



Minnisblað

Móttakandi: Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga

Dags.: 10. mars 2025

Sendandi: Saga Guðmundsdóttir

Málsnr.: 2503010SA

Málalykill: 01.13

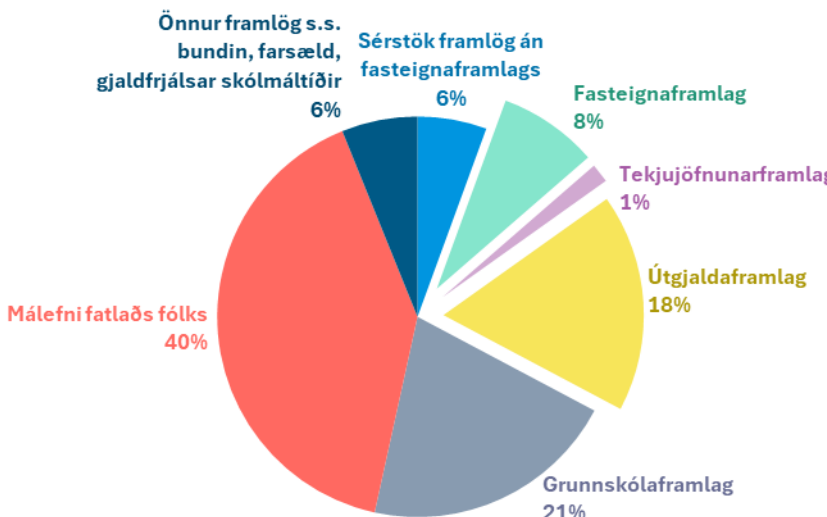
Efni: Minnisblað um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Endurskoðun úthlutunar nær 25 milljarða framlaga úr Jöfnunarsjóði, auk tilkomu skerðingarákvæðis og möguleika Reykjavíkur að fá greitt framlag vegna nemenda með íslensku sem annað mál

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitir sveitarfélögum framlög til jöfnunar á mismunandi tekjumöguleikum þeirra og útgjaldaþörf ásamt því að greiða lögbundin framlög til samtaka og stofnana sveitarfélaga. Á grundvelli reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er framlögum sjóðsins skipt í bundin framlög (s.s. til Sambandsins og landshlutasamtaka), sérstök framlög (þ.m.t. framlög vegna sameininga og fasteignaskattsframlag), jöfnunarframlög (tekju- og útgjaldaframlög), jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla, jöfnunarframlög vegna málefna fatlaðra og loks önnur framlög (s.s. farsældarframlög og gjaldfrjálsar skólamáltíðir).

Jöfnunarsjóður endurskoðar úthlutun 27% framlaga sjóðsins

Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2024



Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samkvæmt drögum að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem birt var í samráðsgátt 14. febrúar sl. stendur til að endurskoða og sameina þrjú framlög Jöfnunarsjóðs: framlög vegna breytinga á álagsstofni mannvirkja (fasteignaframlag, 7.332 m. kr.), tekjujöfnunarframlag (1.400 m. kr.) og útgjaldaframlag (16.050 m. kr.) en framlög þeirra námu nær 25 milljörðum árið 2024 eða um 27% af heildarframlögum Jöfnunarsjóðs. Þá stendur til að greiða höfuðstaðaralag af jöfnunarframlaginu til Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar sem rekja má til þess að höfuðstaðir sinna þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli, eða sinna ekki. Skal framlagið nema allt að 2,5% af tekjum Jöfnunarsjóðs.

Er það sjónarmið Jöfnunarsjóðs að ofangreind framlög hafi ekki talað nægilega vel saman og jafnvel ekki þjónað upphaflegum tilgangi sínum. Má það rekja til þess að núverandi líkön eru að stofni til um 30 ára gömul og á þessu árabili hefur gerð og hlutverk sveitarfélaga breyst. Markmið með endurskoðun framlaganna er að þau jafni betur stöðu sveitarfélaga sem rekja má til ólíkra tekjumöguleika, útgjaldaþarfar og stærðarhagkvæmni. Endurskoðuninni er ætlað að stuðla að markvissari og réttlátari úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, einfalda skipulag sjóðsins og stuðla að því að hann fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar.

Loks kveður frumvarpið á um breytingar á hluta grunnskólaframlagsins þar sem framlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál verði nú einnig greitt til Reykjavíkurborgar til jafns við önnur sveitarfélög en framlögin vegna nemenda með íslensku sem annað mál námu 880 m. kr. árið 2024 eða 5% af grunnskólaframlaginu. Því til viðbótar stendur til að skerða framlög úr Jöfnunarsjóði, nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall sitt að fullu. Í ár eru 12 sveitarfélög ekki með útsvarshlutfallið í hámarki.

