

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 (endurskoðun sveitarstjórnarlaga).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Í stað orðsins „ráðuneyti“ í 1. mgr. 2. gr. og hvarvetna annars staðar í lögunum í viðeigandi beygingarfalli nema í 1. máls. 1. mgr. 7. gr. og þrívegis í 3. mgr. 127. gr., kemur í viðeigandi beygingarfalli: ráðherra.

2. gr.

Í stað 5. mgr. 4. gr. a koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Hefjist ekki sameiningarviðræður viðkomandi sveitarfélags við annað eða önnur sveitarfélög skv. 4. mgr. geta að lágmarki 10% kosningabærra íbúa í sveitarfélaginu skv. kosningalögum, krafist þess að slíkar viðræður hefjist innan þriggja mánaða frá því sveitarstjórn tekur ákvörðun um að hefja ekki sameiningarviðræður skv. 119. gr. Krafan skal sett fram á undirskriftalista skv. 4. mgr. 108. gr. og beinast að aðliggjandi sveitarfélögum. Viðkomandi sveitarfélögum ber þá að hefja sameiningarviðræður í samræmi við 119. gr.

Ef íbúafjöldi sveitarfélags er yfir 1.000 við almennar sveitarstjórnarkosningar getur 10% kosningabærra íbúa sveitarfélagsins, skv. kosningalögum, farið fram á með undirskriftarsöfnun skv. 4. mgr. 108. gr., að sveitarfélagið vinni álit um stöðu þess innan árs frá þeim sveitarstjórnarkosningum og skal þá fara um álitid skv. 3.- 5. mgr.

3. gr

Á eftir 4. gr. a, kemur ný grein, 4. gr. b, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Frumkvæði ráðherra að sameiningum

Ef íbúafjöldi sveitarfélags er lægri en 250 þann 1. janúar ár hvert skv. tölum Hagstofu Íslands, skal ráðherra eiga frumkvæði að því að sameina það aðliggjandi sveitarfélagi.

Undantekningu frá þessu ákvæði má veita ef sérstakar aðstæður mæla gegn sameiningu að mati ráðherra. Við ákvörðun sína skal ráðherra taka tillit til þess:

- Að hversu miklu leyti sveitarfélag sinnir sínum lögbundnu skyldum sjálft, þar með talið skipulagsmálum, rekstri grunnskóla og almennri félagsþjónustu.
- Hversu greiðar samgöngur það hefur við sameiningarsveitarfélag.
- Hvort líklegt sé að sameining sveitarfélagsins leiði til hagræðis í rekstri og betri þjónustu við íbúa.

Veiti ráðherra sveitarfélagi með færri en 250 íbúa undanþágu frá sameiningu skv. 2. mgr., skal sú undanþága tekin til endurskoðunar að fjórum árum liðnum.

Ef ráðherra hefur frumkvæði að sameiningu, getur sveitarstjórn sveitarfélags skv. 1. mgr., óskað eftir því við ráðherra að skipuð verði heimastjórn skv. 38. gr. a, sem starfi í annað hvort eitt eða tvö kjörtímabil sveitarstjórnar frá sameiningu. Ráðherra tekur ákvörðun um hvort

fallist er á beiðnina og um lengd starfstíma heimastjórnar. Fallist ráðherra á beiðnina skal kosið í heimastjórnina í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir gildistöku sameiningarinnar.

Við ákvörðun sína skv. 4. mgr. skal ráðherra meðal annars taka mið af:

- a. hlutfallslegum íbúafjölda sveitarfélagsins í hinu nýja sveitarfélagi
- b. landfræðilegri legu og fjarlægð sveitarfélagsins frá stærsta byggðakjarna hins nýja sveitarfélags,
- c. sögulegri sérstöðu og umfangi sjálfstæðrar þjónustu í sveitarfélaginu,
- d. öðrum atriðum sem máli skipta við að tryggja áhrif íbúa í hinu nýja sveitarfélagi.

4. gr.

Í stað orðanna „og skal send ráðuneytinu til staðfestingar“ í 3. málsl. 1. mgr. 9. gr. kemur: og öðlast gildi við birtingu hennar í Stjórnartíðindum.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Í stað 1. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Við reglubundnar sveitarstjórnarkosningar skal kjósa þann fjölda fulltrúa í sveitarstjórn sem kveðið er á um í samþykkt fyrir stjórn sveitarfélagsins, skv. 9. gr. Ákvörðun um breytingu á þeim fjölda skal hafa verið birt í samþykktinni eigi síðar en einum mánuði fyrir viðmiðunardag kjörskrár samkvæmt kosningalögum en ákvörðunin skerðir ekki umboð sitjandi sveitarstjórnarfulltrúa.

Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn skal standa á oddatölu og vera innan þeirra marka sem hér segir:

1. Þar sem íbúar eru undir 2.000: 5–7 aðalmenn.
2. Þar sem íbúar eru 2.000–9.999: 7–11 aðalmenn.
3. Þar sem íbúar eru 10.000–49.999: 11–15 aðalmenn.
4. Þar sem íbúar eru 50.000–99.999: 15–23 aðalmenn.
5. Þar sem íbúar eru 100.000 eða fleiri: 23–31 aðalmenn.
- b. Í stað „1. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 2. mgr.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. 6. mgr. fellur brott.
- b. Við 7. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sá fulltrúi sem á að baki lengsta setu í sveitarstjórn, eða aldursforseti skv. 2. mgr. 12. gr., að undanskildum oddvita eða varaoddvita, skal stýra kosningu um vantraust oddvita eða varaoddvita.
- c. Á eftir 7. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Ef oddviti og varaoddviti eru forfallaðir, eða varamenn sitja fyrir, felur oddviti öðrum nefndarmanni að undirbúa fund nefndar og gegna oddvitastörfum til bráðabirgða.

7. gr.

Við 1. mgr. 14. gr. laganna, bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Fundi sveitarstjórnar skal halda innan staðarmarka sveitarfélags nema ef óviðráðanlegar aðstæður gera fundarhald innan sveitarfélagsins ómögulegt.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr laganna:

- a. Í stað 1. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Framkvæmdastjóri eða oddviti, eftir ákvörðun sveitarstjórnar, boðar fundi og skal fundarboð berast sveitarstjórnum ekki síðar en tveimur sólarhringum fyrir fund.

Heimilt er að víkja frá fresti skv. 1. mgr. við boðun aukafundar sveitarstjórnar ef á dagskrártillögu fundar eru ekki viðamikil mál og skal það rökstutt í fundarboði. Fund skal þó aldrei boða með styttri fyrirvara en sólarhring.

Aukafund skal ekki boða síðar en tveimur dögum eftir að ósk þar um barst þeim sem boða fund.

Nánari fyrirmæli um boðun funda er unnt að setja í samþykkt um stjórn sveitarfélags, þ.m.t. um hvenær fundarboðun telst hafa verið sent með sannanlegum hætti.

- b. Á eftir orðinu „fylgja“ í 2. mgr. kemur: tillaga að.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. 1. tölul. 1. mgr. orðast svo: samþykktir um stjórn og fundarskóp sveitarfélagsins skv. 9. gr.
- b. Við 1. mgr. bætast tveir nýir töluliður, svohljóðandi:
 2. Reglur sem þurfa staðfestingu ráðherra.
 3. Samninga um samvinnu við önnur sveitarfélög skv. 94. gr. eða 96. gr.
- c. Í stað orðanna „fjárhagsáætlanir skv. 62. gr.“ í 2. mgr. kemur: fjármálastefnu skv. 62. gr. og fjármálaáætlun skv. 62. gr. a.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „fjárhagsáætlanir“ í 5. mgr. kemur: fjármálastefnu, fjármálaáætlun.
- b. Við 6. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef leitað er sérstaks álits um hæfi sveitarstjórnmanns eða nefndarfulltrúa skal viðkomandi veittur kostur á aðkomu að vinnslu þess.
- c. Í stað 7. mgr. kemur ný málgrein svohljóðandi: Sveitarstjórn eða nefnd tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnmanns eða nefndarfulltrúa til meðferðar og afgreiðslu einstakra mála. Áður en ákvörðun er tekin um hæfi sveitarstjórnmanna eða nefndarfulltrúa skal gera grein fyrir þeim atvikum sem kunna að valda vafa um hæfi viðkomandi. Sveitarstjórnamaður eða nefndarfulltrúi sem hlut á að máli má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt.
- d. Á eftir 8. mgr. kemur ný málsgrein svohljóðandi: Sveitarstjórnamaður eða nefndarfulltrúi sem hlut á að máli, getur borið ákvörðun sveitarstjórnar skv. 7. mgr. undir ráðherra skv. 112. gr. a. og ber ráðherra þá að taka málið til formlegrar umfjöllunar skv. 112. gr. b. Hið sama á við ef um er að ræða mat sveitarfélags á hæfi sveitarstjórnmanns eða nefndarfulltrúa sem ekki kemur til ákvörðunar sveitarstjórnar eða fastanefndar. Við mat ráðherra á ákvörðun sveitarfélags um hæfi sveitarstjórnmanns eða nefndarmanns skal taka tillit til þess svigrúms sem sveitarstjórn hefur til að tryggja og viðhalda trausti íbúa á stjórnsýslu sveitarfélagsins.

11. gr.

1. mgr. 26. gr. orðast svo: Sveitarstjórnmenn hafa málfrelsi, tillögurétt og atkvæðisrétt á fundum sveitarstjórnar. Í samþykkt um stjórn sveitarfélags skv. 9. gr. má setja reglur um

ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu funda. Slíkar reglur skulu byggja á jafnræði og gæta þess að réttur allra fulltrúa til að tjá sig sé virtur.

12. gr.

1. mgr. 27. gr. orðast svo: Sveitarstjórnarmaður á rétt á að hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess verði sett á útsenda dagskrá sveitarstjórnarfundar. Beiðni þess efnis skal vera skrifleg og berast framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar með hæfilegum fyrirvara.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

a. 2. mgr. 28. gr. orðast svo: Sveitarstjórnarmanni skal tryggður fullnægjandi aðgangur að gögnum og upplýsingum skv. 1. mgr., í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur.

b. 2. mgr. fellur brott.

c. Orðin „og um fyrirkomulag og framkvæmd aðgangs að skrifstofu og stofnunum sveitarfélags skv. 2. mgr.“ í 3. mgr. falla brott.

14. gr.

Á eftir 28. gr. kemur ný grein, 28. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Varnir gegn hagsmunaárekstrum

Sveitarstjórn skal setja reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum og skráningu hagsmuna sem gilda um kjörna fulltrúa, nefndarfulltrúa, framkvæmdastjóra sveitarfélagsins og aðra æðstu stjórnendur þess sem sveitarstjórn skilgreinir nánar.

Í reglunum skal mælt fyrir um skyldur aðila skv. 1. mgr. til að tilkynna um stjórnarsetur í félögum eða fyrirtækjum og önnur launuð störf, eignir, skuldir, sjálfskuldaábyrgðir og aðrar ábyrgðir sínar hérlandis og erlendis auk sömu upplýsinga um maka. Einnig skal mæla fyrir um skyldur kjörinna fulltrúa að skrá í hagsmunaskrá allar greiðslur sem hann þiggur frá sveitarfélaginu, stofnunum þess eða fyrirtækjum í meirihlutaeigu þess að undanskildum föstum mánaðarlegum launagreiðslum ef fulltrúinn er jafnframt fastráðinn launþegi hjá sveitarfélaginu.

Í reglunum er heimilt að mæla fyrir um eignir, skuldir og ábyrgðir sem ekki er skylt að tilkynna um. Reglur sveitarfélags um varnir gegn hagsmunaárekstrum og hagsmunaskráning byggð á þeim skulu birtar á vefsíðu sveitarfélagsins.

15. gr.

29. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Siðareglur

Sveitarstjórn skal setja siðareglur sem gilda fyrir kjörna fulltrúa og nefndarmenn annars vegar og hins vegar siðareglur sem taka til framkvæmdastjóra og æðstu stjórnenda sveitarfélagsins sem sveitarstjórn skilgreinir nánar.

Siðareglur sveitarstjórnar skulu birtar opinberlega á vefsíðu sveitarfélagsins eða á sambærilegan hátt.

Samband íslenskra sveitarfélaga skipar nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim.

16. gr.

Á eftir orðinu „störfum“ í 2. mgr. 30. gr. laganna, kemur: heimilað honum að taka sæti fyrsta varamanns, skv. 21. gr.,

17. gr.

Á eftir orðinu „kjörgengi“ í 4. mgr. 31. gr. laganna, kemur: tekur stöðu varamanns.

18. gr.

2. og 3. mgr. 32. gr. laganna orðast svo:

Sveitarstjórnarmaður á rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar sem nauðsynlegur er vegna starfa hans í þágu sveitarfélagsins, samkvæmt reglum sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn er heimilt að setja nánari reglur um réttindi sveitarstjórnarmanna skv. þessari grein, svo sem um endurgreiðslu útlagðs kostnaðar og tapaðar launatekjur.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 35. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „þar á meðal um“ í 2. málsl. 2. mgr., kemur: fyrir utan ákvæði 41. gr.
- b. Í stað orðsins „fjárhagsáætlun“ í 2. málsl. 3. mgr., kemur: fjármálaáætlun.
- c. 5. mgr. fellur brott.

20. gr.

Á eftir 35. gr. kemur ný grein, 35. gr. a., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Framsal á valdi sveitarstjórnar til byggðarráðs

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarákvörðun mála, þ.m.t. þeirra sem tilgreind eru í 5. og 6. tölul. 1. mgr. 58. gr., sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans og sem rúmast innan fjármálaáætlunar, eigi hún við.

Á meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella.

Heimild byggðarráðs til að taka fullnaðarákvörðun í málum eða taka ákvarðanir í sumarleyfi sveitarstjórnar skv. 1. og 2. mgr., er bundin því skilyrði að ekki sé ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar.

21. gr.

Við 4. mgr. 36. gr. laganna, bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef formaður og varaformaður eru forfallaðir, eða varamenn sitja fyrir þá, felur formaður öðrum nefndarmanni að undirbúa fund nefndar og gegna formannsstörfum til bráðabirgða.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. laganna:

a. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Skal þá nefndin starfa að lágmarki út kjörtímabil sveitarstjórnar.

b. Í stað orðanna „íbúakosningar“ í 2. málsl. 4. mgr. kemur: hvernig kosið skuli í nefndina sbr. 6. mgr. 133. gr.

23. gr.

Á eftir 38. gr. koma tvær nýjar greinar, 38. gr. a og 38. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (38. gr. a)

Heimastjórnir

Ráðherra skal setja og birta í Stjórnartíðindum fyrirmynd af skipan, hlutverki og valdheimildum nefndar sem í lögum þessum telst vera heimastjórn. Heimastjórn skv. 1. mgr. skal fara með málefni eða málaflokka í hluta sveitarfélags og veittar afmarkaðar valdheimildir.

Sveitarfélagi er óheimilt að nota heitið heimastjórn yfir nefnd nema hún uppfylli þær lágmarksvaldheimildir sem skilgreindar verða í fyrirmynd ráðherra skv. 1. mgr.

Sveitarstjórn er heimilt, í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, að ákvarða skipan og valdheimildir heimastjórnar með vísun til fyrirmyndar ráðherra.

(38. gr. b)

Réttur byggðakjarna til skipan nefndar til að fara með málefni þess

Íbúar í byggðakjarna sem uppfyllir skilyrði 2. mgr., eiga rétt á því að kosið verði í nefnd sem fer með afmörkuð málefni byggðakjarnans.

Skilyrði fyrir byggðakjarna þar sem íbúar hafa rétt á skipun nefndar til að fara með afmörkuð málefni þess eru:

- a. Íbúafjöldi í byggðakjarnanum sé 250 eða fleiri þann 1. janúar á því ári sem krafa um skipun nefndar er sett fram, samkvæmt tölum Hagstofu Íslands.
- b. Að byggðakjarninn sé samfelld byggt svæði innan sveitarfélags þar sem fjarlægð milli íbúahúsa sé ekki meira en 200 metrar.
- b. Hægt er að gefa út kjörskrá fyrir byggðakjarnann.
- c. Byggðakjarninn sé staðsettur í að minnsta kosti 10 km. fjarlægð frá stærsta byggðakjarna sveitarfélagsins.

Íbúar geta knúið fram stofnun nefndar með tvennum hætti:

- a. Með söfnun undirskrifa 51 % kosningabærra íbúa í byggðakjarnanum í samræmi við 108. gr. laga þessara.
- b. Með því að lágmarki 20% íbúa krefjist atkvæðagreiðslu um skipun nefndarinnar skv. 107. gr. og tillagan verði samþykkt í atkvæðagreiðslunni.

Séu skilyrði 2. mgr. uppfyllt og vilji íbúa staðfestur skv. 3. mgr., ber sveitarstjórn að gera þegar í stað nauðsynlegar ráðstafanir til að koma nefndinni á fót. Í því felst að aðlagða samþykktir sveitarfélagsins og undirbúa og sjá til þess að atkvæðagreiðsla um skipan fulltrúa nefndarinnar geti farið fram.

Sveitarstjórn tekur ákvörðun um hlutverk, skipan og valdheimildir nefndarinnar.

24. gr

1. mgr. 42. gr. orðast svo: Í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð, eða til að vinna að málefnum eða málum fyrir hluta sveitarfélags skv. 38. gr., getur sveitarstjórn ákveðið að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins, nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Í samþykkt um stjórn sveitarfélags skal getið um þær ákvarðanir sem sveitarstjórn felur fastanefnd að fullnaðarafgreiða. Þetta á þó ekki við ákvarðanir sem lögboðnum nefndum eða öðrum aðilum sveitarfélagsins er falið að afgreiða með lögum. Ef fastanefnd er falið vald samkvæmt þessari málsgrein skal fjöldi nefndarmanna standa á oddatölu.

25. gr.

Á eftir orðunum „stjórn sveitarfélagsins“ í 1. mgr. 56. gr. kemur: eða með almennum fyrirætlum sem birt skulu á vefsíðu sveitarfélagsins.

26. gr.

58. gr. laganna orðast svo, með fyrirsögn:

Fjárstjórnunarvald sveitarstjórnar

Einvörðungu sveitarstjórn getur tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjármuni sveitarfélagsins. Til slíkra málefna teljast m.a. eftirfarandi:

1. staðfestingu ársreiknings,
2. fjármálastefnu til fimm ára,
3. fjárheimildir næstkomandi árs,
4. fjármálaáætlun til fimm ára,
5. viðauka við fjárheimildir skv. 3. tölul.,
6. lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags,
7. sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess,
8. álagningu skatta og gjalda,
9. ráðningu eða uppsögn endurskoðanda.

27. gr

Á eftir orðunum „reikningsskil sveitarfélaga“ í 1. mgr. 59. gr. kemur: nema um annað sé mælt í lögum þessum eða reglum sem af þeim leiða.

28. gr.

Í stað 1. og 2. tölul. 1. mgr. 60. gr. koma þrír nýir töluliðir, svohljóðandi:

1. A-hluti, Starfsemi sem telst til lögmæltra verkefna sveitarfélaga, er fjármögnuð af tekjustofnum sveitarfélags og lýtur beinni stjórn sveitarfélags.
2. B-hluti, Starfsemi sveitarfélaga sem er að hálfu leyti eða að meirihluta í eigu sveitarfélaga en flokkast ekki í A-hluta. Bygðasamlög skal flokka í B-hluta í samræmi við hlutdeild sveitarfélags. Önnur félög með ótakmarkaðri ábyrgð sveitarfélags, eða félög sem sveitarfélag er í ábyrgð fyrir þannig að þau geti ekki flokkast í C-hluta sbr. 3. tl. skal flokka í B-hluta.
3. C-hluti. Félög sem ekki falla í A- eða B- hluta, eru með takmarkaða ábyrgð og starfa á markaði. Ráðherra setur í reglugerð skilyrði til þess að félög geti fallið undir C-hluta.

29. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 61. gr.:

- a. Í stað orðsins „samstæðureikning“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: samantekin reikningsskil.
- b. Í stað orðsins „fjárhagsáætlun“ í c-lið 2. mgr. kemur: fjárheimildir.
- c. Við 4. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra getur að ósk sveitarstjórnar veitt henni lengri til tíma til staðfestingar ársreiknings ef brýn nauðsyn krefur.

30. gr.

62. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Fjármálastefna.

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

Skýlt er sveitarstjórn að endurskoða fjármálastefnu innan fimm ára tímabilsins ef grundvallarforsendur hennar breyta eða ef upp koma aðstæður sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum innan gildandi fjármálastefnu. Endurskoðuð fjármálastefna skal ná til a.m.k. fimm ára.

31. gr.

Á eftir 62. gr. kemur ný grein, 62. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Fjármálaáætlun til fimm ára.

Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárheimildir fyrir næstkomandi ár og fjármálaáætlun til næstu fjögurra ára þar á eftir. Saman mynda þessar áætlanir fimm ára fjármálaáætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál sveitarfélagsins á tímabilinu, bæði fyrir A- og B-hluta, og C-hluta ef við á, skv. 60. gr. Fjárheimildir næsta árs skulu fela í sér bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til, sbr. nánari fyrirmæli í 63. gr.

Fjármálaáætlun skal gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir sveitarfélagsins. Við gerð fjármálaáætlunar skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu A-, B- og C- hluta við upphaf áætlunartímabilsins. Upphaf áætlunartímabilsins er útkomuspá yfirstandandi árs.

Byggðarráð eða framkvæmdastjóri, eftir því sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélags, leggur tillögu um fjármálaáætlun skv. 1. mgr. fyrir sveitarstjórn eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sveitarstjórn skal fjalla um fjármálaáætlun á tveimur fundum sem fram skulu fara með minnst tveggja vikna millibili. Að lokinni umræðu sveitarstjórnar skal afgreiða fjármálaáætlun, þó ekki síðar en 15. desember. Ráðherra getur að ósk sveitarstjórnar veitt henni lengri tíma til afgreiðslu fjármálaáætlunar ef brýn nauðsyn krefur.

Tillögum skv. 3. mgr. skulu fylgja upplýsingar um þær forsendur sem byggt er á. Tillögum skal fylgja lýsing helstu framkvæmda og skuldbindinga sem gert er ráð fyrir.

32. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 63. gr. laganna:

- a. Fyrirsögn ákvæðisins, orðast svo: Fjárheimild næstkomandi árs.
- b. Í stað orðanna „1. mgr. 62. gr. um fjárhagsáætlun“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: 1. mgr. 62. gr. a um fjárheimildir.
- c. Í stað orðsins „fjárhagsáætlunum“ í 2. málsl. 1. mgr., kemur: fjárheimildum eða fjármálaáætlun.
- d. Í stað orðsins „fjárhagsáætlun“ í 1. málsl. 2. mgr, kemur: fjárheimildum næstkomandi
- e. Í stað orðsins „áætlunina“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: fjárheimildirnar.
- f. Í stað orðanna „samþykkt áætlun“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: samþykktum fjárheimildum.

33. gr.

2. mgr. 64. gr. orðast svo:

Sveitarstjórn uppfyllir skyldu sína skv. 1. mgr. meðal annars með því að fylgja eftirfarandi reglum:

1. Jafnvægisreglu
 - a. Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverjum þremur samliggjandi reikningsárum, ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum á sama tímabili.
 - b. Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B- hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverjum þremur samliggjandi reikningsárum ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum á sama tímabili.
2. Skuldareglu
 - a. Heildarskuldir og skuldbindingar A-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en sem nemur 110% af reglulegum tekjum.
 - b. Heildarskuldir og skuldbindingar A- og B- hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

34. gr.

65. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Ábyrgð meðferð fjármuna

Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni með ábyrgum hætti. Sveitarfélögum er heimilt ávaxta fjármuni sína með áhættulitlum fjárfestingakostum, svo sem á innlánsreikningum fjármálastofnana eða með því að kaupa ríkistryggð verðbréf, sértryggð skuldabréf viðskiptabanka eða skuldabréf Lánasjóðs sveitarfélaga.

Sveitarfélagi er óheimilt að takast á hendur áhættufjárfestingar og fjárfestingar í hagnaðarskyni svo sem kaup hlutabréfa nema um sé að ræða verkefni sem þeim hefur með lögum verið falið eða heimilað að sinna. Þó er sveitarfélögum heimilt að taka þátt í verkefnum í ljósi brýnna samfélagslegra hagsmuna en þó þannig að áhætta vegna þátttöku í þeim gangi ekki gegn ábyrgri meðferð fjármuna.

Sveitarstjórn setur sveitarfélaginu reglur um fjárstýringu skv. 1. mgr.

35. gr.

66. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Miklar fjárfestingar og skuldbindingar

Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um einstaka fjárfestingu, framkvæmd, lántöku, veitingu ábyrgða eða aðrar skuldbindingar A-hluta og B- hluta sveitarfélags, sem nema hærri fjárhæð en 10% af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári, er sveitarfélaginu skylt að geramat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins til næstu fimm ára. Í þeim tilvikum sem fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skal líta á ákvörðunina í heild sinni.

Ef ákvörðun skv. 1. mgr. nemur samanlagt 20% eða meira af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári skal fá sérfróðan aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu til að gera faglegt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins með sama hætti og greinir í 1. mgr.

Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirsmáli um innihald áhrifamats skv. 1. og 2. mgr og undanþágur frá því.

36. gr.

69. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Heimild til að gangast í ábyrgðir

Sveitarstjórn getur veitt lán og gengist í einfalda ábyrgð til tryggingar á lánum, vegna félaga sem það á að öllu leyti, enda sinni félagið lögákveðnu verkefni sveitarfélaga.

Sveitarstjórn getur einnig veitt lán og gengist í hlutfallslega ábyrgð til tryggingar á lánum, vegna félaga sem það á hlut í með öðrum opinberum aðilum. Innbyrðis skal lánveiting og ábyrgð eigenda skiptast í hlutfalli við eignarhlut. Skilyrði er að viðkomandi lögaðili sé að fullu í eigu opinberra aðila, að lánveiting eða trygging lánveitingar sé bundin við lögákveðið verkefni sveitarfélaga og að allir eigendur veiti eða ábyrgist lán, í samræmi við eignarhlut sinn. Tryggja skal að ábyrgð sveitarfélagsins falli niður ef lögaðili hættir að sinna lögákveðnu verkefni sveitarfélaga eða færist að einhverju leyti í eigu einkaaðila.

Sveitarfélag má ekki veita lán eða gangast í ábyrgðir með öðrum skilyrðum vegna annarra skuldbindinga en greinir í 1. og 2. mgr. Prókuruhafa sveitarfélags er þó heimilt fyrir þess hönd að ábyrgjast með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem sveitarfélagið hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

37. gr.

Á eftir 70. gr. kemur ný grein, 70. gr. a ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Úthlutun takmarkaða gæða

Þegar sveitarfélag úthlutar takmörkuðum gæðum, þar á meðal við sölu eða leigu fasteigna, úthlutun lóða eða styrkja, skal úthlutunin að jafnaði auglýst opinberlega þar sem fram skulu koma skýrir og gagnsær skilmálar um úthlutunina.

Heimilt er að víkja frá auglýsingaskyldu skv. 1. mgr. ef sýnt er fram á að slíkt þjóni betur íbúum sveitarfélags, til dæmis vegna atvinnuuppbyggingar eða annarra stefnumarkandi markmiða sveitarfélagsins.

38. gr.

Á eftir orðinu „fjármálum“ í 1. málsl. 1. mgr. 73. gr., kemur: og reikningsskilum sveitarfélaga.

39. gr.

74. gr. laganna er felld brott.

40. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 75. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „reikningskila- og upplýsinganefndar“, kemur: eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga.
- b. Í stað orðsins „fjárhagsáætlana“ í 2. tölul. 1. mgr., kemur: fjármálaáætlana.
- c. 3. mgr. er felld brott.

41. gr.

Á eftir orðinu „fjármálum“ í 1. málsl. 2. mgr. 77. gr., kemur: og reikningsskilum.

42. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 78. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „fjármálum“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: og reikningsskilum.
- b. Á eftir orðinu „endurskoðandi“ í 3. málsl. 1. mgr., kemur: og hinn með háskólamenntun í lögfræði.

43. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 79. gr. laganna:

- a. Heiti ákvæðisins orðast svo: Hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga.
- b. 1. mgr. orðast svo: Eftirlitsnefnd með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga skal fylgjast með fjármálum, þ.m.t. reikningsskilum og áætlanagerð sveitarfélaga, og bera þau saman við viðmiðanir samkvæmt lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim. Nefndin skal hafa almennt eftirlit með því að fjármál, fjármálastjórn og fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélaga séu í samræmi við lög og reglur.
- c. Á eftir 2. mgr., koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Nefndin skal stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum ráðstöfunum þeirra og getur eftir því sem tilefni er til gefið út nánari leiðbeiningar og álit um bókhald, fjármálaáætlanir, fjárheimildir og reikningsskil sveitarfélaga.

Þá sinnir hún öðrum verkefnum sem ráðherra felur henni á þessu sviði.

44. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 80. gr. laganna:

- a. Heiti ákvæðisins orðast svo: Aðgangur eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga að upplýsingum.
- b. Á eftir orðinu „fjármálum“ í 1. mgr. og í 2. mgr. kemur: og reikningsskilum.

45. gr.

Á eftir orðinu „fjármálum“ í 3. málsl. 3. mgr. 83. gr. kemur: og reikningsskilum.

46. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 85. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „fjárhagsáætlun“ í 2. tölul. 1. mgr. kemur: fjármálaáætlun.
- b. í stað orðsins „fjögurra“ í 2. tölul. 1. mgr. kemur: fimm.

47. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 89. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „fjárhagsáætlun næstkomandi reikningsárs og fjárhagsáætlun til fjögurra ára“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: fjárheimild og fjármálaáætlun til fimm ára.
- b. Í stað orðanna „fjárhagsáætlun fyrir næstkomandi ár og áætlun til fjögurra ára“ í 4. málsl. 1. mgr. kemur: fjárheimild og fjármálaáætlun til fimm ára.

48. gr.

Í stað orðsins „fjárhagsáætlanir“ í sem kemur tvívegis í 2. mgr. 91. gr., kemur: fjárheimildir.

49. gr.

Við 3. mgr. 92. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Afrit af öllum samningum um samvinnu sveitarfélaga þeirra á milli skal senda ráðuneytinu, sem árlega skal gefa út yfirlit yfir samninga sveitarfélaga um samvinnu.

50. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 93. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „veiti sérstaka heimild fyrir öðru formi samstarfs“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: nema lög mæli fyrir um samstarf sveitarfélaga.
- b. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Samningar samkvæmt þessari grein öðlast gildi við birtingu þeirra í Stjórnartíðindum.

51. gr.

94. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Byggðasamlög

Sveitarfélögum er heimilt að stofna byggðasamlög sem taka að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna þeirra.

Byggðasamlög eru sérstök stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi. Byggðasamlögum er einum rétt og skylt að hafa orðið byggðasamlag í heiti sínu eða skammstöfunina bs.

Með stofnsamningi um byggðasamlag framselja aðildarsveitarfélög til byggðasamlagsins það fjárstjórnunarvald sem lýtur að rekstri þess. Fjárhagsáætlun, sem samþykkt er á aðalfundi byggðasamlags skv. 4. mgr., ákvarðar fjárframlag hvers aðildarsveitarfélags til reksturs byggðasamlagsins. Heimilt er að ákveða að tiltekna ákvarðanir aðalfundar séu háðar samþykki aðildarsveitarfélaga.

Akvörðunarvald í málefnum byggðasamlags er í höndum aðalfundar aðildarsveitarfélaga sem haldinn skal a.m.k. árlega og eigi síðar en 15. október. Atkvæðarétt á aðalfundi eiga allir kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaga og skal atkvæðavægi þeirra ráðast af íbúafjölda sveitarfélags sem þeir eru kjörnir fulltrúar fyrir eða af innbyrðis ábyrgðarhlutfalli hvers sveitarfélags á starfsárinu á undan skv. 6. mgr. Aðildarsveitarfélögum er heimilt að kjósa sérstakt fulltrúaráð til að fara með atkvæðisvald sveitarfélaga á aðalfundi. Öllum kjörnum fulltrúum aðildarsveitarfélaga skal þó ávallt vera heimilt að sækja aðalfund með málfrelsi og tillögurétt.

Í samþykktum byggðasamlags skal skilgreina þær ákvarðanir sem eru á forræði aðalfundar og verða ekki framseldar til stjórnar eða framkvæmdastjóra. Að lágmarki skal aðalfundur taka ákvörðun um:

1. Heildarstefnu og markmið byggðasamlags
2. Fjármálaáætlun til fimm ára, þar með talið ákvörðun um kostnaðarskiptingu og framlög aðildarsveitarfélaga skv. 9. og 10. mgr.
3. Staðfestingu ársreiknings.
4. Óvenjulegar eða meiriháttar ákvarðanir, svo sem fjárfestingar, lántökur eða sölu eigna, sé aðalfundi veitt sú heimild í samþykktum byggðasamlagsins.
5. Breytingar á stofnsamningi byggðasamlagsins.
6. Inngöngu nýrra sveitarfélaga, úrsögn úr samstarfinu og slit byggðasamlagsins.

Í samningi um byggðasamlag skulu jafnframt m.a. vera ákvæði um:

1. Heiti byggðasamlags og hvaða verkefnum það sinnir.
2. Tilgreining á verkefnum sem stjórn eða einstakir starfsmenn byggðasamlagsins er heimilt að fullnaðarafgreiða.
3. Boðun aðalfunda og framkvæmd þeirra.
4. Kjör til fulltrúaráðs ef við á, fjölda fulltrúaráðsfulltrúa og varafulltrúa, kjörtímabil, atkvæðavægi þeirra.
5. Hvort dagleg stjórn byggðasamlags sé í höndum stjórnar eða framkvæmdastjóra sem ráðinn er af stjórn og um umboð stjórnar eða framkvæmdastjóra.

6. Kjör til stjórnar ef við á, fjölda stjórnarmanna, kjörtímabil og varafulltrúa,
7. Ályktunarhæfi funda og annað sem máli skiptir í því sambandi.
8. Umboð aðalfundar til að skuldbinda aðildarsveitarfélög eða taka óvenjulegar eða meiriháttar ákvarðanir, svo sem fjárfestingar, lántökur eða sölu eigna.
9. Hvort og hvenær þörf er staðfestingar sveitarstjórna á ákvörðunum aðalfundar.
10. Heimildir til samninga við einkaaðila, sbr. 100. gr.
11. Heimildir til samninga við einstök aðildarsveitarfélög um að þau taki að sér afmarkaða þætti í þeirri starfsemi sem falin hefur verið byggðasamlagi.
12. Skipan kostnaðarnefndar skv. 11. mgr. og sáttanefndar skv. 3. mgr. 95. gr.
13. Úrgöngu úr byggðasamlagi, þar á meðal um uppgjör aðildarsveitarfélaga, ábyrgð á skuldbindingum og rétt til innlausnar á eignarhlutum.

Stjórn eða framkvæmdastjóri byggðasamlags skal vinna skýrslu um starfsemi þess á liðnu starfsári. Í skýrslunni skal gera grein fyrir helstu verkefnum, framkvæmdum og árangri í starfseminni auk annarra atriða sem talin eru mikilvæg fyrir aðildarsveitarfélögin. Skýrslan skal send aðildarsveitarfélögum og birt opinberlega með hæfilegum fyrirvara fyrir ársfund byggðasamlags.

Einstakar sveitarstjórnir, kjörnir fulltrúar og endurskoðendur aðildarsveitarfélaga eiga rétt á aðgangi að öllum gögnum um stjórnsýslu byggðasamlags.

Í stofnsamningi byggðasamlags er heimilt að mæla fyrir um að fram fari almenn atkvæðagreiðsla í aðildarsveitarfélögum um kjör fulltrúa í fulltrúaráð skv. 4. mgr. Í stofnsamningi skal þá kveðið skýrt á um framkvæmd kosningarinnar, þar á meðal um framboðsrétt og fyrirkomulag kjörs, svo sem hvort um persónukjör eða listakosningu sé að ræða, og um úthlutun sæta. Að öðru leyti skulu ákvæði 133. gr. sveitarstjórnarlaga eiga við um kosninguna.

Aðildarsveitarfélög byggðasamlags bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum þess gagnvart þriðja aðila. Innbyrðis skiptist kostnaður og fjárhagsleg ábyrgð á grundvelli þess raunkostnaðar sem rekja má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags. Stjórn eða framkvæmdastjóri byggðasamlags skal á aðalfundi leggja fram tillögu að kostnaðarskiptingu fyrir komandi starfsár sem byggir á greiningu á þessum kostnaði.

Þrátt fyrir 10. mgr. er heimilt í stofnsamningi að byggja kostnaðarskiptingu á öðrum hlutlægum viðmiðum, svo sem íbúafjölda, ef slík viðmið endurspegla raunkostnað fyrir hvert sveitarfélag. Einstök aðildarsveitarfélög geta farið fram á að skipaður verði óháður sérfræðingur eða sérfræðingar til að greina raunkostnað starfseminnar fyrir hvert sveitarfélag og skal kostnaðarskipting þá byggjast á niðurstöðu þeirrar greiningar ef aðildarsveitarfélög geta ekki komist að annarri samhljóða niðurstöðu. Nánar skal kveðið á um skipan og störf slíkra sérfræðinga í stofnsamningi.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er mælt fyrir um starfsemi byggðasamlaga, meðal annars um aðalfund, kjör og umboð stjórnar eða framkvæmdastjóra, hvað skuli koma fram í samningi um byggðasamlag, úrgöngu úr byggðasamlagi, slit byggðasamlags, réttindi og skyldur kjörna fulltrúa sveitarfélaga sem eru aðilar að byggðasamlagi o.s.frv. Við setningu reglugerðar skv. þessari málsgrein skal ráðherra þess gæta að byggðasamlögum sé veittur hæfilegur frestur til að aðlaga starfsemi sína og stofnsamning að nýjum reglum.

Að öðru leyti en því sem kveðið er á um í 94. og 95. gr. og reglugerð skv. 12. mgr., lúta byggðasamlög ákvæðum laga þessara um meðferð mála, skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslið, fjármál, fjármálaáætlanir og endurskoðun ársreikninga og stjórnsýslueftirlit og þeim almennu reglum sem að öðru leyti gilda um störf sveitarfélaga og annarra stjórnvalda.

52. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 95. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Ef ágreiningur rís um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi, þar með talið um skilmála hennar, innlausn eignarhluta eða tímasetningu, er byggðasamlagi og viðkomandi sveitarfélag heimilt að skipa sáttanefnd til að leysa úr ágreiningi. Nánar skal kveðið á um skipan og störf slíkrar nefndar í stofnsamningi. Sáttanefndin skal innan þess frests sem viðkomandi sveitarfélag og byggðasamlagið setja, leggja fram sáttatillögu sem taka skal mið af fjárhagslegum skuldbindingum, mikilvægum samfélagslegum hagsmunum og hagsmunum annarra aðildarsveitarfélaga.
- b. Í stað orðanna „Ef ósætti rís um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi“ í 3. mgr., kemur: Náist ekki samkomulag á grundvelli sáttatillögu skv. 3. mgr.
- c. Í stað 4. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Á aðalfundi er heimilt að skipa sérstaka skiptastjórn til að gera upp allar eignir og skuldir byggðasamlagsins. Heimilt er að ljúka slitum án skipunar skiptastjórnar en þá skal stjórn eða framkvæmdastjóri byggðasamlagsins bera ábyrgð á uppgjöri eigna og skulda. Heimilt er að auglýsa eftir kröfum á hendur byggðasamlaginu með opinberri innköllun sem birt skal í Stjórnartíðindum.

Þegar allar þekktar kröfur á hendur byggðasamlaginu hafa verið greiddar eða trygging sett fyrir greiðslu þeirra, skal þeim eignum sem eftir standa, svo og eftirstöðvum skulda, skipt milli aðildarsveitarfélaganna. Skiptingin skal fara fram í hlutfalli við innbyrðis ábyrgðarhlutdeild aðildarsveitarfélaga á því starfsári þegar slitin fara fram. Skiptastjórn, framkvæmdastjóri eða stjórn skulu tilkynna slitin með auglýsingu í Stjórnartíðindum.

Komi fram áður óþekktar eignir eða kröfur eftir að byggðasamlagi hefur formlega verið slitið, heldur ábyrgð aðildarsveitarfélaganna áfram. Skiptast slíkar eignir eða skuldir milli þeirra á sama grundvelli og lýst er í 4. mgr. og bera sveitarfélögin áfram ábyrgð á skuldbindingum í samræmi við ábyrgðarhlutfall sitt.

53. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 96. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo: Sveitarfélögum er heimilt að gera með sér samning um að eitt þeirra taki að fullu yfir framkvæmd og rekstur á lögbundnu eða samningsbundnu verkefni annars eða annarra sveitarfélaga. Með slíkum samningi er framselt til sveitarfélagsins sem tekur að sér verkefnið, allt ákvörðunarvald og þær stjórnsýsluheimildir sem nauðsynlegar eru til að sinna verkefninu, þ.m.t. boðvald yfir þeim starfsmönnum sem sinna verkefninu.
- b. Orðin „um samvinnu“ í 1. málsl. 4. mgr. falla brott.
- c. Í stað orðsins „samstarfinu“ í 1. tölul. 4. mgr. kemur: samningnum.
- d. Orðið „nákvæm“ í 3. tölul. 4. mgr. fellur brott.
- e. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein svohljóðandi: Þegar sveitarfélag annast verkefni annars sveitarfélags skv. þessu ákvæði skal kostnaðarskipting sveitarfélaganna byggjast á árlegri greiningu á raunkostnaði verkefnisins fyrir hvert sveitarfélag um sig. Það sveitarfélag sem annast verkefni annars sveitarfélags er jafnframt heimilt að bæta við álagi á raunkostnað. Sveitarfélag getur farið fram á að óháður sérfræðingur verði skipaður til að greina raunkostnað starfseminnar fyrir hvert sveitarfélag og ber þá

sveitarfélagið allan kostnað af störfum hans nema um annað er samið. Kostnaðarskipting sveitarfélaga skal þá byggjast á niðurstöðu þeirrar greiningar ef sveitarfélögin geta ekki komist að annarri samhljóða niðurstöðu. Kostnaður af störfum sérfræðings skal greiðast af því sveitarfélagi sem óskar skipan hans nema um annað sé samið. Nánar skal kveðið á um skipan og störf slíks sérfræðings í þjónustusamningi

- f. Á eftir 5. mgr. kemur ný málsgrein svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er mælt fyrir um samninga sveitarfélaga þar sem sveitarfélag annast verkefni annars sveitarfélags. Við setningu reglugerðar skv. þessari málsgrein skal ráðherra þess gæta að sveitarfélögum sé veittur hæfilegur frestur til að aðlaga starfsemi sína og samning að breyttum reglum.

54. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 97. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Sveitarfélögum er heimilt að“ í 1. mgr. kemur: skulu.
- b. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Landshlutasamtök eru félagasamtök sem starfa í umboði aðildarsveitarfélaga sinna. Tryggja skal með samþykktum landshlutasamtakanna að ákvarðanatöku innan þeirra endurspegli vilja aðildarsveitarfélaganna.
- c. Á eftir 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar svohljóðandi:

Ekki er heimilt að fela landshlutasamtökum verkefni sem fela í sér töku ákvarðana um réttindi- og skyldur manna skv. stjórnsýslulögum, nema um sé að ræða veitingu styrkja eða á grundvelli lagaákvæðis.

Aður en Alþingi felur landshlutasamtökum nýtt verkefni með lögum skal fara fram samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og viðkomandi aðildarsveitarfélög. Skal þar sérstaklega metið hvort verkefnið samræmist hlutverki landshlutasamtakanna sem svæðisbundinna hagsmunasamtaka.

55. gr.

Á eftir 3. mgr. 98. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Sambandi íslenskra sveitarfélaga er heimilt, í þágu hlutverks síns sem sameiginlegur málsvari sveitarfélaga, að kalla eftir og miðla nauðsynlegum gögnum og upplýsingum frá sveitarfélögum. Tilgangur gagnaöflunar skal takmarkast við:

- a. Að safna saman og miðla tölfraðilegum upplýsingum um starfsemi, rekstur og þjónustu sveitarfélaga,
- b. Að greina þróun í málaflokkum sveitarfélaga til stuðnings stefnumótunar,
- c. Að undirbúa umsagnir og gæta hagsmuna sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldi og öðrum aðilum,
- d. Að styðja við þróunar- og rannsóknarverkefni á vettvangi sveitarstjórnarstigsins,
- e. Að uppfylla skyldur sem Sambandið hefur tekið að sér fyrir hönd sveitarfélaga.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal viðkvæmra persónuupplýsinga um kjaramál og greiðslur vegna fjárhagsaðstoðar í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu sem sameiginlegur málsvari sveitarfélaga, að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga

56. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 102. gr. laganna:

- a. 2. tölul. 2. mgr. orðast svo: Því að skilgreina samráðsferla, þar sem fram komi m.a. upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttáð, svigrúm og möguleikar íbúa og þjónustunotenda til áhrifa í einstökum samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu,
- b. Á eftir orðinu „forsendum“ í 4. tölul. 2. mgr. kemur: í samráði við svæðisbundin íbúaráð, nefndir fyrir hluta sveitarfélaga og almenna íbúa,
- c. 5. tölul. 2. mgr. orðast svo: Samstarfi við þjónustunotendur og íbúa sem vilja vinna í þágu samfélagsins í sveitarfélögum.

57. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 103. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „íbúa sína“ kemur: með skýrum og aðgengilegum hætti.
- b. Orðið „verulega“ í 1. mgr., fellur brott.
- c. 2. mgr. orðast svo: Upplýsingagjöf skv. 1. mgr. skal eiga sér stað með hæfilegum fyrirvara áður en mál eru fullnaðarafgreidd nema nauðsyn krefjist hraðari málsmeðferðar og skal þá getið um ástæður þess við afgreiðslu málsins.

58. gr.

Á eftir orðunum „vinna að því að“ í 1. mgr. 104. gr., kemur: tryggja.

59. gr.

105. og 106. gr. laganna falla brott.

60. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 108. gr.:

- a. 1. mgr. er felld brott.
- b. Í stað orðanna „fjárhagsáætlunar skv. 62. gr.“ í 3. mgr. kemur: fjármálaáætlunar skv. 62. gr. a.
- c. Í stað orðsins „viðauka“ í 3. mgr. kemur: fjárheimildar.

61. gr.

109. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Almennt stjórnarsýslueftirlit með sveitarfélögum.

Ráðherra hefur eftirlit með því að stjórnarsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við lög þessi og önnur lögleg fyrirmæli. Eftirlit ráðherra tekur einnig til byggðasamlaga sem og til annarra að því leyti sem þeim hefur verið falið að sinna stjórnarsýslu á vegum sveitarfélags samkvæmt heimild í lögum þessum eða öðrum lögum.

Eftirlit ráðherra tekur ekki til eftirfarandi:

1. Sambands íslenskra sveitarfélaga eða landshlutasamtaka sveitarfélaga nema þessum aðilum hafi verið falin stjórnarsýsluverkefni fyrir hönd einstakra sveitarfélaga skv. 1. mgr. sem ráðherra hefði ella haft eftirlit með.
2. Ákvarðanir sveitarfélaga sem teknar er á grundvelli einkaréttar, nema að því leyti sem almennar reglur stjórnarsýslu- og sveitarstjórnarréttar gilda um málsmeðferð sveitarfélags.
3. Ákvarðanir sveitarfélaga í starfsmannamálum.
4. Gerð kjarasamninga.

5. Skyldu sveitarfélaga að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála skv. upplýsingalögum.
6. Stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er með beinum hætti falið eftirlit með.

62. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 110. gr. laganna:

- a. 1. tölul. 1. mgr. fellur brott.
- b. 4. tölul. 1. mgr. orðast svo: við meðferð mála skv. 112. gr.
- c. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Það á þó ekki við um úrræði ráðherra skv. 3. mgr. 112. gr. b og um vanrækslu sveitarfélags vegna skil á gögnum.
- d. Á eftir 3. mgr. bætast við tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Ráðherra getur óskað eftir því að önnur stjórnvöld veiti, innan síns málefnasviðs, þá leiðsögn sem nauðsynleg er vegna eftirlits ráðuneytisins skv. 109. gr.
Önnur stjórnvöld geta leitað eftir áliti ráðherra vegna álitaefna er snúa að túlkun laga þessara og almennra reglna sveitarstjórnarréttar við meðferð eftirlitsmála.

63. gr.

3. mgr. 111. gr. fellur brott.

64. gr.

Í stað 112. gr. koma þrjár nýjar greinar, 112. gr., 112. gr. a og 112. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

- a. (112. gr.)

Ábendingar vegna stjórnsýslu sveitarfélaga

Ráðherra tekur við ábendingum vegna mála sem falla undir eftirlit þess skv. 109. gr. og leggur mat á hvort að þær gefi tilefni til umfjöllunar skv. 112. gr. c.

Persónuupplýsingar þess sem veitir ráðuneytinu ábendingu skv. 1. mgr. eru háðar þagnarskyldu og skulu ekki veittar þriðja aðila nema með samþykki viðkomandi.

- b. (112. gr. a.)

Kvartanir vegna stjórnsýslu sveitarfélaga

Hægt er að beina kvörtun vegna stjórnsýslu sveitarfélags til ráðherra vegna mála sem falla undir eftirlit þess skv. 109. gr. og skal ráðuneytið leggja mat á hvort að kvörtun gefi tilefni til umfjöllunar þess skv. 112. gr. c. Réttur aðila máls til að kæra ákvörðun skv. 111. gr. hefur ekki áhrif á þá heimild.

Í kvörtun til ráðherra skv. 1. mgr. skal lýst þeirri úrlausn eða annarri háttsemi sveitarfélagsins sem er tilefni kvörtunar og öll tiltæk gögn um málsatvik skulu fylgja kvörtun. Ráðherra skal upplýsa þann sem ber fram kvörtun skv. 1. mgr. hvort að hún hafi gefið tilefni til umfjöllunar ráðuneytisins og um niðurstöðu málsins.

- c. (112. gr. b.)

Almennt eftirlit ráðherra um stjórnsýslu sveitarfélaga

Ráðherra ákveður sjálfur hvort tilefni er til að fjalla um stjórnsýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti hans skv. 109. gr. sbr. þó 7. mgr. 20. gr. Mál getur hafist að eigin frumkvæði ráðherra, erindis sveitarstjórnarmanna eða nefndarfulltrúa skv. 7. mgr. 20. gr., vegna ábendinga skv. 112. gr. a, eða kvartana skv. 112. gr. b.

Þegar ráðherra ákveður að fjalla um stjórnsýslu sveitarfélags tekur mál til meðferðar að eigin frumkvæði getur hann það:

1. gefið út leiðbeiningar um túlkun laga og stjórnsýslu sveitarfélagsins að öðru leyti,
2. gefið út álit um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags eða annars er eftirlit beinist að,
3. gefið út fyrirmæli til sveitarfélags eða annara er eftirlit beinist að, um að það taki tekin sé ákvörðun í máli, felli ákvörðun verði felld úr gildi eða komi málum sé komið að öðru leyti í lögmætt horf,
4. beitt öðrum úrræðum samkvæmt kafla þessum, sé tilefni til.

Niðurstöður skv. 2. mgr. skulu rökstuddar eftir því sem tilefni er til. Í þeim skal einnig koma fram með skýrum hætti hvort og þá með hvaða hætti ráðuneytið muni fylgja niðurstöðu sinni eftir.

Ráðherra getur að eigin frumkvæði tekið til umfjöllunar atriði sem falla undir eftirlit hans skv. 109. gr., og gefið út álit eða leiðbeinandi tilmæli um túlkun laga eða stjórnsýslu sveitarfélaga, að fenginni umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

65. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 113. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „eftirlits síns“ í 1. mgr., kemur: og annarra stjórnvalda með stjórnsýslu sveitarfélaga.
- b. Við 2. mgr. bætist ný málslíður, svohljóðandi: Ráðherra getur einnig farið fram á að sveitarfélag taki saman og afhendi upplýsingar sem nýttar eru í þágu stefnumótunar eða rannsókna í málefnum sveitarfélaga.
- c.

66. gr.

Í stað lagatilvísanna „112. gr.“ í 1. málsl. 1. mgr. og í 2. mgr. 114. gr. laganna kemur: 112. gr. b.

67. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 115. gr. laganna:

- a. Á undan 1. mgr., kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Ef samþykkt um stjórn sveitarfélags skv. 19. gr. fullnægir ekki kröfum laga þessara getur ráðherra lagt fyrir sveitarfélag að bæta úr ágöllum samþykktarinnar innan tilskilins frest. Sé þeim fyrirmælum ekki fylgt getur ráðherra, auk úrræða sem mælt er fyrir um í 116. gr., felld úr gildi einstaka ákvæði samþykktar.
- b. Í stað orðanna „ráðuneytið felld samning úr gildi“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: ráðherra felld úr gildi einstök ákvæði samnings eða samninginn í heild sinni.
- c. Á eftir orðunum „eftirlitsnefnd með fjármálum“ í 3. mgr. kemur: og reikningsskilum.
- d. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Ákvörðun ráðherra um að fella úr gildi einstaka ákvæði samþykktar, eða einstaka ákvæði samnings eða samninginn í heild skv. 1. og 2. mgr. skal birt í Stjórnartíðindum. Það á þó einungis við um samninga sem fela í sér framsal á valdi til töku ákvarðana sem varða rétt og skyldur manna skv. stjórnsýslulögum.

68. gr.

116. gr. laganna, ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Vanræksla sveitarfélaga.

Vanræki sveitarfélag að framfylgja fyrirmælum skv. 3. tölul. 2. mgr. 112. gr. b, eða skilum á upplýsingum, getur ráðherra, að undangenginni áminningu, stöðvað greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða beitt sveitarfélögum dagsektum þar til úr vanrækslunni hefur verið bætt.

Hafi sveitarfélag, að undangenginni formlegri umfjöllun skv. 112. gr. b, vanrækt að sinna skyldum sínum skv. lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum sem falla undir eftirlit ráðherra skv. 109. gr, getur ráðherra lokið málinu með ákvörðun um stjórnvaldssekt sem lögð er á sveitarfélagið. Heimild ráðherra til að beita stjórnvaldssektum er bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. að skilyrði fyrir ógildingu ákvörðunar sveitarfélags séu ekki fyrir hendi,
2. að önnur og vægari úrræði þessa kafla hafi verið reynd án árangurs eða augljóst þykir að þau munu ekki ná árangri,
3. að um sé að ræða mjög alvarlega og ítrekaða vanrækslu af hálfu sveitarfélags.

Ráðherra skal í reglugerð ákveða lágmarks- og hámarksfjárhæð dagsekta skv. 1. en hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta skv. 2. mgr. skal aldrei miða við hærri upphæð en 1% af heildarrekstrartekjum sveitarfélags á undangengnu fjárhagsári, þó aldrei hærri fjárhæð en 300 milljónum króna. Ákvörðun um stjórnvalds- eða dagsektir skal taka mið af alvarleika brots og íbúafjölda sveitarfélags. Hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta skal uppfæra miðað við vísitölu neysluverðs eins og hún var reiknuð út af Hagstofu Íslands fyrir desember 2016.

Ákvæði þessu er heimilt að beita gagnvart byggðasamlögum eftir því sem við á.

Stjórnvalds- eða dagsektir renna í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Gera má aðför, án undangengins dóms, til fullnustu sekta. Dagsektir skulu innheimtar ekki sjaldnar en á tveggja mánaða fresti. Fresta skal innheimtu stjórnvalds- eða dagsekta ef það málefni sem um ræðir er borið undir dómstóla. Önnheimtar dagsektir falla niður þegar skyldu er fullnægt.

Ráðherra er heimilt að innheimta stjórnvalds- eða dagsektir með því að halda eftir samsvarandi fjárhæð af almennum jöfnunarframlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem veitt eru á grundvelli laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

69. gr.

Í stað orðanna „því“ í 2. málsl. 1. mgr. 117. gr. kemur: honum.

70. gr.

Í stað lagatilvísunarinnar „112. gr.“ í 1. mgr. 118. gr. kemur: 112. gr. b.

71. gr.

Á eftir orðinu „andvígir“ í 1. mgr. 120. gr., kemur: sbr. þó 2. mgr. og 120. gr. a.

72. gr.

