

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og sveitarstjórnarlögum
(forsendur úthlutana úr Jöfnunarsjóði).

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

1. gr.

B-liður 1. mgr. 1. gr. laganna orðast svo: Úthlutuð framlög til sveitarfélaga samkvæmt III. kafla laganna.

2. gr.

E-liður 10. gr. laganna orðast svo: Til Tryggingastofnunar ríkisins vegna eftirlaunasjóðs aldraðra samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. A-liður orðast: Til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, svo sem með þátttöku í eðlilegum kostnaði við undirbúning 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 útgjaldaframlögum í kjölfar sameiningar. Þá er heimilt að veita sérstök framlög í allt að sjö ár til að jafna skuldastöðu sveitarfélaga vegna kostnaðar við framkvæmd sameiningar, til að 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., meðal annars um forsendur og útreikning framlaga.
- b. Í stað orðanna „sbr. 75. gr. sveitarstjórnarlaga“ í b-lið kemur: með styrk eða láni, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 84. gr. sveitastjórnarlaga, nr. 138/2011.
- 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 búþarfa. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð, sbr. 18. gr., um skilyrði fyrir úthlutun samkvæmt ákvæði þessu.

- d. Við d-lið bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Framlag samkvæmt þessum lið skal greiða þegar afskrifað endurstofnverð fasteigna í sveitarfélagi, annarra en sumarbústaða, margfaldað með markaðsstuðli fasteigna sveitarfélaga sem eru í viðmiðunarflokki a skv. 12. gr. laganna, er hærra en fasteignamat sömu fasteigna. Skal framlagið nema mismuninum, margfölduðum með álagningarprósentu fasteignaskatts viðkomandi sveitarfélags, á því ári sem framlagið er ákveðið.

4. gr.

Í stað 12. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 12. gr., 12. gr. a og 12. gr. b, svohljóðandi:

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 eftirtöldum viðmiðunarflokkum sem ráðast eftir íbúafjölda sveitarfélaga:

- a. í sveitarfélögum með 70.000 íbúa eða fleiri,
- b. í sveitarfélögum með 12.000–69.999 íbúa,
- c. í sveitarfélögum með 300–11.999 íbúa,
- d. í sveitarfélögum með færri en 299 íbúa.

Við útreikning meðaltekna skal sleppa tekjum sem sveitarfélög hafa af álagningu einstakra fasteigna ef tekjur vegna þeirra nema umfram 7% af heildartekjum sveitarfélagsins. Þá skal sleppa einstaka sveitarfélagi sem er með tekjur á hvern íbúa sem eru 50% yfir meðaltekjum í hverjum viðmiðunarflokki.

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 útgjaldþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra landfræðilegu og lýðfræðilegu þátta sem almennt hafa áhrif á útgjaldþörf, sbr. viðauka I við lög þessi.

Við útreikning útgjaldajöfnunarframlaga, sbr. 1. mgr., skal lækka framlög til sveitarfélaga 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. Lækkun framlaga innan þessara marka skal vera hlutfallsleg.

5. gr.

Í stað 1. og 2. mgr. 13. gr. laganna koma átta nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

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 útgjaldabætur 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. Framlög til Barnaverndarstofu vegna kennslu barna sem vistuð eru utan lögheimilis sveitarfélags.
- e. Önnur framlög til sveitarfélaga og stofnana sem tengd eru rekstri grunnskóla.

Miða skal við að 70–80% af tekjum Jöfnunarsjóðs vegna rekstur grunnskóla, sbr. 1. mgr., skuli varið í almenn jöfnunarframlög skv. a-lið.

Við útreikninga almennt jöfnunarframlaga skv. a-lið 1. mgr. skal finna mismun heildarútgjaldabætur hvers sveitarfélags og áætlaðra útsvarstekna, 2,33% af útsvarstofni, sem renna til sveitarfélaga vegna yfirfærslu á rekstri grunnskóla til sveitarfélaga.

Jöfnunarsjóður skal gera áætlun um heildarframlög skv. b-lið 1. mgr. og skulu framlög veitt á grundvelli umsókna vegna sérþarfa fatlaðra nemenda sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu og ráðast af viðmiðunarstigi fötlunar, eftir tegund hennar og þörf hvers nemenda.

Jöfnunarsjóður skal gera áætlun um heildarframlög skv. c-lið 1. mgr. og skulu framlög veitt á grundvelli umsókna vegna fjölda nemenda sem hafa íslensku sem annað tungumál og hafa lögheimili í sveitarfélaginu.

Jöfnunarsjóður skal annast greiðslu á útlögðum kostnaði Barnaverndarstofu vegna kennslu þeirra barna sem vistuð eru utan lögheimilissveitarfélags af Barnaverndarstofu og skal Jöfnunarsjóður draga fjárhæð sem nemur kennslukostnaði frá jöfnunarframlögum viðkomandi sveitarfélags. Barnaverndarstofu er skylt að láta Jöfnunarsjóði í té upplýsingar um nemendur sem vistaðar er af henni eftir því sem nauðsynlegt er við framkvæmd þessarar greinar.

Jöfnunarsjóði er heimilt að veita sérstök framlög til sveitarfélaga og stofnana vegna verkefna, nýsköpunar eða þróunarvinnu sem tengd eru rekstri grunnskóla skv. d-lið 1. mgr. á grundvelli sérstakra samninga. Jöfnunarsjóði er einnig heimilt að veita sérstök framlög til sveitarfélaga á grundvelli umsókna þeirra vegna ófyrirséðra tilvika í rekstri grunnskóla sem leiða til mikilla útgjalda umfram tekjur.

Framlög skv. a–d-lið 1. mgr. renna ekki til sveitarfélaga í viðmiðunarflokki a, sbr. 12. gr. laganna.

6. gr.

Í stað orðanna „og ákvörðun á framlagi sérdeildarinnar til fasteignasjóðs, sbr. 13. gr. b“ í 4. málsli. 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.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. 3. másl. fellur brott.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

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.

8. gr.

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

9. gr.

Ákvæði til bráðabirgða XV í lögunum orðast svo:

Á árunum 2019, 2020 og 2021 greiðir Jöfnunarsjóður sveitarfélaga kostnað sveitarfélaga vegna verkefna á grundvelli samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. Kostnaður vegna verkefna samkvæmt þessari grein skal innheimtur af úthlutun framlaga Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga í hlutfalli við íbúafjölda á því ári sem kostnaður er innheimtur.

10. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, XIX og XX, svohljóðandi:

a. (XIX.)

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að halda eftir allt að 1.000 millj. 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 sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna.

b. (XX.)

