Mars 2026

Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

Skýrsla um samráð
Frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga.

Í september 2025 voru drög að frumvarpi til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Frumvarpsdrögin voru kynnt sem viðamikið breytingalagafrumvarp sem fól í sér tillögu um að 87 af 138 greinum sveitarstjórnarlaga yrði breytt, 18 nýjum ákvæðum bætt við lögin og þrjú felld brott. Eftir yfirferð skrifstofu löggjafarmála, sem benti á að þær viðamiklu breytingar sem fælust í frumvarpinu kynnu að auka flækjustig og villuhættu, var fallið frá breytingalagafrumvarpinu og unnið frumvarp um ný heildarlög um sveitarstjórnir. Þrátt fyrir það eru ekki lagðar til aðrar efnislegar breytingar frá gildandi sveitarstjórnarlögum en þær sem kynntar voru í samráðsgátt stjórnvalda, nema til að koma til móts við athugasemdir sem bárust í samráðsgátt stjórnvalda. Uppsetning frumvarpsins og orðalag ákvæða og skýringa hefur einnig víða verið uppfært í þeim tilgangi að auka aðgengileika og skýrleika þeirra.

Frumvarpið er afrakstur víðtæks samráðs og samvinnu ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og annarra ráðuneyta og hafa fjölmargir starfs- og vinnuhópar komið að undirbúningi þess. Þrír starfshópar hafa fjallað um breytingar á fjármálakafla laganna og tveir stærri verkefnahópar tóku fyrir annars vegar starfshætti kjörinna fulltrúa og hins vegar málefni landshlutasamtaka. Þá vann sérstakur starfshópur úr tillögum hinna hópanna, en fulltrúar sveitarfélaga hafa átt setu í öllum framangreindum hópum. Ýmsar tillögur frumvarpsins eru líka afrakstur samstarfs við háskólasamfélagið. Þannig eru tillögur um eflingu sveitarstjórnarstigsins studdar fjórum rannsóknum frá háskólasamfélaginu og ein rannsókn liggur að baki tillögum um heimastjórnir. Loks er rétt að geta þeirrar víðtæku samvinnu sem fram fór við gerð þingsályktunartillagna um stefnumótandi áætlanir í málefnum sveitarfélaga, en frumvarpið tekur mið af þeim.

Áform um endurskoðun sveitarstjórnarlaga voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 14. maí – 23. júní 2025 (mál nr. S-88/2025). Samhliða var birt glærukynning þar sem helstu atriði til endurskoðunar á lögunum voru kynnt, minnisblað vinnuhóps um fjármálakafla sveitarfélaga, minnisblað Trausta Fannars Valssonar, dósent í stjórnsýslurétti við lagadeild Háskóla Íslands, vegna atvinnuþátttöku sveitarfélaga og aðild þeirra að einkaréttarlegum félögum, minnisblað ráðuneytisins um almennar úrbætur og eftirlitskafla laganna, ásamt skýrslu vinnuhóps sem fjallaði um upplýsingamiðlun og íbúasamráð, birtingu reglna og stjórnvaldsfyrirmæla, fjölda og starfskjör kjörinna fulltrúa og aðgang þeirra að gögnum. Alls bárust 19 umsagnir, þar af 13 frá sveitarfélögum og samtökum þeirra, þ.mt. Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Nánar er fjallar um umsagnir um áformin og viðbrögð ráðuneytisins við þeim í 5. kafla greinargerðar með frumvarpinu.

Drög að frumvarpi til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 22. september – 13. október 2025. Samhliða var birt uppfærð glærukynning um helstu atriði endurskoðunarinnar og yfirlitsskjal yfir allar breytingar á ákvæðum laganna ásamt skýringum á þeim. Einnig var birt skýrsla vinnuhóps um endurskoðun fjármálakafla laganna, niðurstöður athugunar Rannsóknamiðstöðvar Háskólans á Akureyri um fjölkjarna sveitarfélög og samantekt úr niðurstöðum vinnustofa um samvinnu sveitarfélaga. Alls bárust 45 umsagnir í samráðsgáttina, þar af 28 frá sveitarfélögum og samtökum þeirra. Rétt er að nefna að Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði yfirgripsmikilli umsögn um helstu atriði frumvarpsins sem mörg sveitarfélaganna taka undir og vísa til í sínum umsögnum.

Helstu ábendingar eða gagnrýni á frumvarpsdrögin sneru að ákvæðum þess sem varðar frumkvæði ráðherra að sameiningu sveitarfélaga og fjármálakafla. Töluverðs misskilningsins gætti um tillögur frumvarpsins sem snúa að heimastjórnum og bætt hefur verið við skýringar í greinargerð frumvarpsins vegna þeirra. Þá voru gerðar athugasemdir við breytingar á samvinnukafla laganna sem komið hefur verið til móts við. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpsdrögunum að loknu samráði eru eftirfarandi:

Fjármálakafli:

- Reglan um skuldahlutfall A-hluta hækkuð úr 110% í 130%.
- Gert er ráð fyrir heimild ráðherra til að undanskilja tilteknar skuldir eða skuldbindingar þannig að þær hafi engin eða aðeins hlutfallsleg áhrif við útreikning á skuldaviðmiði og einnig jafnvægisreglu en regluna er að finna í 72. gr. frumvarpsins. Í skýringum við ákvæðið kemur einnig fram að miða eigi við heildartekjur sveitarfélaga.
- Bætt við skýringar í greinargerð hvað falli undir áhættulitla fjárfestingarkosti og opnað á mögulega fleiri kosti til fjármögnunar.
- Fjallað er nánar í greinargerðinni um auglýsingaskyldu sveitarfélaga vegna ráðstöfunar takmarkaðra gæða.

Samvinna sveitarfélaga:

- Gerðar voru breytingar á þeirri grein frumvarpsins sem fjallaði um byggðasamlög og henni skipt í sjö greinar til að auka skýrleika. Gerðar voru ýmsar breytingar á ákvæðum frumvarpsins og skýringum við þau þar sem mælt er nánar fyrir um ákvörðunarvald í byggðasamlögum.
- Lagt er til að vísað verði til samþykkta byggðasamlags í staðinn fyrir stofnsamning eða samning.
- Orðalagsbreytingar hafa verið gerðar á ákvæði um atkvæðavægi innan byggðasamlags og áréttað að atkvæðavægi geti farið eftir hlutlægum mælikvörðum án þess að tiltaka það nánar eða innbyrðis ábyrgðarhlutfall. Í skýringum eru nefnd dæmi um hvernig útreikningur á atkvæðavægi getur farið fram.
- Lögð er til breyting á heimild aðildarsveitarfélaga í byggðasamlögum til að fara fram á að óháður sérfræðingur verði fenginn til að meta raunkostnað byggðasamlags í hverju sveitarfélagi. Breytingin felst í því að niðurstaða sérfræðingsins verður tillaga sem aðildarsveitarfélög þurfa að samþykkja á sveitarstjórnarfundi.
- Ákvæði um úrgöngu úr byggðasamlagi hefur verið breytt þannig að heimilt sé að ljúka skiptum byggðasamlags án skipunar skiptastjórnar en þá skuli aðalfundur fela stjórn eða framkvæmdastjóra að bera ábyrgð á uppgjöri.
- Fallið frá skylduaðild að landshlutasamtökum sveitarfélaga.
- Lagfæringar gerðar á ákvæði um Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Lagt er til að staðfestingarhlutverk félags- og húsnæðismálaráðuneytisins falli niður vegna samvinnusamninga sveitarfélaga.

Sameiningar sveitarfélaga:

- Fallið var frá ákvæði um að ráðherra hafi frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga sem hefur færri en 250 íbúa.
- Bætt við ákvæði um frumkvæði 10% kosningabærra íbúa í sveitarfélögum með færri íbúa en 1.000 að sameiningarviðræðum við nágrannasveitarfélög. Hafi 10% kosningabærra íbúa sveitarfélags með færri en 1.000 íbúa krafist viðræðna um sameiningu við annað sveitarfélag skuli sveitarstjórn þess sveitarfélags taka ákvörðun um hvort viðræður verði hafnar. Ef sveitarstjórn synjar kröfunni um að hefja sameiningarviðræður geti 10% kosningabærra íbúa þess sveitarfélags jafnframt krafist þess að sveitarstjórn verði við kröfu hins fámenna sveitarfélags um sameiningarviðræður, eigi síðar en þremur mánuðum frá ákvörðun sveitarstjórnar.

