



Skrifstofa Alþingis – nefndarsvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Fjarðabyggð 7. desember 2023

Tilvísun 2311132

Efni: Umsögn Fjarðabyggðar um frv. um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga 478. mál

Frumvarpið var áður til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda í mars sl. Í umsögn Fjarðabyggðar¹ um drögin voru ekki gerðar athugasemdir við frumvarpið. Umsögnin var svohljóðandi:

Bæjarráð Fjarðabyggðar hefur farið yfir og greint tillögur að breytingum á regluverki Jöfnunarsjóðs með frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og kynntar hafa verið í samráðsgátt stjórnvalda. Bæjarráð Fjarðabyggðar telur að kynntar breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs sé almennt jákvæðar og miða að því að bæta gæði jöfnunar og einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins. Bæjarráð Fjarðabyggðar telur tillögurnar tímabærar og telur þær bæði nauðsynlegar og sanngjarnar.

Fyrir flest sveitarfélög skiptir regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga miklu máli og á það einnig við um Fjarðabyggð. Þar sem gerðar hafa verið breytingar á frumvarpinu vill Fjarðabyggð setja fram eftirfarandi ábendingar við frumvarpið. Mikilvægt er að lagaumgjörð um starfsemi sjóðsins sé skýr og sanngjörn. Jákvætt er að um að hann verði sett sérstök lög en skapa þarf sem breiðasta sátt um frumvarpið áður en það verður afgreitt sem lög frá Alþingi.

Útgjaldabreytur og útgjaldastuðull

Fjarðabyggð er fjölkjarna sveitarfélag með rúmlega 5300 íbúa í sex byggðakjörnum sem eru af fjölbreyttri stærð. Sérstaða Fjarðabyggðar er að ekki er um einn byggðakjarna að ræða sem tekur til meira en helmingis íbúa eins og er staðreyndin í öðrum fjölkjarna sveitarfélögum á landinu sem eru í sama stærðarflokki. Það er því ljóst að mun lakari forsendur eru fyrir þróun þjónustunnar m.t.t. stærðarhagkvæmni hjá Fjarðabyggð en hjá öðrum sveitarfélögum með sambærilegan íbúafjölda.

Fjöldi þéttbýliskjarna sem útgjaldabreyta ein og sér vegur ekki upp það óhagræði sem hlýst af því að hafa ekki tækifæri til stærðarhagkvæmni á grunni meginkjarna eins og hjá öðrum sveitarfélögum af sambærilegri stærð. Uppbygging þjónustu Fjarðabyggðar er flókin og kostnaðarsöm og eru útgjöld pr. íbúa því hærri en í sveitarfélögum sem telja álíka marga íbúa. Samnýting innviða á milli byggðakjarna í Fjarðabyggð s.s. í skólum eða öðrum þjónustustofnunum kallar á öflugar almenningssamgöngur sem miðað við þær vegalengdir sem eru á milli kjarna í Fjarðabyggð skapar umtalsverð ný útgjöld á móti væntri hagræðingu. Líklegt er að með auknum sameiningum verði til fleiri fjölkjarna sveitarfélög eins og Fjarðabyggð sem kljást við sambærilega áskorun varðandi þróun þjónustu. Mikilvægt er m.t.t. þróunar sveitastjórnarstigsins að viðeigandi og sanngjörn útfærsla verði á þessari kostnaðarbreytu.

¹ <https://samradapi.island.is/api/Documents/a03e2bad-dece-ed11-9bb9-005056bcce7e>



Við lestur frumvarpsins og greinargerðar verður ekki séð að við gerð frumvarpsins hafi verið lögð næg áhersla á að greina kostnað sveitarfélaga út frá framangreindum sjónarmiðum. Tekið er fram í skýrslu um samráð að vægi fjölda þéttbýliskjarna hafi verið hækkað en fjöldi byggðakjarna nær ekki að fanga þennan tiltekna breytileika að fullu. Mikilvægt er að þegar ráðist er í breytingar að byggja það á greiningu á kostnaðardröfkröftum í rekstri sveitarfélaga ef kerfið á að standa fyrir sanngjarnri jöfnun þar sem er verið að skapa rétta hvata til hagkvæms rekstrar byggt á þeim ytri aðstæðum sem sveitarfélög búa við.

Fjarðabyggð telur ljóst að núverandi breytur styðja ekki nægjanlega við það markmið og að Alþingi þurfi að skoða sérstaklega leiðir til leiðréttingar á því. Tillaga Fjarðabyggðar er að mótuð verði útgjaldabreyta sem endurspeglar ofangreint sem fái ákveðið vægi og verði hluti af útgjaldastuðli sveitarfélaga.

Fasteignaskattsjöfnunin

Þegar fasteignaskattsframlagið kom til á sínum tíma var því sérstaklega ætlað að bæta sveitarfélögum tekjutap sem fylgdi því að álagningarstofn fasteignamats lækkaði sem stafaði af tiltekinni kerfisbreytingu. Ljóst er að áhrifa kerfisbreytingarinnar gætir enn víða og þrátt fyrir að annarkar séu á útfærslu framlagsins þá er enn spurning hvort það líkan sem nú er lagt til komi nægjanlega til móts við þau sjónarmið sem lágu til grundvallar þegar þessi hluti jöfnunarkerfisins var settur á. Nauðsynlegt er að umhverfis- og samgöngunefnd kalli eftir upplýsingum um hvort aðrar leiðir hafi verið skoðaðar til að ná sama markmiði.

Breyting á 13. gr. frumvarpsins

Ljóst er að fyrir framlagningu á frumvarpinu hafa verið gerðar grundvallarbreytingar á 13. grein þar sem felld hafa verið út ákvæði sem áður voru inni þegar málið var kynnt í samráðsgátt².

