

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Hlutverk

Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn önnur framlög til sveitarfélaga, samtaka og stofnana þeirra og til annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

2. gr.

Tekjur

Tekjur Jöfnunarsjóðs eru þessar:

a. Framlag úr ríkissjóði er nemi 2,111% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og tryggingagjöldum. Þar af skal fjárhæð er nemur 0,235% af innheimtum skatttekjum og tryggingagjöldum renna til málefna fatlaðs fólks. Skal framlagið greiðast Jöfnunarsjóði mánaðarlega.

b. Árlegt framlag úr ríkissjóði er nemi 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs og skal greiðast Jöfnunarsjóði með jöfnum mánaðarlegum greiðslum.

c. Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars ár hvert:

1. er nemi 0,77% til jöfnunar útgjaldaþörfþarfa og skatttekna sveitarfélaga, vegna reksturs grunnskóla,

2. er nemi 1,21% til jöfnunar vegna málefna fatlaðs fólks.

Við skil á staðgreiðslu útsvars til sveitarfélaga samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, skal jafnframt gera Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skil á hlutdeild sjóðsins í staðgreiðslu útsvars, sundurliðað skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. þessa stafliðar.

d. Vaxtatekjur.

3. gr.

Ráðstöfun

Tekjum Jöfnunarsjóðs skal ráðstafað sem hér segir:

a. Til greiðslu bundinna framlaga skv. 4. gr.

b. Til greiðslu sérstakra framlaga skv. 5. gr.

c. Til greiðslu jöfnunarframlaga skv. 6-9. gr.

d. Til greiðslu framlaga vegna reksturs grunnskóla skv. 10. gr.

e. Til greiðslu jöfnunarframlaga vegna þjónustu við fatlað fólk, sbr. 11.gr.

4. gr.

Bundin framlög

Bundnum framlögum skal úthlutað sem hér segir:

- a. Til Sambands íslenskra sveitarfélaga, 1,454% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið og 1. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr.
- b. Til landshlutasamtaka sveitarfélaga, 1,51% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr. sem skiptist jafnt á milli þeirra allra.
- c. Til greiðslu útgjalda skv. 4. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971.
- d. Til Tryggingastofnunar ríkisins vegna eftirlaunasjóðs aldraðra samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra.
- f. Til greiðslu framlaga sveitarfélaga í húsafriðunarsjóð skv. lögum um menningarminjar.

5. gr.

Sérstök framlög

Ráðherra úthlutar sérstökum framlögum af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 1. mgr. 2. gr., að fengnum tillögum ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. 17. gr. Sérstökum framlögum skal úthlutað sem hér segir:

a. Til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, svo sem með þátttöku í eðlilegum kostnaði við undirbúning sameiningar, kynningu á sameiningartillögu og framkvæmd atkvæðagreiðslu. Ráðherra setur vinnureglur um úthlutun framlagsins samkvæmt tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Einnig er heimilt að veita aðstoð með óskertum almennum jöfnunarframlögum sbr. 6-9. gr. á því ári þegar sameiningin tekur gildi og með sérstöku framlagi í fjögur ár sem nemur þeirri skerðingu sem kann að verða á almennum jöfnunarframlögum í kjölfar sameiningar. Þá er heimilt að veita sérstök framlög í allt að sjö ár til að jafna skuldastöðu sveitarfélaga vegna kostnaðar við framkvæmd sameiningar, til að stuðla að endurskipulagningu þjónustu og stjórnsýslu og til að rétta stöðu sveitarfélaga þar sem fjölgun íbúa hefur verið undir árlegri meðalfjölgun íbúa í sveitarfélögum á landsvísu. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 18. gr., m.a. um forsendur og útreikning framlaga.

b. Til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga með styrk eða láni, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011 og/eða greiðslu framlaga vegna ráðgjafar við fjárhagslega endurskipulagningu sveitarfélaga.

c. Til greiðslu stofnkostnaðar við vatnsveitur á lögbýlum þar sem hagkvæmara er að mati sveitarstjórnar að leggja vatnsveitu að einstökum bæjum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004. Hámarksfjárhæð vegna einstakra framkvæmda má nema allt að 44% stofnkostnaðar við vatnsveitu til heimilis- og búþarfa. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 18. gr., um skilyrði fyrir úthlutun samkvæmt ákvæði þessu.

d. Til greiðslu framlaga vegna sérstakra áskorana sem skiptist í annars vegar framlög vegna höfuðstaðarálags, sem skulu nema allt að 2,5% af tekjum sjóðsins skv. 1. og 2. tölul. 2 gr., og hins vegar framlög vegna sérstaks byggðastuðnings sem skal nema allt að 1,5% af tekjum sjóðsins skv. 1. og 2. tölul. 2. gr. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 20. gr. um forsendur framlaga.

e. Til greiðslu framlaga vegna skólaaksturs í dreifbýli. Útreikningur framlaga byggist á upplýsingum frá sveitarfélögum um akstursleiðir úr dreifbýli sveitarfélags og fjölda grunnskólabarna á hverri leið sem eiga heimili lengra en 3,0 km frá skóla, miðað við 1. október ár hvert. Framlög taka mið af lengstu akstursvegalengd innan hvernar leiðar frá heimili að skóla, fjölda barna, stærð ökutækis og fjölda skóladaga á viðkomandi skólaári. Ráðherra setur

vinnureglur um úthlutun framlagsins samkvæmt tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

f. Til greiðslu framlaga vegna akstursþjónustu fyrir fatlað fólk. Útreikningur framlaga byggist á umsóknum frá sveitarfélögum um akstursþjónustu fyrir fatlað fólk úr dreifbýli. Framlög taka mið af akstursvegalengd og fjölda farþega. Ráðherra setur vinnureglur um úthlutun framlagsins samkvæmt tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

g. Til greiðslu framlaga til sérstakra verkefna sem geta haft mikla þýðingu fyrir sveitarfélög og/eða leiða til hagræðingar í rekstri og þjónustu þeirra.

6. gr.

Almenn jöfnunarframlög

Til jöfnunarframlaga skal verja þeim tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr., sem eru umfram ráðstöfun skv. 4. og 5. gr. Markmið jöfnunarframlaga er að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Útreikningur jöfnunarframlaga fer fram á grundvelli tveggja stöða:

1. Jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni, sbr. 8. gr.
2. Jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaparfa, sbr. 9. gr.

Almennt jöfnunarframlag til sveitarfélaga er endanleg niðurstaða jöfnunar skv. 1. og 2. tölul. 2. mgr.

7. gr.

Grundvöllur jöfnunarframlaga

Til grundvallar útreikningi jöfnunarframlaga gerir ráðherra árlega skrá um:

a. Útvarstekjur sveitarfélaga eins og þær voru tveimur árum áður, ef miðað væri við fulla nýtingu álagningarhlutfalls útsvars.

b. Fasteignaskattstekjur sveitarfélaga eins og þær voru á næstliðnu ári, ef miðað væri við hámark skatthlutfalls fasteignaskatts, að teknu tilliti til álags, sbr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, fyrir öll sveitarfélög, vegið með íbúafjölda.

c. Hámarkstekjur, sem eru samtala útvarstekna sbr. a-lið og fasteignaskattstekna, sbr. b-lið og framleiðslugjalds, deilt með íbúafjölda hvers sveitarfélags 1. janúar síðastliðins árs.

Við útreikning almennra jöfnunarframlaga skal sveitarfélögum skipt upp í þrjá stærðarflokka, fámenn sveitarfélög með undir 2.000 íbúa, meðalstór sveitarfélög með 2.000 – 7.000 íbúa og fjölmenn sveitarfélög með yfir 7.000 íbúa.

8. gr.

Jöfnun vegna ólíkra tekjujöfnunarmöguleika og stærðarhagkvæmni

Jöfnun vegna ólíkra tekjujöfnunarmöguleika og stærðarhagkvæmni byggir á hámarkstekjum sveitarfélaga á íbúa sbr. c-lið 1. mgr. 7. gr, stærðarhagkvæmni fjölmennra sveitarfélaga samanborið við fámenn sveitarfélög og heildarfjárhæð til úthlutunar vegna ólíkra tekjumöguleika og ólíkrar útgjaldaparfar. Útreikningur jöfnunar á þessum grundvelli skal fara fram með eftirfarandi hætti:

a. Leggja skal til grundvallar hámarkstekjur sveitarfélags sbr. c-lið 1. mgr. 7. gr.

b. Ákvarða skal tekjuhagkvæmniferil skv. c-, d- og e-lið. Tekjuhagkvæmniferill er tekjuviðmið sveitarfélags á hvern íbúa, að teknu tilliti til stærðarhagkvæmni.

c. Tekjuhagkvæmniferill skal vera 20% hærri fyrir fámenn sveitarfélög en fjölmenn sveitarfélög, sbr. 2. mgr. 7. gr.

- d. Tekjuhagkvæmniferill fyrir meðalstór sveitarfélög, sbr. 2. mgr. 7. gr., skal reiknaður á grundvelli reiknilíkans skv. 2. gr. viðauka við lög þessi.
- e. Tekjuhagkvæmniferill skal aðlagður að því fjármagni sem er til ráðstöfunar.
- f. Til jöfnunar getur komið ef hámarkstekjur, sbr. a-lið, eru undir viðmiðum tekjuhagkvæmniferils.
- g. Sveitarfélög sem hafa hámarkstekjur sem eru lægri en tekjuhagkvæmniferil reiknast með jöfnun skv. þessu ákvæði, sem nemur 80% af mismun á gildi tekjuhagkvæmniferil og hámarkstekjum, sbr. a-lið.

9. gr.

Jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar

Jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar byggir á hámarkstekjum sveitarfélags á hvern íbúa, að viðbætti jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika og landfræðilegum, lýðfræðilegum og öðrum útgjaldabreytum sem hafa áhrif á útgjaldaþörf sveitarfélaga og fram koma í 1. gr. viðauka við lög þessi. Útreikningur jöfnunar á þessum grundvelli skal fara fram með eftirfarandi hætti:

- a. Leggja skal til grundvallar hámarkstekjur sveitarfélags sbr. c-lið 1. mgr. 7. gr., auk niðurstöðu jöfnunar vegna ólíkra tekjuöflunarmöguleika og stærðarhagkvæmni, sbr. 8. gr.
- b. Reiknaður skal útgjaldastuðull fyrir hvert sveitarfélag. Útgjaldastuðull skal vera vegið meðaltal staðlaðra útgjaldabreyta, sbr. reiknilíkan skv. 3. gr. viðauka við lög þessi.
- c. Staða hvers sveitarfélags skv. a-lið, er aðlöguð með útgjaldastuðli, sbr. b-lið, á grundvelli reiknilíkans skv. 4. gr. viðauka við lög þessi.
- d. Ef hámarkstekjur eru hærri en sem nemur tekjuhagkvæmniferli sbr. b-lið 1. mgr. 8. gr., skal miða grundvöll jöfnunar við tekjuhagkvæmniferil. Jöfnun skal þó ekki vera hærri en mismunur á reiknaðri útgjaldaþörf á mann og hámarkstekjum.

10. gr.

Sérstök framlög vegna rekstur grunnskóla

Tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla skv. 1. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr. að frádregnu framlagi til Sambands íslenskra sveitarfélaga skv. a-lið 4. gr., skal varið til að jafna útgjaldaþarfir sveitarfélaga vegna kostnaðar af rekstri grunnskóla og skiptast framlögin í eftirfarandi flokka:

- a. Jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla.
 - b. Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda.
 - c. Framlög vegna nemenda með íslensku sem annað mál.
 - d. Framlög til Barna- og fjölskyldustofu vegna kennslu barna á grunnskólaaldri sem eru að beiðni barnaverndarþjónustu lögheimilissveitarfélags vistuð utan þess á meðferðarheimili á vegum Barna- og fjölskyldustofu.
 - e. Önnur framlög til sveitarfélaga og stofnana sem tengd eru rekstri grunnskóla.
- Miða skal við að 70–80% af tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla, sbr. 1. mgr., skuli varið í jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla skv. a-lið 1. mgr.
- Við útreikninga jöfnunarframlaga vegna reksturs grunnskóla skv. a-lið 1. mgr. skal finna mismun heildarútgjaldaþarfar hvers sveitarfélags og áætlaðra útsvarstekna, 2,33% af útsvarsstofni, sem renna til sveitarfélaga vegna yfirfærslu á rekstri grunnskóla til sveitarfélaga.
- Jöfnunarsjóður skal gera áætlun um heildarframlög skv. b-lið 1. mgr. og skulu framlög veitt á grundvelli umsókna vegna sérþarfa fatlaðra nemenda sem eiga lögheimili í

sveitarfélaginu og ráðast af viðmiðunarstigi fötlunar, eftir tegund hennar og þörf hvers nemanda.