Önnur atriði:

- Lögð til heimild til að afgreiða mál á fundi sveitarstjórnar sem boðaður er með sólarhringsfyrirvara, að því gefnu að allir fundarmenn samþykki það.
- Bætt við skýringum við ákvæði um vanhæfi um að rétt sé að bóka í fundargerð á grundvelli hvaða lagaákvæðis sveitarstjórnarfulltrúi er vanhæfur og er þá vísað til viðeigandi töluliðar í 3. gr. stjórnsýslulaga, 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins eða óskráðrar meginreglu um hæfi.
- Breytingar gerðar á ákvæði um heimild sveitarstjórnarfulltrúa til að leggja inn kvörtun til ráðherra vegna ákvörðunar sveitarstjórnar um vanhæfi viðkomandi. Viðbót gerð við ákvæðið um að ráðherra skuli hraða meðferð þeirra.
- Skýrt að í að í framsali á heimild til fullnaðarafgreiðslu mála felist einnig framsal á heimild til afturköllunar á sömu ákvörðunum.
- Orðalagsbreytingar og vísanir milli ákvæða lagfærðar.
- Miðað er við að sveitarfélög geti ákveðið við íbúakosningar sem fram fara á vegum þeirra að hægt sé að miða kosningaaldur við 16 ára á fæðingarári í stað fæðingardags.

Í næstu köflum er fjallað um helstu og algengustu atriði í þeim umsögnum sem bárust um frumvarpið. Röðun kafla fer eftir kaflaskiptingu í greinargerð með frumvarpinu.

Texti með viðbrögðum ráðuneytisins við athugasemdunum er skáletraður.

1. Almennar stjórnsýsluumbætur og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa

Boðun og auglýsing funda

Bent er á að ágreiningur geti orðið um hvað telst viðamikið mál og óljóst af hverju þarf að breyta ákvæðinu.

Breytingin sem lögð er til í frumvarpinu um boðun funda byggir á því sjónarmiði að nauðsynlegt sé að tryggja að minnihluti sveitarstjórnar hafi möguleika á að kynna sér mál sem eru til meðferðar á sveitarstjórnarfundi. Núgildandi ákvæði er hins vegar unnt að túlka á þann veg að ávallt sé heimilt að boða til sveitarstjórnarfundar með sólarhrings fyrirvara, jafnvel þegar umfangsmikil mál eru á dagskrá. Dæmi eru um að sveitarfélög hafi skilið ákvæðið með þessum hætti og boðað til funda með skömmum fyrirvara gegn vilja minnihlutans.

Nauðsynlegt er því að setja ramma um undantekningu frá tveggja sólarhringa boðunarfresti. Þó að í greinargerð frumvarpsins séu nefnd dæmi um þau viðmið sem hægt er að leggja til

grundvallar við mat á því hvenær mál teljist viðamikið, verður slík upptalning aldrei tæmandi og því verður beiting ákvæðisins óhjákvæmilega háð mati. Hlutlæg skilyrði sem gætu komið til greina væru að heimila sveitarstjórn að afgreiða mál sem tekin eru fyrir á fundi sem boðaður er með sólarhringsfyrirvara af allir eða aukinn meirihluti er því samþykkur.

Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum er lögð til sú breyting á ákvæðinu að ásamt því að heimilt sé að boða til sveitarstjórnarfundar ef ekki er um umfangsmikil mál sé að ræða, verði einnig heimilt að afgreiða mál á fundi sem boðaður er með sólarhrings fyrirvara, að því gefnu að allir fundarmenn samþykki það.

Athugasemdir um breytingar á 20. gr. sveitarstjórnarlaga - málsmeðferð hæfisákvarðana

Gerðar eru athugasemdir við að aðkoma sveitarstjórnarmanna að hæfismati sé ekki skilgreind nægilega og það geti valdið vafa.

Aðkoman er skilgreind með nokkuð ítarlegum hætti í greinargerð frumvarpsins. Horft er til þess að það sé hluti af vönduðum vinnubrögðum að ef vinna á lögfræðilegt mat á hæfi sveitarstjórnarmanns, þá fái hann aðkomu að þeirri vinnu, þ.e. fái upplýsingar um vinnslu slíks álits og honum veittur möguleiki á að koma að sínum sjónarmiðum. Með lagaákvæðinu er því verið að styrkja rétt sveitarstjórnarmanna til að taka þátt í meðferð mála sem þeir eru lýðræðislega kjörnir til að sinna.

Er ákvæðið því óbreytt í frumvarpsdrögunum.

Gerðar eru athugasemdir við að sveitarstjórnarmenn þurfi að gera grein fyrir möguleikanum á vanhæfi þeirra og bent er á að óþarfa tími kunni að fara í umræður um hæfi. Þá kunni að koma upp óþægileg staða ef sveitarstjórn kemst að því að viðkomandi sé ekki vanhæfur þótt hann telji sig sjálfur vera það.

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er það sveitarstjórn sem tekur ákvörðun um hæfi en ekki viðkomandi sveitarstjórnarmaður. Eðlilegt er að gerðar séu þær lágmarkskröfur að sveitarstjórn sé upplýst um það í hverju vanhæfið felst. Ekki er um að ræða breytingu á þeirri meginreglu að það er sveitarstjórn sem tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanna og getur sú staða því komið upp að sveitarstjórn telji sveitarstjórnarmanna ekki vanhæfan þótt hann telji sig sjálfur vera það, óháð því hvort að ferlið verði gert gagnsærra eins og hér er lagt til. Er því ekki lögð til breyting á þessu ákvæði frumvarpsins.

Settar eru fram ábendingar um að ekki komi nægilega skýrt fram hvernig skuli bóka um vanhæfi sveitarstjórnarmanna.

Bætt hefur verið skýringum við ákvæðið þar sem kemur fram að rétt sé að bóka á grundvelli hvaða lagaákvæðis viðkomandi er vanhæfur og er þá vísað til viðeigandi töluliðar í 3. gr. stjórnsýslulaga, 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga eða óskráðrar meginreglu um hæfi.

Bent er á að það kunni að vera mjög íþyngjandi að ráðuneytið þurfi að taka kvartanir sveitarstjórnarmanna til afgreiðslu og það kunni að valda töfum á meðferð mála.

Í sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir því að fulltrúar geti almennt leitað til ráðuneytisins með kvörtun. Ferlið er þannig að ráðuneytið metur hvort tilefni er til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélags og getur tekið ákvörðun um að fjalla ekki um ákvörðun sveitarstjórnar um hæfi sveitarstjórnarmanns. Breytingin felst í því að kvörtunarheimildin er gerð skýrari og að ráðuneytið verði að gefa út álit eða leiðbeiningar um niðurstöðu

sveitarstjórnar. Með því að leggja þessi mál í skýrari farveg kann málsmeðferð ráðuneytisins að verða fljótari en ella.

Með vísan til athugasemda í samráðsgátt eru gerðar þær breytingar á ákvæðinu að ráðuneytið skuli veita slíkum málum forgang og hraða málsmeðferð þeirra.

Bent er á að við breytingu á 42. gr. laganna um fullnaðarafgreiðslu einstakra mála væri til bóta að tekið væri fram að í framsali á heimild til fullnaðarafgreiðslu felist einnig framsal á heimild til afturköllunar á sömu ákvörðunum.

Gerðar hafa verið breytingar á skýringum við ákvæðið í samræmi við tillöguna.

Aðrar ábendingar

Í samráðsferlinu bárust ráðuneytinu eftirfarandi ábendingar sem taka ætti tillit til við endurskoðun sveitarstjórnarlaga í samræmi við markmiðið um að skýra stjórnskipulag sveitarfélaga og auka traust á stjórnsýslu þeirra:

- Að sveitarstjórn verði skylt að gefa út erindisbréf fyrir störf byggðaráðs eins og annarra nefnda sveitarfélaga til að skýra hvernig byggðaráð gegni hlutverki sínu sem framkvæmdastjórn sveitarfélags. Ráðuneytið skuli gefa út fyrirmynd að samþykkt fyrir byggðaráð og staðfesta efni hennar og framsetningu ef sveitarfélag óskar þess.
- Að sveitarstjórn eða byggðaráð verði skylt að gefa út starfslýsingu fyrir starf framkvæmdastjóra til að skýra hæfniskröfur og verkefni framkvæmdastjóra og hvernig ber að skila þeim. Ráðuneytið gefi fyrirmynd að starfslýsingu og staðfesti framsetningu hjá einstökum sveitarfélögum ef þess er óskað
- Framkvæmdastjóri geti ekki verið fulltrúi eins flokks í sveitarstjórn. Kjósi sveitarstjórn að ráða kjörinn fulltrúa skuli sá fulltrúi segja af sér starfi sveitarstjórnarmanns og varamaður taka við.

Þessa ábendingar voru teknar til ítarlegrar skoðunar. Varðandi tillögur um að skylda sveitarstjórnir til að gefa út erindisbréf fyrir byggðaráð og starfslýsingu fyrir framkvæmdastjóra, var litið til þess að í gildandi sveitarstjórnarlögum er þegar gert ráð fyrir því að sveitarstjórn móti starfsumhverfi byggðaráðs og ákveði verksvið framkvæmdastjóra. Sveitarfélög á Íslandi eru mjög mismunandi að stærð, eðli og aðstæðum og heppilegast verður að telja að það verði fyrst og fremst í höndum hverrar sveitarstjórnar að ákveða starfsumhverfi og verksvið byggðaráðs og framkvæmdastjóra. Tekið skal þó fram að í tillögu að nýrri 4 mgr. 127. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra geti gefið út almennar leiðbeiningar til sveitarfélaga. Verði ákvæðið að lögum væri því ekkert til fyrirstöðu að ráðherra gæfi út almennar leiðbeiningar í formi fyrirmyndar um verksvið byggðaráðs eða framkvæmdastjóra teldi hann tilefni til.

Varðandi þá tillögu að takmarka hver geti gegnt starfi framkvæmdastjóra með því að útiloka kjörna fulltrúa verður að telja ólíklegt að almennur áhugi sé fyrir því á sveitarstjórnarstiginu að ganga þannig á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og þrengja að þeim möguleikum sem þau hafa til að ráða til sín framkvæmdastjóra.

Í ljósi framangreinds leiddu tillögurnar ekki til breytinga á frumvarpinu.

Að skýra þurfi 56. gr. sveitarstjórnarlaga og tilgreina nánar hvað felst í starfsmannavaldi sveitarstjórnar.

Gerðar hafa breytingar á ákvæðinu og skýringum við það í samræmi við ábendinguna.

2. Fjármálakafli

Í umsögn Sambandsins kemur fram að frekari skýringu vanti á hlutaskiptingu starfsemi sveitarfélaga í reikningsskilum þeirra og þá sérstaklega hvernig flokka skuli ólögmælta starfsemi sem fjármögnuð er af tekjustofnum sveitarfélaga og lýtur jafnframt beinni stjórn þess. Þá séu mörkin milli A- og B- hluta óskýr og ekki augljóst að gagnlegt sé að þeir hlutar lúti ólíkum fjármálareglum. Byggðasamlög sinni oft grunnstarfsemi sveitarfélaga sem fjármögnuð er með skatttekjum sveitarfélags og þannig geti færsla lögbundinna verkefna milli A- og B- hluta haft áhrif á hvort sveitarfélag framfylgi fjármálareglunum, þótt eina breytingin á starfseminni sé að hún sé í félagaformi. Þá hefur sveitarstjórn litla stjórn á innheimtum tekjum, breytingum í lífeyrisskuldbindingum og þróun fjármagnsliða, sem séu sveiflukenndir liðir og fylgja hagstærðum sem lúta ekki beinni stjórn sveitarfélaga. Þá þurfi jafnframt að skýra betur hvaða fyrirtæki sveitarfélaga falli undir C-hluta.

Með hliðsjón af umsögn Sambandsins var gerð breyting á mörkun skiptingar á A- og B-hluta frá því frumvarpi sem lagt var fram í samráðsgátt. Í nýju ákvæði ræður fjármögnun alfarið skiptingunni og viðmiðið um beina stjórn er fellt út. Er breytingin gerð í nánu samráði við Sambandið. Gert er ráð fyrir að nánari skýring á því hvaða fyrirtæki flokkist í C- hluta verði í reglugerð. Líkt og fram kemur í frumvarpinu er nýjum C- hluta fyrst og fremst ætlað fyrir markaðsrekstur sveitarfélaga með takmarkaða ábyrgð.

Bent er á að eðlilegt sé að bíða með breytingar á núverandi 61. gr. (68. gr. frumvarpsins), þar sem starfshópur um endurskoðun er snýr að færslu bókhalds og framsetningu á ársreikningum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga hefur ekki lokið störfum.

Umrædd breyting felur í sér lögfestingu á rótgróinni framkvæmd við skil á ársreikningum sveitarfélaga. Þá er breytingin sérstaklega gerð að ósk fulltrúa sveitarfélaganna/Sambandsins; í starfshóp um fjármálakafla laganna frá 2022, í reikningsskila- og upplýsinganefnd og vinnuhóp um endurskoðun fjármálakafla laganna frá 2025. Ekki er því talin ástæða til að bíða með lögfestingu á framkvæmdinni.

110% hámark skuldaviðmiðs sé varhugavert þar sem það geti leitt til minni fjárfestingu sveitarfélaga. Stór sveitarfélög séu skuldsettari en þau smærri og hafa stærri sveitarfélög gjarnan minni afgang af rekstrinum, sérstaklega í þeim sveitarfélögum þar sem íbúafjölgun hefur verið ör sem kallar á mikla innviðafjárfestingu.

Reglan um A-hluta hefur verið hækkuð í 130% til að koma til móts við framangreind sjónarmið.

Bent er á að jafnvægisreglan á A-hluta sé ströng miðað við núverandi rekstrarskilyrði sveitarfélaga. Erfitt geti verið að framfylgja henni þar sem fjárheimildir séu ákvarðaðar út frá tekjuáætlun þar sem tekjur séu hagsveiflutengdar og erfitt sé að spá fyrir um niðurstöðu fjármagnsliða sem séu háðir verðbólguþróun eða breytingum í lífeyrisskuldbindingum. Þá sé óskýrt hvað sé átt við með reglulegum tekjum og leggur Sambandið til að notast verði við heildartekjur sveitarfélaga.

Í frumvarpsdrögunum hafði fallið út tillaga að breyttri 3. mgr. 64. gr., nú 72. gr, sem gerir ráð fyrir heimild ráðherra til að undanskilja tilteknar skuldir eða skuldbindingar þannig að þær hafi engin eða aðeins hlutfallsleg áhrif og taki ekki einungis til útreiknings skuldaviðmiðs skv.

2. tl. 2. mgr., heldur einnig til jafnvægisreglu skv. 1. tl. 2. mgr. Hefur breyttri 3. mgr. 64. gr. (nú 72. gr.) verið bætt við frumvarpið og í skýringum við ákvæðið að miða eigi við heildartekjur sveitarfélaga, bæði við breyttar 64. og 66. gr.

Bent er á að ekki sé nauðsynlegt að lögfesta að fram fari faglegt mat á áhrifum fjárfestinga undir 10%. Eðli málsins samkvæmt fer slíkt mat fram þegar sveitarstjórn afgreiðir fjárhagsáætlun til fimm ára.

Ákvæðið kveður á um að stærri fjárhagslegar ákvarðanir þurfi sérgreint greiningarferli. Með slíku ferli er hvoru tveggja tryggt að ákvörðunin sé undirbyggð nægilega vel en einnig að viðeigandi gögn verði til innan sveitarfélagsins um verkefnið. Tilgangur ákvæðisins er því einmitt að draga stærri ákvarðanir út úr almennum ferlum fjárhagsáætlanagerðar (hér eftir fjármálaáætlunargerðar) þannig að þær fái þá athygli og skoðun sem nauðsynleg er. Með hliðsjón af framangreindu leiddi tillagan ekki til breytinga á frumvarpinu.

Þörf er á að skýra betur hvað falli undir áhættulitla fjárfestingarkosti, enda standi fleiri slíkir kostir sveitarfélögum til boða en þeir sem taldir séu upp í ákvæðinu, m.a. víxlar útgefnir af fjármálastofnunum og peningamarkaðsinnlánum fjármálastofnana eða skammtímasjóðum sem fjárfesta eingöngu í þeim eignum.

Í skýringum við ákvæðið er bætt við að slíkir kostir séu mögulegir.

Í umsögnum er því fagnað að sveitarfélögum sé veitt heimild til að veita lán til eigin félaga sem sinna lögbundnum verkefnum en minnt er á mikilvægi þess að fjármagnstekjuskattur verði lagður af hjá sveitarfélögum.

Afnám fjármagnstekjuskatts á sveitarfélög krefðist breytinga á lögum um tekjuskatt sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Því eru ekki lagðar til breytingar en bæði fjármála- og efnahagsráðherra og innviðaráðherra hafa lýst yfir vilja til samtals um framangreint.

Bent er á að lögfesting ákvæðis um auglýsingaskyldu við úthlutun takmarkaðra gæða sé óskýr, þá sérstaklega í hvaða tilvikum undanþágan eigi við. Fyrir sveitarfélög á landsbyggðinni geti verið krefjandi að fá aðila til að koma að uppbyggingu í sveitarfélaginu og telur Sambandið að á grundvelli sjálfstjórnarréttar síns hafi sveitarfélög svigrúm við mat á því hvort heimilt sé að víkja frá auglýsingaskyldu.

Gerðar breytingar á skýringum við ákvæðið og undanþága frá auglýsingaskyldu skýrð nánar.

Ákvæði um nauðasamninga

Í mörgum athugasemdum var lagt til að gerð yrði breyting á 89. gr. laganna og felld út heimild fjárhaldsstjórnar sveitarfélags um að ákveða einhliða gerð nauðasamnings ef það liggur fyrir um ófyrirséða framtíð að sveitarfélag er ófært um að standa í skilum við skuldbindingar sínar. Bent er á að þessi heimild hafi ekki verið nýtt en hún hafi áhrif á vaxtakjör sveitarfélaga.

Í sveitarstjórnarlögum hefur lengi verið til staðar ákvæði sem mælir fyrir um að hægt sé að leita nauðasamninga vegna skulda sveitarfélaga eða a.m.k. síðan 1961. Sveitarstjórnarlög mæla fyrir um að sveitarfélög verði ekki tekin til gjaldþrotaskipta og þá verður ekki gerð aðför

í þeim eignum sveitarfélaga sem nauðsynlegar eru til framkvæmda á lögbundnum verkefnum. Nauðasamningar eru því ígildi gjaldþrotameðferðar sveitarfélaga.

Mikilvægt er að hafa í huga að ríkið ber ekki beina ábyrgð á skuldum sveitarfélaga ef þau geta ekki staðið við skuldbindingar, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. sveitarstjórnarlaga. Hins vegar hvíla á ríkinu skyldur á grundvelli stjórnarskrárinnar og mannréttindasamninga að tryggja borgurum landsins ákveðna grundvallarþjónustu sem sveitarfélög veita, þ.m.t. rétt til menntunar og ýmsar aðrar félagslegar skyldur. Ríkið kemst því almennt ekki hjá því að grípa inn í skuldavanda sveitarfélaga til að verja a.m.k. slíka grunnþjónustu. Ráðuneytið lagði ítarlegt mat á hver áhrifin kynnu að vera ef ákvæðið yrði fellt niður og ljóst er að ýmis sjónarmið mæla gegn því. Hér má nefna:

a. Það yrði erfiðara að ná heildstæðri lausn á fjárhagslegum vanda sveitarfélags. Þrátt fyrir að ekki séu mörg dæmi um að ákvæðinu hafi verið beitt þá hefur áhrifa þess gætt við samningaferli fjárhaldsstjórnar sveitarfélags við kröfuhafa þess.

b. Ef ekki er til staðar ferli til að leysa úr skuldavanda sveitarfélags gæti fjárhagsleg staða skuldsett sveitarfélags versnað með tímanum. Skuldir yrðu ekki greiddar, sem hefði þær afleiðingar að verðmæti þeirra myndi rýrna og mögulega kæmi til afskrifta krafna í heild sinni vegna fyrningar, í stað þess að kröfuhafar fái kröfur greiddar að hluta með nauðasamningi. Lánveitendur kynnu því að líta svo á að það væri meiri áhætta að lána sveitarfélögum ef ákvæðið yrði tekið út og því er óvíst að lántökukostnaður sveitarfélaga myndi lækka.

c. Ef sveitarfélag er fast í skuldavanda án heimildar til skuldaniðurfærslu, væri eina úrræðið langvarandi niðurskurður á allri þjónustu. Líklegt er að íbúum myndi fækka sem myndi minnka tekjustofna sveitarfélags enn frekar. Sveitarfélag gæti orðið fast í langvarandi greiðsluvanda, ófært um að fjárfesta í grunnþjónustu og innviðum.

d. Ef ekki er til staðar leið fyrir skuldaniðurfærslu sveitarfélaga, og ljóst að ríkið kemst ekki hjá því að grípa inn í skuldavanda sveitarfélags sbr. ofangreint, þá gæti afnám ákvæðisins falið í sér að ríkið þyrfti almennt að ganga lengra til að leysa úr fjárhagserfiðleikum sveitarfélags til að grunnþjónustu yrði sinnt fyrir viðkomandi svæði.

e. Lánveitendur ríkisins gætu litið svo á að ríkið bæri í raun ábyrgð á skuldum allra sveitarfélaga eftir afnám ákvæðisins, eða a.m.k. mun meiri ábyrgð en meðan ákvæðið er í gildi.

f. Við vinnslu frumvarps sem varð að núgilandi sveitarstjórnarlögum var leitað eftir afstöðu réttarfarsnefndar um ákvæðið og tengingu þess við lög um gjaldþrotaskipti. Réttarfarsnefnd gerði ekki athugasemd við ákvæðið.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða var ekki talin ástæða til að gera breytingar á frumvarpsdrögunum og fella niður umrætt ákvæði að svo stöddu. Innviðaráðherra hefur þó lýst yfir vilja til frekara samtals um mögulegar lausnir til að lækka lánakjör sveitarfélaga.

Í umsögn er bent á að heimild reikningskila- og upplýsinganefndar til að gefa út leiðbeiningar um bókhald hafi verið felld út.

Ákvæðið er í frumvarpinu og er því ekki tilefni til breytinga.

3. Áhrifamat lagasetningar á sveitarfélög

Tillögu frumvarpsins um breytingar á ákvæðum 129. gr. laganna um kostnaðarmat er fagnað í mörgum umsögnum og talið að það muni bæta verulega verklag við mat ráðuneyta á kostnaðaráhrifum. Þó megi benda á að í ákvæðinu sé ekki kveðið á um skyldu til þess að meta áhrif breytinga sem gerðar eru á frumvarpi í meðförum Alþingis eða þingmálum sem ekki koma frá ráðuneytum. Þá sé tilefni til að í ákvæðið verði bætt við skyldu til þess að gera sérstaklega grein fyrir kostnaðaráhrifum lagafyrirmæla sem kveða á um innleiðingu EES-löggjafar, að því leyti sem gengið er lengra við innleiðingu en beinlínis er kveðið á um í viðkomandi gerð.

Varðandi þá athugasemd að í ákvæðinu sé ekki kveðið á um skyldu til að meta áhrif breytinga sem gerðar eru á frumvarpi í meðförum Alþingis, eða á þingmálum sem ekki koma frá ráðuneytum, er á það bent að eftir að frumvarp er komið inn á þing fer um þinglega meðferð þess skv. lögum um þingsköp Alþingis. Er því ekki lagt til að slíkt ákvæði komi fram hér.

Að því er varðar tillögu um að meta sérstaklega kostnaðaráhrif vegna innleiðingar EES-löggjafar, þá er almennt gert ráð fyrir því að öll frumvörp séu metin með hliðsjón af evrópurétti við samningu þeirra. Slík krafa á því ekki sérstaklega við þetta ákvæði, sem snýr fyrst og fremst að því að meta áhrif frumvarpa og reglugerða á sveitarfélög.

Að þessu virtu leiddu framangreindar ábendingar ekki til breytinga á frumvarpinu.

4. Samvinna sveitarfélaga

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga og nokkurra sveitarfélaga er fjallað um ákvæði sem snúa að samvinnu sveitarfélaga, einkum um byggðasamlög og landshlutasamtök sveitarfélaga.

Byggðasamlög

Nokkrir umsagnaraðilar lýsa yfir áhyggjum af því að tillögur um breytingar á byggðasamlögum muni leiða til aukins skrifræðis og kostnaðar fyrir sveitarfélögin. Þessara sjónarmiða gætir meðal annars í umsögn Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH). Af umsögnunum verður ráðið að þar sé fyrst og fremst átt við tillögu frumvarpsins um að auka aðkomu kjörinna fulltrúa sveitarfélaga að starfsemi byggðasamlaga með því að gera aðalfund að æðsta valdi byggðasamlaga. Jafnframt kom fram gagnrýni á þá tillögu frumvarpsins að kostnaðarskipting aðildarsveitarfélaga í byggðasamlögum skuli að meginefni til byggja á raunkostnaði starfseminnar í hverju sveitarfélagi.

Mikilvægt er að hafa í huga að samstarf sveitarfélaga hefur ávallt í för með sér ákveðna annmarka. Kjörnir fulltrúar missa bein áhrif á veitingu þeirrar þjónustu sem unnin er í samvinnu sveitarfélaga og umboð þeirra veikist vegna slíkra verkefna. Aðrir óhjákvæmilegir ókostir snúa að því að erfitt er að samræma fjármál byggðasamlaga við fjármál aðildarsveitarfélaga og minnihluti hefur litla eða enga aðkomu að starfsemi byggðasamlaga. Auk þess sem slíkt samstarf leiðir til flóknari boðleiða og jafnvel aukins kostnaðar. Er því ákjósanlegra að sveitarfélög séu í stakk búin til að sinna lögbundnum verkefnum sínum sjálf, þó sannarlega séu sum verkefni sveitarfélaga þess eðlis að samstarf um þau leiði til betri og hagkvæmari þjónustu.

Við mat á því hvort að tilefni sé til að falla frá framangreindum tillögum frumvarpsins var horft til þess að breytingartillögurnar eru fyrst og fremst svar við ákalli kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa um að draga úr lýðræðishalla í starfsemi byggðasamlaga. Markmiðið er að tryggja öllum kjörnum fulltrúum, þar með töldum fulltrúum minnihluta, trygga aðkomu að starfseminni. Jafnframt miða tillögurnar að því að byggðasamlög standi ekki í vegi fyrir framþróun sveitarstjórnarstigsins. Bent hefur verið á að þröskuldur sveitarfélaga að því að stofna til samstarfs kunni að vera of lágur, þrátt fyrir þá annmarka sem raktir eru að ofan á slíkri samvinnu."

Þá er það áréttað að þrátt fyrir að þær reglur sem lagt er til að gildi um byggðasamlög geri auknar kröfur til stjórnsýslu byggðasamlaga, eru þær einnig útfærðar þannig að sveitarfélög hafa verulegan sveigjanleika til að ákveða stjórnskipulag byggðasamlaga. Til dæmis er hægt að skipa sérstakt fulltrúaráð til að fara með vald aðalfundar og takmarka þannig fjölda fundarmanna með atkvæðarétt. Þá geta aðildarsveitarfélög ákveðið að byggja kostnaðarskiptingu á öðrum hlutlægum mælikvörðum. Því er árleg greining á raunkostnaði í hverju sveitarfélagi aðeins nauðsynleg ef eitt sveitarfélag fer fram á það. Breytingarnar fela því ekki í sér jafnmikið skrifræði eða kostnaðarauka og ætla mætti við fyrstu sýn.

Í umsögn SSH er lýst áhyggjum af því að tillögurnar muni torvelda samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og auka kostnað. Vandlega var farið yfir áhyggjur SSH og gerðar breytingar á þeim ákvæðum sem snúa að byggðasamlögum með það að markmiði að skýra nánar hvað formfesting aðalfundar hefur í för með sér og undanþágur frá því að aðalfundur verði æðsta vald byggðasamlags.

Í ljósi framangreinds eru ekki lagðar til breytingar á frumvarpsdrögunum um að falla frá þeim tveimur meginreglum sem lagðar eru til, þ.e. að aðalfundur skuli vera æðsta vald byggðasamlaga og að raunkostnaður við starfsemi byggðasamlags í hverju sveitarfélagi skuli vera meginreglan við kostnaðarskiptingu aðildarsveitarfélaga byggðasamlaga. Hins vegar hafa verið gerðar breytingar á frumvarpinu sem snúa að útfærslu á þessum meginreglum og undantekningum frá þeim.

Lagt er til að bæta megi við ítarlegri umfjöllun um hvernig fjárhagsáætlun byggðasamlags skilar sér í fjárhagsáætlanir aðildarsveitarfélaga og hvort sveitarstjórn beri að samþykkja þær í sínar fjárhagsáætlanir á grundvelli framsals á fjárstjórnarvaldi.

Gerðar hafa verið breytingar á skýringum við ákvæðið og skýrt nánar hvernig fjárhagsáætlanir byggðasamlags skila sér í áætlanir aðildarsveitarfélaga.

Lagt er til að lögfesta megi aðrar forsendur við atkvæðavægi en íbúafjölda og innbyrðis ábyrgðarhlutfall, t.d. fjölda barna í sveitarfélagi eða nemendafjölda.

Ákvæðið hefur verið lagað og áréttað að atkvæðavægi geti farið eftir hlutlægum mælikvörðum án þess að tiltaka það nánar eða innbyrðis ábyrgðarhlutfall.

Bent á að setja megi í greinargerð dæmi um útreikning á atkvæðavægi.

Greinargerð breytt og lögð til dæmi.

Bent á að lagfæra þurfi orðanotkun um stofnsamning, samþykkt eða samning og aðalfund/ársfund.

Ákvæðinu hefur verið breytt og orðanotkun löguð.

Lagt til að vísa skuli beint í 28. gr. laganna til að tryggja samræmda túlkun varðandi aðgang að gögnum.

Ákvæðinu hefur verið breytt og vísað til 28. gr. laganna.

Lagt til að hægt verið að miða við aðra hlutlæga mælikvarða en nemendafjölda við kostnaðarskiptingu vegna reksturs byggðasamlaga, t.d. barnafjölda, nemendafjölda og gera betri dæmi í greinargerð.

Ákvæðið býður upp slíka kostnaðarskiptingu og er því ekki tilefni til breytinga. Dæmi í greinargerð eru löguð.

Sú heimild sem gert er ráð fyrir að verði lögfest varðandi almenna atkvæðagreiðslu í aðildarsveitarfélögum um kjör fulltrúa í fulltrúaráð þarfnast nánari skýringa. Ekki verður séð af gögnum málsins hvort gert er ráð fyrir að aðrir en sveitarstjórnarfulltrúar séu kjörgengir í slíkri almennri atkvæðagreiðslu.

Breytingar gerðar í greinargerð til að skýra þetta nánar.

Bent á að 96. gr. um samninga um að sveitarfélag taki yfir verkefni fyrir önnur sveitarfélög nái ekki markmiði sínu um að skýra hvernig fer með starfsmenn sveitarfélags sem sinnir ekki lengur verkefnum.

Ákvæðinu hefur verið breytt í samræmi við ábendingu.

Úrganga úr byggðasamlagi. Lagt til að skýra að heimilt sé að ljúka skiptum án skipunar skiptastjórna en þá skuli aðalfundur fela stjórn eða framkvæmdastjóra að bera ábyrgð á uppgjöri.

Orðalagi ákvæðisins breytt í samræmi við tillöguna.

Gerðar eru athugasemdir við þá tillögu frumvarpsins að ef sveitarfélag annast verkefni annars sveitarfélags þá skuli kostnaðarskipting samstarfsins ávallt byggja á raunkostnaði starfsemi í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Bent er á að ákvæðið setur sveitarfélögum of þröngar skorður og mun fela í sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög.

Í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru að ofan, um að samstarf sveitarfélaga hamli framþróun sveitarstjórnarstigins, er ekki gerð breyting á þessu ákvæði frumvarpsdraganna.

Fram koma í nokkrum umsögnum efasemdir gagnvart því að skylda eigi öll sveitarfélög til að vera í landshlutasamtökum. Með því sé gengið gegn sjálfsákvörðunarrétti þeirra. Einnig varað við því að sú tillaga kunni að stangast á við félagafrelsi sem varið er af 74. gr. Stjórnarskrárinnar.

Fallið hefur verið frá því að kveða á um skylduaðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er lagt til að við 98. gr. laganna sem fjallar um Sambandið verði bætt við e. lið sem nái utan um stafrænt samstarf sveitarfélaga. Einnig hvatt til að þess að 5. mgr. ákvæðisins verði endurorðuð til að ná betur utan um vinnslu persónuupplýsinga.

Ákvæðinu hefur verið breytt til samræmis við tillögur Sambandsins.

5. Íbúalýðræði

Almennt

Í nokkrum umsögnum er því fagnað að skerpt hafi verið á hlutverki heimastjórnar og rétti byggðakjarna til skipunar nefndar til að fara með málefni þess, þó fram komi að viðmið um 250 íbúa sé of hátt. Þá er því fagnað að sveitarfélögum sé gert að skilgreina samráðsferla þar sem fram komi m.a. upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, svigrúm og möguleikar íbúa og þjónustunotenda til áhrifa í einstökum samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu.

Heimastjórnir

Í umsögnum nokkurra sveitarfélaga kemur fram að óeðlilegt sé að skilyrða nefndir um afmörkuð málefni byggðakjarna við 250 íbúa lágmark og að svæðið sem um ræðir sé þéttbýliskjarni. Þannig sé víðfeðmt dreifbýli útilokað frá því að geta kosið í nefnd sem fer með afmörkuð málefni þess, byggðarlög sem eru e.t.v. líklegust til að þurfa á slíkum nefndum að halda, samanber Brothættar byggðir og staðbundin verkefni til eflingar dreifbýlis. Einnig að svigrúm verði fyrir viðkomandi sveitarstjórnir að ákvarða hlutverk heimastjórnar. Taka megi af með skýrari hætti vafa um heimild sveitafélags til að stofna heimastjórn eftir sínu höfði.

Í umsögnum sveitarfélaga gætti misskilnings um þær tillögur sem er að finna í frumvarpinu um nefndir fyrir hluta sveitarfélags. Er því áréttað hér að ekki stendur til að takmarka heimild sveitarstjórnar í hverju sveitarfélagi til að stofna nefnd fyrir hluta sveitarfélags og útfæra slíkt fyrirkomulag í samræmi við eigin aðstæður. Hafa skýringar í greinargerð frumvarpsins verið lagfærðar með það að markmiði að taka af vafa hvað það varðar. Tillögur frumvarpsins sem snúa að nefndum fyrir hluta sveitarfélags, og þ.m.t. svokölluðum heimastjórnum eru eftirfarandi:

1. Með frumvarpinu er lagt til nýtt ákvæði þar sem heimastjórn er skilgreind og heitið heimastjórn verði eingöngu notað um nefndir sem starfa fyrir hluta sveitarfélags og hafa ákveðnar lágmarksvaldheimildir til að nefndin geti talist sem heimastjórn. Er það m.a. lagt til í þeim tilgangi að einfalda sveitarfélögum að koma á fót heimastjórnum og festa í sessi skýra merkingu hugtaksins. Ráðherra skal setja fyrirmynd af heimastjórn og ákveða þar þær lágmarksheimildir sem heimastjórn þarf að hafa.

3. Íbúar í byggðakjörnum innan sveitarfélaga sem hafa 250 íbúa og eru a.m.k. 10 km. frá stærsta byggðakjarna sveitarfélagsins, geta farið fram á að nefnd verði skipuð til að fara með málefni þeirra. Það verður þó í höndum sveitarstjórnar að ákveða valdheimildir slíkrar nefndar og þar með hvort nefndin uppfylli skilyrði til að teljast heimastjórn.

Áréttað er að réttur íbúa í ákveðnum byggðalögum til að krefjast nefndar á grundvelli ákvæðisins, hefur ekki áhrif á almenna heimild sveitarstjórnar til að stofna heimastjórnir. Munurinn felst í því að íbúar í framangreindum byggðarlögum geta krafist nefndar á grundvelli ákvæðisins en skipun nefndar á grundvelli almennu heimildarinnar fer eftir ákvörðun sveitarstjórnar. Sveitarstjórn er því áfram frjálst að skipa slíkar stjórnir fyrir hvaða svæði sem er innan sveitarfélagsins, án tillits til stærðar, landfræðilegrar legu eða íbúafjölda.

Lýðræðisleg þátttaka ungmenna

Í umsögn Barnaheilla – Save the Children á Íslandi eru settar fram ábendingar varðandi atriði sem snúa að lýðræðislegri þátttöku ungmenna. Í umsögninni er ráðuneytið hvatt til þess að taka saman upplýsingar um reynslu sveitarfélaga af íbúakosningum þar sem miðað hefur

verið við 16 ára kosningaaldur, sér í lagi hvaða aðferðir hafi nýst best til að ná til yngsta hópsins og hvernig hefur gengið að virkja hann. Einnig að skoða möguleikann á að miðað sé við fæðingarár frekar en fæðingardag við kosningarrétt í íbúakosningum og þá hvort breyta þurfi 133. gr. laganna eða hvort nægjanlegt sé að útfærslan komi fram í reglugerð um íbúakosningar sveitarfélaga. Loks kemur fram að mikilvægt sé að halda áfram vinnu við að styrkja lagagrundvöll ungmennaráða sveitarfélaga og samræma framkvæmd þeirra á landsvísu. Er ráðuneytið hvatt til að skoða að stofna starfshóp með mennta- og barnamálaráðuneytinu til að festa starf ungmennaráða í sveitarstjórnarlögum og auka þannig lýðræðislega þátttöku ungs fólks.

133. gr. laganna hefur verið breytt í samræmi við framangreinda tillögu og miðar nú við að sveitarstjórnum verði heimilt að veita þeim íbúum kosningarétt í íbúakosningum sem verða 16 ára á kosningaári. Aðrir þættir umsagnarinnar tengjast þeirri endurskoðun á lögunum sem nú fer fram ekki sérstaklega en verða teknir til skoðunar í ráðuneytinu.

6. Almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga

Í umsögn Sambandsins eru gerðar ýmsar athugasemdir við atriði varðandi eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga, m.a.:

Gerð var athugasemd við heimild ráðherra til að kalla eftir upplýsingum vegna stefnumótunar eða rannsókna.

Fallið hefur verið frá þeirri tillögu frumvarpsins.

Bent er á að áríðandi sé að gerðar verði breytingar á lögum sem áskilja staðfestingu annarra ráðuneyta.

Í frumvarpinu hafa verið gerðar þær breytingar að fallið er frá staðfestingarhlutverki félags- og húsnæðismálaráðuneytisins á samningum um samvinnu sveitarfélaga.

Bent er á að ekki sé þörf á heimild ráðherra til að leggja á stjórnvaldsektir enda hafi ráðherra nú þegar heimildir til álagningar dagsekta eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði til að koma á lögmætu ástandi.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því heimild til stjórnvaldssekta verði eingöngu beitt í undantekningartilvikum. Það á t.d. við þegar ólögmætt ástand er liðið undir lok, en niðurstaða ráðuneytisins er sú að stjórnsýsla sveitarfélags hafi verið haldin alvarlegum vanköntum. Í slíkum tilvikum er ljóst að fyrrnefnd úrræði ráðherra séu haldslaus. Dæmi eru um að ráðuneytið þurfi að láta mál falla niður í slíkum tilvikum og er því full þörf á umræddri heimild ráðherra.

7. Sameiningar sveitarfélaga

Frumkvæði ráðherra að sameiningum

Í fjölmörgum umsögnum sveitarfélaga og einstaklinga kemur fram andstaða við lögfestingu á lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga við töluna 250. Heppilegra sé að sameiningar byggi á vilja íbúa og að til staðar verði öflugir hvatar fyrir sveitarfélög til að sameinast. Raunverulegur vilji

sveitarfélaga ásamt öflugum hvötum séu líklegri til að skila farsælum sameiningum. Þá megi benda á að þó að það séu ekki mörg sveitarfélög sem eru undir 250 íbúa markinu þá hafi ákvæðið víðtækari áhrif en bara á þau enda gert ráð fyrir að aðliggjandi sveitarfélög verði einnig að hlíta ákvörðun ráðherra um sameiningar.

Í mörgum umsögnum er þó ekki tekin afstaða til ákvæðisins og kemur m.a. fram í umsögn sveitarfélags að flókin rök séu með og á móti slíkri lagagrein og er því ekki tekin bein afstaða til ákvæðisins.

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga barst erindi frá 19 sveitarfélögum sem hafa færri en 1.000 íbúa þar sem skorað er á stjórn að hafna tillögum í frumvarpi til breytinga á sveitarstjórnarlögum og varða þvingaðar sameiningar sveitarfélaga. Af þessum 19 sveitarfélögum taka nokkur í umsögnum sínum undir áskorun til innviðaráðherra og stjórnar Sambandsins.

Í umsögnum kemur jafnframt fram að frumvarpið feli í sér skerðingu á lýðræðislegum réttindum íbúa fámennra sveitarfélaga. Ákvæði sem feli í sér að ráðherra geti haft frumkvæði að sameiningu með færri en 250 íbúa og ákveðið slíka sameiningu með stjórnvaldsákvörðun sé í beinni andstöðu við 78. gr. Stjórnarskrárinnar og Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. Slíkt væri inngrip í lýðræðislegan rétt íbúa og sjálfsforræði sveitarstjórnar og geti skapað hættu á mismunun sveitarfélaga eftir stærð og farið gegn jafnræðisreglu stjórnsýslulaga.

Ákveðið var að falla frá ákvæði um 250 íbúa lágmark í sveitarfélögum en ráðuneytið telur þó rétt að bregðast við framangreindum athugasemdum.

Við undirbúning frumvarpsins var horft til þeirra sjónarmiða að með ákvæðinu væri lýðræðislegur grundvöllur sveitarstjórnarstigsins efldur með því að draga úr nauðsyn þess að fámennari sveitarfélög þurfi að framselja vald til annarra stjórnsýslueininga sem íbúar viðkomandi sveitarfélaga hafa engin eða takmörkuð áhrif á, svo sem annarra sveitarfélaga eða byggðasamlaga, eins og á við um stóran hluta af þjónustu fámennari sveitarfélaga. Sem dæmi má nefna að ekkert af fámennustu sveitarfélögum á landinu sér um velferðarþjónustu við íbúa upp á eigin spýtur og aðeins þrjú þeirra reka sjálf grunnskóla. Því er mun algengara að viðkomandi sveitarstjórn hafi samið við sveitarstjórn annars sveitarfélags um veitingu þjónustunnar eða tekið sig saman með öðrum sveitarstjórnum um veitingu hennar í gegnum byggðasamlag. Að sama skapi eru öflugri sveitarfélög betur í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum frá ríkisvaldinu og þannig er vald þeirra og ábyrgð aukin og þar með sjálfstjórn þeirra.

Ráðuneytið tekur ekki undir sjónarmið um að frumkvæði ráðherra að sameiningum brjóti gegn sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þrátt fyrir að sameining sveitarfélaga hafi að meginstefnu til farið fram að undangengnum kosningum meðal íbúa sveitarfélaga koma reglur um frjálsar sameiningar sveitarfélaga þó ekki í veg fyrir að sameiningar yrðu ákveðnar með lögum. Í því samhengi er það ítrekað að ákvæði um lágmarksfjölda íbúa hefur að grunni til verið að finna í lögunum undanfarna áratugi. Slíkt ákvæði var að finna í 6. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1998 og í 5. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, en í þeirri grein var lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga 100 íbúar, sem væri í dag 220 manns ef tekið er tillit til íbúaþróunar.

Loks er rétt að nefna að þrátt fyrir að ákvæði um lágmarksíbúafjölda sé ekki að finna í frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga mun ráðuneytið áfram leitast við að setja fram öfluga hvata fyrir sveitarfélög til að sameinast. Sem dæmi má nefna frumvarp um afnám undanþágu

orkumannvirkja frá fasteignamati sem hefur það að markmiði að tryggja sanngjarnari hlutdeild nærsamfélaga í ávinningi af raforkuframleiðslu. Auk þess er horft til þess í samgönguáætlun að mæta nýjum eða breyttum samgönguþörfum sem skapast kunna vegna sameiningar sveitarfélaga, hvort sem litið er til framkvæmda, þjónustu eða almenningssamgangna.

Frumkvæði íbúa að sameiningarviðræðum og íbúakosningu um niðurstöður þeirra

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram að það að aðeins 10% kosningabærra íbúa í sveitarfélögum sem eru með færri en 1.000 íbúa geti krafist þess að bæði sveitarfélagið sem þau búa í og annað sveitarfélag fari í sameiningarviðræður sé afar íþyngjandi. Sama eigi við það ákvæði að 10% kosningabærra íbúa í sveitarfélagi með fleiri en 1.000 íbúa geti krafist þess að unnið sé álit um stöðu þess og í kjölfarið farið fram á formlegar sameiningarviðræður. Sérstaklega sé það íþyngjandi að íbúar eins sveitarfélags geti þannig bundið hendur sveitarstjórnar í öðru sveitarfélagi. Lýðræðisleg skipan sveitarfélaga byggi á því að það séu íbúar þess sem kjósi sér sveitarstjórn til að fara með stjórn sveitarfélagsins og það sé sérstakt að íbúar annarra sveitafélaga geti haft svo afdrifarík áhrif á stjórn annarra sveitarfélaga.

Til að koma til móts við framangreind sjónarmið hefur verið lögð til sú viðbót við ákvæðið að hafi 10% kosningabærra íbúa sveitarfélags með færri en 1.000 íbúa krafist viðræðna um sameiningu við annað sveitarfélag, skuli sveitarstjórn þess sveitarfélags taka ákvörðun um hvort viðræður verði hafnar. Synji sveitarstjórn kröfunni um að hefja sameiningarviðræður geta 10% kosningabærra íbúa þess sveitarfélags jafnframt krafist þess að sveitarstjórn verði við kröfu hins fámenna sveitarfélags um sameiningarviðræður, eigi síðar en þremur mánuðum frá ákvörðun sveitarstjórnar. Þannig verði það í höndum íbúa hlutaðeigandi sveitarfélaga hvort hefja eigi sameiningarviðræður.

8. Annað

Sérstakar ívilnanir til íbúa

Fram kemur í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga að ákall sé á sveitarstjórnarstiginu eftir ákvæði um heimild til að veita íbúum sérstakar ívilnanir í gjaldskrá vegna þjónustu sem sveitarfélög veita t.d. vegna frístunda, safna, aðgangs að sundlaug o.s.frv. Mikilvægt sé að slíkt ákvæði komi inn í frumvarpið áður en það verði lagt fram á Alþingi.

Horft var til þess að sveitarfélögum er þegar heimilt, innan ramma sjálfstjórnar sinnar, að veita eigin íbúum ívilnanir, til dæmis með sérstökum styrkjum. Talið var því heppilegra að slíkar ákvarðanir mótist áfram af almennum reglum stjórnsýsluréttar og er því ekki lagt til að slíku ákvæði verði bætt við lögin.

Réttindi fatlaðs fólks og eftirlit ráðherra

Landssamtökin Þroskahjálp fagna áformum um endurskoðun á sveitarstjórnarlögum. Minnt er á að sveitarfélög gegni mikilvægu hlutverki skv. lögum við að veita fötluðu fólki þjónustu sem sé oft algjör forsenda þess að það hafi tækifæri til að njóta margvíslegra mannréttinda. Samtökin árétta þær miklu efasemdir sem þau hafa um að rétt hafi verið að falla frá kröfu í lögum um lágmarksfjölda fólks á hverju þjónustusvæði fyrir fatlað fólk, eins og gert var með lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Í þessu sambandi benda samtökin á að mjög vandséð sé að fámenn sveitarfélög hafi burði og aðstæður til að bjóða upp á margbreytilega og stundum mjög sérhæfða þjónustu fyrir fatlað

fólk, sem það á rétt á skv. lögunum og þarf að fá til að hafa raunhæf tækifæri til að njóta mannréttinda til jafns við aðra íbúa sveitarfélaga. Með því að falla frá kröfu í lögum um þjónustusvæði með lágmarksfjölda íbúa hafi einnig orðið örðugara fyrir ríkið að standa við þá lagalegu skyldu sína að tryggja jafnræði og samræmi milli búsetusvæða fatlaðs fólks hvað varðar aðgang að lögbundinni þjónustu. Í þessu sambandi verði einnig að líta til þess að ósamræmi og/eða ójafnræði á milli búsetusvæða að þessu leyti vegi einnig mjög alvarlega að tækifærum fatlaðs fólks og oft aðstandenda þess líka, einkum þegar um fötluð börn er að ræða, til að ráða búsetu sinni og hafa í raun frelsi til að flytjast eða flytjast ekki á milli sveitarfélaga eða landsvæða.

Að mati Þroskahjálpar skorti mikið á að ríkið hafi fullnægjandi eftirlit með því að fatlað fólk njóti í raun þeirrar þjónustu og stuðnings í öllum sveitarfélögum, sem það þarf á að halda og á rétt á samkvæmt lögum og samningi SÞ um réttindi fatlaðs fólks og öðrum fjölþjóðlegum mannréttindasamningum, sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að framfylgja og þá skorti mjög virk lagaleg úrræði til að bregðast við þegar fyrir liggur að sveitarfélög uppfylla ekki lagalegar skyldur sínar hvað varðar þjónustu og stuðning við fatlað fólk. Samtökin ítreka jafnframt áskorun sína til ríkis og sveitarfélaga um að leiða án tafar til lykta langvarandi togstreitu sína varðandi kostnað af því að tryggja fötluðu fólki mannréttindi og tækifæri til sjálfstæðs lífs og þátttöku í samfélaginu.

Ráðuneytið tekur undir framangreind sjónarmið um að erfitt geti verið fyrir fámenn sveitarfélög að bjóða upp á margbreytilega og stundum mjög sérhæfða þjónustu fyrir fatlað fólk, sem það á rétt á skv. lögunum. Meginástæða þess að stjórnvöld leggja svo ríka áherslu á eflingu sveitarstjórnarstigsins, m.a. með sameiningum sveitarfélaga, er að tryggja að sveitarfélög hafi nægilega burði til að standa undir lögbundinni þjónustu, þ.m.t. þjónustu við fatlað fólk. Áfram er stefnt að því að ekkert sveitarfélag hafi færri íbúa en 1.000, sbr. 4. gr. a. núgildandi sveitarstjórnarlaga um lágmarksíbúafjölda í sveitarfélögum, sem ekki er lögð til breyting á. Rétt er að árétta að framangreint ákvæði er eingöngu hugsað sem skref í þá átt að auka sjálfbærni sveitarfélaga og efla sveitarstjórnarstigið í heild þannig að sveitarfélögin verði betur í stakk búin til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Ber því á engan hátt að líta á þá lágmarksíbúatölu sem sérstakt viðmið um heppilega lágmarksstærð sveitarfélags. Ekki er tekið á öðrum atriðum umsagnarinnar í þessu frumvarpi en ráðuneytið mun áfram leitast við að tryggja sátt um kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga vegna lögbundinna verkefna sveitarfélaga, þ.m.t. þjónustu við fatlað fólk.

Í umsögn ÖBÍ kemur fram að samráð á sveitarstjórnarstigi sé almennt ómarkvisst og misjafnt um þjónustu við fatlað fólk. Myndi ein miðlæg samráðsgátt, þar sem allar reglugerðir, samþykktir, þjónustu- og verklagsreglur sem snúa að reglum um þjónustu við fatlað fólk yrðu birtar til samráðs fyrir gildistöku, skapa samræmda og gagnsæja ferla. Þá er jafnframt vikið að því að sveitarfélög skorti grundvallarreglur og uppfærðar verklagsheimildir um stoð- og stuðningsþjónustu og mikilvægt sé að eftirlit sé viðhaft með reglum sveitarfélaga og samræmi þeirra við lögbundnar skyldur á sviði félagsþjónustu og þjónustu við fatlað fólk. Þá er óskað eftir upplýsingum um hvernig það verði tryggt að almennt eftirlit verði framkvæmt reglubundið með þjónustureglum sveitarfélaga og samræmi þeirra við lög nr. 38/2018 og nr. 40/1991, hvernig eftirfylgnin með því eftirliti og aðkoma samtaka fatlaðs fólks að því verði og hvaða úrræði standi einstaklingum til boða þegar alvarleg frávik verði.

Við undirbúning frumvarpsins var skipaður vinnuhópur sem hafði það hlutverk að fjalla um birtingu á stjórnvaldsfyrirmælum sveitarfélaga. Skýrsla vinnuhópsins var birt samhliða birtingu áforma um endurskoðun sveitarstjórnarlaga í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S88-

2025). Þar kemur fram að með hliðsjón af því hversu reglur um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla eru ólíkar og að ekki er enn til staðar rafrænn vettvangur fyrir sveitarfélögin til að birta stjórnvaldsfyrirmæli er ekki lögð til lagabreyting varðandi birtingu stjórnvaldsfyrirmæla sveitarfélaga að sinni. Vinnuhópurinn óskaði þó eftir því að unnið verði kostnaðarmat við uppsetningu á svæði fyrir stjórnvaldsfyrirmæli sveitarfélaga á Ísland.is, með svipuðu sniði og það svæði innan vefsins sem reglugerðir eru birtar á. Framangreint verður áfram til skoðunar í samstarfi við hlutaðeigandi aðila.

Hvað varðar eftirlit ráðherra með sveitarfélögum þá hefur ráðherra eftirlit með því að þau gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum, sbr. 1. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Eftirlit ráðherra tekur hins vegar ekki til stjórnsýslu sem fram fer á vegum sveitarfélaganna og öðrum stjórnvöldum á vegum ríkisins er með beinum hætti falið eftirlit með, sbr. 2. mgr. 109. gr. Framfylgd laga nr. 40/1991 og nr. 38/2018 heyrir undir félags- og húsnæðismálaráðuneytið og mennta- og barnamálaráðuneytið skv. forsetaúrskurði nr. 5/2025. Telji ráðuneyti vera vankanta á stjórnsýslu sveitarfélaga við framfylgd eftirlits á grundvelli þeirra laga, getur viðkomandi ráðuneyti leitað atbeina innviðaráðuneytisins við eftirfylgni þess eftirlits. Felur frumvarpið ekki í sér breytingu á því hlutverki ráðherra.

Málefni grunnskóla

Ein umsögn barst sem fjallar sérstaklega um málefni gunnskóla en þar er áhyggjum lýst af því að verði frumvarpið að lögum og fyrirhugaðar sameiningar gangi eftir verði hætta á að grunnskólaþjónusta við börn í dreifðum byggðum landsins beri verulegan skaða af og að mörg sveitarfélög hafi misst skólann sinn vegna sameininga. Í frumvarpinu sé ekkert sem bendi til þess að horft sé til nýrra möguleika sem t.d. tækniframfarir hafa skapað. Sé markmið stjórnvalda að efla jafnan rétt allra barna til náms þurfa lög um rekstur sveitarfélaga og lög um grunnskóla að vera í takt við tímann og styðja við öfluga byggð um land allt.

Ráðuneytið bendir á að af tíu fámennustu sveitarfélögum landsins reka einungis þrjú þeirra grunnskóla sjálf innan marka sveitarfélagsins. Líkt og áður hefur komið fram eru þau ákvæði sem lögð eru til í frumvarpinu einmitt hugsuð sem skref í þá átt að færa sveitarstjórnarstigið í nútímalegra horf og auka almennt sjálfbærni sveitarfélaga og getu þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Til að geta tekist á við verkefni þurfa ákveðnir innviðir að vera til staðar í sveitarfélagi eins og viss mannfjöldi, aldurssamsetning þarf að vera sjálfbær, þekking, stjórnsýsla og fleira. Það er því mat ráðuneytisins að fjölmennari sveitarfélög séu betur í stakk búin til að sinna lögbundinni þjónustu við íbúa sína, þ.m.t. grunnskólaþjónustu. Ekki er fjallað sérstaklega um framkvæmd þjónustunnar sem slíkrar í sveitarstjórnarlögum og eru því ekki gerðar neinar breytingar hvað það varðar.

Samspil við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

Minnst er á Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og nýsamþykkt lög um sjóðinn. Fram kemur að álag til fjölkjarna sveitarfélaga vegna fleiri kjarna en þriggja rími ekki við hugmyndir ráðuneytisins um sameiningar í dreifðum byggðum með lágmarksíbúafjölda. Til verði stærðarhagkvæmni með fleiri byggðakjörnum, en eftir því sem flatarmál stækki og vegalengdir lengist, minnki stærðarhagkvæmni vegna þess að halda þurfi úti sjálfstæðri þjónustu á hverju þjónustusvæði, auk þess sem kröfur um almenningssamgöngur og aðra þjónustu aukist. Eðlilegt sé að samhliða breytingunum verði gerðar breytingar á reikniverki Jöfnunarsjóðs þannig að ekki verði þak á byggðakjarnaálagi, eða að greiðslur aukist ólínulega með auknu fjölda byggðakjarna.

Ráðuneytið bendir á að lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga eru nýendurskoðuð með hliðsjón af núverandi stöðu sveitarstjórnarstigsins. Þar var verulega komið til móts við stór fjölkjarna sveitarfélög með miklar útgjaldaþarfir. Ekki er reiknað með að breytingar á sveitarstjórnarlögum nú hafi slík áhrif á sveitarstjórnarstigið að þau viðmið sem þar voru lögð til grundvallar þurfi að taka til endurskoðunar samhliða endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

Eftirlit vegna starfsloka og 57. gr. um réttindi og skyldur starfsmanna

Það sjónarmið kom fram að endurskoða hefði mátt 57. gr. sveitarstjórnarlaga, sérstaklega hvað varðar réttindi og skyldur starfsmanna. Óheppilegt sé að réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga fari eingöngu eftir ákvæðum kjara- og ráðningarsamninga hverju sinni. Slík fyrirkomulag geti leitt til mismunandi réttarstöðu starfsmanna eftir stéttarfélögum og samningsaðilum, sem getur skapað óvissu og ójafnræði innan sveitarfélagsins. Betra væri að grundvallarreglur um réttindi og skyldur starfsmanna væru skýrðar í lögum, t.d. með því að sveitarfélög lúti sömu meginreglum og gilda um ríkisstarfsmenn samkvæmt starfsmannalögum. Slíkt myndi stuðla að auknu jafnræði, fyrirsjáanleika og faglegri stjórnsýslu.

Ljóst er að sú breyting sem lögð er til á 57. gr. sveitarstjórnarlaga, um að færa réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga undir starfsmannalög, væri veruleg. Slík vinna var ekki hluti af því verkefni eða þeim markmiðum sem lágu til grundvallar þeirri endurskoðun sem frumvarp þetta byggir á og kom því ekki til skoðunar í þessari umferð. Um er að ræða mál sem varðar stöðu sveitarfélaga sem vinnuveitenda og hefði veruleg áhrif á framkvæmd kjarasamninga á sveitarstjórnarstiginu. Tillaga af þessu tagi krefst því ítarlegrar greiningar og víðtæks samráðs, ekki síst á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Að þessu virtu voru ekki lagðar til breytingar á ákvæðinu að þessu sinni.