Fasteignaframlagið er ekki að jafna ólíkar fasteignaskattstekjur sveitarfélaga

Í kjölfar breytingar á álagningarstofni mannvirkja sem tók gildi 1. janúar 2001 var Jöfnunarsjóði falið að úthluta fasteignaframlögum. Með breytingunni tók álagningastofni fasteigna mið af heildarfasteignamat í hverju sveitarfélagi samkvæmt Þjóðskrá Íslands, í stað afskrifaðs endurstofnverðs húsa og mannvirkja margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík. Til að koma í veg fyrir að breytingin leiddi til lækkunar fasteignaskattstekna einstakra sveitarfélaga úti á landi var samið um að koma á koppinn fasteignaframlagi úr Jöfnunarsjóði sem hafði þann tilgang að gera sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins jafnsett gagnvart sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu eins og fyrir breytingarnar. Í þeim skilningi var um nokkurs konar sértækt tekjujöfnunarframlag að ræða.

Fasteignaframlagið var 7.332 m. kr. árið 2024 og nam að jafnaði 5% af tekjum þeirra sveitarfélaga sem fengu framlagið greitt. Hæst var það nær 18% af tekjum í Árneshreppi og lægst 0.2% í Mosfellsbæ árið 2024.

Fyrirkomulag fasteignaframlagsins er nær 25 ára gamalt en undanfarin 20 ár hefur sveitarfélögum fækkað um 39%, íbúum fjölgað um 38%, fasteignum fjölgað um 41% þar af íbúðum um 39% og sumarhúsum nokkuð meira eða um 45%. Þá hefur fasteignamat hér á landi hækkað um 434% þar af 347% í Reykjavík en t.a.m. 606% á Suðurlandi.

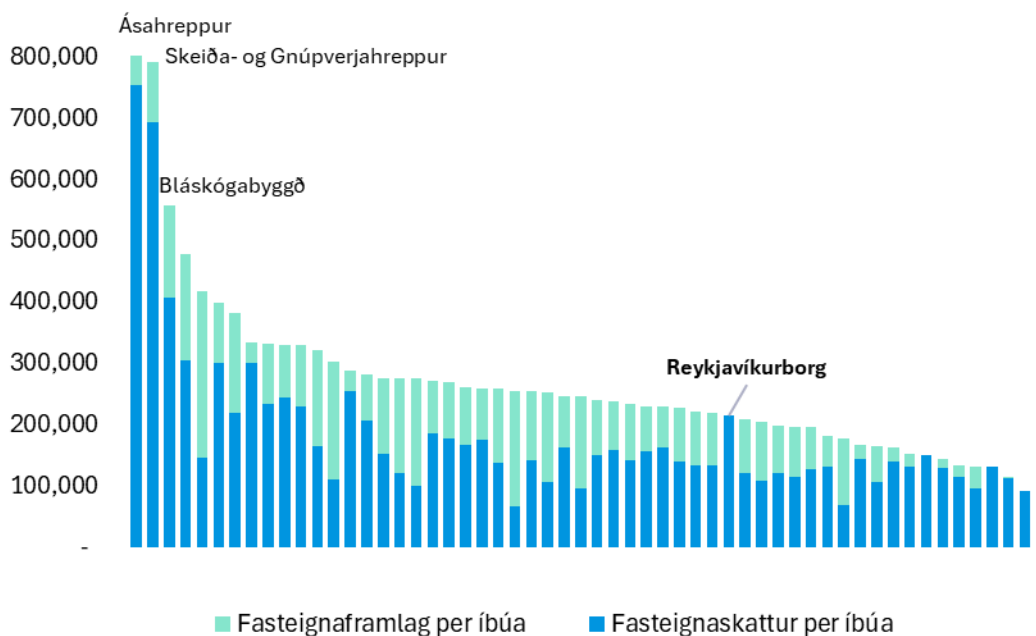
Í núverandi fyrirkomulagi eru tekjur sveitarfélaga af fasteignum, annars vegar fasteignaskattur og hins vegar fasteignaframlag úr Jöfnunarsjóði, misjafnar. Þá eru ýmis

sveitarfélög sem hafa fremur háar fasteignaskattstekjur á íbúa, jafnframt að fá fasteignaframlag úr Jöfnunarsjóði sem leiðir til þess að tekjur sveitarfélaganna af fasteignum á hvern íbúa eru mjög háar og jafnvel margfalt hærrí en á höfuðborgarsvæðinu. Það fara gjarnan lægri framlög til sveitarfélaga sem hafa minni fasteignaskattstekjur á hvern íbúa. Enda **byggir framlagið á byggingarmagni og er í núverandi mynd skattahvetjandi** þ.e.a.s. til að fá hámarks framlag þarf álagningarprósentan að vera í botni. Fasteignaframlagið skila sér þannig í miklum mæli til sveitarfélaga með mikið byggingarmagn og háar fasteignaskattstekjur. Þó undanskilin séu Fljótsdalshreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Hvalfjarðarsveit sökum þess að framlög falla niður þegar heildarskatttekjur á íbúa m.v. fullnýtingu tekjustofna eru 50% umfram meðaltekjur annarra sveitarfélaga í sama stærðarflokki.

Fasteignaframlagið mildaði sannarlega áhrif breytinga á álagsstofni mannvirkja frá árinu 2000, á tekjustofna sveitarfélaga en **nú má velt því upp hvort fasteignaframlagið sé í raun að þjóna þeim tilgangi að stuðla að réttlátari úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og þar með tekjujöfnun.**

Fasteignaframlagið jafnar illa ólíkar tekjur af fasteignum

Tekjur af fasteignum á íbúa árið 2024



Heimild: Jöfnunarsjóður, Samband íslenskra sveitarfélaga. Hér eru undanskilin Fljótsdalshreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Hvalfjarðarsveit

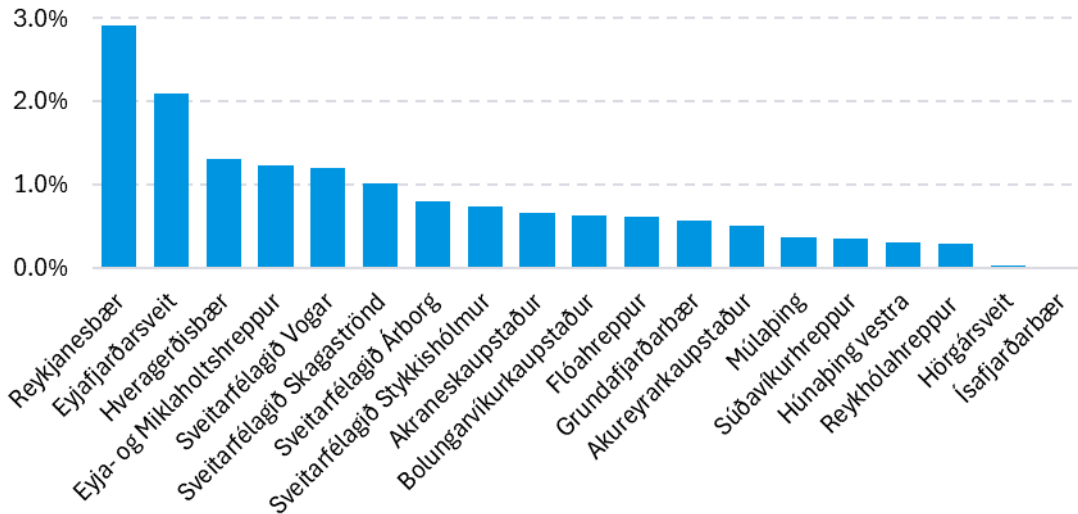
Tekjujöfnunarframlagið er lágt og greiðist að mestu til Reykjanesbæjar

Jöfnunarsjóður úthlutar tekjujöfnunarframlögum til sveitarfélaga sem hafa minni skatttekjur á íbúa en sambærileg sveitarfélög. Framlagið nam aðeins 1.400 m. kr. árið 2024 og var greitt til 20 sveitarfélaga. **Reykjanesbær fékk 792 millj. kr. úthlutaðar eða 57% af úthlutun tekjujöfnunarframlagsins.** Tekjujöfnunarframlagið í Reykjanesbæ nam

nær 3% af heildartekjum sveitarfélagsins árið 2024 en hjá öðrum sveitarfélögum er tekjufjöfnunarframlagið talsvert lægra eða að jafnaði 0.6% af heildartekjum þeirra.

