

Umsögn

Efni: Drög að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Viðtakandi: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Sendandi: Sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Í samráðsgátt stjórnvalda liggur tillaga samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að breytingu á reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem gefur tilefni til eftirfarandi athugasemda:

- Lagastoð fyrir umræddri breytingu á reglugerð nr. 1088/2018 skortir:** Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944 kemur m.a. fram að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum. Í 1. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga segir að tekjustofnar sveitarfélaga séu m.a. úthlutað framlög samkvæmt III. kafla laganna, þ.e. framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Framlög úr Jöfnunarsjóði eru því lögvarinn tekjustofn sveitarfélaga og mismunun á úthlutun framlaga verður að eiga sér stoð í umræddum lögum og standast jafnræðisreglu, þ.e. vera málefnaleg og lögmæt. Fyrir þær breytingar sem gerðar voru á 12. gr. tekjustofnalaga, með lögum nr. 157/2019, átti flokkun sveitarfélaga í fjóra flokka samkvæmt reglugerð nr. 1088 ekki lagastoð. Með umræddri breytingu á tekjustofnalögunum var þessi flokkun lögfest í 12. gr. laganna. Þannig má segja að 4. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar eigi sér nú lagastoð en ný viðbótarsetning við hana á sér hins vegar ekki lagastoð. Eðli hennar er lýst í samráðsgáttinni með þeim hætti að hún fjölgi „þeim sveitarfélögum sem hljóta tekjujöfnunarframlög“ og „leiði til frekari tekjujöfnunar sveitarfélaga“. Slíkar ákvarðanir þurfa einmitt að eiga sér skýra lagastoð og eiga ekki að vera *reiknireglur* ákveðnar í reglugerð. Það þýðir að viðbótin við 4. mgr. 13. gr. á sér ekki lagastoð. Til að ná fram slíkri breytingu á tekjujöfnunarframlagi myndi þurfa að breyta 12. gr. laga nr. 4/1995 m.s.br. Að sama skapi er tillögð breyting í andstöðu við 12. gr. a. laga nr. 4/1995 sem mælir fyrir um hvernig skuli úthluta tekjujöfnunarframlagi. Ráðherra er óheimilt með setningu reglugerðar að breyta lagaákvæði sem mælir fyrir um hvernig úthluta skuli framlögum Jöfnunarsjóðs, sbr. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944.
- Lagastoð núgildandi reglugerðar tekjujöfnunarframlaga veik:** Með umræddri breytingu á tekjustofnalögunum með lögum nr. 157/2019 var sú flokkun lögfest í 12. gr. laganna, þar sem Reykjavíkurborg var ein og sér í a-flokki og kom þess vegna ekki til mats við ákvörðun tekjujöfnunarframlaga. Þessi ákvörðun alþingis stenst ekki þá kröfu að skapa málefnalega umgjörð um jöfnunarframlögin í samræmi við jafnræðisreglu. Áformuð breyting reglugerðar nr. 1088/2018 hvílir að þessu leyti á jafnveikum stoðum og gildandi reglugerð.



Í 13. gr. reglugerðar nr. 1088/2018 eru í 3. mgr. reiknireglur sem virkjast undir aðstæðum sem ráðast af mati starfsmanna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og ráðgjafanefndar og sama gildir um beitingu heimildarákvæða í 4. og 5. mgr. Þessar *reiknireglur* geta haft áhrif á endanlega skiptingu tekjujöfnunarframlaga og ættu þess vegna að vera með skýrum hætti skilgreindar í tekjustofnalögunum, ella skortir lagastoð fyrir þeim.

- 3. Reiknireglur vegna tekjujöfnunarframlaga flóknar og ógagnsæjar:** Reiknireglur tekjujöfnunarframlaga eru flóknar og ógagnsæjar og sveitarfélög hafa ekki fullt aðgengi að nauðsynlegum gögnum til að ganga úr skugga um hvort þau fái rétt framlög. Í ljósi þess að jöfnunarkerfið felur í sér endurdreifingu á skattfé verður að gera þá kröfu til kerfisins og framkvæmdarinnar að öll talnagögn að baki áætlunum tekjujöfnunarframlaga og endanlegum framlögum séu ásamt reiknilíkönum aðgengileg fyrir öll sveitarfélög til að þau geti gengið úr skugga um réttmæti framlaganna. Sú breyting sem áformuð er á rg. 1088/2018 ávarpar ekki þetta vandamál en því má þó halda til haga að þessi breyting á reiknireglunni felur í sér ákveðna samræmingu við aðferðir í öðrum jöfnunarframlögum.
- 4. Fyrirsjáanleiki tekjujöfnunarframlaga er lítill:** Einn megingalli við jöfnunarkerfið almennt og tekjujöfnunarframlög sérstaklega í þessu sambandi er skortur á fyrirsjáanleika framlaga. Þrátt fyrir að Jöfnunarsjóður gefi út áætlanir um það leyti sem sveitarfélögin glíma við gerð fjárhagsáætlana um skiptingu á þeim potti sem gengur til tekjujöfnunarframlaga (1.250 m.kr) geta sveitarfélögin lítið reitt sig á þessa áætlun og síðari áætlanir þar sem reiknireglur eru með þeim hætti að skipting framlaga milli sveitarfélaga getur verið að breytast yfir fjárhagsárið.

Fyrirliggjandi tillaga markar nýtt skref í þessum ófyrirsjáanleika þar sem til stendur að breyta reiknireglum innan fjárhagsársins sem hefur umtalsverð áhrif á skiptingu framlaga milli sveitarfélaga sem ætla má að séu afar háð jöfnunarframlögum sjóðsins.

Halldóra Káradóttir

sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar