

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum (forsendur úthlutana og skerðing á framlögum úr Jöfnunarsjóði) og sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

(Lagt fyrir Alþingi á 150. löggjafarþingi 2019–2020.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga

1. gr.

Ákvæði e-liðar 10. gr. laganna orðast svo: Til Tryggingastofnunar ríkisins vegna eftirlaunasjóðs aldraðra, samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. A-liður orðast svo: Til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, svo sem með þátttöku í eðlilegum kostnaði við undirbúning og framkvæmd sameiningar, kynningu á sameiningartillögu og framkvæmd atkvæðagreiðslu. Ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga setur vinnureglur, sem staðfestar skulu af ráðherra, þar sem fram komi viðmiðunarfjárhæðir þessara framlaga. Einnig er heimilt að veita aðstoð með óskertum tekjujöfnunar- og útgjaldaframlögum á því ári sem sameiningin tekur gildi og með sérstöku framlagi í fjögur ár sem nemur þeirri skerðingu sem kann að verða á tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlögum í kjölfar sameiningar. Þá er heimilt að veita sérstök framlög í allt að sjö ár vegna kostnaðar við framkvæmd sameiningar, til að jafna fjárhagsstöðu sveitarfélaga, stuðla að endurskipulagningu þjónustu og stjórnsýslu 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. 18. gr., m.a. um forsendur og útreikning framlaga.
- b. Í stað orðanna í „75. gr. sveitarstjórnarlaga“ í b-lið kemur: með styrk eða láni, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. sveitastjórnarlaga.
- c. C-liður orðast svo: 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. 18. gr., um skilyrði fyrir úthlutun samkvæmt ákvæði þessu.

3. gr.

Í stað 12. gr. koma þrjár nýjar greinar, 12. gr., 12. gr. a og 12. gr. b sem orðast svo:

a. (12. gr.)

Jöfnunarframlög skiptast í tvennt, tekjujöfnunarframlög sbr. 12. gr. a og útgjaldajöfnunarframlög sbr. 12. gr. b. Til jöfnunarframlaga skal verja þeim tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 8. gr. a sem eru umfram ráðstöfun skv. 10. og 11. gr

Til grundvallar útreikningi jöfnunarframlaga gerir ráðherra árlega skrá um álagðar skatttekjur sveitarfélaga á yfirstandandi reikningsári ásamt skrá um fullnýtingu tekjustofna, þ.e. útsvars, fasteignaskatts, framlags skv. d-lið 11. gr. og framleiðslugjalds. Með útsvari er átt við álagt útsvar á yfirstandandi ári á tekjur fyrra árs.

Á grundvelli skrár um fullnýtingu tekjustofna sveitarfélaga skal reikna út meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa í Reykjavíkurborg annars vegar og í viðmiðunarflokkum eftir íbúafjölda annara sveitarfélaga hins vegar. Við útreikning meðaltekna skal sleppa tekjum sem sveitarfélög hafa af álagningu einstakra fasteigna, ef tekjur vegna þeirra hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks. Jafnframt skal við útreikninginn sleppa alveg einstaka sveitarfélögum þar sem tekjur eða íbúafjöldi hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks.

b. (12. gr. a)

Tekjujöfnunarframlögum skal úthlutað til að jafna tekjur sveitarfélaga. Útreiknuð framlög skulu miðuð við sveitarfélög að sambærilegri stærð og fullnýtingu tekjustofna þeirra, sbr. 12 gr. laganna. Ef reiknað meðaltal sveitarfélaga á hvern íbúa í sveitarfélagi, sbr. 12. gr., er lægra en 97% af meðaltali á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum í viðkomandi flokki, skal greiða sveitarfélagi tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum.

Einungis kemur til úthlutunar og greiðslu framlags hafi sveitarfélag fullnýtt heimild sína til álagningar útsvars.

c. (12. gr. b)

Útgjaldajöfnunarframlögum skal varið til að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra landfræðilegu og lýðfræðilegu þátta sem almennt hafa áhrif á útgjaldaþörf, sbr. viðauka I við lög þessi.

Útgjaldajöfnunarframlög, sbr. 1. mgr., skal skerða hjá sveitarfélögum þar sem reiknaðar meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna sveitarfélags, eru 4% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki, sbr. 12. gr. laganna. Framlög falla niður þegar meðaltekjur á íbúa eru 23% yfir meðaltali. Skerðing innan þessara marka skal vera hlutfallsleg.

4. gr.

Í stað 1. mgr. 13. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar:

Tekjum Jöfnunarsjóðs vegna rekstur grunnskóla skv. 1. tölul. 1. mgr. c-liðar 8. gr. a að frádregnu framlagi til Sambands íslenskra sveitarfélaga skv. a-lið 10. gr. skal varið til að jafna útgjaldaþarfir sveitarfélaga vegna kostnaðar af rekstri grunnskóla og skiptast framlögin í eftirfarandi flokka:

- a. Almenn jöfnunarframlög.
- b. Framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda.
- c. Framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál.
- d. Önnur framlög sem tengd eru rekstri grunnskóla.

Við útreikninga almennra jöfnunarframlaga, skv. a-lið 1. mgr., skal finna mismun heildarútgjaldaþarfar hvers sveitarfélags og áætlaðra útsvarstekna, 2,33% af útsvarstofni, sem renna til sveitarfélaga vegna yfirfærslu á rekstri grunnskóla til sveitarfélaga. Framlög samkvæmt 1. mgr., renna ekki til Reykjavíkurborgar nema á grundvelli sérstaks samnings.

5. gr.

Í stað orðanna „og ákvörðun á framlagi sérdeildarinnar til fasteignasjóðs, sbr. 13. gr. b“ í 3. másl. 2. mgr. 13. gr. a laganna kemur: til verkefna sem tengjast þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk auk heimilda Jöfnunarsjóðs til að veita sérstök viðbótarframlög til þjónustusvæða.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. 3. másl. 18. gr. laganna fellur brott.

b. Á eftir 1. mgr. kemur ný mgr. sem orðast svo: Ekki skal úthluta jöfnunarframlagi skv. d-lið 11. gr., 12. gr. a og 12. gr. b og 1. mgr. 13. gr. til þeirra 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 viðmiðunarflokki, sbr. 12. gr. laganna.

7. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I, IV-XIV og XVI-XVIII falla brott.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á bráðabirgðarákvæði XV

a. Í stað orðanna „2016, 2017 og 2018“ í fyrsta málslíð kemur: „2019, 2020 og 2021“.

b. Orðið „5. gr.“ fellur brott.

c. í stað orðanna „1. janúar 2015“ kemur: „á því ári sem kostnaður er innheimtur“.

9. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða:

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að halda eftir allt að 1.000 milljónum kr. af tekjum sjóðsins á hverju ári á tímabilinu 2020-2035 skv. a-lið utan þeirrar fjárhæðar sem skal renna til málefna fatlaðs fólks, b-lið og d-lið 8. gr. a. laganna til að mæta greiðslu á sérstökum framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameininga sveitarfélaga sbr. a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna.

Þrátt fyrir 13. gr. b, er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimilt að nýta allt að 1.300 milljónir kr. úr Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að mæta uppgjöri við þau fimm sveitarfélög sem fengu greidd of lág framlög úr jöfnunarsjóði á árunum 2013-2018. Jöfnunarsjóði er í stað þess heimilt að halda eftir að hámarki sömu fjárhæð af heildarframlögum jöfnunarsjóðs skv. a-lið 1. mgr. 13. gr. laganna og skv. d-lið 11. gr. laganna á árunum 2020-2026, sem renna skal í Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sbr. 13. gr. b. laganna.

10. gr.

Viðauki I við löginn orðast svo:

Útgjaldajöfnunarframlög skiptast í A-hluta og B-hluta. Hlutfallsleg skipting þess fjár sem er til ráðstöfunar samkvæmt A-hluta ræðst af eftirfarandi:

Hlutfall af heild:	Viðmið:
1. Fjöldi íbúa á aldrinum 0-5 ára	31,1%
2. Fjöldi íbúa á aldrinum 6-15 ára	23,9%
3. Fjöldi íbúa á aldrinum 16-66 ára	7,5%
4. Fjöldi íbúa á aldrinum 67 ára og eldri	9,6%
5. Fjöldi íbúa á aldrinum 81 árs og eldri	6,2%
6. Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0-5 ára	2,6%
Samtals íbúatengd framlög:	80,9%
7. Fjarlægðir innan sveitarfélaga	7,9%
8. Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	5,5%
9. Fækkun íbúa	1,5%
10. Fjölgun íbúa	1,0%
11. Snjómokstur í þéttbýli	3,2%
Alls:	100%

Skýringar á útreikningi framlaga:

A hluti.

a. Íbúatengd framlög: Við útreikning íbúatengdra framlaga skal byggja á upplýsingum frá Hagstofu Íslands um íbúafjölda í sveitarfélagi í viðkomandi aldurshópi. Framlag til hvers sveitarfélags tekur mið af hlutfallslegum íbúafjölda þess af heildaríbúafjölda á landinu öllu innan hvers viðmiðunarflokks. Þegar lokið er útreikningi íbúatengdra framlaga samkvæmt framangreindu skal umreikna þau með tilliti til stærðar hvers sveitarfélags, á grundvelli eftirfarandi stuðla sem byggja á íbúafjölda sveitarfélags. Stuðlarnir eru fundnir þannig:

Sveitarfélög með færri en 2.900 íbúa fá stuðulinn 1,0.

Sveitarfélög með 2.900-10.000 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1,0-0,215.

Sveitarfélög með 10.000-16.000 íbúa fá stuðulinn 0,215.

Sveitarfélög með 16.000-22.000 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 0,215-0.

Sveitarfélög með fleiri en 22.000 íbúa fá stuðulinn 0.

b. Fjarlægðir: Við mat á útgjaldþörf sveitarfélags skal taka tillit til fjarlægða innan sveitarfélags og hlutfalls íbúa í þéttbýli og dreifbýli. Fjarlægðir í sveitarfélögum skulu mældar á eftirfarandi hátt:

1. Settir skulu punktar á ystu mörk sveitarfélags, þó aldrei lengra en á ystu mörk byggðar, í norðri, austri, suðri og vestri, eða annars staðar eftir landfræðilegum aðstæðum í sveitarfélagi.

2. Vegalengdir skulu mældar frá þessum punktum miðað við stystu akstursleið að stærsta þéttbýliskjarna sveitarfélags eða miðpunkti þess ef enginn þéttbýliskjarni er í sveitarfélaginu.

3. Þannig mældar vegalengdir skal síðan margfalda með stuðlum sem eru mismunandi eftir sveitarfélögum og miðast við hlutfall íbúa í þéttbýli og dreifbýli. Heimilt er að líta eingöngu á stærsta þéttbýlisstaðinn eða -staðina sem þéttbýli. Stuðlana skal reikna þannig:

i) Sveitarfélög með hlutfall þéttbýlis frá 0 til 50 fá stuðul hlutfallslega á bilinu 0,1-1,0.

ii) Sveitarfélög með hlutfall þéttbýlis frá 50 til 90 fá stuðulinn 1,0.

iii) Sveitarfélög með hlutfall þéttbýlis frá 90 til 100 fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1,0-0,0.

c. Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn: Við útreikning skal taka tillit til sérstakrar útgjaldabætur sveitarfélaga sem halda þurfa úti þjónustu á fleiri en einum þéttbýlisstað innan sveitarfélagsins. Höfuðborgarsvæðið telst allt vera einn þéttbýlisstaður í þessum skilningi, að undanskildu Kjalarnesi. Útreikningum skal þannig hagað að fjármagn skiptist hlutfallslega á eftirfarandi hátt:

1. 60% skal skipta á grundvelli íbúafjölda í þéttbýlisstöðum umfram einn.