Á eftir 120. gr. kemur ný grein, 120. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Framkvæmd sameiningar að frumkvæði ráðherra

Þegar ráðherra skal eiga frumkvæði að því að sameina sveitarfélag skv. 4. gr. b., skal hann tilkynna viðkomandi sveitarfélagi um áformin og leita umsagnar þess um hvort sérstakar aðstæður hindri sameiningu. Jafnframt skal hann leita eftir afstöðu þess, aðliggjandi sveitarfélaga og viðkomandi landshlutasamtaka til mögulegra sameiningarkosta.

Að fengnum umsögnum viðkomandi sveitarstjórna og landshlutasamtaka, eða ef umsögn berst ekki innan tilskilins frests, skal ráðherra taka ákvörðun um hvaða sveitarfélög skulu sameinuð telji hann að undanþága 2. mgr. 4. gr. a eigi ekki við. Við ákvörðun ráðherra skal

hann líta til afstöðu viðkomandi sveitarstjórna og þess að sameinað sveitarfélag myndi landfræðilega og félagslega heild. Ákvörðun ráðherra um fyrirhugaða sameiningu skal tilkynna viðkomandi sveitarfélögum og birta í Stjórnartíðindum.

Eftir að ráðherra hefur tekið ákvörðun um sameiningu skulu viðkomandi sveitarfélög skipa stjórn til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags skv. 1. mgr. 122. gr., innan tilskilins frest sem ráðherra veitir og skal stjórnin vinna að undirbúningi sameiningarinnar skv. 2. mgr. 122. gr. Auk þess skal undirbúningsstjórn undirbúa atkvæðagreiðslu vegna nefndar til að fara með málefni íbúa innan staðarmarka sveitarfélags skv. 1. mgr. 4. gr. í hinu nýja sveitarfélagi, fari sveitarstjórn þess fram á skipan slíkrar nefndar skv. 4. mgr. 4. gr. b. Berist ráðherra eigi staðfesting viðkomandi sveitarfélaga um skipan undirbúningsstjórnar innan tilskilins frests skal hann skipa fimm fulltrúa í stjórnina án tilnefningar. Kostnaður við störf stjórnarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Ráðherra er heimilt að setja undirbúningsstjórn frest til að taka ákvarðanir samkvæmt 2. mgr. 122. gr. Berist ákvörðun undirbúningsstjórnar ekki innan tilskilins frests, er ráðherra heimilt að:

- a. Skipa nýja undirbúningsstjórn.
- b. Ákveða hvaða samþykkt um stjórn og fundarsköp eins þeirra sveitarfélaga sem stendur að sameiningunni gildi fyrir hið nýja sveitarfélag þar til ný hefur verið sett skv. 122. gr.
- c. Ákveða nafn hins nýja sveitarfélags, þar til ný sveitarstjórn tekur við, fjölda fulltrúa sem kosið og hvort skipuð verður nefnd til að fara með málefni íbúa innan staðarmarka sveitarfélags skv. 1. mgr. 4. gr. í hinu nýja sveitarfélagi
- c. Ákveða hvernig sameining fer fram skv. 125. gr. og staðfesta sameininguna skv. 122. gr. og 124. gr.

Hafi ráðherra staðfest sameiningu skv. c-lið 4. mgr., heldur undirbúningsstjórn áfram störfum. Skal hún taka nauðsynlegar ákvarðanir um fjármál hins nýja sveitarfélags og sinna öðrum undirbúningi til að tryggja að sameiningin taki gildi með hnökralausum hætti.

Að öðru leyti fer um frekari málsmeðferð sameiningarinnar skv. 121.–127. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari tilhögun við sameiningu sveitarfélaga.

73. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 121. gr.

- a. á eftir lagatíðisunni „120. gr.“ í 1. mgr. kemur: eða ráðherra hefur haft frumkvæði að sameiningu skv. 120. gr. a.
- b. Í stað orðsins fjárhagsáætlun í 1. mgr. kemur: fjármálaáætlun.
- c. Í stað orðsins „hana“ í 1. mgr. kemur, fjárheimildir.

74. gr.

2. mgr. 122. gr. orðast svo: Stjórn til undirbúnings nýs sveitarfélags skv. 1. mgr. ber ábyrgð á að undirbúa stofnun nýs sveitarfélags þannig að starfsemi þess geti hafist hnökralaust við gildistöku sameiningarinnar. Í því skyni skal undirbúningsstjórn sinna meðal annars eftirfarandi verkefnum:

- a. Ákveða hvaða samþykkt um stjórn og fundarsköp frá einu af eldri sveitarfélögum skuli gilda til fyrir hið nýja sveitarfélag þar til ný sveitarstjórn hefur sett því samþykkt.
- b. Undirbúningsstjórn er heimilt að ákveða að fjöldi kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa verði með öðrum hætti en mælt er fyrir um í þeirri samþykkt sem skal gilda um hið nýja sveitarfélag þangað til ný verður sett.

c. Undirbúningsstjórn er heimilt að ákveða að í nýju sveitarfélagi starfi nefndir sem fara með málefni fyrir hluta sveitarfélags og hlutverk, skipan og valdheimildir þeirra, þ.m.t. heimastjórnir skv. 38. gr. a. sbr. þó 4. mgr. 4. gr. d. Undirbúningsstjórn er jafnframt heimilt að ákveða að kosningar til slíkra nefnda fari fram fyrir gildistöku sameiningarinnar.

e. Gera tillögu um framkvæmd sameiningarinnar í samræmi við 125. gr.

f. Taka nauðsynlegar ákvarðanir um fjármál og rekstur hins nýja sveitarfélags fram að fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar.

g. Semja drög að nýrri samþykkt um stjórn og fundarskög sem ný sveitarstjórn tekur afstöðu til að sameiningu genginni í garð.

h. Yfirfara gildandi samþykktir og reglur í aðildarsveitarfélögunum og hefja vinnu við samræmingu þeirra.

Ákvarðanir stjórnarinnar skv. a.- d-lið skulu sendar ráðherra til staðfestingar á sameiningunni.

75. gr.

Á eftir orðunum „nýja sveitarfélag“ í 1. málsl. 1. mgr. 126. gr. laganna kemur: og ákveða nafn fyrir hið nýja sveitarfélag.

76. gr.

129. gr., ásamt fyrirsögn, orðast svo:

Mat á fjárhagslegum áhrifum.

Ef fyrirsjáanlegt er að stjórnarfrumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal viðkomandi ráðherra tryggja að fram fari sérstakt mat á þeim áhrifum.

Við mat á fjárhagslegum áhrifum skv. 1. mgr. skulu markmið og tilætluð áhrif dregin skýrt fram ásamt nákvæmri lýsingu á þjónustukröfum tillagnanna. Á þeim grunni skal meta áhrif þeirra á sveitarfélög. Í matinu skal m.a. lagt til hvernig sá kostnaður sem leiðir af fyrirhuguðum breytingum verði fjármagnaður.

Þegar mat á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarps, fyrirhugaðra stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana liggur fyrir skal matið þegar lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga og því gefinn hæfilegur frestur til umsagnar.

Mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins skal liggja fyrir áður en frumvarp er afgreitt úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða áformuð stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar.

Verði ágreiningur um niðurstöðu mats á fjárhagslegum áhrifum getur Samband íslenskra sveitarfélaga eða viðkomandi ráðherra vísað ágreiningsefninu til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga skv. 3. mgr. 128. gr. Skal umsögn nefndarinnar getið í greinargerð með frumvarpi eða tillögu til þingsályktunar. Þegar um er að ræða stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir skal viðkomandi ráðherra upplýsa Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar nefndarinnar.

Komi í ljós að ekki hafi farið mat á fjárhagslegum áhrifum samkvæmt þessari grein og ljóst er að lagafrumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða stefnumarkandi ákvarðanir ríkisins munu hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum.

77. gr.

Í stað orðsins „fjárhagsáætlun“ í 1. mgr. 130. gr. a kemur: fjármálaáætlun.

78. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 133. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo: Íbúakosning sveitarfélaga eru allar kosningar sem fram fara á grundvelli laga þessara. Atkvæðagreiðsla í íbúakosningu skal vera leynileg og atkvæðisréttur jafn. Ráðherra er heimilt að ákveða í reglugerð skv. 7. mgr. að íbúakosningu skuli kjósendum vera heimilt að greiða atkvæði með pósti og/eða að íbúakosning fari fram á tilteknu tímabili í stað þess að hún fari fram á tilteknum kjördegi. Einungis er heimilt að auglýsa atkvæðagreiðslu sem fer fram á grundvelli laga þessara undir heitinu íbúakosning.
- b. Í stað lagatilvísunar „7. mgr.“ í 1. málsl. 5. mgr. kemur: 8. mgr.
- c. Í stað 2. málsl. 5. mgr. kemur: Ákvörðunum Þjóðskrár Íslands um gerð kjörskrá, þ.m.t. um að taka kjósenda á kjörskrá og um leiðréttingar á kjörskrá má skjóta til ráðuneytisins. Nánar skal kveðið á um málsmeðferð slíkra kærumála, svo sem um kærufresti og aðild, í reglugerð sem sett er á grundvelli 8. mgr.
- d. 6. mgr. orðast svo: sveitarfélög setja sér reglur í samþykkt um stjórn sveitarfélags skv. 119. gr. eða í sérstakri samþykkt hvernig kosið skuli í nefnd yfir hluta sveitarfélags, sbr. 38. gr. Reglurnar skulu birtar eigi síðar en 30 dögum áður en atkvæðagreiðsla hefst. Að öðru leyti gilda um slíkar kosningar sveitarstjórnarlög og reglugerð, sbr. 8. mgr.
- e. 8. mgr. orðast svo: Kæur um ólögmæti íbúakosnigna skulu sendar ráðherra til úrlausnar innan sjö daga frá því lýst var úrslitum kosninga. Nánar skal kveðið á um málsmeðferð slíkra kærumála, svo sem um kærufresti, í reglugerð sem sett er á grundvelli 8. mgr.

79. gr.

Lögin öðlast gildi 1. janúar 2026.

80. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

- a. Samþykktir um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga sem eru í gildi við samþykkt laga þessara halda gildi sínu til 30. júní 2028 að því leyti sem þær fara ekki í bága við ákvæði laga þessara.
- b. Ráðherra ber að sjá til þess að málsmeðferð skv. 120. gr. a vegna sameiningar sveitarfélags með færri en 250 íbúa 1. janúar 2026, ljúki tímanlega svo að kjósa megi til nýrrar sveitarstjórnar í almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til margvíslegar breytingar á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011. Breytingunum er meðal annars ætlað að skýra og auka gagnsæi reglna um stjórnsýslu sveitarfélaga og starfshætti kjörinna fulltrúa, um samvinnu sveitarfélaga og landshlutasamtök, styðja við fjárhagslegan grundvöll sveitarfélaga og auka lýðræðislega þátttöku íbúa. Efni frumvarpsins tekur því til flestra meginkafla sveitarstjórnarlaga en helstu breytingarnar snúa að endurskoðun á VI. kafla um fjármál sveitarfélaga, IX. kafla um

samvinnu sveitarfélaga, X. kafla um íbúalýðræði og XI. kafla um almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Frumvarpið er meðal annars liður í því að framfylgja aðgerðum í gildandi og eldri þingsályktunum um stefnumótandi áætlanir í málefnum sveitarfélaga, auk þess sem það er afrakstur endurskoðunar á lögunum þar sem litið hefur verið til reynslu og framkvæmd laganna undanfarinna ára, ábendinga frá umboðsmanni Alþingis og stefnumótunar stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga. Unnið hefur verið að endurskoðun sveitarstjórnarlaga um alllangt skeið í náninni samvinnu við sveitarstjórnarstigið, m.a. með fundaröð með sveitarfélögum og landshlutasamtökum fyrr á árinu 2025 Þá hélt ráðherra fundi með íbúum og sveitarstjórnarfólki í öllum landshlutum í ágúst sl.

Frumvarpsvinnan hefur farið fram á vegum innviðaráðuneytisins og var henni skipt upp með þeim hætti að ráðuneytið vann tillögur að lagabreytingum sem flokka má sem almennar stjórnsýsluumbætur auk tillagna að breytingum á XI. kafla laganna sem fjallar um eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum. Ráðuneytið vann jafnframt tillögur að breytingum á IX. kafla laganna sem fjallar um samvinnu sveitarfélaga en þær byggja fyrst og fremst á ábendingum sem fram komu í skýrslu um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga sem kom út árið 2021 og niðurstöðum af vinnustofum sem haldnar voru í samstarfi Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðuneytisins með öllum landshlutasamtökunum á vormánuðum 2025, ásamt fleiri skýrslum og greiningum sem unnar hafa verið af sveitarfélögum, landshlutasamtökum og fræðasamfélaginu.

Þá voru tveir vinnuhópar skipaðir sérfræðingum ráðuneytisins og fulltrúum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga til að vinna að öðrum afmörkuðum þáttum frumvarpsins. Öðrum vinnuhópnum var falið að taka til skoðunar skýrslu um starfshætti kjörinna fulltrúa og yfirfara X. kafla laganna um íbúalýðræði. Jafnframt tók hópurinn til skoðunar þær reglur sem gilda um birtingar á reglum sveitarfélaga. Hinum hópnum var falið að vinna að breytingum á fjármálakafli sveitarfélaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

2.1. Tilefni og markmið frumvarpsins

Frumvarp þetta á sér nokkurn aðdraganda eins og áður segir. Fyrst má nefna að með sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, voru innleidd ýmis nýmæli er vörðuðu fjármál sveitarfélaga, en þau voru sett í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008. Í ljósi þess að um talsverðar breytingar var að ræða á reglum um fjármál sveitarfélaga, var gert ráð fyrir að fjármálakafli laganna yrði endurskoðaður fyrir árið 2017 með hliðsjón af framkvæmd hans, sbr. 8. tölul. I ákvæðis til bráðabirgða við sveitarstjórnarlög. Síðan þá hafa nokkrir starfshópar, skipaðir fulltrúum ríkis og sveitarfélaga, unnið að endurskoðun fjármálakafans, en þrátt fyrir góðan vilja hefur um árabíl ekki náðst fullkomin sátt um allar tillögur og útfærslur. Í kjölfar vinnu starfshóps sem skipaður af fulltrúum innviðaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga og hafði það hlutverk að vinna úr tillögum fyrri starfshópa, hefur nú náðst samstaða um megindrætti þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu. Tillögurnar endurspegla þá þróun sem orðið hefur í opinberri fjármálastjórn á undanförunum árum, m.a. með tilkomu laga um opinber fjármál nr. 123/2015 og er markmið þeirra að styrkja fjárhagslegan grundvöll sveitarfélaga og samræma ákveðna þætti í fjármálastjórn ríkis og sveitarfélaga.

Þá er frumvarpið eins og áður segir liður í því að framfylgja gildandi og eldri þingsályktunum um stefnumótandi áætlanir í málefnum sveitarfélaga og aðgerðaáætlunum sem þeim fylgja. Samkvæmt 4. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga skal ráðherra sveitarstjórnarmála

leggja fram tillögu til þingsályktunar um stefnu ríkisins um málefni sveitarfélaga ásamt aðgerðaáætlun. Alþingi samþykkti þingsályktun nr. 21/150 um fyrstu stefnumótandi áætlunina í málefnum sveitarfélaga þann 19. janúar 2020 fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023. Þá samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 2/154 þann 5. desember 2023 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028.

Aðgerðaáætlanirnar fela samtals í sér 29 aðgerðir sem varða sveitarfélögin með ýmsum hætti og miða að því að ná markmiðum stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga. Flestum aðgerðunum hefur verið hrint í framkvæmd og hafa ýmis lagafrumvörp verið lögð fram á grundvelli þeirra, nú síðast heildarlög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 56/2025 sem samþykkt voru á Alþingi í júlí 2025. Aðrar aðgerðir hafa leitt til tillagna um breytingar á sveitarstjórnarlögum og er markmið frumvarps þessa að framfylgja þeim. Hér má sérstaklega nefna aðgerðir sem snúa að því að:

1. skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtakanna og samvinnu sveitarfélaga,
2. bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa,
3. bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi,
4. tryggja faglegan feril kostnaðarmats lagafrumvarpa og annarrar opinberrar stefnumótunar þegar kostnaður gæti fallið á sveitarfélögin og
5. að stuðla að aukinni kosningaþátttöku og almennri lýðræðisþátttöku íbúa.

Með frumvarpinu er jafnframt brugðist við nokkrum álitum frá umboðsmanni Alþingi auk þess sem framkvæmd laganna sýnt fram á þörf fyrir breytingar sem miða að því að skýra ákvæði. Í því samhengi hefur ráðuneytið tekið við ábendingum um úrbætur frá kjörnum fulltrúum, starfsfólki sveitarfélaga og íbúum og byggja tillögurnar á þeim.

Loks má nefna að í öðrum lið aðgerðaáætlunar í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2028 er sérstaklega gert ráð fyrir því að ákveðnir kaflar laganna verði endurskoðaðir til að fylgja eftir framþróun í starfsemi sveitarfélaga og tryggja að lögin séu skýr og aðgengileg.

Markmiðin með endurskoðuninni eru þannig margþætt, svo sem að styðja vði stjórnsýslu og lagaumhverfi sveitarfélaga, auka traust á stjórnsýslu sveitarfélaga, auka áhrif einstaka byggðakjarna innan sveitarfélaga og efla fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Nánar er fjallað um markmið einstaka breytinga í 3. kafla greinargerðar frumvarpsins.

Meginmarkmið frumvarpsins má þó draga saman með þeim hætti að því er ætlað að styrkja og efla sveitarstjórnarstigið í heild sinni þannig að sveitarfélög séu betur í stakk búin til að takast á við umfangsmikil verkefni, tryggja skilvirka þjónustu við íbúa og stuðla að sjálfbærri þróun sveitarfélaga og byggðarlaga um allt land.

2.2 Nánar um markmið stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem hafa það markmið að efla sveitarstjórnarstigið og auka sjálfbærni sveitarfélaga. Framangreind markmið hvíla á stefna stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga sem fram koma í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038, nr. 2/154. Þar kemur m.a. fram að stefnt skuli að því að sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa, ásamt því að sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Meginmarkmið og leiðarljós stefnumörkunar Sambands íslenskra sveitarfélaga ríma við framangreint en þau eru m.a. að öflugt sveitarstjórnarstig sé ein meginstoð velferðar íbúanna, sveitarstjórnarstigið eigi að vera hornsteinn lýðræðis og mannréttinda og að sjálfstjórn sveitarfélaga skuli viðurkennd og tryggð með lögum og í Stjórnskrá. Þannig er samhljómur með stefnu og markmiðum beggja stjórnsýslustiga.

Í því skyni að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni samþykkti Alþingi í júní 2021 breytingar á sveitarstjórnarlögum þar sem lögfest var ákvæði um að stefnt skuli að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags sé ekki undir 1.000. Í fyrstu aðgerðaáætluninni í málefnum sveitarfélaga var að finna 11 aðgerðir þar sem fyrrgreind markmið voru höfð að leiðarljósi og sneri 1. aðgerð að því að lögfasta lágmarksíbúafjölda í sveitarfélögum. Samráð sem fram fór við undirbúning áætlunarinnar leiddi í ljós skiptar skoðanir á hvort og þá hver lágmarksíbúafjöldi ætti að vera, en meðal annars komu fram sjónarmið um að ekki væri nægilega langt gengið með því að miða við 1.000 íbúa. Niðurstaðan var þó að sú aðgerð að miða lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga við 1.000 íbúa hefði mikil áhrif á sveitarstjórnarstigið og með henni væri stigið mikilvægt skref til að flýta þróuninni í átt að öflugri sveitarfélögum. Verið væri að skapa betri forsendur fyrir frekari verkefnatilfærslu frá ríki til sveitarfélaga, betri nýtingu tekjustofna sveitarfélaga, jafnari dreifingu og framboð þjónustu á milli sveitarfélaga og öflugri stjórnsýslu.

Nauðsyn slíkrar reglu er þannig margþætt, m.a.:

Að tryggja að öll sveitarfélög geti staðið undir þeim viðamiklu kröfum sem lagðar hafa verið á stjórnsýslu sveitarfélaga á undanförunum áratugum.

Að styrkja lýðræðislegan grundvöll sveitarfélaga með því að draga úr nauðsyn þess að minni sveitarfélög þurfi að framselja vald til annarra stjórnsýslueininga, svo sem annarra sveitarfélaga eða byggðasamlaga.

Að efla sjálfbærni sveitarstjórnarstigsins með því að draga úr þörf einstakra sveitarfélaga fyrir veruleg framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að halda uppi eðlilegu þjónustustigi.

Að styrkja lýðfræðilega stöðu sveitarfélaga með tilliti til aldursræðis og íbúapróunar. Fækkun og stækkun sveitarfélaga muni því efla grundvöll þeirra til að takast á við áskoranir framtíðarinnar.

Að auka hagkvæmni í rekstri stjórnsýslu sveitarstjórnarstigsins og tryggja að þeir fjármunir sem sparast af lækkun kostnaðar, m.a. af yfirstjórn sveitarfélaga, í kjölfar sameiningar þeirra nýtist til að auka þjónustustig.

Að efla sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, m.a. þar sem færri en stærri sveitarfélög fela í sér aukið svigrúm til að ákvarða hvernig lögbundnum og ólögbundnum verkefnum verði sinnt.

Nýjar og nýlegar rannsóknir styðja við framangreint. Fyrstu niðurstöður rannsókna Vífils Karlssonar á þjónustugetu fámennra sveitarfélaga annars vegar og fjölmennari sveitarfélaga hins vegar leiða í ljós að þjónusta er almennt betri í fjölmennari sveitarfélögum en fámennari, sérstaklega á stærðarbilinu 500-5000 íbúa, og ávinningur sé því líklegur af sameiningu sveitarfélaga þegar kemur að því að veita þjónustu. Niðurstöður rannsóknar Vífils Karlssonar og Stefáns Kalmanssonar (desember 2024) á stærðarhagkvæmni í rekstri sveitarfélaga benda jafnframt til að stærðarhagkvæmni geti orðið í níu málaflokkum sveitarfélaga af 12. Það þýðir að kostnaður við að veita tiltekna þjónustu á hvern íbúa lækkar eftir því sem fleiri aðilar njóta hennar og því sé ódýrara að veita hana í einu 10.000 íbúa sveitarfélagi en í tíu 1.000 íbúa sveitarfélögum. Þetta er mikilvæg forsenda fyrir því að sameiningar sveitarfélaga geti skilað sér í lægri kostnaði þeirra, sköttum og þjónustugjöldum eða betri þjónustu. Þá gaf greining Sigurðar Guðmundssonar og Vífils Karlssonar (október 2019) til kynna að svigrúm til hagræðingar við að lögfasta ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga við töluna 1.000 geti orðið allt að 3,6-5 ma.kr. á ári.

Þannig eru sterkar vísbendingar um að fjölmennari sveitarfélög séu betur í stakk búin til að sinna lögbundnum verkefnum og geti veitt betri og hagkvæmari þjónustu. Íbúar í dreifbýli hafa þó gjarnan áhyggjur af því að byggðalagið verði jaðarsett innan sameinaðs sveitarfélags og því mikilvægt að skoða hvort dreifbýlissamfélög njóti þess að vera hluti af hagstæðari heild

eða verði enn afskiptari. Í rannsókn Bjarka Þórs Grönfeldt og Vífils Karlssonar á sameiningum hreinna dreifbýlissveitarfélaga og þjónustu þeirra (desember 2023) var þetta kannað, þ.e. hvort munur væri á ánægju íbúa hreinna dreifbýlissveitarfélaga annars vegar og íbúa í dreifbýli blandaðra sveitarfélaga hins vegar með þjónustu sveitarfélagsins. Niðurstaðan var sú að íbúar hreinna dreifbýlissveitarfélaga voru jafn ánægðir og íbúar í dreifbýli blandaðra sveitarfélaga með sex þjónustu þætti af þrettán sem horft var til. Þá voru íbúar hreinna dreifbýlissveitarfélaga óánægðari með sjö þjónustuþætti sveitarfélaga en íbúar í dreifbýli blandaðra sveitarfélaga, sem bendir til þess að sameiningar dreifbýlis- og þéttbýlissveitarfélaga skili árangri fyrir dreifbýlið.

Ákvæði frumvarpsins sem stefna að styrkingu og eflingu sveitarstjórnarstigsins með hvötum til sameininga sveitarfélaga byggja meðal annars á framangreindum sjónarmiðum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Eins og hér hefur verið greint frá er með frumvarpi þessu lagðar til margvíslegar breytingar á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011. Breytingarnar eru afrakstur heildarendurskoðunar á fjórum köflum laganna: kafla um fjármál sveitarfélaga, kafla um samvinnu sveitarfélaga, kafla um íbúalýðræði og kafla um eftirlit með sveitarfélögum. Auk þess er finna tillögur að ýmsum stjórnsýsluumbótum sem miða að því að styrkja stjórnskipulag sveitarfélaga og auka skilvirkni í stjórnsýslu þeirra.

3.1. Almennar stjórnsýsluumbætur og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa

Margvíslegar breytingar eru lagðar til á sveitarstjórnarlögum sem flokka má sem almennar stjórnsýsluumbætur. Markmið þeirra er ýmist að skýra og auka gagnsæi gildandi reglna um stjórnskipulag sveitarfélaga eða tryggja aðkomu íbúa að stjórnsýslu sveitarfélaga.

3.1.1. Fundir sveitarstjórnar

Lagðar eru til nokkrar breytingar á ákvæðum sem snúa að fundum sveitarstjórna sem eru eftirfarandi:

1. Skýrt verði kveðið á um hvernig skuli fara með vantrausttillögu á oddvita og varaoddvita.
2. Skýrt verði kveðið á um hver tekur við stjórn á fundum byggðaráðs ef formaður og varaformaður þess forfallast.
3. Áréttuð er sú meginregla að eingöngu skuli vera heimilt að boða aukafund sveitarstjórnar innan tveggja sólarhringa ef ekki er um að ræða viðamikil mál. Þó megi aldrei boða aukafund með minna en sólarhringsfyrirvara.
4. Áréttuð er að í samþykkt um stjórn sveitarfélags sé heimilt að mæla nánar fyrir um hvenær fundarboðun telst hafa verið send með sannanlegum hætti. Mælt er nánar fyrir um þá reglu að það er sveitarstjórn sem ákveður fundardagskrá sveitarstjórnarfunda.
5. Áréttuð er sú meginregla að fundir sveitarstjórna skuli halda innan staðarmarka sveitarfélags.

Markmið framangreindra breytinga er einkum að árétta og skýra gildandi reglur eða kveða nánar á um framkvæmd þeirra ákvæða sem lúta að fundum sveitarstjórna. Tillögurnar eru sprotnar af ábendingum frá kjörnum fulltrúum, starfsfólki sveitarfélaga og íbúum sem borist hafa ráðuneytinu eða komið hafa fram við eftirlit þess með stjórnsýslu sveitarfélaga. Ítarlegar skýringar er að finna í viðeigandi ákvæðum frumvarpsins um framangreindar breytingar.

3.1.2. Hæfi kjörinna fulltrúa, siðareglur og hagsmunaskráning.

Í frumvarpinu er lagðar til margvíslegar breytingar sem hafa það markmið að auka traust með stjórnsýslu sveitarfélaga, svo sem endurskoðun á eftirlitskafla laganna sem nánar er fjallað um í kafla 3.5 greinargerðarinnar. Auk þess er einnig lagðar til breytingar á þeim reglum sem gilda um málsmeðferð við töku ákvarðana um hæfi kjörinna fulltrúa til að taka þátt í meðferð mála, skylda sveitarstjórna til að setja sér reglur um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa. Þá er lagt til að gildissvið siðareglna sem sveitarfélög setji sér verði víkkað og taki einnig til æðstu stjórnenda sveitarfélaga.

Breytingar á hæfisreglum sveitarstjórnarlaga snúa fyrst og fremst að því hvernig tekin er ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa og nefndarfulltrúa í fastanefndum sveitarfélaga. Meginreglan er sú að sveitarstjórn eða fastanefnd tekur slíka ákvörðun með kosningu á fundi sínum en um er að ræða sambærilega reglu og 4. mgr. 5. gr. stjórnsýslulaga sem kveður á um að stjórnsýslunefndir taki ákvörðun um hvort að nefndarfulltrúar víki sæti vegna vanhæfis.

Að undanfögnu hefur borið á aukningu á kvörtunum til ráðuneytisins frá sveitarstjórnarfulltrúum sem telja að ákvarðanir sveitarstjórnar og fastanefnda sveitarfélaga um vanhæfi þeirra, teknar gegn þeirra vilja, hafi ekki verið í samræmi við reglur um hæfisskilyrði sveitarstjórnarlaga. Þá hafa sveitarstjórnarfulltrúar einnig kvartað yfir því að sveitarfélag vinni lögfræðilegt mat á hæfi þeirra án þess að þeir fái að taka þátt í slíku mati. Hafa sveitarstjórnarfulltrúar m.a. bent á að ákvörðun um hæfi varði réttindi og skyldur þeirra, þar sem ákvörðun um vanhæfi sviptir þá réttindum til að taka þátt í afgreiðslu tiltekins máls, svo sem mál- og tillögufrelsi á sveitarstjórnarfundi, atkvæðisrétti, rétti til fundarsetu o.fl. Eiga því önnur sjónarmið við um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa en um nefndarfulltrúa í stjórnsýslunefndum sem hafa almennt ekki slík réttindi.

Í nokkrum álitum ráðuneytisins sem gefin hafa verið út á grundvelli 112. gr. laganna undanfarin ár, hefur verið bent á að ákvörðun sveitarstjórnar eða fastanefndar um vanhæfi telst ekki vera stjórnvaldsákvörðun skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þar af leiðandi hafa sveitarstjórnarfulltrúar ekki formlegan andmælarétt við slíkt mat, heldur felst réttur þeirra einungis í því að taka þátt í umræðum um hæfi sitt á viðkomandi fundi. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 20. gr. laganna til að bregðast við framangreindri þróun. Markmið breytinganna er að styrkja málsmeðferðarréttindi kjörinna fulltrúa þegar fjallað er um hæfi þeirra vegna réttinda og skyldna þeirra sem getið er um að ofan. Lagt er meðal annars til að mælt verði fyrir um ákveðinn andmælarétt sveitarstjórnarfulltrúa þegar unnið er lögfræðilegt mat á hæfi þeirra. Þá er komið á fót skýrri heimild fyrir þann sem er metinn vanhæfur til að bera ákvörðunina undir ráðuneyti sveitarstjórnarmála. Breytingarnar eru því umfram allt lagðar til að tryggja vandaða málsmeðferð og fyrirbyggja að ákvarðanir um hæfi verði notaðar í pólitískum tilgangi. Mikilvægt er þó að taka fram að engar vísbendingar eru um að sveitarfélög hafi misbeitt valdi sínu til að kjósa sveitarstjórnarfulltrúar vanhæfa.

Auk framangreinds eru lagðar til breytingar á ákvæðinu sem snúa að því að tryggja að það verði ávallt í höndum sveitarstjórnar að taka ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarfulltrúa til að auka gagnsæi slíkra ákvarðana gagnvart íbúum.

Eins og fram kemur að ofan er einnig lagt til í frumvarpinu að sveitarfélög setji sér reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum og trúnaðarstörfum. Megintilgangur þeirrar tillögu er að efla gagnsæi í stjórnsýslunni, styrkja traust almennings á ákvörðunum sem teknar eru á sveitarstjórnarstiginu og koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Breytingin byggir jafnframt á tillögu verkefnastjórnar um starfshætti kjörinna fulltrúa sem fjallað er um í kafla 3.1.3.

Rétt er að nefna að í frumvarpinu er lagt til að skyldan nái ekki aðeins til kjörinna fulltrúa heldur einnig til æðstu stjórnenda sveitarfélaga, svo sem sveitar- eða bæjarstjóra og

sviðsstjóra. Röksemdin fyrir því er að æðstu stjórnendur hafa mikil áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku sveitarfélaga, jafnvel þótt þeir taki ekki formlega stjórnvaldsákvörðun í öllum tilvikum. Þeir bera ábyrgð á faglegum undirbúningi mála, veita kjörnum fulltrúum ráðgjöf og hafa oft viðtækt ákvörðunarvald á grundvelli framsals frá sveitarstjórn.

Á grundvelli sömu sjónarmiða er einnig lagt til að ákvæði 29. gr. sem mælir fyrir um siðareglur sveitarfélaga verði víkkað og það taki einnig til framkvæmdastjórna og æðstu stjórnenda í sveitarfélögum. Þótt staða þessa aðila byggist á ráðningarsamningi við sveitarstjórn er það talið auka enn frekar traust á stjórnsýslu sveitarfélaga ef þeim er settar sérstakar siðareglur og þær birtar þær opinberlega.

3.1.3. Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga nr. 21/150, var mælt fyrir um aðgerð sem hafði það markmið að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa í því skyni að vinna gegn mikilli endurnýjun í þeirra hópi. Með aðgerðinni voru kjör kjörinna fulltrúa greind og borin saman við sambærilega þætti innan annarra norrænna sveitarstjórna. Þá voru orsakir mikillar endurnýjunar greindar í ljósi þess að hátt hlutfall kjörinna fulltrúa gefur ekki kost á sér aftur til þátttöku í sveitarstjórnnum eftir að hafa setið í þeim í eitt kjörtímabil.

Verkefnisstjórn um bætta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa, sem skipuð var af innviðaráðherra og Sambandi íslenskra sveitarfélaga skilaði lokaskýrslu sinni í lok nóvember 2022. Skýrslan hefur að geyma 15 tillögur um hvernig draga megi úr álagi, stuðla að sanngjarnari kjörum, bættum vinnuaðstæðum og samskiptum kjörinna fulltrúa, sín á milli og við almenning. Tillögurnar sneru m.a. í sér að innviðaráðuneytið myndi skoða og meta:

- Hvort ástæða væri til að rýmka viðmið 11. gr. sveitarstjórnarlaga um fjölda kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum í þeim tilgangi að draga úr álagi,
- Kjaraákvæði sveitarstjórnarlaga í því skyni að stuðla að sanngjörnum kjörum fulltrúa og að tryggja með viðunandi hætti að kjörnir fulltrúar hafi aðgang að nauðsynlegum tækjabúnaði á borð við tölvu og síma.
28. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga um aðgang kjörinn fulltrúa að gögnum og upplýsingum í stjórnsýslu sveitarfélaga með hliðsjón af stafrænni þróun í starfsemi sveitarfélaga.
- Hvort ástæða sé til að endurskoða ákvæði 103. gr. sveitarstjórnarlaga um rétt íbúa til upplýsinga og afstaða tekin til þess hvort skylda eigi sveitarfélög til að setja sér stefnu og viðeigandi verklagsreglur um upplýsingamiðlun til íbúa
- Hvort ástæða sé til að gera ráð fyrir hagsmunaskráningu sveitarstjórna í sveitarstjórnarlögum.

Auk þess var að finna fleiri tillögur sem sneri ekki með beinum hætti að breytingum á sveitarstjórnarlögum og eru til skoðunar á öðrum vettvangi. Innviðaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga stofnaði vinnuhóp til að fara yfir framangreindar tillögur verkefnastjórnarinnar og meta hvort að ástæða væri til að gera breytingar á sveitarstjórnarlögum vegna þeirra.

Við mat á því hvort að ástæða væri til að rýmka viðmið sveitarstjórnarlaga um fjölda kjörinna fulltrúa var vinnuhópurinn sammála verkefnastjórninni að fjölgun fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum gæti dregið úr álagi og þar með háu endurnýjunarhlutfalli meðal kjörinna fulltrúa, einkum kvenna. Að sama skapi gæti fjölgun fulltrúa kjörinna stuðlað að vandaðri ákvarðanatöku, virkara lýðræði með þátttöku fulltrúa fleiri minnihlutahópa og auðveldari mönnun kjörinna fulltrúa í fastanefndir. Starfshópurinn benti hins vegar á að fjölgun fulltrúa myndi óneitanlega stuðla að óskilvirkari ákvarðanatöku og auknum kostnaði sveitarfélaga. Nefndi vinnuhópurinn sem dæmi að kostnaður sveitarfélags eins og

Dalvíkurbyggðar sem þá var með 1.906 íbúar við að fjölga fulltrúum um tvo myndi samkvæmt viðmiðunartöflu Sambands íslenskra sveitarfélaga um kjör sveitarstjórnarfulltrúa nema um 500.000 kr. á mánuði með launatengdum gjöldum. Með sama hætti benti vinnuhópurinn á að það gæti reynst erfitt að manna fjölmennari sveitarstjórnir innan fámennra sveitarfélaga. Vinnuhópurinn tók jafnframt til skoðunar nýtingu sveitarfélaga á því rými sem er til staðar í sveitarstjórnarlögum um fjölda kjörinna fulltrúa. Niðurstöður voru eftirfarandi:

Sveitarfélög undir 1.000 íbúum: Aðeins 6 af 29 sveitarfélögum (21%) nýta heimild sína til að hafa 7 fulltrúa, sem er hámarksfjöldi. Meirihlutinn kýs lágmarksfjöldann, 5 fulltrúa.

Sveitarfélög með 1.000-2.000 íbúa: Nánast öll sveitarfélögin (10 af 12) nýta svigrúmið til fulls og hafa 7 fulltrúa. Hin tvö hafa tímabundna undanþágu til að hafa 9 fulltrúa vegna sameiningar.

Sveitarfélög með 2.000-9.999 íbúa: Aðeins eitt af 15 sveitarfélögum nýtir heimild til hámarksfjölda (11 fulltrúa).

Sveitarfélög yfir 10.000 íbúa: Ekkert stærra sveitarfélag nýtir svigrúm til hámarksfjölda fulltrúa. Sveitarfélög með 10.000-49.999 íbúa kjósa öll lágmarksfjöldann (11 fulltrúa) og Reykjavíkurborg hefur heimild til hafa 31 fulltrúa, en hefur 23.

Benti vinnuhópurinn á að nýting á svigrúmi sveitarstjórnarlaga til að fjölga kjörnum fulltrúum er mjög takmörkuð í flestum stærðarflokkum. Þó virðist vera áberandi þrýstingur á fjölgun í sveitarfélögum með 1.000-2.000 íbúa en að öðru leyti taldi starfshópurinn að niðurstöðurnar bendi ekki til þess að brýn þörf sé á að rýmka verulega heimildir til að fjölga fulltrúum í sveitarstjórnunum, þar sem núverandi svigrúm er sjaldan fullnýtt.

Er því ekki lagt til í frumvarpi þessu að gerðar verði breytingar á rými sveitarfélaga um fjölda kjörinna fulltrúa. Starfshópurinn lagði aftur á móti til að skýrar væri kveðið á um málsmeðferðina þegar sveitarfélög fjölga eða fækka fulltrúum og eru lagðar til breytingar á lögnum í þeim tilgangi.

Starfshópurinn tók jafnframt til skoðunar tillögur verkefnastjórnarinnar um endurskoðun á kjaraákvæðum sveitarstjórnarlaga og fór yfir reglur og framkvæmd varðandi kjör sveitarstjórnarfulltrúa á Norðurlöndunum í þeim tilgangi. Í ljós kom að þótt meginreglan sé sú sama í öllum löndum, þ.e. að sveitarstjórnir ákveði þóknun sjálfar, er framkvæmdin ólík. Danmörk sker sig úr með miðlægum reglum en í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er meiri greinarmunur gerður á kjörum almennra fulltrúa og þeirra sem bera sérstaka ábyrgð. Einnig eru þar ýmis sértæk úrræði til staðar, svo sem bætur vegna tekjutaps og kostnaðar við barnagæslu.

Byggt á greiningunni og með hliðsjón af vaxandi ábyrgð og álagi í störfum kjörinna fulltrúa hér á landi, lagði starfshópurinn til eftirfarandi breytingar:

1. Að áréttað verði í lögum að þóknun skuli ákvörðuð í samræmi við ábyrgð og vinnuálag sem starfinu fylgir. Þó er ekki lagt til að lögbinda skuli hærri greiðslur til formanna nefnda, heldur verði það áfram ákvörðun og á ábyrgð hvernar sveitarstjórnar að meta það.
2. Að fært verði inn í sveitarstjórnarlög ákvæði sem heimilar sveitarstjórnunum að bæta kjörnum fulltrúum tekjutap sem þeir verða fyrir í aðalstarfi sínu vegna setu á fundum og annarra skyldustarfa. Sanngirnissjónarmið mæla með þessu til að draga úr álagi og tryggja að fólk verði ekki fyrir fjárhagslegu tjóni af því að sinna lýðræðislegum skyldum. Útfærsla á reglunum yrði í höndum hvernar sveitarstjórnar.
3. Að einfalda ákvæði um greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar, m.a. með hliðsjón af bættum samgöngum og tækni til fjarfunda.

Markmið tillagnanna er að tryggja kjörnum fulltrúum sanngjörn starfskjör og nauðsynlegt svigrúm til að sinna sívaxandi skyldum sínum í þágu íbúa.

Í frumvarpinu er ekki lagt til að lögfesta ákvæði um biðlaun eða sérstakar greiðslur vegna barnagæslu. Starfshópurinn ræddi kosti slíkra greiðslna, svo sem til að draga úr álagi og hvetja til áframhaldandi setu fulltrúa með ung börn. Á móti komu þó sjónarmið um jafnræði, þar sem aðrir fulltrúar gætu borið sambærilega umönnunarbyrði, til dæmis vegna aldraðra foreldra. Niðurstaðan var því sú að eðlilegast sé að fela sveitarstjórnnum sjálfum að taka ákvörðun um hvort og hvernig staðið skuli að greiðslum af þessu tagi.

Með frumvarpinu verða jafnframt gerðar breytingar á ákvæði sveitarstjórnarlaga sem fjallar um heimildir kjörinna fulltrúa til að fá aðgang að gögnum og upplýsingum úr stjórnsýslu sveitarfélaga sem taka hliðsjón af stafrænni þróun í starfsemi sveitarfélaga.

Rétt er að taka fram að bæði verkefnahópurinn og starfshópurinn lagði til að mælt yrði fyrir um að kjörnir fulltrúar hafi aðgang að nauðsynlegum tækjabúnaði á borð við tölvu, þeim sé veitt fræðsla af hálfu viðeigandi starfsfólks sveitarfélags eða öðrum sérfræðingum og öllum kjörnum fulltrúum yrði tryggður aðgangur að hentugu húsnaði til að sinna skyldum sínum. Í frumvarpinu er hins vegar ekki lögð til skylda sveitarfélaga til að sjá kjörnum fulltrúum fyrir tilteknum starfsaðstæðum, svo sem tölvum, fræðslu eða húsnaði, og er þar með vikið frá tillögum fyrri starfshópa. Sú ákvörðun byggir á því mati að slík lagaskylda yrði of óljós og ósveigjanleg með tilliti til munar á stærð og burðum sveitarfélaga. Áfram verður þó hvatt til þess að sveitarfélög tryggi fulltrúum fullnægjandi starfsaðstæður á eigin forsendum.

Um tillögu verkefnastjórnar og starfshópsins um hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa er fjallað í kafla 3.11 og tillaga um breytingar á 103. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað nánar um í kafla 3.4.

3.1.4. Framsalsheimildir sveitarstjórnar

Með frumvarpinu eru lagðar til mikilvægar breytingar til að skýra nánar þær reglur sem gilda um framsal á valdi frá sveitarstjórn til byggðaráðs, fastanefnda og starfsfólks sveitarfélaga.

Fjallað er um valdheimildir sveitarstjórnar til að framselja vald til byggðaráðs á þremur stöðum í sveitarstjórnarlögum. Í 2. mgr. og 5. gr. 35. gr. og í 2. mgr. 58. gr. laganna. Í ákvæðunum eru gerðar mismunandi kröfur og skilyrði fyrir framsalinu og með frumvarpinu er lagt til að eingöngu verði fjallað um heimildir sveitarstjórnar til að framselja vald sit til byggðaráð í nýrri 35. gr. a laganna. Ákvæðinu er þó fyrst fremst ætlað að skýra gildandi rétt.

Í 42. gr. laganna er fjallað um heimildir sveitarstjórnar til að fela fastanefndum og starfsfólki sveitarfélaga til að fullnaðarafgreiða mál. Skv. ákvæðinu getur sveitarstjórn falið fastanefnd eða starfsfólki sveitarfélaga að fullnaðarafgreiða mál í samþykkt um stjórn sveitarfélags í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð nema lög og eðli máls mæli sérstaklega gegn því. Ákvæðið hefur verið túlkað með þeim hætti að þar sem ákvörðun um valdframsal ber að taka með samþykkt um stjórn sveitarfélagsins, verður samþykktin sjálf að geyma hina eiginlegu ákvörðun um framsalið. Þar með verður að vera hægt að ráða af samþykktinni sjálfri hvaða fullnaðarákvörðunum hefur verið framselt til fastanefnda eða starfsmanna sveitarfélagsins. Ýmis dæmi eru hins vegar um að sveitarfélög hafi ekki gætt nægilega vel að þessu skilyrði. Hafa meðal annars fallið úrskurðir hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að sá aðili sem tók ákvörðun sveitarfélags hafi ekki haft til þess heimild. Leiddi það til valdþurrðar og ógildingar ákvörðunarinnar. Einnig má nefna álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 11797/2022, þar sem komist var að sömu niðurstöðu en í málinu hafði fjölskyldu- og

barnamálasvið sveitarfélags synjað beiðni um sérstakan húsnæðisstuðning án þess að sviðinu hefði verið veitt til þess heimild í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Í þessu samhengi má einnig nefna nýlegt álit umboðsmanns Alþingis nr. 12250/2025.

Það er því afar brýnt að sveitarfélög fylgi þessum skilyrðum um framsal ákvörðunarvalds og að ákvæðið sjálft sé skýrt. Til að tryggja það eru lagðar til breytingar á 42. gr. laganna sem áretta regluna og afmarka nánar þær kröfur sem gerðar eru um skýrleika framsalsins.

Einnig er lögð til breyting á 56. gr. laganna, sem fjallar um ráðningarvald starfsmanna. Samkvæmt gildandi ákvæði ræður sveitarstjórn æðstu stjórnendur en framkvæmdastjóri annast ráðningu annarra starfsmanna, nema sveitarstjórn hafi ákveðið annað í stjórnarsamþykkt eða með „almennum fyrirmælum“. Í álini sínu nr. 9561/2018 gerði umboðsmaður Alþingis athugasemdir við þá heimild sveitarstjórnar að framselja ráðningarvald með slíkum almennum fyrirmælum. Benti hann á að í lögunum væri ekkert kveðið á um form þeirra, eðli eða birtingu. Umboðsmaður taldi brýnt að skýrar reglur giltu um það hver færi með ráðningarvald ef það væri ekki á hendi framkvæmdastjóra, enda skipti slíkt gagnsæi miklu máli fyrir umsækjendur, íbúa og starfsfólk.

3.1.5. Aðrar breytingar – ráðstöfun takmarkaðra gæða.

Auk þeirra breytinga sem hér hefur verið getið er einnig lagt til lögfest verði sú óskrifada meginregla stjórnsýsluréttar að sveitarfélögum ber að auglýsa opinberlega ráðstöfun takmarkaðra gæða, nema málefnalegar ástæður réttlæti aðra málsmeðferð, sjá t.d. álit umboðsmanns Alþingis nr. 4478/2005. Markmiðið með lögfestingunni er tvíþætt: Annars vegar að tryggja gagnsæi, jafnræði og fyrirsjáanleika við ákvarðanir af þessu tagi, og hins vegar að skerpa á þeirri skyldu sveitarfélaga að gæta að þessari grundvallarreglu í störfum sínum.

3.2. Fjármálakafli

Með frumvarpinu eru lögfest ítarlegri ákvæði en nú gilda um stefnumörkun í fjármálum sveitarfélaga, til samræmis við lög um opinber fjármál. Með lögfestingu slíkra ákvæða er gert ráð fyrir að stefnumörkunin verði vandaðri, formfastari og til lengri tíma en tíðkast hefur. Þá er viðtekin og viðurkennd venja á ýmissi framkvæmd lögfest. Lagðar eru til breytingar á hlutaskiptingu starfsemi sveitarfélaga í reikningsskilum, sem stuðla að samræmingu reikningsskila sveitarfélaga. Við mótun ákvæðanna var stuðst við skýrslu starfshóps um endurskoðun ákvæða sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga frá 2022 og ákvæði laga um opinber fjármál. Tillögur frumvarpsins byggja aftur á móti á greinargerð starfshóps starfsmanna ráðuneytisins og fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga.

3.2.1. Ársreikningar sveitarfélaga

Lagðar eru til breytingar á ákvæðum sem snúa að ársreikningum sveitarfélaga í því skyni að auka skýrleika, lögfesta viðurkennda framkvæmd og samræma hugtakanotkun við lög um opinber fjármál. Í framkvæmd hefur skapast óvissa vegna áreksturs á milli sérreglna og hefða sem gilda um reikningsskil sveitarfélaga og ákvæða laga um ársreikninga. Þau lög eru, eðli málsins samkvæmt, fyrst og fremst samin með hagnaðardröfin félög í huga en henta síður opinberum aðilum sem hafa önnur markmið en hámarkshagnað, svo sem að veita íbúum lögbundna þjónustu. Með breytingunni er lögfest sú framkvæmd sem almennt hefur verið talin gilda, að gerð séu samantekin reikningsskil fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald, í stað samstæðureiknings.

3.2.2. Fjármálastefna, fjármálaáætlun til fimm ára og fjárheimildir

Í frumvarpinu er lagt til að sveitarstjórn setji sveitarfélaginu fjármálastefnu, þar sem sett verði fram markmið um fjármál sveitarfélagsins til næstu fimm ára. Markmiðið er að innleiða agaðri, gagnsærri og framsýnni vinnubrögð við fjármálastjórn með því að koma á tveggja þrepa kerfi, þ.e. langtímastefnu annars vegar og aðgerðaáætlun hins vegar. Með fjármálastefnu er lagður grunnur að skipulegu, þekktu og fyrirjáanlegu verklagi við stefnumörkun í fjármálum sveitarfélaga og skapaðar traustari forsendur fyrir markvissa hagstjórn. Markmiðið með því að festa framangreinda skyldu í lög er að fjármál sveitarfélaga séu frá upphafi sett í stefnumótandi samhengi. Eykur það pólitíska ábyrgð kjörinna fulltrúa á langtímaafkomu og dregur úr líkum á skammtímaákvörðunum, sem geta verið andstæð stefnu sveitarfélagsins til lengri tíma.

Samhliða fjármálastefnu verði lögð fram fjármálaáætlun til fimm ára, sem sé áætlun sem feli í sér greiningu á stöðu efnahagsmála, nánari sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og umfjöllun um hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð. Þá verði notast við hugtakið fjárheimild, sem kemur í stað fjárhagsáætlunar næsta árs, þ.e. bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til.

3.2.3. Flokkun í bókhaldi og reikningsskilum

Í frumvarpinu er mælt fyrir skýrari hlutaskiptingu starfsemi í reikningsskilum sveitarfélaga, en núverandi hlutaskipting starfsemi sveitarfélaga í A- og B-hluta hefur þótt óskýr og ekki þjónað tilgangi sínum, enda hefur þess gætt að sveitarfélög flokki sömu lögaðila með mismunandi hætti. Skerpir frumvarpið því á skilum milli A- og B- hluta og leggur til nýs C- hluta, sem er ætlað að ná til starfsemi félaga sveitarfélaga sem starfa á markaði og eru með takmarkaða ábyrgð. Geta sveitarfélög því átt í félögum þar sem fjárhagsleg áhætta þeirra er takmörkuð við framlagt hlutfé ef tilgangur þess. Er nýjum C- hluta ætlað að standa utan fjármálareglna laganna um skuldasöfnun og jafnvægi í rekstri, enda á sú starfsemi ekki að hafa bein áhrif á kjarnastarfsemi sveitarfélagsins.

3.2.4. Ábyrg meðferð fjármuna og miklar fjárfestingar og skuldbindingar

Mælir frumvarpið fyrir um lögfestingu heimildar sveitarfélaga til að varðveita fjármuni sína með því að ávaxta þá með áhættulitlum fjárfestingarkostum. Þá er lagt til að sveitarstjórnir láti framkvæma áhrifamat ef fjárfestingar og skuldbindingar fara yfir 10% af skatttekjum en fari þær ákvarðanir yfir 20%, skuli fái sérfróðan óháðan aðila til að framkvæma slíkt.

3.2.5. Viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga

Í frumvarpinu er lagt til að fjármálareglur nái bæði til A- hluta og A- og B-hluta. Grunnstarfsemi sveitarfélaga er skilgreind í A- hluta reikningsskila og er mikilvægt að tryggja að fjárhagsstaðar A- hluta sér á hverjum tíma nægilega traust til að standa undir lögskyldri starfsemi sveitarfélaga. Því er lagt til að fjármálareglur um jafnvægi í rekstri og skuldaviðmið nái einnig til A- hluta. Jafnframt er lagt til að miðað sé við rekstrarniðurstöðu þriggja samliggjandi ára. Felur það m.a. í sér að svigrúm við gerð fjárheimilda næsta árs ráðist af rekstrarniðurstöðu fyrra árs og áætlaðri útkomu yfirstandandi árs (útkomuspá). Jafnvægisreglunni er því m.ö.o. ætlað að vera ákvörðunarregla sem nýtist við gerð fjármálaáætlunar og fjárheimilda næsta árs.

3.2.6. Heimild til að gangast í ábyrgðir

Sveitarfélögum verði heimilt að lána eða veita ábyrgðir til félaga og stofnana í þeirra eigu, enda séu þær að öllu leyti í opinberri eigu og sinni lögákveðnum verkefnum sveitarfélaga.

3.2.7. Eftirlitsnefnd með reikningsskilum og fjármálum sveitarfélaga

Með frumvarpinu er lagt til að núverandi reikningsskila- og upplýsinganefnd og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga sameinist í eina nefnd, sem ber heitið eftirlitsnefnd með reikningsskilum og fjármálum sveitarfélaga. Talið hefur verið að núverandi fyrirkomulag, þar sem verkefnum er skipt milli tveggja aðskildra nefnda, hafi reynst óskilvirkt. Annars vegar sé um að ræða nefnd sem setur viðmið um reikningsskil og hins vegar nefnd sem hefur eftirlit með fjármálastjórn á grundvelli þeirra. Verkefni þessara nefnda eru nátengd og skarast óhjákvæmilega, sem hefur skapað möguleika á tvíverknaði.

Með sameiningu nefndanna verður sköpuð stjórnsýslueining sem hefur heildaryfirsýn yfir bæði regluverkið og framkvæmd þess, ásamt því að eftirlit með fjármálum sveitarfélaga og skilvirkni þess verður eftt. Með samþættingu sérfræðipækkingu á sviði reikningsskila og fjármálaeftirlits í eina nefnd verða ákvarðanir heildstæðari og þar sem ábyrgð á útfærslu og setningu viðmiða, uppbyggingu reikningshalds og eftirlit verður á einni hendi.

3.2.8. Áhrifamat á sveitarfélög

Í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012, var að finna það nýmæli í 129. gr. laganna að gerð var krafa um að ef fyrirsjáanlegt væri að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins hefðu fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skyldi fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Eins og rakið var í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, var grundvallarþáttur laganna að setja skýrari reglur um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með fjármálum þeirra. Til að markmið laganna um bætt fjárfjórn sveitarfélaga næði fram að ganga var bent á að aðkallandi væri að bæta kostnaðarmat einstakra verkefna sem sveitarfélögum væri falið að sinna. Fyrir gildistöku 129. gr. laganna var um nokkurra ára skeið í gildi samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat en í skýringum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins var rakið að ráðuneyti, sem væru ábyrg fyrir því að framkvæma slíkt mat hefðu fylgt því eftir með misjöfnun hætti. Vilji væri fyrir því að leggja aukna áherslu á þennan þátt og því var lagt til að skylda stjórnvalda til að tryggja að slíkt mati færi fram yrði lögfest.

Breyting á 129. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um mat á kostnaðaráhrifum lagafrumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og stefnumótandi ákvarðana ríkisvaldsins á sveitarfélög. Breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu byggja á tillögum starfshóps innviðaráðherra, fjármálaráðherra, dómsmálaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Starfshópurinn lagði m.a. til breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga í því skyni að stuðla að skýrari ferli mats á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarrar stefnumarkandi ákvarðana ríkisvaldsins á sveitarfélögin. Rétt er að nefna að hópurinn lagði einnig fram tillögur um tvenns konar verkferla um matið, annars vegar gagnvart frumvörpum og hins vegar gagnvart stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum stefnumarkandi ákvörðunum. Þá lagði hópurinn fram tillögu að leiðbeiningum til að stuðla að samræmdu, faglegu verklagi við mat á áðurnefndum áhrifum. Unnið er að því að tillögur hópsins verði innleiddar í Stjórnarráðinu og hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en mikilvægt er að frumvarp þetta fái brautargengi til að allar tillögur hópsins nái fram að ganga.

Helstu breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga, sem lagðar eru til í frumvarpinu, felast í því að lagagreinin verði ítarlegri en áður. Vegur þar þyngst 2. mgr. ákvæðisins þar sem lögð er til sú breyting að skýrar verði kveðið á um hvernig mat á fjárhagslegum áhrifum skuli fara fram. Í 5. mgr. ákvæðisins er lögð til sú breyting að í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla verði ráðherrum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreiningi til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sem starfrækt er á grundvelli 3. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga, sem í daglegu tali gengur undir nafninu Jónsmessunefnd. Auk þess er lagt til í 6. mgr. ákvæðisins að kveðið verði á um afleiðingar þess ef í ljós kemur að ekki hafi farið fram mat á áhrifum lagafrumvarps, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana stjórnvalda, en lagt er til að viðkomandi ráðherra beri í slíkum tilvikum að eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum.

Aðrar breytingar snúa m.a. að því að lagt er til að greinarfyrirsögn verði „Mat á fjárhagslegum“ áhrifum en hún er nú „Kostnaðarmat“. Fyrirsögn er breytt til að fanga betur viðfangsefni lagagreinarinnar. Jafnframt er með breytingunni stuðlað að samræmi í orðalagi varðandi áhrif ýmiss konar stefnumótunar á starfsemi sveitarfélaganna. Þá er lagt að gildandi 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga verði ekki tekin upp í nýju ákvæði. Þar er kveðið á um að ráðuneyti sveitarstjórnarmála taki árlega saman yfirlit um kostnaðarmat til umræðu í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga en ákvæðið hefur ekki verið virkt um árabil og ekki talið tilefni til að kveða á um þetta verkferli í lögum. Hins vegar er ekkert sem mælir á móti því að samstarfsnefndin óski eftir slíkum upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga eða ráðuneytum telji nefndin tilefni til.

Rétt er að taka fram að til að ná þessum markmiðum lagði starfshópurinn til að lagaákvæðinu yrði breytt á þá leið að mælt yrði fyrir um að sveitarfélög eða viðkomandi ráðherra gætu farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að hann endurmæti fjárhagsleg áhrif lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana fimm og allt að tíu árum síðar. Tillagan byggðist m.a. á þeim sjónarmiðum að ýmsir ytri og innri áhrifaþættir í síbreytilegu samfélagi gætu haft áhrif á tekjur, kostnað og eignastöðu sveitarfélaga vegna ólíkra þjónustupátta. Ætlunin með því að mæla fyrir um aðkomu ríkisendurskoðanda var að þannig mætti draga úr líkum á því að ríki og sveitarfélög ættu í langvinnnum deilum um áhrif stefnumörkunar stjórnvalda á fjárhag sveitarfélaga. Beiðni um endurmat ríkisendurskoðanda færi samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga en samkvæmt þeim lögum er ríkisendurskoðandi sjálfstæður og engum háður í sínum störfum og ákveður sjálfur hvernig hann sinnir hlutverki sínu, sbr. 1. gr. laganna. Yrði það því í höndum ríkisendurskoðanda að leggja mat á hvort að hann yrði við beiðni um endurmat. Lagði starfshópurinn til að orðalag ákvæðisins yrði á þessa leið:

Viðkomandi ráðherra, Samband íslenskra sveitarfélaga eða sveitarfélög geta að liðnum fimm árum og í síðasta lagi tíu árum frá lagasetningu, setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða samþykkt annarra stefnumarkandi ákvarðana, sem fela í sér veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga, farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að endurmat fari fram á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein. Leiði skoðun embættisins í ljós að fjármögnun lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana sé í verulegu ósamræmi við upprunalegt fjárhagslegt áhrifamat skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér tillögur um breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Um ákvörðun ríkisendurskoðanda um hvort taka skuli beiðni til greina fer samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ársreikninga.

Drög að frumvarpi, þar sem m.a. var gert ráð fyrir þessu ákvæði, voru send forseta Alþingis til umsagnar í ljósi þess að ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis, sbr. 1. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016. Þá var einnig lagt til í frumvarpsdrögunum að gerðar yrðu breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda. Umsagnarbeiðni var tekin fyrir á fundi forsætisnefndar og var ráðuneytinu kynnt afstaða nefndarinnar með bréfi dagsettu 24. mars 2025. Nefndin lagðist gegn því að lagðar yrðu til breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga í frumvarpinu þar sem það væri hlutverk forsætisnefndar eða forseta Alþingis að eiga frumkvæði að breytingum á hlutverki ríkisendurskoðanda í ljósi þeirrar verkaskiptingar sem er á milli handhafa ríkisvaldsins. Í umsögn forsætisnefndar Alþingis um frumvarpsdrögin kom jafnframt fram sú afstaða forseta Alþingis og forsætisnefndar að rétt væri að forseti eða eftir atvikum forsætisnefnd stæði að flutningi frumvarps um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda sem breyti starfssviði hans. Er því gert ráð fyrir því að við þinglega meðferð þessa frumvarps muni forsætisnefnd Alþingis jafnframt taka málið til meðferðar og eftir atvikum leggja til breytingar á sveitarstjórnarlögum og lögum um ríkisendurskoðanda, samhliða samþykkt þessa frumvarps, nái það fram að ganga.

Með því að kveða skýrar á ferli mats á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarrar stefnumarkandi ákvarðana á sveitarfélögin og leggja til farveg fyrir ríki og sveitarfélög til að leiða ágreining um slík áhrif til lykta er stefnt að því að efla fjárhaldsstjórn sveitarfélaga, tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga, auk þess að stuðla að vandaðri lagasetningu.

Þess ber að geta að frumvarp um breytingar á sveitarstjórnarlögum sem sneri eingöngu að 129. gr. laganna var lagt fram á 156. löggjafarþingi 2024-2025 en náði ekki fram að ganga. Þær tillögur sem hér eru lagðar til eru samhljóða því frumvarpi.

3.3. Samvinna sveitarfélaga

Eitt af markmiðum frumvarpsins er að skerpa á ákvæðum IX. kafla laganna um samvinnu sveitarfélaga með því skilgreina betur hlutverk og stöðu landshlutasamtaka og setja skýrari ramma um önnur samvinnuform, þ.e. byggðasamlög og þegar eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars sveitarfélags.

Með núgildandi sveitarstjórnarlögum voru gerðar talsverðar breytingar á samvinnukafla laganna og í greinargerð frumvarps þess sem varð að sveitarstjórnarlögum eru ástæður þess raktar nánar. Þar er meðal annars vísað til þess að löng og rík hefð sé fyrir samstarfi sveitarfélaga á Íslandi en að slík samvinna hafi bæði kosti og galla. Annars vegar geta sveitarfélög leyst verkefni með hagkvæmari hætti og stundum er samstarf nauðsynlegt vegna smæðar sveitarfélags, þótt það sé ekki alltaf ástæðan fyrir því að sveitarfélög telja haganlegra að starfrækja verkefni sín í samstarfi. Hins vegar þurfi að hafa í huga að ávallt sé sá galli við samvinnu sveitarfélaga að framkvæmd verkefnis er færð frá kjörnum fulltrúum yfir til annarra og umboðskehja kjósenda til kjörinna fulltrúa verður lengri.

Breytingarnar á lögunum árið 2011 byggðu á þessum sjónarmiðum en sneru aðalega í því að settar voru mun skýrari reglur um form samvinnu þegar hún felur í sér framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvarðana. Þá var einnig veitt skýr lagaheimild fyrir því að eitt sveitarfélag geti tekið að sér verkefni annars. Fyrir lagasetninguna höfðu sveitarfélög haft slíka samvinnu með ýmsu móti án skýrra heimilda.

Frá gildistöku laganna hefur skapast ákveðin reynsla af framkvæmd þeirra og ljóst er að skiptar skoðanir hafa verið uppi um samstarf sveitarfélaga á Íslandi og hvernig því skuli best fyrir komið. Núverandi fyrirkomulag hefur sætt margvíslegri gagnrýni, sérstaklega hvað

varðar lýðræðislegt aðhald og skilvirkni í ákvarðanatöku. Þessi ólíku viðhorf endurspeglast í þeirri staðreynd að samstarfsform hafa þróast með mjög mismunandi hætti milli landshluta, þar sem sveitarfélög hafa lagað samstarf sitt að staðbundnum þörfum og aðstæðum með ólíkum hætti. Sem dæmi þá er byggðasamlagsformið mun algengara á Suðurlandi en í öðrum landshlutum.

Með þetta í huga var lagt til í sjöttu aðgerð stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2023 að staða og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga yrði skýrð, ásamt því að skerpt yrði á ramma um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna. Þá yrðu reglur um byggðasamlög skýrðar, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshald o.fl. Verkefnið er einnig liður í aðgerð stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2028 sem fjallar um endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

Í því skyni að leita eftir sjónarmiðum kjörinna fulltrúa og annarra sem hafa þekkingu og reynslu af samvinnu sveitarfélaga stóð ráðuneytið fyrir vinnustofum hjá öllum landshlutasamtökunum í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga. Sambandið sá um undirbúning og framkvæmd vinnustofanna með stuðningi frá ráðuneytinu. Þátttakendur voru starfsfólk landshlutasamtaka sveitarfélaga, kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum og starfsfólk og stjórnendur samstarfsverkefna sveitarfélaga. Markmið vinnustofanna var að fá þátttakendur til að greina helstu áskoranir í samvinnu sveitarfélaga og tillögur að lausnum á þeim áskorunum. Var þá sérstaklega horft til áskorana er tengjast lagaramma um samvinnu sveitarfélaga og nauðsynlegar breytingar á þeim lögum. Vinnustofunum var jafnframt fylgt eftir með spurningakönnunum þar sem m.a. var kannað viðhorf til stöðu, hlutverks og verkefna landshlutasamtaka, mögulegra takmarkana á framsali verkefna og valds til töku stjórnvaldsákvæðana til annarra sveitarfélaga og/eða landshlutasamtaka.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til byggjast m.a. á framangreindum greiningum starfshópa á vegum ráðuneytisins og þeim sjónarmiðum sem fram komu á vinnustofum um samvinnu sveitarfélaga.

Einnig var það haft að leiðarljósi að samvinna sveitarfélaga styðji við markmið stjórnvalda um eflingu sveitarstjórnarstigsins sem m.a. er stefnt að með ákvæði um 1.000 íbúa lágmarksfjölda í sveitarfélögum. Samstarf sveitarfélaga megi þannig ekki verða til þess að standa í vegi fyrir eða tefja framþróun sveitarstjórnarstigsins og mögulegar sameiningar sveitarfélaga. Eins og áður sagði hefur samvinna sveitarfélaga einnig almennt þann galla að á grundvelli hennar kann framkvæmd verkefnis að vera tekin úr höndum hinna kjörnu fulltrúa í sveitarstjórnnum og færð öðrum aðilum, eða a.m.k. að umboðskehðjan frá kjósanda til kjörins fulltrúa sé lengd umfram það sem hefðbundið er þegar hin kjörna sveitarstjórn fer með umsjón verkefnis og tekur með beinum hætti ábyrgð af því gagnvart kjósendum á fjögurra ára fresti. Rétt er þó að nefna að gott samstarf getur verið undanfari sameininga sveitarfélaga og mikilvæg forsenda þess að sameining verði farsæl. Sameiningar sveitarfélaga minnka jafnframt ekki sjálfkrafa þörfina fyrir samstarf, enda getur samstarf leitt af sér betri og hagkvæmari þjónustu fyrir íbúana. Því er mikilvægt að rétta umgjörðin sé til staðar og að hún sé skýr.

3.3.1. Byggðasamlög

Samkvæmt niðurstöðum vinnustofanna snúa helstu áskoranir í samstarfi sveitarfélaga í gegnum byggðasamlög að fjárhagslegri ábyrgð og yfirsýn, lýðræðishalla og flókinni stjórnsýslu. Bent hefur verið á að óskýrt sé hvernig fjárhagslegum skuldbindingum, hlutverki eigenda byggðasamlaga, umboðs stjórna til ákvörðunartöku og almennri ábyrgð er háttað.

Þeim breytingum sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu er ætlað að taka á framangreindum áskorunum og þannig efla byggðasamlög sem samvinnuform sveitarfélaga og tryggja að þau þjóni tilgangi sínum á skilvirkan, sanngjarnan og lýðræðislegan hátt.

Miða breytingarnar því fyrst og fremst að því að styrkja lýðræðislega aðkomu kjörinna fulltrúa að ákvörðunum og rekstri byggðasamlaga og skýra ábyrgð og kostnaðarskiptingu aðildarsveitarfélaga að samstarfi.

Veigamesta breytingin felur í sé að byggðasamlagi verði skylt að hafa aðalfund, sem verði æðsta vald byggðasamlagsins og hefur ákvörðunarvald í málefnum þess. Á aðalfundi hafa allir kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaga a.m.k. málfrelsi og tillögurétt og með því er þeirra styrkt, enda hafa þeir þá tækifæri til að hafa bein áhrif á stefnu og ákvarðanir byggðasamlagsins og fá upplýsingar um stöðu og rekstur þess. Þrátt fyrir að samþykktir margra byggðasamlaga kveði nú þegar á um aðalfund, hefur það hingað til ekki verið skylda að halda slíkan fund. Á móti fela breytingar frumvarpsins í sér að aðildarsveitarfélögin hafi meira frjálsræði við ákvörðun um stjórnskipulag byggðasamlagsins í samþykktum þess, þ.á.m. ráðningu framkvæmdastjóra, hvort kosin verði stjórn yfir byggðasamlaginu og hvernig hún sé skipuð. Grundvöllur að starfsemi byggðasamlags eru samþykktir þess og er því mælt fyrir um í frumvarpinu með ítarlegri hætti um hvað atriða þær skuli taka afstöðu til.

Fjármálastjórn byggðasamlagsins og fjármálastjórn og fjárveitingar aðildarsveitarfélaganna eru nátengd. Til að skýra ábyrgð á fjármálastjórn byggðasamlaga, eins ákall er um, er lagt til að kveðið verði á um þá meginregla að með stofnun þeirra framselja aðildarsveitarfélög fjárstjórnarvald sitt vegna viðkomandi verkefnis til aðalfundar byggðasamlagsins. Með þessu er ábyrgð á rekstrinum og daglegri fjármálastjórn færð með skýrum hætti til byggðasamlagsins. Sveitarfélögin geta þó áfram takmarkað þetta framsal með því að setja sérstakt ákvæði í stofnsamning byggðasamlags sem mælir fyrir um að fjárhagsáætlun þess skuli háð staðfestingu sveitarstjórna allra aðildarsveitarfélaga til að öðlast gildi. Með slíku ákvæði halda sveitarfélögin eftir endanlegu fjárstjórnunarvaldi. Til að tryggja fjárhagslega ábyrgð og yfirsýn kjörinna fulltrúa, er einnig lagt til að tiltekna ákvarðanir varðandi heildarstefnu og fjármál byggðasamlagsins, m.a. fjármálaáætlun, kostnaðarskipting og framlög aðildarsveitarfélaganna verða einungis teknar á aðalfundi. Með aðalfundi er skilgreindur sérstakur eigendavettvangur fyrir byggðasamlög sem hefur það hlutverk að taka hina pólitísku umræðu um samvinnu sveitarfélaga og móta sér verklag um hana. Þá er nánar skilgreint hverjir eiga rétt á að mæta á þennan eigendavettvang.

Frumvarpið felur jafnframt í sér ítarlegri reglur um kostnaðarskiptingu sveitarfélaga. Meginreglan verður sú að kostnaðarskipting skuli byggjast sem næst þeim raunkostnaði sem rekja má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags. Er markmiðið með breytingunni að tryggja sanngirni í starfsemi byggðasamlaga og koma í veg fyrir að stærri sveitarfélög niðurgreiði þjónustu fyrir minni sveitarfélög sem hefur verið talið hamla eðlilegri framþróun sveitarstjórnarstigsins. Þá hefur einnig verið ákall eftir því að sveitarfélög hafi fleiri valmöguleika en að miða við íbúatölu þegar kostnaðarskipting innan byggðasamlaga er ákvörðuð. Í frumvarpinu er brugðist við þessu og opnað á að sveitarfélög geti miðað við aðra þætti við skiptingu kostnaðar, s.s. brunabótamat vegna slökkviliðs.

Í vinnustofum sambandsins og ráðuneytisins voru þau sjónarmið reifuð af mörgum þátttakendum að kjörnir fulltrúar og íbúar upplifi fjarlægð frá ákvarðanatöku sem skerðir lýðræðislega þátttöku þeirra. Bent var t.d. á að ekki er kosið beint í stjórnir byggðasamlaga og stjórnarfulltrúar koma því oft eingöngu úr meirihlutum sveitarstjórna. Ofangreindar breytingar stuðla að því að framangreindum áskorunum sé mætt. Meginreglan verði að allir kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaganna eigi atkvæðisrétt á aðalfundi, en þó sé

heimilt að kjósa fulltrúaráð sem fari með atkvæðisvald á aðalfundi. Þó farin verði sú leið, skulu allir kjörnir fulltrúar samt sem áður eiga rétt á að sækja aðalfund með málfrelsi og tillögurétt til að tryggja virka aðkomu þeirra að byggðasamlögum. Einnig er lögð til sú skylda að stjórn byggðasamlags taki saman árlega skýrslu um starfsemi þess. Skýrsluna skal senda sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaga og birta opinberlega með hæfilegum fyrirvara fyrir aðalfund. Breytingunni er ætlað að styrkja lýðræðislegt eftirlit með byggðasamlögum og tryggja kjörnum fulltrúum jafnt sem almenningi greiðan aðgang að upplýsingum um starfsemi þeirra.

Þá er lagt til það nýmæli, sem byggir á tillögum úr vinnustofum, að heimila beina íbúakosningu fulltrúa í fulltrúaráð byggðasamlags. Aðildarsveitarfélögunum er veitt svigrúm til að ákveða sjálf með hvaða hætti slík kosning fer fram. Sem dæmi um útfærslur má nefna að hvert aðildarsveitarfélag kjósi sína fulltrúa, að öll aðildarsveitarfélögin myndi eitt sameiginlegt kjördæmi eða beitt sé persónukjöri eða listakosningu, hvort sem er á grundvelli hlutfallskosningar eða meirihlutakosningar. Í vinnustofum kom einnig skýrt fram að stjórnsýsluleg meðferð við slit byggðasamlaga sé flókin og að þörf sé á formlegu sáttaferli til að leysa úr ágreiningi. Til að bregðast við þessu mælir frumvarpið fyrir um heimildir til að ljúka slitum byggðasamlaga með einfaldari hætti auk þess mælt er fyrir um aðildarsveitarfélög geti skipað sérstaka sáttanefnd til að gera tillögu að samkomulagi um slit. Markmið breytinganna er að gera ferlið skýrara, skilvirkara og sveigjanlegra en áður. Mælir frumvarpið því fyrir ítarlegri og einfaldari

Enda þótt reglur um byggðasamlög séu nú ítarlegri en áður, eru þær enn fremur takmarkaðar að umfangi ef litið er til almennrar félagaréttarlöggjafar á borð við hlutafélagalög. Ástæðan fyrir því er sú að lagt er upp með að aðildarsveitarfélögin eigi sjálf að setja sér reglur um starfsemi byggðasamlaga, til dæmis um umboð stjórnar og framkvæmdastjóra, í stofnsamningi byggðasamlagsins. Engu að síður er gert ráð fyrir því að ráðherra geti sett nánari reglur um starfsemi byggðasamlaga teljist þess þörf.

3.3.2. Verkefni falið öðru sveitarfélagi

Sveitarfélögum er heimilt að semja við annað sveitarfélag um að það taki að sér tiltekið verkefni. Almennt er um að ræða minni sveitarfélög sem semja við stærri nágrannasveitarfélög um að taka að sér að annast framkvæmd lögbundinna verkefna minni sveitarfélagsins í tilteknum málaflokkum. Í framkvæmd hefur verið talið að óskýrt sé hvað felist í því að fela öðru sveitarfélagi að taka að sér verkefni. Áskoranir sem nefndar hafa verið við slíka samninga snúa að valdi og ábyrgð leiðandi sveitarfélagsins og aðkomu sveitarfélagsins sem kaupir þjónustuna. Þannig hefur verið nefnt að sveitarfélag sem kaupir þjónustu hafi takmarkaða aðkomu að stefnumótun og ákvörðunum ásamt því að hafa litla eða enga stjórn yfir kostnaði. Þá getur fallið til ófyrirséður kostnaður á leiðandi sveitarfélagið sem erfitt er að rukka fyrir.

Í samningum sem gerðir hafa verið á grundvelli heimildarinnar er oft mælt fyrir um að sveitarfélagið sem kaupir þjónustuna skuli enn hafa starfsfólk á sínum vegum sem komi að verkefninu, sem þó hefur verið ákveðið að annað sveitarfélag sinni. Hefur þetta fyrirkomulag þótt leitt til óskýrrar ábyrgðar, þar sem þá sé ekkert eiginlegt ráðningarsamband milli þess starfsmanns sem sinnir verkefninu og þess sveitarfélags sem fer með framkvæmd verkefnisins. Í frumvarpi þessu eru því lagðar til breytingar sem miða að því að skýra þá réttarstöðu þegar sveitarfélög semja sín á milli um að eitt þeirra taki yfir verkefni annars. Munu samningar á grundvelli heimildarinnar því fela í sér fullt framsal á tilteknu verkefni til leiðandi sveitarfélagsins. Miða aðrar breytingar á heimildinni að því að tryggja að fjárhagslegur grundvöllur samstarfs milli sveitarfélaga sé skýr, sanngjarn og gagnsær. Verði meginreglan

því sú að kostnaðarskipting milli sveitarfélaga skuli byggð á raunkostnaði, sem feli þá í sér að greiningur þurfi að fara fram á hver sé raunverulegur kostnaður við að þjónusta íbúa hvors sveitarfélags um sig.

3.3.3. Landshlutasamtök sveitarfélaga

Sögu og þróun landshlutasamtaka eru gerð greinargóð skil í skýrslunni „Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarskipulagi svæðisbundinnar samvinnu“ frá 2011. Þar kemur m.a. fram að rekja megi sögu þeirra til ársins 1943 með stofnun Fjórðungsbings Austfirðinga og að tilgangurinn hafi verið að efla samstarf sýslna og sveitarfélaga í fjórðungnum, m.a. í ljósi fjölda fámennra sveitarfélaga á svæðinu. Á nokkrum árum hafði svipuð þróun átt sé stað í öllum kjördæmum landsins.

Ákvæði um landshlutasamtök sveitarfélaga komu fyrst inn í sveitarstjórnarlögin nr. 8/1986. Í núgildandi sveitarstjórnarlögum er í 97. gr. kveðið á um landshlutasamtök sveitarfélaga sem tekur jafnframt mið af þágildandi sveitarstjórnarlögum frá 1998. Þar kemur fram að landshlutasamtökin séu hagsmunasamtök sveitarfélaga sem hafi ákveðið að stofna til svæðisbundins samstarfs og að starfssvæði þeirra fari eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hafi verið af ráðuneytinu. Sveitarfélögum hefur með öðrum orðum ekki verið skylt að eiga aðild að landshlutasamtökum og starfssvæði þeirra geta tekið breytingum án lagabreytinga. Almennt hefur verið litið svo á að hlutverk landshlutasamtakanna sé fyrst og fremst að vera hagsmunasamtök þ.e. pólitísks eðlis og að verkefni þeirra sé ekki að annast hefðbundna stjórnsýslu. Þrátt fyrir að slíkar valdheimildir séu ekki til staðar í sveitarstjórnarlögum er tekið fram í athugasemdum með frumvarpinu að slíkar heimildir gætu komið til í skýrum ákvæðum sérлага.

Markmið landshlutasamtakanna eru að mörgu leyti sambærileg. Hagsmunagæsla, samráð, og aukið samstarf sveitarfélaganna eru gegnumgangandi skilgreind markmið þeirra. Þrátt fyrir að markmið landshlutasamtakanna séu áþekkt eru verkefnin þeirra og umfang mismunandi. Sum sinna mörgum og yfirgripsmiklum verkefnum, önnur bera ábyrgð á fáum verkefnum, en öll hafa samtökin þróast með þeim hætti sem heimamenn telja heppilegast.

Kallað hefur verið eftir því að ríkisvaldið skýri stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga en í lok árs 2018 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp í því skyni. Starfshópnum var nánar falið að fara yfir skýrslur og úttektir sem gerðar hafa verið og umræður sem farið hafa fram um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka frá 2009 og meti breytingar sem gerðar hafa verið á starfsemi þeirra og skipulagi. Verkefni starfshópsins var að leggja fram tillögur um hvernig landshlutasamtök sveitarfélaga geti betur unnið með sveitarfélögum og styrkt svæðasamvinnu þeirra þannig að sveitarfélög/ sveitarfélagastigið verði betur í stakk búið til að taka við fleiri verkefnum og tryggja íbúum á landinu öllu nauðsynlega og lögbundna þjónustu.

Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni *Staða og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga* í nóvember 2020. Helsta niðurstaða starfshópsins var að þó að æskilegast væri að landshlutasamtökin hafi tækifæri til að þróast eftir staðbundnum aðstæðum þá vanti heildstæðan lagaramma utan um starfsemi þeirra. Lagði starfshópurinn til að það yrði skýrt í lagatexta, skýringum með honum og/eða í reglugerð, hvert sé hlutverk landshlutasamtaka, að þau eru „eign“ sveitarfélaga og vinni í þeirra umboði. Það eignarhald þurfi jafnframt að vera skýrt þegar kemur að samstarfsverkefnum við ríkisvaldið. Starfshópurinn lagði jafnframt fram tillögur til úrbóta sem skipt var í fimm megin flokka:

1. Um lögformlegt hlutverk landshlutasamtakanna.
2. Um aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum.

3. Um samskipti ríkisvaldsins og undirstofnana við landshlutasamtökin.
4. Um stjórnunarhætti og verkferla.
5. Um samstarf sveitarfélaga og stöðu landshlutasamtaka í starfrækslu verkefna.

Í samræmi við tillögur í skýrslu starfshópsins, sjónarmið sem fram komu á vinnustofum um samvinnu og markmið stjórnvalda í málaflokknum er í frumvarpinu lagt til að skýrt verði að landshlutasamtök sveitarfélaga séu félagasamtök og að hlutverk þeirra sé að vera hagsmunasamtök sveitarfélaga á svæðavísu. Ahersla verði á svæðisnálgunina til að koma í veg fyrir skörun við verkefni einstakra sveitarfélaga. Jafnframt er lagt til að aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum verði skyldubundin. Rökin fyrir því eru að landshlutasamtök hafa tiltekin lögbundin verkefni sem rétt þykir að öll sveitarfélög hafi aðkomu að, s.s. gerð og framkvæmd sóknaráætlana landshluta. Þá er mælt skýrar fyrir um umboð sveitarfélaga til landshlutasamtaka, þ.e. að landshlutasamtökin vinni í umboði sveitarfélaga og að tryggt skuli með samþykktum landshlutasamtakanna að ákvarðanataka innan þeirra endurspegli vilja aðildarsveitarfélaganna. Loks er lagt til að sveitarfélögum verði óheimilt að framselja til landshlutasamtaka vald til töku stjórnvaldsákvarðana með ákveðnum undantekningum, s.s. styrkveitingar úr sameiginlegum sjóði sveitarfélaga t.d. á grundvelli sóknaráætlana eða að þeim sé falið verkefni skv. lögum. Er það í samræmi við athugasemdir í greinargerð frumvarpsins sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

3.4. Íbúalýðræði

Við undirbúning frumvarpsins var settur á fót vinnuhópur með sérfræðingum ráðuneytisins og tveimur kjörnum sveitarstjórnarfulltrúum, fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hópurinn hafði m.a. það hlutverk að greina ákvæði sveitarstjórnarlaga um samráð við íbúa sveitarfélaga sem fjallað er um í X. kafla laganna en þær breytingatillögur sem settar eru fram í frumvarpinu er byggðar á niðurstöðum framgreindrar vinnu.

Í greinargerð starfshópsins er rakið að sú hugmynd hafi reglulega komið fram hvort skylda beri sveitarfélög til að setja sér stefnu og viðeigandi verklagsreglur um upplýsingamiðlun til íbúa til að auka gagnsæi og traust milli hópa. Með slíkri stefnu væri stuðlað að markvissari upplýsingamiðlun, aðgengilegri þjónustu, gagnsærri stjórnsýslu, auknum sýnileika, ánægju og trausti íbúa á sveitarstjórn.

Á móti hafi verið bent á að fámennari sveitarfélög eigi mörg hver fullt í fangi með að uppfylla skyldur sínar og lögbundin verkefni og gæti þeim reynst erfitt að setja og fylgja eftir slíkri stefnu og uppfæra aðgerðaáætlun eftir síbreytilegum þörfum. Svör fulltrúa 34 sveitarstjórna með 85% íbúafjölda landsins á bak við sig í tengslum við samráð vegna undirbúnings gildandi stefnu í málefnum sveitarfélaga hafi gefið gagnlegar upplýsingar um upplýsingamiðlun og íbúasamráð innan sveitarfélaganna. Þar kemur fram að fjölmennari sveitarfélög séu líklegri en þau fámennari til að standa að öflugri upplýsingagjöf og virku íbúasamráði og þá séu þau líklegri til að nýta rafrænar leiðir og aðrar fjölbreyttar leiðir til samráðs við íbúa.

Í frumvarpi þessu er ekki lagt til að skylda sveitarfélögin til að setja sér sérstaka stefnu um upplýsingamiðlun en þess í stað er lögð til leiðbeinandi regla um að sveitarfélögin skilgreini samráðsferla sína með markvissum hætti. Lagt er til að bætt verði við 102. gr. laganna ákvæði þess efnis að sveitarstjórnir skilgreini markvisst þá samráðsferla sem þær hyggjast nýta, þar sem m.a. komi fram hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, hvenær í ferlinu samráðið hefst, hvaða hagsmunahópar taki þátt í hvaða samráði, hvert svigrúmið sé til áhrifa og að hve miklu leyti verði tekið mið af sjónarmiðum íbúa, notenda þjónustunnar og annarra hagsmunahópa.

Æskilegt er að samráðsferlarnir feli m.a. í sér upplýsingar um ábyrgð og hlutverk mismunandi hagaðila í samráði og verkaskiptingu á milli kjörinna fulltrúa og starfsfólks. Sveitarfélögum er síðan í sjálfsvald sett að skilgreina í hverju markvisst samráð felist m.t.t. staðbundinna aðstæðna, enda þurfa slíkir ferlar að vera raunsæir og framkvæmanlegir. Samráðsferlarnir geta skilgreint svigrúm íbúa til áhrifa í mismunandi málaflokkum, hvenær í ferlinu samráðið skuli fara fram, hvaða upplýsingagjöf sé nauðsynleg til að íbúar og þjónustunotendur geti tekið upplýsta afstöðu, hvernig ná eigi til ólíkra hópa innan sveitarfélagsins, hvernig samráði verði fylgt eftir og endurgjöf veitt að samráði loknu. Með því er skapaður sameiginlegur skilningur sveitarstjórna og íbúa á þeim hlutverkum sem hvor hópur um sig gegnir í viðkomandi samráðsferli og hvaða væntingar íbúar geta haft til áhrifa með þátttöku sinni. Ákjósanlegast er að samráð við íbúa og þjónustunotendur fari fram á undirbúningsstigi enda er talið að þátttaka og áhrif séu yfirleitt áhrifaríkust í upphafi ákvarðanatökuferils.

Í frumvarpinu er jafnframt lagt til markvissara orðalag ákvæða 4. og 5. töluliða, 102. gr. laganna. Lögð verði áhersla á að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með því að skipuleggja starfsemi sveitarfélags eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, heimastjórnir og almenna íbúa. Þá komi einnig fram að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með samstarfi við þjónustunotendur og íbúa sem vilji vinna í þágu samfélagsins í sveitarfélaginu.

Fjallað er um opinbera gagnaveitu um fjármál sveitarfélaga í 104 gr. sveitarstjórnarlaga. Í samræmi við tillögur vinnuhópsins er lagt til að orðalagi 1. mgr. 104. gr. verði breytt á þann veg að í stað þess að ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skuli í samstarfi við Hagstofuna vinna að því að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg atriði verði gerð aðgengileg, skuli þessir aðilar tryggja að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg verði gerð aðgengileg almenningi.

Nokkuð algengt virðist vera að haldnir séu íbúafundir í sveitarfélögunum en sjaldgæfara er að haldin séu íbúáþing og íbúakosningar. Í ljósi fjölbreytileika samráðsleiða og hraðrar þróunar þeirra lagði starfshópurinn til að sérstök ákvæði laganna um borgarafundi og íbúáþing verði felld út. Ekki þyki þörf á að tiltaka þær leiðir sem mælt er fyrir um í ákvæðunum þó þær verði áfram heimilar, enda er sveitarfélögum áfram í sjálfsvald sett hvernig þau haga samráði.

3.5. *Almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga*

Í XI. kafla sveitarstjórnarlaga er að finna almenn ákvæði um eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga og koma þau til viðbótar ákvæðum VIII. kafla um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga.

Mikilvægt er að hafa í huga að þegar fjallað er um eftirlit stjórnvalda með sveitarfélögum, að vegna ákvæðis 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga, fara ráðherrar ekki með almennar eftirlits- og yfirstjórnunarheimildir gagnvart þeim. Heimildir ráðherra til að viðhafa eftirlit með sveitarfélögum eða gefa þeim bindandi fyrirmæli eru því almennt ekki fyrir hendi nema um það sé sérstaklega fjallað í lögum. Þá er rétt að árétta að almennt ekki gengið út frá því að stjórnarskrárákvæðið hindri að löggjafinn setja í lög ákvæði um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaganna og úrræði til að þvinga sveitarfélög til að framfylgja lögum í störfum sínum

Ákvæði um almennt eftirlit ráðuneytisins með sveitarfélögum var fyrst lögfest með sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. Þar var gert ráð fyrir því að ráðherra skuli hafa eftirlit með því að sveitarfélög fylgdu lögum og öðrum löglegum fyrirmælum skv. 126. gr. laganna og að hluti af því eftirliti færi fram með þeim hætti að ráðuneytið úrskurði um vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna skv. 127. gr. laganna. Einnig var gert

ráð fyrir að ráðuneytið hefði eftirlit með lögmæti samþykktu um stjórn sveitarfélaga þar sem kveðið var á um að slíkar samþykktir öðluðust gildi með staðfestingu ráðuneytisins. Þá var ráðuneytinu veitt heimild til að krefjast dagsekta af þeim sem bera ábyrgð á vanrækslu sveitarfélags og máttu dagsektir nema allt að fimmföldum daglaunum viðkomandi manns. Jafnframt hafði ráðuneytið heimild til að stöðva greiðslur úr Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 voru sömu ákvæði að mestu óbreytt en með setningu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 voru gerðar talsverðar breytingar á eftirliti ráðuneytisins með sveitarfélögum.

Helsta breytingin var sú að kæruréttur aðila samkvæmt 103. gr. eldri sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 var þrengdur. Ástæðan var sú að kæruheimildin náði til fleiri ákvarðana en þeirra sem almennt teljast kærانlegar til æðra stjórnvalds, þ.e. stjórnvaldsákvarðana í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Samhliða var lögfest nýtt ákvæði sem kvað á um frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins. Ekki var um nýmæli að ræða, þar sem slíkt eftirlit hafði verið til staðar á grundvelli 102. gr. eldri laga, en með nýja ákvæðinu var gagnsæi og fyrirsjáanleiki þess aukið. Breytingunum var því fremur ætlað að skýra og afmarka kæruheimild en að takmarka heildareftirlit ráðuneytisins. Auk þess var ráðuneytinu jafnframt falið nýtt hlutverk við að staðfesta samninga sveitarfélaga um samvinnu þegar slík samvinna fæli í sér vald til töku stjórnvaldsákvarðana.

Þá var gerð sú breyting á úrræðum ráðherra þegar um vanrækslu sveitarfélaga er að ræða að felld var brott heimild ráðherra til að beita dagsektum gagnvart einstökum sveitarstjórnarmönnum við vanrækslu sveitarfélags. Var þegar gert við þinglega meðferð frumvarpsins í ljósi fjölda athugasemda þess efnis að slík heimild gæti gert það erfiðara að fá fólk til setu í sveitarstjórnnum.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu á kafla laganna um eftirlit með sveitarfélögum mótast af reynslu ráðuneytisins af framkvæmdinni allt frá setningu gildandi laga. Tillögurnar eru lagðar fram af ráðuneytinu og er markmiðið tvíþætt: Annars vegar að styrkja lagastoðir eftirlitsins með því að afmarka heimildir ráðherra með skýrari hætti en nú er gert og hins vegar að tryggja aukið gagnsæi og skýrleika í málsmeðferð eftirlitsmála.

3.5.1. Breyting á staðfestingarhlutverki ráðuneytisins

Í núgildandi sveitarstjórnarlögum er ráðuneytinu falið að hafa sérstakt eftirlit með því að samþykktir um stjórn sveitarfélaga skv. 9. gr. og samninga um samstarf sveitarfélaga skv. 94. og 96. gr. séu í samræmi við lög en í ákvæðinu kemur fram að slíkar samþykktir og samningar öðlist ekki gildi nema með staðfestingu ráðuneytisins. Hlutverk ráðuneytisins hefur þannig verið að yfirfara allar samþykktir og samninga sveitarfélaga um samvinnu og allar breytingar sem á þeim eru gerðar.

Í frumvarpi þessu er lögð til sú breyting að felld verði brott staðfestingarhlutverk ráðuneytisins og þess í stað muni samþykktir og samningar sveitarfélaga um samvinnu taka gildi við birtingu þeirra í Stjórnartíðindum. Lagt er til að ráðuneytinu verði veitt ný og skýr heimild til að krefjast þess að sveitarfélag geri breytingar á samþykkt eða samningi sem er ekki í samræmi við lög eða að fella úr gildi einstök ákvæði í samþykkt eða samningi sem brjóta í bága við lög eða breyta þeim.

Reynslan hefur sýnt að yfirferð og staðfesting allra samþykktu, samninga og breytinga á þeim er umfangsmikið og tímafrekt verkefni. Oft er um að ræða breytingar sem kalla ekki á efnislega skoðun eða eru minniháttar, en þarfnast engu að síður töluverðar vinnu við yfirlestur og samskipti aðila. Meginmarkmið breytingarinnar er að færa eftirlit ráðuneytisins frá almennu staðfestingarhlutverki yfir í markvissara frumkvæðiseftirlit. Með þessu er stefnt að

því að meiri áhersla verði lögð á að bregðast við ábendingum og kvörtunum íbúa sveitarfélaga eða taki stjórnarsýslu sveitarfélaga til sérstakrar skoðunar þegar þörf krefur. Þetta fyrirkomulag nýtir jafnframt mannafla ráðuneytisins betur og skerpir um leið á þeirri grundvallarábyrgð sveitarstjórna að tryggja að öll stjórnarsýslu sveitarfélags sé í samræmi við lög sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna.

Á grundvelli sömu raka er einnig lagt til að lagt til í frumvarpinu að fallið verði frá staðfestingarhlutverki ráðuneytisins vegna siðareglna sveitarstjórna.

3.5.2. Breytingar á almennu eftirlitshlutverki ráðherra

Grundvallarmarkmið breytinganna á eftirlitshlutverki laganna er að skerpa á eftirlitshlutverki ráðuneytisins til að auka traust íbúa á stjórnarsýslu sveitarfélaga. Jafnframt er lögð áhersla á að tryggja möguleika sveitarfélaga til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri vegna mála sem þau varða. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

1. Gildissvið eftirlit ráðherra með stjórnarsýslu sveitarfélaga er afmarkað nánar og frekari leiðbeiningar eru veittar í skýringum við 109. gr. laganna um skörun eftirlitsins við sértækt eftirlit annarra stjórnvalda.
2. Lögð er til tvö ný ákvæði sem hafa það markmið að gera greinarmun á annars vegar formlegum kvörtunum vegna stjórnarsýslu sveitarfélaga og hins vegar ábendingum. Aðgreining ábendinga og sérstakra kvartana á sér að einhverju leyti fyrirmynd í lögum um umboðsmann Alþingis nr. 85/1997 og laga um gæða- og eftirlitstofnun velferðarmála nr. 88/2021 þar sem mál eru flokkuð sem annað hvort frumkvæðismál eða kvörtunarmál. Tilgangurinn er að skýra frekar málsmeðferð gagnvart þeim sem leitar til ráðuneytisins.
3. Gerð er sú breyting að þeim sá sem veitir ráðuneytinu ábendingum um meinta ólögsmæta stjórnarsýslu sveitarfélaga er veitt sérstök trúnaðarvernd óski hann eftir því.
4. Ráðherra er veitt sérstök heimild til að krefjast breytinga á samþykktum um stjórn sveitarfélaga eða samninga um samvinnu þeirra á milli eða fella einstök ákvæði úr gildi. Er þetta lagt til í samræmi við þá breytingu sem lagt er til um að slíkar samþykktir og samningar öðlast ekki lengur gildi við staðfestingu ráðherra.
5. Ráðherra er veitt sérstök heimild til að fjalla um stjórnarsýslu sveitarfélaga með almennum hætti, t.d. með útgáfu almennra leiðbeininga.
6. Ráðherra er veitt skýr heimild til að kalla eftir gögnum og upplýsingum frá sveitarfélögum í stefnumótunar- eða rannsóknarskyni.
7. Gerðar eru orðalagsbreytingar á ákvæði laganna sem fjallaði áður um frumkvæðiseftirlit ráðuneytisins. Er nú gert ráð fyrir að um sé að ræða almenna heimild til að fjalla formlega um stjórnarsýslu sveitarfélags. Getur umfjöllun ráðherra grundvallast á eigin frumkvæði ábendingum sem honum berast, stjórnarsýslukvörtunum eða á grundvelli nýrrar 8. mgr. 20. gr. sem gerir ráð fyrir að ráðherra skuli veita álit sitt eða leiðbeiningar um ákvörðun sveitarfélags um hæfi kjörinna fulltrúa eða nefndarmanna sveitarfélaga.

Í heild sinni miða breytingarnar að því að skapa skilvirkari umgjörð um eftirlit með sveitarfélögum sem þjónar betur hagsmunum íbúa.

3.5.3. Þvingunarúrræði ráðherra

Í frumvarpinu er jafnframt gerðar breytingar á 16. gr. laganna sem hafa það markmið að skýra nánar málsmeðferð mála sem snúa að ákvörðun ráðherra um dagsektir eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Gerðar eru þær breytingar að undanfari slíkra

þvingaraðgerða verði ávallt ákvörðun ráðherra um að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélags og gefa því fyrirmæli, nema í tilteknum undantekningartilvikum. Í núgildandi framkvæmd er gert ráð fyrir því að ef sveitarfélag framfylgir ekki úrskurði ráðuneytisins eða annars stjórnvalds, getur ráðuneytið veitt sveitarfélaginu áminningu og svo tekið ákvörðun um dagsektir eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóðs. Breytingin felur í sér að ráðuneytið tekur fyrst stjórnsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar og gefur því fyrirmæli um að koma stjórnsýslu sinni í lögmætt form. Með þessari breytingu leikur enginn vafi á þeirri málsmeðferð sem tekur við ef því er haldið fram að sveitarfélag hafi ekki framfylgt úrskurði ráðuneytisins eða annars stjórnvalds. Auk þess er sveitarfélagi ávallt veitt tækifæri til að koma að sjónarmiðum sínum áður en til greina kemur að veita því áminningu eða leggja á það dagsekti.

Reynslan af framkvæmd almenns eftirlits með sveitarfélögum hefur leitt í ljós að gildandi úrræði í 116. gr. laganna eru í sumum tilvikum ófullnægjandi. Úrræði á borð við dagsektir koma til greinar þegar bregðast þarf við viðvarandi brotum en reynast óvirk þegar um er að ræða afmörkuð brot á lögum, svo sem verulega annmarka á málsmeðferð mála sem varða hagsmuni þriðja aðila eða vanrækslu á stökum, lögbundnum skyldum. Dæmi eru um að ráðuneytið hafi þurft að láta mál niður falla án afskipta þrátt fyrir að vísbendingar væru um vanrækslu sveitarfélags, sökum þess að gildandi lög veita ekki nægileg úrræði. Slíkt ástand er óásættanlegt og grefur undan virkni lögbundins eftirlits með sveitarfélögum.

Að teknu tilliti til framangreinds er lagt til að lögfest verði ný heimild fyrir ráðherra til að leggja stjórnvaldssektir á sveitarfélög. Litið er svo á að slíkt úrræði sé nauðsynlegt til að tryggja að ráðuneytið geti brugðist við alvarlegri vanrækslu þar sem önnur úrræði eiga ekki við. Sambærileg heimild er þekkt í íslenskri stjórnsýslu og hafa stjórnvöld eins og Persónuvernd og Samkeppniseftirlitið heimild til að leggja sektir á sveitarfélög vegna brota á þeirra málefnasviðum. Lagt er upp með að heimildinni verði beitt með varfærni og að skilyrði fyrir beitingu hennar verði að um sé að ræða mjög alvarlega eða ítrekaða vanrækslu á lögbundnum skyldum og að önnur og vægari úrræði séu ekki til þess fallin að ná fram úrbótum. Álagning stjórnvaldssekta hefur tvíþætt hlutverk. Annars vegar felur hún í sér ákveðinn fælingarmátt til að koma í veg fyrir ámóta brot. Hins vegar er hún afdráttarlaus yfirlýsing ráðuneytisins um að háttsemi sveitarfélags hafi verið verulega ábótavant.

3.6. Sameiningar sveitarfélaga

3.6.1. Ákvæði um eflingu sveitarstjórnarstigsins

Í frumvarpinu eru lögð til ýmis ákvæði til að stuðla því að markmiðum stjórnvalda og sveitarstjórnarlaga um eflingu sveitarstjórnarstigsins og að ekkert sveitarfélag hafi íbúafjölda undir 1.000 verði náð.

3.6.2. 250 íbúa lágmarksfjöldi í sveitarfélögum

Lagt er til nýtt ákvæði 4. gr. b sem kveður á um ef íbúafjöldi sveitarfélags er lægri en 250 þann 1. janúar ár hvert skv. tölum Hagstofu Íslands, skal ráðherra eiga frumkvæði að því að sameina það aðliggjandi sveitarfélagi. Í september 2025 hafa alls átta sveitarfélög íbúafjölda undir 250. Flest þeirra eiga þegar í miklu samstarfi við eitt eða fleiri nágrannasveitarfélög, og hafa jafnvel framselt öll eða flest lögbundinna verkefna sinna til þeirra. Því er þegar til staðar grundvöllur fyrir sameiningum viðkomandi sveitarfélaga.

Lagt er til að veita megi undantekningu frá þessu ákvæði ef sérstakar aðstæður mæla gegn sameiningu að mati ráðherra. Við ákvörðun sína skuli ráðherra taka tillit til þess að hversu miklu leyti sveitarfélag sinnir sínum lögbundnu skyldum sjálft, þar með talið skipulagsmálum,

rekstri grunnskóla og almennri félagsþjónustu, hversu greiðar samgöngur það hefur við sameiningarsveitarfélag og hvort líklegt sé að sameiningin leiði til hagræðis í rekstri og betri þjónustu við íbúa. Veiti ráðherra sveitarfélagi undanþágu frá sameiningu skal sú undanþága tekin til endurskoðunar að fjórum árum liðnum.

Í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga um 1.000 íbúa lágmark í sveitarfélögum fór innviðaráðuneytið fram á að sveitarstjórnir tíu sveitarfélaga með innan við 250 íbúa skiluðu álitum um getu sveitarfélaganna til að sinna lögbundnum verkefnum og kosti sameininga í maí 2023. Ráðuneytið sendi sveitarstjórnnum sveitarfélaganna umsögn sína um álitin til kynningar fyrir íbúa í september sama ár. Umsagnirnar varpa ljósi á ýmsa veikleika sveitarfélaganna og tækifæri í tengslum við sameiningar. Sem dæmi er hægt að nefna að íbúasamsetning flestra sveitarfélaganna er ekki talin tryggja náttúrulega fjölgun innan viðkomandi sveitarfélaga. Með sama hætti er ljóst að mörg sveitarfélaganna ættu í erfiðleikum með að taka á móti íbúum með flókna þjónustubörf, meðal annars vegna skorts á sérfræðingum og nauðsynlegum innviðum.

Ekkert af fámennustu sveitarfélögum á landinu sér um velferðarþjónustu við íbúa upp á eigin spýtur og aðeins þrjú þeirra reka sjálf grunn- og leikskóla. Því er mun algengara að viðkomandi sveitarstjórn hafi samið við sveitarstjórn annars sveitarfélags um veitingu þjónustunnar eða tekið sig saman með öðrum sveitarstjórnnum um veitingu hennar í gegnum byggðasamlag. Þá er rekstur fámennari sveitarfélaganna fremur óhagstæður í samanburði við önnur sveitarfélög. Eigin tekjur þeirra eru að jafnaði heldur lægri heldur en tekjur annarra sveitarfélaga og fjárhagur þeirra flestra frekar þröngur. Vegur þar þýngst hár rekstrarkostnaður á hvern íbúa.

Ráðuneytið hefur bent á að ýmis tækifæri felist í sameiningu fámennari sveitarfélaganna við önnur sveitarfélög. Öflugri stjórnsýsla fjölmennara sveitarfélags hefði meiri slagkraft til að standa að veitingu þjónustu innan sveitarfélagsins sjálfs. Með því væri í senn stuðlað að auknum áhrifum íbúa á mótun þjónustunnar, skýrari ábyrgð og hagkvæmni í rekstri. Þannig væri lagður grunnur að því að efla þjónustu, lækka útsvar og/eða byggja upp innviði í sveitarfélaginu.

Rétt er að árétta að framangreint ákvæði er eingöngu hugsað sem skref í þá átt að auka sjálfbærni sveitarfélaga og efla sveitarstjórnarstigið í heild og ber á engan hátt að líta á þá lágmarksíbúatölu sem sérstakt viðmið um heppilega lágmarksstærð sveitarfélags, hvorki töluna 250 né 1.000.

Heppileg stærð sveitarfélaga ræðst að miklu leyti af þeim verkefnum sem þeim eru ætluð og er heimilt að leysa. Sérstaklega þarf að tryggja að sveitarfélög séu nægilega öflug til þess að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin samkvæmt lögum, hafi til þess fjárhagslegt bolmagn og tryggi aðgengi íbúa að þeirri þjónustu sem sveitarfélaginu ber að veita. Það á bæði við þau lögbundnu verkefni sem þau nú þegar bera ábyrgð á sem og önnur og ný verkefni sem þau kunna að taka að sér.

Til að geta tekist á við verkefni þurfa ákveðnir innviðir að vera til staðar eins og viss mannfjöldi, aldursamsetning þarf að vera sjálfbær, þekking, stjórnsýsla og fleira. Sveitarfélag með 1.000 íbúa eða færri getur varla talist stórt sveitarfélag með hliðsjón af þeim skyldum sem löggjafarvaldið hefur falið þeim. Vissulega eru sum verkefni með þeim hætti að fámenn sveitarfélög geta sinnt þeim vel en önnur eru þess eðlis að rekstur þeirra er ekki forsvaranlegur í of litlum einingum, t.d. rekstur grunnskóla, félagsþjónusta og þjónusta við fatlað fólk.

Þegar litið er til verkefna sem færð hafa verið frá ríki til sveitarfélaga má sjá að æskilegt er að sveitarfélög hafi að lágmarki 1.000 íbúa til þess að sinna a.m.k. hluta þeirra sjálf og tryggja íbúum nauðsynleg búsetuskilyrði. Í skýrslu félagsmálaráðherra til Alþingis frá árinu 2005 kemur fram að reynslan hafi sýnt að sveitarfélag þurfi að hafa 1.000 íbúa þjónustusvæði

til að reka grunnskóla með eina bekkjardeild í árgangi frá 1.–10. bekk en 2.000 íbúa til að reka grunnskóla með tveimur bekkjardeildum í árgangi frá 1.–10. bekk. Í sömu skýrslu kemur fram að athugun á félagsþjónustu sveitarfélaga leiddi í ljós að mjög fá sveitarfélög með færri en 1.500 íbúa höfðu félagsráðgjafa í fullu starfi. Frá faglegu sjónarhorni séð væri æskilegt að félagsráðgjafi starfaði ekki einn heldur hefði aðgang að öðru fagfólki. Það var hins vegar ekki fyrr en 2.500 íbúa markinu er náð sem sveitarfélög hafa tvo eða fleiri starfsmenn í félagsþjónustu. Þrátt fyrir að ekki sé um nýja skýrslu að ræða má leiða líkum að því að sömu sjónarmið eigi við í dag. Þá á samanlagður íbúafjöldi sveitarfélaga að baki hverri barnaverndarnefnd ekki að vera undir 6.000 skv. 11. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002.

Að lokum má nefna að ákvæði um lágmarksfjölda íbúa hefur að grunni til verið að finna í sveitarstjórnarlögum undanfarna áratugi. Ákvæði var að finna í 6. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1998 og í 5. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Í 5. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 58/ 1961 var lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga 100 íbúar, sem væri í dag 220 manns ef tekið er tillit til íbúapróunar. Raunar má rekja lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga allt til fyrstu rituðu heimildanna um sveitarfélögin, eða löghreppana eins og þau hétu þá, en í Grágás, lögbók Íslendinga frá 12. öld, var að finna slíkt ákvæði. Þar sagði í Tíundarlögunum: „Um hreppa skil.: „Það er mælt í lögum vorum að löghreppar skulu vera á landi hér. En það er löghreppur er tuttugu bændur eru í eða fleiri. Því aðeins skulu færri vera ef lögréttumenn hafa lofað.”

3.6.3. Önnur ákvæði

Í öðru lagi er lagt til að 10% kosningabærra íbúa í sveitarfélögum verði heimilt að krefjast sameiningarviðræðna og íbúakosninga. Ákvæðið yrði tengt skyldu sveitarfélaga sem hafa færri íbúa en 1.000 að vinna álit um stöðu sveitarfélagsins eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar, hafa umræðu um álitid í sveitarstjórn og taka ákvörðun um hvort að hefja eigi sameiningarviðræður við annað eða önnur sveitarfélög skv. 4. gr. a. Samkvæmt núgildandi lögum geta 10% kosningabærra íbúa farið fram á íbúakosningu um að hefja sameiningarviðræður við annað eða önnur sveitarfélög, sem endar með annarri íbúakosningu. Með breytingunni munu 10% kosningabærra íbúa geta farið fram á að sameiningarviðræður hefjist við sveitarfélög sem nefnd eru í álitinu sem sameiningarkostir, og ber þá báðum/öllum sveitarfélögum að hefja sameiningarviðræður skv. 119. gr. Í því felst að skipa sameiningarnefnd og láta fara fram kosningu. Samhliða er lagt til að 10% kosningabærra íbúa í sveitarfélögum með fleiri en 1.000 íbúa verði heimilt að krefjast þess að sveitarfélag vinni álit um stöðu sveitarfélagsins, skv. 4. gr. a. og í kjölfarið krefjast sameiningarviðræðna og íbúakosninga.

Í þriðja lagi er lögð til svokölluð raunkostnaðarregla í samstarfi sveitarfélaga. Lagt er til að þegar eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars skv. 96. gr. verði grundvallarreglan sú, án undantekninga, að sveitarfélögum beri að gera greiningu á kostnaðarskiptingu á hverju ári og skal kostnaðarskipting sveitarfélaganna taka mið af því. Þá er lögð til heimild fyrir sveitarfélög sem tekur yfir verkefni annars sveitarfélags að leggja álag á raunkostnað. Þegar um er að ræða byggðasamlög verði meginreglan sú að kostnaður og fjárhagsleg ábyrgð skuli skiptast eftir raunkostnaði sem skuli ákveðinn á aðalfundi að fenginni tillögu stjórnar eða framkvæmdastjóra. Heimilt yrði þó að ákveða hlutlæga mælikvarða í samningi, svo sem íbúafjölda. Þá geti aðildarsveitarfélög farið fram á að skipaðir verði aðilar til greina kostnaðinn og verði þá byggt á niðurstöðu aðilanna.

3.6.4. Heimastjórnir

Í ljósi þess að stefnt er að áframhaldandi sameiningum sveitarfélaga þarf víða að sameina stór landsvæði til að ná talsverðum eða eftir atvikum tilteknum lágmarks íbúafjölda saman í sveitarfélög. Það er því óhjákvæmilegt að sveitarfélög verði í ríkara mæli samsett úr fleiri þéttbýliskjörnum, svo og þéttbýli og dreifbýli. Fyrrum sjálfstæð sveitarfélög sem renna saman í eitt geta hvert um sig haft sín félagslegu einkenni, atvinnulíf á hverjum stað getur haft sérstöðu og ákveðin menning hefur þróast í áranna rás. Rannsóknir hafa leitt í ljós að togstreita getur myndast milli einstakra hluta sameinaðra sveitarfélaga, einkum milli stærsta kjarna þeirra og hinna minni. Ýmis dæmi eru um valddreifingu innan sameinaðra sveitarfélaga til að mæta óskum um að gömlu sveitarfélögin í sameiningunni haldi áfram að vera félagslegar einingar til lengri og skemmri tíma.

Vorið 2025 fékk innviðaráðuneytið Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri til að gera athugun á reynslunni af stjórnsýslu og ákvarðanatöku í fjölkjarnasveitarfélögum vorið 2025, en rannsóknin var birt í samráðsgátt stjórnvalda samhliða frumvarpi þessu. Markmiðið var að athuga reynslu sameinaðra sveitarfélaga af hverfaráðum eða heimastjórnnum þar sem slíkt er til staðar, að mati stjórnenda sveitarfélaganna og fulltrúa í viðkomandi ráðum eða stjórnnum. Af sveitarfélögum sem borin voru saman í rannsókninni gengur íbúalýðræði lengst í Múlabingi með heimastjórnaverfi. Helstu kostir við heimastjórnaverfið er talin vera sú formfesta sem þar hefur náðst að skapa; skilgreind ábyrgð/völd og tenging við sveitarstjórnina, skýrt umboð fulltrúa og vel afmörkuð verkefni. Byggt á reynslunni töldu viðmælendur rök hniga að því að halda áfram á sömu braut. Reynsla annarra sveitarfélaga af dreifingu stjórnkerfis og staðbundinna ráða sýnir þó að erfitt geti verið að halda slíku úti til lengdar.

Í ljósi þessarar mismunandi reynslu má því ráða af skýrslunni að mikilvægast sé að veita sveitarfélögum svigrúm við skipan slíkra nefnda. Því var ekki talin ástæða til að afmarka hlutverk eða skipulag þeirra nánar í lögum en kveðið er á um í 38. gr.

Með nýlegum breytingum á sveitarstjórnarlögum með lögum nr. 62/2023 var sveitarfélögum veitt aukið svigrúm til að ákveða með hvaða hætti staðið er að vali fulltrúa í heimastjórnir, meðal annars með beinni íbúakosningu. Sú breyting var mikilvægt skref í þá átt að efla lýðræðislegt umboð heimastjórna og auka vægi þeirra í stjórnkerfi sveitarfélaga. Í framhaldi af þeirri breytingu er einnig nauðsynlegt að lagaákvæði um verksvið og valdheimildir heimastjórna endurspegli þetta aukna umboð.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á sveitarstjórnarlögum til skapa skýran og traustan lagagrundvöll fyrir starfsemi heimastjórna og viðurkenna mikilvægi þeirra fyrir staðbundið lýðræði. Á sama tíma er tryggt að hvert sveitarfélag hafi svigrúm til að útfæra slíkt fyrirkomulag í samræmi við eigin aðstæður, þarfir og vilja.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið snertir 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um sjálfstjórn sveitarfélaga. Nánar tiltekið mælir ákvæðið fyrir um að sveitarfélög ráði málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Í umfjöllun fræðimanna um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga hefur verið vísað til þess að stjórnarskrárákvæðið tryggi fyrst og fremst tilvist sveitarfélaga og að íbúar sveitarfélaga hafi lýðræðislegan rétt til að kjósa stjórn sveitarfélagsins í almennum kosningum. Auk þess felst í sjálfstjórninni að réttilega kjörin sveitarstjórn skuli hafa sjálfstæði að vissu marki innan stjórnsýslukerfisins en það ræðst hins vegar af gildandi lögum hvaða málefnum sveitarfélög ráða sjálf og að hversu miklu leyti þau fá að ráða útfærslu þeirra málefna. Í því felst fyrst og fremst að sveitarfélög hafa tiltekið sjálfstæði innan stjórnsýslukerfisins og önnur

stjórnvöld geta ekki haft afskipti af þeim án lagaheimildar. Réttur löggjafans til að setja lög er varða sveitarfélög og skipan þeirra er aftur á móti rúmur og ber sveitarfélögum að fara eftir þeim lögum sem Alþingi setur. Þrátt fyrir að því sjónarmiði hafi verið haldið á lofti að lögfesting ákvæðis um sameiningu sveitarfélaga að frumkvæði stjórnvalda kunni að vera í ósamræmi við fyrrnefnt ákvæði stjórnarskrárinnar, hefur það verið samdóma álit fræðimanna sem rannsakað hafa sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, ásamt því að vera almenn réttarframkvæmd frá því að ákvæðið var fyrst lögfest í stjórnarskrá árið 1874, að sjálfstjórnarrétturinn takmarki ekki heimildir löggjafans til að kveða á um skipan sveitarfélaga, þar á meðal lágmarksíbúafjölda þeirra, sjá m.a. Trausta Fannar Valsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga.“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2007, bls. 241–265.

Frumvarpið snertir jafnframt Evrópusáttmála um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga sem undirritaður var í Strassborg 15. október 1985. Sáttmálinn var fullgiltur á Íslandi 1. júlí 1991, sbr. auglýsingu nr. 7/1991 í C-deild Stjórnartíðinda, en hann hefur ekki verið lögfestur hér landi og hefur því ekki lagagildi. Ísland er hins vegar bundið af samningnum að þjóðarétti. Í 8. gr. Evrópusáttamálsins kemur fram að allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna megi einungis framkvæmda á þann hátt og í þeim tilvikum sem mælt er fyrir í stjórnarskránni eða í lögum og að eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skuli að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar. Eru þær breytingar á eftirlits- og yfirstjórnarheimildum ráðherra gagnvart sveitarfélögum sem gerðar eru með frumvarpinu að fullu leyti í samræmi við framangreinda umfjöllun sáttmálsins.

Verður því að telja að efni frumvarpsins sé í samræmi við 1. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og Evrópusáttmála um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga.

5. Samráð.

Innviðaráðuneytið hefur lagt mikla áherslu á samráð við undirbúning frumvarpsins. Áform um endurskoðun laganna voru birt í samráðsgátt stjórnvalda, ásamt fjölda fylgiskjala til kynningar á fyrirhuguðum breytingum. Fjölmarginir hafa komið að vinnu við undirbúning frumvarpsins, m.a. í gegnum störf hinna ýmsu vinnu- og starfshópa, s.s. sérfræðingar frá ríki, sveitarfélögum og samtökum þeirra, kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar, sérfræðingar úr háskóla-samfélaginu og aðrir hagaðilar. Vinnan var reglulega kynnt fyrir Sambandi íslenskra sveitarfélaga og því gefið tækifæri til að koma að athugasemdum, auk þess sem Sambandið skipulagði vinnustofur ráðuneytisins um samvinnu sveitarfélaga, en endurskoðun laganna var kynnt á öllum vinnustofum. Tillögur frumvarpsins voru jafnframt kynntar á fundi lögfræðinga sveitarfélaga á Hellu þann 29. ágúst 2025. Þá voru tillögurnar ræddar á fundi samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga þann 10. september 2025. Loks var frumvarp þetta birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda dagana 22. september – 13. október 2025.

5.1. Áform um endurskoðun laganna

Áform um endurskoðun sveitarstjórnarlaga, ásamt frummati á áhrifum hennar, voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 14. maí - 26. júní 2025. Samhliða var birt glærukynning þar sem helstu atriði endurskoðunarinnar 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 breytingar er snúa að eftirliti ráðuneytisins með sveitarfélögum og almennum umbótum og lagfæringum á lögnum, 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 í samráðsgáttina, þar af 13 frá sveitarfélögum og samtökum þeirra. Þá bárust umsagnir frá ÖBÍ réttindasamtökum, Þroskahjálpi, Persónuvernd, Orkuveitunni, Samorku, Landsvirkjun og HS veitum. Í umsögnum flestra sveitarfélaganna og samtaka þeirra kemur fram að þau styðja almennt áform um breytingar á sveitarstjórnarlögum, en nauðsynlegt sé að löggin fylgi framþróun sveitarstjórnarstigsins og þau séu skýr og aðgengileg. Í umsögnum Grýtubakkahrepps og Fljótsdalshrepps er lögð áhersla á að sveitarstjórnarlögin endurspegli og styðji við fjölbreytni í gerð og stærð sveitarfélaga.

Í umsögn Seltjarnarnesbæjar er nefnt að ósanngarnt sé að breyting lífeyrisskuldbindinga sé ekki dregin frá við útreikning á jafnvægisreglu, eins og er gert við útreikning skuldaviðmiðs í skuldareglu. Í frumvarpinu er ekki tekin afstaða til þess hvort lífeyrisskuldbindingar eigi að vera undanskildar við útreikning jafnvægisreglunnar. Þó er sú reglugerðarheimild sem ráðherra hefur í núgildandi lögum til að undanskilja tiltekna liði við útreikning skuldaviðmiðs víkkuð út þannig að hún taki einnig til jafnvægisreglunnar.

Reykjavíkurborg leggur í umsögn sinni sérstaka áherslu á nauðsyn þess að lagaumhverfi vegna atvinnuþátttöku sveitarfélaga og aðild þeirra að einkaréttarlegum félögum verði greint og endurskoðað í heild og að fjármálakafli laganna verði endurskoðaður í samræmi við þær áherslur sem birtast í niðurstöðum starfshóps ríkis og sveitarfélaga samkvæmt skýrslu sem skilað var í febrúar 2022. Reykjavíkurborg lýsti einnig sérstökum stuðningi við fyrirhugaða skoðun á X. kafla sveitarstjórnarlaga um upplýsingagjöf og samráð sveitarfélaga við íbúa.

Fleiri sveitarfélög leggja áherslu á mikilvægi þess að endurskoða fjármálakaflann, auk þess sem Samband íslenskra sveitarfélaga bendir á að endurskoðun kaflans muni vonandi leiða til betri samræmingar milli sveitarfélaga og þar með auðvelda greiningar á fjármálum þeirra, sem sé mikilvægt fyrir sveitarstjórnarstigið í heild. Í umsögn Skorradalshrepps er m.a. bent á að jafnt verði að ganga yfir öll sveitarfélög og undirfélög þeirra í framsetningu í reikningsskilum.

Samband íslenskra sveitarfélaga reiknar með að margar tillögur frumvarpsins komi til með að vera til bóta á sveitarstjórnarstiginu, sérstaklega þær sem lúta að því að skýra vafaatriði. Í tengslum við skoðun á almennum stjórnsýsluumbótum bendir Sambandið á að einnig mætti skoða að samræma reglur um birtingu reglna sveitarfélaga en það fær reglulega fyrirspurnir um hvaða reglur gilda í þeim efnum. Sambandið óskaði jafnframt eftir því að ráðuneytið skoði að veita því formlega heimild í lögum til að safna gögnum frá sveitarfélögunum svo ekki leiki neinn vafi á heimildum þess til vinnslu gagna, en slíkt ákvæði er að finna í frumvarpi þessu.

Í umsögn Kópavogsbæjar er gerð athugasemd við sameiningu eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga og reikningsskila- og upplýsinganefndar. Lagt er til að eftirlitsnefndin verði færð til Ríkisendurskoðunar en að stjórnsýsluleg staða reikningsskila- og upplýsinganefndarinnar verði óbreytt, hún verði þó eflað og færð meira sjálfstæði. Í frumvarpi þessu er staðið við þá tillögu að sameina nefndirnar tvær en með því er sköpuð miðlæg og fagleg stjórnsýslueining sem hafi heildaryfirsýn yfir bæði regluverkið og framkvæmd þess. Sjá nánar kafla 3.2.9.

Landssamtökin Þroskahjálpi áréttu m.a. í umsögn sinni þær efasemdir sem þau hafa um að rétt hafi verið 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 umsögninni kemur fram að það sé vandséð að fámenn sveitarfélög hafi burði og aðstæður til að bjóða upp á margbreytilega og stundum mjög sérhæfða þjónustu, sem þeim ber að gera samkvæmt lögum nr. 38/2018, og þá geti verið erfitt fyrir sveitarfélög að hafa starfsfólk í þjónustu sinni sem býr yfir fullnægjandi og sérhæfðri menntun og þekkingu sem nauðsynleg er og krafa er gerð um í lögum og reglum varðandi

mannréttindi fatlaðs fólks og þjónustu sem það á rétt á. Fleiri atriði eru rakin í umsögn samtakanna hvað þetta varðar.

Samhljómur er með umsögn ÖBÍ réttindasamtaka sem benda á að brýnt sé að sveitarfélög eða þjónustusvæði hafi burði og metnað til að sinna lagalegum skyldum sínum. Sveitarfélögin séu fjölbreytt og misburðug við veitingu á þjónustu og sú staða meggi ekki bitna á íbúum. Þá minna samtökin á mikilvægi þess að samráð sé haft við fatlað fólk þegar ákvarðanir eru teknar og leggja til að stofnuð verði ein miðlæg samráðsgátt sveitarfélaga þar sem allar reglur og stjórnvaldsfyrirmæli sveitarfélaga verði birt og tilgreint verði í sveitarstjórnarlögum um skyldu sveitarfélaga til að nýta slíka gátt til samráðs. Þá er lagt til að útfærðar verði verklagsreglur fyrir samráð á sveitarstjórnarstigi og að sveitarfélögum beri að setja sér slíkar reglur til að ná fram markvissu samráði. Ráðuneytið tekur undir framangreind sjónarmið um mismunandi getu sveitarfélaga til að sinna verkefnum sínum en markmið frumvarpsins eru sem fyrr segir að efla sveitarfélögin og gera þau betur í stakk búin til að takast á við lögbundin verkefni sín, þ.m.t. þjónustu við fatlað fólk. Með frumvarpinu er einnig leitast við að skerpa á ákvæðum um samráð sveitarfélaga við íbúa sína, m.a. með því að leggja til leiðbeinandi reglu um að sveitarfélög skilgreini markvissa samráðsferla, þar sem fram komi m.a. upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, svigrúm og möguleika íbúa og þjónustunotenda til áhrifa í einstökum samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu. Sjá nánar umfjöllun um framangreint í kafla 3.4 í greinargerðinni. Auk þess leggur ÖBÍ til að í 110. gr. laganna verði mælt fyrir um tegund eftirlitsmála sem snúi að reglulegu eftirliti með gildandi reglum sveitarfélaga og samræmi þeirra við lögbundnar skyldur sveitarfélaga. Eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga er afmarkað í 109. gr. laganna. Þar kemur meðal annars fram að það er takmarkað við stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er ekki falið með beinum hætti að hafa eftirlit með. Í því felst að almennt eftirlit ráðherra með stjórnsýslu sveitarfélaga getur falist í því að hafa eftirlit með reglur sveitarfélaga séu í samræmi við lög og lögbundnar skyldur þeirra, en eingöngu að því leyti sem öðrum stjórnvöldum er ekki falið slíkt eftirlit. Er því ekki talið tilefni til að geta þess í lögunum.

Persónuvernd vekur athygli á því að stofnunin gerði á sínum tíma athugasemdir við 28. gr. frumvarpsins sem varð sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, og varðar aðgang sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum og þagnarskyldu. Þykir stofnuninni tilefni til að árétta athugasemdir sínar, með vísan til þess að í stjórnsýslu sveitarfélaga verða til upplýsingar um viðkvæm einkalífssatriði, einkum við framkvæmd laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og barnaverndarlaga nr. 80/2002, sem og við framkvæmd heilbrigðisþjónustu sem að nokkru leyti er rekin af sveitarfélögum. Um umræddar upplýsinga gilda sérstakar þagnarskyldureglur, sbr. m.a. 60. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, 17. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012, sem og almenn þagnarskylda, sbr. stjórnsýslulög nr. 37/1993. Persónuvernd telur eðlilegt að fyrirvari við aðgangsrétt sveitarstjórnarfulltrúa verði orðaður í ákvæðinu sem um ræðir í samræmi við framangreint. Í greinargerð frumvarpsins sem varð að sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er fjallað um þetta atriði að einhverju leyti. Þar er bent á að skilyrði þess að sveitarstjórnarmenn eigi rétt á fyrirliggjandi gögnum í stjórnsýslu sveitarfélaga, er að það sé þeim nauðsynlegt vegna starfa þeirra og að málefnið sem gögnin varða geti komið til umfjöllunar sveitarstjórnar. Er þannig bent á að réttur sveitarstjórnarmanna takmarkist við gögn sem sérstakur trúnaður gætir um, svo sem ákveðnar upplýsingar frá félagsþjónustu sveitarfélags eða barnaverndarnefnd. Er því sú regla sem Persónuvernd leggur til þegar í gildi.

Loks bárust umsagnir frá Orkuveitu Reykjavíkur, Samorku, Landsvirkjun og HS veitum, einkum vegna mótunar reglna um atvinnuþátttöku sveitarfélaga. Fallið var hins vegar frá því

að leggja fram tillögur að reglum um atvinnuþátttöku sveitarfélaga með frumvarpi þessu áframhaldandi vinna stendur yfir við gerð þeirra. Munu athugasemdir framangreindra aðila verða hafðar til hliðsjónar við þá vinnu.

5.2. Samráð um frumvarpið

Frumvarp þetta var birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda dagana 22. september – 13. október 2025.

Í vinnslu.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta hefur ekki áhrif á eignir, skuldir, tekjur eða gjöld ríkissjóðs. Frumvarpið varðar fyrst og fremst sveitarfélög og sveitarfélagaskipan. Er hér gert grein fyrir helstu atriðum frumvarpsins sem hafa áhrif á sveitarfélög.

6.1. Breytingar á fjármálakafla

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á VII. kafla sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga. Breytingarnar munu hafa í för með sér breytt vinnulag og kröfur til sveitarfélaga þegar kemur að stefnu- og áætlanagerð þeirra en meðal annars er lagt til að sveitarfélög setji sér fjármálastefnu í upphafi kjörtímabils. Ekki er gert ráð fyrir því að umtalsverður kostnaður felist í vinnu við gerð fjármálastefnu enda er tilgangur hennar aðallega að skrásetja og birta þegar sett markmið nýrrar sveitarstjórnar um rekstur sveitarfélagsins til næstu fimm ára. Setning fjármálastefnu ætti almennt að hafa jákvæð áhrif á rekstur sveitarfélaga enda eykur hún samhæfingu á milli kjörinna fulltrúa og starfsmanna sveitarfélagsins með langtímahugsun að leiðarljósi. Með skýrri langtímastefnu er þannig dregið úr líkum á skammtímaákvörðunum sem geta verið óhagkvæmar og aukin festa skapast í rekstri. Þetta ætti að leiða til stöðugri fjármálastjórnar og aukins fyrirsjáanleika.

Þá er lögð til ný flokkun félaga sveitarfélaga í reikningsskilum sveitarfélaga. Í stað núverandi A- og B-hluta flokkunar er tekin upp þriggja þrepa flokkun: A-hluti sem varðar kjarnastarfsemi sveitarfélaga, B-hluti varðar félög í meirihlutaeigu með ótakmarkaða ábyrgð og nýr C-hluti þar sem færa á félög með takmarkaða ábyrgð sem starfa á markaði. Breytingin mun krefjast þess að sveitarfélög yfirfari og endurflokki öll fyrirtæki og stofnanir sem þau eiga aðild að, sem felur í sér einskiptiskostnað. Efnislegu áhrifin eru þó jákvæð. Með því að einangra markaðsrekstur með takmarkaðri ábyrgð í C-hluta, sem stendur utan við fjármálareglur laganna, minnkar bein fjárhagsleg áhætta sveitarfélaga af þeirri starfsemi. Þetta eykur gagnsæi í reikningsskilum og gerir sveitarstjórnnum og eftirlitsaðilum kleift að meta betur fjárhagslega heilsu kjarnastarfseminnar í A-hluta.

Auknar kröfur eru gerðar um ábyrga fjármálastjórn og áhættumat í frumvarpinu. Þannig er þröskuldur fyrir skyldu til að gera faglegt mat á áhrifum stórra fjárfestinga lækkaður úr 20% af skatttekjum í 10%. Ef fjárfesting fer yfir 20% skal fá til þess óháðan sérfræðing en fyrir minni fjárfestingar, eða yfir 10%, nægir mat framkvæmt af starfsmönnum sveitarfélags. Ekki er gert ráð fyrir því að breytingin hafi teljandi áhrif á kostnað sveitarfélaga enda verður að telja líklegt að langflest sveitarfélög viðhafi nú þegar öflugar fjárhagsgreiningar þegar um jafn stór verkefni er að ræða og falla undir greinina.

6.2. Raunkostnaðarregla

Með frumvarpi þessu er lögð til svokölluð raunkostnaðarregla sem meginregla við kostnaðarskiptingu í samvinnu sveitarfélaga. Annars vegar á regla sem á við um

byggðasamlög og hins vegar þegar eitt sveitarfélag tekur að sér framkvæmd verkefnis fyrir annað. Markmið reglunnar er að tryggja að kostnaðarskipting sé sanngjörn, gagnsæ og endurspegli raunverulegan kostnað þjónustunnar í þágu hvers sveitarfélags. Með þessu er stefnt að því að koma í veg fyrir að stærri sveitarfélög niðurgreiði þjónustu fyrir minni sveitarfélög, sem talið hefur verið hamla eðlilegri framþróun sveitarstjórnarstigsins.

Fjárhagsleg áhrif af innleiðingu reglunnar má greina í tvennt: annars vegar kostnað við framkvæmd greiningarinnar sjálfar og hins vegar efnisleg fjárhagsleg áhrif sem leiða af niðurstöðum hennar.

Innleiðing raunkostnaðarreglunnar mun fela í sér fyrirsjáanlegan stjórnsýslukostnað sem felst einkum í vinnu starfsfólks við árlega greiningu og skýrslugerð. Gert er ráð fyrir að þessi vinna falli að mestu leyti innan núverandi starfsumsvifa fjármálasviða sveitarfélaganna og eftir eignum stjórnenda fagsviða. Mögulegur kostnaður vegna aðkomu óháðra sérfræðinga kæmi aðeins til ef ágreiningur rís, sem telja verður til undantekninga.

Meiri áhrif gætu falist í tilfærslu á kostnaði á milli sveitarfélaga þar sem kostnaðarskipting hefur ekki áður byggst á faglegu mati. Fámennari sveitarfélög sem hafa notið þjónustu frá stærri nágrannasveitarfélögum eða í gegnum byggðasamlög á grundvelli annarra viðmiða en raunkostnaðar, t.d. eingöngu íbúafjölda, gætu staðið frammi fyrir auknum kostnaði við einstaka málaflokka. Ekki væri þó um kostnaðarauka fyrir sveitarstjórnarstigið í heild að ræða, heldur endurspegladist aukinn kostnaður í lækkun kostnaðar hjá því sveitarfélagi sem veitir þjónustuna.

6.3. Frumkvæði ráðherra að sameiningum sveitarfélaga

Verði frumvarpið óbreytt að lögum ber ráðherra að hafa frumkvæði að sameiningu sveitarfélags ef íbúafjöldi þess er undir 250 skv. tölum Hagstofu Íslands 1. janúar ár hvert. Ljóst er að þetta mun hafa talsverð áhrif á sveitarfélög landsins, enda voru átta sveitarfélög með færri íbúa en 250 þann 1. janúar 2025. Eitt þeirra, Skorradalshreppur, hefur þegar samþykkt að sameinast Borgarbyggð. Verði ákvæðið lögfest má gera ráð fyrir því að sveitarfélögum fækki um allt að sjö frá og með sveitarstjórnarkosningum 2026. Heildarfjöldi sveitarfélaga gæti því farið niður í 54. Flest þessara sveitarfélaga eru á Vestfjörðum, alls fjögur, en auk þess er eitt á Vesturlandi, eitt á Norðurlandi eystra og eitt á Austurlandi. Með stærri og öflugri sveitarfélögum skapast svigrúm til að lækka stjórnsýslukostnað á íbúa og auka skilvirkni. Slík hagræðing getur jafnframt skapað tækifæri til að bæta þjónustu við íbúa eða veita þjónustu sem áður hefur ekki staðið til boða. Einhver kostnaður mun koma til vegna undirbúnings við sameiningar en eitt af lögbundnum hlutverkum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að veita aðstoð til að greiða fyrir sameiningu. Þau sveitarfélög sem um ræðir eru flest tiltölulega lítið skuldbar og ekki er talið að grípa þurfi til sérstakra ráðstafafana til að tryggja að Jöfnunarsjóður geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með sameiningarframlögum.

6.4. Kynjasjónarmið

Þær breytingar sem miða að því að fækka fámennum sveitarfélögum geta haft ólík áhrif á kynin. Aðgangur og lýðræðisleg áhrif á veitingu grunnþjónustu, svo sem leik-, grunnskóla og félagsþjónustu, er mikilvægur þáttur í búsetugæðum. Konur hafa oft sterkari snertiflöt gagnvart þessari þjónustu, ásamt því að bera oftari meiri ábyrgð á umönnun barna og eldri ættingja. Með sameiningum allra minnstu sveitarfélaganna eykst lýðræðisleg aðkoma íbúa þeirra að veitingu þjónustunnar sem gæti haft meiri jákvæð áhrif á konur.

Jafnframt eru konur í miklum meirihluta starfsfólks í lögbundinni þjónustu sveitarfélaga, svo sem í skólum, umönnunarstörfum og í stjórnsýslu. Fækkun starfsstöðva í smærri

byggðarlögum getur því haft bein áhrif á atvinnutækifæri kvenna á landsbyggðinni. Mikilvægt er að við útfærslu sameininga og mótun þjónustu í nýjum sveitarfélögum sé sérstaklega hugað að þessum þáttum og leitað leiða til að tryggja gott aðgengi að þjónustu og viðhalda fjölbreyttum atvinnutækifærum fyrir öll kyn um allt sveitarfélagið. Stofnun heimastjórna getur verið mikilvægt tæki í þessu samhengi til að tryggja að raddir allra íbúa, óháð kyni, heyrist við mótun þjónustunnar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að orðinu „ráðuneyti“ sé breytt í „ráðherra“ þar sem það á við í lögunum. Breytingin er gerð til samræmis við þá stjórnskipulegu grundvallarreglu að ráðherra er handhafi framkvæmdarvalds en ráðuneytið er stjórnsýslueining sem starfar á ábyrgð hans og í hans umboði. Breytingin felur því ekki í sér efnislega breytingu.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er gerðar breytingar á 4. gr. laganna. Markmið ákvæðisins er að veita íbúum beinan rétt til að knýja á um að sameiningarviðræður og síðan íbúakosningar um niðurstöðu þeirra.

1. mgr. ákvæðisins felur í sér að ef 10% íbúar sveitarfélags sem hefur færri en 1.000 íbúa undirskriftarlista um að sveitarfélag sameinist aðliggjandi sveitarfélagi, skulu sveitarfélögin fara í formlegar sameiningarviðræður á grundvelli 119. gr. og ljúka því ferli sem fjallað er um í ákvæðinu, þ.m.t. að halda íbúakosningu. Bindur ákvæðið þannig bæði viðkomandi sveitarfélag, og það sveitarfélag sem krafa íbúa beinist að.

2. mgr. ákvæðisins mælir fyrir um rétt íbúa í sveitarfélögum sem er yfir 1.000 við almennar sveitarstjórnarkosningar að fara fram á að sveitarstjórn vinni álit skv. b-lið 2. mgr. 4. gr. a. Ákvæðið mælir fyrir um að slík undirskriftarsöfnun þarf að vera lokið innan árs frá kosningum. Eftir að sveitarstjórn hefur unnið álitinu skulu sömu reglur gilda og hjá sveitarfélögum sem er með færri íbúa en 1.000. Í því felst að íbúar 10% íbúa slíkra sveitarfélaga geta einnig farið fram á með undirskriftarsöfnun að sveitarfélag hefji formlegar sameiningarviðræður skv. 119. gr. sem endar með íbúakosningu viðkomandi sveitarfélaga.

