



Alþingi - nefndasvið
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, 478. mál.

Með erindi, dags. 16. nóvember 2023, sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar framangreint frumvarp. Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið.

Reykjavíkurborg ítrekar fyrri athugasemdir sem borgin gerði í umsögn sinni, dags. 28. mars 2023 (**fylgiskjal 1**) við drög frumvarpsins í samráðsgátt stjórnvalda. Sérstaklega eru ítrekaðar athugasemdir við lögmati þess að útiloka Reykjavík fyrirfram, eitt sveitarfélag, frá því að geta hlotið framlög samkvæmt a., b. og d. liðum 10. gr. frumvarpsins. Að mati Reykjavíkurborgar þá stangast sú tillaga á við 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, eins og nánar er rökstutt í tilvitnaðri umsögn Reykjavíkurborgar.

Þá þykir Reykjavíkurborg það miður og gerir alvarlegar athugasemdir við að í frumvarpinu sé ekki haldið inni þeirri tillögu að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall sitt að fullu leiði það til hlutfallslegrar lækkunar á framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, líkt og í drögum frumvarpsins, sbr. 4. mgr. 13. gr. Að mati Reykjavíkurborgar er um réttlætismál að ræða, þ.e. að ef sveitarfélag fullnýtir ekki heimild sína til álagningar útsvars að þá beri að lækka framlög Jöfnunarsjóðs til viðkomandi sveitarfélags að fjárhæð sem nemur mismun á hámarksálagningu útsvars og álagningu sveitarfélagsins yfirstandandi árs. Nánar tiltekið að sveitarfélag geti ekki, eins og hingað til, átt val um að fullnýta heimild til álagningar útsvars eða fá úthlutað framlagi úr Jöfnunarsjóði. Hvorki í skýrslu innviðaráðuneytisins um samráð við endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, dags. 14. nóvember 2023 (**fylgiskjal 2**), né í greinargerð með frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er rökstutt hvers vegna horfið hafi verið frá þessari fyrirætlun.

Í 11. gr. frumvarpsins sem fjallar um framlög vegna málefna fatlaðs fólks er lagt til að framlögin skuli reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu. Reykjavíkurborg telur ekki tímabært að fella framangreint ákvæði frumvarpsins í lög og áréttar í því sambandi eftirfarandi:

- Starfshópur sem skipaður var af félags- og vinnumarkaðsráðherra í júlí 2022 um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk er enn að störfum og liggja þar af leiðandi ekki fyrir niðurstöður um fjármögnun málaflokksins. Það er því að mati Reykjavíkurborgar ótímabært að fara fram með breytingar á lögum sem snúa að málaflokki og úthlutun á framlögum til jöfnunar.
- Tillagðrar breytingar sem að framan greinir var hvorki getið né sett fram í drögum frumvarpsins sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda í mars á þessu ári. Þar er tekið fram að frumvarpið feli ekki í sér neinar breytingar á framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málaflokks fatlaðs fólks. Engu að síður er tillögð breyting sett fram í frumvarpi til laganna á vettvangi Alþingis, en eðli tillagðrar breytingar er þannig að það



þarf að eiga sér stað viðtækt samráð um hana bæði við sveitarfélög og hagsmunasamtök áður en hún er sett fram í frumvarpi til laga á þeim vettvangi.

- Mikilvægt er að tryggja að breyting sem þessi sé í samræmi við önnur lög og skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu til fatlaðs fólks samkvæmt þeim. Þannig er skylda sveitarfélaga til þess að veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, ekki bundin við að viðkomandi einstaklingur hafi verið metinn í þörf fyrir þjónustu samkvæmt samræmdu mati á stuðningsþörf á landsvísu. Allt að einu eru framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga bundin við það að slíkt mat liggi fyrir. Að mati Reykjavíkurborgar gengur slíkt fyrirkomulag ekki upp gagnvart sveitarfélögum.
- Áréttað er að ákveðnir hópar fatlaðs fólks hafa lagst gegn því að undirgangast samræmt mat á stuðningsþörf. Brýnt er að fundin verði ásættanleg lausn á þessu atriði þar sem framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eru háð því að slíkt mat liggi fyrir.
- Ráðgjafar- og greiningarstöð, sem er ríkisstofnun og fer með mat á stuðningsþörf fatlaðs fólks, hefur ekki fallist á að taka einstaklinga í mat á stuðningsþörf fyrr en reynsla er komin á þjónustu við þá, þar sem örðugt er að vinna slíkt mat á án slíkrar reynslu. Nái tillagan í frumvarpinu fram að ganga er í raun gert ráð fyrir að sveitarfélög þjónusti einstaklinga, a.m.k. um tíma, án þess að njóta framlaga fyrir þá þjónustu úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Þar sem þjónusta af þessum toga felur í sér takmörkuð gæði gengur að mati Reykjavíkurborgar ekki upp að gert sé ráð fyrir því að sveitarfélög fjármagni þessa þjónustu um tíma án framlaga.

Reykjavíkurborg styður til lengri tíma litið að jöfnunarframlög í málaflokki fatlaðs fólks byggji að jafnaði á samræmdu mati á stuðningsþörf, en leggur ríka áherslu á að jöfnunarframlög sem veitt eru á grunni samræmds mats mæti kostnaði við veitta þjónustu. Í því felst eftirfarandi:

- Að Jöfnunarsjóði verði skylt að sannreyna að þjónusta sé veitt af hálfu sveitarfélaga í samræmi við niðurstöður samræmds stuðningsmats og fylgi því eftir veiti sveitarfélag ekki slíka þjónustu.
- Athugasemd er gerð við að skipting framlaga taki ekki mið af þeirri þjónustu sem veitt er og raunverulegum útgjöldum sveitarfélaga í málaflokknum. Á undanförunum árum hefur Reykjavíkurborg sýnt frumkvæði og verið leiðandi í uppbyggingu á þjónustu fyrir fatlað fólk þrátt fyrir að fjármagn hafi ekki fylgt lögbundnum skyldum. Til dæmis er um helmingur þeirra einstaklinga, sem nýtur búsetuúrræða samkvæmt lögum nr. 38/2018, búsettur í Reykjavík. Á sama tíma er hlutfall Reykjavíkurborgar í tekjum til jöfnunar einungis 35%. Að mati Reykjavíkurborgar þarf að leiðrétta þennan halla á fjárframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með lagasetningu.
- Er því áréttað mikilvægi þess að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði bundin því skilyrði að þjónusta sé veitt á grundvelli samræmds mats á kostnaðarmetinni stuðningsþörf á grundvelli laga nr. 38/2018 og þjónustubyngd þeirra einstaklinga.

Að lokum getur Reykjavíkurborg ekki fallist á þann skilning innviðaráðuneytisins á ætlaðri heimild Alþingis til að gera greinarmun á tekjum og tekjustofnum sveitarfélaga með tilliti til 78. gr. stjórnarskrárinnar. Óháð því hvaða skilning innviðaráðuneytið leggur í eðli framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eða hvað framlögin eru nefnd í lögum þá njóta þau sem lögbundinn



Reykjavíkurborg

tekjustofn eftir sem áður verndar 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og verða ekki skert eða felld niður gagnvart sveitarfélagi nema á grundvelli skýrra heimilda í settum lögum.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri

Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringasviðs

Ebba Schram
borgarlögmaður

Meðfylgjandi:

1. Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, dags. 28. mars 2023.
2. Skýrsla innviðaráðuneytisins - samráð við endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, dags. 14. nóvember 2023.



Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Á samráðsgátt stjórnvalda við almenning er veittur frestur til umsagnar um frumvarp innviðaráðherra að lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Fram kemur að frumvarpið byggi á skýrslu starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (hér eftir starfshópurinn og skýrslan) sem einnig er kynnt á samráðsgátt stjórnvalda undir sama máli. Frumvarpinu er ætlað að koma alfarið í stað III. kafla laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga verði það að lögum.

Markmið frumvarpsins samkvæmt greinargerð þess eru að skapa markvissa jöfnun sveitarfélaga á grundvelli hlutlægs og trausts jöfnunarkerfis sem byggi á traustum mælikvörðum og forsendum. Frumvarpinu er ætlað að leggja áherslu á að styðja betur við sveitarfélög sem teljast í meðalstærð svo og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldaparfir. Með því er einnig stuðlað að fjárhagslegum hvötum til sameininga í jöfnunarkerfinu. Um leið eigi jöfnunarkerfið að stuðla enn frekar að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga með tilliti til íbúafjölda. Eftir sem áður ætti Jöfnunarsjóður sveitarfélaga að veita sveitarfélögum framlög á grundvelli byggðasjónarmiða og taka mið af sérstökum aðstæðum sveitarfélaga. Mikilvægt sé að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga taki mið af því að einfalda það og auka gagnsæi um forsendur úthlutunar, stuðla að betra samspili ólíkra framlaga og koma í veg fyrir yfirjöfnun, þ.e. hærri framlög en góð rök eru fyrir sé litið á heildarmyndina. Jafnframt ætti að taka mið af því að skerpa á jöfnunarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að teknu tilliti til mismunandi tækifæra sveitarfélaga til að afla sér tekna á grundvelli útsvars og fasteignaskattstekna. Að lokum sé mikilvægt að stefna að því marki að framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga endurspegli enn betur útgjaldaparf með tilliti til ýmissa þátta.

Samandregið eru helstu markmið frumvarpsins eftirtalin:

- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fylgi þróun sveitarstjórnarstigsins.
- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðji áfram við bakið á meðalstórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaparfir.
- Að í regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga.
- Að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga.
- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum.
- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðji við sveitarfélög sem talin eru sinna höfuðstaðahlutverki.
- Að framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál taki mið af þróun málaflokksins og að sveitarfélög njóti sama réttar til framlaga.
- Að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukið gagnsæi.

Loks það markmið að gæta að grundvallarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um að jafna stöðu sveitarfélaga með lægri tekjur í samanburði við sambærileg sveitarfélög, þannig að allir íbúar landsins fái notið samskonar þjónustu frá sínu sveitarfélagi, sama hvar þeir búa.



Helsta breyting frumvarpsins á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er nýtt líkan sem sameinar tekjufjöfnun, útgjaldajöfnun- og fasteignaskattsframlög í eitt jöfnunarframlag. Þá er einnig lagt til að nýtt jöfnunarframlag verði veitt vegna sérstakra áskorana einstakra sveitarfélaga sem skiptist í annars vegar framlag vegna sérstaks byggðastuðnings og hins vegar framlag til sveitarfélaga með sérstakt höfuðstaðarálag. Jafnframt er lögð til sú breyting á framlagi til nemenda grunnskóla með íslensku sem annað tungumál að Reykjavíkurborg fái slíkt framlag greitt til jafns við önnur sveitarfélög. Auk þess er lagt til að vannýtt útsvar sveitarfélags leiði til lækkunar framlaga til þess úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg tekur undir og fagnar nýju jöfnunarframlagi vegna sérstakra áskorana sem og að Reykjavíkurborg fái greitt framlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Þá telur Reykjavíkurborg eðlilegt og sanngjarnt að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall sitt að fullu eigi það að leiða til hlutfallslegrar lækkunar á framlögum til þeirra enda óeðlilegt að ætla Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að fjármagna rekstur sveitarfélaga sem telja sig ekki í þörf fyrir að nýta að fullu heimild til álagningar útsvars samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Aftur á móti telur Reykjavíkurborg ekki lögmætt að útiloka Reykjavík fyrir fram, eitt sveitarfélag, frá því að geta hlotið framlög samkvæmt a., b. og d. liðum 10. gr. frumvarpsins, sérstaklega frá jöfnunarframlagi til reksturs grunnskóla samkvæmt tilvitnuðum a. lið ákvæðisins. Að mati Reykjavíkurborgar er sú útilokun í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, eins og nánar verður rakið.

Reykjavíkurborg leggur eftir sem áður áherslu á að við lagasetningu verði tryggt að öll sveitarfélög landsins eigi möguleika á því að hljóta framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga óháð fjölda íbúa þeirra og að ákvörðun um úthlutun framlags fari fram á grundvelli jafnræðis, málefnalegra sjónarmiða og mats á útgjaldþörf samkvæmt lögfestum reiknireglum. Þá leggur Reykjavíkurborg áherslu á jöfnunarhlutverk sem markmið við lagasetningu um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í stað þess að einblína um of á eina stærð sveitarfélaga umfram aðrar. Markmið við lagasetningu í tengslum við jöfnun á milli sveitarfélaga ætti að tryggja hagkvæmni rekstrar sveitarfélaga sem og við úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði. Þá telur Reykjavíkurborg rétt að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði veittar auknar tekjur til þess að sveitarfélög geti betur sinnt þjónustu við íbúa sína.

Eins og kemur fram bæði í skýrslu starfshópsins og í greinargerð með frumvarpinu fela fyrirbyggjandi tillögur fyrst og fremst í sér grundvallarbreytingar á almennum jöfnunarframlögum. Reykjavíkurborg bendir á mikilvægi þess að í náinni framtíð fari fram sambærileg heildarendurskoðun á jöfnunarframlögum um rekstur grunnskóla enda hafa miklar breytingar orðið á rekstri grunnskóla frá yfirfærslu málaflokksins frá íslenska ríkinu til sveitarfélaga. Eðlilegt er að framlög tengd rekstri grunnskóla séu hlutlæg og byggji á traustum mælikvörðum og forsendum.

Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið og einstök ákvæði þess. Í eftirfarandi umfjöllun er fjallað nánar um athugasemdir Reykjavíkurborgar við umfjöllun í greinargerð frumvarpsins, 5. gr., 10. gr., 13. gr., 14. gr., 17. gr. og 18. gr. frumvarpsins. Um nánari röksemdir og umfjöllun vísast til eldri umsagna Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019, 9. desember 2019 og 23. nóvember 2022, er varða lagasetningu í tengslum við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Almennar athugasemdir í greinargerð frumvarpsins

Í kafla 4 sem ber heitið „[s]amræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“ í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að gert sé ráð fyrir að lagaákvæði er varða málefni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og í sérlög. Í ljósi þess sé ekki talin ástæða til að mæla áfram fyrir um í lögum um tekjustofna sveitarfélaga að úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera sérstakur tekjustofn



sveitarfélaga. Í því samhengi er nefnt að í frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum 97/1995, komi fram í skýringum við 78. gr. stjórnarskrárinnar, að í ákvæðinu sé ekki kveðið frekar á um hverjir tekjustofnar sveitarfélaga skuli vera eða við hvað eigi að miða þegar tekin er ákvörðun um umfang þeirra og er því gengið út frá að það eigi undir Alþingi að ráða slíku til lykta. Af þessu verði ráðið að það sé í höndum Alþingis að ákveða hvort úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera tekjustofn sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg hafnar framangreindum skilningi er fram kemur í greinargerð frumvarpsins á vernd 78. gr. stjórnarskrárinnar yfir tekjustofnum sveitarfélaga. Ekki er unnt að draga þá ályktun út frá greinargerð með frumvarpi stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 að þrátt fyrir að tekjustofnar sveitarfélaga séu ekki nefndir sérstaklega í ákvæðum stjórnarskrárinnar geti Alþingi þar með alfarið ákveðið hvaða tekjuöflun teljist til tekjustofna sveitarfélaga í skilningi 78. gr. stjórnarskrárinnar og þ.a.l. njóti verndar ákvæðisins. Ummæli athugasemdar 16. gr. í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 ber að skilja þannig að það sé Alþingis að ráða hvernig tekjum sveitarfélaga skuli háttáð. Tekjuöflun sveitarfélaga nýtur verndar 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar sama hvort hún er nefnd tekjur eða tekjustofn í lögum. Alþingi getur því ekki aflétt vernd 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar með því einu saman að nefna tekjustofna sveitarfélaga öðru nafni í lögum.

Samkvæmt staflíðum a. til c. 1. mgr. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga eru tekjustofnar sveitarfélaga fasteignaskattur, úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og útsvör. Í 1. mgr. 2. gr. sömu laga er tiltekið að auk *tekna* samkvæmt fyrrnefndu ákvæði hafi sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl., enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.

Jafnframt kemur fram í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 153/2006 um gatnagerðargjald að gatnagerðargjald sé svonefndur markaður tekjustofn. Gatnagerðargjald er þrátt fyrir það ekki tilgreint sérstaklega sem tekjustofn sveitarfélaga í lögum um tekjustofna sveitarfélaga eða í ákvæðum laga um gatnagerðargjald.

Í riti Trausta Fannars Valssonar *Sveitarstjórnarréttur* (útg. 2014) er hugtakið tekjustofn notað bæði um þá tekjuöflun sveitarfélaga er fjallað er um í a. til c. liðum 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. t.d. bls. 230.

Af þessu er ljóst að ekki er gerður greinarmunur á milli hugtakanna tekna sveitarfélaga og tekjustofna í lögum eða fræðilegri umfjöllun. Auk þess er ekki fjallað um með tæmandi hætti um alla tekjustofna sveitarfélaga í áður greindum staflíðum 1. mgr. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Þá hefur slíkur greinarmunur á tekjum annars vegar og tekjustofnum sveitarfélaga hins vegar í tengslum við 78. gr. stjórnarskrárinnar ekki verið lagður til grundvallar af hálfu Hæstaréttar Íslands við túlkun á efnisinntaki fyrrnefnds ákvæðis, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 1. júní 2022 í máli nr. 3/2022, enda er vernd tekjustofna sveitarfélaga samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nátengd sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 78. gr. hennar.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er áréttað að í umræddu ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar felst lagaáskilnaðarregla um skipan framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og sérstaklega gagnvart afnámi þeirra. Sá lagaáskilnaður verður ekki gerður óvirkur með því einu saman að Alþingi ákveði að nefna framlögin tekjur í lögum í stað tekjustofns. Framangreind túlkun frumvarpsins felur í sér að raunveruleg vernd 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar yrði að engu. Alþingi hefði þannig sjálfðæmi um hvaða fjáröflun eða fjárframlag sveitarfélaga teljist tekjustofn sveitarfélags hverju sinni og nyti verndar 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Sá skilningur fær

ekki staðist og í öllu falli er það ekki ákvörðun Alþingis sem löggjafarvalds hvort fjáröflun eða fjárframlag til sveitarfélags teljist njóta verndar sem tekjustofn í skilningi 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Jafnframt kemur fram í greinargerð frumvarpsins sá skilningur að sveitarfélög njóti ekki mannréttindaverndar nema varðandi eignarrétt sinn á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar. Fram kemur að margoft hafi verið gerðar sérstakar ráðstafanir í lögum sem varða hagsmuni sumra sveitarfélaga en ekki annarra, svo sem úthlutun opinberra fjármuna og framkvæmda. Ráðstafanir af slíkum toga hafa ekki verið taldar fara í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar heldur teljast þær vera hluti af skipulagningu á starfsemi ríkisins. Þá telur innviðaráðherra að ekki verði annað séð en að þær úthlutunarreglur sem fram koma í frumvarpinu, og þær reglur sem kveða á um lækkun framlaga séu byggðar á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og séu þar af leiðandi ekki í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Þó að sveitarfélög njóti almennt ekki verndar samkvæmt mannréttindakafla stjórnarskrárinnar þá er sérstaklega mælt fyrir um í athugasemd í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, að 65. gr. stjórnarskrárinnar sé ætlað verulega viðtækara gildissvið umfram ákvæði um mannréttindavernd. Þannig sé henni ætlað að gilda á öllum sviðum löggjafar og veita öllum jafna lagavernd. Af því verður ekki annað ráðið en að sveitarfélög njóti ótvírætt verndar samkvæmt 65. gr. stjórnarskrárinnar, þ.m.t. við lagasetningu. Í ljósi þess og lagaáskilnaðarreglu 78. gr. stjórnarskrárinnar verða ákvæði laga sem mæla fyrir um útilokun tiltekinna sveitarfélaga frá framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að byggja á málefnalegum og hlutlægum ástæðum samkvæmt skýru og ótvíræðu lagaákvæði settu af Alþingi.

Um 5. gr.

Í d. lið 5. gr. frumvarpsins er m.a. lagt til að greitt verði framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til sveitarfélaga vegna sérstakra áskorana þeirra vegna höfuðstaðarálags, sem skuli nema allt að 2,5% af tekjum sjóðsins samkvæmt 1. og 2. tölul. 2 gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum við 5. gr. í greinargerð frumvarpsins segir að í umræddum d. lið ákvæðisins sé lögð til sú breyting að fasteignaskattsframlög falli á brott og í stað þeirra verða veitt framlög vegna sérstakra áskorana sveitarfélaga, m.a. vegna höfuðstaðarálags. Að öðru leyti er vísað í kafla 3.4 greinargerðar frumvarpsins varðandi efni ákvæðisins.

Í kafla 3.4 í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins kemur fram að veitt verði nýtt sérstakt framlag vegna sérstakra áskorana í samræmi við tillögu starfshópsins. Framlaginu er ætlað að mæta þeim áskorunum sem ekki verða jafnaðar í nýju líkani sjóðsins. Á það m.a. helst við þar sem sérstakt höfuðstaðarálag er til staðar. Þannig sinni höfuðstaðir þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli eða jafnvel sinna ekki. Slík þjónusta er til að mynda flókin og margþætt félagsleg þjónusta og þjónusta við heimilisláusa. Í skýrslu starfshópsins er bent á að slíkt álag eigi helst við um sveitarfélögin Reykjavík og Akureyrarbæ, þar sem íbúar nærliggjandi sveitarfélaga sækja gjarnan ákveðna tegund þjónustu til þeirra. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði VI frumvarpsins er þó gert ráð fyrir aðlögunartímabili framlagsins og að það fari stighækkandi á þremur árum.

Ákvæðið er almennt orðað og kemur ekki fram í því hvaða skilyrði sveitarfélag þurfi að uppfylla til þess að mega hljóta framlagið eða á grundvelli hvaða viðmiða skiptingu þess á milli sveitarfélaga skuli háttáð. Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að tilgreina viðmið í þessum efnem í umræddu ákvæði, þ.m.t. hver taki ákvörðun um úthlutun þess. Þá er afar brýnt að festa í sessi með lögum ákveðið lágmarkshlutfall framlags samkvæmt d. lið 5. gr. frumvarpsins til að tryggj sé að það geti ekki fallið niður. Verður að telja það einsýnt þar sem um er að ræða viðvarandi þjónustu hjá sveitarfélaginu sem framlaginu er ætlað að fjármagna.



Reykjavíkurborg leggur því til að mælt verði fyrir í frumvarpinu um skilyrði og viðmið fyrir framlagi vegna sérstakra áskorana samkvæmt d. lið 5. gr. sem og árlegt lágmarkshlutfall þess og skiptingu framlagsins í ákvæði 5. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr. og 13. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um framlög til jöfnunar á útgjaldþörfum sveitarfélaga vegna kostnaðar af rekstri grunnskóla, þ.e. jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað mál, framlög til Barna- og fjölskyldustofu vegna vistunar á meðferðarheimili og önnur framlög til sveitarfélaga og stofnana sem tengd eru rekstri grunnskóla. Í 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins kemur fram að ekki skuli úthluta framlögum vegna reksturs grunnskóla samkvæmt a., b. og d. liðum 1. mgr. til Reykjavíkurborgar en með því er átt við framlög samkvæmt umræddum staflíðum 10. gr. frumvarpsins.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að gildandi ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga feli í sér að sveitarfélög sem eru með íbúafjölda yfir 70.000 fái ekki úthlutað framlögum vegna reksturs grunnskóla. Í greinargerð frumvarpsins segir enn fremur að reglan eigi sér þá forsögu að við yfirfærslu reksturs grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga árið 1996, var byggt á því í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga og í kostnaðarskýrslu vegna flutningsins, að útsvar yrði hækkað gegn lækkun tekjuskatts. Ný útsvarsprósenta var síðan miðuð við þann kostnaðarauka sem hlytist af flutningi verkefnisins fyrir Reykjavíkurborg, þ.e. horft var til áætlaðs rekstrarkostnaðar Reykjavíkurborgar vegna grunnskóla, þ.m.t. rekstrarkostnað vegna málefna barna með sérþarfir og vegna barna með íslensku sem annað tungumál og voru jöfnunarframlög til annarra sveitarfélaga miðuð við það. Hefur því komið fram í reglum Jöfnunarsjóðs frá upphafi að framlög vegna reksturs grunnskóla renni ekki til Reykjavíkurborgar.

Engu að síður hafi mikil útgjaldaaukning átt sér stað vegna kennslu þessara nemenda hjá Reykjavíkurborg síðustu árin og lagt er til að fyrirkomulagi framlaganna verði breytt með þeim hætti að Reykjavíkurborg hljóti framlög úr sjóðnum vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Auk þess er lögð til sú breyting að í stað þess að vísað sé til viðmiðunarflokks um tiltekinn fjölda íbúa sveitarfélags sem framangreind framlög falla niður til, þá verði tekið fram með beinum hætti að umrædd framlög falli niður til Reykjavíkur.

Reykjavíkurborg telur að sjálfkrafa útilokun Reykjavíkur frá því að geta hlotið framlög samkvæmt a., b. og d. liðum 10. gr. frumvarpsins feli í sér ólögmeða mismunun í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Útilokun þessi byggir ekki á mati á grundvelli málefnalegra og hlutlægra viðmiða hverju sinni heldur er fyrir fram ákveðin. Um er að ræða sértæka og ómálefnalega mismunun í garð Reykjavíkurborgar. Reykjavík hefur sömu þörf fyrir framlögin líkt og önnur sveitarfélög landsins og ekki liggja fyrir málefnalegar röksemdir er réttlætt geta útilokun Reykjavíkur frá því að geta hlotið þau.

Þá er það mat Reykjavíkurborgar að óljós ummæli í lokaskýrslu kostnaðarnefndar frá febrúar 1996 um ætlaða fullfjármögnun yfirfærslu grunnskólans til Reykjavíkurborgar geti ekki réttlætt útilokun Reykjavíkur frá því að mega hljóta jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla um ókomna tíð. Jafnvel þó að Reykjavíkurborg telji að grunnskólinn hafi ekki verið fullfjármagnaður við yfirfærslu hans þá liggur fyrir að umtalsverðar breytingar hafa átt sér stað á grunnskólahaldi með lögum sem hafa haft aukinn kostnað í för með sér fyrir sveitarfélög, t.d. um skóla án aðgreiningar, sbr. 17. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla. Þá verður við lagasetningu um þetta framlag að líta til þeirra sjónarmiða sem að framan greinir um þær breytingar sem frumvarpið mælir fyrir um á framlagi vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Nánar tiltekið segir í frumvarpinu að sökum þess að mikil útgjaldaaukning hafi átt sér stað hjá Reykjavíkurborg vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál sé rétt að veita Reykjavíkurborg framlag vegna þeirra. Að mati Reykjavíkurborgar eiga nákvæmlega sömu



sjónarmið um grunnskólann, þ.e. að mikil útgjaldaaukning hefur átt sér stað vegna grunnskólans hjá Reykjavíkurborg m.a. vegna þeirra breytinga sem orðið hafa á starfsemi grunnskóla á grundvelli laga. Þegar af þeirri ástæðu verður að telja að Reykjavík eigi að koma til álita með sama hætti og önnur sveitarfélög við ákvörðun um úthlutun umrædds framlags. Að öðrum kosti liggur fyrir að frumvarpið felur í sér mótsögn að þessu leyti.

Það sjónarmið sem teft er fram í greinargerð frumvarpsins getur því aldrei eitt og sér réttlætt útlökun Reykjavíkurborgar frá því að geta átt möguleika á því að fá úthlutað framlaginu. Að mati Reykjavíkurborgar eiga því sömu sjónarmið við um breyttar forsendur fyrir útlökun Reykjavíkurborgar frá tilvitnuðum framlögum, sérstaklega varðandi jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla, og eiga við varðandi nemendur með íslensku sem annað tungumál.

Reykjavíkurborg leggur því til að 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpinu og að Reykjavík verði tryggður sami möguleiki og öðrum sveitarfélögum á að hljóta framlög samkvæmt 10. gr. frumvarpsins.

Um 14. gr.

Samkvæmt 14. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði heimilt, að fenginni tillögu ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að halda eftir 5% af árlegum tekjum sjóðsins sem verja skal til greiðslu jöfnunarframlaga samkvæmt a. og b. lið 1. mgr., til allt að þriggja ára í senn.

