



Skrifstofa Alþingis - nefnda- og greiningarsvið

Reykjavík 1. október 2026

Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

2610001SA VRB
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 5. mál.

Vísað er til tölvupóst frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis, dags. 17. september sl., þar sem óskað er eftir umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 5. mál.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að samþykkt verði ný sveitarstjórnarlög í stað þeirra sem nú eru í gildi. Líkt og fram kemur í frumvarpinu er breytingunum m.a. ætlað að skýra og auka gagnsæi reglna um stjórnsýslu sveitarfélaga, starfshætti kjörinna fulltrúa, samvinnu sveitarfélaga, þ.m.t. landshlutasamtök sveitarfélaga sem og að styðja við fjárhagslegan grundvöll sveitarfélaga og auka traust á stjórnsýslu sveitarfélaga og lýðræðislega þátttöku íbúa.

Afstaða Sambandsins

Mikil og fjölbreytt vinna liggur að baki fyrirbyggjandi frumvarpi og byggir efni þess m.a. á niðurstöðum starfshópa og vinnustofa, álitum umboðsmanns Alþingis og leiðbeiningum og álitum frá ráðuneytinu. Eins og lýst er í frumvarpinu á það sér nokkuð langan aðdraganda og hefur heilt yfir verið unnið í góðu samráði við sveitarstjórnarstigið.

Í frumvarpinu er að finna margar jákvæðar breytingar sem eru til þess fallnar að skýra og skerpa á atriðum sem hafa verið óljós og gera má ráð fyrir að um þau komi til með að ríkja nokkuð almenn sátt á sveitarstjórnarstiginu. Hins vegar eru einnig í frumvarpinu ákvæði sem munu koma til með að hafa veruleg áhrif á sveitarstjórnarstigið og fyrirséð er að um þau geti verið skiptar skoðanir á meðal sveitarfélaga s.s. hvað varðar fjármál sveitarfélaga, samvinnu þeirra og sameiningar.

Sambandið skilaði umsögn um frumvarpið þegar það var til umsagnar á síðasta þingvetri. Í fyrirbyggjandi frumvarpi hefur verið brugðist við hluta af þeim athugasemdum sem Sambandið setti fram á fyrri stigum en í umsögn þessar er að finna umfjöllun um þau atriði sem Sambandið telur mikilvægt að fái umfjöllun við þinglega meðferð frumvarpsins. Þar sem um fjölþættar ábendingar er að ræða mun Sambandið skipta umfjöllun sinni í nokkra kafla sbr. neðangreint.

A. Aukin sjálfbærni sveitarfélaga og sameiningar (8. gr. frumvarpsins)

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á núgildandi 4. gr. sem er 8. gr. í fyrirbyggjandi frumvarpi. Samkvæmt skýringum með frumvarpinu er markmið breytinganna að veita íbúum beinan rétt til að knýja á um að sameiningarviðræður

og síðan íbúakosningar um niðurstöðu þeirra. Þá breytist heiti greinarinnar úr „lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags“ í „aukin sjálfbærni sveitarfélaga“.

Samkvæmt gildandi lögum og fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að öll sveitarfélög með undir 1000 íbúa þurfi eftir almennar sveitarstjórnarkosningar að hefja sameiningarviðræður eða láta vinna álit um stöðu sveitarfélagsins um getu til að sinna lögbundnum verkefnum og tækifæri sem felast í sameiningum. Eins og staðan er í dag eru það 26 sveitarfélög sem verða því að leggjast í umfangsmikla vinnu eftir sveitarstjórnarkosningar í maí sl. við að uppfylla framangreind skilyrði. Ákvæðið var verulega umdeilt á sveitarstjórnarstiginu þegar það var samþykkt enda er um að ræða innngrip í sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Gera má ráð fyrir að þær breytingar sem nú eru lagðar til verði einnig umdeildar á sveitarstjórnarstiginu enda er hér um að ræða að verulega lítil hluti íbúa, þ.e. 10%, geti haft áhrif á ákvörðun sveitarstjórnar sem starfar á grundvelli umboðs frá meirihluta kjósenda í sveitarfélaginu. Þá er ekki bara gert ráð fyrir að svo lítil hluti íbúa í sveitarfélögum með færri en 1000 íbúa geti gert umræddar kröfur heldur einnig 10% íbúa í sveitarfélögum sem eru með fleiri íbúa en 1000 sbr. nýja 7. mgr. 8. gr. Það þýðir að mjög lítil hluti íbúa fjölmennra sveitarfélaga getur gert kröfur til þess að sveitarfélagið leggi í umfangsmikla vinnu við að vinna álit um stöðu sveitarfélagsins, jafnvel þó að það sé nú þegar yfir þeim mörkum sem sveitarstjórnarlög stefna að varðandi íbúafjölda.

