

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:

- Framlag úr ríkissjóði er nemur 2,036% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og tryggingagjöldum. Þar af rennur fjárhæð er nemur 0,235% af innheimtum skatttekjum og tryggingagjöldum til málefna fatlaðs fólks. Skal framlagið greiðast Jöfnunarsjóði mánaðarlega.
- Árlegt framlag úr ríkissjóði er nemur 0,264% af álagningarstofni útsvars næstliðins tekjuárs og skal greiðast Jöfnunarsjóði með jöfnum mánaðarlegum greiðslum.
- Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars ár hvert:
 - er nemur 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla,
 - er nemur 1,44% 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.
- Vaxtatekjur.

3. gr.

Ráðstöfun.

Tekjum Jöfnunarsjóðs skal ráðstafað sem hér segir:

- Til greiðslu bundinna framlaga skv. 4. gr.
- Til greiðslu sérstakra framlaga skv. 5. gr.
- Til greiðslu jöfnunarframlaga skv. 6.–9. gr.
- Til greiðslu framlaga vegna reksturs grunnskóla skv. 10. gr.
- Til greiðslu jöfnunarframlaga vegna þjónustu við fatlað fólk skv. 11. gr.

4. gr.

Bundin framlög.

Bundnum framlögum skal úthlutað sem hér segir:

- a. Til Sambands íslenskra sveitarfélaga, 1,479% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið og 1. tölul. c-liðar 2. gr.
- b. Til landshlutasamtaka sveitarfélaga, 1,379% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr. sem skiptist jafnt á milli þeirra allra.
- c. Til greiðslu útgjalda samkvæmt lögum um innheimtu meðlaga o.fl.
- d. Til Tryggingastofnunar ríkisins vegna eftirlaunasjóðs aldraðra samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra.
- e. Til greiðslu framlaga sveitarfélaga í húsafriðunarsjóð samkvæmt lögum um menningarminjar.

5. gr.

Sérstök framlög.

Ráðherra úthlutar sérstökum framlögum af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr., að fengnum tillögum ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. 19. 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 framlaga 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, í stuðning vegna innviðaupbyggingar 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. 22. gr., m.a. um forsendur og útreikning framlaga.
- b. Til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga með styrk eða láni, á grundvelli sveitarstjórnarlaga, 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 búsparfa. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 22. gr., um skilyrði fyrir úthlutun samkvæmt ákvæði þessu.
- d. 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 á hverri leið 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.

- e. 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.
- f. 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 útgjaldapörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Útreikningur jöfnunarframlaga fer fram á grundvelli tveggja stöða:

1. Jöfnununar vegna mismunandi tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni, sbr. 8. gr.
2. Jöfnununar vegna mismunandi útgjaldaparfa, sbr. 9. gr.

Almenn jöfnunarframlög til sveitarfélaga eru endanleg niðurstaða jöfnunar skv. 1. og 2. tölul. 2. mgr. sbr. þó 4. mgr.

Veita skal Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ sérstakt jöfnunarframlag vegna höfuðstaðarálags sem skal nema 2,5% af þeirri fjárhæð sem varið er til jöfnunarframlaga skv. 1. mgr. Framlagið skiptist þannig að einu prósentustigi þess skal skipta jafnt á milli sveitarfélaganna og 1,5 prósentustigi skal skipta eftir fjölda íbúa þeirra 1. janúar ár hvert.

7. gr.

Grundvöllur jöfnunarframlaga.

Til grundvallar útreikningi jöfnunarframlaga gerir ráðherra árlega skrá um:

- a. Útvarstekjur sveitarfélaga eins og þær hefðu verið árið áður, ef miðað hefði verið við fulla nýtingu álagningarhlutfalls útsvars.
- b. Allar fasteignaskattstekjur sveitarfélaga eins og þær hefðu verið á á úthlutunarári, ef miðað hefði verið við hámark skatthlutfalls fasteignaskatts, að teknu tilliti til álags, sbr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, vegið með íbúafjölda.
- c. Hámarkstekjur, sem eru samtala útvarstekna, sbr. a-lið, og fasteignaskattstekna, sbr. b-lið, deilt með íbúafjölda hvers sveitarfélags 1. janúar næstliðins árs.

Við útreikning almennra jöfnunarframlaga skal sveitarfélögum skipt upp í þrjá stærðarflokka, fámenn sveitarfélög með undir 2.000 íbúa, meðalstór sveitarfélög með 2.000–10.000 íbúa og fjölmenn sveitarfélög með yfir 10.000 íbúa.

8. gr.

Jöfnun vegna mismunandi tekjuöflunarmöguleika og stærðarhagkvæmni.

Jöfnun vegna mismunandi tekjuöflunarmöguleika og stærðarhagkvæmni byggist á hámarkstekjum sveitarfélaga á íbúa, sbr. c-lið 1. mgr. 7. gr., stærðarhagkvæmni fjölmennra sveitarfélaga samanborið við fámenn sveitarfélög og heildarfjárhæð til úthlutunar vegna mismunandi tekjumöguleika og mismunandi útgjaldaparfa. Útreikningur jöfnunar á þessum grundvelli skal fara fram á eftirfarandi hátt:

- 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 23% 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. 3. gr. viðauka við lög þessi.
- e. Tekjuhagkvæmniferill skal aðlagður 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 tekjuhagkvæmniferill reiknast með jöfnun samkvæmt þessu ákvæði, sem nemur 80% af mismun á gildi tekjuhagkvæmniferils og hámarkstekjum, sbr. a-lið.
- h. Jöfnun vegna tekjuöflunarmöguleika og stærðarhagkvæmni getur að hámarki numið 16 milljónustu hlutum ráðstöfunarfjármagns framlaganna fyrir sveitarfélög með undir 2.000 íbúa og 3,2 milljónustu hlutum ráðstöfunarfjármagns fyrir sveitarfélög með yfir 20.000 íbúa. Fyrir sveitarfélög með íbúatölu á bilinu 2.000–20.000 skal hámarkið ákvarðað hlutfallslega út frá íbúafjölda á milli 16 og 3,2 milljónustu hlutum.

9. gr.

Jöfnun vegna mismunandi útgjaldabærfarfa.

Jöfnun vegna mismunandi útgjaldabærfarfa byggist á hámarkstekjum sveitarfélags á hvern íbúa, ásamt jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni, sbr. 8. gr. 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., aðlagð niðurstöðu jöfnunar vegna mismunandi tekjuöflunarmöguleika og stærðarhagkvæmni, sbr. 8. gr.
- b. Reiknaður skal útgjaldastuðull fyrir hvert sveitarfélag. Útgjaldastuðull skal vera vegið meðaltal staðlaðra útgjaldabreytna, sbr. reiknilíkan skv. 1., 4. og 5. gr. viðauka við lög þessi.
- c. Útkoma hvers sveitarfélags skv. a-lið er margfölduð með útgjaldastuðli, sbr. b-lið, á grundvelli reiknilíkans skv. 5. gr. viðauka við lög þessi.

Ef hámarkstekjur eru hærri en sem nemur tekjuhagkvæmniferli, sbr. b-lið 8. gr., skal miða grundvöll jöfnunar við tekjuhagkvæmniferil. Jöfnun skal þó ekki vera hærri en mismunur á reiknaðri útgjaldabærför á mann og hámarkstekjum.

10. gr.

Framlög vegna reksturs grunnskóla.

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

- a. Jöfnunarframlög vegna 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 70–75% 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 samræmds mats á sérþörfum fatlaðra nemenda sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu.

Jöfnunarsjóður skal gera áætlun um heildarframlög skv. c-lið 1. mgr. og skulu framlög veitt á grundvelli umsókna vegna 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 lögheimilisveitarfélags 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 verkfna, 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 skólustjórnaenda við grunnskóla. Til ábyrgðargreiðslu af hálfu sjóðsins skal þó ekki koma fyrr 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 áföllum kostnaði sem sjóðurinn hefur greitt Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins vegna starfsmanna grunnskóla eða innheimta slíkar kröfur með öðrum hætti.

11. gr.

Framlög vegna málefna fatlaðs fólks.

Sérstök deild skal starfa innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks. Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks skv. a-lið 2. gr. og 2. tölul. c-liðar 2. gr. skulu renna til deildarinnar auk framlaga af fjárlögum vegna þjónustu við fatlað fólk.

Tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks skv. 2. tölul. c-liðar 2. gr. 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, sem veitt er á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða. Framlöggin skulu reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu og skal kveðið nánar á um útreikning þeirra í reglugerð, sbr. 22. gr. Í reglugerðinni skal reynt að tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegli kostnaðarmun vegna mismunandi þjónustuþarfa fatlaðra íbúa. Í reglugerðinni skal jafnframt kveðið á um:

- a. Ráðstöfun framlaga vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar og til verkfna sem tengjast þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk.

- b. Heimildir Jöfnunarsjóðs til að veita önnur framlög til þjónustusvæða, sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og annarra aðila vegna rekstrarmála eða þróunarvinnu sem nýtist þjónustusvæðum og sveitarfélögum til þróunar í málaflokknum.

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 útsvæðum á vegum sveitarfélaga.

Tekjur fasteignasjóðs eru:

- a. Tekjur af skuldabréfum í eigu sjóðsins vegna sölu á fasteignum.
 - b. Vaxtatekjur.
 - c. Framlag af tekjum Jöfnunarsjóðs vegna málefna fatlaðs fólks, sbr. 11. gr.
- Í samræmi við hlutverk 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, sbr. 1 mgr.

Ráðherra setur í reglugerð, sbr. 22. gr., nánari reglur um starfsemi fasteignasjóðs 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. Ráðherra er heimilt í reglugerðinni 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.

Framlög ákveðin í fjárlögum.

Við tekjur Jöfnunarsjóðs skv. 2. gr. bætist framlag úr ríkissjóði eftir atvikum, sem ákveðið er í fjárlögum ár hvert, sem skal ráðstafa með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga til að mæta kostnaði þeirra 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. 22. gr.

14. gr.

Lækkun eða niðurfelling framlaga.

Framlög til sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla skv. a-, b- og c-lið 1. mgr. 10. gr. og sérstök framlög skv. e- og f-lið 5. gr. falla niður ef samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu tekjustofnanna eru á næstliðnu ári 50% umfram meðaltekjur annarra sveitarfélaga í sama stærðarflokki, sbr. 7. gr.

Ekki skal úthluta framlögum vegna reksturs grunnskóla skv. a-, b- og d-lið 1. mgr. 10. gr. til sveitarfélaga með íbúafjölda yfir 70.000.

Ef sveitarfélag fullnýtir ekki heimild sína til álagningar útsvars skal lækka framlög Jöfnunarsjóðs árið eftir til viðkomandi sveitarfélags, svo sem getið er um í 4. mgr., að fjárhæð sem nemur mismun á hámarksálagningu útsvars og álagningu sveitarfélagsins á yfirstandandi ári.

Lækkun framlaga skv. 3. mgr. skal fara fram í eftirfarandi röð:

1. Almenn jöfnunarframlög skv. 6.–9. gr.
2. Jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla skv. a-lið 1. mgr. 10. gr.
3. Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda skv. b-lið 1. mgr. 10. gr.
4. Framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál skv. c-lið 1. mgr. 10. gr.

Fjármagn sem ekki er úthlutað til sveitarfélags á grundvelli 3. og 4. mgr., skal bætast við þær tekjur Jöfnunarsjóðs, sbr. 2. gr., sem eru ætlaðar til úthlutunar á því framlagi sem lækkað var, sbr. 4. mgr.

15. gr.

Eigið fé Jöfnunarsjóðs.

Ráðherra er heimilt, að fenginni tillögu ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, að ákveða að eigið fé sjóðsins sé allt að 5% af árlegum tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr., sem verja skal til greiðslu jöfnunarframlaga, m.a. til að mæta því ef ráðstöfunarfé sjóðsins verður minna eða útgjöld verða meiri en áætlað var eða vegna annarra ófyrirséðra atvika.

16. gr.

Ofgreidd og vangreidd framlög.

Hafi úthlutað framlög til sveitarfélags verið hærri eða lægri en sveitarfélagið átti rétt á samkvæmt lögum þessum skal Jöfnunarsjóður hafa frumkvæði að leiðréttingu framlaga í allt að fjögur ár eftir að sveitarfélag fékk úthlutað hinu ranga framlagi eða þegar sveitarfélagið hefði átt að fá úthlutað því framlagi sem það átti rétt á.

Hafi sveitarfélag fengið ofgreidd framlög skv. 1. mgr. er Jöfnunarsjóði er heimilt að halda eftir framlögum til viðkomandi sveitarfélags til að leiðrétta ofgreiðsluna.

Greiðslur á grundvelli þessa ákvæðis skulu ekki bera vexti.

17. 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 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.

18. 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 lögum.

19. gr.

Ráðgjafarnefnd.

Að afloknum sveitarstjórnarkosningum skipar ráðherra sjö manna ráðgjafarnefnd til fjögurra ára sem gera skal tillögur til ráðherra um framlög skv. 5.–12. 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.

20. 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.

21. gr.
Ársreikningur.

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

22. 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 laga þessara, að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs.

23. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026.

24. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995:*
 - a. B-liður 1. mgr. 1. gr. laganna fellur brott.
 - b. Á eftir orðinu „leyfisgjöldum“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: úthlutuðum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.
 - c. III. kafli laganna, **Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga**, fellur brott, ásamt fyrirsögn.
 - d. Ákvæði til bráðabirgða XV, XIX–XXI, XXIII–XXVIII og XXXII–XXXIII í lögnum og viðauki við löginn falla brott.
2. *Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011:*
 - a. Við 1. mgr. 81. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra er jafnframt heimilt að mæla í reglugerðinni fyrir um nánari viðmið og skilyrði styrks og láns úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skv. 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. og samkvæmt lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
 - b. Í stað orðanna „skv. 15. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum“ í 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. kemur: samkvæmt lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Við tekjur Jöfnunarsjóðs skv. 2. gr. bætist framlag úr ríkissjóði, sem ákveðið er í fjárlögum ár hvert, sem skal ráðstafað með greiðslu framlaga sem veitt eru á grundvelli tímabundins samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðu-

mun nemenda til tónlistarnáms. Kostnaður vegna verkefna samkvæmt þessu ákvæði 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 2026–2035 til að safna fyrir sérstökum framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 5. gr.

III.

Við tekjur Jöfnunarsjóðs skv. 2. gr. á árunum 2026 og 2027 bætist árlegt framlag úr ríkissjóði sem Jöfnunarsjóður úthlutar til þeirra sveitarfélaga sem bjóða öllum nemendum upp á gjaldfrjálsar skólamáltíðir í grunnskólum.

Framlag skv. 1. mgr. skal skiptast hlutfallslega á milli sveitarfélaga eftir heildarnemendafjölda í grunnskólum í hverju sveitarfélagi 1. janúar skólaárið á undan og greiðist mánaðarlega til sveitarfélaga frá gildistöku laganna til loka árs 2027, að undanskildum júlímánuði ár hvert. Ef ekki kemur til úthlutunar til sveitarfélags á grundvelli ákvæðisins skal reiknað framlag Jöfnunarsjóðs til viðkomandi sveitarfélags endurgreitt ríkissjóði.

Ákveði sveitarfélag að taka gjald fyrir skólamáltíðir á grundvelli 23. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, eftir að Jöfnunarsjóður hefur úthlutað framlagi til þess á grundvelli 1. og 2. mgr., skal sveitarfélagið endurgreiða Jöfnunarsjóði úthlutað framlag til þess fyrir það tímabil sem sveitarfélagið hefur tekið gjald fyrir skólamáltíðir, og skal fjárhæðin renna í ríkissjóð. Sama á við ef sjálfstætt rekinn grunnskóli, sem gert hefur þjónustusamning við sveitarfélag á grundvelli 43. gr. a laga um grunnskóla, ákveður að taka gjald fyrir skólamáltíðir.

Jöfnunarsjóði er heimilt að halda eftir öðrum framlögum sjóðsins hafi sveitarfélagið fengið ofgreitt framlag, sbr. 3. mgr.

IV.

Þrátt fyrir 6.–9. gr. og viðauka við lög þessi, skulu framlög til hvers sveitarfélags árið 2026 ekki nema lægri fjárhæð en 85% af fasteignaskatts-, tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlagi sem úthlutað var til viðkomandi sveitarfélags árið 2025, að undanskildu fækkunarframlagi útgjaldajöfnunarframlaga.

Árið 2027 skal hlutfallið vera 70%, 55% árið 2028 og 40% árið 2029, en við útreikning hlutfallsins skal uppreikna framlögin árið 2025 skv. 1. mgr. með vísitölu neysluserðs fyrir hvert ár miðað við nóvember árið á undan.

V.

Þrátt fyrir 4. mgr. 6. gr. skulu framlög vegna höfuðstaðarálags nema 1% af þeim tekjum sem er varið til jöfnunarframlaga skv. 1. mgr. 6. gr. á árinu 2026 og 1,75% á árinu 2027.

Viðauki.

1. gr.

Miða skal við eftirfarandi útgjaldabreytur og vogir þeirra fyrir jöfnun vegna mismunandi útgjaldaparfa, sbr. 9. gr.

Útgjaldabreyta	Vogir
Hlutfall íbúa 5 ára og yngri	18%
Hlutfall 6–15 ára íbúa	13%
Hlutfall 67–80 ára íbúa	4%
Hlutfall íbúa eldri en 81 árs	3%
Hlutfall barna 5 ára og yngri af erlendum uppruna	6%
Fjarlægðir í kílómetrum milli útmarka sveitarfélaga	5%
Fjöldi byggðakjarna í sveitarfélagi, að hámarki fjórir	13%
Fækkun íbúa umfram 1% að meðaltali síðustu þrjú ár	3%
Fjölgun íbúa umfram 2,5% að meðaltali síðustu þrjú ár	5%
Snjómokstur, km	4%
Sérstakar samgönguhindranir	3%
Stærðarhagkvæmni grunnskóla	8%
Lágt fasteignamat	15%

2. gr.

Skýringar á útgjaldabreytum:

- Hlutfall íbúa eftir aldri: Hlutfall íbúa á viðkomandi aldursbili af heildaríbúafjölda sveitarfélags.
- Hlutfall barna 5 ára og yngri af erlendum uppruna: Við útreikninginn skal miða við fjölda barna með erlent ríkisfang, fjölda barna með íslenskt ríkisfang sem fæddust erlendis og fjölda barna þar sem ríkisfang annars foreldris er erlent.
- Fjarlægðir í kílómetrum milli útmarka sveitarfélaga: Lagðir eru saman akstursleggir frá nyrstu, syðstu, austustu og vestustu byggð (lögbýli) í sveitarfélagi að stærsta byggðakjarna þess. Sé enginn byggðakjarni skal þess í stað miða við landfræðilega miðju sveitarfélagsins. Hver akstursleggur skal einungis talinn einu sinni við útreikninginn.
- Fjöldi byggðakjarna í sveitarfélaginu: Miða skal við fjölda byggðakjarna samkvæmt skilgreiningu Hagstofunnar, umfram einn og að hámarki fjóra. Þó skal eingöngu miða við byggðakjarna með íbúafjölda yfir 50 íbúa.
- Fækkun íbúa umfram 1%: Miðað er við meðaltalsfækkun síðustu þriggja ára, að því marki sem hún er umfram 1%.
- Fjölgun íbúa umfram 2,5%: Miða skal við meðaltalsfjölgun síðustu þriggja ára, að því marki sem hún er umfram 2,5%.
- Snjómokstur, km: Samanlagður kílómetrafjöldi þeirra vega í þéttbýli þar sem sveitarfélag er veghaldari. Þessi stuðull á eingöngu við þau sveitarfélög sem eru að meiri hluta flatarmáls norðan 64,8° norðlægrar breiddargráðu.
- Sérstakar samgönguhindranir: Miðað er við hlutfall íbúa í sveitarfélagi sem búa á eyjum.
- Stærðarhagkvæmni grunnskóla: Miðast við niðurstöðu úr reiknilíkani Jöfnunarsjóðs, sem er ætlað að lýsa best hagkvæmni grunnskóla til að finna heildarútgjaldaþörf hvers sveitarfélags vegna reksturs grunnskóla sem reiknað er á grundvelli 3. mgr. 10. gr. og 21. gr. Líta má á niðurstöðu reiknilíkansins um stærðarhagkvæmni sem útreiknaðan kennslustundafjölda á hvem nemandan vegna almennrar kennslu í grunnskólum.

- j. Lágt fasteignamat: Byggist á hlutfallslegum mismuni á fasteignamati á viðmiðunareign milli sveitarfélaga. Viðmiðunareign er 25 ára steinsteypt einbýlishús á einni hæð af hefðbundinni gerð þar sem íbúðarflatarmál er 113,1 fm og bílskúr 48 fm og stendur á 808 fm lóð. Miða skal við fasteignamat viðmiðunareignar að því marki sem það er umfram 60% lægra en hjá því sveitarfélagi sem var með hæsta fasteignamat viðmiðunareignar árið á undan. Stuðullinn reiknast eingöngu fyrir sveitarfélög með að minnsta kosti einn byggðakjarna.

3. gr.

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

$$T_p = \frac{T_{10.000} - (1+0,23)T_{10.000}}{8.000}(p - 2000) + T_{10.000}$$

þar sem T_p táknar tekjuhagkvæmniferil fyrir sveitarfélag með íbúafjöldann p og talan 0,23 táknar hlutfall stærðarhagkvæmni. Formúlan lýsir línulegri lækkun ferilsins á íbúafjöldabilinu 2.000 til 10.000.

4. gr.

- Hver útgjaldabreyta, sbr. 1. gr. viðauka, er stöðluð, sbr. b-lið 9. gr., þannig að hún hafi meðaltalið 0 og staðalfrávikidið 1, sbr. eftirfarandi reiknilíkan:

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

þar sem x er útgjaldabreyta, μ er meðaltal sömu breytu og σ staðalfrávik hennar. Tilgangur stöðlunarinnar er að umbreyta breytunum þannig að taka megi vegið meðaltal þeirra.

5. gr.

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

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

þar sem z_i er útgjaldabreyta i , w_i er vægi útgjaldabreytu i og $\sum w_i = 1$. Talan 0,2 táknar styrk útgjaldastuðulsins í líkaninu. Stuðullinn s tekur gildið 1 fyrir sveitarfélög þar sem færri en 6.000 íbúar búa, gildið 0,5 fyrir sveitarfélög þar sem fleiri en 8.000 íbúar búa en fyrir sveitarfélög með íbúafjölda á bilinu 6.001 til 7.999 gildir formúlan:

$$s = -\frac{1}{4000}p + \frac{5}{2}$$

Tilgangur formúlunnar er að taka vegið meðaltal útgjaldabreytna og stýra styrk útgjaldastuðulsins í líkaninu.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu og lagt fram af ráðherra sveitarstjórnarmála til að ná fram markmiðum þingsályktunar nr. 2/154, um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Markmið og áherslur þingsályktunarinnar eru m.a. að sveitarfélög á Íslandi verði öflugur og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi, að sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði

virt og að tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Með samþykkt hennar var stigið mikilvægt skref í þá átt að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi, auka sjálfbærni sveitarfélaganna og bæta enn frekar þjónustu við íbúana.

Í aðgerðaáætlun þingsályktunarinnar er kveðið á um aðgerð sem snýr að endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og er ætlað að stuðla að markvissari og réttlátari úthlutun úr sjóðnum, einfalda skipulag sjóðsins og stuðla að því að hann fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Markmið með endurskoðuninni er jafnframt að auka jöfnuð sem styður við langtímastefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála. Í janúar 2023 skipaði innviðaráðherra starfshóp um endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (hér eftir vísað til sem starfshópsins) og var markmið hans í samræmi við framangreind markmið um að auka gæði jöfnunar, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og tryggja að sjóðurinn fylgdi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Starfshópurinn byggði á vinnu verkefnisstjórnar sem ráðherra skipaði í apríl 2021 um endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Starfshópurinn var skipaður fulltrúum innviðaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga og með honum starfaði jafnframt starfsfólk innviðaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í skýrslu um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem starfshópurinn skilaði af sér í mars 2023, eru lagðar fram tillögur sem hafa það markmið að framlög Jöfnunarsjóðs renni þangað sem mest þörf er á með tilliti til tekjujöfnunarmöguleika sveitarfélaga, ásamt fleiri umbótaatriðum. Aðaltillaga starfshópsins er nýtt líkan til grundvallar nýju jöfnunarframlagi sem leysir tiltekin framlög Jöfnunarsjóðs af hólmi og sameinar þau í eitt almennt jöfnunarframlag.

Frumvarp þetta byggist í grunninn á framangreindri skýrslu starfshópsins og felur fyrst og fremst í sér grundvallarbreytingar á almennum jöfnunarframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Með frumvarpinu er einnig lagt til að reglur um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og starfsemi hans verði færðar 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. Frumvarpið var áður lagt fram á 154. löggjafarþingi (478. mál) án þess að það næði fram að ganga. Í janúar 2025 fól ráðherra ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að yfirfara framkomnar tillögur frá 2023 og ganga frá endanlegum tillögum um breytingar á starfsemi og regluverki sjóðsins. Frumvarpið er nú endurflutt með nokkrum breytingum sem nánar er gerð grein fyrir í kafla 3.10.

2. Tilfni 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, og ákvæða reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Rekja má sögu Jöfnunarsjóðs til ársins 1932 þegar lög nr. 68/1932 um breytingar á 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 laggirnar 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 voru sjóðnum

falin tiltekin verkefni til að greiða fyrir verkaskiptingunni og stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Með verkaskiptingunni var lagður grundvöllur 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 aftur á móti mikil þróun átt sér stað á starfsemi og viðfangsefnum sjóðsins og ýmsar breytingar hafa orðið 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 1. ágúst 1996, en um þriðjungur af því fjármagni sem fluttist til sveitarfélaganna í tengslum við yfirfærsluna rennur til Jöfnunarsjóðs. Árið 2011 fékk sjóðurinn síðan annað stórt hlutverk þegar verkefni í tengslum við málefni fatlaðs fólks færðust 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 hafa einnig verið fengin margvísleg önnur verkefni sem hafa aukið umfang hans verulega, þar á meðal verkefni sem ekki eru eingöngu jöfnunarverkefni í hefðbundnum skilningi. Þá hefur sjóðnum einnig verið falið að veita framlög vegna tiltekinna verkefna sem fela í sér endurgreiðslu á kostnaði sveitarfélaga í tengslum við verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga 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 orðið á tekjum sjóðsins í samræmi við breytt hlutverk hans. Tekjur sjóðsins voru innan við tvo milljarða kr. árið 1990, tæplega 20 milljarðar kr. árið 2010 og árið 2023 voru heildartekjur hans um 78,2 milljarðar kr. Þar af voru tekjur sjóðsins vegna hlutdeildar í útsvari vegna reksturs grunnskóla um 17,9 milljarðar kr. og vegna reksturs á þjónustu við fatlað fólk um 28,1 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. Nú eru þau 62 og hefur þeim því fækkað um 62 frá árinu 2000. Breytingarnar hafa haft í för með sér að mörg sveitarfélaganna sem hafa orðið til eru með miklar og flóknar útgjaldaþarfir. Mörg þeirra eru með marga þéttbýliskjarna og 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 níu þeirra eru með íbúafjölda undir 250 og 28 eru með íbúa færri en 1.000. Regluverk sjóðsins hefur þó ekki breyst mikið í árunum síðum. 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 á skipan sveitarfélaga.

2.2. Markmið.

Sveitarfélögum eru falin ýmis verkefni samkvæmt lögum og eru lögð á þeirra herðar óháð aðstæðum þeirra, stærð, íbúasamsetningu, staðsetningu o.s.frv. Sveitarfélög vinna einnig að sameiginlegum velferðarmálum íbúa eftir því sem fært þykir á hverjum tíma auk þess að sinna öðrum verkefnum er varða íbúa þeirra, enda séu 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 hins vegar njóti hagkvæmni umfram önnur. Ljóst er að tekjuöflunarmöguleikar sveitarfélaga eru 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 byggist á traustum mælikvörðum og forsendum. Einnig er mikilvægt að jöfnunarkerfið rýri hvorki athafnafrelsi sveitarstjórna né dragi úr hvötum til umbóta og framfara.

Í framangreindri skýrslu starfshópsins kemur m.a. fram áhersla á að jöfnunarkerfið styðji betur við þau sveitarfélög sem teljast í meðalstærð miðað við núverandi skipan og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldaþarfir. Með því sé einnig stuðlað að fjárhagslegum hvötum til sameininga í jöfnunarkerfinu og um leið stuðli jöfnunarkerfið 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 að endurskoðun á regluverki sjóðsins taki mið af því að einfalda og auka gagnsæi um forsendur úthlutunar, stuðla að betra samspili mismunandi framlaga og koma í veg fyrir yfirjöfnun, þ.e. hærri framlög úr sjóðnum en góð rök eru fyrir sé litið á heildarmyndina. Jafnframt að taka ætti mið af því að skerpa á jöfnunarhlutverki sjóðsins að teknu tilliti til mismunandi tækifæra sveitarfélaga til að afla sér tekna á grundvelli útsvars og fasteignaskatts. Að lokum sé mikilvægt að stefna að því að framlög sjóðsins endurspegli enn betur útgjaldaþörf með tilliti til ýmissa þátta.

Eftir að frumvarpið var lagt fram á 154. löggjafarþingi, eins og rakið er í 1. kafla, hefur það verið tekið til nánari skoðunar og gerðar á því breytingar, sbr. kafla 3.10. Koma breytingar til m.a. eftir yfirferð á umsögnum sveitarfélaga frá því að drög að frumvarpinu voru fyrst kynnt. Áherslubreytingar hafa verið gerðar á markmiðum frumvarpsins, t.d. á þann veg að regluverk sjóðsins dragi úr neikvæðum hvötum til sameininga sveitarfélaga fremur en að það hvetji sérstaklega til sameininga. Þá er afmarkað nánar það markmið frumvarpsins að í stað þess að nýtt úthlutunarlíkan styðji sérstaklega við meðalstór sveitarfélög, er lögð áhersla á að sjóðurinn styðji við sveitarfélög sem hafa stórt þjónustusóknarsvæði og fjölbreytt byggðamynstur og hafa af þeim sökum miklar útgjaldaþarfir. Auk þess er lagt upp með að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir en sú breyting er gerð að það verði gert með almennum hætti í stað sértæks. Samantekið byggist frumvarp þetta á eftirfarandi meginmarkmiðum:

1. að sjóðurinn fylgi þróun sveitarstjórnarstígsins,
2. að sjóðurinn styðji áfram við sveitarfélög sem hafa stórt þjónustusóknarsvæði og fjölbreytt byggðamynstur og hafa af þeim sökum miklar og flóknar útgjaldaþarfir,
3. að dregið sé úr neikvæðum hvötum í regluverki sjóðsins til sameiningar sveitarfélaga,
4. að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga,
5. að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir,
6. að sjóðurinn styðji við sveitarfélög sem talin eru sinna höfuðstaðarhlutverki,
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.

Auk þess er meginmarkmið frumvarpsins að gæta að grundvallarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem er að jafna stöðu sveitarfélaga með lægri tekjur og mismunandi útgjaldaþörf en sambærileg sveitarfélög, þannig að allir íbúar landsins fái notið sams konar þjónustu frá sínu sveitarfélagi, sama hvar þeir búa.

2.3. Tillaga starfshópsins.

Í skýrslu starfshóps innviðaráðherra frá árinu 2023 er bent á að grunnhönnun jöfnunarframlaga Jöfnunarsjóðs miðast við gamla sveitarfélagaskipan og mismunandi þjónustuhlutverk 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 fyrrgreind framlög í eitt. Hið nýja líkan byggist á tveimur meginstöðum, jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika og jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfa, og tekur útreikningur hins nýja framlags tillit til beggja stöða. Að auki leggur starfshópurinn til nýtt framlag vegna höfuðstaðarálags.

Í frumvarpi þessu er lagt til að framangreind tillaga starfshópsins verði lögfest og að hinum nýju framlögum sjóðsins verði úthlutað frá og með árinu 2026 að teknu tilliti til aðlögunartímabils.

2.4. Ávinningur.

Með nýju almennu jöfnunarframlagi verður mikil einföldun á jöfnunarkerfinu þar sem eitt framlag tekur við af helstu framlögum sjóðsins sem nú eru reiknuð hvert um sig út frá mismunandi reglum sem um þau gilda. Nýtt jöfnunarkerfi er ferli þar sem reiknað er út heildstætt jöfnunarframlag og með breytingunni mun jafnframt ríkja meira gagnsæi um hver heildarframlög til sveitarfélags verði. Með því að sameina helstu framlög sjóðsins í eitt 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 tækka framlög til sveitarfélaga að teknu tilliti til eigin tekjujöfnunarmöguleika og jafnframt eykst stuðningur við sveitarfélög með flóknar útgjaldaþarfir. Eftir sem áður verður tekið tillit til sérstakra áskorana og byggðasjónarmiða. Með nýju jöfnunarframlagi verður hægt að fella niður fasteignaskattsframlag sjóðsins, en ákvörðun sveitarfélaga um fasteignaskattshlutfall hefur áhrif á útreikning framlaga í því kerfi sem nú er notað. Hefur fasteignaskattsframlagið því verið gagnrýnt fyrir að vera skattahvetjandi, eins og rakið er í kafla 3.8, og er mikill ávinningur fólgin í því að fella það niður.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Heildarlög um Jöfnunarsjóð.

Starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hefur byggst á lögum allt frá árinu 1937. Frá árinu 1990 hefur verið kveðið á um grundvöll sjóðsins og framlög hans í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 91/1989, sem voru endurútgefin sem lög nr. 4/1995. Lög um tekjustofna sveitarfélaga eru þannig uppbyggð að í 1. gr. laganna er mælt fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga séu þrens konar: Fasteignaskattur, úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og útsvar. Í II. kafla laganna er að finna þær reglur sem gilda um fasteignaskatt, í III. kafla eru ákvæði um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og í IV. kafla er mælt fyrir um útsvar.

Í frumvarpi þessu er lagt til að ákvæði laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og að lögfest verði heildarlög um sjóðinn og starfsemi hans. Ástæður þess eru ýmsar en fyrst og fremst er horft til þess að umfang sjóðsins hefur aukist verulega síðustu ár og því edlilegra að kveðið sé á um starfsemi hans í sérlögum. Þá er litið til þess að það felur að einhverju leyti í sér einföldun á regluverki sjóðsins að um starfsemi hans gildi sérlög. Reglulega hafa verið gerðar breytingar á tekjum og framlögum sjóðsins, auk þess sem lögfest hafa verið næstum 30 bráðabirgðaákvæði í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem mörg hver heimila sjóðnum að veita tiltekin framlög í ákveðinn

tíma. Með því að um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga gildi sérlög eykst rekjanleiki og gagnsæi þeirra viðbóta og breytinga sem fyrirséð er að síðar verði gerðar á skipan sjóðsins og framlögum hans.

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, þ.e. áfram er gert ráð fyrir að sjóðurinn veiti framlög til að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga en veiti einnig önnur framlög til sveitarfélaga, samtaka þeirra og stofnana og til annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Þar sem ýmis ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga eru færð yfir í sérlög um Jöfnunarsjóð með frumvarpi þessu, og eru þar af leiðandi felld brott úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga, þykir rétt að gera stutta grein fyrir meginstoðum Jöfnunarsjóðs skv. III. kafla gildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Í 1. gr. frumvarpsins er hlutverk sjóðsins rakið og er það efnislega óbreytt frá 1. mgr. 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 málslið ákvæðisins til að áréttu að sjóðurinn veitir einnig önnur framlög til sveitarfélaga sem ekki byggjast á sama markmiði og lýst er í 1. mgr. 8. gr. laganna.

Mælt er fyrir um tekjur sjóðsins í 2. gr. frumvarpsins og er ákvæðið samhljóða 8. gr. a 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 að skipta megi tekjum Jöfnunarsjóðs í þrjú hólf. Í fyrsta lagi er um að ræða framlag úr ríkissjóði, sem nemur 2,036% 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 fær 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, þ.e. 0,77%, til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla. Í þriðja lagi fær sjóðurinn 1,44% til jöfnunar vegna málefna fatlaðs fólks. Einnig fær sjóðurinn bein framlög úr ríkissjóði vegna tiltekinnar verkefna og jafnframt vaxtatekjur. Ástæða er til að áréttu að hlutdeild sjóðsins í útsvarstekjum sveitarfélaga, sem fjallað er um í ákvæðinu, er ekki greidd af sveitarfélögum í Jöfnunarsjóð. Ekki er því um að ræða framlög sveitarfélaga í Jöfnunarsjóð eða eignarhlutfall þeirra í sjóðnum heldur er um að ræða viðmið eða reikningslega stærð til að ákvarða fjárframlag ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð.

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 eru skýrt ákvörðuð 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 þar sem ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs leggur til við ráðherra þá fjárhæð sem kemur til úthlutunar og þær tekjur Jöfnunarsjóðs sem áætlaðar eru til greiðslu framlaganna ár hvert. Þó eru dæmi um að ákvarðaðar séu í lögum þær tekjur Jöfnunarsjóðs sem er ætlað að standa undir tilteknu framlagi. Fjallað er um sérstök framlög Jöfnunarsjóðs í 11. gr. laga um tekju-

stofna sveitarfélaga og þau framlög sem þar koma fram verða áfram hluti af sérstökum framlögum sjóðsins samkvæmt frumvarpi þessu, að undanskildu svokölluðu fasteignaskattsframlagi, sbr. d-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga sem verður felldur brott.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um jöfnunarframlög og sérstök framlög vegna reksturs grunnskóla. Framlögin má rekja til samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um flutning grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga og hafa þær reglur sem gilda um framlögin að mestu leyti staðið óbreyttar síðan. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á framlögunum og er ákvæðið efnislega óbreytt frá 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, að því undanskildu að ákvæði um að framlög sem tengjast rekstri grunnskóla reiknist ekki til sveitarfélaga með fleiri íbúa en 70.000 er fært í annað sérákvæði sem fjallar um lækkingu og niðurfellingu framlaga. Þá er lagt til að framlögum vegna nemenda með íslensku sem annað mál verði einnig úthlutað til Reykjavíkurborgar, sbr. c-lið 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins, eins og nánar verður fjallað um síðar í greinargerðinni.

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um framlög sem veitt eru vegna málefna fatlaðs fólks, en nú má finna ákvæðið sem 13. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga. Framlögin byggjast á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 2010 með síðari viðbótum. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á framlögunum en þó eru gerðar ýmsar orðalagsbreytingar á ákvæðinu frá 13. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga til að skýra betur og samræma texta ákvæðisins við þá framkvæmd sem hefur myndast við útreikning og úthlutun framlaga sem veitt eru vegna málefna fatlaðs fólks.

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað um fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem upphaflega varð til við yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna var gert ráð fyrir að fasteignir í eigu ríkisins sem nýttar voru í þjónustu við fatlað fólk yrðu færðar yfir til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fasteignunum hefur 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 á fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og er ákvæðið samhljóða 13. gr. b laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Ákvæði frumvarpsins sem mæla nánar fyrir um skipulag og stöðu sjóðsins eru efnislega óbreytt frá ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga. Hér má sérstaklega nefna 17., 18. og 21. gr. frumvarpsins um heimild Jöfnunarsjóðs til vinnslu persónuupplýsinga og skyldu sveitarfélaga og annarra opinberra aðila til að afhenda Jöfnunarsjóði gögn svo að hann geti sinnt hlutverki sínu og ársreikning sjóðsins. Jafnframt eru óbreyttar þær reglur sem gilda um ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sem gegnir m.a. því hlutverki að gera tillögur til ráðherra um úthlutun framlaga, sbr. 19. gr. frumvarpsins. Þá er áfram kveðið á um að ráðherra hafi á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs, sbr. 20. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er einnig lagt til að ýmis bráðabirgðaákvæði í lögum 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 samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna, verði færð í lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

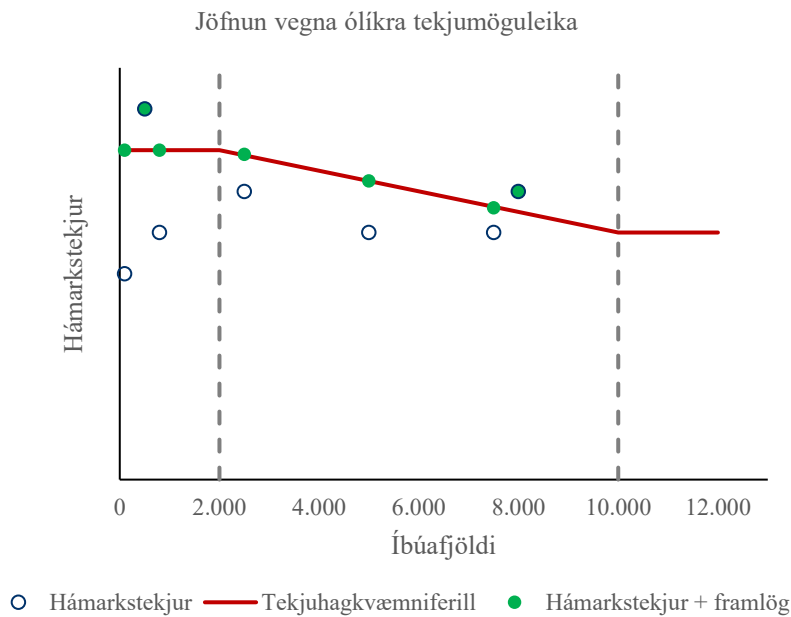
3.3. Nýtt líkan.

