



Skýrsla um samráð

Efni samráðs

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, og sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

Samráð hófst

27. september 2019

Samráð lauk

14. október 2019

Fjöldi umsagna

4

Umsagnaraðilar

Alls bárust fjórar umsagnir; frá Akureyrarbæ, Eyjafjarðarsveit, Reykjavíkurborg og sameiginleg umsögn frá Ásahreppi, Fljótaldshreppi, Grímsnes- og Grafningshreppi, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshreppi.

Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, og sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, var sett inn á samráðsgátt Stjórnarráðsins þann 27. september sl. og var frestur til að skila umsögnum til 14. október. Alls bárust fjórar umsagnir.

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, f.h. 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 áliti ráðuneytisins í 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu.

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

Umsagnaraðilum er þakkað fyrir mikilvægar ábendingar sem hafa nýst í ferlinu.

Að loknu samráði

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, og sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, var lagt fram á Alþingi til umfjöllunar og afgreiðslu í nóvember 2019 og samþykkt þann 17. desember sama ár.

Samantekt um umsagnir

1. Akureyrarkaupstaður

- Varðandi 9. gr. frumvarpsins tekur Akureyrarbær undir að veitt verði fjármagn til sameiningar sveitarfélaga. Það sé hins vegar með öllu óforsvaranlegt að ríkið ætli ekki að koma að fjármögnun beint vegna verkefnisins, með þessu móti er verið að skerða framlög Jöfnunarsjóðs til að jafna aðstöðu sveitarfélaga. Þannig verða þau sveitarfélög sem ekki sameinast ekki aðeins af tekjum heldur er þeim gert að greiða fyrir sameiningu annarra sveitarfélaga með lægri framlögum úr Jöfnunarsjóði en ella. Það er því krafa Akureyrarbæjar að annað hvort komi sérstakt framlag úr ríkissjóði eða að hlutdeild Jöfnunarsjóðs í skatttekjum ríkisins verði hækkuð til að mæta sameiningarkostnaði.
- Hvað varðar heimild til skerðingar á Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs telur Akureyrarbær að ríkissjóði beri að standa straum af hinni ólögmætu skerðingu sbr. dóm Hæstaréttar nr. 34/2018. Sérstök athygli er vakin á því að leiðréttingin nær sex ár aftur í tímann.

2. Óskar Sigurðsson hrl. f.h. Ásahrepps, Fljótsdalshrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshrepps.

- Bent er á að í öðrum kafla frumvarpsins er fjallað um dóm Hæstaréttar frá 14. maí 2019 í máli nr. 34/2018, þar kemur ranglega fram að umbjóðendur hafi gert endurgreiðslukröfu í málinu en um var að ræða **skaðabótamál** á hendur íslenska ríkinu.
- Rétt er að áréttta þetta einnig varðandi 6. kafla frumvarpsins um mat á áhrifum þar sem kemur fram að frumvarpið girði fyrir hættu á málaferlum sem getur haft í för með sér lækkun framlaga úr sjóðnum til allra sveitarfélaga. Engin tengsl eru á milli þessa dómsmáls og þeirra skaðabóta sem íslenska ríkinu var gert að greiða vegna stjórnarskrárbrots.
- Athygli einnig vakin á því að hluti reglugerðar nr. 1226/2012 á sér ekki lagastoð og sé því í andstöðu við 2. gr. stjórnarskrárinnar þar sem hvorki var heimild í 3. málsl. 18. gr. laga nr. 4/1995 til þess að skerða framlag vegna nýbúafræðslu og framlag vegna sérþarfa fatlaðra nemenda.
- Umbjóðendur gagnrýna þá umræðu að framangreind málaferli hafi áhrif á úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði, það hljóti að vera annað og óskylt mál að stjórnskipun landsins sé virt í hvívetna.
- Mótmælt er fyrirhugaðri breytingu á nýrri 12. gr. þar sem heimila á flata skerðingu bæði á tekju- og útgjaldajöfnunarframlög, með því er ekki hægt að kalla umrædd framlög tekjustofn og sé þannig frekar um að ræða styrki til tiltekinna sveitarfélaga. Þetta feli í sér þversögn og kallar framangreindur dómur Hæstaréttar og úthlutun framlaga á heildarendurskoðun kerfisins.
- Þar að auki er ómálefnalegt að líta til heildarskatttekna við jöfnun útgjaldajöfnunarframlaga enda þó svo að tekjur séu að ákveðinni fjárhæð tengjast þær í raun og veru ekki þeim útgjöldum sem sveitarfélög þurfa að standa undir, sbr. einnig í ljósi þess að það er hlutverk Jöfnunarsjóðs að jafna út tekjur sveitarfélaganna, sbr. nefndarálit með lögum nr. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga.
- Mótmælt er að einungis komi til greiðslu tekjujöfnunarframlags ef sveitarfélag fullnýtir heimild sína til álagningar útsvars. Framlag úr Jöfnunarsjóði er

