



Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 5. mars 2025
MSS25020054

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Í samráðsgátt stjórnvalda er að nýju veittur frestur til umsagnar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga frumvarpið hafði áður verið til umsagnar á útmánuðum ársins 2023 sem og undir lok þess árs.

Frumvarpið sem nú er til umsagnar er í meginatriðum óbreytt frá fyrri útgáfu þess, þ.m.t. markmið þess og áherslur. Þær helstu tillögðu breytingar frumvarpsins sem munu koma til með að hafa áhrif á Reykjavíkurborg, nái þær fram að ganga, snúa annars vegar að sérstöku framlagi vegna höfuðstaðarálags (hér eftir vísað til sem höfuðstaðarframlags) og hins vegar að framlagi vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, þ.e. að Reykjavíkurborg fái það framlag til jafns við önnur sveitarfélög landsins.

Líkt og í fyrri hjálagðri umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið, dags. 28. mars 2023, tekur Reykjavíkurborg undir og fagnar nýju jöfnunarframlagi vegna sérstakra áskorana sem höfuðborg og því að Reykjavíkurborg fái greitt framlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Þá telur Reykjavíkurborg eðlilegt og sanngjarnt að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall sitt að fullu eigi það að leiða til hlutfallslegrar lækkunar á framlögum til þeirra enda óeðlilegt að ætla Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að fjármagna rekstur sveitarfélaga sem telja sig ekki í þörf fyrir að nýta að fullu heimild til álagningar útsvars samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Aftur á móti telur Reykjavíkurborg ekki réttmætt að útiloka Reykjavík fyrir fram, eitt sveitarfélag, frá því að geta fengið úthlutað framlögum samkvæmt a., b. og d. liðum 10. gr. frumvarpsins, sérstaklega frá jöfnunarframlagi til rekstrar grunnskóla samkvæmt tilvitnuðum a. lið ákvæðisins.

Með dómi Hæstaréttar Íslands 20. nóvember 2024 í máli nr. 15/2024, var íslenska ríkið sýknað af kröfu Reykjavíkurborgar um greiðslu fjárhæðar er nam fjárhæð framlaga frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna rekstrar grunnskóla og nemenda með íslensku sem annað tungumál fyrir árin 2015-2019. Þrátt fyrir að ekki hafi verið fallist á málalíbúnað Reykjavíkurborgar í málinu tekur Hæstiréttur engu að síður fram í dóminum að í ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar felist að tekjustofnar sveitarfélaga sem byggist á skattheimtu skuli hvíla á settum lögum en ekki stjórnvaldsfyrirmælum.



Reykjavík



Reykjavíkurborg leggur því eftir sem áður áherslu á að lagasetning tryggi að öll sveitarfélög landsins eigi möguleika á því að hljóta framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga óháð fjölda íbúa þeirra og að ákvörðun um úthlutun framlags fari fram á grundvelli jafnræðis, málefnalegra sjónarmiða og mats á útgjaldapörf samkvæmt lögfestum reiknireglum. Ljóst má vera að íbúafjöldi sveitarfélags einn og sér nægir ekki í þessum efnum. Þá leggur Reykjavíkurborg áherslu á jöfnunarhlutverk sem markmið við lagasetningu um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í stað þess að einblína um of á eina stærð sveitarfélags umfram aðrar. Markmið við lagasetningu í tengslum við jöfnun á milli sveitarfélaga ætti að tryggja hagkvæmni rekstrar sveitarfélaga og að úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði taki mið af því markmiði. Þá telur Reykjavíkurborg rétt að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði veittar auknar tekjur til þess að sveitarfélög geti betur sinnt þjónustu við íbúa sína.

Í þessu sambandi liggur einnig fyrir að megin og ótvíræð forsenda fyrir yfirfærslu grunnskólans frá íslenska ríkinu til Reykjavíkur og annarra sveitarfélaga fyrir hartnær þrjátíu árum var svonefnd núllstilling sem fól í sér mat á því hversu mikið þyrfti að hækka útsvarsstofna sveitarfélaganna til að fjármagna flutning grunnskólanna og var miðuð samkvæmt íslenska ríkinu við Reykjavíkurborg. Á umræddri núllstillingu var byggt við gerð samkomulags um kostnaðar- og tekjutilfærslu sem íslenska ríkið og sveitarfélögin gerðu í kjölfarið í mars 1996 og var grundvallaratriði í þeirri megin forsendu fyrir yfirfærslu grunnskólans að kostnaðarauki Reykjavíkurborgar yrði að fullu fjármagnaður með þeirri 80% hækkun útsvars sem átti sér þá stað og að einungis á þeim grunni hafi verið heimilt að undanskilja Reykjavíkurborg framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla. Af gögnum má ráða að umrædd megin forsenda hafi brostið árið 2015 og samfellt síðan þá til dagsins í dag þannig að hlutur Reykjavíkurborgar í hækkuðu útsvarshlutfalli nægir ekki til að mæta þróun útgjalda Reykjavíkurborgar til reksturs grunnskóla. Þannig liggur fyrir að útgjaldapörf Reykjavíkurborgar hefur breyst verulega undanfarinn áratug og umrædd megin forsenda fyrir núverandi fyrirkomulagi því alfarið brostin.

Af framangreindri ástæðu áréttar Reykjavíkurborg að í náinni framtíð fari fram sambærileg heildarendurskoðun á jöfnunarframlagi um rekstur grunnskóla og hefur þegar átt sér stað varðandi jöfnunarframlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál með vísan til sanngirnissjónarmiða, enda hafa miklar breytingar orðið á rekstri grunnskóla frá yfirfærslu málaflokksins frá íslenska ríkinu til sveitarfélaga. Í því samhengi telur Reykjavíkurborg rétt að einnig komi til endurskoðunar hlutfall Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga af útsvarstekjum vegna rekstrar grunnskóla, sbr. 1. tölul. c. liðar 2. gr. frumvarpsins.

Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið og einstök ákvæði þess að teknu tilliti til þeirra breytinga sem hafa verið gerðar á frumvarpinu frá fyrri útgáfu þess, en að öðru leyti leyfir Reykjavíkurborg sér að vísa til fyrri hjálagðra umsagna borgarinnar um frumvarpið, dags. 28. mars og 7. desember 2023, eftir því sem við á.



