



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

Skýrsla um samráð Frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Áform um setningu nýrra heildarlaga um starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga voru fyrst birt í samráðsgátt stjórnvalda í nóvember 2022 (mál nr. S-211/2022). Alls bárust 11 umsagnir, þar af níu frá sveitarfélögum. Drög að skýrslu starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem byggðust á niðurstöðum starfshópsins, voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda í mars 2023 (mál nr. S-64/2023). Þá var haldinn fjöldi kynningarfunda um efni frumvarpsins, ýmist fyrir öll sveitarfélög, einstök sveitarfélög og sveitarfélög á tilteknu svæði. Alls bárust ráðuneytinu 38 umsagnir, þar af 30 frá sveitarfélögum. Frumvarp um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga var lagt fram á Alþingi í nóvember 2023 og var tekið til þinglegrar meðferðar af umhverfis- og samgöngunefnd. Nefndin leitaði sérstaklega eftir umsögnum 90 hagaðila um frumvarpið og bárust nefndinni hátt í 30 umsagnir.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á því frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi þar sem reynt var að koma til móts við þær athugasemdir sem bárust í samráði um frumvarpið árið 2023. Frumvarpið, ásamt mati á fjárhagslegum áhrifum þess, var því aftur kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 14. febrúar 2025 til 5. mars 2025, auk þess sem haldinn var kynningarfundur fyrir öll sveitarfélög 19. febrúar 2025. Þá voru haldnir kynningarfundir með sveitarfélögum og landshlutasamtökum sem eftir því óskuðu. Alls bárust 37 umsagnir, þar af frá 31 sveitarfélagi af 62. Umsagnirnar eru að mörgu leyti sambærilegar þeim sem bárust í samráði árið 2023 og vísa mörg sveitarfélög til fyrri umsagna sinna um málið. Skýrsla þessi um niðurstöður samráðsins er því að sumu leyti byggð á niðurstöðuskýrslu frá 2023 (sjá mál nr. S-64/2023).

Markmiðin með endurskoðun á regluverki sjóðsins eru að bæta gæði jöfnunar, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og að Jöfnunarsjóður fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Í mörgum umsögnum er tekið undir þessi markmið, rétt sé að setja sérstök lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og sníða þurfi ýmsa vankanta af núverandi tekju- og útgjaldaframlögum. Tillögurnar séu þannig nauðsynlegar og tímabærar og að þær stuðli að sanngjarnari, fyrirsjáanlegri og einfaldari útreikningi á jöfnunarframlögum. Þá er því fagnað í mörgum umsögnum að aukin áhersla sé lögð á að jöfnunarlíkanið styðji við sveitarfélög sem hafa stór þjónustusóknarsvæði og fjölbreytt byggðamynstur og hafa af þeim sökum miklar og flóknar útgjaldabætur.

Í öðrum umsögnum er tillögunum mótmælt þar sem þær leiði til skerðingar á framlögum til viðkomandi sveitarfélaga sem m.a. geti skert þá lögbundnu þjónustu sem þau veita. Tillögurnar skorti framtíðarsýn, þær ógni fjárhagslegu sjálfstæði sveitarfélaga og skapi ranga

hvata í rekstri þeirra. Nokkur sveitarfélög taka undir mikilvægi þess að endurskoða þurfi úthlutunarreglur sjóðsins en telja frumvarpið ekki til þess fallið að ná settum markmiðum.

Í nokkrum umsögnum er því haldið fram að tiltekin sveitarfélög greiði meira í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga en þau fá úthlutað. Ráðuneytið telur rétt að halda því til haga að sveitarfélög greiða ekki fjárframlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Á grundvelli 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, er Jöfnunarsjóði tryggðar tekjur með eftirfarandi hætti:

- a) Framlag úr ríkissjóði er nemur 2,036% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs.
- b) Árlegt framlag úr ríkissjóði er nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs.
- c) Hlutdeild af álagningarstofni útsvars ár hvert:
 - 1. Er nemur 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla,
 - 2. Er nemur 1,44% til jöfnunar vegna málefna fatlaðs fólks.
- d) Vaxtatekjur.

Á árinu 2025 berast sjóðnum jafnframt tekjur úr ríkissjóði vegna framlaga til eflingar tónlistarfræðslu, vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, lengdrar viðveru fatlaðra grunn- og framhaldsskólanemenda, vegna samþættingar á þjónustu við börn og vegna gjaldfrjálsra skólamáltíða.

Hlutdeild sjóðsins í álagningarstofni útsvars sbr. lið c-lið 1. mgr. 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga má rekja til yfirfærslu grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 og reksturs málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011. Við flutning framangreindra verkefna frá ríki til sveitarfélaga var útsvar sveitarfélaga hækkað á móti lækkun tekjuskatts ríkisins. Eðli máls samkvæmt myndast jöfnunarpörf við slíka framkvæmd þar sem útgjaldapörf tengd þessum verkefnum er mismunandi milli sveitarfélaga. Var þessari aðferðafræði fyrst og fremst beitt þar sem um er að ræða einfalda leið til að ákvarða tekjur sjóðsins til að koma til móts við mismunandi útgjaldapörf sveitarfélaga vegna flutnings verkefnanna. Það hefði hins vegar vel komið til greina að beita annarri aðferðafræði til að ákveða tekjur sjóðsins við flutning verkefnanna, þar sem notast hefði verið við aðra reikniforsendu en útsvar sveitarfélaga. Bent skal á að tekjur af álagningarstofni útsvars sem berast í sjóðinn renna beint inn í hann og hafa aldrei viðkomu á reikningum sveitarfélaganna. Einstök sveitarfélög geta því ekki eignað sér hlutdeild í framangreindum tekjum sjóðsins af útsvarsstofni.

Í næstu köflum er fjallað um helstu og algengustu atriði í þeim umsögnum sem bárust. Texti með viðbrögðum ráðuneytisins við athugasemdunum er skálettraður.

Útgjaldastuðlar

Ýmsar athugasemdir eru gerðar við útgjaldastuðlana eins og þeir eru settir fram í tillögunum. Nálgunin er þó einnig talin gagnsæ og geti verið góð leið til samræmingar á framlögum séu forsendurnar sanngjarnar. Þessi atriði voru helst nefnd sem betur mætti skoða varðandi útgjaldastuðlana:

Fjarlægðir: Ekki sé horft nægilega vel til þess að sum sveitarfélög þurfi að veita þjónustu yfir fjallvegi á meðan önnur búi við láglendisvegi. Þá sé ekki horft til fjarlægða á milli þéttbýlisstaða sérstaklega.

Fjölkjarnasveitarfélög: Nokkur gagnrýni er á að of mikil áhersla sé á stuðning við fjölkjarna sveitarfélög með flóknar útgjaldaparfir og að minna sé horft til landfræðilega lítilla sveitarfélaga sem kunni að hafa annars konar útgjaldaparfir.

