



Alþingi - nefndasvið

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og sveitarstjórnarlögum (forsendur úthlutana úr Jöfnunarsjóði) - 391. mál

Hinn 29. nóvember 2019 var Reykjavíkurborg sent til umsagnar með tölvuskeyti af hálfu umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og sveitarstjórnarlögum (forsendur úthlutana úr Jöfnunarsjóði), 391. mál. Í tölvuskeytinu er þess óskað að umsögn berist eigi síðar en 9. desember 2019. Hér á eftir fer því umsögn Reykjavíkurborgar um einstök ákvæði frumvarpsins.

Almennt um frumvarpið.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að með því sé ætlunin að bregðast við athugasemdum Reykjavíkurborgar sem fram komu í umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019, við fyrri útgáfu frumvarps um sama efni. Með tillögðum breytingum í frumvarpi þessu telur ráðuneytið sig hafa borið í bætifláka fyrir þá gagnrýni er fram kom í framangreindri umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019.

Reykjavíkurborg telur að þrátt fyrir að tilraun hafi verið gerð til þess að setja fram takmarkanir á því að Reykjavíkurborg hljóti framlög úr Jöfnunarsjóði með hlutlægum hætti, þá breyti það engu um þá afstöðu borgarinnar að útilokanir á því að Reykjavíkurborg hljóti einstök framlög úr Jöfnunarsjóði feli í sér brot á jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar gagnvart sveitarfélaginu, líkt og nánar verður rakið hér á eftir.

Í tilvitnaðri umsögn, dags. 8. október 2019, eru gerðar alvarlegar athugasemdir við það fyrirkomulag sem kveðið er á um í frumvarpinu og er þess efnis að Reykjavík eitt sveitarfélag sé alfarið útilokað frá úthlutun tiltekinna framlaga úr Jöfnunarsjóði, án þess að nokkurt mat fari fram eða málefnalegar ástæður liggi þar að baki. Sömu rök og sjónarmið eiga enn við um þá útgáfu frumvarpsins sem hér er til umsagnar, þar sem enn hefur að mati Reykjavíkurborgar ekki verið bætt úr fyrrnefndum ágöllum á frumvarpinu. Um nánari röksemdir Reykjavíkurborgar fyrir framangreindri afstöðu er vísað til hjálagðrar umsagnar Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á B-lið 1. mgr. 1. gr. laganna að ákvæðið orðist svo: „Úthlutuð framlög til sveitarfélaga skv. III. kafla laganna“ í stað „ Framlög úr Jöfnunarsjóði“ líkt og ákvæðið er orðað í lögunum.

Í athugasemdum við 1. gr. í greinargerð frumvarpsins segir að með tillagðri breytingu sé ætlunin að festa í sessi þann skilning að einungis úthlutaðar greiðslur til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði teljist tekjustofn sveitarfélaga í skilningi 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ætlunin sé

Því sú að sveitarfélög eigi þar af leiðandi ekki stjórnarskrárvarinn rétt á jafnri úthlutun heldur verði að sæta því að úthlutun framlaga fari eftir reglum sjóðsins sem settar hafa verið til að ná þeim markmiðum að jafna mismunandi útgjaldþörf og skatttekjur sveitarfélaga. Að mati ráðuneytisins feli þessi skilningur í sér að einungis sé óheimilt að fella niður greiðslur úr Jöfnunarsjóði með lögum eftir að úthlutun framlags hefur verið reiknað út og ákveðið. Enn fremur að mati ráðuneytisins þá feli slík tilvik ekki í sér eiginlega skerðingu heldur úthlutun byggða á málefnalegum grundvelli.

