

Viðauki I:**Krafa vegna tekjujöfnunarframlags**

Krafa Reykjavíkurborgar um hlutdeild í almennu jöfnunarframlögum vegna rekstrar grunnskóla byggir á dómi Hæstarréttar Íslands í máli nr. 34/2018 og þeirri ályktun að Reykjavíkurborg verði ekki útilokuð frá rétti til þessa framlags með ákvæði í reglugerð sem ekki á sér skýra lagastoð. Ekki verður séð að lagaákvæðið um tekjujöfnunarframlög heimili að útiloka eitt sveitarfélag frá tekjujöfnunarframlagi með því að setja það eitt og sér í viðmiðunarflokk „a“ þar sem ekkert annað sveitarfélag er. Sú aðgerð hefur útilokað að framlag til borgarinnar hafi komið til mats, jafnvel þótt meðalviðmiðunarlaun þar væru langt undir mörgum sveitarfélögum sem hafa fengið viðurkenndan rétt til slíkra framlaga. Þannig byggir aðferðin sem hefur útilokað Reykjavíkurborg frá þessum framlögum hvorki á skýru lagaákvæði né málefnalegum sjónarmiðum.

Aðferðafræði

Við útreikning á kröfunni er byggt á þeim ákvæðum reglugerðar nr. 1088/2018 sem skylt er að fylgja við útreikning jöfnunarframlags en ekki tekið tilliti til heimildarákvæða.

Við útreikning á þessari kröfu er miðað við að Reykjavíkurborg sé flokkuð með stærri sveitarfélögunum í viðmiðunarflokk „b“ í stað flokk „a“, sbr. 2. mgr. 13. gr. rgj. nr. 1088/2018.

Skv. 3. mgr. 13. gr. rgj. nr. 1088/2018 skal við útreikning meðtals í hverjum flokki skr. 2. mgr. *sleppa alveg einstaka sveitarfélögum þar sem tekjur eða íbúafföldi hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi flokks*. Þessi regla á sér ekki beina lagastoð og stent væntanlega ekki kröfur sem gera verður til skattaréttarins. Í flokki „b“ hefur Garðabæ verið sleppt við útreikning á viðmiðunarlaunum sem leiðir vissulega ekki til þess að Garðabær eigi rétt á tekjujöfnunarframlagi en hefur áhrif á innbyrðis skiptingu framlaga og í þessu tilviki framlög til borgarinnar. Af þessum sökum myndu framlög til borgarinnar 2015 hafa orðið um 449,5 mkr en ella 608,9 mkr. Sjá að öðru leyti niðurstöður hér að neðan.

Í 4. mgr. 13. gr. rgj. nr. 1088/2018 er sett sú meginregla að sé meðaltal íbúa í sveitarfélagi lægra en 97% af meðaltali á hvern íbúa í viðkomandi flokki miðað við fullnýtingu tekjustofna, skal greiða sveitarfélaginu tekjujöfnunarframlag sem nemur allt að mismuninum. Þessi regla kallar á að fundin sé sú skiptiprósentu á tekjujöfnunarframlagi hvers árs sem leiðir til jöfnunar út frá flokkum b, c og d og viðmiðunarlaunum.

Meðfylgjandi tafla sýnir skiptiprósentur Jöfnunarsjóðs 2015, 2016, 2017 og 2018:

	2015	2016	2017	2018
Endanleg úthlutun Jöfnunarsjóðs				
Prósenta	95,81%	96,32%	96,53%	95,69%

Gengið er út þeirri heildarfjárhæð sem varið var á hverju ári 2015, 2016 og 2017 til tekjujöfnunarframlaga eða 1.250.000.000 ár hvert.

Talagögn:

Talagögn, sem útreikningarnir byggja á, eru sótt á heimasíðu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, jofnunarshjodur.is. eins og þau eru sett fram á vef sjóðsins í júlí 2019 fyrir árin 2015-2018.

Niðurstaða:

Ef fallist er á að Jöfnunarsjóður geti ákveðið hverju sinni hvaða sveitarfélög séu tekin með og hverjum sleppt og í þessu samhengi að eðlilegt sé að sleppa Garðabæ í flokki b þá er niðurstaðan Tilvik 1 hér að neðan. Færa má gild rök fyrir því að ekki sé eðlilegt slík ákvörðun sé tekin á grundvelli reglugerðar og þá ætti niðurstaðan í Tilvik 2 að gilda. Sjá einnig yfirlit í fskj. 1.

	2015	2016	2017	2018	Summa
Tilvik 1: Rvk í B flokki og Grb ekki í meðaltali					
Ný prósentu	95,81%	95,77%	96,16%	96,43%	
Ný úthlutun	449.565	521.656	537.058	316.168	1.824.448
Tilvik 2: Rvk í B-flokki og Grb í meðaltali					
Ný prósentu	94,58%	94,53%	95,02%	95,26%	0
Ný úthlutun	608.653	703.636	751.505	553.583	2.617.377

Viðauki II:**Krafa vegna almenns jöfnunarframlags vegna reksturs grunnskóla 2015-2018**

Krafa Reykjavíkurborgar um hlutdeild í almennu jöfnunarframlögum byggir á dómi Hæstarrettar Íslands í máli nr. 34/2018 og þeirri ályktun að Reykjavíkurborg verði ekki útilokuð frá rétti til þessa framlags með ákvæði í reglugerð sem ekki á sér skýra lagastoð.

Talnegögn:

Talnegögnin, sem útreikningarnir byggja á, eru sótt á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga, samband.is, og á vefsíðu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, jofnunarsjodur.is. Þar sem ekki lágu fyrir nægjanleg gögn til að reikna kröfuna fyrir árið 2018, reyndist ekki unnt að fullvinna hana en það verður gert um leið og gögnin liggja opinberlega fyrir á nefnum upplýsingaveitum.

Aðferðafræði

Við útreikning á kröfunni er byggt á þeim ákvæðum reglugerðar nr. 351/2002 með síðari breytingum sem skylt er að fylgja við útreikning jöfnunarframlags en ekki tekið tilliti til heimildarákvæða.