13. gr

Lækkun eða niðurfelling framlaga Ekki skal úthluta framlögum vegna reksturs grunnskóla, skv. a-, b- og c- lið 1. mgr. 10. gr. til þeirra sveitarfélaga þar sem samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna eru 50% umfram meðaltekjur annarra sveitarfélaga í sama stærðarflokki, sbr. 8. gr.

Ekki skal úthluta hærra almennu jöfnunarframlagi skv. 6-9. gr. til sveitarfélags, en sem nemur 9% af því fjármagni sem er til ráðstöfunar fyrir almenn jöfnunarframlög, sbr. 1. mgr. 6. gr. Ekki skal úthluta framlögum vegna reksturs grunnskóla skv. a-, b- og d-lið 1. mgr. til Reykjavíkurborgar.

Ef sveitarfélag fullnýtir ekki heimild sína til álagningar útsvars skal lækka framlög Jöfnunarsjóðs sem getið er um í 5. mgr., til viðkomandi sveitarfélags að fjárhæð sem nemur mismun á hámarksálagningu útsvars og álagningu sveitarfélagsins yfirstandandi árs. Lækkun framlaga skv. 4. mgr. skal fara fram í eftirfarandi röð:

1. Almenn jöfnunarframlög skv. 6-9. gr.

² <https://samradapi.island.is/api/Documents/1c91ecf7-80bf-ed11-9bb8-005056bcce7e>



~~2. Jöfnunarframlög vegna rekstur grunnskóla skv. a-lið 10. gr.~~

~~3. Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda skv. b-lið 10. gr.~~

~~4. Framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál skv. c-lið 10. gr.~~

Brottfall ofangreindra ákvæða í 3-4 málsgrein, mun væntanlega hafa töluverð áhrif á þá fjármuni sem deilast á milli sveitarfélaga. Fjarðabyggð leggur á það þunga áherslu að þegar gerðar eru svona breytingar án samráðs þá sé það skýlaus krafa að löggjafinn birti áhrif breytinganna á þegar birta útreikninga í samráðsferlinu³. Líklegt má telja að breytingin gagnist einkum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu sem ekki leggja á hámarksútsvar og að afleiðing verði tilfærsla fjármuna frá öðrum sveitarfélögum.

Fjarðabyggð leggur ríka áherslu á að gætt verði að því að jöfnunarsjóður jafni mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga með sannanlegum og gagnsæjum hætti. Leiði ofangreind breyting til þess að minnka tekjur fjölkjarna sveitarfélaga með ríka útgjaldaþarfir vegna dreifðar þjónustu mun breytingin ekki leiða til sáttar um hlutverk sjóðsins.

Svo sveitarfélög geti tekið upplýsta umræðu um áhrif breytinganna þá fer Fjarðabyggð fram á skýringar á því hvaða forsendur hafa breyst frá því að full samstaða var um eftirfarandi nálgun hjá starfshópi um endurskoðun regluverks jöfnunarsjóðs. Í kafla 4.2 „Vannýting útsvars dregin frá framlögum“ í greinargerð með frumvarpsdrögum⁴ sem birt var í samráðsgátt segir:

„Starfshópurinn leggur til að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall að fullu komi til skerðingar á framlögum úr jöfnunarsjóði sem nemi vannýttum útsvarstekjum, þ.e. mismuni á útsvari miðað við hámarksálagningu og útsvari miðað við álagningarhlutfall sveitarfélags. Með þessu yrði tekið mið af eigin tekjuöflunarmöguleikum er varðar útsvar við ákvörðun framlaga. Þá mætti kalla sanngirnismál að þeir sem veldu að nýta ekki álagningu útsvars að fullu fengju einhvers konar skerðingu á framlögum til samræmis. Til að mynda má nefna að sum sveitarfélög sem ekki nýta útsvar að fullu fá há framlög sem tengjast yfirfærslu á rekstri grunnskóla.“

Í neðangreindri samantekt á niðurstöðum samráðs sem birt voru 14. nóvember sl. í samráðsgátt stjórnvalda⁵ er á engan hátt rökstutt hvað varð til þess að einróma sjónarmið starfshópsins var látið undir liggja. Gerir Fjarðabyggð alvarlegar athugasemdir við þessi vinnubrögð í jafn mikilvægu máli sem þessu og telur nauðsynlegt að þingnefndin kalli eftir skýringum frá ráðuneytinu á áhrifum breytingarinnar og hvernig hún samræmist þeirri hugmyndafræði sem frumvarpið byggist á.

³ <https://samradapi.island.is/api/Documents/c17af80e-81bf-ed11-9bb8-005056bcce7e>

⁴ <https://samradapi.island.is/api/Documents/c17af80e-81bf-ed11-9bb8-005056bcce7e>

⁵ <https://samradapi.island.is/api/Documents/38ffa7f0-db82-ee11-9bbf-005056bcce7e>



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 frumvarpsdrögum sem fjallaði um skerðingu framlaga vegna vannýtingar á útsvarshlutfalli..

Að lokum

Fjarðabyggð leggur ríka áherslu á nauðsyn þess að hafa skýrt og skilvirkt regluverk í kringum jafn mikilvægt verkfæri og jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem bætir gæði jöfnunar og einfaldar útreikninga og skipulag sjóðsins. Fulltrúar sveitarfélagsins vænta þess að fá tækifæri til að hitta umhverfis- og samgöngunefnd og gera nánari grein fyrir áherslum í þessari umsögn.

Fh. Fjarðabyggðar
Jóna Árný Þórðardóttir, bæjarstjóri