Jöfnunarsjóður skal gera áætlun um heildarframlög skv. c-lið 1. mgr. og skulu framlög veitt á grundvelli umsókna vegna fjölda nemenda sem hafa íslensku sem annað mál og eiga lögheimili í sveitarfélaginu.

Jöfnunarsjóður skal annast greiðslu á útlögðum kostnaði Barna- og fjölskyldustofu vegna kennslu þeirra barna á grunnskólaaldri sem eru að beiðni barnaverndarþjónustu lögheimilissveitarfélags vistuð utan þess á meðferðarheimili á vegum Barna- og fjölskyldustofu og skal Jöfnunarsjóður draga fjárhæð sem nemur kennslukostnaði frá jöfnunarframlögum viðkomandi sveitarfélags. Barna- og fjölskyldustofu er skylt að láta Jöfnunarsjóði í té upplýsingar um þau börn eftir því sem nauðsynlegt er við framkvæmd þessarar greinar.

Jöfnunarsjóði er heimilt að veita sérstök framlög til sveitarfélaga og stofnana vegna verkefna, nýsköpunar eða þróunarvinnu sem tengist rekstri grunnskóla skv. e-lið 1. mgr. á grundvelli sérstakra samninga. Jöfnunarsjóði er einnig heimilt að veita sérstök framlög til sveitarfélaga á grundvelli umsókna þeirra vegna ófyrirséðra tilvika í rekstri grunnskóla sem leiða til mikilla útgjalda umfram tekjur.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga skal vera í bakábyrgð fyrir greiðslum til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins vegna þeirra lífeyrisskuldbindinga sem stofnast vegna kennara og skólastjórnenda við grunnskóla. Til ábyrgðargreiðslu af hálfu sjóðsins skal þó ekki koma fyrir en vanskil sveitarfélags hafa varað í a.m.k. sex mánuði. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga skal halda eftir af sjóðsframlögum til einstakra sveitarfélaga þeim greiðslum ásamt vöxtum og áföllnum kostnaði sem sjóðurinn hefur greitt Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins vegna starfsmanna grunnskóla eða innheimta slíkar kröfur með öðrum hætti.

11. gr.

Framlög vegna málefna fatlaðra

Sérstök deild skal starfa innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks. Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks skv. 2. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr. a skulu renna í sérdeildina auk framlaga af fjárlögum vegna þjónustu við fatlað fólk.

Tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks skv. 2. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr. a að frádregnum kostnaði tengdum flutningi málaflokksins og framlagi í fasteignasjóð, sbr. 12. gr., að viðbættum beinum framlögum af fjárlögum, skal varið til jöfnunar vegna þjónustu við fatlað fólk með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða. Framlögin skulu reiknuð á grundvelli fjölda einstaklinga og þjónustubarfa þeirra í hverju sveitarfélagi og á hverju þjónustusvæði og skal kveðið nánar á um útreikning þeirra í reglugerð, sbr. 18. gr. Í reglugerðinni skal leitast við að tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegli kostnaðarmun vegna ólíks fjölda fatlaðra íbúa. Í reglugerðinni skal jafnframt kveðið á um ráðstöfun framlaga vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar til verkefna sem tengjast þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk auk heimilda Jöfnunarsjóðs til að veita sérstök viðbótarframlög til þjónustusvæða.

12. gr.

Fasteignasjóður

Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hefur það hlutverk að jafna aðstöðu sveitarfélaga við uppbyggingu eða breytingar á fasteignum sem nýttar eru í þjónustu við fatlað

fólk með miklar og/eða sértækar stuðningsþarfir og til úrbóta í ferlimálum fatlaðs fólks, einkum hvað varðar aðgengi að fasteignum, mannvirkjum og útisvæðum á vegum sveitarfélaga. Þá fer fasteignasjóðurinn með réttindi og skyldur er tengjast fasteignum í eigu ríkisins sem nýttar voru í þjónustu við fatlað fólk við yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga og er fasteignasjóði heimilt að leigja eða selja þær fasteignir.

Tekjur fasteignasjóðs eru:

- a. Tekjur af sölu og leigu fasteigna.
- b. Tekjur af skuldabréfum í eigu sjóðsins vegna sölu á fasteignum.
- c. Vaxtatekjur.
- d. Framlag af tekjum Jöfnunarsjóðs vegna málefna fatlaðs fólks, sbr. 11. gr.

Í samræmi við markmið fasteignasjóðs er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimilt að úthluta úr fasteignasjóði framlögum til sveitarfélaga til uppbyggingar eða breytinga á fasteignum sem nýttar eru í þjónustu við fatlað fólk og til úrbóta í ferlimálum fatlaðs fólks, einkum hvað varðar aðgengi að fasteignum, mannvirkjum og útisvæðum á vegum sveitarfélaga.

Ráðherra setur í reglugerð nánari reglur um starfsemi fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs í samræmi við hlutverk sjóðsins að fenginni umsögn þess ráðherra er fer með málefni fatlaðs fólks, Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, svo sem um skilyrði og fyrirkomulag úthlutunar framlaga skv. 3. mgr., hvernig leigufjárhæðir skulu ákveðnar og um rekstrarform, stjórnun, leigu og sölu fasteigna. Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða á um að sveitarfélagi sé heimilt að ráðstafa framlagi úr fasteignasjóði til að auka eða bæta aðgengi fyrir fatlað fólk enda séu framkvæmdir unnar í samstarfi við félagasamtök og aðra aðila sem starfa í þágu almannaheilla.

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. 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.

14. gr.

Varasjóður

Ráðherra er heimilt, að fenginni tillögu ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. 17. gr. að halda eftir 5 % af árlegum tekjum sjóðsins sem verja skal til greiðslu jöfnunarframlaga skv. a- og b-lið 1. mgr., til að allt að þriggja ára í senn.

15. gr.

Heimild til vinnslu persónuupplýsinga

Jöfnunarsjóði er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal viðkvæmra persónuupplýsinga um fatlanir og þroskaraskanir einstaklinga sem njóta þjónustu sveitarfélaga og um þarfir nemenda sem þurfa á sérfræðiaðstoð að halda í grunnskólum sveitarfélaga, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum þessum að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

16. gr.

Aðgangur að upplýsingum

Sveitarfélögum, stofnunum þeirra og öðrum opinberum aðilum er skylt að láta Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í té allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til ákvörðunar og úthlutunar framlaga úr sjóðnum samkvæmt þessum kafla.

17. gr.

Ráðgjafarnefnd

Að afloknum sveitarstjórnarkosningum skipar ráðherra sjö manna ráðgjafarnefnd til fjögurra ára sem gera skal tillögur til ráðherra um framlög skv. 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.

18. gr.

Yfirstjórn

Ráðherra hefur á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs. Sjóðurinn skal vera í vörslu ráðuneytisins sem annast afgreiðslu á vegum hans, úthlutun og greiðslu framlaga og bókhald sjóðsins.

19. gr.

Ársreikningur

Árlega skal semja reikning Jöfnunarsjóðs sem endurskoðaður skal af Ríkisendurskoðun. Ársreikninginn skal birta í B-deild Stjórnartíðinda.

20. gr.

Reglugerð

Ráðherra setur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga reglugerð með nánari ákvæðum um starfsemi sjóðsins. Jafnframt setur ráðherra reglugerðir um úthlutun framlaga samkvæmt einstökum ákvæðum laganna, að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs.

21. gr.

Gildistaka

Lögin öðlast gildi 1. janúar 2024.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast e.- og f-liður 1. tölul. 22. gr. þegar gildi.

22. gr.

Breytingar á öðrum lögum

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995:

a. b-liður 1. mgr. 1. gr. laganna fellur brott.

b. Á eftir orðinu „leyfisgjöld“ í 1. mgr. 2. gr. kemur: úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

c. III. kafli laganna, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, fellur brott, sbr. þó bráðabirgðaákvæði VI við lög þessi.

d. Ákvæði til bráðabirgða XV, XIX, XX, XXI, XXIII-XXVIII í lögunum falla brott.

e. Í stað orðanna „50 millj. kr. árlega á árunum 2022–2025“ í ákvæði til bráðabirgða XXVI í lögunum kemur: 75 millj. kr. á árinu 2023.

f. Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 8. mgr. 13. gr. skal Reykjavíkurborg hljóta framlög skv. c-lið 13. gr. á árinu 2023.

g. Viðauki við lögin fellur brott, sbr. þó bráðabirgðaákvæði VI við lög þessi.

2. Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011:

Í stað orðanna „15. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995“ í 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. sveitarstjórnarlaga kemur: skv. lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Ákvæði til bráðabirgða**I.**

Á árunum 2023 og 2024 greiðir Jöfnunarsjóður sveitarfélaga kostnað sveitarfélaga vegna verkefna á grundvelli samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. Kostnaður vegna verkefna samkvæmt þessari grein skal innheimtur af úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga í hlutfalli við íbúafjölda á því ári sem kostnaður er innheimtur.

II.

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að halda eftir allt að 1.000 millj. kr. af tekjum sjóðsins skv. a-, b- og d-lið 2. gr. utan þeirrar fjárhæðar sem skal renna til málefna fatlaðs fólks, á hverju ári á tímabilinu 2024–2035 til að safna fyrir sérstökum framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 4. gr.

III.

Við tekjur Jöfnunarsjóðs skv. 2. gr. á árinu 2024 bætist árlegt framlag úr ríkissjóði sem skal, þrátt fyrir 9. gr., ráðstafa með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga til að mæta kostnaði sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna.

Framlög til einstakra sveitarfélaga skv. 1. mgr. skulu ekki vera hærri en umframkostnaður sveitarfélagsins af framkvæmd laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna að frádregnum ávinningi sem sveitarfélagið fær af þeim.

Nánar skal kveðið á um útreikning framlaga samkvæmt þessari grein í reglugerð, sbr. 20. gr.

IV.

Þrátt fyrir ákvæði 13. gr. er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimilt á grundvelli samnings að ráðstafa framlagi úr fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að upphæð 75 millj. kr. á árinu 2024 til verkefnisins Römpum upp Ísland, í þeim tilgangi að bæta aðgengi fyrir fatlað fólk á landsvísu.

V.

Þrátt fyrir 21. gr. og c-lið 22. gr. skal á árunum 2024-2026 reikna almenn jöfnunarframlög til sveitarfélaga á grundvelli 6. gr. – 9. gr., og á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga. Árið 2024 skal 75% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, árið 2025 skal 50% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga og árið 2026 skal 25% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga.

VI.

Þrátt fyrir d-lið 5. gr. skulu framlög vegna höfuðstaðarálags nema 1% af tekjum Jöfnunarsjóðs skv. 1. og 2. tölul. 2. gr., á árinu 2024, 1,75% á árinu 2025 og 2,5% á árinu 2026. Framlög vegna sérstaks byggðastuðnings skulu nema allt að 0,75% af tekjum sjóðsins skv. 1. og 2. tölul. 2. gr., á árinu 2024, allt að 1,5% á árinu 2025 og allt að 2,25% á árinu 2026.

Viðauki**1. gr.**

Miða skal við eftirfarandi útgjaldabreytur og styrk þeirra fyrir jöfnun vegna ólíkrar útgjaldabætur sbr. b- og c- liðar 3. mgr. 6. gr.

Útgjaldabreyta	Vogir
Hlutfall 0-5 ára íbúa	20%
Hlutfall 6-15 ára íbúa	15%
Hlutfall 16-66 ára íbúa	3%
Hlutfall 67-80 ára íbúa	5%
Hlutfall íbúa eldri en 81 árs	7%
Hlutfall barna 0-5 ára af erlendum uppruna	7%
Fjarlægðir í kílómetrum milli útmarka sveitarfélaga	6%
Fjöldi þéttbýlisstaða í sveitarfélagi	10%
Fækkun íbúa umfram 1%	4%
Fjölgun íbúa umfram 2,5%	7%
Snjómokstur, km	4%
Sérstakar samgönguhindranir	4%
Stærðarhagkvæmni grunnskóla	8%

2. gr.

Tekjuhagkvæmniferill meðalstórra sveitarfélaga, sbr. d-lið 1. mgr. 8. gr. er fundin með eftirfarandi reiknilíkani:

$$T_p = \frac{T_{7000} - (1 + 0,2)T_{7000}}{6.000}(p - 1000) + T_{7000}$$

þar sem T_p táknar tekjuhagkvæmniferil fyrir sveitarfélag með íbúafjöldann p og talan 0,3 táknar hlutfall stærðarhagkvæmni.

3. gr.

Hver útgjaldabreyta er stöðluð, sbr. b-lið 1. mgr. 9. gr. þannig að hún hafi meðaltalið núll og staðalfrávikði einn, sbr. eftirfarandi reiknilíkan:

$$z = \frac{x - \mu}{\sigma}$$

Þar sem x er útgjaldabreyta, μ er meðaltal sömu breytu og σ staðalfrávik hennar.

4. gr.

Útgjaldastuðull hvers sveitarfélags, sbr. c-lið 1. mgr. 9. gr. er fundinn með eftirfarandi reiknilíkani:

$$u = 1 + 0,2 \cdot \sum z_i w_i$$

Þar sem z_i er útgjaldabreyta i , w_i er vog útgjaldabreytu i , þannig að $\sum w_i = 1$. Talan 0,2 táknar styrk útgjaldastuðulsins í líkaninu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu og er lagt fram af hálfu ráðherra sveitarstjórnarmála til að ná fram markmiðum þingsályktunar nr. 21/150, um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Með þingsályktuninni var stigið mikilvægt skref í þá átt að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi, auka sjálfbærni sveitarfélaganna og bæta enn frekar þjónustu við íbúana. Ef markmiðum ályktunarinnar verður náð munu sveitarfélög jafnframt vera betur í stakk búin til að mæta margvíslegum áskorunum sem þau og samfélagið allt stendur frammi fyrir á hverjum tíma, sem og að sinna brýnum hagsmunamálum íbúanna. Í ályktuninni var einnig lögð mikil áhersla á sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislega starfsemi þeirra og að tryggð yrði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Í umræddri áætlun er kveðið á um aðgerð sem ætlað er að styrkja tekjustofna og auka fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Einnig er gert ráð fyrir að unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir mögulegum breytingum. Í febrúarmánuði 2023 skipaði innviðaráðherra starfshóp um endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (hér eftir vísað til sem starfshópurinn) og var markmið starfshópsins að bæta gæði jöfnunar, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og að tryggja að sjóðurinn fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Starfshópurinn byggði á vinnu verkefnastjórnar sem ráðherra skipaði í apríl 2021 um endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Starfshópurinn var skipaður Aðalsteini Þorsteinssyni, formanni, fulltrúa innviðaráðherra, Kristni Jónassyni og Erik Tryggva Striz Bjarnasyni, fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Með hópnum störfuðu jafnframt starfsfólk innviðaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í skýrslu um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem starfshópurinn skilaði af sér í marsmánuði 2023, er fjallað um ýmsar tillögur að breytingum á Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, svo sem hvernig lagfæra megi ákveðin atriði í núverandi kerfi. Þá eru lagðar fram tillögur sem hafa það markmið að framlög Jöfnunarsjóðs fari þangað sem meiri þörf er á með tilliti til tekjujöfnunarmöguleika sveitarfélaga, ásamt fleiri umbótaratriðum. Aðaltillaga starfshópsins er nýtt líkan sem leysir tiltekin framlög Jöfnunarsjóðs af hólmi og sameinar þau í eitt almennt jöfnunarframlag.

Frumvarp þetta byggir á framangreindri skýrslu starfshópsins og felur fyrst og fremst í sér grundvallarbreytingar á almennum jöfnunarframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélag. Með frumvarpinu er einnig lagt til að reglur um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og starfsemi hans verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og að sett verði ný heildarlög um sjóðinn. Auk þess eru lagðar til ýmsar aðrar breytingar sem hafa það að markmiði að einfalda regluverk sjóðsins og auka gagnsæi þess.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir því hlutverki að jafna mismunandi tekjuöflunarmöguleika og útgjaldaþörf sveitarfélaga með framlögum sem veitt eru á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, og ákvæða reglugerða og vinnureglna sem settar er um starfsemi hans.

Rekja má sögu Jöfnunarsjóðs til ársins 1932 þegar lög nr. 68/1932 um breytingar á þágildandi fátækralögum voru samþykkt. Á þeim tíma var framfærsla tekjulágra eitt af aðalverkefnum sveitarfélaga og til að jafna stöðu sveitarfélaga var fjármagn tekið úr ríkissjóði til að endurgreiða þeim sveitarfélögum sem hallaði mest á vegna verkefnisins. Sérstakur Jöfnunarsjóður var síðan settur á laggimar árið 1937 með lögum nr. 60/1937, og frá þeim tíma hefur jöfnun á fjárútlátum sveitarfélaga vegna vissra þátta farið að mestu fram í gegnum Jöfnunarsjóð.

Við breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fór fram umtalsverð endurskoðun á starfsemi sjóðsins og var jöfnunarhlutverk hans stóraukið. Auk þess var sjóðnum falin tiltekin verkefni til að greiða fyrir verkaskiptingunni og stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Verkaskiptingin lagði grundvöll að skiptingu framlaga sjóðsins sem veitt eru í dag og segja má að sjóðurinn hafi þá tekið til starfa í núverandi mynd.

Síðan þá hefur hins vegar mikil þróun átt sér stað á starfsemi og viðfangsefnum sjóðsins og ýmsar breytingar á regluverki hans. Einnig hafa ný og stór verkefni komið til. Helst má nefna þegar sjóðurinn fékk nýtt hlutverk við yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga þann 1. ágúst 1996, en um þriðjungur af því fjármagni sem fluttist til sveitarfélaganna í tengslum við yfirfærsluna rennur til Jöfnunarsjóðs. Árið 2010 fékk sjóðurinn síðan annað stórt hlutverk þegar verkefni í tengslum við málefni fatlaðs fólks færðist frá ríki til sveitarfélaga. Í sérdeild Jöfnunarsjóðs rennur nú ákveðið hlutfall af útsvarstofni sveitarfélaga auk tiltekinna framlaga á fjárlögum vegna þjónustu við fatlað fólk.

Sjóðnum hefur einnig verið veitt margvísleg önnur verkefni sem hafa aukið umfang hans verulega, þar á meðal verkefni sem ekki eru eingöngu jöfnunarverkefni í hefðbundnum skilningi heldur einnig framlög vegna tiltekinna verkefna sem fela í sér endurgreiðslu á kostnaði sveitarfélaga í tengslum við breytta verkaskiptingu og lagabreytingar þar að lútandi. Dæmi um þetta eru framlög vegna Innheimtustofnunar sveitarfélaga, verkefna á grundvelli samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um stuðning við tónlistarnám og verkefna vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna.

Mikil breyting hefur jafnframt orðið á tekjum sjóðsins í samræmi við breytt hlutverk hans. Tekjur sjóðsins námu innan við tvo milljarða kr. árið 1990, um tæplega 20 milljarða kr. árið 2010 og árið 2022 voru heildartekjur sjóðsins um 60,5 milljarða kr. Þar af voru tekjur sjóðsins vegna hlutdeildar í útsvari vegna reksturs grunnskóla um 15,2 milljarðar kr. og vegna rekstur á þjónustu við fatlað fólk um 19,5 milljarðar kr.

Síðan Jöfnunarsjóður tók til starfa í núverandi mynd hefur hann fengið sífellt meira vægi í tekjum sveitarfélaga eins og rakið er að framan. Á þessum tíma hafa jafnframt orðið miklar

breytingar á sveitarfélagaskipan. Árið 1990 voru sveitarfélög 204 talsins en um aldamótin síðustu voru þau 124. Í dag eru þau 64 og hefur þeim því fækkað um 60 frá því á árinu 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. Á sama tíma eru sveitarfélögin þó fámenn í alþjóðlegum samanburði en 10 þeirra eru með íbúafjölda undir 250 og 29 eru með íbúa færri en eitt þúsund. Regluverk sjóðsins hefur hins vegar ekki breyst mikið í áranna rás.

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.

2.2 Markmið

Sveitarfélögum eru falin ýmis verkefni samkvæmt lögum og eru þær skyldur á herðum sveitarfélaganna óháð aðstæðum þeirra, stærð, íbúasamsetningu, staðsetningu o.s.frv. Þá vinna sveitarfélög einnig að sameiginlegum velferðarmálum íbúa eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Þá geta þau sinnt öðrum verkefnum er varðar íbúa þeirra, enda sé öðrum ekki falin þau verkefni í lögum.

Ýmsar ástæður eru fyrir því að geta sveitarfélaga til að sinna verkefnum sínum er misjöfn. Landfræðilegar, lýðfræðilegar og félagslegar aðstæður gera útgjaldaþörf mismunandi. Þá má gera ráð fyrir að fjölmennari sveitarfélög annars vegar og þéttbýlli samfélög hins vegar njóti hagkvæmni umfram önnur. Þá eru tekjuöflunarmöguleikar einnig misjafnir og ekki endilega í samræmi við útgjaldaþörf.

Markviss jöfnun er forsenda þess að öll sveitarfélög geti sinnt lögbundinni þjónustu við íbúa. Hún skapar skilyrði fyrir jafnræði hvað búsetu varðar og jafnar lífsgæði um landið. Yfirfærsla umfangsmikilla verkefna frá ríki til sveitarfélaga hefur enn fremur kallað á jöfnunaraðgerðir. Mikilvægt er að fjárhagslegt jöfnunarkerfi sé hlutlægt og byggji á traustum mælikvörðum og forsendum. Þá er mikilvægt að jöfnunarkerfið rýri ekki athafnafrelsi sveitarstjórna eða dragi úr hvötum til umbóta og framfara.

Í framangreindri skýrslu starfshópsins kemur fram sú áhersla á að jöfnunarkerfið þurfi að styðja betur við þau sveitarfélög sem teljast í meðalstærð miðað við núverandi skipan svo og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldaþarfir. 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 að veita sveitarfélögum framlög á grundvelli byggðasjónarmiða og taka mið af sérstökum aðstæðum sveitarfélaga.

Í skýrslunni er einnig rakið að mikilvægt sé endurskoðun á regluverki sjóðsins taki mið að því að einfalda það 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. Jafnframt ætti að taka mið af því að skerpa á jöfnunarhlutverki sjóðsins að teknu tilliti til mismunandi tækifæra sveitarfélaga til að afla sér tekna á grundvelli útsvars og fasteignaskattstekna. Að lokum sé mikilvægt að stefnt væri að því marki að framlög sjóðsins endurspegli enn betur útgjaldaþörf með tilliti til ýmissa þátta.

Frumvarp þetta byggir á sömu meginmarkmiðum og fjallað er um í skýrslu starfshópsins og samantekið er markmið frumvarpsins eftirfarandi:

1. Að sjóðurinn fylgi þróun sveitarstjórnastigsins

2. Að sjóðurinn styðji áfram við bakið á meðalstórum 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 sjóðurinn styðji við sveitarfélög sem talin eru sinna höfuðstaðahlutverki.
7. Að framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál taki mið af þróun málaflokksins og að sveitarfélög njóti sama réttar til framlaga.
8. Að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukið gagnsæi

Þá má að lokum geta þess að markmið frumvarpsins er að gæta að grundvallarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem er 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.

2.3 Tillaga starfshópsins

Í skýrslu starfshópsins er bent á að grunnhönnun jöfnunarframlaga Jöfnunarsjóðs miðar við gamla sveitarfélagaskipan og ólíkt þjónustuhlutverki sveitarfélaga frá því sem áður var. Af þeim sökum leggur hópurinn til nýtt líkan fyrir úthlutun jöfnunarframlaga sjóðsins sem leysir núverandi tekjujöfnunar-, útgjaldajöfnunar- og fasteignaskattsframlög sjóðsins af hólmi. Um er að ræða gagnsætt líkan sem sameinar ofangreind framlög í eitt framlag. Hið nýja líkan byggir á tveimur meginstöðum; jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika og jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar og tekur útreikningur hins nýja framlags tillit til beggja stöða. Að auki leggur starfshópurinn til nýtt sérstakt framlag vegna sérstakra áskorana sem verður hluti af sérstökum framlögum Jöfnunarsjóðs.

Í frumvarpi þessu er lagt til að framangreind tillaga starfshópsins verði lögfest og að úthlutað verði hinum nýju framlögum sjóðsins frá og með árinu 2024 að teknu tilliti til tiltekins aðlögunartímabils.

2.4 Ávinningur

Með nýju kerfi verður mikil einföldun á jöfnunarkerfinu þar sem eitt kerfi tekur við af helstu framlögum sjóðsins sem nú eru hvert um sig eru reiknuð út frá ólíkum reglum sem um þau gilda. Nýtt kerfi er ferli sem reiknar út heildstætt jöfnunarframlag og með breytingunni mun jafnframt ríkja meira gagnsæi um hver heildarframlög sveitarfélags verði. Með því að sameina helstu framlög sjóðsins í eitt framlag næst fram jöfnun á heildstæðari grunni og frekar er komið í veg fyrir yfirjöfnun, þ.e. hærri einstök framlög en eiga við góð rök að styðjast þegar heildarmyndin er skoðuð. Almenn tækni framlög til sveitarfélaga að teknu tilliti til eigin tekjujöfnunarmöguleika og jafnframt eykst stuðningur við fjölkjarna sveitarfélög. Eftir sem áður verður tekið tillit til sérstakra áskorana og byggðasjónarmiða.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Heildarlög um Jöfnunarsjóð

Eins og rakið er að framan hefur starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga byggt á lögum settum af Alþingi allt frá árinu 1937. Frá árinu 1990 hefur verið fjallað um grundvöll sjóðsins og framlaga hans í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 91/1989, sem endurútfærin voru með lögum nr. 4/1995. Lög um tekjustofna sveitarfélaga eru þannig uppbyggð að í 1. gr. laganna er mælt fyrir um tekjustofnar sveitarfélaga séu þrennskonar; fasteignaskattar, úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og útsvar. Í II. kafla laganna er að finna þær reglur sem

gilda um fasteignaskatt, í III. kafla er fjallað um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og í IV. kafla er mælt fyrir um útsvar.

Í frumvarpi þessu er lagt til að ákvæði laga er fjalla um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og að lögfest verði heildarlög um sjóðinn og starfsemi hans. Ástæður þess er ýmsar en fyrst og fremst er horft til þess að umfang sjóðsins hefur aukist verulega síðustu ár og því eðlilegra að fjallað sé um starfsemi sjóðsins í sérlægum. Þá er litið til þess að það felur að einhverju leyti í sér einföldun á regluverki sjóðsins að fjalla um starfsemi Jöfnunarsjóðs í sérlægum. Reglulega hafa verið gerðar breytingar á tekjum og framlögum sjóðsins, auk þess sem lögfest hafa verið næstum þrjátíu bráðabirgðaákvæði við lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem mörg hver heimila sjóðnum að veita tiltekin framlög í ákveðinn tíma. Með því að fjalla um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í sérlægum eykst rekjanleiki og gagnsæi þeirra viðbóta og breytinga sem fyrirséð að síðar verða gerðar á skipan sjóðsins og framlögum hans í lögum.

3.2 Regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Eins og áður hefur komið fram má segja að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hafi tekið til starfa í núverandi mynd árið 1990 og í frumvarpi þessu eru ekki gerðar breytingar á því grundvallarskipulagi sem sjóðurinn hefur starfað eftir síðan þá. Þar sem ýmis ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga eru færð yfir í sérlæg um Jöfnunarsjóð með frumvarpi þessu og felld brott í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, þykir rétt að gera stutta grein fyrir meginstöðum Jöfnunarsjóðs sem fjallað er um í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Í 1. gr. frumvarpsins er hlutverk sjóðsins rakið og er það efnislega óbreytt 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga sem mælir fyrir um að hlutverk Jöfnunarsjóðs sé að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þó er gerð orðalagsbreyting á seinni málslíð ákvæðisins til að árétta að sjóðurinn veitir einnig önnur framlög til sveitarfélaga sem ekki byggja á sama markmiði og fjallað er um 1. mgr. ákvæðisins.

Mælt er fyrir um tekjur sjóðsins í 2. gr. frumvarpsins og er ákvæðið samhljóða 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Tekjur sjóðsins hafa tekið ýmsum breytingum í gegnum tíðina og hafa oft komið til skoðunar í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Segja má skipta megi tekjum Jöfnunarsjóðs í þrjú hólf. Í fyrsta lagi er um að ræða framlag úr ríkissjóði sem nemur 2,111% af innheimtum skatttekjum og tryggingagjöldum ríkissjóðs að frádreginni fjárhæð sem nemur 0,235% af innheimtum skatttekjum sem rennur til málefna fatlaðs fólks auk þess sem sjóðurinn árlegt framlag úr ríkissjóði sem nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs. Í öðru lagi fær sjóðurinn hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars: 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla og í þriðja lagi færi sjóðurinn 0,99% til jöfnunar vegna málefna fatlaðs fólks. Einnig fær sjóðurinn bein framlög úr ríkissjóði vegna tiltekinna verkefna og þá fær sjóðurinn vaxtatekjur.

Framlögum sjóðsins, öðrum en almennum jöfnunarframlögum, framlögum vegna reksturs grunnskóla og framlögum vegna málefna fatlaðs fólks er skipt í tvennt, bundin framlög og sérstök framlög.

Með bundnum framlögum sjóðsins er átt við þau framlög Jöfnunarsjóðs sem ákvörðuð eru með skýrum hætti í lögum, svo sem framlög til Sambands íslenskra sveitarfélaga og Landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um bundin framlög Jöfnunarsjóðs og er ákvæðið efnislega samhljóða 10. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um sérstök framlög Jöfnunarsjóðs. Með sérstökum framlögum er átt við framlög sem ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs leggur tillögu til ráðherra um þá fjárhæð sem kemur til úthlutunar og þær tekjur Jöfnunarsjóðs sem áætlaðar til greiðslu framlaganna ár hvert. Þó eru dæmi um að ákvarðað er í lögum þær tekjur Jöfnunarsjóðs sem er ætlað að standa undir tilteknu framlagi. Fjallað er um sérstök framlög Jöfnunarsjóðs í 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og þau framlög sem þar koma fram verða áfram hluti af sérstökum framlögum sjóðsins í frumvarpi þessu, að undanskildu svokölluðu fasteignaskattsframlagi, sbr. d-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga sem fellur niður. Þá bætast við ný sérstök framlög við ákvæðið sem getið verður um síðar.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um jöfnunarframlög og sérstök framlög vegna rekstur grunnskóla. Framlögin má rekja til samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um flutning grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga og að hafa þær reglur sem gilda um framlögin að mestu leyti staðið óbreytt síðan. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á framlögunum og er ákvæðið efnislega óbreytt nógildandi 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, að því undanskildu að ákvæði um niðurfellingu framlaga sem tengjast rekstri grunnskóla til Reykjavíkurborgar er fært í annað sérákvæði sem fjallar um lækkun og niðurfellingu framlaga. Þá er lagt til að framlög vegna nemenda með íslensku sem annað mál verði einnig úthlutað til Reykjavíkurborgar, sbr. c-lið 12. gr. frumvarpsins, eins og nánar verður fjallað um síðar í greinargerðinni.

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um framlög sem veitt eru vegna málefni fatlaðra. Framlögin byggja á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 2010 með síðari viðbættum. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á framlögunum og er ákvæðið samhljóða nógildandi 13. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað um Fasteignasjóð Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem upphaflega varð til eftir yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga vegna yfirfærslunnar var gert ráð fyrir að fasteignir í eigu ríkisins sem nýttar voru í þjónustu við fatlað fólk yrðu færðar yfir til Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Fasteignunum hefur verið nú verið ráðstafað og eftir standa einungis lausafjármunir sem heimilt er að úthluta til sveitarfélaga í samræmi við markmið fasteignasjóðs og þeirra forsenda sem kveðið er á um í 3. mgr. ákvæðisins. Ekki er gert ráð fyrir breytingum Fasteignasjóð Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og er ákvæðið samhljóða 13. gr. b.

Ákvæði frumvarpsins sem mæla nánar fyrir um skipulag og stöðu sjóðsins eru efnislega óbreytt og samhljóða ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga. Hér má sérstaklega nefna ákvæði 15-19. gr. frumvarpsins. 15. gr. frumvarpsins mælir fyrir um heimild Jöfnunarsjóðs til vinnslu persónuupplýsinga og í 16. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að sveitarfélög og öðrum opinberum aðilum sé skylt að afhenda Jöfnunarsjóði gögn til að hann geti sinnt hlutverki sínu. Í 17. gr. er mælt fyrir um ársreikning sjóðsins og þá eru óbreyttar þær reglur sem gilda um ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs, sem gegnir m.a. því hlutverki að gera tillögur til ráðherra um úthlutun framlaga, sbr. 18. gr. frumvarpsins. Þá er áfram kveðið á um að ráðherra hafi á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs, sbr. 19. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er einnig að lagt til að ýmis bráðabirgðaákvæði við lög um tekjustofna sveitarfélaga sem mæla fyrir um framlög úr sjóðnum sem ekki falla undir önnur ákvæði laganna, svo sem framlög vegna tónlistarskóla og framlög vegna til verkefnisins Römpum upp Ísland, verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga í sérlæg um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

3.3 Nýtt líkan

Í frumvarpinu er lögð til sú meginbreyting að lögð eru niður þrjú tiltekin jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og í staðinn er veitt nýtt almennt jöfnunarframlag sem byggir á nýju jöfnunarlíkani. Þau framlög sem lögð verða niður er svokallað fasteignaskattsframlag sem veitt er á grundvelli d-liðar 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, tekjujöfnunarframlag sem veitt er á grundvelli 12. og 12. gr. a laganna og útgjaldajöfnunarframlag sem veitt er á grundvelli 12. og 12. gr. b laganna.