Gengið er út þeirri heildarfjárhæð sem varið var á hverju ári 2015, 2016 og 2017 til almenns jöfnunarframlags vegna rekstrar grunnskóla.

Matið á rétti hvers sveitarfélags til almenns jöfnunarframlags vegna reksturs grunnskóla byggir á eftirfarandi gögnum:

- Nemendafjöldi í hverjum grunnskóla í sveitarfélaginu, sbr. 3. gr. I. hluti A, sjá fskj. 1.
- Nemendafjöldi leiðréttur leiðréttur skv. 3. gr. I. hluti A 1.tl. (regla um 22 og 550 nemendur), sjá fskj. 1.
- Þá er fundin niðurstaða reiknilíkans vegna útgjaldaþarfar fyrir hvern grunnskóla skv. 3. gr. I. hluti A, sjá fskj. 1.
- Þá er fundin leiðrétt niðurstaða reiknilíkans vegna útgjaldaþarfar fyrir hvern grunnskóla m.t.t. þess að allir skólar eru ekki með 1-10 bekk skv. 3. gr. I. hluti A, sjá fskj. 1.
- Þá eru fundir vegið meðtalsútreikningar og reiknaðar kennslustundir frá reiknilíkani sem nota vegið meðaltal, fskj. 1.
- Þá er sýnt endanlegt líkan úr 3. gr. I. hluti A og reiknaðir undirliðir vegins meðaltals hvers sveitafélags út frá nemendafjölda hvers skóla skv. 3. grein I. hluti B og reiknaðar kennslustundir á nemenda hvers skóla skv. 3. grein I. hluti C, sjá fskj. 2.
- Útreiknaðar heildarkennslustundir í hverju sveitafélagi eru fundnar úr „Niðurstöðu A“ skv. 3. grein I. hluti C, sjá fskj. 2.
- Heildar nemendafjöldi hvers sveitafélags er fundinn
- Útreiknaður heildarkennslustundafjöldi í sveitafélagi er reiknaður sem fjöldi nemenda í hverju sveitafélagi margfaldaður með útreiknuðum kennslustundafjölda á nemenda sbr. niðurstaðan úr 3. grein I. hluti. A, sjá fskj. 2.
- Næst er reiknað hlutfall útreiknaðs kennslustundarfjölda hvers sveitafélags af

samanlögðum útreiknuðum kennslustundarfjölda landsins 3. grein I. hluti. C 1.tl., sjá fskj. 3.

- Síðan eru áætlaðar útsvarstekjur v. grunnskóla reiknaðar miðað við 2,33% af útsvarstofni hvers sveitafélags 3. grein I. hluti. C 2.tl., sjá fskj. 3.
- Heildarútgjaldþörf sveitafélaga eru síðan reiknuð sem summa af heildarútsvarstekjum sveitafélaga vegna grunnskóla og almenns framlags skv. 3. grein I. hluti. C 3.tl, sjá fskj. 3
- Útgjaldþörf hvers sveitafélags er hlutfall útreiknaðs kennslustundarfjölda hvers sveitafélags margföldið með heildarútgjaldþörf sveitafélaganna skv. 3. grein I. hluti. C 3.tl. , sjá fskj. 3.
- Síðan er mismunurinn milli heildarútgjaldaþarfar hvers sveitafélags og áætlaðra útsvarstekna vegna grunnskóla skv. 3. grein 2. hluti. 1.tl, sjá fskj. 3.
- Stuðull X/Z er fundin og er almennt framlag deilt með summu jákvæðs heildar mismunar milli heildarútgjaldaþarfar hvers sveitafélags og áætlaðra útsvarstekna vegna grunnskóla skv. 3. grein 2. hluti. 2.tl
- Síðan er úthlutun til hvers sveitafélags fundin sem margfeldi af stuðul X/Z og áðurnefndum mismuni hvers sveitafélags sé hann jákvæður skv. 3. grein 2. hluti. 3.tl, sjá fskj. 8.

Niðurstaða

Niðurstaða útreikninga er sú að Reykjavíkurborg hefði átt að fá eftirgreind almenn jöfnunarframlög fyrir árin 2015, 2016 og 2017:

2015 kr. 768.452.122

2016 kr. 735.716.956

2017 kr. 809.901.354

Samtals: kr. 2.314.070.432

Organisasi	2013			2014			2015			2016			2017			Perubahan persentase terhadap tahun sebelumnya
	Jan	Feb	Mar	Jan	Feb	Mar	Jan	Feb	Mar	Jan	Feb	Mar	Jan	Feb	Mar	
Keputusan Direktur Utama	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Keuangan	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Operasional	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Hukum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Teknologi	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Sumber Daya Manusia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Riset dan Pengembangan	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Marketing	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Logistik	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Quality Control	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Compliance	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Sustainability	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Corporate Governance	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Investor Relations	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Public Affairs	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Internal Audit	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Legal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Tax	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Treasury	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Risk Management	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Information Security	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Business Development	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Strategic Planning	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Performance Management	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Change Management	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Innovation	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Digital Transformation	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Data Analytics	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Artificial Intelligence	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Blockchain	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Cloud Computing	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Cybersecurity	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur IoT	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Big Data	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart City	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Grid	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Building	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Transportation	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Energy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Agriculture	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Manufacturing	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Healthcare	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Education	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Retail	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Logistics	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Infrastructure	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Urban Planning	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Mobility	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Public Services	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Governance	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Economy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Society	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Environment	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Climate Change	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Disaster Management	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Resilience	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Quality of Life	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Well-being	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Happiness	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Prosperity	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Wealth	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Success	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Fulfillment	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Satisfaction	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Joy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Contentment	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Peace	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Harmony	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Balance	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Well-being	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Happiness	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Prosperity	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Wealth	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Success	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Fulfillment	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Satisfaction	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Joy	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Contentment	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Peace	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Keputusan Direktur Smart Harmony	100															

