



Reykjavík, 23. janúar 2024

MSS22010225

Borgarráð

***Bréf innviðaráðherra varðandi stefnu í málefnum sveitarfélaga,  
heildarendurskoðun á lagaumgjörð og úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs  
sveitarfélaga***

Hjálagt bréf frá innviðaráðherra til Reykjavíkurborgar, dags. 8. janúar 2024, varðandi stefnu í málefnum sveitarfélaga, heildarendurskoðun á lagaumgjörð og úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er lagt fram til kynninga. Jafnframt er svarbréf þáverandi borgarstjóra til innviðaráðherra, dags. 15. janúar 2024 lagt fram.

Einar Þorsteinsson  
borgarstjóri

Hjálagt:

Bréf innviðaráðherra varðandi stefnu í málefnum sveitarfélaga, heildarendurskoðun á lagaumgjörð og úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, dags. 8.1.2024.

Viðbrögð Reykjavíkurborgar við bréfi innviðaráðherra til allra sveitastjórna, dags. 15.1.2024.



**Reykjavík**



Til allra sveitarstjórna

Dagsetning  
Málsnúmer

**9. janúar 2024**  
IRN24010019

Eins og kunnugt er hefur verið unnið að heildarendurskoðun á lagaumgjörð og úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Byggir sú vinna ekki síst á þingsályktun nr. 21/150 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Markmið endurskoðunarinnar er að bæta gæði jöfnunar, einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og tryggja að sjóðurinn fylgi þróun sveitarfélagagerðarinnar. Starfshópar skipaðir fulltrúum ríkis og sveitarfélaga hafa unnið tillögur í samræmi við framangreind markmið og náð samráð hefur farið fram um efni og inntak þessar tímabæru heildarendurskoðunar.

Á grundvelli þessa góða starfs lagði ég fram á Alþingi frumvarp til nýrra laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og mælti fyrir því þann 14. nóvember síðastliðinn. Byggði það að mestu leyti á niðurstöðum þessarar vinnu og þeim tillögum sem starfshópur, sem ég skipaði í ársbyrjun 2023, lagði til. Meginfrávikin voru þau að frumvarpið kveður ekki á um að sveitarfélög sem ekki fullnýta útsvarið fái skert framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem útsvarslægkun nemur. Þó svo að það sé mikið sanngirnismál að slík regla sé til staðar var það mitt mat að það myndi greiða fyrir framlagningu málsins og umfjöllun þess á Alþingi að þessi tillaga væri ekki hluti af frumvarpinu. Það væri síðan í höndum Alþingis að ákveða frekar í þeim efnum, m.a. með umsagnir sveitarfélaga til hliðsjónar.

Þann 20. desember síðastliðinn kvað Héraðsdómur Reykjavíkur upp dóm í máli Reykjavíkurborgar á hendur íslenska ríkinu vegna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Með dómnum var ríkinu vegna Jöfnunarsjóðs gert að greiða Reykjavíkurborg 3.370.162.909 krónur með vöxtum og dráttarvöxtum. Í stuttu máli taldi Héraðsdómur að gamalt reglugerðarákvæði, sem mælti fyrir um að Reykjavíkurborg fengi ekki úthlutað framlögum úr Jöfnunarsjóði vegna reksturs grunnskóla og vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál, uppfyllti ekki lagaáskilnaðarkröfu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um að tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum. Af þeim sökum ætti Reykjavíkurborg rétt á skaðabótum.

Niðurstaða dómsins felur í sér að Reykjavíkurborg fær úthlutað umtalsverðum fjármunum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna reksturs grunnskóla fyrir árin 2015-2019 sem er í andstöðu við samkomulag ríkis og sveitarfélaga frá árinu 1996 um flutning verkefna grunnskólans. Rétt er að minna á að með umræddu samkomulagi samþykktu öll sveitarfélög hvernig því fjármagni sem færðist frá ríkinu til sveitarfélaga vegna verkefnaflutningsins yrði skipt á milli sveitarfélaganna. Var samkomulagið unnið í góðri trú og með vitneskju allra aðila eins og kemur fram í dómnum. Ljóst er að dómurinn byggir fyrst og fremst á þeirri forsendu að samkomulagið hafi ekki verið fært í lög með réttum hætti á sínum tíma og mun niðurstaðan, standi hún óbreytt, verða til þess að lækka þurfi framlög til allra sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði næstu árin til að jafna stöðu sjóðsins eins og var gert í kjölfar hæstaréttardóms nr. 34/2018. Með vöxtum og dráttarvöxtum má ætla að fjárhæðin geti numið um 5,5 ma. kr.

Þessi niðurstaða veldur mér miklum vonbrigðum og tel ég mikilvægt að sem fyrst verði aflétt óvissu um starfsemi Jöfnunarsjóðs og fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga auk þess sem miklir

fjárhagslegir hagsmunir eru undir í málinu. Því hef ég að höfðu samráði við ríkislögmann ákveðið að óska eftir því að málinu verði áfrýjað.

Í þessu ljósi mun ég ekki beita mér fyrir því að frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði afgreitt frá Alþingi á yfirstandandi löggjafarþingi, heldur verði beðið með slíka heildarendurskoðun þar til óvissunni hefur verið eytt. Ég mun hins vegar gaumgæfa öll tilefni til breytinga á núverandi regluverki sem miða að því að styrkja skilvirka og markvissa framkvæmd úthlutunar í samræmi við lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Þetta vildi ég upplýsa sveitarstjórnir landsins um.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Björgvinur Jóhannsson". The signature is written in a cursive style.



Innviðaráðuneytið  
B.t. Sigurðar Inga Jónssonar innviðaráðherra  
Sölvhólsögötu 7  
101 Reykjavík

Reykjavík, 15. janúar 2024

### **Viðbrögð Reykjavíkurborgar við bréfi innviðaráðherra til allra sveitarstjórna**

Vísað er til bréfs innviðaráðherra, dags. 9. janúar 2024, til allra sveitarstjórna landsins þar sem innviðaráðherra upplýsir meðal annars um að hann hyggist ekki beita sér fyrir því að frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði afgreitt á Alþingi á yfirstandandi löggjafarþingi. Hér á eftir fylgja viðbrögð Reykjavíkurborgar við þeirri breytingu á afstöðu innviðaráðherra sem greint er frá í umræddu bréfi.

#### **I.**

#### **Frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga**

Ástæða fyrir framangreindri breytingu á afstöðu innviðaráðherra til frumvarps til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er tilgreind vera niðurstaða dóms Héraðsdóms Reykjavíkur frá 20. desember 2023 í máli nr. E-508/2021 þar sem íslenska ríkinu er gert að greiða Reykjavíkurborg kr. 3.370.162.909,-, ásamt vöxtum. Þess í stað kveðst innviðaráðherra ætla að fara vandlega yfir öll tilefni til breytinga á núverandi regluverki um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem hafi það að markmiði að styrkja framkvæmd úthlutunar úr sjóðnum í samræmi við lögbundið hlutverk hans.

Eins og kemur fram í bréfinu þá byggist frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga að mestu leyti á tillögum starfshóps sem innviðaráðherra kom á laggirnar í byrjun árs 2023 og hafði það verkefni með höndum að endurskoða regluverk um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Drög að frumvarpinu voru fyrst kynnt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 10. mars 2023. Á þeim tíma, þ.e. er vinna starfshóps stóð yfir og frumvarp var kynnt í samráðsgátt, hafði þegar verið í rekstri fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur í rúm tvö ár dómsmál Reykjavíkurborgar á hendur íslenska ríkinu vegna framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (mál nr. E-508/2021). Reykjavíkurborg hefur frá fyrsta degi boðist til að ná samkomulagi um ofangreind mál og voru sáttumleitanir langt komnar áður en málið var dómtekið. Ekki stóð á Reykjavíkurborg að leysa málið með sátt er þar sem ekki náðist samstaða um sáttatilboð ríkisins varð að segja má sammæli um að niðurstaða málsins myndi ráðast fyrir dómi.

Þar sem ágreiningur dómsmálsins lýtur fyrst og fremst að því hvort lögmætt hafi verið að útiloka Reykjavíkurborg á grundvelli reglugerðar nr. 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla, frá því að geta fengið úthlutað fyrrnefndum framlögum árin 2015-2019 úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, verður að telja að sá ágreiningur geti ekki þýðingu fyrir efni þeirra breytinga á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem lagðar eru til í frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Því telur Reykjavíkurborg það vera með öllu óljóst hvers vegna innviðaráðherra telji nú rétt að beita sér ekki fyrir framgangi frumvarps til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Er enda óljóst hvort og þá hvaða hugsanlegu áhrif endanlegar lyktir áður nefnds dómsmáls kunni að hafa á starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Því verður að telja að þessi breyting á afstöðu innviðaráðherra eigi ekki við málefnaleg rök að styðjast auk þess sem hana skortir meðalhóf en í því sambandi verður að hafa í huga að nemendur í Reykjavík sem eru með íslensku sem annað tungumál eiga verulegra hagsmuna að gæta af því að umrætt frumvarp til laga nái fram að ganga hið fyrsta.

## II.

### Áhrif niðurstöðu dómsmáls á Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Í tilvitnuðu bréfi innviðaráðherra kemur fram að verði niðurstaðan í dómsmálinu óbreytt muni það fela í sér að lækka þurfi framlög til allra sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga næstu árin til að jafna stöðu hans, líkt og hafi verið gert í kjölfar dóms Hæstaréttar frá 14. maí 2019 í máli nr. 34/2018.

Í þessu samhengi er rétt að reifa í stuttu máli niðurstöðu héraðsdóms í fyrrnefndu héraðsdómsmáli nr. E-508/2021. Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu í málinu að það hefði verið bæði saknæmt og ólögmætt af hálfu íslenska ríkisins að útiloka Reykjavíkurborg frá umræddum tveimur framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga árin 2015-2019 á grundvelli ákvæða reglugerðar nr. 351/2002 þar sem þær skorti lagastoð á tímabilinu. Þá hafi umrædd útilokun valdið Reykjavíkurborg tjóni þar sem fyrir lá að borgin hefði ellegar átt rétt á þessum framlögum á sama tímabili. Í ljósi þess að engin lagaheimild var til staðar fyrir útilokun Reykjavíkurborgar frá því að mega hljóta umrædd framlög umrædd ár var skaðabótakrafa Reykjavíkurborgar tekin til greina.

Þá liggur fyrir að bæði dómkrafa Reykjavíkurborgar í málinu og dómsorð í því er hvorki á hendur Jöfnunarsjóði sveitarfélaga né öðrum sveitarfélögum heldur íslenska ríkinu. Krafan er því að óbreyttu aðfararhæf gagnvart íslenska ríkinu, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/1989 um aðför og engum öðrum. Af því leiðir að íslenska ríkið á ekki sjálfkrafa kröfu á hendur öðrum sveitarfélögum til greiðslu hennar samkvæmt dómsorði. Þaðan af síður er íslenska ríkinu heimilt að nota lögbundna tekjustofna sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til greiðslu hinnar dæmdu kröfu. Á það gætu önnur sveitarfélög hæglega látið reyna fyrir dómi.

Ótvírátt er að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga njóta verndar 78. gr. stjórnarskrárinnar sem lögbundinn tekjustofn sveitarfélaga. Enga heimild var eða er að finna í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga, til annars en að úthluta til sveitarfélaga þeim tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem ætlaðar eru í framlög til þeirra. Þá verður að telja að þegar úthlutað og greidd framlög til sveitarfélaga njóti auk þess verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar og því verði sveitarfélög ekki svipt þeim framlögum með lögum án þess að bætur komi í þeirra stað. Allt að einu verður að telja einsýnt að íslenska ríkinu sé óheimilt að breyta lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga gagnert í því skyni að standa straum af kostnaði vegna greiðslu fjárhagslegra skuldbindinga er hvíla á íslenska ríkinu á grundvelli dómsorðs.

Hvað sem framangreindu líður, þá er það hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, innviðaráðherra og íslenska ríkisins að gæta þess að framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sé réttilega úthlutað, þ.m.t. að fullnægjandi lagaheimildir séu til staðar eigi að útiloka sveitarfélag frá framlagi. Sú skylda er ekki á ábyrgð sveitarfélaga sem taka við framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í góðri trú. Þegar af þeirri ástæðu að ábyrgð á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hvílir lögum samkvæmt á íslenska ríkinu verður að telja ótækt að íslenska ríkið hyggist gera öðrum sveitarfélögum að greiða fyrir handvömm þess.

Þessu til viðbótar er rétt að benda á að í athugasemd við 14. gr. í frumvarpi til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga kemur fram að framkvæmin hjá sjóðnum hafi til lengri tíma verið sú, án lagaheimildar, að halda eftir hluta af tekjum sjóðsins ár hvert til að til að annars vegar mæta ófyrirséðum atvikum og hins vegar draga úr tekjufalli sveitarfélaga ef ráðstöfunartekjur sjóðsins skyldu skyndilega lækka. Miðað við þetta fyrirkomulag er ljóst að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur ekki verið að öllu leyti gegnumstreymissjóður þannig að allt fjármagn sem rennur til sjóðsins sé jafnóðum úthlutað með framlögum.

\*\*\*\*\*

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið hér að framan fer Reykjavíkurborg þess á leit við innviðaráðherra að hann hverfi frá þeirri fyrirætlan sem getið er um í bréfi hans frá 11. þ.m. um að ætla ekki lengur að beita sér fyrir því að frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nái

fram að ganga á yfirstandandi löggjafarþingi eins og áformað var. Áskorun er einnig beint til Alþingis sem fer með forræði þess að málið hafi eðlilegan framgang enda bera umsagnir um það því vitni að viðtækur stuðningur er við það. Þar sem aðstæður hafa ekki breyst þannig að þýðingu hafi fyrir efni frumvarpsins frá því að það var lagt fram á Alþingi telur Reykjavíkurborg hvorki rök né málefnaleg sjónarmið standa til þeirrar breytingar á afstöðu innviðaráðherra sem getið er um í bréfinu.

F.h. Reykjavíkurborgar,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Dagur B. Eggertsson', written over a light grey rectangular background.

Dagur B. Eggertsson  
borgarstjóri