

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá innviðaráðuneyti, Grýtu-bakkahreppi, Langesbyggð, Norðurþingi, Þingeyjarsveit, Vesturbyggð, Skagafirði, Ísa-fjarðarbæ, Múlaþingi, Húnabyggð, Suðurnesjabæ, Árborg, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Akraneskaupstað, Grindavíkurbæ, Vestmannaeyjabæ, Mosfellsbæ, Garðabæ, Hafnarfjarðar-bæ, Seltjarnarnesbæ, Kópavogsbæ, Reykjavíkurborg, Samtökum atvinnulífsins, Viðskipta-ráði Íslands, Persónuvernd, ÖBÍ réttindasamtökum, Félagi fornleifafræðinga og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Nefndinni bárust 28 umsagnir auk minnisblaða og gagna frá innviðaráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu er lagt til að færa reglur um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og starfsemi hans úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, í ný heildarlög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga þar sem einnig eru lagðar til breytingar á regluverki sjóðsins. Meginbreytingin felst í því að tekið verður upp nýtt almennt jöfnunarframlag sem byggist á nýju jöfnunarlík-ani til einföldunar á jöfnunarkerfinu. Þá eru einnig lagðar til ýmsar aðrar breytingar sem hafa að markmiði að einfalda regluverk sjóðsins og auka gagnsæi þess. Frumvarpið, sem byggist að mestu á vinnu starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, var áður lagt fram á 154. löggjafarþingi (þskj. 526, 478. mál) án þess að það næði fram að ganga.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Lengi hefur verið kallað eftir breytingum á lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til að einfalda og auka gagnsæi í störfum sjóðsins annars vegar en einnig til að endurspegla betur gjörbreytt sveitarstjórnarstig og áskoranir þess hins vegar. Með frumvarpinu, sem byggist á miklu og ítarlegu samráði, er lagt til að setja ný heildarlög um Jöfnunarsjóð og hefur reglu-verk hans verið endurskoðað að hluta. Meiri hlutinn telur undirbúning málsins að mörgu leyti til fyrirmyndar.

Meiri hlutinn telur frumvarpið jákvætt skref og mikilvægan áfanga í umbótum á Jöfnunar-sjóði sveitarfélaga en hvetur innviðaráðuneyti um leið til að vinna markvisst að næstu skref-um varðandi frekari breytingar og að endurskoðun grunnskólaframlags verði þar næsti áfangi.

Sérstök framlög og sameiningar sveitarfélaga (a-liður 5. gr. og ákvæði til bráðabirgða II).

Með a-lið 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um úthlutun sérstaks framlags úr Jöfnunarsjóði til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga. Sambærilegt ákvæði er nú í 1 l. gr. laga um tekju-stofna sveitarfélaga. Þá er með ákvæði til bráðabirgða II lagt til að Jöfnunarsjóði verði heim-ilt á hverju ári á tímabilinu 2026–2035 að halda eftir allt að einum milljarði króna af tekjum

sjóðsins til að safna fyrir sérstökum framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameiningar sveitarfélaga, þ.e. utan þeirrar fjárhæðar sem skal renna til málefna fatlaðs fólks.

Í umsögnum um frumvarpið komu fram sjónarmið um að með frumvarpinu væri verið að hvetja til sameiningar sveitarfélaga með því að framlög til þeirra smærri væri lækkuð en hækkuð til fjölkjarnasveitarfélaga. Einnig komu fram sjónarmið um að það samræmdist ekki jöfnunarhlutverki Jöfnunarsjóðs að vera með fjárhagslegan hvata til sameiningar sveitarfélaga og gagnrýnt að safnað væri sérstaklega í sjóð í þágu sameiningar sveitarfélaga.

Meiri hlutinn bendir á að bráðabirgðaákvæði II um framlög til sameiningar sveitarfélaga er samhljóða gildandi ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Ákvæðið var lögfest með lögum nr. 96/2021, um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Með lögnum var mælt fyrir um að stefnt skyldi að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga væri ekki undir 1.000. Lögin voru liður í að ná fram markmiðum þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Markmið laganna og þingsályktunarinnar var að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni.

Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 2. júní 2025, er tekið fram að gæta þurfi jafnvægis þegar kemur að öðrum markmiðum sveitarstjórnarlaga, t.d. að stuðla að því að ekkert sveitarfélag hafi færri íbúa en 1.000. Rétt sé að taka fram að sveitarfélög hafa verið ötul við að kanna sameiningarkosti undanfarin ár og margar sameiningar hafa átt sér stað eða eru í farvatninu. Mikilvægt er að úthlutunarlíkan Jöfnunarsjóðs dragi ekki úr hvata til sameiningar heldur styðji við það að sveitarfélög verði nægilega öflugar einingar til að takast á við mikilvægt og vaxandi hlutverk sitt í þjónustu við íbúa og atvinnulíf. Skref í þá átt eru stigin í frumvarpinu. Í minnisblaði ráðuneytisins segir að rétt sé að minnast á að Jöfnunarsjóður veitir nú þegar sérstök sameiningarframlög og í frumvarpinu verða þau framlög áfram. Bent er á að hið nýja úthlutunarlíkan sem lagt er til með frumvarpinu taki vel utan um sameinuð sveitarfélög með stórt þjónustusóknarsvæði og komi til móts við þær flóknu útgjaldaþarfir sem slíkum sveitarfélögum fylgja. Með því megi auka hvata sveitarfélaga til sameininga. Þá segir í minnisblaði ráðuneytisins að þegar skoðuð voru dæmi um hugsanlegar eða líklegar sameiningar reyndust vera hagrænir hvatar til sameininga. Meiri hlutinn vekur athygli viðkomandi sveitarfélaga sérstaklega á útreiknuðum dæmum í gögnum málsins sem bregða ljósi á þetta. Tekið er fram í minnisblaði ráðuneytisins að einu frávikin frá þessu hafi reiknast í tilvikum mjög lítilla en mjög tekjuhárna sveitarfélaga sem ætla má að hafi önnur rök fyrir sameiningum en fjárhagsleg.

Þá fjallaði nefndin sérstaklega um fjölkjarnasveitarfélög og hvata til sameiningar. M.a. kom fram að einkjarnasveitarfélög eins og Akranes og Mosfellsbær telja sig fá allt að milljarði króna lægri framlög en sveitarfélagið Árborg sem er með fleiri byggðarkjarna, en eru sambærileg að öðru leyti. Viðkomandi sveitarfélög eru barnmörg og sinna umtalsverðri velferðarþjónustu og vísar meiri hlutinn til kafla um *Sveitarfélög með umfangsmikla velferðarþjónustu* varðandi sjónarmið og ábendingar þeirra.

Höfuðstaðarálag (4. mgr. 6. gr. og ákvæði til bráðabirgða V).

Með 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um það nýmæli að Jöfnunarsjóður skuli veita sérstakt jöfnunarframlag vegna höfuðstaðarálags til Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar. Í greinargerð með frumvarpinu segir að eitt af meginmarkmiðum þess sé að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðji við sveitarfélög sem talin eru sinna höfuðstaðarhlutverki. Höfuðstaðarálagið var sett fram sem tillaga í skýrslu starfshópsins, sem frumvarpið er byggt á. Taldi starfshópurinn mikilvægt að reglur Jöfnunarsjóðs væru með þeim hætti að hægt væri að horfa

til sérstakra aðstæðna sveitarfélaga sem glíma við sérstakar áskoranir í rekstri, m.a. þar sem sérstakt höfuðstaðarálag er til staðar og veita stuðning vegna útgjaldaþarfar sem jöfnunarlíkanið tekur ekki mið af. Þannig væri komið til móts við sveitarfélög sem eru í höfuðstaðarhlutverki og sinna flókinni og margþættri félagslegri þjónustu á sínu svæði. Taldi starfshópurinn það helst eiga við um Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ, þar sem íbúar nærliggjandi sveitarfélaga sækja ákveðna tegund þjónustu til þeirra.

Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga var talið að skýra þyrfti betur þörfina á því framlagi sem lagt er til að úthluta með ákvæði um höfuðstaðarálag. Var m.a. vísað til þess að sveitarfélögin tvö hafi talsverðar tekjur í samanburði við önnur sveitarfélög, svo sem af fasteignaskatti sem lagður er á opinberar byggingar. Ávinningur þessara sveitarfélaga af því að vera höfuðstaðir sé því umfram þær íþyngjandi skyldur sem höfuðstaðarframlaginu er ætlað að bæta þeim upp. Þá segir í umsögn Garðabæjar að Reykjavíkurborg fái greiðslu frá nágranna-sveitarfélögum fyrir tiltekna félagslega þjónustu við skjólstæðinga þeirra, m.a. vegna nýtingar gistiskýla. Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 2 júní 2025, kemur fram að séu skatttekjur á íbúa að viðbættum framlögum Jöfnunarsjóðs skoðaðar fyrir öll sveitarfélög landsins mælist hvorki Reykjavíkurborg né Akureyrarbær tekjuhá í samanburði við önnur sveitarfélög. Höfuðstaðarframlagi sé ætlað að koma að hluta til móts við ýmsan kostnað sem er sérlega íþyngjandi fyrir sveitarfélögin tvö vegna hlutverks þeirra gagnvart nærumhverfinu. Þá er í minnisblaðinu vísað til skýrslu starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis frá 2021 um svæðisbundið hlutverk Akureyrarbæjar. Þar segi m.a. að Akureyrarbær og Reykjavíkurborg skeri sig frá öðrum sveitarfélögum sem hafa fleiri en 10.000 íbúa varðandi kostnað vegna félagsþjónustu og menningarstarfsemi á hvern íbúa og standi önnur sveitarfélög í þeim stærðarflokki þeim langt að baki.

Í umsögn sinni bendir Reykjavíkurborg á að borgin eigi langflestar félagslegar leiguíbúðir á landinu, taki á móti fólki með flóknar þjónustuparfir frá öðrum sveitarfélögum og veiti oft umfangsmikla þjónustu til einstaklinga sem hafi fengið alþjóðlega vernd hér á landi. Þrátt fyrir endurgreiðslu kostnaðar frá ríkinu í tvö ár þurfi borgin oft að veita áfram þjónustu umfram þau tímamörk. Þá rekur Reykjavíkurborg meðal annars gistiskýli sem önnur nágranna-sveitarfélög geri ekki og var kostnaður um 520 millj. kr. árið 2024, að teknu tilliti til tekna. Á sama ári hafi heildarkostnaður vegna heimilislausra einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuparfir verið um 1,2 milljarðar kr. Framlag vegna höfuðstaðarálags muni því aðeins ná til brots af kostnaði Reykjavíkurborgar við verkefnið og við önnur sambærileg verkefni sem önnur sveitarfélög ýmist sinni ekki eða sinni í mun minna mæli. ÖBÍ réttindasamtök (ÖBÍ) taka í umsögn sinni undir þær áherslur í umsögn Reykjavíkurborgar að höfuðstaðarframlag eigi að mæta umframkostnaði við félagsleg útgjöld þeirra sveitarfélaga sem framlaginu er ætlað vegna velferðarmála sem þau þurfa í meira mæli að sinna en önnur sveitarfélög landsins. Þá leggur ÖBÍ til að sérstakt jöfnunarframlag vegna höfuðstaðarálags verði hækkað úr 2,5% í 3% og að sérstaklega verði tilgreint að 0,5% af sérstöku jöfnunarframlagi skuli skipt á milli sveitarfélaga í samræmi við fjölda heimilislausra einstaklinga sem fá veitta þjónustu og fjölda heimilislausra einstaklinga á biðlista eftir þjónustu 1. janúar ár hvert.

Meiri hlutinn telur full rök vera fyrir því að mælt verði fyrir um sérstakt jöfnunarframlag vegna höfuðstaðarálags. Akureyrarbær og Reykjavíkurborg hafa ríku svæðisbundnu hlutverki að gegna og bæði sveitarfélögin skera sig frá öðrum sem hafa fleiri en 10.000 íbúa varðandi kostnað vegna félagsþjónustu og menningarstarfsemi á hvern íbúa. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að komið sé til móts við þau sveitarfélög sem gegna höfuðstaðarhlutverki enda sinna þau flókinni og margþættri þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli eða

sinna ekki. Meiri hlutinn hvetur þó til frekari umfjöllunar og greiningar á íþyngjandi velferðarkostnaði sveitarfélaga, sbr. umfjöllun þar um.

Sveitarfélög með umfangsmikla velferðarþjónustu.

Fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að fleiri sveitarfélög en Reykjavíkurborg og Akureyrarbær veittu mikla og fjölbætta þjónustu út fyrir sína byggðarkjarna. Bent var á að þar vægi velferðarþjónusta sérstaklega þungt og kallað eftir því að fram færi greining á því hvernig jafna mætti kostnað af velferðarþjónustu, sérstaklega hjá þeim sveitarfélögum sem bera þyngstu byrðarnar. Í umsögnum sínum segja Akraneskaupstaður og Mosfellsbær frumvarpið ekki gera ráð fyrir jöfnun kostnaðar til þeirra sveitarfélaga þar sem hlutfall veittrar velferðarþjónustu er almennt hærra en gerist. Kostnaður sé því meira íþyngjandi hjá þeim sveitarfélögum. Þá vekur Mosfellsbær athygli á því að í sveitarfélaginu sé mjög hátt hlutfall fatlaðs fólks og framlög Jöfnunarsjóðs nægi ekki til að leiðrétta þann halla sem borinn er af sveitarfélaginu vegna þess kostnaðar sem hlýst af því að veita grunnþjónustu við fatlaða einstaklinga í sveitarfélaginu. Bæði Mosfellsbær og Akraneskaupstaður kalla eftir því að frumvarp um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga endurspegli síauknar kröfur til sveitarfélaga um velferðarþjónustu og er lagt til að við útreikning hins nýja jöfnunarframlags verði bætt nýrri útgjaldabreytu eða -breytum um vægi velferðarþjónustu, þ.e. þjónustu sem ekki er grundvöllur til útreiknings á jöfnunarframlagi vegna þjónustu við fatlað fólk. Þá er nefndin hvött til þess að leggja til að gerð verði tölfraðileg greining á kostnaði af velferðarþjónustu sveitarfélaga, með aðstoð t.d. Hagstofu Íslands, og sett fram viðmið sem nýta mætti við útfærslu á nýrri útgjaldabreytu sem tæki kostnað af íþyngjandi velferðarþjónustu inn í útreikninga á framlögum úr Jöfnunarsjóði. Í skýrslu ráðuneytisins um samráð við gerð frumvarpsins segir að ljóst sé að kostnaður af félagsþjónustu vegi misþungt hjá sveitarfélögum. Líkanið geri ekki ráð fyrir slíkri breytingu, frekar en í gildandi kerfi. Ekki hafi tekist að finna almennan og hlutlægan mælikvarða sem byggist ekki á ákvörðunum hvers sveitarfélags um veitingu þjónustu, til að hægt sé að vega almenna félagsþjónustu inn í kerfið.

Að mati meiri hlutans er mikilvægt að regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga stuðli að því að sjóðurinn uppfylli sem best hlutverk sitt að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum. Í greinargerð með frumvarpinu eru talin upp átta markmið sem leitast skal við að ná í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði frumvarpið að lögum. Meiri hlutinn minnir á að auk markmiðs um stuðning Jöfnunarsjóðs við sveitarfélög sem talin eru sinna höfuðstaðarhlutverki, er m.a. lögð áhersla á að sjóðurinn styðji áfram sveitarfélög sem hafa stórt þjónustusóknarsvæði og fjölbreytt byggðamynstur og hafa af þeim sökum miklar og flóknar útgjaldaþarfir, og að breytingarnar skili einfaldara regluverki og auknu gagnsæi.

Þá vekja ÖBÍ í umsögn sinni athygli nefndarinnar á því að enn sé áberandi munur á velferðarþjónustu á milli sveitarfélaga. Þetta skipti máli þegar komi að aðgengi fatlaðs fólks að húsnæði, hvort sem er til þátttöku í atvinnulífi eða búsetu sem og nýtingar á akstursþjónustu. Jafnframt benda ÖBÍ á að með fyrirhugaðri lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem nú liggur fyrir á Alþingi (þskj. 204, 187. mál), verður Íslandi lagglega skylt að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja fötluðu fólki aðgengi til jafns við aðra. Í því samhengi tekur meiri hlutinn undir með ÖBÍ að sú breyting sem lögð er til með frumvarpinu á framlögum til akstursþjónustu fatlaðra sé jákvætt skref í rétta átt þar sem ekki sé lengur gert ráð fyrir skerðingu á framlögum Jöfnunarsjóðs til þeirra sveitarfélaga sem sinna þjónustunni. Framlög til akstursþjónustu fatlaðra verði því veitt á grundvelli e-liðar 5. gr. frumvarpsins sem kveður á um sérstök framlög úr Jöfnunarsjóði.

Meiri hlutinn telur jafnframt brýnt að ríki og sveitarfélög vinni áfram sameiginlega að því að uppfylla þær skyldur sem kveðið er á um í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, ekki síst þegar kemur að fjármögnun til framtíðar.

Meiri hlutinn telur að við umfjöllun og ábendingar um íþyngjandi kostnað sveitarfélaga af því að veita velferðarþjónustu megi horfa til þriggja þátta. Í fyrsta lagi þess kostnaðar vegna velferðarþjónustu sem er umfram þann kostnað sem er mætt með skýrum tekjustofnum eða framlögum Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga. Þar vegi þyngst kostnaður við að veita þjónustu við fatlað fólk. Meiri hlutinn beinir því til ráðuneytisins og eftir atvikum fjármálaráðuneytis að nauðsynleg uppbygging og þjónusta við fatlað fólk til framtíðar verði metin sameiginlega af ríki og sveitarfélögum og tryggðar tekjur til að sinna henni, m.a. í ljósi þeirra skuldbindinga sem leiðir af samningi Sameinuðu þjóðanna og gildandi lögum, en miklar greiningar liggja þegar fyrir í því efni.

Í öðru lagi beinir meiri hlutinn því til viðkomandi ráðuneyta að leggja mat á það hvort rökstandi til þess að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga taki við úthlutun framlaga mið af mismunandi þunga af velferðarkostnaði sem gildandi lagaumhverfi og skyldur sveitarfélaga samkvæmt lögum leggja þeim á herðar. Þar geti m.a. komið til skoðunar lög um félagsþjónustu og lög um málefni aldraðra. Í því samhengi bendir meiri hlutinn á að þar geta lögbundnar og ólögbundnar skyldur, svo sem tilkoma leikskóla og frístundastarfs fyrir börn, kallað á sambærilega skoðun.

Í þriðja lagi telur meiri hlutinn að komið geti til greina að skoða þá leið að jafna stöðu sveitarfélaga í auknum mæli með því að byggja á lýðfræðilegum breytum, svo sem fjölda barna og aldraðra, og/eða gagnvart félagslegri stöðu og ójöfnuði innan sveitarfélaga en ekki aðeins tekjuójöfnuði milli sveitarfélaga líkt og nú er byggt á við mat Jöfnunarsjóðs á úthlutun til þeirra. Meiri hlutinn bendir á að í upphafi árs 2024 var birt úttekt á ójöfnuði og þróun ójöfnuðar undanfarin 20 ár á suðvesturhorni landsins og sveitarfélaga þar. Er því beint til ráðuneytisins að Jöfnunarsjóður gangist fyrir sambærilegri úttekt sem næði til sveitarfélaga um land allt í þeim tilgangi að leggja grunn að slíkri skoðun og umræðu um hlutlæga mælikvarða sem tengjast íþyngjandi velferðarkostnaði.

Grunnskólaframlag (10. gr.).

Heildarframlög almennra grunnskólaframlaga Jöfnunarsjóðs eru áætluð um 15,5 milljarðar kr. á þessu ári. Kveðið er á um úthlutun grunnskólaframlaga í 10. gr. frumvarpsins, þ.e. jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, vegna nemenda með íslensku sem annað mál og vegna Barna- og fjölskyldustofu. Reykjavíkurborg var útilokuð frá grunnskólaframlögum með samvarandi ákvæði 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 157/2019, um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, og var breytingin rökstudd með vísan til samninga um yfirfærslu grunnskóla til sveitarfélaga frá 1996. Í umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið nú segir að forsendur um rekstur grunnskóla hafi breyst verulega frá tilfærslu grunnskóla frá ríkinu til sveitarfélaga árið 1996. Undir það er tekið í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 2. júní 2025, þótt ekki liggi fyrir hvernig þróun hafi verið í einstökum sveitarfélögum.

Nefndin tók til skoðunar hver yrðu áhrif þess ef Reykjavíkurborg fengi úthlutað jöfnunarframlagi til reksturs grunnskóla. Með minnisblaði ráðuneytisins, dags. 2. júní 2025, fylgir yfirlit yfir þau áhrif sem það hefði á framlög til annarra sveitarfélaga ef ákvæðið yrði fellt brott og Reykjavíkurborg yrði úthlutað almennu framlagi vegna reksturs grunnskóla, miðað við tölur frá árinu 2023. Samkvæmt yfirlitinu gæti borgin fengið 2 milljarða kr. sem þýðir

að breytingin hefði veruleg áhrif á framlög Jöfnunarsjóðs til annarra sveitarfélaga en Reykjavíkurborgar. Framlög til sex sveitarfélaga gætu því lækkað um 100 millj. kr. eða meira.

Í b-lið 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um úthlutun framlaga vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og er í minnisblaði ráðuneytisins bent á að ef ákvæðið ætti að taka til Reykjavíkurborgar þyrfti að gera grundvallarbreytingar á þeirri framkvæmd sem nú er. Úthlutun framlaga til borgarinnar sé á grundvelli samnings um rekstur sérskóla og sérdeilda.