Númer	Skrifstofa	2015			2016			2017			Hlutféll umfræðis kennitalaundirbúið tveir sveitarfélög af samtalsögðum umfræðum kennitalaundirbúið söðum.		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017			
1	0 Reykjavíkurborg	1,841	1,840	1,837	14,291	14,405	14,308	25,118	25,149	25,658	32,29%	32,29%	32,11%
2	1000 Ólafsvogsborg	1,731	1,730	1,747	4,413	4,431	4,487	7,734	7,791	7,834	9,48%	9,48%	9,46%
3	1100 Borgarnesborg	1,723	1,715	1,703	301	310	326	863	875	892	1,08%	1,08%	1,07%
4	1300 Garðabær	1,664	1,627	1,624	2,114	2,113	2,417	4,313	4,409	4,430	5,29%	5,35%	5,21%
5	1400 Hafnarbyggð	1,730	1,763	1,780	1,576	1,583	1,717	6,139	6,327	6,616	7,57%	7,70%	7,97%
6	1604 Mánahlíð	1,737	1,737	1,737	1,305	1,207	1,305	2,093	2,096	2,094	2,57%	2,57%	2,53%
7	2000 Reykjavíkurborg	1,652	1,644	1,621	2,120	2,229	2,364	3,948	4,111	4,310	4,84%	5,00%	5,29%
8	2100 Grindavíkurborg	1,743	1,732	1,729	479	470	494	815	823	854	1,02%	1,00%	1,03%
9	2303 Sandgerðsborg	2,129	2,090	2,075	219	233	246	499	511	511	0,57%	0,63%	0,61%
10	2304 Sveitarfélagið	2,122	2,153	2,150	203	210	215	443	454	462	0,54%	0,55%	0,56%
11	2305 Sveitarfélagið	2,230	2,224	2,176	187	189	173	417	420	394	0,51%	0,51%	0,47%
12	3000 Akureyrarborg	1,729	1,723	1,723	984	998	999	1,701	1,720	1,721	2,08%	2,07%	2,07%
13	3511 Sveitarfélagið	2,677	2,677	2,700	93	93	90	249	249	243	0,31%	0,30%	0,29%
14	3509 Borgabyggð	2,074	2,078	2,098	487	481	485	1,010	999	976	1,24%	1,22%	1,23%
15	3709 Grundarfjörður	2,584	2,784	2,732	92	80	85	247	223	215	0,30%	0,27%	0,26%
16	3711 Sveitarfélagið	2,323	2,370	2,323	145	148	160	346	351	372	0,42%	0,43%	0,45%
17	3713 Eyjafjörður	2,862	2,866	2,866	21	22	22	83	87	87	0,10%	0,11%	0,11%
18	3714 Sveitarfélagið	2,073	2,080	2,115	246	244	229	511	507	484	0,63%	0,62%	0,58%
19	3811 Dalabyggð	2,662	2,691	2,724	95	91	87	233	243	237	0,31%	0,30%	0,29%
20	4100 Bolungavíkurborg	2,489	2,442	2,395	121	132	142	301	323	340	0,37%	0,39%	0,41%
21	4200 Ísafjörður	2,282	2,235	2,223	426	415	448	972	981	985	1,16%	1,16%	1,16%
22	4302 Reykholmsbær	2,218	2,163	2,200	46	49	47	148	153	150	0,18%	0,19%	0,18%
23	4604 Tálknafjörður	3,315	3,400	3,492	41	39	33	135	133	115	0,17%	0,16%	0,14%
24	4607 Vesturbyggð	2,424	2,472	2,699	138	126	111	333	312	376	0,41%	0,38%	0,45%
25	4803 Suðurlandshreppi	3,304	3,359	3,338	21	22	23	84	85	89	0,1%	0,1%	0,1%
26	4801 Austurlandshreppi	3,926	3,814	3,773	22	22	21	85	84	83	0,1%	0,1%	0,1%
27	4902 Kelduhraunshreppi	4,007	3,767	3,849	22	22	22	88	83	87	0,1%	0,1%	0,1%
28	4911 Strandabyggð	3,071	3,057	3,116	33	35	32	169	171	162	0,2%	0,2%	0,2%
29	5100 Sveitarfélagið	2,174	2,180	2,173	328	324	333	1,148	1,142	1,120	1,4%	1,4%	1,3%
30	5308 Húmbingurshreppi	2,362	2,387	2,334	120	144	131	334	344	338	0,4%	0,4%	0,4%
31	5604 Strandshreppi	2,304	2,472	2,472	120	126	135	300	312	312	0,4%	0,4%	0,4%
32	5605 Sveitarfélagið	2,649	2,716	2,749	94	88	84	231	239	231	0,3%	0,3%	0,3%
33	5612 Húsnámsshreppi	1,200	1,163	1,295	47	49	42	130	135	138	0,2%	0,2%	0,2%
34	6000 Akureyrarborg	1,910	1,898	1,894	2,676	2,680	2,723	5,017	5,087	5,157	6,2%	6,2%	6,2%
35	6100 Norðurlandshreppi	2,241	2,242	2,261	344	336	327	771	733	739	0,9%	0,9%	0,9%
36	6230 Fjarðabyggð	2,185	2,180	2,197	302	304	198	441	443	433	0,5%	0,5%	0,5%
37	6400 Dalabyggð	2,266	2,262	2,283	249	241	237	364	345	341	0,7%	0,7%	0,7%
38	6513 Eyjafjörðurshreppi	2,134	2,252	2,438	132	150	152	338	334	324	0,4%	0,4%	0,4%
39	6515 Hörgersveit	2,784	2,673	2,852	80	71	72	223	204	205	0,3%	0,2%	0,2%
40	6601 Sveitarfélagið	3,237	3,149	3,182	43	30	48	146	157	153	0,2%	0,2%	0,2%
41	6602 Grýtsbakkshreppi	3,122	3,182	3,200	31	48	47	160	153	150	0,2%	0,2%	0,2%
42	6607 Sveitarfélagið	3,362	3,472	3,471	32	36	33	115	125	113	0,1%	0,2%	0,1%
43	6612 Þingeyjarsveit	3,040	3,103	3,071	111	104	107	337	323	329	0,4%	0,4%	0,4%
44	6709 Langanesbyggð	3,237	3,241	2,903	84	88	68	174	285	198	0,3%	0,3%	0,2%
45	7000 Seyðisfjörðurshreppi	3,029	3,015	2,840	38	39	63	176	178	191	0,2%	0,2%	0,2%
46	7300 Fjarðabyggð	2,402	2,386	2,378	617	624	644	1,482	1,513	1,521	1,8%	1,8%	1,8%
47	7302 Vopnafjörðurshreppi	2,724	2,724	2,716	87	87	88	237	237	239	0,3%	0,3%	0,3%
48	7509 Borgarfjarðarshreppi	3,926	3,630	3,880	22	22	22	85	80	83	0,1%	0,1%	0,1%
49	7613 Breiðdalshreppi	3,883	4,007	3,949	22	22	22	85	88	87	0,1%	0,1%	0,1%
50	7617 Dýralvíshreppi	2,932	2,964	2,928	84	83	95	189	187	193	0,2%	0,2%	0,2%
51	7620 Fjörðdalshreppi	2,137	2,151	2,163	302	498	492	1,083	1,071	1,054	1,3%	1,3%	1,3%
52	7708 Sveitarfélagið	2,209	2,231	2,219	282	286	274	623	593	608	0,8%	0,7%	0,7%
53	8000 Veimannshreppi	1,701	1,711	1,705	326	313	320	595	581	587	1,1%	1,1%	1,1%
54	8200 Sveitarfélagið	1,776	1,770	1,743	1,201	1,205	1,227	2,133	2,133	2,163	2,6%	2,6%	2,6%
55	8308 Myrdalshreppi	3,125	3,149	3,085	32	30	34	162	157	167	0,2%	0,2%	0,2%
56	8309 Skafthreppi	3,236	3,273	3,273	44	43	43	143	141	141	0,2%	0,2%	0,2%
57	8513 Rangárhreppi	2,110	2,117	2,124	231	228	225	487	483	478	0,6%	0,6%	0,6%
58	8514 Rangárhreppi	2,608	2,608	2,589	200	201	206	522	524	523	0,6%	0,6%	0,6%
59	8710 Hrunamannshreppi	2,321	2,677	2,623	117	93	99	295	249	261	0,4%	0,3%	0,3%
60	8716 Hveragerðishreppi	1,920	1,918	1,888	331	326	323	636	629	667	0,8%	0,8%	0,8%
61	8717 Sveitarfélagið	2,197	2,130	2,124	198	215	225	435	462	478	0,5%	0,6%	0,6%
62	8719 Grimmes og G	3,322	3,360	3,301	39	43	41	130	140	135	0,2%	0,2%	0,2%
63	8720 Skoilda og Gnd	3,123	3,078	3,051	43	46	47	125	142	144	0,2%	0,2%	0,2%
64	8721 Bláskógabyggð	2,992	2,960	2,913	116	120	132	347	339	363	0,4%	0,4%	0,5%
65	8722 Fjöðrhreppi	2,677	2,626	2,580	93	100	107	249	263	276	0,3%	0,3%	0,3%

