



## 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 þriðjungnum 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 endurspeglar 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 útgjaldabætur 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 stærðarmarkna: 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 tekjuhluta líkansins og fengið „tvöfalda refsingu“ vegna þessa.

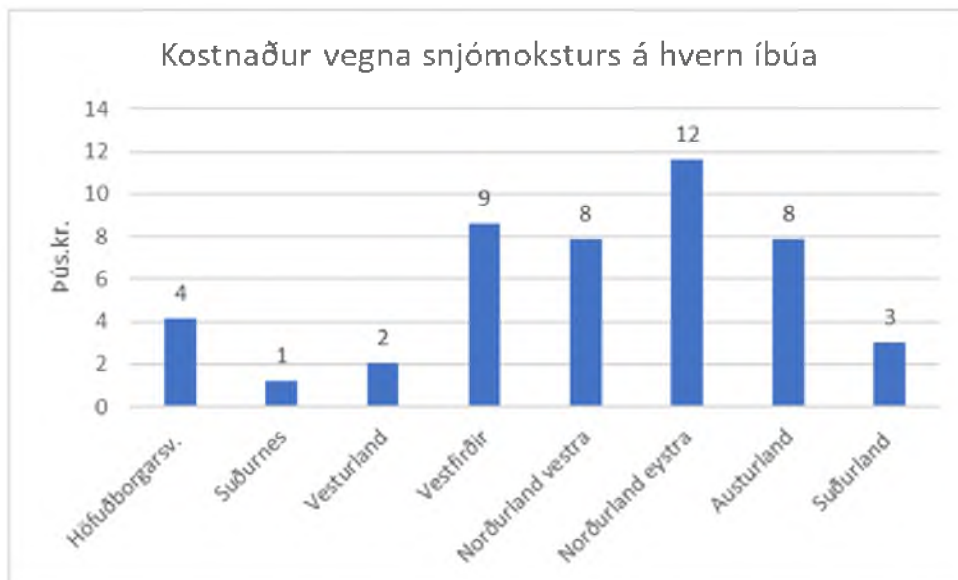
*Að mati ráðuneytisins er í útgjaldalíkani nýs fyrirkomulags tekið meira tillit til fjarlægða innan dreifbýlla sveitarfélaga en í eldra fyrirkomulagi. Þó vigt breytunnar í heild lækki úr 7,9% niður í 6% er í núverandi fyrirkomulagi tekið tillit til fjarlægða á grundvelli hlutfalls þéttbýlis. Þannig eru 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 tekjuhárna 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 stærðarmarka 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 línun 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 þjónustubáttum. Dæmi um þætti þar sem litið var til þess að fastur meðalkostnaður væri orðinn óverulegur við þetta íbúafjöldamark var starfsemi æðstu stjórnvísu 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, fólksfjöldapírámídi 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 fjölpætta 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 hærra 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 stjórnskipunarlaganna 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 stjórnskipunarlaganna, 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 fötluðu fólki og hann verði í það minnsta ekki rýrður frá því sem nú er.

Í einni umsögn eru áréttáðar 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 fámennt 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 íbúaþróunar í víðari skilningi.

*Að mati ráðuneytisins er frumvarpið í fullu samræmi við stefnu ríkisstjórnar um byggðapróun 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 móts 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 lagt 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 ólögmet 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 *fornminjasjóð* 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 byggji á traustum mælikvörðum og forsendum. Jafnvel sé þörf á frekari breytingum á jöfnunarfrirkomulaginu 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 jöfnunarfrirkomulagið til gagngerrar 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 Þroskahjálpi
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 tvítyngi
37. Rangárþing eystra
38. Hrunamannahreppur