



## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Innviðaráðuneytið

**Sendandi:** Reykjavíkurborg

---

### ***Umsögn Reykjavíkurborgar um áform um lagasetningu (frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga)***

Hinn 7. nóvember 2022 voru birt í samráðsgátt stjórnvalda áform innviðaráðuneytisins um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, með síðari breytingum. Frestur til að skila umsögn um málið er til 23. nóvember nk.

Í umræddum áformum kemur fram að í stefnumarkandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem samþykkt var á Alþingi í janúar 2020 sé kveðið á um aðgerð sem ætlað sé að styrkja tekjustofna og auka fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Enn fremur kemur þar fram að í apríl 2021 hafi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipað verkefnisstjórn um endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Í kjölfarið hafi verkefnisstjórnin skipað sérstakan sérfræðingahóp sem ætlað sé að skila tillögum, samantektum og greiningum til verkefnisstjórnar um endurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Fyrirhugað frumvarp til laga um breytingar á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er sagt byggja á vinnu tilvitnaðra hópa. Því vekur athygli að skýrsla tekjustofnanefndar, sem er afrakstur vinnu framangreinds hóps sérfræðinga, hefur ekki verið birt formlega.

Í áformum um lagasetninguna kemur fram að stefna stjórnvalda er snýr að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, eins og hún birtist í fjármálaætlun 2023-2027, sé sú að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga endurspegli breytingar á sveitarstjórnarstiginu og bæti gæði jöfnunarframlaga sjóðsins. Einnig sé að mati innviðaráðuneytisins þörf á að einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og bæta þar með heildarsýn yfir starfsemi hans. Samkvæmt innviðaráðuneytinu kemur til greina að ýmist breyta III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, eða setja sérlög um sjóðinn.

Markmið fyrirhugaðra lagabreytinga eru sögð vera eftirfarandi:

- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar.
- Að sjóðurinn styðji betur við bakið á millistórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir.
- Að í regluverki sjóðsins séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga.
- Að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga.
- Að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum.
- Að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukið gagnsæi.

Þá kemur einnig fram í tilvitnuðum áformum að helsta breytingin verði nýtt, einfalt og gagnsætt líkan sem sameini tekjujöfnunar-, útgjaldajöfnunar-, fasteignaskatts-, og grunnskólaframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í eitt framlag. Nýtt jöfnunarlíkan, sem fyrirhuguðum lagabreytingum er ætlað að fjalla um, er sagt byggja á þremur meginstöðum, þ.e. jöfnun vegna



ólíkra tekjumöguleika, jöfnun vegna ólíkrar útgjaldabarfur og jöfnun vegna sérstakra áskorana. Að sögn innviðaráðuneytisins mun útreikningur framlaga fara fram í þessari röð og hver meginstoð nýta útkomu þeirrar sem á undan er sem byrjunarreit.

Reykjavíkurborg fær ekki séð að hallað hafi sérstaklega á millistór sveitarfélög umfram önnur sveitarfélög landsins um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða að fjárhagsstaða þeirra sé af þeim sökum eða öðrum mun lakari en annarra sveitarfélaga landsins. Þannig telur Reykjavíkurborg ekki nauðsynlegt að frumvarpið hafi það sérstaka markmið að styðja betur við bakið á millistórum sveitarfélögum. Að mati Reykjavíkurborgar hafa önnur sveitarfélög landsins jafn ríka og jafnvel ríkari þörf fyrir framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Reykjavíkurborg leggur því áherslu á að við fyrirhugaða lagasetningu verði tryggt að öll sveitarfélög landsins eigi möguleika á því að hljóta framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga óháð fjölda íbúa þeirra og að ákvörðun um úthlutun framlags fari fram á grundvelli málefnaþregra sjónarmiða og mats á útgjaldþörf. Aðstæður sveitarfélaga geta verið misjafnar og útgjöld þeirra ráðast ekki endilega af einum þætti umfram annan, s.s. íbúafjölda. Því þarf ávallt að skoða þörf einstakra sveitarfélaga fyrir úthlutun framlags úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga með heildstæðum hætti.

Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að gæta að jafnræði milli sveitarfélaga við fyrirhugaðar lagabreytingar og að jöfnunarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fyrirhuguð lagasetning um breytingu á úthlutunarlíkani Jöfnunarsjóðs þarf að taka mið af vægi mismunandi félagslegra þjónustubarfa, lýðfræðilegra áskorana og höfuðstaðahlutverki einstakra sveitarfélaga umfram önnur sem birtist í því að sum sveitarfélög hafa umtalsverð útgjöld umfram önnur sveitarfélög að jafnaði. Í því samhengi skal gætt að því við fyrirhugaða lagasetningu að sveitarfélög verði ekki fyrirfram útilokuð frá því að geta hlotið framlag, eins og gert hefur verið gagnvart Reykjavíkurborg, sbr. t.d. a. lið 3. mgr. 12. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Markmið fyrirhugaðra lagabreytinga ætti fremur að vera að bæta stöðu allra sveitarfélaga landsins með því að ráðstafa auknu fjármagni til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem úthlutar framlögum til fjármögnunar á starfsemi sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að í fyrirhuguðum lagabreytingum verði afnumin sú mismunun er felst í ákvæðum gildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga gagnvart Reykjavíkurborg og að þess í stað verði Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fengnar auknar tekjur.

