



Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Akureyri, 17. maí 2011
2011040087 01-106-05

Efni: Umsögn Akureyrarkaupstaðar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Bæjarráð Akureyrarkaupstaðar fól fjármálastjóra og bæjarlögmanni á fundi bæjaráðs dags. 12. maí sl., að veita svofellda umsögn um framvarpið:

Í **3. mgr. 29. gr.** er fjallað um að Samband íslenskra sveitarfélaga skipar nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Ráðuneytið getur borið tillögur sveitarstjórna um siðareglur undir nefndina áður en það tekur þær til staðfestingar

Ákvæðið er óljóst, t.d. um stöðu nefndarinnar og málsmeðferð, sem mætti skýra betur. Samband sveitarfélaga er sameiginlegur málsvari sveitarfélaga í landinu og fer með sameiginleg hagsmunamál sveitarfélaganna. Sambandið er ekki stjórnvald og tekur því ekki stjórnvaldsákvæðanir. Því skýtur það skökku við að veita því nokkurs konar úrskurðarvald um ætluð brot og að það verði umsagnaraðili fyrir ráðuneytið vegna siðareglna sveitarfélaga, með vísan til sjálfsforræðis sveitarfélaga.

Í **58. gr.** er fjallað um fjárstjórnarvald sveitarfélaga í 8 töluliðum, m.a. fjárhagsáætlun og fjögurra ára áætlun í 2. og 3. t.l. Í 4. t.l. er nýtt ákvæði um viðauka við fjárhagsáætlun. Ekki er lengur gert ráð fyrir að fjárhagsáætlun sé endurskoðuð frá upphaflegri fjárhagsáætlun.

Nokkuð óljóst er hver er tilgangurinn með „viðaukanum“ annar en að formfesta hvernig hann er gerður, sbr. nánari umfjöllun um 61. og 63. gr.

Í **61. gr.** er fjallað um ársreikning. Þar er gert ráð fyrir að í samanburði við ársreikning sé ársreikningur fyrra árs ásamt upphaflegri fjárhagsáætlun ársins. Það er nýmæli í frumvarpinu að birta skuli ársreikning fyrra árs til samanburðar en allmörg sveitarfélög hafa gert það undanfarin ár og er það vel að lögfesta það. Í annan stað er gert ráð fyrir að til samanburðar skuli einnig hafa upphaflega fjárhagsáætlun. Er það

breyting frá því sem verið hefur að birta fjárhagsáætlun ársins og þá með þeim breytingum, endurskoðun, sem á henni kunna að hafa verið gerðar.

Ef gerðar eru breytingar, viðauki, við fjárhagsáætlun verður að telja réttara að hafa hina breyttu áætlun sem viðmið í ársreikningi enda er það sú áætlun sem unnið er eftir í rekstri sveitarfélagsins og mun birtast sveitarstjórnarmönnum á öllum (mánaðar) yfirlitum sem lögð eru fram í sveitarstjórn um rekstur sveitarfélagsins á liðandi ári. Það yrði einkennilegt ef allt aðrar tölur birtast síðan í ársreikningi, en búið er að vinna með hafi verið gerður viðauki við fjárhagsáætlun og hann ekki síðan notaður við samanburð á fjárhagsáætlun í ársreikningi. Dæmi um viðauka sem gerður yrði á þessu ári, ef lögin væru í gildi, er vegna fyrir hugaðrar kjarasamninga sem verið er að gera. Fæst sveitarfélög hafa gert ráð fyrir þeim breytingum sem kjarasamningarnir hafa í för með sér, bæði tekna og gjaldamegin. Það hlýtur að vera eðlilegra að birta fjárhagsáætlun með ársreikningi þegar þessi breyting hefur verið tekin inn enda nú ljóst að hún verður veruleg og það yrði í raun villandi að hafa upphaflega áætlun til samanburðar þar sem meira og minna allir liðir eru skakkir þar sem laun koma fyrir. Betra væri ef fram kemur í skýringum með ársreikningi samantekt á breytingum frá upphaflegri fjárhagsáætlun, ef einhverjar eru.

Í 62. gr. er fjallað um fjárhagsáætlanir sbr. 2. og 3. tl. í 58. gr. og skulu áætlanirnar vera heildaráætlun sbr. 60. gr. bæði fyrir komandi ár ásamt fjögurra ára áætlun. Áætlanirnar skulu gefa glögga mynd af mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag og breytingum á handbæru fé. Fjalla á um áætlanirnar á tveimur fundum með minnst tveggja vikna millibili og skulu þær afgreiddar samtímis.

Hér verður að gera athugasemd við að það sé bundið í lög að afgreiða verði áætlanirnar samtímis. Eðlilegra er að mögulegt sé að afgreiða fyrst fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og síðan fjögurra ára áætlun. Fjögurra ára áætlunin byggir að hluta á næsta árs áætlun og ef fram koma tillögur um breytingar á næsta árs áætlun við umræðu í bæjarstjórn hefur það áhrif á fjögurra ára áætlunina, eftir atvikum marga liði, bæði rekstur og ekki síður efnahagsliði. Óvinnandi er að „endurgera“ fjögurra ára áætlunina á fundi sveitarstjórnar hafi áður verið samþykktar breytingartillögur á sama fundi sveitarstjórnar vegna næstar árs áætlunar, sem síðan hafa áhrif á fjögurra ára áætlunina. Því er eðlilegt að hægt sé að samþykkja fjögurra ára áætlun á næsta fundi sveitarstjórnar eftir að fjárhagsáætlun ársins hefur verið samþykkt, ef ástæða þykir til.

Í 63 gr. er fjallað um bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins og óheimilt sé að víkja frá henni. Þó er sveitarstjórn heimilt að samþykkja viðauka við áætlunina.

Sé samþykktur viðauki við áætlun ársins er eðlilegt að líta á það sem gildandi samþykkt áætlun fyrir árið og birta með ársreikningi sbr. umfjöllun um 58. og 61. gr.

Í 64 gr. er nýmæli varðandi viðmiðanir um afkomu sveitarfélaga sem almennt má telja jákvæðar breytingar. Annars vegar, að á hverju þriggja ára tímabili sú samanlögð útgjöld ekki hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum og hins vegar að heildarskuldir og skuldbindingar séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Ráðherra er jafnframt falið að setja reglugerð sem skilgreinir nánar viðmið sem lögð eru til grundvallar skv. 2. mgr. greinarinnar.

Ýmis atvik eða mismunandi aðstæður geta verið hjá sveitarfélögum sem geta skekkt myndina á hverjum tíma, t.d. breytingar á lögboðnum útgjöldum sveitarfélaga eða breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga til hækkunar eða lækkunar, og er því e.t.v. rétt að hafa meira svigrúm varðandi skulðapakið eða að ráðherra sé heimilt að setja það í reglugerð að skulðapakið geti verið mismunandi eftir sveitarfélögum eins og má raunar skilja að hluta í athugasemdum um einstakar greinar með frumvarpinu. Jafnframt má spyrja hvort eðlilegt sé að hlutafélög að hluta eða að öllu leiti í eigu sveitarfélaga og sem eru hluti af samstæðu uppgjöri B hluta eigi að teljast hér með varðandi skuldaviðmiðið, enda með sjálfstæðan fjárhag. A.m.k. hlýtur að koma til álita að hafa skulðapakið annað en almennt gildir um sveitarfélög þar sem þessar aðstæður eru upp eftir eðli hlutafélaganna og í hvaða tilgangi starfsemi þeirra er og á hvern hátt þau tengjast starfsemi sveitarfélagsins. Hér skiptir máli hvernig reglurnar verða útfærðar.

Í 65 gr. er kveðið á um örugga meðferð fjármuna.

Eins og greinin hljóðar en engan vegin hægt að tryggja örugga ávöxtun og örugga varðveislu fjármuna með því eingöngu að leggja inn á innlánsreikninga fjármálastofnana eða kaupa ríkistryggð bréf. Boðað hefur verið ríkistrygging innlána í fjármálastofnun umfram ákveðið hámark, sem þó hefur ekki verið ákveðið, en verður að líkum langt undir þeim fjárhæðum sem sveitarfélög eru að sýsla með á hverjum tíma, verði fellt niður. Því verða innlán í fjármálastofnun alls ekki tryggð nema að mjög litlu leiti. Jafnframt getur verið áhættusamt að kaupa ríkistryggð bréf að því leiti til að verðbreytingar á þeim, jafnvel til skamms tíma geta verið nokkuð miklar þannig að alltaf er nokkur hætta á að upphaflegur höfuðstóll sem ríkistryggð bréf eru keypt fyrir rýrni ef selja þarf þau fyrir gjalddaga til að mæta fjárþörf sveitarfélagsins. Því fylgir einnig nokkur kostnaður að kaupa og selja ríkisbréf sem rýrir ávöxtun. Því er mikilvægt ef lögin eiga að ná markmiði sín um örugga vörslu fjármuna að sveitarfélögum verði heimilt að eiga innlánsreikning í Seðlabanka Íslands, nema innlán sveitarfélaga í fjármálastofnunum verði ríkistryggð sérstaklega.

Í 76. gr. er fjallað um skil á upplýsingum um fjármál. Í 3. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli setja reglugerð að fengnum tillögum reikningsskila- og upplýsinganefndar og haft skuli samráð við Hagstofu Íslands um setningu reglugerðarinnar.

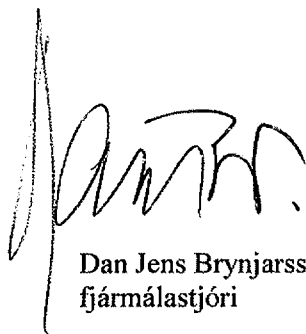
Inn í greinina vantar að einnig skuli haft samráð við Sambandið við setningu reglugerðarinnar.

Í 95. gr. um úrgöngu úr byggðasamlagi og slit byggðasamlags.

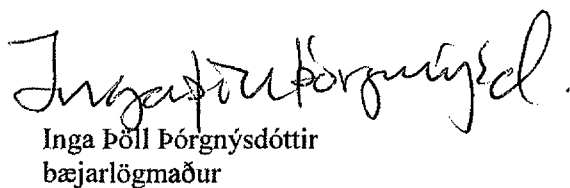
Vakin er athygli á að skv. 95. grein getur ráðuneytið frestað úrgöngu úr byggðasamlagi í allt að 7 ár ef ósætti rís um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi. Þetta verður að teljast mjög langur tími og varpa má upp þeirri spurningu hvort ekki sé eðlilegra að hafa hann styttri, t.d. 3-4 ár. Þannig gefst íbúum eftir atvikum tækifæri til að kjósa um úrgönguna við sveitarstjórnarkosningar ef vilji er til að gera málefnið að kosningamáli. Hér ber einnig að líta til þess að úrganga úr byggðasamlagi er almenn a.m.k. tveggja ára ferill. Rísi ágreiningur um úrgöngu má vísa málinu til ráðuneytis og 7 ára heimild ráðuneytis byrjar að telja frá ákvörðum ráðuneytisins eftir að ágreiningi um úrgöngu hefur verið vísað þangað. Því má sjá fyrir sér allt að 9-10 ára feril eftir að sveitarfélag ákveður að ganga úr byggðasamlagi þar til því er lokið, sé ágreiningur um úrgönguna. Það er allt of langur tími.

Virðingarfyllst,

f.h. Akureyrarkaupstaðar,



Dan Jens Brynjarssona
fjármálastjóri



Inga Þóll Þórgnýsdóttir
bæjarlögmaður

Akureyrarbær

Geislagötu 9 - 600 Akureyri - Sími 460 1000 - Fax 460 1001 - www.akureyri.is - Kt.: 410169-6229

Alþingi
Erindi nr. P 139/2658
komudagur 23.5.2011

Selfossi 23. maí 2011

Málefni: **Athugasemd við frumvarp til sveitarstjórnarlaga (pskj. 1250)**

107. gr.
Íbúakosning

Athugasemd:

Þessi grein laganna er í 10. Kafla, "Samráð við íbúa". Samkvæmt greinargerðinni um frumvarpið á það að stuðla að víðtækri samstöðu meðal íbúanna um einstakar ákvarðanir sveitarfélaganna.

Í 108. grein geta 20% kosningabærra manna í sveitarfélaginu knúið fram almenna atkvæðagreiðslu. En samkvæmt 107. grein frumvarpsins þá er sú atkvæðagreiðsla aðeins ráðgefandi nema sveitarstjórn ákveði annað fyrir kosninguna.

Það er fjarstæða að láta sveitarstjórn ráða endanlegri niðurstöðu málsins. Þetta ákvæði tekur allan mátt úr íbúakosningunni. Hver er þá tilgangur kosninga? Eða er þetta þá bara skoðanakönnun? Þetta vald sveitarstjórnar gagnvart niðurstöðu kosninga er ekki í anda þessara laga, sem er að virkja íbúa til þátttöku. Íbúakosning á að vera bindandi, eins og allar aðrar kosningar í landinu. Slíkt stuðlar að málefnalegri umræðu og hvetur fólk til þátttöku í allri ákvarðanatöku, sem er einn af hornsteinum lýðræðisins.

Tillaga til breytinga á 107. gr. Atkvæðagreiðsla í sveitarfélagi að frumkvæði íbúa á að vera bindandi.

Greinargerð:

Slæm fjárhagsstaða margra sveitarfélaga kallar á ný sveitarstjórnarlög. En sveitarstjórnir hafa verið eftirlitslausar af hálfu ríkisins og íbúa þeirra, og möguleg áhrif íbúanna á alla ákvarðanatöku engin. Krafa nýrra stjórnunarlaga sveitarstjórna er meira eftirlit með sveitarstjórnunum og breiðari samvinna við bæjarbúa. En þetta frumvarp tryggir ekki þátttöku íbúanna í sveitarstjórnarmálum, því óbindandi kosningar hafa engin áhrif. Vilji íbúanna til þátttöku verður enginn, ef áhrif þeirra eru engin. En það eru einmitt þátttaka fólksins sem sveitarstjórnir og þjóðin þarf. Sveitarfélögin eru rekin í þágu íbúanna og þess vegna ætti það að vera algjört skilyrði í nýjum sveitarstjórnarlögum að tryggja þátttöku þeirra.

Reynslan á Selfossi síðustu mánuði sýnir að brýn þörf er á þessum „öryggisventli“ eða virkri íbúakosningu, eins og nýleg dæmi sýna með gerræðisfyllri ákvörðun um lokun Sandvíkurskóla og raforkuver í Ölfusá á Selfossi í andstöðu við þorra íbúanna.

Sveitarstjórnin ákvað að loka Sandvíkurskóla á Selfossi og færa börnin ýmist í Safnahúsið og í Sólvalaskóla. En 1049 undirskriftir gegn þessarri breytingu voru hundsáðar af sveitarstjórn, kröfur tæplega 40% kosningabærra manna skólahverfisins. Sjá ennfrems greinina „Undirskriftir hundsáðar“ í Morgunblaðinu 29. apríl s.l.

Nú stefnir sveitarstjórnin í Árborg í að virkja vatnsmestu á landsins, Ölfusá á Selfossi. En Selfossbær, með 6500 íbúa, er á bökkum Ölfusár og er áin ein mesta náttúruperla á Suðurlandi.

Engum dettur í hug að virkja Gullfoss, en á sambærilegan hátt er Ölfusá höfuðdjásn Selfossbúa. Nú hyggst bæjarstjórnin stífla ána við efri Laugardælaeyju og láta hana renna í gegnum 1 - 2 km löng jarðgöng fyrir norðan byggðina og út í ána vestur við Markagil. Gamll árfarvegurinn yrði þá þurrar klappir og áin aðeins sem lítil spræna er rynni í gjánni í gegnum Selfoss. Ölfusá yrði ekki svipur hjá sjón sem hún er í dag, yrði varla til, og Selfossbúar eru ekki spurðir hvort þeir séu tilbúnir til að fórna þessarri gersemi.

Á sama tíma og skuldir bæjarins eru komnar að hættumörkum, þá heldur sveitarstjórnin áfram að setja fjármagn í þessa framkvæmd. Þarna er verið að tala um fjárfestingu upp á 10 – 15 milljarða kr. Af reynslu annarra svipaðra verkefna má ætla að þessar kostnaðartölur séu töluvert undir raunkostnaði, og ekki óeðlilegt að raunkostnaðurinn sé nær helmingi hærri.

Eins og sveitarstjórnarlagafurvarpið er í dag þá mun meirihluti sveitarstjórnar geta haldið áfram að kosta til verkefnisins, þó það sé í óþökk bæjarbúa. Og hvernig á stjórn sveitarfélags, sem hefur innan við 8000 íbúa að geta stofnað sveitarfélaginu í slíkar skuldbindingar og þá þjóðinni allri? Því sveitarfélagið mun aldrei rísa undir þessum fjárhags skuldbindingum. Þessu yrði velt yfir á þjóðina alla. Hvers vegna eru löginn þannig að sveitarsjórn lítils sveitarfélags getur vaðið í slíkar risa framkvæmdir, og þá í trássi við íbúana, og öllum landsmönnum óviðkomandi? Hér vantar tilfinnanlega einhvern „öryggisventil“ í löggjöfina, sem tryggir að íbúarnir og þá þjóðin hafi endanlega ákvörðunarvaldið í þessum efnum.


Virðingarfyllst,
Aldís Sigfúsdóttir,
Bankavegi 5,
800 Selfoss.



Alþingi
Erindi nr. P 139/2116
komudagur 28.4.2011

Nefndasvið Alþingis
Samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 26. apríl 2011
Tilvísun: 201104-0023

Efni: Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726 mál.

Um er að ræða umfangsmikla lagasetningu sem um margt virðist fela í sér fyllri og skýrari ákvæði en eru í gildandi lögum auk þess sem lögin staðfesta framkvæmd sem komist hefur á. Einungis er vakin athygli á tveimur ákvæðum.

Í 57.gr. frumvarpsins segir að um réttindi og skyldur starfsmanna fari eftir ákvæðum kjarasamninga „og eða“ ákvæðum ráðningarsamninga. Eins og ákvæðið hljóðar virðist það vera valkvætt hvort um réttindi og skyldur fer skv. kjarasamningum eða ráðningarsamningum. Ekki er ljóst við hvað er átt og skýringa ekki að leita í greinargerð. Eins og ákvæðið hljóðar er það andstætt ákvæðum 1. og 2. kafla l. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna sem eru skýr hvað það varðar að grundvöllur réttinda og skyldna starfsmanna er lagður með kjarasamningum sbr. og 7.gr. l. 80/1938 og ákvæði 1.gr. l. 55/1980. Ráðningarsamningar geta þannig ekki komið í stað kjarasamninga.

Í 99.gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimildir sveitarfélaga til samvinnu um gerð og samþykkt kjarasamninga. Nokkuð augljóst er hvað átt er við með samvinnu um kjarasamningsgerð en ekki er ljóst hvað átt er við með „samvinnu um samþykkt“ þeirra. Í greinargerð er ekki að finna skýringar. Í 5.mgr. 3.gr. l. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna segir: „Sveitarstjórnir geta haft með sér samvinnu um samningsgerð og falið samelginlegri samninganefnd samningsumboð sitt. Sama á við um samvinnu milli ríkis og sveitarfélaga, svo og þeirra og forráðaaðila stofnana skv. 2. gr.“ Framangreind 99.gr. frumvarpsins virðist ekki samræmast þessum heimildum. Ef henni er ætlað að breyta aðkomu og samvinnu sveitarfélaganna í kjarasamningum þegar samið er undir ákvæðum laga 94/1986, þá er nauðsynlegt að á því verði veittar skýringar svo ekki valdi vafa við framkvæmd laga 94/1986.

Virðingarfyllst,

Magnús M. Norðdahl hrl.
Lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Stjórn • Framfarir
Lögfræðingur • Lögfræðingur
Stjórn • Framfarir



Alþingi

Erindi nr. P 139/2358

komudagur 10.5.2011

Alþingi

Austurstræti 6-8
150 Reykjavík

Reykholti, 10. maí 2011
1105003 SHJ

Efni: Umsögn um þingmál 726

Byggðaráð Bláskógabyggðar tók erindið fyrir á fundi sínum þann 28. apríl 2011 og var eftirfarandi bókað við afgreiðslu erindisins:

Erindi frá nefndarsviði Alþingis; umsögn um þingmál 726.

Umræða varð um fyrirbyggjandi frumvarp til sveitarstjórnarlaga. Byggðaráð samþykkir að vísa umsögn til næsta fundar sveitarstjórnar þann 5. maí n.k.

Þessi afgreiðsla byggðaráðs var síðan staðfest af sveitarstjórn Bláskógabyggðar þann 5. maí 2011 að viðbætti bókun sveitarstjórnar.

Umsögn um þingmál 726; frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

Vísað til sveitarstjórnar á 113. fundi byggðaráðs.

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar vísar til fyrri bókunar sveitarstjórnar.

Virðingarfyllt

Valtýr Valtýsson
Sveitarstjóri Bláskógabyggðar

Alþingi
Erindi nr. P 139/2620
komudagur 23.5.2011

Grundarfirði, 19. maí 2011.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Undirritaðir bæjarfulltrúar í Grundarfirði og bæjarstjóri gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga:

X. kafli

Samráð við íbúa

Því er fagnað að nú er í fyrsta sinn gert ráð fyrir sérstökum kafla í sveitarstjórnarlögum um samráð við íbúa.

105. gr.

Borgarafundir.

og

106. gr.

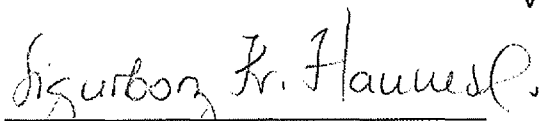
Íbúáþing.

Sveitarfélög halda nú þegar margskonar samráðsfundi með íbúum, sem ýmist eru kallaðir íbúafundir, borgarafundir og íbúáþing, svo dæmi séu nefnd. Við lýsum efasemdum um að lögbinda og skilgreina mismunandi heiti funda, enda ekki skýr munur á borgarafundum samkvæmt 105. grein og íbúáþingum samkvæmt 106. grein.

Þá er lýst efasemdum um að blanda saman borgarafundum og íbúakosningu, enda sérstök ákvæði um íbúakosningu í 107. grein.

Að öðru leyti er tekið undir umsögn Grundarfjarðarbæjar við frumvarpið.

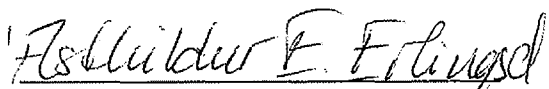
Virðingarfyllst,



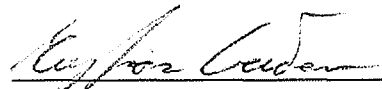
Sigurborg Kr. Hannesdóttir,
forseti bæjarstjórnar



Gísli Ólafsson,
formaður bæjarráðs



Ásthildur E. Erlingsdóttir, bæjarfulltrúi



Eyþór Garðarsson, bæjarfulltrúi



Björn Steinar Pálmasen, bæjarstjóri



Alþingi
Samgöngunefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 139/2S25
komudagur 18.5.2011

Búðardal, 16. maí 2011
1104010 SP

Efni: Umsögn um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga – mál nr. 726.

Sveitarstjórn Dalabyggðar gerir eftirfarandi athugasemdir við ofangreint frumvarp:

61. gr. Kveðið er á um að ársreikningur skuli liggja fyrir tilbúinn til afgreiðslu í sveitarstjórn fyrir 15. apríl ár hvert og að staðfestingu skuli vera lokið eigi síðar en 15. maí ár hvert. Þetta er óveruleg breyting frá núgildandi lögum þar sem kveðið er á um apríllok og fyrir 1. júní. Í frumvarpinu er lögð áhersla á að fundi sveitarstjórnar skuli halda reglulega. Að færa ofangreind mörk fram um tvær vikur getur verið til þess fallið að halda þurfi fundi utan reglubundinna fundardaga ef sveitarstjórn heldur fundi að jafnaði eftir miðjan mánuð.

62. gr. Í frumvarpinu virðist vera lögð aukin áhersla á að vanda gerð fjárhagsáætlana og er það vel. Áætlanir næsta árs og áætlanir næstu þriggja ára þar á eftir skulu liggja fyrir tilbúnar til umræðu fyrir 1. nóvember ár hvert og vera afgreiddar frá sveitarstjórn eigi síðar en 15. desember. Ekki eru gerðar athugasemdir við þetta en minnt á að fjárhagsáætlanir sveitarfélaga eru um margt háðar fjárlögum ríkisins og æskilegt að ráðuneytin og Alþingi reyni að færa undirbúning og afgreiðslu fjárlaga fram til að fækka óvissupáttum í fjárhagsáætlunum sveitarfélaganna.

64. og 66. gr. Settar eru fram viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Ráðherra skal skilgreina nánar þessi viðmið í reglugerð og þar skal að finna undanþáguákvæði. Slík ákvæði þurfa m.a. að taka til framkvæmda þar sem sveitarfélög taka að sér fjármögnun verkefna sem ríkið ætti að öðru jöfnu að koma að s.s. byggingu hjúkrunarheimila. Þá verður einnig að gæta þess að viðmiðanir séu ekki svo þröngar að sveitarfélög geti ekki byggt upp eðlilega þjónustu. Má þar nefna að t.d. bygging skóla – og íþróttamannvirkja getur reynt á þolmörk sveitarsjóða og ekki hafa öll sveitarfélag lokið slíkri uppbyggingu.

76. gr. Kveðið er á um að ráðherra skuli setja reglugerð um ársfjórðungsleg skil sveitarfélaga á upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum til afnota fyrir ráðuneytið og fleiri. Mikilvægt er að ráðherra setji fram hóflegar kröfur um þessi skil þannig að ekki falli aukinn kostnaður á sveitarfélög vegna þessa svo sem vegna þjónustu endurskoðenda eða annarra sérfræðinga.

116. og 117. gr. Gert er ráð fyrir að ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafi heimild til að beita sveitarfélög og sveitarstjórnarmenn dagsektum vanræki sveitarfélag lögboðnar skyldur, svo sem um skil á upplýsingum o.s.v.frv.

Þarna þykir langt seilst ekki síst hvað varðar 117. gr. varðandi heimild til að krefjast dagsekta af almennum sveitarstjórnarfulltrúum. Viðast hvar um landið er starf sveitarstjórnarmanns illa launað hugsjónastarf og óviðeigandi verður að teljast að seilast í vasa þeirra þó þeim verði eitthvað á í messunni. Einhver önnur úrræði ættu að vera fær svo sem áminningarbréf þygi nauðsynlegt að refsa mönnum á einhvern hátt fyrir störf sín. Hyggjast ráðuneytin taka upp sambærileg ákvæði varðandi starfsfólk sitt, starfsfólk undirstofnanna eða nefndarfólk í hinum ýmsu nefndum?

Virðingartyllist
Sveitarstjóri
DALABYGGÐAR
Sveinn Pálsson
Sveitarstjóri

Akureyri 17. maí 2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

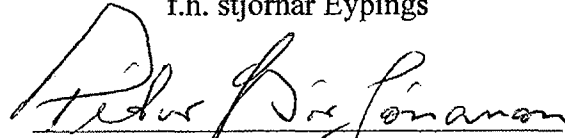
Stjórn Eyþings hefur fengið til umsagnar frá samgöngunefnd Alþingis **frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.**

Stjórn Eyþings telur frumvarpið vel unnið og styður það í öllum meginatriðum, þó áherslumunur kunni að vera um einstaka atriði. Stjórnin vill vekja athygli á nokkrum þáttum frumvarpsins.

1. Stjórnin styður ákvæði frumvarpsins um landshlutasamtök sveitarfélaga, sbr. 97. grein.
2. Samkvæmt 93. grein skal samstarf sveitarfélaga um tiltekin verkefni, s.s. embætti byggingafulltrúa eða félagsþjónustu, annað hvort vera í byggðasamlagi eða með framsali verkefnisins til eins sveitarfélags. Um þetta atriði eru nokkuð skiptar skoðanir og að sumra mati þörf á að rýmka þetta ákvæði.
3. Stjórnin lýsir ánægju með 32. grein sem lýtur að þóknun fyrir störf sveitarstjórnarmanna en greinin er talsvert breytt frá fyrri drögum.
4. Skiptar skoðanir eru um hvort heppilegt sé að hafa í lögnum heimild um að tvö eða fleiri sveitarfélög geti ráðið framkvæmdastjóra saman, sbr. 54. grein.
5. Með hliðsjón af þeim nýmælum sem felast í 64. grein telur stjórn Eyþings mikilvægt að drög að reglugerð um nánari útfærslu fjármálareglna liggi fyrir áður en frumvarpið verður að lögum. Jafnframt telur stjórnin mikilvægt að sett verði inn til bráðabirgða ákvæði um að lögin verði endurskoðuð innan fátíðra ára með tilliti til reynslunnar af framkvæmd fjármálareglna.
6. Í 117. grein er kveðið á um viðurlög við vanrækslu sveitarstjórnarmanna. Gæta þarf þess að starfsumhverfi sveitarstjórnarmanna verði ekki með þeim hætti að það fæli fólk frá setu í sveitarstjórnnum. Mörg ákvæði frumvarpsins miða að því að gera ábyrgð sveitarstjórna og einstakra sveitarstjórnarmanna skýrari en áður. Þau ákvæði eru til mikilla bóta. Sú spurning vaknar hins vegar hvort að auki er þörf á dagsektarákvæðum. Einnig hvort ekki eigi að gilda hliðstæð ákvæði hjá ríki og sveitarfélögum.
7. Að mati stjórnar Eyþings er sá kafli frumvarpsins sem lýtur að sameiningu sveitarfélaga rökréttur miðað við anda frumvarpsins og áherslu á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Skiptar skoðanir hafa þó komið fram um ákvæði 124. greinar um að heimilt sé að sameina sveitarfélög yfir mörk kjördæma án þess að það hafi áhrif á skipan kjördæma við alþingiskosningar.

8. Stjórn Eyþings vill að lokum lýsa yfir ánægju með **130.** grein frumvarpsins sem kveður á um mat á kostnaðaráhrifum lagafrumvarpa og stjórnvaldsaðgerða á sveitarfélögin.

f.h. stjórnar Eyþings



Pétur Þór Jónasson
framkvæmdastjóri



Ferðamálastofa
Icelandic Tourist Board

Alþingi
Erindi nr. P 139/2475
komudagur 17.5.2011

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

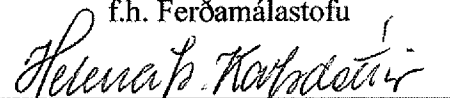
Akureyri 17. maí 2011
Tilvísun;FMS2011050049

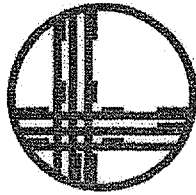
Efni: Umsögn Ferðamálastofu um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál - þskj. 1250

Með tölvupósti þann 15. apríl sl. óskaði Samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Ferðamálastofu um frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

Ferðamálastofa gerir ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst,
f.h. Ferðamálastofu


Helena Þ. Karlsdóttir, lögfræðingur



Félag löggiltra
endurskoðenda

Alþingi
Erindi nr. P 139/2499
komudagur 18.5.2011

Reykjavík 17. maí 2011
Tilvísun FLE 16-2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

b/t Kristjönu Benediktsdóttur

Málefni: Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726 mál.

Með tölvupósti dags. 15. apríl s.l. óskaði Samgöngunefnd Alþingis eftir umsögn Félags löggiltra endurskoðenda (FLE) um ofangreint málefni.

Samkvæmt samþykktum félagsins sendi stjórnin ofangreint erindi til álitsnefndar FLE sem tók málið til umfjöllunar.

Álitsnefndin tók til umfjöllunar þær greinar frumvarpsins sem falla um endurskoðun og reikningsskil og vill koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri:

- 1 Í 1. málslíð 1. mgr. 61. greinar segir að ársreikningur skuli gerður eftir almennum reglum um ársreikninga, auk annarra viðeigandi laga og reglna. Álitsnefnd telur þessi ákvæði óskýr og telur eðlilegra að vísað sé beint til laga um ársreikninga og þeirra reglugerða sem ráðherra setur samkvæmt 75. grein frumvarpsins. Ábyrgð á innra eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila er ekki til umfjöllunar í frumvarpinu og er það miður. Í lögum um ársreikninga er endurskoðunarnefnd falið hlutverk í tengslum við innra eftirlit. Ekkert ákvæði er um endurskoðunarnefndir í lögum um sveitarfélög.
- 2 Í 3. málslíð 1. mgr. 61. greinar er gert ráð fyrir í ársreikningi samanburði við upphaflega fjárhagsáætlun. Álitsnefnd telur að samanburður við samþykktar fjárheimildir ársins gefi gleggri mynd.
- 3 Í 4. málslíð 1. mgr. 61. greinar segir að í skýringum með ársreikningi skuli gera grein fyrir ástæðum verulegra frávika um útgjöld og tekjur frá því sem ákveðið var með samþykkt fjárhagsáætlunar fyrir viðkomandi ár. Að mati álitsnefndar er slík umfjöllun í ársreikningi óviðeigandi. Endurskoðun á skýringum sveitarstjórnar á frávikum er að jafnaði óframkvæmanleg og gæti því leitt til fyrirvara í áritun þar

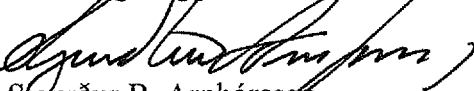
sem fram kæmi að slíkar skýringar væru undanskildar. Upplýsingar sem þessar sem vissulega er eðlilegt að sveitastjórnir veiti, eiga frekar heima í annars konar skýrslugjöf frá stjórn og stjórnendum sveitarfélaga. Vel mætti hugsa sér að sveitastjórnir gerðu sérstaka skýrslu um starfsemi sveitarfélags á liðnu ári þar sem upplýsingar um frávik frá fjárhagsáætlun ættu heima.

- 4 Í 3. mgr. 61. greinar kemur fram að ársreikning skuli leggja fullgerðan, endurskoðaðan og tilbúinn til afgreiðslu fyrir sveitarstjórn fyrir 15. apríl ár hvert. Í alþjóðlegum endurskoðunarstaðli (ISA) nr. 700 kemur fram að áritun endurskoðenda megi ekki dagsetja fyrr en sá aðili sem ber ábyrgð á ársreikningi hafi samþykkt hann. (Those with recognized authority have asserted that they have taken responsibility for those financial statements). Þar sem sveitarstjórn er ábyrg fyrir ársreikningi sveitarfélags á sama hátt og t.d. stjórn hlutafélags þá getur endurskoðandi ekki lokið sinni vinnu og áritað ársreikninginn fyrr en sama dag og hann er staðfestur í sveitastjórn. Álitsnefndin telur nauðsynlegt að þetta sé skýrt í lögnum og tryggt sé að ekki séu sett ákvæði sem fara á svig við lög um endurskoðendur. Skv. núgildandi lögum skal ársreikningur lagður fyrir sveitarstjórn fyrir 30. apríl og staðfestur fyrir 30. maí. Ekki er í greinargerð getið um ástæður þess að stytta eigi tímamörk. Sveitarfélög eiga mörg hver fullt í fangi með að ljúka gerð ársreiknings innan núverandi tímamarka og því ekki tilefni til að þrengja að þeim nema ríkar ástæður séu til þess. Þá vill álitsnefndin benda á að frumvarpið gerir ráð fyrir að fullgerður ársreikningur sé lagður fyrir sveitarstjórn en ársreikningur getur tekið breytingum í meðförum sveitarstjórnar enda ber hún endanlega ábyrgð á ársreikningnum.
- 5 Mælt er hér með því að 1. mgr. 72. gr. frumvarpsins hljóði svo; „Sveitarstjórn skal ráða endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtæki sem annast skal endurskoðun ársreiknings sveitarfélagsins.“ Ekki kemur fram í frumvarpinu hver annast ráðninguna. Endurskoðun er skilgreind í lögnum um endurskoðendur og óþarft að vísa frekar til þeirra.
- 6 Í 2. og 3. mgr. 72. gr. frumvarpsins er fjallað um endurskoðun. Álitsnefnd FLE telur mikilvægt að gætt sé að því að ákvæði sérлага falli að og séu ekki í andstöðu við lög um endurskoðendur og alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Mikilvægt er að gerður sé skýr greinarmunur á endurskoðun ársreikninga sveitarfélaga og öðrum staðfestingum sem endurskoðanda er ætlað að annast. Hugtökin „ábyrg fjármálastjórn“ og „forsvaranleg meðferð fjármuna“ eru óræð og ekki formlega skilgreind í lögnum. Nefndin telur því að álit á slíku megi auðveldlega túlka sem pólitíska afstöðu sem engan vegin rúmast innan hlutverks endurskoðanda, ógnar óhæði hans og rýrir gildi áritunar hans. Álitsnefnd telur að lokamálsliður 3. mgr. sé óþarfur þar sem sjálfsgefið er að sá endurskoðandi sem áritar reikningsskil ber ábyrgð á endurskoðuninni. Álitsnefndin leggur því til að 2. og 3. mgr. greinarinnar verði umorðaðar og sameinaðar í eina málsgrein sem hljóði þannig:

„Endurskoðun tekur til ársreiknings sveitarfélags samkvæmt 61. grein og skal endurskoðandi gera grein fyrir álitinu á áritun á ársreikninginn. Auk þess skal endurskoðandi sveitarfélags kanna hvort fullnægjandi heimildir hafi verið fyrir útgjöldum og hvort almenn stjórnarsýsla sveitarfélags og einstakar ákvarðanir af þess hálfu eru í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélaga og gera grein fyrir niðurstöðum sínum í sérstakri skýrslu sem lögð skal fyrir sveitarstjórn.“

- 7 Í 5. mgr. 72. gr. er tiltekið að endurskoðandi skuli ráðinn til fimm ára og að þeim tíma liðnum skuli sá endurskoðandi sem borið hefur ábyrgð á endurskoðuninni taka sér hlé frá endurskoðun sveitarfélagsins í a.m.k. fimm ár. Álitsnefnd vill benda á að samkvæmt lögum um endurskoðendur skuli endurskoðandi sem ber ábyrgð á endurskoðun eininga tengdum almannahagsmunum taka sér hlé frá endurskoðun einingarinnar í a.m.k. tvö ár samfelld eftir að hafa annast endurskoðunina í sjö ár, sem er í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins. Álitsnefndin telur því eðlilegt að samskonar reglur gildi um endurskoðun sveitarfélaga, m.a. þar sem þau geta fallið undir að teljast einingar tengdar almannahagsmunum gefi þau út skráð verðbréf.
- 8 Lokamálsgrein 72. gr. fjallar um óhæði endurskoðanda. Þetta ákvæði telur álitsnefnd FLE óþarft þar sem fjallað er um óhæði endurskoðenda í lögum um endurskoðendur og siðareglum endurskoðenda á mun ítarlegri hátt. Með setningu slíks ákvæðis eins og frumvarpið gerir ráð fyrir mætti draga þá ályktun að þátttaka í ákvörðunum eða aðgerðum sem geti stefnt hlutleysi endurskoðanda í hættu séu einu óhæðisskilyrðin sem endurskoðandi sveitarfélags þarf að uppfylla.
- 9 Í 75. gr. er ráðherra ætlað að setja reglugerð m.a. um endurskoðun ársreiknings. Álitsnefnd FLE telur afar óheppilegt að sett séu í reglugerð ákvæði um endurskoðun enda er fjallað ítarlega um endurskoðun í lögum um endurskoðendur, lögum um ársreikninga og alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum. Nefndin leggur því til að orðin „endurskoðun ársreiknings“ verði felld út úr 3. tölulið 1. málsgreinar 75. greinar frumvarpsins. Álitsnefndin telur hins vegar eðlilegt að settar verði reglur um meðferð endurskoðunarskýrsla skv. 72. gr. til að tryggja að um þær sé fjallað á fundi sveitarstjórnar.

Virðingarfyllst,
f.h. Félags löggiltra endurskoðenda



Sigurður B. Arnþórsson
Framkvæmdastjóri FLE

Alþingi
Erindi nr. P 139/2278
komudagur 5.5.2011



FLÓAHREPPUR

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Pingborg 5. maí 2011

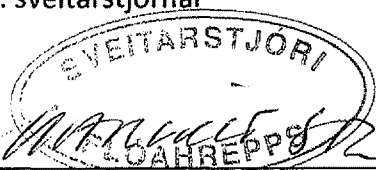
Efni: Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál

Á fundi sveitarstjórnar Flóahrepps þann 4. maí 2011 var lagt fram til umsagnar, frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Sveitarstjórn gerir athugasemd við 117. gr. frumvarps um sveitarstjórnarlög þar sem gert er ráð fyrir dagsektum sveitarstjórnarmanna. Sveitarstjórn telur að slíkt ákvæði hljóti að virka letjandi til starfa á þessum vettvangi.

Ofangreint tilkynnist hér með.

Virðingarfyllt,
f.h. sveitarstjórnar


Margrét Sigurðardóttir, sveitarstjóri

Alþingi
Erindi nr. P 139/2136
komudagur 29.4. 2011

Grindavík, 28. apríl 2011

Lönaðarnefnd Alþingis

Á 1256. fundi bæjarráðs Grindavíkurbæjar 26. apríl 2011 var tekið fyrir neðangreint erindi.

Beiðni um umsögn frá samgöngunefnd Alþingis um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Bæjarráð ítrekar umsögn sína um frumvarpið frá 18. febrúar síðastliðnum.

Þessi afgreiðsla bæjarráðs tilkynnist hér með.

Meðfylgjandi er umsögn bæjarráðs um frumvarpið.

Virðingarfyllt,
f.h. bæjarráðs Grindavíkurbæjar

Róbert Ragnarsson
bæjarstjóri

Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

Bæjarráð Grindavíkurbæjar tekur í öllum meginatriðum undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um lögin, en vilja þó draga eftirfarandi fram.

- Bæjarráð telur tveggja sólarhringa fundarboðunartíma fyrir bæjarstjórnarfundir fullnægjandi frest.
- Bæjarráð tekur undir sjónarmið sambandsins varðandi afgreiðslu fjárhagsáætlunar og telur að eðlilegur tími til fyrri umræðu sé í nóvember, í stað 15. október. Til viðbótar við ábendingar sambandsins vill bæjarráð benda á að breyta þurfi vinnulagi hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og flýta skilum á áætlunum hans eigi skilvirk áætlunarvinna að fara fram fyrir á árinu en hingað til.
- Jafnframt telur bæjarráð að ákvæði 63. gr. um Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins geti verið of stíf, ekki síst hvað varðar tilfærslur milli fjárhagsliða.
- Vakin er athygli á afgreiðslu bæjarráðs á 1242. fundi bæjarráðs 10. nóvember 2010 varðandi skýrsluna Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál. Úttekt og tillögur.
 - *Bæjarráð lýsir yfir ánægju með vel unna skýrslu og áhugaverðar tillögur, en mjög mikilvægt er að settur sé skýr rammi um fjármál sveitarfélaga.*
 - *Bæjarráð leggur þunga áherslu á að tekið sé tillit til handbærs fjár áður en skuldastaða er metin.*
 - Í athugasemdum sambandsins er ekki tekið á þessari ábendingu bæjarráðs Grindavíkurbæjar.
- Bæjarráð telur jafnframt að skerpa verði á því hvað löggjafinn meti öruggar fjármálastofnanir í skilningi 65. gr. frumvarpsins.
- Sé það vilji löggjafans að sveitarstjórnir safni ekki sjóðum, heldur nýti handbært fé til uppgreiðslu skulda, telur bæjarráð nauðsynlegt að sett verði almenn heimild í lög til þess að sveitarfélög geti á hverjum tíma greitt upp lán og skuldbindingar án uppgreiðslugjalda.
- Bæjarráð tekur undir með sambandinu að ákvæði 116.-117. gr um dagsektir ættu að falla brott.

Að öðru leyti telur bæjarráð Grindavíkurbæjar frumvarpið taka á flestum þeim álitamálum og ágöllum sem eru á gildandi lögum, og sé í öllum meginatriðum til bóta.



GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR

Alþingi
Erindi nr. P 139/2567
komudagur 20.5.2011

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Borg, 19. maí 2011

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga, 726. mál.

Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps þann 18. maí s.l. lagt fram erindi frá Samgöngunefnd Alþingis dags. 15. apríl 2011 þar sem óskað er umsagnar sveitarfélagsins vegna frumvarps til sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps gerir eftirfarandi athugasemdir:

Grein 61 – ársreikningur: þar er gert ráð fyrir að ársreikningur skuli vera fullgerður, endurskoðaður og tilbúinn til afgreiðslu í sveitarstjórn fyrir 15. apríl ár hvert. Gerðar eru athugasemdir við þessa dagsetningu þar sem uppgjör sveitarfélaga og tími endurskoðenda er ekki nægur fyrir endanlega vinnslu ársreikninga allra sveitarfélaga á landinu. Ætla má að sveitarfélög verði að sækja um undanþágu frá þessari dagsetningu í miklu mæli og því væri ráðlegra að miða við 30. apríl í stað 15. apríl.

Grein 64 – viðmiðanir um afkomu og fjárhagssstöðu sveitarfélaga: þar er æskilegt að tilgreina hvað sé inni í heildarskuldum og skuldbindingum A og B hluta í reikningsskilum, eru það lífeyrisskuldbindingar, leigugreiðslur og ábyrgðir ákveðinna sveitarfélaganna í hlutafélögum í þeirra eigu? Nauðsynlegt er að skýra þetta í lagatexta í stað þess að vísa til reglugerðar sem vitnað er til sem verði útgefín síðar.

Grein 90 – sameining við annað sveitarfélag: er heimilt að sameina hluta sveitarfélags við annað sveitarfélag? Nauðsynlegt er að skýra þessa grein enn frekar fremur en vísa í reglugerð sem er ógerð.

Grein 108 – frumkvæði íbúa sveitarfélags: þar eru gerðar alvarlegar athugasemdir við fjölda þeirra sem krafist geta borgarafundar og íbúakosningar. Í fámennari sveitarfélögum duga 20 manns til að þetta nái fram að ganga. Gerð er tillaga að lámarki 50% kosningarbærra íbúa í sveitarfélögum með færri íbúa en 1000 þurfi til að ná fram íbúakosningum og 40% til íbúafundar.

Virðingarfyllst,
f.h. Grímsnes- og Grafningshrepps


SVEITARSTJÓRI
GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPS
Ingibjörg Harðardóttir, sveitarstjóri



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Grundarfirði, 17. maí 2011.

Efni: Umsögn um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Grundarfjarðarbær gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga:

12. gr.

Fram kemur að fyrsta fund sveitarstjórnar skuli boða með a.m.k. fjögurra daga fyrirvara. Ekki fæst séð að sérstök ástæða sé að boða fyrsta fund með lengri fyrirvara en aðra fundi. Hætta er á misskilningi og að boðað sé til fyrsta fundar með of skömmum fyrirvara.

15. gr.

Gert er ráð fyrir að fundir séu boðaðir með þriggja sólarhringa fyrirvara. Lengri boðunartími bætir ekki undirbúning funda og frekar er hætt á að málum verði bætt inn á fundi með afbrigðum. Tveir sólarhringar er hæfilegur tími.

31. gr.

Gert er ráð fyrir að ávallt skuli boða varamann ef aðalmaður er vanhæfur. Betra er að orða ákvæðið á þann hátt að sveitarstjórnarmaður geti óskað eftir að varamaður hans taki sæti. Í minni sveitarfélögum koma gjarnan upp vanhæfismál en oftast er um smámál að ræða þar sem óþarfi er að kalla til varamann.

32. gr.

Fram kemur að sveitarstjórn sé skyld að ákveða þóknun til sveitarstjórnarmanna. Tekið er undir það sjónarmið að heppilegra sé að viðmiðanir um þóknun séu unnar af öðrum aðilum en sveitarstjórnunum, t.d. ráðuneytinu.

33. gr.

Fallast má á þau sjónarmið sem þarna koma fram en undantekningar verða að vera á þessu, t.d. þegar um er að ræða starfsfólk í ábyrgðarmiklum stjórnunarstöðum hjá fyrirtækjum.

49. gr.

Ákvæði þessarar greinar eru óljós og þarfnast einföldunar. Mikil hætt er á mismunandi túlkunum á þessari grein. Orðalag eins og „bersýnilega tilefnislaus“ gefur tilefni til fjölbreyttrar túlkunar.

62. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tillaga að fjárhagsáætlun sé lögð fyrir byggðaráð ekki síðar en 1. nóvember ár hvert og að afgreiða skuli fjárhagsáætlun í síðasta lagi 15. desember. Þetta er góð viðmiðun að því gefnu að allar forsendur frá opinberum aðilum liggi fyrir í síðasta lagi um miðjan

október, t.d. frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Athuga þarf einnig samskipti ríkis og sveitarfélaga t.d. varðandi fjárhagsleg málefni, þannig að ákvarðanir liggi fyrir áður en þessum tímamörkum er náð.

63. gr.

Ákvæði þessarar greinar eru of stíf, einkum er varðar tilfærslu milli fjárhagsliða.

64. gr.

Tryggja þarf eðlilegan sveigjanleika varðandi heildarskuldir og skuldbindingar sveitarfélags. Í smærri sveitarfélögum er mikil sveifla á skuldastöðu og þarf litlar framkvæmdir til að skuldahlutfall hækki umtalsvert. Setja þarf reglur þar sem skilgreind eru tilvik sem ekki kalla á aðfinnslur af hálfu eftirlitsnefndar þó heildarskuldbindingar fari yfir 150% í einhvern tíma.

Mikilvægt er að sveitarfélögum sé gefinn tiltekinn aðlögunartími til að lækka skuldastöðu sína auk þess sem taka þarf tillit til tímabundinna aðstæðna, t.d. óhagstæðrar gengisþróunar.

65. gr.

Í þessari grein eru hendur sveitarstjórnar bundnar um of. Með ákvæðinu er sveitarfélagi óheimilt að koma að atvinnuuppbyggingu í eigin sveitarfélagi.

72. gr.

Gerð er athugasemd við að sveitarfélagi sé skylt að ráða endurskoðunarfyrirtæki til fimm ára í senn. Hér er verið að binda hendur sveitarstjórnar um of. Kostnaður við endurskoðun hefur hækkað gífurlega undanfarin ár og óviðunandi er að sveitarstjórn hafi ekki tök á að skipta út endurskoðanda nema á fimm ára fresti.

116. gr.

Mótmælt er ákvæðum um dagsektir enda er ákvörðunarvald ráðuneytisins algert í þessu efni samkvæmt frumvarplnu.

117. gr.

Ákvæði þessarar greinar um dagsektir á einstaka sveitarstjórnarmenn er mótmælt enda er sveitarstjórn fjölskipað stjórnvald. Fráleitt er að leggja dagsektir á einstaka sveitarstjórnarmenn enda er hætt við að sveitarstjórnarmaður velji að sitja hjá við atkvæðagreiðslu til að fyrra sig ábyrgð. Þá er vert að hafa í huga að erfitt er að fá fólk til starfa í sveitarstjórnnum og þetta ákvæði mun gera það enn erfiðara.

Virðingarfyllst,
f.h. Grundarfjarðarbæjar
Bæjarstjórinn
Björn Steinar Pálmason,
bæjarstjóri



HAFNARFJÖRÐUR

Alþingi
Erindi nr. P 139/2657
komudagur 23.5.2011

Alþingi - samgöngunefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Hafnarfirði, 24. maí 2011
1104262 GRS

Efni: 726. mál til umsagnar

Bæjarstjórnin í Hafnarfirði, Guðmundur Rúnar Árnason, hefur falið mér að koma eftirfarandi umsögn á framfæri varðandi 107. og 108. gr. frumvarps til sveitarstjórnarlaga.

Þann 31. mars árið 2007 fór fram íbúakosning í Hafnarfirði, að fúmkvæði bæjarstjórnar Hafnarfjarðar, varðandi tiltekin skipulagsmál er sneru að fyrirhugaðri stækkun álversins í Straumsvík.

Um það bil ári síðar var þess krafist með undirskriftasöfnun meðal bæjarbúa að fram færi að nýju íbúakosning um það sama málefni.

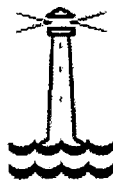
Að gefnu þessu tilefni fór fram ítarleg umræða í bæjarstjórn Hafnarfjarðar um fyrirkomulag og framkvæmd íbúakosninga sem byggir á 33. gr. samþykktu um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar en hún hljóðar nú svo:

Bæjarstjórn ber að leggja þau mál í dóm kjósenda, sem hún álitur vera mjög þýðingarmikil fyrir bæjarfélagið, með skoðanakönnun eða atkvæðagreiðslu.

Ef 25% kosningabærra manna eða fleiri krefjast atkvæðagreiðslu um ákvörðun bæjarstjórnar [1] ber bæjarstjórn að verða við þeirri kröfu.

Athygli er hér vakin á því að bæjarstjórn ber að verða við kröfu um atkvæðagreiðslu ef 25% kosningabærra manna krefjast hennar og að atkvæðagreiðslan fari fram um fyrirliggjandi ákvörðun bæjarstjórnar.

Á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðar þann 19. maí 2010 voru síðan samþykktar hjálagðar málsmeðferðarreglur sem byggja á áðurnefndri 33. gr. samþykktu um stjórn sveitarfélagsins. Athygli er m.a. vakin á 1. gr. þeirra þar sem skilgreint er hvaða mál koma ekki til atkvæðagreiðslu í íbúakosningu.



HAFNARFJÖRÐUR

Reynsla bæjarstjórnar Hafnarfjarðar af íbúakosningu um mikilsvert málefni, sú umræða sem fram hefur farið um slíkar kosningar á vettvangi hennar og þær málsmeðferðarreglur sem hún samþykkti í maí 2010 geta án efa notast samgöngunefnd í umfjöllun hennar um þessi tilteknu atriði í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga.

Fulltrúar Hafnarfjarðarkaupstaðar eru reiðubúnir til að veita samgöngunefnd nánari upplýsingar ef þess verður óskað.

Virðingarfyllt


Gunnar Rafn Sigurbjörnsson

Málsmeðferðarreglur þessar eru settar með stoð í 2. mgr. 33. gr. samþykktar um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og 104. gr. sveitarstjórnarlaga og taka þegar gildi við samþykkt bæjarstjórnar.

1. gr.

Ef 25% kosningabærra íbúa eða fleiri krefjast atkvæðagreiðslu um ákvörðun bæjarstjórnar ber bæjarstjórn að verða við þeirri kröfu.

Ekki er unnt að krefjast atkvæðagreiðslu um ákvörðun bæjarstjórnar í tilteknu máli ef áður hefur verið efnt til atkvæðagreiðslu um málið á sama kjörtímabili.

Ekki er unnt að krefjast atkvæðagreiðslu um ákvarðanir bæjarstjórnar:

- samkvæmt 21. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 (tvær umræður);
- um álagningu sveitarsjóðsgjalda og gjaldskrár;
- um lánasamninga;
- varðandi erindisbréf ráða og nefnda.

2. gr.

Kosningabærir teljast þeir sem hafa kosningarétt í sveitarstjórnarkosningum sbr. 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna¹ og miða skal við kjósendafjölda 1. desember næstliðinn frá framlagningu undirritaðrar áskorunar.

3. gr.

Forsvarsmenn undirskriftasöfnunar, þar sem skorað er á bæjarstjórn að fram fari atkvæðagreiðsla um tiltekna ákvörðun bæjarstjórnar, skulu tilkynna bæjarstjóra um undirskriftasöfnun innan tveggja vikna frá ákvörðun bæjarstjórnar.

4. gr.

Í tilkynningunni skal tilgreina ábyrgðarmann/menn undirskriftarsöfnunarog nánar um framkvæmd hennar.

5. gr.

Krafa 25% kosningabærra manna skal lögð fram sem undirrituð áskorun, með nafni og kennitölu, innan þriggja mánaða frá því tilkynnt er um söfnun undirskrifa sbr. 3. gr. reglna þessara.

¹ Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á lögheimili í sveitarfélaginu. Nú eiga ákvæði 2. gr. lögheimilislaga, nr. 21/1990, við um hagi manns og telst hann þá ekki hafa glatað kosningarrétti þótt hann hafi tilkynnt flutning samkvæmt Norðurlandasamningi um almannaskráningu, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum 1. mgr. Enn fremur eiga kosningarrétt danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í þrjú ár samfelld fyrir kjördag [og aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfelld fyrir kjördag],¹⁾ enda fullnægi þeir að öðru leyti skilyrðum 1. mgr.

6. gr.

Ábyrgðarmaður undirskriftasöfnunar getur óskað eftir að fá aðgang að prentuðu eintaki af íbúaskrá (nafn og heimilisfang) sem miðast við 1. desember næstliðinn og skal beiðni þar að lútandi koma fram í tilkynningu sbr. 3. gr. reglna þessara.

7. gr.

Ábyrgðarmaður undirskriftarsöfnunar skal tryggja að þeir sem undirrita nöfn sína á áskorunina framvísi persónuskilríkjum til staðfestingar undirrituninni.

8. gr.

Undirritaðri áskorun skal skilað til bæjarstjóra sem staðfestir móttöku áskorunarinnar.

9. gr.

Bæjarstjóri skal innan mánaðar frá framlagningu undirritaðrar áskorunar tilkynna ábyrgðarmanni/mönnum hvort undirrituð áskorun uppfylli skilyrði 1. og 2. gr. um tilskilinn fjölda.

10. gr.

Heimilt er að veita stuttan frest, að hámarki 10 virka daga, til að leiðrétta undirskriftarlista ef í ljós kemur að hann uppfyllir ekki skilyrði 1. og 2. gr. um tilskilinn fjölda.

11. gr.

Ef undirrituð áskorun uppfyllir skilyrði 1. og 2. gr. ber bæjarstjóra að leggja fram tillögu um atkvæðagreiðslu fyrir bæjarstjórn.

12. gr.

Bæjarstjórn ákveður hvenær atkvæðagreiðsla fer fram. Atkvæðagreiðsla skal þó ekki fara fram skemur en fjórum vikum eftir að ákvörðun um hana hefur verið tekin og ekki síðar en tveimur mánuðum eftir ákvörðun.

13. gr.

Bæjarstjórn getur ákveðið fyrirfram að niðurstaða atkvæðagreiðslu skuli vera bindandi.

14. gr.

Bæjarstjórn tekur ákvörðun um orðalag og framsetningu spurningar í atkvæðagreiðslu.

15. gr.

Bæjarstjórn skal standa fyrir eða fela utanaðkomandi aðila að standa fyrir kynningu á því efni sem taka á afstöðu til í atkvæðagreiðslunni. Leitast skal við að veita talsmönnum ólíkra sjónarmiða tækifæri á að koma sínum viðhorfum á framfæri.

16. gr.

Um framkvæmd kosningar skal taka mið af meginreglum laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998.

Samþykkt í bæjarstjórn Hafnarfjarðar 19. maí 2010.

Samgöngunefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. *P 139/248/*
komudagur *17.5.2011*

Kópavogi og Selfossi 16. maí 2011

Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga þskj. 1250 – 726. mál.

Undirritaðir telja ríka ástæðu til að senda umsögn þá, örlítið endurbætta, sem þeir gerðu við drög þessa frumvarps er lögð voru fram til kynningar á heimasíðu innanríkisráðuneytisins 18. janúar sl. og sendu innanríkisráðuneytinu 8. febrúar sl. Einu áhrif þeirra á fyrirliggjandi þingskjal var lítil árétting í skýringum við 19. grein frumvarpsins um gildandi lög um skjalasöfn.

Héraðsskjalasöfnin fara með eftirlit og yfirumsjón með skjalavörslu þeirra sveitarfélaga sem að þeim standa. Þeim er nauðsynlegt að eiga stuðning í sveitarstjórnarlögum við störf sín þar sem snertiflötur þeirra við stjórnsýslu og stjórnun sveitarfélaganna er nokkur á grundvelli starfshlutverks þeirra. Varsla, myndun og meðferð skjala er samofin allri stjórnsýslu sveitarfélaga og því er brýnt að þetta eigi sinn sess í sveitarstjórnarlögum.

Að gefnu tilefni vilja undirritaðir benda á að þeir hafa meira en tveggja áratuga reynslu af vinnu á opinberum skjalasöfnum, m.a. á Þjóðskjalasafni Íslands og hjá stórum fyrirtækjum. Við höfum flutt erindi um skjalavörslu á málþingum og ráðstefnum bæði hér á landi og erlendis og kennt skjalavörslu við erlendan háskóla. Þá búum við að mikilli reynslu við flokkun, skráningu og frágang á skjalasöfnum skilaskyldra aðila, félaga og einstaklinga auk viðtækrar reynslu á sviði rafrænnar skjalavörslu, þarfagreininga, gerð málalýkla og skjalavistunaráætla. Athugasemdir okkar við frumvarpsdrögin byggja á faglegum grunni þekkingar, reynslu og því að vinna með og fyrir stofnanir og einstaklinga að bættri, öruggari, skilvirkari og ódýrari skjalavörslu sem stenst þær kröfur sem alþjóðlegir staðlar segja til um og því sem kveðið er á um í siðareglum Alþjóða skjalaráðsins (ICA).

Tvö atriði telja undirritaðir mikilvægust af því sem fram kemur í meðfylgjandi umsögn um frumvarp sveitarstjórnarlaga og snerta skjalavörslu sveitarfélaga:

1. Eignarhald sveitarfélaga á skjölum sínum

Eignarhald sveitarfélaga á skjölum sínum verður að tryggja, hvar sem þau kunna að verða varðveitt til langframa í samræmi við lög þannig að réttur sveitarfélaga innan lagaramma til ákvörðunar um varðveislu þeirra sé þar með tryggður.

Ástæðan er ásælni Þjóðskjalasafns Íslands í rafræn skjöl sveitarfélaga að undanfögnu og áform um að seilast í sjóði sveitarfélaga til þess að kosta varðveislu rafrænu skjalanna í Þjóðskjalasafninu fremur en í vörslu héraðsskjalasafna í heimabyggð. Gegn þessu hafa undirritaðir staðið með gildum rökum.

Einnig hefur borið á því, í tengslum við frumvarp til upplýsingalaga að tengja vörslu skjala við aðgengi skv. upplýsingalögum. Með því móti yrði skilaskyldu á skjölum til héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns breytt verulega þannig að færri skjalasöfn skiluðu sér en áður á grundvelli lagaskyldu. Skjalasöfn einkaréttarlegra lögaðila í eigu hins opinbera sem ekki væru að 75% hluta eða meiri í eigu hins opinbera, skráð í kauphöll eða með undanþágu skv. ákvörðun forsætisráðherra yrðu skv. því frumvarpi undanþegin upplýsingarétti almennings og þar með skilaskyldu til opinberra skjalasafna. Þetta er óviðunandi m.a. með hagsmunum sveitarfélaganna í huga. Hvort sem skjölin eru almennungi aðgengileg eða ekki, er brýn nauðsyn að þau varðveitist í viðeigandi héraðsskjalasafni. Skýrt verður því að kveða á um eignarhald sveitarfélaga á skjalasöfnum fyrirtækja í þeirra eigu, helst óháð því hversu mikið þau eigi í fyrirtækjunum, þannig að varðveisla skjalanna sé tryggð.

2. Færsla fundargerða

Mikilvægt er að hlustað verði á óskir þeirra skjalasafna er þurfa að varðveita fundargerðir til langframa um áritunarform fundargerða. Þau þurfa að standa straum af kostnaði við varðveisluna og veita að þeim aðgengi.

Því er mikilsvert að tryggja áfram í sveitarstjórnarlögum, eins og verið hefur, að fundargerðir sveitarfélaga séu færðar á pappír og undirritaðar. Hætt er við að sé þetta ekki tryggt með eindregnum lagafyrirmælum verði vikið frá þessu og fundargerðir hætta þá að vera til sem gild skjöl með þeirri nauðsynlegu formfestu sem felst í pappírsformi og eiginhandarundirskriftum. Óeðlilegt er að þetta falli í ákvörðunarvald ráðherra. Þetta er sérstaklega brýnt í ljósi orða rannsóknarskýrslu Alþingis um fundargerðir.

Almennt um frumvarpið og yfirlit um þessa umsögn

Allar athugasemdir undirritaðra miða að því að tryggja vörslu skjalasafna sveitarfélaga sem best og þá formfestu sem er forsenda þess. Vistun og varðveisla skjala hangir saman við starfsemi og starfsramma sveitarfélaga og hjá því verður ekki komist að kveða á um nokkur atriði er að því lúta sérstaklega. Er þar aðeins um viðbætur við almenn lög og reglur er gilda um skjalavörslu stjórnvalda yfirleitt, stangast ekki á við þau, en þykja að dómi undirritaðra nauðsynlegar til að tryggja farsælan framgang þessara mála.

Það verður að teljast jákvætt að í VI kafla greinargerðar nefndarinnar sem semur drög að frumvarpi til laga um sveitarstjórnarmál sé vísað til skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis með áherslu á ábyrgð, formfestu og varðveislu upplýsinga. Lykilhlutverki í þessu þjóna héraðsskjalasöfn þar sem þau starfa og geta sem stofnanir sveitarfélaga haft mikil og góð áhrif á þann sjálfsaga sem sveitarfélögum er nauðsyn að viðhafa í stjórnsýslu sinni. Skjalavarsla sveitarfélaga og hlutverk héraðsskjalasafna virðist þó illu heilli hafa gleymst í frumvarpsdrögunum og miða þessar athugasemdir að því að bæta þar úr.

Ákvæði um kostnaðarmat stjórnvaldsfyrirmæla í frumvarpsdrögunum (130. gr.) eru afar mikilvæg, ekki síst í sambandi við skjalavörslu þar sem Þjóðskjalasafn Íslands sem er ríkisstofnun hefur viðtækar heimildir skv. lögum til þess að setja reglur um skjalavörslu sveitarfélaga.

Ákvæði um virka upplýsingagjöf til íbúa er fagnaðarefni (102. grein draganna), en í því hlýtur að felast efling héraðsskjalasafna þannig að þeim sé gert kleift að tryggja aðgengi að skjölum sveitarfélaga sem að þeim standa og halda uppi eftirliti með skjalavörslu þeirra. Þetta kemur þó ekki fram í greinargerð með drögunum, en vert er að hafa í huga að rétturinn til skjala hefur verið talinn hornsteinn borgaralegra réttinda frá því hann var fyrst tryggður með yfirlýsingunni um skjalaréttindi manna í Frakklandi 25. júní 1794 og stofnun þjóðskjalasafns þar. Héraðsskjalasöfnin eru stofnuð á sama hugmyndagrunni.

Efni þessara athugasemda er:

1. Sögulegt yfirlit – skjalavörslumál í lögum um sveitarfélög á Íslandi
2. Ábyrgð á skjalavörslu og valdmörk innan sveitarfélags
3. Eyðing skjala, sjálfstæði sveitarfélaga og ábyrgð starfsmanna sveitarfélags
4. Athugasemdir við einstakar greinar fyrirbyggjandi frumvarpsdraga
5. Tillaga að lagagreinum

1. Sögulegt yfirlit – skjalavörslumál í lögum um sveitarfélög á Íslandi

Hér skal gefið yfirlit um skjalavörslumál í lögum um sveitarfélög á 20. öld, en það ber vott um vaxandi skort á formfestu sem þyrfti að bæta úr.

Skv. 25. grein sveitastjórnarlaga nr. 43/1905 skyldu oddvitar hreppsnefnda sjá um vörslu skjala hennar. Í 49. grein laganna segir:

Hreppsnefnd hver heldur þessar bækur:

1. Sveitarbók. Í hana skal rita:

- a. skýrslu um það, er gjörist á nefndarfundum, mál þau, er nefndin tekur fyrir, og ályktanir um þau.
- b. ársreikninga hreppsins með athugasemdum endurskoðenda, svörum reikningshaldara og úrskurðum sýslunefndar, ennfremur aðra reikninga hreppsins, svo og niðurjöfnunarskrár, og um ráðstöfun ómaga og meðlag með þeim, þurfamannastyrk og annað er að þessu lýtur, og allar skýrslur.

2. Brjefabók, sem rita skal í orðrjett þau brjef, er nefndin (oddvitinn) ritar öðrum.

3. Kassabók, sem rita skal í allar peningaupphæðir, sem sveitarsjóður fær eða geldur út.

4. Dagbók yfir innkomin brjef eptir fyrirmynd, er sýslunefnd býr til.

5. Kjörbók, til að rita í atkvæði til hreppsnefndarkosningar.

Bækur þessar skulu vera löggiltar af sýslumanni, og rannsakar hann þær árlega. Andvirði þeirra greiðist úr sveitarsjóði.

Sýslumaður var oddviti sýslunefndar og sem slíkur ábyrgur fyrir vörslu skjala hennar skv. 67. grein laga nr. 43/1905.

Áþekk ákvæði eru í sveitarstjórnarlögum nr. 12/1927, þ.e. í 9. grein, 24. grein og 37. grein.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 58/1961 eru ekki eins skýr ákvæði um vörsluskyldu skjala (39. gr. og 102. gr.) og aðeins bókhaldsskjöl eru talin upp í 49. og 50. gr. laganna.

Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986 eru eins og hin fyrri lög að þessu leyti (53. gr.) en ekki eru skjöl talin upp sérstaklega nema fundargerðabók (64 gr.). Sérstakt ákvæði er um aðgengi sveitarstjórnarmanna að skjölum (41. gr.).

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 eru áþekk fyrri lögum nema að því leyti að sérstök áhersla er lögð á fundargerðir umfram önnur skjöl (22. og 23. gr.) og ákvæði er sem fyrr um aðgengi sveitarstjórnarmanna að skjölum (30. gr.).

Með þessu hefur verið tæpt á meginatriðum sveitarstjórnarlaga um skjalavörslu

sveitarfélaga á 20. öld. Þess ber að gæta að fyrirmæli sveitarstjórnarlaga um bókhaldsskjöl í tengslum við endurskoðun reikninga eru meðal þess sem ekki er tíundað hér, en bókhaldsskjöl hafa ávallt verið mikilvægur hluti skjalasafna sveitarfélaga. Mikilsvert er að þau skjöl séu varðveitt þannig að réttindi, skyldur og saga sveitarfélaga bíði ekki tjón af fyrirhyggjulausri og örökstuddri eyðingu þeirra.

Landsskjalasafn (síðar Þjóðskjalasafn) hóf afskipti af varðveislumálum skjala sveitarfélaga með reglugerð um Landsskjalasafnið árið 1900.

Öðrum lögum hefur verið ætlað að hafa áhrif á skjalavörslu sveitarfélaga einkum á seinni hluta 20. aldar. Nefna má lög nr. 7/1947 um héraðsskjalasöfn, lög nr. 63/1981 um kerfisundna skráningu upplýsinga er varða einkamálefni, lög nr. 39/1985 um kerfisbundna skráningu upplýsinga er varða einkamálefni, lög nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands, lög nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, stjórnarsýslulög nr. 37/1993, upplýsingaög nr. 50/1996 og lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

2. Ábyrgð á skjalavörslu og valdmörk innan sveitarfélags

Minna verður á ábyrgð á skjalavörslu og jafnvel vísa til 6. greinar laga nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands um það efni.

Nauðsynlegt er að áréttta í Sveitarstjórnarlögum að sérhver forstöðumaður, nefndar- eða stjórnarformaður, sviðsstjóri og deildarstjóri beri vörsluábyrgð á þeim skjölum er myndast innan valds- og ábyrgðarsviðs hans.

Jafnframt er rétt að áréttta í Sveitarstjórnarlögum að skjöl mynduð af sveitarfélagi, nefndum þess og stofnunum séu eign sveitarfélagsins.

Þetta skiptir miklu vegna stjórnarsýslueftirlits sem á að fara fram skv. 2. tl. 4. greinar laga nr. 66/1985 þ.e. eftirlit með skjalavörslu stjórnvalda. Illu heilli hefur það eftirlit yfirleitt verið í mýflugumynd til þessa, en það er í höndum héraðsskjalasafns þegar slíkt starfar á vegum sveitarfélags vegna verkviðs héraðsskjalasafna. Til þess að framfylgja því eftirliti verður að vera tryggt að skjalavörsluábyrgð sú sem kveðið er á um í 6. grein laganna flæði ekki yfir valdmörk og skjalavarsla fari fram í skipulagseiningum sveitarfélags miðað við samþykktir um stjórn- og stjórnarsýslu þess (skipurit) og á ábyrgð forstöðumanns á hverjum stað í samræmi við lög.

3. Eyðing skjala, sjálfstæði sveitarfélaga og ábyrgð starfsmanna sveitarfélags

Mikilvægt er að eyðing skjala skv. lögum nr. 66/1985 fari ekki fram nema með fullri vitund og vilja ábyrgðarmanns í hverju tilfelli, þannig að þótt skjöl hafi verið afhent héraðsskjalasafni eða Þjóðskjalasafni geti þær stofnanir ekki eytt skjölum án samráðs við hinn ábyrga forstöðumann.

4. tl. 4.gr. laga nr. 66/1985 veldur óskýrleika um þetta atriði þar sem Þjóðskjalasafni, og e.t.v. héraðsskjalasafni *ex analogia*, virðist heimilt að ákveða ónýtingu skjala „sem ekki er talin ástæða til að varðveita til frambúðar“. Óskýrleikinn ágerist í 7. grein laga nr. 66/1985 þar sem kveðið er á um að afhendingarskyldum aðilum sé óheimilt að ónýta nokkurt skjal í skjalasöfnum sínum án heimildar Þjóðskjalasafnsins, „eða skv. sérstökum reglum sem settar verða um ónýtingu skjala“. Í 2. grein laganna kemur fram að stjórnarnefnd Þjóðskjalasafnsins fjalli um eyðingu gagna skv. lögum.

Þannig virðist stjórnarnefnd Þjóðskjalasafnsins geta bæði veitt heimild til eyðingar skjala og ákveðið eyðingu skjala með reglum án þess að bera það undir þann forstöðumann sem upphaflega bar ábyrgð á vörslu skjalanna og ber enn embættis-ábyrgð tengda innihaldi þeirra. Vörsluskylda skjala skv. lögum er skylda sem sveitarfélögum hlýtur að vera ljúft að uppfylla þar sem hún tryggir réttindi og skyldur þeirra til langframa.

Hindra verður að á þeirri skyldu séu undantekningar sem ríkisstofnun á að vera valdbær til að taka ákvarðanir um án íhlutunarréttar og aðkomu þeirra starfsmanna sveitarfélaga sem ábyrgir eru fyrir málefnum sem skjölin fjalla um. Girða verður fyrir þetta í Sveitarstjórnarlögum ef ekki er hægt að gera það með breytingu á lögum nr. 66/1985.

Tekið skal fram að synjunarvald héraðsskjalasafns/Þjóðskjalasafns um heimild eða reglugerð um eyðingu skjala sveitarfélaga er einnig mikilsvert þannig að ábyrgir forstöðumenn séu ekki einráðir um hana.

4. Athugasemdir við einstakar greinar fyrirbyggjandi frumvarpsdraga

19. greinin

Í 19. grein frv. er kveðið á um að ráðherra setji reglur með auglýsingu m.a. um varðveislu fundargerða. Vert er að hafa í huga að skjalavarsla sveitarfélaga og varðveisla fundargerða þeirra þar með fer skv. lögum nr. 66/1985 og reglugerð nr. 283/1994.

Þessi 19. grein á að leysa af hólmi 22. og 23. grein gildandi sveitarstjórnarlaga. Í þessu felst afturför, hún er slappari og gefur frekar færi á því að komast undan formfestu miðað við gildandi lög. Því er hér lagt til að 22. og 23. greinin haldi sér. Mikilvægt er að í lögum standi að oddviti sjái áfram um að „fundargerðir séu skipulega færðar í gerðabók sveitarstjórnar og að allar ályktanir og samþykktir séu rétt og nákvæmlega bókaðar.“ Þetta, sem er úr 22. grein gildandi laga, má gjarnan fella saman við texta 19. greinar draganna.

Um leið er talið rétt að 23. grein gildandi laga verði óbreytt felld inn í ný Sveitarstjórnarlög. Sú grein var upphaflega viðbrögð við hættu á ákveðnu form- og agaleysi sem tölvufærsla fundargerða hafði í för með sér. Sú hætta er langt frá því liðin hjá. Eftirlit með skjalavörslu sveitarfélaga hefur ekki enn komist á það stig að þorandi sé að afnema þá tryggingu formfestu sem þessi lagafyrirmæli fela í sér.

Jafnvel væri þörf á að bæta við þessi fyrirmæli þannig að þau tryggðu örugga formfestu í myndun annarra mikilvægustu skjala sveitarfélaga á öruggu áritunarefni, t.d. mikilvægari samninga o.fl. og kveðið væri á um notkun á löggildum skjalapappír.

Einnig má minna á að vörslu á bréfum sem send hafa verið í tölvupósti er víða ábótavant og e.t.v. vert að minnast á það einnig sérstaklega.

Þess má geta að hingað til hafa héraðsskjalaverðir getað vísað til 23. greinar sveitarstjórnarlaga til fyrirmyndar frjálsum félagasamtökum um færslu fundargerða, en það má telja meðmæli með ákvæðum greinarinnar.

80. greinin

Í 80 gr. frv. segir um eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga:

„Henni skal veittur aðgangur að öllum starfsstöðvum, bókum, fylgiskjölum og öðrum gögnum sveitarfélags. Sveitarstjórn og starfsmenn sveitarfélags skulu veita nefndinni allar þær upplýsingar sem starfinu tengjast, hún óskar eftir og unnt er að láta í té, innan þess frests sem nefndin ákveður hverju sinni.“

Þarna verður að setja fyrirvara um trúnað vegna hagsmuna sveitarfélags og hagsmuna borgaranna. Áskilnaður verður að vera þarna um persónuvernd og aðra þætti, en nefndin kann t.d. að óska eftir skjölum er varða fjárhagsaðstoð. Vísun til annarra laga kann að nægja þarna, en er nauðsynleg.

Skjöl í vörslu héraðsskjalasafna afhent á öðrum forsendum en skilaskyldu opinberra stjórnvalda skv. lögum nr. 66/1985 verða að vera undanþegin þessu ákvæði, enda varði þau ekki fjárhagsmálefni sveitarfélaga. Einnig verður að tryggja með fyrirvara að framhjá verði ekki farið með skjöl sveitarfélaga á þeim grundvelli þannig að þau séu afhent héraðsskjalasafni eftir á sem hluti af afhendingu einkaskjala sem kallast með „seinni uppruna“ í einkaskjalasafni.

94.-96. greinarnar

Í 94. grein frv. er kveðið er á um ákvæði í samningum um byggðasamlög. Kveða þarf á um ákvæði í slíkum samningum um hvaða opinbera skjalasafn sér um eftirlit með skjalavörslu byggðasamlagsins.

Í 95. greininni er mikilvægt að fram komi að slita-/skipta-stjórn beri að tryggja skil á skjölum byggðasamlagsins til þess skjalasafns.

Í 96. greininni er kveðið á um ákvæði í samningi um samvinnu sveitarfélaga. Kveða þarf á um ákvæði í slíkum samningum um hvaða opinbera skjalasafn sér um eftirlit með skjalavörslu í kringum samvinnuverkefnið og að það taki við skjölum þess að því loknu.

101. greinin

Mikilvægt er að einkaaðilar sem fara með skyldur sveitarfélaga í þeirra umboði fari jafnframt að lögum um Þjóðskjalasafn Íslands (sem gilda um héraðsskjalasöfn) varðandi skjalavörslu sína. Því þarf að setja inn í upptalningu á lögum í 101. gr. frv. lög nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands.

113. greinin

Í 113. grein frv. segir: „Þar á meðal getur ráðuneytið óskað afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öðrum gögnum sem mál snerta.“

Fyrirvari í lok greinarinnar er: „Framkvæmd upplýsingaöflunar skal taka tillit til hagsmuna viðkomandi stjórnvalda, og einkaaðila ef við á, og ekki ganga lengra en þörf er á.“

Bent skal á að ábyrgð á vörslu þeirra skjala sem um ræðir er bundin forstöðumanni á hverjum stað skv. 6. grein laga nr. 66/1985 enda hangir skjalavarsla saman við ábyrgð forstöðumanns á hverjum stað. E.t.v. þyrfti að breyta orðalagi á þessari grein þess vegna.

Upplýsingaskylda skv. stjórnsýslulögum ætti að nægja ráðuneytinu til að komast í skjöl og gögn um fjárhagsmálefni sveitarfélaga enda telst ráðherra aðili þeirra mála á grundvelli eftirlitsskyldu sinnar með þeim. Í því ljósi er eðlilegra að ráðuneytið geti óskað eftir afritum skjala og gagna en taki ekki frumskjöl í sína vörslu. Séu frumrit afhent skv. greininni þarf að vera ákvæði um afhendingu þeirra aftur til sveitarfélags og kveða þarf á um að viðkomandi eftirlitsstofnun með skjalavörslu sveitarfélagsins (héraðsskjalasafn eða ígildi þess) fái greinargerðir um slík útlán hverju sinni.

Í fyrirvaranum ætti ekki aðeins geta þess að tillit eigi að taka til hagsmuna stjórnvalda heldur einnig til skyldna þeirra.

5. Tillaga að lagagreinum

Lagt er til að sérstakur kafli verði um skjalavörslumál sveitarfélaga og eru hér tillögur að lagagreinum sem hægt væri að mynda hann úr að hluta.

a.

Skjöl og gögn mynduð við starfsemi á vegum sveitarfélags, stjórnar þess og stofnana þess, ráða, sviða, nefnda, stofnana, rekstrareininga, starfsstöðva og fyrirtækja og tilheyra skjalasöfnum þeirra eru eign sveitarfélagsins og þau ber að afhenda í vörslu viðeigandi héraðsskjalasafns í samræmi við ákvæði laga um opinber skjalasöfn.

b.

Ábyrgð á vörslu skjala í eigu sveitarfélagsins er á hendi forstöðumanns hvernar stjórnar þess og stofnana, ráða, sviða, nefnda, stofnana, rekstrareininga, starfsstöðva og fyrirtækja þar sem þau eru mynduð, þar til þeim hefur verið komið í vörslu viðeigandi héraðsskjalasafns sem tekur þá við þeirri ábyrgð.

c.

Óheimilt er að veita heimild eða taka ákvörðun um eyðingu eða ónýtingu skjala sveitarfélags eða stofnana þess án þess að forstöðumaður sá er fer með málefni þau er skjölin varða eða hefur borið eða ber skjalavörsluábyrgð á þeim hafi upphaflega óskað eftir því í samráði við héraðsskjalasafn sveitarfélagsins.

d. (verði felld inn í 19. grein draganna)

Oddviti sér um að fundargerðir séu skipulega færðar í gerðabók sveitarstjórnar og að allar ályktanir og samþykktir séu rétt og nákvæmlega bókaðar.

e. (samhljóða 23. grein gildandi laga)

Fundargerðir sveitarstjórnarfundar skal rita í gerðabók í samræmi við fundarsköp sveitarstjórnarinnar. Sveitarstjórn er heimilt að ráða sér fundarritara.

Allir kjörnir sveitarstjórnarmenn sem mættir eru skulu undirrita fundargerðir sveitarstjórnar nema sveitarstjórn ákveði annað í einstökum tilvikum.

Sveitarstjórn er heimilt að ákveða að fundargerðir verði skráðar í tölvu. Sé það gert skal bóka í gerðabók sveitarstjórnar númer fundar, hvar og hvenær fundurinn er haldinn og að fundargerð sé færð í tölvu. Þá skal færa í gerðabók fundarslit og greina blaðsíðutal fundargerða.

Sveitarstjórnarmenn skulu rita nöfn sín við slit fundar í gerðabók.

Í lok fundar skal tölvuskráð fundargerð prentuð út og hún undirrituð af fundarmönnum. Einnig skal oddviti og a.m.k. einn fundarmanna setja upphafsstafi sína undir hverja blaðsíðu fundargerða sem blaðsíðusettar skulu í áframhaldandi töluröð.

Undirritaðar tölvuskráðar fundargerðir skulu reglulega bundnar inn í fundargerðabók sveitarstjórnar til varanlegrar varðveislu.

f. (viðbót við 80. greinina)

Skjöl í vörslu héraðsskjalasafna afhent þeim á öðrum forsendum en skilaskyldu opinberra stjórnvalda skv. lögum nr. 66/1985 eru undanþegin þessu ákvæði, enda eiga þau ekki fyrri uppruna í skjalasafni sveitarfélags og varði ekki þannig fjárhagsmálefni sveitarfélaga.

g. (viðbót við 3. mgr. 94. greinarinnar, á eftir 7. tl.)

8. Kveða skal á um hvaða héraðsskjalasafn hafi eftirlit með skjalavörslu byggðasamlagsins.

h. (viðbót við 95. grein á eftir „í hlutfalli við íbúatölu“)

Skiptastjórn skal tryggja að skjöl byggðasamlagsins verði afhent viðeigandi héraðsskjalasafni við lok skiptameðferðar.

i. (viðbót við 96. grein á eftir 9. tl., um leið verði 10. tl. nr. 11)

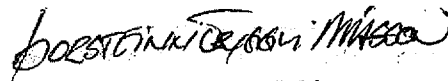
10. um hvaða héraðsskjalasafn hafi eftirlit með skjalavörslu vegna verkefnisins og taki við skjölum þess að því loknu.

j. (viðbót við 101. grein á eftir „upplýsingalaga“ og undan „og laga um upplýsingarétt“)

laga um Þjóðskjalasafn Íslands

Virðingarfyllst,


Hrafn Sveinbjarnarson,
héraðsskjalavörður Kópavogs


Þorsteinn Tryggvi Músson,
héraðsskjalavörður Árnesinga



Alþingi
Erindi nr. P 139/24S/
komudagur 17.5.2011

Hrunamannahreppur.

Sími 480 6600, Fax 480 6606, netfang; hruni@fludir.is, heimasíða www.hrunamannahreppur.is

Nefndarsvið Alþingis
b.t. Kristjönu Benediktsdóttur
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um sveitarstjórnarlög.

Á fundi hreppsnefndar Hrunamannahrepps 12. maí s.l. var fjallað um umsögn um frumvarp til laga um sveitarstjórnarlög.

Eftirfarandi samþykkt var gerð:

„Oddviti kynnti beiðni um umsögn vegna frumvarps til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum. Hreppsnefnd ítrekar fyrri bókanir um að taka undir athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga við frumvarpið.“

Flúðum 13. maí 2011



Sveitarstjórinn í
Hrunamannahreppi.

Jón G. Yalgeirsson

Alþingi
Erindi nr. P 139/2450
komudagur 17.5.2011

HVALFJARÐAR
SVEIT



Alþingi

Kirkjustræti
150 Reykjavík

12. maí 2011

1104057 SMS

s. 1/2

Afgreiðsla frá 107. fundi sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar.

Á fundi sveitarstjórnar Hvalfjarðarsveitar sem haldin var var tekið fyrir mál 1104057, frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Eftirfarandi bókun var gerð:

Frá Alþingi, dagsett 15. apríl 2011. Þegar sent á sveitarstjórn og formenn nefnda Hvalfjarðarsveitar.

Lagt fram. Sveitarstjórn tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Það tilkynnist hér með

Með kveðju

Laufey Jóhannsdóttir
sveitarstjórn
Hvalfjarðarsveitar

laufey@hvalfjardarsveit.is



Alþingi
Erindi nr. P 139/2477
komudagur 17.5.2011

KPMG hf.
Borgartun 27
105 Reykjavík
Iceland

Telephone +354 545 6000
Fax +354 545 6001
Internet www.kpmg.is

Samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

17. maí 2011

Frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Lagt hefur verið fram á Alþingi frumvarp til sveitarstjórnarlaga, þskj. 1250 – 726. mál. KPMG ehf. hefur um áráðil þjónustað sveitarfélög og hefur því myndast töluverð þekking á starfsemi þeirra hjá félaginu.

KPMG sendi ábendingar við drög að frumvarpi til sveitarstjórnarlaga til innanríkisráðuneytisins í febrúar 2011 og var tekið tillit til þeirra ábendinga að hluta.

Í fyrsta lagi ber að nefna að í frumvarpinu er að finna mjög margt sem er til bóta varðandi lagaumhverfi sveitarfélaga. KPMG hefur þó hug á að koma á framfæri eftirfarandi ábendingum og athugasemdum við frumvarpið:

- Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði varðandi lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga með sama hætti og í 6. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Ekki er vikið að því í athugasemdum hvers vegna ákvæði þetta er felld brott. Eingöngu er tekið fram í IV. kafla almennra athugasemda að ákvæðið sé felld brott án frekari skýringa. Til bóta væri að í lögskýringargögnum kæmi fram hvers vegna breyting þessi er gerð.
- Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er nýmæli þar sem kveðið er á um að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli „í störfum sínum standa vörð um hagsmuni sveitarfélaga, sjálfstjórn þeirra, verkefni og fjárhag.“ Draga má í efa að slíkt ákvæði geti samræmst ákvæðum XI. kafla frumvarpsins að því er varðar stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum. Ýmsir aðilar, hvort sem þeir eru einstaklingar eða lögaðilar, geta þurft að skjóta máli sínu gagnvart sveitarfélagi til ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Skýtur þá að nokkur leyti skökku við að í sveitarstjórnarlögum sé kveðið á um hagsmunagæslu ráðherra fyrir sveitarfélögin á sama tíma og einstaklingar og lögaðilar eiga að geta treyst á óvilhalla meðferð sinna mála á kæru- og eftirlitsstigi. Verður því að telja orðalag þetta óheppilegt að þessu leyti.

Lagt er til að 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði felld brott.

- Í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðuneytið gefi árlega út leiðbeinandi yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga. Draga má í efa að þörf sé á að kveða á um slíka skyldu í lögum og óljóst er hvaða þýðingu það hefur ef yfirlitið er ekki uppfært árlega. Eðlilegra vætti telja að ráðuneytið sjálft hefði frumkvæði að því að hafa slíkt yfirlit reglulega uppfært t.d. á heimasíðu sinni.

Lagt er til að 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins verði felldur brott.

- Í 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um heiti sveitarstjórna o.fl. Ekki er ljóst hvort tilgangurinn er að þrengja heimildir miðað við það sem gildir í dag. Sem dæmi má nefna að í dag er m.a. notað heitið „forseti sveitarstjórnar“ en það embættisheiti er ekki nefnt í greininni. Einnig væri skýrara að taka fram í greininni að heiti sveitarstjórnar, byggðarráðs og framkvæmdastjóra skuli ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélags, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að niðurlag 2. máls. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins orðist svo: „...og oddvita má nefna forseta sveitarstjórnar eða forseta bæjarstjórnar.“

Lagt er til að við 10. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein svohljóðandi: „Heiti sveitarstjórnar, byggðarráðs, oddvita og framkvæmdastjóra skulu ákveðin í samþykkt um stjórn sveitarfélags.“

- Í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins er annars vegar í 1. málsl. notað orðalagið „sem sæti eiga í sveitarstjórn“ og hins vegar í 3. málsl. „fulltrúa sem sitja fund“. Óheppilegt getur verið að hafa mismunandi orðalag í þessu samhengi.

Lagt er til að 3. málsl. 13. gr. frumvarpsins hljóði svo: „Við aðra umferð telst sá rétt kjörinn sem fær meiri hluta atkvæða þeirra sem sæti eiga í sveitarstjórn eða ef viðkomandi er sá eini sem fær atkvæði.“

- Í 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra setji með auglýsingu leiðbeiningar um ritun fundargerða. Óljóst getur verið hvaða þýðingu slíkar leiðbeiningar hafa ef upp kemur ágreiningur um einstök atriði við ritun fundargerða. Skýrara væri því að fyrirmæli um ritun fundargerða, meðferð, staðfestingu, varðveislu o.fl. yrðu sett af ráðherra í formi reglna eða reglugerðar sem birt yrði í B-deild Stjórnartíðinda.

Lagt er til að 1. málsl. 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins hljóði svo: „Ráðherra setur með reglugerð ákvæði um ritun fundargerða sveitarstjórna, m.a. um hvað þar er skylt að bóka, um staðfestingu þeirra þegar að loknum fundi, varðveislu og skráningu og meðferð rafrænna fundargerða.“

- Í 29. gr. frumvarpsins er fjallað um siðareglur og gert er ráð fyrir í 1. mgr. að ráðuneytið skuli staðfesta siðareglur ef þær eru settar. Í anda gegnsæis í stjórnsýslu

mætti jafnframt taka fram að birta beri slíkar reglur þannig að íbúar hafi aðgang að þeim, t.d. með þeim hætti sem venjubundið er í viðkomandi sveitarfélagi, s.s. á heimasíðu.

Lagt er til að við 29. gr. bætist ný málsgrein sem verði 3. mgr. og hljóði svo: „Ef siðareglur hafa verið settar ber sveitarstjórn að birta þær með þeim hætti sem venjubundið er í viðkomandi sveitarfélagi, s.s. á heimasíðu sveitarfélagsins.“

- Í 31. gr. frumvarpsins er fjallað um boðun varamanna og ákvæðið nokkuð hert frá gildandi lögum. Í sjálfu sér er það gott markmið að koma meiri festu á þessi mál. Ekki er þó skýrt nánar í athugasemdum hvað átt sé við með 5. mgr. 31. gr. Til bóta væri að í lögskýringargögnum kæmi fram hver þýðing þessa ákvæðis er.
- Í 4. mgr. 32. gr. frumvarpsins er nýmæli sem skýra mætti betur í lögskýringargögnum eða jafnvel fella brott. Ekki er rökstutt með skýrum hætti í athugasemdum við frumvarpið að ákvörðun um að afsala sér greiðslum hafi endilega í för með sér að aðrir hafi ekki efni á að taka þátt í sveitarstjórnarstörfum.
- Nýmæli í 33. gr. frumvarpsins um rétt til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum er af hinu góða. Ekki er í athugasemdum þó að finna skýringu varðandi 4. mgr. 33. gr., þ.e. sem snýr að framkvæmdastjóra sveitarfélags. Til bóta væri að í lögskýringargögnum kæmi fram hver þýðing þessa ákvæðis er.
- Í 61. gr. frumvarpsins er fjallað um ársreikning. Almenn gilda þær reglur að fyrst er gefinn út ársreikningur og áritaður af framkvæmdastjóra og stjórn einingar og eftir það áritar endurskoðandi ársreikninginn. Dagsetning þessara áritana er almennt sú hin sama. Dagsetning áritunar endurskoðenda getur ekki verið á undan áritunardegi stjórnenda og stjórnar. Útgáfudagur ársreiknings hefur m.a. þá þýðingu að í skýringum í ársreikningi þarf að geta um tiltekna mikilvæga atburði eftir reikningsskiladag (31.12) fram að útgáfudegi. Ársreikningur verður ekki formlega áritaður endurskoðaður fyrr en búið er að gefa hann út á tilteknum útgáfudegi. Almenn afgreiða stjórnir eininga ársreikninga við eina umræðu á stjórnarfundum. Í framhaldi af því er áritaður ársreikningur lagður fyrir aðalfund einingar til staðfestingar.

Í frumvarpinu er ekki skýrt hver það er sem gefur út ársreikninginn sem endurskoðaður skal. Skýrt þyrfti að vera hver sá aðili er.

Einn möguleikinn væri sá að framkvæmdastjóri sveitarfélagsins og/eða byggðarráð gefi út ársreikninginn. Í framhaldi af því yrði ársreikningur áritaður af framkvæmdastjóra og/eða byggðarráði og endurskoðendum og síðan lagður fyrir sveitarstjórn til staðfestingar við tvær umræður.

Ef ætlunin er að sveitarstjórn gefi út ársreikninginn verður það varla unnt nema við síðari umræðu þegar hann er áritaður af sveitarstjórn og á sama tíma áritaður af endurskoðendum.

Vísað er til ákvæða alþjóðlegra endurskoðunarstaðla um þessi atriði (ISA 700).

Tvær leiðir eru færar til að útfæra nánar framangreint og er fyrri leiðin eftirfarandi:

3. mgr. 61. gr. frumvarpsins hljóði svo: „Ársreikningur sveitarfélags skal gefinn út af framkvæmdastjóra sveitarfélagsins og skal fullgerður, endurskoðaður og tilbúinn til afgreiðslu í sveitarstjórn fyrir 15. apríl ár hvert.“

Síðari leiðin er eftirfarandi:

3. mgr. frumvarpsins hljóði svo: „Ársreikningur sveitarfélags skal fullgerður og tilbúinn til afgreiðslu í sveitarstjórn fyrir 15. apríl ár hvert.“

4. mgr. frumvarpsins hljóði svo: „Sveitarstjórn skal hafa lokið staðfestingu ársreiknings sveitarfélags, stofnana sveitarfélags og fyrirtækja þess ekki síðar en 15. maí ár hvert. Á sama tíma skal endurskoðun ársreiknings hafa verið lokið.“

Að okkar mati fellur síðari leiðin betur að almennum aðferðum við afgreiðslu ársreikninga og skýrt að það er sveitarstjórn sem ber ábyrgð á ársreikningnum.

- Í 1. mgr. 61. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að í ársreikningi komi fram samanburður við upphaflega fjárhagsáætlun ársins. Tilgangur með slíkum samanburði þarf að vera skýr, þ.e. hvort verið er að ná fram samanburði á upphaflega samþykktri áætlun eða samanburði við veittar fjárheimildir sveitarstjórnar á árinu, þ.e. fjárhagsáætlun með viðaukum. Að okkar mati er meira viðeigandi að samanburður sé gerður við veittar fjárheimildir. Sé vilji til að ná fram samanburði við upphaflega samþykkt áætlun ætti hann að okkar mati frekar heima í greinargerð stjórnenda um frávík frá fjárhagsáætlunum. Þar gæti komið fram annars vegar samantekt á breytingum frá upphaflegri áætlun og hins vegar samanburður við rauntölur samkvæmt ársreikningi.
- Í lokamálslið 1. mgr. 61. gr. frumvarpsins er tekið fram að í skýringum í ársreikningi skuli gera sérstaklega grein fyrir ástæðum verulegra frávika um útgjöld og tekjur frá því sem ákveðið var með samþykkt fjárhagsáætlunar fyrir viðkomandi ár. Að okkar mati er hér um að ræða upplýsingar sem ekki er viðeigandi að veita í ársreikningnum sjálfum. Upplýsingar af þessu tagi eru ekki endurskoðaðar samkvæmt stöðlum um endurskoðun reikningsskila og því hæpið að áritun endurskoðenda á ársreikning gæti náð yfir slíkar upplýsingar.

Ef vilji er til að fá staðfestingu endurskoðenda á þessum upplýsingum yrði sú staðfesting væntanlega unnin á grundvelli staðla um aðra staðfestingarvinnu endurskoðenda (ISA 3000). Eðlilegt er að slíkar upplýsingar eigi heima í greinargerð stjórnenda og ættu því að vera hluti af öðrum upplýsingaskilum. Er því mikilvægt að gerður sé skýr greinarmunur í lögnum annars vegar á upplýsingum í ársreikningi sveitarfélags og hins vegar öðrum upplýsingaskilum.

Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að skýringar í ársreikningi eru hluti af þeim ársreikningi sem endurskoðandi áritar.

- Í 2. mgr. 61. gr. frumvarpsins er tekið fram að í ársreikningi skuli koma fram skýrt yfirlit yfir allar ábyrgðir sveitarfélags og samningsskuldbindingar. Að okkar mati er ákvæði þetta óþarft miðað við upphaf 1. mgr. 61. gr. Gert er ráð fyrir í öðrum reglum sem gilda um ársreikninga að þessi atriði skuli tekin fram, sbr. t.d. 52. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006.

Lagt er til að 2. mgr. 61. gr. frumvarpsins verði felld brott.

- Í 1. mgr. 62. gr. frumvarpsins er fjallað um fjögurra ára áætlun og einnig fjárhagsáætlun næsta árs. Fjalla mætti nánar í ákvæðinu um samhengið milli fjögurra ára áætlunarinnar og fjárhagsáætlunarinnar, m.a. um að þær séu samhljóða hvað fyrsta árið varðar. Að auki væri skýrara að taka fram að fjárhagsáætlun skuli vera í samræmi við form ársreiknings, sbr. ákvæði 5. mgr. 61. gr. núgildandi laga.

Lagt er til að við 1. mgr. 62. gr. frumvarpsins bætist eftirfarandi: „Fjárhagsáætlun næsta árs skal vera í samræmi við form ársreiknings sveitarfélagsins og samræmast fyrsta ári í fjárhagsáætlun fyrir næstu fjögur ár.“

- Í 2. mgr. 63. gr. frumvarpsins er nýmæli um viðauka við fjárhagsáætlun. Skýra mætti nánar í ákvæðinu eða lögskýringargögnum hver þýðing slíks viðauka er. Skilja má ákvæðið þannig að með viðauka sé gefin út ný fjárheimild (til hækkunar eða lækkunar), en ljóst þarf að vera hvort þá sé litið svo á að komin sé í gildi ný fjárhagsáætlun. Mikilvægt er að þetta sé skýrt m.a. vegna samanburðar í ársreikningi, sbr. umfjöllun um 61. gr. frumvarpsins.
- Í 72. gr. frumvarpsins er fjallað um endurskoðun. Varðandi endurskoðun þá ber endurskoðendum að fara að ákvæðum alþjóðlegra endurskoðunarstaðla (sbr. iðg um endurskoðendur nr. 79/2008).

Lagt er til að 2. mál. 1. mgr. 72. gr. frumvarpsins hljóði svo: „Endurskoðun fer eftir lögum um endurskoðendur, lögum um ársreikninga og alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum.“

- Mikilvægt er að ákvæði laganna falli að ákvæðum laga um endurskoðendur og alþjóðlegu endurskoðunarstöðlunum eða að í þeim sé eftir atvikum vísað til þeirra. Mikilvægt er að okkar mati að gerður sé greinarmunur annars vegar á endurskoðun reikningsskila og hins vegar á annarri staðfestingarvinnu eða könnunum sem endurskoðendum er gert skylt að sinna samkvæmt greininni. Í 2. mgr. 72. gr. frumvarpsins er endurskoðun reikningsskila blandað saman við aðra staðfestingarvinnu eða könnun.
- Í athugasemdum við 72. gr. er tekið fram að ekki sé í greininni fjallað um „svonefnda stjórnsýsluendurskoðun“. Á hinn bóginn er tekið fram í ákvæðinu sjálfu að endurskoðun taki m.a. til þess hvort almenn stjórnsýsla sveitarfélags og einstakar ákvarðanir af þess hálfu eru í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélags o.s.frv. Að nokkru leyti er þarna um að ræða skörun. Réttara væri að hafa ákvæðið skýrara um heimild endurskoðanda til að framkvæma stjórnsýsluendurskoðun ef tilefni er til, eins og reyndar tæpt er á í athugasemdunum, þ.e. að eftir „atvikum getur þó farið vel á því að stjórnsýsluendurskoðun sé samþætt hinni fjárhagslegu endurskoðun.“ Einnig mætti taka fram að sveitarfélag geti óskað eftir slíkri stjórnsýsluendurskoðun hjá endurskoðanda sveitarfélagsins.
- Í 3. mgr. 72. gr. frumvarpsins er nýmæli um að endurskoðandi sveitarfélags skuli alltaf gefa út skýrslu um endurskoðun. Skýrara þarf að vera hvað fram eigi að koma í slíkri skýrslu umfram það sem fram kemur í áritun endurskoðanda á ársreikning (viðfangsefni).
- Benda má í þessu samhengi á ákvæði sem gilda um einingar tengdar almannahagsmunum í lögum um ársreikninga nr. 3/2006. Í 108. gr. d í þeim lögum er tekið fram að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki skuli árlega gera endurskoðunarnefnd (sem starfa skal hjá einingum tengdum almannahagsmunum) grein fyrir störfum sínum og óhæði og skila skriflegri skýrslu um mikilvæg atriði sem fram hafa komið við endurskoðunina. Í skýrslunni skal sérstaklega geta um veikleika í innra eftirliti í vinnuferli við gerð reikningsskila.
- Í 5. mgr. 72. gr. frumvarpsins er fjallað um starfstíma endurskoðanda og er þar miðað við samskonar reglur og gilda um fjármálafyrirtæki. Rétt er að benda á að aðrar reglur gilda um starfstíma endurskoðanda hjá einingum tengdum almannahagsmunum eins og þær eru skilgreindar í 3. mgr. 20. gr. laga um endurskoðendur nr. 79/2008. Er þar um að ræða að eftir sjö ára starfstíma skuli endurskoðandi taka a.m.k. tveggja ára hlé frá störfum. Um röksemdir fyrir þeim starfstíma er vísað til athugasemda við frumvarp til þeirra laga og ákvæða í félagaréttartilskipun ESB.

- Í 6. mgr. 72. gr. frumvarpsins er nýmæli um störf endurskoðanda. Að okkar mati er ákvæði þetta í raun óþarft þar sem kveðið er á um óhæði endurskoðenda í lögum um endurskoðendur og í siðareglum endurskoðenda frá síðari hluta árs 2010 sem settar hafa verið af Félagi löggiltra endurskoðenda (FLE) og staðfestar af ráðherra. Sjá nánar siðareglurnar á heimasíðu FLE:

www.fle.is/fle/upload/files/faglegt_efni/uppfærðar_og_samthýkka_sidareglur_loka_nov.2010.pdf

Í framangreindum reglum sem byggðar eru á alþjóðlegum reglum er ítarlega fjallað um með hvaða hætti skuli gæta að óhæði endurskoðenda. Er þar meðal annars skilgreint hvaða verkefni teljast vera ósamrýmanleg störfum endurskoðenda.

Fyrir liggur nú þegar í lögum að strangari reglur gilda varðandi störf endurskoðenda fyrir fjármálafyrirtæki og váttryggingafélög. Að okkar mati er ekki nægilega rökstutt í frumvarpinu hvers vegna hugsanlega strangari reglur eigi að gilda um sveitarfélög í þessu efni.

Lagt er til að 6. mgr. 72. gr. frumvarpsins falli brott.

- Í 75. gr. frumvarpsins er fjallað um reglur um bókhald og reikningsskil. Lagt er til að fellt verði brott úr greininni að í reglugerð verði fjallað um endurskoðun ársreiknings. Um þau atriði er fjallað í lögum um endurskoðendur, lögum um ársreikninga og alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum. Telja verður að þær reglur nái með fullnægjandi hætti yfir hlutverk endurskoðenda og ekki sé tilefni til að setja sérreglur í reglugerð á grundvelli sveitarstjórnarlaga. Ef slíkt er gert er hættu á misræmi í settum reglum.

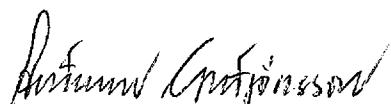
Lagt er til að orðin „endurskoðun ársreiknings“ falli brott úr 3. tölul. 1. mgr. 75. gr. frumvarpsins.

- Lagt er til að bætt verði við 75. gr. frumvarpsins ákvæði varðandi aðra samræmda upplýsingagjöf sveitarfélaga. Rökin fyrir því eru m.a. að rétt er að gera greinarmun á ársreikningi annars vegar og annarri upplýsingagjöf sveitarfélaga hins vegar. Ársreikningur er endurskoðaður eftir þeim lögum og reglum sem um það gilda en opinberir aðilar kalla eftir ýmsum öðrum upplýsingum frá sveitarfélögum sem ekki falla endilega undir það að vera endurskoðaðar upplýsingar úr ársreikningi. Er það jafnframt í samræmi við ákvæði 3. mgr. 76. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að bætt verði við 4. tölul. í 1. mgr. 75. gr. frumvarpsins: „Aðra samræmda upplýsingagjöf sveitarfélaga.“

KPMG er reiðubúið til að veita frekari upplýsingar eða skýringar um þau atriði sem hér koma fram.

Virðingarfyllst



Auðunn Guðjónsson, löggiltur endurskoðandi



Sesselja Árnadóttir lögfræðingur

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 18. apríl 2011
Tilvísun: 2011040004/50.11
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál

Orkustofnun hefur borist erindi samgöngunefndar Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Orkustofnun hefur kynnt sér efni umrædds frumvarps og vill stofnunin koma á framfæri eftirfarandi athugasemd varðandi það. Í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um rétt sveitarfélaga til ákvarðana eða umsagna um nýtingu sjávarbotns eða sjávar innan íslenskrar lögsögu en utan marka sveitarfélags fer að ákvæðum sérlaga hverju sinni. Í athugasemdum við ákvæðið segir m.a. eftirfarandi: „Í 4. mgr. ákvæðisins er hreyft viðfangsefni sem til nokkurrar umræðu hefur verið í íslensku stjórnkerfi en það lýtur að mörkum sveitarfélaga til hafsins. Af ákvæði 1. mgr. leiðir að mörk sveitarfélagsins ráðast af ytri merkjum þeirra fasteigna sem innan þess liggja. Í því felst almennt, sbr. til hliðsjónar 3. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, að ytri mörk sveitarfélaga til hafsins miðast við netlög sem teljast 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar. Um rétt sveitarfélaga til nýtingar, umsagnar um nýtingu, rétt til að skipuleggja svæði eða til annarra atriða, fer því samkvæmt þessu að ákvæðum sérlaga hverju sinni.“ Orkustofnun vekur athygli á að stofnunin leggur mikla áherslu á að leitað sé umsagnar viðkomandi sveitarfélaga vegna umsókna um leyfi á grundvelli framangreindra laga nr. 73/1990 þrátt fyrir að í þeim lögum sé hvergi kveðið á um lögbundna umsagnaraðila. Telur Orkustofnun hins vegar það vera í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að leita umsagnar viðkomandi sveitarfélaga og mun stofnunin ekki slá af þeim kröfum sínum þrátt fyrir það tómlæti í áðurnefndum lögum.

Þá bendir Orkustofnun á að stofnuninni er samkvæmt ákvæðum laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001, skylt að leita umsagnar viðeigandi sveitarfélaga ef sótt er um leyfi á svæði sem er innan 1 sjómílu frá netlögum.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki athugasemdir við umrætt frumvarp til laga að svo stöddu

Virðingarfyllt,
f. h. orkumálastjóra


Lárus Ólafsson
yfirlögfræðingur

5.5.2011

Ólafur Örn Ólafsson.

Athugasemdir við frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

726. mál

15. gr.

Gert er ráð fyrir að þriggja sólarhringar boðunartíma fyrir fundi í sveitarstjórn. Hér er um aukningu að ræða um einn sólarhring. Ég tel þessa breytingu algjörlega óþarfa þar sem ég sé ekki að lengri boðunartími bæti undirbúning funda. Tveir sólarhringar eru nægur tími og gefur frekar kost á að koma málum að á fundi sem annars myndu dragast um heilan mánuð eða milli bæjarstjórnarfunda.

Tillaga: Óbreyttur boðunartími.

21. gr.

Ég tel fullkomlega óeðlilegt að aðalmenn geti valið sér varamenn af lista. Tel að eðlilegt sé, að það sé í þeirri röð sem þeir eru kosnir til sveitarstjórnar. Varðandi 3 mgr. þá tel ég fullkomleg óeðlilegt að lögin taki mið af pólitískri uppröðun á lista. Hér mætti líka fjalla um þau mál sem upp koma ef aðalmaður segir skilið við lista, hver skal þá vera varamaður. Ef lögin ætla að taka tillit til listakosninga er rétt að aðalmaður hverfi úr sveitarstjórn sem ekki vill tilheyra lista lengur.

Tillaga: Varamenn komi inn af lista í þeirri röð sem þeir eru kosnir. Aðalmaður, sem segir skilið við listasamstarf, skal hverfa úr sveitarstjórn. Næsti maður á lista taki þá sæti aðalmanns.

31. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að aðalmaður geti kallað inn varamann sé aðalmaður vanhæfur þ.e. inn á milli dagskrárliða á sveitarstjórnarfundi. Ég tel þetta ákvæði sé mjög varhugavert og bjóði upp á alls konar vitleysu í meðferð mála hjá sveitarstjórn sem er fjölskipað stórnvald. Þetta ákvæði býður upp á að á fundur sveitarstjórna séu alltaf allir varamenn mættir og taki þátt í afgreiðslu mála eftir hentugleika. Hvernig ætti t.d. að greiða fyrir slíka fundarsetu.

Tillaga: Ekki verði hægt að kalla varamann inn á miðjan fund. Aðalmaður eða varamaður verður að sitja allan fundinn.

33. gr.

Ákvæði um að ekki megi segja starfsmanni upp starfi vegna þátttöku í sveitarstjórn er ónýtt ákvæði. Það verður alltaf hægt að fara fram hjá slíku ákvæði og býður í raun upp á fjölda klögunarmála ef sett verður í lög. Og það að starfsmaður eigi rétt á fjarveru úr starfi er mjög erfitt að sjá að atvinnurekendur sætti sig við. Bíður upp á fjölda málaferla að óþörfu.

Tillaga: Fella niður þetti ákvæði sem er óþarf.

54. gr.

Í þessar grein er verið að reyna að komast á svig við lög um tímabundnar ráðningar starfsmanna 5. gr. laga nr. 139/2003 og gera atvinnuöryggi bæjarstjóra lítið sem ekkert. Í lögum um tímabundnar ráðningar starfsmanna er gert ráð fyrir að hægt sé að ráða starfsmann til fjögurra ára og framlengja

síðan til fjögurra ára í einu. Með gagnkvæmum uppsagnar tíma er í raun verið að vinna eins og um ótímabundna ráðningu sé að ræða, án þess að sömu ráðningaskilmálar gildi og hjá öðrum starfsmönnum sveitarfélaga. Eigi þetta ákvæði að gilda er spurning hvort ekki væri þá rétt að setja hér inn rétt til biðlauna t.d. í 12 mánuði.

Þrátt fyrir það ástand sem nú er í þjóðfélaginu og auðvelt að fá hæfa einstaklinga til starfa fyrir sveitarfélög þá er ekki víst að svo verði alltaf. Með því að gera starfið svo ótryggt sem stefnt er að má búast við að mjög erfitt verði að manna framkvæmdarstjórastöður sveitarfélaga þegar betur árar á almennum vinnumarkaði. Það er lágmarks krafa að stafsöryggi sé í það minnsta í fjögur ár.

Hæfi framkvæmdarstjóra. Ekki er gerð nein krafa til hæfi framkvæmdarstjóra, ég tel nauðsynlegt að gera kröfu til framkvæmdarstjóra að þeir hafi háskólamenntun sem nýtist í starfi.

Þrískipting valds. Víða erlendis eru bæjarstjórar kosnir af almenningi sem þriðja valdið í sveitarstjórn. Eðlilegt er að spyrja sig af hverju slíkt er. Er kannski komið að því hér að setja í lög að **framkvæmdarstjóri sé ekki jafnframt sveitarstjórnarmaður.**

Og jafnvel setja inn ákvæði þar sem íbúar geta krafist kosningar um bæjarstjóra.

Tillaga: 1 Óbreytt ákvæði í núverandi lögum þ.e. framkvæmdarstjórar ráðnir í fjögur ár í samræmi við lög um tímabundnar ráðningar.

Tillaga 2: Framkvæmdastjóri verði ekki jafnframt bæjarfulltrúi. Aðskilnaður milli kjörinna fulltrúa og embættismanns sveitarfélags.

Tillaga 3. Heimilt verði að kjósa bæjarstjóra/framkvæmdarstjóra til fjögurra ára í senn.

Tillaga 4. Gerðar verði lágmarks kröfur til menntunar framkvæmdarstjóra. Vel má hugsa sér að gerð verði krafa um viðskiptafræði-, rekstrarfræði, verkfræði- og lögfræðimenntun.

Tillaga 5. Framkvæmdarstjórar njóti ekki lakari almennra kjara en kjarasamningar gera ráð fyrir t.d. með tilliti til biðlaunréttar.

Æskilegt væri að taka á því í lögunum hvort verið er að tala um framkvæmdarstjóra sveitarfélaga sem sveitar-bæjar- eða borgarstjóra, eða hvort festa eigi framkvæmdarstjóra nafnbót á stöðuna eins og gert er nú í Árborg.

72. gr.

Í 5 mgr. Er gert ráð fyrir að ráða endurskoðendur til fimm ára. Þetta ákvæði er allt of bindandi að mínu mati og þarf að vera meiri sveiganleiki fyrir sveitarfélag til að skipta um endurskoðendur t.d. á grundvelli kostnaðar við endurskoðun. Þessi kostnaður hefur rokið upp úr öllu valdi og er óásættanlegt að sitja uppi með dýran endurskoðanda árum saman. Sé ekki ástæðu fyrri löggjafann til að binda hendur sveitarstjórna með þeim hætti sem lagt er hér til.

Tillaga: Sveitarfélagi heimilt að skipta um endurskoðanda samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar.

86.gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að sveitarstjórn hafi vanrækt skildur sínar áður en gripið er til greiðslutöðvunar og/eða sviptingar fjárforráða. Ég tel mikilvægt að hægt sé að grípa til þessara

úrræða án þess að sveitarstjórn hafi vænrækt skildur sínar. Best væri að þetta væri fyrirbyggjandi aðgerð til að komast hjá því að sveitarfélag vanræki skyldur sínar. Setja inn sterkara ákvæði um að hægt sé að skipa fjárhagsstjórn ef fyrirséð er að sveitarfélagið getur ekki staðið við skuldbindingar sínar að mati ráðuneytisins eða skuldir eru að verða óviðráðanlegar. Það er ótækt að stjórnendur sveitarfélags geti spólað upp skuldum og sett allt í þrot án þess að hægt sé að grípa inn í.

Tillaga. Styrkja ákvæðið og taka út „ ítrekað og verulega“.

117 gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að hægt sé að beita sveitarstjórnarmann dagsektum. Ég tel þetta ákvæði vera algjörlega ótækt. Sveitarstjórn er fjölskipað stjórnvald og því eru ákvarðanir sameiginlegar, ekki verða því einstakir bæjarfulltrúar sektaðir. Tel ófært að setja inn þetta ákvæði m.a. m.t.t. þess að einstakir bæjarfulltrúar munu sitja hjá við atkvæðagreiðslu til að fyrra sig ábyrgð.

Tillaga: Út með þetta ákvæði.

XII Kafli, 120 gr. o.fl.

Gert er ráð fyrir að íbúa kosning fari fram vegna hugsanlegar sameiningar sveitarfélaga. Alveg eins má segja að eðlilegt sé að hægst sé að aðskilja sveitarfélög með kosningu.

Tillaga: Lagt til að sett verði inn ákvæði sem heimili íbúum í sveitarfélagi að kjósa um að skipta upp sveitarfélagi í fyrra horf. Kjósa skal um slíkt ef meira en helmingur kjósenda svæðisins óskar eftir slíku með skriflegum undirskriftarlista.

137 gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að íbúar geti krafist kosningar um ákveðin málefni í sveitarfélaginu. En til að auka lýðræði í sveitarstjórnarmálum er lagt til að hægt verði að krefjast vantrausts á kosningu í bæjarstjórn og krefjast þar með nýrra kosninga í sveitarfélagu hafi sitjandi bæjarstjórn misst trúnað almennings.

Tillaga: Lagt er til að 51% af kjörgegnum mönnum í sveitarfélaginu geti krafist nýrra kosninga í sveitarfélaginu t.d. einu sinni á kjörtímabili. Safnist undirskriftir meirihluta kjörgengra manna skal ganga til nýrra kosninga sem gilda fram að næstu almennu kosningum í sveitarfélaginu. Ekki verði hægt að krefjast auka kosninga oftar en einu sinni á kjörtímabili.

Viðurlög: að mínu mati lítur mjög undarlega út að setja lög og hafa ekki nein viðurlög við brotum á lögunum. Legg til að settur verði inn viðurlagakafli.

Tel að við þessa endurskoðun laga um sveitastjórnir verði leitað sem víðast fanga um hvernig þetta er gert í öðrum löndum og nota það til hliðsjónar. Eigum ekki að þurfa að finna upp hjólið í lagasetningu og eigum að læra af þeim þjóðum sem lengst eru komnar í þessu ferli.

Með kveðju.

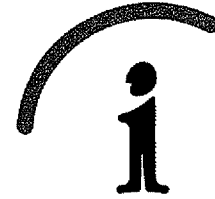
Ólafur Örn Ólafsson
Viðskiptafræðingur
Hjallabraut 10,
s: 848-9444.

815 Þorlákshöfn.

Kt. 190957-4389

Alþingi
Erindi nr. P 139/269/
komudagur 24.5.2011

Alþingi
Samgöngunefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 24. maí 2011
Tilvísun: 2011040506bS/--

Efni: Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Persónuvernd vísar til tölvubréfs samgöngunefndar Alþingis frá 15. apríl 2011 þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga (pskj. 1250, 726. mál á 139. löggjafarþingi) sem koma í stað núgildandi laga um sama efni, nr. 145/1998, verði frumvarpið samþykkt.

Í 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins er að finna svohljóðandi ákvæði:

„Vegna starfa sinna í sveitarstjórn á sérhver sveitarstjórnarmaður rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnsýslu sveitarfélags og varða málefni sem komið geta til umfjöllunar í sveitarstjórn.“

Í athugasemdum við þetta ákvæði í greinargerð með frumvarpinu segir m.a.

„Samkvæmt 1. mgr. skal sérhver sveitarstjórnarmaður, vegna starfa sinna í sveitarstjórn, eiga rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnsýslu sveitarfélags og varða málefni sem geta komið til umfjöllunar í sveitarstjórn. Í þessu felst meginreglan um upplýsingarétt sveitarstjórnarmanna. Hann er samkvæmt ákvæðinu takmarkaður við þau málefni sem geta komið til umfjöllunar í sveitarstjórn. Þar er þó um að ræða nær allar upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnsýslu sveitarfélags annað en það sem varðar málefni sem sérstakur trúnaður gætir um, svo sem ákveðnar upplýsingar frá félagsþjónustu sveitarfélags eða barnaverndarnefnd.“

Eins og vikið er að í framangreindum athugasemdum verða í stjórnsýslu sveitarfélaga til upplýsingar um viðkvæm einkalífssatriði, einkum við framkvæmd laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og barnaverndarlaga nr. 80/2002, sem og við

framkvæmd heilbrigðisþjónustu sem að nokkru leyti er rekin af sveitarfélögunum, sbr. m.a. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar.

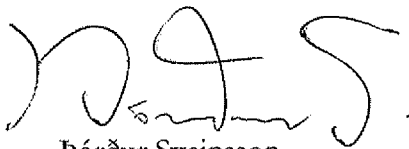
Í ljósi eðlis umræddra upplýsingar gilda um þær sérstakar þagnarskyldureglur, sbr. m.a. 60. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, 8. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga og 15. gr. læknalaga nr. 53/1988. Þá má geta þess að samkvæmt 2. mgr. 13. gr. barnaverndarlaga er sveitarstjórnunum óheimill aðgangur að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál.

Persónuvernd telur eðlilegt að sá fyrirvari við aðgangsrétt sveitarstjórnarmanna, sem lýst er í tilvitnuðum frumvarpsathugasemdum, verði einnig orðaður í sjálfu ákvæðinu sem hér um ræðir. Það mætti gera með því að bæta við það svohljóðandi málslíð:

„Þessi réttur nær ekki til upplýsinga um viðkvæm einkamálefni einstaklinga sem sérstakur trúnaður ríkir um samkvæmt ákvæðum um þagnarskyldu.“

Að öðru leyti gerir Persónuvernd ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllt



Þórður Sveinsson

Alþingi
Erindi nr. P 139/2195
komudagur 2.5.12



Alþingi
-Nefndasvið-
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. maí 2011

Efni: Athugasemdir við frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga

Vegna þess frumvarps sem lagt hefur verið fram til nýrra sveitarstjórnarlaga viljum við gera athugasemdir við nokkur atriði í frumvarpinu. Athugasemdirnar beinast að 72. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um endurskoðun en þar er að finna verulegar breytingar frá ákvæðum núgildandi laga um þetta málefni.

72. grein - Athugasemdir og ábendingar:

a) Um 1. ml. 1.mgr.

Í þessum málslíð segir:

Sérhvert sveitarfélag skal hafa endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtæki skv. lögum um endurskoðendur.

Mjög óljóst er hvað átt er við með þessu. Ef átt er við með hvaða hætti sveitarfélag fær endurskoðanda til starfa er ekkert í lögum um endurskoðendur sem segir til um það hvernig endurskoðandi skuli ráðinn. Ef hins vegar er átt við að greina þurfi á milli endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis skv. lögum um endurskoðendur frá öðrum með sama starfsheiti er þetta ákvæði ónauðsynlegt með hliðsjón af 6. mgr. 4. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur.

b) Um 2. ml. 1.mgr

Í þessum málslíð segir:

Endurskoðun fer eftir lögum um endurskoðendur og lögum um ársreikninga auk ákvæða laga þessara.

Í lögum um endurskoðendur og lögum nr. 3/2006 um ársreikninga segir að endurskoðun skuli fara fram í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og góða endurskoðunarvenju. Góð endurskoðunarvenja er skilgreind í bráðabirgðaákvæði II í lögum um endurskoðendur þannig að átt er við „að endurskoðað sé með viðurkenndum aðferðum í samræmi við leiðbeinandi reglur um endurskoðun (ISA) út gefnar af alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC) sem Félag löggiltra endurskoðenda er aðili að.“ Með því ákvæði sem að ofan greinir er því bætt við að endurskoðun skuli auk þess vera í samræmi við „ákvæði laga þessara.“ Ekkert er sagt um það við hvaða ákvæði laganna hér er átt en gera má ráð fyrir að átt sé við það sem fram kemur í 2. mgr. þessarar greinar og fjallað er um hér á eftir.

c) Um 2. málsgrein

Ákvæði í 1. ml. 2 mgr. frumvarpsins er ekki í samræmi við ákvæði 2. tl. 1 mgr. laga um endurskoðendur sem segir að löboðin endurskoðun reikningsskila taki til áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög og settar reikningsskilareglur. Í fyrsta lagi er óljóst hvað átt er við með að endurskoðun taki „til allrar fjárhagslegrar starfsemi sveitarfélags sem lýst er eða lýsa skal í reikningsskilum þess“ og hins vegar er óljóst hvers vegna vísað er til 60. gr. frumvarpsins sem fjallar um flokkun í bókhaldi og reikningsskilum. Eðlilegt verður að teljast að rétt sé að vísa til laga um endurskoðendur um það til hvers endurskoðun tekur.

Í öðrum málslið þessarar málsgreinar er væntanlega verið að telja upp það sem í endurskoðun felst til viðbótar því sem er í lögum um endurskoðendur og ársreikninga sbr. 1. mgr. Rétt er að benda í stuttu máli á einstök atriði í þessari upptalningu:

- *Í endurskoðun felst meðal annars könnun á því hvort reikningsskil sveitarfélags eru í samræmi við lög.*

Þetta er ekki í samræmi við ákvæði laga um endurskoðendur eða þá endurskoðunarstaðla sem um störf þeirra gilda. Endurskoðun hefur það að markmiði að láta í ljós álit á því hvort reikningsskil gefi glögga mynd í samræmi við lög og settar reikningsskilareglur.

- *„fullnægjandi heimildir hafi verið fyrir útgjöldum“*

Útgjöld sveitarfélaga eru margvísleg og almennur rammi um um útgjöld viðkomandi sveitarfélags kemur fram í fjárhagsáætlun sbr. 62. gr. frumvarpsins. Við endurskoðun ársreiknings sveitarfélaga er gengið úr skugga um réttmæti undarliggjandi gagna með hliðsjón af lögum og reglum þannig að í ljós komi hvort verulegar skekkjur séu í reikningsskilunum vegna sviksemi eða mistaka. Krafan um fullnægjandi heimildir fyrir útgjöldum er ekki nægilega skilgreind og getur bent til þess að skoða þurfi hverja einustu útgjaldaráðstöfun sveitarfélagsins sem auljóslega gengur ekki.

- *„hvort almenn stjórnsýsla sveitarfélags og einstakar ákvarðanir af þess hálfu eru í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélaga, ábyrga fjármálastjórn og forsvaranlega meðferð fjármuna.“*

Þetta ákvæði virðist benda til þess að endurskoðendum sé ætlað að gera stjórnsýsluúttekt á sveitarfélagi sem hluta af endurskoðunarstörfum. Slík úttekt getur ekki verið hluti af endurskoðun á ársreikningi sveitarfélaga enda ekki í neinu samræmi við lög um endurskoðendur og starfsskyldur endurskoðenda samkvæmt alþjóðlegum stöðum um endurskoðun. Ef slík úttekt er sett í lög verður hún að vera ótengd endurskoðun ársreiknings.

d) Um 5. mgr.

Í 5. mgr. ákvæðisins er lagt til að endurskoðandi eða endurskoðunarfyrirtæki skuli ráðinn af sveitarfélagi til fimm ára í senn. Ráðningu verði aðeins sagt upp innan ráðningartíma á grundvelli málefnalegra forsendna. Að fimm ára ráðningartíma liðnum skuli endurskoðandi sem bar ábyrgð á endurskoðun taka sér hlé frá endurskoðun sveitarfélagsins í a.m.k. fimm ár.

Að mati PwC á ákvæðið sem slíkt í sjálfu sér rétt á sér en hins vegar verður að gera athugasemd við þann langa tíma sem ráðgert er að endurskoðandi þurfi að taka sér hlé frá endurskoðun sveitarfélags, þ.e. fimm ára. Þess ber að geta að þegar ný lög um endurskoðendur nr. 79/2008 tóku gildi í ársbyrjun 2009 voru gerðar auknar kröfur varðandi óhæði endurskoðenda og þá sérstaklega endurskoðenda sem endurskoða einingar tengdar almannahagsmunum. Í 3. mgr. 20. gr. þeirra laga er lögfest sú regla að endurskoðandi sem ber ábyrgð á endurskoðun slíkrar einingar skuli taka sér hlé frá endurskoðun þeirrar einingar í a.m.k. tvö ár samfellt eigi síðar en sjö árum eftir að honum var falið verkið. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 79/2008 segir um þessa reglu:

„Til að tryggja óhæði endurskoðenda gagnvart einingu tengdri almannahagsmunum enn frekar er lagt til ákvæði um takmörkun á starfstíma endurskoðanda, sbr. 3. mgr. Endurskoðandi sem áritar reikningsskil einingar tengdrar almannahagsmunum skal hverfa frá endurskoðun hennar í tvö ár að lágmarki, hafi hann sinnt verkinu í sjö ár samfellt eftir að honum var falið verkið. Endurskoðandi telst hafa sinnt verkinu samfellt ef ekki hefur orðið hlé á þeim störfum hans sem varað hafa í a.m.k. tvö ár. Komi endurskoðandinn aftur að endurskoðun félagsins að tveimur árum liðnum hefst nýtt sjö ára tímabil. Endurskoðanda innan sama endurskoðunarfyrirtækis er heimilt að taka við hlutverki þess endurskoðanda sem hverfur frá verkinu. Þetta ákvæði er í samræmi 2. tölul. 42. gr. 8. félagatilskipunarinnar.“

Það er því mat PwC að tillaga sú sem fram kemur í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga gangi of langt í að skerða starfstíma endurskoðenda sem ráðnir eru til starfa af sveitarfélögum. Gera verður líka athugasemd við það að enginn greinarmunur er gerður á því hvort um stórt eða lítið sveitarfélag er að ræða. Ljóst er að tillagan gengur lengra en almenn ákvæði laga um endurskoðendur sem sett voru til innleiðingar á 8. gr. félagatilskipunar ESB og því í samræmi við reglur ESB.

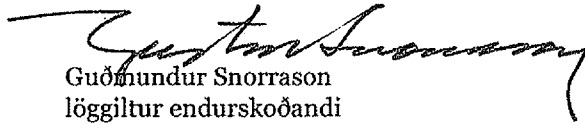
Það er tillaga PwC að höfð verði hliðsjón af 3. mgr. 20. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur þegar starfstími endurskoðenda, sem ráðnir eru af sveitarfélögum, er ákveðinn.



Þá er rétt að velta upp þeirri spurningu hvort sú almenna skiptiregla sem lögð er til í frumvarpinu sé nauðsynleg með hliðsjón af því aukna eftirliti með störfum endurskoðenda sem þegar hefur verið innleitt með störfum endurskoðendaráðs sbr. reglur nr. 860/2010 um framkvæmd gæðaeftirlits með störfum endurskoðenda.

Virðingarfyllst,

PricewaterhouseCoopers ehf.


Guðmundur Snorrason
löggiltur endurskoðandi



Borgarstjórnin í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 139/3013
komudagur 18.8.2011

Reykjavík, 18. ágúst 2011

R11040064

175

KST/újp

Alþingi - samgöngunefnd

við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Frumvarp til laga um sveitarstjórnarlög

Á fundi borgarráðs 30. júní sl. var samþykkt meðfylgjandi umsögn um 9.-14. kafla frumvarps til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Umsögn borgarráðs um 1.-8. kafla hefur þegar verið send samgöngunefnd með bréfi dags. 9. júní sl.

Kristbjörg Stephensen
e.u.

Umsögn borgarráðs um IX. – XIV. kafla frumvarps til nýrra sveitarstjórnarlaga

Um IX. kafla

Samvinna sveitarfélaga og samningar um starfrækslu verkefna.

Um 94. og 95. gr.

Í 94. gr. er fjallað um stofnun og rekstur byggðasamlaga og í 95. gr. um úrgöngu úr byggðasamlagi og slit þess.

Í upptalningu 3. mgr. 94. gr. þarf að bæta við að í samningi um byggðasamlag skuli vera ákvæði um grundvöll hlutfallslegrar skiptingar árlegra rekstrarframlaga milli aðildarsveitarfélaganna.

Þá þarf að tilgreina í 94. gr. á hvaða forsendum eignarhlutur í byggðasamlagi skiptist milli aðildarsveitarfélaga, þ.e. miðast hann við stofnframlag eða íbúatölu, og þá íbúatölu eins og hún er á hverjum tíma? Benda má í þessu samhengi á að skv. 8. mgr. 94. gr. skiptist ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum innbyrðis milli eigenda í hlutfalli við íbúatölu, en skv. síðari málslíð 2. mgr. 95. gr. geta sveitarfélög við úrgöngu úr byggðasamlagi krafist innlausnar á nettó eignarhluta sínum núvirðisreiknuðum, þó aldrei hærri fjárhæðar en nemur þeim fjármunum sem þau hafa lagt til samlagsins. Þá má benda á að skv. niðurlagi 5. mgr. 95. gr. skal við slit byggðasamlags jafna afgangi eigna eða eftirstöðvum skulda á milli aðildarsveitarfélaganna í hlutfalli við íbúatölu en ekki upphaflegt stofnframlag.

Í 7. mgr. 94. gr. þarf svo í ljósi fjárhagslegrar ábyrgðar aðildarsveitarfélaga á skuldbindingum og rekstri byggðasamlaga að tiltaka að einstakar sveitarstjórnir og endurskoðendur eigi rétt á aðgangi að öllum gögnum um rekstur byggðasamlags en ekki eingöngu öllum gögnum um stjórnsýslu þess.

Loks þarf að tiltaka hvort ákvæði 95. gr. um úrgöngu úr byggðasamlögum og slit þeirra taki til þegar starfandi byggðasamlaga eða eingöngu til byggðasamlaga sem stofnuð verða eftir gildistöku laganna. Af ákvæði til bráðabirgða, 6. tölul., virðist mega draga þá ályktun að samþykktir um þegar starfandi byggðasamlög þurfi að færa til samræmis við ákvæði frumvarpsins eigi síðar en 15. október 2014, en það svarar ekki ofangreindri spurningu, t.d. hvað varðar úrgöngu úr byggðasamlagi eftir gildistöku laganna en fyrir hina tilgreindu tímasetningu.

Um 96. gr.

Reykjavíkurborg fagnar því að með beinum og skýrum hætti sé kveðið á um heimild sveitarfélaga til að semja um það sín á milli að fela einu sveitarfélagi að taka að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög. Verður að telja það afar þarft að kveðið sé á um á hvaða formi það samstarf skuli fara fram með þeim skýra hætti sem gert er í ákvæðinu.

Um 97. gr.

Lagt er til að nefndin skoði hvort landshlutasamtök geti einnig tekið að sér stjórnsýsluverkefni en það er ekki sérstaklega tekið fram í 3. mgr. ákvæðisins.

Hugsanlegt er að verkefni á sviði þjónustu við fatlaða og almenningssamgangna væru heppileg verkefni fyrir landshlutfélög í þessu samhengi. Bent er á að í frumvarpinu er opnað á heimild til að framselja stjórnsýsluvald til einkaaðila, eins og byggðarsamlaga, á meðan hið sama er ekki mögulegt þegar um landshlutasamtök er að ræða. Tillögu þessa mætti jafnframt tengja við 132. gr. frumvarpsins.

Um 100. og 101. gr.

Í 100. gr. er sveitarfélögum veitt heimild til að semja við einkaaðila um framkvæmd þjónustustarfsemi eða einstakra innri rekstrarverkefna. Kveða þyrfti með skýrari hætti á um það hvort og þá að hvaða leyti heimilt sé að framselja stjórnsýsluvald til einkaaðila á grundvelli ákvæðisins. Sjá í þessu sambandi ákvæði 101. gr. sem fjallar um skyldur einkaaðila sem sinna verkefnum fyrir sveitarfélög, en þar er m.a. talað um þá stjórnsýslu sem verktaki tekur að sér að annast. Einnig má benda hér á ákvæði XI. kafla frumvarpsins um stjórnsýslueftirlit ráðherra með sveitarfélögum og byggðasamlögum sem og öðrum aðilum sem falið hefur verið að sinna stjórnsýslu á þeirra vegum.

Þá er lagt til að felldir verði út þeir tímarammar sem kveðið er á um í ákvæði 2. mgr. 100. gr. frumvarpsins. Það er afstaða Reykjavíkurborgar að eðlilegt sé að hagkvæmni hvers samnings sé metin í hverju tilfelli fyrir sig og að ef tilgreindur er hámarkssamningstími eða lágmarksuppsagnarfrestur í lögum geti það haft óæskileg áhrif á samningsstöðu sveitarfélagsins gagnvart einkaaðilum.

Um X. kafla

Samráð við íbúa

Almennt er Reykjavíkurborg hlynnt því að samráði sveitarstjórna við íbúa sé fundinn viðeigandi farvegur og telur það jafnframt jákvætt að form þess samráðs sé ekki bundið í fastan lagaramma.

Um 104. gr.

Vakin er athygli á því að þau sveitarfélög sem jafnframt hafa stöðu útgefenda skuldabréfa í kauphöll hafa sérstökum upplýsingaskyldum að gegna varðandi stöðu fjármála sveitarfélagsins á hverjum tíma. Þær reglur munu verða að gilda framar ákvæðum sveitarstjórnarlaga um almenna upplýsingaskyldu sveitarfélaga um fjármál sín.

Um 108. gr.

Lagt er til að nefndin skoði betur samhengið milli lágmarkspáttökuprósentu í ákvæðinu og þeirrar aðferðar sem beitt verður við að koma á íbúafundum og almennri atkvæðagreiðslu.

Lagt er til að nefndin skoði betur samhengið milli lágmarkspáttökuprósentu í ákvæðinu og þeirrar aðferðar sem beitt verður við að koma á íbúafundum og almennri atkvæðagreiðslu.

Reykjavíkurborg gerir einnig athugasemd við orðalag 2. mgr. ákvæðisins og telur það vera of opið. Ætla má að á grundvelli ákvæðisins megi krefjast almennrar atkvæðagreiðslu um hvað eina sem tengist fjárhagsstjórnun sveitarfélagsins. Lagt er til að, fyrir utan þau tilvik sem sérstaklega eru undanþegin í ákvæðinu, verði jafnframt kveðið á um að almennrar atkvæðagreiðslu skv. 107. gr. verði ekki krafist um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga.

Um XI. kafla

Stjórnsýslueftirlit með sveitarstjórnnum

Um 109. gr.

Í greininni er fjallað um almennt stjórnsýslueftirlit ráðherra með sveitarfélögum. Kjarna greinarinnar er að finna í fyrri málsl. 1. mgr. sem er samhljóða 1. mgr. 102. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, en við 1. mgr. er síðan bætt ákvæði um að eftirlit ráðherra taki einnig til byggðasamlaga og annarra sem falið hefur verið að sinna stjórnsýslu á vegum sveitarfélags. Þá eru í 2. mgr. fyrirvarar varðandi Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga og um að eftirlit ráðherra taki ekki til ákvarðana sveitarfélaga í starfsmannamálum, ákvarðana um gerð kjarasamninga og stjórnsýslu sem öðrum stjórnvöldum er falið eftirlit með.

Eins og yfirskrift og efni greinarinnar ber með sér snýr almennt eftirlit ráðherra að stjórnsýslu sveitarfélags. Eftirlit þetta er svokallað lögmætiseftirlit, þ.e. eftirlit með því að fylgt sé ákvæðum laga og reglna í stjórnsýslu sveitarfélaga, en í því felst ekki endurskoðun á því frjálsa mati sem sveitarfélög hafa innan ramma laga og reglna við framkvæmd stjórnsýslunnar. Þá tekur stjórnsýslueftirlit ráðherra ekki til efnis einkaréttarlegra gerninga sem sveitarfélög kunna að gera sem almennir lögaðilar en ekki stjórnvöld, s.s. einkaréttarlegra samninga. Ágreiningur aðila sem á rætur í slíkum einkaréttarlegum samningi fellur því ekki undir stjórnsýslueftirlit ráðherra, jafnvel þótt viðurkennt sé að opinberir aðilar þurfi ætíð að fara að meginreglum stjórnsýsluréttarins í slíkum samskiptum, s.s. hæfisreglum. Úr slíkum efnislegum ágreiningi verður eingöngu leyst með samkomulagi aðila eða fyrir dómstólum.

Framangreind grundvallarsjónarmið mættu koma fram með skýrari hætti í frumvarpinu, sérstaklega í ljósi þess að í skýringum við 109. gr. er því gefið undir fótinn að almennt stjórnsýslueftirlit ráðherra sé víðtækara en að framan greinir, sbr. eftirfarandi orð: „Í ákvæðinu er tekið fram að ráðuneytið hafi eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum. Hér er vísað til laga í rúmri merkingu, þ.e. bæði settra laga og óskráðra grundvallarreglna, bæði hvað varðar form og efni ákvarðana, samninga og annarra athafna af hálfu sveitarfélaga.

Þessi túlkun á almennu stjórnsýslueftirliti ráðherra á sér hvorki stoð í orðalagi 109. gr. sjálfrar né í öðrum greinum XI. kafla frumvarpsins. Þá á hún sér heldur ekki stoð í þeirri framkvæmd sem skapast hefur við túlkun á 1. mgr. 102. gr. gildandi laga, sem er eins og áður segir samhljóða 109. gr. frumvarpsins að þessu leyti. Slík grundvallarbreyting, sem hefði í för með sér frekari takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga en nú er, þyrfti líka að byggja á skýrum og ótvíráðum lagaákvæðum, sbr. áskilnað 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki eru gerðar almennar athugasemdir við þá ítarlegu útfærslu á stjórnsýslueftirliti ráðherra sem er að finna í 110.-112. og 114. gr. frumvarpsins, enda er þá gengið út frá því að sú framkvæmd verði byggð á framangreindum grundvallarsjónarmiðum.

Um 113. gr.

Í 113. gr. er fjallað um heimildir ráðuneytisins til gagnaöflunar í tengslum við stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum. Ákvæði 1. og 2. mgr. veita ráðuneytinu ítarlegar heimildir til að krefjast allra þeirra upplýsinga, skýringa og gagna sem þörf getur verið á við að upplýsa mál. Því er of langt seilst í 3. mgr. þar sem ráðuneytinu er veitt einskonar húsleitarheimild á starfsstöðvum sveitarfélaga og byggðasamlaga. Lagt er til að þessi málsgrein falli á brott.

Um 114. gr.

Greinin fjallar um ógildingu ákvarðana sveitarfélaga og frestun réttaráhrifa þeirra. Í henni er fest í sessi sú regla að ráðuneytið geti ógilt ógildanlega ákvörðun sveitarfélags í kærumáli en það geti ekki tekið nýja ákvörðun í málinu. Það nýmæli er jafnframt í greininni að ráðuneytinu eru fengnar sömu heimildir þegar um er að ræða frumkvæðismál skv. 112. gr. og gildi fjármálalegra ákvarðana sveitarfélaga skv. VIII. kafla frumvarpsins (um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga). Hér er því í reynd um töluverða rýmkun á ógildingarheimildum ráðuneytisins að ræða frá því sem verið hefur.

Um 115. gr.

Ákvæði 115. gr. virðast mörkuð af þeirri skoðun að sveitarfélögum sé tæplega treystandi til að semja upp á eigin spýtur fyrir sína hönd. Ekki verður séð hvaða rök búa þar að baki.

Ákvæði 2. mgr. verður þannig ekki skilið öðruvísi en svo að viðsemjandi sveitarfélags megi búast við því að samningurinn verði ógiltur af ráðuneytinu ef hann t.d. kveður á um fjárútlát eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sem ekki er gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins. Á þá að leggja þá skyldu herðar viðsemjanda sveitarfélags að hann afli sér með einhverjum hætti staðfestingar á því að innihald samnings samræmist gildandi fjárhagsáætlun? Telst hann ella í vondri trú? Ef ekki, skapar slík ógilding ekki bótarétt til handa grandlausum viðsemjenda?

Loks verður ekki séð hvernig ákvæði 3. mgr. getur gengið upp. Það að sveitarfélag sem gerir gallaða samninga þurfi ekki að standa skil á þeim gagnvart viðsemjendum sínum, minnir á ákvæði um löggerninga ólöggráða einstaklinga, sem varla er heppilegt.

Reykjavíkurborg leggur til að ákvæð 115. gr. verði í heild sinni felld brott en að öðrum kosti breytt á þann hátt að ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafi ekki einhliða heimild til að ógilda gerða samninga sveitarfélaga. Bent er á að í íslensku réttarkerfi er það meginreglan að gerðir samningar skuli standa og að þeim verði einungis vikið til hliðar að hluta eða öllu leyti með atbeina dómstóla.

Um 116. og 117. gr

Ákvæðin veita ráðuneytinu m.a. heimild til að leggja dagsektir á sveitarfélög sem vanrækja lögbundnar skyldur og þá einstaklinga sem ábyrgð bera á vanrækslunni. Í

dæmaskyni er í 116. gr. nefnd vanræksla á skilum á upplýsingum eða ef ekki er farið eftir ákvörðunum ráðherra sem teknar eru á grundvelli VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, eða ef ekki er farið eftir úrskurði skv. 111. gr. eða fyrirmælum skv. 112. gr. Í ljósi úrskurða ráðuneytisins að undanfögnu í málum er varða lóðaskil hjá Reykjavíkurborg og þeim niðurstöðum sem fengust í þeim málum hjá dómstólum, sem snéru úrskurðum ráðuneytisins, verður að gjalda varhug við að setja svo strangar reglur sem virðast byggjast á túlkun ráðuneytisins á hverskonar vanrækslu á lagaskyldu.

Um 118. gr.

Hér er kveðið á um að höfða megi mál eftir almennum reglum ef sveitarfélag, byggðasamlag eða einkaaðili sem lýtur stjórnsýslueftirliti ráðuneytisins vill ekki una ákvörðun þess skv. þessum kafla eða VIII. kafla (um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga).

Skýra mætti betur hvað teljast ákvarðanir ráðuneytisins í þessu samhengi. Ógilding ákvörðunar sveitarstjórnar skv. 114. gr. og beiting dagsekta skv. 116. og 117. gr. myndu augljóslega teljast ákvarðanir í þessum skilningi, en hvað með t.d. túlkanir ráðuneytisins á þeirri löggjöf sem sveitarfélög starfa eftir og þau geta illa sætt sig við, s.s. í úrskurðum í kærumálum skv. 111. gr. eða í leiðbeiningum, álitum eða fyrirmælum skv. 112. gr.? Ekki er víst að sveitarfélög teldust eiga lögvarða hagsmuni í slíkum málum skv. ákvæðum réttarfarslaga en þau eiga samt sem áður augljósa hagsmuni af því að fá úr slíkum málum skorið, enda er það löggjafinn sem á að setja rammann um störf sveitarfélaga en ekki ráðuneytið, sbr. ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Með vísan til þessa er lagt til að í frumvarpinu verði með afdráttarlausum hætti kveðið á um heimild til handa sveitarstjórnnum til að fá borna undir dómstóla úrskurði, leiðbeiningar, álit og fyrirmæli ráðuneytisins þó ekki felist í þeim beiting úrræða eins og ógildingar eða dagsekta. Vísa má í því sambandi til sambærilegrar heimildar ráðuneytis í 119. gr. til höfðunar viðurkenningarmáls á hendur sveitarstjórn sem ráðuneytið telur ekki fylgja lögum í athöfnum sínum eða athafnaleysi.

Um XII. kafla Sameining sveitarfélaga.

Um 120. gr.

Í 120. gr. er fjallað um sameiningu sveitarfélaga og er greining efnislega samhljóða 90. gr. gildandi laga. Rétt er að notað verði tækifærið nú til að lagfæra orðalag þessarar greinar. Eins og greinin er orðuð verður hún ekki skilin öðruvísi en svo að hafi sveitarstjórnir á annað borð ákveðið að kanna möguleika á sameiningu sé óumflýjanlegt að það leiði til atkvæðagreiðslu meðal íbúa um sameininguna. Með öðrum orðum gerir ákvæðið skv. orðalagi sínu annað hvort ráð fyrir því að niðurstaða samstarfsnefndar geti aðeins orðið jákvæð gagnvart sameiningu, eða þá því að ávallt skuli kjósa um sameininguna, óháð hugsanlega neikvæðri niðurstöðu samstarfsnefndarinnar. Þetta gengur illa upp.

Um XIII. kafla Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg fagnar því að í þessum kafla sé settur fram rammi utan um það samráð sem hefur verið milli ríkis og sveitarfélaga. Er sérstaklega fagnað lögfestingu á skyldu til gerðar kostnaðarmats í 130. gr. frumvarpsins.

**Um XIV. kafla
Ýmis ákvæði o.fl.**

Um 132. gr.

Hér þykir tilefni til að benda á þann möguleika að landshlutasamtök gætu tekið þátt í þeim tilraunum sem tilgreindar eru í ákvæðinu og þykir því mega gera ákvæðið þannig úr garði að slík heimild yrði skýr.

Umsögn þessi var samþykkt á fundi Borgarráðs Reykjavíkur 30. júní 2011.



Borgarstjórnin í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 139/2908
komudagur 16.6. 2011

Reykjavík, 9. júní 2011

R11040064

175

ÖS/jhb

Alþingi - samgöngunefnd

við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Frumvarp til laga um sveitarstjórnarlög

Á fundi borgarráðs í dag var samþykkt meðfylgjandi umsögn um 1.-8. kafla frumvarps til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Jafnframt bókaði borgarráð eftirfarandi:

Frumvarp til laga um sveitarstjórnarlög fjallar um mörg grundvallaratriði varðandi nærþjónustu við íbúa, lýðræðislega aðkomu þeirra og siðferði stjórnmalanna. Frumvarpið er því gríðarlega viðamikilið og mikilvægt að sem flestir eigi þátt í að móta það. Tími fyrir sveitarstjórnir til að gera athugasemdir hefur því miður verið of stuttur. Enda þótt tímabært sé að endurskoða sveitarstjórnarlögin ber ekki brýna nauðsyn til og ekki æskilegt að flýta frumvarpi um svo stórt mál.

Einnig skal upplýst að umsögn um kafla 9-14 mun liggja fyrir um nk. mánaðarmót og verðu hún þá send samgöngunefnd Alþingis

Örn Sigurðsson
e.u.

Umsögn Borgarráðs Reykjavíkur um 1. – 8. kafla frumvarps til sveitarstjórnarlaga, 726. mál

Um 1. gr.

Í greininni kemur m.a. fram að um sveitarstjórnarkosningar fari skv. ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna. Misræmi er milli 2. mgr. 1. gr. og skýringa við málsgreinina. Af skýringunum að dæma ætti að vera kveðið á um það í ákvæðinu að sveitarstjórnir skuli kosnar á fjögurra ára fresti, en þess sér ekki stað í ákvæðinu sjálfu. Það ákvæði er að finna í lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, með síðari breytingum.

Þá segir í athugasemdunum að mikilvægt sé að ekki verði opnað fyrir þann möguleika að boða til kosninga í sveitarfélagi áður en kjörtímabilið er úti þar sem núverandi fyrirkomulag stuðli að stöðugleika í stjórn sveitarfélaga. Velta má því upp hvort sá möguleiki ætti samt ekki að vera fyrir hendi, s.s. ef það kemur upp að sveitarstjórn reynist nánast óstarfhæf vegna ósamstöðu og sundurlyndis. Slíkt er þó vart tímabært núna enda krefðist slík grundvallarbreyting verulegrar yfirlegu og samráðs við Samband íslenskra sveitarfélaga enda útfærslan ekki einföld og ljóst að slíkt vald, þ.e. að boða til kosninga á miðju kjörtímabili, yrði ekki falið einum aðila.

Um 3. gr.

Í 3. gr. eru tilteknir grundvallarþættir í starfsemi sveitarfélaga tilgreindir sem forsendur laganna, en því jafnframt gefið undir fótinn að þessar forsendur þurfi ekki endilega að vera til staðar á hverjum tíma eða að þeim megi auðveldlega breyta, sbr. eftirfarandi ummæli í skýringum við greinina: „Þá eru í greininni talðar upp ákveðnar meginforsendur sem frumvarpið byggist að öðru leyti á að séu til staðar eða verði, eftir því sem við á, tryggðar af hálfu löggjafans á hverjum tíma. Mikilvægt er að hér verði kveðið á um það með afdráttarlausum hætti að um grundvallarreglur sé að ræða sem verið sé að lögfesta. Greinina mætti því frekar orða svo:

Starfsemi sveitarfélaga

Með lögum þessum er markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga.

Sveitarfélög eru sjálfstæð stjórnvöld, sem stjórnað er af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélaganna.

*Skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga skulu vera þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna **og nánari útfærslu þeirra.***

Sveitarfélög geta haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti.

Afskipti annara stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga skulu ávallt taka mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Sveitarfélög hafa sjálfstæða tekjustofna skv. lögum og sjálfsforræði á gjaldskrár sem þeim er heimilt að setja.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er fjallað um staðarmörk sveitarfélaga, en skilgreining 1. mgr. á þeim kann að geta valdið erfiðleikum þar sem þau eru skilgreind sem mörk þeirra fasteigna sem innan staðarmarkanna liggja (skilgreining fer í hring).

Þá mætti að ósekju í 4. mgr. tilgreina ákveðin grundvallarréttindi sveitarfélaga þegar kemur að ákvörðunum eða umsögnum um nýtingu sjávar eða sjávarbotns utan marka sveitarfélaga (netlaga), þó að um nánari útfærslu þeirra fari eftir sérlægum.

Um 7. gr.

Greinin fjallar um almennar skyldur sveitarfélaga. Í síðari málsl. 1. mgr. er ráðuneytinu falið að gefa árlega út leiðbeinandi yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga, flokkuð eftir því hvort verkefni eru skyldubundin eða ekki. Þó tiltekið sé að slíkur listi sé eingöngu til leiðbeiningar er hætta á að hann muni skapa sér sess sem réttarheimild ef á það reynir hver séu lögmælt verkefni sveitarfélaga, þrátt fyrir orð um hið gagnstæða í skýringum með greininni. Það myndi vega að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaganna skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, en skv. henni er það löggjafans en ekki ráðherra að skilgreina verkefni sveitarfélaganna. Því er lagst gegn þessu ákvæði.

Hugsanlega væri til einföldunar að fella efnispætti 7. gr. inn í 3. gr. frumvarpsins, að síðari málsl. 1. mgr. undanskildum, enda verði þá í 3. gr. að finna heildstæð almenn ákvæði um verkefni og skyldur sveitarfélaga, sbr. það sem um hana segir hér að framan.

Um 9. gr.

Í 9. gr. eru ákvæði um samþykkt um stjórn, stjórnarsýslu og fundarsköp sveitarfélaga. Ekki er ljóst hvort ákvæði 2. mgr. um fyrirmynd ráðuneytisins að slíkri samþykkt taki til þegar gildandi samþykkt um stjórn sveitarfélaga, þ.e. hvort ákvæðið kalli á endurskoðun þeirra, og ef svo er hvaða tímamörk gildi í því sambandi.

Um 11. gr.

Í 11. gr. eru ákvæði um fjölda fulltrúa í sveitarstjórnnum. Ákvæði 5. tölul. 1. mgr. leiðir til þess að borgarfulltrúum í Reykjavík þurfi að fjölga um minnst 8 og mest 16, þannig að fjöldi þeirra verði á bilinu 23-31. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að samkvæmt 2. tölul. bráðabirgðaákvæðis laganna er þó ekki skylt að breyta fulltrúafjölda í sveitarstjórn fyrr en við aðrar almennar kosningar til sveitarstjórna frá gildistöku laganna. Hjá Reykjavíkurborg þyrfti þessi fjölgun borgarfulltrúa því að taka gildi í síðasta lagi við borgarstjórnarkosningarnar 2018.

Í skýringum með greininni segir m.a.: „Reynslan sýnir að í Reykjavík eru fleiri einstaklingar í reynd virkir sem borgarfulltrúar en þeir 15 sem kosnir eru. Almennt hafa varamenn einnig mjög ríka aðkomu að stjórn borgarinnar og skipa iðulega fundi við umræðu um málefni sem þeir þekkja vel eða hefur verið falið að kynna sér. Gera má ráð fyrir að virkir borgarfulltrúar séu í reynd nær 30 en 15.”

Þó deila megi um þá fullyrðingu að virkir borgarfulltrúar séu í reynd um 30 talsins verður því ekki neitað að fagráð borgarinnar eru að stórum hluta skipuð fulltrúum sem sóttir eru út fyrir hóp borgarfulltrúa og sem hafa jafnvel ekki átt sæti á viðkomandi framboðslistum í borgarstjórnarkosningum. Með það í huga má vel færa rök fyrir því að lýðræðislegra sé að fagráð í stjórnkerfi borgarinnar séu a.m.k. að stærri hluta en nú er skipuð borgarfulltrúum sem sækja umboð sitt með beinum hætti til kjósenda. Því markmiði má vissulega ná með fjölgun borgarfulltrúa, en því væri einnig hægt að ná með öðrum hætti, s.s. fækkun fagráða og/eða fækkun fulltrúa í þeim.

Borgarfulltrúar Reykjavíkurborgar eru ekki á einu máli um hvort eða hvaða afstöðu rétt væri að taka til tillögu þessa ákvæðis frumvarpsins um fjölgun fulltrúa í sveitarstjórnnum. Í umræðunni hefur því sjónarmiði m.a. verið haldið fram að sitjandi fulltrúar geti í eðli sínu ekki haft skoðun á því hvort fjölga eigi fulltrúum eða ekki. Þá hafa einnig komið fram sjónarmið með og á móti tillögunni. Sem dæmi um rök með fjölgun hefur verið bent á að hluta fulltrúa í fagráðum borgarinnar hefur þurft að sækja út fyrir þann hóp fulltrúa sem var á framboðslistum og með því að fjölga fulltrúum muni fjöldi frambjóðenda á framboðslistum einnig fjölga. Á móti hefur m.a. verið bent á að fjölgun kjörinna fulltrúa muni hafa aukinn kostnað í för með sér og það geti ekki verið réttlætjanlegt með vísun til niðurskurðar hjá sveitarfélögum og þröngrar fjárhagsstöðu þeirra almennt.

Um 12. gr.

Í niðurlagi 1. mgr. er kveðið á um það að áður en nýkjörin sveitarstjórn taki við störfum hafi hún ekki umboð til töku ákvarðana um málefni sveitarstjórnarinnar eða sveitarfélagsins. Ekki er hins vegar fjallað með beinum hætti um takmarkanir á umboði fráfaramandi sveitarstjórnar í frumvarpinu, en þess í stað vísað til ákvæða um takmarkanir á því umboði í lögum um kosningar til sveitarstjórna. Telja verður eðlilegra að þau ákvæði sé með sama hætti að finna í sveitarstjórnarlögunum sjálfum.

Í niðurlagi 2. mgr. er kveðið á um að fyrsta fund nýrrar sveitarstjórnar skuli boða með a.m.k. fjögurra daga fyrirvara. Ekki verður séð að þörf sé hér á annarri reglu en þeirri almennu sem fram kemur í 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins, þ.e. að fundur skuli boðaður með þeim hætti að fundarboð berist eigi síðar en þremur sólarhringum fyrir fund. Önnur regla um boðun þessara fyrstu funda er eingöngu til þess fallin að valda ruglingi.

Um 14. gr.

Í greininni er fjallað um skyldu til að halda sveitarstjórnarfundi. Þar er ekki kveðið með skýrum hætti á um heimild sveitarstjórna til að fella niður fundi að sumarlagi eins og gert er í gildandi lögum, en telja verður að ákvæðið heimili sveitarstjórn að ákvarða slíkt í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Þá er rétt að geta þess að misræmi er á milli síðari málsl. 1. mgr. og skýringa (ekki er minnst á framkvæmdastjóra í skýringum).

Um 15. gr.

Samkvæmt 1. mgr. skal boða til sveitarstjórnarfunda með a.m.k. þriggja sólarhringa fyrirvara. Þetta mun í reynd ekki hafa áhrif á boðun borgarstjórnarfunda þar sem þeir hafa almennt verið boðaðir með tæplega fjögurra sólarhringa fyrirvara, þrátt fyrir að í samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar sé kveðið á um tveggja daga fyrirvara.

Ekki er í frumvarpinu fjallað sérstaklega um boðun funda annarra nefnda og ráða í stjórnkerfinu en sveitarstjórnarinnar sjálfar en í 46. gr. frumvarpsins, sem fjallar um fundi nefnda og ályktunarhæfi, er vísað með almennum hætti til ákvæða III. kafla og þar með 15. gr. Fortakslaust ákvæði 15. gr. um þriggja sólarhringa boðunarfrest mun því skapa nokkra óvissu um heimild sveitarstjórnar til að kveða á um skemmri boðunarfresti þegar kemur að fundum annarra nefnda og ráða í stjórnkerfi sveitarfélagsins. Ljóst er að almennt skilyrði um að fundarboð, dagskrá og gögn skuli senda út með þriggja sólarhringa fyrirvara muni standa í vegi fyrir skilvirkni í stjórnkerfi sveitarfélaga. Því er lagt til að kveðið verði á um það í frumvarpinu að um boðun funda nefnda og ráða í stjórnkerfi sveitarfélaga skuli setja ákvæði í samþykkt um stjórn sveitarfélaga.

Um 17. gr.

Í greininni er fjallað um ályktunarhæfi og atkvæðagreiðslu. Vakin er athygli á því nýmæli í 3. mgr. að heimiluð er notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórnar (og þar með á fundum annarra nefnda og ráða, sbr. 46. gr.) að ákveðnum ströngum skilyrðum uppfylltum. Skilyrðin snúa að fjarlægðum og/eða erfiðum samgöngum innan sveitarfélags og er ljóst að þau skilyrði eru ekki uppfyllt innan Reykjavíkurborgar. Af þessu leiðir að ákvæðið girðir í raun fyrir notkun fjarfundarbúnaðar á fundum borgarstjórnar og fundum nefnda og ráða í stjórnkerfi borgarinnar. Nauðsynlegt þykir að heimila með berum orðum þátttöku á fundi annarra nefnda og ráða en sveitarstjórnar í gegnum fjarfundabúnað. Lagt er til að sveitarfélag fái heimild til að kveða á um í samþykkt sinni hvort og þá með hvaða hætti slíkt yrði framkvæmt.

Um 20. gr.

Hér er að finna ákvæði frumvarpsins um sérstakt hæfi sveitarstjórnarmanna, nefndarfulltrúa og starfsmanna sveitarfélaga, þ.e. hæfi til þátttöku í meðferð og afgreiðslu einstakra mála. Nokkuð er hert á hæfisreglum gildandi laga og þær færðar nær þeim reglum sem í gildi hafa verið hjá Reykjavíkurborg skv. samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar.

Tvær athugasemdir verður að gera við 1. mgr. Í fyrsta lagi vantar að tilgreina að hið tilgreinda frávik í 2. málsl. 1. mgr. frá hæfisreglum stjórnsýslulaga eigi aðeins við gagnvart ákvæðum laganna um vanhæfi vegna skyldleika eða mægða. Þá

vantar í öðru lagi nánari skýringar á umfangi þeirrar undanþágu frá svokallaðri undirmannsvanhæfisreglu sem er að finna í niðurlagi 1. mgr.

Benda má á að ákvæði 20. gr. ættu frekar heima í IV. kafla (réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna), og yrði þá jafnframt vísað til þeirra í VI. kafla (framkvæmdastjóri og aðrir starfsmenn sveitarfélaga).

Um 21. gr.

Í greininni eru ákvæði um varamenn í sveitarstjórn. Ekki er í henni kveðið á um það með skýrum hætti hverjir séu varamenn í skilningi frumvarpsins þegar kosið er til sveitarstjórnar hlutbundinni listakosningu. Eru það þeir sem fá útgefið kjörbréf að loknum kosningum skv. lögum um kosningar til sveitarstjórna (jafnmargir og aðalmenn) eða eru það allir þeir á viðkomandi lista sem ekki eru aðalmenn? Í greininni segir að varamenn séu kosnir af lista, sem bendir til fyrri skilgreiningarinnar. Þar sem skilgreining varamanna skiptir miklu máli, (sjá t.d. 1. mgr. 23. gr. og 1. mgr. 49. gr.) er mikilvægt að kveðið verði úr um þetta með skýrum hætti í frumvarpinu.

Um 27. gr.

Í 1. mgr. er lögfestur sá almenni réttur sveitarstjórnarmanna að fá mál tekin á dagskrá sveitarstjórnarfunda. Til frekari skýringar og til áréttingar á mikilvægi þess að sveitarstjórnarfundir séu vel undirbúnir mætti bæta því við að sveitarstjórnarmaður skuli koma ósk sinni þar um til fundarboðanda tímanlega fyrir útsendingu dagskrár, nema aðstæður leyfi það ekki.

Í 2. mgr. er síðan að finna takmarkanir á því að mál verði tekið fyrir á sveitarstjórnarfundum sem ekki er á útsendri dagskrá og eru þær nokkuð strangari en gildandi ákvæði samþykktar um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar. Samkvæmt fyrri málslíð 2. mgr. er meginreglan sú að slíkt mál verði aðeins tekið fyrir með afbrigðum með samþykki allra fundarmanna. Lagt er til að ákvæði þessu verði breytt þannig að það þurfi samþykki 2/3 hluta fundarmanna í öllum tilfellum og síðari málslíður 2. mgr. falli brott. Þykir það ekki samræmast lýðræðissjónarmiðum að einn aðili geti tálmað eðlilegri afgreiðslu máls, sérstaklega ekki í ljósi ákvæða frumvarpsins um fjölgun sveitarstjórnarmanna. Bent er á að notkun 2/3 hluta reglunnar hefur gengið vel hjá Reykjavíkurborg.

Verði ekki fallist á framangreinda breytingartillögu er vakin athygli á að í síðari málslíð 2. mgr. eru tvær undantekningar frá meginreglunni um samþykki allra fundarmanna fyrir afbrigðum. Fyrri undantekningin varðar mál sem ekki þola bið, og virðist þar eiga að byggja á mati oddvita sveitarstjórnar, en síðari undantekningin snýr að málum sem eru það einföld að frestun þjóni ekki neinum tilgangi, og nægir þá samþykki 2/3 hluta fundarmanna. Þar sem það getur vissulega verið matskennt hvaða mál það eru sem ekki þola bið, er lagt til að samþykkis 2/3 hluta fundarmanna verði einnig krafist þegar um slíkt mál er að ræða.

Um 29. gr.

Í greininni er að finna nýmæli um siðareglur sveitarstjórnar, skipun siðanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga o.fl. Greinin byggir á þeirri forsendu að meirihluti sveitarstjórnarinnar geti samþykkt siðareglur sem bindi alla sveitarstjórnina og alla aðra kjörna fulltrúa í sveitarfélaginu. Þetta er andstætt því grundvallarsjónarmiði sem gildandi siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Reykjavíkurborg byggja á, þ.e. að hver og einn kjörinn fulltrúi taki sjálfur ákvörðun um það hvort hann undirgangist siðareglurnar og skuldbindi sig þar með siðferðilega til að fylgja þeim. Lagt er til að ákvæðið byggji á þeirri grundvallarforsendu að siðareglur sveitarstjórnar komi ekki að ofan. Bent er á að eðli siðareglna starfsstétta er að þær eru settar af þeim sem ætla að fylgja reglunum. Komi hegðunarreglur að ofan er ekki um eiginlegar siðareglur að ræða heldur reglugerð eða stjórnvaldsfyrirmæli.

Um 31. gr.

Í greininni er hert nokkuð á gildandi reglum um innkomur varamanna og ber þar helst að nefna nokkuð þrönga skilgreiningu á því hvað séu lögmæt forföll (heilbrigðisástæður eða aðrar óviðráðanlegar ástæður). Þá hefur greinin að geyma þá nýju reglu að forföll á sveitarstjórnarfundi standa allan fundinn óháð lengd tímabundinna forfalla, þ.e. að forfallaður sveitarstjórnarmaður geti ekki tekið sæti á fundi á ný þó að tímabundnum forföllum ljúki áður en fundi lýkur. Þó fallast megí á það með frumvarpshöfundum að þessi regla sé til þess fallin að auka festu á fundum sveitarstjórna, er um afar mikla takmörkun að ræða á þeim grundvallarrétti kjörinna sveitarstjórnarmanna að fá óhindrað að taka þátt í störfum sveitarstjórnarinnar. Því er lagt gegn því að þessi regla verði lögfest.

Þá vantar í greinina ákvæði um það hver beri ábyrgð á boðun varamanns þegar um vanhæfi eða forföll aðalmanns er að ræða. Lagt er til að sú ábyrgð verði á hendi aðalmannsins nema honum sé það ómögulegt, enda er slík regla einföldust í framkvæmd.

Loks er ítrekuð sú athugasemd við 21. gr. frumvarpsins að nauðsynlegt er að kveða á um það með skýrum hætti í frumvarpinu hverjir teljist vera varamenn í sveitarstjórn.

Um 33. gr.

Hér er að finna ný ákvæði um sérstaka vernd frambjóðenda til sveitarstjórna og sveitarstjórnarmanna gegn vinnuveitendum sínum. Það hlýtur almennt að ráðast af aðstæðum hverju sinni hvort seta í sveitarstjórn er samrýmanleg öðru starfi eða ekki.

Um 34. gr.

Bent er á að vegna þessa ákvæðis er enn mikilvægara að kveða skýrt á um hverjir teljast varamenn.

Um 35. gr.

Í greininni er fjallað um hlutverk byggðaráða og er þar í veigamiklum atriðum vikið frá gildandi ákvæðum um byggðaráð og dregið úr vægi þeirra, um leið og hlutverk sveitarstjórna við afgreiðslu einstakra mála er aukið.

Þó enn sé kveðið á um tiltekið grundavallarhlutverk byggðaráðs, s.s. framkvæmdastjórn og fjármálastjórn með framkvæmdastjóra og eftirlitshlutverk með stjórnarsýslu og fjármálastjórn, eru horfnar á braut sérstakar sjálfstæðar fullnaðarafgreiðsluheimildir byggðaráðs. Slíkar heimildir er að finna í 3. mgr. 39. gr. gildandi laga þar sem kveðið er á um heimild til fullnaðarákvörðunar í öllum málum sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins, enda sé ekki ágreiningur innan byggðaráðs eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina, auk þess sem kveðið er á um að byggðaráð fari með sömu heimildir og sveitarstjórnin í sumarleyfi hennar. Í 35. gr. frumvarpsins er ekki gerður greinarmunur á byggðaráði og öðrum fastanefndum hvað varðar fullnaðarafgreiðslur því vísað er til almenns ákvæðis 42. gr. um framsal sveitarstjórnar á valdi til fullnaðarafgreiðslu.

Telja verður að þessar breytingar dragi úr vægi og sérstöðu byggðaráðs í stjórnarsýslu sveitarfélags og fjölgi jafnframt þeim málum sem koma til endanlegrar ákvörðunar sveitarstjórnar (s.s. við endurupptöku). Þá verður ekki séð að hægt verði að fela byggðaráði valdheimildir sveitarstjórnar í sumarleyfi hennar, a.m.k. ekki hvað varðar verulegar fjárhagslegar ákvarðanir.

Þá er rétt að benda á að sé byggðaráði falið fullnaðarafgreiðsluvald skv. reglum 35. gr. frumvarpsins, nægir ekki mótatkvæði eins byggðaráðsmanns eða ágreiningur við framkvæmdastjóra til að fá málinu vísað til sveitarstjórnar eins og nú er, heldur þarf þriðjung fulltrúa í ráðinu til að vísa því til þangað til endanlegrar ákvörðunar. Þetta mun væntanlega draga úr líkum á því að sveitarstjórn feli byggðaráði víðtækar heimildir til fullnaðarafgreiðslu.

Með vísan til framangreinds verður ekki séð að þessar breytingar séu til þess fallnar að auka skilvirkni í stjórnarsýslu sveitarfélaga. Þá verður ekki annað séð en að þær sérstöku fullnaðarafgreiðsluheimildir byggðaráða, sem nú eru í lögum, standist fyllilega þær kröfur, sem gera verður til slíkra ákvæða. Því er lagt til að núverandi sérstöðu byggðaráða verði viðhaldið í frumvarpinu.

Að lokum er rétt að nefna að í 35. gr. segir að byggðaráð semji drög að fjárhagsáætlun og viðaukum við hana og leggi fyrir sveitarstjórn, en skv. gildandi lögum undirbýr byggðaráð fjárhagsáætlunina. Þetta verður ekki skilið öðruvísi en svo en að það sé byggðaráðið sem leggi fram frumvarp að fjárhagsáætlun en ekki framkvæmdastjóri, eins og framkvæmdin hefur verið, a.m.k. í Reykjavík. Sjá einnig ákvæði 62. gr. frumvarpsins í þessu samhengi.

Um 36. gr.

Greinin fjallar um kosningu byggðaráðs. Í 3. mgr. er kveðið á um að eingöngu aðalmenn í sveitarstjórn séu kjörgengir sem aðal- og varamenn í byggðaráð. Þetta er þrenging frá gildandi lögum, sem veita sveitarfélögum nokkuð frelsi til að ákvarða kjörgengisskilyrði varamanna í byggðaráði.

Í 3. mgr. er jafnframt tekin upp sú regla að ákveða megi að aðalfulltrúar og varafulltrúar af sama framboðslista og hinn kjörni byggðarráðsmaður verði varamenn hans í þeirri röð sem þeir skipuðu listann þegar kosið var til sveitarstjórnar. Gera verður ráð fyrir því að hér sé á ferðinni sama regla og í gildandi lögum, þannig að annað hvort séu kosnir varamenn í byggðaráð um leið og aðalmenn, eða þá að eingöngu séu kosnir aðalmenn og að í forföllum þeirra taki varamenn þeirra í sveitarstjórn sæti í byggðaráðinu í þeirri röð sem þeir voru kosnir. Til að forðast þann misskilning að framangreindum aðferðum megi blanda saman við val á varamönnum þyrfti að kveða á um það með sama hætti og gert er í gildandi lögum að tiltaka þurfi í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins ef síðari reglan á að gilda um varamenn í byggðaráði.

Þá má velta því upp hvort ekki væri til bóta að í stað ofangreindra reglna yrði einfaldlega kveðið á um það að bæði aðal- og varafulltrúar í sveitarstjórn séu kjörgengir sem varamenn í byggðaráð. Vísað er í því sambandi til athugasemda við 21. gr. um skilgreiningu á varafulltrúum í sveitarstjórn.

Um 38. gr.

Í greininni er ítarleg útfærsla á því hvernig kjósa megi nefndir til að fara með afmörkuð málefni eða málaflokka í hluta sveitarfélags. Ekki verður séð hvers vegna áskilnaður er um samþykki ráðuneytisins í 4. mgr. þar sem ákvæði í samþykkt um stjórn sveitarfélags skv. 3. mgr. er ávallt háð staðfestingu ráðherra, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Um 39. gr.

Hér þyrfti að skerpa á orðalagi svo ákvæðið eigi aðeins við um nefndir en ekki starfshópa sem nefndir geta skipað samkvæmt samþykktum sínum.

Um 40. gr.

Greinin fjallar um valdsvið nefnda. Samkvæmt ákvæði 2. mgr. geta fastanefndir ekki tekið endanlegar ákvarðanir í málum nema þeim sé falið til þess vald í lögum eða veitt fullnaðarafgreiðsluheimild í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Þetta verður tæplega skilið öðruvísi en svo að fastanefnd geti t.d. ekki tekið ákvarðanir sem rúmast innan samþykktar fjárhags- og starfsáætlunar yfirstandandi árs nema henni hafi verið veitt sérstök fullnaðarafgreiðsluheimild til þess í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Þetta er nokkuð þrengri regla en fylgt hefur verið til þessa.

Um 41. gr.

Í greininni er fjallað um hvernig afgreiðslur fastanefnda hljóta staðfestingu byggðarráðs eða sveitarstjórnar. Ekki verður séð hvaða þýðingu ákvæði 2. mgr. hefur umfram það sem fram kemur í 1. mgr. Mun skýrara væri að fella ákvæðið efnislega inn í 2. málsl. 1. mgr. með eftirfarandi hætti:

Ef fundargerðir nefnda innihalda ályktanir eða tillögur sem þarfnast staðfestingar byggðarráðs eða sveitarstjórnar, s.s. ályktanir eða tillögur sem hafa fjárútlát í för með sér umfram samþykktu fjárhagsáætlun, ber að taka viðkomandi ályktanir og tillögur fyrir sem sérstök mál og afgreiða þau með formlegum hætti.

Um 42. gr.

Í greininni eru reglur um framsal á valdi sveitarstjórnar til fullnaðarafgreiðslu mála. Ítrekað er það sem sagði í umfjöllun um 35. gr. að ekki verður annað séð en að beiðnir um endurupptöku mála, sem byggðaráð hefur tekið fullnaðarákvörðun í á grundvelli heimildar í þessari grein, þurfi umfjöllun í sveitarstjórninni sjálfri. Ekki verður séð að framför felist í því að afnema sjálfstæðar fullnaðarafgreiðsluheimildir byggðaráðs í gildandi lögum.

Um 45. gr.

Í 1. - 3. tölul. 1. mgr. 45. gr. er útfærð bundin hlutfallskosning með sama hætti og verið hefur í framkvæmd til þessa. Undantekning er þó sú regla 3. töluliðs að sé atkvæðatala jöfn komi nefndarsæti ávallt í hlut þess lista sem fleiri atkvæði hefur á bak við sig, þ.e. lista meirihlutans, en í framkvæmd hefur verið varpað hlutkesti í slíkum tilvikum. Spurning er hvort þetta sé breyting til batnaðar.

Í 4. tölulið er að finna reglu sem ætluð er til jöfnunar kynjahlutfalls. Hún leiðir þó aðeins til jöfnunar kynjahlutfalls á þeim listum sem ná kjöri en hefur ekki endilega áhrif á kynjahlutfall nefndarinnar sem verið er að kjósa í. Ákvæðið stendur því t.d. ekki í vegi að þriggja manna nefnd, sem kosin er af þremur listum (einn af hverjum lista), sé eingöngu skipuð fulltrúum af sama kyni, enda hafi listarnir sem boðnir voru fram uppfyllt skilyrði 2. tölul. 44. gr. Þarna kæmi hins vegar til kasta 15. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008.

Um 46. gr.

Greinin fjallar um fundi nefnda og ályktunarhæfi. Vísað er hér til athugasemda við 15. gr. þar sem lagt er til að kveðið verði á um það í frumvarpinu að um boðun funda nefnda og ráða skuli setja ákvæði í samþykkt um stjórn sveitarfélaga.

Um 47. gr.

Hér er að finna reglur um varamenn í nefndum og ráðum. Í 3. mgr. er að finna þá reglu að ef listi við nefndarkjör er borinn fram af fleiri en einum flokki eða framboðslista geti þeir komið sér saman um aðra röð varamanna en þá sem almennt gildir, þ.e. að í stað þess að varamenn taki sæti í þeirri röð sem þeir eru kosnir taki þeir sæti eftir því hvaða flokki þeir tilheyri. Taka þyrfti fram í ákvæðinu að við framlagningu slíks sameiginlegs lista þurfi að koma fram hvaða flokki eða framboðslista viðkomandi frambjóðandi tilheyrir. Þetta er nauðsynlegt eigi regla 3. mgr. að ganga upp, enda eru frambjóðendur flokkanna ekki alltaf fengnir af framboðslistum þeirra við sveitarstjórnarkosningarnar, og því ekki alltaf augljóst hvaða flokki eða framboðslista þeir tilheyra.

Þá er lagt til að tekin verði inn í frumvarpið sú regla að heimilt sé að leita út fyrir raðir kjörinna aðal- og varmannna framboðslista í nefnd þegar þeir eru allir forfallaðir, t.d. til annarra fulltrúa á viðkomandi framboðslista til sveitarstjórnar

eða a.m.k. til kjörinna sveitarstjórnarmanna viðkomandi lista. Þessi regla er í gildi skv. samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar og hefur reynst vel í framkvæmd.

Um 48. gr.

Í greininni er að finna reglur um innköllun varamanna í nefndir og ráð. Vísað er til athugasemda við 31. gr. og ítrekuð nauðsyn þess að tilgreint sé með skýrum hætti hjá hverjum ábyrgð á boðun varamanns liggi.

Um 49. gr.

Greinin fjallar um lausn frá setu í nefndum og endurskipun nefnda. Þar er gerður sá greinarmunur að fulltrúum í nefndum og ráðum, sem hvorki eru aðal- né varamenn í sveitarstjórn, er heimilt að segja af sér nefndarstörfum að eigin geðþótta, en aðal- og varamenn í sveitarstjórn þurfa að fá lausnarbeiðni sína samþykkt af sveitarstjórn, sbr. einnig samspil við ákvæði 1. mgr. 23. gr. Þetta undirstrikar enn mikilvægi þess að kveðið sé með skýrum hætti á um hverjir séu varamenn í sveitarstjórn í skilningi frumvarpsins, sbr. t.d. athugasemdir við 21. gr. frumvarpsins.

Um 50. gr.

Í 50. gr. er fjallað um svokallaða pólitíska áheyrnarfulltrúa. Í 1. mgr. er þeim listum, sem fulltrúa eiga í sveitarstjórn en ná ekki kjöri í byggðaráð, tryggður réttur til að tilnefnda áheyrnarfulltrúa til setu á fundum byggðaráðs, en sá réttur er aðeins tryggður í sumarleyfi sveitarstjórnar skv. gildandi lögum. Þá er sveitarstjórn heimilt að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að sama regla gildi um aðrar fastanefndir, aðrar en barnaverndarnefnd, enda hafi þeim verið falið fullnaðarákvörðunarvald í málum. Ekki verður önnur ályktun dregin af þessu skýra ákvæði en sú að þar með sé girt fyrir slíka pólitíska áheyrnarsetu í fastanefndum sem ekki fara með fullnaðarákvörðunarvald, þrátt fyrir að í skýringum með frumvarpinu sé öðru haldið fram.

Í 2. mgr. er kveðið á um það að þessir áheyrnarfulltrúar skuli víkja af fundi nefndar þegar til afgreiðslu eru málefni einstaklinga eða lögaðila sem sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu taki til. Ekki verður séð að þörf sé á þessari takmörkun á rétti pólitískra áheyrnarfulltrúa, enda væru þeir bundnir sama trúnaði og kjörnir fulltrúar í viðkomandi nefnd. Þá vaknar einnig sú spurning hvort réttur pólitískra áheyrnarfulltrúa sé að þessu leyti minni en annarra áheyrnarfulltrúa sem sitja fundi nefnda í krafti ákvæða í sérlægum?

Kveða þyrfti með skýrum hætti á um umfang réttinda og skyldna áheyrnarfulltrúa í frumvarpinu, bæði pólitískra áheyrnarfulltrúa sem og lögmæltra áheyrnarfulltrúa skv. sérlægum, s.s. um hvort þeir hafi málfrelsi og tillögurétt, sem og rétt til bókana. Þá þyrfti að tiltaka hvort sveitarstjórn sé heimilt í samþykkt um stjórn sveitarfélags að veita öðrum en framangreindum aðilum, þ.e. pólitískum áheyrnarfulltrúum skv. 50. gr. og lögákveðnum áheyrnarfulltrúum skv. sérlægum, rétt til áheyrnarsetu í nefndum og ráðum sveitarfélagsins og þá með hvaða skilyrðum.

Að lokum er rétt er að benda á ákvæðið misræmi milli 2. mgr. frumvarpsins og skýringa við það að um hvort ákvæðið taki aðeins til umföllunar um málefna einstaklinga eða einnig til málefna lögaðila.

Um 55. gr.

Greinin fjallar um hlutverk framkvæmdastjóra. Í 3. mgr. 35. gr. segir um hlutverk byggðaráðs: „Byggðarráð fer ásamt framkvæmdastjóra með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin.“ Sambærilegt ákvæði vantar í 55. gr.

Um athugasemdir við VII. og VIII. kafla frumvarpsins vísast jafnframt til umsagnar fjármálastjóra sveitarfélaga innan SSH, dags. 24. maí 2011..

Um 58. gr.

Í greininni er fjallað um þær fjárhagslegu ákvarðanir sem eingöngu sveitarstjórn er bær til að taka. Í 2. mgr. er síðan kveðið á um það að ráðherra skuli í reglugerð mæla nánar fyrir um þær ákvarðanir um annars vegar lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags, og hins vegar um sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess, sem ekki þurfi samþykki sveitarstjórnar, enda rúmist þær innan fjárhagsáætlunar til eins árs og fjárhagsáætlunar til fjögurra ára, eigi hún við. Þessu er rétt að mótmæla, enda er það hlutverk löggjafans en ekki ráðherra að setja sveitarstjórnnum skorður að þessu leyti. Réttara væri að fela byggðaráði tilteknar heimildir í þessu sambandi. Lagt er því til að 2. mgr. orðist svo:

Byggðaráð getur þó tekið fullnaðarákvarðanir í þeim málefnum sem tilgreind eru í 5. og 6. tölul. 1. mgr., enda sé ekki um verulega fjárhagslega hagsmuni sveitarfélagsins að ræða og þeir rúmist innan fjárhagsáætlunar til eins árs og fjárhagsáætlunar til fjögurra ára, eigi hún við.

Um 59. gr.

Í 59. gr. er fjallað um bókhaldsskyldu sveitarfélaga. Í ákvæðinu segir að um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga gildi ákvæði laga um bókhald og laga um ársreikninga, svo og aðrar góðar bókhalds- og reikningsskilavenjur. Í 2. mgr. 58. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga er hins vegar tekið fram að ákvæði bókhaldslaga og laga um ársreikninga gildi *að svo miklu leyti sem við á*, enda taka lög þessi ekki með beinum hætti til sveitarfélaga skv. efni sínu. Ekki er að sjá af skýringum með ákvæðinu að hér sé um meðvitaða stefnubreytingu að ræða.

Mikilvægt er að kveðið sé á um það með skýrum hætti í frumvarpinu að hvaða leyti ákvæði hinna tilgreindu laga gilda um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga og hvaða reglur gildi þegar vikið sé frá ákvæðum laganna. Gilda t.d. um sveitarfélög sem aflað hafa sér lánsfjár með útgáfu skuldabréfa á markaði ákvæði laga um ársreikninga um árshlutareikningsskil? En ákvæði laga um ársreikninga um endurskoðunarnefndir? Þá vekur athygli að hvergi er í frumvarpinu minnst á skoðunarmenn ársreiknings, sem starfandi eru í dag skv. 69. gr. gildandi

sveitarstjórnarlaga. Ef ætlunin er að úr þessu öllu verði greitt með setningu reglugerðar á grundvelli 75. gr. frumvarpsins er verið að fela ráðherra afar víðtækt vald til mótnar þessara þátta í rekstri sveitarfélaga.

Að lokum má spyrja hvort þörf sé á frekari fyrirvörum um sveitarfélög en nú eru til staðar gagnvart ákvæðum laga er varða aðila á markaði. Þátttaka sveitarfélaga á markaði hefur kallað ákvæðna leynd yfir rekstrarstöðu þeirra á milli hinna formlegu reikningsskila, en slík leynd er andstæð sjónarmiðum um að mikilvægar upplýsingar um fjárhagslega stöðu sveitarfélaga skuli á hverjum tíma vera aðgengilegar íbúum þeirra.

Um 63. gr.

Í greininni er fjallað um bindandi áhrif fjárhagsáætlunar næsta árs, en þar kemur fram að óheimilt sé að víkja frá áætluninni nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við hana. Segir síðan að þetta eigi við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli fjárlagaliða í þegar samþykkt áætlun.

Telja verður of langt gengið að krefjast þess að fyrir liggi samþykki sveitarstjórnar á viðauka við fjárhagsáætlun áður en hægt sé að færa fjármuni milli liða, þó slík tilfærsla hafi engin áhrif á áætlaðar tekjur, útgjöld eða skuldbindingar sveitarfélagsins. Lagt er því til að áskilnaður um slíkt verði felldur á brott og það fært í vald byggðaráðs að afgreiða slíkar tilfærslur, sbr. tillögu að sérstakri fullnaðarafgreiðsluheimild í athugasemdum við 58. gr. frumvarpsins hér að ofan.

Um 69. gr.

Í 69. gr. er afdráttarlaust kveðið á um það að sveitarfélögum sé óheimilt að gangast í ábyrgðir fyrir aðra starfsemi en þá sem sveitarfélag gæti sjálft haft á sinni könnu samkvæmt fyrirmælum eða heimild í lögum. Óheimilt er því að gangast í ábyrgðir fyrir starfsemi sem sveitarfélagi væri í sjálfu sér frjálst að taka upp sjálft á ólögfestum grunni. Lagt er til að tiltekinn verði sérstaklega í ákvæðinu fyrirvari um að víðtækari ábyrgðir sveitarfélaga kunni að grundvallast á ákvæðum sérлага, sbr. t.d. 2. mgr. 1. gr. laga um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur nr. 139/2001, með síðari breytingum.

Umsögn þessi var samþykkt á fundi Borgarráðs Reykjavíkur 9. júní 2011.



Alþingi
Erindi nr. P 139/2497
komudagur 16.5.2011

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík 16. maí 2011

Tilvísun: 2011040141

50.03

Tilvísun yðar: Þskj. 1250- 726. mál

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

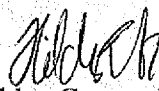
Efni: Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis til ríkislögreglustjóra 15. apríl sl. þar sem leitað er umsagnar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál. Af hálfu embættis ríkislögreglustjóra er ekki tekin afstaða til frumvarpsins.

F.h. RLS



Guðmundur Guðjónsson



Hildur Georgsdóttir



Alþingi
Erindi nr. P 139/3089
komudagur 14.9.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 14. september 2011

1104007SA GB
Málalykill: 401

Efni: Viðbrögð við breytingartillögum samgöngunefndar og frekari ábendingar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldinn var í Vestmannaeyjum föstudaginn 9. september, var lagt fram minnisblað sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs um stöðu frumvarps til sveitarstjórnarlaga, ásamt minnisblaði um 108. gr. frumvarpsins, sem fjallar um frumkvæði íbúa sveitarfélaga.

Stjórnin telur breytingartillögur samgöngunefndar í meginatriðum til bóta en felur framkvæmdastjóra sambandsins og sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs að koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri við samgöngunefnd Alþingis. Af hálfu sambandsins hefur einnig verið haft samráð við Reykjavíkurborg um efni breytingartillagna og athugasemda og ber að líta á þetta erindi sem sameiginlegar tillögur Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar.

2. gr. Hlutverk ráðherra

Sambandið gerir athugasemd við breytingartillögu nefndarinnar við 2. mgr. 2. gr. Í stað þess að ráðherra beri að „standa vörð um hagsmuni sveitarfélaganna, sjálfstjórn þeirra, verkefni og fjárhag“ leggur nefndin til textann: „gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag.“ Í áliti samgöngunefndar eru þau rök færð fyrir breytingartillögunni að fram hafi komið það sjónarmið í umsögnum að lagagreinin stefndi í hættu hlutleysi ráðherra við meðferð úrskurðarmála á grundvelli sveitarstjórnarlaga. Til að koma til móts við það sjónarmið hefði að áliti sambandsins mátt skýra markmið greinarinnar frekar með því að takmarka gildissvið hennar.

Umrætt ákvæði kom inn í frumvarpið að áeggjan sambandsins og byggir á erlendum fyrirmyndum, einkum frá Hollandi og Finnlandi. Markmið ákvæðisins var að fela ráðherranum að vera málsvári sveitarstjórnarstigsins út á við, einkum á vettvangi ríkisstjórnarinnar. Þetta skiptir að sjálfsögðu verulegu máli, t.d. varðandi umræðu um breytingar á stjórnsýslu, fjárlagagerð og þannig mætti áfram telja. Breytingartillaga nefndarinnar gjörbreytir merkingu ákvæðisins og er að áliti sambandsins mikil afturför.

Sambandið leggur til að upphaflegt orðalag málsgreinarinnar haldi sér að því frátöldu að orðin „í störfum sínum“ falli brott. Málsgreinin yrði þá svohljóðandi: *Ráðherra sveitarstjórnarmála skal standa vörð um hagsmuni sveitarfélaganna, sjálfstjórn þeirra, verkefni og fjárhag.*

58. gr. Fjárstjórnarvald sveitarstjórnar



Að höfðu samráði við Reykjavíkurborg leggur sambandið til breytingu á 2. mgr. 58. gr. Lagt er til að málsgreinin hljóði svo:

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að fela byggðarráði að taka fullnaðarákvarðanir í þeim málefnum sem tilgreind eru í 5. og 6. tl. 1. mgr., enda sé ekki um verulega fjárhagslega hagsmuni að ræða og ákvörðun rúmist innan fjárhagsáætlunar til eins árs og áætlunar til fjögurra ára, eigi hún við.

Markmið tillögunnar er að bregðast við gagnrýni sem komið hefur fram á frumvarpið frá sveitarfélögum, sem telja að of mikið vald sé fært til ráðherra sveitarstjórnarmála með heimildum til að setja reglugerðir um einstök málefni. Rétt er að taka fram að ef breytingartillagan nær fram að ganga mun eftirlit með valdframsali til byggðarráða vera hjá ráðherra, sem lögum samkvæmt staðfestir allar samþykktir um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga.

108. gr. Frumkvæði íbúa sveitarfélags

Á þessu stigi leggur samgöngunefnd ekki til breytingar á 108. gr. frumvarpsins, sem fjallar um frumkvæði íbúa, þ.e. rétt þeirra til að krefjast þess að haldnir verði borgarafundir og almennar atkvæðagreiðslur um einstök málefni. Eins og samgöngunefnd er kunnugt um voru gerðar breytingar á greininni áður en frumvarpið var lagt fram á Alþingi. Fyrir vikið inniheldur greinin mjög litlar takmarkanir á því um hvaða mál íbúar geti krafist atkvæðagreiðslu. Þó verður hvorki krafist kosningar um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi né tillögur sem ganga gegn lögum eða myndu leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins, sbr. 2. mgr. 108. gr.

Umræður spunnust um það á fundi stjórnar sambandsins hvort framangreind takmörkun þýði t.d. að sveitarstjórn geti hafnað því að halda atkvæðagreiðslu um skatta- eða gjaldskrárákvarðanir, með vísan til skyldu sveitarfélaga til þess að halda sig innan fjárhagsviðmiða. Afstaða stjórnarinnar er að greinin sé ekki nógu skýr um þetta atriði og að hún þurfi að vera fortakslaus um það að ekki sé ekki að krefjast atkvæðagreiðslu um ákvörðun lögbundinna tekjustofna sveitarfélaga. Lögð er áhersla á að sveitarstjórnir þurfi ekki að standa í deilum við íbúa um túlkun greinarinnar hvað þetta varðar.

Að öðru leyti telur stjórnin heppilegast að sveitarfélögin setji sér nánari reglur um það hve hátt hlutfall íbúa þurfi til að krefjast borgarfunda og almennra atkvæðagreiðslna, innan þess ramma sem lögin tilgreina. Var framkvæmdastjóra og sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs falið að semja breytingartillögu við greinina og koma henni á framfæri við samgöngunefnd.

Lagt er til að 2. mgr. 108. gr. hljóði svo: *Almennrar atkvæðagreiðslu skv. 107. gr. verður ekki krafist um fjárhagsáætlanir, ákvarðanir um álagningu lögbundinna skatta og gjalda sveitarfélaga, ráðningu í störf hjá sveitarfélagi og tillögur sem ganga gegn lögum eða myndu leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélags.*

Jafnframt telur sambandið eðlilegt, með vísan til ofangreindra sjónarmiða, að samgöngunefnd skoði hvort ekki sé rétt að hækka hlutfallstölur í 1. mgr. 108. gr. til að veita sveitarstjórnnum svigrúm til þess að ákveða í reglum, sem þær



setja, nánari kröfur um fjölda íbúa sem þarf til þess að krefjast borgarafunda og atkvæðagreiðslna um einstök málefni.

115. gr. Ógilding samninga

Breytingartillaga nefndarinnar við greinina gengur skemra en sveitarfélögin höfðu væntingar um, eftir töluverða umræðu um ákvæðið í samráðsferli við innanríkisráðuneytið. Sambandið er sammála þeirri breytingu sem nefndin leggur til á 1. mgr. en leggur til, að höfðu samráði við Reykjavíkurborg, að 3. mgr. falli brott og 2. mgr. verði svohljóðandi:

Hið sama á við hafi sveitarfélag eða annar aðili sem eftirlit ráðuneytisins beinist að gert samning sem í veigamiklum atriðum fullnægir ekki ákvæðum sem fram koma í VII. kafla um fjármál sveitarfélaga eða VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, enda hafi eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga lagt það til með rökstuddum hætti.

Markmið breytingartillögunnar er að tryggja að minniháttar annmarkar á samningum eða málsmeðferð sveitarstjórnar við samþykkt þeirra leiði ekki til ógildingar. Eins og greinin er orðuð þykir hætta á að hún dragi úr trausti í garð sveitarfélaga sem samningsaðila. Jafnframt skal tekið fram að tillaga um að fella 3. mgr. 115. gr. brott úr frumvarpinu breytir litlu um réttaráhrif greinarinnar. Umrætt ákvæði vísar fyrst og fremst til dómaframkvæmdar um ólögmatar ábyrgðir sveitarfélaga og er réttarstöðu um slíkar skuldbindingar óbreytt ef frumvarpið nær fram að ganga.

Ákvæði til bráðabirgða:

5. töluliður

Að líkindum hefur láðst að leggja til breytingu á 5. tl. ákvæðis til bráðabirgða til samræmis við þær breytingar sem nefndin leggur til á 72. gr. , sem fjallar um endurskoðendur. Eðlilegt virðist að lengja þann tíma sem samningar við endurskoðendur geta staðið óbreyttir, úr fjórum í sex ár.

8. töluliður

Við gerð breytingartillögu á 8. tl. ákvæðis til bráðabirgða hefur orðalag skolast til. Líklega á töluliðurinn að orðast svo: *Endurskoða skal ákvæði laga þessara um fjármál sveitarfélaga innan fimm ára frá gildistöku með hliðsjón af framkvæmd þeirra.*

Rétt er þó jafnframt að vekja athygli nefndarinnar á ósamræmi milli umrædds 8. töluliðar og nýs bráðabirgðaákvæðis sem nefndin leggur til en það er svohljóðandi: „Lög þessi skulu endurskoðuð innan þriggja ára frá gildistöku þeirra.“ Að áliti sambandsins væri líklega heppilegast að falla frá síðarnefndu breytingartillögunni en leggja til að 8. tl. hljóði svo: *Endurskoða skal ákvæði laga þessara um fjármál sveitarfélaga innan þriggja ára frá gildistöku með hliðsjón af framkvæmd þeirra.*

Ákvæði til bráðabirgða II

Sambandið leggur til að ákvæðið verði svohljóðandi (breytingar undirstrikaðar):



Sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem uppfylla ekki viðmið 2. mgr. 64. gr. við gildistöku laga þessara skulu fyrir 15. desember 2012 samþykkja raunhæfa áætlun um hvernig þau hyggjast ná viðmiðunum. Sé slíkt nauðsynlegt í því skyni að áætlunin verði raunhæf má gera ráð fyrir að viðmiðunum verði náð á allt að tíu árum.

Að áliti sambandsins er algerlega óraunhæft að veita sveitarstjórnnum aðeins þriggja mánaða frest til þess að ljúka áætlanagerð skv. ákvæðinu. Eðlilegra verklag er að tengja hana við gerð fjárhagsáætlana 2012 og miða við að áætlunin liggi fyrir 15. desember 2012. Ljóst má vera að sveitarstjórnir sem uppfylla ekki viðmið skv. 64. gr. munu m.a. þurfa að fara vandlega yfir þær kröfur sem settar verða í reglugerð og eftir atvikum hafa samráð við eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga um raunhæf markmið.

Einnig er það afstaða stjórnar sambandsins að sex ár séu of stuttur frestur til aðlögunar að skuldareglu og er því lagt til að sá frestur verði lengdur í tíu ár.

Ákvæði til bráðabirgða III

Sambandið leggur til að ákvæðið verði svohljóðandi:

Eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga og ráðherra sveitarstjórnarmála er við útreikning á afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga skv. 64. gr. skylt að undanskilja útgjöld, skuldir og skuldbindingar þeirra sveitarfélaga sem verða fyrir umtalsvert meiri útgjöldum og eða bera umtalsvert meiri skuldir en annars væri vegna eignarhluta þeirra í veitu- og orkufyrirtækjum í allt að tíu ár frá gildistöku laga þessara.

Rétt þykir að einskorða undanþáguna ekki við orkufyrirtæki, m.a. í ljósi krafna um að aðgreina raforkuframleiðslu frá almennri veitustarfsemi slíkra fyrirtækja. Miklar skuldir geta hvílt á veituhlutanum, ekki síður en þeim hluta starfseminnar sem tilheyrir raforkuframleiðslu. Þá þykir nauðsynlegt að aðlögunarfrestur verði lengdur úr sex árum í tíu ár.

Gera verður ráð fyrir að frekari útfærsla þessarar undanþágu komi fram í reglugerð sem sett verður skv. 64. gr. eða leiðbeiningum frá ráðuneytinu.

Tillaga að nýju bráðabirgðaákvæði

Samþykktir um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga sem eru í gildi við samþykkt laga þessara halda gildi sínu til 1. janúar 2013, að því leyti sem þær fara ekki í bága við ákvæði laga þessara.

Ljóst er að ýmis ákvæði laganna kalla á breytingar á samþykktum sveitarfélaga, m.a. um kosningar í nefndir, áheyrnarfulltrúa, fjárhagsmálefni o.s.frv. Einnig munu sveitarstjórnir þurfa að semja sér siðareglur og sinna áætlanagerð vegna aðlögunar að fjármálareglum. Eðlilegt er að gefa sveitarstjórnnum hæfilegan frest til þess að vinna að endurskoðun samþykktu um stjórn og fundarsköp og er hér lagt til að bætt verði inn nýju ákvæði til bráðabirgða sem veiti frest til 1. janúar 2013 til að ljúka því verkefni. Að því leyti sem gildandi samþykktir eru í ósamræmi við lögin gildir sú meginregla að lögin gangi fram, t.d. varðandi reglur um nefndakjör.



Athugasemd við skýringar með 109. gr.

Þess er vinsamlega farið á leit við samgöngunefnd að í framhaldsnefndaráliði verði tekin afstaða til ábendinga Reykjavíkurborgar um bagalegt misræmi milli almennra athugasemda við XI. kafla frumvarpsins, sem fjallar um stjórnsýslueftirlit, og skýringa við 109. gr. frumvarpsins. Tillaga að mögulegum texta í nefndaráliði er svohljóðandi:

Þá áréttar nefndin af gefnu tilefni að misræmi er milli almennra skýringa við XI. kafla og skýringa við 109. gr. frumvarpsins. Eins og yfirskrift og efni 109. gr. ber með sér snýr almennt eftirlit ráðherra að stjórnsýslu sveitarfélagsins. Eftirlit þetta er svonefnt lögmætiseftirlit, þ.e. eftirlit með því að fylgt sé ákvæðum laga og stjórnvaldsfyrirmæla í stjórnsýslu sveitarfélaga. Í því felst ekki endurskoðun á efni ákvarðana sveitarstjórna, að því leyti sem þær eru byggðar á frjálsu mati og því svigrúmi sem sveitarfélög hafa til ákvarðana innan ramma laganna. Þá tekur stjórnsýslueftirlit ráðherra almennt ekki til einkaréttarlegra gerninga sem sveitarfélögin kunna að gera, nema með þeim undantekningum sem fram koma í lögnum, sbr. einkum 115. gr. Ágreiningur aðila sem á rætur í slíkum einkaréttarlegum samningum fellur því ekki undir stjórnsýslueftirlit ráðherra, jafnvel þótt viðurkennt sé að opinberir aðilar þurfi ætíð að fara að meginreglum stjórnsýsluréttarins í slíkum samskiptum, t.d. um hæfi.

Aðrar ábendingar

Eftirfarandi ábendingar komu fram við umræðu í stjórn sambandsins:

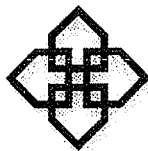
- Breytingartillaga tveggja þingmanna, þar sem lagt er til að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga verði 1.500, er andstæð stefnu sambandsins, sem telur farsælast að sameiningar sveitarfélaga byggist á frjálsum vilja íbúa hvers sveitarfélags.
- Ekki er pólitísk sátt um að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum í fjölmennustu sveitarfélögnum.
- Fram kom ábending um að til framtíðar litið sé óheppilegt að sveitarfélögin sæti eftirliti og boðvaldi af hálfu innanríkisráðherra. Frekar ætti að skoða að óháðir aðilar sem Alþingi skipar annist þetta eftirlit.

Að lokum vill undirritaður færa samgöngunefnd þakkir fyrir það mikla samráð sem haft hefur verið við sveitarfélögin um þetta mikilvæga frumvarp. Eins og ávallt eru fulltrúar sambandsins reiðubúnir að mæta á fund nefndarinnar og veita frekari skýringar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs



Alþingi

Erindi nr. *P* 139/2726

komudagur 25.5.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 25. maí 2011

1104007SA GB
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. til sveitarstjórnarlaga, 726. mál

Vísað er til töluvpósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp. Beðist er velvirðingar á því að vegna annríkis og umfangs málsins náðist ekki að ljúka gerð umsagnar innan þess frests sem veittur var.

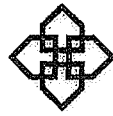
Almennt um frumvarpið

Í ljósi þess að sambandið átti beina aðkomu að frumvarpsvinnunni og því starfi sem fram fór á vegum samráðsnefndar um efnahagsmál við gerð tillagna um breyttar reglur um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með þeim er ekki tilefni til alvarlegra athugasemda af hálfu sambandsins við efni frumvarpsins. Ástæða er þó til að setja fram ábendingar um ýmis atriði sem nefnd hafa verið í umræðum og umsögnum sveitarfélaga og annarra umsagnaraðila um frumvarpið, auk þess sem lýst er afstöðu til helstu breytinga sem frumvarpið felur í sér.

Heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga er yfirgripsmikið verkefni sem krefjandi reyndist að ljúka á því eina ári sem starfshópurinn hafði til verksins. Að áliti sambandsins tókst starfshópnum í meginatriðum að fjalla um þau atriði sem honum var ætlað samkvæmt erindisbréfi, að frátöldu einu atriði. Ekki gafst tími til að gera tillögur um ákvæði um fyrirtæki sveitarfélaga, m.a. með hliðsjón af álitum umboðsmanns Alþingis og löggjöf í nágrannaríkjum. Ætla verður þó að ýmsar þær breytingar sem lagðar eru til á köflum um fjármál, eftirlit með fjármálum og stjórnsýslueftirlit muni stuðla að auknu aðhaldi með fyrirtækjum sveitarfélaga þótt starfshópurinn hafi ekki lagt til heildstæð ákvæði hvað þau varðar.

Sambandið leggur á það áherslu að farið verði vandlega yfir þær umsagnir sem borist hafa til nefndarinnar og að reynt verði að ná sem bestri sátt um nauðsynlegar breytingar á frumvarpinu áður en það verður lagt fram á Alþingi að nýju í upphafi haustþings. Þar sem frumvarpið er mikið að vöxtum eru án efa allmörg atriði sem enn má betrubæta í því þótt málið hafi fengið ágæta kynningu og umræðu áður en það var lagt fram á Alþingi.

Jafnframt telur sambandið nauðsynlegt að við upphaf haustþings liggi fyrir drög að reglugerð um fjármálareglur sem sett verður á grundvelli 64. gr. frumvarpsins. Með því móti er hægt að auka gagnsæi og auðvelda bæði þingnefndinni og sveitarfélögunum að átta sig á áhrifum frumvarpsins á fjármál sveitarfélaga og sjálfsstjórnarrétt þeirra.



Þá telur sambandið ástæðu til þess að skoða hvort sett verði inn í frumvarpið ákvæði til bráðabirgða um að lögin verði endurskoðuð innan tiltekins árafjölða í ljósi reynslunnar af framkvæmd fjármálareglna.

Loks telur sambandið mikilvægt að umsögn um kostnaðaráhrif frumvarpsins gagnvart sveitarfélögum verði lögð fram sem fylgiskjal með frumvarpinu.

Athugasemdir við einstakar greinar og kafla

Um I. kafla

Afar jákvætt er að í **2. og 3. gr.** kemur fram rík áhersla á sjálfstjórn sveitarfélaga. Þannig er í nýju ákvæði **3. gr.**, sem fjallar um markmið og forsendur, vísað til sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Í **2. gr.** er ráðherra sveitarstjórnarmála falið það hlutverk að standa vörð um hagsmunum sveitarfélaga, sjálfstjórn þeirra, fjárhag og verkefni. Sambærileg lagaákvæði má finna í löggjöf nágrannaríkja, m.a. finnskum og hollenskum sveitarstjórnarlögum.

Ákvæði **4. gr.** um staðarmörk sveitarfélaga er með töluvert breyttu orðalagi en felur hins vegar ekki í sér ný réttaráhrif.

Um II. kafla

Sambandið væntir þess að þau sveitarfélög sem sjá fram á að verða fyrir beinum áhrifum af þeim breytingum sem lagðar eru til á fjölda fulltrúa í sveitarstjórn skv. **11. gr.** frv. muni koma afstöðu sinni á framfæri við nefndina. Ljóst virðist að breytingin mun leiða til umtalsverðs útgjaldaauka, a.m.k. í Reykjavík. Rétt er þó að hafa í huga að breytingar þurfa ekki að taka gildi fyrir en að loknum sveitarstjórnarkosningum árið 2018.

Aðrar breytingar, sbr. einkum **12. og 13. gr.**, hafa þann tilgang að skýra atriði sem hafa valdið nokkrum vafa og gerir sambandið ekki athugasemdir við þær.

Um III. kafla – Sveitarstjórnarfundir

Í **15. gr.** er lagt til það nýmæli að almennur frestur til þess að boða sveitarstjórnarfundir verði þrír sólarhringar. Allmargar athugasemdir hafa verið gerðar við þetta ákvæði og virðast sveitarstjórnarmenn og framkvæmdastjórnar sveitarfélaga flestir telja að tveir sólarhringar séu hæfilegur frestur. Sambandið tekur undir það sjónarmið og mælist til þess að fresturinn verði tveir sólarhringar.

Að áliti sambandsins er nýmæli í **3. mgr. 17. gr.**, um heimild til að nota fjarfundabúnað á fundum sveitarstjórna, löngu tímabært. Ástæða er þó til að árétta það sem fram kemur í skýringum við greinina, að heimildinni verður ekki beitt til þess að auðvelda sveitarstjórnarmönnum að vera fjarverandi úr sveitarfélaginu heldur ber í slíkum tilvikum að boða varamann.

Um IV. kafla – Réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna

Komið hafa fram allnokkrar athugasemdir við ákvæði **3. mgr. 29. gr.** um að sambandið skipi nefnd sem veitt getur álit á ætluðum brotum á siðareglum. Með því þykir hætta á að sambandið sé komið í hlutverk eftirlitsaðila gagnvart sveitarfélögum sem samrýmist illa hinu almenna hlutverki Sambands



Íslenskra sveitarfélaga að gæta hagsmuna sveitarfélaga og veita þeim þjónustu.

Sambandið telur ástæðu til að taka slíkar ábendingar alvarlega og mælist til þess að samgöngunefnd skoði sérstaklega hvort annað fyrirkomulag sé hentugra ef upp kemur ágreiningur um túlkun siðareglna. Í því sambandi má nefna að hugsanlega er nægilegt að slík nefnd verði skipuð af innanríkisráðherra til að fjalla um einstök mál sem upp kunna að koma, að ósk viðkomandi sveitarstjórnar.

Um V. kafla – Nefndir, ráð og stjórnir

Helstu breytingar í kaflanum eru í **44. og 45. gr.**, um framkvæmd kosninga í nefndir. Eins og fram kemur í skýringum er markmið þeirra fremur flóknu reglna sem þar koma fram að stuðla að jöfnum hlutföllum kynjanna í nefndum sveitarfélaga. Rétt er að taka fram að á undanförunum árum hefur þróunin í átt til jafnréttis í sveitarstjórnnum verið nokkuð hröð og í síðustu sveitarstjórnarkosningum voru konur rétt um 40% kjörinna sveitarstjórnarmanna. Ekki liggja fyrir tölur um kynjahlutföll meðal nefndarmanna en gera má ráð fyrir því að hlutfall kvenna og karla í nefndum sveitarfélaga sé svipað og í sveitarstjórnnum almennt.

Í **50. gr.** er nýmæli sem tryggir framboðum í sveitarstjórn sem ekki eiga fulltrúa í byggðarráði rétt til þess að tilnefna áheyrnarfulltrúa árið um kring til setu í ráðinu með málfrelsi og tillögurétt. Samkvæmt gildandi lögum er þessi réttur aðeins virkur á meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi en eitthvað er um að sveitarstjórnir hafi kveðið á um ríkari rétt í samþykktum sínum. Að áliti sambandsins er eðlilegt að stíga nú það skref sem lagt er til í greininni.

Um VI. kafla – Framkvæmdastjóri og aðrir starfsmenn

Þær tiltölulega litlu breytingar sem lagðar eru til á þessum kafla kalla ekki á athugasemdir af hálfu sambandsins.

Um VII. kafla – Fjármál sveitarfélaga

Ágætt samstarf var á vettvangi samráðsnefndar um efnahagsmál um mótun þeirra tillagna sem fram koma í þessum kafla. Markmið þeirra breytinga sem þar eru lagðar til eru að stuðla að aukinni festu og gagnsæi í fjármálum sveitarfélaga. Eins og fram kemur í skýringum við kaflann eru það hagsmunir sveitarfélaganna í heild að skýrar reglur gildi um fjármál sveitarfélaga og ríkir á því mikill skilningur meðal sveitarstjórnarmanna að þörf sé á aukinni festu á þessu sviði. Það skiptir öll sveitarfélög máli að komið sé í veg fyrir fjárhagsvanda einstakra sveitarfélaga. Fréttir af slíkum vandamálum geta haft víðtæk áhrif og m.a. haft í för með sér skert aðgengi að lánsfé á hagstæðum kjörum fyrir önnur sveitarfélög. Sambandið styður því að komið verði á reglum sem tryggja gott skipulag á fjármálum sveitarfélaga og markvisst eftirlit með þeim. Sú mikla umræða sem tillögur um fjármálareglur fengu á síðastliðnu ári hefur leitt af sér tillögur sem sveitarfélögin virðast í meginatriðum vera sátt við. Án efa eru þó enn nokkrir vankantar á kaflanum sem þarfnast frekari útfærslu.



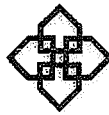
Hvað varðar aukið gagnsæi er einkum ástæða til þess að nefna að ákvæði **61. gr.** leiða til þess að á kosningaári munu ársreikningar sveitarfélaga liggja fyrir eigi síðar en 15. maí, þ.e. u.þ.b. tveimur vikum fyrir kjördag. Jafnframt mun **104. gr.** um opinbera gagnaveitu um fjármál sveitarfélaga auðvelda allt aðgengi fyrir almenning og þar með samanburð á fjármálum sveitarfélaga. **103. gr.** um upplýsingagjöf til íbúa er önnur leið að sama markmiði. Að áliti sambandsins eru allar þessar breytingar jákvæðar.

Ljóst er að þær breytingar sem lagðar eru til í **62. og 63. gr.** um bindandi áhrif fjárhagsáætlana og að afgreiða skuli fjárhagsáætlun næsta árs á sama tíma og áætlun til fjögurra ára veldur auknu álagi á stjórnsýslu sveitarfélaga og væntanlega leiða til aukinna útgjalda við áætlanagerð. Markmið þessara breytinga er skýrt, þ.e. að stuðla að vandaðri áætlanagerð, langtímahugsun og auknum aga í fjármálum sveitarfélaga. Til þess að þessi markmið nái fram að ganga er afar mikilvægt að sama festa ríki í samskiptum ríkis og sveitarfélaga, þannig að ákvarðanir ríkisins verði ekki til þess að kollvarpa áætlunum sveitarfélaga. Aðrir þættir geta einnig haft mikil áhrif og kallað á gerð viðauka við fjárhagsáætlanir. Þar má m.a. nefna kjarasamninga, náttúruhamfarir og sveiflur í gengismálum. Vegna þessa hafa komið fram ábendingar um að ákvæði **1. mgr. 61. gr.** sé mögulega of afdráttarlaust, en þar er kveðið á um að í ársreikningi skal koma fram samanburður við ársreikning undanfarins árs og við upphaflega fjárhagsáætlun ársins. Að áliti sambandsins er nauðsynlegt að bæta við þessa upptalningu að jafnframt skuli koma fram í ársreikningi samanburður við fjárhagsáætlun ásamt viðaukum.

Sambandið leggur á það ríka áherslu að við lögfestingu á skuldareglu, eins og lagt er til í **64. gr.** frv., þarf að tryggja eðlilegan sveigjanleika í framkvæmd eftirlits, þannig að höfð sé hliðsjón af ólíkum aðstæðum sveitarfélaga og mismunandi eðli skuldbindinga þeirra. Í því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi hefur innanríkisráðherra orðið við óskum sambandsins um að rýmka orðalag **3. mgr. 64. gr.** til að veita ráðherra svigrúm til þess að setja reglur um tilvik sem ekki kalla á aðfinnslur af hálfu eftirlitsnefndar þótt heildarskuldbindingar séu yfir 150% í einhvern tíma. Mikilvægt er hins vegar að frekari útfærsla þessara heimilda liggi fyrir í reglugerðardrögum áður en frumvarpið verður að lögum.

Í umræðu um frumvarpið hefur ítrekað verið bent á að sveitarfélög eiga engin úrræði til að ávaxta laust fé á öruggan hátt, sbr. **65. gr.** önnur en að kaupa ríkisskuldabréf. Sambandið telur eðlilegt, í ljósi fenginnar reynslu, að opnað verði á þann möguleika að sveitarfélög geti lagt fé á innlánsreikning í Seðlabanka Íslands nema tryggð verði ríkisábyrgð á innstæðum sveitarfélaga í öðrum fjármálastofnunum.

Því miður varð innanríkisráðuneytið ekki við óskum sambandsins um að breyta skýringum við **65. gr.** þannig að skýrt kæmi fram að þótt í greininni sé kveðið á um bann við áhættufjárfestingum er ekki ætlunin að skerða heimildir sveitarstjórna til þess að koma að atvinnuuppbyggingu í sínu sveitarfélagi. Um skilyrði fyrir slíkri aðkomu sveitarfélaga er m.a. fjallað í áliti félagsmálaráðuneytisins frá 2. febrúar 2001 varðandi Raufarhafnarhrepp og er að líkindum ástæða til þess að ítreka þau skilyrði í skýringum við greinina eða



mögulega í greininni sjálfri. Óskað er eftir því að nefndin fjalli sérstaklega um þetta atriði og árétti þennan skilning.

Nokkur umræða hefur orðið um **68. gr.** sem kveður á um takmörkun á veðsetningu fasteigna og tekna sveitarfélaga. Engin ástæða er til þess að hverfa frá þeim reglum sem verið hafa í gildi en hugsanlega er ástæða til þess að skýra frekar hvort orðalag 1. málslíðar 1. mgr. eigi að ná til allra tekna sveitarfélaga eða eingöngu lögbundinna tekjustofna. Í því sambandi skal sérstaklega bent á að það getur veitt möguleika á hagstæðari lánskjörum ef hægt er að veita lánveitanda veð í tekjum samkvæmt leigusamningi um húsnæði sem sveitarfélagi er heimilt að veðsetja skv. 3. málslíð sömu mgr. Nærtækt dæmi eru samningar sem nokkur sveitarfélög hafa gert við ríkið um byggingu og rekstur hjúkrunarheimila.

Að áliti sambandsins er nauðsynlegt að samgöngunefnd gefi **72. gr.** sem fjallar um endurskoðendur, sérstakan gaum. Í greininni eru lagðar til umtalsverðar breytingar á samskiptum endurskoðenda og sveitarstjórna og hafa komið fram fjölmargar athugasemdir við greinina sem sambandið tekur ekki afstöðu til á þessu stigi.

Um VIII. kafla – Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga

Reynslan af ákvæðum VIII. kafla sveitarstjórnarlaga um eftirlit með sveitarfélögum hefur almennt verið góð. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur lagt sig fram um að eiga gott samstarf við sveitarstjórnir um lausn á fjárhagsvanda þeirra og hefur með því mótí tekist að afstýra alvarlegum rekstrarvanda hjá nokkrum sveitarfélögum. Í sumum tilvikum er þó ljóst að eftirlit nefndarinnar hefði þurft að vera virkara og upplýsingagjöf um fjármál sveitarfélaga tíðari. Á því vandamáli var tekið með breytingum sem samþykktar voru á sveitarstjórnarlögum á sl. ári, sbr. lög nr. 37/2010.

Ástæða er til þess að hafa af því nokkrar áhyggjur að á meðan unnið verður markvisst að því að minnka skuldbindingar sveitarfélaga þannig að þær verði undir því 150% hámarki sem lagt er til í frumvarpinu, er sjálfsforræði þeirra sveitarfélaga sem eru yfir því viðmiði í umtalsverðri hættu. Sambandið leggur því áherslu á að gætt verði mikils hófs í beitingu þeirra úrræða og skilyrða sem ráðherra er falið forræði á skv. **83.-85. gr.** og að samskipti nefndarinnar og sveitarstjórna verði áfram í þeim anda sem verið hefur. Tryggt þarf að vera að framkvæmd verði ekki með þeim hætti að verulegur fjöldi sveitarfélaga verði að lúta stjórn ráðuneytisins í sinni áætlanagerð og ákvörðunum um fjárhagsmálefni og væri afar æskilegt að í skýringum við frumvarpsgreinina kæmi skýrar fram afstaða ráðuneytisins hvað það varðar.

Að áliti sambandsins er ástæða til þess að samgöngunefnd skoði sérstaklega hversu langan aðlögunartíma er æskilegt að veita sveitarfélögum áður en farið verður að beita skuldareglunni af fullum þunga. Umræða um það atriði þarf einnig að fara fram í tengslum við smíði reglugerðar sem sett verður á grundvelli **64. gr.** frv.



Um IX. kafla – Samstarf sveitarfélaga

Í 93. gr. er kveðið á um að ef samstarfsverkefni felur í sér framsal á valdi til töku stjórnsýsluákvæðana verði annað hvort að stofna byggðasamlag um verkefnið eða hafa þann hátt á að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög. Undantekning er ekki leyfð nema sérlög veiti sérstaka heimild fyrir öðru formi samstarfs. Þessar kröfur þykja nokkuð þýngjandi fyrir sveitarfélögin, einkum gagnvart ýmsum smærri samstarfsverkefnum sem þykja tæpast réttlæta stofnun sérstaks byggðasamlags. Þar má nefna sem dæmi samstarf um vaktþjónustu fyrir barnaverndarnefndir og samstarf nokkurra sveitarfélaga um félagsþjónustu. Sambandið telur rétt að óska eftir því að samgöngunefnd ræði hvort of strangar formkröfur eru gerðar í greininni en telur engu að síður mikilvægt að í samningum um samstarf sveitarfélaga sé skýrt kveðið á um umboð til töku ákvæðana um réttindi og skyldur einstaklinga og lögaðila.

Komið hafa fram ábendingar um að orðalag 2. mgr. 95. gr. sé ekki nógu skýrt. Í fyrsta lagi er bent á að innlausn á eignarhluta sveitarfélags við úrsögn úr byggðasamlagi, sem samkvæmt ákvæðinu takmarkast við núvirtan nettó eignarhlut, þó aldrei hærri en sem nemur þeim fjármunum sem sveitarfélag hefur lagt til byggðasamlagsins. Hvað þetta varðar skal sérstaklega bent á að þess eru dæmi að eigið fé byggðasamlags hafi í upphafi verið lítið en eignir byggst upp smám saman. Eins og greinin er orðuð fær sveitarfélag sem gengur úr byggðasamlagi enga hlutdeild í þeirri eignamyndun sem orðið hefur. Í öðru lagi er ekkert sagt í greininni um ábyrgð á skuldbindingum, en gera verður ráð fyrir að skuldir geti verið umfram eignir, ekki síst ef tekið er tillit til lífeyrisskuldbindinga. Í tilefni af þessum ábendingum telur sambandið rétt að leggja til svohljóðandi breytingar á 94. og 95. gr. frv.:

Við 3. mgr. 94. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: 8. Reglur um úrgöngu úr byggðasamlagi, þar á meðal um uppgjör aðildarsveitarfélaga, ábyrgð á skuldbindingum og rétt til innlausnar á eignarhlutum.

Í stað orðanna „þó aldrei hærri fjárhæðar en nemur þeim fjármunum sem sveitarfélag hefur lagt til byggðasamlags“ í 2. málsl. 2. mgr. 95. gr. komi: í samræmi við ákvæði samnings skv. 94. gr.

Jafnframt hafa komið fram ábendingar um að í 3. mgr. 95. gr. geti verið ástæða til að gera skýran greinarmun á því hvort ráðherra telur þörf á að ákveða lengri frest til úrsagnar eða innlausnar á nettóeignarhlut. Benda má á að eðlilegt getur verið að frestur til innlausnar sé frekar langur þótt úrganga úr byggðasamlagi taki strax gildi.

Sambandið telur ástæðu til að fagna því að hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga er mun skýrar skilgreint og sýnilegra í 97. gr. en í gildandi lögum.

Um X. kafla – Samráð við íbúa

Sambandið telur jákvætt að ákvæði um samráð og upplýsingagjöf til íbúa eru miklu sýnilegri í frumvarpinu heldur en í gildandi lögum. Ákvæði kaflans ættu



að virka hvetjandi á sveitarstjórnir að sinna markvisst samskiptum við íbúa án þess þó að binda um of hendur þeirra um leiðir í þeim efnum.

Ljóst er að atkvæðagreiðsla skv. **107. gr.** er einungis bindandi ef sveitarstjórn ákveður og þá aldrei lengur en til loka yfirstandandi kjörtímabils. Greinin er að þessu leyti í samræmi við almennan skilning á gildi þeirra atkvæðagreiðslna sem haldnar hafa verið um einstök mál að ákvörðun sveitarstjórna. Í frumvarpinu felst hins vegar sú grundvallarbreyting að 20% kjósenda geta knúið fram atkvæðagreiðslu, sbr. **108. gr.** Atkvæðagreiðslu verður þó hvorki krafist um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi né tillögur sem ganga gegn lögum eða myndu leiða til þess að sveitarfélag uppfylli ekki lagaskyldu. Sambandið telur ástæðu til þess að samgöngunefnd ræði hvort þörf sé á því að takmarka frekar rétt íbúa til þess að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu. Í því sambandi virðist einkum ástæða til að ræða ákvarðanir um skatthlutfall og gjaldskrár fyrir þjónustu sveitarfélaga og tengsl slíkra ákvarðana við fjármálareglur 64. gr. frv. Sem dæmi má nefna að það myndi binda hendur sveitarstjórna óhæfilega mikið ef snemma á kjörtímabili væri ákveðið í almennri atkvæðagreiðslu að útsvar skuli vera óbreytt út kjörtímabilið. Nauðsynlegt er því að sýna ákveðna aðgæslu og hugsanlega stíga minni skref varðandi frumkvæðisrétt íbúa á þessu stigi.

Um XI. kafla - Stjórnsýslueftirlit

Í kaflanum er gerður skýrari greinarmunur á annars vegar frumkvæðiseftirliti ráðuneytisins og hins vegar meðferð stjórnsýslukæra heldur en gert er í gildandi lögum. Þannig má nefna að ákvæði **112. gr.** kveður á um mismunandi leiðir fyrir ráðuneytið við meðferð mála og er gert ráð fyrir því að ráðuneytið leggi mat á það hvort t.d. kvörtun sem því berst gefi tilefni til formlegrar athugunar. Á grundvelli þessara skýru heimilda á ráðuneytið að geta forgangsraðað málum í meira mæli en nú er gert og lokið einföldum málum að lokinni frumathugun ef sýnt þykir að ekki sé tilefni til aðgerða af hálfu ráðuneytisins. Sama myndi oft eiga við ef sveitarfélag hefur þegar brugðist við ábendingu ráðuneytisins um úrbætur. Þessar breytingar eru að áliti sambandsins mjög jákvæðar og til þess fallnar að spara bæði ráðuneytinu og sveitarfélögum tíma og fjármuni.

Í **2. mgr. 114. gr.** er nýmæli sem veitir ráðuneytinu heimild til þess að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sem sveitarstjórn hefur tekið, þegar sérstakar ástæður mæla með því.

115. gr. er nýmæli og felur í sér að ráðuneytinu er falið vald til þess að ógilda samninga sem falla undir gildissvið ákvæðisins. Undir 1. mgr. falla samningar um samvinnu milli sveitarfélaga sem ekki uppfylla skilyrði laga. Getur ráðuneytið þá lagt fyrir aðila að bæta úr ágöllum innan tiltekins frests ef þeim fyrirætlum er ekki fylgt eða það reynist ógerlegt skal ráðuneytið fella samninginn úr gildi. Ákvæði 2. mgr. er víðtækara og tekur til samninga sem fara í bága við VII. eða VIII. kafla frumvarpsins.

Framangreindar tillögur veita ráðuneyti sveitarstjórnarmála stórauðir og vandmeðfarnar valdheimildir. Skal í því sambandi bent á að ávallt þarf að huga að því hvort með ákvörðun um ógildingu samnings sé verið að baka



sveitarfélagi skaðabótaábyrgð eða annan kostnað. Af hálfu sambandsins er gengið út frá því að við ákvarðanir um beitingu þessara ákvæða verði ávallt höfð í huga meðalhófsregla 2. mgr. 110. gr. frumvarpsins. Jafnframt er ráðuneytinu skylt að veita sveitarstjórnnum andmælarétt skv. 3. mgr. 110. gr.

Mikil andstaða kom fram á landsþingi sambandsins sl. haust við dagsektaákvæði **116. og 117. gr.** Þótt orðalag hafi tekið töluverðum breytingum er þeir margir sem telja hættu á því að slík ákvæði leiði til þess að færri muni sækjast eftir setu í sveitarstjórnnum. Af hálfu sambandsins er lagt til að umrædd ákvæði falli brott úr frumvarpinu eða gildissvið þeirra verði að öðrum kosti takmarkað við ákveðin tilvik, svo sem lögbundin skil á fjárhagsupplýsingum og afhendingu gagna sem eru eftirlitsnefnd eða ráðuneytinu nauðsynleg við framkvæmd eftirlits. Almennt verði hins vegar gengið út frá því að um brot sveitarstjórnarmanna og stjórnenda sveitarfélaga gildi almennar reglur og að þeir geti á þeim grundvelli sætt bæði pólitískri og lagalegri ábyrgð.

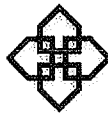
Í þessu sambandi er rétt að minna á að sambandið fagnar því nýmæli sem fram kemur í 29. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um heimild sveitarstjórna til þess að setja siðareglur. Einnig er rétt að benda á að í frumvarpinu er víða leitast við að fjölga þeim úrræðum sem ráðuneyti sveitarstjórnarmála og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga geta gripið til í því skyni að framfylgja lögbundnu eftirlitshlutverki sínu, jafnframt því sem úrræðum af þeim toga er fjölgað, sbr. meðal annars 80., 82., 85., 93., 113. og 115. gr. Jafnframt má benda á að sambærileg dagsektaákvæði eru ekki í gildi gagnvart stjórnsýslu ríkisins, svo sem vegna tafa á upplýsingagjöf eða afgreiðslu erinda, þótt á stundum kunni að vera ærin ástæða til.

Um XII. kafla – Sameining sveitarfélaga

Eins og fram kemur í skýringum við frumvarpið eru engar róttækar breytingar lagðar til í frumvarpinu á ákvæðum gildandi laga um sameiningu sveitarfélaga, að því frátöldu að felld eru brott ákvæði um lágmarksíbúafjölda og frumkvæði ráðuneytisins að fækkun sveitarfélaga, sbr. 6. og 88. gr. gildandi laga. Þær breytingar sem lagðar eru til í kafla um sameiningu sveitarfélaga miða eingöngu að því að vanda undirbúning sameiningar, sbr. einkum **123., 126. og 127. gr.** Sambandið gerir ekki athugasemdir við umrædd ákvæði.

Um XIII. kafla – Samskipti ríkis og sveitarfélaga

Það er mikilvæg forsenda fyrir lögfestingu þeirra hertu fjármálareglna sem lagðar eru til í VII. kafla laganna að jafnframt verði lögfest ákvæði um skyldu ráðuneyta til þess að kostnaðarmeta frumvörp sem varða sveitarfélögin eins og lagt er til í **130. gr.** Með því ætti að vera tryggt að Alþingi taki ekki til afgreiðslu frumvörp sem ekki hafa verið kostnaðarmetin þrátt fyrir skyldu þar um. Að áliti sambandsins er hér stigið mikilvægt skref í því að þróa samskipti ríkis og sveitarfélaga en rétt er að taka fram að þau samskipti hafa á undanfórnum árum þróast til betri vegar en áður tíðkaðist. Má þar einkum nefna það mikla samstarf sem átt hefur sér stað í kjölfar efnahagshrunsins 2008 en raunar höfðu þegar verið stigin mikilvæg skref í sömu átt með



stofnun svonefndrar Jónsmessunefndar, sem er vettvangur þar sem fulltrúar ríkis og sveitarfélaga geta rætt ýmis samskiptamál. Þetta nefndarstarf hefur reynst vera afar gagnleg viðbót við þá formlegu samráðsfundi sem mælt er fyrir um í **129. gr.** frumvarpsins.

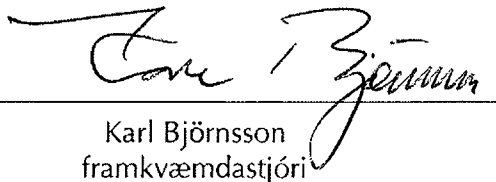
Sambandið telur því miður óhjákvæmilegt að lýsa mikilli undrun með umfjöllun um **130. gr.** frumvarpsins í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytisins, þar sem alltof neikvæð mynd er dregin upp af væntanlegri framkvæmd þessa verkefnis. Í ljósi mikillar umræðu um þörf á því að horfa heildstætt á fjármál hins opinbera og nauðsyn þess að taka tillit til beggja stjórnsýslustiga við stjórn efnahagsmála, er augljóst að auka verður áherslu á að vandað mat liggi fyrir á fjárhagslegum áhrifum tillagna um lagafrumvörp og stjórnvaldsfyrirmæli á sveitarfélögin. Rétt er að taka fram að sambandið gengur út frá því að metin verði heildaráhrif slíkra tillagna á sveitarfélögin, á sama hátt og gert er samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2005. Meta ber tillögur hvort sem þær leiða til útgjalda- eða tekjuauka fyrir sveitarfélögin. Vel má vera að þörf sé á því að setja verklagsreglur eða afmarka efni greinarinnar frekar en gert er í frumvarpinu en slík útfærsla má að sjálfsögðu ekki leiða til þess að tefja lögfestingu kostnaðarmatsins.

Um XIV. kafla – Ýmis ákvæði

Sambandið telur ekki tilefni til mikilla athugasemda við þessar greinar en bendir á að 132. gr. er ætlað að stuðla að meiri sveigjanleika í stjórnsýslu sveitarfélaga. Ráðherra getur þannig heimilað í tilraunaskyni annað stjórnskipulag sveitarfélaga en almennt er kveðið á um í frumvarpinu og eru nefnd dæmi um slík frávik í greininni.

Rétt er að benda á að huga þarf að þeim tímafrestum sem veittir eru í ákvæði til bráðabirgða með tilliti til þess hvenær frumvarpið verður að lögum. Má sem dæmi nefna að **4.tl.** mun væntanlega ekki taka gildi fyrr en á reikningsárinu 2012.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Nefndasvið Alþingis
Samgöngunefnd
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. apríl 2011.

Efni: Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Samgöngunefnd Alþingis hefur óskað umsagnar Samtaka atvinnulífsins um frumvarp til sveitarstjórnarlaga. Um er að ræða heildarlöggjöf sem komi í stað gildandi sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

Samtök atvinnulífsins lýsa sig andsnúin efnisinnihaldi 33. gr. frumvarpsins. Þar er m.a. mælt fyrir um það nýmæli að starfsmaður sem kjörinn hefur verið í sveitarstjórn eigi rétt á fjarveru úr starfi að því leyti sem honum er nauðsyn á til að mæta til funda í sveitarstjórn, hjá nefndum sveitarfélagsins og á aðra fundi sem hann hefur verið kjörinn til að sækja fyrir hönd sveitarstjórnar. Jafnframt er kveðið á um að atvinnuveitanda sé óheimilt að segja starfsmanni upp störfum af þeirri ástæðu að hann hafi boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilgangur þessa ákvæðis er að koma í veg fyrir að þeim sem ákveður að taka þátt í sveitarstjórnarstörfum verði sagt upp vinnu af þeirri ástæðu einni og að tryggja viðkomandi rétt til fjarveru úr aðalstarfi til að sinna lögboðinni mætingarskyldu.

Fram til þessa hefur það verið samkomulag milli yfirmanns og starfsmanns, munnlegt eða skriflegt, hvernig aðlaga megja starf og starfstíma starfsmanns sem kjörinn hefur verið til trúnaðarstarfa svo að viðkomandi geti sinnt báðum störfunum sómasamlega. Í flestum tilvikum hefur viðkomandi yfirmaður sýnt málinu skilning og reynt að koma til móts við óskir og þarfir starfsmannsins.

Samtök atvinnulífsins telja að lögbinding ákvæða af þessum toga sé varasöm og lítt rökstudd. Stærð sveitarfélaga og vinnustaða er afar mismunandi sem og aðstæður starfsmanna til fjarvistar úr starfi. Þá geta hagsmunaaðreksrar orðið þess valdandi að starf sem kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn fari ekki saman við starf á viðkomandi vinnustað.

Ekki verður séð af hverju starf innan sveitarstjórnar er frábrugðið öðrum aukastörfum sem menn ráða sig í eða félagsstörfum sem einstaklingar taka sjálfviljugir að sér. Hafa verður í huga að ekki er um þegnaskylduvinnu að ræða heldur aukastarf sem einstaklingur hefur sérstaklega sóst eftir að komast í.

Í stærri sveitarfélögum er krafist töluverðs vinnuframlags af hálfu bæjarfulltrúa. Auk reglubundinna bæjarstjórnar- og bæjarráðsfunda eru fundir í fjölmörgum nefndum sveitarfélaga og ýmis önnur trúnaðarstörf sem bæjarfulltrúum er falið af bæjarstjórn. Þótt ekki sé í öllum tilvikum um lögbundna skyldumætingu að ræða þá leiðir það af starfi bæjarfulltrúa að hann verður að almennt að sinna þeim trúnaðarstörfum sem honum eru falin. Fundarseta, undirbúningur fyrir fundi, símtöl og tölvupóstar geta þannig haft veruleg áhrif á getu starfsmanns til að sinna vel aðalstarfi sínu. Þannig ákvað Reykjavíkurborg nýverið að hækka verulega laun fyrstu varaborgarfulltrúa í ljósi þess hversu mikið vinnuálag er á þeim einstaklingum.



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Samtök atvinnulífsins hafa verið andvíg öllum lagaboðum sem auka rétt tiltekinna einstaklinga til starfa á kostnað annarra starfsmanna eða takmarka möguleika stjórnenda fyrirtækja til að standa eðlilega að rekstrinum. Með því að lögfesta rétt starfsmanns til fjarveru úr starfi og gera atvinnuveitanda það ómögulegt að segja starfsmanni upp störfum af þeirri ástæðu að hann hafi boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn er verið að rýra rekstrarmöguleika viðkomandi fyrirtækis. Jafnframt er verið að skerða möguleika atvinnurekenda til að nýta það starfsfólk sem ráðið hefur verið til starfa.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Nefndarsvið Alþingis

Samgöngunefnd

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík 17. maí 2011.

Skipulagsstofnun barst bréf frá samgöngunefnd Alþingis, dags. 15. apríl 2011, þar sem óskað var eftir umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Skipulagsstofnun vill koma eftirfarandi athugasemdum að:

Í 18. gr. frumvarpsins er fjallað um að sveitarstjórn skuli hafa tvær umræður, með a.m.k. einnar viku millibili um stefnumarkandi áætlanir sem gilda eiga til lengri tíma og taka til sveitarfélags í heild eða meiri hluta þess, sbr. 3. tl. Skipulagsstofnun telur að þetta eigi ekki alltaf við sbr. 41. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 en þar er fjallað um auglýsingu og samþykkt deiliskipulags. Í 3. mgr. segir að

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er ekki farið fram á að skipulagsáætlanir fái tvær umræður í sveitarstjórn. Í 41. gr. skipulagslaga er m.a. fjallað um samþykkt deiliskipulags og segir í 3. mgr. segir að þegar frestur til athugasemda við deiliskipulag er liðinn, skal sveitarstjórn taka tillöguna til umræðu að undangenginni umfjöllun skipulagsnefndar. Skipulagsstofnun kemur með þá tillögu að 3. tl. 18. gr. frumvarps til sveitarstjórnarlaga að við greinina verði bætt við „nema önnur lög kveði á um annað“. Greinin myndi hljóma þá á þessa leið : “stefnumarkandi áætlanir sem gilda eiga til lengri tíma og taka til sveitarfélags í heild eða meiri hluta, nema önnur lög kveði á um annað“.

Erna Hrönn Geirsdóttir



Alþingi
Erindi nr. P 139/2907
Skorradalshreppur
Þomudagur 16.6.2011

Alþingi
Samgöngunefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Grund í Skorradal, 05. júní 2011
1104019 PD

Efni: Samgöngunefnd Alþingis, 726. mál til umsagnar.

Athugasemdir við lagafrumvarp um sveitarstjórnarlög

Geri núna athugasemdir við eftirfarandi greinar.

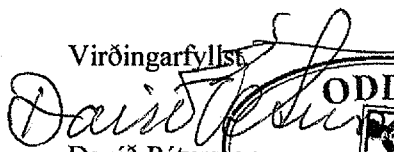
11. gr. Fráleitt að binda í lög fjölda sveitarstjórnarmanna –allt of margir.

44. gr. Ekki hægt að lögbinda jafnt kynjahlutfall. Það þyrfti að breyta orðalagi, þannig að sé það framkvæmanlegt skuli leitast við að jafna kynjahlutfall.

54. gr. Ekki hægt að skylda sveitarfélag að ráða sérstakan framkvæmdarstjóra. Ef oddviti treystir sér ekki að vera jafnframt framkvæmdarstjóri þá skal framkvæmdarstjóri ráðinn og þá geta verið gott að hafa heimild til að 1 eða fleiri sveitarfélög getið ráðir sér sameiginlegan.

121. gr. Þessi grein þarf athugunar við. Þarna gæti komið upp sú staða, að þótt íbúar ein sveitarfélags kolfelldi sameininguna, þá gangi hún samt eftir, því ef um væri ræða 3 sveitarfélög – 2 samþykktu og 2/3 hluti íbúa samanlagt samþykktu, þá gengi sameining eftir. Þetta er ekki frjáls sameining í verki.

Virðingarfyllt


Davíð Pétursson
oddviti



SKORRADALSHREPPUR

Grund, Skorradal

311 Borgarnesi

Sími: 4370005, fax: 4370155

Netfang: grund@simnet.is



Skútustaðahreppur, Mývatnssveit 600269-1009
Hlíðavegi 6, 660 Mývatn Iceland s: 464-4163 f. 464-4363, netf. gudrunm@myv.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Mývatnssveit, 18. maí 2011.

Á fundi sveitarstjórnar Skútustaðahrepps 12. maí s.l. var eftirfarandi fært til bókar:

“Erindi frá nefndasviði Alþingis, ósk um umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, mál 726. var frestað á fundi 28. apríl.

Með tölvupósti er óskað umsagnar sveitarstjórnar á frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga. Nái frumvarpið fram að ganga er verið að gera veigamiklar breytingar frá núverandi lögum með hertum fjármálareglum og persónulegum ábyrgðum sveitarstjórnarmanna. Að gera sveitarstjórnarmenn persónulega ábyrga mun leiða til þess að erfiðara verður að fá fólk til að sinna þessum verkefnum a.m.k. í minni sveitarfélögunum. Þá er það með öllu óeðlilegt að sömu reglur skuli ekki gilda fyrir bæði stjórnsýslustigin í landinu. Eftirfarandi er umsögn sveitarstjórnar Skútustaðahrepps.

Hnykkt er á eftirfarandi lagagreinum að öðru leyti tekur sveitarstjórn undir innsendar athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga.

15. gr. Boðun sveitarstjórnarfunda.

Gerðar eru athugasemdir við að lögfest sé að boðun sveitarstjórnarfunda skuli vera a.m.k. þremur sólarhringum fyrir fund. Nægjanlegt ætti að vera að fundarboð bærist með tveggja sólarhringa fyrirvara.

62. gr. Fjárhagsáætlanir.

Gerð er athugasemd við að sveitarfélögum skuli gert að flýta afgreiðslu fjárhagsáætlunar um einn og hálfan mánuð eða til 15. nóvember. Þá er gerð athugasemd við að samhliða skuli afgreiða fjögurra ára áætlanir. Fyrir minni sveitarfélögin sem ekki hafa yfir miklum mannafla að ráða eykur þetta verulega álag á stjórnsýsluna og hlýtur að bjóða upp á ónákvæmari áætlanir. Þá er gagnrýnt að ekki sé talin ástæða til að lögfesta að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga skili sveitarfélögunum áætlun yfir úthlutanir komandi árs fyrir fyrir t.d. 1. október.

76. gr. Skil á upplýsingum um fjármál.

Gerð er athugasemd við að lögfest sé að sveitarfélög skili ársfjórðungslega upplýsingum úr bókhaldi og reikningsskilum. Fyrir minni sveitarfélögin kallar þetta á aukin fjárútlát m.a. með kaupum á viðbótar bókhaldskerfum og auknum starfsmannafjölda. Erfitt er

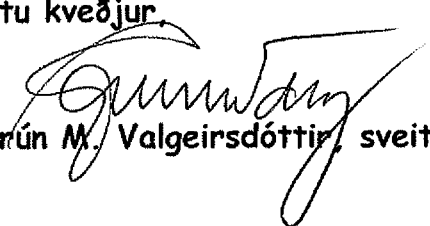
að réttlæta slíkt á tímum niðurskurðar og sparnaðar. Fyrir stærri sveitarfélögin er þetta sennilega engin breyting. Gera verður a.m.k. þann fyrirvara að fjárhagsleg staða einstakra sveitarfélaga ráði því hversu ört er kallað eftir viðbótarupplýsingum úr bókhaldi þeirra.

117. gr. Vanræksla sveitarstjórnarmanna.

Gerð er athugasemd við að lögbundið sé að beita megi sveitarstjórnarmenn persónulega, dagsektum vegna vanrækslu, ekki sist í ljósi þess að slíkt ákvæði er ekki í gildi gagnvart stjórnsýslu ríkisins. Um brot sveitarstjórnarmanna og stjórnenda sveitarfélaga hjóta að gilda almennar reglur og á þeim grundvelli sæti þeir ábyrgð.”

Þetta tilkynnist hér með.

Bestu kveðjur.


Guðrún M. Valgeirsdóttir, sveitarstj.

Alþingi
Erindi nr. P 139/2324
komudagur 9.S. 2011



Sveitarfélagið
Vogar

Alþingi

Kirkjustræti
150 Reykjavík

Vogum, 6. maí 2011
1105002

Sveitarstjórnarlög frumvarp

Frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga var tekið fyrir á fundi bæjarráðs þann 5. maí síðastliðinn og fékk eftirfarandi afgreiðslu.

Þskj. 1250 — 726. mál.

Frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

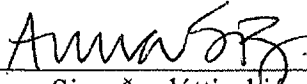
Umsögn bæjarráðs er sem hér segir:

64. gr. Viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Bæjarráð Sveitarfélagsins Voga telur ástæðu til að skoða sérstaklega hvort nauðsynlegt er að veita sveitarfélögum aðlögunartíma áður en farið verður að beita skuldareglu af fullum þunga. Ef ekki er gætt hófs í beitingu úrræða og skilyrða sem ráðherra er falið forræði á skv. 83.-85. gr er sjálfsforræði sveitarfélaga í hættu. Tryggja þarf að framkvæmd verði ekki með þeim hætti að verulegur fjöldi sveitarfélaga verði að lúta stjórn ráðuneytis í áætlanagerð og ákvörðunum um fjárhagsmálefni. Því er brýnt að í skýringum við greinina komi afstaða ráðuneytisins skýrt fram.

97. gr. Landshlutasamtök sveitarfélaga. Bæjarráð Sveitarfélagsins Voga fagnar auknu vægi landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Þetta tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,


Anna Sigurðardóttir, þjónustufulltrúi



Umsögn sveitarfélagsins Ölfuss um frumvarp til sveitarstjórnarlaga.

Hér fylgir með umsögn Sveitarfélagsins Ölfuss sem hefur haft málið til umfjöllunar í bæjarstjórn og bæjarráði.

15. gr.

Gert er ráð fyrir í frumvarpinu að boða skuli bæjarstjórnarfundi með þriggja daga fyrirvara. Hingað til hefur verið tveggja daga frestur og hefur að okkar mati reynst nægur fyrirvar fyrir fundarboðun.

Leggjum því til að boðunartími verið óbreyttur tveir sólarhringar.

27.gr.

Lögð er til sú breyting að samþykki allra fundarmanni þurfi til að taka mál á dagskrá með afbrigði. Undantekning er ef málið þolir ekki bið eða er augljóslega svo einfalt að ljóst sé að frestun þess hafi ekki þýðingu. Hér er um matskenda undantekningu að ræða sem hægt er hártoga fram og til baka.

Leggjum því til á óbreytt fyrirkomulag verði þ.e. að hægt sé að taka mál á dagskrá með 2/3 hluta fundarmanna eins og verið hefur.

29. gr.

2. málsg. lína 3. Hér er eðlilegt að kveðið sé á um hvaða fulltrúar eiga sæti í nefndinni svo það sé ekki útfærsluatriði á síðari stigum.

30 gr.

Lína 6. Hér þarf að kveða skýrar að orði. Hvaða tímamörk felast í hugtakinu. Spurning hvort rétt sé að segja að sveitarfélag þurfi að setja sér reglur m þetta í samþykkt svfl. Þarf meirihluti bæjarstjórnar að sanda að baki ákvörðun um brottvikningu eða.

31. gr.

Sú breyting er lögð til að við afgreiðslu mála í sveitastjórn geti bæjarfulltrúi vikið sæti við afgreiðslu máls og varamaður tekið sæti í hans stað. Verði þessi breyting lögfest má búast við að upp komi mörg álitamál þar sem allir varamenn í bæjarstjórn sitja alla fundi bæjarstjórnar til að vara til taks til að hoppa inn ef á þarf. Mun væntanlega kalla á greiðslu fyrir þessa fundarsetur til jafns við aðra.

Leggjum til að þessi breyting verði felld út og bæjarfulltrúi sem verður vanhæfur tekur ekki þátt í

afgeiðslu máls eins og verið hefur. Vilji hann að varamaður taki sæti skal það gilda um allan fundinn eins og verið hefur.

32. gr.

Bæjarstjórn Ölfus tekur undir tillögu um að ráðuneytið setji viðmiðunarreglur um greiðslur til fulltrúa.

Lína 3 og 6. Gildishlaðið hugtak. Réttara væri að miða við opinberar viðmiðanir í þessum efnum.

Síðasta málsgrein. Skil ekki tilgang þessa málsliðar.

33. gr.

Fögnum þessu ákvæði sem full þörf er á að áréttast í lögum. Gæti leitt til þess að fleiri gæfu kost á sér til starfa fyrir sveitarstjórnarstigið.

Ath. KM. Ég tel að þetta verði ekki til þess að auðveldara verði að fá fólk til starfa í sveitarstjórnnum.

43. gr.

Fyrsta málsg. Ef slík ósk liggur ekki fyrir hvernig ber þá að standa að kosningunni? Það stenst ekki að kosning í aðrar nefndir en ad hoc starfshópa/nefndir geti verið háð beiðni um hlutfallskosningar. Málsliðurinn er óskýr eins og hann er þarna og þarf að taka skýrt til orða í lögum.

44. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir án undantekningar að kynjahlutföll séu sem jöfnust. Þá vaknar sú spurning, hvað skal gera ef t.d. eingöngu koma framboð til nefndar frá öðru kyninu, ef mál er þannig að það liggur meira á áhugasviði hjá öðru kyninu og ekki er hægt á fá fulltrúa af gagnstæðu kyni til að bjóða stig fram til nefndarstarfa. Skal þá skipa fulltrúa af gagnstæðu kyni án samþykkis þeirra??

Milda þarf þetta ákvæði með einhverjum hætti.

49. gr.

Í annari mgr. kemur fram heimild til sveitarstjórnar til að skipta um fulltrúa í nefnd „ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnar....“. Það þýðir þá að það þurfa allir að samþykkja breytinguna, eða minnihluti að sitja hjá við afgreiðslu.

2. málsg. Er hér gert ráð fyrir samþ. allra eða nægir 2/3?

Lagt er til að þessi grein verði gerð einfaldari og miðað við að sveitarstjórn geti gert breytingar á nefnd hvenær sem er með atkvæði meirihluta sveitarstjórnar.

Í þessari grein er jafnframt opnað á að sveitastjórnarmaður geti krafist að endurskipað verði í nefnd telji hann ástæðu til.

Lagt er til að einfalda þennan texta og loka fyrir endalausar bréfaskriftir við ráðuneytið til að skera úr um hvort ástæða hafi verið til að skipta út nefnd. Lagt til að fella niður textann í annari mgr. Frá „ Enn fremur getur sveitarstjórnarmaður..“

52. gr.

Hér er gert ráð fyrir skyldu á nefndarmenn til að sækja fundi nefnda. Enginn viðulög eru við því að rækja ekki þessa skyldu. Til að framfylgja þessu ákvæði verða að vera einhver viðurlög t.d. missir þóknunar fyrir næsta fund á eftir ef ekki er mætt á fund, eða missir kjörgengis ef ekki er mætt á nokkra fundi í röð án fullnægjandi ástæðna.

55. gr.

Í 2 mgr. er gert ráð fyrir að framkvæmdastjóri sveitarfélags eigi atkvæðisrétt í sveitarstjórn ef hann er jafnframt kjörinn fulltrúi í sveitarstjórninni. Lagt er til að þessa ákvæði verði felld út og annað sett inn í staðinn þar sem óheimilt verði að framkvæmdarstjóri sé jafnframt fulltrúi í sveitarstjórn. Vísast í þessu sambandi til þrískiptingu valds skv. stjórnarskrá.

3. málsg. Er þetta ekki utan verkswiðs bæjarstjóra? Get ekki séð skilvirknina í því að ætla honum að koma að undirbúningi allra funda þó svo að það sé bara fastanefndirnar. Legg til að þetta falli brott.

62. gr.

Gert er ráð fyrir að sveitarstjórnir geri fjögurra ára fjárhagsháætlanir. Að okkar mati er í lagi að gera það t.d. í byrjun kjörtímabils en síðar á kjörtímabili er slíkt miklum takmörkunum háð þar sem þá er verið að binda hendur nýrrar sveitarstjórnar t.d. á síðasta ári kjörtímabils.

Síðasta málsg. Er hér átt bæði við ársáætlun og 4 ára áætlun? Kemur ekki skýrt fram. Er 4 ára áætlunin er einungis viðmiðunarplagg af hverju er þá þörf á ítarlegri lýsingu?

64. gr.

2. Liður. Gert ráð fyrir að heildarskuldir séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Af hverju ekki 180 eða 200 % eftir því hvernig sjóðstreymi er háttað. Réttara að taka tillit til greiðslugetu sveitarfélags en fastri prósentutölu sem tekur ekki mið af getu sveitarfélags.

65 gr.

Sveitarfélögum er óheimilt að fjárfesta í hagnaðarskyni.

Er þetta ekki inngrip í sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga?

66. gr.

Í þessari grein þarf að kveða fastar að orði. Er sveitastjórn skylt að fara eftir mati. Hvað ef ekki er farið eftir niðurstöðu á mati ??.

69 gr.

Varðandi heimild til að gangast í ábyrgðir fyrir aðila, er rétt að takmarka þá fjárhæð við t.d. 100% af tekjum eða að samtals skuldbindingar og ábyrgðir skv. 64% fari ekki fram úr ákveðinni %.

79. gr.

Síðasta málsg. Velti fyrir mér aðkomu viðk. Svfl. í þeirri stöðu sem kemur upp þegar Eftirlitsnefndin þarf að koma að málum. Er búið að svipta svfl. sjálfsforræði á þessu stigi? Og lítur sveitarstjórn öllum skipunum nefndairnnar. Hvað þýðir þessi setning í raun?

89.gr.

Lagt er til að fjárhagsnefnd fái heimild til að leita nauðasamninga gagnvart einsökum fjárhagskuldbindingum sem augljóslega eru óréttlátir og mjög íþingjandi fyrir sveitarfélög. (má í þessu sambandi nefna samninga um eignaleigu, gengisbundna)

109. gr.

2. málsg. Hvað þýðir þetta t.d. í tilvikum þegar kvartanir/kærur eru settar fram sem tengjast ábyrgð/skyldum starfsfólks eða hvernig sveitarfélög haga ráðningum í skólum? Hver fer með eftirlitið í þessum tilvikum?

110.gr.

Síðasta málsg. Þarf að taka þetta fram? Hlýtur að vera hluti af eðlulegu ferli við stjórnsýslulega meðferð mála, þ.e. andmælaréttur.

117 gr.

Bæjarstjórn Ölfus mótmælir þessari grein og bendir á að sveitastjórnir eru fjölskipað stjórnvald og ekki verði lagðar dagsektir á einstaka sveitarstjórnarmenn. Bent skal á að erfitt hefur reynst að fá fólk til starfa í sveitarstjórnnum og þetta ákvæði mun gera það enn erfiðara.

Hér eru á ferðinni óeðlileg viðurlög, sérstaklega í tilvik einstakra sveitarstjórnarmanna. Viðurlög sem ekki er að finna annars staðar í hinum opinbera geira. Gerir sveitarstjórnarstarfið óaðlaðandi og ekki til þess fallið að laða fólk í starfið. Ekki er í þessu samhengi minnst á vanrækslu af hálfu ríkisins eða undirstofnana/starfsmanna þeirra!

119. gr.

Viðurkenningarmál. Hvað þýðir þetta? Fyrir almennan lesanda laganna væri rétt að útskýra betur tilgang.

F.h Sveitarfélagsins Ölfuss.

Ólafur Örn Ólafsson
bæjarstjóri.



Nefndasvið Alþingis
Kristjana Benediktsdóttir
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 19. maí 2011
Tilvísun: 2011040023
SE/BH

Efni: Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Með tölvubréfi þann 15. apríl sl. sendi samgöngunefnd Alþingis Vegagerðinni til umsagnar frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 726. mál.

Frumvarp til sveitarstjórnarlaga er að mati Vegagerðarinnar mikilvægt þingmál og varðar miklu að vandað sé til lagasetningar um málefni sveitarfélaga. Frumvarp það sem hér er til umsagnar ber þess merki að vandað hefur verið til undirbúnings og vinnslu frumvarpsins. Frumvarpið byggir á þeirri forsendu að sveitarfélög fari með forræði á eigin málefnum í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar og viðeigandi alþjóðasáttmála. Í frumvarpinu er kveðið á um að sveitarfélög hafi ríkan sjálfsákvörðunarrétt og hafi umsagnar og umfjöllunarrétt um öll mál er varða viðkomandi sveitarfélag sérstaklega. Í 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins er sú regla sett að engu málefni sem varðar sérstaklega hagsmuni sveitarfélags skuli ráðið til lykta án umfjöllunar sveitarstjórnarinnar. Að mati Vegagerðarinnar er mikilvægt að jafnframt fylgi skyldur til að gæta almannahagsmuna, hvort sem þeir snúa að viðkomandi sveitarfélagi, öðrum sveitarfélögum og jafnvel landsmönnum öllum.

Í ljósi framangreinds telur Vegagerðin ástæðu til að gera athugasemdir við ákvæði 7. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um almennar skyldur sveitarfélaga. Frekari umfjöllun mætti vera um það hverjar skyldur sveitarfélaga eru umfram þær sem telja verður sjálfgefnar, þ.e. að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin að lögum. Í 1. mgr. ákvæðisins er sú regla sett að sveitarfélög skuli rækja þau verkefni sem þeim eru falin að lögum og ráðuneytinu falið að leiðbeina þeim sérstaklega þar um. Í 2. mgr. er kveðið á um að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma. Í 3. mgr. greinarinnar er ekki fjallað um skyldur sveitarfélaga heldur rétt þeirra til að taka að sér hver þau verkefni er varða íbúana enda séu þau ekki falin öðrum til úrlausnar að lögum.

Vegagerðin telur það jákvætt skref að lögð eru til ákvæði um frekari samvinnu og samstarf sveitarfélaga um ýmis verkefni hvort sem það er á grundvelli samninga þeirra á milli, á vettvangi byggðasamlaga eða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Það er mat Vegagerðarinnar að slíkt samstarf gæti orðið til góðs á ýmsum sviðum, ekki síst á sviði samgangna, t.d. við rekstur almenningssamgangna.

Í XIII. kafla frumvarpsins eru lögð til ákvæði um almennt samráð ríkisins við sveitarstjórnarstigið.

Vegagerðin ber ábyrgð á því að gæta almannahagsmuna á sviði samgangna á vegum þar sem einstakar ákvarðanir og aðgerðir geta haft áhrif á hagsmuni tiltekinna sveitarfélaga sérstaklega sem og hagsmuni landshluta, svæða og íbúa landsins alls. Miklu varðar að sveitarstjórnir horfi til almannahagsmuna í viðum skilningi en ekki aðeins hagsmuna íbúa viðkomandi sveitarfélags við þá stjórnsýslu sem þær annast. Sveitarfélög gegna mikilvægu hlutverki og geta sveitarstjórnir haft áhrif á hagsmuni utan marka sveitarfélagsins. Vegagerðin gerir ráð fyrir því að almennt samráð skv. XIII. kafla frumvarpsins geti stuðlað að bættu samstarfi sem miði að því að tryggja almannahagsmuni, t.d. á sviði samgangna.

Vegagerðin telur ástæðu til að vekja sérstaka athygli á ákvæði 130. gr. frumvarpsins um mat á afleiðingum aðgerða stjórnvalda ríkisins á hagsmuni sveitarfélaga. Ákvæðið er orðað með þeim hætti að vafi getur leikið á um hvenær skylt er skv. frumvarpinu að framkvæma kostnaðarmat vegna aðgerða stjórnvalda ríkisins. Hvenær ákvarðanir teljast "stefnumarkandi ákvarðanir" getur orkað tvímælis sem og hvenær ákvarðanir eða aðgerðir hafa "fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög". Ennfremur er margt á huldu um hvernig mat þetta verði framkvæmt og hvaða afleiðingar það á að hafa. Hvað sem því líður verður að telja eðlilegra að sömu reglur gildi um mat á mögulegum afleiðingum aðgerða og athafna stjórnvalda óháð því hvaða aðili á í hlut. Kostnaðarmat og önnur skoðun á afleiðingum athafna stjórnvalda á mismunandi hagsmuni ætti að vera viðurkennt verklag í stjórnsýslu hvort sem áhrifin beinist að hagsmunum sveitarfélaga eða annarra. Ástæðulaust er að gera þar greinarmun á í lögum eftir því hvaða aðili á í hlut og raunar varasamt með tilliti til jafnræðissjónarmiða.

Virðingarfyllst,



Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri.

Alþingi
Erindi nr. P 139/2433
komudagur 13.5.2011

06.05.11

Innanríkisráðuneytið
Skuggasundi 3
150 Reykjavík



Efni: Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

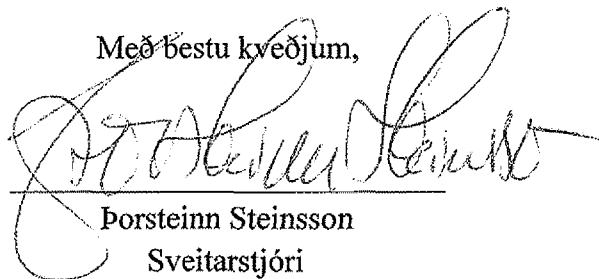
Á fundi Hreppsnefndar Vopnafjarðarhrepps 5. maí sl. var lagt fram og kynnt frumvarp til laga um ný sveitarstjórnarlög.

Fyrir fundinn voru einnig lögð fram og kynnt drög að tillögu að umsögn um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga, sem unnin var af sveitarstjóra og dagsett 5. maí 2011.

Hreppsnefnd samþykkti samhljóða meðfylgjandi tillögu að umsögn og felur sveitarstjóra að koma henni á framfæri til þeirra er málið varðar.

Þessu er hér með komið á framfæri.

Með bestu kveðjum,


Þorsteinn Steinsson
Sveitarstjóri
Vopnafirði

Afrit:
Alþingi,
Samband ísl. Sveitarfélaga,
SSA.

05.05.11



Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Efni: Umsögn Vopnafjarðarhrepps um sveitarstjórnarlög.

Vopnafjarðahreppur veitir hér með umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, sem lagt hefur verið fyrir 139. löggjafarþing.

Í upphafi ber að nefna að í frumvarpinu er að finna mjög margt sem er til bóta varðandi lagaumhverfi sveitarfélaga. Með frumvarpinu virðist víða vera boðuð skýrari stefna varðandi aðhald og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

Í 15. grein er fjallað um boðun og auglýsingu funda. Í frumvarpinu er lagt til að boðun sveitarstjórnarfunda skuli send út 3 sólahringum fyrir fund. Í gildandi lögum er miðað við 2 sólarhringa.

Undirritaður telur að sá tími sé fyllilega nægjanlegur, enda þótt auðveldlega megi setja sér aðrar vinnureglur. Hér er lagt til að núverandi regla gildi áfram.

Í 58. gr. laganna er fjallað um fjárstjórnarvald sveitarstjórnar. Í tl. 2 og 3 er fjallað um fjárhagsáætlanir. Ekki virðist vera fyllilega ljóst hvort gera eigi fjárhagsáætlanir til 4ra eða 5 ára. Þetta þyrfti að skýra betur.

Í 61. gr. er fjallað um ársreikning. Þar eru gerðar kröfur um að afgreiðslu ársreikninga skuli flýtt frá því sem er í gildandi lögum. Ákvæði af þessum toga er mjög af hinu góða. Afgreiðslu ársreiknings skal lokið eigi síðar en 15. maí ár hvert. Í staðinn fyrir 1. júní í gildandi lögum.

Í 62. gr. er fjallað nánar um áætlanagerð sveitarfélaga. Ágætt nýmæli er þar um að samþykkja eigi langtíma áætlun um fjármál sveitarfélagsins um leið og áætlun fyrir næstkomandi ár. Þar segir orðrétt: "Á sama tíma og fjögurra ára áætlun er afgreidd skal sveitarstjórn samþykkja fjárhagsáætlun fyrir næsta reikningsár". Er hér átt við áætlun til 4ra eða fimm ára? Eins og fram hefur komið þyrfti að skýra þetta. Skilningur undirritaðs er sá að annars vegar sé um að ræða áætlun næstkomandi árs og síðan þriggja ára áætlun næstu ára á eftir þ.e. 4ár undir í einu.

Ágætt er í 62. greininni ákvæði um að flýta framlagningu áætlana til 1. nóvember ár hvert og að afgreiða eigi áætlanirnar samhliða eigi síðar en 15. desember. Þetta er til bóta frá því sem er í gildandi lögum.

Í 64. gr. er fjallað um viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Í tl. 1 og 2 er annars vegar fjallað um viðmið um rekstrarafkomu samstæðunnar og hins vegar um viðmið um heildarskuldir og skuldbindingar. Þessi viðmið eru góðra gjalda verð. Undirritaður telur þó æskilegt að hér væri einnig notast við kennileiti sem er „veltufé frá rekstri“ og „handbært fé frá rekstri“. Þegar þessar stærðir eru fram komnar í ársreikningi viðkomandi árs sést hvaða fjármunir eru í heftinu til þess að greiða nauðsynlegar fjárfestingar og afborganir lána. Í óðaverðbólgu og sveiflum í gengi eins og menn hafa reynt frá árinu 2008 getur reynst ómögulegt að sýna rekstrarhagnað vegna gjaldfærðs fjármagnskostnaðar eins og dæmin sanna, þrátt fyrir að veltufé frá rekstri geti verið ágætt.

Hugsanlega þyrftu að vera ákvæði um að rýmka tímabundið um 150 % reglu skulda af reglulegum tekjum, um stundar sakir af tilteknum sérstökum ástæðum. Rétt er þó að stíga varlega til jarðar í þeim efnum.

Hér væri einnig ástæða til þess að setja inn ákvæði um það hversu mörg prósent heildarlánamassa sveitarfélaga meggi vera tekin í erlendri mynt, þar sem tekjur flestra sveitarfélaga á Íslandi eru bundnar íslensku krónunni en ekki erlendum myntum.

Í 66. gr. er fjallað um miklar fjárfestingar og skuldbindingar. Nauðsynlegt er að stíf viðmið séu viðhöfð hvað varðar fjárfestingar og skuldbindingar. Hér skal aðeins bent á það að við ákvörðun þessara viðmiða verði það haft í huga að hugsanlega getur reynst nauðsynlegt, á stundum, að fara yfir þessi viðmið þurfi á stuttum tíma að fara í stórar fjárfestingar til framtíðar, sem æskilegt er að ljúka á stuttum tíma. Dæmi um slíkt getur verið skólabyggingar, leikskólar, hafnarframkvæmdir eða aðrar nauðsynlegar framkvæmdir sveitarfélaga.

Almennt er hér tekið undir meginhluta þeirra tillagna í frumvarpinu sem fjalla um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með þeim. Þessi mál þarf þó að skoða af mikilli kostgæfni.

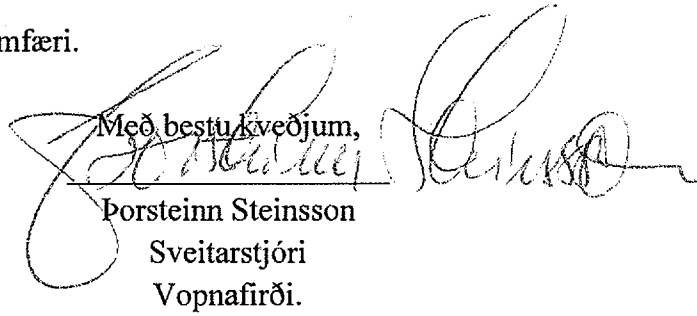
Við umfjöllun þessa hefur verið tekið mið af umsögn um frumvarpið, sem unnin var af Sambandi íslenskra Sveitarfélaga og dagsett er 9. feb. sl.

Vopnafjarðarhreppur getur að fullu tekið undir umsögn Sambandsins til viðbótar við þær sérstöku ábendingar sem sérstaklega eru taldar upp í yfirferð þessari.

Eins og fram hefur komið eru margvíslegar breytingar boðaðar á gildandi sveitarstjórnarlögum með fyrirbyggjandi frumvarpi. Flestar breytingarnar eru til bóta og auka öryggi í rekstri sveitarfélaganna. Sökum þess að erfitt getur reynst í að sjá fyrir sér áhrif allra þessara breytinga í einu vettvangi er hér talið að í „ákvæðum til bráðabirgða“ þurfi að vera

ákvæði um að endurskoða lögin eftir eitt til tvö fyrstu árin þ.a. að unnt verði að sníða af þá vankanta, sem fram hafa komið í því að framfylgja settum lagatexta.

Þessu er hér með komið á framfæri.

Með bestu kveðjum,

Þorsteinn Steinsson
Sveitarstjóri
Vopnafirði.