



Nefndasvið alþingis

nefndasvid@althingi.is

Þórshöfn, 18. febrúar 2021

Umsögn sveitarstjórnar um frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum – 378. mál, þingskjal 470

Á fundi sveitarstjórnar Langanesbyggðar í dag var svohljóðandi bókun samþykkt samhljóða:

Sveitarstjórn Langanesbyggðar leggst gegn því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga verði settur í lög og sveitarfélög þannig þvinguð til sameiningar óháð öðrum aðstæðum. Sameining sveitarfélaga eigi, að mati sveitarstjórnar, að gerast á grundvelli vilja íbúa og nauðsynjar, ekki valdboði. Slík ákvæði í lögum skerða sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og íbúa þeirra. Enn fremur minnir sveitarstjórn Langanesbyggðar á mikilvægi að sátt sé meðal íbúa um sameiningar eigi þær að takast vel og mikilvægara er að sameina samfélög, en skrifstofur sveitarfélaga.

Sveitarstjórn Langanesbyggðar fagnar hins vegar nauðsynlegri umræðu um hlutverk sveitarfélaga og eflingu styrkja til þeirra sveitarfélaga sem hyggja á sameiningu.

Sveitarstjórn vísar til nánari umræðu og útfærslu í tillögur starfshóps minni sveitarfélaga.

Tillögur starfshóps minni sveitarfélaga fylgir með bréfi þessu.

Þetta tilkynnist hér með.

f.h. sveitartjórnar Langanesbyggðar,

Jónas Egilsson,
sveitarstjóri.

Til að vinna að eflingu og stækkun sveitarfélaga verði eftirfarandi ákvæði sett í lög í stað ákvæðis um 250/1000 íbúa lágmarksfjölda:

Þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum og eigi síðar en 6 mánuðum eftir þær, skal sveitarstjórn taka til umræðu og meta hvort ástæða sé til að sveitarfélagið sameinist öðru eða öðrum sveitarfélögum.

Almenn umræða:

Þegar sveitarstjórn metur hvort horfa beri til sameiningar við önnur sveitarfélög, skal meðal annars horft til;

- Fjárhaagslegra bátta, t.d. hvort vafi leiki á um rekstrarhæfi og sjálfbærni sveitarfélagsins til lengri tíma.
- Þjónustu, þar með talið hvort íbúar sveitarfélagsins njóti eða geti notið þeirra þjónustu sem þeim ber samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, þar með talið vegna samstarfssamninga sveitarfélaga um afmörkuð verkefni.
- Félaagslegra bátta, t.d. hvort sveitarfélagið sé hæfileg samfélagsleg eining.
- Annarra bátta sem sveitarstjórn kann að telja mikilvæga, t.d. samstarf við önnur sveitarfélög, íbúapróun og landfræðilegar aðstæður.

Sé það mat sveitarstjórnar að rétt sé að skoða sameiningu við annað eða önnur sveitarfélög hefst **viðræðuferill**. Sveitarstjórn skal kynna niðurstöðu **almennrar umræðu** fyrir íbúum, að lágmarki með bókun í fundargerð sem birt er á heimasíðu sveitarfélagsins.

Nú hefur sveitarstjórn metið það svo eftir **almenna umræðu** að eigi sé þörf fyrir sameiningu. Íbúar geta þá óskað eftir því með undirskriftum að lágmarki 15% kosningabærra manna m.v. síðustu sveitarstjórnarkosningar, að sameiningarkostir verðir metnir og boðað til íbúakosningar um þá. Er þá sveitarstjórn skylt að verða við þeim óskum og hefja **viðræðuferil**, enda verði því við komið innan kjörtímabilsins.

Sértæk umræða:

Ef tveir eða fleiri af eftirtöldum þáttum eiga við, þegar horft er til síðustu fjögurra ára, skal sveitarstjórn hafa **sértæka umræðu**. Sveitarstjórn skal þá leitast við að greina orsakir fyrir slæmri þróun, rýna í horfur til næstu ára og meta hvort meiri líkur séu á farsælli þróun með sameiningu við annað eða önnur sveitarfélög. Sérstaklega skal metið hvort þróunin er umtalsverð og viðvarandi, hvort um sérstakar ástæður er að ræða sem sér fyrir endann á, eða óveruleg frávik sem í engu ógni framtíð sveitarfélagsins.

Þættirnir eru:

1. Sveitarfélagið hefur ekki náð að standast fjárhagsleg viðmið í lögum, s.s. um skuldaviðmið og/eða jafnvægisreglu.
2. Skuldahlutfall er hátt miðað við sambærileg sveitarfélög og hefur farið hækkandi.
3. Íbúatala hefur farið lækkandi.
4. Framlög Jöfnunarsjóðs sem hlutfall af tekjum eru há miðað við sambærileg sveitarfélög og hafa farið hækkandi.