Tekjufjöfnunarframlagið er að jafnaði 0.6% af tekjum

Hlutfall tekjufjöfnunarframlags af heildartekjum árið 2024



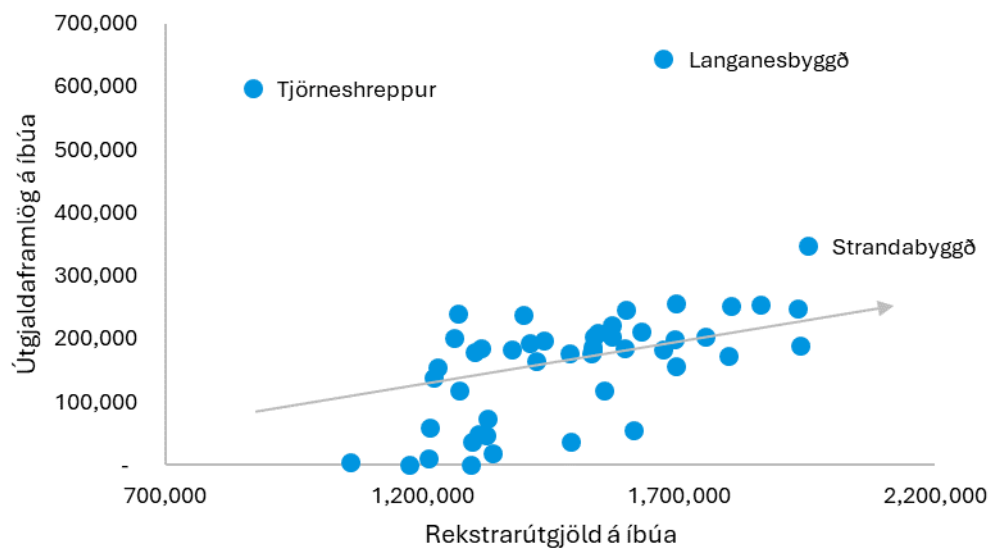
Heimild: Jöfnunarsjóðursveitarfélaga, Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Hér er Grindavík frátaulin/ óljósra tekna árið 2024.

Útgjaldajöfnunarframlagið skapar skilyrði til ofjöfnunar

Útgjaldajöfnunarframlagið nam 16.050 m. kr. árið 2024. Hlutverk útgjaldajöfnunarframlaga er að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldaþörf. Tekur framlagið mið af aldri og bakgrunni íbúa, fjarlægða innan sveitarfélaga, fjölda þéttbýlisstaða, þróun íbúafjölda, snjómoksturs og skólaaksturs. Loks er leiðrétt fyrir stærðarhagkvæmni og háum tekjum sveitarfélags ef svo ber undir.

Útgjaldajöfnunarframlagið vegur þungt í rekstri sveitarfélaga, framlagið var að jafnaði 12% af rekstrarútgjöldum þeirra sveitarfélaga sem fengu úthlutað framlagið árið 2024. Hæst var hlutfallið 69% hjá Tjörneshreppi eða 31 m. kr. en það er eitt fámennasta sveitarfélag landsins með 52 íbúum og þar af eru þrjú íbúar undir 18 ára aldri. Rekstrarútgjöld á íbúa í Tjörneshreppi eru mjög lág og útgjaldaframlög á íbúa mjög há. Er sveitarfélagið e.t.v. gott dæmi um ofjöfnun þar sem minni þörf er á stuðningi úr Jöfnunarsjóði sökum lítillar útgjaldaþarfar. En sérfræðingar Jöfnunarsjóðs hafa sagt skilyrði til ofjöfnunar skapast sökum þess að útgjaldajöfnunarframlagið byggir á mörgum pottum sem eru innbyrðis óháðir.

Ekki í öllum tilfellum skýrt samband milli rekstrarútgjalda og útgjaldaframlags

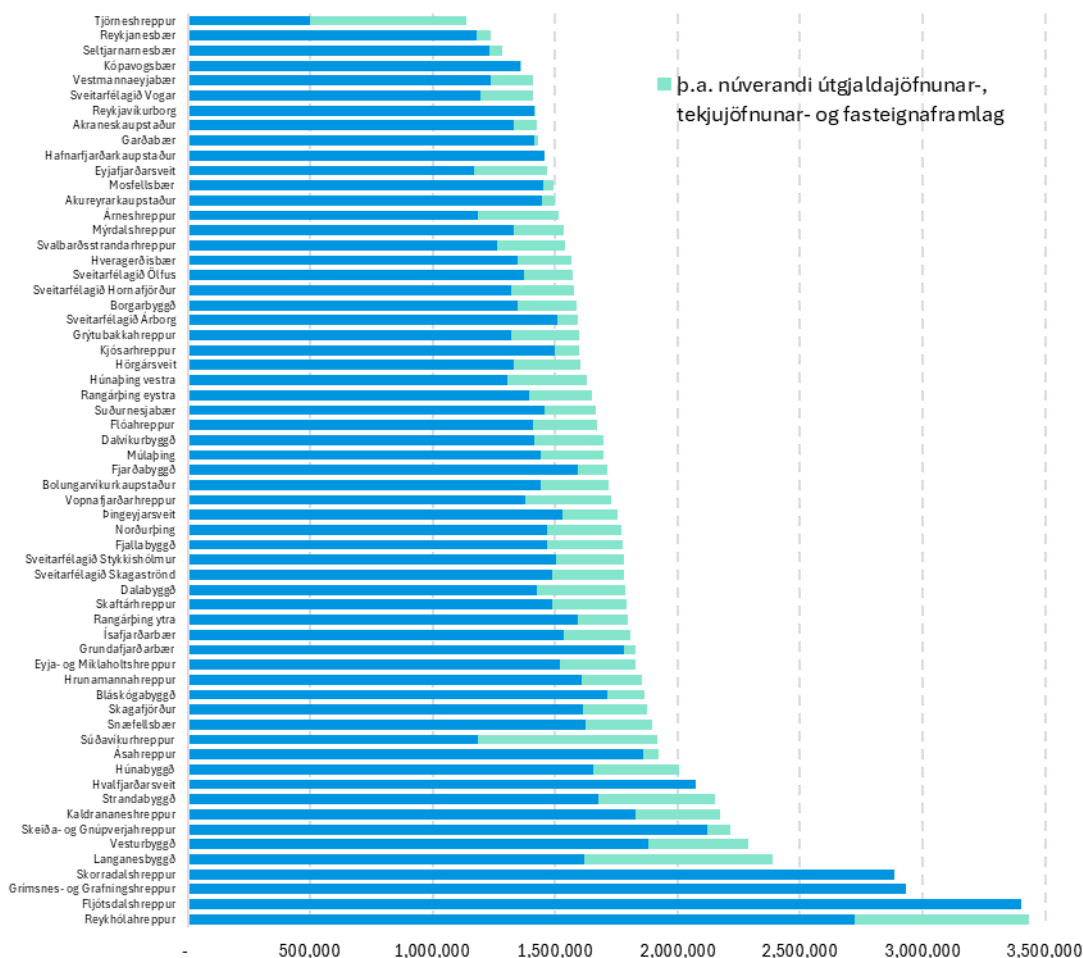


Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, Samband íslenskra sveitarfélaga. Hér eru frátalin þrjú sveitarfélög sem ekki hafa skilað fjárhagsáætlun.

Núverandi jöfnunarframlög jafna tekjur en í einhverjum tilfellum auka þau enn frekar tekjur tekjuhárra sveitarfélaga

Úthlutun þessara 25 milljarða í jöfnunar- og fasteignafamlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga rata til nær allra sveitarfélaga nema Fljótsdalshrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps, Hvalfjarðarsveitar, Skorradalshreppur og Hafnarfjarðarkaupstaðar. Dreifni í tekjum á íbúa milli sveitarfélaga minnkar með framlögum. Það veur þó athygli að í tilfelli sumra sveitarfélaga, leiða framlögin til þess að sveitarfélögin verða með tekjuhæstu sveitarfélögum landsins.

Framlögin gera sum sveitarfélög að tekjuhæstu sveitarfélögum landsins Heildartekjur sveitarfélaga á íbúa árið 2024



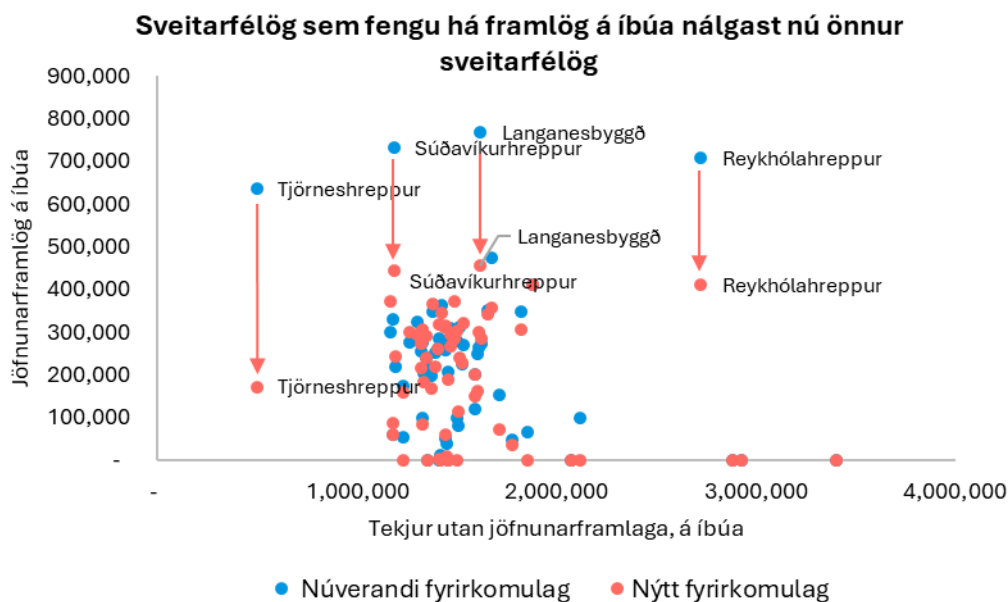
Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, Hagstofa Íslands. Hér er Grindavíkfrátalning/ óljósra tekna árið 2024.