Í áformum um lagabreytingar er tekið fram að skerpa þurfi á jöfnunarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að teknu tilliti til mismunandi tækifæra sveitarfélaga til að afla sér tekna á grundvelli útsvars og fasteignaskattstekna. Reykjavíkurborg telur að þó að umrætt sjónarmið verði hluti af mati Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við úthlutun framlaga að þá beri að gæta þess að það eitt og sér ráði ekki úrslitum um hvort sveitarfélag eigi rétt á framlagi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Taka þarf afstöðu til réttis einstakra sveitarfélaga til framlags á grundvelli heildarmats hverju sinni. Mikilvægt er að fyrirhugaðar lagabreytingar mæli fyrir um slíkt heildarmat við ákvörðun og útreikning á framlagi og að það endurspeglist í reiknireglum þess. Sér í lagi þar sem auknar tekjur á grundvelli útsvars og fasteignaskattstekna með fjölgun íbúa og uppbyggingu eru hvorki óþrjótandi auðlind né er þeirra aflað án kostnaðar fyrir sveitarfélög þar sem oftar en ekki þarf að kosta til innviði.

Þá fær Reykjavíkurborg ekki séð hvernig sú tilhögun að reikna eitt heildarframlag til sveitarfélaga geti eitt og sér leitt til einföldunar og aukins gagnsæis. Sér í lagi þar sem núverandi fyrirkomulag gerir ráð fyrir útreikningi og úthlutun einstakra framlaga á grundvelli mismunandi forsenda. Þannig hefur verið talið ljóst að þörf sveitarfélaga fyrir mismunandi



framlög fari eftir aðstæðum hvers sveitarfélags hverju sinni. Til að mynda er ekki gefið að jafnvel þótt sveitarfélag hafi þörf fyrir grunnskólaframlag að þá hafi það jafnframt þörf fyrir önnur framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Sameinaður útreikningur á framlögum leiðir því að mati Reykjavíkurborgar ekki til þess að auka gagnsæi um forsendur útreiknings eða úthlutunar framlags. Þvert á móti má færa rök fyrir því að það leiði til þess að útreikningur og ákvörðun um úthlutun framlags verði óljósari þar sem örðugra kynni að vera fyrir sveitarfélag að átta sig á forsendum útreikninga heildarframlags en einstakra framlaga.

Í áformum um fyrirhugaðar lagabreytingar er fjallað um mögulegar leiðir til að ná þeim fram. Þar kemur fram að til greina komi að breyta III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga sem fjallar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Einnig komi til greina að leggja til sérlög sem fjalli um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Samkvæmt b. lið 1. mgr. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga eru úthlutað framlög til sveitarfélaga samkvæmt III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga. Af þeim sökum er eðlilegt að fjallað sé um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Allt að einu er mikilvægt að tryggt verði óhæði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdarvalds þar sem hann fer með fjármuni sem, eins og fyrr greinir, eru einn tekjustofna sveitarfélaga. Þeir fjármunir eru þannig ekki eign íslenska ríkisins eða ætlaðir öðrum handhöfum framkvæmdarvalds til ráðstöfunar.

Samantekið leggur Reykjavíkurborg áherslu á eftirfarandi vegna fyrirhugaðrar lagasetningar:

- Jöfnunarhlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði skýrt, þar sem sveitarfélög hafa jafnan aðgang að úthlutun framlaga með hlutlægum hætti.
- Að útgjaldapörf sveitarfélaga verði ávallt lögð til grundvallar úthlutun áður en til skerðingar kemur á grundvelli möguleika til tekjuöflunar.
- Að útgjöld sveitarfélaga verði rýnd með hliðsjón af breytileika í útgjaldmynstri. Reiknilíkan verði útfært með hliðsjón af þjónustuskyldum skv. lögum og reglugerðum, þar sem félagslegar þjónustuparfir, lýðfræðilegar áskoranir og höfuðstaðahlutverk fái vægi með sama hætti og aðrir mikilvægir þættir sem hafa áhrif á breytileika í útgjöldum. Í tillögunum sem hafðar eru til hliðsjónar áformum innviðaráðuneytisins um lagasetninguna, eru meginstoðir úthlutunar aldurssamsetning, fjarlægðir innan sveitarfélags og fjöldi þéttbýlisstaða, en sú samsetning fangar aðeins útgjaldaparfir sveitarfélaga að hluta til.
- Að víðtækt samráð verði haft við sveitarfélögin um útfærslu á tillögum að reiknilíkani fyrir úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs.
- Að ytri aðilar verði fengnir til þess að rýna tillögur að reikniverki fyrir úthlutun Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, með hliðsjón af hlutlægni jöfnunarkerfisins og áherslu á gagnsæi.
- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga verði sjálfstæður og óháður, með hliðsjón af stjórnsýslulegum aðskilnaði gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdavaldsins.
- Að eftirlit með Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði skýrt og framkvæmt af óháðum aðila, þ.á.m. eftirlit með útfærslu á reiknilíkönunum og hlutlægni úthlutunar.

\*\*\*\*



Starfsfólk Reykjavíkurborgar er reiðubúið að rýna fyrirhugaða tillögu að lagabreytingu og aðstoða við gerð hennar með hliðsjón af markmiðum um að styrkja tekjustofna og auka fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Þá væntir Reykjavíkurborg þess að fá tækifæri til umsagnar um lagafrumvarp um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, í samræmi við fyrirætlanir innviðaráðuneytisins, þegar það liggur fyrir.

Virðingarfyllst,  
f.h. Reykjavíkurborgar,

Halldóra Káradóttir  
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs