



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 – SRN19020110
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	23. maí 2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Frumvarpið mun fela í sér breytingar á ákvæðum 3. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga er snúa að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Tilefni þess er tvíþætt:

Annars vegar kallar dómur Hæstaréttar frá 14. maí sl., í máli nr. 34/2018, Grímsnes- og Grafningshreppur gegn íslenska ríkinu, á breytingar á lögnum. Þar komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að það framsal löggjafans til ráðherra á ákvörðunarvaldi um skerðingu á tilteknum framlögum Jöfnunarsjóðs til tekjuhárna sveitarfélaga, sem felst í lokamálslið 18. gr. laganna, brjóti í bága við lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Í umræddu ákvæði stjórnarskrárinnar segir að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.

Hins vegar eru uppi áform um aukna þátttöku Jöfnunarsjóðs í átaki til eflingar sveitarstjórnarstígsins sem kalla á að heimildir sjóðsins til úthlutunar á sérstökum framlögum vegna sameiningar sveitarfélaga verði rýmkaðar. Er markmið þeirra að tryggja að kostnaður við framkvæmd sameininga standi þeim ekki í vegi og jafnframt að tryggja að hið sameinaða sveitarfélag standi ekki verr að vígi gagnvart Jöfnunarsjóði en forverar þess gerðu hvert í sínu lagi.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er annars vegar að gera þær breytingar á ákvæðum tekjustofnalaganna um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem nauðsynlegar eru í ljósi framangreindrar niðurstöðu Hæstaréttar, með það meginhlutverk Jöfnunarsjóðs að leiðarljósi að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Jafnframt þarf að yfirfara og rýmka núgildandi heimildir Jöfnunarsjóðs til að styðja betur fjárhagslega við sameiningar sveitarfélaga.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Dómur Hæstaréttar hefur sýnt fram á tiltekna veikleika í núgildandi löggjöf um starfsemi Jöfnunarsjóðs sem brýnt er að lagfæra. Þá eru núgildandi reglur um fjárhagslegan stuðning Jöfnunarsjóðs við sameiningar sveitarfélaga ekki nægjanlega rúmar til að hægt sé að tryggja nægjanlega vel fjárhagslega hvata fyrir frekari sameiningum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Eins og komið hefur fram er tilgangurinn með starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga. Þá er það stefna ríkisins að efla beri sveitarstjórnarstigið og tryggja að sveitarfélögin séu sjálfbærar þjónustu- og rekstrareiningar.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda Markmiðin eru annars vegar að tryggja að starfsemi Jöfnunarsjóðs sé í samræmi við tilgang hans og byggja á traustum lagaheimildum. Hins vegar að vinna að eflingu sveitarstjórnarstigsins með því að stuðla að frekari sameiningum þeirra, en almennt er talið að stærri sveitarfélög séu betur í stakk búin til að sinna lögákveðnum verkefnum þeirra.
C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Dómur Hæstaréttar hefur leitt í ljós tiltekna ágalla á núgildandi lagaákvæðum um starfsemi Jöfnunarsjóðs sem brýnt er að lagfæra. Á meðan það hefur ekki verið gert takmarkar það möguleika sjóðsins á að sinna meginhlutverki sínu, þ.e. að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga. Þá yrði erfitt að auka aðkomu Jöfnunarsjóðs að frekari sameiningum sveitarfélaga að óbreyttum lögum. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið Framangreindum markmiðum verður ekki náð nema með lagabreytingum. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Beinast liggur við að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á gildandi ákvæðum um starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í 3. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Áformað er að breyta þeim ákvæðum gildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga sem þörf er á til að ná þeim markmiðum sem rakin hafa verið hér að framan. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Um er að ræða nauðsynlegar breytingar á ákvæðum gildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Eins og fram kemur hér að framan hefur Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að það framsal löggjafans til ráðherra á ákvörðunarvaldi um skerðingu á tilteknum framlögum Jöfnunarsjóðs til tekjuhárna sveitarfélaga, sem felst í lokamálslið 18. gr. laganna, brjóti í bága við lagaáskilnaðarreglu 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Meginúrlausnarefnið er því að tryggja að ákvæði tekjustofnalaganna um Jöfnunarsjóði sveitarfélaga séu í fullu samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá verður við breytingarnar einnig horft til Evrópusáttmálans um sjálfstjórn sveitarfélaga. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Horfa þarf til sveitarstjórnarlaga og þeirrar markmiðssetningar um hluverk og framtíð íslenskra sveitarfélaga sem þar kemur fram.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Helstu hagsmunaaðilar eru sveitarfélögin í landinu, Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Frumvarpið varðar fjármál sveitarfélaganna og þar með fjármála- og efnahagsráðuneytið, sem fer með lög um opinber fjármál.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram Mikið samráð hefur þegar farið fram varðandi það markmið að auka aðkomu Jöfnunarsjóðs að sameiningum sveitarfélaga. 4. Fyrirhugað samráð Við undirbúning frumvarpsins verður gætt vel að samráði við hagsmunaaðila.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Engin áhrif á ríkissjóð en jákvæð áhrif á sveitarstjórnarstigið og stjórnsýslu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Gera má ráð fyrir því að þær breytingar sem frumvarpið mun hafa í för með sér verði innleiddar með skömmum fyrirvara. Ekki er gert ráð fyrir því að þeir sem verði fyrir áhrifum, sem eru fyrst og fremst sveitarfélögin í landinu, þurfi langan tíma til aðlögunar.. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Liggur ekki fyrir. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Helstu mælikvarðar á árangur og útkomu munu felast í því hvernig gangi að hrinda í framkvæmd þeim breytingum sem frumvarpið mun fela í sér. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Hefur ekki verið útfært enn.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Dómur Hæstaréttar í máli nr. 34/2018, Grímsnes- og Grafningshreppur gegn íslenska ríkinu.