Reykjavík



Um 5. gr.

Í d. lið 5. gr. frumvarpsins er fjallað um sérstök framlög, þ. á m. framlag vegna höfuðstaðarálags, en sú breyting hefur verið gerð í umfjöllun um framlagið frá eldri útgáfu frumvarpsins að Reykjavíkurborg og Akureyrarbær eru nú sérstaklega tilgreind sem móttakendur framlagsins. Þá hefur einnig verið bætt við umfjöllun um umrætt ákvæði frumvarpsins um skiptingu þessa framlags vegna höfuðstaðarálags á milli fyrrgreindra tveggja sveitarfélaga, þ.e. að 1% af tekjum sjóðsins samkvæmt a. og b. liðum 2. gr. frumvarpsins skiptist jafnt á milli þeirra en að 1,5% af sömu tekjum skiptist eftir íbúafjölda sveitarfélaganna. Reykjavíkurborg telur það vera til bóta að mælt sé skýrlega fyrir um hvaða sveitarfélög eigi að hljóta framlagið og um skiptingu þess. Rétt er að benda á að nauðsynlegt er að fella út orðasambandið „allt að“ svo að betra samhengi sé í umfjöllun í texta ákvæðisins. Að öðrum kosti er ekki fullt samræmi við viðbót um skiptingu framlagsins sem gerir ráð fyrir því að það sé ávallt 2,5%.

Þá tekur Reykjavíkurborg sérstaklega undir umfjöllun í kafla 3.4 í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins en þar kemur meðal annars fram að Reykjavíkurborg sinni sem höfuðstaður þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli eða jafnvel sinna ekki. Til frekari rökstuðnings umfjöllunar í kafla 3.4 vill Reykjavíkurborg benda á sem dæmi að Reykjavíkurborg rekur gistiskýli sem nágrannasveitarfélög hennar gera ekki. Þrátt fyrir það sækja íbúar nágrannasveitarfélaga þá þjónustu. Þannig var kostnaður við rekstur gistiskýlisins um 520 milljónir króna að teknu tilliti til tekna árið 2024. Þá var heildarkostnaður Reykjavíkurborgar vegna einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuparfir (heimilislausir) um 1,2 milljarðar króna árið 2024. Hlutfall höfuðstaðarframlags sem mun renna til Reykjavíkurborgar mun því eingöngu duga fyrir hluta af kostnaði Reykjavíkurborgar við fyrrnefnt verkefni og önnur sambærileg er önnur sveitarfélög sinna ýmist ekki eða í mun minna mæli. Í því sambandi telur Reykjavíkurborg rétt að höfuðstaðarframlag eigi að þjóna þeim tilgangi að mæta umfram kostnaði við félagsleg útgjöld þeirra sveitarfélaga er framlaginu er ætlað vegna þeirra velferðarmála sem þau þurfa í meira mæli að sinna en önnur sveitarfélög landsins.

Um 10. gr. og 13. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um framlög til jöfnunar á útgjaldapörfum sveitarfélaga vegna kostnaðar af rekstri grunnskóla, þ.e. jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað mál, framlög til Barna- og fjölskyldustofu vegna vistunar á meðferðarheimili og önnur framlög til sveitarfélaga og stofnana sem tengd eru rekstri grunnskóla. Í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins kemur fram að ekki skuli úthluta framlögum vegna reksturs grunnskóla samkvæmt a., b. og d. liðum 1. mgr. 10. gr. til sveitarfélaga með fleiri íbúa en 70.000. Reykjavíkurborg er því samkvæmt frumvarpinu eitt sveitarfélag útilokað frá því að hljóta tilvitnuð framlög, nema vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, enda eina sveitarfélag landsins með fleiri en 70.000 íbúa.





Að mati Reykjavíkurborgar er ekki réttmætt að fyrirfram útiloka borgina frá framlögum þessum á grundvelli aðstæðna og forsendna er áttu við þegar grunnskólinn var færður frá íslenska ríkinu til sveitarfélaga. Vísar Reykjavíkurborg þessu til stuðnings til umfjöllunar hér að framan um forsendubrest þess fyrirkomulags sem nú er við lýði og nauðsyn þess að endurskoða það. Að mati Reykjavíkurborgar eiga sömu sjónarmið við um önnur framlög vegna grunnskólans og eiga við um framlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, þ.e. að mikil útgjaldaaukning hefur átt sér stað vegna breyttrar starfsemi grunnskólans á landsvísu á grundvelli laga eftir að grunnskólinn var færður til sveitarfélaga.

Um nánari röksemdir bendir Reykjavíkurborg á skýrslu HLH ráðgjafar Þróun rekstrar grunnskóla frá 1996 til 2022, sem unnin var fyrir mennta- og barnamálaráðuneytið. Á bls. 20 í tilvitnaðri skýrslu er myndrænt sýnd þróun rekstrarkostnaðar árin 1998-2022 vegna grunnskóla á nafnverði í samanburði við markaða tekjustofna frá íslenska ríkinu til fjármögnunar rekstrar sveitarfélaga á grunnskólum og að teknu tilliti til sögulegrar hlutdeildar sveitarfélaga í rekstri skólanna. Sú þróun sem þar er lýst sýnir að verulega skortir á að markaðir tekjustofnar sveitarfélaga dugi fyrir rekstri grunnskóla. Á það jafnt við um Reykjavík og önnur sveitarfélög og eru sveitarfélög landsins því í sambærilegri stöðu að þessu leyti.

Reykjavíkurborg leggur því til að 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpinu og að Reykjavík verði tryggður sami möguleiki og öðrum sveitarfélögum, þ.e. að geta komið til álita við úthlutun þessara framlaga að öðrum skilyrðum uppfylltum samkvæmt 10. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er meðal annars lögð til sú breyting að framlög vegna málefna fatlaðs fólks verði úthlutað á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu og skuli kveða nánar á um útreikning þeirra í reglugerð.

Reykjavíkurborg áréttar að mikilvægt sé að tryggja að breyting sem þessi sé í samræmi við önnur lög og skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu til fatlaðs fólks samkvæmt þeim. Þannig er skylda sveitarfélaga til þess að veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, ekki bundin við að viðkomandi einstaklingur hafi verið metinn í þörf fyrir þjónustu samkvæmt samræmdu mati á stuðningsþörf á landsvísu. Þrátt fyrir að einstaklingi sé þannig ekki skylt samkvæmt lögum nr. 38/2018 að undirgangast samræmt mat til að geta öðlast rétt til þjónustu af hálfu sveitarfélags eru framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga engu að síður bundin við það að slíkt mat liggi fyrir.