Í frumvarpinu er lögð til sú meginbreyting að lögð verði niður þrjú tiltekin jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og í staðinn veitt nýtt almennt jöfnunarframlag sem byggist á nýju jöfnunarlíkani. Þau framlög sem lögð verði niður eru 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 byggist hið nýja líkan á tveimur meginstöðum, jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika og jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfa, og tekur útreikningur hins nýja framlags tillit til beggja stöða. Hér verður gerð nánari grein fyrir þeim stöðum sem líkanið er byggt á.

3.3.1. Jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni.

Reiknireglu fyrir jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika er lýst í 8. gr. og í viðauka. Jöfnunin byggist á þremur lykilforsendum: Tekjum sveitarfélaga á mann, uppreiknuðum miðað við útsvars- og fasteignaskattsstofna, svokölluðum hámarkstekjum þeirra, stærðarhagkvæmni lítilla sveitarfélaga miðað við stór sveitarfélög og heildarfjárhæð til úthlutunar vegna mismunandi tekjumöguleika og mismunandi útgjaldaþarfa. Útreikningur framlaga vegna mismunandi tekjumöguleika er útskýrður með aðstoð eftirfarandi myndar og dæmis þar sem hámarkstekjur og hagkvæmnimunur eru eingöngu í dæmaskyni.

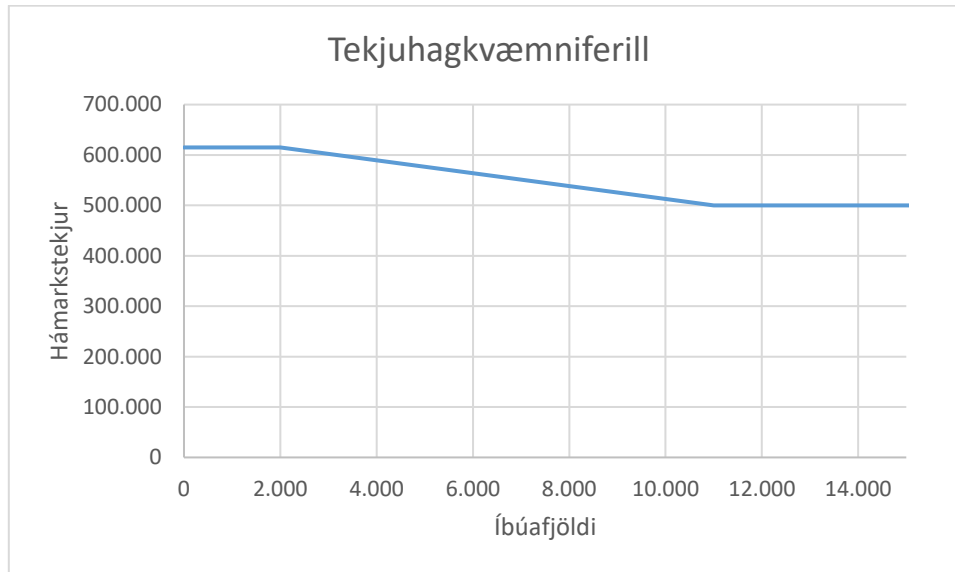


Myndin sýnir ójafnaðar hámarkstekjur ímyndaðra sveitarfélaga teiknaðar á lóðréttum ás ásamt íbúafjölda á láréttum ás. Þær tekjur sem lagt er til að líkanið taki mið af eru útsvarstekjur og fasteignaskattstekjur sveitarfélaga, þ.m.t. sérstakar fasteignaskattstekjur sem sveitarfélög innheimta á grundvelli sérlaga, til að mynda 5. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði, nr. 12/2003. Hámarkstekjurnar eru eins og áður segir framangreindar tekjur hvers sveitarfélags deilt niður á íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna. Sveitarfélögum er svo skipt í þrjá stærðarflokka byggt á íbúafjölda en í skýringarmynd, sem og tillögu þessari, er gert ráð fyrir að miða stærðarmörkin við 2.000 íbúa og 10.000 íbúa.

Myndin sýnir jafnframt jöfnun á grundvelli svokallaðs tekjuhagkvæmniferils. Tekjuhagkvæmniferill er útbúinn þannig að hann liggur hærra fyrir fámenn sveitarfélög (2.000 íbúa) en fyrir fjölmenn sveitarfélög (yfir 10.000 íbúa) um sem nemur stærðarhagkvæmni í prósentum.

Tekjuhagkvæmniferill fyrir millistór sveitarfélög er reiknaður hlutfallslega út frá íbúafjölda á grundvelli jöfnu sem finna má í viðauka. Öll sveitarfélög sem eru undir tekjuhagkvæmniferlinum reiknast með jöfnun sem nemur mismun á gildi tekjuhagkvæmniferilsins og hámarkstekjum sveitarfélagsins, margfaldað með íbúafjölda þess og svokölluðu jöfnunarhlutfalli. Til dæmis ef jöfnunarhlutfall er 80%, líkt og frumvarpið miðast við, nemur framlag undir þessum lið 80% af mismun tekjuhagkvæmniferils og hámarkstekna fyrir hvern íbúa viðkomandi sveitarfélags. Þó athugist að í skýringarmyndinni er miðað við fulla jöfnun eða 100% jöfnunarhlutfall. Lóðrétt staðsetning tekjuhagkvæmniferilsins er fengin með því að aðlaga hana að því heildar fjármagni sem er til skiptanna.

Með öðru dæmi er fyrst teiknaður tekjuhagkvæmniferill sem liggur 23% hærra fyrir fámenn sveitarfélög, þ.e. sveitarfélög með færri en 2.000 íbúa, en fjölmenn sveitarfélög sem eru með fleiri en 10.000 íbúa. Eftirfarandi er mynd af tekjuhagkvæmniferlinum.



Talan 23% stýrir stærðarhagkvæmni fjölmennra sveitarfélaga umfram þau fámennari. Á myndinni er tekjuhagkvæmniferillinn í 615.000 kr. fyrir fámenn sveitarfélög en 500.000 kr. fyrir fjölmenn sveitarfélög. Þar munar áður nefndum 23% en tölurnar 500.000 og 615.000 kr. eru teknar í dæmaskyni. Tekjuhagkvæmniferillinn lækkar línulega á milli 2.000 og 10.000 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 kölluð jöfnunarhlutfall og myndar hvata til tekjuöflunar í gegnum aðra tekjustofna.

Ef tekið er dæmi af 1.000 íbúa sveitarfélagi með 400.000 kr. í hámarkstekjur væri jöfnun sveitarfélagsins samkvæmt þessum fasa:

$$(615.000 - 400.000) \cdot 80\% = 172.000 \text{ kr.}$$

Sveitarfélagið reiknast með jöfnun sem nemur um 172.000 kr. á hvern íbúa í þessu skrefi. Hámarkstekjur sveitarfélagsins að viðbættri jöfnun vegna mismunandi tekjuöflunarmöguleika, 400.000 kr. + 172.000 kr. = 572.000 kr., liggja til grundvallar næsta fasa jöfnunar. Áréttað er að niðurstaða jöfnunar vegna mismunandi tekjumöguleika felur ekki í sér niðurstöðu sem úthlutað er, heldur er eingöngu um að ræða fyrri hluta af útreikningi hins almenna jöfnunarframlags.

3.3.2. Jöfnun vegna mismunandi útgjaldabarfá.

Jöfnun vegna mismunandi útgjaldabarfá miðar að því að koma til móts við mismunandi einkenni og breytileika sveitarfélaga með tilliti til land- og lýðfræðilegra þátta.

Reiknireglu fyrir jöfnun vegna mismunandi útgjaldabarfá er að finna í 9. gr. frumvarpsins og í viðauka. Hún byggist á eftirfarandi forsendum: Tekjum á hvern íbúa eftir jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika (hámarkstekjur miðað við útsvar og fasteignaskatta), landfræðilegum breytum eins og fjarlægðum, þörf fyrir snjómokstur o.fl., lýðfræðilegum breytum eins og íbúasamsetningu eftir aldri og öðrum breytum sem hafa áhrif á útgjaldabörf, en kveðið er á um breyturnar í viðauka.

Hver útgjaldabreyta er stöðluð 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 útgjaldabreytnanna en það meðaltal gefur útgjaldastuðul viðkomandi sveitarfélags. Að lokum eru hámarkstekjur hvers sveitarfélags, að viðbættu framlagi vegna mismunandi tekjumöguleika, aðlagðar með útgjaldastuðlinum en við það getur framlagið hvort sem er hækkað eða lækkað. Breytur til jöfnunar koma fram í viðauka við lögin.

Ef tekið er dæmi til skýringar þá er safnað gildum lýð- og landfræðilegra breytna, eins og sýnt er í töflunni hér á eftir, fyrir hvert sveitarfélag og þær staðlaðar. Stöðlunin er framkvæmd til að geta vigtað breytur af mismunandi 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 0 og staðalfrávik 1 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:

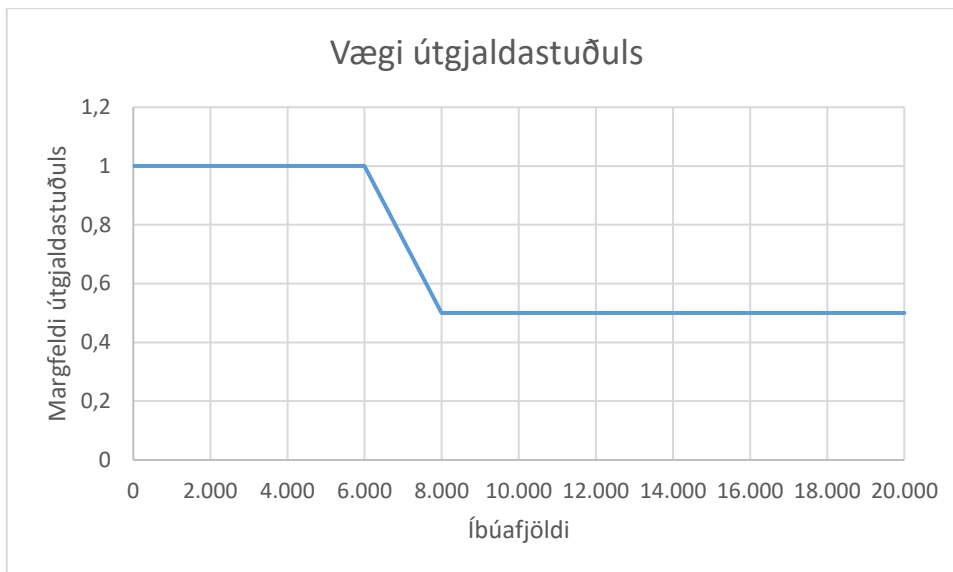
$$\frac{(300-183,33)}{125,83} \approx 0,927$$

Að þessu loknu er útgjaldastuðullinn reiknaður sem vegið meðaltal stöðluðu útgjaldabreytnanna fyrir hvert sveitarfélag. Útgjaldastuðullinn getur bæði verið jákvæður og neikvæður og getur hvort sem er hækkað eða lækkað mat líkansins á fjárþörf sveitarfélaga. Ef haldið er áfram með dæmið um sveitarfélagið að framan og gefið að það hafi útgjaldastuðulinn -0,15 þá er niðurstaða jöfnunar fyrir það eftirfarandi:

$$572.000 \cdot (1-0,15-0,2) = 554.840 \text{ kr.}$$

Talan 0,2 í dæminu stýrir því af hversu miklum krafti útgjaldastuðullinn kemur inn í líkanið. Fyrir þetta sveitarfélag er niðurstaða jöfnunar 154.840 kr. á hvern íbúa (554.840-400.000).

Vægi útgjaldastuðulsins er reiknað eins og í dæminu að framan fyrir sveitarfélög upp að sex þúsund íbúa stærð. Fyrir sveitarfélög með fleiri en átta þúsund íbúa margfaldast útgjaldastuðullinn við 0,5 en lækkun vægis hans er línuleg fyrir sveitarfélög á milli sex þúsund og átta þúsund íbúa.



3.4. Jöfnun vegna höfuðstaðalags.

Til viðbótar hinu nýja almenna jöfnunarframlagi er lagt til að veitt verði nýtt sérstakt framlag til að mæta þeim áskorunum sem fylgja höfuðstöðum sem 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 ákveðna tegund þjónustu til þeirra. Hér má einnig benda á að í skýrslu starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 2021 um svæðisbundið hlutverk Akureyrarbæjar, sem unnin var í samvinnu við Rannsóknarmiðstöð Háskólans á Akureyri, kemur fram að Akureyrarbær og Reykjavíkurborg skera sig frá öðrum sveitarfélögum sem hafa fleiri en 10.000 íbúa varðandi kostnað vegna félagsþjónustu og menningarstarfsemi á hvern íbúa og standa önnur sveitarfélög í þeim stærðarflokki þeim langt að baki. Það er einnig í samræmi við talnaefni í Árbók sveitarfélaga 2024 þar sem birtar eru upplýsingar um rekstur og efnahag sveitarfélaganna. Þar má sjá að af sveitarfélögum með yfir 10.000 íbúa, var kostnaður Reykjavíkurborgar 381.000 kr. á íbúa árið 2023 og Akureyrarbæjar 359.000 kr. á hvern íbúa sama ár. Næstu tvö sveitarfélög eru með um 314.000 kr. eða minna. Kostnaður Akureyrarbæjar vegna menningarmála á hvern íbúa árið 2023 var um 57.000 kr. á hvern íbúa og Reykjavíkurborgar um 44.000 kr. Næst á eftir þeim koma sveitarfélög með á bilinu 21–28.000 kr. á íbúa og önnur minna. Nánar er fjallað um forsendur framlagsins í kafla 5.6.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að um verði að ræða sérstakt jöfnunarframlag til sveitarfélaganna tveggja sbr. 3. mgr. 6. gr. Jafnframt er gert ráð fyrir aðlögunartímabili og að fjármagn sem veitt er til framlagsins verði stighækkað á þremur árum, sbr. bráðabirgðaákvæði V í frumvarpinu, þar sem fram kemur að þrátt fyrir 4. mgr. 6. gr. skuli framlög vegna höfuðstaðarálags nema 1% af þeim tekjum sem varið er til jöfnunarframlaga skv. 1. mgr. 6. gr. á árinu 2026 og 1,75% á árinu 2027.

3.5. Vannýting heimildar til útsvars.

Í frumvarpinu er lögð til sú breyting í samræmi við tillögu starfshópsins að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall að fullu komi til lækkunar á framlögum úr Jöfnunarsjóði sem nemi. mismuni á útsvari miðað við hámarksálagningu og útsvari miðað við álagningarhlutfall sveitarfélags. Nánar er fjallað um þau sjónarmið sem tillagan byggist á í kafla 5.5 og í skýringum við 14. gr.

3.6. 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. Byggist það fyrirkomulag á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu grunnskólans frá 1996 þar sem hámarksútsvarsprósenta sveitarfélaga var miðuð við kostnaðarauka Reykjavíkurborgar vegna verkefnaflutningsins.

Mikil aukning hefur orðið á þörf fyrir kennslu nemenda með íslensku sem annað tungumál frá yfirfærslu grunnskólans en árið 2022 veitti Jöfnunarsjóður framlög vegna 3.589 nemenda. Þá hafa útgjöld vegna kennslu þessara nemenda aukist sérstaklega mikið hjá Reykjavíkurborg síðustu árin. Í samræmi við tillögu starfshópsins er lagt til að fyrirkomulagi framlaganna verði breytt þannig 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 borginni. Reykjavíkurborg þjónustar þannig stóran hluta þessara nemenda á landsvísu. Er því

gert ráð fyrir í frumvarpi þessu að Reykjavíkurborg hljóti framlög með sama hætti og önnur sveitarfélög frá og með árinu 2026.

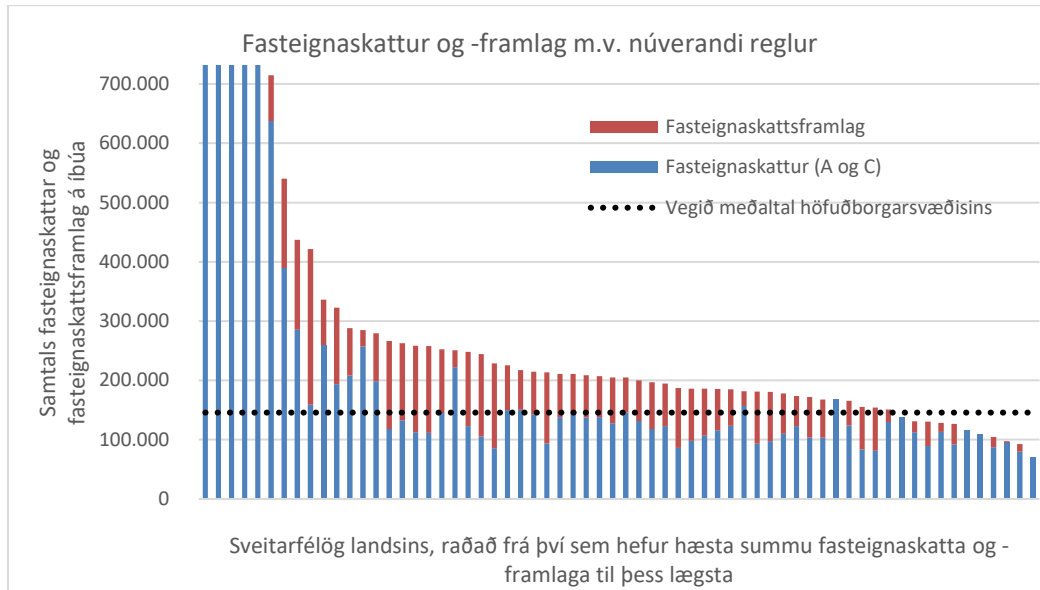
3.7. Aðlögun.

Eins og óhjákvæmilegt er við kerfisbreytingar sem 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 fjögur árin verði gert ráð fyrir að framlög til sveitarfélaga verði aldrei lægri en ákveðið hlutfall af heildarfasteignaskatts-, tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlögum sjóðsins, að undanskildum sérstökum fækkunarframlögum sem eru hluti af útgjaldajöfnunarframlögum sjóðsins, sem veitt verða til viðkomandi sveitarfélaga árið 2025. Gert er ráð fyrir að hlutfallið verði 85% árið 2026, 75% 2027, 55% 2028 og 40% 2029 og jafnframt að miðað verði við að framlagið árið 2025 verði uppfært í samræmi við vísitölu neysluverðs við útreikninginn. Frá og með árinu 2030 verða framlög eingöngu reiknuð út á grundvelli hins nýja líkans.

3.8. Niðurfelling fasteignaskattsframlags.

Í umsögunum um drög að frumvarpinu, sem birtar voru í samráðsgátt stjórnvalda, voru gerðar athugasemdir við niðurfellingu fasteignaskattsframlagsins, eins og rakið er í kafla 5. Er því rétt að fjalla aðeins um tilurð framlagsins og rökin fyrir því að taka það inn í nýtt jöfnunarlíkan. Framlag til jöfnunar á tekjutapi vegna lækkunar fasteignaskatts, skv. d-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, var tilkomið vegna breytinga á fyrirkomulagi fasteignagjalda um síðustu aldamót. Með lögum nr. 167/2002, sem tóku gildi árið 2003, var álagningarstofni fasteignaskatts breytt í fasteignamat, sem endurspegladi betur raunverðmæti fasteigna. Fyrir árið 2001 miðaðist álagningarstofn við afskrifað endurstofnverð fasteigna, annarra en sumarhúsa og útihúsa í sveitum, margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík. Til einföldunar má segja að allar fasteignir hafi verið metnar eins og þær væru í Reykjavík. Þetta þótti fela í sér ójöfnuð gagnvart fasteignaeigendum á landsbyggðinni sem greiddu fasteignagjöld sem voru ekki í samhengi við markaðsverðmæti fasteignar. Með breytingunni lækkaði álagningarstofn sveitarfélaga á landsbyggðinni og var framlagið sett á til að koma til móts við tekjutapið. Þannig gátu sveitarfélög sleppt því að hækka álagningarhlutfall á fasteignir en voru samt sem áður jafnsett eftir breytinguna. Bæði fasteignaeigendur og fyrirtæki greiddu þar af leiðandi lægri fasteignagjöld eftir að hið nýja fasteignamat var tekið upp. Aðgerðin var því fyrst og fremst byggðastuðningur.