Þrátt fyrir 13. gr. b er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimilt að nýta allt að 1.300 millj. 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. d-lið 11. gr. og a-lið 1. mgr. 13. gr. laganna á árunum 2020–2026 sem renna skal í Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. 13. gr. b.

11. gr.

Við lögin bætist svofelldur viðauki:

Útgjaldajöfnunarframlög skiptast í A- 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	31,10%
2. Fjöldi íbúa á aldrinum 6–15 ára	23,90%
3. Fjöldi íbúa á aldrinum 16–66 ára	7,50%
4. Fjöldi íbúa á aldrinum 67-80	9,60%
5. Fjöldi íbúa á aldrinum 81 árs og eldri	6,20%
6. Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára	2,60%
Samtals íbúatengd framlög:	80,90%
7. Fjarlægðir innan sveitarfélaga	7,90%
8. Fjöldi þéttbýlisstaða umfram einn	5,50%
9. Fækkun íbúa	1,50%
10. Fjölgun íbúa	1,00%
11. Snjómokstur í þéttbýli	3,20%
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 2.899 íbúa fá stuðulinn 1,0.

Sveitarfélög með 2.900–9.999 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 1,0–0,215.

Sveitarfélög með 10.000–15.999 íbúa fá stuðulinn 0,215.

Sveitarfélög með 16.000–21.999 íbúa fá stuðul hlutfallslega á bilinu 0,215–0.

Sveitarfélög með fleiri en 22.000 íbúa fá stuðulinn 0.

- b. Fjarlægðir: Við mat á útgjaldabörf 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 útgjaldaþarfar 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 samkvæmt 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 samkvæmt 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 samkvæmt tillögum ráðgjafarnefndar og að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

II. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011.

12. gr.

Í stað orðsins „fimm“ í lokamálslið 127. gr. laganna kemur: sjö.

13. gr.

3. másl. 3. mgr. 132. gr. laganna fellur brott.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og er markmið þess fyrst og fremst að styrkja það lögbundna hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum til þeirra á grundvelli laga, reglna og vinnureglna. Með það að markmiði var Elín Blöndal lögfræðingur fengin af hálfu ráðuneytisins til að fara yfir lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, sbr. III. kafla laganna, reglur á grundvelli laganna og vinnureglur sem staðfestar hafa verið af ráðherra. Var markmið yfirferðarinnar að styrkja annars vegar forsendur og grundvöll úthlutana úr Jöfnunarsjóði og hins vegar skýra heimildir löggjafarinnar til að fella niður framlög úr sjóðnum í samræmi við dóm Hæstaréttar frá 14. maí 2019, í máli nr. 34/2018. Frumvarp þetta er afrakstur þeirrar vinnu og er tilgangur þess að færa frekari stoð undir þær reglur sem eiga að gilda um úthlutanir jöfnunarframlaga úr sjóðnum. Er frumvarpinu ætlað að gera Jöfnunarsjóði sveitarfélaga áfram kleift að sinna því meginhlutverki sínu að jafna mismunandi útgjaldabörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum og einnig að stuðla að styrkingu sveitarstjórnarstigsins með því að fækka hindrunum við sameiningu sveitarfélaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með lögum nr. 139/2012 var 3. málslið bætt við 18. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, 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 teldust 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, hvert í sínu lagi, og kröfðu íslenska ríkið um greiðslu sem svaraði til þeirrar fjárhæðar sem þau hefðu fengið á árunum 2013–2016 hefði ákvörðun ráðherra um niðurfellingu greiðslanna ekki komið til. Lauk einu málanna með framangreindum dómi Hæstaréttar frá 14. maí 2019 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 skuli 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 við ákvæði það í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, sem 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 fyrirmæla 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 með frumvarpi því sem 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 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 færa þessar heimildir í löggjöfinni.

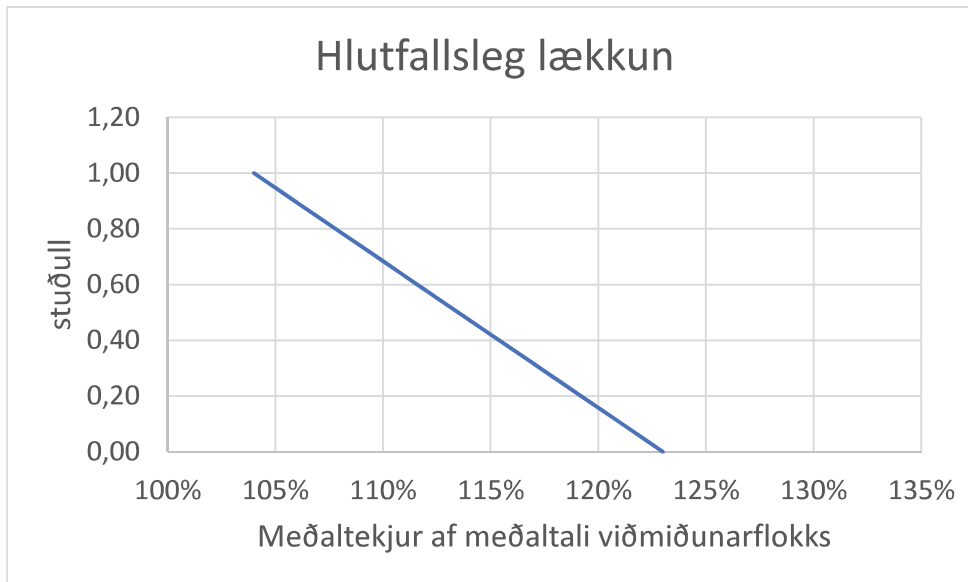
3. Meginefni frumvarpsins.

Skipta má efni frumvarpsins í fimm 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 úrelt ákvæði. Hér má nefna breytingar á e-lið 10. gr. laganna sem vísaði til eldri laga um eftirlaun til aldraðra og breytingar á c-lið 11. gr. laganna þar sem vísað var til eldri löggjafar um vatnsveitur. Þá má einnig færa í þennan flokk þá breytingu sem gerð er á sveitarstjórnarlögum um að heimilt sé að veita framlög vegna sameiningar sveitarfélaga í sjö ár, en um er að ræða samræmingu við 3. gr. frumvarpsins.

Í öðru lagi er lögð til sú breyting sem fram kemur í 1. gr. frumvarpsins að tekjustofn sveitarfélaga teljist vera framlög úr sjóðnum þegar þeim hefur verið úthlutað en ekki eingöngu framlög sjóðsins. Er ákvæðinu ætlað að festa í sessi þann skilning að tekjustofn sveitarfélaga í skilningi 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar teljist vera úthlutað framlag Jöfnunarsjóðs eftir að það hefur verið ákveðið af ráðherra. Eiga sveitarfélög þannig ekki rétt á jöfnum úthlutun úr sjóðnum heldur fer úthlutun framlaga eftir úthlutunarreglum sjóðsins sem hafa það markmið að jafna útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga.

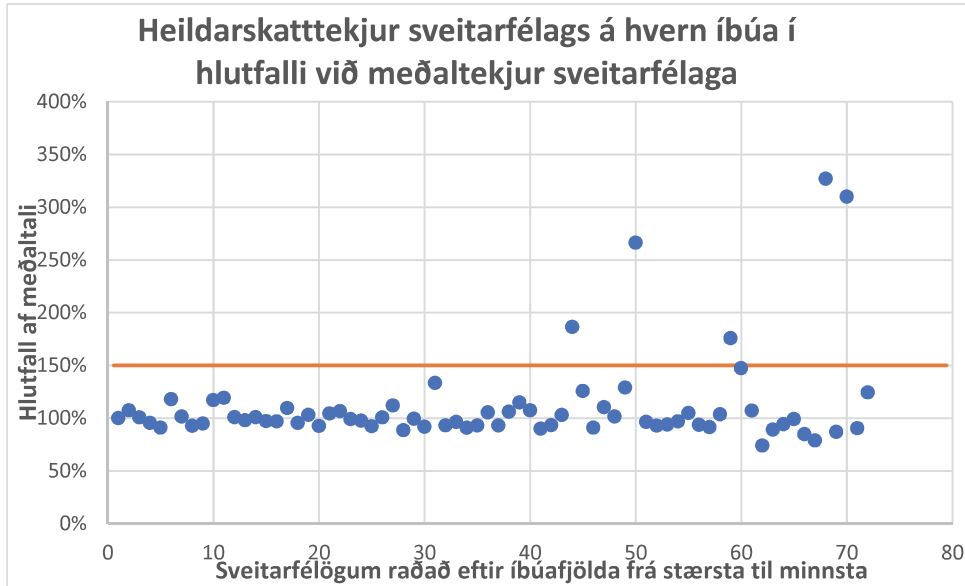
Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga þar sem nánar er gerð grein fyrir forsendum og útreikningi framlaga sem áður var að finna í reglugerðum og reglum sem settar hafa verið á grundvelli laganna. Er hér meðal annars að finna nánari útlistun á þeim atriðum sem tengjast sameiningu sveitarfélaga sem Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að veita framlög til, sbr. a-lið 3. gr. frumvarpsins. Tillagan tekur mið af tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem nú er til meðferðar á

Alþingi, þskj. 148, 148. mál, 150. lögb. 2019–2020, sbr. 2. lið aðgerðaáætlunarinnar. Þá erlagður frekari grundvöllur fyrir framlag vegna jöfnunar á tekjutapi einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytinga á álagningarstofni mannvirkja. Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna þar sem fjallað var um almenn jöfnunarframlög sjóðsins. Í nýrri 12. gr. kemur fram að grundvöllur útreikninga á jöfnunarframlagi sem skiptist í tekjujöfnunarframlag og útgjaldajöfnunarframlag skuli byggja á skrá sem ráðherra gerir um álagðar skatttekjur sveitarfélaga og skrá um fullnýtingu tekjustofna. Á grundvelli skrárinnar skal síðan reikna út meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa annars vegar í Reykjavíkurborg og hins vegar í ákvæðnum viðmiðunarflokkum eftir íbúafjölda annarra sveitarfélaga. Í 12. gr. a og 12. gr. b er fjallað frekar um hvernig tekjujöfnunarframlagið og útgjaldajöfnunarframlagið er fundið út. Í ákvæðinu kemur fram sú regla að lækka skuli framlög hlutfallslega þar sem reiknaðar meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa eru 4% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki og falla alveg niður þegar meðaltekjur á íbúa eru 23% yfir meðaltali. Fer hlutfallsleg lækkun fram með þeim hætti sem lýst er í meðfylgjandi mynd.



Þá er lagt til í 9. gr. frumvarpsins að lögfestur verði viðauki við lögin þar sem koma fram nánari skýringar á útreikningi útgjaldajöfnunarframlagsins. Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 13. gr. laganna sem fjallar um jöfnunarframlög vegna reksturs grunnskóla, og fram kemur með skýrari hætti hvaða forsendur eru lagðar til grundvallar slíkum framlögum. Í 7. gr. frumvarpsins er loks að finna hina almennu heimild laganna til að fella niður framlög en ákvæðið felur í sér að ekki skuli úthluta jöfnunarframlagi til þeirra sveitarfélaga þar sem samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og fasteignagjaldi 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

reksturs 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 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 tekjuhæstu sveitarfélögin fengju úthlutað slíkum framlögum. Til skýringar á tilgangi ákvæðisins má hér sjá mynd sem sýnir heildarskatttekjur sveitarfélags á hvern íbúa í hlutfalli við meðaltekjur sveitarfélaga.



Í fjórða lagi er í frumvarpinu að finna ákvæði sem heimila Jöfnunarsjóði að gera ákveðnar tilfærslur á úthlutun framlaga sjóðsins. Lagt er til í 10. gr. frumvarpsins að lögfest verði bráðabirgðaákvæði sem veitir sjóðnum heimild til að halda eftir allt að 1.000 millj. kr. á ári í 15 ár af tekjum Jöfnunarsjóðs sem ekki renna til málefna fatlaðs fólks eða reksturs grunnskóla, sbr. a-lið og c-lið 8. gr. a laganna. Er slíkt ákvæði talið nauðsynlegt til að jafna út framlög sjóðsins vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 11. gr. laganna, en samkvæmt þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun fyrir sveitarfélög sem lögð hefur verið fyrir Alþingi er gert ráð fyrir að lögfesta eigi ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga sem hækkadur verður í tveimur skrefum, fyrst árið 2022 og síðan aftur 2026. Í bráðabirgðaákvæði XX er Jöfnunarsjóði einnig veitt heimild til að nýta fjármuni sem bókaðir hafa verið á Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að greiða fyrir uppgjör við þau fimm sveitarfélög sem urðu fyrir lækkun jöfnunarframlaga á grundvelli 3. másl. 18. gr. laganna á árunum 2013–2018. Um er að ræða allt að 1.300 millj. kr. sem greiddar hafa verið til umræddra sveitarfélaga. Greiðslan úr Fasteignasjóði verður síðan jöfnuð út með því að haldið verður 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.

Í fimmta lagi er gerð breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, til að auðvelda frekar sameiningu sveitarfélaga þar sem felld er brott sú regla að einungis ein sameiningartilraun skv. 132. gr. sveitarstjórnarlaga sé heimil í einu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins er ætlað að styrkja stöðir úthlutunarreglna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þannig að mælt verði fyrir um grundvöll, forsendur og lækkanir eða niðurfellingu framlaga sjóðsins í samræmi við þann lagaáskilnað sem kveðið er á um í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Eins og fjallað er 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. Það verður hins vegar ekki séð að dómurinn hafi gert þær kröfur að færa þurfi allar úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs í lög. Hefði því verið nægilegt að lögfesta eingöngu ákvæði sem mæla fyrir um niðurfellingu framlaga úr sjóðnum. Með þeirri leið sem hér er farin, að lögfesta einnig ákveðnar úthlutunarreglur sjóðsins, sem nú er að finna í reglugerðum og reglum sem settar eru með stoð í lögnum, ásamt hinni almennu reglu í 18. gr. laganna sem mælir fyrir um niðurfellingu framlaga við ákveðnar aðstæður, fullnægir frumvarpið þeim lagaáskilnaði sem fjallað var um í dómi Hæstaréttar nr. 34/2018 og tölvert umfram það.

Í umsögn Reykjavíkurborgar, sem barst ráðuneytinu þegar drög að frumvarpinu voru í opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda og fjallað verður betur um í 5. kafla greinargerðarinnar, er því haldið fram að ákvæði frumvarpsins sem kveða á um sérstakar takmarkanir á úthlutunum til Reykjavíkurborgar feli í sér brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Voru meðal annars gerðar athugasemdir við þær reiknireglur sem er að finna í 5. gr. frumvarpsins og kveða á um að sveitarfélögum verði skipt í ákveðna viðmiðunarflokka eftir stærð þeirra við útreikninga á jöfnunarframlagi en þar var Reykjavíkurborg sérstakur viðmiðunarflokkur. Einnig var gerð athugasemd við ákvæði í 6. gr. frumvarpsins sem kveður á um að úthlutanir grunnskólaframlaga, annara en þeirra sem byggja á sérstökum samningi, renni ekki til Reykjavíkurborgar. Ennfremur gerði Reykjavíkurborg athugasemd við útreikninga á framlagi vegna jöfnunar á tekjutapi sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytinga á álagningarstofni mannvirkja, þar sem slíkt framlag er reiknað út frá fasteignum í Reykjavík. Fela allar ofangreindar reikningsreglur og takmarkanir á framlögum í sér að framlög til Reykjavíkurborgar lækka eða falla niður.

Vegna athugasemda Reykjavíkurborgar voru meðal annars gerðar þær breytingar á frumvarpinu að lagt er til að úthlutunarreglur verði með þeim hætti að bætt verði við sérstökum og hlutlægum viðmiðunarflokki fyrir sveitarfélög sem hafa 70.000 íbúa eða fleiri. Þrátt fyrir að Reykjavíkurborg verði áfram eina sveitarfélagið í umræddum viðmiðunarflokki verður ekki hjá því komist að slíkur flokkur verði áfram til, ef markmið sjóðsins um að jafna mismunandi útgjaldabörf og skattektur sveitarfélaga eiga að nást. Byggja allar reglur sjóðsins þannig á þeim grunni að sveitarfélög eigi ekki rétt til jafnra framlaga heldur fari úthlutanir fram á grundvelli málefnalega og hlutlægra reglna sem fela í sér útreikninga eða mögulega lækkun eða niðurfellingu á framlögum. Eru reglurnar settar til að ná þeim markmiðum að jafna stöðu sveitarfélaga með lægri tekjum í samanburði við sambærileg sveitarfélög þannig að allir íbúar landsins fái notið sams konar þjónustu frá sínu sveitarfélagi, sama hvar þeir búa. Þá skal bent á að fjölmenn sveitarfélög hafa eðli málsins vegna yfir mun hærri tekjum að ráða en sveitarfélög með færri íbúa og verður það að teljast lögmætt sjónarmið að líta til þess að hin fjölmennari sveitarfélög hafi meiri möguleika á að útfæra lögbundna þjónustu sína með hagkvæmari hætti en hin fámennari sveitarfélög sem búa yfir mun lægri tekjum. Á það sérstaklega við þegar mikill munur er á milli fjölmennasta sveitarfélagsins og hins fámennasta,

eins og raunin er í þeirri sveitarfélagaskipan sem nú er við lýði. Þessu til stuðnings má einnig benda á almenna útreikninga um stærðarhagkvæmni við rekstur sveitarfélaga og þeirrar þjónustu sem þeim ber að sinna samkvæmt lögum. Þar sem einn tilgangur Jöfnunarsjóðs er að jafna út skatttekjur sveitarfélaga verður það að teljast málefnalegt sjónarmið að framlög til sveitarfélaga sem hafa yfir að búa mun hærri heildartekjustofnum en önnur sveitarfélög verði lækkuð eftir hlutlægum mælikvörðum. Verður að öðrum kosti ekki séð að úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs geti náð þeim markmiðum sem þeim ber að stefna að. Þær heimildir sem koma fram í frumvarpinu hafa þannig allar þann tilgang að lækka eða fella niður framlög til tekjuhæstu sveitarfélaga landsins, hvort sem litið er til heildarskatttekna eða skatttekna sveitarfélags á hvern íbúa.

Vegna gagnrýni Reykjavíkurborgar á niðurfellingu grunnskólaframlaga skv. 6. gr. frumvarpsins til borgarinnar má einnig nefna þau rök að í lokaskýrslu kostnaðarnefndar vegna tilfærslu grunnskólans til sveitarfélaga frá febrúar 1996, sem var hluti af samkomulagi ríkis og sveitarfélaga vegna verkefnisins, kom fram að áætlaður kostnaðarauki Reykjavíkurborgar vegna tilfærslu grunnskóla til sveitarfélaga yrði að fullu fjármagnaður með þeim hluta útsvars-hækkunar sem rennur beint til sveitarfélaga, þar á meðal kostnaðarauki vegna reykviskra barna í sérskólum. Byggir þannig niðurfelling á framlögum skv. 6. gr. frumvarpsins til Reykjavíkurborgar á samningi ríkis og sveitarfélaga vegna tilfærslu grunnskóla til sveitarfélaga. Verður því ekki annað séð en að umræddar úthlutunarreglur ásamt öðrum ákvæðum frumvarpsins sem kveða á um lækkun framlaga séu byggðar á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og séu þar af leiðandi ekki í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Því til viðbótar má nefna að ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar, sem er í mannréttindakafla hennar, er einkum ætlað að vernda réttindi einstaklinga gagnvart stjórnvöldum en ekki réttindi þeirra síðarnefndu.

Í frumvarpinu er einnig lögð til sú breyting á 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga að kveðið verði á um að tekjustofn sveitarfélaga verði úthlutað framlög til sveitarfélaga úr sjóðnum en áður var eingöngu kveðið á um að tekjustofn sveitarfélaga væri framlög úr Jöfnunarsjóði. Ákvæðinu er ætlað að árétta að tekjur Jöfnunarsjóðs sem slíkar séu ekki tekjustofn sveitarfélaga í skilningi 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar heldur séu þær greiðslur úr Jöfnunarsjóði, sem reiknaðar hafa verið út og ákveðnar af ráðherra samkvæmt reglum sjóðsins, hinn raunverulegi tekjustofn. Í þessu samhengi má benda á að samkvæmt ákvæðum laganna er Jöfnunarsjóður ekki sjálfstæður sjóður eða lögaðili í eigu sveitarfélaga heldur hluti af ríkisvaldinu.

Jafnframt var litið til þess hvort 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.

Að loknu innra samráði ráðuneyta voru almenn áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is dagana 20. júní – 5. júlí 2019 (mál nr. S-148/2019). 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 yrðu sjálfbærar þjónustu- og rekstrareiningar. Þá hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið unnið frumvarpið að hluta til í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Tekið 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 landsþings Sambands 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, þskj. 148, 148. mál, 150. lögþ. 2019–2020. 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 legði áherslu á að niðurstaða Hæstaréttar væri byggð á því að mistök hefðu 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 sveitarfélög 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 þær forsendur í dómi Hæstaréttar að um sé að ræða sjálfstæðan tekjustofna 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 lausn innan ramma sjóðsins. Finnist ekki lausn innan ramma Jöfnunarsjóðs mætti leiða að því líkur að ríkissjóður bæri beina og milliliðalausa ábyrgð á sjóðnum. Við þær aðstæður yrði óhjákvæmilegt að gera frekari breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Drög að frumvarpinu voru sett í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda dagana 27. september – 8. október 2019 (S-237/2019) og bárust fjórar umsagnir, frá Akureyrarkaupstað, Eyjafjarðarsveit, Reykjavíkurborg og Óskari Sigurðssyni lögmanni fyrir hönd sveitarfélaganna Ásahrepps, Fljótaldalshrepps, Hvalfjarðarsveitar og Skorradalshrepps.

Í umsögn Akureyrarbæjar var tekið undir að veitt yrði fjármagn til sameiningar sveitarfélaga en þess krafist að annað hvort kæmi sérstakt framlag úr ríkissjóði til að standa straum af sameiningu sveitarfélaga eða að hlutdeild Jöfnunarsjóðs í skatttekjum ríkisins yrði hækkað.

Í umsögn Eyjafjarðarsveitar kom fram að sveitarfélagið mótmælti því að almenn jöfnunarframlög til sveitarfélaga yrðu skert til að greiða fyrir sérstök framlög vegna sameiningar. Í umsögnum bæði Akureyrarbæjar og Eyjafjarðarsveitar kom fram að sveitarfélögin teldu að ríkissjóði bæri að standa straum af uppgjöri til sveitarfélaganna fimm sem fengu skert framlög úr sjóðnum á árunum 2013–2018.

Í umsögn Óskars Sigurðssonar lögmanns fyrir hönd sveitarfélaganna fimm sem greint er frá að framan sagði að greiðslur vegna uppgjors við sveitarfélögin fimm sem kom til vegna niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 34/2018 hafi verið skaðabætur og því eigi málaferli sveitarfélaganna ekki að hafa áhrif á úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði. Í umsögninni kom einnig fram að sveitarfélögin mótmæla frumvarpinu þar sem skerðingarákvæði laganna sem mælt er fyrir um í 8. gr. frumvarpsins heimili flata skerðingu bæði tekjujöfnunarframlaga og útgjalda-jöfnunarframlaga. Með því að skerða öll framlög til tiltekinna sveitarfélaga úr sjóðnum, sama með hvaða hætti það er gert, er ekki lengur hægt að kalla umrædd framlög tekjustofna heldur styrki til tiltekinna sveitarfélaga. Þá telji sveitarfélögin það vera ómálefnalegt að líta til heildarskatttekna við jöfnun útgjalda-jöfnunarframlaga þar sem tekjur tengjast ekki þeim útgjöldum sem sveitarfélög þurfa að standa undir. Í umsögninni var því einnig mótmælt að

einungis komi til greiðslu tekjujöfnunarframlags ef sveitarfélag fullnýtir heimild sína til álagningar útsvars í stað þess að byggja útreikninga á hvað sveitarfélög fengju ef þau fullnýttu tekjustofna sína og telja sveitarfélögin að með því sé vegið að sjálfstjórn sveitarfélaga.

Í umsögn Reykjavíkurborgar kom fram að fagnað sé því markmiði frumvarpsins að festa í sessi lög og reglur sem fjalla um lögbundna tekjustofna sveitarfélaga og feli frumvarpið í sér nauðsynlega réttarbót. Reykjavíkurborg taldi hins vegar þær reglur frumvarpsins sem fela í sér sérstakar takmarkanir á úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til Reykjavíkurborgar ekki standast jafnræðisreglu, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Auk þessi fjallaði Reykjavíkurborg um ýmis ákvæði frumvarpsins og lagði til breytingar til að auka skýrleika og fyrirsjáanleika úthlutunarreglna sjóðsins. Þá gerði Reykjavíkurborg athugasemdir við þá tillögu frumvarpsins að kröfur tiltekinna sveitarfélaga sem koma til vegna títtnefnds Hæstaréttardóms nr. 34/2018 verði greiddar af ráðstöfunarfé sjóðsins.

Eftir yfirferð ráðuneytisins á umsögn Reykjavíkurborgar voru gerðar ýmsar breytingar á frumvarpinu þar sem fleiri úthlutunarreglur sjóðsins voru færðar í frumvarpið ásamt því að búinn var til nýr hlutlægur viðmiðunarflokkur í 6. gr. frumvarpsins sem byggður var á íbúafjölda sveitarfélaga í stað þess að Reykjavíkurborg yrði einn viðmiðunarflokkur. Tekið skal fram að í því felst ekki breyting á þeirri afstöðu ráðuneytisins að dómur Hæstaréttar í máli nr. 34/2018 feli fyrst og fremst í sér að reglur, sem kveða á um framlög sjóðsins skuli felld niður, þurfi að eiga lagastoð. Umræddur dómur Hæstaréttar felur hins vegar ekki í sér að allar forsendur fyrir útreikningum framlaga sjóðsins verði að vera færðar í lög.