tekjustofn sveitarfélaga, sveitarfélögum er falið á grundvelli sjálfstjórnar sinnar sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að ákvarða útsvarshlutfall innan tiltekinna marka. Þessi takmörkun vegur þannig að sjálfstjórn sveitarfélaga. Engu breytir þó svo að mælt sé fyrir um þetta í reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

- Verulega skortir að meta fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin. Sundurliða hefði þurft fjárhagslegu áhrifin sem hver og ein grein frumvarpsins hefur á afkomu sveitarfélaga.

3. Reykjavíkurborg

- Fagnar markmiði frumvarpsins að festa í lög reglur sem fjalla um lögbundna tekjustofna sveitarfélaga, að mati Reykjavíkurborgar felur markmiðið í sér nauðsynlega réttarbót með því að færa lagaumhverfi Jöfnunarsjóðs til samræmis við lagaáskilnaðarreglur 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.
- Reykjavíkurborg telur að tillagðar reglur frumvarpsins skv. 3. og 4. gr. þess ekki standast jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og fela í sér ómálefnalegar takmarkanir á hlutun framlaga til Reykjavíkurborgar.
- Alvarlegar athugasemdir eru gerðar við að kröfur tiltekinna sveitarfélaga sem tilkomnar eru vegna mistaka við lagasetningu verði greiddar af ráðstöfunarfé sjóðsins, sbr. 9. gr. frumvarpsins, í stað þess að íslenska ríkið leggi fram fjármagn til að mæta þeim.

Nánar um 3. gr.

- Að reikna sérstaklega meðaltekjur á hvern íbúa í Reykjavík eitt sveitarfélag er að mati Reykjavíkurborgar í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hvergi er að finna greinargerð með frumvarpinu þar sem er að finna hvaða hlutlægu og málefnalegu sjónarmið eigi að búa að baki mismun gagnvart Reykjavík að þessu leyti.
- Gert er athugasemd við skýrleika og fyrirsjáanleika hinna þriggja nýju ákvæða 3. gr. a, b og c. Sem dæmi má nefna í 3. mgr. 3. gr. a. er kveðið á um heimild handa Jöfnunarsjóði til þess að undanskilja tekjur sem sveitarfélög hafa af álagningu einstakra fasteigna við útreikning meðaltekna, ef umræddar tekjur hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi viðmiðunarflokks. Í ákvæðinu er ekki mælt fyrir um hvað telst vera veruleg áhrif í þessu sambandi eða hvaða meginreglur skuli gilda að öðru leyti við beitingu ákvæðisins.
- Reykjavíkurborg leggur til að í stað þess að beita Reykjavík annarri reiknireglu en öll önnur sveitarfélög verði lögfest sanngjarnt og hlutlægt viðmið við útreikning framangreindra framlaga sem taki til allra sveitarfélaga, þ.m.t. Reykjavíkur.

Nánar um 4. gr.

- Reykjavíkurborg telur að lokamálsgrein í ákvæði 4. gr. standist ekki jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Enda er með ákvæðinu gert ráð fyrir að Reykjavík verði útilokuð frá því að fá umrædd framlög vegna reksturs grunnskóla nema sérstakur samningur kveði á um annað.

- Reykjavíkurborg telur að í umræddu ákvæði skorti umfjöllun um hvernig skuli úthluta framlögum vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlögum vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál og öðrum framlögum sem tengd eru rekstri grunnskóla.
- Að mati Reykjavíkurborgar standa engin rök með því að undanskilja Reykjavík eitt sveitarfélag frá framlögum vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál né almennum jöfnunarframlögum. Áþekkur kostnaður sé í báðum tilfellum á landsvísu.

Nánnar um 6. gr.

- Reykjavíkurborg tekur undir tillögu frumvarpsins þess efnis að lögfesta heimild til útilokunar verulega tekjuhárra sveitarfélaga, enda er þá um að ræða mismunun sem byggir á hlutlægum og málefnalegum grunni.
- Á hinn bóginn áréttar Reykjavíkurborg þá gagnrýni sem fram kemur í 3. gr. þar sem Reykjavíkurborg er eitt sveitarfélag sett í sérstakan viðmiðunarflokk. Í því samhengi verður ákvæði þessu ekki beitt gagnvart Reykjavíkurborg þar sem ekki er hægt að bera tekjur Reykjavíkurborgar saman við annað sveitarfélag í sama viðmiðunarflokki.

Nánnar um 9. gr.

- Reykjavíkurborg telur ljóst að með þessu fyrirkomulagi muni tekju- og útgjaldajöfnunarframlög lækka verulega á samsvarandi tímabili. Réttara væri að sjóðurinn fái sérstaka fjármuni til að standa straum af kostnaði við sameiningar.
- Ótækt er að skerða lögbundna tekjustofna sveitarfélaga í kjölfar dóms Hæstaréttar vegna handvamar sem varð við lagasetningu. Krafa umræddra sveitarfélaga er á höndum ríkissjóðs en ekki Jöfnunarsjóðs. Rétt sé að íslenska ríkið standi sjálft að greiðslu umræddra krafna sveitarfélaganna fimm úr ríkissjóði, án þess að það komi til skerðinga á framlögum til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Um framlög til jöfnunar tekjutaps vegna lækkunar fasteignaskattstekna.

- Með því að miða við markaðsstuðul fasteigna í Reykjavík sem grunn til margföldunar með afskrifuðu endurstofnverði húsa og mannvirkja þá er Reykjavík eitt sveitarfélag útilokað frá því að eiga möguleika á því að fá úthlutað umrætt framlag úr Jöfnunarsjóði.
- Að mati Reykjavíkurborgar er úthlutun framlagsins sömu annmörkum háð hvað varðar lagastoð og jafnræði við úthlutun og þau framlög er frumvarpið leggur til lagabreytingar á og hefur verið fjallað um hér að framan.
- Þar sem um er að ræða ólögmæta mismunun leggur Reykjavíkurborg til að lögfestar verði sanngjarnar og hlutlægar úthlutunar- og reiknireglur fyrir úthlutun framlaga skv. d.-lið 1. mgr. 11. gr. nógildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga.

4. Eyjafjarðarsveit

- Telur óviðunandi að ríkið ætli Jöfnunarsjóði að standa undir fjármögnun lögpvingaðra sameininga sveitarfélaga án þess að framlög komi í sjóðinn frá ríkinu. Þannig sé verið að skerða framlög til þeirra sveitarfélaga sem standa

utan sameiningar og þeim gert að greiða fyrir lögbvingaða sameiningu annarra sveitarfélaga.

- Eyjafjarðarsveit gerir þá kröfu að framlög séu ekki skert til þeirra sveitarfélaga sem ekki sameinast og að ríkið setji sérstakt framlag í Jöfnunarsjóð til þess að mæta kostnaði.
- Mótþælt er áformum í 9. gr. um að nýta allt að 1.300 milljónir kr. úr Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs til að mæta uppgjöri til fimm sveitarfélaga vegna ólögðætrar skerðingar framlaga sbr. dóm nr. 34/2018.