



Akranesi, 28. mars 2023
2303105

**Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík**

Umsögn Akraneskaupstaðar um gagngerar breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Bæjarstjórn Akraness mótmælir harðlega framkomnum tillögum að breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs og telur þær bæði ósanngjarnar, ekki byggðar á forsendum sem studdar eru rökum í kostnaði við rekstur eða samsetningu sveitarfélaga og ganga gegn tilgangi jöfnunarsjóðs og lagagrundvelli.

Á 1371. fundi bæjarstjórnar Akraneskaupstaðar sem haldin var 27. mars var bókað í fundargerð:

2303105 – Samráðsgátt – Gagngerar breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga kynntar í samráðsgátt

Erindi frá innviðaráðuneytinu, dags. 13. mars. Þar sem vakin er athygli á erindi í samráðsgátt stjórnvalda um gagngerar breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Breytingarnar miða að því að bæta gæði jöfnunar og einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins. Þá er það markmið að umgjörð sjóðsins endurspegli og fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Umsagnarfrestur var boðaður til 27. mars en svo framlengdur til 30. mars.

Bæjarstjórn Akraness mótmælir harðlega framkomnum tillögum um breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs og telur þær bæði ósanngjarnar, ekki byggðar á forsendum sem studdar eru rökum í kostnaði við rekstur eða samsetningu sveitarfélaga og ganga gegn tilgangi jöfnunarsjóðs og lagagrundvelli.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga og er tilgangurinn að jafna mismunandi útgjaldþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðum á grundvelli ákvæða laga.



Núverandi regluverk ábótavant og Akranes hlunnfarið bæði í núverandi regluverki og drögum að nýju regluverki

Akraneskaupstaður tekur undir að mikilvægt er að gera breytingar á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Grunnhugmynd um nýtt fyrirkomulag jöfnunarframlaga er góð, þar sem 1) Tekjujöfnunarframlag, 2) Fasteignaskattsframlag og 3) Útgjaldajöfnunarframlag er lagt niður og A) Jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika og B) Jöfnun vegna ólíkrar útgjaldaþarfar kemur í staðinn. Útfærslan er hins vegar langt frá því að vera nægilega vel unnin eða rökstudd gögnum.

Telur Akraneskaupstaður sig vera illa hlunnfarinn í núverandi regluverki eins og dregið er saman á mynd 5 í umsagnardrögum starfshóps um endurskoðun á regluverki um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Á þeirri mynd sést að tekjur A-hluta Akraneskaupstaðar á hvern íbúa eru meðal lægstu tekna allra sveitarfélaga þegar lagðar eru saman a) skatttekjur án jöfnunarsjóðs, b) þjónustutekjur og c) aðrar tekjur og framlag Jöfnunarsjóðs. Þessi fjárhæð er 934.332 kr. á hvern íbúa árið 2021 en afar fá sveitarfélög eru þar neðar en flest þeirra eru stærstu sveitarfélög landsins sem njóta mun meiri stærðarhagkvæmi en Akraneskaupstaður. Þrátt fyrir þetta telur starfhópur að um breytt regluverk sér óhætt að leggja fram drög að reglum sem fela í sér lækkun á árlegum framlögum Akraneskaupstaðar um 242.311.657 kr. Áhrif þess verður að líkja við hamfarir fyrir rekstur Akraneskaupstaðar en rekstargjöld án afskrifta og fjármagnsliða á hvern íbúa hjá Akraneskaupstaðar hafa verðið meðal þess sem best þekkist hjá sveitarfélögum en reksturinn endurspeglast af naumhyggju og skýtur það skökku við að refska eigi sveitarfélagi sem er vel rekið og sýnir aðhald í rekstri hins opinbera. Þessi gögn, þ.e. lág rekstrargjöld á hvern íbúa, eru sömuleiðs birt í mynd 5 í umsagnardrögum starfshópsins og átelur bæjarstjórn starfshópin fyrir að leiða svo augljósar staðreyndir fram hjá sér. Framlegð Akraneskaupstaðar hefur undanfarin ár verið undir viðmiðunarmörkum eftirlitsnefndar um fjármál sveitarfélaga og áætlað að verði áfram í áætlunum næstu ár. Afleiðingin er, ef tillaga starfshópsins nær fram að ganga, að stuðlað verði að alvarlegu ójafnræði í útdeilingu fjármagns og að gengið verði gegn hlutverki Jöfnunarsjóðs sem starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga og markmiðum sem tilgreind eru um endurskoðun regluverksins.



