

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhóls götu 7
101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 20. október 2021

Efni: Drög að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Samtök atvinnulífsins (SA) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 6. október sl. og gera eftirfarandi athugasemdir.

Íslenska sveitarstjórnarkerfið byggir í hnotskurn á miklum fjölda örsmárra sveitarfélaga og rétti þeirra til að ákveða sjálf að vera áfram smá. Afleiðingin er óhagkvæmt og óskilvirkt sveitarstjórnarstig. Minnstu sveitarfélögin þurfa mikla aðstoð við dagleg störf og fjölmörg reiða sig á samstarf við nágrannasveitarfélög við veitingu lögbundinnar þjónustu. Þrátt fyrir að geta ekki uppfyllt lögbundnar skyldur telja minnstu sveitarfélögin ekki að þau séu nauðbeygð til sameiningar við stærri einingar eða þurfi að sameinast öðrum minni sveitarfélögum svo sjálfbærar einingar myndist. Í því samhengi leikur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga lykilhlutverk, ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga, í því að viðhalda óbreyttu ástandi og draga úr hvötum til hagræðingar. Allar breytingar sem snúa að umgjörð sveitarstjórnarstigsins þarf að skoða í því ljósi og nauðsynlegt er að lagaumgjörðin stuðli að hagkvæmni og sjálfbærni. Ekki verður séð að sú breyting sem hér er lögð til stuðli að því á nokkurn hátt.

Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á eftirfarandi þrjú atriði í þessu samhengi:

- **Ógagnsæi:** Fyrirhuguð breyting eykur hvorki gagnsæi né minnkar flækjustig.
- **Óskilvirkni:** Óljóst er hvaða sveitarfélög eiga að fá jöfnunarframlag, umfram þau sem þegar fá það, vegna breytingartillögunnar. Ef það eru fámenn sveitarfélög sem standa ekki undir lögbundnum skyldum sínum mun breytingin stuðla að enn frekari óhagkvæmni sveitarstjórnarstigsins. Þess í stað þarf að gera breytingar á lagaumgjörðinni svo sveitarstjórnarstigið verði hagkvæmara og sjálfbært.
- **Lagastoð:** Fyrirhugaða breytingu skortir lagastoð. Jafnframt er vandséð að með breytingunni verði einhverju bætt við þær heimildir sem nú þegar eru í lögum.

1. Ógagnsæi

Til Jöfnunarsjóðs rennur ákveðið hlutfall af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs, útsvarstekjum sveitarfélaga, tryggingagjöldum og álagningarstofni útsvars næstliðins



tekjuárs. Þær tekjur nýtir sjóðurinn til að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga á grundvelli ákvæða laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi sjóðsins. Jöfnunarsjóður sér um endurdreifingu á almannafé og því er gerð sú krafa að starfsemi hans og úthlutanir séu eins gagnsæjar og kostur er. Samtök atvinnulífsins taka undir sjónarmið í umsögn Reykjavíkurborgar að umrædd breytingartillaga dragi enn frekar úr gagnsæi reiknireglna og auki flækjustig.

2. Óskilvirkni

Því er haldið fram að sveitarfélögum sem fá tekjujöfnunarframlög muni fjölga samkvæmt breytingartillögunni. Í umfjöllun er gefið í skyn að ekki fái öll sveitarfélög tekjujöfnunarframlag sem uppfylla skilyrði til þess vegna þess að samanlögð framlög séu hærri en þeir fjármunir sem eru til ráðstöfunar.

Öllum sveitarfélögum er falin ábyrgð á sömu verkefnum, óháð íbúafjölda. Óraunhæft er að fámenn sveitarfélög geti sinnt viðamiklum lögbundnum hlutverkum sínum gagnvart íbúum með fullnægjandi og skilvirkum hætti. Eftir því sem verkefnum sveitarfélaga hefur fjölgað hafa ákvarðanir orðið flóknari og aukinnar sérfræðipækkingar er krafist. Fæst sveitarfélög búa yfir nægri sérfræðipækkingu til að sinna verkefnum sem ríkið hefur flutt til þeirra. Aukið fjármagn lagar ekki vanda af þessu tagi enda mannauður takmörkuð auðlind, sér í lagi í jafnfámennu landi og Íslandi. Meiri endurdreifing á skattfé tekur ekki á þessum vanda.

Ógagnsæi fyrirkomulags tekjujöfnunarframlaga veldur því að erfitt að átta sig á því hvaða sveitarfélög sem ekki fá slík framlög nú fengju þau samkvæmt breytingartillögunni. Séu í þeim hópi fámenn sveitarfélög sem standa ekki undir lögbundnum hlutverkum sínum mun þessi breyting stuðla að enn frekari óhagkvæmni íslenska sveitarstjórnarstígsins, enda ýtir hún þá undir tilvist smárra og ósjálfbærra eininga með því að draga úr hvötum til hagræðingar. Það er ótækt því lagaumgjörðin þarf að stuðla að hagkvæmni og sjálfbærni en ekki óhagkvæmni og ósjálfbærni eins og núverandi umgjörð.

Eðlilegt er að tekjujöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga renni þangað sem þörfin er mest, þ.e. til fjölmennra sveitarfélaga sem hafa lágar meðaltekjur á íbúa vegna íbúasamsetningar. Framlög Jöfnunarsjóðs ættu ekki að renna til sveitarfélaga sem vegna fámennis geta ekki staðið undir lögbundnum hlutverkum sínum.

3. Lagastoð

SA taka undir sjónarmið í umsögn Reykjavíkurborgar um skort á lagastoð fyrir þeim breytingum sem nú eru lagðar til. Tekjustofnar sveitarfélaga eru ákveðnir með lögum og eru framlög úr Jöfnunarsjóði meðal lögvarinna tekjustofna sveitarfélaga. Breyting á 4. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar mun, samkvæmt því sem segir í skýringu við málið, fjölga sveitarfélögum sem hljóta tekjujöfnunarframlög. Slík breyting verður að vera í lögum en ekki reglugerð.



Að mati SA er óskýrt hvernig sveitarfélögum sem fá úthlutað tekjujöfnunarframlagi muni fjölga nái breytingin fram að ganga. Frekari skýringar skortir á áhrifum fyrirhugaðra breytinga.

Í 12. gr. A. laga nr. 4/1995 er mælt fyrir um þá reglu að ef meðaltal á hvern íbúa í sveitarfélagi skv. 12. gr. er lægra en 97% af meðaltali á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum í viðkomandi flokki skuli greiða sveitarfélagi tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum. Ákvæðið heimilar því ákveðinn sveigjanleika í úthlutun tekjujöfnunarframlaga, þ.e. ekki er nauðsynlegt að greiða öllum sveitarfélögum allan mismuninn heldur er heimilt að ráðstafa heildarupphæð tekjujöfnunarframlaga þannig að allir þeir sem þurfa á úthlutun að halda fái ekki allan mismuninn bættan en allir eitthvað. Að mati SA fæst ekki betur séð en að fyrirhuguð reglugerðarbreyting muni skila sömu niðurstöðu. Það er því óskýrt hverju breytingin, sem lögð er til, muni breyta í raun.

Af framangreindum ástæðum leggjast Samtök atvinnulífsins gegn samþykkt framangreindrar breytingar á reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins,

Heiðrún B. Gísladóttir

Heiðrún Björk Gísladóttir

Stefanía K. Ásbjörnsdóttir

Stefanía Kolbrún Ásbjörnsdóttir