Ljóst er að forsendur framlagsins hafa breyst verulega síðan það var tekið upp. Upphaflegt markmið framlagsins var að sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins gætu lækkað fasteignalögur á íbúa og fyrirtæki en fyrir liggur að það er ekki raunin í dag. Auk þess er erfitt að viðhalda eldri álagningarstofni sem er ein af aðalforsendum í útreikningum framlagsins og gagnrýnt hefur verið að framlagið dragi úr hvata til að lækka álagningarhlutfall og sé í raun skattahvetjandi. Jafnframt hefur verið bent á að æskilegra væri að markmið framlaga Jöfnunar-sjóðs væri að jafna tekjur sveitarfélaga frekar en að jafna tekjutap vegna lagasetningar sem samþykkt var fyrir aldarfjórðungi, eins og á við um núverandi fasteignaskattsframlag. Er því ljóst að afar brýnt er að gera breytingar á framlaginu. Á skýringamynd hér á eftir má sjá hvernig úthlutun framlaganna var 2024, ofan á fasteignaskattstekjur hvers sveitarfélags sama ár. Ljóst er að framlögin renna ekki frekar til þeirra sveitarfélaga sem minnstar tekjur hafa af fasteignasköttum á hvern íbúa en til þeirra sem meiri tekjur hafa á sama mælikvarða.



Ýmsar leiðir hafa verið skoðaðar en sú leið sem er boðuð í frumvarpi þessu er talin vera í mestu samræmi við hlutverk Jöfnunarsjóðs. Eitt af markmiðunum með breytingum á Jöfnunarsjóði er að auka jöfnuð á mismunandi tekjuöflunarmöguleikum milli sveitarfélaga. Með því að fella niður framlag sem miðast eingöngu við einn tekjustofn sveitarfélaga og horfa þess í stað á heildartekjuöflunarmöguleika þeirra aukast líkurnar á að jöfnuður milli sveitarfélaga náist.

3.9. 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. Til að mynda er lagt til í 15. gr. frumvarpsins að Jöfnunarsjóður hafi heimild til að hafa eigið fé til að mæta því ef ráðstöfunarfé sjóðsins verður minna eða útgjöld verði meiri en áætlað var, eða vegna annarra ófyrirséðra atvika. Í 16. gr. frumvarpsins er jafnframt lagt til að kveðið verði skýrar á um heimildir sjóðsins til að leiðrétta ofgreidd og vangreidd framlög sjóðsins. Báðar þessar reglur hafa verið taldar gilda um starfsemi sjóðsins, þrátt fyrir að þeirra hafi ekki verið getið sérstaklega í lögum, og er því lagt til að þær verði lögfestar til að auka gagnsæi við rekstur sjóðsins.

3.10. Breytingar frá frumvarpi sem lagt var fram á 154. löggjafarþingi.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því frumvarpi sem var lagt fram á 154. löggjafarþingi. Sérstaklega var horft til og reynt að koma til móts við þær athugasemdir sem bárust frá sveitarfélögum og öðrum aðilum þegar drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda frá 10. mars til 30. mars 2023 og einnig þegar drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt frá 19. febrúar til 5. mars 2025. Áherslubreytingar hafa verið gerðar á markmiðum frumvarpsins, m.a. til að reyna að koma til móts við gagnrýni ýmissa sveitar-

félaga um að sérstök áhersla væri lögð á að nýtt líkan sjóðsins myndi styðja meðalstór sveitarfélög og einnig að líkanið hefði innbyggða hvata til sameininga sveitarfélaga. Í stað þess að úthlutunarlíkanið styðji við meðalstór sveitarfélög, þá er nú lögð aukin áhersla á að líkanið styðji við sveitarfélög sem hafa stór þjónustusóknarsvæði og fjölbreytt byggðamynstur og hafa af þeim sökum miklar og flóknar útgjaldabætur. Þá er stefnt að því að dregið sé úr neikvæðum hvötum til sameininga í regluverki sjóðsins í stað þess að framlög sjóðsins hafi innbyggða hvata til sameininga, t.d. með því að reyna að koma í veg fyrir að framlög lækki verulega til nýs sameinaðs sveitarfélags miðað við það sem sveitarfélögin sem sameinuðust hlutu áður.

Auk þess var reynt að mæta gagnrýni sveitarfélaga á að fasteignaskattsframlag sjóðsins yrði fellt niður. Gagnrýnin beindist m.a. að því að framlaginu hafi verið ætlað að jafna tekjutap sveitarfélaga á landsbyggðinni sem stafaði af kerfisbreytingu og þar sem áhrifa breytinganna gæti enn sé ekki ástæða til að fella niður framlagið. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, í ljósi framangreindra sjónarmiða, eru eftirfarandi:

1. Við útreikning jöfnunar vegna útgjaldabætur sveitarfélaga er lögð til ný útgjaldabreyta sem tekur mið af lágu fasteignamati í hverju sveitarfélagi, sbr. j-lið 2. gr. viðauka við frumvarpið. Reglan felur í sér að ef fasteignamat tiltekinnar viðmiðunarfasteignar í sveitarfélagi er 60% lægra en fasteignamat sömu viðmiðunarfasteignar í því sveitarfélagi þar sem fasteignaverð er hæst árið á undan, fær sveitarfélag útgjaldajöfnunarstuðul og þar af leiðandi herra framlag. Er með þessu jafnað tekjutap þeirra sveitarfélaga sem hafa lægra fasteignamat en önnur sveitarfélög og þá felur reglan einnig í sér stuðning við viðkvæmar byggðir landsins, sem alla jafna hafa lægra fasteignamat en önnur sveitarfélög. Rétt er þó að taka fram að samkvæmt áhrifamati frumvarpsins hefur nýja útgjaldabreytingin ekki mikil áhrif á flest sveitarfélög sem nú njóta fasteignaskattsframlags, heldur hefur hún fyrst og fremst áhrif á þau sveitarfélög þar sem fasteignamat íbúahúsnæðis er lægst á landinu og er það í samræmi við markmið frumvarpsins.

2. Þar sem nýr fasteignamatsstuðull styður við viðkvæmar byggðir landsins með almennum hætti er fallið frá sértæku byggðaframlagi, m.a. vegna áfalla í atvinnulífi. Horft var til þess að nú þegar er sérstakt úrræði í lögum til að styðja við sveitarfélög í sérstökum aðstæðum, en skv. 84. gr. sveitarstjórnarlaga og b-lið 5. gr. frumvarpsins, er ráðherra heimilt að styðja við sveitarfélög með styrk eða láni úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga ef sveitarfélag er í fjárþröng. Til að slíkt úrræði byggji á traustum og gagnsæjum grunni er mælt fyrir um þá reglu að ráðherra verði heimilt að setja í reglugerð viðmið og skilyrði fyrir slíkum stuðningi, sbr. a-lið 2. tölul. 23. gr. frumvarpsins.

3. Þar sem ný útgjaldabreyta, um jöfnun vegna lágs fasteignamats, bættist við útgjaldajöfnunarbreytur líkansins, sbr. 1. og 2. gr. viðauka við frumvarpið, voru gerðar breytingar á vægi annarra breytna sem almennt lækkuðu. Aftur á móti, með hliðsjón af því markmiði frumvarpsins að styðja við sveitarfélög sem eru með stórt þjónustusóknarsvæði, var vægi fjölda byggðakjarna í sveitarfélagi aukið, en að hámarki fjórir byggðakjarnar eru taldir í hverju sveitarfélagi.

4. Þá er viðmiðunarmörkum tekjuhagkvæmniferils breytt úr 2.000–7.000 íbúa í 2.000–10.000 íbúa. Auk þess var stærðarhagkvæmni færð úr 20% í 23% í tekjuhagkvæmnilíkani, sbr. 3. gr. viðauka frumvarpsins. Breytingin endurspeglar það markmið frumvarpsins að styðja við sveitarfélög með stórum þjónustusóknarsvæði.

5. Ný regla er lögð til í h-lið 8. gr. frumvarpsins sem felur í sér að jöfnun vegna tekjuöflunarmöguleika og stærðarhagkvæmni geti að hámarki numið 16 milljónustu hlutum ráðstöfunarfjármagns framlaganna fyrir sveitarfélög með undir 2.000 íbúa og 3,2 milljónustu hlutum ráðstöfunarfjármagns fyrir sveitarfélög með yfir 20.000 íbúa. Fyrir sveitarfélög með

íbúatölu á bilinu 2.000–20.000 ákvarðast hámarkið hlutfallslega út frá íbúafjölda á milli 16 og 3,2 milljónustu hlutum. Þessi regla kemur í stað reglu í fyrra frumvarpi sem kvað á um að hámark framlaga næmi 9% af því heildar fjármagni sem var til úthlutunar en slík regla hafði í för með sér neikvæða hvata til sameiningar stærri sveitarfélaga.

6. Í fyrra frumvarpi var lagt upp með að útgjaldajöfnunarstuðullinn væri margfaldaður með 1 að 6.000 íbúum og margföldunargildið lækkaði línulega niður í 0,2 við 8.000 íbúa og væri 0,2 eftir það. Í frumvarpi þessu er í stað þess að miða við margfeldið 0,2 fyrir stærstu sveitarfélögin miðað við 0,5. Ljóst er að sveitarfélög sem hafa náð ákveðinni stærð búa ekki einungis við stærðarhagkvæmni í almennum rekstri sínum heldur er stærðarhagkvæmni einnig fólgin í undirliggjandi þáttum á bak við útgjaldabreyturnar. Vandasamt er að leggja mat á hversu mikil stærðarhagkvæmni er við einstaka undirliggjandi þætti á bak við útgjaldabreyturnar en miðað er við 0,5 fyrir útgjaldastuðulinn í heild eins og fram kom að framan.

7. Lagt er til að aðlögun að hinu nýja kerfi verði með öðrum hætti en mælt var fyrir um í fyrra frumvarpi. Í því frumvarpi var gert ráð fyrir að ákveðinn hluti framlaga yrði reiknaður á grundvelli nýja kerfisins og hluti á grundvelli hins eldra. Í stað þess er nú lagt til að aðlögunin fari þannig fram að ekkert sveitarfélag fái úthlutað lægra framlagi en ákveðið hlutfall af framlögum þess á árinu 2025, eins og lýst er í kafla 3.7. Er þetta lagt til þar sem um er að ræða mun einfaldari og skilvirkari leið til að innleiða nýtt kerfi í skrefum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Ákvæðið hefur verið túlkað á þann veg að í því felist tilteknar lagaáskilnaðarkröfur þegar kemur að því hvernig tekjustofnar sveitarfélaga verða felldir niður, í heild eða að hluta, sbr. dóm Hæstaréttar frá 14. maí 2019, í máli nr. 34/2018. Í umræddum dómi sagði m.a. að í 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, væri kveðið á um að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga væru tekjustofn sveitarfélaga og ekki væri hægt að fella slík framlög niður nema með lögum. Aftur á móti hefur Hæstiréttur einnig komist að þeirri niðurstöðu að í upphafsorðum 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar felist ekki jafn strangar kröfur í öllum tilvikum til lagaheimildar um tekjur sveitarfélaga og gilda um álagningu skatta og gjalda í þágu þeirra, sbr. dóm Hæstaréttar frá 20. nóvember 2024, í máli nr. 15/2024. Í dómnum var deilt um hversu ríkan lagaáskilnað 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar gerir til framlaga Jöfnunarsjóðs. Í forsendum dómsins rakti Hæstiréttur forsögu stjórnarskrárákvæðisins og markmið og rök stjórnarskrárgjafans við setningu ákvæðisins. Taldi Hæstiréttur að ráðið yrði af tilurð og markmiðum 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, að henni hafi fyrst og fremst verið ætlað að tryggja að tekjustofnar þeirra sem byggjast á skattheimtu hvíli á settum lögum en ekki stjórnvaldsfyrirmælum. Dómurinn benti svo á að tekjur sveitarfélaga geti verið af ýmsum toga eins og sjá mætti af 2. gr. laga nr. 4/1995. Eðli tekna sveitarfélaga væri ólíkt og misjafnt hversu nákvæmlega þær væru skilgreindar í lögum og því verði að meta í hverju tilviki þær kröfur sem leiddar verða af lögmætisreglunni hvað varðar tekjur sveitarfélaga þegar ekki er um að ræða beinar álögur á borgara. Framlög úr Jöfnunarsjóði væru þó sérstaks eðlis og í grundvallaratriðum ólík þeim tekjustofnum sveitarfélaga sem byggjast beint á skattheimtu. Þá hafi lagafyrirmæli í reynd ekki byggst á einhliða ákvörðun löggjafans heldur samráði ríkis og sveitarfélaga. Í ljósi framangreinds komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að fyrirmæli í reglugerð um að framlagi úr Jöfnunarsjóði yrði ekki úthlutað til tiltekins sveitarfélagsins skorti ekki lagastoð, þrátt fyrir að hvergi væri tekið fram

í lögum að sveitarfélagið ætti ekki rétt á framlaginu. Taldi Hæstiréttur ótvírætt að forsendur lagaákvæðisins, sem mælti fyrir um grundvöll framlagsins sem um ræddi, hefðu verið þær að sveitarfélagið ætti ekki að njóta framlagsins og því hefði framlagið ekki verið fellt niður með reglugerð.

Af niðurstöðum Hæstaréttar í framangreindum málum má ráða að nægilegt sé að kveðið sé á um forsendur framlaga Jöfnunarsjóðs í lögum og heimilt sé að fela ráðherra að útfæra sérstakar reiknireglur til að framlög sjóðsins séu í samræmi við forsendurnar og markmið laganna um að jafna útgjaldabörf og tekjumöguleika sveitarfélaga. Reiknireglurnar geta síðan leitt til þess að framlög séu mishá milli sveitarfélaga og jafnvel fallið niður til sumra. Í því felst ekki að ráðherra sé að fella niður eða skerða framlög til sveitarfélaga. Aftur á móti getur löggjafinn ekki falið ráðherra mat til að fella niður framlög í heild eða að hluta eftir að þau hafa verið reiknuð út og ákvörðuð. Í frumvarpi þessu er lagt upp með að kveða með skýrum hætti á um forsendur þeirra framlaga sem veitt eru úr sjóðnum og einnig er gætt að því að mæla fyrir um hvenær framlög sjóðsins kunna að verða lækkuð eða felld niður eftir að þau eru reiknuð út, sbr. 14. gr. frumvarpsins. Er því sérstaklega gætt að því að úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði verði ekki felld niður í heild eða að hluta nema á grundvelli laga. Er með þeim hætti sérstaklega gætt að því að frumvarpið samræmist 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í samráðsferli frumvarpsins hefur verið bent á að tiltekin ákvæði frumvarpsins kynnu að stangast á við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar eða 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Bent var á að í 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins, þar sem m.a. er mælt fyrir um að almennum jöfnunarframlögum vegna reksturs grunnskóla skuli ekki úthlutað til sveitarfélaga með íbúafjölda yfir 70.000, fælist ólögmat mismunun sem ekki væri í samræmi við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki verður tekið undir slík sjónarmið enda sækja sveitarfélög almennt ekki sérstaka vernd fyrir afskiptum ríkisins til mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar, þar sem þau teljast til stjórnvalda og fara með ákveðna þætti framkvæmdavalds í þriggreindu ríkisvaldi, sbr. 2. gr. hennar, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar frá 20. nóvember 2024, í máli nr. 15/2014. Þá eru þær úthlutunarreglur sem fram koma í frumvarpinu, og þær reglur sem kveða á um lækkun framlaga eða niðurfellingu þeirra, þ.m.t. 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins, byggðar á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum sem rakin eru í greinargerð frumvarpsins og í skýringum við ákvæði þess.

Þá hafa nokkur sveitarfélög gert athugasemdir við 3. og 4. mgr. 14. gr. frumvarpsins, þar sem mælt er fyrir um að fullnýti sveitarfélag ekki heimild sína til álagningar útsvars skuli lækka tiltekin framlög Jöfnunarsjóðs, sem getið er um í 4. mgr., til viðkomandi sveitarfélags. Var því m.a. haldið fram að ákvæðið væri ekki í samræmi við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki verður fallist á athugasemdir sveitarfélaga að þessu leyti enda er óumdeilt meðal fræðimanna sem rannsakað hafa stjórnarskrárákvæðið, að það ræðst af gildandi lögum hvaða málefnum sveitarfélög ráða sjálf og að hversu miklu leyti sveitarfélög fá að ráða um útfærslu þeirra málefna. Af þessu leiðir að löggjafarvaldið hefur svigrúm til að ákvarða verkefni sveitarfélaga og hvernig tekjum þeirra skuli háttáð og ræðst það því af ákvörðun Alþingis hversu mikla sjálfstjórn sveitarfélög hafa í verkefnum sínum. Ákvæði frumvarpsins, sem gera ráð fyrir að ákvarðanir sveitarfélaga um álagningarhlutfall útsvars hafi áhrif á framlög Jöfnunarsjóðs, eru því í fullu samræmi við 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Að lokum ber að geta þess að frumvarpið hefur snertiflöt við Evrópusáttmála um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga, sem undirritaður var í Strassborg 15. október 1985. Sáttmálinn var fullgiltur á Íslandi 1. júlí 1991, sbr. C-deild Stjórnartíðinda nr. 7/1991, en hann hefur ekki verið lögfestur hér landi og hefur því ekki lagagildi. Ísland er samt sem áður bundið

af samningnum að 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 kemur fram í ákvæðinu er í Evrópusáttmálanum gert ráð fyrir fyrirkomulagi á jöfnun tekna sem hafi það markmið að leiðrétta áhrif ójafnrar tekjuskiptingar, sem er meginhlutverk Jöfnunarsjóðs og frumvarps þessa. Má því segja að með frumvarpinu uppfylli Ísland enn betur þjóðréttarlegar skyldur sínar samkvæmt framangreindu ákvæði Evrópusáttmálans.

5. Samráð.

5.1. Fyrri samráð.

Frumvarpið varðar öll sveitarfélög landsins og snertir þar af leiðandi alla landsmenn með beinum hætti.

Upphaflega voru áform um setningu nýrra heildarlaga um starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga kynnt í innra samráði Stjórnarráðsins í nóvember 2022 og til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda dagana 7.–23. nóvember 2022 (mál nr. S-211/2022). Alls bárust 11 umsagnir, níu frá sveitarfélögum og hinar tvær frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Öryrkjabandalagi Íslands. Drög að skýrslu starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem byggðust á niðurstöðum starfshópsins, voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda dagana 10.–30. mars 2023 (mál nr. S-64/2023). Þá var haldinn kynningarfundur um efni frumvarpsins fyrir öll sveitarfélög 10. mars 2023 og fjöldi annarra kynningarfunda fyrir ýmist einstök sveitarfélög eða sveitarfélög á tilteknu landshlutasvæði. Alls bárust ráðuneytinu 38 umsagnir meðan á samráðinu stóð, flestar frá sveitarfélögum, eða 30 umsagnir. Frumvarp um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga var lagt fram 9. nóvember 2023 og var tekið til þinglegrar meðferðar af umhverfis- og samgöngunefnd. Nefndin leitaði sérstaklega eftir umsögnum 90 hagsaðila um frumvarpið. Umsagnarfrestur var frá 16. nóvember 2023 til 30. nóvember 2023 og bárust nefndinni hátt í 30 umsagnir.

Samband íslenskra sveitarfélaga lagði sérstaka áherslu á þeim tíma að vandað yrði til samráðs. Mikilvægt væri að horft yrði til áskorana og hugað að auknum stuðningi, m.a. í menntamálum og þjónustu við flóttafólk. Önnur atriði sem Samband íslenskra sveitarfélaga lagði áherslu á var að sveitarfélög yrðu upplýst tímanlega um áhrif hugsanlegra breytinga á framlög og að breytingar sem hefðu veruleg fjárhagsleg áhrif á einstök sveitarfélög yrðu innleiddar í áföngum. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fái sérstakt fjármagn á fjárlögum til að styðja myndarlega við sameiningar sveitarfélaga og að ljúka þyrfti vinnu við endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga með það að markmiði að styrkja og breikka sjálfstæða tekjustofna sveitarfélaga.

Jafnframt bárust fjölmargar athugasemdir og ábendingar á þeim tíma sem voru teknar til skoðunar við vinnslu frumvarpsins. Samhljómur var með umsögnum Svalbarðsstrandarhrepps, Súðavíkurhrepps, Skagabyggðar, Sveitarfélagsins Skagastrandar og Skorradalshrepps sem gerðu athugasemdir við það markmið að sjóðurinn styðji betur við bakið á milli-stórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir. Ekki mætti ganga á rétt minni sveitarfélaga vegna stærðar. Sveitarfélögin voru ekki öll sammála um að eðlilegt væri að til staðar væru hvatar til sameininga en gerðu öll athugasemdir við að sameiningar sveitarfélaga væru fjármagnaðar úr sjóðnum nema til þess kæmi sérstakt framlag. Var einnig gagnrýnt að

engar nýjar tekjur ættu að koma inn í sjóðinn og því mætti ætla að framlög vegna sameininga yrðu dregin af almennum framlögum til minnstu og stærstu sveitarfélaganna. Verði framlög til minni sveitarfélaganna skert yrði harkalega vegið að rétti íbúa þeirra til þjónustu.