42.327 42.778 43.278 81.569 82.216 83.016 100,00% 100,00% 100,00%
55.731 55.667 56.359

Niðurstaða

	Tölur í milljónum		
	2015	2016	2017
	0.997	0.968	0.990
Svar Svinnafélag	2015	2016	2017
0 Reykjavíkurdeild	763	739	820
1000 Kaupvangamat	198	113	133
1100 Sérþjónustumarkaðsmáttur	0	0	0
1300 Gæðisamat	397	423	434
1400 Hættuáhrifgjöldumarkaðsmáttur	137	123	145
1604 Markaðsmáttur	105	84	39
2000 Reykjavíkamat	340	337	361
2300 Gæðisvæðingamat	101	105	136
2303 Sæðingamat	31	101	101
2304 Sveitarfélagsgjöld Gæður	33	35	91
2305 Sveitarfélagsgjöld Vagnur	33	37	39
3000 Akshættuáhrifamat	137	171	183
3311 Svinnuáhrifamat	34	37	38
3609 Borgarbyggð	170	177	174
3709 Grundarfjarðarsvinnuáhrifamat	14	29	41
3711 Strykshólmamat	34	38	79
3713 Eyja- og Múlaáhrifamat	15	31	13
3714 Svinnuáhrifamat	70	81	89
3811 Svinnuáhrifamat	34	35	38
4100 Svinnuáhrifamat	34	39	39
4200 Svinnuáhrifamat	110	132	136
4302 Reykjavíkamat	45	31	34
4604 Talsmátturamat	35	39	34
4607 Vesturbyggð	30	31	33
4803 Svinnuáhrifamat	10	14	17
4901 Áttavagnamat	31	34	38
4902 Gæðisvæðingamat	19	18	34
4911 Svinnuáhrifamat	13	40	40
5200 Sveitarfélagsgjöld Skagafjarðar	180	199	213
5308 Húnaþing Vestur	37	37	31
5604 Blönduáttamat	31	71	30
5609 Sveitarfélagsgjöld Skagafjarðar	32	37	71
5612 Húnaþingamat	39	44	41
6000 Akureyrirkvæðingamat	330	334	394
6100 Norðurlingamat	39	31	35
6230 Fjarðabyggð	9	17	29
6400 Dalvíkurbyggð	31	34	107
6313 Svinnuáhrifamat	74	79	71
6315 Höngvaamat	14	31	37
6601 Svinnuáhrifamat	15	11	13
6602 Grynubakkamat	19	18	42
6607 Svinnuáhrifamat	12	14	9
6612 Þingeyjaamat	31	75	33
6709 Langanesbyggð	77	60	33
7000 Seyðisfjarðarsvinnuáhrifamat	18	11	33
7300 Fjarðabyggð	171	228	279
7302 Vopnafjarðarsvinnuáhrifamat	49	49	37
7309 Borgarfjarðarsvinnuáhrifamat	28	18	34
7613 Breiðdalshreppur	21	23	27
7617 Djúpalvegshreppur	46	30	38
7620 Fjórðalshreppur	187	193	217
7708 Sveitarfélagsgjöld Hornafjarðar	73	34	73
8000 Vestmannaeyjaamat	0	0	27
8200 Sveitarfélagsgjöld Arborg	183	183	194
8308 Myrdalshreppur	18	18	17
8309 Skarphreppur	13	20	18
8513 Rangárbingeyri	31	34	34
8514 Rangárbingyrir	103	116	138
8710 Hrunneshreppur	38	33	34
8716 Hveragerðiamat	91	37	107
8717 Sveitarfélagsgjöld Ófusi	29	40	30
8719 Grimnes- og Göttingshreppur	14	17	29
8720 Sveða- og Gnúpsverjshreppur	18	18	12
8721 Bláskógabyggð	73	33	38
8722 Flóeshreppur	31	33	33

