tekjum og gjöldum. Heilt yfir landshlutana þá duga hámarkstekjur og framlög fyrir útgjöldum en það getur vissulega verið breytilegt þegar einstök sveitarfélög eru skoðuð.

Mynd 12. Hámarkstekjur, framlög og útgjöld eftir stærð sveitarfélaga.



5. Fylgiskjöl

5.1. Fyrirkomulag við útreikning hins nýja reiknilíkans

1. Mögulegar hámarkstekjur

Reiknaðar eru út mögulegar hámarkstekjur sveitarfélaga út frá útsvarsstofni og fasteignaskattstofni. Hámarksútsvar sem sveitarfélögum er heimilt að leggja á er 14,52% af útsvarsstofni. Dregið er frá framlag til Jöfnunarsjóðs sem er 0,77% vegna reksturs grunnskóla og 0,99% vegna málefna fatlaðs fólks. Miðað er því við 12,76% álagningu við útreikninga Fyrir fasteignaskatta er notað hámarksfasteignaskattur ásamt aukaálagi sem sveitarfélögum er heimilt að leggja á. Hámarkið með aukaálagi er 0,65% í A-flokki og 1,62% í C-flokki. Hins vegar er ekkert aukaálag í B-flokki og er hámarkið þar 1,32%.

2. Útgjaldalína

Næsta skref er að finna útgjaldalínu sem metur samband milli fjölda íbúa sveitarfélaga og heildarútgjalda. Málefni fatlaðs fólks er ekki tekið með í heildarútgjöld þar sem þau falla undir sérstakt framlag og jafnframt er breyting á lífeyrisskuldbindingum undanskilið vegna þess að þær eru ólíkar milli sveitarfélaga og erfitt að spá fyrir um þær. Tekið var þriggja ára meðaltal af útgjöldum hvers sveitarfélags fyrir tímabilið 2014-2016 og voru upphæðir fyrir árin 2014 og 2015 sett á verðlag 2016. Gerð var aðhvarfsgreining á útgjöldum og íbúafjölda og útgjaldalínan fundin út frá því. Útgjaldþörf eða vænt útgjöld hvers sveitarfélags á mann er svo metin út frá útgjaldalínunni.

3. Kostnaðarlíkan

Vænt útgjöld eru dregin frá hámarkstekjum til að finna framlagsþörf sveitarfélaga sem er síðan leiðrétt með út frá kostnaðarlíkani. Hvert sveitarfélag fær stuðul sem samanstendur af ákveðnum viðmiðum. Hvert viðmið hefur ákveðið vægi þannig að heildavægi allra viðmiðanna er 100%. Þessi viðmið og vægi hvers og eins má sjá í töflu 6. Þeim er skipt upp í íbúafjöldaviðmið sem eru með 75% vægi og önnur viðmið sem hafa 25% vægi samtals. Viðmiðin sem hér eru skilgreind byggja að hluta til á viðmiðum í útgjaldajöfnunarframlagi en einnig á greiningu á útgjaldaliðum sveitarfélaga.

Íbúafjöldaviðmiðin eru ákvörðuð þannig að íbúum eru skipt upp í sjö aldursflokka og er heildarkostnaður sveitarfélaga dreift á þessa flokka. Þannig er reynt að finna út útgjaldþörf sveitarfélaga miðað við hvern flokk. Þannig að ef til að mynda Reykjavík væri með stuðulinn 1,04 í viðmiðinu 2-5 ára, þá þýðir það að hlutfall barna af íbúafjölda Reykjavíkur á aldrinu 2-5 ára er 4% hærra en hlutfall 2-5 ára á landinu öllu. Hlutfall hvers aldursflokks í kostnaði er svo vegið þannig að heildarvægi íbúafjöldaviðmiða er 75%.