Reykjavíkurborg gerði athugasemd við að sjóðurinn ætti sérstaklega að styðja við bakið á millistórum sveitarfélögum. Lagði borgin til að útgjaldþörf sveitarfélaga yrði lögð til grundvallar úthlutun áður en til skerðingar kæmi á grundvelli möguleika til tekjuöflunar og að útgjöld sveitarfélaga yrðu rýnd með hliðsjón af breytileika í útgjaldamynstri. Þá lagði borgin til að sjóðurinn yrði sjálfstæður og óháður í stjórnsýslulegu tilliti og að eftirlit með honum verði skýrt og framkvæmt af óháðum aðila.

Einnig barst umsögn Öryrkjabandalags Íslands á sínum tíma þar sem lögð var áhersla á að þess yrði gætt að þjónusta í málefnum fatlaðs fólks skertist ekki heldur styrktist við sameiningu sveitarfélaga og minnti jafnframt á samráðsskyldu stjórnvalda við fatlað fólk.

Markmiðin með endurskoðun á regluverki sjóðsins eru að auka gæði jöfnunarkerfisins, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og að Jöfnunarsjóður fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Í ríflega þriðjungi umsagna á sínum tíma var tekið undir þessi markmið og tillögurnar taldar nauðsynlegar og tímabærar og að þær stuðluðu að sanngjarnari og einfaldari útreikningi á jöfnunarframlögum. Í álíka mörgum umsögnum var tillögunum mótmælt þar sem talið var að þær myndu leiða til skerðingar á framlögum til sveitarfélaga, sem m.a. geti komið til með að skerða þá lögbundnu þjónustu sem þau veita. Í umsögnunum var að finna ábendingar varðandi útgjaldastuðla og tekjuhagkvæmniferilinn sem teknar voru sérstaklega til skoðunar. Þá bárust athugasemdir varðandi niðurlagningu fasteignaskattsframlagsins, skerðingu framlaga vegna vannýtingar á útsvarshlutfalli og að Jöfnunarsjóður væri notaður sem hvati fyrir sameiningar sveitarfélaga. Þá bárust margar aðrar athugasemdir sem einnig var hugað að en gáfu ekki tilefni til breytinga á sínum tíma, m.a. áskorun um að frumvarpið gæti að réttindum fatlaðs fólks, að innlent regluverk skapi hvata og tryggi að sveitarfélög sjái sér hag í því að styðja við uppbygginu og aukið framboð raforku, að skortur sé á stuðningi við forvarnir og sérstökum framlögum yrði úthlutað til sveitarfélaga vegna þjónustu við fylgdarlaus börn sem koma til landsins og falla undir lög um barnavernd. Loks var lagt til að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga yrði lagður niður og kerfið yrði endurhugsað í heild.

5.2. Samráð um frumvarpsdrögin.

Eins og áður segir var frumvarpið lagt fram á 154. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á því frumvarpi þar sem reynt er að koma til móts við athugasemdir sveitarfélaga, eins og rakið er í kafla 3.10. Frumvarpið, ásamt fjárhagslegum áhrifum þess, var því aftur kynnt í samráðsgátt stjórnvalda, upphaflega dagana 14. febrúar 2025 til 28. febrúar 2025 (mál nr. S-32/2025) auk þess sem haldinn var kynningarfundur með öllum framkvæmdastjórum og oddvitum sveitarfélaga 19. febrúar 2025 og einnig voru markmið og tilgangur frumvarpsins kynnt á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga 20. mars 2025. Þá voru haldnir kynningarfundir með landshlutasamtökum og sveitarfélögum sem eftir því óskuðu. Með tölvupósti ráðuneytisins til allra sveitarfélaga, dags. 21. febrúar 2025, var sveitarfélögum tilkynnt að frestur til að veita umsögn um frumvarpið hefði verið framlengdur til 5. mars 2025. Auk þess voru sveitarfélögin hvött til að veita umsögn um málið og sérstaklega var óskað eftir að afstöðu sveitarfélaga um hvort að þau teldu að núgildandi kerfi væri almennt fullnægjandi að þeirra mati til að meta útgjaldþarfir og tekjumöguleika sveitarfélaga. Einnig voru sveitarfélögin hvött til að taka afstöðu til 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að sveitarfélög sem fullnýta ekki heimildir sínar til álagningar útsvars fái lægri framlög úr Jöfnunarsjóði.

Ráðuneytinu bárust 38 umsagnir, þar af 31 frá sveitarfélögum af alls 62. Fjölmargar ábendingar og athugasemdir er að finna í umsögnum sveitarfélaga og hjá öðrum umsagnaraðilum og vegna fjölda umsagna er fjallað nánar um þau sjónarmið sem fram komu í samráðferlinu í sérstakri skýrslu um niðurstöðu samráðs um drög að frumvarpi þessu, sem birt er í samráðsgátt stjórnvalda og er jafnframt hluti af fylgigögnum frumvarpsins. Eftirfarandi umfjöllun um umsagnir og þau sjónarmið sem þar komu fram er því ekki tæmandi.

5.3. Almenn afstaða til úthlutunarlíkans.

Fyrst ber að nefna að ekkert sveitarfélag lýsti því yfir að það teldi að núverandi regluverk um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga væri fullnægjandi til að jafna útgjaldabætur og tekjumöguleika sveitarfélaga. Í umsögnum sveitarfélaga var því almennt samhljómur um að nauðsynlegt sé að breyta reglum um Jöfnunarsjóð en skiptar skoðanir eru um hvernig þessum breytingum skuli háttað. Líkt og í fyrra umsagnarferli var í ríflega þriðjungi umsagna sveitarfélaga tekið undir að breytingarnar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu væru til þess fallnar að styðja við þróun sveitarstjórnarstigsins og sjálfbærni þess og væru mikilvægur þáttur í jöfnun búsetuskilyrða í dreifðum byggðum. Meðal annars töldu sveitarfélög að líkanið tæki mið af aukinni þjónustuskilyldu sem lögð er á herðar sveitarfélaga og samsvarandi hækkun á útgjöldum og væri því til þess fallið að styrkja sveitarstjórnarstigið. Auk þess stuðlaði líkanið að auknu jafnræði milli sveitarfélaga, þar sem úthlutunarlíkan endurspeglar útgjöld þeirra og tekjumöguleika.

Eins og í fyrra umsagnarferli var nýtt líkan Jöfnunarsjóðs gagnrýnt í álíka mörgum umsögnum, þar sem almennt var lýst yfir áhyggjum af að útreikningur framlaga muni ekki endurspeglar raunverulegar útgjaldabætur sveitarfélaga eða að líkanið muni hafa neikvæð áhrif á fjárhag og þjónustu í viðkomandi sveitarfélagi. Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga voru lagðar til fleiri breytur sem taka ætti mið af við útreikning á útgjaldabörf sveitarfélaga, svo sem velferðarþjónusta, byggðamynstur, vegalengdir milli þéttbýlisstaði, erfiðar samgöngur innan sveitarfélags, aðstöðumunur hvað varðar tækifæri til atvinnustarfsemi og rekstur slökkviliðs. Í nokkrum umsögnum var lagt til að við mat á tekjuöflun sveitarfélaga eigi að taka mið af atvinnutekjum og sveiflum í útsvarstekjum sjávarútvegssveitarfélaga sem tengjast úthlutun aflaheimilda og þá er einnig að finna tillögur um breytingar á tekjuhagkvæmni ferli líkansins.

Gerðar hafa verið nokkrar breytingar á úthlutunarlíkaninu sem raktar eru í kafla 5.10, og í skýrslu um niðurstöðu samráðsins sem getið er um að framan, er farið yfir allar þær athugasemdir sem bárust um úthlutunarlíkanið og eftir atvikum ástæður þess að þær leiddu ekki til breytinga á úthlutunarlíkaninu. Þess ber þó að geta að það sjónarmið sem oftast var horft til þegar lagt var mat á hvort tillögur um breytingar á úthlutunarlíkaninu gæfu tilefni til að breytinga á frumvarpinu var að allar breytur líkansins þyrftu að byggjast á gögnum sem gætu sýnt með almennum og hlutlægum hætti mögulega útgjaldabörf sveitarfélaga eða tekjumöguleika þeirra. Í mörgum tilvikum er erfitt að afla slíkra almennra gagna, eins og í tilviki velferðarþjónustu eða aðstöðumunar hvað varðar tækifæri til atvinnustarfsemi, en hafa þarf í huga að afar varasamt er að taka mið af raunútgjöldum sveitarfélaga vegna tiltekinna þátta þar sem slík aðferðafræði gæti falið í sér hvata til að auka útgjöld í þeim þáttum sem miðað er við.

5.4. Almenn um lækkun framlaga og greiðslu sveitarfélaga í Jöfnunarsjóðs

Í mörgum umsögnum sveitarfélaga beinist gagnrýnin fyrst og fremst að því að framlög Jöfnunarsjóðs til viðkomandi sveitarfélags árið 2024 hafi verið hærri en þau framlög sem sveitarfélagið hefði fengið á grundvelli nýs úthlutunarlíkans sama ár. Eins og hér hefur komið fram er ljóst að núgildandi jöfnunarkerfi uppfyllir ekki lengur þau grundvallarmarkmið

Jöfnunarsjóðs að jafna mismunandi útgjaldaþarfir og tekjumöguleika sveitarfélaga. Er því nauðsynlegt að fram fari kerfisbreyting til að slíkum markmiðum verði náð. Hjá því verður ekki komist að áþreifanlegar breytingar verði á jöfnunarframlögum til sumra sveitarfélaga við slíka kerfisbreytingu og reynt er að bregðast við því með því m.a. að leggja til aðlögunartímabil svo stuðla megi að fyrirsjáanleika í rekstri sveitarfélaga.

Þó er rétt að benda á að nýju líkani, ef það verður lögfest, er ætlað að tryggja að framlög sjóðsins næstu áratugina muni sannanlega fela í sér jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfar og tekjumöguleika sveitarfélaga. Er því ekki eingöngu rétt nálgun að miða við framlög sveitarfélaga vegna ársins 2024, þegar lagt er mat á hvort að hið nýja líkan muni verða til þess að framlög til sveitarfélaga hækki eða lækki til framtíðar lítið. Þar sem hið nýja líkan felur í sér mun markvissari jöfnun en gildandi úthlutunarreglur er ljóst að óvænt útgjaldaþörf sveitarfélags í framtíðinni verður betur jöfnuð og á sanngjarnari grunni í hinu nýja líkani. Getur því vel komið til þess að framlög til sveitarfélags verði hærri á einhverjum tímamarki á grundvelli hins nýja líkans en framlög sem það hefði fengið á grundvelli gildandi úthlutunarreglna.

Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga og umsagnaraðila er því jafnframt haldið fram að tiltekin sveitarfélög greiði meira í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga en þau fá úthlutað. Rétt er að halda því til haga, eins og áður hefur komið fram, að sveitarfélög greiða ekki fjárframlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Hlutdeild sjóðsins í álagningarstofni útsvars, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, má rekja til yfirfærslu grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 og til yfirfærslu á rekstri málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011. Við flutning framangreindra verkefna frá ríki til sveitarfélaga var útsvar sveitarfélaga hækkað á móti lækkun tekjuskatts ríkisins. Eðli máls samkvæmt myndast jöfnunarþörf við slíka framkvæmd þar sem útgjaldaþörf tengd þessum verkefnum er mismunandi milli sveitarfélaga. Var þessari aðferðafræði fyrst og fremst verið beitt þar um er að ræða einfalda leið til að ákvarða tekjur sjóðsins til að koma til móts við mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga vegna flutning verkefnanna. Vel hefði komið til greina að beita annari aðferðafræði til að ákveða tekjur sjóðsins við flutning á verkefnum, þar sem notast væri við aðra reikniforsendu en útsvar sveitarfélaga. Bent skal á að tekjur af álagningarstofni útsvars sem berast í sjóðinn renna beint inn í sjóðinn og hafa aldrei viðkomu á reikningum sveitarfélaganna. Einstök sveitarfélög geta því ekki eignað sér hlutdeild í framangreindum tekjum sjóðsins af útsvarstofni.

5.5. Vannýting heimildar til útsvars.

Eins og áður segir var sérstaklega óskað eftir afstöðu sveitarfélaga til 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að sveitarfélög sem fullnýta ekki heimild sína til álagningar útsvars fái lægri framlög úr Jöfnunarsjóði. Seltjarnarnesbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður og Kópavogsbær lýstu sérstakri andstöðu við ákvæðið og telja að það muni skerða sjálfstæði sveitarfélaga og draga úr hvata til að lækka útsvar. Ekkert annað sveitarfélag lýsti andstöðu sinni við ákvæðið og í nokkrum umsögnum var sérstaklega tekið undir tillöguna, m.a. með þeim rökum að sveitarfélag sem nýtir ekki útsvarshlutfall að fullu ætti ekki að þurfi á auknum tekjum að halda úr Jöfnunarsjóði til að standa undir þjónustu og að tillagan væri í anda Jöfnunarsjóðs.

Ljóst er að skiptar skoðanir eru um ákvæðið á meðal sveitarfélaga, þó ekki verði annað séð en að langflest sveitarfélög annaðhvort styðji tillöguna eða ekki lýst andstöðu sinni við hana. Rétt er þó að benda á í ljósi framangreindra athugasemda, að ákvörðun um álagningu útsvarshlutfalls verður áfram að öllu leyti í höndum sveitarstjórna, innan þeirra marka sem lög um tekjustofna sveitarfélaga gera ráð fyrir. Ákvæðið skerðir því ekki rétt sveitarfélaga til að ráða

málefnum sínum eftir því sem lög ákveða eins og kveðið er á um í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og nánar er fjallað um í kafla 4.

Umrædd tillaga byggist fyrst og fremst á þeim samngirnissjónarmiðum að sveitarfélög sem nýta ekki álagningarhlutfall útsvars að fullu fái ekki úthlutað framlögum úr Jöfnunarsjóði. Líta megi svo á að með því að greiða framlög til sveitarfélaga sem ekki nýta útsvarshlutfall sitt að fullu sé sjóðurinn að niðurgreiða lágt útsvar til þeirra sveitarfélaga. Jafnframt er þá horft til þeirra sjónarmiða að Jöfnunarsjóður er sameiginlegur sjóður sveitarfélaga sem hefur það grundvallarmarkmið að jafna tekjumöguleika sveitarfélaga.

Ekki hafa því verið gerðar breytingar á ákvæðinu frá þeim frumvarpsdrögum sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda.

5.6. Afstaða til höfuðstaðarálags.

Í umsögnum sex sveitarfélaga var jafnframt að finna athugasemdir og ábendingar um framlag vegna höfuðstaðarálags sem lagt er til í d-lið 5. gr. frumvarpsins, þar sem m.a. var bent á að önnur sveitarfélög en Reykjavíkurborg og Akureyrarbær veittu mikla og fjölpætta þjónustu sem einnig mætti taka tillit til auk þess sem höfuðstaðir hafi gjarnan tekjur og hagræði sem önnur sveitarfélög hafi ekki. Eins og fram kemur í skýrslu starfshópsins, sem frumvarp þetta byggir á, tekur nýtt jöfnunarlíkan tillit til sveitarfélaga sem veita mikla og fjölpætta þjónustu en framlagi vegna höfuðstaðarálags er ætlað að veita Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ stuðning vegna útgjaldaþarfar sem jöfnunarlíkanið tekur ekki mið af. Er þá fyrst og fremst horft til útgjaldaþarfar vegna sérstakrar þjónustu sem umrædd sveitarfélög veita sem höfuðstaðir á sínu svæði. Í kafla 3.4 eru nefnd frekari dæmi um slíkar útgjaldaþarfir. Önnur dæmi eru m.a. rakín í umsögn Reykjavíkurborgar þar sem bent er á verkefni sem kemur í hlut borgarinnar en ekki nágrannasveitarfélaga, þ.e. að reka gistiskýli, og sækja íbúar nágrannasveitarfélaga þá þjónustu. Kostnaður við rekstur gistiskýlisins var um 520 millj. kr. að teknu tilliti til tekna árið 2024. Þá hafi heildarkostnaður Reykjavíkurborgar vegna heimilislausra einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuþarfir verið um 1,2 milljarðar kr. árið 2024. Framlag vegna höfuðstaðarálags sem mun renna til Reykjavíkurborgar mun því eingöngu duga fyrir hluta af kostnaði Reykjavíkurborgar við fyrrnefnt verkefni og önnur sambærileg sem önnur sveitarfélög sinna ýmist ekki eða í mun minna mæli.

5.7. Afstaða til aðlögunartímabils.

Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga kemur fram að þörf væri á lengri aðlögunartímabili en frumvarpið gerir ráð fyrir en m.a. var lagt til að aðlögunartímabilið yrði lengt í sjö ár í stað fjögurra og að gildistöku frumvarpsins yrði frestað til 1. janúar 2027. Um er að ræða sambærilegar athugasemdir og fram komu við frumvarp það sem lagt var fram á 154. löggjafarþingi en þá taldi starfshópurinn, sem lagði til þær breytingar á jöfnunarsjóðskerfinu sem frumvarp þetta byggir á, eins og fjallað er um í 1. kafla frumvarpsins, að ekki væri ástæða til að lengja aðlögunartímabilið.

Hafa ber í huga að úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs getur óháð fyrirkomulagi, sveiflast á milli ára, til dæmis ef tekjur eða útgjaldaþörf sveitarfélaga breytist. Þannig er afar óljóst hver framlög verða að fjórum árum liðnum, hvort sem úthlutunarlíkani er breytt eða ekki. Með nýju úthlutunarlíkani er tekið mikilvægt skref í átt að markvissari jöfnun og innbyggðri sveiflu-jöfnun þegar tekjur eða útgjaldaþörf breytist. Er fjögurra ára aðlögunartími því hæfilegur með hliðsjón af þeim sveiflum sem þegar verða á milli ára í núverandi fyrirkomulagi úthlutunar.

5.8. Afstaða til fasteignaskattsframlags.

Í umsögnum Akraneskaupstaðar, Hrunamannahrepps, Bláskógabyggðar og Suðurnesjabæjar eru gerðar athugasemdir við að fasteignaskattsframlag sjóðsins verði fellt niður. Í kafla 3.8 er fjallað ítarlega um ástæður þess að lagt er til að framlagið verði sameinað öðrum helstu framlögum sjóðsins. Til viðbótar er þar nú að finna töflu sem skýrir nánar hvernig framlagið nær ekki að jafna tekjur sveitarfélaga vegna mismunandi fasteignamats. Í umsögnum sveitarfélaganna var einnig að finna þær ábendingar, sem ekki komu fram í fyrra umsagnarferli, að fyrirvara verði að gera við lögmæti þess að fasteignaskattsframlagið verði sameinað öðrum framlögum sjóðsins, þar sem fjallað er um framlagið í samkomulagi ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá árinu 2000. Ekki verður tekið undir slík sjónarmið Samkomulög ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem snúa að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eru fyrst og fremst yfirlýsingar um pólitískan vilja aðila og eru í flestum tilvikum háðar því að Alþingi geri viðeigandi lagabreytingar. Endanlegt ákvörðunarvald um fyrirkomulag framlaga úr Jöfnunarsjóði hvílir hjá löggjafarvaldinu og því geta eldri samkomulög ríkisins og Sambandsins ekki komið í veg fyrir að Alþingi geri breytingar á regluverki Jöfnunarsjóð nema annað komi til. Þó er rétt að geta þess að samkomulög ríkisins og Sambandsins og forsaga þeirra geta verið mikilvæg lögskýringargögn sem horft er til við túlkun á þeim lagaákvæðum sem grundvallast á slíkum samkomulögum, eins og dómur Hæstaréttar nr. 15/2024, sem rakin er í kafla 5, byggir í raun forsendur sínar á.

Í því tilviki sem hér um ræðir er ljóst að fasteignaskattsframlag sjóðsins, sem fjallað er um í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga árið 2000, nær ekki því markmiði að jafna tekjumöguleika sveitarfélaga, eins og rakið er í kafla 3.8. Tillagan um að sameina framlagið öðrum framlögum sjóðsins byggist á skýrslu starfshóps sem fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga sátu í, eins og fram kemur í 1. kafla, sem jafnframt var kynnt öllum sveitarfélögum landsins ásamt drögum að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda og á fundum með sveitarfélögum og landshlutasamtökum. Auk þess voru forsendur og markmið frumvarpsins kynnt á landsþingi Sambandsins þann 20. mars 2025. Mikið samráð hefur því átt sér stað við Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög um að sameina framlagið öðrum framlögum sjóðsins og áréttað skal að ekki hefur verið ágreiningur milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um niðurstöðu áhrifamats frumvarpsins á grundvelli 4. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá ber þess að geta að Sambandið hefur áður lýst því yfir, í umsögn þess um frumvarp það sem varð að lögum nr. 139/2012, að eldri samkomulög ríkisins og Sambandsins geti almennt ekki staðið í vegi fyrir því að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga geti sinnt hlutverki sínu við breyttar aðstæður. Er því engum vafa undirorpið að löggjafarvaldinu er heimilt að gera breytingar á framlaginu í samræmi við tillögur starfshóps sem í sátu fulltrúar sveitarfélaga og frumvarp þetta byggir á.

