



Alþingi 27.1.2016

Málar.: 1510170

Málakill: 0345

Alþingi
b/t umhverfis – og samgöngunefnd
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Borgarnesi 22. janúar 2016

Efni: Frv. Tillaga um br. á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, 263. Mál.

Byggðarráð Borgarbyggðar fjallaði um tillögu um br. á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, 263. Mál, á fundi sínum þann 17.12.2015 og var eftirfarandi bókun gerð.

„Byggðarráð Borgarbyggðar mælir ekki með því við Alþingi að frumvarp um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga 263. mál, verði samþykkt.

Ljóst er, ef af verður, munu sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu fá stóran hluta þess framlags sem rennur til Jöfnunarsjóðs vegna bankaskattsins. Það hefur í för með sér að sveitarfélög á landsbyggðinni munu fá minna en ef að framlagið færi í hefðbundinn farveg úthlutunar Jöfnunarsjóðs.“

Ennfremur var málið á dagskrá byggðarráðs 7.1.2016 og var þá eftirfarandi bókun gerð.

„Rætt um málefni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum (sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði). Byggðarráð áréttar fyrri bókun sína frá 17. des. s.l. Sveitarstjóra falið að kanna hvar málið er statt.“

Í framhaldi af þessu var óskað eftir lögfræðialiti í tengslum við stöðu sveitarfélagsins í ljósi framangreinds lagafrumvarps. Fylgir álitid hér með.

Virðingarfyllst,


SVEITARSTJÓRINN
BORGARBYGGÐ

Kolfinna Jóhanna Þóttir
sveitarstjóri

Borgarbyggð

Álit á réttarstöðu Borgarbyggðar með hlíðsjón af frumvarpi til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 263. þingmál Alþingis 2015/2016.

Vísað er til erindis Borgarbyggðar, dags. 18. janúar 2016, þar sem óskað er eftir lögfræðiáliti í tengslum við stöðu sveitarfélagsins í ljósi ofangreinds lagafrumvarps.

Fyrirliggjandi frumvarp til breytingar á lögum, nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 263. Þingmál, gerir ráð fyrir nýrri og sérstakri úthlutunaraðferð úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, vegna tekna sjóðsins sem koma til vegna bankaskatts, sbr. lög nr. 155/2010. Frumvarpið felur í sér að tekjum sjóðsins vegna bankaskatts vegna árána 2017, 2016, 2015 og 50% tekna ársins 2014, verði ráðstafað til sveitarfélaga í samræmi við hlutdeild sveitarfélaga í álöögðu heildarútsvari.

Lagaákvæði um starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að finna í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga. Hlutverk sjóðsins er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum, sbr. 8. gr. Tekjur sjóðsins eru m.a. 2,12% framlag af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs, sbr. a liður 8. gr. a. Með setningu laga um bankaskatt, sbr. lög nr. 155/2010, lá þegar fyrir að tekjur af skattinum rynnu til jöfnunarsjóðs og yrði ráðstafað í samræmi við reglur um starfsemi sjóðsins.

Ráðstöfun á tekjum Jöfnunarsjóðs, er gerð með bundnum framlögum (10. gr.), sérstökum framlögum (11. gr.) og jöfnunarframlögum, sbr. 12. gr. tekjustofnalaga nr. 4/1995. Jöfnunarframlög, skiptast í tekjujöfnunarframlög og útgjaldajöfnunarframlög. Í lokamálslið 12. gr. tekjustofnalaga, er kveðið á um að til jöfnunarframlaga skuli verja tekjum sjóðsins vegna framlaga ríkisins til sjóðsins, sem eru umfram ráðstöfun skv. 10. og 11. gr. laganna. Jöfnunarsjóður er því gegnumstreymissjóður og skal tilteknum tekjum hvers árs ráðstafað til sveitarfélaga sama ár.

Við athugun á réttarstöðu Borgarbyggðar vegna frumvarpsins kemur til skoðunar:

- Hvernig boðuð ráðstöfun tekna Jöfnunarsjóðs af bankaskatti samkvæmt frumvarpinu samræmist yfirlýstum sjónarmiðum að baki frumvarpinu og hlutverki Jöfnunarsjóðs almennt.
- Hvort sveitarfélagið eigi lögvarða kröfu um framlög úr sjóðnum eða bótarétt sem nemur slíkrí kröfu komi til afturvirkra breytinga á úthlutunarreglum sjóðsins.

Eins og áður hefur verið nefnt lá fyrir með setningu laga nr. 155/2010 um bankaskatt að 2,12% tekna ríkisins af skattinum rynnu til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Gera verður ráð fyrir að aukning tekna sjóðsins hafi verið mikilvæg í kjölfar efnahagshrunsins, m.a. til að viðhalda framlögum til útgjalda- og tekjujöfnunarveitarfélaga. Með lögum um tekjuaðgerðir ríkissjóðs nr. 139/2013, var lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki nr. 155/2010 breytt þannig bankaskatturinn var lagður á aðila sem sættu slitameðferð og gjaldhlutfall hækkað verulega. Þessar aðgerðir takmörkuðu ekki skatttekjur sveitarfélaga en tryggðu Jöfnunarsjóði auknar tekjur og þ.a.l. þeim sveitarfélögum sem þörf hafa á útgjalda- og tekjujöfnunarframlögum.

Lög nr. 40/2014 um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar, voru hluti af aðgerðum ríkisins um höfuðstólslækkun húsnæðislána. Í lögnum felst m.a. að einstaklingar fá heimild til að ráðstafa séreignarsparnaði, skattfrjálst til afborgana af húsnæðislánum, þó að hámarki kr. 500.000 á ári vegna hveírar fasteignar, á tímabilinu 1.7.2014-

www.sokn.is

Bankareikningar:
Almennur 0175-26-7900
Linnheimtur 1147-26-700910

Kaupvangur 2
700 Egilsstaðir
Sími 580 7900
Fax 580 7901

Sókn lögmánnsstofa ehf.
Kc. 700910-0240
Vsk. númer: 106075

30.6.2017. Vegna þessa er áréttað að framlög í séreignarsparnað eru undanþegin tekjuskatti og útsvari, hins vegar gildir almennt að útborgun séreignarsparnaðar leiðir til skattskyldu. Nýr hvati til nýtingar séreignarsparnaðar á árunum 2014-17 felur því í sér að skerðing verður á útsvari, sem ella hefði komið til greiðslu á næstu áratugum. Í ljósi þessa er bent á:

- Reglur um skattfrjálsa nýtingu séreignarsparnaðar á tímabilinu 1.júlí 2014-30.júní 2017, leiða ekki til þess að sveitarfélög verða af tekjum sem þau gerðu ráð fyrir eða hefðu að óbreyttu fengið á sama tímabili.
- Heimildir til nýtingar séreignarsparnaðar eru hluti af heildaraðgerðum ríkissjóðs vegna skuldavanda heimilanna, þ.e. s.k. Leiðréttingu. Leiðréttingin hefur haft mest áhrif á höfuðborgarsvæðinu og þar sem húsnæðisverð er hátt, og kemur sveitarfélögum í slíkri stöðu til góða vegna eflingar efnahags og kaupgetu almennings.
 - Frumvarpið felur í sér að „bæta“ eigi tapaðar útsvarstekjur, sem ekkert sveitarfélag gerði ráð fyrir og hefðu ekki fallið til árin 2014-17 að óbreyttum lögum og án tillits til þess að **Leiðréttingin** er gerð samhliða. Fjárhæð hennar nemur 70-80 milljörðum og hefur mest áhrif þar sem framtíðarlækkun útsvarstekna getur helst komið fram.
- Regla 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að skipta skuli framlagi eftir álögðu heildarútsvari, en unnt væri að binda úthlutunina beinlínis við raunverulega nýtingu heimildar um ráðstöfun séreignarsparnaðar, sem sögð er ástæða reglunnar.

Efni frumvarpsins er um margt umdeilanlegt, þó sérstaklega ef litið er til reglna Jöfnunarsjóðs.

- Reglur Jöfnunarsjóðs kveða nú þegar á um það hvernig skuli ráðstafa tekjum sjóðsins, m.a. af bankaskatti. Með frumvarpinu er því gert ráð fyrir afturvirkri breytingu. Sveitarfélög sem hefðu fengið hærra framlag úr Jöfnunarsjóði ella, yrðu því látin bera „umdeilanlega“ útsvarslækkun annarra sveitarfélaga vegna breytinga ríkisins á skattareglum.
- Ráðstöfun tekna Jöfnunarsjóðs eftir álögðu heildarútsvari, er í ósamræmi við hlutverk laga um Jöfnunarsjóð. Í slíkri úthlutun felst engin jöfnun eftir útgjaldþörf og/eða skatttekjum.
- Reglur Jöfnunarsjóðs, um útgjalda- og tekjujöfnunarframlög, taka mið af heildaraðstæðum sveitarfélaga og þörf fyrir fjárframlög til að rækja lögbundin verkefni sveitarfélaga. Tekjustofnar sveitarfélaga og rekstraraðstæður hafa orðið fyrir margvíslegum áhrifum í kjölfar efnahagshruns, s.s. samdrætti útsvars og fasteignaskatta, gjaldþrotum fyrirtækja, útflutningsbanni á makríl, hækkun launakostnaðar o.s.frv. Jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs taka tillit til heildaraðstæðna allra sveitarfélaga, og ráðstöfun tekna af banksaskatti mun að óbreyttum lögum taka tillit til þess, í stað þess að taka tillit til eins afmarkaðs atviks.
- Frumvarpið gerir ráð fyrir að sveitarfélög fái framlög úr Jöfnunarsjóði án nokkurs tillits til tekju- eða útgjaldaparfar, s.s. hvort þörf sé á nýtingu hámarksútsvars, stöðu v/meðaltekna o.fl.

Framangreind atriði hljóta að koma til skoðunar við mat á frumvarpinu, en í öllu falli er sýnt að framlög sem frumvarpið gerir ráð fyrir eru í grundvallaratriðum eðlisólík öðrum framlögum Jöfnunarsjóðs.

Þá kemur til sérstakrar skoðunar hver er réttur Borgarbyggðar til framlaga úr Jöfnunarsjóði samkvæmt gildandi reglum, vegna árána 2014, 2015 og e.t.v. 2016. Lagafrumvarpið gerir ráð fyrir að afturvirk breyting verði á úthlutunarreglum sjóðsins. Sjóðurinn hefur kynnt áætlanir um úthlutun fyrir árið 2016.

Samkvæmt 78. gr. stjórnarskrár skulu tekjustofnar sveitarfélaga ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Ákvæðinu er skipað í mannréttindakfla stjórnarskrár. Framlög úr Jöfnunarsjóði eru einn tekjustofn sveitarfélaga, sbr. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Á grundvelli reglugerðarheimilda setur ráðherra reglur um úthlutanir úr sjóðnum, að

fenginni umsögn ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs. Sjóðurinn er gegnumstreymissjóður og gera gildandi reglur ráð fyrir að tekjum sjóðsins vegna hvers árs verði úthlutað til sveitarfélaga sama ár.

Með vísan til almennra reglna kröfuréttar, ákvæða tekjustofnalaga og reglugerðar, nr. 960/2010, um Jöfnunarsjóð, eiga tilteknir aðilar rétt til framlaga úr sjóðnum. Slíkar kröfur eru lögvarðar. Fjárhæð krafna hvílir á mjög skýrum grundvelli í sumum tilfellum, t.d. varðandi bundin framlög, t.d. á Samband íslenskra sveitarfélaga rétt til framlags sem nemur 1,7% af tilteknum tekjum sjóðsins, þ.m.t. tekjum af 2,12% framlagi vegna skatttekna ríkissjóðs. Fjárhæð jöfnunarframlaga skal nema tekjum sjóðsins af framlögum ríkisins, sem standa eftir þegar bundnum og sérstökum framlögum hefur verið ráðstafað. Á grundvelli þess getur sveitarfélagið átt lögvarða kröfu um framlög úr sjóðnum vegna liðinna ára og/eða yfirstandandi árs. Verulegt álitamál er hvort framkomið frumvarp geti felst slíkar kröfur úr gildi, sbr. m.a. 72. gr. stjórnarskrár um vernd eignarréttinda.

Gildandi lög um Jöfnunarsjóð, sbr. lokaml. 12. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, fela í sér að verja skuli tekjum sjóðsins af framlögum ríkisins, sem standa eftir þegar ráðstöfun bundinna og sérstakra framlaga hefur farið fram í jöfnunarframlög. Ekki er heimild til uppsöfnunar þessara fjármuna í sjóðnum. Ef Jöfnunarsjóður hefur ákveðið eða hyggst ákveða, að halda undan tekjum sjóðsins vegna 2,12% framlag ríkisins vegna bankaskatts, þegar fjárhæðir framlaga vegna ársins 2014, 2015 og/eða 2016, eru ákveðnar, geta slíkar ákvarðanir valdið einstökum sveitarfélögum tjóni sem varðað getur ríkið/sjóðinn bótaskyldu. Um þetta er til hliðsjónar vísað til dóms **Hæstaréttar í máli nr. 631/2014**, Fjarðabyggð gegn íslenska ríkinu. Í málinu reyndi á þá stöðu að ríkið framfylgdi ekki lagaskyldu um setningu reglugerðar um endurgreiðslu virðisaukaskatts til sveitarfélags við tilteknar aðstæður. Þótt viðkomandi lagákvæði hafi síðar fallið úr gildi, var ríkið dæmt til greiðslu skaðabóta til sveitarfélagsins sem nam fjárhæð endurgreiðslu virðisaukaskatts sem sveitarfélaginu hefði borið.

Það er álit undirritaðs að ákvæði 78. gr. stjórnarskrár um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, feli í sér að tekjustofnar sveitarfélaga ráðist af gildandi lögum. Í því felist jafnframt réttur sveitarfélaga að tekjustofnar séu fyrirsjáanlegir að nokkru marki. Í stjórnarskrá er ekki að finna almenna reglu um bann við afturvirkni laga, en afturvirkni skattalaga er sérstaklega bönnuð, sbr. 2. mgr. 77. gr. Reglur um tekjustofna sveitarfélaga hafa skyldleika við skattaexplur og mögulegt að líta til þeirra tengsla við skýringu á rétti sveitarfélaga til lögákvæðinna tekjustofna. Þá hefur í íslenskum stjórnskipunarrétti verið byggt á því að takmörk séu fyrir því að íþyngjandi lögum verði beitt afturvirk. Reglur sem umdeilt frumvarp fela í sér, leiða til þess að sveitarfélög sem ella hefðu fengið jöfnunarframlög úr Jöfnunarsjóði verða fyrir skerðingu á tekjustofnum með afturvirkum hætti. Slík löggjöf er íþyngjandi.

Samkvæmt framangreindu er það álit undirritaðs að þrátt fyrir samþykkt lagafrumvarpsins geti Borgarbyggð átt lögvarða kröfu um framlög úr Jöfnunarsjóði miðað við gildandi reglur á árinu 2014, 2015 og e.t.v. 2016 eða að sjóðurinn/ríkið beri bótaábyrgð á skertum framlögum til Borgarbyggðar þar sem reglum Jöfnunarsjóðs hefur ekki verið fylgt eða þær felldar úr gildi með afturvirkum hætti.

Egilsstöðum 19. Janúar 2016,

Virðingarfyllst,


Jón Jónsson hrl.