Afleiðing af framansögðu fyrir Akraneskaupstað er að tillögur starfshópsins hvetja til skattahækkana:

Eins og fram hefur komið er Akraneskaupstaður er eitt best rekna sveitarfélag landsins með hliðsjón af rekstarkostnaði á hvern íbúa en þetta er enn frekar rökstutt með úttekt KPMG¹ á fjárhag og rekstri

sveitarfélagsins sem unnin var árið 2022. Heildartekjur eru meðal lægstu tekna á hvern íbúa að teknu tilliti til tekna frá Jöfnunarsjóði sem hótað er með tillögum starfshópsins að skerða verulega. Sveitarfélagið hefur undanfarin ár stuðlað að því að lágmarka hækkanir fasteignaskatta á íbúa og atvinnurekstur þegar fasteignamat hefur farið hækkandi. Því hefur álagsprósenta fasteignaskatta verið lækkuð ár eftir ár. Ef tillögur starfshópsins ná fram að ganga er verið að þvinga bæjarstjórn að grípa til einu leiðarinnar sem er fær sem er að hækka fasteignaskatta.

Markmið endurskoðunar misheppnast að mati Akraneskaupstaðar í mikilvægum þáttum endurskoðunar:

Má þar benda á að mati Akraneskaupstaðar misheppnast sex af átta markmiðum endurskoðunar starfshóps um endurskoðun regluverksins:

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 sameininga sveitarfélaga.
4. Að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga.
6. Að sjóðurinn styðji við sveitarfélög sem talin eru sinna höfuðstaðarhlutverki.....
8. Að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukið gagnsæi.

Það sem heppnast er að:

5. Að sjóðurinn styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum.

¹ [Kynning 250621 - samantekt \(akranes.is\)](https://www.akranes.is/kynning/250621-samantekt)



7. Að framlög nemenda með íslensku sem annað tungumál taki mið af þróun málaflokksins og að sveitarfélög njóti sama réttar til framlaga.

Er framangreint rökstutt jafn óðum í samantekt sem fylgir hér á eftir.

Óréttmæt jöfnun vegna ólíkra tekjumöguleika

Eins og að framan er rakið er jöfnun að koma afar illa við Akraneskaupstað sem er með lágar meðaltekjur á íbúa en er jafnframt vel rekið sveitarfélag á hvern íbúa. Hugmyndafræði um jöfnun ólíkra tekjumöguleika byggir á þremur lykilforsendum og heppnast ein þeirra en tvær standast ekki nánari skoðun, Að mati Akraneskaupstaðar:

- Jöfnun um tekjur sveitarfélaga m.v. fullnýtingu tekjustofna svokallaðra hámarkstekna ganga upp að mati Akraneskaupstaðar og á að stuðla að jafnvægi.

Það sem að mati Akraneskaupstaðar heppnast alls ekki er útfærsla um:

- Stærðaróhagkvæmni lítilla sveitarfélaga samanborið við stór sveitarfélög.
- Heildarfrjárhæð til úthlutunar vegna ólíkra tekjumöguleika og ólíkrar útgjaldaþarfar.