5.9. Málefni fatlaðs fólks.

Í umsögn um frumvarpið var gerð athugasemd við að í 11. gr. frumvarpsins sé gerð breyting á forsendum framlaga vegna þjónustu við fatlað fólk á þá vegu að framlög verði reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu. Er í umsögn óskað eftir nánari útlistun á framkvæmd samræmds mats á landsvísu og áhrifa matsins á framlög Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga þar sem þjónustuþörf fatlaðs fólks er umfram landsmeðaltal. Þá er í umsögn áréttað að mikilvægt sé að tryggja að slík breyting sé í samræmi við önnur lög og skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu til fatlaðs fólks samkvæmt þeim. Þrátt fyrir að einstaklingi sé ekki skylt samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir að undirgangast samræmt mat til að öðlast rétt til þjónustu af hálfu sveitarfélags, yrðu framlög úr sjóðnum bundin við að slíkt mat liggi fyrir og í raun sé með tillögunni

gert ráð fyrir að sveitarfélög þjónusti einstaklinga, a.m.k. tímabundið, án þess að njóta framlaga fyrir þá þjónustu úr Jöfnunarsjóði.

Tilgangurinn með því að reikna framlög vegna þjónustu við fatlað fólk á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf er að framlög verði í samræmi við þörf og þar með að sveitarfélög þar sem þjónustuþörf fatlaðs fólks er umfram landsmeðaltal fái meira.

Undanfarin ár hafa almenn framlög vegna málefna fatlaðs fólks verið reiknuð á grundvelli samræmdrar stuðningsþarfar, svokallaðs SIS-mats. Ekki var byrjað að reikna SIS-C-mat fyrir börn fyrr en árið 2018 og var brugðist við því að slíkt mat fór ekki alltaf fram, með því að setja undanþáguákvæði, sbr. 2. mgr. II. hluta 3. gr. reglugerðar um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk, nr. 192/2023. Undanþágan kveður á um að reikna megi framlög á grundvelli raunkostnaðar þegar samræmt mat á stuðningsþörf liggur ekki fyrir og skapar því tvöfalt kerfi úthlutunar. Í dag er SIS-C-mat fyrir börn útbreitt. Þá eru dæmi þess að framlög séu greidd sveitarfélögum vegna fullorðinna notenda á grunni undanþágunnar. Með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá því í árslok 2023 lýstu jafnframt aðilar samkomulagsins vilja sínum að samræmt mat á stuðningsþörf yrði grundvöllur bæði þjónustuveitingar sveitarfélaga og framlaga Jöfnunarsjóðs til málaflokksins. Orðalagsbreytingar á ákvæði eru nú gerðar til að undirbyggja að samræmt mat stuðningsþarfar sé meginreglan fyrir úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði í samræmi við framangreint samkomulag líkt og raunar er þegar í framkvæmd. Þá er rétt að benda á að framlög úr Jöfnunarsjóði eru almennt ekki forsenda þess að sveitarfélögum beri að veita lögbundna þjónustu. Hlutverk Jöfnunarsjóðs er að jafna útgjaldaþarfir sveitarfélaga og reglur sjóðsins snúa fyrst og fremst að því að dreifa tekjum hans til sveitarfélaga eftir útgjaldaþörfum þeirra. Veita sveitarfélög, t.d. ýmiss konar lögbundna þjónustu án þess að Jöfnunarsjóður standi undir henni. Er því ekki talin ástæða til að gera breytingar á öðrum lögum vegna þeirra orðalagsbreytinga sem gerðar eru því lagaákvæði sem fjallar um framlög vegna málefna fatlaðs fólks.

5.10. Breytingar á frumvarpi eftir samráð.

Eftir yfirferð á öllum umsögnunum, og að teknu tilliti til þeirra ábendinga sem fram hafa komið á fundum með sveitarfélögum, hafa verið gerðar breytingar á frumvarpinu frá þeim drögum sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda, þ.m.t. tæknilegar breytingar á úthlutunarlíkaninu auk annarra lagfæringa. Þær breytingar sem voru gerðar eru m.a.:

1. Fyrirkomulagi útreiknings stærðarhagkvæmni sveitarfélaga var breytt. Fyrirkomulag stærðarhagkvæmni byggir á þremur stærðum; stærðarmörkum sveitarfélaga, almennri stærðarhagkvæmni í prósentum og stærðarhagkvæmni í útgjöldum. Breytingar voru gerðar á öllum þessum stærðum enda eru þær allar tengdar því hvernig stærðarhagkvæmni reiknast. Stærðarmörk í því frumvarpi sem fór í samráðsgátt voru 2.000 og 11.000 íbúar en eru nú 2.000 og 10.000 íbúar. Almenn stærðarhagkvæmni á milli stærstu og minnstu sveitarfélaganna var 26% í því frumvarpi sem fór í samráðsgátt en nemur 23% nú. Á móti er nú gert ráð fyrir stærðarhagkvæmni í útgjöldum með þeim hætti að útgjaldastuðull sveitarfélaga með fleiri en 8.000 íbúa vegur helming á við útgjaldastuðul sveitarfélaga undir 6.000 íbúum. Vægi stuðulsins lækkar hlutfallslega fyrir sveitarfélög með íbúafjölda á bilinu 6.000–8.000. Sambærileg stærðarhagkvæmni útgjaldastuðuls var í frumvarpi á 154. löggjafarþingi en var ekki í því frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt. Í því frumvarpi var útgjaldastuðull stærstu sveitarfélaganna minnkaður meira, eða margfaldaður með 0,2 (er 0,5 í frumvarpi þessu). Segja má að farið sé að einhverju leyti bil beggja hvað þessar þrjár breytingar á stærðarhagkvæmni varðar, en fram kom í samráði að forsvarsmenn sumra sveitarfélag teldu of bratt farið við breytingar frá fyrra frumvarpi.

2. Hámarksjöfnun í tekjuhlu, sbr. h-lið 1. mgr. 8. gr. fyrir sveitarfélög með fleiri en 20.000 íbúa hækkar úr 2,5 milljónustu hlutum ráðstöfunarfjármagns á hvern íbúa í 3,2 milljónustu hluta. Við áhrifamat frumvarpsins varð ljóst að framlög einungis eins sveitarfélags voru takmörkuð af hámarksjöfnuninni og að sú takmörkun var töluverð fyrir viðkomandi sveitarfélag. Var breytingin því gerð í þeirri viðleitni að einstaka sveitarfélög væru ekki bundin með jafn afgerandi hætti af reglum sem áttu almennt ekki við önnur sveitarfélög.
3. Breytingar á tímamarki á árlegum skráum ráðherra um útsvarstekjur og fasteignaskattstekjur sveitarfélaga. Í stað þess að hið nýja jöfnunarframlag byggist á útsvarstekjum tveimur árum áður og fasteignaskattstekjum árið á undan, er miðað við útsvarstekjur árið á undan og fasteignaskattstekjur á úthlutunarári. Ástæður þess að upphaflega var miðað við fyrrgreint tímamark var að þá hefði verið hægt að reikna endanlegt framlag áður en framlagaár hæfist og hefði það skapað fyrirsjáanleika fyrir sveitarfélög um framlög næsta árs. Þessu hefur verið breytt í frumvarpinu þar sem þyngra þykir vega að sveiflujöfnun sjóðsins hvað varðar tekjur og útgjöld sveitarfélaga sé sem virkust gagnvart breytingum sem kunna að verða á högum sveitarfélaga.
4. Bætt er við 5. mgr. 14. gr. þar sem áréttað er að það fjármagn sem ekki rennur til sveitarfélaga sem hafa lægri álagningarhlutfall útsvars, kemur til endurúthlutunar til hinna sveitarfélaganna. Þá er jafnframt áréttað að hafi sveitarfélag fengið lækkuð t.d. almenn jöfnunarframlög, þá kemur fjármagnið eingöngu til úthlutunar þeirra framlaga. Sjá nánar skýringar við 14. gr.
5. Gerð var sú breyting á 15. gr. frumvarpsins að í stað þess að Jöfnunarsjóður hefði heimild til að halda eftir tekjum fyrir varasjóð hafi sjóðurinn heimild til að hafa tiltekið eigið fé. Er breytingin gerð til að ná betur utan um núverandi fyrirkomulag, þ.e. að Jöfnunarsjóður hafi eigið fé til öryggis sem breytist lítið milli ára en kann að vera nýtt til að bregðast við þeim aðstæðum sem koma fram í ákvæðinu.

Gerð var tæknileg breyting á útgjaldabreytu sem tekur mið af mismun fasteignamats í sveitarfélögum. Í stað þess að miða við verðstuðul fasteignamats er nú miðað við ákveðna viðmiðunarfasteign. Breytingin var gerð þar sem verðstuðull fasteignamats er mismunandi á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar auk þess sem það kann að vera að frekari þróun muni eiga sér stað á verðstuðlinum. Fasteignamat ákveðinnar viðmiðunarfasteignar er því stöðugri og heppilegri breyta. Þessi breyting hefur þó lítil áhrif á útreikning jöfnunarframlaga og áhrifamat frumvarpsins. Fyrir utan framangreint hafa ýmis atriði í greinargerðinni verið skýrðar nánar. Til að mynda er fjallað nánar um útgjaldabreytur og vægi þeirra í skýringum við viðauka frumvarpsins auk þess sem v 17. gr. frumvarpsins, sem fjallar um heimild Jöfnunarsjóðs til að vinna með persónuupplýsingar, var tekin til skoðunar og lagt mat á hvort hægt væri að þrengja heimildir Jöfnunarsjóðs til að vinna með slík gögn vegna athugasemda í umsögn Persónuverndar um frumvarpið. Niðurstaðan var sú að óhjákvæmilegt er fyrir Jöfnunarsjóð að vinna með persónugreinanlegar upplýsingar til að framlög sjóðsins nái markmiði sínu og byggist á traustum grunni og er þess nú getið í skýringum við ákvæðið.

Eins og áður segir er nánar fjallað um þær ábendingar og athugasemdir sem bárust við vinnslu frumvarpsins í skýrslu um niðurstöðu samráðs um drög að frumvarpi þessu, sem birt er í samráðsgátt stjórnvalda og er jafnframt hluti af fylgigögnum frumvarpsins.

Að lokum er rétt að áréttar, þar sem í nokkrum umsögnum sveitarfélaga er því sjónarmiði haldið á lofti að þörf sé á frekari greiningu, kynningu og umræðu um málið áður en það verður lagt fram á að Alþingi, að mál þetta á sér mjög langan aðdraganda. Fjallað hefur verið um breytingar á úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs á vettvangi sveitarstjórnarstigins í mörg ár, frum-

varpið og áform þess hafa verið kynnt sveitarfélögum í samráðsgátt, þar af drög að frumvarpinu tvisvar sinnum og einu sinni hefur frumvarpið komið til umfjöllunar Alþingis. Fjölmarginir kynningarfundir hafa verið haldnir með sveitarfélögum og landshlutasamtökum og hefur frumvarpið því fengið viðamikla kynningu og umræðu. Þá hefur verið tekin afstaða til allra athugasemda og ábendinga sem hafa borist ráðuneytinu við gerð frumvarpsins og í þeim tilvikum sem ábendingarnar hafa verið taldar leiða til réttlátari og markvissari jöfnunar í samræmi við markmið og hlutverk Jöfnunarsjóðs hafa þær leitt til breytinga á frumvarpinu. Eins og hér hefur komið fram hefur ekkert sveitarfélag lýst andstöðu við að reglum sjóðsins verði breytt og er almennt samhljómur meðal sveitarfélaga um að nauðsynlegt sé að breyta reglum um Jöfnunarsjóð. Hjá því verður þó ekki komist að skiptar skoðanir verði um úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs meðal sveitarfélaga. Er því afar mikilvægt að frumvarpið fái góða og vandaða umfjöllun við þinglega meðferð málsins til að markmiðum frumvarpsins verði náð og að sátt verði um regluverk Jöfnunarsjóðs.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á ríkissjóð. Samþykkt frumvarpsins mun aftur á móti hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga og fela í sér breytingar á framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, m.a. verður betra samspil milli mismunandi framlaga sem miðar að því að jöfnun náist á heildstæðari grunni og meiri stuðningur verði við sveitarfélög með marga byggðakjarna. Ákvæði frumvarpsins munu hafa áhrif á framlög til einstakra sveitarfélaga en áfram verður tekið tillit til sérstakra áskorana og byggðasjónarmiða. Samfélagslegur ávinningur verður sá að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fylgir þróun sveitarfélagagerðarinnar, sjóðurinn styður betur við bakið á sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir og í regluverki sjóðsins verður reynt að draga úr neikvæðum hvötum til sameiningar sveitarfélaga. Jafnframt mun regluverk Jöfnunarsjóðs stuðla enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga, sjóðurinn styðja áfram við veikari byggðir og breytingarnar fela í sér einföldun regluverks og aukið gagnsæi. Þá hafa úthlutunarreglur fasteignaskattsframlags sjóðsins mögulega dregið úr hvötum hjá sveitarfélögum til að lækka álagningarhlutfall fasteignaskatts, sérstaklega á landsbyggðinni. Eru þær reglur felldar brott með frumvarpi þessu.

Gert hefur verið jafnréttismat á frumvarpinu og ljóst er að efni þess hefur bæði bein og óbein áhrif á einstaklinga og hópa. Það liggur þó fyrir að þau framlög Jöfnunarsjóðs sem lagt er til að taki breytingum með frumvarpi þessu munu renna til sveitarfélaga án þess að vera merkt tilteknum málaflokkum og hafa sveitarfélög rúmt fjárstjórnunarvald við ráðstöfun framlaganna. Framlögunum er fyrst og fremst ætlað að standa undir lögbundnum verkefnum sveitarfélaga, sem og öðrum þeim verkefnum sem sveitarfélögum er heimilt að sinna á grundvelli meginreglna sveitarstjórnarréttar, og er það í höndum sveitarfélaga að gæta að lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020, við fjárhagsáætlunargerð sína og setja sér jafnréttisstefnu.

Í stöðuskýrslu forsætisráðuneytisins frá 2021 um kortlagningu kynjasjónarmiða er rakið að sveitarfélög gegna mikilvægu hlutverki í að jafna stöðu kvenna og karla enda það stjórn-sýslustig sem stendur fólki næst. Starfsemi Jöfnunarsjóðs hefur aftur á móti ekki verið rýnd út frá kynjasjónarmiðum og þau hafa ekki verið beintengd ákvarðanatöku hjá sjóðnum. Eins og fram kemur í skýrslunni liggur þó fyrir að u.þ.b. 70% framlaga Jöfnunarsjóðs renna til sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins og að staða kvenna í dreifðari byggðum er verri en í þéttbýli. Af því má leiða að framlög sjóðsins hafi almennt jákvæð áhrif á jafnrétti kynjanna.

Markmið og tilgangur þessa frumvarps er að stuðla að heildstæðari jöfnun á tekjuöflun og útgjaldþörf sveitarfélaga. Frumvarpið felur þar af leiðandi í sér frekari jöfnun á þeirri þjónustu sem sveitarfélög veita íbúum sínum, þannig að allir íbúar landsins geti notið sambærilegrar þjónustu sveitarfélags hvar sem þeir búa. Með frumvarpinu er jafnframt lagt til að aukið fjármagn renni til sveitarfélaga sem hafa flóknari útgjaldþarfir og verða þau sveitarfélög sem hafa meiri þörf á fjármagni því betur sett til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Niðurstöður jafnréttismatsins eru þar af leiðandi þær að breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu muni til lengri tíma hafa jákvæð áhrif á jafnrétti íbúa landsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er gerð 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 breytingalögum 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.

Fyrsti málsliður ákvæðisins er óbreyttur 1. másl. 1. mgr. 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, en í 2. másl. ákvæðisins er að finna þá viðbót að Jöfnunarsjóður veiti framlög til sveitarfélaga, samtaka og stofnana þeirra og annarra aðila á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins, en áður var einungis getið um að Jöfnunarsjóður veiti framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila. Er breytingin lögð til þess að árétta gildandi framkvæmd Jöfnunarsjóðs sem frumvarp þetta jafnframt byggist á, um að Jöfnunarsjóður veiti önnur framlög til sveitarfélaga en almenn jöfnunarframlög.

Um 2. gr.

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

Um 3. gr.

Ákvæðið er samhljóða 9. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í ákvæðinu er gerð grein fyrir ráðstöfun á tekjum sjóðsins með heildstæðum hætti og þarfnast það ekki frekari skýringar.

Um 4. gr.

Fjallað er um bundin framlög Jöfnunarsjóðs í ákvæðinu. 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. a-lið ákvæðisins, og til landshlutasamtaka sveitarfélaga, sbr. b-lið ákvæðisins. Ástæða breytingarinnar er sú að í gildandi lögum er svokallað fasteignaskattsframlag sjóðsins, sem veitt er á grundvelli d-liðar 11. gr. laganna, dregið af þeim tekjum sjóðsins sem úthlutað er til framangreindra aðila. Þar sem fasteignaskattsframlagið verður afnumið samkvæmt frumvarpi þessu er nauðsynlegt að kveða á annan hátt á um hvernig úthlutun til Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga verði háttáð.

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 sérstök framlög Jöfnunarsjóðs eru veitt á grundvelli tillagna ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og standa almennt þær tekjur Jöfnunarsjóðs sem mælt er fyrir um í 1. og 2. tölul. c-liðar 8. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga undir framlögunum nema mælt sé fyrir um annað. Í samræmi við það er lögð til sú breyting frá 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga að fram komi í fyrsta málslið ákvæðisins að ráðherra úthluti framlögum að tillögu ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um greiðslu sérstakra framlaga af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr.

Í a-lið er fjallað um sameiningarframlög sjóðsins. Ákvæðið er óbreyttur a-liður 11. gr. laga um tekjustofna en það hefur lengi verið lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs að greiða framlög vegna sameininga sveitarfélaga. Var m.a. að finna ákvæði í þágildandi sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 og nr. 45/1998 þar sem ráðherra var heimilað að veita fjárhagslega aðstoð úr Jöfnunarsjóði til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Með lögum nr. 167/2002, um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og síðar breytingalögum nr. 157/2019, var mælt frekar fyrir um forsendur sameiningaframlaga 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. Skv. 83. gr. sveitarstjórnarlaga skal ráðherra og sveitarstjórn, þegar tilefni er til vegna fjármála eða fjármálastjórnar sveitarfélags, 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 færa fjárhag sveitarfélags til betri vegar, getur ráðherra á grundvelli 84. gr. sveitarstjórnarlaga veitt sveitarfélagi 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 endurskipulagningu sveitarfélaga óháð þeim skilyrðum sem fram koma í 84. gr. sveitarstjórnarlaga. Er hér fyrst og fremst horft til kostnaðar vegna sérfræðiráðgjafar vegna fjárhags 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 frá c-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Í d- og e-lið er fjallað um sérstök framlög Jöfnunarsjóðs vegna skólaaksturs í dreifbýli og akstursþjónustu 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 þau 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 málsmeðferð varðandi framlögin sem kveðið er á um í frumvarpinu er öðruvísi en málsmeðferðin sem getið er um í viðauka við lög um tekjustofna sveitarfélaga. Skv. 2. mgr. 12. gr. b laga um tekjustofna sveitarfélaga eru útgjalda-jöfnunarframlög tekjuskert, þ.e. við útreikning útgjalda-jöfnunarframlaga eru framlög lækkuð til sveitarfélaga þar sem reiknaðar meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna sveitarfélags, eru 4% yfir meðaltali í flokki sambærilegra sveitarfélaga. Á það einnig við um framlög vegna skólaaksturs og akstursþjónustu fyrir fatlað fólk úr dreifbýli. Með því að setja útgjalda-jöfnunarframlag í nýtt líkan er ekki lengur þörf á að tekjuskerta framlög vegna skólaaksturs

og akstursþjónustu fyrir fatlað fólk úr dreifbýli. Byggist það jafnframt á þeim rökum að um sé að ræða sérstök verkefni sem fela í sér mjög íþyngjandi kostnað fyrir sveitarfélög.