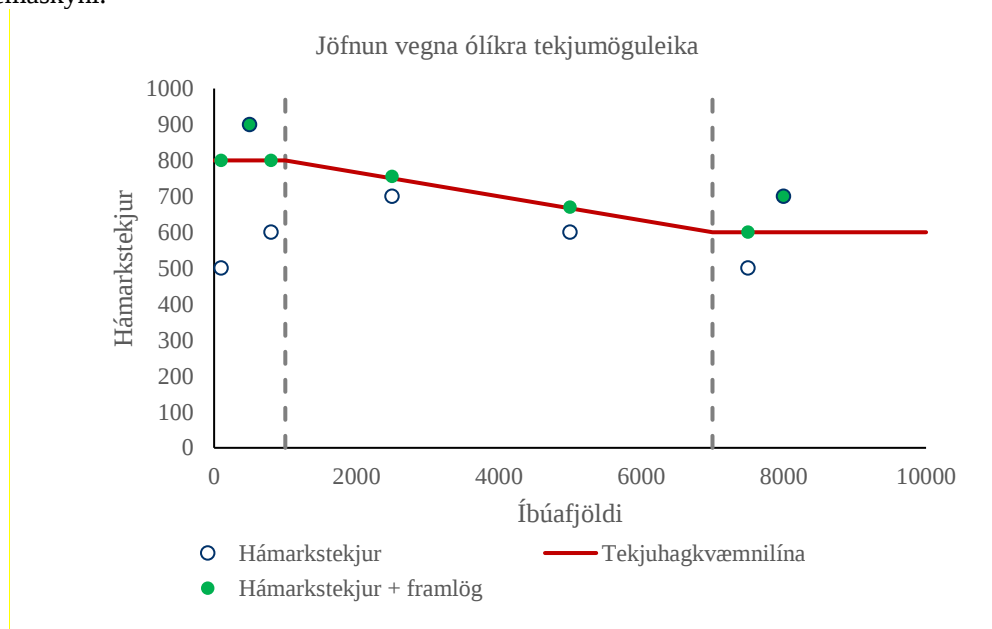
Eins og getið er um að framan byggir hið nýja líkan á tveimur meginstoðum; jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika og jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar og tekur útreikningur hins nýja framlags tillit til beggja stöða.

Hér verður gert nánar grein fyrir þeim stoðum sem líkanið er byggt á.

3.3.1 Jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni

Reikniregla fyrir jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika er að finna í 7. gr. og í viðauka við frumvarpið. Jöfnunin byggir á þremur lykilforsendum: tekjum sveitarfélaga á mann, uppreiknuðum miðað við útsvar- og fasteignaskattstofna, svokölluðum hámarkstekjum þeirra. Stærðarhagkvæmni lítilla sveitarfélaga samanborið við stór sveitarfélög og heildarfjárhæð til úthlutunar vegna ólíkra tekjumöguleika og ólíkrar útgjaldaþarfar.

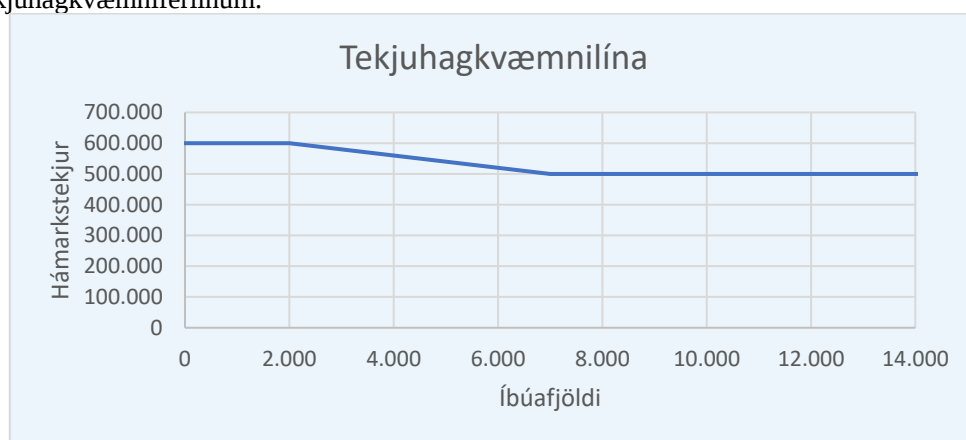
Útreikningur framlaga vegna ólíkra tekjumöguleika er útskýrður með aðstoð eftirfarandi myndar og dæmis hér að neðan þar sem hámarkstekjur og hagkvæmnimunur eru eingöngu í dæmaskyni.



Myndin sýnir ójafnaðar hámarkstekjur ímyndaðra sveitarfélaga teiknaðar á lóðréttum ás ásamt íbúafjölda á láréttum ás. Hámarkstekjurnar eru eins og áður segir tekjur hvers sveitarfélags deilt niður á íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna. Sveitarfélögum er skipt upp í þrjá stærðarflokka byggt á íbúafjölda en í skýringamynd, sem og tillögu þessari er gert ráð fyrir að miða stærðarmörkin við 1.000 og 7.000 íbúa.

Myndin sýnir jafnframt jöfnun á grundvelli svokallaðrar tekjuhagkvæmniferils. Tekjuhagkvæmniferill er útbúin þannig að hann liggur þeim mun hærra fyrir fámenn sveitarfélög (1-1000 íbúa) samanborið við fjölmenn sveitarfélög (yfir 7.000 íbúa) sem nemur stærðarhagkvæmni í prósentum. Tekjuhagkvæmniferill fyrir millistór sveitarfélög er reiknaður hlutfallslega út frá íbúafjölda á grundvelli jöfnu sem finna má í viðauka frumvarpsins. Öll sveitarfélög sem eru undir tekjuhagkvæmniferlinum njóta framlags sem nemur mismun á gildi tekjuhagkvæmniferilsins og hámarkstekjum sveitarfélagsins, margfaldað með íbúafjölda þess og svokölluðu jöfnunarhlutfalli. Til dæmis ef jöfnunarhlutfall er 80%, líkt og tillagan miðar við, nemur framlag undir þessum lið 80% af mismun tekjuhagkvæmnilínu og hámarkstekjum, fyrir hvern íbúa viðkomandi sveitarfélags. Athugið þó að í skýringarmyndinni er miðað við fulla jöfnun eða 100% jöfnunarhlutfall. Lóðrétt staðsetning tekjuhagkvæmnilínunnar er fengin með því að aðlaga hana að því heildarframlagi sem er til skiptanna.

Ef tekið er annað dæmi þá er fyrst teiknaður svokallaður tekjuhagkvæmniferill sem liggur 20% hærra fyrir fámenn sveitarfélög, þ.e. sveitarfélög með færri en 2.000 íbúa en fjölmenn sveitarfélög sem eru með fleiri en 7.000 íbúa. Að neðan má sjá mynd af tekjuhagkvæmniferlinum.



Talan 20% er stilliskrúfa fyrir stærðarhagkvæmni fjölmennra sveitarfélaga umfram þau fámennari. Á myndinni er tekjuhagkvæmniferillinn í 600.000 þúsund krónum fyrir fámenn sveitarfélög en 500.000 krónum fyrir fjölmenn sveitarfélög. Þar munar áður nefndum 20% en tölurnar 500 og 600 þúsund eru teknar í dæmaskyni. Tekjuhagkvæmniferillinn lækkar línulega á milli 2.000 og 7.000 íbúa sveitarfélaga. Tekjuhagkvæmniferillinn er aðlagður lóðrétt að því fjármagni sem er til ráðstöfunar.

Hvert sveitarfélag sem hefur hámarkstekjur sem falla fyrir neðan ferilinn reiknast með jöfnun en hún nemur 80% af mismun ferilsins og hámarkstekna fyrir viðkomandi stærð sveitarfélags. Talan 80% er stilliskrúfa sem kölluð er jöfnunarhlutfall og myndar hvata til tekjuöflunar í gegnum aðra tekjustofna.

Tökum dæmi af 1.000 manna sveitarfélagi með 400.000 krónur í hámarkstekjur. Jöfnun sveitarfélagsins samkvæmt þessum fasa væri:

$$(600.000 - 400.000) \cdot 80\% = 160.000 \text{ kr}$$

Sveitarfélagið reiknast þannig með jöfnun um 160 þúsund krónur á hvern íbúa í þessu skrefi. Hámarkstekjur sveitarfélagsins að viðbættri jöfnun vegna ólíkra tekjuöflunarmöguleika, 400.000 kr. + 160.000 kr. = 560.000 kr. liggja til grundvallar næsta

fasa jöfnunar. Áréttað er að niðurstaða jöfnunar vegna ólíkra tekjumöguleika felur ekki sér niðurstöðu sem úthlutað er, heldur er eingöngu um að ræða fyrri hluta af útreikningi hins almenna jöfnunarframlagi.

3.3.2 Jöfnun vegna ólíkrar útgjaldabarf

Jöfnun vegna ólíkrar útgjaldabarf miðar að því að koma til móts við ólík einkenni og breytileika sveitarfélaga með tilliti til land og lýðfræðilegra þátta. Breytileiki í útgjaldabörf minnkar með aukinni stærð sveitarfélaga enda jafnast margir áhrifaþættir út í stærri sveitarfélögum

Reikniregla fyrir jöfnun vegna ólíkrar útgjaldabarf er að finna í 8. gr. frumvarpsins og í viðauka við frumvarpið, en hún byggir á eftirfarandi forsendum: Tekjum á hvern íbúa eftir jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika (hámarkstekjur m.v. útsvar og fasteignaskatta), landfræðilegum breytum líkt og fjarlægðum, þarf fyrir snjómokstur o.fl., lýðfræðilegum breytum líkt og íbúasamsetningu eftir aldri og öðrum breytum sem hafa áhrif á útgjaldabörf en kveðið er á um breyturnar í viðauka við frumvarpið.

Hver útgjaldabreyta er stöðluð (e. standardized) þannig að meðaltal hennar verður 0 og staðalfrávik 1. Hverri útgjaldabreytu er því næst gefið vægi en við þá vinnu er byggt á ársreikningum eða öðrum tölulegum gögnum úr rekstri sveitarfélaga þar sem því verður komið við. Að lokum er tekið vegið meðaltal stöðluðu útgjaldabreytanna en það meðaltal gefur útgjaldastuðul viðkomandi sveitarfélags. Að lokum eru hámarkstekjur hvers sveitarfélags að viðbættu framlagi vegna ólíkra tekjumöguleika aðlagðar með útgjaldastuðlinum en við það getur framlagið hvort sem er hækkað eða lækkað. Breytur til jöfnunar koma fram í viðauka við lög.

Ef tekið er dæmi til skýringar þá er safnað gildum lýð- og landfræðilegra breyta, líkt og sýnt er í töflunni að neðan, fyrir hvert sveitarfélag og þær staðlaðar. Stöðlunin er framkvæmd til að geta vigtað breytur af ólíkum mælikvörðum inn í vegið meðaltal og fer hún þannig fram að meðaltal hverrar breytu er dregið frá gildi hennar og loks deilt í staðalfrávik hennar.

Niðurstaðan er að hver breyta verður með meðaltalið núll og staðalfrávikinu einn að lokinni stöðlun. Sjá hér:

Fyrir stöðlun		
	Fjöldi kílómetra	Fjöldi þéttbýliskjarna umfram einn
Sveitarfélag 1	300	3
Sveitarfélag 2	200	0
Sveitarfélag 3	50	1
Meðaltal	183,33	1,33
Staðalfrávik	125,83	1,53

Eftir stöðlun		
	Fjöldi kílómetra	Fjöldi þéttbýliskjarna umfram einn
Sveitarfélag 1	0,927	1,091

Sveitarfélag 2	0,132	-0,873
Sveitarfélag 3	-1,060	-0,218
Meðaltal	0,00	0,00
Staðalfrávik	1,00	1,00

Í þessu dæmi er útgjaldabreyta sveitarfélags 1 fyrir fjölda kílómetra reiknuð svona út:

$$\frac{(300 - 183,33)}{125,83} \approx 0,927$$

Að þessu loknu er útgjaldastuðullinn reiknaður sem vegið meðaltal stöðluðu útgjaldabreytanna fyrir hvert sveitarfélag.