Á framangreindan skilning ráðuneytisins á lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga er ekki unnt að fallast í ljósi niðurstöðu dóms meirihluta Hæstaréttar í máli nr. 34/2018. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að með framangreindum dómi Hæstaréttar var niðurstaða meirihluta hans sú að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, feli í sér lagaáskilnaðarreglu. Í ljósi þess hafi 3. málsliður 18. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, falið í sér of viðtækt valdframsal til ráðherra. Með vísan til niðurstöðu Hæstaréttar verða því öll lagaákvæði um úthlutun og útreikning framlaga Jöfnunarsjóðs að vera skýr og fyrirsjáanleg enda mælir 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar sérstaklega fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum en ekki eingöngu að skerðing þeirra skuli ákveðin með lögum, líkt og virðist lagt til grundvallar í frumvarpinu. Þvert á móti verður að telja óumdeilt að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljast til lögbundinna tekjustofna sveitarfélaga. Í því samhengi nægir ekki að setja vinnureglur af hálfu Jöfnunarsjóðs eða reglugerð sem feli í sér ákvörðun um úthlutun framlaga til einstakra sveitarfélaga án þess að ákvæði hennar eigi sér skýra, ótvíræða og málefnalega lagastoð. Þá má eðli málsins samkvæmt lagaheimild til setningar vinnureglna ekki fela í sér of viðtækt valdframsal löggjafarvalds til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Þá telur Reykjavíkurborg að skilningur þessi sem lagður er til í frumvarpinu geti ekki samræmst jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, sem ótvírætt gildir um sveitarfélög, þrátt fyrir að ráðuneytið ýji að öðru í greinargerð með frumvarpinu. Hvergi er að finna stuðning um hið gagnstæða, hvorki í öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar né ákvæðum laga. Vissulega geta sveitarfélög átt mismunandi rétt til framlaga en öll slík mismunun verður að eiga sér stað á grundvelli málefnalegra, lögmætra og lögfesta sjónarmiða. Reykjavíkurborg telur einsýnt að jafnræðisregla gildi jafnt við lagasetningu sem fjallar um sveitarfélög og einstaklinga. Fær sú afstaða afdráttarlausan stuðning í athugasemd við 3. gr. frumvarps sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar, en þar kemur meðal annars eftirfarandi fram:

„Í 3. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um að jafnræðisreglan fái verulega rýmra gildissvið en reglur á borð við fyrrnefnda 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu því í reglu frumvarpsins er ekki aðeins skírskotað til þess að allir skuli njóta mannréttinda án mismununar, heldur er henni ætlað að gilda á öllum sviðum löggjafar og veita öllum jafna lagavernd.“

Reykjavíkurborg telur því að tillögð breyting á B-lið 1. mgr. 1. gr. laganna muni engu breyta um skýra lagavernd sveitarfélaga samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, og um nauðsyn þess að úthlutunum úr Jöfnunarsjóði sé skipað með lögum settum af Alþingi. Breytir þar engu sú fyrirætlun ráðuneytisins að með efni frumvarpsins eigi að festa í sessi annan og andstæðan skilning, enda er sá skilningur ekki í samræmi við 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Um 3. gr.

Við frumvarpið er búið að bæta nýjum ákvæðum um aukinn fjárhagslegan stuðning vegna fyrirhugaðra sameininga sveitarfélaga. Í frumvarpinu eru þessi ákvæði almennt orðuð en Ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga ætlað að útfæra þau með nánari hætti með setningu vinnureglna sem ráðherra staðfestir. Þá er ráðherra jafnframt ætlað að ákvarða útreikningsreglur þar sem í ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðherra setji nánari ákvæði meðal annars um forsendur og útreikning framlaga í reglugerð. Að mati Reykjavíkurborgar uppfyllir sú framsetning a- og b-liða 3. gr. frumvarpsins ekki kröfur lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar heldur þarf að mæla fyrir um slíkar forsendur í skýru og ótvíræðu lagaákvæði.

Þá er d-liður 3. gr. frumvarpsins í andstöðu við áður greinda 65. gr. stjórnarskrárinnar þar sem með því að miða grunn margföldunar við markaðsstuðul fasteigna í Reykjavík er Reykjavíkurborg alfarið útilokuð frá því að geta fengið úthlutað framlagi þessu og það án þess að nokkurt hlutlægt eða málefnalegt mat hafi farið fram.