6.979 7.178 8.039

Viðauki III:

Krafa vegna vegna kennslu nemenda með íslensku sem annað tungumál (nýbúafraeðslu)
Krafa Reykjavíkurborgar grundvallast á þeim fjölda barna er nutu nýbúakennslu á vegum Reykjavíkurborgar á framangreindum árum margfölduð með þeirri fjárhæð er Jöfnunarsjóður hefur greitt fyrir nýbúakennslu á barn ár hvert. Heildarfjárhæð kröfunnar er kr. 929.370.000,-. Krafa sundurliðast með eftirfarandi hætti:

Ár	Fjöldi barna	Framlag hvert barn í kr.	Heildarframlag í kr.
2015	1.507	130.000	195.910.000
2016	1.521	130.000	197.730.000
2017	1.871	130.000	243.230.000
2018	2.250	130.000	292.500.000



Reykjavík, 8. október 2019

R19090347

175

ES

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti

Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík*Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum, og sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011*

5

Í samráðsgátt stjórnvalda við almenning er veittur frestur til umsagnar við frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, með síðari breytingum, og sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, sem fyrirhugað er að leggja fram á Alþingi. Frumvarpið er samið af hálfu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Samkvæmt aðfararorðum í greinargerð frumvarpsins er því ætlað að styrkja lögbundið hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og regluverk hans ásamt því að skýra heimildir laganna til skerðinga á framlögum úr sjóðnum í samræmi við dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 34/2018 frá 14. maí 2019.

Reykjavíkurborg fagnar því markmiði frumvarpsins að festa í lög reglur sem fjalla um lögbundna tekjustofna sveitarfélaga. Að mati Reykjavíkurborgar felur markmiðið í sér nauðsynlega réttarbót að því leyti til en með því er verið að færa lagaumhverfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til samræmis við lagaáskilnaðarreglur 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Á hinn bóginn telur Reykjavíkurborg tillagðar reglur frumvarpsins samkvæmt 3. gr. og 4. gr. þess ekki standast jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og fela í sér ómálefnalegar takmarkanir á úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til Reykjavíkurborgar. Jafnframt gerir Reykjavíkurborg alvarlegar athugasemdir við þá tillögu frumvarpsins að kröfur tiltekinna sveitarfélaga sem tilkomnar eru vegna mistaka við lagasetningu verði greiddar af ráðstöfunarfé sjóðsins, sbr. 9. gr. frumvarpsins, í stað þess að íslenska ríkið leggi fram fjármagn til að mæta þeim.

Í eftirfarandi umfjöllun verður fjallað nánar um athugasemdir Reykjavíkurborgar við 3. gr., 4. gr., 6. gr. og 9. gr. frumvarpsins, ásamt því að lagðar eru til breytingar varðandi úthlutun Jöfnunarsjóðs á framlögum vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti samkvæmt d.-lið 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað 12. gr. núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga komi þrjár nýjar greinar, þ.e. 12. gr., 12. gr. a. og 12. gr. b. Umræddum ákvæðum er ætlað að lögfesta reglur um útreikninga á jöfnunarframlögum, þ.e. annars vegar tekjujöfnunarframlag og hins vegar útgjaldajöfnunarframlag. Slíkar reglur er nú að finna í reglugerð nr. 1088/2018

um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Í 3. gr. a. frumvarpsins segir að á grundvelli skrár um fullnýtingu tekjustofna sveitarfélaga skuli reikna út meðaltekjur sveitarfélaga annars vegar á hvern íbúa í Reykjavíkurborg og hins vegar í viðmiðunarflokkum eftir íbúafjölda annarra sveitarfélaga. Í frumvarpi til laganna kemur hvergi fram hvort og þá af hvaða ástæðu það sé talið vera málefnalegt eða nauðsynlegt að reikna sérstaklega út meðaltekjur á hvern íbúa í Reykjavík og með því setja Reykjavík eitt sveitarfélaga í sérstakan viðmiðunarflokk við útreikning á framlögum. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að af þessu fyrirkomulagi leiði mismunun á grundvelli ómálefnalegra forsendna.

Þá segir í 3. gr. b. frumvarpsins að tekjufjöfnunarförlögum skuli úthlutað til að jafna tekjur sveitarfélaga. Fram kemur að útreikningur förlaga skuli miða við sveitarfélög að sambærilegri stærð og fullnýtingu tekjustofna þeirra og er í því samhengi vísað til 3. gr. a. frumvarpsins, þ.e. skrá um fullnýtingu tekjustofna sveitarfélaga.