Þá skal þess getið að ráðuneytið fellst ekki þau sjónarmið sem fram komu í umsögnum Reykjavíkurborgar og Óskars Sigurðssonar lögmanns fyrir hönd fimm sveitarfélaga þar sem því er haldið fram að ákvæði frumvarpsins, sem fela í sér lækkun eða niðurfellingu á framlögum til viðkomandi sveitarfélaga, séu ómálefnaleg eða vegi að sjálfstjórn sveitarfélaga og standist þannig ekki ákvæði 65. gr. og 78. gr. stjórnarskrárinnar. Eru frekari rök færð fyrir álit ráðuneytisins í 4. kafla greinargerðarinnar.

Í ljósi athugasemda í framkomnum umsögnum um heimild sjóðsins til að halda eftir framlögum Jöfnunarsjóðs til að jafna út greiðslur vegna sameiningarframlaga og uppgjör vegna Hæstaréttardóms nr. 34/2018 skal þess getið að lögfesting bráðabirgðarákvæðanna sem um ræðir girðir ekki fyrir að viðbótarframlög verði lögð í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga af hálfu ríkisins vegna ofangreindra mála á hvaða tímabili sem er.

Að lokum skal nefnt að það er og hefur verið lögbundið hlutverk sjóðsins að greiða út framlög til sveitarfélaga vegna sameiningar sveitarfélaga og hafa framlög vegna þessa numið u.þ.b. 300 millj. kr. á ári sl. 10 ár. Sveitarfélög hafa því þegar fengið lægri jöfnunarframlög sem því nemur. Með bráðabirgðarákvæðinu er einungis gerð sú breyting að sjóðnum verður heimilt að halda eftir meiri fjármunum en úthlutað er á hverju ári næstu 15 árin til að hægt sé að koma til móts við aukin framlög úr sjóðnum vegna fjölgunar á sameiningu sveitarfélaga.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpi þessu er stefnt að því að eyða réttaróvissu um lagastoð fyrir þeirri stjórn-sýslu 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 með sér 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 styrkja sveitarstjórnarstigið með því að auðvelda sameiningu sveitarfélaga. Ekki er gert ráð fyrir að

breytingar verði á tekjum Jöfnunarsjóðs en lagt er til að sjóðurinn haldi eftir 1.000 millj. kr. af heildartekjum sjóðsins á hverju ári í 15 ár, fyrir utan þær tekjur sem koma til vegna grunnskóla og málefna fatlaðra, 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 sameiningu sveitarfélaga hefur verið eitt af verkefnum sjóðsins en með þessari tillögu er tryggt að auknir fjármunir renni til verkefnisins. Árleg framlög sjóðsins til sameiningar sveitarfélaga hafa að jafnaði numið um 300 millj. kr. 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 millj. 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 Jöfnunarsjóði á tímabilinu 2013–2018 eins og fjallað er nánar um í skýringum við 9. gr. frumvarpsins. Samkvæmt áætlun Jöfnunarsjóðs verður árlega haldið eftir 139,6 millj. kr. af framlagi skv. 13. gr. frumvarpsins og 93 millj. kr. af framlagi skv. d-lið 11. gr. frumvarpsins þangað til staða fasteignasjóðs verður jöfnuð út. Verða heildarframlög samkvæmt nefndum ákvæðum til allra sveitarfélaga lækkuð sem því nemur. Það kann þó að vera að á einhverjum þeirra ára sem um ræðir verði haldið eftir hærri upphæð ef tilefni þykir til, t.d. ef tekjur sjóðsins verða óvenju miklar eða þörf er á sérstöku framlagi úr fasteignasjóði.

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

Jafnframt mun frumvarpið hafa áhrif á þau sveitarfélög þar sem samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskattstekjum á hvern íbúa miðað við fullnýtingu tekjustofna eru 50% umfram önnur sveitarfélög í sínum viðmiðunarflokki, sbr. 12. gr. laganna. Miðað við framlög ársins 2019 myndi ákvæðið leiða til lækkun eða niðurfellingu hjá fimm tekjuhæstu sveitarfélögum landsins. Þau sveitarfélög sem yrðu fyrir lækkun framlaga miðað við framlög ársins 2019 eru eftirtalin: Ásahreppur, 31,3 millj. kr., Grímsnes- og Grafningshreppur, 64 millj. kr., Fljótsdalshreppur, 8,1 millj. kr., Hvalfjarðarsveit, 120,2 millj. kr., og Skorradalshreppur, 4,4 millj. kr. Samtals nemur lækkunin til þessara sveitarfélaga 228 millj. kr. og kemur upphæðin til úthlutunar til annarra sveitarfélaga.

Enn fremur kann ákvæði a-liðar 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins að hafa áhrif á framlög til einstakra sveitarfélaga en það fer eftir þróun tekjustofna þeirra. Önnur ákvæði frumvarpsins eiga ekki að hafa í för með sér breytingar á úthlutunum til sveitarfélaga. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Þeirri breyting sem gerð er á b-lið 1. mgr. 1. gr. laganna er ætlað að festa í sessi þann skilning að einungis úthlutaðar greiðslur til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera tekjustofn sveitarfélaga í skilningi 78. gr. stjórnarskrárinnar. Sveitarfélög eiga þar af leiðandi ekki stjórnarskrárvarinn rétt á jafnri úthlutun úr sjóðnum heldur verða þau að sæta því að úthlutun framlaga fari eftir reglum sjóðsins sem settar hafa verið til að ná þeim markmiðum að jafna mismunandi útgjaldabörð og skatttekjur sveitarfélaga. Slíkur skilningur felur í sér að einungis er óheimilt að fella niður greiðslur úr Jöfnunarsjóði með lögum eftir að

úthlutun framlags hefur verið reiknað út og ákveðið í samræmi við reglur sjóðsins. Í slíkum tilvikum er ekki um eiginlega skerðingu að ræða á tekjustofnum heldur niðurstöðu um úthlutun byggða á málefnalegum grundvelli.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að bundnum framlögum úr Jöfnunarsjóði skuli meðal annars 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 3. 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. Meðal annars er mælt fyrir um vinnureglur um kostnað vegna undirbúnings sameiningar sem ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs setur og staðfestar skulu af ráðherra. Núgildandi vinnureglur eru frá 18. júlí 2016 og er þar meðal annars 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. Í ákvæðinu er einnig veitt heimild til að veita aðstoð með óskertum tekjujöfnunar- og útgjaldajöfnunarframlögum á því ári sem sameiningin tekur gildi og með sérstöku framlagi í fjögur ár sem nemur þeirri skerðingu sem kann að verða á jöfnunarframlagi í kjölfari sameiningar. Þá er gerð sú breyting á ákvæðinu að Jöfnunarsjóði verði heimilt að dreifa ákveðnum framlögum sem nefnd eru í ákvæðinu vegna sameiningar sveitarfélaga í allt sjö ár í stað fimm ára. Um er að ræða framlög vegna kostnaðar við framkvæmd sameiningar og til að jafna skuldastöðu sveitarfélaga, framlög til að stuðla að endurskipulagningu þjónustu og stjórnsýslu og framlög til að rétta stöðu sveitarfélaga þar sem fjölgun íbúa hefur verið undir meðalfjölgun íbúa í sveitarfélögum á landsvisu. Gert er ráð fyrir að ráðherra mæli nánar fyrir um forsendur og útreikning framlaga í reglugerð. 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, en þess má geta að ákvæðið er í samræmi við umræddar reglur.

B-liður ákvæðisins þarfnast ekki frekari skýringa.

Breytingartillaga við c-lið er vegna vísunar 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.

Við d-lið 11. gr. laganna er bætt við tveimur málsliðum þar sem fram kemur nánari skýring á því hvernig úthlutun vegna jöfnunar tekjutaps einstakra sveitarfélaga, vegna lækkunar fasteignaskattstekna í kjölfar breytinga á álagningarstofni mannvirkja, fer fram. Gert er ráð fyrir að greiða skuli framlag þegar afskrifað endurstofnverð fasteigna, annarra en sumarbústaða margfaldað með markaðsstuðli fasteigna sveitarfélaga sem eru í viðmiðunarflokki a skv. 12. gr. laganna, er hærra en fasteignamat sömu fasteigna. Miða skal þá við markaðsstuðul fasteigna eins og hann er fundinn út í matsreglum Þjóðskrár Íslands. Skulu framlög reiknast sem mismunur á fasteignamati og álagningarstofni í hverju sveitarfélagi margfaldaður með álagningarprósentu fasteignaskatts viðkomandi sveitarfélags

Um 4. 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 útgjalda-jöfnunarframlög, 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. Ágrundvelli skrár um fullnýtingu tekjustofna skal ráðherra síðan reikna út meðaltekjur á hvern íbúa í flokkum eftir íbúafjölda sveitarfélaga. Þar sem eitt meginmarkmið Jöfnunarsjóðs er að jafna út tekjur sambærilegra sveitarfélaga er lagt til að við útreikning jöfnunarframlaga verði sveitarfélögum skipt upp í ákveðna viðmiðunarflokka eftir fjölda íbúa þeirra.

Þá skal einnig sleppa tekjum sem sveitarfélög hafa af álagningu einstakra fasteigna ef tekjur vegna þeirra nema 7% af heildartekjum viðkomandi sveitarfélags. Sem dæmi þá kunna stórar virkjanir, álver eða alþjóðaflugvellir að eiga hér undir en ákvæðið gerir ekki ráð fyrir að það skipti máli hvorrar tegundar fasteignin er heldur ber eingöngu að líta til þeirra áhrifa sem tekjur vegna fasteignarinnar hafa á heildartekjur sveitarfélagsins. Þá er einnig mælt fyrir um að lögfestar verði skýrar reglur sem eiga að koma í veg fyrir að tekjur eða íbúafjöldi einstakra sveitarfélaga, sem eru í verulegu ósamræmi við önnur sveitarfélög í sama flokki, skekki heildarmyndina. Þannig er lagt til að við útreikning meðaltekna sveitarfélaga skuli taka út einstaka sveitarfélög ef tekjur þeirra á hvern íbúa eru 50% yfir meðaltekjum í viðkomandi flokki.

Í 12. gr. a er fjallað um tekjujöfnunarframlög og 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 skal greiða sveitarfélagi tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum. Ræðst það af stöðu sjóðsins hverju sinni hversu hátt hlutfall af mismuninum tekjujöfnunarframlagið verður. Þá er gert ráð fyrir að tekjujöfnunarframlagi verði einungis úthlutað hafi sveitarfélag fullnýtt heimild sína til álagningar útsvars. Er slík regla sett til að tilgangi slíkra framlaga verði náð og þarfnast það ekki frekari skýringa.

Í 12. gr. b er að finna þær úthlutunarreglur sem gilda um útgjalda-jöfnunarframlög 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 við lög um tekjustofna sveitarfélaga sem mælt er fyrir um í 11. 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 útgjalda-jöfnunarframlag skv. 1. mgr. 12. gr. b er Jöfnunarsjóði heimilt að lækka framlagið á grundvelli reglunnar sem mælt er fyrir í 2. mgr. ákvæðisins. Þar kemur fram að heimilt er að lækka útgjalda-jöfnunarframlag hlutfallslega þar sem reiknaðar meðaltekjur á íbúa, sbr. 12. gr. laganna, er 4% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokki og skal útgjalda-jöfnunarframlag falla alveg niður þegar meðaltekjur eru 23% yfir meðaltali. Með hlutfallslegri lækkun sem mælt er fyrir um í ákvæðinu er átt við að búa skal til ákveðin stuðul 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 fær sveitarfélag þar sem meðaltekjurnar eru 13,5% yfir meðaltali í sínum viðmiðunarflokki stuðullinn 0,5. Sjá nánar í skýringarmynd hvernig hlutfallsleg lækkun mun eiga sér stað.

Um 5. gr.

Þeim breytingum 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 fimm flokka eins og raunin er í framkvæmd en ekki er um efnisbreytingu að ræða á ákvæðinu heldur er ákvæðinu ætlað að vera meira lýsandi fyrir þau framlög sem veitt eru vegna reksturs sveitarfélaga á grunnskólum. Þannig ber að líta til þess að orðalagið „rekstur grunnskóla“ í ákvæðinu eigi við um launakostnað grunnskóla en ekki húsnæðiskostnað eins og verið hefur. Þeir fimm flokkar sem um ræðir eru almenn jöfnunarframlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, framlög til Barnaverndarstofu og önnur framlög sem tengd eru rekstri grunnskóla.

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að áætla skuli 70–80% af tekjum sjóðsins að fráregnu framlagi til Sambands íslenskra sveitarfélaga, til grunnskólaframlaga, sbr. a-lið 1. mgr. ákvæðisins. Gert er ráð fyrir að það sem eftir stendur skuli renna til annarra framlaga samkvæmt þessu ákvæði eftir því sem við á.