Í stað framangreinds fyrirkomulags leggur Reykjavíkurborg til að lögfest verði hlutlægt og sanngjarnt viðmið sem taki jafnt til allra sveitarfélaga landsins við mat á því hvort sveitarfélag eigi rétt á úthlutun framlags samkvæmt d-lið 3. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað 12. gr. laganna komi þrjár nýjar greinar, 12. gr., 12. gr. a og 12. gr. b. Umrædd ákvæði fjalla um jöfnunarframlög, þ.e. tekjujöfnunarframlög og útgjaldajöfnunarframlög og hvernig beri að standa að úthlutun þeirra. Efnislega eru umrædd ákvæði að öllu leyti sambærileg 3. gr. fyrri útgáfu frumvarps ráðuneytisins, að því undanskildu að í stað þess að nefna Reykjavíkurborg berum orðum í sérstökum viðmiðunarflokki þá er mælt fyrir um sérstakan viðmiðunarflokk sveitarfélaga með 70.000 íbúa eða fleiri, sbr. a. lið 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Undir 4. kafla í greinargerð frumvarpsins sem ber heitið „[s]amræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“ kemur fram að umrædd breyting sé komin til vegna gagnrýni Reykjavíkurborgar á því að sveitarfélagið hafi eitt sveitarfélag verið sett í sérstakan flokk samkvæmt fyrri útgáfu frumvarps ráðuneytisins. Með tillagðri breytingu telji ráðuneytið að gætt sé að hlutlægni gagnvart Reykjavíkurborg.

Reykjavíkurborg telur að sú breyting sem lögð er til feli engu að síður í sér útilokun á því að Reykjavíkurborg hljóti framlög úr sjóðnum eitt sveitarfélaga. Aðeins eitt sveitarfélag á landinu er með 70.000 íbúa eða fleiri og það er Reykjavík. Að mati Reykjavíkurborgar er því um að ræða sértæka og ómálefnalega mismunun sem beinist aðeins gegn sveitarfélaginu Reykjavík. Í þessu sambandi verður að horfa til þess að ekkert sveitarfélag kemst nálægt því að hafa jafn marga íbúa og Reykjavík og þá er ekki í sjónmáli að annað sveitarfélag fái 70.000 íbúa í náinni framtíð hér á landi. Þá verður ekki séð að unnt sé að halda því fram með málefnalegum hætti að öll sveitarfélög með íbúa á bilinu 12.000 til 69.999 séu í þörf fyrir sambærilegan stuðning vegna reksturs grunnskóla en ekki Reykjavíkurborg. Tillögð breyting er því í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar á sama hátt og 3. gr. fyrri útgáfu frumvarpsins og felur í sér ólögmeða mismunun gagnvart Reykjavíkurborg.

Jafnvel þó fallist yrði á þau sjónarmið er nefnd eru í framangreindum kafla í greinargerð frumvarpsins þess efnis að lögmætt sé að líta til þess við úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði að stærri sveitarfélög búi yfir hærri heildartekjustofnum þá heimilar það sjónarmið eitt og sér ekki sértæka útilokun gagnvart einu sveitarfélagi frá því að hljóta úthlutun framlaga. Slíkt

sjónarmið getur því aldrei eitt og sér réttlætt að sveitarfélag sé alfarið útilokað frá því að hljóta einstök framlög úr sjóðnum, án þess að hlutlægt og málefnalegt mat fari fram. Þá er rétt að benda á að hærri heildartekjustofnar tryggja ekki hærri heildartekjur sveitarfélags eða eftir atvikum að þær dugi til að standa undir þjónustubörf íbúa sveitarfélagsins samkvæmt lögbundnum verkefnum.

Reykjavíkurborg áréttar því tillögu sína sem fram kom í fyrri umsögn þess efnis að lögfest verði sanngjarnt og hlutlægt viðmið við útreikning umræddra framlaga sem taki til allra sveitarfélaga landsins, þ.m.t. Reykjavíkur.