Í athugasemd við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins kemur fram að það sé nýmæli og feli í sér almenna heimild til að halda eftir tilteknum tekjum og hluta af framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fram kemur að þrátt fyrir að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga sé gegnumstreymissjóður þá hafi framkvæmdin þó verið sú til lengri tíma að haldið hefur verið eftir hluta af tekjum hans ár hvert til að mæta ófyrirséðum atvikum og til að draga úr tekjufalli sveitarfélaga ef ráðstöfunartekjur sjóðsins skyldu skyndilega lækka. Með ákvæðinu er lagt til að umrædd stjórnsluframkvæmd verði sérstaklega lögfest og að það hlutfall af tekjum sjóðsins og framlögum sem Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að halda eftir verði ákveðið sérstaklega í lögum. Gert er ráð fyrir því að þeir fjármunir sem haldið er eftir komi til úthlutunar að þremur árum liðnum ef þær aðstæður skapast ekki sem fjallað er um í ákvæðinu.

Af ákvæðinu er ekki ljóst hvaða tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sé ætlað að halda eftir í varasjóð þar sem skortir á tilvísun til sérstaks ákvæðis í 14. gr. frumvarpsins. Jafnframt vantar að skýrlega sé kveðið á um af hvaða ástæðum eða í hvaða tilvikum heimilt sé að safna í sérstakan varasjóð. Þá er heldur ekki ljóst af ákvæðinu að skipta eigi fjármunum varasjóðsins að þremur árum liðnum og þá með hvaða hætti. Að mati Reykjavíkurborgar verða framangreind atriði að liggja fyrir í ákvæði frumvarpsins, þ.e. hvernig og í hvaða tilvikum megi ráðstafa fjármunum varasjóðs. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að skýrlega sé kveðið á um heimild fyrir að safna í slíkan sjóð þar sem um er að ræða tekjustofn sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Reykjavíkurborg leggur því til að mælt verði fyrir um afmarkaðar heimildir til að safna fjármunum í varasjóð með hliðsjón af áður nefndum atriðum, þ.e. ástæður og tilvik sem heimila söfnun framlaga og um skiptingu þeirra.

Um 17. gr.

Fram kemur í 17. gr. frumvarpsins að afloknum sveitarstjórnarkosningum skipi ráðherra sjö manna ráðgjafarnefnd til fjögurra ára sem gera skuli tillögur til ráðherra um framlög samkvæmt x. gr. Sex nefndarmenn skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga en einn án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu tilnefndir með sama hætti. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvæðið sé óbreytt frá 15. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í gildandi ákvæði 15. gr. laga um tekjustofna er



Reykjavíkurborg

þó mælt fyrir um að ráðgjafanefnd skuli gera tillögur um framlög samkvæmt 11. til 13. gr. a. laganna.

Af ákvæðinu er ekki ljóst hvaða framlög ráðgjafanefnd skuli gera tillögur um þar sem þau eru ekki tilgreind í 17. gr. frumvarpsins. Nauðsynlegt er að þess sé getið svo hlutverk ráðgjafanefndar sé skýrlega afmarkað í lögnum.

Um 18. gr.

Mælt er fyrir um í 18. gr. frumvarpsins að ráðherra hafi á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Skal Jöfnunarsjóður sveitarfélaga vera í vörslu ráðuneytisins sem annast afgreiðslu á vegum hans, úthlutun og greiðslu framlaga og bókhald hans. Tillagt ákvæði er ekki skýrt sérstaklega í greinargerð með frumvarpinu heldur er vísað til þess að það sé samhljóða 16. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Eins og fram kemur í umsögn Reykjavíkurborgar frá 23. nóvember 2022 þá er að mati Reykjavíkurborgar mikilvægt að tryggt verði óhæði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdarvalds þar sem hann fer með fjármuni sem ætlaðir eru sveitarfélögum. Þeir fjármunir eru þannig ekki eign íslenska ríkisins eða ætlaðir öðrum handhöfum framkvæmdarvalds til ráðstöfunar.

Að mati Reykjavíkurborgar væri með þeim rökum rétt að mælt yrði fyrir um sjálfstæði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdarvalds í frumvarpinu í stað þess að yfirstjórn hans sé áfram á hendi ráðherra. Með frumvarpinu er verið að leggja til að marka Jöfnunarsjóði sveitarfélaga ákveðna sérstöðu með sérlögum um starfsemi hans. Í því samhengi væri eðlilegt að einnig yrði markað Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sjálfstæði gagnvart öðrum stjórnvöldum í lögnum.

Reykjavíkurborg leggur því til að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga verði með lögum gerður að sjálfstæðu stjórnvaldi sem skuli skipa sérstaka stjórn yfir er hafi á hendi yfirstjórn hans.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Ebba Schram
borgarlögmaður

Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

Skýrsla um samráð

Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Drög að skýrslu starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem byggja á niðurstöðum starfshópsins, voru kynnt til umsagnar í Samráðsgátt stjórnvalda dagana 10.-30. mars 2023. Alls bárust 38 umsagnir, flestar frá sveitarfélögum eða 30 umsagnir. Ein umsögn barst frá einstaklingi og ein frá opinberu fyrirtæki en aðrar umsagnir voru frá félagasamtökum og hagsmunasamtökum. Sjá lista yfir umsagnaraðila í viðauka. Innviðaráðuneytið þakkar fyrir framkomnar umsagnir.

Markmiðin með endurskoðun á regluverki sjóðsins eru að bæta gæði jöfnunar, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og að Jöfnunarsjóður fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Í ríflega þriðjungum umsagna er tekið undir þessi markmið og tillögurnar taldar nauðsynlegar og tímabærar og að þær stuðli að sanngjarnari og einfaldari útreikningi á jöfnunarframlögum.

Í álíka mörgum umsögnum er tillögunum mótmælt þar sem þær leiði til skerðingar á framlögum til þessara sveitarfélaga sem m.a. geti komið til með að skerða þá lögbundnu þjónustu sem þau veita. Í næstu undirköflum er nánar fjallað um helstu og algengustu atriði í þeim umsögnum sem bárust. Texti um viðbrögð ráðuneytisins og starfshópsins við athugasemdunum er skáletraður.

Útgjaldastuðlar

Nokkur gagnrýni kemur fram á 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:

Dreifbýl sveitarfélög: Ekki sé horft til landfræðilegrar óhagkvæmni af dreifbýlum svæðum og líkanið nái ekki að endurspegla raunverulega mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga. Horfa þurfi til þess að dreifbýlli samfélög njóti minni hagkvæmni en þéttbýlli sveitarfélög af sambærilegri stærð og að útgjaldaþörfin sé mun meiri og flóknari en nýja líkanið beri með sér.

Fjölkjarnasveitarfélög: Markmið um stuðning við fjölkjarnasveitarfélög með flóknar útgjaldaþarfir nái ekki fram að ganga í öllum tilvikum þar sem einhver slíkra sveitarfélaga sjái fram á lækkun framlaga.

Snjómokstur: Forsendur stuðuls vegna snjómoksturs séu ekki réttlátar, horfa þurfi meira til hvar snjóþyngd er mest og raunkostnaður við snjómokstur er hæstur. Ekki 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 slökkvilið ein fái útgjaldastuðul í plús, í samræmi við stefnumörkun um að sveitarfélög standi sjálf að þjónustu.

Skilgreiningar: Skilgreina þurfi betur hvað teljist til millistórra sveitarfélaga og hvað eru flóknar útgjaldabætur.

