

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 nemi 2,036% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og tryggingagjöldum. Þar af skal fjárhæð er nemi 0,235% af innheimtum skatttekjum og tryggingagjöldum renna til málefna fatlaðs fólks. Skal framlagið greiðast Jöfnunarsjóði mánaðarlega.
- Árlegt framlag úr ríkissjóði er nemi 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 nemi 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla,
 - er nemi 1,21% til jöfnunar vegna málefna fatlaðs fólks.Við skil á staðgreiðslu útsvars til sveitarfélaga samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, skal jafnframt gera Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skil á hlutdeild sjóðsins í staðgreiðslu útsvars, sundurliðað skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. þessa stafliðar.
- 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, sbr. 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. 1. mgr. 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. 17. gr. Sérstökum framlögum skal úthlutað sem hér segir:

- a. Til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, svo sem með þátttöku í eðlilegum kostnaði við undirbúning sameiningar, kynningu á sameiningartillögu og framkvæmd atkvæðagreiðslu. Ráðherra setur vinnureglur um úthlutun 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 stjórn-sýslu 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. 20. gr., m.a. um forsendur og útreikning framlaga.
- b. Til að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga með styrk eða láni, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, og/eða greiðslu framlaga vegna ráðgjafar við fjárhagslega endurskipulagningu sveitarfélaga.
- c. Til greiðslu stofnkostnaðar við vatnsveitur á lögbýlum þar sem hagkvæmara er að mati sveitarstjórnar að leggja vatnsveitu að einstökum bæjum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004. Hámarksfjárhæð vegna einstakra framkvæmda má nema allt að 44% stofnkostnaðar við vatnsveitu til heimilis- og búsparfa. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 20. gr., um skilyrði fyrir úthlutun samkvæmt ákvæði þessu.
- d. Til greiðslu framlaga vegna sérstakra áskorana sem skiptast í annars vegar framlög vegna höfuðstaðarálags, sem skulu nema allt að 2,5% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr., og hins vegar framlög um sérstakan byggðastuðning sem skal nema allt að 2,25% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr. Framlögum vegna höfuðstaðarálags skal úthlutað til Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar og skiptist framlagið eftir fjölda íbúa þeirra 1. janúar ár hvert. Úthlutun framlags vegna sérstaks byggðastuðnings skal ákvörðuð í samræmi við þá heildarfjárhæð sem fyrirhugað er að veita og á grundvelli landfræðilegra og lýðfræðilegra aðstæðna sveitarfélaga og annarra þátta er ráða stöðu sveitarfélaga í

byggðalegu tilliti, svo sem stóráfalla í atvinnulífi sveitarfélags, fjárhag þess o.fl. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 20. gr., að fenginni umsögn Byggðastofnunar, um forsendur framlaga um sérstakan byggðastuðning.

- e. Til greiðslu framlaga vegna skólaaksturs í dreifbýli. Útreikningur framlaga byggist á upplýsingum frá sveitarfélögum um akstursleiðir úr dreifbýli sveitarfélags og fjölda grunnskólabarna á hverri leið sem eiga heimili lengra en 3,0 km frá skóla, miðað við 1. október ár hvert. Framlög taka mið af lengstu akstursvegalengd 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.
- f. Til greiðslu framlaga vegna akstursþjónustu fyrir fatlað fólk. Útreikningur framlaga byggist á umsóknum frá sveitarfélögum um akstursþjónustu fyrir fatlað fólk úr dreifbýli. Framlög taka mið af akstursvegalengd og fjölda farþega. Ráðherra setur vinnureglur um úthlutun framlagsins samkvæmt tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.
- g. Til greiðslu framlaga til sérstakra verkefna sem geta haft mikla þýðingu fyrir sveitarfélög og/eða leiða til hagræðingar í rekstri og þjónustu þeirra.

6. gr.

Almenn jöfnunarframlög.

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

Útreikningur jöfnunarframlaga fer fram á grundvelli tveggja stöða:

1. Jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika og stærðarhagkvæmni, sbr. 8. gr.
2. Jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfa, sbr. 9. gr.

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

7. gr.

Grundvöllur jöfnunarframlaga.

Til grundvallar útreikningi jöfnunarframlaga gerir ráðherra árlega skrá um:

- a. Útsvarstekjur sveitarfélaga eins og þær hefðu verið tveimur árum áður, ef miðað hefði verið við fulla nýtingu álagningarhlutfalls útsvars.
- b. Fasteignaskattstekjur allra sveitarfélaga eins og þær hefðu verið á næstliðnu ári, ef miðað hefði verið við hámark skatthlutfalls fasteignaskatts, að teknu tilliti til álags, sbr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, vegið með íbúafjölda.
- c. Hámarkstekjur, sem eru samtala útsvarstekna, sbr. a-lið, og fasteignaskattstekna, sbr. b-lið, og framleiðslugjalds, 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 2.000–7.000 íbúa og fjölmenn sveitarfélög með yfir 7.000 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 útgjaldabætur. Útreikningur jöfnunar á þessum grundvelli skal fara fram með eftirfarandi hætti:

- a. Leggja skal til grundvallar hámarkstekjur sveitarfélags, sbr. c-lið 1. mgr. 7. gr.
- b. Ákvarða skal tekjuhagkvæmniferil skv. c-, d- og e-lið. Tekjuhagkvæmniferill er tekjuviðmið sveitarfélags á hvern íbúa, að teknu tilliti til stærðarhagkvæmni.
- c. Tekjuhagkvæmniferill skal vera 20% hærri fyrir fámenn sveitarfélög en fjölmenn sveitarfélög, sbr. 2. mgr. 7. gr.
- d. Tekjuhagkvæmniferill fyrir meðalstór sveitarfélög, sbr. 2. mgr. 7. gr., skal reiknaður á grundvelli reiknilíkans skv. 2. gr. viðauka við lög þessi.
- e. Tekjuhagkvæmniferill skal aðlagður að því fjármagni sem er til ráðstöfunar.
- f. Til jöfnunar getur komið ef hámarkstekjur, sbr. a-lið, eru undir viðmiðum tekjuhagkvæmniferils.
- g. Sveitarfélög sem hafa hámarkstekjur sem eru lægri en tekjuhagkvæmniferill reiknast með jöfnun samkvæmt þessu ákvæði, sem nemur 80% af mismun á gildi tekjuhagkvæmniferils og hámarkstekjum, sbr. a-lið.

9. gr.

Jöfnun vegna mismunandi útgjaldabætur.

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

- a. Leggja skal til grundvallar hámarkstekjur sveitarfélags, sbr. c-lið 1. mgr. 7. gr., auk niðurstöðu jöfnunar vegna 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., 3. og 4. gr. viðauka við lög þessi.
- c. Útkoma hvers sveitarfélags skv. a-lið er margfölduð með útgjaldastuðli, sbr. b-lið, á grundvelli reiknilíkans skv. 4. gr. viðauka við lög þessi.
- d. Ef hámarkstekjur eru hærri en sem nemur tekjuhagkvæmniferli, sbr. b-lið 1. mgr. 8. gr., skal miða grundvöll jöfnunar við tekjuhagkvæmniferil. Jöfnun skal þó ekki vera hærri en mismunur á reiknaðri útgjaldabætur á mann og hámarkstekjum.

10. gr.

Sérstök framlög vegna reksturs grunnskóla.

Tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla skv. 1. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr. að frádregnu framlagi til Sambands íslenskra sveitarfélaga skv. a-lið 4. gr. skal varið til að jafna útgjaldabætur 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 70–80% af tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla, sbr. 1. mgr., skuli varið í jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla skv. a-lið 1. mgr.