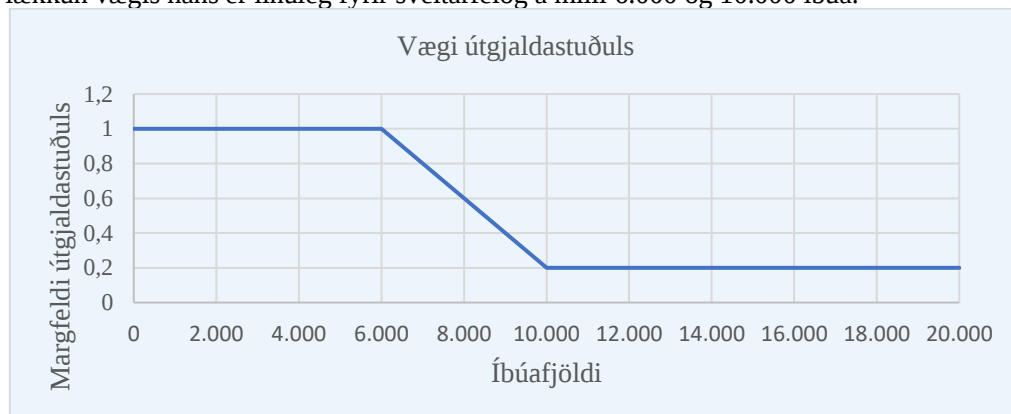
Útgjaldastuðullinn getur bæði verið jákvæður og neikvæður og getur hvort sem er hækkað eða lækkað mat líkansins á fjárförf sveitarfélaga. Ef haldið er áfram með dæmið um sveitarfélagið að ofan og gefið að það hafi útgjaldastuðulinn -0,15 þá myndi niðurstaða jöfnunar fyrir það verða eftirfarandi:

$$560.000 \cdot (1 - 0,15 \cdot 0,2) = 543.200 \text{ kr.}$$

Þar sem talan 0,2 í dæminu er stilliskrúfa til að stýra því að hversu miklum krafti útgjaldastuðullinn kemur inn í líkanið.

Fyrir þetta sveitarfélag er niðurstaða jöfnunar 143.200 kr. á hvern íbúa (543.200-400.000).

Vægi útgjaldastuðulsins er reiknað eins og í dæminu að ofan fyrir sveitarfélög upp að 6.000 íbúa stærð. Fyrir sveitarfélög með fleiri en 10.000 íbúa margfaldast útgjaldastuðullinn við 0,2 en lækkun vægis hans er línuleg fyrir sveitarfélög á milli 6.000 og 10.000 íbúa.



3.4 Jöfnun vegna sérstakra áskorana

Til viðbótar hinu nýja almenna jöfnunarframlagi er lagt til 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 þetta helst við þar sem sérstaks byggðarstuðnings þarf með og þar sem sérstakt höfuðstaðarálag er til staðar. Höfuðstaðir sinna þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli, eða sinna ekki. Slík þjónusta er til að mynda flókin og margþætt félagsleg þjónusta og þjónusta við heimilislausa. Í skýrslu starfshópsins er bent á að slíkt álag eigi helst við um sveitarfélögin Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ, þar sem íbúar nærliggjandi sveitarfélaga sækja gjarnan ákveðna tegund þjónustu til þeirra.

Í samræmi við tillögu starfshópsins er gert ráð fyrir að framlagið verði hluti af sérstökum framlögum sjóðsins, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Auk þess er til að framlagið skiptist í annars vegar framlag vegna höfuðstaðarálags sem nemi 2,5% af ríkisframlagi sjóðsins og hins vegar framlag vegna sérstaks byggðastuðnings sem nemi allt að 2,25% af ríkisframlagi sjóðsins. Þó er gert ráð fyrir aðlögunartímabili tímabili framlagsins og fjármagn sem veitt er framlagsins verði stighækkað á þremur árum, sbr. bráðabirgðaákvæði VI frumvarpsins, þar sem fram kemur að framlag vegna höfuðstaðarálags nemi 1% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2024 og nemi 1,75% á árinu 2025. Framlag vegna sérstaks byggðastuðnings nemur með sama hætti allt að 0,75% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2024 og allt að 1,5% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2025.

3.4 Vannýting útsvars leiðir til lækkunar framlaga

Í frumvarpinu er lögð til sú breyting í samræmi við tillögu starfshópsins, 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. Byggir tillagan á því sjónarmiði að þau sveitarfélög sem velja að nýta ekki álagningu útsvars að fullu fái ekki úthlutað framlögum úr Jöfnunarsjóði til að bæta slíkt tap.

3.5 Íslenska sem annað tungumál

Framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál eru greidd á grundvelli umsókna frá sveitarfélögunum, að Reykjavíkurborg undanskilinni, sbr. 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og byggir það fyrirkomulag á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu grunnskólans frá 1996 þar sem hámark útsvarsprósenta sveitarfélaga var miðuð við kostnaðarauka Reykjavíkurborgar vegna verkefnaflutningsins. Árið 2022 veitti Jöfnunarsjóður framlög vegna 3.589 nemenda.

Mikil aukning hefur orðið á þörf fyrir kennslu nemenda með íslensku sem annað tungumál frá yfirfærslu grunnskólans og mikil útgjaldaaukning hefur átt sér stað vegna kennslu þessara nemenda hjá Reykjavíkurborg síðustu árin. Í samræmi við tillögu starfshópsins er lagt til að fyrirkomulagi framlaganna verði breytt með þeim hætti að Reykjavíkurborg hljóti framlög úr sjóðnum vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál enda séu rúmlega 3.000 börn sem þurfa á þessari kennslu að halda í Reykjavík. Reykjavíkurborg þjónustar því stóran hluta þessara nemenda á landsvísu. Er því gert ráð fyrir í frumvarpi þessu að Reykjavíkurborg hljóti framlögin með sama hætti og önnur sveitarfélög frá og með árinu 2023.

3.6 Aðlögun

Eins og óhjákvæmilegt er við kerfisbreytingar líkt og felast í upptöku nýs jöfnunarlíkans, verða áþreifanlegar breytingar á jöfnunarframlögum til sumra sveitarfélaga. Við innleiðingu er því gert ráð fyrir aðlögunartímabili. Svo stuðla megi að fyrirsjáanleika í rekstri sveitarfélaganna er lagt til að nýtt líkan jöfnunarframlaga verði innleitt í skrefum á fjögurra ára tímabili. Fyrstu þrjú árin verði eldra reikniverk notað samhliða því nýja til útreikninga á framlögum til sveitarfélaganna. Tillaga starfshópsins sem lagt er upp með í frumvarpi þessu, sbr. bráðabirgðaákvæði VI, er að innleiðingin verði með framkvæmd eftirfarandi hætti: 75% af jöfnunarframlögum reiknast af eldra reikniverki og 25% reiknast af nýju líkani á fyrsta ári innleiðingar. Á öðru ári innleiðingar muni 50% af jöfnunarframlögum reiknast af eldra reikniverki og 50% reiknast af nýju líkani. Á þriðja ári innleiðingar muni 25% af

jöfnunarframlögum reiknast af eldra reikniverki og 75% reiknast af nýju líkani. Jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga muni reiknast að fullu leyti af nýju líkani fjórum árum eftir innleiðingu líkansins.

3.7 Aðrar breytingar

Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar aðrar breytingar á þeim reglum sem gilda um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, m.a. orðalagsbreytingar á ýmsum ákvæðum laganna til að skýra betur gildandi framkvæmd Jöfnunarsjóðs.

Þá er að finna nýmæli í 14. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um heimild Jöfnunarsjóðs til að halda eftir varasjóð til að til að mæta því ef ráðstöfunarfé sjóðsins verður minna, eða útgjöld verði meiri en áætlað var, eða vegna annara ófyrirséða atvika.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Ákvæðið hefur verið túlkað á þann veg að ekki sé heimilt að fella niður tekjustofna sveitarfélaga, í heild eða að hluta, nema með lögum, þ.e. ekki með reglugerð, sbr. dómi Hæstaréttar frá 14. maí 2019 nr. 34/2018. Vísað var til þess í dómi Hæstaréttar að í 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1994, væri kveðið á um að framlög úr Jöfnunarsjóð sveitarfélaga væru tekjustofn sveitarfélaga og því væri ekki hægt að fella slík framlög niður nema með lögum. Með lögum nr. 157/2019, voru gerðar breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og var tilgangur breytingarlaganna að styrkja forsendur fyrir framlögum Jöfnunarsjóðs.

Með lögnum var einnig gerð sú breyting að nú segir í 1. gr. laganna að „úthlutuð“ framlög úr jöfnunarsjóð sveitarfélaga teljast verið tekjustofn sveitarfélaga. Í skýringum við 1. gr. frumvarpsins sem varð að lögum nr. 157/2019, kom fram að með breytingunni væri ætlað að festa í sessi þann skilning að einungis úthlutaðar greiðslur til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljast vera tekjustofn sveitarfélaga í skilningi 78. gr. stjórnarskrárinnar. Sveitarfélög eiga þar af leiðandi ekki rétt á jafnri úthlutun úr sjóðnum heldur verða þau að sæta því að úthlutun framlaga fari eftir reglum sjóðsins sem settar hafa verið til að ná þeim markmiðum að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að lagaákvæði er varða málefni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og í sérlög. Í ljósi tilfærslunnar er ekki talin ástæða til að mæla áfram fyrir um í lögum um tekjustofna sveitarfélaga að úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóð teljist vera sérstakur tekjustofn sveitarfélaga. Rétt er að nefna í þessu samhengi að í frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum 97/1995, kemur 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 lykt. Verður af þessu ráði að það sé í höndum Alþingis að ákveða hvort að úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera tekjustofn sveitarfélaga.

Þar sem markmið og tilgangur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er ekki að úthluta framlögum til allra sveitarfélaga og sum sveitarfélög fá ekki úthlutað tilteknum framlögum úr sjóðnum, er grundvallarmunur á framlögum Jöfnunarsjóðs og þeirra tekjustofna sem mælt er fyrir um í 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, þ.e. útsvar og fasteignaskattur, sem öll sveitarfélög draga tekjur sínar af. Er því ekki talin ástæða til að kveða sérstaklega á að um að úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði teljist vera tekjustofn sveitarfélaga heldur að fjallað verði um

framlög Jöfnunarsjóðs í 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga sem fjallar um aðra þætti sem sveitarfélög hafa tekjur af.

Eftir sem áður lagt upp með í frumvarpi þessu að kveða á með skýrum hætti um forsendur þeirra framlaga sem veitt eru úr sjóðnum og einnig er gætt að því að mæla fyrir hvenær framlög sjóðsins kunna að vera lækkuð eða falla niður eftir að þau eru reiknuð út, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Er frumvarp þetta því í fullu samræmi við 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Því sjónarmiði hefur einstaka sinnum verið haldið á lofti, m.a. í dómsmáli sem endaði með niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 34/2018, að skerðing tiltekinna framlaga Jöfnunarsjóð feli í sér ólögmæta mismun og brot á 65. gr. stjórnarskrárinnar, eða jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Finna má fordæmi í dómum Hæstaréttar sem gefa til kynna að einstök mannréttindaákvæði stjórnarskrár geti átt við sveitarfélag, einkum ákvæði 72. gr. sem fjallar um eignarrétt. Hins vegar er ekki að finna dæmi um að sveitarfélög njóti mannréttindaverndar að öðru leyti og margoft hafa verið gerðar sérstakar ráðstafanir í lögum sem varða hagsmuni sumra sveitarfélaga en ekki annara, 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 verður ekki 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.

Þá ber þess að geta að frumvarpið hefur snertiflöt við Evrópusáttmála um staðbundna sjálfstjórn, sem undirritaður var í Strassborg þann 15. október 1985. Sáttmálinn var fullgildur á Íslandi 1. júlí 1991, sbr. C-deild Stjórnartíðinda nr. 7/1991 en ekki verið lögfestur hér landi og hefur því ekki lagagildi. Ísland er hins vegar bundið af samningnum af þjóðarétti.

Í sáttmálanum er fjallað um tekjustofna og jöfnun þeirra á milli. Í 5. tölul. 9. gr. sáttmálans segir svo: „Til þess að tryggja hag sveitarstjórna, sem standa verr að vígi fjárhagslega, þarf að vera fyrir hendi fyrirkomulag um jöfnun tekna eða samsvarandi aðgerðir sem hafa það markmið að leiðrétta áhrif ójafnrar tekjuskiptingar og þeirra útgjalda sem þær þurfa að standa undir. Slíkar leiðir eða aðgerðir skulu ekki draga úr athafnafrelsi sveitarstjórna innan valdsviðs þeirra.“

Eins og ráða má af ákvæðinu, gerir Evrópusáttmálinn ráð fyrir að fyrir hendi sé fyrirkomulag um jöfnun tekna sem hafa það markmið að leiðrétta óhrif ójafnrar tekjuskiptingar sem eru meginhlutverk Jöfnunarsjóðs og frumvarps þessa. Má því segja að með frumvarpinu uppfylli Ísland áfram þjóðarréttarlegar skyldur sínar í þessum efnum, sbr. framangreint ákvæði Evrópusáttmálans.

