Reykjavík 30. mars 2023

Efni: **Frumvarp till laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga ásamt skýrslu starfshóps um endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga**

Undirritaður hefur lesið yfir fyrirliggjandi frumvarp till laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga ásamt skýrslu starfshóps um endurskoðun á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (hér eftir nefndur JS).

Undirritaður hefur valið þann kost að fjalla í minnisblaði þessu um ákveðin grundvallaratriði í fyrirliggjandi frumvarpi af nýjum úthlutunarrreglum JS, frekar en að kafa ofan í útfærslu á einstökum liðum frumvarpsins og greina áhrif einstakra breyta. Það er meira verk en svo að það verði unnið á skömmum tíma.

Í því ljósi vill undirritaður koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

1. Fram kemur í skýrslu vinnuhópsins sem endurskoðaði reglur JS sem liggja til grundvallar fyrirliggjandi frumvarpi að leiðarljós í endurskoðun á reglum JS sé einföldun á reglum sjóðsins. Ekki eru færð nein rök fyrir því að setja einföldun á reglum hans í forsæti þeirra forsendna sem liggja til grundvallar nýjum reglum. Sú spurning hlýtur að vakna því það sé svo mikilvægt að einfalda úthlutunarreglur JS? Eru núverandi regluverk JS flóknara en gengur og gerist með regluverk að úthlutun jöfnunarframlaga sveitarfélaga í öðrum norrænum ríkjum. Eðlilegt er að kalla eftir því að forsendur þessa markmiðs séu upplýstar og tilgangur þess sé skýrður nánar út.
2. Síðan væri rétt að skýrt væri út hvaða ávinningur fylgir því að einfalda úthlutunarreglur JS og hverjir væru veikleikar þeirrar aðferðafræði sem valin var. Einföldun regluverks JS á ekki að vera markmið út af fyrir sig heldur ætti meginmarkmið breytinga á regluverki JS að vera skilvirkari úthlutun fjármuna. Ef í ljós kemur að einföldun reglna þýðir jafngóða eða betri skilvirknni á úthlutun fjármágns þá er það góð niðurstaða. Sú niðurstaða skal á hinn bóginn vera niðurstaða rannsóknavinnu og ítarlegrar greiningar en ekki markmið sem unnið er eftir frá upphafi óháð því hver útkoman verður.
3. Í þessu sambandi er rétt að minna á að sveitarstjórnarstigið á Íslandi er flókið og margbreytilegt. Enda þótt sveitarfélögum hafi fækkað verulega á liðnum áratugum þá eru þau engu að síður rúmlega 60 í dag. Íbúafjöldi þeirra er mjög mismunandi. Verkefni þeirra eru margháttuð og flókin í framkvæmd. Atvinnuhættir innan einstakra sveitarfélaga eru mjög margbreytilegir og einnig mismunandi milli einstakra sveitarfélaga. Rekstrarlegar forsendur þeirra eru því mjög mismunandi, m.a. vegna atvinnulífs, sameiningar og landfræðilegra aðstæðna. Því hlýtur það kerfi, sem á að endurspegla þær rekstrarlegu forsendur sem sveitarfélögin búa við, í eðli sínu að vera flókið og margþætt. Annað er órökrétt.
4. Að draga upp of einfalda mynd af íslensku sveitarfélagakerfi sem úthlutunarreglur JS eiga að endurspegla, getur leitt til þess að það sé ekki tekið fullt tillit til þeirra fjölbreytilegu aðstæðna og þeirra breyta sem hvert og eitt sveitarfélag þarf að takast á við í rekstri sínum. Því er mjög líklegt að einhverjar þær kostnaðarbreytur, sem eðlilegt væri að taka tillit til við úthlutun fjármuna úr JS, komi til með að verða útundan þegar framlög sjóðsins til sveitarfélaganna eru reiknuð út eftir mjög einfölduðu kerfi.
5. Í þessu sambandi má benda á ákveðna samsvörun í því að teiknuð sé upp mjög einfölduð mynd af Íslandi og því velt fyrir sér hve góða lýsingu hún gæfi af fyrirmyndinni.
6. Fyrir liggur, m.a. í umsögnum sveitarfélaga um fyrirliggjandi frumvarp, að í mörgum tilvikum munu nýjar reglur hafa í för með sér mikla lækkun á framlögum JS til einstakra sveitarfélaga. Enda þótt gefinn sé nokkur aðlögunartími að nýjum reglum þá liggur í augum uppi að slík tekjulækkun mun breyta rekstrarforsendum tiltekinna sveitarfélaga í grundvallaratriðum. Því hefði verið eðlilegt að staldra við, þegar niðurstöður um úthlutun fjármuna JS eftir nýjum reglum lágu ljósar fyrir, og kanna nánar hvort einhver kerfisvilla væri til staðar í nýjum úthlutunarreglum JS sem eðlilegt væri að lagfæra. Eðlilegt er að spurt sé hvort það hafi þegar verið gert.
7. Einnig er eðlilegt að því sé velt fyrir sér hvort þann mun á framlögum, sem kemur í ljós á eldri reglum og tillögum að nýjum reglum, megi heimfæra upp á svokallaða yfirjöfnun. Er um yfirjöfnun að ræða hjá sérhverju þeirra sveitarfélaga þar sem mikill munur kemur fram á framlögum JS til þeirra samkvæmt eldri reglum og niðurstöðum þeim sem kynntar eru samhliða framlagningu frumvarps að nýjum úthlutunarreglum JS? Hafa þau sveitarfélög, sem koma til með að fá verulega skert framlög úr JS samkvæmt nýjum reglum, fengið úthlutað fjármunum úr JS fram til þessa sem þau hafa ekki haft þörf fyrir? Fróðlegt væri að fá mat viðkomandi sveitarstjórna þar um.