Að mati Reykjavíkurborgar gengur því tillagt fyrirkomulag ekki upp gagnvart sveitarfélögum nema samhliða verði gerð breyting þessu til samræmis á skyldum sveitarfélaga og réttindum einstaklinga til þjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018. Í því samhengi bendir Reykjavíkurborg á að Ráðgjafar- og greiningarstöð, sem er ríkisstofnun





og fer með mat á stuðningsþörf fatlaðs fólks, hefur ekki fallist á að taka einstaklinga í mat á stuðningsþörf fyrir en reynsla er komin á þjónustu við þá, þar sem örðugt er að vinna þannig mat án slíkrar reynslu. Í raun er með tillögunni gert ráð fyrir að sveitarfélög þjónusti einstaklinga, a.m.k. um tíma, án þess að njóta framlaga fyrir þá þjónustu úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Þar sem þjónusta af þessum toga felur í sér takmörkuð gæði gengur að mati Reykjavíkurborgar ekki upp að gert sé ráð fyrir því að sveitarfélög fjármagni þessa þjónustu um tíma án framlaga.

Um 14. gr.

Samkvæmt 14. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði heimilt, að fenginni tillögu ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að halda eftir allt að 5% af árlegum tekjum sjóðsins sem verja skuli til greiðslu jöfnunarframlaga samkvæmt a. og b. lið 2. gr. frumvarpsins, til allt að þriggja ára í senn. Er þetta fyrirkomulag lagt til meðal annars til að mæta því ef ráðstöfunarfé sjóðsins verður minna eða útgjöld sjóðsins verða meiri en áætlað var eða vegna annarra ófyrirséðra atvika.

Bætt hefur verið úr orðalagi ákvæðisins frá fyrri útgáfu frumvarpsins og er nú mælt fyrir um hvaða tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga ráðherra sé heimilt að halda eftir og með almennum hætti í hvaða tilvikum það sé heimilt. Jafnframt hefur verið bætt við í nýrri útgáfu frumvarpsins svigrúm til handa ráðherra að ákvarða hlutfall þess sem haldið er eftir en þó aldrei hærra hlutfalli en 5%. Á hinn bóginn áréttar Reykjavíkurborg að enn vanti í ákvæðið að skýrlega sé kveðið á um hvernig eigi að skipta eða ráðstafa fjármunum varasjóðsins og þá með hvaða hætti.

Reykjavíkurborg leggur því til að í ákvæðinu verði mælt fyrir um skiptingu og ráðstöfun þess fjármagns er ráðherra ákveður að halda eftir af tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringasviðs

Ebba Schram
borgarlögmaður

Hjálagt:

1. Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, dags. 28. mars 2023.
2. Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, dags. 7. desember 2023.



Reykjavík



Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Á samráðsgátt stjórnvalda við almenning er veittur frestur til umsagnar um frumvarp innviðaráðherra að lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Fram kemur að frumvarpið byggji á skýrslu starfshóps um endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (hér eftir starfshópurinn og skýrslan) sem einnig er kynnt á samráðsgátt stjórnvalda undir sama máli. Frumvarpinu er ætlað að koma alfarið í stað III. kafla laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga verði það að lögum.

Markmið frumvarpsins samkvæmt greinargerð þess eru að skapa markvissa jöfnun sveitarfélaga á grundvelli hlutlægs og trausts jöfnunarkerfis sem byggji á traustum mælikvörðum og forsendum. Frumvarpinu er ætlað að leggja áherslu á að styðja betur við sveitarfélög sem teljast í meðalstærð svo og þau sveitarfélög sem hafa fleiri en einn þéttbýliskjarna og flóknar útgjaldabætur. Með því er einnig stuðlað að fjárhagslegum hvötum til sameininga í jöfnunarkerfinu. Um leið eigi jöfnunarkerfið að stuðla enn frekar að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga með tilliti til íbúafjölda. Eftir sem áður ætti Jöfnunarsjóður sveitarfélaga að veita sveitarfélögum framlög á grundvelli byggðasjónarmiða og taka mið af sérstökum aðstæðum sveitarfélaga. Mikilvægt sé að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga taki mið af því að einfalda það og auka gagnsæi um forsendur úthlutunar, stuðla að betra samspili ólíkra framlaga og koma í veg fyrir yfirjöfnun, þ.e. hærri framlög en góð rök eru fyrir sé litið á heildarmyndina. Jafnframt ætti að taka mið af því að skerpa á jöfnunarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að teknu tilliti til mismunandi tækifæra sveitarfélaga til að afla sér tekna á grundvelli útsvars og fasteignaskattstekna. Að lokum sé mikilvægt að stefna að því marki að framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga endurspegli enn betur útgjaldabætur með tilliti til ýmissa þátta.

Samandregið eru helstu markmið frumvarpsins eftirtalin:

- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fylgi þróun sveitarstjórnarstigsins.
- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðji áfram við bakið á meðalstórum sveitarfélögum sem eru með flóknar útgjaldabætur.
- Að í regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga séu innbyggðir hvatar til sameiningar sveitarfélaga.
- Að regluverkið stuðli enn frekar að sjálfbærni sveitarfélaga.
- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðji áfram við veikari byggðir með sérstökum framlögum.
- Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðji við sveitarfélög sem talin eru sinna höfuðstaðahlutverki.
- Að framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál taki mið af þróun málaflokksins og að sveitarfélög njóti sama réttar til framlaga.
- Að leiðarljós breytinganna verði einföldun regluverks og aukið gagnsæi.

Loks það markmið að gæta að grundvallarhlutverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um að jafna stöðu sveitarfélaga með lægri tekjur í samanburði við sambærileg sveitarfélög, þannig að allir íbúar landsins fái notið samskonar þjónustu frá sínu sveitarfélagi, sama hvar þeir búa.