Um útgjaldajöfnunarförlög segir í 3. gr. c. frumvarpsins að þeim skuli varið til að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra landfræðilegu og lýðfræðilegu þátta sem almennt hafa áhrif á útgjaldaþörf. Í 2. mgr. 3. gr. c. í frumvarpinu segir að skerða skuli förlög til sveitarfélaga þar sem reiknaðar meðaltekjur sveitarfélaga á hvern íbúa, miðað við fullnýtingu tekjustofna sveitarfélags, eru 4% yfir meðaltali í hverjum viðmiðunarflokk samkvæmt 3. gr. a. frumvarpsins. Í þessu sambandi bendir Reykjavíkurborg á að meðaltekjur á íbúa í Reykjavík voru 778 þ.kr. árið 2018 eða í 16. sæti á landsvísu, en vegnar meðaltekjur voru um 730 þ.kr. fyrir öll sveitarfélögin.

Reykjavíkurborg telur ljóst að með því að setja Reykjavík eitt sveitarfélaga í sérstakan flokk þá sé Reykjavík beitt sérstakri reiknireglu við útreikning á framangreindum förlögum. Ekki verður betur séð en að tillögð reikniregla frumvarpsins sé efnislega sambærileg reglu 13. gr. reglugerðar nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Með þeirri reiknireglu hefur Reykjavík verið útilokuð frá því að geta hlotið tekjufjöfnunarförlög. Einnig hefur reiknireglan leitt til þess að útgjaldajöfnunarförlög til Reykjavíkur hafa verið skert verulega umfram það sem önnur sveitarfélög landsins, sbr. 14. gr. reglugerðarinnar, þurfa að þola.

Að mati Reykjavíkurborgar er því tillögð reikniregla, þess efnis að reikna sérstaklega meðaltekjur á hvern íbúa í Reykjavík eitt sveitarfélaga, í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hvorki í ákvæðum frumvarpsins né í skýringum sem er að finna í greinargerð með frumvarpinu er að finna hvaða hlutlægu og málefnalegu sjónarmið eigi að búa að baki mismunun gagnvart Reykjavík að þessu leyti. Þá verður mismunun þessi tæplega réttlætt með vísan til þess að aðstæður Reykjavíkur séu frábrugðnar öðrum sveitarfélögum landsins þar sem Reykjavík sinnir öllum sömu lögbundnu verkefnum og önnur sveitarfélög.

Þá gerir Reykjavíkurborg jafnframt athugasemdir við skort á skýrleika og fyrirsjáanleika hinna þriggja nýju ákvæða frumvarpsins, þ.e. 3. gr. a, 3. gr. b. og 3. gr. c. Um er að ræða ákvæði sem fjalla um tilhögun útreiknings förlaga sem úthlutað er af skattfé. Eðli málsins samkvæmt er því gerður ríkari áskilnaður til meiri skýrleika og fyrirsjáanleika slíkra ákvæða en almennt á við. Sem dæmi um framangreinda annmarka má nefna að í 3. mgr. 3. gr. a. frumvarpsins er kveðið á um heimild til handa Jöfnunarsjóði til þess að undanskilja tekjur sem sveitarfélög hafa af álagningu einstakra fasteigna við útreikning meðaltekna, ef umræddar tekjur hafa veruleg áhrif á niðurstöðu innan viðkomandi viðmiðunarflokks. Í ákvæðinu er ekki mælt fyrir um hvað telst vera veruleg áhrif í þessu sambandi eða hvaða

meginreglur skuli gilda að öðru leyti við beitingu ákvæðisins. Umræddur útreikningur hefur áhrif á framlög Jöfnunarsjóðs til einstakra sveitarfélaga á grundvelli ákvæða 3. gr. b. og 3. gr. c. frumvarpsins. Því verður að telja að það orki tvímælis hvort í umræddum ákvæðum felist of víðtækt framsal löggjafans til Jöfnunarsjóðs.

Samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu tekjustofnar sveitarfélaga og nýting þeirra ákveðin með lögum. Í niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í fyrrnefndu máli nr. 34/2018, er ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar túlkað á þann veg að lagaáskilnaðarregla ákvæðisins feli það í sér að ekki sé unnt að fella niður tekjustofna sveitarfélaga í heild eða hluta nema með lögum. Í því felst óhjákvæmilega að öll lagaákvæði um úthlutun og útreikning framlaga Jöfnunarsjóðs verði að vera skýr og fyrirsjáanleg.

Með hliðsjón af framangreindu leggur Reykjavíkurborg því til að í stað þess að beita Reykjavík annarri reiknireglu en öll önnur sveitarfélög landsins verði lögfest sanngjarnt og hlutlægt viðmið við útreikning framangreindra framlaga sem taki til allra sveitarfélaga, þ.m.t. Reykjavíkur. Með því fyrirkomulagi yrði réttur Reykjavíkur til framlaga þessara metinn út frá sömu sjónarmiðum og réttur annarra sveitarfélaga landsins til þeirra.

Um 4. gr.

Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað 13. gr. núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga komi tvær nýjar málsgreinar. Í umræddum málsgreinum er mælt fyrir um að tilteknum tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla skuli varið til að jafna útgjaldaþarfir sveitarfélaga vegna kostnaðar þeirra af rekstri grunnskóla. Í ákvæðinu er framlögum skipt í fjóra flokka, þ.e. almenn jöfnunarframlög, framlög vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál og önnur framlög sem tengd eru rekstri grunnskóla. Í lokamálgrein ákvæðis 4. gr. frumvarpsins segir að framlög þessi renni ekki til Reykjavíkurborgar nema á grundvelli sérstaks samnings.

Reykjavíkurborg telur umrætt ákvæði 4. gr. frumvarpsins að sama skapi ekki standast jafnræðisreglu stjórnskipunarinnar, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Er enda með ákvæðinu gert ráð fyrir því að Reykjavík verði útilokuð frá því að fá úthlutað umræddum framlögum vegna reksturs grunnskóla nema sérstakur samningur kveði á um annað.

