

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Samráðsgátt

Reykjavík, 8. október 2019

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, með síðari breytingum.

Til LEX hefur leitað sveitarfélögin *Ásahreppur*, kt. 430169-0339, Laugalandi, Hellu, *Fljótsdalshreppur*, kt. 550169-5339, Végarði, Egilsstöðum, *Grímsnes- og Grafningshreppur*, kt. 590698-2109, Félagsheimilinu Borg, Selfossi, *Hvalfjarðarsveit*, Innrimel 3, Akranesi, og *Skorradalshreppur*, kt. 600269-0709, Horni, Skorradal, Borgarnesi, og falið undirrituðum lögmanni að senda inn athugasemdir við frumvarp, sem er til kynningar á Samráðsgátt, til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Frestur til að gera athugasemdir er til 8. október 2019.

Athugasemdir umbj. okkar varða fyrst og fremst frumvarp til breytinga á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga en í frumvarpinu kemur fram að markmið þess sé fyrst og fremst að styrkja það lögbundna hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að jafna mismunandi útgjaldapörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum til þeirra í tilefni af dómi Hæstaréttar frá 14. maí 2019 í máli nr. 34/2018.

Framangreint dómsmál varðaði breytingu sem gerð var á 18. gr. laga nr. 4/1995 með lögum nr. 139/2012 þar sem bætt var við 3. málsl. og mælt fyrir um að í reglugerð væri heimilt að kveða á um að þau sveitarfélög sem hefðu heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti sem teldist verulega umfram landsmeðaltal skyldu ekki njóta framlaga úr Jöfnunarsjóði skv. d-lið 11. gr. (sérstakt framlag til jöfnunar tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskatttekna) og 1. mgr. 13. gr. (kostnaður vegna flutnings grunnskóla) en samkvæmt b-lið 1. gr. laga nr. 4/1995 er mælt fyrir um að framlag úr Jöfnunarsjóði sé einn tekjustofn sveitarfélaga. Í kjölfarið var reglugerð nr. 960/2010 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga breytt með reglugerð nr. 1226/2012 og mælt þar fyrir um að framlag til jöfnunar á tekjutapi vegna fasteignaskatts, almennt jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla, framlag vegna sérþarfa fatlaðra nemenda og framlag vegna nýbúafraeðslu féllu niður til til þeirra sveitarfélaga sem hefðu heildarskatttekjur sem væru að minnsta kosti 50% umfram landsmeðaltal, þ.e. útsvar og fasteignaskatt á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna. Í dómi Hæstaréttar var komist að þeirri niðurstöðu að umrætt fyrirkomulagi væri andstætt fyrirmælum 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Með þessu ákvæði væri ráðherra falið fullt ákvörðunarvald um hvort skerða skyldu framlag úr Jöfnunarsjóði sem er einn af tekjustofnun sveitarfélaga með því að ákvarða hvað teldist verulega umfram landsmeðaltal. Ekki væri fullnægjandi að tiltaka viðmið skerðingar í lögskýringargögnum.

Í 2. kafla frumvarpsins er fjallað um framangreindan dóm. Þar kemur ranglega fram að umbj. okkar hafi gert endurgreiðslukröfu í málinu, um var að ræða skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu. Rétt er að áréttta þetta einnig í sambandi við 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 dómsmál og þeirra skaðabóta sem íslenska ríkinu var gert að greiða vegna stjórnskrárbrots.

Umbj. okkar vekja þar að auki athygli á að skerðing á grundvelli framangreindrar reglugerðar skorti einnig lagastoð og var því í andstöðu við 2. gr. stjórnskrárinnar þar sem hvorki var heimild í 3. málsl. 18. gr. laga nr. 4/1995 til þess að skerða framlag vegna nýbúafræðslu né framlag vegna sérþarfa fatlaðra nemenda. Sá hluti reglugerðarinnar á sér þar af leiðandi ekki lagastoð.