Nýtt fyrirkomulag dregur úr hlutfallslega háum framlögum og ratar í meira mæli til fjölmennari sveitarfélaga

Nýtt fyrirkomulag við úthlutun þessara nær 25 milljarða tekur til ýmissa breyta sem fyrri framlög hafa horft til en reiknireglan verður með ólíkum hætti. Horfir Jöfnunarsjóður til útsvars- og fasteignaskattstekna á íbúa sveitarfélaga að gefinni fullnýtingu tekjustofnanna og reiknar síðan útgjaldapörf sveitarfélagsins sem miðast að miklu leyti við sömu breytur og fyrri útgjaldajöfnunarframlag en þó að viðbættri útgjaldajöfnunarbreytu sem tekur mið af lágu fasteignamati í sveitarfélagi. Þá er fallið frá sértæku byggðaframlagi, þar sem nýr fasteignamatsstuðull styður við viðkvæmar byggðir landsins með almennum hætti. Breytingar hafa verið gerðar á úthlutunarlíkaninu sem koma í veg fyrir að úthlutun hamli sameiningu sveitarfélaga og styður úthlutun núna betur við sveitarfélög með stór þjónustusvæði og fjölbreytt byggðamynstur. Þá fá Reykjavík og Akureyrarbær svokallað höfuðstaðarálag sem rekja má til þess að

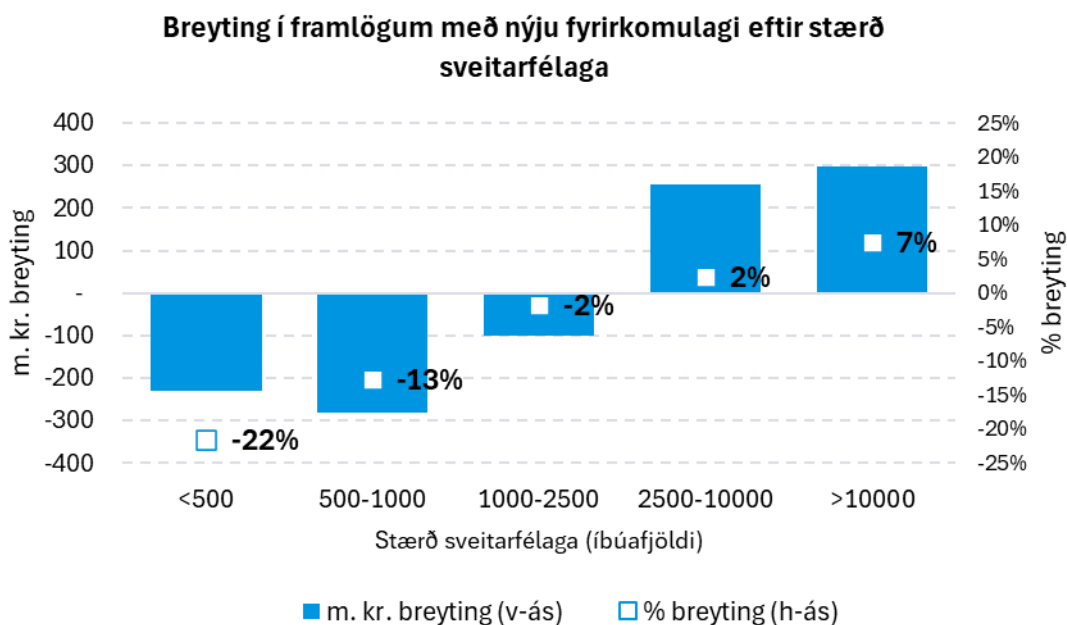
höfuðstaðir sinna þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli, eða sinna ekki. Slík þjónusta er til að mynda flókin og margþætt félagsleg þjónusta og þjónusta við heimilislausa. Loks er gert ráð fyrir að breytingarnar taki gildi að hluta árið 2026 en aðlögunartímabil breytinganna verði fjögur ár, 2026-2029.

Nýtt fyrirkomulag jafnar tekjur sveitarfélaga meira en eldra fyrirkomulag þar sem dreifni í tekjum á íbúa minnkar. Heilt yfir verður breytingin með þeim hætti að færri sveitarfélög fá há framlög m.v. íbúafjölda, þar má nefna smá byggðarlög úti á landi s.s. Tjörneshreppur, Súðavíkurborg, Langanesbyggð og Reykhólahreppur. Þá fá færri sveitarfélög framlög í nýja fyrirkomulaginu eða 51 sveitarfélag í stað 57. Til viðbótar við þau fimm sem nefnd voru í fyrri kafla fá Kjósahreppur, Seltjarnarnesbær, Ásahreppur, Skeiða og Gnúpverjahreppur, Garðabær og Kópavogsbær engin framlög í nýju fyrirkomulagi.



Heimild: Jöfnunarsjóður, Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga. Hér er Grindavík frátalin.

Nýja fyrirkomulagið leiðir til þess að smærri sveitarfélög með færri en 500 íbúa fá talsvert minna úthlutað og nemur samdráttur framlaga til þeirra um 22%. Næst koma sveitarfélög með íbúafjölda 500-1000 þar sem samdráttur í tekjum vegna endurskoðun framlaganna nemur 13%. Loks er aukning framlaga mest hjá sveitarfélögum með yfir 10 þúsund íbúa en það má rekja til hærri framlaga til Reykjavíkurborgar, Árborgar og Akureyrar en umtalsverður samdráttur verður í Mosfellsbæ og Garðabæ.



Heimild: Jöfnunarsjóður, Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga.

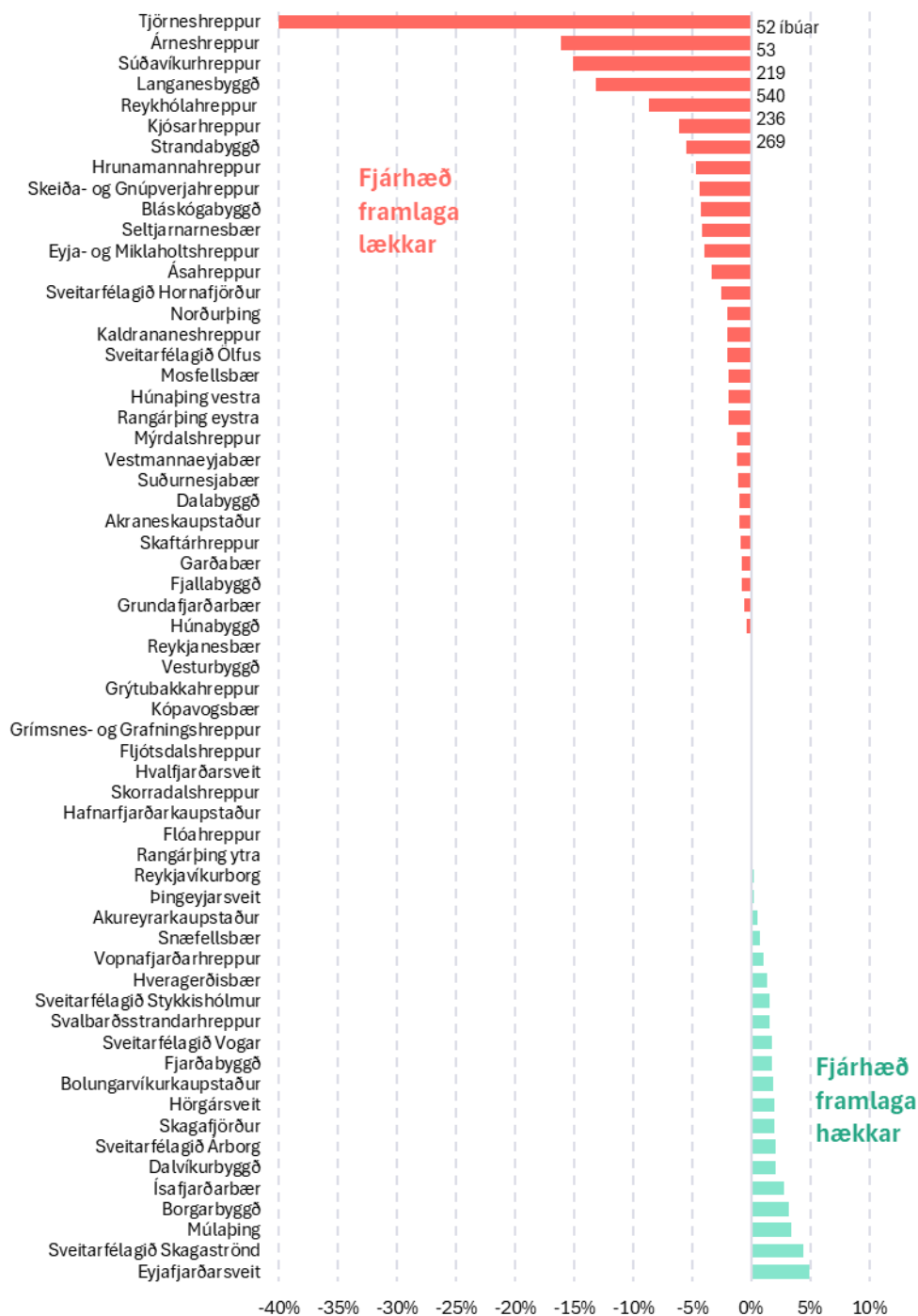
Gagnrýni á frumvarpsdrögin snýr helst að innbyggðum sameiningarhvata, höfuðstaðarálagi, skerðingarákvæði og lengd aðlögunartímabilsins