Við útreikninga jöfnunarframlaga vegna reksturs grunnskóla skv. a-lið 1. mgr. skal finna mismun heildarútgjaldaþarfar hvers sveitarfélags og áætlaðra útsvarstekna, 2,33% af útsvarsstofni, sem renna til sveitarfélaga vegna yfirfærslu á rekstri grunnskóla til sveitarfélaga.

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

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

Jöfnunarsjóði er heimilt að veita sérstök framlög til sveitarfélaga og stofnana vegna 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 skólustjórnenda 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 áföllnum 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. 1. mgr. c-liðar 2. gr. skulu renna í sérdeildina auk framlaga af fjárlögum vegna þjónustu við fatlað fólk.

Tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks skv. 2. tölul. 1. mgr. c-liðar 2. gr. að frádregnum kostnaði tengdum flutningi málaflokksins og framlagi í fasteignasjóð, sbr. 12. gr., að viðbættum beinum framlögum af fjárlögum, skal varið til jöfnunar vegna þjónustu við fatlað fólk með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða. Framlög in skulu reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu og skal

kveðið nánar á um útreikning þeirra í reglugerð, sbr. 20. gr. Í reglugerðinni skal leitast við að tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegli kostnaðarmun vegna mismunandi fjölda fatlaðra íbúa. Í reglugerðinni skal jafnframt kveðið á um:

- a. Ráðstöfun framlaga vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar til verkefna sem tengjast þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk.
- b. Heimildir Jöfnunarsjóðs til að veita sérstök viðbótarframlög til þjónustusvæða og sveitarfélaga.
- c. Heimildir Jöfnunarsjóðs til að veita önnur framlög til þjónustusvæða, sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og annara aðila vegna rekstrarmála eða þróunarvinnu sem nýtist þjónustusvæðum og sveitarfélögum til framþróunar 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 útisvæðum 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 markmið fasteignasjóðs er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimilt að úthluta úr fasteignasjóði framlögum til sveitarfélaga til uppbyggingar eða breytinga á fasteignum sem nýttar eru í þjónustu við fatlað fólk og til úrbóta í ferlimálum fatlaðs fólks, einkum hvað varðar aðgengi að fasteignum, mannvirkjum og útisvæðum á vegum sveitarfélaga.

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

13. gr

Lækkun eða niðurfelling framlaga.

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 til sveitarfélags hærra almennu jöfnunarframlagi skv. 6.–9. gr. en sem nemur 9% af því fjármagni sem er til ráðstöfunar fyrir almenn jöfnunarframlög, sbr. 1. mgr. 6. gr.

Ekki skal úthluta framlögum vegna reksturs grunnskóla skv. a-, b- og d-lið 1. mgr. 10. gr. til Reykjavíkurborgar.

14. gr.

Varasjóður.

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

15. gr.

Heimild til vinnslu persónuupplýsinga.

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

16. gr.

Aðgangur að upplýsingum.

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

17. gr.

Ráðgjafarnefnd.

Að afloknum sveitarstjórnarkosningum skipar ráðherra sjö manna ráðgjafarnefnd til fjögurra ára sem gera skal tillögur til ráðherra um framlög skv. 5.–13. gr. Sex nefndarmenn skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga en einn án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu tilnefndir með sama hætti.

18. gr.

Yfirstjórn.

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

19. gr.

Ársreikningur.

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

20. gr.

Reglugerð.

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

21. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2025.

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

22. 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, sbr. þó ákvæði til bráðabirgða II í lögum þessum.
 - d. Ákvæði til bráðabirgða XV, XIX–XXI og XXIII–XXVII í lögnum falla brott.
 - e. Í stað orðanna „árunum 2019, 2020 og 2021“ í ákvæði til bráðabirgða XV í lögnum kemur: árinu 2023 og 2024.
 - f. Í stað orðanna „50 millj. kr. árlega á árunum 2022–2025“ í ákvæði til bráðabirgða XXVI í lögnum kemur: 75 millj. kr. á árunum 2023 og 2024.
 - g. Við lögin bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:
Þrátt fyrir 8. mgr. 13. gr. skal Reykjavíkurborg hljóta framlög skv. c-lið 1. mgr. 13. gr. á árinu 2024.
 - h. Viðauki við lögina fellur brott, sbr. þó bráðabirgðaákvæði II í lögum þessum.
2. *Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011:* Í stað orðanna „skv. 15. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995“ í 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. kemur: skv. lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

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 2025–2035 til að safna fyrir sérstökum framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 5. gr.

II.

Þrátt fyrir 21. gr. og c-lið 22. gr. skal á árunum 2025–2027 reikna almenn jöfnunarframlög til sveitarfélaga á grundvelli 6.–9. gr., og á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga. Árið 2025 skal 75% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, árið 2026 skal 50% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga og árið 2027 skal 25% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga.

III.

Þrátt fyrir d-lið 5. gr. skulu framlög vegna höfuðstaðarálags nema 1% af tekjum Jöfnunarsjóðs skv. a- og b-lið 2. gr. á árinu 2025, 1,75% á árinu 2026 og 2,5% á árinu 2027. Framlög vegna sérstaks byggðastuðnings skulu nema allt að 0,75% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 2. gr. á árinu 2025, allt að 1,5% á árinu 2026 og allt að 2,25% á árinu 2027.

Viðauki

1. gr.

Miða skal við eftirfarandi útgjaldabreytur og vogir þeirra fyrir jöfnun vegna mismunandi útgjaldabærfarfa, sbr. 1. mgr. 9. gr.

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

2. gr.

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

$$T_p = \frac{T_{7000} - (1+0,2)T_{7000}}{5.000}(p - 2000) + T_{7000}$$

þar sem T_p táknar tekjuhagkvæmniferil fyrir sveitarfélag með íbúafjöldann p og talan 0,2 táknar hlutfall stærðarhagkvæmni.

3. gr.

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

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

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

4. gr.

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

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

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

$$s = -\frac{1}{2500}p + 3,4$$

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu og er lagt fram af ráðherra sveitarstjórnarmála til að ná fram markmiðum þingsályktunar nr. 21/150, um stefnumótandi áætlun í málafnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Markmið og áherslur þingsályktunarinnar voru m.a. að sveitarfélög á Íslandi yrðu öflugur og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi, sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga yrði virt og að tryggð yrðu sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Með þingsályktuninni var stigið mikilvægt skref í þá átt að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi, auka sjálfbærni sveitarfélaganna og bæta enn frekar þjónustu við íbúana. Ef markmiðum ályktunarinnar verður náð verða sveitarfélög jafnframt betur í stakk búin til að mæta margvíslegum áskorunum sem þau og samfélagið allt stendur frammi fyrir á hverjum tíma, sem og að sinna brýnum hagsmunamálum íbúanna.

Í umræddri aðgerðaáætlun þingsályktunarinnar er kveðið á um aðgerð sem ætlað er að styrkja tekjustofna og auka fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Með aðgerðinni er gert ráð fyrir að unnin verði greinargerð um núverandi tekjustofnakerfi og gerð grein fyrir mögulegum breytingum. Þá er gert ráð fyrir að farið verði í heildarendurskoðun á umgjörð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og breytingar á grundvelli þeirrar endurskoðunar verði innleiddar í áföngum á því kjörtímabili sem lýkur árið 2026. Markmið endurskoðunar verði að auka jöfnuð sem styður við langtímastefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála. Í janúarmánuði 2023 skipaði innviðaráðherra starfshóp um endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (hér eftir vísað til sem starfshópsins) og var markmið starfshópsins að bæta gæði jöfnunar, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og tryggja að sjóðurinn fylgi 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 hópnum starfaði jafnframt starfsfólk innviðaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í skýrslu um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem starfshópurinn skilaði af sér í marsmánuði 2023, eru lagðar fram tillögur sem hafa það markmið að framlög Jöfnunarsjóðs fari 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 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.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.*2.1. Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.*

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir því hlutverki að jafna mismunandi tekjuöflunarmöguleika og útgjaldaþörf sveitarfélaga með framlögum sem veitt eru á grundvelli III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, 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 fjáruútlátum 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 hins vegar 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. Sjóðnum hefur 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 2022 voru heildartekjur hans um 60,5 milljarðar kr. Þar af voru tekjur sjóðsins vegna hlutdeildar í útsvari vegna reksturs grunnskóla um 15,2 milljarðar kr. og vegna reksturs á þjónustu við fatlað fólk um 19,5 milljarðar kr.