2. 40% skal skipta eftir fjölda þéttbýlisstaða umfram einn í hverju sveitarfélagi.

d. Fækkun íbúa: Ef íbúum sveitarfélags hefur á síðustu þremur árum fækkað árlega um meira en 1% að meðaltali skal reikna út framlag vegna fólksfækkunar. Við útreikninga framlagsins er horft til hver sé meðalfækkun sveitarfélagsins í íbúum talið sem er umfram 1%. Sá íbúafjöldi er síðan lagður saman hjá öllum sveitarfélögum og framlag til hvers sveitarfélags er í samræmi við hlutfall þess í heildarfækkun umfram 1%.

e. Fjölgun íbúa: Ef íbúum sveitarfélags hefur á síðustu þremur árum fjölgað árlega um meira en 2,5% að meðaltali skal reikna út framlag vegna fólksfjölgunar. Við útreikninga framlagsins er horft til hver sé meðalfjölgun sveitarfélagsins í íbúum talið sem er umfram 2,5%. Sá íbúafjöldi er síðan lagður saman hjá öllum sveitarfélögum og framlag til hvers sveitarfélags er í samræmi við hlutfall þess í heildarfjölgun umfram 2,5%.

f. Snjómokstur í þéttbýli: Framlögum skal úthlutað til sveitarfélaga á snjóþyngstu svæðum landsins vegna útgjalda af snjómokstri gatna í þéttbýli sveitarfélags á grundvelli vinnureglna sem ráðherra setur skv. tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

B-hluti

Fjármagn sem til ráðstöfunar er samkvæmt B-hluta þessarar greinar rennur til framlaga vegna skólaaksturs úr dreifbýli og akstursþjónustu fyrir fatlað fólk:

Skólaakstur úr dreifbýli: Útreikningur framlaga byggir 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 innan hversrar leiðar frá heimili að skóla, fjölda barna, stærð ökutækis og upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti um fjölda skóladaga á viðkomandi skólaári. Ráðherra setur vinnureglur um úthlutun framlagsins skv. tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Akstursþjónusta fyrir fatlað fólk: Útreikningur framlaga byggir 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 skv. tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga

II. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

11. gr.

Í stað orðsins „5 ár“ í lokamálslið 127. gr. kemur „7 ár“.

Greinargerð

1. Inngangur

Frumvarpið er samið af hálfu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og er markmið þess fyrst og fremst að styrkja það lögbundna hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum til þeirra á grundvelli laga, reglna og vinnureglna. Með það að markmiði var af hálfu ráðuneytisins farið yfir regluverk sjóðsins, sbr. III. kafla laganna, reglna á grundvelli þeirra og vinnureglna sjóðsins sem staðfestar hafa verið af ráðherra til að annars vegar styrkja forsendur og grundvöll úthlutana úr Jöfnunarsjóði og hins vegar skýra heimildir löggjafarinnar til skerðinga á framlögum úr sjóðnum í samræmi við dóm Hæstaréttar frá 14. maí 2019, í máli nr. 34/2018. Er frumvarp þetta afrakstur þeirrar vinnu, og er tilgangur þess að færa frekari stoð undir þær reglur sem eiga að gilda um úthlutanir jöfnunarframlaga úr sjóðnum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar

Með lögum nr. 139/2012 var 3. málslíð bætt við 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga þar sem kveðið var á um að í reglugerð væri heimilt að mæla fyrir um að þau sveitarfélög sem hefðu heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teljist verulega umfram landsmeðaltal skyldu ekki njóta tiltekinna framlaga úr Jöfnunarsjóði. Með reglugerð nr. 1226/2012 var reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010 breytt á grundvelli lagaheimildarinnar. Var nýrri grein bætt í stofnreglugerðina og mælt þar fyrir um að framlög til þeirra sveitarfélaga þar sem heildarskatttekjur væru að minnsta kosti 50% umfram landsmeðaltal, það er útsvar og fasteignaskattur á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna, skyldu falla niður. Fimm sveitarfélög sem sættu niðurfellingu jöfnunarframlaga af þessum sökum höfðuðu mál, sitt í hvoru lagi, og kröfðu íslenska ríkið um greiðslu sem svaraði til þeirrar fjárhæðar sem þau hefðu fengið á árunum 2013 til 2016 hefði ákvörðun ráðherra um niðurfellingu greiðslanna ekki komið til. Lauk einu málanna með dómi Hæstaréttar nr. 34/2018.

Dómur Hæstaréttar byggði á ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þá segir í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Í dóminum var vísað til þess að í skýringum í greinargerð frumvarps til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 með ákvæði því er varð 2. mgr. 78. gr. kæmi fram að tilgangur ákvæðisins væri að taka af skarið um að ákvörðun um tekjustofna sveitarfélaga ætti undir löggjafarvaldið en ekki framkvæmdarvaldið. Í ljósi stjórnskipulegrar stöðu sveitarfélaga og fyrir mæla 2. mgr. 78. gr. yrði að túlka lagaáskilnaðarreglu ákvæðisins þannig að ekki væri heimilt að fella niður tekjustofna sveitarfélaga í heild eða að hluta nema með lögum. Yrði það því ekki gert með reglugerð. Að auki mælti ákvæði 3. másl. 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, í fyrsta lagi fyrir um heimild ráðherra til þess að ákveða *hvort* fella skyldi niður jöfnunarframlög eða ekki og í öðru lagi til þess að ákveða *hvað* telja bæri verulega umfram landsmeðaltal. Hefði ráðherra því verið falið ákvörðunarvald um hvort skerða skyldi tekjustofna sveitarfélaga eða ekki andstætt því sem beinlínis væri tekið fram í lögskýringargögnum með 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var talið ljóst að ráðherra væri ekki bundinn af skýringum í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 139/2012, um að 50% teldist verulega umfram landsmeðaltal. Var því sem fyrr segir talið að framsal löggjafans í 3. másl. 18. gr. laga nr. 4/1995 á heimild til að fella niður framangreinda tekjustofna til sveitarfélagsins hefði farið í bága við lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Var krafa sveitarfélagsins um endurgreiðslu því tekin til greina.

Byggði Hæstiréttur á því að áskilnaður 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum feli í sér að ekki megi skerða tekjustofna eða fella þá niður nema með lögum. Þá væri óheimilt að veita ráðherra heimildir til að ákveða hvort fella skuli niður jöfnunarframlög eða ekki eða hvernig skerðingin skuli ákveðin. Frumvarpi þessu er sem fyrr segir einkum ætlað að tryggja þessar heimildir í löggjöfni.