Snjómokstur: Forsendur stuðuls vegna snjómoksturs séu ekki réttlátar, horfa þurfi meira til þess hvar snjóþyngd er mest og raunkostnaður við snjómokstur er hæstur. Ekki sé gert ráð fyrir auknum kostnaði þegar um er að ræða víðfeðm sveitarfélög með stóran hluta vegakerfis í helmingamokstri á móti Vegagerðinni.

Slökkvilið: Í þessu samhengi hefur kostnaður sem leggst á sveitarfélög þar sem eru stórar frístundabyggðir verið sérstaklega nefndur. Lagt er til að sveitarfélög sem reka dýr slökkvilið fái útgjaldastuðul í plús, í samræmi við stefnumörkun um að sveitarfélög standi sjálf að þjónustu.

Lækkun á ýmsum vogum útgjaldabreyta: Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga var bent á það að vogir nokkurra útgjaldabreyta, t.a.m. hlutfalls barna væri lækkað frá því frumvarpið var lagt fram árið 2023 og að rökstuðning skorti vegna þess.

Útgjaldabreytu vegna velferðarþjónustu skortir: Bent er á að sveitarfélög glími öll við erfiðar áskoranir í þjónustu við fatlað fólk og uppbyggingu búsetuúrræða, barnaverndarþjónustu o.fl. Sveitarfélögum ber t.d. að veita fötluðum íbúum sínum grunnþjónustu sem jöfnunarframlög taka ekki til og hjá þeim sveitarfélögum sem bera hærra hlutfall fatlaðs fólks miðað við önnur verður því til mikill viðbótarkostnaður við grunnþjónustu við hópinn sem ekki er fjármagnaður sérstaklega.

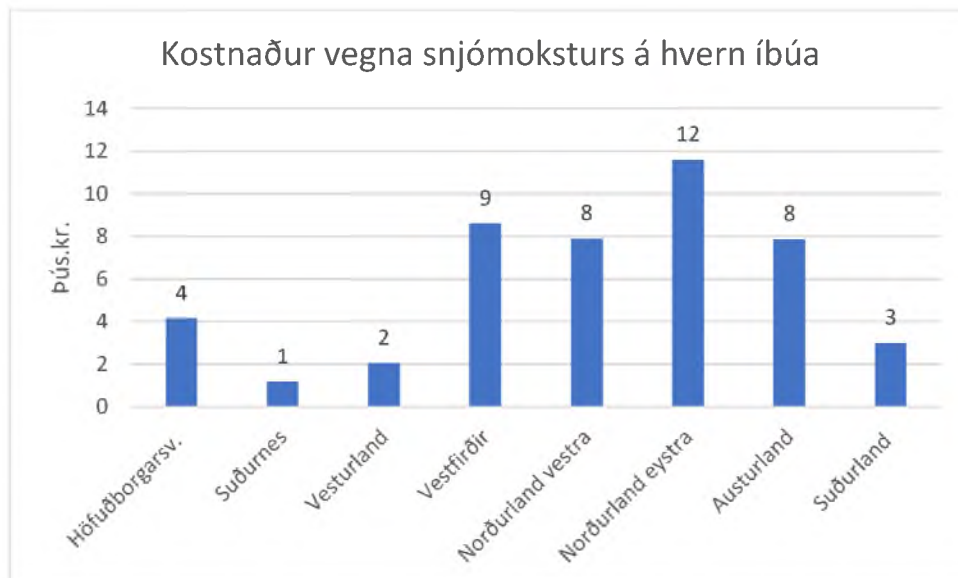
Ljóst er að með þróun sveitarstjórnarstigsins en á sama tíma óbreyttu fyrirkomulagi Jöfnunarsjóðs hafa einstaka sveitarfélög fengið úthlutað hærri framlögum úr Jöfnunarsjóði, en nægilega góð rök eru fyrir ef litið er á heildamyndina um útgjaldaparfir sveitarfélaga. Þannig hefur fyrirkomulag framlaganna ekki stutt nægilega við þau sveitarfélög sem hafa sameinast þrátt fyrir krefjandi landfræðilegar aðstæður. Töluverður kostnaður hlýst af því að veita þjónustu í mörgum þéttbýliskjörnum og er eðlilegt að mati ráðuneytisins að sjóðurinn komi til móts við þann kostnað. Þá hafa breytingar verið gerðar á þeirri breytu sem ætlað er að meta fjarlægðir þannig að fjarlægðir á milli útmarka sveitarfélaga séu ekki tví- eða þríaldar eins og getur gerst í núverandi fyrirkomulagi.

Tekið var til skoðunar hvort möguleiki væri á að útfæra útgjaldabreytu sem tæki mið af þeirri forsendu að vegalengdir yfir fjallvegi eða án bundins slitlags hafa aukið óhagræði í för með sér fyrir sveitarfélög. Útgjaldabreytur líkansins þurfa hins vegar að vera almennar og þannig að auðvelt sé að skilgreina þær. Hugsast getur að við frekari þróun úthlutunarreglna sjóðsins á síðari stigum verði hægt að koma með ítarlegri hætti til móts við fjarlægðir innan sveitarfélaga. Í því samhengi má nefna að B-hluti núverandi útgjaldajöfnunarframlags, þar sem m.a. eru framlög vegna skólaaksturs, eru ekki til endurskoðunar í þessu frumvarpi.

Þá hafa sveitarfélög með stórum frístundabyggðum haft af þeim umtalsverðar tekjur í formi fasteignaskatta. Fasteignaskattsframlög sjóðsins hafa virkað þannig að auknar tekjur af fasteignasköttum að öðru óbreyttu hafa aukið framlög sjóðsins. Fasteignaskattstekjur vegna stórra frístundabyggða eru jafnan ríflegar á móti þeirri þjónustu sem sveitarfélögin veita á móti, í samanburði t.d. við tekjur sveitarfélaga af íbúðarhúsnæði sem krefjast íbúatengdra innviða og þjónustu, t.d. vega, leikskóla, grunnskóla o.fl. Þjónusta vegna stórra frístundabyggða felst fyrst og fremst í rekstri slökkviliða og skipulagsfulltrúa. Hefur það sjónarmið því almennt ekki verið uppi að sveitarfélög með stórum frístundabyggðum þurfi sérstakan stuðning Jöfnunarsjóðs vegna þeirra.

Ráðuneytið telur að forsendur vegna snjómoksturs samræmist raunkostnaði sveitarfélaga við snjómokstur. Sveitarfélög sem geta reiknast með jákvæðan stuðul vegna snjómoksturs eru staðsett á Vestfjörðum, Norðurlandi vestra, Norðurlandi eystra, Austurlandi og hluta af

Vesturlandi. Eins og sjá má á myndinni fyrir neðan er kostnaður á hvern íbúa vegna snjómoksturs mun hærri í þessum landshlutum en í öðrum. Miðað er við snjómokstur í þéttbýli enda er það verkefni á vegum sveitarfélaga en ekki snjómokstur í dreifbýli.