Til samanburðar má benda á að samkvæmt 121. gr. frumvarpsins um frumkvæði íbúa sveitarfélags er gert ráð fyrir að 20% íbúa geti óskað eftir almennri atkvæðagreiðslu meðal íbúa um málefni sveitarfélagsins. Sveitarstjórn er heimilt að ákveða í samþykktum sínum að hærra hlutfall þurfi en þó aldrei hærra en þriðjung þeirra sem kosningarétt eiga í sveitarfélaginu. Í frumvarpinu er ekki að finna neinn rökstuðning fyrir því af hverju lægra hlutfall eigi að gilda um sameiningarviðræður, sem verður að telja með stærri ákvörðunum sveitarfélags, heldur en önnur málefni í starfsemi sveitarfélagsins. Af því tilefni er vert að benda á að þegar núgildandi 4. gr. laganna var til meðferðar á Alþingi vísaði umhverfis- og samgöngunefnd til þess að ástæða þess að 10% markið var lagt til varðandi sameiningar væri sú að það væri sérstakt markmið laganna að sveitarfélög væru ekki með færri en 1000 íbúa og því væri eðlilegt að markið væri lægra en almenna lágmarkið varðandi rétt íbúa til atkvæðagreiðslu. Ljóst er að þau rök ganga ekki varðandi fyrrgreinda 7. mgr.

Sambandið hefur undanfarin ár talað fyrir því að sameiningar byggi á vilja sveitarfélaga og að til staðar verði öflugir hvatar fyrir þau sveitarfélög sem vilja fara í sameiningarvegferð. Raunverulegur vilji sveitarfélaga ásamt öflugum hvötum séu líklegri til að skila farsælum sameiningum heldur en lögbýngaðar aðgerðir. Sambandið hvetur því Alþingi til að skoða hvort að ekki séu nú þegar fullnægjandi heimildir fyrir íbúa til að knýja á um atkvæðagreiðslu í 121. gr. frumvarpsins þannig að óparfi sé að hafa sérstök ákvæði um atkvæðagreiðslur í 8. gr.

B. Almennar stjórnsýsluumbætur og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa (II. – VI. KAFLI)

Um er að ræða breytingar á fjölmörgum ákvæðum í II. - VI. kafla laganna. Sambandið telur þær heilt yfir til bóta og til þess fallnar að skýra löggjöf og framkvæmd og stuðla að vandaðri stjórnsýslu. Þá hefur verið brugðist við hluta þeirra athugasemda sem Sambandið setti fram á fyrri stigum. Sambandið telur þó rétt að vekja athygli Alþingis á eftirfarandi:

Málsmeðferð vegna hæfis sveitarstjórnarfulltrúa - 22. gr. frumvarpsins

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á ákvæðum um hæfi. Er þar fyrst að nefna að það kemur inn ákvæði um að áður en sérstaks álits er aflað um hæfi kjörins fulltrúa skuli honum veittur kostur á aðkomu að vinnslu þess. Út frá sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti og andmælarétt hefur Sambandið skilning á þessari breytingu. Hins vegar eru uppi ákveðnar áhyggjur af því hvernig þessi regla kemur til með að virka í raun. Það er mikilvægt að stjórnsýsla sveitarfélaga virki og að ákvarðanataka sé eins hnökralaus og hægt er. Það er því ákveðin hætta á því að ef reglan um aðkomu er túlkuð of vítt verði hægt að tefja að mál séu kláruð. Mikilvægt er að ráðuneytið hafi skilvirkni sveitarfélaga einnig í huga ef það kemur til með að reyna á túlkun á þessu ákvæði sbr. og athugasemdir í kafla D hér að aftan um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga þar sem rökstudd er tillaga Sambandsins að breytingu á þessu ákvæði hvað varðar eftirlit.

Þá er einnig gert ráð fyrir að skerpt verði á þeirri reglu sem nú þegar er í lögum að það sé sveitarstjórn eða nefnd sem tekur formlega ákvörðun um hæfi. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að gera þurfi grein fyrir þeim atriðum sem valda vanhæfi áður en ákvörðun er tekin. Mikilvægt er að þessi breyting verði þess ekki valdandi að hnökrar verði í ákvarðanatöku sveitarstjórna og nefnda. Það er ákveðin hætta á því að í stað þess að afgreiða mál fari óþarfa tími í umræður um hæfi sem er jafnvel ekki umdeilt. Þá má jafnframt velta upp þeirri aðstöðu að viðkomandi fulltrúi telji sig vanhæfan en niðurstaða sveitarstjórnar eða nefndar er að svo sé ekki. Setur það viðkomandi fulltrúa í flókna stöðu hvað varðar umræður og ákvarðanatöku.