3. Meginefni frumvarpsins

Skipta má meginefni frumvarpsins í þrjá flokka. Í fyrsta lagi er um ræða breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga sem lagðar eru til í þeim tilgangi að uppfæra tilvísanir laganna og úreld ákvæði. Hér má nefna breytingar á e-lið 10. gr. laganna þar sem ekki verður lengur vísað til laga um eftirlaun aldraðra nr. 113/1994 heldur eingöngu laga um eftirlaun aldraðra og breytingar á c-lið 11. gr. laganna þar sem einnig var vísað til eldri löggjafar um vatnsveitur.

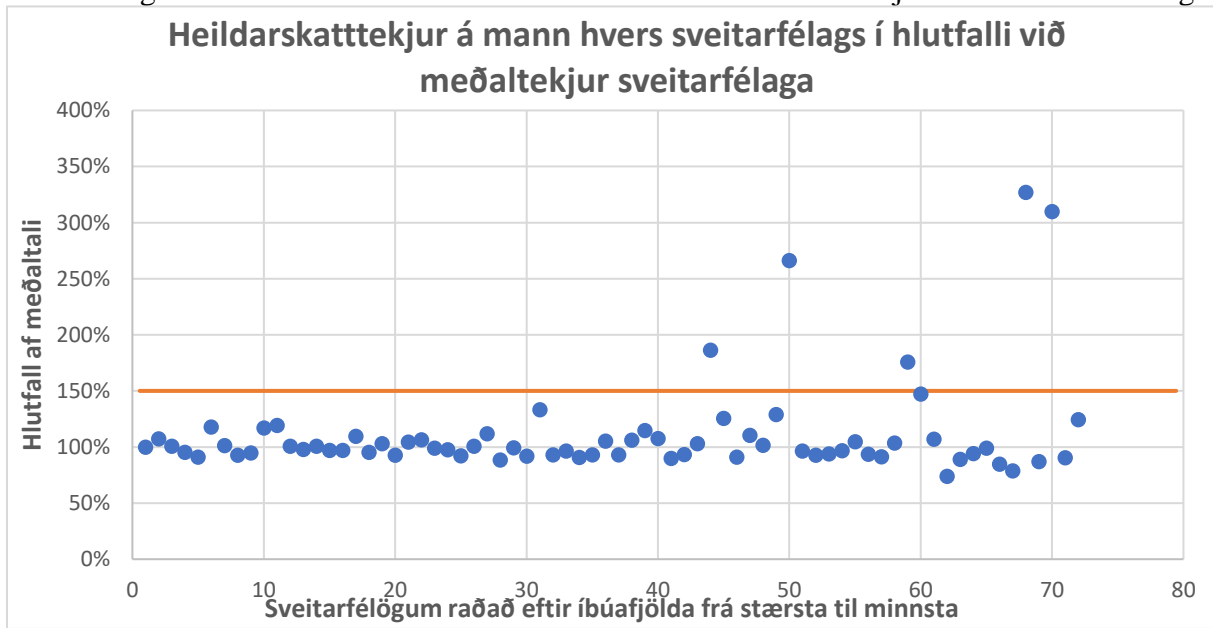
Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem nánar er gert grein fyrir forsendum og útreikningi framlaga sem áður var að finna í reglugerðum og reglum sem settar hafa verið á grundvelli laganna. Er hér m.a. að finna nánari útlistun á þeim atriðum sem tengjast sameiningu sveitarfélaga sem Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að veita framlög til sbr. a-lið 2. gr. frumvarpsins. Tillagan tekur mið af tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem nú er til meðferðar á Alþingi, sbr. önnur aðgerð áætlunarinnar.

Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna þar sem fjallað var um almennu jöfnunarframlög sjóðsins. Í nýrri 12. gr. kemur fram að grundvöllur útreikninga á jöfnunarframlagi sem skiptist í tekjujöfnunarframlag og útgjaldajöfnunarframlag, skuli byggja á skráum sem ráðherra gerir um álagðar skatttekjur sveitarfélaga og skrá um fullnýtingu tekjustofna. Á grundvelli skráanna skal síðan reikna út meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa annars vegar í Reykjavíkurborg og hins vegar í ákveðnum viðmiðunarflokkum eftir íbúafjölda annarra sveitarfélaga. Í 12. gr. a og 12. gr. b er fjallað frekar um það hvernig tekjujöfnunarframlagið og útgjaldajöfnunarframlagið er fundið út. Þá er lagt til í 8. gr.

frumvarpsins að lögfestur verði viðauki við lögin þar sem koma fram nánari skýringar á útreikningi útgjaldajöfnunarframlagsins.

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 13. gr. laganna sem fjallar um jöfnunarframlög vegna rekstur grunnskóla, og fram kemur með skýrari hætti hvaða forsendur eru lagðar til grundvallar slíkum framlögum.

Í 6. gr. frumvarpsins er loks að finna hina almennu skerðingarheimild laganna, en ákvæðið felur í sér að ekki skuli úthluta jöfnunarframlagi til þeirra sveitarfélaga þar sem samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og á hvern íbúa miðað við fullnýtingu tekjustofna eru 50% umfram önnur sveitarfélög í sínum viðmiðunarflokki, sbr. 12. gr. laganna. Áður var eingöngu gert ráð fyrir að framlög vegna tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignamats, sbr. d-lið 11. gr. laganna og framlög til að jafna kostnað vegna rekstur skv. 13. gr. laganna yrðu skert, en nú er einnig lagt til að tekjujöfnunarframlög, sbr. 12. gr. a laganna og útgjaldajöfnunarframlög, sbr. 12. gr. b. laganna muni einnig falla niður. Ekki er þó gert ráð fyrir að það muni almennt eiga sér stað, þar sem að útreiknireglur jöfnunarframlaganna leiða almennt til þess að tekjuhæstu sveitarfélögin fá ekki úthlutað slíkum framlögum. Það þótti þó rétt að taka fram að almennu jöfnunarframlögin yrðu einnig skert, enda væri það andstætt markmiðum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga ef allra tekjuhæstu sveitarfélög fengju úthlutað slíkum framlögum. Til skýringar á tilgangi ákvæðisins má hér sjá mynd sem sýnir heildarskatttekjur á mann í hverju sveitarfélagi í hlutfalli við meðaltekjur sveitarfélaga.