Í helmingamokstri felst að ríkið, í gegnum Vegagerðina, styrkir snjómokstur til helminga á móti sveitarfélagi. Líta þarf til þess að helmingamokstur er háður ákvörðun sveitarfélags og gæti því haft með sér hvata til breyttrar ákvarðanatöku hvað moksturinn varðar. Því er það mat ráðuneytisins að útgjaldabreytur byggðar á helmingamokstri séu óheppilegar í jöfnunarlíkani Jöfnunarsjóðs.

Hvað lækkun voga útgjaldastuðla frá frumvarpi 2023 varðar þá er helsta skýringin sú að nýr útgjaldastuðull, sérlega lágt fasteignamat, kemur inn í stað byggðapotts sem var í eldra frumvarpi. Eðli málsins samkvæmt þurfti að lækka vogir annarra útgjaldastuðla til að geta gefið nýrri útgjaldabreytu vægi. Á móti ber að nefna að sá pottur sem úthlutað er úr er fyrir vikið stærri enda hefur fyrirhuguð fjárhæð byggðapotts verið sett inn í almenna úthlutun samkvæmt líkaninu.

Þá er ljóst að breytileiki er í kostnaði sveitarfélaga vegna ólíkrar byrðar af almennri félagsþjónustu. Ekki hefur tekist að finna almennan og hlutlægan mælikvarða, sem byggist ekki á ákvörðunum hvers sveitarfélags um þjónustuveitingu, til að hægt sé að vega almenna félagsþjónustu inn í líkanið. Í nýju líkani er því ekki að finna breytu vegna almennrar félagsþjónustu sem er óbreytt frá því kerfi sem í gildi er í dag.

Tekjuhagkvæmniferillinn

Í nokkrum umsögnum er lýst þeirri skoðun að ósanngjarnt sé að ætla fámennustu sveitarfélögunum sömu hagkvæmni og þeim með 2.000 íbúa. Það vinni gegn markmiði um sjálfbær sveitarfélög og sé neikvæður hvati til sameininga sveitarfélaga. Skiljanlegt sé að tekjuhagkvæmniferillinn sé ekki látinn hækka línulega til enda en eðlilegt að flatinn nái einungis að 1.000 íbúa markinu og þannig hækki tekjuviðmið minnstu sveitarfélaganna og auki sanngirni. Í einni umsögn er lagt til að tekjuviðmið lækki á milli 11.000 íbúa og allt að 40.000 íbúa markinu en verði stöðugt eftir það.

Bent er á að við mörkun punkta í tekjuhagkvæmniferlinum var tekið mið af fjölbreyttum þáttum, bæði fjárhagslegum og lýðfræðilegum, en einnig hvötum og stefnumörkun stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga. Við ákvörðun 11.000 íbúa marksins var meðal annars tekið mið af föstum meðalkostnaði sveitarfélaga en því einnig hvort hagkvæmni væri náð í ýmsum þjónustubáttum. Dæmi um þætti þar sem litið var til þess að fastur meðalkostnaður væri orðinn óverulegur við þetta íbúafjöldamark var starfsemi æðstu stjórnsýslu eða fyrsti starfsmaður við lögskyld verkefni (t.d. slökkviliðsstjóri). Þá var við þetta íbúamark litið svo á að starfsemi fyrstu þjónustueiningar í fjölbreyttum flokkum væri komin í fulla stærðarhagkvæmni, til dæmis fyrsti skóli/leikskóli orðinn fullsetinn. Þá sýnir skoðun á íbúasamsetningu að hún er orðin nokkuð einsleit nokkru fyrir neðan þetta íbúafjöldamark, þ.e. hlutföll í aldursþíramíðum sveitarfélaga af þessari stærð eru orðin áþekk.

Við mörkun neðra íbúafjöldamarks tekjuhagkvæmniferilsins var meðal annars litið til þess að líkanið bæri ekki með sér neikvæða hvata til sameininga sveitarfélaga. Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2022-2038 er meðal helstu markmiða að ekkert sveitarfélag hafi færri en eitt þúsund íbúa auk þess sem mælt er fyrir um í 4. gr. a sveitarstjórnarlaga að stefnt skuli að því að ekkert sveitarfélag hafi færri en eitt þúsund íbúa. Þannig er tekjuhagkvæmniferillinn settur upp með það í huga að ekkert sameinað sveitarfélag tveggja sveitarfélaga sem hvort um sig er undir þúsund íbúa markinu falli á lægri stöðu tekjuhagkvæmniferilsins við sameiningu.

Val á tekjubreytu

Gagnrýnt er að ekki sé horft með ríkari hætti á atvinnutekjur í sveitarfélögum þar sem þær séu afar misjafnar á milli sveitarfélaga og útsvarstekjur mun minni þar sem atvinnutekjur eru lægri. Þá gerði eitt sveitarfélag athugasemd við að hámarkstekjur væru miðaðar við hámarksálagningu fasteignaskatts í A-hluta að viðbættu 25% álagi.

Ný aðferð við útreikning framlaga tekur tillit til tekjumöguleika sveitarfélaga á mun heildstæðari hátt en núverandi fyrirkomulag. Í núverandi fyrirkomulagi nemur sértækt tekjujöfnunarframlag einungis 1,4 milljarði en skerðing annarra framlaga vegna tekna á eingöngu við tekjuhærri sveitarfélög. Þá er í núverandi líkani tekið á nokkuð gallaðan máta á ólíkum tekjumöguleikum vegna fasteignaskatts.

Í nýrri aðferð eru tekjuöflunarmöguleikar gegnumgangandi stærsta breyta framlagsins og jöfnun betri vegna ólíkra tekjuöflunarmöguleika. Þannig er tekið tillit til bæði þeirra útsvarstekna sem öflugra atvinnulíf skapar, fasteignaskatta af virkjunum eða hafnsækinni starfsemi og álíka. Því fá þau sveitarfélög sem njóta minni tekna af þessum sökum meiri framlög með nýju líkani en hin sem meiri tekjumöguleika hafa. Varðandi það að innifela 25% álag á fasteignaskatta, þá hefur það ekki afgerandi áhrif á niðurstöðu líkansins, og er raunar sama breyta og nýtt hefur verið í tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarlíkani sjóðsins hingað til. Mikilvægt er að nota sömu álagningarhlutföll fyrir öll sveitarfélög óháð raunálagningu þar sem annað fæli í sér hvata til þess að breyta álagningu til að hafa áhrif á framlög sjóðsins.

Lækkun framlaga til hluta sveitarfélaga

Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga er sérstaklega gagnrýnt að framlög Jöfnunarsjóðs til viðkomandi sveitarfélaga árið 2024 hafi verið hærri en þau framlög sem viðkomandi sveitarfélög fengu á grundvelli nýs úthlutunarlíkans sama ár og því sé vegið að sjálfbærni viðkomandi sveitarfélags.