Umbj. okkar gagnrýna svo sem að framan greinir þá umræðu sem hefur átt sér stað að framangreind málaferli hafi áhrif á úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði enda hlýtur að vera annað og óskýlt mál að stjórnskipun landsins sé virt í hvívetna.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að í 3. gr. frumvarpsins séu lagðar til breytingar á 12. gr. laga nr. 4/1995 þar sem fjallað var um almennt jöfnunarframlög sjóðsins. Í nýrri 12. gr. komi fram að grundvöllur útreikninga á jöfnunarframlagi, sem skiptist í tekjujöfnunarframlag og útgjaldajöfnunarframlag, skuli byggja á skráum sem ráðherra geri um álagðar skatttekjur sveitarfélaga og skrá um fullnýtingu tekjustofna. Á grundvelli þessarar skrár skuli reikna út meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa í ákveðnum viðmiðunarflokkum eftir íbúafjölda. Í 6. gr. frumvarpsins er að finna hina almennu skerðingarheimild laganna en ákvæðið feli í sér að ekki skuli úthluta jöfnunarframlagi til þeirra sveitarfélaga þar sem samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og á hvern íbúa miðað við fullnýtingu tekjustofna séu 50% umfram önnur sveitarfélög í sínum viðmiðunarflokki. Nú sé einnig lagt til að tekjujöfnunarframlög og útgjaldajöfnunarframlög muni bæði falla niður.

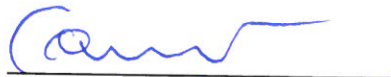
Umbj. okkar mótmæla framkomnu frumvarpi. Í b-lið 1. gr. laga nr. 4/1995 kemur fram að einn af tekjustofnun sveitarfélaga sé framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Eins og fram kemur hér að ofan er að fyrirhugað að heimila flata skerðingu bæði tekjujöfnunarframlaga og útgjaldajöfnunarframlaga. Með því að skerða öll framlög til tiltekinna sveitarfélaga úr sjóðnum, sama með hvaða hætti það er gert, er ekki lengur hægt að kalla umrædd framlög tekjustofn. Er þannig frekar um að ræða styrki til tiltekinna sveitarfélaga. Að mati umbj. okkar felur þetta í sér þversögn og kallar framangreindur dómur Hæstaréttar og úthlutun framlaga á heildarendurskoðun kerfisins. Þar að auki telja umbj. okkar ómálefnalegt að líta til heildarskatttekna við jöfnun útgjaldajöfnunarframlaga enda þó svo að tekjur séu að ákveðinni fjárhæð tengjast þær í raun og vera ekki þeim útgjöldum sem sveitarfélög þurfa að standa undir, sbr. einnig í ljósi þess að það er hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að jafna út tekjur sveitarfélaganna, sbr. nefndarálit með lögum nr. 91/1989 um tekjustofna sveitarfélaga.

Þá er því mótmælt að einungis komi til greiðslu tekjujöfnunarframlags ef sveitarfélag fullnýtir heimild sína til álagningar útsvars. Framlag úr Jöfnunarsjóði er tekjustofn sveitarfélaga svo sem að framan greinir. Sveitarfélögum er falið á grundvelli sjálfstjórnar sinnar sbr. 78. gr. stjórnskrárinnar að ákvarða útsvarshlutfall innan tiltekinna marka. Með því að takmarka framlag við fullnýtingu tekjustofnsins er þannig vegið að sjálfstjórn sveitarfélaga í stað þess að

byggja útreikninga á hvað sveitarfélög fengju ef þau fullnýttu tekjustofna sína. Engu breytir þó svo að mælt sé fyrir um þetta í reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Þá telja umbj. okkar verulega skorta á að fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin séu metin. Í 6. kafla frumvarpsins kemur fram að heildaráhrif á sveitarfélög kunni að lækka um 937 m.kr. næstu árin og síðan 700 m.kr. næstu tíu árin, eða samtals 11.922 m.kr. á næstu 15 árum. Að mati umbj. okkar að hefði þurft að sundurliða hvað hver og ein grein frumvarpsins er talin hafa á afkomu sveitarfélaga þannig að þau geti raunverulega gætt hagsmuna sinna í lagasetningarferli þessu sem mun koma til með að hafa afdrifarík áhrif á hagsmuni þeirra og þá þjónustu sem þau veita íbúum sínum.

Virðingarfyllt,



Óskar Sigurðsson hrl.