jöfnuð út með því að haldið er eftir litlum hluta af framlögum sjóðsins sem veitt eru á grundvelli d-liðar 11. gr. og 13. gr. laganna í allt að sex ár, sem færður verður inn í fasteignasjóðinn.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Efni frumvarpsins er ætlað að styrkja stoðir úthlutunarreglna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, þannig að mælt verði fyrir um grundvöll, forsendur og skerðingu framlaga sjóðsins í samræmi við þann lagaáskilnað sem kveðið er á um í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Eins og fjallað var um í 2. kafla greinargerðarinnar, var niðurstaða Hæstaréttar Íslands í máli nr. 34/2018 sú að ekki væri heimilt að fella niður tekjustofna sveitarfélaga nema með lögum en ekki verður séð að dómurinn hafi gert þær kröfur að færa þurfi allar úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs í lög. Hefði því verið nægilegt að lögfesta eingöngu hið almenna skerðingarákvæði sem dómurinn fjallaði um. Með þeirri leið sem hér er farin, að lögfesta einnig ákveðnar úthlutunareglur sjóðsins sem nú eru að finna í reglugerðum og reglum sem settar eru með stoð í lögunum, ásamt hinni almennu skerðingareglu í 18. gr. laganna, fullnægir frumvarpið þeim lagaáskilnaði sem fjallað var um í dómi Hæstaréttar nr. 34/2018 og tölvert umfram það. Þá var einnig litið til þess hvort að efni frumvarpsins væri í samræmi við Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga sem Ísland hefur fullgilt frá og með 1. júlí 1991, en ekki var talið að frumvarpið hefði snertiflöt við ákvæði samningsins.

5. Samráð

Almenn áform um lagasetningu á frumvarpi þessu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 20. júní – 5. júlí 2019. Ein umsögn barst í samráðsgáttina frá Bæjarráði Akraneskaupstaðar þar sem hvatt var til þess að ríkið tæki markvissan þátt í styrkingu sveitarstjórnarstigsins og fjárfesti í því með það að markmiði að sveitarfélög verði sjálfbærar þjónustu- og rekstrareiningar. Þá hefur samgöngu – og sveitarstjórnarráðuneytið unnið frumvarpið að hluta til í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Taka skal fram að Samband íslenskra sveitarfélaga hefur upplýst ráðuneytið um að sambandið gerir töluverða fyrirvara um kostnaðaráhrif frumvarpsins sbr. 6. kafla greinargerðarinnar. Vísaði sambandið til samþykktar Landspings íslenskra sveitarfélaga sem haldið var 6. september 2019, en þingið samþykkti að mæla með því að Alþingi samþykkti þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árið 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árinu 2019-2023. Í ályktun landsþingsins kom einnig fram að mikilvægt væri að ríkissjóður veiti sérstök fjárframlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að fjármagna stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Þá vísaði sambandið til bókunar stjórnar þess frá 29. maí 2019 og bókunar ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá 8. ágúst 2019 þar sem fram kom að stjórn sambandsins lagði áherslu á að niðurstaða Hæstaréttar væri byggð á því að mistök hafi orðið við breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og setningu reglugerðar á grundvelli lagabreytingar. Ábyrgð á þeim mistökum ætti að liggja hjá íslenska ríkinu og því hljóti að koma til viðræðna á milli ríkis og sveitarfélaga um viðbótarfjárheimildir til Jöfnunarsjóðs til að mæta uppgjöri við þau sveitarfélag sem fengu greidd of lág framlög úr sjóðnum á árunum 2013-2018.

Afstaða fjármála og efnahagsráðuneytisins er sú að ráðuneytið telur að viðbrögð þau sem boðuð eru í frumvarpinu séu í samræmi við forsendu dóms Hæstaréttar að um sé að ræða sjálfstæðan tekjustofn sveitarfélaga og af því leiði að handhafi tekjustofnsins beri ábyrgð á ráðstöfun hans. Hafi tiltekin sveitarfélög fengið vangreidd framlög þá hljóti önnur sveitarfélög að hafa fengið ofgreidd framlög. Lausn á þessari stöðu hljóti í ljósi eðlis tekjustofnsins að eiga sér stað innan ramma Jöfnunarsjóðs. Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur í sjálfu sér ekki

afstöðu til þess hvaða leið sé best í þessu sambandi, en treystir því að sú aðferð sem lögð er til í frumvarpinu gangi eftir. Gerist það ekki, verður að leita annarra leiða til að tryggja aðra lausn innan ramma sjóðsins. Finnist ekki lausn innan ramma Jöfnunarsjóðs mætti leiða að því líkum að ríkissjóður bæri beina og milliliðalaus ábyrgð á sjóðnum. Við þær aðstæður yrði óhjákvæmilegt að gera frekari breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Að lokum skal þess getið að lögfesting bráðabirgðarákvæðisins sem um ræðir, girðir ekki fyrir að viðbótarframlag verði lagt í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga af hálfu ríkisins vegna ofangreindra mála á hvaða tímabili sem er.

6. Mat á áhrifum

Með frumvarpi þessu er stefnt að því að eyða réttaróvissu um lagastoð fyrir þeirri stjórnsýslu sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga annast fyrir hönd íslenska ríkisins og sveitarfélaga samkvæmt markmiði laganna. Verði frumvarpið að lögum ætti það að girða fyrir hættu á málaferlum sem gætu haft í för frekari ríkisútgjöld og lækkun framlaga úr sjóðnum til allra sveitarfélaga. Miðar frumvarpið því annars vegar að því að gera Jöfnunarsjóði sveitarfélaga áfram kleift að sinna því meginhlutverki sínu að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum og hins vegar að því að stuðla að styrkingu sveitarstjórnarstigsins með því að auðvelda sameiningar sveitarfélaga. Ekki er gert ráð fyrir að breytingar verði á tekjum Jöfnunarsjóðs en lagt er til að sjóðurinn haldi eftir 1.000 milljónum kr. af heildartekjum sjóðsins á hverju ári í 15 ár, fyrir utan þær tekjur sem koma til vegna grunnskóla og málefna fatlaðs fólks, til að koma til móts við þau framlög sem fyrirhugað er að veita sveitarfélögum vegna sameiningar þeirra sbr. a-lið 2. gr. frumvarpsins. Þannig yrði til sjóður sem hefði það hlutverk að tryggja aukinn fjárhagslegan stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Stuðningur við sameiningar sveitarfélaga hefur verið eitt af verkefnum sjóðsins, en með þessari tillögu er tryggt að auknir fjármunir renna til verkefnisins. Árleg framlög sjóðsins til sameiningar sveitarfélaga hafa að jafnaði numið um 300 milljónum króna síðustu 10 árin eða svo og því er um verulega aukningu að ræða, sem hefur á tímabili áætlunarinnar talsverð áhrif til lækkunar á tekju- og útgjaldajöfnunarframlög sjóðsins. Viðræður um mögulega aðkomu ríkisins að fjármögnun þessa verkefnis eru fyrirhugaðar.