Síðan Jöfnunarsjóður tók til starfa í núverandi mynd hefur hann fengið sífellt meira vægi í tekjum sveitarfélaga eins og rakið er að framan. Á þessum tíma hafa jafnframt orðið miklar breytingar á sveitarfélagaskipan. Árið 1990 voru sveitarfélög 204 talsins en um aldamótin síðustu voru þau 124. Nú eru þau 64 og hefur þeim því fækkað um 60 frá því á árinu 2000. Breytingarnar hafa haft í för með sér að mörg sveitarfélaganna sem hafa orðið til eru með miklar og flóknar útgjaldaparfir. 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 10 þeirra eru með íbúafjölda undir 250 og 29 eru með íbúa færri en eitt þúsund. Regluverk sjóðsins hefur hins vegar ekki breyst mikið í árunna rás. Líklegt er að sveitarfélögum fækki enn frekar á næstu árum og ljóst er að sjóðurinn þarf að þróast í takt við þær breytingar sem hafa átt sér stað og eiga eftir að eiga sér stað á skipan sveitarfélaga.

2.2. Markmið.

Sveitarfélögum eru falin ýmis verkefni samkvæmt lögum og eru þær skyldur á herðum sveitarfélaganna óháð aðstæðum þeirra, stærð, íbúasamsetningu, staðsetningu o.s.frv. 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 jöfnunar- aðgerðir. Mikilvægt er að fjárhagslegt jöfnunarkerfi sé hlutlægt og byggist á traustum mælikvörðum og forsendum. Einnig er mikilvægt að jöfnunarkerfið rýri ekki athafnafrelsi sveitarstjórna eða dragi úr hvötum til umbóta og framfara.

Í framangreindri skýrslu starfshópsins kemur 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 ætti að taka mið af því að skerpa á jöfnunarhlutverki sjóðsins að teknu tilliti til mismunandi tækifæra sveitarfélaga til að afla sér tekna á grundvelli útsvars og fasteignaskatts. Að lokum sé mikilvægt að stefna að því að framlög sjóðsins endurspegli enn betur útgjaldaþörf með tilliti til ýmissa þátta.

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

1. að sjóðurinn fylgi þróun sveitarstjórnarstigsins,
2. að sjóðurinn styðji áfram við bakið á meðalstórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir,
3. að í regluverki sjóðsins séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga,
4. að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga,
5. að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum,
6. að sjóðurinn styðji við sveitarfélög sem talin eru sinna 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

Þá má að lokum geta þess að markmið frumvarpsins er að gæta að grundvallarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem er að jafna stöðu sveitarfélaga með lægri tekjur 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 starfshópsins 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 útgjaldaparfa, og tekur útreikningur hins nýja framlags tillit til beggja stöða. Að auki leggur starfshópurinn til nýtt framlag vegna sérstakra áskorana sem verði hluti af sérstökum framlögum Jöfnunarsjóðs.

Í frumvarpi þessu er lagt til að framangreind tillaga starfshópsins verði lögfest og að úthlutað verði hinum nýju framlögum sjóðsins frá og með árinu 2024 að teknu tilliti til 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 hvert um sig reiknað 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 útgjaldaparfir. Eftir sem áður verður tekið tillit til sérstakra áskorana og byggðasjónarmiða.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Heildarlög um Jöfnunarsjóð.

Starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hefur byggst á lögum settum af Alþingi allt frá árinu 1937. Frá árinu 1990 hefur verið fjallað um grundvöll sjóðsins og framlög hans í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög nr. 91/1989, sem endurútféfin voru með lögum nr. 4/1995. Lög um tekjustofna sveitarfélaga eru þannig uppbyggð að í 1. gr. laganna er mælt fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga séu þrenns 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 er fjallað um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og í IV. kafla er mælt fyrir um útsvar.

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

önnur framlög til sveitarfélaga, samtaka og stofnana þeirra og til annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Þar sem ýmis ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga eru færð yfir í sérlæg um Jöfnunarsjóð með frumvarpi þessu og eru þar af leiðandi felld brott úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga, þykir rétt að gera stutta grein fyrir meginstöðum Jöfnunarsjóðs sem fjallað er um í 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 útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Þó er gerð orðalagsbreyting á seinni málslíð ákvæðisins til að árétta að sjóðurinn veitir einnig önnur framlög til sveitarfélaga sem ekki byggjast á sama markmiði og fjallað er um 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, 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla. Í þriðja lagi fær sjóðurinn 1,21% til jöfnunar vegna málefna fatlaðs fólks. Einnig fær sjóðurinn bein framlög úr ríkissjóði vegna tiltekinna verkefna og jafnframt vaxtatekjur. Ástæða er til að árétta að hlutdeild sjóðsins í útsvarstekjum sveitarfélaga, sem fjallað er um í ákvæðinu, er ekki greidd af sveitarfélögum í Jöfnunarsjóð. Ekki er því um 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 ákvörðuð eru með skýrum hætti í lögum, svo sem framlög til Sambands íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um bundin framlög Jöfnunarsjóðs og er ákvæðið efnislega samhljóða 10. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um sérstök framlög Jöfnunarsjóðs. Með sérstökum framlögum er átt við framlög 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 tekjustofna 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. Þá bætast við ný sérstök framlög við ákvæðið sem getið verður um síðar.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um jöfnunarframlög og sérstök framlög vegna reksturs grunnskóla. Framlöggin má rekja til samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 1996 um flutning grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga og hafa þær reglur sem gilda um framlöggin að mestu leyti staðið óbreyttar síðan. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á framlögunum og er ákvæðið efnislega óbreytt frá gildandi 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, að því undanskildu að ákvæði um að framlög sem tengjast rekstri grunnskóla reiknist ekki til Reykjavíkurborgar er

fært í annað sérákvæði sem fjallar um lækkun og niðurfellingu framlaga. Þá er lagt til að framlögum vegna nemenda með íslensku sem annað mál verði einnig úthlutað til Reykjavíkurborgar, sbr. c-lið 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 fatlaðra, 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 gerðar eru þó ýmsar orðalagsbreytingar á ákvæðinu samanborið við 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 fatlaðra.

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 15.–19. gr. frumvarpsins um heimild Jöfnunarsjóðs til vinnslu persónuupplýsinga, 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. 17. gr. frumvarpsins. Þá er áfram kveðið á um að ráðherra hafi á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs, sbr. 18. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er einnig lagt til að ýmis bráðabirgða-ákvæði 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 til verkfnisins Römpum upp Ísland, verði færð í sérlög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

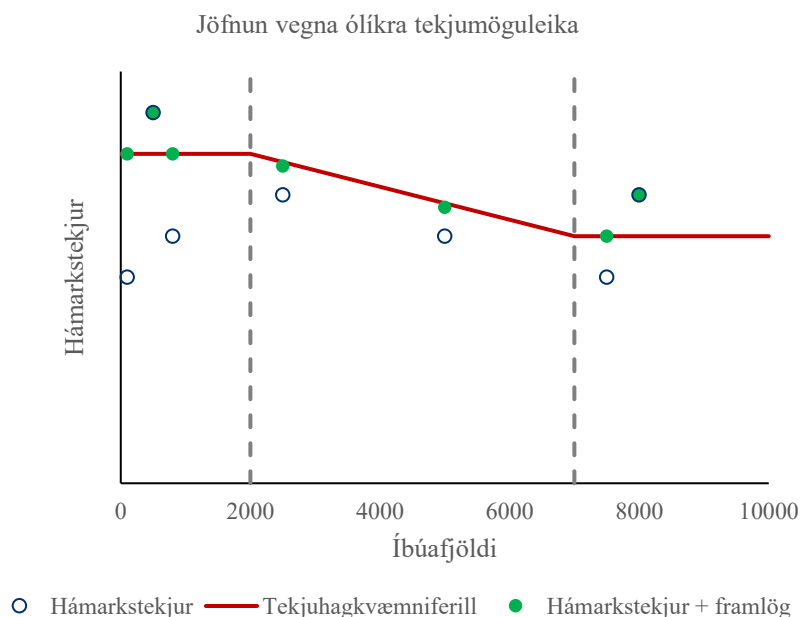
3.3. Nýtt líkan.

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.

Reikniregla fyrir jöfnun vegna mismunandi tekjumöguleika er í 7. gr. og í viðauka við frumvarpið. Jöfnunin byggist á þremur lykilforsendum: Tekjum sveitarfélaga á mann, uppreiknuðum miðað við útsvars- og fasteignaskattsstofna, svokölluðum hámarkstekjum þeirra, stærðaróhagkvæmni lítilla sveitarfélaga samanborið við stór sveitarfélög og heildarfjárhæð til úthlutunar vegna mismunandi tekjumöguleika og mismunandi útgjaldaþarfa. Útreikningur

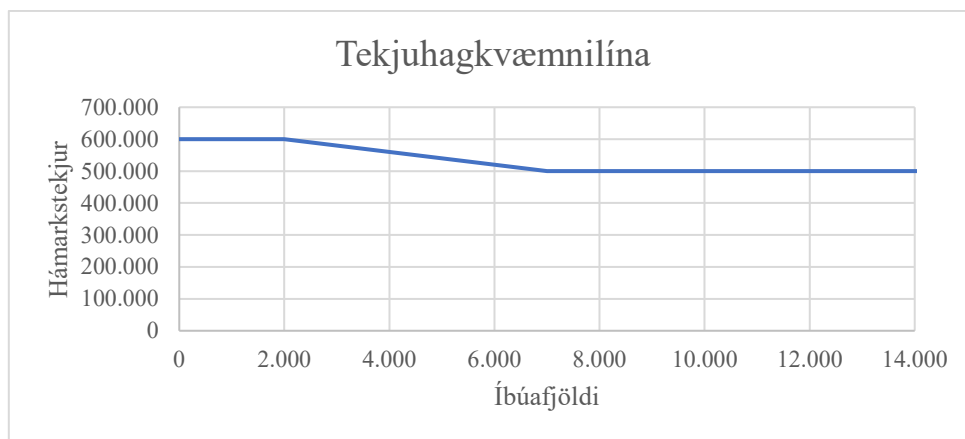
framlaga vegna mismunandi tekjumöguleika er útskýrður með aðstoð eftirfarandi myndar og dæmis þar sem hámarkstekjur og hagkvæmnimunur eru eingöngu í dæmaskyni.



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

Myndin sýnir jafnframt jöfnun á grundvelli svokallaðs tekjuhagkvæmniferils. Tekjuhagkvæmniferill er útbúin þannig að hann liggur hærra fyrir fámenn sveitarfélög (tvö þúsund íbúa) en fyrir fjölmenn sveitarfélög (yfir sjö þúsund íbúa) um sem nemur stærðaróhagkvæmni í prósentum. Tekjuhagkvæmniferill fyrir millistór sveitarfélög er reiknaður hlutfallslega út frá íbúafjölda á grundvelli jöfnu sem finna má í viðauka frumvarpsins. Öll sveitarfélög sem eru undir tekjuhagkvæmniferlinum 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 tillagan 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 heildarframlagi sem er til skiptanna.

Með öðru dæmi er fyrst teiknaður tekjuhagkvæmniferill sem liggur 20% hærra fyrir fámenn sveitarfélög, þ.e. sveitarfélög með færri en 2.000 íbúa, en fjölmenn sveitarfélög sem eru með fleiri en 7.000 íbúa. Eftirfarandi er mynd af tekjuhagkvæmniferlinum.



Talan 20% stýrir stærðarhagkvæmni fjölmennra sveitarfélaga umfram þau fámennari. Á myndinni er tekjuhagkvæmniferillinn í 600 þús. kr. fyrir fámenn sveitarfélög en 500 þús. kr. fyrir fjölmenn sveitarfélög. Þar munar áðurnefndum 20% en tölurnar 500 og 600 þús. kr. eru teknar í dæmaskyni. Tekjuhagkvæmniferillinn lækkar línulega á milli tvö þúsund og sjö þúsund 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 eitt þúsund íbúa sveitarfélagi með 400.000 kr. í hámarkstekjur væri jöfnun sveitarfélagsins samkvæmt þessum fasa:

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

Sveitarfélagið reiknast með jöfnun um 160.000 kr. á hvern íbúa í þessu skrefi. Hámarkstekjur sveitarfélagsins að viðbætti jöfnun vegna mismunandi tekjuöflunarmöguleika, 400.000 kr. + 160.000 kr. = 560.000 kr. liggja til grundvallar næsta fasa jöfnunar. Áréttað er að niðurstaða jöfnunar vegna mismunandi tekjumöguleika felur ekki sér niðurstöðu sem úthlutað er, heldur er eingöngu um að ræða fyrri hluta af útreikningi hins almenna jöfnunarframlags.

3.3.2 Jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfa.

Jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfa miðar að því að koma til móts við mismunandi einkenni og breytileika sveitarfélaga með tilliti til land- og lýðfræðilegra þátta. Breytileiki í útgjaldaþörf minnkar með aukinni stærð sveitarfélaga enda jafnast margir áhrifaþættir út í stærri sveitarfélögum.

Reiknireglu fyrir jöfnun vegna mismunandi útgjaldaþarfar er að finna í 8. gr. frumvarpsins og í viðauka við frumvarpið. 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 snjósmokstur o.fl., lýðfræðilegum breytum eins og íbúasamsetningu eftir aldri og öðrum breytum sem hafa áhrif á útgjaldaþörf en kveðið er á um breyturarnar í viðauka við frumvarpið.

Hver útgjaldaþreyta er stöðluð þannig að meðaltal hennar verður 0 og staðalfrávik 1. Hverri útgjaldaþreytu 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 lögina, verði frumvarpið að lögum.