5. Samráð.

Áformin voru birt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 7. – 23. nóvember sl. Alls bárust 11 umsagnir, níu frá sveitarfélögum og hinar tvær frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Öryrkjabandalagi Íslands.

Samhljómur er með umsögn Svalbarðsstrandarhrepps, Grýtubakkahrepps, Súðavíkurrepps, Skagabyggðar, Skagastrandar og Skorradalshrepps sem gera athugasemdir við það markmið að sjóðurinn styðji betur við bakið á millistórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir. Ekki megi ganga á rétt minni sveitarfélaga vegna stærðar. Sveitarfélögin eru ekki öll sammála um hvort eðlilegt sé að til staðar séu hvatar til sameininga en gera öll athugasemdir við að það sé fjármagnað úr sjóðnum nema til þess komi sérstakt framlag. Er það einnig gagnrýnt að engar nýjar tekjur eigi að koma inn í sjóðinn og því megi

ætla að framlög verði dregin af framlögum til minnstu og stærstu sveitarfélaganna. Verði framlög til minni sveitarfélaganna skert verði harkalega vegið að rétti íbúa þeirra til þjónustu.

Reykjavíkurborg gerir einnig athugasemd við að sjóðurinn skuli sérstaklega styðja við bakið á millistórum sveitarfélögum. Í umsögninni er lagt til að útgjaldaþörf sveitarfélaga verði lögð til grundvallar úthlutun áður en til skerðingar kemur á grundvelli möguleika til tekjuöflunar og að útgjöld sveitarfélaga verði rýnd með hliðsjón af breytileika í útgjaldmynstri. Þá þurfi að hafa víðtækt samráð við sveitarfélögin um útfærslu á tillögum að reiknilíkani fyrir sjóðinn og að ytri aðilar verði fengnir til þess að rýna tillögur að reikniverki fyrir úthlutun, með hliðsjón af hlutlægni jöfnunarkerfisins og áherslu á gagnsæi. Lagt er til að sjóðurinn verði sjálfstæður og óháður í stjórnsýslulegu tilliti og að eftirlit með sjóðnum verði skýrt og framkvæmt af óháðum aðila.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur áherslu á að vandað verði til samráðs. Horft verði til áskorana og hugað að auknum stuðningi, m.a. í menntamálum og þjónustu við flóttafólk. Sveitarfélög verði upplýst tímanlega um áhrif hugsanlegra breytinga á framlögum og breytingar sem hafa veruleg fjárhagsleg áhrif á einstök sveitarfélög verði innleiddar í áföngum. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fái sérstakt fjármagn á fjárlögum til að styðja myndarlega við sameiningar sveitarfélaga. Loks lögð sérstök áhersla á að ljúka þurfi vinnu við endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga, með það að markmiði að styrkja og breikka sjálfstæða tekjustofna sveitarfélaga.

Akureyrarbær tekur undir umsögn Sambandsins. Múlaþing fagnar þeirri vinnu sem hafin er við frumvarpið og styður þær áherslur sem unnið verður samkvæmt.

Öryrkjabandalag Íslands leggur áherslu á að þess sé gætt að þjónusta í málefnum fatlaðs fólks skerðist ekki heldur styrkist við sameiningu sveitarfélaga. Minna á samráðsskyldu stjórnvalda við fatlað fólk.

Ráðuneytið þakkar fyrir framkomnar umsagnir. Ljóst er að ávallt verða skiptar skoðunar um hvernig rétt sé að jöfnunarkerfi vegna mismunandi útgjaldaþarfar og tekjuöflunar sveitarfélaga sé háttað. Að mati ráðuneytisins er hið nýja jöfnunarlíkan, sem lagt er til í frumvarpi þessu, sanngjarnt og gagnsætt auk þess að líkanið mun stuðla enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja að sjóðurinn fylgi þróun sveitarstjórastigsins og tryggja það enn frekar.

(Í vinnslu)

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að frumvarpið muni ekki hafa 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 Jöfnunarsjóðs stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga, að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum og að breytingarnar fela í sér einföldun regluverks og aukið gagnsæi.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er gert grein fyrir hlutverki Jöfnunarsjóðs. Orðalag ákvæðisins er nánast samhljóða 1. mgr. 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem kom fyrst inn í lögin með breytingarlögum nr. 139/2012. Áður var einungis getið um hlutverk sjóðsins í

reglugerð um Jöfnunarsjóð en í samræmi við skýrslu starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá árinu 2010 var lagt til að hlutverk og markmið sjóðsins væri lögfest. Í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 139/2012 kemur fram að ákvæðið hafi verið lagt fram í þeim tilgangi að styrkja og skýra lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs. Ákvæðið er lagt fram óbreytt, nema að því leyti að bætt er við í öðrum 2. Málslíð ákvæðisins að Jöfnunarsjóður veiti framlög til sveitarfélaga í samræmi við lög, en áður var einungis getið um að Jöfnunarsjóður veitir framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við lög. Er breytingin lögð til til að árétta gildandi framkvæmd Jöfnunarsjóðs og frumvarp þetta jafnframt byggir á, sem felur í sér að Jöfnunarsjóður veiti önnur framlög til sveitarfélaga en almenn jöfnunarframlög.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um tekjur Jöfnunarsjóð og er ákvæðið óbreytt ákvæði 8. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga. Sjá nánari umfjöllun í kafla 3.2 í greinargerð frumvarpsins.

Um 3. gr.

Ákvæðið er samhljóða 9. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og þarfnast ekki skýringar.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um bundin framlög Jöfnunarsjóðs. Ákvæðið er samhljóða 10. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nema að því marki að öðruvísi er kveðið á um þær tekjur Jöfnunarsjóðs sem úthlutað er til Sambands Íslenskra sveitarfélaga, sbr. 1. tölul. ákvæðisins og til Landshlutasamtaka sveitarfélaga, sbr. 2. tölul. ákvæðisins. Ástæða breytingarinnar er sú að í gildandi lögum er svokallað fasteignaskattsframlag sjóðsins sem veitt er á grundvelli d-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, dregið af þeim tekjum sjóðsins sem úthlutað er til framangreindra aðila. Þar sem fasteignaskattsframlagið er afnumið með frumvarpi þessu, er nauðsynlegt að kveða á um með öðrum hætti hvernig úthlutun til Sambands íslenskra sveitarfélaga og Landshlutasamtaka sveitarfélaga er háttað.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um sérstök framlög sjóðsins en sambærilegt ákvæði er að finna í 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Framkvæmdin hefur verið með þeim hætti að sérstöku framlög Jöfnunarsjóð eru veitt á grundvelli tillögu ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og standa almennt þær tekjur Jöfnunarsjóðs sem mælt er fyrir um 1. og 2. tölul. 8. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga. Undir framlögunum nema sé mælt fyrir um annað. Í samræmi við það er lögð til sú breyting, samanborið við 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, að fram komi í fyrsta málslíð ákvæðisins að ráðherra samþykki tillögu ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um greiðslu sérstakra framlaga af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 1. mgr. 2. gr.

Í a-lið er fjallað um sameiningarframlög sjóðsins. Ákvæðið er óbreytt a-lið 11. gr. laga um tekjustofna en það hefur lengi verið lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs að greiða framlög vegna sameininga sveitarfélaga. Með breytingarlögum nr. 157/2013 voru forsendur sameiningaframlaga lögfestar og í gildi er reglugerð nr. 782/2020 sem mælir nánar fyrir um forsendur og útreikning framlaga.

Í b-lið er fjallað um framlag sem veitt er til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga með styrk eða láni á grundvelli 1. mgr. 84. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Samkvæmt 83. gr. sveitarstjórnarlaga skal ráðherra og sveitarstjórn þegar tilefni er til vegna

fjármála eða fjármálastjórnar sveitarfélag, á grundvelli rökstuddrar tillögu eftirlitsnefndar, gera samkomulag um fjárhagsleg málefni sveitarfélagsins. Ef samkomulag hefur ekki skilað árangri eða ekki er talið að slíkt samkomulag muni færi fjárhag sveitarfélags til betri vegar, getur ráðherra á grundvelli 84. gr. sveitarstjórnarlaga, veitt sveitarfélaga styrk eða lán úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til þess að koma fjárhag sveitarfélagsins á réttan kjöl.

Lögð er til sú breyting að Jöfnunarsjóður geti einnig veitt framlög vegna aðstoðar við fjárhagslega endurskipulagning sveitarfélaga óháð þeim skilyrðum sem fram koma í 83. gr. sveitarstjórnarlaga. Er hér fyrst og fremst horft til kostnað vegna sérfræðiráðgjafar vegna fjárhag sveitarfélaga.

Í c-lið ákvæðisins er fjallað um framlög vegna stofnkostnaðar við vatnsveitur á lögbýlum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004 og er ákvæðið óbreytt c-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Í d-lið ákvæðisins er lögð til sú breyting að svokölluð fasteignaskattsframlög, sem veitt eru á grundvelli ákvæðisins, falla brott og í stað þess verða veitt framlög vegna sérstakra áskorana sveitarfélaga. Framlag vegna sérstakra áskorana skiptist í annars vegar framlag vegna höfuðstaðarálags og hins vegar framlag vegna sérstaks byggðastuðning og skal ráðherra setja nánari ákvæði í reglugerð um forsendur framlaga sem veitt eru á grundvelli þessa ákvæðis. Að öðru leyti er vísað er kafla 3.4 greinargerðar frumvarpsins.

Í e- og f-lið er fjallað um sérstök framlög Jöfnunarsjóðs vegna skólaaksturs í dreifbýli og aksturþjónustu fyrir fatlað fólk. Um er að ræða framlög sem áður voru hluti af útgjalda-jöfnunarframlagi Jöfnunarsjóðs, sbr. 12. gr. b laga um tekjustofna sveitarfélaga og fjallað er um framlögin í viðauka við sömu lög. Framlögin verða ekki hluti af hinu nýja jöfnunarframlagi Jöfnunarsjóðs og er því lagt til að þau verði hluti af sérstökum framlögum sjóðsins. Þess ber að geta að sú málsmæðferð varðandi framlögin sem kveðið er á um í frumvarpinu er óbreytt þeirri málsmæðferð sem getið er um í viðauka við lögum tekjustofna sveitarfélaga.

Í f-lið ákvæðisins er fjallað um framlög sem veitt eru til sérstakra verkefna sem geta haft mikla þýðingu fyrir sveitarfélög og/eða leiða til hagræðingar í rekstri og þjónustu þeirra. Ákvæðið er óbreytt f-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Um 6. gr.

Í 6. – 9. gr. frumvarpsins er fjallað um nýtt líkan fyrir jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs og eiga ákvæðin sér ekki hliðstæðu í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Í 6. gr. kemur fram hvaða tekjum sjóðsins skal varið til framlagsins og hvert er hlutverk þess. Í ákvæðinu kemur jafnframt fram hvert markmið jöfnunarframlaga sé sem er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Í ákvæðinu er því einnig lýst í 2. mgr. að útreikningur framlaga fer fram á grundvelli tveggja stöða, jöfnunar vegna ólíkra tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni og jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfa og er útreikningi nánar lýst í 7. – 9. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. kemur fram að almenn jöfnunarframlög til sveitarfélaga séu endanlega niðurstaða jöfnunar. Í því felst að um er að ræða eitt framlag sem ræðst af útreikningi beggja stöða, þar sem fyrst er reiknuð jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni sveitarfélaga, sbr. tölul. 2. mgr. ákvæðisins og 8. gr. frumvarpsins, og niðurstaða þeirrar jöfnunar er notuð sem byrjunarpunktur við útreikning á jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar, skv. 2. tölul. 2. mgr. og 9. gr. frumvarpsins. Niðurstaðan að lok útreiknings á jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar er síðan sú fjárhæð sem kemur til úthlutunar sem hið almenna jöfnunarframlag.

