

Innviðaráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Mosfellsbæ, 5. mars 2025
Erindi nr. 202502407/- pjl

**Efni: Umsögn Mosfellsbæjar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga
Mál nr. S-32/2025 á Samráðsgátt**

Bókun bæjarráðs frá 27. febrúar 2025

Á fundi bæjarráðs Mosfellsbæjar þann 27. febrúar 2025 var eftirfarandi bókað um frumvarpið:

Bæjarráð Mosfellsbæjar lýsir yfir þungum áhyggjum af þeim breytingum sem hafa verið gerðar á frumvarpi til nýrra laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og telur óhjákvæmilegt að gerðar verði breytingar á frumvarpinu. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt mun það þýða 400 milljóna króna lækkun framlags á ári. Tekjutap um 400 milljónir króna myndi óhjákvæmilega hafa veruleg neikvæð áhrif fyrir bæjarfélagið og skerða getu þess til þess að takast á við brýn verkefni sem sveitarfélög standa frammi fyrir. Þar sem Mosfellsbær er, eins og öll sveitarfélög, bundinn af fjármálareglum VII. kafla sveitarstjórnarlaga er vandséð hvernig sveitarfélagið á að geta eftir velferðarþjónustu og þjónustu við börn og barnafjölskyldur eða byggt upp ný íbúðasvæði í samræmi við áætlanir stjórnvalda.

Vert er að undirstrika að slík tekjuskerðing yrði öllum sveitarfélögum mikil og erfið áskorun. Það sem Mosfellsbær og önnur ört vaxandi sveitarfélög þurfa á að halda er styrking tekjustofna, ekki veiking þeirra. Bæjarráð væntir þess að frumvarpið verði lagfært í samræmi við ábendingar í umsögn Mosfellsbæjar.

Umsögn Mosfellsbæjar

Mosfellsbær veitir hér umsögn um frumvarp sem nú er til umsagnar í samráðsgátt. Óskar Mosfellsbær sérstaklega eftir því að samráð verði haft við sveitarfélagið um frekari útfærslu frumvarpsins áður en það verður lagt fram á Alþingi. Miklir hagsmunir eru í húfi fyrir Mosfellsbæ að ná fram nauðsynlegum leiðréttingum enda verða fá sveitarfélög fyrir meiri áhrifum af þeim lagabreytingum sem frumvarpinu er ætlað að innleiða, hvort sem horft er til krónutölu eða hlutfallslegra áhrifa á rekstur sveitarfélagsins og verulegar breytingar orðið hvað það varðar frá frumvarpi um Jöfnunarsjóð sem lagt var fram á árinu 2023.

Helstu athugasemdir við frumvarp um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Ekki er að öllu leyti auðvelt að greina hvaða atriði í frumvarpinu leiða til þeirrar niðurstöðu að framlög Jöfnunarsjóðs til Mosfellsbæjar skerðist um 400 m.kr. á ári. Ekki er heldur hlaupið að því að meta hvaða áhrif breytingar sem gerðar kunna að verða á frumvarpinu muni hafa eftir fimm ár, þegar aðlögunartímabili á að ljúka að fullu. Með fyrirvara um að þörf er á frekari skýringum um

allmörg atriði leggur Mosfellsbær áherslu á að eftirfarandi atriði í frumvarpinu verði rýnd og lagfærð:

1. Samanburður á frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi árið 2023 og því frumvarpi sem nú er til umsagnar bendir til þess að ekki hafi verið hugað nægilega vel að áhrifum á Mosfellsbæ. Allar tilfærslur á vægi einstakra breytna í frumvarpinu geta fært mikla fjármuni frá einum hópi sveitarfélaga til annarra sveitarfélaga. Tekjutap um 400 milljónir króna myndi vinna gegn fjárhagslegri sjálfbærni bæjarins.
2. Breyting viðmiðunarmarkna tekjuhagkvæmniferils úr 2.000-7.000 íbúum í 2.000-11.000 íbúa og breytingar á vægi stærðarhagkvæmni, sem er færð úr 20% í 26%, virðist vera stærsta ástæða þess að áætluð framlög til Mosfellsbæjar lækka um hundruð milljóna. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að markmið þess sé að styðja við sveitarfélög með stór þjónustusóknarsvæði. Virðist framangreind breyting hafa veruleg neikvæð áhrif á sveitarfélag af þeirri stærð sem Mosfellsbæ er. Á þessu stigi kallar Mosfellsbær einfaldlega eftir því að viðmið um stærðarhagkvæmni verði færð til sama horfs og gert var í frumvarpi frá 2023.
3. Þegar horft er til áætlunar um áhrif frumvarpsins á einstök sveitarfélög má velta því upp hvort samanlagðar breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu leiði til ofjöfnunar hjá sveitarfélögum sem eru fremur landstór og með nokkra byggðakjarna, á kostnað sveitarfélaga sem aðeins eru með einn byggðakjarna. Mosfellsbær hefur skilning á því að ágæt rök geta verið fyrir slíkum áherslum en telur að í frumvarpinu sé of langt gengið í þessa átt. Kallað er eftir frekari skýringum um hvaða áhrif eftirfarandi breytingar á frumvarpinu hafa á skiptingu heildarframlaga, ásamt breytingum á mati á stærðarhagkvæmni:

- a. Fjöldi byggðakjarna í sveitarfélagi (hækkar úr 10% í 13%)
- b. Sérstök breyta vegna lágs fasteignamats vegur 15% en var ekki í frv. 2023
- c. Fasteignaskattsjöfnunarframlag er felld brott en bein tekjulækkun Mosfellsbæjar vegna þess er um 40 m.kr.

Vert er að halda því til haga að umrætt framlag er nú í heild um 7,6 milljarðar kr. Mörg sveitarfélög sem nú fá þetta framlag munu ekki njóta góðs af breytu vegna lágs fasteignamats. Eðlilegt er að Mosfellsbær, líkt og önnur sveitarfélög í sömu sporum, kalli eftir skýringum á því hvað verði um þá fjármuni sem nú er ráðstafað til fasteignaskattsjöfnunar.

Ástæða er til að spyrja hvort svo viðamiklar breytingar á frumvarpinu séu í nægu samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs. Að álit Mosfellsbæjar er mikil þörf á frekari greiningu, kynningu og umræðu um málið áður en frumvarp er lagt fram á Alþingi, þar sem veittar verði ítarlegri skýringar á því hvaða áhrif breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu kunna að hafa á skiptingu framlaga til einstakra sveitarfélaga.

4. Sérstaklega skal bent á að vægi útgjaldabreytna, sem almennt er viðurkennt að endurspegli þjónustuþætti sem hafa mikið vægi í rekstri allra sveitarfélaga, lækkar á milli frumvarpa frá 2023 og 2025. Barnmörg sveitarfélög tapa verulegum fjármunum á slíkum breytingum og er kallað eftir því að mat á heildaráhrifum slíkra breytinga bætist inn í skýringar með frumvarpinu. Mosfellsbær efar að þessar breytingar falli vel að markmiðum nýrrar ríkisstjórnar um að efla þjónustu við börn og barnafjölskyldur. Dæmi um þetta eru breytingar á eftirfarandi útgjaldabreytum:

 - a. Börn á aldrinum 0-5 ára (20% niður í 18%)
 - b. Börn á grunnskólaaldri (15% niður í 13%)
 - c. Íbúar 16-66 ára (3% niður í 0%)
 - d. Börn af erlendum uppruna 0-5 ára (7% niður í 6%)
 - e. Fjölgun íbúa umfram 2,5% (7% niður í 5%)



5. Það hlýtur að vera sjálfsögð krafa sveitarfélaga að lagabreytingar sem hafa jafn mikil áhrif á rekstur þeirri hljóti vandaðan undirbúning og að leitast sé við að skapa sem breiðasta sátt um inntak þeirra. Einnig þarf innleiðing að eiga sér aðdraganda þannig að sveitarfélög hafi möguleika á að aðlaga rekstur sinn að þeim, en í því samhengi er vert að hafa í hug að sveitarfélög hafa nú þegar samþykkt áætlanir fyrir árin 2026-2028 í tengslum við afgreiðslu fjárhagsáætlunar ársins 2025. Að áliti Mosfellsbæjar er of bratt að gera ráð fyrir að fyrsta skref innleiðingar verði strax á árinu 2026. Jafnframt ætti aðlögunartími að vera lengri en fjögur ár, sbr. bráðabirgðaákvæði V. Sjö ár gætu verið hæfilegur tími.
6. Á það hefur verið bent að sveitarfélög geti mætt tekjulækkun samkvæmt frumvarpinu með því að auka skatttekjur sínar. Í því samhengi skal bent á að útsvar í Mosfellsbæ er nú þegar í hámarki. Tekjumöguleikar eru því nánast eingöngu með hækkun þjónustugjalda, t.d. leikskólagjalda, og með hækkun fasteignaskatts. Slíkar aðgerðir væru til þess fallnar að auka verðbólgu og í ósamræmi við samkomulag þar að lútandi í tengslum við kjarasamninga. Mikilvægt er jafnframt að í umræðu um tekjuöflunarmöguleika sveitarfélaga sé litið til þess að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu eru ekki eylönd. Álagning skatta og gjalda hefur veruleg áhrif á vilja íbúa og fyrirtækja til að staðsetja sig í sveitarfélögum. Óraunhæft er að úthlutunarviðmið geri ráð fyrir að sveitarfélög geti fullnýtt lögbundið hámark álagningarprósentu fasteignaskatts, þ.e. 0,5% á íbúðarhúsnæði, þar sem fasteignamat sambærilegs íbúðahúsnæðis er mjög ólíkt eftir landssvæðum. Full nýting heimildar álagningarprósentu fasteignaskatts myndi í mörgum tilfellum leiða til þess að krónutala fasteignaskatts, þar sem fasteignamat er hátt, yrði margföld á við sveitarfélög þar sem fasteignamat er lægra. Þróunin hefur verið sú að sveitarfélög aðlaga álagningarhlutfall í takt við breytingar á fasteignamati.
7. Einnig er mikilvægt að halda því vel til haga að jöfnunarmódelið er letjandi fyrir sveitarfélög að hækka skatttekjur sínar því á móti hverjum 100 m.kr. sem aflað er skerðast jöfnunarframlög um 80 m.kr. Í umsögn Mosfellsbæjar til Alþingis frá 2023 var lagt til að þetta skerðingarhlutfall yrði lækkað til að draga úr sveiflum í framlögum til sveitarfélaga.
8. Mosfellsbær telur mikilvægt að unnin verði óháð skýrsla um mat á áhrifum laganna á einstök sveitarfélög áður en innleiðingartímabili lýkur og að slík skýrsla verði grundvöllur mögulegra frekari breytinga á lögnum. Full þörf er á slíku endurmati í ljósi þess að löggjöf og reiknireglur um sjóðinn eru flókna og mjög erfitt er að henda reiður á hvernig framlög til sveitarfélaga munu þróast í framtíðinni. Hætta kann að vera á að breyttar forsendur í einstökum landshlutum geti haft mikil áhrif á framlög til sveitarfélaga um allt land.

Frekari sjónarmið – aukið vægi velferðarþjónustu í jöfnunarkerfinu

Framangreindar athugasemdir eru settar fram á þeim grundvelli að frumvarpið og jöfnunarmódelið sem það byggir á er eins og önnur mannanna verk. Hvorugt er fullkomið og þótt ekki þurfi að efast um góðan vilja þeirra sem að verkinu hafa unnið er samt greinilegt að enn er þörf á ákveðinni fínstillingu á regluverkinu.

