

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 REYKJAVÍK.

Reykjavík, 14. desember 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum (hlutverk Jöfnunarsjóðs og heimild til skerðingar á framlögum hans).

I. Inngangur

Með tölvupósti Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur, ritara á nefndarsviði Alþingis, dagsettum 7. desember sl., var óskað eftir umsögn sveitarfélaga um frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 4, 1995 um tekjustofna sveitarfélaga, nánar tiltekið þingskjal 324, mál nr. 291. Óskað var eftir því að umsagnir bærust eigi síðar en 14. desember.

Forsvarsmenn Grímsnes- og Grafningshrepps, Hvalfjarðarsveitar, Ásahrepps, Fljótshrepps og Skorradalshrepps, leituðu í kjölfarið til JP Lögmanna og óskuðu eftir því að undirritaður gæfi umsögn um efni frumvarpsins fyrir hönd sveitarfélaganna. Undirritaður vill strax í upphafi taka fram að sjö daga umsagnarfrestur, þar sem aðeins eru fimm virkir dagar til að veita umsögn um grundvallarbreytingar á tekjustofnum sveitarfélaga, einkum hvað varðar meginskyldur sveitarfélaga um rekstur grunnskóla er óásættanlegur og til þess fallin að frumvarpið fái ekki þá skoðun sem nauðsynlegt er.

II. Meðferð málsins

Sveitarfélögin telja meðferð málsins verulega ámælisverða í mörgum atriðum.

1. Stuttur umsagnarfrestur

Efni frumvarpsins felur í sér umtalsverða og verulega tekjuskerðingu fyrir sveitarfélögin, þ.m.t. verður framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til grunnskólastarfs í sveitarfélögunum strokað út. Sveitarfélögin hafa nú þegar samþykkt fjárhagsáætlun til næstu þriggja ára og gert ráðstafanir í samræmi við fjárhagsáætlun næsta árs, þ.m.t. í skólastarfi. Ljóst er að jafn óvæntar og íþyngjandi breytingar á tekjum sveitarfélaganna munu kippa stoðunum undan þegar samþykkt fjárhagsáætlun, ráðningar starfsmanna og öðru því sem kemur að rekstri sveitarfélaganna. Þrátt fyrir að breytingar þessar séu umfangsmiklar og íþyngjandi og hafi samkvæmt frumvarpinu verið í vinnslu í heilt ár frá því í janúar 2012 kemur frumvarpið fyrst núna til umsagnar sveitarfélaganna. Einungis er gefinn sjö daga umsagnarfrestur og á frumvarpið að taka gildi tveimur vikum síðar! Eru slík vinnubrögð fordæmalaus, sérstaklega í ljósi þess hversu íþyngjandi efni frumvarpsins er fyrir sveitarfélögin.

2. Aðkoma Sambands íslenskra sveitarfélaga

Samkvæmt greinargerð með frumvarpi þessu hefur kostnaðarmat frumvarpsins verið lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138, 2011. Kemur fram að sambandið hafi ekki gert athugasemdir. Jafnframt kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að frumvarpið sé smíðað eftir viðræður milli innanríkisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sveitarfélögin mótmæla harðlega aðkomu Sambands íslenskra sveitarfélaga að smíði þessa frumvarps og framlagningu þess. Samkvæmt 98. gr. sveitarstjórnarlaga er Samband íslenskra sveitarfélaga sameiginlegur málssvari sveitarfélaga í landinu og skal það fara með sameiginleg hagsmunamál sveitarfélaga í landinu. Það er einstakt að sambandið skuli núna beita sér einhliða gegn ákveðnum sveitarfélögum með því að vinna að framlagningu lagafrumvarps á Alþingi sem skerðir framlög til fáeinna sveitarfélaga, kollvarpar rekstri viðkomandi sveitarfélaga og kippir fótunum undan þegar gerðum samningum og skuldbindingum.