C. Fjármál sveitarfélaga (VII. KAFLI) og eftirlit með fjármálum (VIII. KAFLI)

Frumvarpið boðar hertar tölulegar fjármálareglur fyrir sveitarfélög þar sem sérstök afkomu- og skuldaregla mun nú eiga við A-hluta sveitarfélaga til viðbótar við núgildandi reglur á samstæðureikning A- og B-hluta. Fjármálareglur eru mikilvægar til að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála. Þær verða þó að veita sveigjanleika til að samhæfa fjármál sveitarfélaga við breytingar í efnahagslífinu þegar þörf krefur og að sveitarfélög hafi svigrúm til að styðja við íbúðauppbyggingu með umtalsverðri innviðafjárfestingu. Þannig er lagður grunnur að stöðugleika á fasteignamarkaði og í byggingariðnaði sem hvoru tveggja styður við efnahagslegan stöðugleika. Þá má ekki vera of flókið að framfylgja reglunum, s.s. vegna áætlana um rekstrarliði sem eru mikilli óvissu háð. Flóknar reglur leiða til þess að stefnu stjórnvalda skortir festu og almenningi reynist erfitt um vik að hafa eftirlit með sveitarstjórnnum og veita þeim aðhald. Þá gæti slíkt haft neikvæð áhrif á lánakjör sveitarfélaga á fjármálamörkuðum.

Skuldaregla er mikilvægt viðmið í fjármálum sveitarfélaga, hún tryggir sjálfbærni til framtíðar og ætti að marka þolmörk þess að fjármálamarkaðir missi ekki áhuga á að fjármagna skuldir sveitarfélaga. Reglan er gagnsæ, auðskilin og lýtur að mestu stærðum sem sveitastjórnir geta haft bein áhrif á svo eftirlit með fylgni við regluna er auðvelt. Nú er lagt til að viðmiðunarskuldahlutfall fyrir A-hluta verði 130%, til viðbótar við núgildandi 150% skuldahlutfall fyrir samstæðureikning A- og B-hluta.

Þá boðar frumvarpið sömuleiðis nýja jafnvægisreglu á A-hluta sveitarfélaga sem felur í sér að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A-hluta séu á hverjum þremur samliggjandi reikningsárum ekki hærri en sem nemur samanlögðum heildartekjum á sama tímabili. Sambandið telur jafnvægisreglu á A-hluta strangt skilyrði og ljóst að framfylgd verður erfið vegna margra rekstrarliða sem lúta ekki beinni stjórn sveitarfélags og er þróun þeirra liða mikilli óvissu háð. Má þar helst nefna fjármagnsliðir í rekstrarreikningi sem sveiflast með efnahagsforsendum og breytingar í lífeyrisskuldbindingum sem háðar eru forsendum um lífslíkur o.fl. Hvoru tveggja er utan áhrifasviðs sveitarstjórnar og er undanskilið í núgildandi fjármálaeignum ríkissjóðs. **Ef að miða á við jafnvægisreglu á A-hluta eins og lagt er til í 2. mgr. 72. gr. þá þarf ráðherra að skilgreina í reglugerð útgjaldaviðmið sem undanskilur sveiflukennða, oft ófyrirsjáanlega og illviðráðanlega fjárhagsliði eins og breytingar lífeyrisskuldbindinga og ýmsa fjármagnsliði.** Í 3. mgr. 72. gr. er kveðið á um heimild ráðherra til að skilgreininga viðmið tekna, gjalda, skulda og skuldbindinga sem lögð eru til grundvallar fjármálaeignum sveitarfélaga í 2. mgr. 72. gr.

Samhliða hertum fjármálaeignum og eflu eftirliti með fjármálum sveitarfélaga, telur Sambandið tilefni til að ákvæði um nauðasamninga í 97. gr. verði felld brott úr sveitastjórnarlögunum enda er það á skjön við 80. gr. laganna sem fjallar um að sveitarfélög verða ekki tekin til gjaldþrotaskipta. Gæti þetta orðið til þess að lánakjör sveitarfélaga batni en Lánasjóður sveitarfélaga (LS) fjármagnar sig að jafnaði á 80 punktum yfir ríkissjóði og 50 punktum yfir sértryggðum bréfum bankanna. Vaxtamunurinn kostar sveitarfélög nokkra milljarða á ári hverju.