8. Fram kemur í þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar að endurskoðun úthlutunarreglna JS, eru pólitískar forsendur sem koma úthlutun framlaga úr JS ekki við það séð verður. Þar er t.d. rétt að minna á að í tillögum að nýjum úthlutunarreglum JS eigi að vera til staðar hvati til sameiningar sveitarfélaga. Með öðrum orðum virðist eiga að knýja sveitarfélög til sameiningar gegnum úthlutunarreglur JS. Þegar slíkt markmið er ein af forsendum endurskoðunar á reglum JS þá er verið að fela honum allt annað hlutverk en upphaflegt markmið hans er, sem er að jafna rekstrarlegar forsendur sveitarfélaga og gefa öllum sveitarfélögum landsins kleyft að sinna lögbundnum skyldum sínum. Minna má á að slík markmið er ekki að finna í úthlutunarreglum jöfnunarframlaga til sveitarfélaga hjá öðrum norrænum ríkjum.
9. Einnig kemur fram í markmiðssetningu vinnu við endurskoðun á reglum JS sé að sjóðurinn styðji áfram við bakið á „meðalstórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldaþarfir“. Hvað þá með önnur sveitarfélög? Hvernig eru „meðalstór sveitarfélög“ skilgreind? Hvernig eru „flóknar útgjaldaþarfir“ skilgreindar?
10. Fer það saman að stuðla enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga og gera einstök sveitarfélög allt að því órekstrarhæf með skerðingu framlaga til tiltekinna sveitarfélaga?
11. Ef pólitísk samstaða er um það hjá stjórnvöldum að fækka sveitarfélögum enn frekar, þá á að vinna að því markmiði á annan veg en í gegnum úthlutunarreglur JS, að mati undirritaðs.
12. Í nýjum úthlutunarreglum JS skv. fyrirliggjandi frumvarpi er unnið út frá að svigrúm til álagningar útsvars og fasteignaskatts hjá einstökum sveitarfélögum verði nýtt að hámarki sbr. 7. gr. þess, svo þau hafi rétt á hámarksúthlutun framlaga úr JS. Í því sambandi væri áhugavert að upplýst yrði hvort slík ákvæði sé að finna í jöfnunarkerfi sveitarfélaga hjá öðrum norrænum ríkjum. Með ákvæðum þessum er t.d. vegið að sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga um skattlagningu íbúanna.
13. Sérstaklega er nauðsynlegt að skoða ítarlega þau áhrif sem viðmið um hámarksnýtingu fasteignaskatts kemur til með að hafa. Í því sambandi er rétt að hafa í huga hinn mikla mun á fasteignamati sem er að finna milli landssvæða. Víða er rými til hámarksálagningar fasteignaskatts notað til fullnustu þar sem fasteignamat er lágt. Þar sem fasteignamat er hærra er álagningarhlutfall fasteignaskatts lægra. Markmið viðkomandi sveitarstjórna með slíkri stefnu er að álagning fasteignaskatts sé ekki hærri en raunhæft þykir. Jafnframt er komið í veg fyrir að skattbyrði á almenning vegna fasteignaskatts hækki ekki sjálfkrafa samhliða hækkun fasteignamats. Því er rétt að velta því fyrir sér hvort það sé markmið með fyrirhuguðum breytingum á reglum JS að svigrúm til álagningar fasteignaskatts, skv. lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sé nýtt að fullu um land allt, einnig hjá þeim sveitarfélögum þar sem fasteignamat er hæst?
14. Í þessu sambandi má minna á að einungis hluti norskra sveitarfélaga innheimtir fasteignaskatt af íbúðarhúsnæði og öðrum fasteignum. Árið 2016 lögðu 365 norsk sveitarfélög á fasteignaskatt á meðan 65 sveitarfélög nýttu sér ekki fyrirliggjandi möguleika til álagningar fasteignaskatts. Mismunandi afstaða sveitarfélaga til álagningar fasteignaskatts hefur ekki áhrif á jöfnunarframlög ríkisins til norskra sveitarfélaga.
15. Hvað varðar ákvæði um að álagningarhlutfall útsvars skuli nýtt til fullnustu, svo sveitarfélög fái hámarksúthlutun framlaga frá JS, þá geta slík ákvæði leitt af sér ýmis viðbrögð sveitarfélaga sem eiga að stuðla að því að skattheimta af íbúunum muni ekki vaxa en viðkomandi sveitarfélög fái engu að síður fullreiknuð framlög úr JS.
16. Í þeirri endurskoðun á regluverki JS, sem nú liggur fyrir, vekur það athygli að ekki er minnst á möguleika á endurskoðun á tekjufyrirkomulagi sjóðsins. Án þess að fjallað sé nánar um möguleika í því sambandi, þá er rétt að minna á að núverandi tekjufyrirkomulag JS, þar sem tekjur JS eru ákveðið hlutfall af skatttekjum ríkissjóðs, kyndir undir hagsveiflur í samfélaginu. Í góðæri aukast tekjur JS á meðan þær dragast saman þegar samdráttur verður í samfélaginu og þar með líklega á tekjum ríkissjóðs. Þörf sveitarfélaga fyrir framlög frá JS er öfugt farið þannig að í góðæri hafa sveitarfélögin að öllu jöfnu minni þörf á framlögum frá JS heldur en þegar harðnar á dalnum.

Fyrrgreindum ábendingum undirritaðs er hér með komið á framfæri.

Virðingarfyllst

Gunnlaugur Auðunn Júlíusson, hagfræðingur og MS í fjármálastjórnun sveitarfélaga