



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga – IRN22090130
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Innviðaráðuneytið/BIO
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	7.11.2022

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Í apríl 2021 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra (nú innviðaráðherra) verkefnisstjórn um endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Í stefnumarkandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem samþykkt var á Alþingi í janúar 2020 er kveðið á um aðgerð sem ætlað er að styrkja tekjustofna og auka fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Verkefnisstjórnin skipaði sérstakan sérfræðingahóp sem ætlað var að skila tillögum, samantektum og greiningum til verkefnisstjórnar um endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Fyrirhugað er að leggja fram frumvarp um breytingar á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem byggir á vinnu ofangreindra hópa.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Umtalsverðar breytingar voru gerðar á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga árið 1990 og segja má að þá hafi sjóðurinn orðið til í núverandi mynd. Síðan þá hefur sjóðurinn fengið sífellt meira vægi í tekjustofnakerfi sveitarfélaga. Hér má nefna aukið hlutverk sjóðsins með yfirfærslu grunnskólans árið 1996 og yfirfærslu málefna fatlaðs fólks í upphafi árs 2011. Sjóðnum hefur verið falin ýmis önnur hlutverk eins og greiðslu framlaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti og framlög skv. samkomulagi ríkis og sveitarfélaga til eflingar tónlistarnáms. Nú síðast var sjóðnum falið að greiða sveitarfélögum framlög til að samþætta þjónustu í þágu barna.

Þá hafa orðið miklar breytingar á sveitarfélagaskipan landsins. Árið 1990 voru sveitarfélögin 204 talsins en um aldamótin síðustu voru þau 124. Í dag eru þau 64 og hefur því fækkað um 60 frá því árið 2000. Breytingarnar hafa haft í för með sér að mörg þeirra sveitarfélaga sem hafa sameinast eru með miklar og flóknar útgjaldaþarfir. Mörg þeirra eru með marga þéttbýliskjarna, reka marga skóla sem margir hverjir eru óhagkvæmir í rekstri, svo eitthvað sé nefnt. Enn eru sveitarfélögin þó fámenn í alþjóðlegum samanburði en 10 þeirra eru með íbúafjölda undir 250 og 29 eru með íbúa færri en eitt þúsund. Líklegt er að sveitarfélögum fækki enn frekar á næstu árum og ljóst er að sjóðurinn þarf að þróast í takt við þær breytingar sem hafa átt sér stað og eiga eftir að eiga sér stað í sveitarfélagagerðinni. Regluverk sjóðsins hefur hins vegar ekki breyst mikið í árunna rás.

Við vinnu sérfræðingahóps um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga hefur verið lögð áhersla á að jöfnunarkerfið styðji betur við þau sveitarfélög sem teljast í millistærð miðað við núverandi skipan svo og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldaþarfir. Með því sé einnig stuðlað að fjárhagslegum hvötum til sameininga í jöfnunarkerfinu og jöfnunarkerfið stuðli um leið enn frekar að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga með tilliti til íbúafjölda. Eftir sem áður eigi Jöfnunarsjóður að veita sveitarfélögum framlög á grundvelli byggðasjónarmiða og taka mið af sérstökum aðstæðum sveitarfélaga sem geta verið viðkvæmar að ýmsu leyti.

Úrlausnarefnið er einnig að einfalda regluverkið og auka gagnsæi um forsendur úthlutunar, stuðla að betra samspili ólíkra framlaga og koma í veg fyrir yfirjöfnun – þ.e.a.s. hærri framlög úr sjóðnum en góð rök eru fyrir sé litið á heildarmyndina. Skerpa þarf á jöfnunarhlutverki sjóðsins að teknu tilliti til

mismunandi tækifæra sveitarfélaga til að afla sér tekna á grundvelli útsvars og fasteignaskattstekna. Einnig er stefnt að því marki að framlög sjóðsins endurspegli enn betur útgjaldaþörf með tilliti til ýmissa þátta.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Gildandi lög og reglur duga ekki til að ná fram framangreindum markmiðum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Stefna hins opinbera í málaflokki sveitarfélaga er m.a. rakin í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga, nr. 21/150. Þar kemur fram að stefnt sé að því að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi og að sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar er lögð áhersla á að stuðla að uppbyggingu öflugra og sjálfbærra sveitarfélaga þar sem samfélagslegar og fjárhagslegir hvatar eru til sameiningar. Lykilþáttur í stefnumótun stjórnvalda á sveitarstjórnarstiginu og eflingu sveitarfélaga felst í því stuðla að efnahagslegri, samfélagslegri og umhverfislegri sjálfbærni sveitarfélaga. Stefna stjórnvalda er snýr að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sem fram kemur í fjármálaætlun 2023-2027, er sú að Jöfnunarsjóður endurspegli fyrirhugaðar breytingar á sveitarstjórnarstiginu og bæti gæði jöfnunarframlaga sjóðsins. Einnig sé þörf á að einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og bæta þar með heildarsýn yfir starfsemi hans.

Frumvarpi þessu er ætlað að endurspegla framangreinda stefnu.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið lagasetningarinnar er að styðja ofangreinda stefnu. Samantekið má segja að markmiðið sé eftirfarandi:

1. Að sjóðurinn fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar
2. Að sjóðurinn styðji betur við bakið á millistórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir
3. Að í regluverki sjóðsins séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga
4. Að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga
5. Að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum
6. Að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukið gagnsæi

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Markmið fyrirhugaðra lagabreytinga myndi ekki nást fram.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Framangreindum markmiðum verður ekki náð nema með lagabreytingum og hafa önnur úrræði því ekki verið metin.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Til greina kemur að breyta III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þá kemur einnig til greina að leggja til sérlæg sem kveða á um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvor leiðin verði farin við lagasetninguna. Í ljósi þess að reynslan hefur sýnt að reglulega eru gerðar á breytingar á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga kann það að fela í sér einfaldara og skýrara regluverk að mæla fyrir um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í sérlögum. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Helsta breytingin á regluverki Jöfnunarsjóðs verður nýtt líkan sem leysir núverandi tekjufjöfnunar-, útgjaldafjöfnunar-, fasteignaskatts- og grunnskólaframlög af hólmi. Um er að ræða eitt einfalt og gagnsætt líkan sem sameinar framangreind framlög Jöfnunarsjóðs í eitt framlag. Nýtt jöfnunarlíkan mun byggja á þremur meginstoðum: jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika, jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar og jöfnun vegna sérstakra áskorana. Mun útreikningur framlaga fara fram í þessari röð og hver meginstoð nýtir útkomu þeirrar sem á undan er sem byrjunarreit. Þá þarf að fella á brott ýmis ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga sem fjalla um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Áformin kunna að koma inn á svið 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga og Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Helstu hagsmunaaðilar eru sveitarfélög. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Ekki með beinum hætti. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Mikið samráð hefur þegar farið fram, svo sem í sérstökum nefndum og við Samband íslenskra sveitarfélaga. 4. Fyrirhugað samráð Við undirbúning frumvarpsins verður gætt vel að samráði við hagsmunaaðila. Meðal annars munu áform og frumvarpsdrög verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á ríkissjóð. Samfélagslegur ávinningur frumvarpsins er að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar, sjóðurinn styðji betur við bakið á millistórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir, í regluverki sjóðsins verða innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga, regluverk sjóðsins stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga, að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum og breytingarnar fela í sér einföldun regluverks og aukið gagnsæi.
H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að löggjöfin taki gildi 1. janúar 2024. Þó er gert ráð fyrir aðlögunartímabili við innleiðingu þar sem framlög verða reiknuð bæði með nýja líkaninu sem og á grundvelli núgildandi laga.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Liggur ekki fyrir

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Helstu mælikvarðar á árangur og útkomu liggja ekki fyrir

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Hefur ekki verið útfært enn.

I. Annað

J. Fylgiskjöl