Nánari rökstuðning er að finna hér á eftir:

Stærðaróhagkvæmni lítilla sveitarfélaga samanborið við stór sveitarfélög er illa rökstudd og þarfnast aðlögunar til að ná marki sínu:

Akraneskaupstaður taka undir með starfshópnum að stærðarhagkvæmni er í rekstri sveitarfélaga en af skýrslunni að dæma eru engin rök tilgreind um hvers vegna stærðarhagkvæmnin hefst í 2.000 íbúum og lýkur í 7.000 íbúum. Akraneskaupstaður býr ekki yfir sama aðgangi og starfsmenn Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greina gögn sveitarfélaganna og sjóðurinn hafnað því að afhenda Akraneskaupstað greiningargögnin og líkan sjóðsins til útreikninga. Akraneskaupstaður fékk kynningarfund með starfsmönnum Jöfnunarsjóðs og á þeim fundi var samþykkt að starfsfólk Akraneskaupstaðar fengi fund með sérfræðingi Jöfnunarsjóðs og gátu sannreynt hugmyndir. Við erum þakklát fyrir það en teljum mikilvægt svo sátt geti skapast að meira gagnsæi sé haft í slíku samráði sem nú er hafið á á vegum



Akraneskaupstaður

innviðaráðuneytisins í samráðsgátt stjórnvalda, að sveitarfélög fái aðgang til að sannreyna gögnin sjálf. Af lestri þeirra gagna sem fengust út úr framangreindum fundi þá er sannfæring Akraneskaupstaðar að þessi stærðarhagkvæmni liggi frekar nær 12.000 íbúa stærðarmarkinu fremur en 7.000 íbúa stærðarmarkinu en erfiðara er að greina hvort það eigi að hefjast í 2.000 íbúa stærðarmarkinu sem getur þó staðist skoðun.

Tillaga 1:

Tillaga Akraneskaupstaðar er því að færa efri mörk tekjuhagkvæmisferilinn í 12.000 íbúa.

Með þessari tillögu nær starfshópurinn betur markmiði 1) Að fylgja þróun sveitarstjórnarstigsins, 2) að regluverk sjóðsins séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga og 3) að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga.

Heildarfjárhæð til úthlutunar vegna ólíkra tekjumöguleika og ólíkrar útgjaldaþarfar er ekki studd haldbærum gögnum um kostnað sveitarfélaganna sem rökstyðja útfærsluna

Að mati Akraneskaupstaðar eru stórir gallar á útfærslu breytna til jöfnunar ólíkra útgjaldaþarfa. Vill Akraneskaupstaður benda á að framangreinda galla.

- Birt er í töflu breytur til jöfnunar ólíkra útgjaldaþarfa. Við fyrstu sýn virðast þetta vera gildi sem finna má tengingu við mismunandi samsetningu íbúa og stærðir og kostnaðar. Þegar betur er að gáð er í greinargerðinni eða í svörum sem Akraneskaupstaður fékk á sérstökum kynningarfundum með starfsmönnum Jöfnunarsjóðs og sérfræðingi eru engin rök að finna sem hafa tengingu við raunverulegan tilkostnað sveitarfélaga. Vogirnar sem settar eru á útgjaldaþarfar eru órökstuddar og starfshópurinn hefur vikið frá raunverulegum kostnaði með staðgöngubreytum sem virðast vera ætlað að mæta pólitískum markmiðum eða sáttamiðlunum við þrýstihópa.