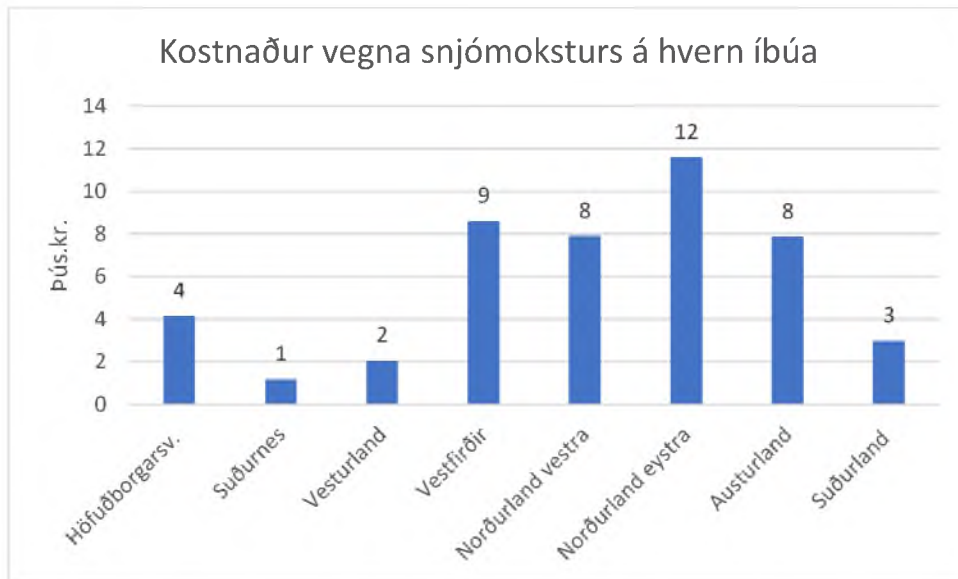
Mörkun staðarmarka: Gæta þurfi samræmis á milli efri marka tekjuhagkvæmniferilsins, 7.000 íbúa, og marka dempunar útgjaldastuðulsins úr 1 niður í 0,2, sem gerist á bilinu 6.000-10.000 íbúar. Að óbreyttu geti sveitarfélög flokkast sem fjölmenn sveitarfélög í útgjaldahluta líkansins en fámenn sveitarfélög í tekjuhluata líkansins og fengið „tvöfalda refsingu“ vegna þessa.

Að mati ráðuneytisins er í útgjaldalíkani nýs fyrirkomulags tekið meira tillit til fjarlægða innan dreifbýlla sveitarfélaga en í eldra fyrirkomulagi. Þó vigt breytunnar í heild lækki úr 7,9% niður í 6% er í núverandi fyrirkomulagi tekið tillit til fjarlægða á grundvelli hlutfalls þéttbýlis. Þannig eru fjarlægðir svæða sem hafa, sem dæmi, ekkert þéttbýli margfaldaðar með stuðlinum 0,1 í núverandi kerfi og gilda því í raun afar takmarkað. Engin slík dempun er á vægi stuðulsins fyrir dreifbýlustu svæðin í nýju líkani.

Ljóst er að með þróun sveitarstjórnarstigsins, en að mestu óbreyttu fyrirkomulagi Jöfnunarsjóðs, hefur myndast ofjöfnun hjá einstaka sveitarfélögum. Nýtt fyrirkomulag jöfnunarframlaga tekur sérstaklega mið af útgjöldum fjölkjarna sveitarfélaga og má nefna í því samhengi að vægi fjölda kjarna umfram einn í útgjaldalíkani hækkar úr 5,5% upp í 10% í nýju líkani. Í nýju líkani er í ríkara mæli tekið tillit til tekna sveitarfélaga og geta framlög til tekjuhárra sveitarfélaga því lækkað af þeim sökum.

Þá hafa sveitarfélög þar sem eru stórar frístundabyggðir haft af þeim umtalsverðar tekjur í formi fasteignaskatta. Þessar tekjur eru jafnan ríflegar á móti þeirri þjónustu sem sveitarfélögin veita á móti tekjunum. Hefur það sjónarmið því almennt ekki verið uppi að sveitarfélög þar sem stórar frístundabyggðir eru 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 hærrí 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 moksturinn 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 það varðar. Því er það mat ráðuneytisins að útgjaldabreytur byggðar á helmingamokstri séu óheppilegar í jöfnunarlíkani Jöfnunarsjóðs.

Ráðuneytið tekur undir að samræma þurfi frekar mörkun efri stærðarmarkka tekjuhagkvæmniferils og dempunar útgjaldastuðuls. Af þessum sökum er gerð sú breyting á frumvarpinu að í stað þess að vægi stuðulsins lækki á bilinu 6-10.000 íbúar, þá lækki vægi hans á bilinu 6-8.000 íbúar.

Telur ráðuneytið ekki tilefni til þess að gera frekari á breytingar á frumvarpinu í samræmi við framangreindar athugasemdir en getið er að ofan.

Tekjuhagkvæmniferillinn

Fram kemur að ósanngjarnt sé að ætla sveitarfélögum með 200 íbúa sömu hagkvæmni og þeim með 2000 íbúa. Það vinni gegn markmiði um sjálfbær sveitarfélög og er þvingandi til sameininga sveitarfélaga. Ekki sé hægt að ætlast til sömu hagkvæmni í rekstri fyrir sveitarfélag með 7000 íbúa og með 20-40 þúsund íbúa. Skiljanlegt að tekjuhagkvæmniferillinn sé ekki látinn hækka línulega til enda en eðlilegt sé að flatinn nái einungis að 1000 íbúa markinu og þannig hækki tekjuviðmið minnstu sveitarfélaganna og auki sanngirni. Lagt er til að tekjuviðmið hinna minnstu sveitarfélaga verði hækkað nokkuð, lækki síðan frá 1000 – 10.000 íbúa og eftir 10.000 íbúa markið lækki línan svo áfram en þó mikið hægar, allt að 40.000 íbúa markinu.

Ráðuneytið bendir 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 7.000 íbúa marksins var meðal annars tekið mið af föstum meðalkostnaði sveitarfélaga en einnig hvort hagkvæmni væri náð í ýmsum þjónustupáttum. 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. Við sama

Íbúafjöldamark sýnir skoðun að ákveðinni einsleitni er náð í íbúasamsetningu, það er, fólksfjöldapíramídi þeirra sveitarfélaga sem eru yfir 7.000 íbúum er afar áþekkur.

Við mörkun neðra íbúafjöldamarks tekjuhagkvæmniferilsins var meðal annars litið til þess að líkanið bæri ekki með sér neikvæða hvata til sameiningar sveitarfélaga. Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 er meðal helstu markmiða 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.

Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að gera á breytingar á frumvarpinu vegna framangreindra athugasemda.

Tekjujöfnun

Gagnrýnt er að ekki sé horft til tekjumöguleika út frá lýðfræði- eða landfræðilegum grunni eða aðstöðumunar hvað varðar atvinnustarfsemi, s.s. starfsemi virkjana, hafnsækinnar starfsemi, stóriðju og fjölda opinberra starfa og stofnana annarra en sveitarfélagsins. Stærri sveitarfélög hafi oft möguleika á innheimtu ýmissa gjalda, meiri möguleika til hagræðingar, meira framboð af þjónustu frá stærri fyrirtækjum og jafnvel opinberu stofnunum sem styðji við samfélagið. Þannig hallar á sum sveitarfélög hvað tekjuöflun varðar í samanburði við mörg önnur sveitarfélög.

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 tilliti 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, 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.

Höfuðstaðarálag

Nokkur sveitarfélög minna á að önnur sveitarfélög en Reykjavík og Akureyri eru að veita mikla og fjölbætta þjónustu sem einnig mætti taka tillit til. Jafnframt er nefnt að höfuðstaðir hafi gjarnan tekjur og hagræði sem önnur sveitarfélög hafi ekki. Bent er á að mæla þurfi skýrlega fyrir um skilyrði og viðmið fyrir framlagi sem og árlegt lágmarkshlutfall og skiptingu þess.

Ráðuneytið bendir á að nýtt jöfnunarlíkan tekur tillit til sveitarfélaga sem veita mikla og fjölbætta þjónustu. Framlag vegna höfuðstaðarálags er hins vegar ætlað að veita Reykjavíkurborg og Akureyri stuðning vegna útgjaldaþarfar sem jöfnunarlíkanið tekur ekki mið af, þ.e. útgjaldaþarfar vegna sérstakrar þjónustu sem umrædd sveitarfélög veita sem höfuðstaðir á sínu svæði. Breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu í samræmi við framangreint og er nú mælt skýrt fyrir um úthlutun framlagsins og skiptingu þess.

Niðurfelling fasteignaskattsframlags

Tillögum um niðurfellingu fasteignaskattframlags 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 gæti hins vegar enn víða og því ekki ástæða til að fella framlagið niður. Bent er á að vera kunnir að annmarkar séu á útfærslu framlagsins en að bregðast megi við með öðrum hætti en að fella framlagið niður.

Að samráði loknu var skýrslu starfshóps breytt til að bregðast við þeim umsögnum sem bárust þannig að niðurfelling fasteignaskattsframlags var betur útskýrð og rökstudd.

Skerðing framlaga vegna vannýtingar á útsvarshlutfalli

Nokkur sveitarfélög gagnrýna tillögu um skerðingu framlaga í þeim tilvikum þar sem ákvörðun um útsvar er undir hámarksviðmiði. Ákvæðið vegi að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga og feli í sér þvingun til að leggja á hámarksútsvar í viðkomandi sveitarfélögum sem hafi tekist með góðri fjármálastjórnun og hagræðingu að halda álögum í lágmarki.

Önnur sveitarfélög telja jákvætt að gert sé ráð fyrir skerðingu á framlögum nýti sveitarfélag sér ekki útsvarshlutfall að fullu. Óeðlilegt sé að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fjármagni rekstur sveitarfélaga sem telja sig ekki í þörf til að nýta að fullu heimild til álagningar útsvars.

Fellt hefur verið út ákvæði sem var að finna í frumvarpsdrögunum sem fjallaði um skerðingu framlaga vegna vannýtingar á útsvarshlutfalli..

Sameiningar sveitarfélaga

Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga kemur fram gagnrýni á að sjóðurinn sé notaður sem hvati til sameininga sveitarfélaga og það án frekari fjármögnunar ríkisins. Í einhverjum tilfellum sé hvati til sameininga ekki til staðar þar sem sameiningar við nágrannasveitarfélög myndu lækka framlög Jöfnunarsjóðs til þessara sveitarfélaga. Þá sé það ekki vænlegt til árangurs að sameina sveitarfélög vegna fjárhagsvandræða og ekki líklegt að mikill vilji verði til sameiningar ef nágrannasveitarfélög berjast í bökkum við að halda úti grunnþjónustu fyrir íbúa sína. Eru stjórnvöld hvött til að horfa á skilgreint hlutverk sjóðsins og taka umræðuna um hvort sanngjarnt sé að nýta sjóðinn til að ná fram markmiði um sameiningar á kostnað íbúa sveitarfélaganna sem verða af ýmissi þjónustu.

Á hinn bóginn er bent á að það skipti miklu máli að fyrirkomulag úthlutana úr Jöfnunarsjóði skapi ekki neikvæðan hvata til rekstrarlegs aðhalds og sameininga hjá sveitarfélögum. Smærri sveitarfélög séu að fá hlutfallslega hærri framlög úr Jöfnunarsjóði en þau stærri og er þannig tilvist óhagkvæmra, smærri sveitarfélaga viðhaldið á kostnað þeirra sem hagkvæm eru. Þetta sé til þess fallið að tefja fyrir hagræðingu á sveitarstjórnarstiginu og draga úr hvötum fyrir sveitarfélög til að leita leiða til að nýta skattfé sem best. Breytingar á þessu fyrirkomulagi séu því nauðsynlegar.

Ráðuneytið telur ástæðu til að geta þess að það hefur verið lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að hvetja til sameininga sveitarfélaga um áratugaskeið. Er framkomnum tillögum ætlað að tryggja að ekki séu til staðar neikvæðir hvatar til rekstrarlegs aðhalds og sameininga hjá sveitarfélögum.

Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga

Minnt er á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga en í 2. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 kemur fram að ráðherra skuli gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag. Í frumvarpinu sé að finna þann tón að koma eigi í veg fyrir að sveitarfélög starfi innan þess frelsis sem þeim er veitt með stjórnarskrá, sveitarstjórnarlögum og Evrópuráðssáttmála um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, s.s. hvað varðar sameiningar sveitarfélaga og skerðingar framlaga vegna vannýtingar útsvars.

Þá er því hafnað að hægt sé draga þá ályktun út frá greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarлага að þrátt fyrir að tekjustofnar sveitarfélaga séu ekki nefndir sérstaklega í ákvæðum stjórnarskrárinnar geti Alþingi ákveðið hvaða tekjuöflun teljist til tekjustofna sveitarfélaga. Er það áréttað að í 78. gr. Stjórnarskrárinnar felist lagaáskilnaðarregla um skipan framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og sérstaklega gagnvart afnámi þeirra, sem ekki verði gerður óvirkur með því að Alþingi ákveði að nefna framlögin tekjur í stað tekjustofns. Með því hefði Alþingi sjálfðæmi um hvaða fjáröflun eða fjárframlag sveitarfélaga teljist tekjustofn.

Þá er vísað í greinargerð með frumvarpi til stjórnskipunarлага, að Stjórnarskránni sé ætlað verulega víðtækara gildissvið umfram ákvæði um mannréttindavernd. Ákvæði laga sem mæli fyrir um útilokun tiltekinna sveitarfélaga frá framlögum úr Jöfnunarsjóði verði að byggja á málefnalegum og hlutlægum ástæðum skv. skýru og ótvíræðu lagaákvæði settu af Alþingi.

Gerðar hafa verið breytingar á greinargerð frumvarpsins þar sem fjallað er um samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá. Þar er nú er að finna umfjöllun um framangreind sjónarmið.

Réttindi fatlaðs fólks

Ítrekað er að tryggja verði að framlög úr Jöfnunarsjóði skerðist ekki vegna málefna fatlaðs fólks, þ.m.t. vegna akstursþjónustu. Minnt er á mikilvægi þess að sveitarfélög njóti stuðnings vegna þeirrar þjónustu sem þau veita fötludu fólki og hann verði í það minnsta ekki rýrður frá því sem nú er.