Helsta breyting frumvarpsins á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er nýtt líkan sem sameinar tekjujöfnunar, útgjaldajöfnunar- og fasteignaskattsframlög í eitt jöfnunarframlag. Þá er einnig lagt til að nýtt jöfnunarframlag verði veitt vegna sérstakra áskorana einstakra sveitarfélaga sem skiptist í annars vegar framlag vegna sérstaks byggðastuðnings og hins vegar framlag til sveitarfélaga með sérstakt höfuðstaðarálag. Jafnframt er lögð til sú breyting á framlagi til nemenda grunnskóla með íslensku sem annað tungumál að Reykjavíkurborg fái slíkt framlag greitt til jafns við önnur sveitarfélög. Auk þess er lagt til að vannýtt útsvar sveitarfélags leiði til lækkunar framlaga til þess úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg tekur undir og fagnar nýju jöfnunarframlagi vegna sérstakra áskorana sem og að Reykjavíkurborg fái greitt framlag vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Þá telur Reykjavíkurborg eðlilegt og sanngjarnt að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall sitt að fullu eigi það að leiða til hlutfallslegrar lækkunar á framlögum til þeirra enda óeðlilegt að ætla Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að fjármagna rekstur sveitarfélaga sem telja sig ekki í þörf fyrir að nýta að fullu heimild til álagningar útsvars samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

Aftur á móti telur Reykjavíkurborg ekki lögmætt að útiloka Reykjavík fyrir fram, eitt sveitarfélag, frá því að geta hlotið framlög samkvæmt a., b. og d. liðum 10. gr. frumvarpsins, sérstaklega frá jöfnunarframlagi til reksturs grunnskóla samkvæmt tilvitnuðum a. lið ákvæðisins. Að mati Reykjavíkurborgar er sú útilokun í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, eins og nánar verður rakið.

Reykjavíkurborg leggur eftir sem áður áherslu á að við lagasetningu verði tryggt að öll sveitarfélög landsins eigi möguleika á því að hljóta framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga óháð fjölda íbúa þeirra og að ákvörðun um úthlutun framlags fari fram á grundvelli jafnræðis, málefnalegra sjónarmiða og mats á útgjaldþörf samkvæmt lögfestum reiknireglum. Þá leggur Reykjavíkurborg áherslu á jöfnunarhlutverk sem markmið við lagasetningu um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í stað þess að einblína um of á eina stærð sveitarfélaga umfram aðrar. Markmið við lagasetningu í tengslum við jöfnun á milli sveitarfélaga ætti að tryggja hagkvæmni rekstrar sveitarfélaga sem og við úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði. Þá telur Reykjavíkurborg rétt að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði veittar auknar tekjur til þess að sveitarfélög geti betur sinnt þjónustu við íbúa sína.

Eins og kemur fram bæði í skýrslu starfshópsins og í greinargerð með frumvarpinu fela fyrirbyggjandi tillögur fyrst og fremst í sér grundvallarbreytingar á almennum jöfnunarframlögum. Reykjavíkurborg bendir á mikilvægi þess að í náinni framtíð fari fram sambærileg heildarendurskoðun á jöfnunarframlögum um rekstur grunnskóla enda hafa miklar breytingar orðið á rekstri grunnskóla frá yfirfærslu málaflokksins frá íslenska ríkinu til sveitarfélaga. Eðlilegt er að framlög tengd rekstri grunnskóla séu hlutlæg og byggi á traustum mælikvörðum og forsendum.

Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið og einstök ákvæði þess. Í eftirfarandi umfjöllun er fjallað nánar um athugasemdir Reykjavíkurborgar við umfjöllun í greinargerð frumvarpsins, 5. gr., 10. gr., 13. gr., 14. gr., 17. gr. og 18. gr. frumvarpsins. Um nánari röksemdir og umfjöllun vísast til eldri umsagna Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019, 9. desember 2019 og 23. nóvember 2022, er varða lagasetningu í tengslum við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Almennar athugasemdir í greinargerð frumvarpsins

Í kafla 4 sem ber heitið „[s]amræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“ í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að gert sé ráð fyrir að lagaákvæði er varða málefni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga og í sérlög. Í ljósi þess sé ekki talin ástæða til að mæla áfram fyrir um í lögum um tekjustofna sveitarfélaga að úthlutað framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera sérstakur tekjustofn



sveitarfélaga. Í því samhengi er nefnt að í frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum 97/1995, komi fram í skýringum við 78. gr. stjórnarskrárinnar, að í ákvæðinu sé ekki kveðið frekar á um hverjir tekjustofnar sveitarfélaga skuli vera eða við hvað eigi að miða þegar tekin er ákvörðun um umfang þeirra og er því gengið út frá að það eigi undir Alþingi að ráða slíku til lykta. Af þessu verði ráðið að það sé í höndum Alþingis að ákveða hvort úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga teljist vera tekjustofn sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg hafnar framangreindum skilningi er fram kemur í greinargerð frumvarpsins á vernd 78. gr. stjórnarskrárinnar yfir tekjustofnum sveitarfélaga. Ekki er unnt að draga þá ályktun út frá greinargerð með frumvarpi stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 að þrátt fyrir að tekjustofnar sveitarfélaga séu ekki nefndir sérstaklega í ákvæðum stjórnarskrárinnar geti Alþingi þar með alfarið ákveðið hvaða tekjuöflun teljist til tekjustofna sveitarfélaga í skilningi 78. gr. stjórnarskrárinnar og þ.a.l. njóti verndar ákvæðisins. Ummæli athugasemdar 16. gr. í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 ber að skilja þannig að það sé Alþingis að ráða hvernig tekjum sveitarfélaga skuli hátað. Tekjuöflun sveitarfélaga nýtur verndar 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar sama hvort hún er nefnd tekjur eða tekjustofn í lögum. Alþingi getur því ekki aflétt vernd 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar með því einu saman að nefna tekjustofna sveitarfélaga öðru nafni í lögum.

Samkvæmt staflíðum a. til c. 1. mgr. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga eru tekjustofnar sveitarfélaga fasteignaskattur, úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og útsvör. Í 1. mgr. 2. gr. sömu laga er tiltekið að auk *tekna* samkvæmt fyrrnefndu ákvæði hafi sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl., enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.

Jafnframt kemur fram í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 153/2006 um gatnagerðargjald að gatnagerðargjald sé svonefndur markaður tekjustofn. Gatnagerðargjald er þrátt fyrir það ekki tilgreint sérstaklega sem tekjustofn sveitarfélaga í lögum um tekjustofna sveitarfélaga eða í ákvæðum laga um gatnagerðargjald.