Akraneskaupstaður

- Ekki er rökstuðning að finna hvers vegna fjarlægðir í kílómetrum milli útmarka sveitarfélaga eigi að veða 6% í voginni og hvers vegna fjöldi þéttbýlisstaða vegur 10%. Eða hvaða gögn eru á bak við sérstakar samgönguhindranir sem vegur 4% eða hvernig stærðarhagkvæmni grunnskóla er staðgöngubreyta sem vegur 8% fyrir annan rekstur innan sveitarfélaga. Þessu er ekki ætlað að ná utan um rekstur grunnskóla þar sem það er áfram í sérstökum greiðslum greiðslum fyrir grunnskóla. Vill Akraneskaupstaður benda á að mati Akraneskaupstaðar er ekki hægt að segja að þó rekstur grunnskóla á Akranesi sé hagkvæmur þá sé slíkt ekki sjálfgefið t.d. vegna frístundastarfs eða í rekstri tónlistarskóla. Þessari aðferð er því hafnað af hálfu kaupstaðarins. Á fundi með starfsmönnum Jöfnunarsjóðs voru svörin á þá leið að þetta byggði á tilfinningu. Í raun má telja það sama um alla þætti sem eru vogir/breytur til jöfnunar útgjaldaþarfa samkvæmt þessum málaflokki þ.e. að þeir byggi á tilfinningu. Engin þeirra er rökstuddur. Vill Akraneskaupstaður taka fram að með þessu er sveitarfélagið ekki að hafna öllum þessum breytum og má benda á t.d. snjómokstur er misþungur eftir sveitarfélögum en kallar eftir alvöru rökstuðningi fyrir breytunum.
- Fjölgun og fækkun íbúa virðast vera breytur sem eru mikilvægar til þess að styðja við mikil útgjöld eða óhagkvæmni en benda má á að líklega er þessi útfærsla einungis til að jafna útgjöld í mjög skamman tíma en þó er erfitt að átta sig á því þar sem útfærslan er ógagnsæ og ekki útskýrð nægilega vel hvernig hún vigtar frá ári til árs.
- Ekkert er gerð tilraun til að ná utan um mismunandi kostnað sveitarfélaga í velferðarþjónustu sem aðrar greiðslur² jöfnunarsjóðs ná ekki til. Ekki er rökstuðning að finna í gögnum starfsemi sem snertir frístundastarf og kostnað við hana. Á fundum með starfsmönnum Jöfnunarsjóðs var viðurkennt að þetta væri ágalli í tillögunum en það skorti að finna vog sem hjálpaði Jöfnunarsjóðnum að ná utan um þennan tilkostnað sem væri ekki á sama tíma útgjaldahvetjandi. Að mati Akraneskaupstaðar er þetta risastór galli á framkomnum

² Er hér átt við greiðslu jöfnunarframlaga vegna þjónustu við fatlað fólk.



Akraneskaupstaður

hugmyndum sem verður að laga. Jafnframt þarf þessi þáttur að veða þungt í voginni fyrir sveitarfélögin.

- Ekki er gerð tilraun til að ná utan um að fleiri sveitarfélög en Akureyri og Reykjavíkurborg gegna hlutverki kjarna sem íbúar flytja í og almenn velferðarþjónusta og frístundastarf verður dýrara. Má nefna sem dæmi að velferðarþjónusta á Akranesi er um 20,95% af skatttekjum á meðan hún er um 9,8% af skatttekjum í næsta sveitarfélagi. Aðrir þættir sem eru í sérstökum greiðslum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla eða málefna fatlaðs fólks eru í sérstökum greiðslum og ná ekki utan um þetta. Mörg sveitarfélög velja að veita ekki ákveðna þjónustu og þá flytja íbúar með sérþarfir í sveitarfélög sem bjóða hana.
- Ekki er stutt nægilega sterkum rökum hvers vegna vægi útgjaldastuðuls breytist á milli 6.000 íbúa og 10.000 íbúa úr 1 í 0,2. Hvar mörkin liggja í starfsemi sveitarfélaga þar sem vægi stærri sveitarfélaga er eðlilega hærra í tekjujöfnunarferlinum. Útfærslan sem er valin hittir Akraneskaupstað afar illa, sérstaklega þar sem verulegur galli er á útfærslu ólíkra útgjaldaþarfar eins og rakið er hér að fram. Þessi merkilega útfærsla snertir einungis³ Akranes af öllum sveitarfélögum á landinu og er því greinilega sérsniðin að sveitarfélaginu a.m.k. næstu árin þar sem nokkuð er í að önnur sveitarfélög nái 6.000 íbúa markinu og nokkuð langt er í að Akraneskaupstaður komist út úr þessum „refsivendi“. Líklega er því varlegra hjá starfshópnum að stilla efri mörk útgjaldastuðuls í 8.000 íbúa.