Í 3. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um útreikning á almennu jöfnunarframlagi. Útreikningurinn fer þannig fram að finna skal mismun heildarútgjaldaþarfar 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 á um útreikninga á því hvernig heildarútgjaldaþörf hvers sveitarfélags vegna reksturs grunnskóla verði fundin út. Í núgildandi reglugerð um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til rekstur grunnskóla, nr. 351/2002, er mælt fyrir um að slík útgjaldaþörf sé fundin út á grundvelli reiknilíkans sem er ætlað að lýsa best hagkvæmni grunnskólanna miðað við fjölda nemenda í hverjum skóla.

Í 4. mgr. ákvæðisins er lagt til að Jöfnunarsjóður veiti framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda sem eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi og ráðast framlög af viðmiðunarstigi fötlunar, eftir tegund hennar og þörf hvers nemenda. Þau skilyrði sem ákvæðið felur í sér eru að nemandi þarf að hafa verið metinn fatlaður af viðeigandi heilbrigðisaðila, svo sem Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, barna- og unglingsgeðdeild Landspítalans, Heyrnar- og talmeinastöð Íslands eða Sjónstöð Íslands. Þá þarf fötlunin að falla undir ákveðin viðmið er kalli á verulega og langvinna sérkennslu og/eða sérúrræði. Leggur ákvæðið þannig þá skyldu á herðar Jöfnunarsjóðs að vinna eftir stöðluðum reglum eða matskerfi um fötlun nemenda og tegundir hennar. Skal slíkt matskerfi uppfylla kröfur stjórnsýsluréttar um jafnræði og málefnaleg sjónarmið ásamt að stefna að því markmiði Jöfnunarsjóðs að jafna útgjaldaþörf sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður vinnur í dag eftir matskerfi sem var samstarfsverkefni Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, Sálfræðistofnunar Háskóla Íslands og velferðarráðuneytis og kallast SIS-mat.

Þá er lagt til í 5. mgr. að Jöfnunarsjóður veiti framlög til sveitarfélaga vegna nemenda sem hafa íslensku sem annað tungumál. Ræðst hlutdeild hvers sveitarfélags í framlaginu þá af þeim nemendafjölda sem njóta íslenskukennslu og eiga lögheimili í sveitarfélaginu.

Einnig er lagt til í 6. mgr. ákvæðisins að Jöfnunarsjóður annist greiðslu á útlögðum kostnaði Barnaverndarstofu vegna kennslu barna sem vistuð eru utan lögheimilissveitarfélags af Barnaverndarstofu. Er þá bæði átt við almenna kennslu og sérkennslu. Miða skal við að kennsluþörf nemenda byggji á hlutlægu mati Barnaverndarstofu en ef kennslukostnaður sem um ræðir verður verulega íþyngjandi fyrir lögheimilissveitarfélag er ekkert sem mælir því í mót að kveða á um ákveðið hámark þeirrar fjárhæðar sem draga skuli frá framlögum sveitarfélaga í reglum sjóðsins.

Þá er mælt fyrir um það í 7. mgr. að Jöfnunarsjóði sé heimilt að veita bæði sveitarfélögum og stofnunum framlag vegna ákveðinna verkefna sem tengd eru rekstri grunnskóla á grundvelli sérstakra samninga eða vegna ófyrirséðra tilvika í rekstri grunnskóla sem leiða til mikilla útgjalda umfram tekjur. Eru nú þegar í gildi ýmsir samningar sem gerðir hafa verið á þessum grundvelli, meðal annars samningur vegna rekstur skólabúðanna á Reykjum og samningur við Reykjavíkurborg um framlag vegna sérþarfa fatlaðra nemenda.

Að lokum er í 8. mgr. kveðið á um þá reglu að grunnskólaframlög skv. liðum a–d í 1. mgr. ákvæðisins skuli ekki renna til sveitarfélaga í efsta viðmiðunarflokki, sbr. 12. gr. laganna. Er slík regla sett til að framlög samkvæmt þessari grein verði í samræmi við markmið og tilgang Jöfnunarsjóðs. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins.

Um 6. gr.

Lagðar eru til viðbætur við 4. másl. 2. mgr. 13. gr. a 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 við fatlað fólk 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 málaflokksins árið 2019. Þar er jafnframt mælt fyrir um að ráðgjafarnefnd setji sérstakar verk-lagsreglur um úthlutun viðbótarframlaga.

Um 7. gr.

Breytingar á ákvæði 18. gr. laganna eru lagðar til vegna dóms Hæstaréttar í máli nr. 34/2018 sem vísað er til í almennum hluta greinargerðar frumvarpsins. Lagt er til að mælt verði með skýrari og afmarkaðri hætti en áður um að ekki skuli úthluta jöfnunarframlagi þegar samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna eru 50% umfram meðaltekjur annarra sveitarfélaga í sama viðmiðunarflokki samkvæmt 12. gr. laganna. Þannig verði ráðherra af hálfu löggjafans ekki veitt svigrúm til að ákvarða hvort, hvenær eða hvernig lækkun framlaga skuli eiga sér stað. Þau jöfnunarframlög sem lagt er til að ekki verði úthlutað vegna þessa, eru 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. a-lið 13. gr. laganna. Sjá nánar umfjöllun í 3. kafla í almennum hluta greinargerðar frumvarpsins.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 9. gr.

Uppfærslan 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 10. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um tvö ný ákvæði til bráðabirgða. Í fyrra ákvæðinu er 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 sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 1. mgr. 11. laganna. Í seinna ákvæðinu er lagt til að Jöfnunarsjóði verði heimilt að nýta fjármagn úr fasteignasjóði 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 fyrr en með niðurstöðu Hæstaréttardóms frá 14. maí 2019, í máli nr. 34/2018. Lagt er til að sjóðnum verði heimilað að halda eftir fjármagni af heildarframlögum sjóðsins skv. d-lið 11. gr. laganna og a-lið 1. mgr. 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 háttað. Gert er ráð fyrir að Jöfnunarsjóður haldi eftir fjármagni í sex ár sem lagt verður í umræddan Fasteignasjóð þannig að áhrif uppgjörsins á jöfnunarframlög til sveitarfélaga landsins verði 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 gefst til.

Um 11. 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 við löggin. Í viðaukanum er að finna ýmsar forsendur fyrir útreikningi á slíkum framlögum sem meðal annars geta leitt til þess að framlög til sveitarfélaga lækka. Að öðru leyti vísast til skýringa við 3. gr. frumvarpsins.

Um 12. gr.

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

Um 13. gr.

Lögð er til sú breyting á sveitarstjórnarlögum að felld verði úr gildi sú regla að miða skuli við að einungis ein stjórnskipulagstilraun sama eðlis skv. 132. gr. sveitarstjórnarlaga verði reynd í einu. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.