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 frá 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 skuli varið til framlagsins. Í ákvæðinu kemur jafnframt fram hvert markmið jöfnunarframlaga sé, þ.e. að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Í ákvæðinu er því einnig lýst í 2. mgr. að útreikningur framlaga fari fram á grundvelli tveggja stöða, jöfnunar vegna mismunandi tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni og jöfnunar vegna mismunandi útgjaldaþarfa. Útreikningi er nánar lýst í 7.–9. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. kemur fram að almenn jöfnunarframlög til sveitarfélaga séu endanleg 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 mismunandi tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni sveitarfélaga, sbr. 1. tölul. 2. mgr. ákvæðisins og 8. gr. frumvarpsins, og niðurstaða þeirrar jöfnunar er notuð sem byrjunarpunktur við útreikning á jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfa, sbr. 2. tölul. 2. mgr. og 9. gr. frumvarpsins. Niðurstaða útreiknings á jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfa er sú fjárhæð sem kemur til úthlutunar sem hið almenna jöfnunarframlag og er hin endanlega niðurstaða jöfnunar.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um sérstök jöfnunarframlög sem nánar er getið um í köflum 3.4 og 5.5. Um er að ræða framlög vegna höfuðstaðarálags sem lagt er til að verði veitt til Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar vegna sérstakrar útgjaldaþarfar sveitarfélaganna sem jöfnunarlíkanið tekur ekki mið af, þ.e. útgjaldaþarfar vegna sérstakrar þjónustu sem viðkomandi sveitarfélög veita sem höfuðstaðir á sínu svæði. Gert er ráð fyrir að framlagið skiptist eftir íbúafjölda sveitarfélaga 1. janúar ár hvert.

Um 7.–9. gr.

Í ákvæðunum er fjallað um þau gögn og forsendur sem þurfa að liggja til grundvallar útreikningi á hinu almenna jöfnunarframlagi. Sjá nánari umfjöllun í köflum 3.3, 3.3.1 og 3.3.2 þar sem útreikningnum er lýst með nákvæmum hætti, auk þess sem gefin eru skýringardæmi.

Um 10. gr.

Ákvæðið sem nú er að finna í 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga fjallar um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla og byggist framlagið m.a. á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 1996. Er forsaga og tilurð ákvæðisins hér reifuð til skýringar.

Fyrir gildistöku laga nr. 87/1989, um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, sem gildi tóku 1. janúar 1990, var skipting verkefna grunnskólans á milli ríkis og sveitarfélaga með þeim hætti að ríkið sá um allar launagreiðslur vegna kennslu, greiddi skólaakstur og rekstur mótuneyta að hluta og tók þátt í stofnkostnaði vegna grunnskólahúsnaðis miðað við ákveðin viðmiðunarmörk. Sveitarfélögin greiddu aftur á móti annan rekstrarkostnað grunnskólanna, svo og þann kostnað sem var umfram framlag ríkisins vegna grunnskólabygginga. Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga fólu í sér að kostnaður af skólaakstri og

rekstri mótuneyta grunnskóla færðist yfir á sveitarfélögin ásamt öllum stofnkostnaði vegna grunnskólahúsnæðis. Jafnframt var reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga breytt þannig að sveitarfélög fengu grunnskólaframlög til skólaaksturs barna úr dreifbýli og fámennari sveitarfélög fengu stofnkostnaðarframlög til grunnskólabygginga.

Með lögum um grunnskóla, nr. 66/1995, var lögfest að allur kostnaður grunnskóla skyldi greiddur af sveitarfélögum. Í lögnum var gert ráð fyrir að allur launakostnaður vegna kennslu í grunnskólum flyttist frá ríki til sveitarfélaga ásamt rekstrarkostnaði ýmissa tengdra stofnana, eins og sérskóla ríkisins, sérdeilda og fræðsluskrifstofa. Lög nr. 79/1996 fólu í sér breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að veita framlög til sveitarfélaga vegna verkaskiptingarinnar.

Frumvarp, sem byggðist á tillögum nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 14. febrúar 2001, til að skoða regluverk um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, var samþykkt á Alþingi sem lög nr. 167/2002. Nefndin skilaði áfangaskýrslu til félagsmálaráðherra í mars 2002 um endurskoðun framlaga við yfirlæsi grunnskólans og í þeirri skýrslu voru lagðar til breytingar á reglugerð um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 653/1997, þar sem fjallað var um framlög sjóðsins við yfirlæsi grunnskólans. Félagsmálaráðherra gaf síðan út reglugerð á grundvelli tillagna nefndarinnar og í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 351/2002, sem er enn í gildi í dag. Til þess að skjóta styrkari stoðum undir úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla var að finna í lögum nr. 167/2002 nokkuð ítarlegri ákvæði um framlögin en áður. Var þar m.a. kveðið á um heimild Jöfnunarsjóðs til að gera samninga við sveitarfélög og stofnanir um ýmsa sérfræðiþjónustu og önnur reglubundin verkefni sem nýtast grunnskólum á landsvísi.

Með breytingalögum nr. 157/2019, sem höfðu það markmið að styrkja forsendur og grundvöll framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, voru lagðar til breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga til að skýra frekar hvernig tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla væri úthlutað. Ákvæði þetta er efnislega samhljóða 5. gr. nefndra laga og núgildandi 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga þar sem framlögum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla er skipt í fimm flokka, eins og raunin er í framkvæmd. Í 1. mgr. ákvæðisins eru flokkarnir sem um ræðir reifaðir en þeir eru almenn jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, framlög til Barna- og fjölskyldustofu og önnur framlög sem tengd eru rekstri grunnskóla.

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að áætla skuli 70–75% af tekjum sjóðsins, að frádregnu framlagi til Sambands íslenskra sveitarfélaga, til grunnskólaframlaga, sbr. a-lið 1. mgr. ákvæðisins. Gert er ráð fyrir að það sem eftir stendur skuli renna til annarra framlaga samkvæmt þessu ákvæði eftir því sem við á.

Í 3. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um útreikning á almennu jöfnunarframlagi vegna reksturs grunnskóla. Útreikningurinn fer þannig fram að finna skal mismun heildarútgjaldaþarfar hvers sveitarfélags og áætlaðra útsvarstekna, sem er 2,33% af útsvarsstofninum, og skal mismunurinn renna til sveitarfélaga vegna yfirlæsi alls reksturs grunnskóla til sveitarfélaga. Við yfirlæsi grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga var hámarksútsvarshlutfall hækkað og tekjuskattshlutfall lækkað samsvarandi. Jafnframt hefur hámarksútsvarshlutfall verið hækkað enn frekar í nokkrum skrefum.

Í 4. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að Jöfnunarsjóður veiti framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda sem eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Gerð er sú orðalagsbreyting á

ákvæðinu samanborið við 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga að framlög ráðist af samræmdu mati á landsvísu í stað viðmiðunarstigs fötlunar, tegundar hennar og þarfar hvers nemanda en núverandi framkvæmd miðar við samræmt mat. Þau skilyrði sem ákvæðið felur í sér eru að nemandi þarf að hafa verið metinn fatlaður af viðeigandi aðila, svo sem Ráðgjafar- og greiningarstöð, barna- og unglingsgeðdeild Landspítalans, Heyrnar- og talmeinastöð Íslands eða Sjónstöð Íslands. Þá þarf fötlunin að falla undir ákveðin viðmið er kalli á verulega og langvinna sérkennslu og/eða sérúrræði. Leggur ákvæðið þannig þá skyldu á herðar Jöfnunarsjóðs að vinna eftir stöðluðum reglum eða matskerfi um fötlun nemanda og tegundir hennar. Skal slíkt matskerfi uppfylla kröfur stjórnsýsluréttar um jafnræði og málefnaleg sjónarmið ásamt að stefna að því markmiði Jöfnunarsjóðs að jafna útgjaldaþörf sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður vinnur eftir matskerfi sem var samstarfsverkefni Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, Sálfræðistofnunar Háskóla Íslands og velferðarráðuneytis og kallast SIS-mat.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um að Jöfnunarsjóður veiti framlög til sveitarfélaga vegna nemanda sem hafa íslensku sem annað tungumál. Ræðst hlutdeild hvers sveitarfélags í framlaginu þá af fjölda þeirra nemanda sem njóta íslenskukennslu og eiga lögheimili í sveitarfélaginu.

Í 6. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að Jöfnunarsjóður annist greiðslu á útlögðum kostnaði Barna- og fjölskyldustofu vegna kennslu barna sem vistuð eru utan lögheimilissveitarfélags af Barna- og fjölskyldustofu. Er þá bæði átt við almenna kennslu og sérkennslu. Miða skal við að kennsluþörf nemenda byggist á hlutlægu mati Barna- og fjölskyldustofu en ef kennslukostnaður sem um ræðir verður verulega íþyngjandi fyrir lögheimilissveitarfélag er ekkert sem mælir því í mót að kveða í reglum sjóðsins á um ákveðið hámark þeirrar fjárhæðar sem draga skuli frá framlögum sveitarfélaga.

Þá er mælt fyrir um það í 7. mgr. að Jöfnunarsjóði sé heimilt að veita bæði sveitarfélögum og stofnunum framlag vegna ákveðinna verkefna sem tengd eru rekstri grunnskóla á grundvelli sérstakra samninga eða vegna ófyrirséðra tilvika í rekstri grunnskóla sem leiða til mikilla útgjalda umfram tekjur. Eru nú þegar í gildi ýmsir samningar sem gerðir hafa verið á þessum grundvelli, m.a. samningur vegna reksturs skólabúðanna á Reykjum og samningur við Reykjavíkurborg um framlag vegna sérþarfa fatlaðra nemenda.

Í 8. mgr. er fjallað um bakábyrgð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga fyrir greiðslum til Lífeyrisjóðs starfsmanna ríkisins vegna þeirra lífeyrisskuldbindinga sem stofnast vegna kennara og skólastjórnenda við grunnskóla. Er ákvæðið hluti af samkomulagi ríkis og sveitarfélaga vegna flutnings verkefna grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga og var fyrst fært í lög um tekjustofna sveitarfélaga með lögum nr. 79/1996.

Rétt er að taka fram að tvær breytingar eru lagðar til á ákvæðinu frá 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Annars vegar er lögð til sú orðalagsbreyting í a-lið 1. mgr. og 3. mgr. ákvæðisins að almenn jöfnunarframlög fái heitið jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla. Með breytingunni er framlaginu gefið nýtt heiti eingöngu til þess að gera skýran greinarmun á umræddu framlagi og hinu nýja almenna jöfnunarframlagi sjóðsins. Hins vegar er lögð til sú breyting að 8. mgr. 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, sem felur í sér að framlög vegna reksturs grunnskóla renna ekki til sveitarfélaga sem hafa fleiri en 70.000 íbúa, verði færð í sérstaka grein, 13. gr. frumvarpsins, þar sem fram koma almennar lækkunar- og niðurfellingarreglur Jöfnunarsjóðs.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks en það er nú að finna í 13. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga. Ákvæðið byggist á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um flutning á málefnum fatlaðs fólks og kom fyrst inn í lög

um tekjustofna sveitarfélaga með breytingalögum nr. 165/2010. Forsaga ákvæðisins er sú að 13. mars 2009 var undirrituð viljayfirlýsing milli ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga. Meginmarkmið tilfærslu þjónustunnar var að stuðla að samþættingu félagslegrar þjónustu við íbúa sveitarfélaganna og stuðla þannig að heildstæðari og um leið bættri þjónustu við einstaklinga sem þurfa á slíkri þjónustu að halda í daglegu lífi. Þóttu sveitarfélögin að mörgu leyti betur í stakk búin en ríkið til að laga félagslega þjónustu að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum fólks.

Í 1. mgr. segir að sérstök deild starfi innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk. Er það í samræmi við 11. lið í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða er undirritað var 6. júlí 2010.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks að frádregnum kostnaði tengdum flutningi málaflokksins, að viðbættum beinum framlögum af fjárlögum, skuli varið til jöfnunar vegna þjónustu við fatlað fólk með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða. Gerð er sú breyting á ákvæðinu samanborið við 13. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga að í stað þess að mælt sé fyrir um að framlögin skuli reiknuð á grundvelli fjölda einstaklinga og þjónustuparfa þeirra í hverju sveitarfélagi og á hverju þjónustusvæði fyrir sig, verði framlögin reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísi. Áfram verði mælt fyrir um að nánar skuli kveðið á um útreikning framlagsins í reglugerð. Breytingunni er að ætla að skýra betur og samræma texta ákvæðisins við þá framkvæmd sem hefur myndast við útreikning og úthlutun framlaga sem veitt eru vegna málefna fatlaðs fólks. Þá er lagt til að ráðherra skuli með reglugerðinni tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegli kostnaðarmun vegna mismunandi fjölda fatlaðra íbúa og þjónustuparfa þeirra. Jafnframt skal setja sérstök ákvæði í reglugerðina um ráðstöfun framlaga vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Þá viðbót er að finna við ákvæðið, samanborið við 13. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga, að í reglugerðinni skuli kveðið á um heimild Jöfnunarsjóðs til að veita viðbótarframlög til sveitarfélaga og þjónustusvæða, sem er í samræmi við núverandi framkvæmd Jöfnunarsjóðs. Einnig er að finna þá viðbót að í reglugerðinni skuli kveðið á um heimild Jöfnunarsjóðs til að veita önnur framlög til þjónustusvæða, sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og annarra aðila vegna rekstrarmála eða þróunarvinnu sem nýtist þjónustusvæðum og sveitarfélögum til þróunar í málaflökknum. Hér má nefna sem dæmi framlög sem Jöfnunarsjóður gæti veitt til einstakra verkefna, nýsköpunar eða þróunarvinnu sem nýtist sveitarfélögum og þjónustusvæðum eða framlög til greiðslu kostnaðar sveitarfélaga vegna útfærslu jöfnunaraðgerða og fasteignamála eða upplýsingasöfnunar, greiningar og ráðgjafar. Er þetta einnig í samræmi við núverandi stjórnsýsluframkvæmd hjá Jöfnunarsjóð.

Í gildi er reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk, nr. 192/2023.

Um 12. gr.

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

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um framlög sjóðsins til að mæta kostnaði sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna. Ákvæðið er nú að finna sem bráðabirgðaákvæði XXV við lög um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 86/2021. Er lagt til að ákvæðið verði

fellt brott úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og lögfest í lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þó er gerð sú breyting á ákvæðinu að mælt er fyrir um að framlagið ráðist af ákvörðun Alþingis ár hvert í fjárlögum í stað þess að vera tímabundið. Ef Alþingi tekur ákvörðun um að fjármagna ekki verkefni, þá kemur ekki til úthlutunar framlaga á grundvelli ákvæðisins. Framlagið er því með öðrum hætti en önnur almenn framlög Jöfnunarsjóðs, sem lögbundnar árlegar tekjur sjóðsins standa undir, og er því talið rétt að heiti þessarar greinar verði framlög ákvæðin í fjárlögum. Breytingin á ákvæðinu leiðir jafnframt til þess að það er sett í lagatextann í stað þess að vera ákvæði til bráðabirgða.

Um 14. gr.

Í dómum Hæstaréttar frá 14. maí 2019 í máli nr. 34/2018 og frá 20. nóvember 2024 í máli nr. 15/2024 var fjallað um þær lagaáskilnaðarkröfur sem 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar gerir til niðurfellingar eða skerðingar framlaga úr Jöfnunarsjóði. Í samræmi við framangreinda dóma er með þessu ákvæði mælt fyrir um hvenær framlög skerðast eða falla niður eftir að þau hafa verið reiknuð út á grundvelli reiknireglna sjóðsins. Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla.

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

Í 1. mgr. 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 taki ekki til almenns jöfnunarframlags sjóðsins þar sem ljóst er að hið nýja jöfnunarlíkan sjóðsins tekur ríkt mið af tekjum sveitarfélaga. Er því ekki tilefni til að mæla sérstaklega fyrir um niðurfellingu framlagsins til þeirra sveitarfélaga sem eru mun tekjuhærri en önnur.

Í 2. mgr. kemur fram sú regla sem nú er að finna í 8. 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 reksturs 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 til að koma til móts við kostnaðarauka sveitarfélaga vegna verkefnisins. Ný útsvarsprósenta var síðan miðuð við þann kostnaðarauka sem hlaut af flutningi verkefnisins fyrir Reykjavíkurborg. Horft var til áætlaðs rekstrarkostnaðar borgarinnar vegna grunnskóla, þ.m.t. rekstrarkostnaðar vegna málefna barna með sérþarfir og vegna barna með íslensku sem annað tungumál. Hefur því verið gert ráð fyrir því í reglum Jöfnunarsjóðs frá upphafi að framlög vegna rekstrar grunnskóla renni ekki til Reykjavíkurborgar.

Eins og rakið er í kafla 3.6 hafa útgjöld aukist mikið hjá Reykjavíkurborg síðustu árin vegna kennslu barna með íslensku sem annað tungumál. Lagt er til að fyrirkomulag framlaganna verði þannig 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 tiltekins viðmiðunarflokks um fjölda íbúa sveitarfélaga sem fá ekki framangreind framlög, eins og nú er gert í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, verði tekið fram í ákvæðinu að umrædd framlög fari ekki til sveitarfélaga með íbúafjölda yfir 70.000.

Í 3. mgr. 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 útsvars-tekjum sveitarfélaga miðað við annars vegar hámarksálagningu og hins vegar álagningu yfirstandandi árs. Með fullnýtingu á heimild til álagningar útsvars er vísað til 23. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem kveður á um að útsvar skuli vera ákveðinn hundraðshluti af tekjum hvers almanaksárs, en má þó eigi vera hærra en 14,97% og eigi lægra en 12,44% af útsvarsstofni en sveitarfélögum veitt ákvörðunarvald um hvert álagningarhlutfallið skuli vera innan þessa marka. Ef sveitarfélag ákveður að hafa álagningarhlutfallið lægra en 14,97% kann aftur á móti að koma til þess að framlög til sveitarfélagsins lækki á grundvelli þessarar reglu.

Í 4. mgr. er tilgreint hvernig lækkun framlaga skuli háttáð. Fyrst skal lækka almenn jöfnunarframlög sjóðsins. Ef jöfnunarframlagið hefur verið lækkað niður að fullu, ber næst að lækka jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla og svo koll af kolli.

Í 5. mgr. er kveðið á um þá reglu til áréttingar að fjármagni sem ekki er úthlutað til sveitarfélags út af ákvörðun sveitarfélagsins að hafa lægri álagningarhlutfall, bætist við tekjur Jöfnunarsjóðs sem eru ætlaðar til úthlutunar á því framlagi sem var lækkað.

Til nánari skýringar á því hvernig gert er ráð fyrir að þessum reglum verði beitt í framkvæmd er hægt að taka sveitarfélagið X sem dæmi. Sveitarfélagið tekur ákvörðun um að hafa álagningarhlutfallið 12,44% sem leiðir til þess að tekjur sveitarfélagsins eru 125 millj. kr. lægri en þær hefðu verið ef sveitarfélagið hefði ákveðið að fullnýta heimild sína um álagningarhlutfallið, eða 14,97%. Sveitarfélagið reiknast síðan með 50 millj. kr. í almennt jöfnunarframlag og 100 millj. kr. í grunnskólaframlag á grundvelli reglna sjóðsins. Almenn jöfnunarframlag til sveitarfélagsins lækkar þá um 50 millj. kr., sbr. 1. tölul. 4. mgr., og kemur sú fjárhæð eingöngu til úthlutunar til annarra sveitarfélaga sem almenn jöfnunarframlög sjóðsins skv. 1. mgr. 6. gr.

Eftir standa þá 75 millj. kr. og lækka grunnskólaframlög til sveitarfélagsins sem því nemur, sbr. 2. tölul. 4. mgr. Sveitarfélagið fær þá úthlutað 25 millj. kr. í grunnskólaframlag og 75 millj. kr. koma til úthlutunar til annarra sveitarfélaga vegna grunnskólaframlaga skv. 1. tölul. c-liðar 2. gr. og 2. mgr. 10. gr.

Að öðru leyti vísast til kafla 3.5 og 5.5 við skýringar á ákvæði þessu.

Um 15. gr.

Ákvæðið er nýmæli og felur í sér almenna heimild fyrir sjóðinn til að hafa eigið fé. Jöfnunarsjóður er gegnumstreymissjóður og er árlegum tekjum sjóðsins því 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 stjórnsluframkvæmd verði lögfest og að Jöfnunarsjóði verði heimilt að hafa tiltekið eigið fé til að mæta þeim aðstæðum sem fjallað er um í ákvæðinu. Tekið skal fram að samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að haldið verði eftir þeim tekjum sjóðsins sem mælt er fyrir um í a- og b-lið 2. gr. Í því felst að það fjármagn sem haldið er eftir á þessum grunni og til stendur að ráðstafa, kemur eingöngu til úthlutunar þeirra framlaga sem framan- greindar tekjur standa undir, þ.e. bundnum framlögum skv. 4. gr., sérstökum framlögum skv. 5. gr. eða til almennra jöfnunarframlaga skv. 6.–9. gr.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að skýrðar verði heimildir fyrir Jöfnunarsjóð til að leiðrétta stöðu sjóðsins og sveitarfélaga ef í ljós kemur sjóðurinn hafi ofgreitt eða vangreitt framlag til sveitarfélags, þ.e. greitt meira eða minna til viðkomandi sveitarfélags en því bar að fá á grundvelli úthlutunarreglna sjóðsins, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Almennu hefur verið talið að Jöfnunarsjóður hafi heimildir til að leiðrétta framlög með þeim hætti sem mælt er fyrir um í ákvæðinu þar sem sjóðurinn er sjálfbær, þ.e. hafi lögbundnar tekjur til að mæta framlögum sjóðsins sem og öðrum kostnaði og greiðslum sem varða beinlínis rekstur sjóðsins. Þá hefur ekki verið talið að ríkið beri bakábyrgð á fjárhag sjóðsins eða skuldbindingum hans, enda eru tekjur sjóðsins og gjöld afmörkuð af löggjöf. Er ákvæðið því fyrst og fremst til þess að skýra nánar framkvæmd Jöfnunarsjóðs á leiðréttingu framlaga og mæla nánar fyrir um hvenær leiðrétting getur átt sér stað til að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika við slíkar leiðréttingar.