Þá telur Reykjavíkurborg að í umrætt ákvæði 4. gr. frumvarpsins skorti umfjöllun um hvernig skuli úthluta framlögum vegna sérþarfa fatlaðra nemenda, framlögum vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál og öðrum framlögum sem tengd eru rekstri grunnskóla. Reykjavíkurborg telur að í ljósi lagaáskilnaðarreglna 78. gr. stjórnarskrárinnar þá sé nauðsynlegt að lögfesta ákvörðunarforsendur úthlutunar slíkra framlaga. Ekki nægir í þeim efnum að mæla fyrir um slík viðmið í ákvæðum reglugerðar eða eftir atvikum vinnureglum settum á grundvelli ákvæða reglugerðar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að hægt sé að gera sérstakan samning um framlög til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði. Jafnvel þótt Reykjavíkurborg geri ekki athugasemdir við slíkt heimildarákvæði og hafi verið með samning um rekstur sérskóla ríkisins og greiðslur vegna reykviskra nemenda með sérþarfir frá yfirfærslu grunnskóla til sveitarfélaga árið 1996, þá telur Reykjavíkurborg engu að síður eðlilegra og málefnalegra að Reykjavíkurborg eigi rétt á því að fá úthlutað framlögum þessum á grundvelli sömu viðmiða og önnur sveitarfélög landsins. Í því felst að úthlutun fer fram á grundvelli faglegs mats á nemendum með sérþarfir í grunnskólum Reykjavíkur, í stað þess að Reykjavíkurborg sé háð því að samningur verði gerður um þessi framlög. Þá væri með setningu slíkra viðmiða gætt að jafnræði enda ætti þá Reykjavík, líkt og önnur sveitarfélög, möguleika á því að fá úthlutað framlögum úr

Jöfnunarsjóði á grundvelli hlutlægra og málefnalegra sjónarmiða í stað þess að vera eitt sveitarfélaga háð því að samningar takist við Jöfnunarsjóð um slík framlög. Vakin er sérstök athygli á því að samkvæmt ákvæðum frumvarpsins er ekki gert ráð fyrir því að um skyldu til samningsgerðar sé að ræða gagnvart sveitarfélögum í þessu tilliti.

Þá leiðir þetta ákvæði til þess að Reykjavíkurborg fær hvorki úthlutað úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga framlögum vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál né almennum jöfnunarframlögum. Að mati Reykjavíkurborgar standa engin rök til þess að undanskilja Reykjavík eitt sveitarfélaga frá slíkum framlögum. Sem dæmi má nefna að einsýnt þykir varðandi framlög vegna nemenda með íslensku sem annað tungumál að sami kostnaður fylgir hverjum slíkum nemenda á landsvísu. Þá verður að telja að almenn jöfnunarframlög, sem ætlað er að mæta launakostnaði vegna stjórnunar og kennslu í grunnskólum, eigi jafnt að koma til úthlutunar til Reykjavíkur, eins og annarra stærri sveitarfélaga, enda er kostnaðurinn hjá þeim áþekkur vegna þessa.

Reykjavíkurborg leggur því til að efni 4. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að sömu viðmið, sem fyrirhugað er samkvæmt frumvarpinu að eigi við um önnur sveitarfélög, verði einnig lögð til grundvallar við úthlutun framlaga til Reykjavíkur vegna reksturs grunnskóla. Hvergi í frumvarpinu er kveðið á um markmið þessarar mismununar sem ákvæði 4. gr. frumvarpsins felur að óbreyttu í sér gagnvart Reykjavík eða um önnur eðlileg og hlutlæg sjónarmið sem kunna að réttlæta hana. Skortir áþreifanlega á slík rök í ljósi þess hvaða afleiðingar mismununin hefur í för með sér fyrir Reykjavík. Af þessum sökum er ekki unnt að álykta annað en að ákvæði 4. gr. frumvarpsins feli í sér ólögsmæta mismunun gagnvart Reykjavík.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til annars vegar í 6. gr. a. að 3. másl. 18. gr. núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga falli á brott og hins vegar í 6. gr. b. að á eftir 1. mgr. 18. gr. sömu laga bættist við ný málsgrein sem er svohljóðandi:

„EKKI skal úthluta jöfnunarframlagi skv. d-lið 11. gr., 12. gr. a og 12. gr. b og 1. mgr. 13. gr. til þeirra sveitarfélaga þar sem samanlagðar heildarskatttekjur af útsvari og fasteignaskatti á hvern íbúa miðað við fullnýtingu þeirra tekjustofna eru 50% umfram meðaltekjur annarra sveitarfélaga í sama viðmiðunarflokki, sbr. 12. gr. laganna.“

Reykjavíkurborg tekur undir tillögu frumvarpsins þess efnis að lögfesta heimild til útilokunar verulega tekjuhárra sveitarfélaga frá því að hljóta framlög úr sjóðnum, enda er þá um að ræða mismunun sem byggir á hlutlægum og málefnalegum grunni. Þá tekur Reykjavíkurborg undir nauðsyn þess að tilgreina í ákvæði 6. gr. frumvarpsins viðmið í prósentustigum, líkt og gert er í framangreindu ákvæði.

Á hinn bóginn áréttar Reykjavíkurborg þá gagnrýni sem fram kemur í umfjöllun um 3. gr. frumvarpsins hér að framan um þá tilhögun að Reykjavíkurborg sé eitt sveitarfélaga sett í sérstakan viðmiðunarflokk. Í því samhengi þá verður ákvæði þessu ekki beitt gagnvart Reykjavíkurborg þar sem ekki er hægt að bera tekjur Reykjavíkurborgar saman við tekjur annarra sveitarfélaga samkvæmt ákvæði 3. gr. a. frumvarpsins, þar sem ekkert annað sveitarfélag er í sama viðmiðunarflokki og Reykjavík.