Aðrar breytur eru landfræðilegar og lýðfræðilegar og er vægi þeirra huglægt mat og ekki ákvarðað með neinum tölfræðilegum hætti. Út frá hverju viðmiði fær hvert og eitt sveitarfélag reiknaðan stuðul og eru svo allir stuðlarnir reiknaðir út í einn heildarstuðul í samræmi við vægi hvers og eins viðmiðs. Þessi heildarstuðull er svo annaðhvort undir eða yfir einum. Sem dæmi má nefna að ef Akureyri er með stuðulinn 1,1 þá er framlagsþörf Akureyrar hækkuð um 10%. Að sama skapi er hún lækkuð ef stuðullinn er undir einum.

Tafla 15. Viðmið í kostnaðarlíkani í nýja kerfinu.

Viðmið	Vægi
Íbúafjöldaviðmið	
0-5 ára	14,52%
6-15 ára	27,90%
16-25 ára	5,61%
26-66 ára	19,89%
67 til 80 ára	3,29%
81 árs og e.	3,79%
Samanlagt	75,0%
Aðrar breytur	
Nýbúar	4,00%
Atvinnulausir	3,00%
Kostnaðargreining	5,00%
Fjölkjarna	6,00%
Snjólína	2,00%
Fjarlægðir	5,00%
Samanlagt	25,00%
Heildarvægi	100%

4. Framlagsþörf

Næst er framlagsþörfin fundin sem er þá mismunur af væntum útgjöldum og hámarkstekjum. Ef hámarkstekjur eru hærrí en vænt útgjöld þá telst framlagsþörfin vera núll og fær þá tiltekið sveitarfélag ekkert framlag. Framlagsþörfin er svo margfölduð með leiðréttingarstuðlinum úr kostnaðarlíkaninu og þá annaðhvort lækkar framlagið eða hækkar.

5. Framlagið aðlagð

Líkt og fram hefur komið þá er heildarfjárhæðin í nýja kerfinu um 18 ma.kr. miðað við árið 2016. Hins vegar þá er reiknuð framlagsþörf ívið meiri en sú upphæð og því þarf að aðlaga framlögin. Hvert sveitarfélag fær visst hlutfall af heildarfjárhæðinni sem er í samræmi við hlutfall þess af heildarframlagsþörf. Sem dæmi má nefna að ef sveitarfélag er með 1% af heildarframlagsþörf fær það 1% af 18 ma.kr.

Lagt er til að líkanið verði sett í samráðs- og umsagnarferli og það þróað áfram með hliðsjón af þeirri umræðu. Þá er mikilvægt að þróun líkansins og endanleg gerð þess taki mið af hugsanlegri stefnumörkun í málefnum sveitarfélaga, sbr. nýkynnta skýrsla nefndar þar að lútandi.

5.2. Áhrif tillagna

Tafla 16. Áhrif af leið A fyrir öll sveitarfélögin, allar upphæðir eru í m.kr.

Sveitarfélag	Íbúafjöldi í 1.1.2016	Hámarks útsvarstekjur	Fasteignaskattur (með fasteignask.fra ml.)	Mögulegar hámarkstekjur	Núverandi framlög Jöfnunarsjóðs	Áhrif af leið A ₁ (Vannýting og 45% þak)	Áhrif af leið A ₂ (Breyting á viðmiðum útgjalda.framl.)	Samanlögð áhrif af A ₁ og A ₂	Áhrif af leið A ₁ m.v. 50% þak án endurdreif.	Þak m.v. 40%	Þak m.v. 45%	Þak m.v. 50%
Reykjavíkurborg	122.460	57.220	22.362	79.582	17,0	0,8	6,6	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Kópavogsbær	34.140	16.178	4.961	21.139	306,7	-41,5	-0,2	-41,7	-51,1	0,0	0,0	0,0
Seltjarnarneskaupstaður	4.415	2.430	624	3.054	119,6	-125,8	6,1	-119,6	-119,6	0,0	0,0	0,0
Garðabær	14.717	7.752	2.342	10.093	370,4	-376,7	6,3	-370,4	-368,7	0,0	0,0	0,0
Hafnarfjarðarkaupstaður	28.189	12.653	3.850	16.503	635,5	-17,4	-0,1	-17,4	-39,6	0,0	0,0	0,0
Mosfellsbær	9.481	4.255	1.235	5.491	592,0	9,7	45,1	54,8	-13,4	0,0	0,0	0,0
Kjósarhreppur	217	109	62	172	11,8	-6,5	0,0	-6,5	-6,7	0,0	0,0	0,0
Reykjanesbær	15.233	6.173	1.968	8.141	1.719,5	64,3	0,1	64,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Grindavíkkaupstaður	3.126	1.383	438	1.821	470,1	-41,6	7,1	-34,5	-57,3	0,0	0,0	0,0
Sandgerðisbær	1.577	641	544	1.185	172,8	6,4	-0,1	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Sveitarfélagið Garður	1.425	572	143	715	351,2	12,9	-5,2	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Sveitarfélagið Vogar	1.148	446	135	581	314,2	11,6	-4,3	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Akraneskaupstaður	6.908	3.080	736	3.816	639,5	25,7	48,6	74,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Skorradalshreppur	53	24	65	89	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hvalfjarðarsveit	622	283	450	733	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Borgarbyggð	3.637	1.400	661	2.061	835,3	29,4	11,2	40,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Grundarfjarðarbær	899	389	108	496	157,6	5,5	-4,6	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Helgafellssveit	55	18	8	27	18,0	0,6	-0,4	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0
Stykkishólmsbær	1.113	498	157	656	201,7	1,3	-4,2	-3,0	-5,9	0,0	0,0	0,0
Eyja- og Miklaholtshreppur	138	55	21	76	48,2	1,4	-0,8	0,6	-0,2	0,0	0,0	0,0
Snæfellsbær	1.663	801	215	1.016	455,0	16,5	-4,1	12,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Dalabyggð	678	237	102	339	291,7	7,7	-11,2	-3,5	0,0	-28,3	-1,3	0,0
Bolungarvíkurkaupstaður	904	403	95	498	218,2	8,0	-3,6	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Ísafjarðarbær	3.623	1.657	471	2.128	857,8	32,1	11,6	43,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Reykholahreppur	267	98	36	133	181,8	-30,1	-17,0	-47,1	-21,1	-48,0	-34,6	-21,1

Sveitarfélag	Íbúafjöldi i 1.1.2016	Hámarks útsvarstekjur	Fasteigna- skattur (með fasteignask.fra ml.)	Mögulegar hámarkstekjur	Núverandi framlög Jöfnunarsjóðs	Áhrif af leið A ₁ (Vannýting og 45% þak)	Áhrif af leið A ₂ (Breyting á viðmiðum útgjalda.framl.)	Samanlögð áhrif af A ₁ og A ₂	Áhrif af leið A ₁ m.v. 50% þak án endurdreif.	Þak m.v. 40%	Þak m.v. 45%	Þak m.v. 50%
Tálknafjarðarhreppur	267	124	30	154	95,3	3,5	-0,9	2,6	0,0	-4,6	0,0	0,0
Vesturbyggð	1.013	443	125	568	338,3	11,9	-13,4	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Súðavíkurhreppur	184	88	35	123	100,8	2,7	-14,5	-11,7	-0,3	-8,3	0,0	0,0
Árneshreppur	55	27	11	38	16,4	0,6	-0,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Kaldrananeshreppur	103	44	15	60	45,1	1,6	-3,6	-2,0	0,0	-4,3	0,0	0,0
Strandabyggð	467	203	61	264	218,6	7,1	-18,0	-10,9	0,0	-20,2	0,0	0,0
Sveitarfélagið Skagafjörður	3.902	1.670	573	2.242	872,4	30,2	7,6	37,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Húnaþing vestra	1.160	453	164	617	412,4	12,8	-14,0	-1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Blönduósþéttbær	865	360	121	480	235,9	8,4	-5,4	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sveitarfélagið Skagatrönd	489	241	52	293	128,0	4,7	-1,7	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skagabyggð	109	35	9	44	51,8	-3,2	-1,0	-4,2	-0,3	-9,0	-4,6	-0,3
Húnavatnshreppur	403	134	99	233	141,7	4,2	-2,3	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Akrahreppur	200	61	19	80	89,1	-7,9	-1,2	-9,0	-2,9	-17,9	-10,4	-2,9
Akureyrarkaupstaður	18.294	7.914	2.480	10.394	1.220,5	46,7	30,6	77,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Norðurþing	2.825	1.260	383	1.643	614,1	21,5	-16,1	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjallabyggð	2.025	1.002	256	1.258	368,5	10,5	1,1	11,6	-3,1	0,0	0,0	0,0
Dalvíkurbyggð	1.840	803	220	1.023	394,2	14,0	-5,5	8,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Eyjafjarðarsveit	1.035	415	112	527	307,5	10,3	-2,9	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Hörgársveit	557	220	84	304	171,4	5,7	-3,0	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Svalbarðsstrandarhreppur	438	199	58	257	79,8	2,8	-3,1	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Grýtubakkahreppur	357	172	41	212	105,5	3,7	-3,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Skútustaðahreppur	408	200	105	305	59,9	2,2	-0,3	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Tjörneshreppur	60	24	6	30	6,6	-0,8	-0,3	-1,1	-1,0	0,0	0,0	0,0
Þingeyjarsveit	918	338	165	503	296,0	9,1	-5,3	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Svalbarðshreppur	99	37	8	45	37,4	-1,4	-0,6	-2,0	0,0	-6,4	-2,6	0,0

Sveitarfélag	Íbúafjöldi i 1.1.2016	Hámarks útsvarstekjur	Fasteignaskattur (með fasteignask.framl.)	Mögulegar hámarkstekjur	Núverandi framlög Jöfnunarsjóðs	Áhrif af leið A ₁ (Vannýting og 45% þak)	Áhrif af leið A ₂ (Breyting á viðmiðum útgjalda.framl.)	Samanlögð áhrif af A ₁ og A ₂	Áhrif af leið A ₁ m.v. 50% þak án endurdreif.	Þak m.v. 40%	Þak m.v. 45%	Þak m.v. 50%
Langanesbyggð	505	218	73	291	198,0	6,7	-6,4	0,3	0,0	-9,4	0,0	0,0
Seyðisfjarðarkaupstaður	658	312	124	436	114,8	4,2	-1,4	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjarðabyggð	4.693	2.518	958	3.477	427,3	16,2	5,1	21,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Vopnafjarðarhreppur	650	300	93	394	223,0	7,7	-8,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Fljótshreppur	74	31	131	162	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Borgarfjarðarhreppur	124	45	17	62	54,6	-2,0	-2,6	-4,6	0,0	-9,0	-3,8	0,0
Breiðdalshreppur	183	81	32	113	41,4	1,3	-2,4	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Djúpavogshreppur	456	183	60	243	201,7	2,7	-11,9	-9,3	0,0	-23,6	-3,9	0,0
Fljótshérað	3.443	1.485	507	1.992	819,5	28,6	2,5	31,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sveitarfélagið Hornafjörður	2.171	1.041	284	1.326	498,5	16,6	-24,2	-7,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Vestmannaeyjabær	4.282	2.183	519	2.702	371,6	3,6	11,2	14,9	-10,3	0,0	0,0	0,0
Sveitarfélagið Árborg	8.206	3.357	1.031	4.387	929,7	37,4	80,9	118,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Mýrdalshreppur	525	222	91	313	140,2	4,6	-4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skaftárhreppur	470	214	93	307	109,6	3,3	-4,7	-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Ásahreppur	218	95	144	239	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rangárþing eystra	1.774	688	243	931	445,6	14,8	-12,5	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Rangárþing ytra	1.526	618	351	969	307,8	10,9	-6,1	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Hrunamannahreppur	807	309	149	458	179,6	6,2	-5,5	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Hveragerðisbær	2.463	950	288	1.238	474,0	17,4	-7,7	9,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Sveitarfélagið Ölfus	1.956	848	413	1.261	302,1	10,5	-9,3	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Grímsnes- og Grafningshreppur	465	168	487	655	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	521	212	216	428	66,3	1,8	0,0	1,8	-0,7	0,0	0,0	0,0
Bláskógabyggð	979	391	369	760	144,4	5,4	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Flóahreppur	619	239	79	318	214,3	6,8	-2,4	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0