

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

b.t. Jón Ingvi Ingimundarson (jon.i.ingimundarson@althingi.is)

Umsögn Hvalfjarðarsveitar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar hefur, með vísan til tölvupósts sem barst frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis 17. september sl., tekið til umfjöllunar framlagt frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar tekur undir mikilvægi þess að lagaumhverfi sveitarfélaga sé skýrt, nútímalegt og styðji við faglega, skilvirka og lýðræðislega stjórnsýslu. Jafnframt telur sveitarstjórn brýnt að við setningu heildarlöggjafar um sveitarstjórnarstigið sé sjálfstjórn sveitarfélaga virt, gætt að meðalhófi og tekið mið af því að sveitarfélög landsins eru mjög ólík að stærð, gerð, fjárhagslegum styrk og stjórnsýslulegum forsendum.

Sveitarstjórn telur að nokkur ákvæði frumvarpsins kalli á frekari skoðun áður en frumvarpið verður að lögum og vill sérstaklega koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri*

**(Auk þess sem tekið er undir þau sjónarmið sem fram koma í ítarlegri umsögn/greinargerð sem Guðjón Bragason vann fyrir nokkur fámenn sveitarfélög fyrir á árinu, það skjal fylgigagn hér með skv. heimild frá GB)*

1. Sameiningar sveitarfélaga – 10% viðmið

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar mótmælir því að 10% kosningabærra íbúa sveitarfélags geti knúið fram sameiningarviðræður við annað sveitarfélag.

Að mati sveitarstjórnar er hér um óeðlilega lágt viðmið að ræða þegar litið er til þess hversu umfangsmikið og afdrifaríkt ferli sameiningarviðræður sveitarfélaga er. Þetta á sérstaklega við um fámennari sveitarfélög þar sem 10% kosningabærra íbúa getur verið mjög fámennur hópur.

Sameiningarviðræður eru ekki einföld könnun á viðhorfi eða almenn umræða um framtíð sveitarfélags. Slíkt ferli kallar á umtalsverða vinnu kjörinna fulltrúa og starfsmanna, greiningar á fjárhagslegum og stjórnsýslulegum forsendum, samráð, upplýsingagjöf og eftir atvikum verulega aðkeypta sérfræðivinnu. Ferlið getur jafnframt haft áhrif á stefnumótun, rekstur og starfsumhverfi sveitarfélags um töluverðan tíma.

Sveitarstjórn telur því ekki rétt að svo fámennum minnihluta íbúa sé með lögum veitt heimild til að knýja sveitarfélag inn í slíkt ferli.

Þessi afstaða fær sérstakt vægi í Hvalfjarðarsveit vegna þess að afstaða íbúa sveitarfélagsins til sameiningarmála var könnuð samhliða sveitarstjórnarkosningunum 16. maí 2026. Niðurstaðan var afgerandi. Af þeim sem tóku afstöðu voru 332, eða 82,8%, andvíg sameiningu en 69, eða 17,2%, hlynt henni.

Íbúar Hvalfjarðarsveitar hafa því nýlega fengið skýrt og formlegt tækifæri til að lýsa afstöðu sinni til þessa grundvallarmáls um framtíð sveitarfélagsins og niðurstaðan var ótvíræð.

Við þær aðstæður telur sveitarstjórn sérstaklega óeðlilegt að löggjöf skapi þá stöðu að fámennur hópur, sem nemur aðeins 10% kosningabærra íbúa, geti knúið sveitarfélagið til að hefja umfangsmikið ferli sem gengur gegn þeirri afstöðu sem mikill meirihluti íbúa hefur nýlega látið í ljós.

Sveitarstjórn telur að hér þurfi einnig að gæta að samspili ólíkra þátta íbúalýðræðis. Frumkvæðisréttur minnihluta er mikilvægur en hann getur ekki sjálfkrafa vegið þyngra en skýr og nýlega fram komin afstaða mikils meirihluta íbúa. Að öðrum kosti skapast hættu á að íbúalýðræði leiði ekki til skýrleika og lýðræðislegs umboðs heldur endurtekinnar endurupptöku mála sem íbúar hafa þegar tekið afdráttarlausa afstöðu til.

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar leggst því gegn 10% viðmiðinu og telur að ákvæðið eigi ekki að verða að lögum í þeirri mynd sem lögð er til.

2. Fjárfestingar, lántökur og ábyrgðir – þörf á skýrri og málefnalegri viðmiðun

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar telur mikilvægt að ákvæði frumvarpsins um mat á áhrifum fjárfestinga, lántöku og ábyrgða séu skýr og ótvíræð og að ekki geti leikið vafi á því hvaða fjárhagslegu viðmið ráða því hvenær sérstök matskylda stofnast.

Við fyrri umfjöllun um frumvarpið hefur komið fram að misskilnings hafi gætt um útfærslu 10% viðmiðsins. Rétt er því að áréttu að samkvæmt frumvarpinu miðast hlutfallið við skatttekjur sveitarfélags en ekki heildartekjur þess. Sá greinarmunur getur haft verulega þýðingu við mat á áhrifum ákvæðisins, ekki síst hjá sveitarfélögum þar sem aðrar tekjur en skatttekjur vega þungt í rekstri.

Sveitarstjórn telur mikilvægt að orðalag laganna og skýringar með þeim séu með þeim hætti að enginn vafi geti ríkt um hvaða tekjustofnar falli undir viðmiðið og hvernig það skuli reiknað.

Jafnframt telur sveitarstjórn tilefni til að skoða hvort fjárhagslegt umfang fjárfestingar eitt og sér, sem hlutfall af skatttekjum, sé nægjanlega lýsandi mælikvarði á þá fjárhagslegu áhættu sem verkefnið kann að fela í sér fyrir viðkomandi sveitarfélag.

Fjárhagsleg staða sveitarfélaga er mismunandi. Fjárfesting sem nemur sama hlutfalli skatttekna getur haft gjörólík áhrif á tvö sveitarfélög eftir skuldastöðu þeirra, handbæru fé, rekstrarafkomu, framlegð og getu til að standa undir skuldbindingum til lengri tíma.

Sveitarstjórn telur því ástæðu til að skoða hvort við mat á því hvenær ríkari krafa um áhrifamat eigi við verði einnig unnt að líta til annarra viðurkenndra mælikvarða á fjárhagslega stöðu og áhættu sveitarfélags. Þar mætti meðal annars horfa til skuldahlutfalls, áætlaðs skuldahlutfalls að framkvæmd lokinni, skuldaviðmiðs, rekstrarafkomu og annarra lykilmælikvarða sem gefa heildstæðari mynd af getu sveitarfélags til að standa undir viðkomandi fjárfestingu.

Slík nálgun gæti betur tekið mið af raunverulegri fjárhagslegri áhættu en eitt hlutfallslegt viðmið eitt og sér.

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar tekur undir mikilvægi þess að stærri fjárfestingar, lántökur og ábyrgðir sveitarfélaga byggist á vönduðu mati og ábyrgri fjármálastjórn. Slíkar kröfur þurfa þó að vera skýrar,

fyrirsjáanlegar og byggjast á mælikvörðum sem endurspegla eins vel og kostur er raunverulega fjárhagslega stöðu og áhættu hvers sveitarfélags.

Sveitarstjórn leggur því áherslu á að við áframhaldandi meðferð frumvarpsins verði ákvæðið skýrt enn frekar, bæði hvað varðar útreikning 10% viðmiðsins og hvaða tekjur liggja því til grundvallar. Jafnframt verði skoðað hvort rétt sé að taka mið af fleiri fjárhagslegum mælikvörðum við mat á fjárhagslegum áhrifum stærri fjárfestinga sveitarfélaga.

3. Sjálfstjórn sveitarfélaga og meðalhóf

Við meðferð frumvarpsins telur sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar nauðsynlegt að hafa sjálfstjórn sveitarfélaga sérstaklega að leiðarljósi.

Sveitarfélög eru sjálfstæðar stjórnsýslueiningar og fjölbreytileiki sveitarstjórnarstigsins er styrkur þess. Sveitarfélög landsins eru mjög ólík hvað varðar íbúafjölda, landfræðilega stærð, byggðamynstur, tekjustofna, atvinnulíf, fjárhagsstöðu og stjórnsýslulega uppbyggingu.

Hvalfjarðarsveit telur varhugavert ef þróun löggjafar verður með þeim hætti að sífellt fleiri samræmdar kröfur um formlega stjórnsýslu, greiningar, álitsgerðir, skýrslugjöf og ferla séu lagðar á öll sveitarfélög með sama hætti án fullnægjandi mats á áhrifum þeirra á ólíkar stjórnsýslueiningar.

Sérstaklega þarf að gæta þess að nýjar stjórnsýslukröfur leiði ekki til þess að minni og meðalstór sveitarfélög þurfi í auknum mæli að kaupa sér sérfræðiráðgjöf til að fullnægja formkröfum löggjafar.

Markmiðið hlýtur að vera góð og ábyrg stjórnsýsla en jafnframt að sveitarfélög geti beint mannauði sínum og fjármunum fyrst og fremst að þjónustu við íbúa og uppbyggingu samfélagsins.

4. Samvinna sveitarfélaga sem raunhæfur valkostur

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar leggur sérstaka áherslu á að löggjöfin þrengi ekki með óþörfum hætti að möguleikum sveitarfélaga til samstarfs.

Fyrir sveitarfélag eins og Hvalfjarðarsveit getur samstarf við önnur sveitarfélög verið mikilvæg og hagkvæm leið til að tryggja faglega þjónustu, sérhæfingu og stærðarhagkvæmni án þess að sveitarfélagið þurfi að afsala sér sjálfstæði sínu.

Samvinna sveitarfélaga og sameining sveitarfélaga eru ekki sami hlutur.

Öflugt samstarf getur þvert á móti gert sjálfstæðum sveitarfélögum kleift að sinna verkefnum sínum betur, nýta sameiginlega sérþekkingu og ná fram hagkvæmni samhliða því að varðveita staðbundið lýðræði, sjálfstjórn og nálægð við íbúa.

Sveitarstjórn telur því mikilvægt að ný sveitarstjórnarlög byggist ekki á þeirri forsendu að aukin sameining sveitarfélaga sé almennt æskilegri leið en öflugt samstarf þeirra. Löggjöfin þarf að tryggja raunverulegt svigrúm sveitarfélaga til að velja þá leið sem best hentar staðbundnum aðstæðum og vilja íbúanna.

5. Stjórnsýslubyrði og kostnaðarmat

Frumvarpið felur í sér umfangsmikla endurskoðun á réttarumhverfi sveitarfélaga. Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar telur því mikilvægt að áhrif nýrra skyldna á rekstur og stjórnsýslu sveitarfélaga séu metin heildstætt.

Ný lagaskylda kann ein og sér að virðast hófleg en samanlögð áhrif margra nýrra krafna geta verið veruleg, sérstaklega fyrir sveitarfélög með fámenna stjórnsýslu.

Sveitarstjórn telur því rétt að við áframhaldandi meðferð frumvarpsins verði sérstaklega lagt mat á samanlögð áhrif þeirra ákvæða sem fela í sér nýjar greiningar-, álits-, samráðs-, eftirlits- og skýrslugjafarskyldur sveitarfélaga.

Þar þarf bæði að meta beinan fjárhagslegan kostnað og þann tíma starfsmanna og kjörinna fulltrúa sem fer í að uppfylla auknar formkröfur.

6. Jafnræði sveitarfélaga

Sveitarstjórn telur jafnframt mikilvægt að við útfærslu laganna sé gerður skýr greinarmunur á jafnræði sveitarfélaga annars vegar og því að leggja nákvæmlega sömu stjórnsýslukröfur á öll sveitarfélög hins vegar.

Sama regla getur haft mjög ólík áhrif eftir stærð sveitarfélags.

Hlutfallsviðmið er skýrt dæmi um það. Tíu prósent kosningabærra íbúa getur verið stór hópur í fjölmennu sveitarfélagi en mjög fámennur hópur í sveitarfélagi á borð við Hvalfjarðarsveit. Samt getur lagaleg afleiðing kröfunnar orðið nákvæmlega sú sama.

Að mati sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar þarf löggjöf um sveitarstjórnarstigið að taka raunhæft mið af þessum ólíku áhrifum og tryggja meðalhóf í þeim skyldum sem lagðar eru á sveitarfélög.

Lokaorð

Hvalfjarðarsveit styður það markmið að sveitarstjórnarlög skapi skýran og traustan lagagrundvöll fyrir öflugt sveitarstjórnarstig. Við endurskoðun laganna þarf þó að gæta þess að aukið regluverk leiði ekki til óparfa stjórnsýslu, kostnaðar eða skerðingar á sjálfstjórn sveitarfélaga.

Sveitarstjórn leggur sérstaka áherslu á andstöðu sína við ákvæði frumvarpsins um að 10% kosningabærra íbúa geti knúið fram sameiningarviðræður.

Niðurstaða viðhorfskönnunar í Hvalfjarðarsveit samhliða sveitarstjórnarkosningunum í maí 2026 undirstrikar þetta með skýrum hætti. Þar lýsti mikill meirihluti þeirra sem afstöðu tóku sig andvigan sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög.

Það væri að mati sveitarstjórnar óeðlileg niðurstaða að fámennur minnihluti gæti á grundvelli 10% viðmiðs knúið sveitarfélagið inn í umfangsmikið sameiningarferli þvert á svo nýlega og afgerandi afstöðu íbúanna.

Löggjöf um íbúalýðræði þarf bæði að tryggja íbúum raunhæfan frumkvæðisrétt og virða skýran lýðræðislegan vilja meirihlutans. Hún má ekki leiða til þess að fámennur hópur geti knúið fram umfangsmikla stjórnsýslulega ferla um grundvallarmál sem íbúar hafa nýlega tekið skýra afstöðu til.

Sveitarstjórn Hvalfjarðarsveitar leggst því gegn því að 10% viðmiðið verði lögfest með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir og hvetur Alþingi jafnframt til að endurskoða þau ákvæði frumvarpsins sem auka stjórnsýslubyrði sveitarfélaga eða þrengja að svigrúmi þeirra til sjálfstjórnar og samstarfs.

Hvalfjarðarsveit, 29. september 2026

f.h. sveitarstjórnar,

Björn Bjarki Þorsteinsson, sveitarstjóri