Ef tekið er dæmi til skýringar þá er safnað gildum lýð- og landfræðilegra breytna, líkt og sýnt er í töflunni 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 núll og staðalfrávikinu einn að lokinni stöðlun. Sjá hér:

<u>Fyrir stöðlun</u>		
	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

<u>Eftir stöðlun</u>		
	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:

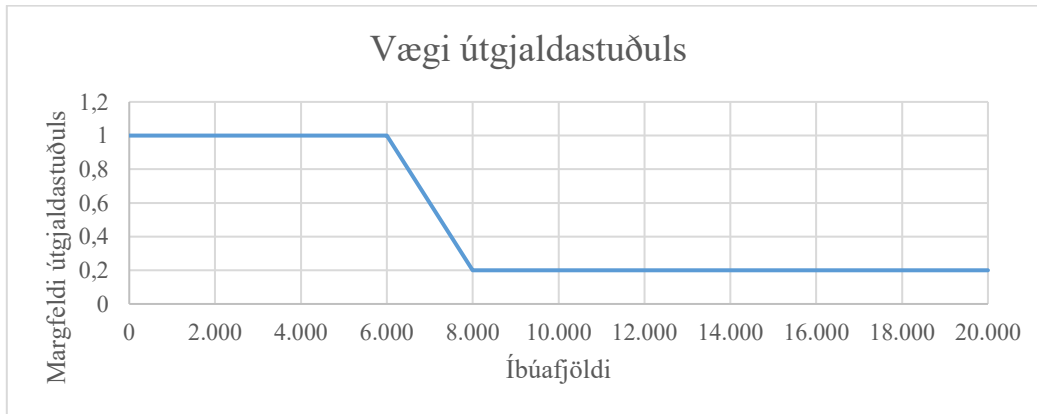
$$\frac{(300-183,33)}{125,83} \approx 0,927$$

Að þessu loknu er útgjaldastuðullinn reiknaður sem vegið meðaltal stöðluðu útgjalda-breytnanna 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 útgjaldastuðullinn -0,15 þá er niðurstaða jöfnunar fyrir það eftirfarandi:

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

Talan 0,2 í dæminu stýrir því af hversu miklum krafti útgjaldastuðullinn kemur inn í líkanið. Fyrir þetta sveitarfélag er niðurstaða jöfnunar 143.200 kr. á hvern íbúa (543.200–400.000).

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



3.4 Jöfnun vegna sérstakra áskorana.

Til viðbótar hinu nýja almenna jöfnunarframlagi er lagt til að veitt verði nýtt sérstakt framlag vegna sérstakra áskorana í samræmi við tillögu starfshópsins. Framlaginu er ætlað að mæta þeim áskorunum sem ekki verða jafnaðar í nýju líkani sjóðsins. Á þetta helst við þar sem sérstaks byggðastuðnings þarf með og þar sem er sérstakt höfuðstaðarálag. Höfuðstaðir sinna þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli, eða sinna ekki. Slík þjónusta er til að mynda flókin og margþætt félagsleg þjónusta og þjónusta við heimilislausa. Í skýrslu starfshópsins er bent á að slíkt álag eigi helst við um sveitarfélögin Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ, þar sem íbúar nærliggjandi sveitarfélaga sækja ákveðna tegund þjónustu til þeirra.

Í samræmi við tillögu starfshópsins er gert ráð fyrir að framlagið verði hluti af sérstökum framlögum sjóðsins, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Auk þess er lagt til að framlagið skiptist í annars vegar framlag vegna höfuðstaðarálags sem nemi 2,5% af ríkisframlagi til sjóðsins og hins vegar framlag vegna sérstaks byggðastuðnings sem nemi allt að 2,25% af ríkisframlagi til sjóðsins. Þó er gert ráð fyrir aðlögunartímabili og að fjármagn sem veitt er til framlagsins verði stíghækkað á þremur árum, sbr. bráðabirgðaákvæði III frumvarpsins, þar sem fram kemur að framlag vegna höfuðstaðarálags nemi 1% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2025 og nemi 1,75% á árinu 2026. Framlag vegna sérstaks byggðastuðnings nemur með sama hætti allt að 0,75% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2025 og allt að 1,5% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2026.

3.4. Íslenska sem annað tungumál.

Framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál eru greidd á grundvelli umsókna frá sveitarfélögnum, að Reykjavíkurborg undanskilinni, sbr. 13. gr. laga um tekju-

stofna sveitarfélaga. Byggist það fyrirkomulag á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu grunnskólans frá 1996 þar sem hámarks útsvarsprósenta 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 Reykjavík. Reykjavíkurborg þjónustar því stóran hluta þessara nemenda á landsvísi. Er því gert ráð fyrir í frumvarpi þessu að Reykjavíkurborg hljóti framlög með sama hætti og önnur sveitarfélög frá og með árinu 2023.

3.5. 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 þrjú árin verði eldra reikniverk notað samhliða því nýja til útreikninga á framlögum til sveitarfélaganna. Tillaga starfshópsins, sem lagt er upp með í frumvarpi þessu, sbr. bráðabirgðaaákvæði II, er að innleiðingin verði framkvæmd á eftirfarandi hátt: 75% af jöfnunarframlögum reiknist samkvæmt eldra reikniverki og 25% reiknist samkvæmt nýju líkani á fyrsta ári innleiðingar. Á öðru ári innleiðingar muni 50% af jöfnunarframlögum reiknast samkvæmt eldra reikniverki og 50% reiknast samkvæmt nýju líkani. Á þriðja ári innleiðingar muni 25% af jöfnunarframlögum reiknast samkvæmt eldra reikniverki og 75% reiknast samkvæmt nýju líkani. Jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga muni reiknast að fullu leyti samkvæmt nýju líkani fjórum árum eftir innleiðingu þess.

3.6. Niðurfelling fasteignaskattsframlags.

Í umsögnum um drög að frumvarpinu sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda voru gerðar athugasemdir við niðurfellingu fasteignaskattsframlagsins eins og rakið er í kafla 5 í greinargerð þessari. 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 miðaði 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 Jöfnunarsjóðs væri að jafna tekjur sveitarfélaga frekar en að jafna tekjutap vegna lagasetningar sem samþykkt var um aldamótin eins og á við um núverandi fasteignaskattsframlag. Er því ljóst að mjög nauðsynlegt er að gera breytingar á framlaginu.

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 á 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.

3.7. Aðrar breytingar.

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

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

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram 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.

Í 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga segir að tekjustofnunar 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 holræsa-gjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að lagaákvæði er varða málefni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og í sérlög. Þar sem markmið og tilgangur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er ekki að úthluta framlögum til allra sveitarfélaga og sum sveitarfélög fá ekki úthlutað tilteknum framlögum úr sjóðnum, er grundvallarmunur á framlögum Jöfnunarsjóðs og þeirra tekjustofna sem mælt er fyrir um í 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, þ.e. útsvars og fasteignaskatts, sem öll sveitarfélög draga tekjur sínar af. Er því talið eðlilegra að flokka úthlutað fjárframlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem aðrar tekjur sveitarfélaga skv. 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. a- og b-lið 1. tölul. 22. gr. frumvarpsins. Í þessu samhengi má benda á að í frumvarpi því sem varð að stjórnarskipunarlögum, nr. 97/1995, er í skýringum við 16. gr., sem varð að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, lögð

áhersla á að í ákvæðinu sé ekki kveðið frekar á um hverjir tekjustofnar sveitarfélaga skuli vera eða við hvað eigi að miða þegar tekin er ákvörðun um umfang þeirra og sé því gengið út frá að það eigi undir Alþingi að ráða slíku til lykta. Verður af þessu ráðið að það sé í höndum Alþingis að ákveða hvort úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera tekjustofn sveitarfélaga eða flokkist sem aðrar tekjur sveitarfélaga.

Rétt er að taka fram að álitaefni er hvort gerðar verði mismunandi lagaáskilnaðarkröfur varðandi skerðingu og niðurfellingu á þeim tekjum sveitarfélaga sem annars vegar eru flokkaðar sem tekjustofnar sveitarfélaga skv. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og hins vegar aðrar tekjur sveitarfélaga sem taldar eru upp í 2. gr. laganna. Í umsögn Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi þessu, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda, er því haldið fram að ekki sé gerður greinarmunur á milli hugtakanna tekna sveitarfélaga og tekjustofna í lögum, fræðilegri umfjöllun eða í dómum Hæstaréttar Íslands, sbr. dóm Hæstaréttar frá 1. júní 2022 í máli nr. 3/2022. Þá er því haldið fram í umsögninni að slíkt myndi fela í sér að raunveruleg vernd 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar yrði að engu þar sem Alþingi hefði sjálfðæmi um hvaða fjáröflun eða framlag sveitarfélaga teldist vera tekjustofn sveitarfélags hverju sinni og nyti verndar 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Á móti má halda því fram að lengi hefur verið gerður greinarmunur á annars vegar tekjustofnum sveitarfélaga og hins vegar öðrum tekjum þeirra í lögum, sbr. 1. og 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga eins og rakið er að framan. Jafnframt verður ekki séð að dómstólar hafi fjallað um hvort greinarmunur verði gerður á tekjustofnum og öðrum tekjum sveitarfélaga með beinum og afgerandi hætti. Þá verður heldur ekki séð að fræðimenn í stjórnsýslu- eða sveitarstjórnarrétti hafi fjallað um álitaefnið eftir að dómur Hæstaréttar frá 14. maí 2019 í máli nr. 34/2018 lá fyrir, en með dómmum var í fyrsta og eina skiptið fjallað um þær lagaáskilnaðarkröfur sem 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar gerir til niðurfellingar eða skerðingar á þeim tekjum sveitarfélaga sem flokkast sem tekjustofnar sveitarfélaga. Ekki verður heldur tekið undir það sjónarmið að raunveruleg vernd 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar yrði að engu ef Alþingi ákvæði að mismunandi lagaáskilnaðarkröfur væru gerðar til lækkunar eða niðurfellingar tiltekinna tekna sveitarfélaga. Eins og fram kemur í skýringum við 16. gr. frumvarps til stjórnskipunarlaganna er það í höndum Alþingis að ákveða tekjustofna sveitarfélaga og eðlilegt verður því að teljast að Alþingi hafi svigrúm til að gera greinarmun á annars vegar tekjustofnum sveitarfélaga og hins vegar öðrum tekjum þeirra, t.d. eftir því hvort viðkomandi tekjur eru ætlaðar öllum sveitarfélögum eða eingöngu hluta þeirra.

Eftir sem áður er í frumvarpi þessu 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. 13. 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. Frumvarp þetta er því í fullu samræmi við 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Því sjónarmiði hefur verið haldið fram, m.a. í dómsmáli sem endaði með dómi Hæstaréttar í máli nr. 34/2018 og í umsögnum ýmissa sveitarfélaga við drög að frumvarpi þessu sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda, að skerðing framlaga Jöfnunarsjóðs feli í sér ólögmdæta mismunun og brot á 65. gr. stjórnarskrárinnar, eða jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Þessu sjónarmiði var m.a. haldið fram varðandi 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um að almennum jöfnunarframlögum vegna reksturs grunnskóla skuli ekki úthlutað til Reykjavíkurborgar.

Ekki verður tekið undir þessi sjónarmið. Finna má fordæmi í dómum Hæstaréttar sem gefa til kynna að einstök mannréttindaákvæði stjórnarskrár geti átt við sveitarfélag, einkum ákvæði

72. gr. sem fjallar um friðhelgi eignaréttar. Hins vegar er ekki að finna dæmi um að sveitarfélög njóti mannréttindaverndar að öðru leyti en friðhelgi eignaréttar og margoft hafa verið gerðar sérstakar ráðstafanir í lögum sem varða hagsmuni sumra sveitarfélaga en ekki annarra, svo sem úthlutun opinberra fjármuna og framkvæmda. Ráðstafanir af slíkum toga hafa ekki verið taldar fara í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar heldur teljast þær vera hluti af skipulagningu á starfsemi ríkisins. Þá eru þær úthlutunarreglur sem fram koma í frumvarpinu, og þær reglur sem kveða á um lækkun framlaga, byggðar á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og eru þar af leiðandi ekki í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar þótt komist væri að þeirri niðurstöðu að ráðstöfun opinberra fjármuna til sveitarfélaga ætti undir regluna.

Að lokum ber þess að geta 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 hins vegar 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 betur þjóðréttarlegar skyldur sínar samkvæmt framangreindu ákvæði Evrópusáttmálans.

5. Samráð.

Áform um setningu nýrra heildarlaga um starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga voru 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.

Samhljómur var með umsögnum Svalbarðsstrandarhrepps, Grýtubakkahrepps, Súðavíkurhrepps, Skagabyggðar, Sveitarfélagsins Skagastrandar og Skorradalshrepps sem gerðu athugasemdir við það markmið að sjóðurinn styðji betur við bakið á millistórum 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 verði harkalega vegið að rétti íbúa þeirra til þjónustu.

Reykjavíkurborg gerði einnig athugasemd við að sjóðurinn skuli sérstaklega eiga að styðja við bakið á millistórum sveitarfélögum. Í umsögninni er lagt til að útgjaldaþörf sveitarfélaga verði lögd til grundvallar úthlutun áður en til skerðingar kemur á grundvelli möguleika til tekjuöflunar og að útgjöld sveitarfélaga verði rýnd með hliðsjón af breytileika í útgjaldamynstri. Þá er bent á að hafa þurfi víðtækt samráð við sveitarfélögin um útfærslu á tillögum að reiknilíkani fyrir sjóðinn og að ytri aðilar verði fengnir til þess að rýna tillögur að reikni-verki fyrir úthlutun, með hliðsjón af hlutlægni jöfnunarkerfisins og áherslu á gagnsæi. Lagt

er til að sjóðurinn verði sjálfstæður og óháður í stjórnsýslulegu tilliti og að eftirlit með sjóðnum verði skýrt og framkvæmt af óháðum aðila.

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

Akureyrarbær tók undir umsögn Sambandsins. Múlaþing fagnaði þeirri vinnu sem hafin var við frumvarpið og studdi þær áherslur sem unnið var samkvæmt. Öryrkjabandalag Íslands lagði áherslu á að þess væri gætt að þjónusta í málefnum fatlaðs fólks skerðist ekki heldur styrkist við sameiningu sveitarfélaga og minnti jafnframt á samráðsskyldu stjórnvalda við fatlað fólk.

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 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.

Markmiðin með endurskoðun á regluverki sjóðsins eru að bæta gæði jöfnunarkerfisins, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og að Jöfnunarsjóður fylgi þróun sveitarfélaga-gerðarinnar. Í riflega þriðjungum umsagna var tekið undir þessi markmið og tillögurnar taldar nauðsynlegar og tímabærar og að þær stuðli að sanngjarnari og einfaldari útreikningi á jöfnunarframlögum. Í álíka mörgum umsögnum var tillögunum mótmælt þar sem þær leiði 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. Eftir yfirferð umsagna var talið rétt að gera breytingar á útgjaldajöfnunarlíkaninu þannig að efra íbúafjöldamark aðlögunarútgjaldastuðuls er nú miðað við átta þúsund íbúa í stað tíu þúsund auk þess sem áréttaður er breytileiki á vægi útgjaldastuðuls eftir stærð sveitarfélaga í viðauka. Einnig hefur verið fellt út ákvæði sem var að finna í frumvarpsdrögunum sem fjallaði um skerðingu framlaga vegna vannýtingar á útsvarshlutfalli. Þá er nú að finna í greinargerð frumvarpsins ítarlegri umfjöllun um fasteignaskattsframlagið og ástæður þess að lagt hefur verið til að það falli brott. Að öðru leyti var ekki talið tilefni til að gera frekari breytingar á frumvarpinu í tengslum við framangreind atriði. Rétt þykir þó að benda á, í ljósi athugasemda við að Jöfnunarsjóður styðji við sameiningar sveitarfélaga, að sjóðurinn hefur veitt framlög vegna sameininga sveitarfélaga í áratugi og því felur frumvarpið ekki í sér breytingu á hlutverki sjóðsins hvað það varðar.

Aðrar breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá þeim drögum sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda eru þær að fjallað er með ítarlegri hætti um framlög vegna sérstakra áskorana í d-lið 5. gr. frumvarpsins og hvenær heimilt er að nýta það fjármagn sem nýtist í varasjóð Jöfnunarsjóðs, sbr. 14. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytinu bárust fjölmargar aðrar athugasemdir sem einnig var hugað að en gáfu ekki tilefni til breytinga á frumvarpinu eða voru ekki þess eðlis að gera þyrfti breytingar á frumvarpinu, 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 uppbyggingu 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. Þá var lagt til að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga yrði lagður niður og kerfið yrði endurhugsað í heild. Nánar er fjallað um þær ábendingar og athugasemdir sem bárust ráðuneytinu 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.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á ríkissjóð. Samþykkt frumvarpsins mun hins vegar 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 millistór sveitarfélög og fjölkjarnasveitarfélög. 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 millistórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir, í regluverki sjóðsins verða innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga, regluverk Jöfnunarsjóðs stuðlar enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga, sjóðurinn styður áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum og breytingarnar fela í sér einföldun regluverks og aukið gagnsæi.

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. Framlögnum 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 kynja, 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 stjórnsýslustig sem stendur fólki næst. Starfsemi Jöfnunarsjóðs hefur hins vegar ekki verið rýnd út frá kynjasjónarmiðum og kynjasjónarmið 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 hafa almennt jákvæð áhrif á jafnrétti.

Markmið og tilgangur þessa frumvarps er að stuðla að heildstæðari jöfnun á tekjuöflun og útgjaldaþörf 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, sama hvar sem þeir búa. Með frumvarpinu er jafnframt lagt til að aukið fjármagn renni til sveitarfélaga sem hafa flóknari útgjaldaþarfir 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 að breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu munu til lengri tíma hafa jákvæð áhrif á jafnrétti.

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 lögum 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 áréttu gildandi framkvæmd Jöfnunarsjóðs sem frumvarp þetta jafnframt byggist á, sem felur í sér að Jöfnunarsjóður veiti önnur framlög til sveitarfélaga en almenn jöfnunarframlög.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um tekjur 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. 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. 8. gr.

a laga um tekjustofna sveitarfélaga undir framlögunum nema sé mælt 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 færi 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-lið ákvæðisins er lögð til sú breyting að svokölluð fasteignaskattsframlög, sem veitt eru á grundvelli ákvæðisins, falli brott og í stað þess verði veitt framlög vegna sérstakra áskorana sveitarfélaga.

Framlög vegna sérstakra áskorana skiptast í annars vegar framlög vegna höfuðstaðarálags og hins vegar framlög vegna sérstaks byggðastuðnings. Lagt er til að framlög vegna höfuðstaðarálags séu 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. Framlagið skiptist eftir íbúafjölda sveitarfélaga 1. janúar ár hvert. Framlög vegna sérstaks byggðastuðnings skulu veitt á grundvelli þeirra forsendna sem fjallað er um í ákvæðinu. Þar kemur fram að ákvarða skuli slík framlög í samræmi við þá heildarfjárhæð sem fyrirhugað er að veita og á grundvelli landfræðilegra og lýðfræðilegra aðstæðna sveitarfélaga og annarra þátta er ráða stöðu sveitarfélaga í byggðalegu tilliti, svo sem stórífalla í atvinnulífi sveitarfélags, fjárhags þess o.fl. Með lýðfræðilegum þáttum er m.a. átt við heildarfjölda íbúa, íbúáþróun, þ.e. hlutfall íbúafækkunar yfir ákveðið árabil, íbúaveltu, aldursdreifingu, kynjahlutföll o.fl. Með landfræðilegri stöðu sveitarfélags er m.a. átt við akstursfjarlægð frá höfuðborgarsvæði, fjölda íbúa á vinnusóknarsvæði o.fl. Fyrir liggur að Byggðastofnun safnar gögnum um framangreindar forsendur og er því lagt til að ráðherra setji reglugerð þar sem fjallað er um forsendur framlaga að fenginni umsögn Byggðastofnunar. Að öðru leyti gilda sömu reglur um setningu reglugerðarinnar og

eiga við um aðrar reglur og reglugerðir Jöfnunarsjóðs, sbr. 20. gr. frumvarpsins, þ.e. að þær skuli settar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Rétt er að áréttta að markmið framlagsins er fyrst og fremst að styðja við sveitarfélög sem þurfa á auknum stuðningi að halda vegna byggðasjónarmiða. Er því gert ráð fyrir að eingöngu einstaka sveitarfélögum verði veitt slíkt framlag.

Í e- og f-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 útgjaldajöfnunarframlagi 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 útgjaldajöfnunarframlög tekjuskert, þ.e. við útreikning útgjaldajöfnunarframlaga 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 á einnig við um framlög vegna skólaaksturs og akstursþjónustu fyrir fatlað fólk úr dreifbýli. Með því að setja útgjaldajöfnunarframlag í nýtt líkan er ekki lengur þörf á að tekjuskerða framlög vegna skólaaksturs og akstursþjónustu fyrir fatlað fólk úr dreifbýli. Byggist það jafnframt á þeim rökum að um er að ræða sérstök verkefni sem fela í sér mjög íþyngjandi kostnað fyrir sveitarfélög.

Í g-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 jöfnun 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, skv. 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.

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 í greinargerð þessari þar sem útreikningnum er lýst með nákvæmum hætti, auk þess sem tekin 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 grunnskólahúsnæðis 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 skuli 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.

Að fengnum tillögum nefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 14. febrúar 2001 til að endurskoða regluverk um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, samþykkti Alþingi lög nr. 167/2002 þar sem gerðar voru m.a. breytingar á þeim ákvæðum er sneru að framlagi Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla. Nefndin skilaði áfangaskýrslu til félagsmálaráðherra í mars 2002 um endurskoðun framlaga við yfirfærslu 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 yfirfærslu 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 sérfræðipjónustu 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. 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 70–80% 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 yfirfærslu alls rekstrar grunnskóla til sveitarfélaga. Við yfirfærslu 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 landsvísi 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 heilbrigðisaðila, svo sem Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, barna- og unglingsgeðdeild Landspítalans, Heyrnar- og talmeina- og Sjóntöð Íslands eða Sjóntöð Íslands. Þá þarf fötlunin að falla undir ákveðin viðmið er kalli á verulega og langvinna sérkennslu og/eða sérúræði. Leggur ákvæðið þannig þá skyldu á herðar Jöfnunarsjóðs að vinna eftir stöðluðum reglum eða matskerfi um fötlun nemenda og tegundir hennar. Skal slíkt matskerfi uppfylla kröfur stjórnsluréttar um jafnræði og málefna- leg 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 nemenda sem hafa íslensku sem annað tungumál. Ræðst hlutdeild hvers sveitarfélags í framlaginu þá af fjölda þeirra nemenda 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 Lífeyris- sjóðs 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 fá 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 þúsund íbúa, verði færð í sérstaka grein, 13. gr. frumvarpsins, þar sem fram koma almennar skerðingar- 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 undirritað 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 fatlaða. 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 fatlaðra að frádregnum kostnaði tengdum flutningi málaflokksins, að viðbættum beinum framlögum af fjárlögum, skuli varið til jöfnunar vegna þjónustu við fatlaða 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 þjónustuþarfa þeirra í hverju sveitarfélagi og á hverju þjónustusvæði fyrir sig verði framlögin reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu. 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 fatlaðra. Þá er lagt til að ráðherra skuli með reglugerðinni leitast við að tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegli kostnaðarmun vegna mismunandi fjölda fatlaðra íbúa og þjónustuþarfa 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 ásamt þjónustusvæðum, sem er í samræmi við gildandi 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 framþróunar í málaflokknum. Hér má nefna sem dæmi framlög sem Jöfnunarsjóður gæti veitt til einstakra verkefna, nýsköpunar eða þróunarvinnu sem nýtist þjónustusvæðum/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 gildandi stjórnsýsluframkvæmd hjá Jöfnunarsjóði.