Frumvarpið boðar að nú eigi sveitarstjórn að leggja fram fjármálastefnu fyrir A-hluta ásamt áhrifum B- og C-hluta á A-hluta til fimm ára. Þar komi fram markmið um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar. Þá þurfi sveitarstjórn að endurskoða fjármálastefnu ef grundvallarforsendur hennar breyta eða ef upp koma aðstæður sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum innan gildandi fjármálastefnu. Er þetta í samræmi við lög um opinber fjármál og vinnulag ríkisstjórna hér á landi en í tilfelli ríkissjóðs tryggir fjármálaráð eftirlit og aðhald með útgefinni fjármálastefnu og -áætlun stjórnvalda. Þar eru jafnframt töluleg markmið í fjármálastefnu sett fram með óvissubili sem heimilt er að ganga inn á að því marki sem lakari útkoma leiðir beint af verri efnahagshorfum, sé það ekki tilfellið þarf að endurskoða stefnuna. Ljóst má vera að stefnumörkun, mat á óvissubili og áhrifum breyttra forsenda í hverju sveitarfélaga á fjármálastefnustefnu þess er afar flókið greiningarferli. Sambandið fær ekki séð að gerð bindandi fjármálastefnu sem byggir á spá um framvindu í efnahagsmálum sem er háð mikilli óvissu, og endurskoðunarákvæði hennar muni gera nokkuð annað en að auka skrifræði og draga úr trúverðugleika þeirrar fjármálastefnu sem sveitarstjórnir setja fram á hverjum tíma. Nær lagi væri að ný sveitarstjórn setji sér fjárhagsleg markmið í

fjármálastefnu sem geta verið almenn líkt og t.a.m. Reykjavíkurborg gerir nú þegar, eða sértæk fyrir hvert ár tímabilsins. Verði markmiðum stefnunnar er ekki náð þá þarf rökstuðning þess og eftir atvikum endurskoðun á stefnunni. **Pannig leggur Sambandið til eftirfarandi breytingu á 69.gr.**

Sveitarstjórn skal eigi síðar en 1. nóvember á því ári sem haldnar eru sveitarstjórnarkosningar leggja fram fjármálastefnu fyrir A-hluta ásamt áhrifum B- og C-hluta á A-hluta til fimm ára. Sveitarstjórn skal í fjármálastefnu setja fram markmið sveitarfélagsins til næstu fimm ára um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar. Markmiðin geta verið almenn eða sértæk fyrir hvert ár stefnunnar.

Skyldu grundvallarforsendur fjármálastefnu breyta svo markmiðum hennar er ekki náð er þörf á rökstuðningi sveitarstjórnar og eftir atvikum endurskoðun á fjármálastefnu sveitarfélagsins.

Loks telur Sambandið gott að nú sé skýrt í sveitastjórnarlögum (77. gr.) að sveitastjórnir geti veitt lán til eigin félaga sem sinna lögbundnu hlutverki sveitarfélagsins en **minnir á mikilvægi þess að sveitarfélög verði undanskilin fjármagnstekjuskatti.** Sveitarfélög ættu ekki að þurfa að greiða fjármagnstekjuskatt af tekjum vegna lánveitinga til eigin fyrirtækja í B-hluta samstæðu. Fjármagnstekjuskatturinn kemur í veg fyrir að sveitarfélög geti sótt lánsfé á hagstæðum kjörum og veitt áfram á sömu kjörum til eigin félaga sem sinna lögbundnu hlutverki sveitarfélagsins.

D. Almennt eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélaga (XI. KAFLI)

Eins og farið hefur verið yfir að framan eru talsverðar breytingar boðaðar í 22. gr. frumvarpsins sem tengjast beint almennum eftirlitsheimildum ráðherra. Pannig gerir ákvæðið nú ráð fyrir því að sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúi sem hlut eigi að máli þar sem álitamál vakna um hæfi geti borið ákvörðun sveitarstjórnar um hæfi undir ráðherra skv. 126. gr. Sérstaklega er kveðið á um það í 22. gr. að ráðherra skuli taka málið til formlegrar umfjöllunar skv. 127. gr. og hraða afgreiðslu þess eins og kostur er. Sambandið bendir á að skylda ráðherra til að taka mál af þessum toga til formlegrar umfjöllunar í öllum tilvikum kann að leiða til þess að verulega hægi á úrlausn tiltekinna mála og stjórnarsýslu sveitarfélaga. Leggur Sambandið til að ákvæði 22. gr. verði orðuð á þá leið að ráðherra verði ekki skylt að taka álitamál af þessu tagi til formlegrar umfjöllunar, heldur gildi meginreglan sem finna má í 127. gr. frumvarpsins, þ.e. að ráðherra ákvæði hverju sinni hvort tilefni sé til þess að taka mál til formlegrar umfjöllunar.

Það að veita ráðherra heimild til að leggja stjórnvaldssektir á sveitarfélög s.s. kveðið er á um í 131. gr. frumvarpsins er að mati Sambandsins verulega íþyngjandi og skapar mikið ójafnræði í samskiptum þessara tveggja stjórnarsýslustiga. Þá verður ekki séð að þörf sé á slíkri heimild. Ráðherra hefur nú þegar heimildir til eftirlits og eftirfylgni og þvingunarheimildir til að koma á lögmætu ástandi s.s. stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og dagsektaheimild og ekki verður séð að þörf sé á heimild til að leggja á stjórnvaldssektir því til viðbótar enda ítrekað í greinargerð að slík heimild yrði eingöngu nýtt í algjörum undantekningartilfellum.

Sambandið telur því ekki að fullnægjandi rök séu fyrir slíkri heimild ráðherra og leggur til að hún verði felld út úr frumvarpinu.

E. Samvinna sveitarfélaga og samningar um starfrækslu verkefna (IX. KAFLI)

Staðfestingarhlutverk ráðherra (100. og 101. gr.)

Með frumvarpinu verður staðfestingarhlutverk ráðuneytisins fellt niður, m.a. hvað varðar samvinnusamninga sveitarfélaga en þar kemur fram að yfirferð og staðfesting allra samþykktu og samninga hefur verið of umfangsmikið og tímafrekt verkefni. Sambærileg breyting verður gerð hjá félags- og húsnæðismálaráðuneytinu varðandi samninga um félagsþjónustu og þjónustu við fatlað fólk. Sú breyting er jákvæð og í góðu samræmi við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga en hins vegar er athugunarvert að mennta- og barnamálaráðuneytið mun enn staðfesta samninga um barnavernd og grunnskóla. Að mati Sambandsins er ekki hægt að rökstyðja með fullnægjandi hætti hvers vegna samningar um barnavernd og grunnskóla eru svo eðlisólíkir samningum um þjónustu við fatlað fólk eða félagsþjónustu að þörf er á ólíkri málsmeðferð slíkra samninga með tilheyrandi flækjustigi.

Byggðasamlög (102.-109.gr.)

Í frumvarpinu eru viðamiklar breytingar á ákvæðum er snúa að byggðasamlögum. Í grunninn er þar verið að reyna að mæta gagnrýnisröddum um byggðasamlagsformið. Niðurstaðan eru mjög ítarleg lagaákvæði sem virka flókin við yfirlestur og geta búið til mikið flækjustig. Skiptar skoðanir eru meðal sveitarfélaganna um fyrirhugaðar breytingar og hvort þær séu til góðs eða ekki. Mikilvægt er að lögin taki tillit til staðbundinna aðstæðna og gefi ákveðinn sveigjanleika við útfærslu. Sambandið styður þann sveigjanleika sem flest ákvæðin um byggðasamlög bjóða upp á en hefur áhyggjur af flækjustiginu og óskýru samspili milli t.d. stjórnar, aðalfundar, fulltrúaráðs og samráðsvettvangs svo dæmi séu nefnd. Sambandið leggur því áherslu á að ráðuneytið útbúi leiðbeiningar og fyrirmyndir af samþykktum fyrir byggðasamlög þannig að bæði sé hægt að sjá fyrirmyndir af einfaldri útgáfu af stjórnskipulagi byggðasamlags en einnig fyrirmynd þar sem ýmis nýmæli í lögunum eru tekin upp í samþykktum byggðasamlags. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að staðfestingarhlutverk ráðuneytisins mun falla á brott.

Sambandið leggur einnig til eftirfarandi breytingar á 103. gr.