Nefndin ræddi sérstaklega þær breytingar sem lagðar eru til á viðmiðum um útreikning og grundvöll jöfnunar með nýju reiknilíkani skv. 6.–9. gr., sbr. viðauka við frumvarpið um útgjaldabreytur og vogir vegna mismunandi útgjaldaparfa. Þar er m.a. gert ráð fyrir því að setja fram breytu um stærðarhagkvæmni grunnskóla sem skuli vega 8% við mat á útgjaldabörf, sbr. i-lið 2. gr. viðaukans. Í nokkrum umsögnum var kallað eftir frekari skýringum um grundvöll útgjaldabreytunnar, sem kæmi frekar til með að nýtast fámennum sveitarfélögum en þeim stærri.

Það vakti einnig athygli meiri hlutans hve há en einnig hversu mishá og mismunandi grunnskólaframlög til einstakra sveitarfélaga reiknast með óbreyttu regluverki Jöfnunarsjóðs, samkvæmt áætlun sjóðsins þar um fyrir árið 2025. Í yfirliti sem ráðuneytið sendi með minnisblaði til nefndarinnar, dags. 2. júní 2025, kemur fram að áætlað er að Hafnarfjörður fái 1,6 milljarða kr. í sinn hlut 2025 eða litlu lægri upphæð en Reykjavík hefði reiknast ef borgin væri ekki útilokuð frá framlaginu. Áætluð úthlutun til Kópavogs nemi tæpum milljarði króna, til Garðabæjar rúmum 600 millj. kr. og 270 millj. kr. til Seltjarnarness. Þá er áætlað að Akureyri fái rúman 1,3 milljarð kr., Reykjanesbær rúmar 940 millj. kr. og að Mosfellsbær fái rúm- ar 900 millj. kr. í sinn hlut. Allra minnstu sveitarfélögin fái hlutfallslega hæstu framlögin.

Nefndin ræddi þau sjónarmið sem komu fram í umsögnum um málið og ýmsar útfærslur til breytingar á vægi ýmissa útgjaldabreytna sem varða grunnskóla og barnafjölda. Meiri hlutinn telur að vel athuguðu máli ekki rétt að leggja til breytingar á þeim ákvæðum frumvarpsins og viðauka, sem fjalla um úthlutun og viðmið við útreikning framlaga til reksturs grunnskóla, þar sem þær þurfi gagngera skoðun á vettvangi ráðuneytisins, dýpri greiningar og sérstakt samráð. Meiri hlutinn leggur hins vegar áherslu á mikilvægi þess að fram fari heildarendurskoðun á útfærslu laga og reglna um grunnskólaframlög og telur margt benda til að þær séu barn síns tíma. Meiri hlutinn telur eðlilegt að grunnskólaframlög taki mið af breyttu landslagi grunnskólaumhverfisins, að um þau gildi sömu markmið og um önnur framlög og að þau byggist á skýrum forsendum og traustum og hlutlægum mælikvörðum. Meiri hlutinn beinir því til ráðuneytisins að heildarendurskoðun um grundvöll úthlutunar Jöfnunarsjóðs á grunnskólaframlögum til sveitarfélaga verði sett í forgang með það að markmiði að lagt verði fram frumvarp með viðeigandi breytingum á næsta löggjafarþingi.

Heimild til álagningar útsvars ekki fullnýtt (3.–5. mgr. 14. gr.).

Í 3.–4. mgr. 14. gr. frumvarpsins er lagt til að fullnýti sveitarfélag ekki heimild sína til álagningar útsvars skuli lækka tiltekin framlög Jöfnunarsjóðs til viðkomandi sveitarfélags samkvæmt þeirri röð sem kveðið er á um í 4. mgr. Í umsögnum sveitarfélaga komu fram skiptar skoðanir um ákvæðið. Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu töldu það skerða sjálfstæði sveitarfélaga og draga úr hvata til lækunar útsvars. Einnig komu fram sjónarmið um að sveitarfélög sem fullnýti ekki skattstofna sína ættu ekki að sækja í sjóði sem eigi að jafna kostnað þeirra við að veita lögbundna þjónustu enda sé hlutverk Jöfnunarsjóðs að jafna útgjaldabörf og tekjumöguleika sveitarfélaga. Við meðferð málsins fyrir nefndinni var velt upp ýmsum sjónarmiðum um áhrif ákvæðisins á framlög til sveitarfélaga og tekjur Jöfnunarsjóðs. Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 13. júní 2025, er ítrekað að 3.–5. mgr. 14.

gr. frumvarpsins hafi það í för með sér að framlög til sveitarfélags sem fullnýtir ekki útsvar sitt skerðast um sömu fjárhæð og nemur mismun á útsvari að gefinni fullnýtingu útsvarsheimildar og álögðu útsvari í þeirri röð sem kveðið er á um í 4. mgr. Samkvæmt 5. mgr. komi sú fjárhæð til endurúthlutunar við útreikning þeirra framlaga þar sem skerðingin varð. Sú endurúthlutun sem af framangreindri skerðingu leiðir kemur í hlut allra sveitarfélaga sem njóta viðkomandi framlaga en hefur engin áhrif á stærð framlaga Jöfnunarsjóðs í heild.

Meiri hlutinn vísar til þess sem fram kemur í frumvarpinu að líta megi svo á að með því að greiða framlög til sveitarfélaga sem ekki nýta útsvarshlutfall sitt að fullu sé sjóðurinn að niðurgreiða lækkun á útsvari þeirra sveitarfélaga. Ákvæðið byggist fyrst og fremst á þeim sanngirnisþónarmiðum að sveitarfélög sem nýta ekki álagningarhlutfall útsvars að fullu fái ekki úthlutað framlögum úr Jöfnunarsjóði sem því nemur með vísan til jöfnunarhlutverks hans.

Framlög til tónlistarnáms (ákvæði til bráðabirgða I).

Í frumvarpinu er 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 á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga, verði færð í ný lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Í ákvæði til bráðabirgða I er kveðið á um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. Í ljósi almennrar umræðu um bága fjárhagsstöðu tónlistar- og söngskóla vekur meiri hlutinn í því samhengi athygli á mikilvægi þess að endurskoða reglur í kringum fjárhagslegan stuðning við tónlistarnám. Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 5. júní 2025, kemur fram að undanfarin tólf ár hafi fjárframlög ríkisins á grundvelli samkomulagsins ekki haldið í við launaþróun og munar nú tugum prósent. Nánar tiltekið eru framlög til tónlistarskóla samkvæmt fjárlögum alls 748,4 millj. kr. en ættu að vera 1.038 millj. kr. ef framlögin hefðu fylgt launaþróun á árunum 2012–2024. Framlög úr Jöfnunarsjóði á grundvelli fyrrgreinds samkomulags hafa til þessa verið veitt til tiltekins árafjölda. Með frumvarpinu er lagt til að framvegis taki Alþingi ár hvert ákvörðun um fjárhæð framlagsins á grundvelli fjárlaga og er gert ráð fyrir að ákvæðið taki strax gildi. Meiri hlutinn áréttar að taki Alþingi ekki ákvörðun um fjármögnun verkefnisins ár hvert mun Jöfnunarsjóð skorta heimild til úthlutunar framlaga á grundvelli ákvæðisins.

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2025 er gert ráð fyrir að barna- og menningarmálaráðuneyti rýni fjárhagslegt samkomulag um stuðning við tónlistarnám og gildandi lagaramma. Meiri hlutinn telur afar brýnt að þeirri endurskoðun ljúki sem fyrst og beinir því til barna- og menningarmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra að í kjölfar endurskoðunar verði annaðhvort samið að nýju svo að hinn fjárhagslegi stuðningur nái því markmiði sem að var stefnt með samkomulaginu eða að sett verði upp verklag sem tryggir að úthlutun hinna endurskoðuðu framlaga endurspegli launaþróun og teljist árlegur uppreikningur framlaganna hluti af undirbúningi við gerð fjárlaga.

Breytingartillögur.

Fasteignaskattsframlag til Grindavíkurbæjar árið 2025 (24. gr.).

Í umsögn sinni um frumvarpið setur Grindavíkurbær m.a. fram eindregna ósk um framleggingu ákvæðis til bráðabirgða XXXII við lög um tekjustofna, sbr. d-lið 1. gr. breytingalaga nr. 4/2024. Ákvæðið tryggði Grindavíkurbæ óskert framlag frá Jöfnunarsjóði vegna fasteignaskattsframlags þrátt fyrir að með umræddum lögum væri heimilað að leggja ekki á fasteignaskatt á því ári.