Ákveði sveitarstjórn eftir **sértæka umræðu** að ekki sé ástæða til að hefja **viðræðuferil** um sameiningu, skal hún rökstyðja það álit sitt og senda til ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Ráðuneytið fer yfir mat sveitarstjórnar og getur eftir atvikum gefið álit sitt og sent sveitarstjórn. Telji ráðuneytið ástæðu til að fylgja málinu frekar eftir, færist það á borð eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga og vinnur nefndin þá að því eftirleiðis í samræmi við hlutverk sitt og starfsreglur.

Sveitarstjórn skal kynna íbúum sínar ákvarðanir og rökstuðning eftir **sértæka umræðu**, að lágmarki sem bókun í fundargerð sem birt er á heimasíðu sveitarfélagsins. Einnig skal kynna íbúum álit ráðuneytis með fullnægjandi hætti, ef við á, t.d. á heimasíðu sveitarfélagsins.

Nú hefur sveitarstjórn metið það svo eftir **sértæka umræðu** að eigi sé þörf fyrir sameiningu. Íbúar geta þá óskað eftir því með undirskriftum að lágmarki 10% kosningabærra manna m.v. síðustu sveitarstjórnarkosningar, að sameiningarkostir verðir metnir og boðað til íbúakosningar um þá. Er þá sveitarstjórn skylt að verða við þeim óskum og hefja **viðræðuferil**, enda verði því við komið innan kjörtímabilsins.

Viðræðuferill:

Sé það mat sveitarstjórnar eða vilji nægjanlegs hlutfalls íbúa með undirskriftum sínum, að rétt sé að skoða sameiningu við annað eða önnur sveitarfélög, skal sveitarstjórn (láta) stilla upp valkostum, einum eða fleiri, um sameiningu auk valkosta um að hafna tillögu um sameiningu. Valkostina skal leggja fyrir í íbúakosningu að undangenginni kynningu. Samþykki íbúar einn eða fleiri sameiningarkosti með einföldum meirihluta skal sveitarstjórn án tafar leita eftir afstöðu hlutaðeigandi sveitarfélags/sveitarfélaga til viðræðna. Hafni íbúar þeim sameiningarkostum sem sveitarstjórn leggur fyrir verður ekki lengra gengið að sinni.

Nú óskar sveitarfélag eftir sameiningarviðræðum við annað eða önnur sveitarfélög að undangenginni íbúakosningu. Skal (skulu) þá hlutaðeigandi sveitarstjórn(ir) án tafar efna til kynningar og íbúakosningar um að ganga til þeirra viðræðna eða hafna viðræðum. Samþykki íbúar að ganga til viðræðna um sameiningu hefja sveitarstjórnirnar það ferli sbr. XII kafla sveitarstjórnarlaga. Hafni íbúar sveitarfélags því að ganga til viðræðna verður ekki lengra gengið að sinni í því sveitarfélagi.

Sveitarstjórnir geta haft samráð sín á milli við umræður og undirbúning viðræðna þannig að hægt sé að hafa íbúakosningu í fleiri en einu sveitarfélagi á sama tíma.

Heimilt er að láta kosningar um ofangreinda valkosti fara fram með rafrænum hætti.

Þegar sveitarfélög, tvö eða fleiri, hafa ákveðið að ganga til sameiningarviðræðna fer ferlið eftir ákvæðum XII kafla sveitarstjórnarlaga og lýkur með kosningum íbúa. Íbúar skulu jafnan vel upplýstir um þá vinnu sem fram fer og þeim gefinn kostur á að hafa áhrif á gang mála t.d. með íbúabingum og/eða rafrænum viðhorfskönnunum.

Sveitarfélög sem leggja í viðræðuferil geta sótt um styrk til þeirrar vinnu til ráðuneytis/Jöfnunarsjóðs. Styrkur getur verið í formi fjármuna og/eða sérfræðiráðgjafar. Ráðuneytinu ber sérstaklega að aðstoða sveitarfélög ef **viðræðuferill** fer af stað eftir **sértæka umræðu** og eftir atvikum álitsgjöf ráðuneytisins, hvort heldur er með fjárstyrk eða sérfræðiráðgjöf.

Greinargerð með tillögunni:

Í stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem Alþingi hefur samþykkt, er áhersla á stækkun og eflingu sveitarfélaga, sem og sjálfbærni þeirra. Sjálfstjórnarréttur og lýðræði eru meginstef áætlunarinnar og fer ofangreind tillaga mjög vel saman við þessar hugmyndir allar, sem og áherslu sem lögð er þar á virkt íbúalýðræði.

Tillagan á sér fordæmi í skipulagslögum, 35. gr. laganna sem hefst þannig: „Þegar að loknum sveitarstjórnarkosningum metur sveitarstjórn hvort ástæða sé til að endurskoða aðalskipulagið.“ Útfærsla er þó heldur viðameiri í þessari tillögu.