- Að í 2. mgr., þar sem fjallað er um atkvæðisrétt á aðalfundi verði einnig heimilt að skipa í fulltrúaráð framkvæmdastjóra sveitarfélaga en ekki eingöngu kjörna fulltrúa. Setningin verður þá svohljóðandi “fulltrúaráð, skipað kjörnum fulltrúum eða sveitarstjórum aðildarsveitarfélaga,...”
- Að í a. lið 4.mgr. komi skýrar fram að staðfesting aðildarsveitarfélaga geti verið bæði í aðdraganda aðalfundar og því í raun staðfest áður en ákvörðun er raunverulega tekin af aðalfundi eða í framhaldi af aðalfundi. A. liður væri því svohljóðandi: *tilgreint hvaða ákvarðanir eru háðar slíkri staðfestingu og hvort staðfesting skuli eiga sér stað í aðdraganda aðalfundar eða eftir að aðalfundur fer fram.*

Sambandið gerir auk þess athugasemdir við reglugerðarheimild ráðherra þar sem nánar er mælt fyrir um starfsemi byggðasamlaga sbr. 109. gr. laganna. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að tilgangur heimildrinnar sé til þess að „ráðherra geti brugðist við ef þörf er á til að skýra nánar þær reglur sem gilda um starfsemi byggðasamlaga.“ Að mati Sambandsins er umrædd heimild í raun óþörf enda getur reglugerð aldrei gengið lengra eða takmarkað heimildir sveitarfélaga umfram það sem lögin kveða skýrlega á um. Að mati Sambandsins er útgáfa skýrra leiðbeininga og fyrirmýnda að samþykktum mun betur til þess fallið að ná því markmiði sem að er stefnt með umræddu ákvæði. Sömu rök eiga við varðandi reglugerðarheimild ráðherra skv. 110. gr.

Samningur um að sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir önnur sveitarfélög (110. gr.)

Í nýrri málsgrein er lagt til að kostnaðarskipting samnings milli sveitarfélaga á grundvelli 110. gr. skuli byggjast á árlegri greiningu á raunkostnaði verkefnisins fyrir hvert sveitarfélag fyrir sig. Ákvæðið veitir ekkert svigrúm fyrir sveitarfélög til að semja um kostnaðarskiptingu á öðrum grunni, s.s. á grundvelli íbúafjölda. Að mati Sambandsins er ekki vænlegt að setja sveitarfélögum of þröngar skorður þegar kemur að kostnaðarskiptingu enda geta ólík sjónarmið legið þar til grundvallar ólíkum málaflokkum s.s. fjöldi nemenda eða barna í sveitarfélaginu. Auk þess getur eðli samnings verið með þeim hætti að erfitt er að finna raunkostnað þjónustunnar og mikilvægt að svigrúm sé til kostnaðarskiptingar á öðrum grunni, sammælist samningsaðilar um það. Túlkun ráðuneytisins virðist vera á þá leið að einu ástæður þess að samningar á grundvelli ákvæðisins séu gerðir eru í þeim tilvikum þegar fámennst sveitarfélag með lítið bolmagn til að sinna verkefnum sínum leiti á náðir stærra sveitarfélags. Sambandið vill þó árétta að svo er ekki enda geta fjölmargar ástæður legið þar að baki, m.a. að samstarfsformið hafi í för með sér betri nýtingu starfsfólks, hagræðingu í rekstri og veitingu betri þjónustu, starfsfólki og íbúum beggja/allra sveitarfélaga til hagsbóta.

Að mati Sambandsins er eðlilegt að sömu rök eigi við varðandi kostnaðarskiptingu í byggðasamlögum og leiðandi sveitarfélögum og að bjóða eigi upp á sama svigrúm. Þá gæti t.d. verið að leiðandi sveitarfélag í barnavernd deili grunnkostnaði við barnavernd niður á samstarfssveitarfélög í samræmi við barnafjölda í hverju sveitarfélagi en síðan sé beinn kostnaður vegna einstakra mála greiddur af lögheimilissveitarfélagi barnsins. Þannig taka allir þátt í grunnkostnaði út frá barnafjölda en borga beinan kostnað þar sem við á. Sama getur átt við t.d. með fræðsluskrifstofur þar sem mikil grunnþjónusta er fyrir öll börn og eðlilegt að deila niður eftir barnafjölda en síðan getur verið sértækur kostnaður vegna einstakra barna s.s. vegna greininga eða sértækra úrræða og eðlilegt að það sé greitt af lögheimilissveitarfélagi. Sambandið leggur því til að sveitarfélögum verði heimilt að ákveða kostnaðarskiptingu og fjárhagslega ábyrgð eftir öðrum hlutlægum mælikvörðum sem sveitarfélög koma sér saman um í samningi ef það hentar eðli verkefnanna betur og getur endurspeglað raunkostnað.

F. Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga (XIII. kafli)

Á nýafstöðnu landsþingi Sambands Íslenskra sveitarfélaga var samþykkt [ályktun](#) þar sem m.a. segir eftirfarandi:

„Mikilvægt er að það ríki traust og gagnkvæmur skilningur í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Í langan tíma hefur á þetta skort og gildir þá einu hvaða flokkar sitja í ríkisstjórn hverju sinni. Sveitarfélögum er ítrekað gert að taka á sig nýjar skyldur og bera aukinn kostnað vegna breyttrar löggjafar og stefnumörkunar ríkisins án þess að fullnægjandi fjármögnun fylgi. Sveitarfélög sitja uppi með fjárhagslegar skuldbindingar sem þau hafa takmarkaða möguleika á að mæta og dæmi eru um að ekki sé staðið við einstaka samninga.

Málið snýst ekki aðeins um fjármuni heldur einnig um virðingu fyrir sveitarstjórnarstiginu og þeirri ábyrgð sem sveitarfélög bera á nærþjónustu við íbúa sína.

[...]

Landsþing Sambands Íslenskra sveitarfélaga gerir þá kröfu til Alþingis og ríkisstjórnar að breytingar verði á áralöngum samskiptavanda ríkis og sveitarfélaga. Sveitarfélögin eiga ekki að vera síðasti hlekkurinn í keðjunni þegar ríkisvaldið tekur stefnumarkandi ákvarðanir, setur ný lög eða reglugerðir án fullnægjandi kostnaðarmats, heldur þarf að tryggja virkt samstarf og fulla fjármögnun verkefna frá upphafi.“

Kaflinn í sveitarstjórnarlögunum um samskipti ríkis og sveitarfélaga er því afar mikilvægur og nauðsynlegt að reglur hans um samskipti séu virtar til að efla traust og gagnkvæman skilning líkt og fram kemur í ályktuninni.

Í því samhengi vill Sambandið sérstaklega ítreka mikilvægi 143. gr. um mat á fjárhagslegum áhrifum. Í kafla 3.3.8. í greinargerð með frumvarpinu er að finna umfjöllun um greinina og er þar tiltekið að gert sé ráð fyrir að forsætisnefnd Alþingis fái málið einnig til umfjöllunar svo að hún geti fjallað um nauðsynlegar breytingar á fyrirliggjandi frumvarpi sem og lögum um ríkisendurskoðanda til að skýra aðkomu ríkisendurskoðanda að mati á áhrifum. Sambandið leggur mikla áherslu á að þessu sé fylgt við forsætisnefnd Alþingis.

G. Ýmis ákvæði, gildistaka og breytingar á öðrum lögum (XVI. KAFLI)

Sambandið tekur undir breytingartillögur Samorku á 154. gr. frumvarpsins sem og athugasemdir Orkuveitunnar um túlkun 68. gr. frumvarpsins. Til fjármagnskostnaðar vatnsveitna og fráveitna þyrfti einnig að teljast hæfileg arðsemi þess eigin fjár sem bundið er í veitunum rétt eins og gildir um hitaveitur og dreifiveitur rafmagns. Samkvæmt núverandi túlkun á fjármagnskostnaði falla þar undir einungis vextir af lánsfé en þá má ljóst vera að eigandi sem fær ekkert fyrir fjárbindingu hefur lítinn hvata til að leggja eigið fé í veituna.

Samantekt á ábendingum Sambandsins

Með vísan til framangreinds leggur Sambandið áherslu á eftirfarandi:

- Sambandið hvetur Alþingi til að skoða hvort að ekki séu nú þegar fullnægjandi heimildir í 121. gr. frumvarpsins fyrir íbúa til að knýja á um atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélagsins þannig að óþarfi sé að hafa sérstök ákvæði um atkvæðagreiðslur í 8. gr. (8. gr.)
- Ítrekað verði í nefndaráli að ítarlegri reglur um málsmeðferð í tengslum við hæfi verði ekki til þess að hefta getu sveitarfélaga til að klára afreiðslu mála innan nauðsynlegra tímamarka (22. gr.)
- Sambandið leggur til að ákvæði 22. gr. verði orðuð á þá leið að ráðherra verði ekki skylt að taka álitamál af þessu tagi til formlegrar umfjöllunar, heldur gildi meginreglan sem finna má í 127. gr. frumvarpsins, þ.e. að ráðherra ákvæði hverju sinni hvort tilefni sé til þess að taka mál til formlegrar umfjöllunar. (22. gr.)
- Sambandið leggur til breytingar á 69. gr. um endurskoðun fjármálastefnu. (69. gr.)
- Ítrekað verði í nefndaráli að ráðherra skilgreini í reglugerð útgjaldaviðmið sem undanskilur sveiflukennda og oft ófyrirsjáanlega fjárhagsliði eins og breytingar lífeyrisskuldbindinga og ýmsa fjármagnsliði. (72. gr.)
- Ákvæði um nauðasamninga í 97. gr. verði felld brott úr sveitastjórnarlögunum enda er það á skjön við 80. gr. laganna sem fjallar um að sveitarfélög verða ekki tekin til gjaldþrotaskipta. (97. gr.)
- Sambandið leggur áherslu á að ítrekað verði í nefndaráli að ráðuneytið útbúi leiðbeiningar og fyrirmyndir af samþykktum fyrir byggðasamlög þannig að bæði sé hægt að sjá fyrirmyndir af einfaldri útgáfu af stjórnskipulagi byggðasamlags en einnig fyrirmynd þar sem ýmis nýmæli í lögunum eru tekin upp í samþykktum byggðasamlags. (102. - 109. gr.)
- Sambandið leggur til að í 2. mgr. 103. gr., þar sem fjallað er um atkvæðisrétt á aðalfundi byggðasamlags verði einnig heimilt að skipa í fulltrúaráð framkvæmdastjóra sveitarfélaga en ekki eingöngu kjörna fulltrúa. Setningin verður þá svohljóðandi *“fulltrúaráð, skipað kjörnum fulltrúum eða sveitarstjórum aðildarsveitarfélaga,...”* (103. gr.)
- Sambandið leggur til að í a. lið 4. mgr. 103. gr. komi skýrar fram að staðfesting aðildarsveitarfélaga geti verið bæði í aðdraganda aðalfundar og því í raun staðfest áður en ákvörðun er raunverulega tekin af aðalfundi eða í framhaldi af aðalfundi. A. liður væri þá svohljóðandi: *„tilgreint hvaða ákvarðanir eru háðar slíkri staðfestingu og hvort staðfesting skuli eiga sér stað í aðdraganda aðalfundar eða eftir aðalfund fer fram.“* (103. gr.)
- Sambandið leggur til að heimildir ráðherra til að setja reglugerð um starfsemi byggðasamlaga og samninga sveitarfélaga þar sem sveitarfélag annast verkefni annars sveitarfélags verði felld út úr frumvarpinu (109. og 110. gr.)
- Sambandið leggur til að sveitarfélögum verði heimilt að ákveða kostnaðarskiptingu og fjárhagslega ábyrgð á grundvelli samvinnu skv. 110. gr. frumvarpsins ekki bara á grundvelli raunkostnaðar heldur einnig eftir öðrum hlutlægum mælikvörðum sem sveitarfélög koma sér saman um í

samningi ef það hentar eðli verkefnanna betur og getur endurspeglað raunkostnað. (110. gr.)

- Sambandið leggur til að heimild ráðherra til að leggja stjórnvaldssektir á sveitarfélög verði felld út úr frumvarpinu. (131. gr.)
- Sambandið leggur áherslu á að forsætisnefnd taki 143. gr. til umfjöllunar sbr. umfjöllun í kafla 3.3.8. í greinargerð. (143. gr.)
- Sambandið leggur til að staðfestingarhlutverk mennta- og barnamálaráðherra á samningum er varða grunnskóla og barnavernd verði felld niður. (153. gr.)
- Sambandið tekur undir breytingartillögur Samorku á 154 gr. frumvarpsins sem fjallar um víðari skilgreiningu á fjármagnskostnaði vatns- og fráveitna. (154. gr.)

Að lokum

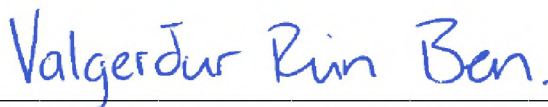
Sveitarstjórnarlögin eru grundvallarlög í starfsemi sveitarfélaga og því eru það stórtíðindi fyrir sveitarstjórnstigið þegar setja á ný heildarlög um stigið.

Líkt og fram hefur komið er í frumvarpinu að finna margar jákvæðar breytingar sem eru til þess fallnar að skýra og skerpa á atriðum sem hafa verið óljós. Þó er einnig ljóst að í frumvarpinu er að finna atriði sem eru umdeild á sveitarstjórnarstiginu.

Í ljósi alls framangreinds hvetur Sambandið Alþingi til að fara vel yfir þær umsagnir sem berast um frumvarpið bæði frá sveitarfélögunum sjálfum sem og samtökum þeirra. Það er hagur alls sveitarstjórnarstigsins að sú grundvallarumgjörð sem sveitarfélögum er sett með lögunum sé skýr og framkvæmanleg og virði jafnframt sjálfstjórnarrétt sveitarfélag og það lýðræðislega umboð sem sveitarstjórnir hafa frá íbúum til að stýra starfsemi sveitarfélaga.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Valgerður Rún Benediksdóttir

yfirlögfræðingur