Ljóst að núgildandi jöfnunarkerfi uppfyllir ekki lengur þau grundvallar markmið Jöfnunarsjóðs að jafna mismunandi útgjaldaþarfir og tekjumöguleika sveitarfélaga. Er því nauðsynlegt að fram fari

kerfisbreyting til að slíkum markmiðum verði náð. Hjá því verður ekki komist að áþreifanlegar breytingar verði á jöfnunarframlögum til sumra sveitarfélaga við slíka kerfisbreytingu og reynt er að bregðast við því með því meðal annars að leggja til aðlögunartímabil svo stuðla megi að fyrirsjáanleika í rekstri sveitarfélaga.

Þá er nýju líkani ætlað að tryggja að framlög sjóðsins muni frá lögfestingu líkansins, sannanlega fela í sér jöfnun vegna mismunandi útgjaldabætur og tekjumöguleika sveitarfélaga. Er því ekki eingöngu rétt að mati ráðuneytisins að miða við framlög sveitarfélaga vegna ársins 2024 þegar lagt er mat á hvort hið nýja líkan verði til þess að framlög til sveitarfélaga hækki eða lækki til framtíðar litið. Þar sem hið nýja líkan byggist á mun heildstæðari rökum en núgildandi úthlutunarreglur, er ljóst að útgjaldabætur sveitarfélaga verða jafnaðar á mun markvissari hátt í hinu nýja líkani. Til að mynda geta lýðfræðilegar breytingar í framtíðinni haft mikil áhrif á framlög til viðkomandi sveitarfélags, svo sem fjöldi barneigna í sveitarfélagi, fólksfjölgun eða fækkun, eða fjöldi innflytjenda á barnsaldri. Getur því vel komið til þess að framlög til viðkomandi sveitarfélaga verði hærri á einhverjum tímavörðum á grundvelli hins nýja líkans en þau hefðu fengið á grundvelli núgildandi úthlutunarreglna.

Höfuðstaðarálag

Í umsögnum sex sveitarfélaga var að finna athugasemdir um framlag vegna höfuðstaðarálags sem lagt er til í d-lið 5. gr. frumvarpsins, þar sem m.a. var bent á að önnur sveitarfélög en Reykjavík og Akureyri veittu mikla og fjölbætta þjónustu sem einnig mætti taka tillit til, auk þess sem höfuðstaðir hafi gjarnan tekjur og hagræði sem önnur sveitarfélög hafi ekki.

Í greinargerð frumvarpsins er bent á að nýtt jöfnunarlíkan taki verulegt tillit til sveitarfélaga sem veita mikla og fjölbætta þjónustu en framlagi vegna höfuðstaðarálags er ætlað að veita Reykjavík og Akureyri stuðning vegna útgjaldabætur sem jöfnunarlíkanið tekur ekki mið af. Er þá fyrst og fremst horft til útgjaldabætur vegna sérstakrar þjónustu sem umrædd sveitarfélög veita sem höfuðstaðir á sínu svæði. Í umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið er t.d. bent á rekstur gistiskýlis sem dæmi um verkefni sem kemur í hlut borgarinnar en ekki annarra nágrannasveitarfélaga og sækja íbúar nágrannasveitarfélaga þá þjónustu til Reykjavíkur. Kostnaður við rekstur gistiskýlisins var um 520 milljónir kr. að teknu tilliti til tekna árið 2024. Þá hafi heildarkostnaður Reykjavíkur vegna heimilislausra einstaklinga með miklar og flóknar þjónustubætur verið um 1,2 ma. kr. árið 2024. Framlag vegna höfuðstaðarálags sem mun renna til Reykjavíkurborgar mun því eingöngu duga fyrir hluta af kostnaði borgarinnar við fyrrnefnda þjónustu og aðra sambærilega þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna ýmist ekki eða í mun minna mæli.

Skerðingarregla

Í umsögn nokkurra sveitarfélaga er gerð athugasemd við að jöfnunarlíkanið feli í sér skerðingarreglu sem sé mjög íþyngjandi fyrir sveitarfélög sem gætu að einhverju leyti bætt sér upp lækkun jöfnunarframlaga með hækkun fasteignaskatts. Að óbreyttu gætu jöfnunarframlög lækkað um 80 kr. fyrir hverjar 100 kr. sem er aflað og er hvatt til þess að milda skerðingaráhrif í t.d. 50%.

Með nýju líkani er reynt að lágmarka neikvæða hvata með því að gæta þess að jaðartekjur sveitarfélaga vegna eflingar eigin tekjustofna séu jafnan jákvæðar. Í núverandi úthlutunarkerfi sjóðsins geta framlög sjóðsins lækkað meira en sem nemur viðbótartekjum í eigin tekjustofnum, þannig að sveitarfélög tapa á því að afla sér aukinna tekna. Nýtt líkan er því til bóta hvað þennan þátt varðar.

Skerðing framlaga vegna lægra álagningarhlutfalls útsvars

Eins og rakið er í greinargerð frumvarpsins óskaði ráðuneytið sérstaklega eftir afstöðu sveitarfélaga til 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að sveitarfélög sem fullnýta ekki heimild sína til álagningar útsvars fái lægri framlög úr Jöfnunarsjóði.

Seltjarnarnes, Garðabær, Hafnarfjörður og Kópavogur lýstu sérstakri andstöðu við ákvæðið og telja að það muni skerða sjálfstæði sveitarfélaga og draga úr hvata til að lækka útsvar. Ekkert annað sveitarfélag lýsti andstöðu sinni við ákvæðið og í nokkrum umsögnum var sérstaklega tekið undir tillöguna, m.a. með þeim rökum að sveitarfélag sem nýtir ekki útsvarshlutfall að fullu ætti ekki að þurfa á auknum tekjum að halda úr Jöfnunarsjóði til að standa undir þjónustu og að tillagan væri í anda hlutverks Jöfnunarsjóðs.

Ljóst er að skiptar skoðanir eru um ákvæðið á meðal sveitarfélaga, þó ekki verði annað séð en að langflest sveitarfélög annað hvort styðji tillöguna eða hafi ekki lýst andstöðu sinni við hana. Rétt er þó að benda á í ljósi framangreindra athugasemda, að ákvörðun um álagningu útsvarshlutfalls verður áfram að öllu leyti í höndum sveitarstjórna, innan þeirra marka sem lög um tekjustofna sveitarfélaga gera ráð fyrir. Ákvæðið skerðir því ekki rétt sveitarfélaga til að ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða, eins og kveðið er á um í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og nánar er fjallað um í kafla 4.

Umrætt ákvæði byggist á þeim sanngirnissjónarmiðum að sveitarfélög sem nýti ekki álagningarhlutfall útsvars að fullu fái ekki úthlutað framlögum úr Jöfnunarsjóði. Jafnframt er horft til þess sjónarmiðs að líta megi á Jöfnunarsjóð sem sameiginlegan sjóð sveitarfélaga og eitt af lykilmarkmiðum sjóðsins sé að jafna mismunandi tekjumöguleika sveitarfélaga.

Sameiningar sveitarfélaga

Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga kemur fram gagnrýni á að sjóðurinn sé notaður sem hvati til sameininga fámennra sveitarfélaga. Er því jafnframt mótmælt í einni umsögn að milljarður til sameiningarframlaga verði dreginn af öðrum framlögum sjóðsins til sveitarfélaga. Það vinni gegn hlutverki sjóðsins og Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélögin hafi lagt ríka áherslu á að sameiningarframlög verði fjármögnuð af ríkinu en bitni ekki á öðrum sveitarfélögum.

Á hinn bóginn er bent á að það skipti miklu máli að fyrirkomulag úthlutana úr Jöfnunarsjóði skapi ekki neikvæða hvata til rekstrarlegs aðhalds og sameininga hjá sveitarfélögum. Þannig er fagnað þeim breytingum sem gerðar eru til að draga úr neikvæðum hvötum til sameininga sveitarfélaga. Þá kemur fram að mikilvægt sé að tryggja að Jöfnunarsjóður vinni ekki gegn sameiningum sveitarfélaga t.d. með því að tryggja sameinuðum sveitarfélögum óskert framlög. Stíga ætti stærri skref þannig að sjóðurinn vinni ekki gegn sameiningum.

Eins og rakið er í greinargerð frumvarpsins, var nýtt úthlutunarlíkan sérstaklega yfirfarið til að koma í veg fyrir að neikvæðir hvatar væru til staðar til sameininga sveitarfélaga í stað þess að nýtt líkan fæli í sér sérstaka innbyggða hvata til sameininga, aðra en þá sem nú þegar eru til staðar í regluverki sjóðsins. Áréttað er að meginmarkmið hins nýja úthlutunarlíkans er að gæta að því grundvallarmarkmiði að úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs jafni stöðu sveitarfélaga með lægri tekjur og mismunandi útgjaldabörf en sambærileg sveitarfélög, þannig að allir íbúar landsins fái notið sams konar þjónustu frá sínu sveitarfélagi, sama hvar þeir búa.

Með því að taka mið af útgjaldabörfum sveitarfélaga með heildstæðum hætti, eins og lagt er til í frumvarpinu, verður tæplega hjá því komist að lægri framlög reiknist til sveitarfélaga með fáa íbúa, þar sem þau hafa ekki jafnmikla útgjaldabörf og fjölmennari sveitarfélög. Til að gæta

að því að sjóðurinn styðji áfram við viðkvæmari byggðir var m.a. gerð sú breyting á frumvarpinu sem felst í því að bæta við nýrri útgjaldabreytu sem tekur mið af lágu fasteignamati í viðkomandi sveitarfélagi. Hefur þessi breyta almennt þau áhrif að framlög til fámennra sveitarfélaga hækka.

Þá er rétt að nefna, í ljósi athugasemda um að haldið sé eftir ákveðinni fjárhæð skv. bráðabirgðaákvæði II frumvarpsins, sem veita á til sameininga sveitarfélaga, að umrætt ákvæði hefur verið að finna í lögum um tekjustofna sveitarfélaga frá 2021. Þá hefur það verið lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að veita sérstaka styrki til sveitarfélaga vegna sameininga þeirra um áratugaskeið eða frá því fyrir aldamót.

Niðurfelling fasteignaskattsframlags

Tillögum um niðurfellingu fasteignaskattsframlags er harðlega mótmælt í nokkrum umsögnum. Nefnt er að framlaginu hafi sérstaklega verið ætlað að bæta sveitarfélögum tekjutap sem því fylgdi að álagningarstofn fasteignamats lækkaði sem stafaði af tiltekinni kerfisbreytingu. Áhrifa kerfisbreytingarinnar gætti hins vegar enn víða og því ekki ástæða til að fella framlagið niður. Bent er á að vera kunni að annmarkar séu á útfærslu framlagsins en að bregðast megi við með öðrum hætti en að fella framlagið niður. Þá er bent á að fasteignaskattsframlagið byggist á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2000. Umræddu samkomulagi hafi ekki verið sagt upp og því verði að gera fyrirvara við lögmæti lagasetningarinnar.

Í kafla 3.8 í greinargerð með frumvarpinu er farið ítarlega yfir ástæður þess að lagt er til að fasteignaskattsframlagið verði sameinað öðrum framlögum sjóðsins. Til viðbótar er í frumvarpinu einnig birt skýringarmynd sem sýnir með myndrænum hætti hvernig framlögin renna ekki til þeirra sveitarfélaga sem minnstar tekjur hafa af fasteignasköttum á hvern íbúa umfram þau sem meiri tekjur hafa á sama mælikvarða. Þá eru í 5. kafla frumvarpsins einnig reifuð í stuttu máli þau lagarök sem eiga við um lögmæti lagasetningar um að sameina fasteignaskattsframlagið öðrum framlögum.

Framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál

Nánast allar umsagnir er þetta varðar styðja það að framlögum vegna nemenda með íslensku sem annað mál verði einnig úthlutað til Reykjavíkurborgar. Það sé mikilvægt jafnréttismál fyrir þessi börn að tryggja nægjanlegt fjármagn til að veita þessa nauðsynlegu þjónustu og stuðning við þau.

Byggðasjónarmið

Minnt er á stefnu ríkisstjórnarinnar um byggðaþróun og valfrelsi í búsetu. Breytingarnar sem lagðar eru til muni stuðla að því að búsetuskilyrði í dreifðari byggðum landsins verði aldrei samkeppnishæf við höfuðstaði landsins. Tillögurnar gangi þannig gegn markmiðum byggðaáætlunar og að ein reglugerð ríkisins geti ekki haft það markmið að byggja upp sveitarfélög og önnur að rífa þau niður. Þá þurfi að horfa til brothættra byggða og íbúaþróunar í víðari skilningi.

Að mati ráðuneytisins er frumvarpið í fullu samræmi við stefnu ríkisstjórnar um byggðaþróun og valfrelsi í búsetu. Tilgangur breytinganna er að tryggja að fram fari markviss jöfnun á útgjaldabörf og tekjujöfnunarmöguleikum sveitarfélaga sem er forsenda þess að öll sveitarfélög geti sinnt lögbundinni þjónustu við íbúa. Markviss jöfnun skapar jafnframt skilyrði fyrir jafnræði hvað búsetu varðar og jafnari lífsgæði um landið allt.

Þá hefur verið gerð breyting á frumvarpinu, eins áður er getið, sem felst í því að bæta við nýrri útgjaldabreytu sem tekur mið af lágu fasteignamati í viðkomandi sveitarfélagi. Er útgjaldabreytunni ætlað að styðja sérstaklega við viðkvæmar byggðir landsins þar sem fasteignamat er lægra.

Aðlögunartímabil innleiðingar

Gert er ráð fyrir að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu verði innleiddar í áföngum á fjögurra ára tímabili. Bent er á að sveitarfélögum ber skylda til að afgangið fjárhagsáætlun til þriggja ára til viðbótar við næsta rekstrarár. Í gildandi fjárhagsáætlunum hluta sveitarfélaganna er gert ráð fyrir hærri framlögum úr sjóðnum en þau verða ef breytingarnar verða innleiddar og því myndu forsendur áætlunarinnar breytast verulega. Verði frumvarpið að lögum er lagt til að aðlögunartími verði sjö ár í stað fjögurra. Einnig er bent á að sveitarfélögin þurfi lengri aðlögunartíma en fjögur ár til að koma til móts við skerðingar á framlögum vegna lægra álagningarhlutfalls útsvars.

Úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs getur, óháð fyrirkomulagi, sveiflast á milli ára, til dæmis ef tekjur eða útgjaldabætur sveitarfélaga breytist. Þannig er afar óljóst hver framlög verða að fjórum árum liðnum, hvort sem úthlutunarlíkanið breytist eða ekki. Með nýju úthlutunarlíkani er tekið mikilvægt skref í átt að markvissari jöfnun og innbyggðri sveiflujöfnun þegar tekjur eða útgjaldabætur breytist. Er fjögurra ára aðlögunartími því hæfilegur með hliðsjón af þeim sveiflum sem þegar verða á milli ára í núverandi fyrirkomulagi úthlutunar.

Áhrifamat á einstök sveitarfélög áður en innleiðingartímabili lýkur

Lagt er til að framkvæmt verði *mat á áhrifum* laganna á einstök sveitarfélög áður en innleiðingartímabili lýkur og að slík skýrsla verði grundvöllur frekari breytinga á lögunum. Bent er á að þörf sé á slíku endurmati í ljósi þess að löggjöf og reiknireglur um sjóðinn séu flóknar og mjög erfitt sé að henda reiður á hvernig framlög til sveitarfélaga munu þróast í framtíðinni. Þá kunna breyttar forsendur í einstökum landshlutum að hafa mikil áhrif á framlög til sveitarfélaga um allt land.

Eins og fram hefur komið getur úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs, óháð fyrirkomulagi, sveiflast á milli ára, til dæmis ef tekjur eða útgjaldabætur sveitarfélaga breytist. Hið nýja úthlutunarlíkan mun takast á við slíkar breytingar með sanngjarnari hætti en núverandi regluverk. Ráðuneytið mun þó fylgjast náið með áhrifum hins nýja úthlutunarlíkans á einstaka sveitarfélög, á þjónustu sveitarfélaga og sveitarstjórnarstigið í heild sinni.

Málefni fatlaðs fólks

Athugasemd er gerð við að í 11. gr. frumvarpsins sé gerð breyting á forsendum framlaga vegna þjónustu við fatlað fólk á þá vegu að framlög verði reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu. Er í umsögn óskað eftir nánari útlistun á framkvæmd samræmds mats á landsvísu og áhrifa matsins á framlög Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga þar sem þjónustuþörf fatlaðs fólks er umfram landsmeðaltal. Þá er í umsögn áréttað að mikilvægt sé að tryggja að slík breyting sé í samræmi við önnur lög og skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu til fatlaðs fólks samkvæmt þeim. Þrátt fyrir að einstaklingi sé ekki skylt skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir að undirgangast samræmt mat til að öðlast rétt til þjónustu af hálfu sveitarfélags, yrðu framlög úr sjóðnum bundin við að slíkt mat lægi fyrir og í raun sé með tillögunni gert ráð fyrir að sveitarfélög þjónusti einstaklinga, a.m.k. tímabundið, án þess að njóta framlaga fyrir þá þjónustu úr Jöfnunarsjóði.

Tilgangurinn með því að reikna framlög vegna þjónustu við fatlað fólk á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf er að framlög verði í samræmi við þörf og þar með að sveitarfélög þar sem þjónustuþörf fatlaðs fólks er umfram landsmeðaltal fái meira.

Almenn framlög vegna málefna fatlaðs fólks hafa verið reiknuð á grundvelli samræmdrar stuðningsþarfar, svokallaðs SIS-mats, undanfarin ár. Ekki var byrjað að reikna SIS-C-mat fyrir börn fyrr en árið 2018 og í reglubreytingunum á þeim tíma var brugðist við því að slíkt mat var ekki útbreitt með því að setja undanþáguákvæði sem er að finna í 2. mgr. II. hluta 3. gr. núverandi reglugerðar 192/2023. Undanþágan kveður á um að reikna megi framlög á grundvelli raunkostnaðar þegar samræmt mat á stuðningsþörf liggur ekki fyrir og skapar því tvöfalt kerfi úthlutunar. Í dag er SIS-C-mat fyrir börn útbreitt. Þá eru dæmi þess að framlög séu greidd sveitarfélögum vegna fullorðinna notenda á grunni undanþágunnar. Með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá því í árslok 2023 lýstu umræddir aðilar samkomulagsins jafnframt vilja sínum til þess að samræmt mat á stuðningsþörf yrði grundvöllur bæði þjónustuveitingar sveitarfélaga og framlaga Jöfnunarsjóðs til málaflokksins. Með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga í árslok 2023 var kveðið á um að samræmt mat á stuðningsþörf yrði grundvöllur bæði þjónustuveitingar sveitarfélaga og framlaga Jöfnunarsjóðs til málaflokksins. Orðalagsbreytingar í lögum eru gerðar til að undirbyggja að samræmt mat stuðningsþarfar sé meginreglan fyrir úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði í samræmi við framangreint samkomulag líkt og raunar er þegar í framkvæmd.

Þá er rétt að benda á að framlög úr Jöfnunarsjóði eru almennt ekki forsenda þess að sveitarfélögum beri að veita lögbundna þjónustu. Hlutverk jöfnunarsjóðs er að jafna útgjaldaþarfir sveitarfélaga og reglur Jöfnunarsjóðs snúa fyrst og fremst að því að dreifa tekjum sjóðsins til sveitarfélaga eftir útgjaldaþörfum þeirra. Veita sveitarfélög t.d. ýmiss konar lögbundna þjónustu án þess að Jöfnunarsjóður standi undir henni. Er því ekki talin ástæða til að gera breytingar á öðrum lögum vegna þeirra orðalagsbreytinga sem gerðar eru á því lagaákvæði sem fjallar um framlög vegna málefna fatlaðs fólks.

Persónuvernd

Í umsögn Persónuverndar er vísað til 16. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um heimild Jöfnunarsjóðs til vinnslu persónuupplýsinga. Í greinargerð með frumvarpsdrögum kemur fram að viðkvæmra persónuupplýsinga sé þörf vegna hlutverks sjóðsins að úthluta framlögum vegna þjónustu við fólk með fötlun og vegna sérfræðiþjónustu við nemendur með sérþarfir í grunnskólum. Tekið er fram í frumvarpsdrögum að framlög vegna fatlaðra einstaklinga skuli reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu og að nánar skuli kveðið á um útreikning í reglugerð. Persónuvernd bendir á að ekki er að finna sambærileg viðmið í drögum um útreikning framlaga vegna sérfræðiþjónustu við nemendur með sérþarfir, en ætla megi að þar eigi sambærileg sjónarmið við og um fólk með fötlun. Ekki komi fram í drögum hvers vegna ópersónugreinanlegar upplýsingar um tölfræði í tengslum við fötlun og nemendur með sérþarfir ættu ekki að nægja. Bent er á það grunnsjónarmið að vinnsla persónuupplýsinga fari ekki fram nema nauðsyn krefji.