Slík aðkoma Sambands íslenskra sveitarfélaga er í beinni andstöðu við lögbundið hlutverk sambandsins. Síðar verður rakið að frumvarp þetta byggir á grundvallarmisskilningi um hlutverk, tilgang og markmið fasteignaskatta í íslenskri löggjöf og er því sérstaklega ámælisvert að frumvarpið skuli ekki fyrr hafa komið til skoðunar einstakra sveitarfélaga sem eiga einstaklega og verulega hagsmuni undir efni frumvarpsins.

III. Markmið frumvarpsins og forsaga

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi þessu eru markmið þess tvíþætt. Annars vegar að skilgreina markmið og hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í lögum og hins vegar að lögbinda heimildir til skerðingar á fjárframlögum tiltekinna sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Komu hugmyndir um þessar breytingar fyrst fram í reglugerð í janúarmánuði 2012, sbr. reglugerð nr. 1171, 2011, en fallið var frá framkvæmdinni eins og hún var boðuð í reglugerðinni eftir að sveitarfélög, þ.m.t. Grímsnes- og Grafningshreppur, höfðu bent á að reglugerðin hefði ekki lagastoð og væri m.a. í andstöðu við 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár íslenska lýðveldisins nr. 33, 1944.

IV. Áhrif frumvarpsins

Rétt er að vekja sérstaka athygli á því að verði frumvarpið að lögum, munu áhrif þess með skerðingu á framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt 3. gr. frumvarpsins eins og þau eru kynnt í frumvarpsdrögum, eingöngu koma til framkvæmda í fámennum sveitarfélögum á landsbyggðinni sem þegar eiga við alvarleg vandamál að stríða vegna fólksfækkunar sl. áratugi. Er ekki á þá þróun bætandi með lagasetningu sem þessari.

V. Forsaga og eðli núverandi reksturs grunnskóla

Þann 1. ágúst 1996 fluttist rekstur grunnskóla frá ríkinu til sveitarfélaga með nýjum lögum um grunnskóla nr. 66, 1995. Þannig tóku sveitarfélögin alfarið við rekstri og umsjá þessarar lögbundnu fræðslustarfsemi hins opinbera svo áratugum skiptir, á grundvelli tvíhliða samkomulags við stjórnvöld, þess efnis að tilteknir tekjustofnar kæmu á móti þannig að sveitarfélögum væri unnt að halda uppi sambærilegu skólastarfi og verið hafði fyrir yfirfærslu verkefnanna til sveitarfélaganna.

Með lögum nr. 91, 2008 er lögbundið að sveitarfélögum ber að halda uppi grunnskólastarfi og bera af því jafnt ábyrgð sem kostnað, sbr. 5. gr. laga. Í IV. kafla sömu laga eru ákvæði sem fela m.a. í sér skólaskyldu allra barna sem og ákvæði um réttindi nemenda til að fá viðeigandi þjónustu, þ.m.t. nemenda með sérþarfi. Af þessum ákvæðum er ljóst að lögin fela í sér umfangsmiklar og kostnaðarsamar skyldur á sérhvert sveitarfélag að halda uppi grunnskólustarfsemi fyrir börn á aldrinum 6 til 16 ára. Óhjákvæmilegt er að slíkur rekstur verði kostnaðarsamari hjá fámennari sveitarfélögum úti á landi, einkum þar sem verulegur skólaakstur er samfara. Með 13. gr. laga nr. 4, 1995 er reynt að bregðast við þessu.

Með 3. gr. frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 4, 1995 er lagt til að fella niður framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til reksturs grunnskóla hjá ákveðnum sveitarfélögum. Felur þessi lagabreyting í sér einhliða brot eða riftun á tvíhliða samningsskuldbindingum sveitarfélaga og ríkisins um yfirfærslu á verkefnum grunnskóla til sveitarfélaga og samhliða flutningi á viðeigandi tekjustofnum til að standa undir þeim rekstri. Grímsnes- og Grafningshreppur, Hvalfjarðarsveit, Ásahreppur, Fljótisdalshreppur og Skorradalshreppur mótmæla slíku broti á tvíhliða samningsinskuldbindingum um flutning grunnskóla til sveitarfélaga sérstaklega. Slík lagabreyting sem þessi myndi fela í sér grundvallarbreytingu á réttarstöðu sveitarfélaga við yfirfærslu verkefna frá ríkinu. Fyrirséð er að sveitarfélög munu grípa til allra tiltækra úrræða til að knýja ríkið til að standa við samningsskuldbindingar sínar í þessum efnum.

Í ljósi þess misskilnings sem frumvarpið byggir á varðandi fasteignaskatta er óhjákvæmilegt að slík heimild verði hún að lögum leiðir til þess að sveitarfélag eins og þau sem hér eiga í hlut verða að skerða lögbundna þjónustu við íbúa sveitarfélaganna, til að halda uppi skólastarfi samkvæmt þeim skyldum sem lagðar eru á þau með lögum nr. 91, 2008. Líklegt er að slíkt muni valda fólksfækkun í sveitarfélögunum og öðrum sveitarfélögum úti á landi sem eru í sambærilegri stöðu, nóg er fólksfækkunin í sveitarfélögum á landsbyggðinni fyrir. Jafnframt sem gæðum í skólastarfi mun óhjákvæmilega hraka með niðurskurði á fjárframlögum til grunnskóla og fækkun starfsmanna. Nú þegar liggur fyrir að árangur barna á landsbyggðinni, þar með t.d. í Grímsnes- og Grafningshreppi er lakari í samræmdum mælingum á námsárangri yfir landið. Skólastarf á landsbyggðinni má því síst við frekari niðurskurði á fjárframlögum.

VI. Hlutverk og tilgangur fasteignaskatta

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 4, 1995 um tekjustofna sveitarfélaga skal leggja fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamat næstliðins árs. Í 5. gr. sömu laga eru síðan tilteknar undanþágur frá þessari skyldu til að greiða fasteignaskatta, en það eru einkum kirkjur, bænahús og húsnæði erlendra ríkja ásamt tilheyrandi lóðaréttindum. Í ljósi þess að fasteignaskatti er markaður staður í II. kafla laga nr. 4, 1995 um tekjustofna sveitarfélaga má ljóst vera að um einn af grundvallartekjustofnum hvers sveitarfélags er að ræða.

Í frumvarpi því sem hér er til umsagnar er lagt til að fasteignaskattar skuli annars vegar koma til lækkunar á framlagi tiltekinna sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga samkvæmt d-lið 11. gr. og hins vegar 1. mgr. 13. gr. laga nr. 4, 1995. Með þessari nálgun er algjörlegt horft framhá grundvallarstaðreyndum um uppbyggingu á fasteignaskattinum og þeim skyldum sem fylgir skattstofninum í eðli sínu. Skatturinn er byggður upp miðað við fasteignamat en hátt fasteignamat leiðir þannig til hárra skatttekna. Því geta sveitarfélög sem hafa verulegar tekjur umfram meðaltal annarra sveitarfélaga af skattinum annars vegar haft það af fjölda fasteigna innan viðkomandi sveitarfélags eða fárra verulega verðmætra fasteigna eða mannvirkja.

Í tilviki t.d. Grímsnes- og Grafningshrepps og Skorradalshrepps er um að ræða mikinn fjölda lítilla fasteigna. Þessum fasteignum fylgir mikill kostnaður fyrir sveitarfélögin við að halda uppi lögbundinni grunnþjónustu til viðkomandi fasteignareigenda. Þrátt fyrir að meðaltalstekjur á hvern íbúa vegna þessara fasteignaskatta kunni að vera umfram landsmeðaltal leiðir af hlutarins eðli að meðaltalsútgjöld sveitarfélagsins á hvern íbúa eru líka langt umfram landsmeðaltal þar sem sveitarfélagið er skuldbundið samkvæmt lögum til að halda uppi lögbundinni grunnþjónustu við þessa fasteignaeigendur. Skyldur sveitarfélagsins til lögbundinnar og nauðsynlegrar þjónustu s.s. skólaaksturs, sorphirðu, snjómoksturs o.s.frv. leiða til þess að nettótekjur sveitarfélagsins umfram landsmeðaltal af þessum mikla fjölda fasteigna eru litlar sem engar.

Í ljósi dóms Hæstaréttar Íslands frá 14. apríl 2005 í máli nr. 474, 2004 er ljóst að eigendum, leigjendum eða öðrum sem dvelja í fasteignum innan sveitarfélags með lögmætum hætti er frjálst að skrá lögheimili sitt í viðkomandi fasteign, sbr. einnig skýringar í sama dómi á 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar. Frjáls heimild til slíkrar skráningar á lögheimili felur í sér ennþá meiri kostnað á hendur sveitarfélagi til grunnþjónustu, á grundvelli tekjustofns sem á samkvæmt frumvarpi þessu að fella niður tekjur sveitarfélagsins úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

VII. Tekjustofna sveitarfélaga skal ákveða með lögum

Samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu tekjustofnar sveitarfélaga ákveðnir með lögum. Efnislegt inntak ákvæðisins felur í sér að löggjafinn verður að kveða í lögum á um efni og inntak þeirra tekjustofna sem einstök sveitarfélög hafa. Lagaákvæði þetta er í samræmi við 77. gr. og 40. gr. stjórnarskrárinnar um að engan skatt megi leggja á nema með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Með frumvarpi þessu er heimildin til að ákveða tekjur einstakra sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hins vegar framseld til ráðherra með reglugerðarheimild, algjörlega án þess að einhver viðmið um umfang og takmörk þeirrar skerðingar á tekjum einstakra sveitarfélaga sem slík reglugerð kann að fela í sér, komi fram. Þannig er enga skilgreiningu í lögum að finna á því hvað telst „verulega umfram landsmeðaltal“ þaðan af síður er að finna skilgreiningu í lögum á því hvað „landsmeðaltal“ er. Á að miða landsmeðaltalið við skatttekjur á íbúa ? Skatttekjur miðað við fjölda fasteigna ? Skatttekjur miðað við heildarumfang lögbundinnar þjónustu ? Frumvarp þetta felur í sér algjörlega óútfyllta ávísun til ráðherra til að kveða með reglugerð á um að einstök sveitarfélög njóti ekki framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, m.a. til reksturs grunnskóla sem hin sömu sveitarfélög eru bundin af lögum til að sinna. Efni 3. gr. frumvarpsins í þessum búngi er því í andstöðu við 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár íslenska lýðveldisins nr. 33, 1944.

IX. Samantekt

Eins og að framan greinir telja sveitarfélögin að frumvarp þetta til breytinga á lögum nr. 4, 1995 sé með öllu ómálefnalegt, vinna við frumvarpið ógegnsæ og efni frumvarpsins brot á samningum sveitarfélaga við ríkið um flutning grunnskóla til sveitarfélaga og færslu tekjustofna á móti. Jafnframt virðist frumvarpið byggjast á þeim grundvallarmisskilningi að fasteignasköttum fylgi ekki lögbundin hlutverk viðkomandi sveitarfélaga til að sjá þeim sem borga slíka skatta fyrir grunnþjónustu með tilheyrandi óhjákvæmilegum útgjöldum fyrir viðkomandi sveitarfélög.

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins er í ofanálag í andstöðu við 78. gr. stjórnarskrá íslenska lýðveldisins nr. 33, 1944 og felur í sér að ákvörðunarvald um tekjustofna einstakra sveitarfélaga sé ekki hjá Alþingi með löggjöf heldur hjá ráðherra með útgáfu reglugerðar. Í þessu ljósi áskilja sveitarfélögin sér fyllsta rétt til að leita réttar síns fyrir dómstólum verði efni frumvarpsins að lögum í óbreyttri mynd og ráðherra nýti sér þá heimild sem honum yrði veitt með 3. gr. frumvarps þessa.

Virðingarfyllst,
JP Lögmenn



Óskar Sigurðsson hrl.

Afrit:

Grímsnes- og Grafningshreppur,
Ingibjörg Harðardóttir, sveitarstjóri.

Hvalfjarðarsveit,
Laufey Jóhannsdóttir, sveitarstjóri.

Ásahreppur,
Eydís Þ. Indriðadóttir, oddviti.

Fljótsdalshreppur,
Gunnþórunn Ingólfsdóttir, oddviti.

Skorradalshreppur,
Davið Pétursson, oddviti.