Einnig er gert ráð fyrir að haldið verði eftir samtals 1.300 milljónum kr. af þeim framlögum skv. d-lið 11. gr. laganna og 13. gr. laganna sem renna skulu til sveitarfélaga á sex ára tímabili, til að koma til móts við ofgreiðslur úr Jöfnunarsjóðni á tímabilinu 2013-2018 eins og fjallað er nánar um í skýringum við 9. gr. laganna. Samkvæmt áætlun Jöfnunarsjóðs verður árlega haldið eftir 139,6 milljónum kr. af framlagi skv. 13. gr. laganna og 93 milljónum kr. af framlagi skv. d-lið 11. gr. laganna þangað til staða fasteignasjóðs verður jöfnuð út. Verða heildarframlög skv. nefndum ákvæðum til allra sveitarfélaga lækkuð sem því nemur. Það kann þó að vera að á einhverjum þeirra ára sem um ræðir verði haldið verði eftir hærri upphæð ef tilefni þykir til, t.d. tekjur sjóðsins verða óvenju miklar eða þörf er á sérstöku framlagi úr fasteignasjóð.

Heildaráhrif frumvarpsins á sveitarfélög verða þá þau að framlög úr jöfnarsjóð, önnur en sameiningarframlög, kunna að lækka um 937 milljónir kr. næstu sex árin, og síðan 700 milljónir næstu níu árin, eða samtals 11.922 milljónir króna á næstu 15 árum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að bundnum framlögum úr Jöfnunarsjóði skuli m.a. úthluta til Tryggingastofnunar ríkisins. Breytingatillagan er ekki efnisleg heldur í samræmi við að umsjónarnefnd eftirlauna var lögð niður með lögum nr. 122/2009, um breytingu á lögum, um eftirlaun til aldraðra nr. 113/1994 og verkefni hennar falin Tryggingastofnun.

Um 2. gr.

Lagt er til að í a-lið verði mælt ítarlegar en áður fyrir um heimildir til úthlutunar úr Jöfnunarsjóði til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga en þær reglur eru nú útfærðar nánar í reglugerð um fjárhagslega aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, nr. 295/2003, sbr. einnig a-lið 7. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 1088/2018. Meðal annars verði vísað til vinnureglna sem ráðgjafanefnd Jöfnunarsjóðs setur og staðfestar skulu af ráðherra. Núgildandi vinnureglur eru frá 18. júlí 2016 og er þar m.a. mælt fyrir um viðmiðunarfjárhæðir sem lagðar skulu til grundvallar við ákvörðun framlags til sveitarfélaga vegna könnunar á hagkvæmni sameiningar, kynningar á sameiningartillögu og framkvæmdar atkvæðagreiðslu. Þá er einnig gerð sú efnisbreyting á ákvæðinu að Jöfnunarsjóði verði heimilt að dreifa sérstökum framlögum vegna sameiningar sveitarfélaga í allt sjö ár í stað fimm ára. Breytingartillaga við c-lið er vegna vísan laga um tekjustofna sveitarfélaga til eldri löggjafar um vatnsveitur sveitarfélaga en gildandi lög eru nr. 92/2004. Þá er í gildi reglugerð um framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til vatnsveitna á lögbýlum, nr. 180/2004, og svarar breytingartillagan til 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, sbr. einnig c-lið 7. gr. reglna um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, nr. 1088/2018.

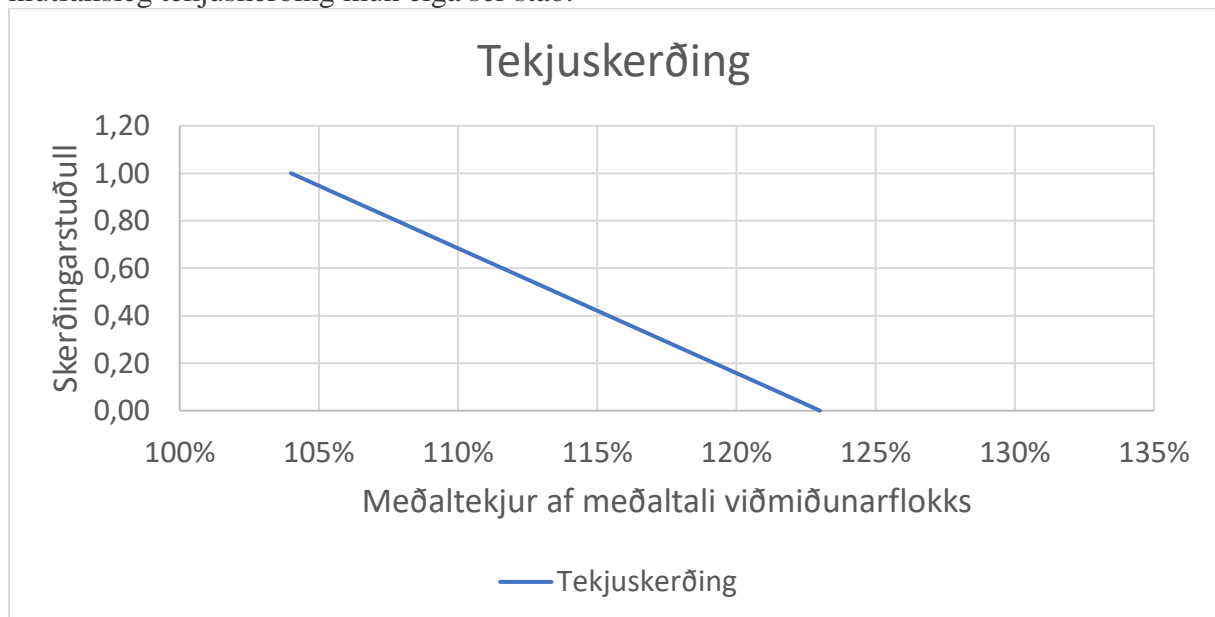
Um 3. gr.