Vegna ofangreindra athugasemda Persónuverndar var 16. gr. frumvarpsins tekin til skoðunar og lagt mat á hvort hægt væri að þrengja heimildir Jöfnunarsjóðs til að vinna með persónugreinanleg gögn. Niðurstaðan var sú að óhjákvæmilegt væri fyrir Jöfnunarsjóð að vinna með persónugreinanlegar upplýsingar til að framlög sjóðsins næðu markmiði sínu og byggðust á traustum grunni. Er þess nú getið í skýringum við ákvæðið.

Önnur atriði

Ráðuneytinu bárust margar ítarlegar og vandaðar umsagnir varðandi endurskoðun regluverks um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Fleiri atriði voru nefnd en þau sem þegar hafa verið rakin:

- Meta hefði þurft kosti og galla íslenska kerfisins og þeir bornir saman við reynslu norrænna þjóða.
- Möguleikar á endurskoðun á tekjufyrirkomulagi sjóðsins. Núverandi tekjufyrirkomulag Jöfnunarsjóðs kyndi undir hagsveiflur í samfélaginu. Í góðæri aukist tekjur sjóðsins á meðan þær dragist saman þegar samdráttur verður í samfélaginu. Þörf sveitarfélaga fyrir framlög frá sjóðnum sé öfugt farið.
- Ekki sé lagt mat á það í frumvarpinu hvort auka þurfi framlög til sjóðsins.
- Bent er á að það þurfi að vera hægt að sýna fram á það með óyggjandi rökum að þau sveitarfélög sem missa fjármagn hafi fengið framlög úr jöfnunarsjóðnum umfram eðlilegar þarfir. Á sama hátt þurfi að vera hægt að sýna fram á með óyggjandi rökum að þau sveitarfélög, sem fá aukið fjármagn, hafi verið vanhaldin.
- Sjóðurinn þurfi að taka tillit til forvarnarverkefna sem sveitarfélög vinni að, s.s. til að stuðla að heilsueflingu og virkni eldri borgara. Tekið er tillit til kostnaðar sveitarfélaga við að þjónusta ýmsa aðila en ekki sé að finna hvataframlag til að sinna forvarnarstarfi.
- Gæta þurfi að því að jöfnunarreglur letji ekki sveigjanleika og frumkvæði í rekstri.
- Gera þurfi tillögurnar einfaldari og gegnsærri.
- Því er velt upp hvort rétt sé að breyta fyrirkomulagi varðandi bundin framlög, s.s. greiðslum til Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga.
- Í nýju ákvæði um varasjóð vanti að skýrlega sé kveðið á um hvernig eigi að skipta eða ráðstafa fjármunum varasjóðsins og þá með hvaða hætti.
- Gerðar eru athugasemdir við markmið frumvarpsins en því er haldið fram að í öllum norrænum löndum sé það meginmarkmið jöfnunarkerfis að gefa sveitarfélögum möguleika á að bjóða íbúum sveitarfélaga um land allt upp á sambærilega þjónustu.
- Draga ætti úr sérstökum framlögum og fella þau eins og hægt er og fella þau inn í almenn framlög sjóðsins.
- Bent er á að nýjum skatttekjum sveitarfélaga vegna nýrra orkumannvirkja fylgdu skertar greiðslur úr Jöfnunarsjóði og drægi það úr hvata sveitarfélaga til að styðja við aukna orkuuppbyggingu.
- Þá eru stjórnvöld hvött til að útfæra fyrirhuguð reglugerðarákvæði um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) í samræmi við hugmyndafræði um sjálfstætt líf og jafnan rétt fatlaðs fólks til búsetufrelsis á við ófatlað fólk. Þá er lagt til að fjármagn frá Jöfnunarsjóði vegna samþykktra NPA-samninga fylgi einstaklingum sem flytja í nýtt sveitarfélag.
- Tilgreina ætti í reglugerð heimild Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að úthluta framlögum til sveitarfélaga vegna endurbóta á almennu leiguhúsnæði og almennu atvinnuhúsnæði í sinni eigu í samræmi við hugmyndafræði um algilda hönnun og aðgengi fyrir alla.
- Þeirri spurningu var velt upp hvort það eigi yfir höfuð að hafa Jöfnunarsjóð eða endurhugsa kerfið í heild. Því var t.a.m. velt upp hvort framkvæmd jöfnunarkerfis eigi að vera hluti af starfsemi ráðuneyta.
- Því sjónarmiði var haldið á lofti að þörf væri á frekari greiningu, kynningu og umræðu um málið áður en það yrði lagt fram á Alþingi.

Breytingar á efni frumvarpsins eftir samráð

Ljóst er að mál þetta á sér langan aðdraganda og fjallað hefur verið um breytingar á úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs í mörg ár á vettvangi sveitarstjórnarstigsins. Frumvarpið og áform þess hafa verið kynnt sveitarfélögum í samráðsgátt, þar af drög að frumvarpinu tvisvar sinnum, og einu sinni hefur það komið til umfjöllunar Alþingis. Fjölmarginir kynningarfundir hafa verið haldnir með sveitarfélögum og landshlutasamtökum og þá voru forsendur og markmið frumvarpsins kynnt á landsþingi Sambands Íslenskra sveitarfélaga þann 20. mars 2025. Hefur frumvarpið því fengið viðamikla kynningu og umræðu. Þá hefur verið tekin afstaða til allra athugasemda og ábendinga sem hafa borist ráðuneytinu við gerð frumvarpsins og í þeim tilvikum sem ábendingarnar hafa verið taldar leiða til réttlátari og markvissari jöfnunar í samræmi við markmið og hlutverk Jöfnunarsjóðs hafa þær leitt til breytinga á frumvarpinu. Eins og hér hefur komið fram hefur ekkert sveitarfélag lýst andstöðu við að reglum sjóðsins verði breytt og er almennt samhljómur meðal sveitarfélaga um að nauðsynlegt sé að breyta reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Hjá því verður þó ekki komist að skiptar skoðanir verði um úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs meðal sveitarfélaga.

Með vísan til þeirra athugasemda sem getið hefur verið um er rétt að árétta að meginhlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er það sama og annarra jöfnunarkerfa á Norðurlöndunum, sem er að tryggja að öll sveitarfélög geti boðið íbúum sínum þá þjónustu sem þeim ber lögum samkvæmt, og er það jafnframt grundvallarmarkmið frumvarpsins. Því markmiði verður fyrst og fremst náð með markvissri jöfnun útgjaldaþarfa og tekjumöguleika sveitarfélaga þar sem tekið er tillit til þeirra þátta sem raktir eru í frumvarpinu, svo sem að sjóðurinn styðji áfram við sveitarfélög sem hafa stór þjónustusóknarsvæði og fjölbreytt byggðamynstur og hafa af þeim sökum miklar og flóknar útgjaldaþarfir.