Í einni umsögn eru áréttaðar efasemdir um að rétt hafi verið að falla frá kröfu í lögum um lágmarksfjölda fólks á hverju þjónustusvæði fyrir fatlað fólk, eins og gert var með lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Vandséð er að fámenn sveitarfélög hafi burði og aðstæður til að bjóða upp á margbreytilega og oft sérhæfða þjónustu sem þeim ber að gera skv. lögnum. Er það alvarlegt brot gegn mannréttindum ef íbúum landsins er mismunað á grundvelli búsetu hvað varðar þjónustu þar sem í húfi eru mjög miklir hagsmunir og réttindi þeirra sem í hlut eiga.

Stjórnvöld eru hvött til að tryggja að frumvarpið verði sérstaklega metið og rýnt m.t.t. hvernig lágmarka megi hættuna á alvarlegri mismunun fatlaðs fólks á grundvelli búsetu um nauðsynlega lögbundna þjónustu og veigamikil mannréttindi.

Ljóst er að frumvarpið felur ekki í sér neinar breytingar á framlögum Jöfnunarsjóðs vegna málefna fatlaðs fólks. Er því ekki tilefni til breytinga á frumvarpinu vegna framangreindra athugasemda.

Framlög vegna Íslensku sem annað tungumál

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 ríkisstjórnar um byggðaþróun og valfrelsi í búsetu. Breytingarnar sem lagðar eru til muni tryggja það 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 og önnur að rífa niður. Þá þurfi að horfa til brothættra byggða og íbúðaþróunar í víðari skilningi.

Að mati ráðuneytisins er frumvarpið í fullu samræmi við stefnu ríkisstjórnar um byggðaþróun og valfrelsi í búsetu.

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 afgreiða 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 á mótis við skerðingar á framlögum vegna vannýtingar á útsvarshlutfalli.

Framangreindar tillögur voru ræddar í starfshópnum sem var falið að endurskoða reglur Jöfnunarsjóðs en ekki var talin ástæða til frekari aðlögunartímabils.

Önnur atriði

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

- Svokallað *eyjaframlag* sé lágt í ljósi þess kostnaðar sem fylgi því að halda úti þannig samfélagi með öllum sömu innviðum og þjónustu og annars staðar.
- *Stuðning skorti við forvarnir* sem hafi samfélagslega þýðingu og jákvæð fjárhagsleg áhrif fyrir ríkið. Enga hvatningu sé að finna í breytingum á regluverki Jöfnunarsjóðs til að stuðla að slíku.
- Lagt til hvort skoða eigi að veita *sérstök framlög til sveitarfélaga vegna þjónustu við fylgdarlaus börn* sem koma til landsins og falla undir lög um barnavernd.
- Hvatt til þess að skoðað verði hvort unnt sé að hækka framlög til leikskóla vegna fjöltyngdra barna.
- Lagt til að farið verði í *heildarendurskoðun á jöfnunarframlögum um rekstur grunnskóla*. Endurskoða þurfi hlutdeild af útsvarsstofni sveitarfélaga vegna reksturs grunnskólans, það hafi staðið óbreytt í 0,77% frá tilfærslu grunnskóla til sveitarfélaganna. Þá sé sjálfkrafa útilokun borgarinnar frá framlögum vegna grunnskóla ólögmæt mismunun og í andstöðu við Stjórnarskrá.
- Lagt til að mælt verði fyrir um afmarkaðar heimildir til að safna fjármunum í *varasjóð* þar sem tekið er fram hvaða ástæður og tilvik heimila söfnun framlaga, um skiptingu þeirra og hvaða tekjum verði haldið eftir til að safna í varasjóð

- Ójafnvægi ríki milli framlaga ríkisins til húsverndunar annars vegar og minjaverndunar hins vegar. Ekkert fjármagn fer úr Jöfnunarsjóði í *forminjasjóð* en sjóðurinn tekur m.a. þátt í að fjármagna húsafriðunarsjóð.
- Mikilvægt að innlent regluverk skapi hvata og tryggi að sveitarfélög sjái hag í því að *styðja við uppbyggingu og aukið framboð raforku*. Bent á að samhliða nýjum skatttekjum vegna nýrra orkumannvirkja fylgi oft skertar greiðslur úr Jöfnunarsjóði sem dragi úr hvata til að styðja við aukna orkuuppbyggingu.

Þá voru nokkur atriði nefnd varðandi rekstur og fyrirkomulag sjóðsins:

- 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 ljóst um hvaða framlög *ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga* skuli gera tillögur. Nauðsynlegt sé að hlutverk hennar sé skýrt afmarkað í lögum.
- Tryggja þurfi óhæði sjóðsins gagnvart öðrum. Lagt til að sjóðurinn verði með lögum gerður að *sjálfstæðu stjórnvaldi* sem skuli skipa sérstaka stjórn sem hafi yfirstjórn með sjóðnum.
- Tekið er undir þau sjónarmið að mikilvægt sé að fjárhagslegt jöfnunarkerfi sé hlutlægt og byggi á traustum mælikvörðum og forsendum. Jafnvel sé þörf á frekari breytingum á jöfnunarfyrirkomulaginu og að betur hefði farið á því að leggja niður Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og *endurhugsa kerfið í heild*. Tilvist sjóðsins skapi ýmsa óæskilega hvata í rekstri sveitarfélaga og ærið tilefni sé til að taka jöfnunarfyrirkomulagið til gagn Gerrar endurskoðunar.

Ráðuneytið hefur tekið framangreindar athugasemdir og sjónarmið til skoðunar en telur ekki tilefni til frekari breytinga á frumvarpinu en getið hefur verið um í skýrslu þessari að svo stöddu. Ljóst er þó að ýmis atriði sem fram hafa komið í umsögnum við frumvarpið verða áfram til skoðunar hjá ráðuneytinu, svo sem möguleikar á endurskoðun á tekjufyrirkomulagi sjóðsins og heildarendurskoðun á jöfnunarframlögum vegna reksturs grunnskóla.

Viðauki – listi yfir umsagnaraðila

1. Sveitarfélagið Árborg
2. Skagafjörður
3. Fjallabyggð
4. Reykjanesbær
5. Akureyrarbær
6. Mannréttindaskrifstofa Íslands
7. Bláskógabyggð
8. Ísafjarðarbær
9. Samtök kvenna af erlendum uppruna á Íslandi
10. Súðavíkurreppur
11. Landssamtökin Þroskahjálp
12. Múlaþing
13. Vestmannaeyjabær
14. Eyja- og Miklaholtshreppur
15. Grýtubakkahreppur
16. Strandabyggð
17. Fjarðabyggð
18. Félag fornleifafræðinga
19. Suðurnesjabær
20. Reykjavíkurborg
21. Garðabær
22. Hafnarfjarðarkaupstaður
23. Norðurþing
24. Kjósarhreppur
25. Kópavogsbær
26. Landsvirkjun
27. Dalabyggð
28. Akraneskaupstaður
29. Skeiða- og Gnúpverjahreppur
30. Þingeyjarsveit
31. Viðskiptaráð Íslands og Samtök atvinnulífsins
32. Gunnlaugur A. Júlíusson
33. Seltjarnarnesbær
34. Skorradalshreppur
35. Grímsnes- og Grafningshreppur
36. Móðurmál – samtök um tvítýngi
37. Rangárþing eystra
38. Hrunamannahreppur