Hafa verður í huga að fyrirkomulag flestra framlaga Jöfnunarsjóðs er með þeim hætti að næstum öllum árlegum tekjum sjóðsins er skipt á milli sveitarfélaga á grundvelli reiknireglna sjóðsins. Af því leiðir að ef eitt sveitarfélag hefur fengið lægra framlag en því bar samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins, hafa önnur sveitarfélög fengið hærri framlög en þau hefðu átt að fá á grundvelli sömu reglna. Komi til þess að leiðrétta þurfi framlag til sveitarfélags, þar sem það hefur fengið lægra framlag en úthlutunarreglur sjóðsins gera ráð fyrir, mun Jöfnunarsjóður því almennt einnig þurfa að leiðrétta framlög til annarra sveitarfélaga.

Lagt er til í ákvæðinu að ákvörðun um leiðréttingu framlaga geti átt sér stað allt að fjórum árum eftir að röngu framlagi var úthlutað til sveitarfélags eða þegar sveitarfélagið hefði átt að fá úthlutað framlagi. Tímamarkið er til samræmis við almennar fyrningarreglur. Með orðalaginu röngu framlagi, er bæði átt við framlag sem er of lágt eða of hátt miðað við reglur sjóðsins. Þá getur sú staða einnig komið upp að sveitarfélag hafi ekki fengið úthlutað framlagi sem það átti að fá og skal þá miðað við það tímamark sem sveitarfélagið hefði átt að fá framlagið. Almennu liggur það ljóst fyrir þar sem hægt er að miða við hvenær sama framlagi var úthlutað til annarra sveitarfélaga.

Ákvæðið gerir síðan ráð fyrir því að Jöfnunarsjóður hafi svigrúm til að ákveða með hvaða hætti staða sjóðsins gagnvart viðkomandi sveitarfélagi eða sveitarfélögum verði leiðrétt þegar um ofgreiðslu er að ræða, t.d. með því að halda eftir greiðslum í lengri tíma svo að leiðréttingin hafi sem minnst áhrif á fjárhag sveitarfélagsins.

Þar sem um er að ræða leiðréttingar á framlögum hins opinbera til annarra stjórnvalda er ekki gert ráð fyrir að greiðslur samkvæmt ákvæðinu beri vexti, sbr. 3. mgr. ákvæðisins.

Um 17. gr.

Ákvæðið er samhljóða ákvæði 2. mgr. 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og veitir Jöfnunarsjóði heimild til vinnslu persónuupplýsinga, þar á meðal viðkvæmra persónuupplýsinga um fatlanir og þroskaraskanir einstaklinga sem njóta þjónustu sveitarfélaga og 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. Ákvæðið var fyrst lögfest með 11. gr. breytingalaga nr. 150/2018 sem lögð voru fram vegna heildarendurskoðunar á lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sbr. nú lög nr. 90/2018.

Jöfnunarsjóður annast m.a. úthlutun jöfnunarframlaga til sveitarfélaga vegna þjónustu þeirra við fólk með fötlun og vegna sérfræðiþjónustu við nemendur með sérþarfir í grunnskólum. Úthlutun þessara framlaga byggist á greiningu á þörfum einstaklinga sem njóta þjónustunnar til að hægt sé að meta með samræmdum og hlutlægum hætti stig þess stuðnings sem

viðkomandi einstaklingar þarfnast. Þannig þarf sjóðurinn að afla, skrá, flokka, nota og skoða persónuupplýsingar, þ.m.t. viðkvæmar persónuupplýsingar. Þá þarf sjóðurinn að geta miðlað persónuupplýsingum til annarra stofnana, svo sem Ráðgjafar- og greiningarstöðvar, sveitarfélaga eða Tryggingastofnunar. Allar þessar aðgerðir falla undir vinnslu persónuupplýsinga. Við vinnsluna þarf að gæta meðalhófs og þarf hún að vera í samræmi við tilgang þann sem kveðið er á um í greininni. Ekki er heimilt að vinna upplýsingarnar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi.

Með persónuupplýsingum er átt við sérhverjar upplýsingar um persónugreindan eða persónugreinanlegan einstakling. Einstaklingur telst persónugreinanlegur ef unnt er að persónugreina hann, beint eða óbeint, svo sem með tilvísun í auðkenni eins og nafn, kennitölu, staðsetningargögn, netauðkenni eða einn eða fleiri þætti sem einkenna hann í líkamlegu, lífeðlisfræðilegu, erfðafræðilegu, andlegu, efnalegu, menningarlegu eða félagslegu tilliti. Mælt er fyrir um að heimild sjóðsins nái einnig til nánar tiltekinna viðkvæmra persónuupplýsinga, þ.e. um heilsufar og félagslega erfiðleika. Heimildin takmarkast við upplýsingar sem sjóðnum er nauðsynlegt að krefjast á grundvelli lögbundinnar starfsemi sinnar. Þess ber að geta að tekið var til skoðunar við vinnslu frumvarpsins hvort tilefni væri til að þrengja heimild Jöfnunarsjóðs til vinnslu persónuupplýsinga vegna veitingar framlaga sjóðsins. Til að mynda var tekið til sérstakrar skoðunar hvort ópersónugreinanlegar upplýsingar um tölfraði í tengslum við fötlun og nemendur með sérþarfir gætu dugað við útreikning framlaga. Reynslan við úthlutun framangreindra framlaga sjóðsins hefur sýnt fram á að nauðsynlegt er að afla persónugreinanlegra gagna til að framlögin nái annars vegar því markmiði að jafna útgjaldaþarfir sveitarfélaga og hins vegar til að framlögin byggist á traustum grundvelli. Er því óhjákvæmi-legt að hafa heimild Jöfnunarsjóðsins til vinnslu persónugreinanlegra upplýsinga óbreytta.

Um 18. gr.

Ákvæðið er samhljóða 14. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og fjallar um skyldu sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra opinbera aðila til að láta Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í té upplýsingar sem nauðsynlegar eru til ákvörðunar og úthlutunar framlaga úr sjóðnum. Ákvæðið var fært í lög um tekjustofna sveitarfélaga með lögum nr. 167/2002 en að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa.

Um 19. gr.

Ákvæðið er samhljóða 15. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og fjallar um ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Ákvæði um ráðgjafarnefnd sveitarfélaga hefur verið í lögum um tekjustofna sveitarfélaga frá upphafi og gegnir nefndin því mikilvæga hlutverki að gera tillögur til ráðherra um framlög sjóðsins samkvæmt þeim reglum sem um þau gilda auk þess að vera til ráðgjafar um setningu reglugerða og vinnureglna sjóðsins. Rétt er að áréttá að ráðgjafarnefndin er eðli málsins samkvæmt einungis til ráðgjafar ráðherra, og í ljósi stjórnskipulegrar yfirstjórnar ráðherra yfir Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sbr. 20. gr., er hann ekki bundinn af tillögum nefndarinnar.

Um 20. gr.

Ákvæðið er samhljóða 16. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og mælir fyrir um að ráðherra hafi á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs og að sjóðurinn skuli vera í vörslu ráðuneytisins sem annast afgreiðslu á vegum hans, úthlutun og greiðslu framlaga og bókhald sjóðsins. Ákvæðið hefur verið að finna í lögum um tekjustofna sveitarfélaga frá upphafi. Hefur fyrir-

komulagið gefist vel þar sem samlegð hefur verið með verkefnum ráðuneytis sveitarstjórnarmála og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og ekki er talið tilefni til að breyta því nú þegar sett eru heildarlög um sjóðinn.

Um 21. gr.

Ákvæðið er samhljóða 17. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og mælir fyrir um ársreikning Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 22. gr.

Ákvæðið er samhljóða 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og mælir fyrir um að ráðherra setji í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga reglugerð með nánari ákvæðum um starfsemi sjóðsins. Jafnframt setji ráðherra reglugerðir um úthlutun framlaga samkvæmt einstökum ákvæðum laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum, að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs. Í gildi eru ýmsar reglugerðir og aðrar reglur Jöfnunarsjóðs sem settar hafa verið á grundvelli ákvæðisins. Þær helstu eru reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 1088/2018, reglugerð um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 351/2002, reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk, nr. 192/2023, reglugerð um starfsemi fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, nr. 280/2021, og reglur um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga.

Um 23. gr.

Í ákvæðinu er gildistaka ákvæða frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. janúar 2026 og framlög Jöfnunarsjóðs taki breytingum á því ári, að teknu tilliti til aðlögunartímabils sem fjallað er um í bráðabirgðaákvæðum frumvarpsins.

Um 24. gr.

Í ákvæðinu eru breytingar á öðrum lögum. Er fyrst og fremst um að ræða breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem felld eru brott ákvæði um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Um er að ræða III. kafla laganna sem fjallar um starfsemi og skipulag sjóðsins, bráðabirgðaákvæði er taka til framlaga Jöfnunarsjóðs og viðauka við lögin sem festu í sessi forsendur fyrir útreikningi framlaga sjóðsins.

Þá er lagt til að felld verði brott tilvísun í b-lið 1. mgr. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, sem kveður á um að úthlutað framlög teljist vera tekjustofn sveitarfélaga, og í stað þess verði getið um að sveitarfélög hafi tekjur af úthlutaðum framlögum Jöfnunarsjóðs í 2. gr. laganna. Í 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga segir að tekjustofnar sveitarfélaga skuli vera fasteignaskattar, úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og útsvar. Í 2. gr. laganna er fjallað um aðrar tekjur sveitarfélaga, svo sem tekjur af eignum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, og enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um. Eins og rakið er í kafla 4 hér að framan eru framlög úr Jöfnunarsjóði sérstaks eðlis og í grundvallaratriðum ólík þeim tekjustofnum sveitarfélaga sem byggjast beint á skattheimtu, sbr. dóm Hæstaréttar frá 20. nóvember 2024 í máli nr. 15/2024. Í ljósi þess og að í frumvarpi þessu eru lagaákvæði um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga færð úr almennum lögum um tekjustofna sveitarfélaga, er talið réttara að flokka úthlutað fjárfamlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem aðrar tekjur sveitarfélaga skv. 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga en ekki sem sérstaka tekjustofna skv. 1. gr. sömu laga.

Í a-lið 2. tölul. ákvæðisins er mælt fyrir um að ráðherra sé jafnframt heimilt að mæla í reglugerð fyrir um skilyrði styrkja og lána sem veitt eru á grundvelli 84. gr. sveitarstjórnarlaga og laga um Jöfnunarsjóð en þar er verið að vísa til b-liðar 5. gr. frumvarpsins. Þessi breyting er lögð til svo að slík framlög verði veitt á traustum og gagnsæjum grunni og með því er komið til móts við þau sjónarmið að sjóðurinn geti veitt framlög til sveitarfélaga sem glíma við verulegar áskoranir í rekstri, svo sem vegna stóráfalla í atvinnulífi eða náttúruhamfara.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er fjallað um framlög sjóðsins sem veitt eru til sveitarfélaga á grundvelli samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. Ákvæðið er nú að finna sem bráðabirgðaákvæði XV í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 157/2019, og byggist það á samkomulagi íslenska ríkisins við sveitarfélög um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms frá 3. desember 2018. Samkomulagið er tímabundið en framlengist um eitt ár í senn ef því er ekki sagt upp. Er lagt til að ákvæðið verði fellt brott úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og lögfest í lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þó er gerð sú breyting á ákvæðinu að er mælt fyrir um að framlagið ráðist af ákvörðun Alþingis ár hvert í fjárlögum í stað þess að framlagið sé veitt til tiltekinnna ára Í þessu felst að ef Alþingi tekur ákvörðun um að fjármagna ekki verkefnið, kemur ekki til úthlutunar framlaga á grundvelli ákvæðisins.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í ákvæðinu er fjallað um heimild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að halda eftir ákveðnum tekjum Jöfnunarsjóðs á tímabilinu 2026–2035 til að safna fyrir sérstökum framlögum úr sjóðnum vegna sameininga sveitarfélaga. Ákvæðið er að finna sem ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögum um tekjustofna sveitarfélaga og lagt er til að það verði óbreytt í lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Í 1. og 2. mgr. er mælt fyrir um að við tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga bætist framlag úr ríkissjóði sem Jöfnunarsjóði ber að úthluta til þeirra sveitarfélaga sem bjóða öllum nemendum upp á gjaldfrjálsar skólamáltíðir í grunnskólum. Ákvæðið er nú að finna sem bráðabirgða-ákvæði XXXIV við lög um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 75/2024. Er lagt til að ákvæðið verði fellt brott úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og lögfest í lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga að undanskildu 5. mgr. ákvæðisins sem kveður á um stofnun starfshóps sem er ætlað það hlutverk að meta nýtingu og áhrif framlagsins og skal hópurinn skila skýrslu um niðurstöður sínar eigi síðar en 30. júní 2025. Ráðherra sveitarstjórnarmála skipaði umræddan starfshóp í janúar 2025 og mun hann ljúka störfum sínum á árinu. Að öðru leyti er vísað í greinargerð frumvarps til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga sem lagt var fram á 154. löggjafarþingi, þskj. 1690, 1114. mál, og samþykkt var sem lög nr. 75/2024 hinn 22. júní 2024.

Um ákvæði til bráðabirgða IV.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um það aðlögunartímabil sem gert er ráð fyrir við innleiðingu hins nýja jöfnunarlíkans. Miðað er við að ekkert sveitarfélag fái lægri fjárhæð en ákveðið hlutfall af fasteignaskatts-, tekjajöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlagi sem úthlutað var til

viðkomandi sveitarfélags árið 2025, að undanskildu svokölluðu fækkunarframlagi útgjalda-jöfnunarframlaga sem veitt er á grundvelli d-liðar A-hluta 2. mgr. viðauka við lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Sjá nánar kafla 3.7 í greinargerð frumvarpsins.

Um ákvæði til bráðabirgða V.

Með ákvæðinu er gert ráð fyrir aðlögunartíma vegna framlags Jöfnunarsjóðs sem veitt er vegna höfuðstaðarálags sem veitt er á grundvelli 4. mgr. 6. gr. en þar er gert ráð fyrir að framlagið nemi ákvæðnu hlutfalli af tekjum Jöfnunarsjóðs. Lagt er til að framlagið verði stigvaxandi og að það nemi 1% af tekjum Jöfnunarsjóðs, skv. a- og b-lið 2. gr. laganna á árinu 2026, 1,75% á árinu 2027 og frá og með árinu 2028 verði miðað við 2,5%.

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 útgjaldaþörf 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.

Í 1. gr. er kveðið á um útgjaldabreytur líkansins og vægi þeirra. Vægi hvernar útgjalda-breytu byggist fyrst og fremst á almennu mati á áhrif breytunnar á útgjaldaþörf sveitarfélags þótt aðrir þættir hafi einnig áhrif. T.d. er litið til þess að vægi breytunnar skapi ekki neikvæða hvata, gæði breytunnar, svo sem hvort hún sveiflast mikið á milli ára, hversu almenn breytan er, þ.e. til hve margra sveitarfélaga hún tekur, o.fl.

Í 2. gr. viðaukans eru útgjaldabreytur líkansins nánar skýrðar. Útgjaldabreyturnar grundvallast almennt á hlutlægum mælikvörðum sem byggjast ekki á ákvörðunum hvers sveitarfélags um þjónustuveitingu. Breyturnar er flestar að finna í núverandi regluverki Jöfnunarsjóðs í viðauka við lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, þar sem framlag til sveitarfélags ræðst af hverri breytu fyrir sig. Í útgjaldalíkaninu sem hér er lagt til er hins vegar gert ráð fyrir að breytur jafni útgjaldaþörf sveitarfélaga heildstætt. Almenn er hægt að afla gagna um breytur hjá Hagstofunni, t.d. um hlutfall íbúa eftir aldri, hlutfall barna 5 ára og yngri af erlendum uppruna, fækkun og fjölgun íbúa. Auk þess er horft til skilgreiningar Hagstofunnar á byggðakjarna. Þá er hægt að nálgast landfræðilegar upplýsingar með ýmsum hætti. Að öðru leyti þarfnast a–f-liður og h-liður 2. gr. ekki frekari skýringa.

Í g-lið 2. gr. hafa breytingar verið gerðar á orðalagi á útgjaldastuðli sem tekur mið af snjó-mokstri sveitarfélaga í samburði við framlag sem er veitt vegna snjómoksturs í þéttbýli sem kveðið er á um í f-lið 2. mgr. A-hluta viðauka við lög um tekjustofna sveitarfélaga. Í gildandi reglum er gert ráð fyrir því að framlögum sé úthlutað til sveitarfélaga á snjóþyngstu svæðum landsins og á grundvelli vinnureglna Jöfnunarsjóðs. Í vinnureglunum hefur verið gert ráð fyrir því að framlagið hafi verið veitt til sveitarfélaga sem eru að megninu til á norðurhluta landsins. Með því að mæla fyrir um að útgjaldastuðullinn eigi eingöngu við þau sveitarfélög sem eru að meiri hluta flatarmáls norðan 64,8° norðlægrar breiddargráðu, er náð til allra þeirra sveitarfélaga sem hafa fengið úthlutað framlagi til snjómoksturs á grundvelli gildandi reglna.

Í útgjaldastuðli sem vísar til stærðarhagkvæmni grunnskóla í i-lið 2. gr. viðaukans er horft til niðurstöðu reiknilíkans sem nú er að finna í I. hluta 3. gr. reglugerðar um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, nr. 351/2002. Reiknilíkanið er nýtt til að reikna út almenn grunnskólaframlög til sveitarfélaga sem í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að verði gert eins og áður, sbr. 3. mgr. 10. gr. Líkaninu er ætlað að lýsa sem best hagkvæmni grunnskóla sveitarfélaga miðað við fjölda nemenda í hverjum skóla og líta má á niðurstöðu

reiknilíkansins sem útreiknaðan kennslustundafjölda á hvern nemenda vegna almennrar kennslu.

Í j-lið er fjallað um nýja breytu sem er ekki að finna í núverandi regluverki. Um er að ræða útgjaldastuðul sem byggist á mismun á fasteignamati sömu viðmiðunarfasteignar í þéttbýli um land allt. Viðmiðunarfasteignin er nánar skilgreind í ákvæðinu og gert er ráð fyrir að Hús-næðis- og mannvirkjastofnun muni annast útreikninga fyrir Jöfnunarsjóð á fasteignamati viðmiðunarfasteignarinnar. Um er að ræða sömu viðmiðunarfasteign og Byggðastofnun hefur nýtt til að finna samanburð á fasteignamati og fasteignagjöldum milli sveitarfélaga síðastliðin ár að því undanskildu að aldur eignarinnar hefur verið festur við 25 ár. Til að finna mismun á verði viðmiðunarfasteignar milli sveitarfélaga er gert ráð fyrir því að miðað verði við meðaltalsútreikning verðs viðmiðunareignar innan hvers sveitarfélags þar sem vægi hvers mats-svæðis innan sveitarfélags er vegið með fasteignamati þess og uppreiknað að föstu verðlagi viðmiðunareignar. Þegar fleiri en eitt sveitarfélag deila matssvæði er því skipt hlutfallslega á milli sveitarfélaga á grundvelli fasteignamats innan hvors sveitarfélags á viðkomandi mats-svæði.

Útgjaldastuðullinn felur í sér að sveitarfélag reiknist með útgjaldaþörf á þessum grundvelli ef fasteignamat viðmiðunarfasteigna í sveitarfélagi er umfram 60% lægra en hjá því sveitarfélagi sem var með hæsta fasteignamat viðmiðunarfasteigna. Sem dæmi þá myndi sveitarfélag þar sem fasteignamat viðmiðunareignar er 30% af því sem er í sveitarfélagi sem hæst hefur fasteignamat, eða 70% lægra, hafa stuðulinn 10%. Er með þessari nýju breytu jafnað tekjutap þeirra sveitarfélaga sem hafa lægra fasteignamat en önnur sveitarfélög og reglan felur einnig í sér stuðning við viðkvæmar byggðir landsins, sem alla jafna hafa lægra fasteignamat en önnur sveitarfélög.

Nánari skýringar um reiknilíkönin sem fjallað er um í 3.–5. gr. viðaukans er að finna í kafla 3.3.1 og 3.3.2.