Í riti Trausta Fannars Valssonar *Sveitarstjórnarréttur* (útg. 2014) er hugtakið tekjustofn notað bæði um þá tekjuöflun sveitarfélaga er fjallað er um í a. til c. liðum 1. mgr. 1. gr. og 1. mgr. 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. t.d. bls. 230.

Af þessu er ljóst að ekki er gerður greinarmunur á milli hugtakanna tekna sveitarfélaga og tekjustofna í lögum eða fræðilegri umfjöllun. Auk þess er ekki fjallað um með tæmandi hætti um alla tekjustofna sveitarfélaga í áður greindum staflíðum 1. mgr. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Þá hefur slíkur greinarmunur á tekjum annars vegar og tekjustofnum sveitarfélaga hins vegar í tengslum við 78. gr. stjórnarskrárinnar ekki verið lagður til grundvallar af hálfu Hæstaréttar Íslands við túlkun á efnisinntaki fyrrnefnds ákvæðis, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 1. júní 2022 í máli nr. 3/2022, enda er vernd tekjustofna sveitarfélaga samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nátengd sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 78. gr. hennar.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er áréttað að í umræddu ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar felst lagaáskilnaðarregla um skipan framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og sérstaklega gagnvart afnámi þeirra. Sá lagaáskilnaður verður ekki gerður óvirkur með því einu saman að Alþingi ákveði að nefna framlögin tekjur í lögum í stað tekjustofns. Framangreind túlkun frumvarpsins felur í sér að raunveruleg vernd 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar yrði að engu. Alþingi hefði þannig sjálfðæmi um hvaða fjáröflun eða fjárframlag sveitarfélaga teljist tekjustofn sveitarfélags hverju sinni og nyti verndar 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Sá skilningur fær



ekki staðist og í öllu falli er það ekki ákvörðun Alþingis sem löggjafarvalds hvort fjáröflun eða fjárframlag til sveitarfélags teljist njóta verndar sem tekjustofn í skilningi 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Jafnframt kemur fram í greinargerð frumvarpsins sá skilningur að sveitarfélög njóti ekki mannréttindaverndar nema varðandi eignarrétt sinn á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar. Fram kemur að margoft hafi verið gerðar sérstakar ráðstafanir í lögum sem varða hagsmuni sumra sveitarfélaga en ekki annarra, svo sem úthlutun opinberra fjármuna og framkvæmda. Ráðstafanir af slíkum toga hafa ekki verið taldar fara í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar heldur teljast þær vera hluti af skipulagningu á starfsemi ríkisins. Þá telur innviðaráðherra að ekki verði annað séð en að þær úthlutunarreglur sem fram koma í frumvarpinu, og þær reglur sem kveða á um lækkun framlaga séu byggðar á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og séu þar af leiðandi ekki í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Þó að sveitarfélög njóti almennt ekki verndar samkvæmt mannréttindakafla stjórnarskrárinnar þá er sérstaklega mælt fyrir um í athugasemd í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, að 65. gr. stjórnarskrárinnar sé ætlað verulega viðtækara gildissvið umfram ákvæði um mannréttindavernd. Þannig sé henni ætlað að gilda á öllum sviðum löggjafar og veita öllum jafna lagavernd. Af því verður ekki annað ráðið en að sveitarfélög njóti ótvírætt verndar samkvæmt 65. gr. stjórnarskrárinnar, þ.m.t. við lagasetningu. Í ljósi þess og lagaáskilnaðarreglu 78. gr. stjórnarskrárinnar verða ákvæði laga sem mæla fyrir um útilokun tiltekinna sveitarfélaga frá framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að byggja á málefnalegum og hlutlægum ástæðum samkvæmt skýru og ótvíræðu lagaákvæði settu af Alþingi.

Um 5. gr.

Í d. lið 5. gr. frumvarpsins er m.a. lagt til að greitt verði framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til sveitarfélaga vegna sérstakra áskorana þeirra vegna höfuðstaðarálags, sem skuli nema allt að 2,5% af tekjum sjóðsins samkvæmt 1. og 2. tölul. 2 gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum við 5. gr. í greinargerð frumvarpsins segir að í umræddum d. lið ákvæðisins sé lögð til sú breyting að fasteignaskattsframlög falli á brott og í stað þeirra verða veitt framlög vegna sérstakra áskorana sveitarfélaga, m.a. vegna höfuðstaðarálags. Að öðru leyti er vísað í kafla 3.4 greinargerðar frumvarpsins varðandi efni ákvæðisins.

Í kafla 3.4 í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins kemur fram að veitt verði nýtt sérstakt framlag vegna sérstakra áskorana í samræmi við tillögu starfshópsins. Framlaginu er ætlað að mæta þeim áskorunum sem ekki verða jafnaðar í nýju líkani sjóðsins. Á það m.a. helst við þar sem sérstakt höfuðstaðarálag er til staðar. Þannig sinni höfuðstaðir þjónustu sem önnur sveitarfélög sinna í minna mæli eða jafnvel sinna ekki. Slík þjónusta er til að mynda flókin og margþætt félagsleg þjónusta og þjónusta við heimilisláusa. Í skýrslu starfshópsins er bent á að slíkt álag eigi helst við um sveitarfélögin Reykjavík og Akureyrarbæ, þar sem íbúar nærliggjandi sveitarfélaga sækja gjarnan ákveðna tegund þjónustu til þeirra. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði VI frumvarpsins er þó gert ráð fyrir aðlögunartímabili framlagsins og að það fari stighækkandi á þremur árum.

Ákvæðið er almennt orðað og kemur ekki fram í því hvaða skilyrði sveitarfélag þurfi að uppfylla til þess að mega hljóta framlagið eða á grundvelli hvaða viðmiða skiptingu þess á milli sveitarfélaga skuli háttáð. Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að tilgreina viðmið í þessum efnum í umræddu ákvæði, þ.m.t. hver taki ákvörðun um úthlutun þess. Þá er afar brýnt að festa í sessi með lögum ákveðið lágmarkshlutfall framlags samkvæmt d. lið 5. gr. frumvarpsins til að tryggjast sé að það geti ekki fallið niður. Verður að telja það einsýnt þar sem um er að ræða viðvarandi þjónustu hjá sveitarfélaginu sem framlaginu er ætlað að fjármagna.