Í stað 12. gr. laganna sem fjallar um almenn jöfnunarframlög, koma þrjár nýjar greinar, 12. gr., 12. gr. a og 12. gr. b. þar sem kveðið verður á um grundvöll og forsendur slíkra framlaga með nákvæmari og skýrari hætti en nú er gert. Um er ræða reglur sem eru að mestu leyti að finna í 13. og 14. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 1088/2018 en verða nú færðar í lög um tekjustofna sveitarfélaga. Eins og áður munu almenn jöfnunarframlög skiptast í tvennt, tekjujöfnunarframlög sem fjallað verður um í 12. gr. a laganna og útgjaldajöfnunarframlög sem fjallað verður um í 12. gr. b. laganna. Í nýrri 12. gr. laganna er mælt fyrir um hvað leggja skal til grundvallar útreikningi jöfnunarframlaga. Þar kemur fram að ráðherra skal árlega gera tvær skrár, annars vegar skrá um álagðar skatttekjur sveitarfélaga á yfirstandandi reikningsári og hins vegar skrá um fullnýtingu tekjustofna. Með fullnýtingu tekjustofna er átt við álagt útsvar á yfirstandi ári á tekjur fyrra árs, fasteignaskatt, framlög skv. d-lið 11. gr. laganna og framleiðslugjald. Þá skal taka tillit til jöfnunarframlaga sem sveitarfélög fá vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti sem nú er fjallað um í reglugerð nr. 80/2001. Á grundvelli skrár um fullnýtingu tekjustofna skal ráðherra síðan reikna út meðaltekjur á hvern íbúa í Reykjavíkurborg annars vegar og í flokkum eftir íbúafjölda annarra sveitarfélaga hins vegar. Gert er ráð fyrir að áfram verði getið um viðmiðunarflokkana í reglugerð en nú er fjallað um þá í 13. gr. reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Í ákvæðinu kemur að lokum fram sú regla að við útreikning meðaltekna skuli sleppa tekjum sem sveitarfélög hafa af álagningu fasteignaskatts af einstökum fasteignum ef tekjur vegna þeirra hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks og sleppa má alveg einstaka sveitarfélögum sem tekjur eða íbúafjöldi hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks. Við mat á því hvaða atriði hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks má nefna sem dæmi viðmiðunarflokk tíu sveitarfélaga þar sem tvö þeirra hafa verulegar tekjur af virkjun eða álveri, en slíkt myndi verulega skekkja viðmiðunarflokkinn í heild sinni. Um er því að ræða mikilvæga úthlutunarreglu en ekki skerðingarreglu, sem að lögð er til svo að markmiðum Jöfnunarsjóðs um að jafna skatttekjur og útgjaldarþörf sveitarfélaga verði náð við úthlutun jöfnunarframlaga. Vandasamt er að setja einhlítt viðmið hvenær þær tekjur sveitarfélaga sem um ræðir, eru farnar að hafa verulega áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks, þannig að veita verður ráðherra

svigrúm við mat á því hvenær leiðréttu skuli slíka skekkju. Þó er hægt að slá því föstu að alltaf megi sleppa tekjum sveitarfélaga vegna álvera og stórra virkjana.

Í 12. gr. a. er fjallað um tekjufjöfnunarframlög og mælt er fyrir um þá reglu að ef meðaltal á hvern íbúa í sveitarfélagi sbr. útreikningnum skv. 12. gr., er lægra en 97% af meðaltali á hvern íbúa í öllum sveitarfélögum í viðkomandi flokki, skal greiða sveitarfélagi tekjufjöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum. Ræðst það af stöðu sjóðsins hverju sinni hversu hátt hlutfall af mismuninum tekjufjöfnunarframlagið verður.

Í 12. gr. b. er að finna þær úthlutunarreglur sem gilda um útgjaldajöfnunarframlög en framlögum er ætlað að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til landfræðilegra og lýðfræðilegra þátta sem almennt hafa áhrif á útgjaldaþörf þeirra. Í viðauka I við lög um tekjustofna sveitarfélaga sem mælt er fyrir um í 8. gr. frumvarpsins er að finna frekari skýringar á því hvaða þættir teljast vera landfræðilegir og lýðfræðilegir og hvernig útreikningar á útgjaldaframlögum fara fram. Eftir að útreikningar liggja fyrir um útgjaldajöfnunarframlag skv. 1. mgr. 12. gr. b er Jöfnunarsjóði heimilt að skerða framlagið á grundvelli reglunnar sem mælt er fyrir í 2. mgr. ákvæðisins. Þar kemur fram að heimilt er að skerða útgjaldajöfnunarframlag hlutfallslega þar sem reiknaðar meðaltekjur á íbúa sbr. 12. gr. laganna er 4% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki og skal útgjaldajöfnunarframlag falla alveg niður þegar meðaltekjur eru 23% yfir meðaltali. Til frekari útskýringar á þeirri hlutfallslegri skerðingu sem mælt er fyrir um, þá skal hún fara þannig fram að búinn er til ákveðin skerðingarstuðull á bilinu 0-1, þar sem stuðull er 1 þegar meðaltekjur eru lægri en 4% yfir meðaltali og stuðullinn er 0 þegar meðaltekjur eru 23% yfir meðaltali. Til að mynda þá fær sveitarfélag þar sem meðaltekjurnar eru 13,5% yfir meðaltali í sínum viðmiðunarflokki skerðingarstuðullinn 0,5. Sjá nánar í skýringarmynd hvernig hlutfallsleg tekjuskerðing mun eiga sér stað.



Um 4. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 13. gr. laganna er ætlað að skýra frekar hvernig tekjum Jöfnunarsjóðs skv. 1. mgr. c-liðar 8. gr. a laganna vegna reksturs grunnskóla er úthlutað. Hefur framlögum vegna þessa liðar, verið skipt í fjóra flokka eins og raunin er í framkvæmd, en ekki er um að ræða neina efnisbreytingu á ákvæðinu. Þannig ber að líta til þess að orðalagið „rekstur grunnskóla“ í ákvæðinu eigi við um launakostnað grunnskóla en ekki húsnæðiskostnað eins og hefur verið. Þeir fjórir flokkar sem um ræðir eru almenn jöfnunarframlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál og önnur

framlög sem tengd eru rekstri grunnskóla. Í 2. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um útreikning á almennu jöfnunarframlagi, en útreikningurinn fer þannig fram að finna skal mismun heildarútgjaldarþarfar hvers sveitarfélags og áætlaðra útsvarstekna sem er 2,33% af útsvarstofninum, 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. Útsvarshlutfall hefur verið samtals hækkað um 2,33% vegna flutnings grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að í reglugerð, sem sett verður á grundvelli 18. gr. laganna, verði kveðið nánar um útreikninga á því hvernig heildarútgjaldþörf hvers sveitarfélags vegna reksturs grunnskóla verði fundin út. Samkvæmt núgildandi reglugerð um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til rekstur grunnskóla nr. 351/2002, er mælt fyrir um að slík útgjaldþörf sé fundin út á grundvelli reiknilíkans sem er ætlað að lýsa best hagkvæmni grunnskólanna miðað við fjöldi nemenda í hverjum skóla. Í lokamálslið greinarinnar er kveðið á um að framlög skv. 1. mgr. ákvæðisins renna til allra sveitarfélaga nema Reykjavíkurborg nema á grundvelli sérstaks samnings. Í reglum sjóðsins er gert ráð fyrir slíkum samningi sem gerður er á grundvelli b-liðar 2. hluta 4. gr. reglugerðar um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla nr. 351/2002 en samningur fjallar um framlög Jöfnunarsjóðsins til Reykjavíkurborgar vegna sérþarfa fatlaðra nemenda.

Um 5. gr.

Lagðar eru til viðbætur við lokamálslið málgreinarinnar þannig að vísað verði til verkefna sem tengjast þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk og heimilda Jöfnunarsjóðs til að veita viðbótarframlög. Nánari ákvæði um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu fatlaðs fólks er nú að finna í reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2019, nr. 145/2019, en í reglugerðinni er fjallað um framlög sjóðsins til málaflakksins árið 2019. Þar er jafnframt mælt fyrir um að ráðgjafarnefnd setji sérstakar verklagsreglur um úthlutun viðbótarframlaga.

Um 6. gr.

Breytingar á ákvæðinu eru lagðar til vegna dóms Hæstaréttar í máli nr. 34/2018 sem vísað er til í greinargerð frumvarpsins. Lagt er til að mælt verði með skýrari og afmarkaðir hætti en áður að ekki skuli úthluta jöfnunarframlagi, þegar samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna eru 50% umfram meðaltekjur annara sveitarfélaga í sama viðmiðunarflokki samkvæmt 12. gr. laganna. Þannig verði ráðherra af hálfu löggjafans ekki veitt svigrúm til að ákvarða hvort, hvenær eða hvernig skerðingin skuli eiga sér stað. Þá er lagt til að skerða beri framlög vegna tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignamats, sbr. d-lið 11. gr. laganna, tekjujöfnunarframlög, sbr. 12. gr. a laganna, útgjaldajöfnunarframlög, sbr. 12. gr. b laganna og framlög til að jafna kostnað vegna rekstur grunnskóla sbr. 13. gr. laganna. Sjá nánar skýringu í kafla 3 í greinargerðinni.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 8. gr.

Uppfærsla á ákvæðinu er gerð í samræmi við nýtt samkomulag íslenska ríkisins við sveitarfélög um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms frá 3. desember 2018.

Um 9. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um nýtt ákvæði til bráðabirgða, þar sem í fyrsta lagi verður kveðið á um að Jöfnunarsjóður fái heimild til að halda eftir ákveðnum tekjum sjóðsins til að koma til móts við greiðslu á sérstökum framlögum úr sjóðnum vegna sameiningu sveitarfélaga sbr. a-lið 1. mgr. 11. laganna. Í öðru lagi verður lagt til að Jöfnunarsjóði verði heimilt að nýta fjármagn úr fasteignasjóð sínum sbr. 13. gr. b laganna, til að mæta uppgjöri við þau fimm sveitarfélög sem fengu úthlutað of lágum framlögum á árunum 2013-2018 en slíkt var ekki ljóst fyrir en með niðurstöðu Hæstaréttardóms frá 14. maí 2019, nr. 34/2018. Það liggur hins vegar fyrir að niðurstaða Hæstaréttar Íslands í ofangreindu máli hafði einnig í för með sér að öll hin sveitarfélög landsins fengu greidd of há framlög úr Jöfnunarsjóði á sama tímabili. Því er lagt til að sjóðnum verði heimilað að halda eftir fjármagni af heildarframlögum sjóðsins skv. d-lið 11. gr. laganna og 13. gr. laganna næstu sex árin eða þangað til búið er að jafna út greiðsluna úr fasteignasjóði. Talið var rétt að veita sjóðnum sérstaka og skýra heimild til að koma til móts við umræddar ofgreiðslur og tilgreina með nákvæmum hætti hvernig uppgjörinu verður háttáð. Gert er ráð fyrir að Jöfnunarsjóður haldi eftir fjármagni í sex ár sem lagt verður í umræddan fasteignasjóð, þannig að áhrif uppgjörsins á sveitarfélög landsins verður lágörkuð. Þá var talið rétt að leggja ekki til hámarksupphæð á þeirri fjárhæð sem sjóðnum verður heimilað að halda eftir á hverju ári, þannig að hægt verður að jafna stöðu fasteignasjóðs á skemmri tíma ef tilefni gefur til.

Um 10. gr.

Lagt er til að útskýringar á útgjaldajöfnunarframlögum skv. 12. gr. b laganna sem nú er að finna í reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 1088/2018, verði lögfestar sem viðauki I við lögina. Í viðaukanum verður því að finna ýmsar forsendur fyrir útreikningi á slíkum framlögum sem m.a. geta leitt til þess að framlög til sveitarfélaga lækka. Annars vísast til skýringa við 3. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru á til á 127. gr. sveitarstjórnarlaga eru til samræmis 2. gr. frumvarpsins um að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga megi veita fjárhagslega aðstoð í allt að sjö ár vegna sameiningu sveitarfélaga.