Eftir yfirferð á öllum umsögnunum, og að teknu tilliti til þeirra ábendinga sem fram hafa komið á fundum með sveitarfélögum, hafa verið gerðar breytingar á frumvarpinu frá þeim drögum sem birt voru í samráðsgátt, þ.m.t. tæknilegar breytingar á úthlutunarlíkaninu auk annarra lagfæringa. Þær breytingar sem voru gerðar eru m.a. að:

1. Fyrirkomulagi útreiknings á stærðarhagkvæmni sveitarfélaga var breytt. Fyrirkomulag stærðarhagkvæmni byggist á þremur stærðum; stærðarmörkum sveitarfélaga, almennri stærðarhagkvæmni í prósentum og stærðarhagkvæmni í útgjöldum. Breytingar voru gerðar á öllum þessum stærðum enda eru þær allar tengdar því hvernig stærðarhagkvæmni reiknast. Stærðarmörk í því frumvarpi sem fór í samráðsgátt voru 2.000 og 11.000 íbúar en eru nú 2.000 og 10.000 íbúar. Almenn stærðarhagkvæmni á milli stærstu og minnstu sveitarfélaganna var 26% í því frumvarpi sem fór í samráðsgátt en nemur nú 23%. Á móti er bætt við líkanið stærðarhagkvæmni í útgjöldum með þeim hætti að útgjaldastuðull sveitarfélaga með fleiri en 8.000 íbúa vegur helming á við útgjaldastuðul sveitarfélaga undir 6.000 íbúum. Vægi stuðulsins lækkar hlutfallslega fyrir sveitarfélög með íbúafjölda á bilinu 6.000 til 8.000. Sambærileg stærðarhagkvæmni útgjaldastuðuls var í frumvarpi á 154. löggjafarþingi en hafði verið færð út í því frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt. Í því frumvarpi var útgjaldastuðull stærstu sveitarfélaganna minnkaður meira, eða margfaldaður með 0,2 (en er 0,5 í frumvarpi þessu). Segja má að farið sé að einhverju leyti bil beggja hvað þessar þrjár breytingar á stærðarhagkvæmni varðar, en fram kom í samráði að forsvarsmenn sumra sveitarfélaga töldu of bratt farið við breytingar frá fyrra frumvarpi.

2. Hámarksjöfnun í tekjuhluta sbr. h. lið 1. mgr. 9. gr. fyrir sveitarfélög með fleiri en 20.000 íbúa hækkar úr 2,5 milljónustu hlutum ráðstöfunarfjármagns á hvern íbúa í 3,2 milljónustu hluta. Við áhrifamat frumvarpsins varð ljóst að framlög einungis eins sveitarfélags voru

takmörkuð af hámarksjöfnuninni og að sú takmörkun var töluverð fyrir viðkomandi sveitarfélag. Var breytingin því gerð í þeirri viðleitni að einstaka sveitarfélög væru ekki bundin með jafn afgerandi hætti af reglum sem áttu almennt ekki við önnur sveitarfélög.

3. Breytingar á tímamarki á árlegum skráum ráðherra um útsvarstekjur og fasteignaskattstekjur sveitarfélaga. Í stað þess að hið nýja jöfnunarframlag byggist á útsvarstekjum tveimur árum áður og fasteignaskattstekjum árið á undan, er miðað við útsvarstekjur árið á undan og fasteignaskattstekjur á úthlutunarári. Ástæður þess að upphaflega var miðað við fyrrgreint tímamark var að með þeim hætti hefði verið hægt að reikna endanlegt framlag áður en framlagaár hæfist og skapaði það fyrirsjáanleika fyrir sveitarfélög um framlög næsta árs. Þessu er þó breytt í núverandi fyrirkomulag þar sem þyngra þykir vega að sveiflujöfnun sjóðsins, hvað varðar tekjur og útgjöld sveitarfélaga, sé sem virkust gagnvart breytingum sem kunna að verða á högum sveitarfélaga.

4. Bætt er við 5. mgr. 14. gr. þar sem áréttað er að það fjármagn sem ekki rennur til sveitarfélaga sem hafa lægri álagningarhlutfall útsvars kemur til endurúthlutunar til hinna sveitarfélaganna. Þá er jafnframt áréttað að hafi sveitarfélag t.d. fengið lækkuð almenn jöfnunarframlög, þá kemur fjármagnið eingöngu til úthlutunar þeirra framlaga. Þá eru gefnar nánari skýringar á því hvernig framlög lækka í skýringum við ákvæðið.

5. Gerð var sú breyting á 15. gr. frumvarpsins að í stað þess að Jöfnunarsjóður hafi heimild til að halda eftir tekjum fyrir varasjóð, þá hafi sjóðurinn heimild til að hafa tiltekið eigið fé. Er breytingin gerð til að ná betur utan um þá framkvæmd sem hefur lengi verið við lýði að Jöfnunarsjóður hafi ákveðið eigið fé til öryggis sem breytist lítið milli ára, en kann að vera nýtt til að bregðast við þeim aðstæðum sem koma fram í ákvæðinu.

6. Gerð var tæknileg breyting á útgjaldabreytu sem tekur mið af mismun fasteignamats í sveitarfélögum. Í stað þess að miðað er við verðstuðul fasteignamats er nú miðað við ákveðna viðmiðunarfasteign. Breytingin var gerð þar sem verðstuðull fasteignamats er mismunandi á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar auk þess sem það kann að verða frekari þróun á verðstuðlinum. Að halda utan um fasteignamat ákveðinnar viðmiðunarfasteignar er því stöðugri og heppilegri breyta. Þessi breyting hefur lítil áhrif á útreikning jöfnunarframlaga og áhrifamat frumvarpsins.

Auk framangreinds hafa nokkur atriði í greinargerð verið útfærð nánar, t.d. skýringar við 16. gr. í tengslum við athugasemd Persónuverndar og skýringar við útgjaldabreytur í viðauka við frumvarpið. Önnur atriði í umsögnum sveitarfélaga og hagaðila um frumvarpið, sem ekki er fjallað um hér eða í frumvarpinu, verða síðan áfram hluti af samtali ríkis og sveitarfélaga, svo sem möguleikar á endurskoðun á tekjufyrirkomulagi sjóðsins, skatttekjur vegna orkumannvirkja og heildarendurskoðun á jöfnunarframlögum vegna reksturs grunnskóla. Að sama skapi mun halda áfram vinna við að þróa regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þar sem aðrar tillögur, sem snúa t.d. að sveiflujöfnun framlaga, fækkun sérstakra framlaga sjóðsins og endurskoðun á bundnum framlögum ásamt fleiru, koma til skoðunar.

Innviðaráðuneytið þakkar fyrir framkomnar umsagnir og hefur frumvarpið tekið breytingum í samræmi við það sem hér hefur verið rakið.