Um 9. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins er Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fengin heimild til þess

að halda eftir tekjum sjóðsins, allt að 1.000 milljónum kr. á hverju ári á tímabilinu 2020-2035, að undanskildum þeim tekjum er renna til málefna fatlaðs fólks og reksturs grunnskóla. Í greinargerð með frumvarpinu segir að tillaga þessi sé sett fram vegna tilvonandi sameininga sveitarfélaga sökum fyrirhugaðrar kröfu um lágmarksfjölda íbúa sveitarfélaga. Reykjavíkurborg telur ljóst að með þessu fyrirkomulagi muni tekjujöfnunarframlög og útgjaldajöfnunarframlög til sveitarfélaga lækka verulega á samsvarandi tímabili. Reykjavíkurborg telur að efast megi um hversu forsvaranleg sú tilfærsla sé og telur réttara að sjóðurinn fái sérstaka fjármuni til að standa stráum af kostnaði við þetta verkefni, enda mun það til lengri tíma skila af sér aukinni hagkvæmni.

Með 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins er lagt til að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði heimilt að nýta allt að 1.300 milljónir kr. úr Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að mæta kröfum fimm sveitarfélaga sem sögð eru hafa fengið greidd of lág framlög úr Jöfnunarsjóði á árunum 2013-2018. Fyrirhugað er að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði veitt heimild til þess að halda eftir að hámarki 1.300 milljónum kr. af heildarframlögum Jöfnunarsjóðs árin 2020-2026 sem í stað þess að vera ráðstafað beint til sveitarfélaga skuli renna til Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Í athugasemd við 9. gr. í greinargerð með frumvarpinu kemur fram, að um sé að ræða kröfur fimm sveitarfélaga sem að sögn urðu ekki ljósar fyrir en með áður nefndum dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 34/2018 frá 14. maí 2019. Þá segir að niðurstaða Hæstaréttar í framangreindu máli hafi einnig haft það í för með sér að öll önnur sveitarfélög landsins hafi fengið greidd of há framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á sama tímabili, en sú fullyrðing er ekki rökstudd frekar í athugasemdum. Í tilvitnaðri athugasemd segir enn fremur að með 9. gr. frumvarpsins sé verið að veita Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sérstaka og skýra heimild til þess að „koma til móts við umræddar ofgreiðslur og tilgreina með nákvæmum hætti hvernig uppgjörinu verður háttáð“ .

Að mati Reykjavíkurborgar er ótækt að skerða lögbundna tekjustofna sveitarfélaga vegna handvammur sem varð við lagasetningu, en niðurstaða Hæstaréttar í framangreindu máli byggist á því að ráðherra hafi verið framselt of viðtækt 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 í athugasemd í greinargerð við 9. gr. frumvarpsins. Engin gögn eða útreikningar liggja fyrir sem sýna með óbyggjandi 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 kunní hugsanlega að eiga kröfur á hendur sveitarfélögum vegna ætlaðrar ofgreiðslu framlaga.

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 framlög til jöfnunar tekjutaps vegna lækkunar fasteignaskattstekna.

Í frumvarpinu er ekki lögð til breyting á ákvæði d.-liðar 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga. Umrætt ákvæði mælir fyrir um ráðstöfun tiltekinna tekna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til jöfnunar tekjutaps einstakra sveitarfélaga vegna lækkunar fasteignaskattstekna.

Á grundvelli 18. gr. núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga setti félagsmálaráðherra hinn 30. janúar 2001 reglugerð nr. 80/2001 um jöfnun tekjutaps sveitarfélaga vegna lækkunar tekna af fasteignaskatti. Reglugerð þessi fjallar um úthlutun framlags samkvæmt d.-lið 1. mgr. 11. gr. laganna. Vakin er sérstök athygli á því að í 18. gr. tilvitnaðra laga er ekki að finna heimild til handa ráðherra til þess að útiloka tiltekin sveitarfélög frá því að hljóta framlög samkvæmt d.-lið 1. mgr. 11. gr. sömu laga.

Í 3. gr. reglugerðar nr. 80/2001 er mælt fyrir um í hvaða tilvikum eigi að greiða sveitarfélögum framlög vegna lækkunar fasteignaskattstekna en við ákvörðun um úthlutun til einstakra sveitarfélaga er m.a. byggt á afskrifuðu endurstofnverði húsa og mannvirkja annarra en sumarhúsa og útihúsa í sveitum margfölduðu með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík, sbr. einnig 3. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Með því að miða við markaðsstuðul fasteigna í Reykjavík sem grunn til margföldunar með afskrifuðu endurstofnverði húsa og mannvirkja þá er Reykjavík eitt sveitarfélaga útilokað frá því að eiga möguleika á því að fá úthlutað umræddu framlagi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Að mati Reykjavíkurborgar er úthlutun framlagsins sömu annmörkum háð hvað varðar lagastoð og jafnræði við úthlutun og þau framlög er frumvarpið leggur til lagabreytingar á og hefur verið fjallað um hér að framan. Þar sem er um að ræða ólögsmæta mismunun leggur Reykjavíkurborg til að lögfestar verði sanngjarnar og hlutlægar úthlutunar- og reiknireglur fyrir úthlutun framlaga samkvæmt d.-lið 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga. Með tilvitnaðri breytingu yrði komið á lögmætu fyrirkomulagi þannig að Reykjavíkurborg ætti möguleika á því að fá úthlutað framlagi þessu eftir sama mælikvarða og önnur sveitarfélög landsins. Slíkar reglur kæmu því í stað núgildandi úthlutunar- og reiknireglna samkvæmt reglugerð nr. 80/2001 sem, eins og áður greinir, útilokar Reykjavík frá því að hljóta umrætt framlag.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,



Ebba Schram
borgarlögmaður



Reykjavík, 9. desember 2019

R19090347

175

ES

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: „Úthlutað 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 útgjaldaþörf 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. málslíður 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 fyrnefnda 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 viðmiðunarflokk 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 náninni 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 ólögmetna 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 lögumelta 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 ólögmeta 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 byggji 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 handvammur 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 óbyggjandi 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 efnunum feli í sér of víðtækt valdfamsal í þessum skilningi.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar og

Ebbu Schram borgarlögmanns,



Theodór Kjartansson lögmaður

Hjálagt:

Umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 8. október 2019.