Nefndin ræddi málefni Grindavíkurbæjar og þá óvissu sem ríkt hefur um rekstur sveitarfélagsins frá því að bærinn var rýmdur 10. nóvember 2023. Til að bregðast við þeirri náttúruvá og óvissu sem vofði áfram yfir sveitarfélaginu árið 2024 keypti ríkið stærstan hluta íbúðarhúsnæðis í sveitarfélaginu í gegnum fasteignafélagið Þórkötl, sbr. lög um kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavík, nr. 16/2024, en með lögnum er einnig kveðið á um undanþágu félagsins frá greiðslu fasteignagjalda.

Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar um m.a. áhrif þess að framlengja fasteignaskattsframlag til Grindavíkurbæjar vegna ársins 2025 kemur fram að endanlegir útreikningar framlaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti hafi ekki farið fram vegna framlaga ársins 2025. Nokkur óvissa er um það mat en til að nálgast svar þar um hafi skiptihlutföll ársins 2024 verið notuð. Að teknu tilliti til þessa fyrirvara gætu framlög til Grindavíkurbæjar vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti numið tæplega 105 millj. kr. á árinu 2025.

Með hliðsjón af því að Grindavíkurbær leggur í ljósi aðstæðna ekki fasteignaskatt á m.a. íbúðarhúsnæði á árinu 2025 leggur meiri hlutinn til að sveitarfélagið fái áfram úthlutað fasteignaskattsframlagi úr Jöfnunarsjóði. Meiri hlutinn leggur því til að við lög um tekjustofna sveitarfélaga bætist ákvæði til bráðabirgða sem kveður á um að Jöfnunarsjóður veiti Grindavíkurbæ fasteignaskattsframlag vegna ársins 2025 þar sem miða skal við sama skiptihlutfall og á við um árið 2024. Til að breytingartillagan nái því markmiði sem stefnt er að leggur meiri hlutinn til að hún taki strax gildi þrátt fyrir að 23. gr. frumvarpsins kveði á um gildistöku laganna 1. janúar 2026. Meiri hlutinn áréttar jafnframt að verði frumvarpið samþykkt tekur nýtt líkan fyrir úthlutun jöfnunarframlaga Jöfnunarsjóðs gildi 1. janúar 2026 og leysir m.a. fasteignaskattsframlög sjóðsins af hólmi, þó að teknu tilliti til aðlögunartímabils, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV.

Þá leggur meiri hlutinn til lagatæknilegar breytingar sem ekki er ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir c-lið 2. gr. komi nýr stafliður, svohljóðandi: Framlög úr ríkissjóði eftir atvikum, sem ákveðin eru í fjárlögum ár hvert.
2. Við 3. gr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Til greiðslu framlaga til sveitarfélaga skv. 13. gr. og annarra framlaga sem Jöfnunarsjóði er með lögum þessum sérstaklega falið að úthluta til sveitarfélaga vegna sérstakra verkefna.
3. Í stað orðanna „1. tölul. c-liðar 2. gr.“ í a-lið 4. gr. og 1. mgr. 10. gr. komi: 1. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr.
4. Í stað orðsins „tekjumöguleika“ í 1. tölul. 2. mgr. 6. gr., 1. málsl. 1. mgr. 8. gr. og 1. málsl. 1. mgr. 9. gr. komi: tekjuöflunarmöguleika.
5. Í stað orðanna „2. tölul. c-liðar 2. gr.“ í 1. og 2. mgr. 11. gr. komi: 2. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr.
6. Á eftir orðinu „ráðgjafarnefnd“ í 19. gr. komi: Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
7. Á eftir orðinu „Jöfnunarsjóðs“ í 22. gr. komi: sveitarfélaga.
8. Við 23. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó skulu ákvæði e-liðar 24. gr. og ákvæði til bráðabirgða I öðlast þegar gildi.

9. Við 1. tölul. 24. gr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:
Þrátt fyrir d-lið 11. gr. skal fasteignaskattsframlag til Grindavíkurbæjar á árinu 2025 miðað við að sveitarfélagið fái 1,37% af því heildarfjármagni sem kemur til úthlutunar til sveitarfélaga á árinu 2025 á grundvelli ákvæðisins.
10. Í stað orðanna „a-, b- og d-lið 2. gr.“ í ákvæði til bráðabirgða II komi: a-, b- og e-lið 2. gr.

Alþingi, 26. júní 2025.

Guðbrandur Einarsson,
form.

Dagur B. Eggertsson,
frsm.

Jónas Yngvi Ásgrímsson.

Jónína Björk Óskarsdóttir.

Sverrir Bergmann Magnússon.