Aðrar breytingar á jöfnunarkerfinu:

³ Sjá fjölda íbúa eftir sveitarfélögum á Þjóðskrá: [20230207_Sveitarfelog_ibuar.xlsx](https://live.com/20230207_Sveitarfelog_ibuar.xlsx) (live.com)



Akraneskaupstaður

Jöfnun vegna sérstakra áskorana: Akraneskaupstaður telur að jöfnun vegna sérstakra áskorana s.s höfuðstaðaálag sé af hinu góða en bendir á að Akraneskaupstaður telur að sveitarfélagið falli undir nákvæmlega sama hatt og Reykjavíkurborg og Akureyrarbær, þar sem íbúar nærliggjandi sveitarfélaga sækja gjarnan ákveðna þjónustu til Akranes. Má þar benda á velferðarþjónustu, íþróttastarf og

frístundir og má vinna betur með þessa útfærslu jöfnunarsjóðsins svo hann nái yfir þessa þjónustu Akraneskaupstaðar og að öllum líkindum fleiri sveitarfélaga.

Íslenska sem annað tungumál: Vel rökstudd tillaga sem Akraneskaupstaður styður.

Vannýting útsvars dregin frá framlögum: Vel rökstudd tillaga sem Akraneskaupstaður styður.

Tillögur 2 til 6:

Tillaga Akraneskaupstaðar er að útgjaldastuðull verði yfirfarinn svo en til vara að hann verði stilltur við 8.000 íbúa.

Tillaga Akraneskaupstaðar er að velferðarþjónusta án þjónustu við fatlaða fái 15% vægi í í vogum/breytum til ólíkrar útgjaldajöfnunar. Valin verði breyta sem nái utan um þjónustupörf sem er misjöfn eftir sveitarfélögum.

Tillaga Akraneskaupstaðar er að breytur til mælinga ólíkra útgjaldaparfa verði yfirfarnar og rökstuddar gögnum um kostnað sveitarfélaga og eru eftirtaldar tillögur settar fram með fyrirvara um þá yfirferð og rökstuðning.

Tillaga Akraneskaupstaðar er að fjarlægðir í kílómetrum milli útmarka sveitarfélaga verði látin falla niður þar sem það ætti að duga að láta fjölda þéttbýlisstaða og sérstakar samgönguhindranir ná utan um þennan þátt.

Tillaga Akraneskaupstaðar er að stærðarhagkvæmni grunnskóla verði ekki notuð sem staðgöngubreyta til að ná utan um annan kostnað í rekstri sveitarfélaga s.s. frístund, tónlistarskóla o.s.frv. Þess í stað verði valin breyta sem dragi betur fram þjónustupörf.



Akraneskaupstaður

Með framangreindum lagfæringum er það trú Akraneskaupstaðar að markmið starfshóps náist.

Jafnframt gerir Akraneskaupstaður gera alvarlegar athugasemdir við framsetningu starfshópsins á gögnum og rökstuðningi. Útreikningar og ákvarðanir byggja á afar grunnum forsendum. Markmiðið er að búa til einfaldara og gagnsærra kerfi. Það má vera að kerfið einfaldist en með því að vera ekki með sýnileika á gögn, hafna því að sveitarfélög geti fengið sjálf aðgang að þeim líkönum sem notuð eru til útreiknings er ekki leið til að búa til gagnsærra kerfi. Með því að styðjast ekki við raungögn sem á sér stað í rekstri sveitarfélaga er ekki annað hægt en að biðja starfshópin að halda áfram störfum og laga þennan ágalla á vinnubrögðum áður en sveitarfélög fá þetta á ný til sín til skoðunar.

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd Akraneskaupstaðar,

Sævar Freyr Þráinsson

bæjarstjóri