Einnig hefur tillagan beinar tilvísanir í sveitarstjórnarlög, allt frá fjármálaviðmiðum í VII. og VIII. Kafla, til sameiningarmála í XII. kafla laganna.

Tillaga þessi er þannig í góðu samhengi við það lagaumhverfi sem fyrir er, auk þess að fylgja í meginatriðum þeirri stefnu um eflingu sveitarfélaga sem samþykkt hefur verið.

Með **almennri umræðu** er tryggt að sveitarstjórnir skoði með reglubundnum hætti hvort rétt sé að láta reyna á sameiningar sveitarfélaga, en jafnframt eru grunnildin um sjálfstjórnarrétt, lýðræði og íbúalýðræði virt til fulls. 15% kosningabærra íbúa geta knúið sveitarstjórn til aðgerða telji þeir ástæðu til.

Með **sértækri umræðu** er horft til 4ra ára, þ.e. liðins kjörtímabils. Horft er til fjárhagslegra viðmiða í lögum en einnig þátta sem ætla má að varði leiðina í átt frá sjálfbærni sveitarfélaga. Telji sveitarstjórn ekki ástæðu til að leita eftir viðræðum um sameiningu skal hún senda ráðuneyti sveitarstjórnarmála rökstuðning sinn. Ráðuneytið gefur álit sitt á honum eftir atvikum. Íbúar hafa endanlegt vald, þeim ber að kynna rök sveitarstjórnar og einnig álit ráðuneytisins, berist það. Aðeins 10% íbúa þarf nú til að knýja fram viðræðuferil, sem getur verið innan við 5 einstaklingar í minnstu sveitarfélögum.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála getur eftir **sértæka umræðu** vísað máli sveitarfélags til eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, telji ráðuneyti rök standa til þess. Nefndin mun þá fylgja því eftir í takt við sínar starfsreglur eftir því sem við á. Þannig er miðað að því að sveitarfélag geti ekki flotið sofandi að feigðarósi, afskiptalaust. Gengur þetta lengra en núverandi reglur um fjárhagsviðmið, að því leyti að hér er horft til neikvæðrar þróunar nokkurra þátta er varða sjálfbærni sveitarfélags til framtíðar. Metið er hvort horfur séu á áframhaldandi neikvæðri þróun, en ekki bara hvort sveitarfélög eru komin yfir eitthvert fjárhagslegt mark. Mögulega þarf að uppfæra starfsreglur nefndarinnar í þessu skyni.

Þau ákvæði sem hér eru lögð til ættu að flýta verulega fyrir þróun og stækkun sveitarfélaga, en um leið tryggja að sameiningar séu grundvallaðar á réttum málefnalegum forsendum á hverju svæði. Íbúum er fært aukið vald til inngripa og eftirlits með sveitarstjórn, en skv. sveitarstjórnarlögum þarf almennt að lágmarki 20% kosningabærra íbúa til að knýja fram kosningar um sérhvert málefni.

Engum er betur treystandi til að taka farsælar ákvarðanir í sameiningarmálum en íbúum sjálfum og þeim fulltrúum sem þeir hafa kosið til sveitarstjórnar. Enda hefur það sýnt sig að þegar undirbúningur er góður og rök standa til sameiningar, hafa íbúar almennt samþykkt sameiningar.

Almenn umræða á við öll sveitarfélög, **sértæk umræða** fer eftir þeim þáttum sem tilgreindir eru.

Það kann vel að vera jafn skynsamlegt að sameina stærri sveitarfélög sem minni. Enda er litið til framangreindra þátta um fjárhagslega getu sveitarfélaga, hæfni til að veita þjónustu, félagslegra þátta svo og annarra þátta sem sveitarstjórn kann að telja mikilvæga, s.s. landfræðilegra aðstæðna. Sérstaklega er síðan hoft til þátta er varða sjálfbærni sveitarfélaga til framtíðar. Tillaga þessi er því í ágætum og rökréttum takti við meginþætti í stefnumótandi áætlun Alþingis sem fyrr er getið.

Ekki væri óeðlilegt að meta og endurskoða þessar reglur eftir reynslu tveggja kjörtímabila eða um 2030.

Burðir sveitarfélaga til þjónustu, möguleikar til eflingar og þróunar eru ekki bundnir við íbúafjölda nema öðrum þræði, en landfræðilegir þættir og lega t.d. m.t.t. samgangna og vegalengda, hefur þar einnig vægi svo og innviðir.

Sveitarfélög og íbúar þeirra ættu alltaf að hafa síðasta orðið um örlög sveitarfélaga og möguleika til sameiningar, það verður öllum til heilla. Enda í bestu samræmi við gildandi lög, Evrópuráðssamning um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og stjórnarskrá landsins.