Reykjavíkurborg leggur því til að mælt verði fyrir í frumvarpinu um skilyrði og viðmið fyrir framlagi vegna sérstakra áskorana samkvæmt d. lið 5. gr. sem og árlegt lágmarkshlutfall þess og skiptingu framlagsins í ákvæði 5. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr. og 13. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um framlög til jöfnunar á útgjaldaþörfum sveitarfélaga vegna kostnaðar af rekstri grunnskóla, þ.e. jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað mál, framlög til Barna- og fjölskyldustofu vegna vistunar á meðferðarheimili og önnur framlög til sveitarfélaga og stofnana sem tengd eru rekstri grunnskóla. Í 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins kemur fram að ekki skuli úthluta framlögum vegna reksturs grunnskóla samkvæmt a., b. og d. liðum 1. mgr. til Reykjavíkurborgar en með því er átt við framlög samkvæmt umræddum staflíðum 10. gr. frumvarpsins.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að gildandi ákvæði 5. mgr. 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga feli í sér að sveitarfélög sem eru með íbúafjölda yfir 70.000 fái ekki úthlutað framlögum vegna reksturs grunnskóla. Í greinargerð frumvarpsins segir enn fremur að reglan eigi sér þá forsögu að við yfirfærslu reksturs grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga árið 1996, var byggt á því í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga og í kostnaðarskýrslu vegna flutningsins, að útsvar yrði hækkað gegn lækkun tekjuskatts. Ný útsvarsprósenta var síðan miðuð við þann kostnaðarauka sem hlytist af flutningi verkefnisins fyrir Reykjavíkurborg, þ.e. horft var til áætlaðs rekstrarkostnaðar Reykjavíkurborgar vegna grunnskóla, þ.m.t. rekstrarkostnað vegna málefna barna með sérþarfir og vegna barna með íslensku sem annað tungumál og voru jöfnunarframlög til annarra sveitarfélaga miðuð við það. Hefur því komið fram í reglum Jöfnunarsjóðs frá upphafi að framlög vegna reksturs grunnskóla renni ekki til Reykjavíkurborgar.

Engu að síður hafi mikil útgjaldaaukning átt sér stað vegna kennslu þessara nemenda hjá Reykjavíkurborg síðustu árin og lagt er til að fyrirkomulagi framlaganna verði breytt með þeim hætti að Reykjavíkurborg hljóti framlög úr sjóðnum vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Auk þess er lögð til sú breyting að í stað þess að vísað sé til viðmiðunarflokks um tiltekinn fjölda íbúa sveitarfélags sem framangreind framlög falla niður til, þá verði tekið fram með beinum hætti að umrædd framlög falli niður til Reykjavíkur.

Reykjavíkurborg telur að sjálfkrafa útilokun Reykjavíkur frá því að geta hlotið framlög samkvæmt a., b. og d. liðum 10. gr. frumvarpsins feli í sér ólögmæta mismunun í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar. Útilokun þessi byggir ekki á mati á grundvelli málefnalegra og hlutlægra viðmiða hverju sinni heldur er fyrir fram ákveðin. Um er að ræða sértæka og ómálefnalega mismunun í garð Reykjavíkurborgar. Reykjavík hefur sömu þörf fyrir framlögin líkt og önnur sveitarfélög landsins og ekki liggja fyrir málefnalegar röksemdir er réttlætt geta útilokun Reykjavíkur frá því að geta hlotið þau.

Þá er það mat Reykjavíkurborgar að óljós ummæli í lokaskýrslu kostnaðarnefndar frá febrúar 1996 um ætlaða fullfjármögnun yfirfærslu grunnskólans til Reykjavíkurborgar geti ekki réttlætt útilokun Reykjavíkur frá því að mega hljóta jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla um ókomna tíð. Jafnvel þó að Reykjavíkurborg telji að grunnskólinn hafi ekki verið fullfjármagnaður við yfirfærslu hans þá liggur fyrir að umtalsverðar breytingar hafa átt sér stað á grunnskólahaldi með lögum sem hafa haft aukinn kostnað í för með sér fyrir sveitarfélög, t.d. um skóla án aðgreiningar, sbr. 17. gr. laga nr. 91/2008 um grunnskóla. Þá verður við lagasetningu um þetta framlag að líta til þeirra sjónarmiða sem að framan greinir um þær breytingar sem frumvarpið mælir fyrir um á framlagi vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál. Nánar tiltekið segir í frumvarpinu að sökum þess að mikil útgjaldaaukning hafi átt sér stað hjá Reykjavíkurborg vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál sé rétt að veita Reykjavíkurborg framlag vegna þeirra. Að mati Reykjavíkurborgar eiga nákvæmlega sömu



sjónarmið um grunnskólann, þ.e. að mikil útgjaldaaukning hefur átt sér stað vegna grunnskólans hjá Reykjavíkurborg m.a. vegna þeirra breytinga sem orðið hafa á starfsemi grunnskóla á grundvelli laga. Þegar af þeirri ástæðu verður að telja að Reykjavík eigi að koma til álita með sama hætti og önnur sveitarfélög við ákvörðun um úthlutun umrædds framlags. Að öðrum kosti liggur fyrir að frumvarpið felur í sér mótsögn að þessu leyti.

Það sjónarmið sem teft er fram í greinargerð frumvarpsins getur því aldrei eitt og sér réttlætt útilokun Reykjavíkurborgar frá því að geta átt möguleika á því að fá úthlutað framlaginu. Að mati Reykjavíkurborgar eiga því sömu sjónarmið við um breyttar forsendur fyrir útilokun Reykjavíkurborgar frá tilvitnuðum framlögum, sérstaklega varðandi jöfnunarframlag til reksturs grunnskóla, og eiga við varðandi nemendur með íslensku sem annað tungumál.

Reykjavíkurborg leggur því til að 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpinu og að Reykjavík verði tryggður sami möguleiki og öðrum sveitarfélögum á að hljóta framlög samkvæmt 10. gr. frumvarpsins.

Um 14. gr.

Samkvæmt 14. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði heimilt, að fenginni tillögu ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að halda eftir 5% af árlegum tekjum sjóðsins sem verja skal til greiðslu jöfnunarframlaga samkvæmt a. og b. lið 1. mgr., til allt að þriggja ára í senn.

Í athugasemd við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins kemur fram að það sé nýmæli og feli í sér almenna heimild til að halda eftir tilteknum tekjum og hluta af framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fram kemur að þrátt fyrir að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga sé gegnumstreymissjóður þá hafi framkvæmdin þó verið sú til lengri tíma að haldið hefur verið eftir hluta af tekjum hans ár hvert til að mæta ófyrirséðum atvikum og til að draga úr tekjufalli sveitarfélaga ef ráðstöfunartekjur sjóðsins skyldu skyndilega lækka. Með ákvæðinu er lagt til að umrædd stjórnsýsluframkvæmd verði sérstaklega lögfest og að það hlutfall af tekjum sjóðsins og framlögum sem Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að halda eftir verði ákveðið sérstaklega í lögum. Gert er ráð fyrir því að þeir fjármunir sem haldið er eftir komi til úthlutunar að þremur árum liðnum ef þær aðstæður skapast ekki sem fjallað er um í ákvæðinu.

Af ákvæðinu er ekki ljóst hvaða tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sé ætlað að halda eftir í varasjóð þar sem skortir á tilvísun til sérstaks ákvæðis í 14. gr. frumvarpsins. Jafnframt vantar að skýrlega sé kveðið á um af hvaða ástæðum eða í hvaða tilvikum heimilt sé að safna í sérstakan varasjóð. Þá er heldur ekki ljóst af ákvæðinu að skipta eigi fjármunum varasjóðsins að þremur árum liðnum og þá með hvaða hætti. Að mati Reykjavíkurborgar verða framangreind atriði að liggja fyrir í ákvæði frumvarpsins, þ.e. hvernig og í hvaða tilvikum megi ráðstafa fjármunum varasjóðs. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að skýrlega sé kveðið á um heimild fyrir að safna í slíkan sjóð þar sem um er að ræða tekjustofn sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Reykjavíkurborg leggur því til að mælt verði fyrir um afmarkaðar heimildir til að safna fjármunum í varasjóð með hliðsjón af áður nefndum atriðum, þ.e. ástæður og tilvik sem heimila söfnun framlaga og um skiptingu þeirra.

Um 17. gr.

Fram kemur í 17. gr. frumvarpsins að afloknum sveitarstjórnarkosningum skipi ráðherra sjö manna ráðgjafarnefnd til fjögurra ára sem gera skuli tillögur til ráðherra um framlög samkvæmt x. gr. Sex nefndarmenn skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga en einn án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Varamenn skulu tilnefndir með sama hætti. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvæðið sé óbreytt frá 15. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í gildandi ákvæði 15. gr. laga um tekjustofna er



þó mælt fyrir um að ráðgjafanefnd skuli gera tillögur um framlög samkvæmt 11. til 13. gr. a. laganna.

Af ákvæðinu er ekki ljóst hvaða framlög ráðgjafanefnd skuli gera tillögur um þar sem þau eru ekki tilgreind í 17. gr. frumvarpsins. Nauðsynlegt er að þess sé getið svo hlutverk ráðgjafanefndar sé skýrlega afmarkað í lögnum.

Um 18. gr.

Mælt er fyrir um í 18. gr. frumvarpsins að ráðherra hafi á hendi yfirstjórn Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Skal Jöfnunarsjóður sveitarfélaga vera í vörslu ráðuneytisins sem annast afgreiðslu á vegum hans, úthlutun og greiðslu framlaga og bókhald hans. Tillagt ákvæði er ekki skýrt sérstaklega í greinargerð með frumvarpinu heldur er vísað til þess að það sé samhljóða 16. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Eins og fram kemur í umsögn Reykjavíkurborgar frá 23. nóvember 2022 þá er að mati Reykjavíkurborgar mikilvægt að tryggt verði óhæði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdarvalds þar sem hann fer með fjármuni sem ætlaðir eru sveitarfélögum. Þeir fjármunir eru þannig ekki eign íslenska ríkisins eða ætlaðir öðrum handhöfum framkvæmdarvalds til ráðstöfunar.

Að mati Reykjavíkurborgar væri með þeim rökum rétt að mælt yrði fyrir um sjálfstæði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdarvalds í frumvarpinu í stað þess að yfirstjórn hans sé áfram á hendi ráðherra. Með frumvarpinu er verið að leggja til að marka Jöfnunarsjóði sveitarfélaga ákveðna sérstöðu með sérlögum um starfsemi hans. Í því samhengi væri eðlilegt að einnig yrði markað Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sjálfstæði gagnvart öðrum stjórnvöldum í lögnum.

Reykjavíkurborg leggur því til að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga verði með lögum gerður að sjálfstæðu stjórnvaldi sem skuli skipa sérstaka stjórn yfir er hafi á hendi yfirstjórn hans.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Ebba Schram
borgarlögmaður

Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri



Alþingi - nefndasvið
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, 478. mál.

Með erindi, dags. 16. nóvember 2023, sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis Reykjavíkurborg til umsagnar framangreint frumvarp. Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið.

Reykjavíkurborg ítrekar fyrri athugasemdir sem borgin gerði í umsögn sinni, dags. 28. mars 2023 (**fylgiskjal 1**) við drög frumvarpsins í samráðsgátt stjórnvalda. Sérstaklega eru ítrekaðar athugasemdir við lögmati þess að útiloka Reykjavík fyrirfram, eitt sveitarfélag, frá því að geta hlotið framlög samkvæmt a., b. og d. liðum 10. gr. frumvarpsins. Að mati Reykjavíkurborgar þá stangast sú tillaga á við 65. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944, eins og nánar er rökstutt í tilvitnaðri umsögn Reykjavíkurborgar.

Þá þykir Reykjavíkurborg það miður og gerir alvarlegar athugasemdir við að í frumvarpinu sé ekki haldið inni þeirri tillögu að nýti sveitarfélag ekki útsvarshlutfall sitt að fullu leiði það til hlutfallslegrar lækkunar á framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, líkt og í drögum frumvarpsins, sbr. 4. mgr. 13. gr. Að mati Reykjavíkurborgar er um réttlætismál að ræða, þ.e. að ef sveitarfélag fullnýtir ekki heimild sína til álagningar útsvars að þá beri að lækka framlög Jöfnunarsjóðs til viðkomandi sveitarfélags að fjárhæð sem nemur mismun á hámarksálagningu útsvars og álagningu sveitarfélagsins yfirstandandi árs. Nánar tiltekið að sveitarfélag geti ekki, eins og hingað til, átt val um að fullnýta heimild til álagningar útsvars eða fá úthlutað framlagi úr Jöfnunarsjóði. Hvorki í skýrslu innviðaráðuneytisins um samráð við endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, dags. 14. nóvember 2023 (**fylgiskjal 2**), né í greinargerð með frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er rökstutt hvers vegna horfið hafi verið frá þessari fyrirætlun.

Í 11. gr. frumvarpsins sem fjallar um framlög vegna málefna fatlaðs fólks er lagt til að framlögin skuli reiknuð á grundvelli samræmds mats á stuðningsþörf á landsvísu. Reykjavíkurborg telur ekki tímabært að fella framangreint ákvæði frumvarpsins í lög og áréttar í því sambandi eftirfarandi:

- Starfshópur sem skipaður var af félags- og vinnumarkaðsráðherra í júlí 2022 um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk er enn að störfum og liggja þar af leiðandi ekki fyrir niðurstöður um fjármögnun málaflokksins. Það er því að mati Reykjavíkurborgar ótímabært að fara fram með breytingar á lögum sem snúa að málaflokknum og úthlutun á framlögum til jöfnunar.
- Tillagðrar breytingar sem að framan greinir var hvorki getið né sett fram í drögum frumvarpsins sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda í mars á þessu ári. Þar er tekið fram að frumvarpið feli ekki í sér neinar breytingar á framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málaflokks fatlaðs fólks. Engu að síður er tillögð breyting sett fram í frumvarpi til laganna á vettvangi Alþingis, en eðli tillagðrar breytingar er þannig að það



þarf að eiga sér stað viðtækt samráð um hana bæði við sveitarfélög og hagsmunasamtök áður en hún er sett fram í frumvarpi til laga á þeim vettvangi.

- Mikilvægt er að tryggja að breyting sem þessi sé í samræmi við önnur lög og skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu til fatlaðs fólks samkvæmt þeim. Þannig er skylda sveitarfélaga til þess að veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, ekki bundin við að viðkomandi einstaklingur hafi verið metinn í þörf fyrir þjónustu samkvæmt samræmdu mati á stuðningsþörf á landsvísu. Allt að einu eru framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga bundin við það að slíkt mat liggi fyrir. Að mati Reykjavíkurborgar gengur slíkt fyrirkomulag ekki upp gagnvart sveitarfélögum.
- Áréttað er að ákveðnir hópar fatlaðs fólks hafa lagst gegn því að undirgangast samræmt mat á stuðningsþörf. Brýnt er að fundin verði ásættanleg lausn á þessu atriði þar sem framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eru háð því að slíkt mat liggi fyrir.
- Ráðgjafar- og greiningarstöð, sem er ríkisstofnun og fer með mat á stuðningsþörf fatlaðs fólks, hefur ekki fallist á að taka einstaklinga í mat á stuðningsþörf fyrr en reynsla er komin á þjónustu við þá, þar sem örðugt er að vinna slíkt mat á án slíkrar reynslu. Nái tillagan í frumvarpinu fram að ganga er í raun gert ráð fyrir að sveitarfélög þjónusti einstaklinga, a.m.k. um tíma, án þess að njóta framlaga fyrir þá þjónustu úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Þar sem þjónusta af þessum toga felur í sér takmörkuð gæði gengur að mati Reykjavíkurborgar ekki upp að gert sé ráð fyrir því að sveitarfélög fjármagni þessa þjónustu um tíma án framlaga.

Reykjavíkurborg styður til lengri tíma litið að jöfnunarframlög í málaflokki fatlaðs fólks byggja að jafnaði á samræmdu mati á stuðningsþörf, en leggur ríka áherslu á að jöfnunarframlög sem veitt eru á grunni samræmds mats mæti kostnaði við veitta þjónustu. Í því felst eftirfarandi:

- Að Jöfnunarsjóði verði skylt að sannreyna að þjónusta sé veitt af hálfu sveitarfélaga í samræmi við niðurstöður samræmds stuðningsmats og fylgi því eftir veiti sveitarfélag ekki slíka þjónustu.
- Athugasemd er gerð við að skipting framlaga taki ekki mið af þeirri þjónustu sem veitt er og raunverulegum útgjöldum sveitarfélaga í málaflokknum. Á undanförunum árum hefur Reykjavíkurborg sýnt frumkvæði og verið leiðandi í uppbyggingu á þjónustu fyrir fatlað fólk þrátt fyrir að fjármagn hafi ekki fylgt lögbundnum skyldum. Til dæmis er um helmingur þeirra einstaklinga, sem nýtur búsetuúrræða samkvæmt lögum nr. 38/2018, búsettur í Reykjavík. Á sama tíma er hlutfall Reykjavíkurborgar í tekjum til jöfnunar einungis 35%. Að mati Reykjavíkurborgar þarf að leiðrétta þennan halla á fjárframlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með lagasetningu.
- Er því áréttað mikilvægi þess að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði bundin því skilyrði að þjónusta sé veitt á grundvelli samræmds mats á kostnaðarmetinni stuðningsþörf á grundvelli laga nr. 38/2018 og þjónustubyngd þeirra einstaklinga.

Að lokum getur Reykjavíkurborg ekki fallist á þann skilning innviðaráðuneytisins á ætlaðri heimild Alþingis til að gera greinarmun á tekjum og tekjustofnum sveitarfélaga með tilliti til 78. gr. stjórnarskrárinnar. Óháð því hvaða skilning innviðaráðuneytið leggur í eðli framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eða hvað framlögin eru nefnd í lögum þá njóta þau sem lögbundinn



Reykjavíkurborg

tekjustofn eftir sem áður verndar 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og verða ekki skert eða felld niður gagnvart sveitarfélagi nema á grundvelli skýrra heimilda í settum lögum.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Dagur B. Eggertsson
borgarstjóri

Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringasviðs

Ebba Schram
borgarlögmaður

Meðfylgjandi:

1. Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, dags. 28. mars 2023.
2. Skýrsla innviðaráðuneytisins - samráð við endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, dags. 14. nóvember 2023.