Um 5. gr.

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um að í stað 1. mgr. 2. mgr. 13. gr. laganna komi átta nýjar málsgreinar. Umræddar málsgreinar fjalla um úthlutun framlaga vegna kostnaðar af rekstri grunnskóla, nánar tiltekið almenn jöfnunarframlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, framlög til Barnaverndarstofu vegna kennslu barna sem vistuð eru utan lögheimilissveitarfélags og önnur framlög til sveitarfélaga og stofnana sem tengd eru rekstri grunnskóla.

Grein þessi er að mestu leyti samhljóða 4. gr. fyrri útgáfu frumvarps ráðuneytisins nema að í þessari útgáfu frumvarpsins er mælt fyrir um sérstök framlög til Barnaverndarstofu. Þá er í stað þess að kveða á um að framlög þessi renni ekki til Reykjavíkurborgar vísað til viðmiðunarflokkunar samkvæmt a-lið 12. gr., sbr. a-lið 5. gr. frumvarpsins, að undanskildum öðrum framlögum til sveitarfélaga og stofnana sem tengd eru rekstri grunnskóla, sbr. e-lið 5. gr. frumvarpsins. Ekki er að finna í 5. gr. frumvarpsins lögþetta heimild til þess að gera sérstakan samning um framlög til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði en ef marka má umfjöllun í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu þá er ætlunin að fella slíka samninga undir önnur framlög, sbr. e-lið 5. gr. frumvarpsins.

Reykjavíkurborg telur að sú skipan mála er mælt er fyrir um í frumvarpinu, þ.e. að sveitarfélag eigi sjálfkrafa ekki möguleika á því að hljóta framlög samkvæmt a.-d. liðum 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins, sbr. 2. mgr. 5. gr., feli í sér ólögþetta mismunun/útilokun sem gangi í berhögg við 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Þá hefur verið bætt við þessa útgáfu frumvarpsins nýjum málsgreinum í 5. gr. frumvarpsins, sbr. 3. mgr. til 7. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins segir að miða skuli við að almenn jöfnunarframlög til reksturs grunnskóla skuli nema „70-80% af tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla“. Í ákvæðinu kemur hvorki á hverju hlutfallið er reist né rök fyrir því að ekki skuli vera um að ræða fast hlutfall. Þá verður með vísan til lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að telja að nauðsynlegt sé að kveða á um með skýrum og fyrirsjáanlegum hætti um framangreint hlutfall í lagaákvæðinu sjálfu.

Í 5. mgr. 5. gr. er gert ráð fyrir að Jöfnunarsjóður geri áætlun um heildarframlög vegna stuðnings við nemendur með íslensku sem annað tungumál sem byggja á umsóknum sveitarfélaga. Í ákvæðinu er ekki að finna umfjöllun um hver skuli ákveða framlag með hverjum nemanda sem telja verður nauðsynlegt í ljósi framangreindrar lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 7. mgr. 5. gr. er Jöfnunarsjóði heimilt að veita sérstök framlög tengd rekstri grunnskóla. Í ákvæðinu er ekki að finna umfjöllun um fjárhæðir eða fyrirkomulag úthlutunar slíks framlags. Ákvæði þetta er sömu annmörkum háð varðandi lagastoð og að framan greinir. Reglur um

úthlutun þessara framlaga eru þannig hvorki skýrar né fyrirsjáanlegar fyrir sveitarfélög.

Um 7. gr.

Í b-lið 7. gr. frumvarpsins hefur verið bætt við nýrri málsgrein við 18. gr. laganna til að taka af allan vafa um að sveitarfélög sem hafa 50% hærrí tekjur af útsvari og fasteignasköttum á hvern íbúa í sama viðmiðunarflokki miðað við fullnýtingu þessara skattstofna eigi ekki rétt á jöfnunarframlögum samkvæmt d-lið 11. gr. a- og b-lið 12. gr. og 1. mgr. 13. gr. Að mati Reykjavíkurborgar væri bæði sanngjarnt og eðlilegt að telja einnig með í ákvæðinu tekjur sveitarfélaga af virkjunargjöldum orkufyrirtækja og framleiðslugjöldum stóriðjufyrirtækja sem eru að mati Reykjavíkurborgar sambærileg við tekjur af útsvari og fasteignasköttum og má að fullu jafna við slíkar tekjur.

Um 10. gr.

Í b-lið 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Jöfnunarsjóður fái lagaheimild til að nýta allt að 1.300 milljónir króna til að mæta uppgjöri við þau fimm sveitarfélög sem ríkissjóði bar að greiða tiltekin framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árin 2013-2018, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 34/2018. Gert er ráð fyrir að Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga fjármuni þessa endurgreidda af heildarframlögum Jöfnunarsjóðs á árunum 2020-2026 sem hefur þá í för með sér samskonar skerðingu á framlögum sjóðsins til sveitarfélaga.

Að mati Reykjavíkurborgar er ótækt að skerða lögbundna tekjustofna sveitarfélaga vegna handvamar sem varð við lagasetningu, en niðurstaða Hæstaréttar í framangreindu máli byggist á því að ráðherra hafi verið framselt of víðtækt ákvörðunarvald með lagasetningu. Umrætt mál var höfðað á hendur íslenska ríkinu og því var íslenska ríkinu gert að greiða umkrafðar fjárhæðir en aðild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hafði áður verið vísað frá í málinu af hálfu Landsréttar, án sérstakra athugasemda Hæstaréttar þegar málið var rekið þar. Krafa umræddra sveitarfélaga er því á hendur ríkissjóði en ekki Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Jafnframt hvílir ábyrgð á því að lagasetning fullnægi ákvæðum stjórnarskrár hverju sinni hjá íslenska ríkinu en ekki hjá sveitarfélögum.

Þá liggur ekki fyrir að sveitarfélög hafi fengið ofgreidd framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, líkt og haldið er fram. Engin gögn eða útreikningar liggja fyrir sem sýna með óyggjandi hætti að ótilgreind sveitarfélög hafi fengið ofgreidd framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Því bendir ekkert annað til þess en að sveitarfélög landsins hafi tekið við framlögum úr Jöfnunarsjóði í góðri trú um réttmæti þeirra. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að lokagreiðslur einstakra framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er frestað fram yfir áramót hvers úthlutunarárs til að allar forsendur liggi ljósar fyrir við endanlega afgreiðslu þeirra. Því verður að telja óvíst að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga eða eftir atvikum íslenska ríkið kunni hugsanlega að eiga kröfur á hendur sveitarfélögum vegna ætlaðrar ofgreiðslu framlaga. Um frekari röksemdir er vísað til umsagnar Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019.

Reykjavíkurborg telur því rétt 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.

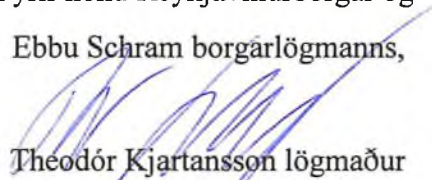
Um 11. gr.

Í f-lið A-hluta 11. gr. og í 2. og 3. mgr. B-hluta 11. gr. frumvarpsins er vísað til þess að

ráðherra skuli setja vinnureglur um úthlutun útgjaldajöfnunarframlaga. Með vísan til umfjöllunar um 1. gr. frumvarpsins hér að framan og einnig dóms Hæstaréttar í máli nr. 34/2018 þar sem afdráttarlaust er kveðið á um að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar feli í sér lagaáskilnaðarreglu sem takmarki framsal handhafa löggjafarvalds til handhafa framkvæmdavalds varðandi lögbundna tekjustofna sveitarfélaga verður að telja að það fyrirkomulag sem frumvarpið mælir fyrir um í þessum efnum feli í sér of víðtækt valdframsal í þessum skilningi.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar og

Ebbu Schram borgarlögmanns,



Theodór Kjartansson lögmaður

Hjálagt:

Umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019.