Í því verkefni telur Mosfellsbær að sérstaklega þurfi að horfa til þess að jöfnunarkerfið styðji betur við velferðarþjónustu sveitarfélaga. Sveitarfélög í vexti glíma flest eða öll við erfiðar áskoranir í þjónustu við fatlað fólk og uppbyggingu búsetuúrræða, barnaverndarþjónustu o.fl. Jöfnunarframlög vegna málaflokks fatlaðs fólks eru ætluð til að jafna stöðu sveitarfélaga vegna málaflokks fatlaðs fólks út frá þjónustuþyngdar viðkomandi einstaklinga.

Mosfellsbær hefur annað hæsta hlutfall fatlaðs fólks á landsvísu. Þau jöfnunarframlög sem sveitarfélagið fær vegna málaflokks fatlaðs fólks leiðréttu ekki þann halla sem sveitarfélagið ber vegna málaflokksins og er fólgin í útgjöldum vegna grunnþjónustu við fatlaða einstaklinga í sveitarfélaginu. Sveitarfélögum ber að veita fötluðum íbúum sínum grunnþjónustu, sem



jöfnunarframlög taka ekki til, og hjá þeim sveitarfélögum sem bera óeðlilega hátt hlutfall fatlaðs fólks miðað við önnur verður því til mikill viðbótarkostnaður við grunnþjónustu við hópinn sem er ekki fjármagnaður sérstaklega. Af hálfu Mosfellsbæjar er gerð sú krafa að tekið sé tillit til slíkrar breyту í því úthlutunarkerfi sem frumvarpið tekur til með sama hætti og að horft er til annarar þjónustu sem sveitarfélög skulu veita enda hljóta stjórnvöld að vilja nýta jöfnunarkerfið markvissar til að efla slíka þjónustu.

Lokaorð

Mosfellsbær áskilur sér rétt til frekari ábendinga síðar en óskar vinsamlega eftir fundi með innviðaráðherra til að ræða framangreind sjónarmið.

Með vísan til ábendinga í þessari umsögn er það álit Mosfellsbæjar að töluverð tækifæri séu til þess að bæta frumvarpið enn frekar. Einkum er bent á eftirfarandi atriði:

1. Megin athugasemd Mosfellsbæjar snýr að reglum um stærðarhagkvæmni sem eru sérlega óhagstæðar fyrir sveitarfélagið. Á þessu stigi kallar Mosfellsbær einfaldlega eftir því að viðmið um stærðarhagkvæmni verði færð til sama horfs og gert var í frumvarpi frá 2023. Lögð er þung áhersla á að gerðar verði breytingar á frumvarpinu áður en það verður lagt fram á Alþingi.
2. Almennt skortir á að í frumvarpinu sé gerð tilraun til að bæta sveitarfélögum íþyngjandi kostnað við velferðarþjónustu, einkum að því leyti sem sértæk framlög úr Jöfnunarsjóði ná ekki til. Hlýtur að verða að gera þá kröfu til lagafrumvarps um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga að það endurspegli síauknar kröfur til sveitarfélaga um velferðarþjónustu. Leið að því marki gæti verið að tekin verði upp ný útgjaldabreyta um vægi velferðarþjónustu, þ.e. þjónustu sem ekki er grundvöllur til útreiknings á jöfnunarframlagi vegna þjónustu við fatlað fólk.
3. Mosfellsbær telur brýnt að breytingar til lækkunar, sem gerðar hafa verið á vægi útgjaldaviðmiða, verði endurskoðaðar. Að áliti sveitarfélagsins eru breytingarnar ekki nægilega rökstuddar og ekki í anda áherslna nýrrar ríkisstjórnar á mikilvægi velferðarþjónustu.
4. Útgjaldabreyta um stærðarhagkvæmni grunnskóla hvílir að áliti Mosfellsbæjar á veikum grunni og er hún t.d. ekki skýrð í skýrslu endurskoðunarnefndar.
5. Mosfellsbær leggur til að gildistaka lagabreytinga miðist við 1. janúar 2027 og að aðlögunartími verði sjö ár í stað fjögurra.

Fyrir hönd Mosfellsbæjar,


Regína Ásvaldsdóttir
bæjarstjóri