Í samráðsgátt hafa borist 38 umsagnir um fyrirhugaða endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en umsagnarfresturinn rann út 5. mars sl.. Hafa 30 sveitarfélög skilað inn umsögn og miðast álit sveitarfélaga á frumvarpinu í megindráttum við það hvort þau verða fyrir skerðingu eða aukningu í framlögum með endurskoðun regluverksins. Gagnrýni á frumvarpið snýr helst að eftirfarandi þáttum:

- **Að leynt og ljóst sé verið að hvetja til sameininga sveitarfélaga** því sjálfbærni rekstrar fámennra sveitarfélaga með óhagstæða íbúapróun, versnar til muna og meira fer til landstórra sveitarfélaga með marga byggðakjarna. Fámenn sveitarfélög telja breytinguna andstæða byggðasjónarmiðum.
- **Óánægja með höfuðstaðarálag** þar sem tekjumöguleikar höfuðstaðanna eru talsvert meiri, auk þess sem að tekjur þeirra af stjórnsýslubyggingum eru umtalsverðar.
- **Skerðingar framlaga til sveitarfélaga sem fullnýta ekki heimild til álagningar útsvars** hvetur til meiri skattheimtu og fullnýttra skattstofna, auk þess sem það gengur gegn sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaganna. Hér má þó benda á að nokkur sveitarfélög lýsa yfir ánægju með tilkomu skerðingarákvæðisins. Í ár eru 12 sveitarfélög með álagt útsvar undir 14,97% hámarkinu.
- **Aðlögunartímabilið of stutt** þar sem sveitarfélög hafa nýlega gert fjárhagsáætlanir sem verða fyrir miklum áhrifum af breytingunum. Margir leggja til að aðlögunartímabilið verið lengt úr 4 árum í 7 ár.

Þá er vægi útgjaldabreyta og lega tekjuhagkvæmniferilsins einnig gagnrýnd en þar snúa breytingartillögur sveitarfélaganna gjarnan að því að gera útkomu reiknireglunnar hagfelldari þeim. Breytingar á vægi útgjaldabreyta frá fyrri drögum frumvarpsins árið 2023 snýr að því að aldur og bakgrunnur íbúa fær minna vægi en í staðin kom inn breyta vegna lágs fasteignamats og vægi fjölda byggðakjarna hækkaði. Breytingin frá fyrra frumvarpi felur í sér minni framlög til ungra og stækkandi sveitarfélaga og meiri framlög til landsstórra sveitarfélaga með mörgum byggðakjörnum. Stærri sveitarfélög telja það **óraunhæft að reikniregla líkansins miði m.a. við fullnýtingu fasteignaskattstekna** þar sem fasteignamat er mjög ólíkt eftir landsvæðum og hefur álagningarhlutfallinu gjarnan verið breytt í takt við breytingar á fasteignamati. Loks benda nokkur sveitarfélög á það að **markmið fasteignaskattsframlagsins á enn þá við** því áhrifa af kerfisbreytingunni 1. janúar 2001 gætir enn. Þeim þykir ekki nægilega komið til móts við það með fasteignamatsstuðlinum.

Fjárhagsleg áhrif endurskoðunar framlaga jöfnunarsjóðs
 % af tekjum sveitarfélaga 2024



Heimild: Jöfnunarsjóðursveitarfélaga, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Skjal sótt af '9999999999' dags: 08.05 2026