Um 7. – 9. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um þau gögn og forsendur sem þurfa að liggja til grundvallar útreiknings á hinu almenna jöfnunarframlagi. Sjá nánari umfjöllun í köflum 3.3, 3.3.1 og 3.3.2 í greinargerð frumvarpsins þar sem útreikningnum er lýst með nákvæmum hætti, auk þess að tekin eru sýnidæmi.

Um 10. gr.

Ákvæðið, sem nú er að finna í 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, fjallar um grunnskólaframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og byggir framlagið upphaflega á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996. Tvær breytingar hafa verið gerðar á ákvæðinu samanborið við 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Annars vegar er gerð sú orðalagsbreyting í a-lið 1. mgr. og 3. mgr. ákvæðisins að almenn jöfnunarframlög fá heitið jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla. Með breytingunni er eingöngu verið að veita gefa framlaginu nýtt heiti til að gera skýran greinarmun á umræddu framlagi og hinu nýja almenna jöfnunarframlagi sjóðsins.

Hins vegar er lögð til sú breyting í 8. mgr. ákvæðisins verði færð í annað ákvæði þar sem fram koma skerðingar- og niðurfellingarreglur Jöfnunarsjóðs.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks og er ákvæðið samhljóða 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Ákvæðið byggir á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um flutning á málefnum fatlaðs fólks og kom fyrst inn í lög um tekjustofna sveitarfélaga með breytingarlögum nr. 165/2010. Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og er ákvæðið samhljóða 13. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga og vísast til skýringa í kafla 3.2 í greinargerð frumvarpsins. Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki frekari skýringa.

Um 13. gr.

Með dómi Hæstaréttar í máli nr. 34/2018, komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að ákvæði í lögum um tekjustofna sveitarfélaga sem mældi fyrir um að heimilt væri að skerða tiltekin framlög úr Jöfnunarsjóð til tekjuhæstu sveitarfélaga landsins með reglugerð stæðist ekki þann lagaáskilnað sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um tekjustofna sveitarfélaga. Með þessu ákvæði er mælt fyrir um skerðingarheimildir Jöfnunarsjóðs vegna framlaga Jöfnunarsjóðs eftir að þau hafa verið reiknuð út á grundvelli reikniregla sjóðsins.

Með lögum nr. 157/2019 var lögum um tekjustofna sveitarfélaga um breytt og nú er kveðið á um í 2. mgr. 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga að ekki skuli úthluta tilteknum framlögum Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga þar sem samanlagðar 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. Með breytingunni var ráðherra ekki veitt svigrúm af hálfu löggjafans til að ákvarða hvort, hvenær eða hvernig lækkun framlaga skuli eiga sér stað eftir að þau hafa verið reiknuð út.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að framangreind regla verði lögfest í sérstöku ákvæði sem mælir fyrir um lækkun eða niðurfellingu framlaga Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga. Gerð er sú

breyting á ákvæðinu að niðurfellingarreglan tekur ekki til almenna jöfnunarframlag sjóðsins þar sem ljóst er að hið nýja jöfnunarlíkan sjóðsins tekur mið af sveitarfélögum sem eru langtum tekjuhærri en önnur sveitarfélög í sambærilegum viðmiðunarflokki.

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram sú niðurfellingarregla sem kemur fram í 5. mgr. 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, og felur í sér að sveitarfélög sem eru með íbúafjölda yfir 70.000 fá ekki úthlutað framlögum vegna rekstur grunnskóla. Reglan á 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 rekstrarkostnað borgarinnar vegna grunnskóla, þ.m.t. rekstrarkostnað vegna málefna barna með sérþarfir og vegna barna með íslensku sem annað tungumál, og voru jöfnunarframlög til annara sveitarfélaga miðuð við það. Hefur því komið fram í reglum Jöfnunarsjóðs frá upphafi að framlög vegna rekstur grunnskóla renni ekki til Reykjavíkurborgar.

Eins og rakið er í kafla 3.4 í greinargerð frumvarpsins hefur 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 tiltekinn viðmiðunarflokk um fjölda íbúa sem framangreind framlög falla niður til, þá verði tekið fram með beinum hætti að umrædd framlög falla niður til Reykjavíkurborgar.

Í 3. mgr. ákvæðisins er að finna það nýmæli að lækka skuli tiltekin framlög til þeirra sveitarfélaga sem fullnýta ekki heimild sína til álagningar útsvars og skal lækkunin nema mismun á útsvarstekjum sveitarfélaga miðað við annars vegar hámarksálagningu og hins vegar álagningu yfirstandandi árs. Í ákvæðinu er einnig tekið fram með hvaða hætti lækkun framlaga skal hátað. Fyrst skal lækka almenn jöfnunarframlög sjóðsins. Ef jöfnunarframlagið hefur verið lækkað niður að fullu, ber næst að lækka jöfnunarframlög vegna rekstur grunnskóla og svo koll af kolli. Að öðru leyti vísað til kafla 3.4 í greinarferð frumvarpsins.

Um 14. gr.

Ákvæðið er nýmæli og felur í sér almenna heimild til að halda eftir tilteknum tekjum og hluta af framlögum sjóðsins. Jöfnunarsjóður er gegnumstreymissjóður og er árlegum tekjum sjóðsins almennt úthlutað á því ári sem þær berast. Framkvæmdin hefur þó verið sú til lengri tíma að haldið hefur verið eftir hluta af tekjum sjóðsins 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 stjórnsýsluframkvæmd verði sérstaklega lögfest og að það hlutfall af tekjum sjóðsins og framlögum sem Jöfnunarsjóður er heimilt að halda eftir verði ákveðið sérstaklega í lögum. Gert er ráð fyrir því að þeim fjármunum sem haldið er eftir komi til úthlutunar að þremur árum liðnum ef þær aðstæður skapast ekki sem fjallað er um í ákvæðinu.

Um 15. gr.- 20. gr.

Ákvæðin eru samhljóða ákvæðum 2. mgr. 1. gr. og 14. gr. – 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og þarfnast ákvæðin ekki frekari skýringa.

Um 21. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um gildistöku frumvarpsins og gert er ráð fyrir að frumvarpið taki gildi 1. janúar 2024 og framlög Jöfnunarsjóðs taki breytingum á því ári, að teknu tilliti til aðlögunartímabils sem fjallað er um í bráðabirgðaákvæðum frumvarpsins.

Þó er gert ráð fyrir að lögfest verði bráðabirgðaákvæði lög um tekjustofna sveitarfélaga sem tekur gildi strax sem mælir fyrir um að Reykjavíkurborg fái úthlutað framlögum vegna barna með íslensku sem annað tungumál árið 2023.

Um 22. gr.

Fjallað er um breytingar á öðrum lögum í ákvæðinu. Er fyrst og fremst um að ræða breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem felld eru brott þau ákvæði sem fjalla um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Um er að ræða III. kafla laganna sem fjallar um starfsemi og skipulags sjóðsins, bráðabirgðaákvæði er taka til framlaga Jöfnunarsjóðs og viðauki við löginn sem festu í sessi forsendur fyrir útreikning framlaga sjóðsins.

Þá er lögð til sú breyting að felld verði brott sú tilvísun í 2. tölul. 1. gr. laganna sem kveður á um að úthlutað framlög teljist vera tekjustofn sveitarfélaga og í stað þess verði getið um að sveitarfélög hafi tekjur af úthlutað framlögum Jöfnunarsjóðs í 2. gr. laganna. Sjá nánari umfjöllun um þetta atriði í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins.

Um ákvæði til bráðabirgða I

Í ákvæðinu er fjallað um framlög Jöfnunarsjóðs vegna verkefna á grundvelli samkomulag ríkis og sveitarfélaga um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. Ákvæðið var fyrst lögfest með lögum um breytingar á ýmsum lögum vegna samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms, nr. 180/2011 og er nú að finna sem XV. ákvæði til bráðabirgða við lög um tekjustofna sveitarfélaga. Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um kostnað vegna stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda við tónlistarnám hefur nú verið framlengt og nær til áranna 2023 og 2024 og tekur ákvæðið mið af þeirri breytingu en er að öðru leyti óbreytt XV ákvæði til bráðabirgða við lög um tekjustofna sveitarfélaga.

Um ákvæði til bráðabirgða II

Í ákvæðinu er fjallað um heimild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að halda eftir ákveðnum tekjum Jöfnunarsjóðs á tímabilinu 2020-2035 til að safna fyrir sérstökum framlögum úr sjóðnum vegna sameininga sveitarfélaga. Ákvæðið er að finna sem bráðabirgðaákvæði XXIV við lög um tekjustofna sveitarfélaga og lagt er til að það verði lögfest óbreytt í lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Um ákvæði til bráðabirgða III

Ákvæðið er samhljóða bráðabirgðaákvæði XXV við lög um tekjustofna sveitarfélaga en ákvæðið var fyrst lögfest með lögum um samþættingu þjónustu við í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Ekki er tilefni til breytinga á ákvæðinu.

Um ákvæði til bráðabirgða IV

Með ákvæðinu er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga veitt heimild til að ráðstafa framlagi úr Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á grundvelli samnings til verkefnisins Römpum upp Íslands, í þeim tilgangi til að bæta aðgengi fyrir fatlað fólk á landsvísi. Ákvæðið er nú að

finna sem bráðabirgðaákvæði XXVI við lög um tekjustofna sveitarfélaga. Verkefnið hefur gengið mjög vel og afköstin hafa meiri en gert var ráð fyrir. Vilji er til að flýta verklokum um eitt ár og er því gerð sú breyting á ákvæðinu að Jöfnunarsjóði er veitt heimild til að ráðstafa 75 milljón kr. á árunum 2023 og 2024 í stað 50 milljón kr. á þremur árum. Að öðru leyti er ákvæðið óbreytt.

Um ákvæði til bráðabirgða V

Í ákvæðinu er fjallað um það aðlögunartímabil sem gert er ráð fyrir við innleiðingu hins nýja jöfnunarlíkans. Lagt er til að fyrstu þrjú árin eftir gildistöku laganna verði eldra reikniverk notað samhliða því nýja til útreikninga á framlögum til sveitarfélaganna og að það verði gert í skrefum. Á árinu 2024 skal 75% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli eldra regluverks, á árinu 2025 skal 50% miða við 50%, á árinu 2026 skal miða við 25% af jöfnunarframlögum og á árinu 2027 og framvegis skal eingöngu miða við hið nýja jöfnunarlíkan.

Um ákvæði til bráðabirgða VI

Með ákvæðinu er gert ráð fyrir aðlögunartíma vegna hins nýja framlags Jöfnunarsjóðs sem veitt er vegna sérstakra áskorana. Fjallað er um ákvæðið í d-lið 5. gr. frumvarpsins og er þar kveðið á um að framlagið nemi ákveðnu hlutfalli af tekjum Jöfnunarsjóðs. Lagt er til að framlög vegna höfuðstaðarálags nemi 1% af ríkisframlagi Jöfnunarsjóðs á árinu 2024, 1,75% á árinu 2025 og 2,5% á árinu 2026. Framlög vegna sérstaks byggðastuðnings skulu nema allt að 0,75% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2024, allt að 1,5% á árinu 2025 og allt að 2,25% á árinu 2026.

Um viðauka

Í viðauka við lögin er mælt fyrir um ýmsar forsendur fyrir útreikningi jöfnunarframlaga skv. 6. – 9. gr. frumvarpsins. Annars vegar er þar að finna breytur vegna jöfnunar á útgjaldapörf sveitarfélaga sem hefur áhrif á útgjaldastuðul sveitarfélaga við útreikninginn og hins vegar er þar að finna þrjú reiknilíkön sem vísað er til í 7. og 8. gr. frumvarpsins.