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

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 dómi Hæstaréttar frá 14. maí 2019 í máli nr. 34/2018, var komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sem sagði að heimilt væri með reglugerð að skerða tiltekin framlög úr Jöfnunarsjóði til tekjuhæstu sveitarfélaga landsins, stæðist ekki þann lagaáskilnað sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um tekjustofna sveitarfélaga. Í samræmi við umræddan dóm er með þessu ákvæði mælt fyrir um skerðingarheimildir Jöfnunarsjóðs vegna framlaga Jöfnunarsjóðs eftir að þau hafa verið reiknuð út á grundvelli reiknireglna sjóðsins.

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 tekur ekki til almenns jöfnunarframlags sjóðsins þar sem ljóst er að hið nýja jöfnunarlíkan sjóðsins tekur mið af sveitarfélögum sem eru langtum tekjuhærri en önnur sveitarfélög í sambærilegum viðmiðunarflokki. Er því ekki tilefni til að mæla sérstaklega fyrir um niðurfellingu framlagsins til þeirra sveitarfélaga sem eru mun tekjuhærri en önnur.

Í 2. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um að ekki skuli úthluta til sveitarfélags hærra almennu jöfnunarframlagi skv. 6.–9. gr. en sem nemur 9% af því fjármagni sem er til ráðstöfunar fyrir almenn jöfnunarframlög, sbr. 1. mgr. 6. gr. Reglan er nýmæli en henni er ætlað að tryggja að fjármagn sem er ætlað að jafna tekjuöflunarmöguleika og útgjaldaþörf sveitarfélaga komi til úthlutunar til sem flestra sveitarfélaga.

Í 3. 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 3.4 hafa útgjöld aukist mikið vegna kennslu barna með íslensku sem annað tungumál hjá Reykjavíkurborg síðustu árin, 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 viðmiðunarflokkis 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 Reykjavíkurborgar.

Um 14. gr.

Ákvæðið er nýmæli og felur í sér almenna heimild til að halda eftir tilteknum tekjum og hluta af framlögum sjóðsins. Jöfnunarsjóður er gegnumstreymissjóður og er árlegum tekjum sjóðsins almennt úthlutað á því ári sem þær berast. Framkvæmdin hefur þó verið sú til lengri tíma að haldið hefur verið eftir hluta af tekjum sjóðsins ár hvert til að mæta ófyrirséðum atvikum og til að draga úr tekjufalli sveitarfélaga ef ráðstöfunartekjur sjóðsins skyldu skyndilega lækka. Með ákvæðinu er lagt til að umrædd stjórnsluframkvæmd verði lögfest og að sérstaklega verði ákveðið í lögum það hlutfall af tekjum sjóðsins og framlögum sem Jöfnunarsjóði er heimilt að halda eftir. Gert er ráð fyrir að þeir fjármunir sem haldið er eftir komi til úthlutunar að þremur árum liðnum ef þær aðstæður skapast ekki sem fjallað er um í ákvæðinu.

Um 15. gr.

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 um þarfir nemenda sem þurfa á sérfræðiaðstoð að halda í grunnskólum sveitarfélaga, í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum þessum að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. 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 Greiningarstöðvar ríkisins, 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 tiltekinnar viðkvæmra persónuupplýsinga, þ.e.

um heilsufar og félagslega erfiðleika. Heimildin takmarkast við upplýsingar sem sjóðnum er nauðsynlegt að krefjast á grundvelli lögbundinnar starfsemi sinnar.

Um 16. 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 17. 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 áréttta að ráðgjafarnefndin er eðli málsins samkvæmt einungis til ráðgjafar ráðherra, og í ljósi stjórnskipulegrar yfirstjórnar ráðherra yfir Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sbr. 18. gr., er hann ekki bundinn af tillögum nefndarinnar.

Um 18. 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 fyrirkomulagið 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 19. 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 20. 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 21. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um gildistöku ákvæða frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að þau taki gildi 1. janúar 2025 og framlög Jöfnunarsjóðs taki breytingum á því ári, að teknu tilliti til aðlögunartímabils sem fjallað er um í bráðabirgðaákvæðum frumvarpsins.

Þó er gert ráð fyrir að lögfest verði bráðabirgðaákvæði í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sem taki gildi strax, sem mælir fyrir um að Reykjavíkurborg fái úthlutað framlögum vegna barna með íslensku sem annað tungumál árið 2024, sbr. e-lið 22. gr. frumvarpsins. Þá eru gerðar breytingar á tveimur bráðabirgðaákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga sem taka strax gildi. Um er að ræða framlög vegna samkomulags ríkis og sveitarfélaga um stuðning við tónlistarnám sem veita skal til sveitarfélaga á árunum 2023 og 2024, sbr. f-lið 22. gr. frumvarpsins, og framlag til verkefnisins Römpum upp Ísland en gert er ráð fyrir því að veitt verði framlag að upphæð 75. millj. kr. á árinu 2023 og 2024 í stað 50 millj. kr. á árunum 2022–2025, sbr. g-lið 22. gr. frumvarpsins.

Um 22. gr.

Fjallað er um breytingar á öðrum lögum í ákvæðinu. Er fyrst og fremst um að ræða breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem felld eru brott þau ákvæði sem fjalla um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Um er að ræða III. kafla laganna sem fjallar um starfsemi og skipulag sjóðsins, bráðabirgðaákvæði er taka til framlaga Jöfnunarsjóðs og viðauka við löginn sem festu í sessi forsendur fyrir útreikningi framlaga sjóðsins. Gert er þó ráð fyrir því að framlög Jöfnunarsjóðs taki mið af III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga og viðauka við löginn í þrjú ár eftir gildistöku laganna, sbr. bráðabirgðaákvæði II.

Þá er lögð til sú breyting að felld verði brott sú 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. Sjá nánari umfjöllun um þetta atriði í 4. kafla.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er fjallað um heimild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að halda eftir ákveðnum tekjum Jöfnunarsjóðs á tímabilinu 2025–2035 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 lögfest óbreytt í lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í ákvæðinu er fjallað um það aðlögunartímabil sem gert er ráð fyrir við innleiðingu hins nýja jöfnunarlíkans. Lagt er til að fyrstu þrjú árin eftir gildistöku laganna verði eldra reikniverk notað samhliða því nýja til útreikninga á framlögum til sveitarfélaganna og að það verði gert í skrefum. Á árinu 2025 skal 75% af jöfnunarframlögum reiknast á grundvelli eldra regluverks, á árinu 2026 skal miða við 50%, á árinu 2027 skal miða við 25% af jöfnunarframlögum og á árinu 2028 og framvegis skal eingöngu miða við hið nýja jöfnunarlíkan.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Með ákvæðinu er gert ráð fyrir aðlögunartíma vegna framlags Jöfnunarsjóðs sem veitt er vegna sérstakra áskorana. Fjallað er um ákvæðið í d-lið 5. gr. frumvarpsins og er þar kveðið á um að framlagið nemi ákveðnu hlutfalli af tekjum Jöfnunarsjóðs. Lagt er til að framlög vegna höfuðstaðarálags nemi 1% af ríkisframlagi Jöfnunarsjóðs á árinu 2025, 1,75% á árinu 2026 og

2,5% á árinu 2027. Framlög vegna sérstaks byggðastuðnings skulu nema allt að 0,75% af ríkisframlagi sjóðsins á árinu 2025, allt að 1,5% á árinu 2026 og allt að 2,25% á árinu 2027.

Um viðauka.

Í viðauka við lögina er mælt fyrir um ýmsar forsendur fyrir útreikningi jöfnunarframlaga skv. 6.–9. gr. frumvarpsins. Annars vegar er þar að finna breytur vegna jöfnunar á útgjaldþörf 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. Sjá nánar í kafla 3.1.1 og 3.1.2.