Áréttað er að undirskriftarsafnanir á grundvelli ákvæðisins skulu vera í samræmi við 108. gr. og reglugerð nr. 155/2013 um undirskriftarsafnanir vegna almennra atkvæðagreiðslna skv. sveitarstjórnarlögum og þegar íbúar krefjast sameiningar við annað eða önnur sveitarfélög þarf að koma skýrt fram að hvaða sameiningarkosti undirskriftarsöfnun beinist.

Um 3. gr.

Lagt er til nýtt ákvæði, 4. gr. b, sem kveður á um frumkvæði ráðherra að því að sameina sveitarfélög sem ekki ná ákveðinni íbúatölu. Ákvæðið var að grunni til að finna í 5. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, og 6. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1998. Lagt er til að ákvæðið verði tekið upp í sveitarstjórnarlög með þeirri breytingu að ráðherra þurfi að hafa frumkvæði að sameiningu sveitarfélags ef íbúafjöldi þess er undir 250 skv. tölum Hagstofu Íslands þann 1. janúar ár hvert.

Í 2. mgr. ákvæðisins er ráðherra veitt heimild til að falla frá því að eiga frumkvæði að sameiningu sveitarfélags ef sérstakar ástæður eru til staðar sem mæla gegn því. Rétt er að taka fram að ráðherra ber einungis að taka til skoðunar hvort slíkar aðstæður eigi við að ósk viðkomandi sveitarfélags.

Ljóst er að óhjákvæmilega þurfa skilyrði 3. mgr. að einhverju leyti að vera matskennd enda eru aðstæður og lega sveitarfélaga verulega mismunandi. Ráðherra mun því þurfa að leggja heildstætt mat á það hvort sérstakar ástæður mæli gegn því að fámennt sveitarfélag verði sameinað öðru eða öðrum sveitarfélögum.

Hér geta komið til greina tilteknir félagslegir, efnahagslegir, umhverfislegir eða landfræðilegir þætti sem kunna að fela í sér að sérstakar aðstæður eru fyrir því að ráðherra eigi ekki frumkvæði að sameiningu. Sem dæmi mætti nefna ef sveitarfélagið hefði lengi myndað félagslega einingu á stóru landsvæði án þess að hafa þörf fyrir samvinnu við önnur sveitarfélög til að halda uppi þjónustustigi, og sameining við nærliggjandi sveitarfélög fæli því ekki í sér verulegar breytingar á sjálfbærni sveitarfélagsins. Í a. - c-lið 2. mgr. eru nefnt atriði sem ráðherra bera sérstaklega að taka tillit til við slíkt mat.

Í a-lið 2. mgr. er tekið fram að horfi skuli til þess að hversu miklu leyti sveitarfélag sinnir sínum lögbundnu skyldum sjálft, þar með talið skipulagsmálum, rekstri grunnskóla og almennri félagsþjónustu. Um er að ræða grundvallarsjónarmið við mat ráðherra enda er meginmarkmið ákvæðisins að tryggja rétt allra íbúa sveitarfélags til þjónustu og lýðræðislegrar aðkomu þeirra að mótun hennar. Þannig má líta svo á að þörfin fyrir sameiningu við önnur sveitarfélög, sem er forsenda ákvæðisins, sé minni þegar sveitarfélag sinnir sínum lögbundnu skyldum sjálft. Þó að ákvæðið sé matskennt verður ekki horft fram hjá því að sum lögskyld verkefni sveitarfélaga vega þyngra en önnur þegar kemur að nærbjónustu sveitarfélaga. Má þar sérstaklega nefna grunnskólaþjónustu sveitarfélaganna enda um stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna að ræða.

Í b-lið 2. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir því að ráðherra leggi sérstakt mat á hversu greiðar samgöngur sveitarfélag hefur við mögulegar sameiningar sveitarfélag. Við mat á þessu skilyrði er rétt að horft sé til þess hvort þjónusta við íbúa gæti farið óhindrað fram ef hún væri veitt í nærliggjandi sveitarfélagi. Þannig kynni það að ganga gegn markmiði ákvæðisins um betri þjónustu við íbúa ef t.d. vetraraðstæður vegasamgangna, erfiðir fjallvegir eða langar vegalengdir myndu skapa hættu á þjónusturofi við íbúa hins sameinaða sveitarfélags. Rétt er að horfa til þess að ef nágrannasveitarfélag sbr. a. lið sinnir nú þegar þeirri þjónustu sem hætt er við að skerðing verði á vegna erfiðra samgangna þá gæti skilyrðið ekki átt við.

Að lokum er lagt til í c-lið 2. mgr. að ráðherra taki sérstakt tillit til hvort að sameining sé líkleg til hagræðis í rekstri eða betri þjónustu.

Í 3. mgr. er áréttað að ráðherra ber að taka málið aftur upp ef hann ákveður að sameina ekki sveitarfélag, en það nær ekki 250 íbúa fjölda lágmarkinu fjórum árum síðar.

Í 4. mgr. er sveitarstjórn sveitarfélags sem ráðherra ber að hafa frumkvæði að sameina öðru sveitarfélagi, veitt heimild til að óska eftir því að stofnuð verði heimastjórn eins og hún er skilgreind skv. nýju ákvæði 38. gr. a. Þegar sameining stafar að frumkvæði stjórnvalda, er hættu á að sameiningarferill fari fram forsendum hins stærra sveitarfélags. Er því mikilvægt að kveðið sé á heimild sveitarstjórnar til að óska eftir því að skipuð verði slík nefnd.

Ákvörðun ráðherra um stofnun heimastjórnar er endanleg og bindandi fyrir hina nýju sveitarstjórn. Samþykki ráðherra beiðnina er nýrri sveitarstjórn því skylt að koma heimastjórninni á fót. Synjun ráðherra hefur hins vegar ekki áhrif á almenna heimild nýrrar sveitarstjórnar til að stofna staðbundna nefnd að eigin frumkvæði, í samræmi við önnur ákvæði laganna.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 9. gr. laganna þar sem lagt er til að staðfestingarhlutverk ráðuneytis sveitarstjórnarmála gagnvart samþykktum sveitarfélag

afnumið. Í þess stað munu samþykktir sveitarfélaga og breytingar á þeim öðlast gildi við birtingu í Stjórnartíðindum, sem einfaldar og flýttir fyrir málsmeðferð vegna samþykktar sveitarfélaga og breytinga á þeim.

Samhliða þessari breytingu, er eftirlitshlutverk ráðuneytisins hins vegar styrkt. Lagt er til að heimildir þess til að fella úr gildi einstök ákvæði í samþykktum, sem ganga gegn lögum, verði auknar sbr. 63. gr. frumvarpsins. Eftirlitshlutverk ráðuneytisins færir því úr því að staðfesta lögmæti samþykktar sveitarfélaga yfir í að ráðuneytið hefur frumkvæðiseftirlit með samþykktum sveitarfélaga eftir að þær hafa verið settar. Auk þess er lagt til að heimildir ráðuneytisins til að fella úr gildi ákvæði samþykktar verði auknar með frumvarpinu. Þá ber ráðuneytinu áfram að sinna leiðbeiningarhlutverki sínu gagnvart sveitarfélögum.

Rétt er að áréttar að breytingin hefur ekki á málsmeðferð sveitarstjórna við setningu samþykktar um stjórn sveitarfélags eða breytinga á henni, svo sem skylduna til að halda tvær umræður um samþykktir í samræmi við 18. gr.

Um 5. gr.

Með breytingu á 11. gr. laganna er lagt til að lögfest verði skýr málsmeðferð sem sveitarstjórnun ber að fylgja þegar teknar eru ákvarðanir um að breyta fjölda fulltrúa í sveitarstjórn. Ákvörðunin um fjölda fulltrúa verður áfram á forræði sveitarstjórnar innan þeirra fjöldamarka sem kveðið er á um í ákvæðinu. Lagt er til að breytingin verði formgerð með breytingu á samþykkt um stjórn sveitarfélags skv. 9. gr. sem tryggir að ákvörðunin fari í gegnum gagnsætt ferli innan sveitarstjórnar sem verði aðgengilegt almenningi. Lagt til að kveðið verði á um skýr tímamörk fyrir ákvörðunartökuna og skal breytingin taka gildi a.m.k. mánuði fyrir viðmiðunardag kjörskrá fyrir reglubundnar sveitarstjórnarkosningar. Þá er einnig lagt til áréttingar og skýringar að ákvörðun sveitarstjórnar um að fækka kjörnum fulltrúum hefur að sjálfsgöðu ekki áhrif á umboð kjörinna fulltrúa.

Um 6. gr.

Markmið tillögu um breytingu á 7. mgr. 13. gr. sveitarstjórnarlaga er að kveða skýrar á um málsmeðferð við framlagningu vantrauststillögu á oddvita eða varaoddvita. Breytingin felur í sér að fundarstjórn færir tímabundið frá oddvita og varaoddvita til þess fulltrúa sem hefur lengsta setu að baki, eða til aldursforseta ef lögð er fram vantrauststillaga á þá. Gert er ráð fyrir að hugtakið „vantrauststillaga“ verði túlkað með rúmunum hætti og horft verði til eðlis og markmiðs tillögu fremur en formlegs heitis hennar. Þannig er gert ráð fyrir að tillaga um kosningu nýs oddvita eða varaoddvita teljist í reynd fela í sér vantraust í skilningi ákvæðisins

Í ákvæðinu var ekki kveðið á um það með skýrum hætti hver stýrir fundi sveitarstjórnar þegar bæði formaður og varaformaður eru forfallaðir. Með nýrri 8. mgr. ákvæðisins er tekið á því með skýrum hætti. Sú leið sem lögð er til að bregðast við forföllum formanns og varaformanns á sér hliðstæðu í lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, n.t.t. 1. mgr. 15. gr. laganna, þar sem mælt er fyrir um hvernig skuli fara þegar formaður og varaformaður fastanefndar Alþingis forfallast.

Auk þess er lagt til að 6. mgr. 13. gr. verði felld brott. Ekki er talin þörf á því að upplýsa ráðuneytið hverjir skipa oddvita eða varaoddvita stöður sveitarfélaga.

Um 7. gr.

Lagt er til að lögfest verði sú meginregla í 14. gr. að vettvangur funda sveitarstjórnar skuli vera innan landfræðilegra marka sveitarfélagsins eins og framkvæmdin sem öll sveitarfélög

starfa nú þegar eftir í reynd. Í þess felst að ályktunarhæfa fundi sveitarstjórnar og fastanefnda ber að halda innan staðarmarka sveitarfélags. Þó er gerð sú undantekning að heimilt er að halda fundi utan staðarmarka ef óviðráðanalegar aðstæður gera fundarhald innan sveitarfélags ómögulegt.

Það eru ýmis rök fyrir því að kveðið verði á um það í sveitarstjórnarlögum með skýrum hætti að fundir sveitarstjórna skuli vera innan staðarmarka sveitarfélaga. Kjarni staðbundinnar sjálfstjórnar er tenging milli íbúa og kjörinna fulltrúa og með því að halda fundi innan staðarmarka sveitarfélagsins eiga íbúar auðveldara með að sækja opna fundi, fylgjast með umræðum og veita lýðræðislegt aðhald. Ef fundir væru haldnir fjarri heimabyggð, t.d. í öðrum landshlutum, yrði það til þess að draga úr áhuga almennings frá þátttöku og draga úr gagnsæi. Þá eru sveitarstjórnarfundur grundvöllur ákvarðanatöku sveitarfélagsins og hafa að einhverju leyti táknræna merkingu.

Með því að lögfesta regluna er einnig komið í veg fyrir hugsanlegan ágreining um lögmæti funda sem haldnir eru utan staðarmarka sveitarfélaga og tryggir einnig samræmda starfshætti allra sveitarfélaga á landinu að þessu leyti.

Um 8. gr.

Lagt er til að 1. mgr. 15. gr. sveitarstjórnarlaga verði breytt til að skýra þær reglur sem gilda um fundarboðun vegna sveitarstjórnarfundar. Breytingin felur í sér að sólarhrings boðunarfrestur er einungis heimill ef mál sem eru á dagskrártillögu fundarins eru ekki viðamikil. Við mat á því hvort mál teljist viðamikið skal höfuðáhersla lögð á hvort eðli þess og umfang gefi sveitarstjórnarmönnum raunhæft svigrúm til að kynna sér gögn og undirbúa sig fyrir fund með fullnægjandi hætti. Við matið er meðal annars hægt að horfa til umfangs og fjölda mála og skjala, hvort gögn séu tæknilegs eða fræðilegs eðlis, svo sem lögfræðiálit, fjárhagslegar greiningar eða verkfræðiskýrslur, hvort nauðsynlegt sé fyrir fulltrúa að afla upplýsinga eða þekkingar utan þeirra gagna sem fylgja fundarboði, hvort málið eða gögn málsins hafi áður verið til umfjöllunar í sveitastjórn eða hvort um nýmæli sé að ræða í stjórnsýslu sveitarfélagsins. Ef taka á afdrifaríkar ákvarðanir, svo sem um verulegar fjárhagslegar skuldbindingar, sölu eigna eða meiriháttar breytingar á þjónustu, skal ávallt viðhafa tveggja sólarhringa boðunarfrest.

Jafnframt er lögð til sú breyting að í nýrri 4. mgr. er áréttuð heimild sveitarfélaga til að skilgreina nánar í eigin reglum hvað telst sannanleg fundarboðun. Með þessu geta sveitarfélög til dæmis kveðið á um hvort tölvupóstur til nefndarmanna eða skráning í fundargátt uppfylli skilyrði ákvæðisins.

Þá er að lokum lagðar til orðalagsbreytingar á ákvæðinu til að leggja áherslu á að dagskrá sem send er sveitarstjórnarmönnum er í raun tillaga að dagskrá þar sem það er í höndum sveitarstjórnar að ákveða dagskránni í byrjun fundar hverju sinni. Sjá nánar skýringar við 26. gr.

Um 9. gr.

Breyting á 18. gr. laganna er hluti af því markmiði frumvarpsins er lagt til að fella niður staðfestingarhlutverk ráðherra gagnvart samþykktum og samvinnusamningum sveitarfélaga. Áhersla er lögð á að þetta dregur ekki úr kröfum til undirbúnings og málsmeðferðar af hálfu sveitarstjórna vegna samþykktu og samvinnusamninga sveitarfélaga. Til að tryggja áfram vandaða málsmeðferð er krafan um tvær umræður sveitarstjórnar um slíkar ákvarðanir nú færð inn í ákvæðið sjálft með þeirri breytingu sem hér er lögð til.

Um 10. gr.

Meginmarkmið þeirra breytinga sem lagðar eru til á 20. gr. laganna er að styrkja lýðræðislegt umboð og jafnframt þátttökuskyldu kjörinna fulltrúa. Breytingunum er ætlað að tryggja vandaðri málsmeðferð sveitarfélags við mat á hæfi sveitarstjórnarmanna og lögfesta skýra leið fyrir þá þá sveitarstjórnarmenn og nefndarmenn sem hlut eiga að máli til að bera ákvörðun sveitarstjórnar eða fastanefndar undir annað stjórnvald.

Í 5. mgr., er lögð til sú breyting að áður en sérstaks álits er aflað um hæfi fulltrúa, skuli honum tilkynnt um það og veittur kostur á aðkomu að málinu.

Þegar vafi leikur á hæfi sveitarstjórnarmanns eða nefndarfulltrúa er algengt að leitað sé eftir áliti sérfræðinga. Niðurstaða slíkrar álitsgerð vegur oft þungt í ákvörðun sveitarstjórnar eða nefndar. Því er afar mikilvægt að álitsgerðin sé vönduð, byggji á öllum tiltækum gögnum og réttum lagasjónarmiðum. Breytingin tryggir aðkomu þess sem í hlut á og eykur þar með gæði álitsgerðarinnar. Í ákvæðinu er aðkoma viðkomandi sveitarstjórnarmanns eða nefndarfulltrúa ekki sérstaklega tiltekin en ljóst er að hún þarf a.m.k. að fela í sér að hann fái upplýsingar um fyrirhugaða álitsgerð, þar á meðal um spurningar sem lagðar verða fyrir sérfræðinginn og hverjum verður falið að vinna álitið. Hann fái tækifæri til að koma eigin sjónarmiðum og gögnum á framfæri við sérfræðinginn og fái drög að áliti til yfirlestrar og færi á að gera við þau athugasemdir innan hæfilegs frests áður en endanleg útgáfa er lögð fram.

Markmið breytingarinnar á 6. mgr. 20. gr. er að skerpa á þeirri meginreglu að ákvörðunarvald um hæfi fulltrúa er hjá sveitarstjórn eða fastanefnd, en ekki hjá fulltrúunum sjálfum. Sú framkvæmd hefur tíðkast hjá sveitarfélögum að fulltrúar lýsi sig vanhæfa, stundum án þess aðrir kjörnir fulltrúar viti ástæðu, og fái það samþykkt án umræðu. Kjörinn fulltrúi hefur hins vegar lýðræðislegt umboð og skyldu til að taka þátt í meðferð mála. Hann getur því ekki skorast undan ábyrgð, sérstaklega í málum sem eru erfið, umdeild eða pólitískt óþægileg. Lögð er því til sú breyting að áður en sveitarstjórn eða fastanefnd tekur ákvörðun um hæfi sveitarstjórnarmanns eða nefndarfulltrúa, þá ber að gera grein fyrir þeim atriðum sem kunna að valda vanhæfi áður en sveitarstjórn eða fastanefnd tekur ákvörðun. Jafnframt verður að telja eðlileg að getið er um á hvaða lagagrundvelli vanhæfi byggji í fundargerð, t.d. með vísun til tölulíðar í 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga eða til 2. mgr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga. Markmið breytingarinnar er meðal annars að tryggja að ákvörðunvaldið sé hjá sveitarstjórn eða fastanefnd en ekki hjá viðkomandi einstaklingum. Þá tryggir skyldan til að gera grein fyrir þeim atriðum sem kunna að valda vanhæfi að ákvörðun um hæfi sé byggð á lögmaetum forsendum, en ekki t.d. pólitískum hentugleika.

Í nýrri 7. mgr. ákvæðisins er lagt til að mælt verði fyrir um það með skýrum hætti um að hægt verði að bera hæfisákvæðanir sveitarstjórna og fastanefnda sveitarfélaga undir ráðherra sveitarstjórnarmála. Þá er sérstaklega tiltekið að það eigi einnig við þegar lagt er mat á hæfi aðila sem ekki kemur til ákvörðunar sveitarstjórnar eða fastanefndar. Það getur til dæmis átt sér stað þegar lagt er mat á hæfi aðila til setu í fastanefnd sveitarfélags en í slíkum tilvikum er ekki víst að slíkt mat á almennu hæfi viðkomandi komi til kosningar innan sveitarstjórnar eða fastanefndar. Eðli málsins samkvæmt er þá ekki um sérstaka ákvörðun að ræða en ráðherra getur veitt leiðbeiningar um mat sveitarfélags í slíkum tilvikum.

Gert er ráð fyrir því að sá sem á hlut að máli geti lagt fram kvörtun til ráðherra á grundvelli 112. gr. a og fer þá um málið eins og því er lýst í umræddu ákvæði, þ.e. viðkomandi þarf að leggja fram kvörtun og leggja fram öll gögn málsins. Sá munur er þó á þeirri málsmeðferð sem lýst er í 112. gr. a og 112. gr. b og því úrræði sem hér er lagt til að verði lögfest, að ráðherra ber ávallt að veita álit sitt eða leiðbeiningar um niðurstöðu sveitarfélags þegar um er að ræða ákvæðanir um hæfi sveitarstjórnar- eða nefndarfulltrúa ólíkt almennum

kvörtunarmálum þar sem ráðherra ákveður sjálfur hvort að tilefni sé til að fjalla formlega um stjórnsýslu sveitarfélags.

Rétt er að hafa í huga að almennt eftirlit ráðherra tekur ekki til mála þar sem eftirlit hefur með beinum hætti verið falið öðrum stjórnvöldum, sbr. 6. tölul. 112. gr. laganna og sú meginregla gildir einnig um þetta nýja úrræði sem lýtur að hæfi fulltrúa. Ljóst er ýmsum tilvikum mun vera óljóst hvenær öðru stjórnvaldi er falið með beinum hætti að hafa eftirlit með hæfisreglum sveitarstjórnarréttar og sérstaklega í málum sem varða eingöngu mat sveitarfélags, þ.e. álitssgerðir vegna hæfi sveitarstjórnarmanna eða nefndarmanna sem ekki koma til ákvörðunar sveitarstjórnar eða fastanefnda. Sem dæmi þá kann að koma upp sú staða að það sé mat sveitarfélags að tiltekinn sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur í öllum ákvörðunum sveitarfélags sem varða tiltekið skipulagsmál sem óljóst er hvort að muni koma til afgreiðslu sveitarstjórnar. Ljóst er að þar sem ekki hefur verið tekið ákvörðun í máli, er engu stjórnvaldi falið með beinum hætti að hafa eftirlit með slíku mati sveitarfélagsins og fellur það því undir eftirlit ráðherra skv. þessari málsgrein. Í slíkum tilvikum er þó rétt að líta til þess að ráðherra hafi heimild skv. 1. tölul. 2. mgr. 112. gr. b, til að ljúka máli með leiðbeiningum sem veitir ráðherra svigrúm til að tryggja að ákvörðun sveitarfélags um hæfi fulltrúa byggji á réttum lagagrundvelli og vandaðri málsmeðferð.

Í lokamálslið hinnar nýju 7. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli virða svigrúm sveitarstjórnar til mats þegar hann fer yfir ákvarðanir um hæfi fulltrúa. Er þetta gert í ljósi þess að hæfisreglur eru oft matskenndar og snerta á atriðum á borð við persónuleg tengsl aðila eða fjárhagslega hagsmuni þeirra, þar sem sveitarstjórn er best til þess fallin að meta staðbundnar aðstæður og tryggja traust íbúa á stjórnsýslunni. Er því gert ráð fyrir að umfjöllun ráðherra feli ekki í sér endurmat á öllum atriðum máls, heldur fyrst og fremst lögmætisathugun sem felur í sér að kanna hvort að gætt hafi verið að lögbundnum reglum við málsmeðferðina, ákvörðun eða mat sveitarfélags byggji á málefnalegum og almennum lagasjónarmiðum um hæfi og hvort niðurstaða sveitarfélagsins sé ekki bersýnilega röng.

Um 11. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 26. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um málfrelsi sveitarstjórnarmanna. Í núverandi ákvæði er mælt fyrir um að sveitarstjórnarmenn hafa málfrelsi á fundum sveitarstjórnar eftir því sem nánar er kveðið á um í fundarsköpum. Lagt til að orðalaginu verði breytt á þann veg að sveitarstjórn verði heimilt að setja reglur um ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu mála. Markmiðið er að veita sveitarstjórnnum skýran lagagrundvöll til að setja reglur sem kunna að takmarka ræðutíma á fundum til að uppfylla betur þær kröfur sem stjórnskipunar- og mannréttindareglur gera til takmörkunar á tjáningarfrelsi kjörinna fulltrúa. Auk þess eru áréttuð þau grundvallarskilyrði fyrir reglum sem fela í sér takmörkun á ræðutíma, að þær skulu byggja á jafnræði og að ávallt verði gætt að því að réttur allra fulltrúa til að tjá sig sé virtur.

Um 12. gr.

Meginmarkmiðið með þeirri breytingu sem lögð er til á 27. gr. er að taka allan vafa um rétt sveitarstjórnarmanna til að fá mál tekin á dagskrá og koma í veg fyrir ágreining um túlkun ákvæðisins. Reynslan af framkvæmd ákvæðisins hefur sýnt fram á að þeir sem boða fundi sveitarstjórnar hafi stundum talið sig hafa heimild til að hafna beiðni sveitarstjórnarmanns um að setja mál á útsenda dagskrá sveitarstjórnarfundar. Með þessari breytingu er verið að lögfesta þá framkvæmd með skýrum hætti að réttur sveitarstjórnarmanna til að setja mál á útsenda dagskrá sveitarstjórnarfundar er mjög rúmur og sá sem boðar fundi sveitarstjórnar

getur ekki einhliða ákveðið að taka mál ekki á dagskrá. Slíkt vald er í höndum sveitarstjórnarinnar sjálfar sem getur í upphafi fundar ákveðið hvort mál, sem sett hefur verið á útsenda dagskrá, verði tekið til efnislegrar meðferðar eða hvort afgreiðsla þess verði frestað.

Um 13. gr.

Breytingar á 28. gr. laganna eru lagðar til með hliðsjón af því að nú til dags eru gögn að mestu leyti rafræn og tengist því ekki lengur með jafn beinum hætti og áður aðgangi að skrifstofum og stofnunum.

Í 2. mgr. 28. gr. laganna er mælt fyrir um að sveitarstjórnarmenn skuli hafa eðlilegan aðgang að stofnunum sveitarfélagsins. Ákvæðið byggir á grunni eldri ákvæða sveitarstjórnarlaga þegar gögn voru geymd á skrifstofum og stofnunum sveitarfélags. Aðgangur að gögnum er nú að jafnaði stafrænn en ekki bundinn við tiltekið húsnæði eða skrifstofur og er því talið rétt að fella það niður.

Þó er rétt að áréttu að mikilvægt er að gögn séu afhent sveitarstjórnarmanni á því formi sem er honum aðgengilegt en í því kann að felast að veita þurfi sveitarstjórnarmanni aðgang að gagnakerfum sveitarfélags tímabundið. Auk þess er rétt að taka fram að þrátt fyrir að 2. mgr. 28. gr. sé felld brott, geta kjörnir fulltrúar sem fyrr óskað eftir að kynna sér starfsstöðvar sveitarfélagsins í samráði við stjórnendur. Breytingin á ákvæðinu hefur því ekki í för með sér efnislegar breytingar á upplýsingarétti sveitarstjórnarmanna frá núgildandi 28. gr. sveitarstjórnarlaga.

Um 14. gr.

Ákvæði þetta er nýmæli og eitt af mörgum í frumvarpinu sem miða að því að auka traust íbúa á stjórnsýslu sveitarfélaga. Í ákvæðinu er lagt til að öllum sveitarstjórnnum ber að setja sér skýrar reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum. Reglurnar skulu gilda um kjörna fulltrúa, nefndarmenn og æðstu stjórnenda og skylda þá til að skrá og gera opinbera fjárhagslega hagsmuni sína og maka, svo sem eignir, skuldir, stjórnarsetu og aðrar greiðslur frá sveitarfélaginu. Þá ber sveitarfélögum að birta bæði reglurnar og sjálfa hagsmunaskráninguna á vefsíðu sveitarfélagsins.

Ákvæðið veitir sveitarstjórnnum sveigjanleika til að útfæra reglurnar þannig að þær þjóni markmiðum sínum sem best. Helsta dæmið um þennan sveigjanleika er heimild til að skilgreina eðlilegar undanþágur frá skráningarskyldu, til dæmis vegna minniháttar eigna eða skulda. Leita má fyrirmýnda um slíkar undanþágur í lögum um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands nr. 64/2020.

Lögð er þó rík áhersla á að sveitarfélög gæti hófs við setningu undanþága. Svigrúmið til að veita undanþágur er ekki fortakslaust og mega þær aldrei ganga svo langt að markmið laganna um aukið gagnsæi, traust og varnir gegn hagsmunaárekstrum náist ekki.

Um 15. gr.

Breytingar á 29. gr. laganna hafa það markmið að auka traust á stjórnsýslu sveitarfélaga. Þær efnislegu breytingar sem lagðar eru til á ákvæðinu eru tvíþættar. Annars vegar er lagt til að sveitarstjórn setji sérstakar siðareglur sem taka til framkvæmdastjóra og æðstu stjórnenda sveitarfélagsins sem sveitarstjórn skilgreinir nánar í reglunum. Hins vegar er lagt til að fallið verði frá því að ráðuneytið staðfesti siðareglur sveitarfélaga en horft er meðal annars til þess að nefnd sem Sambandi íslenskra sveitarfélaga skipar skv. ákvæðinu er falið að hafa gefa álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Aðrar breytingar á ákvæðinu snúa ekki að efnislegum þáttum. Sveitarstjórn mun ávallt hafa heimild til að endurskoða siðareglur sveitarfélagsins og

eðli málsins samkvæmt er gert ráð fyrir því að þeir sem falli undir gildissvið siðareglanna hagi störfum sínum í samræmi við þær. Er því ekki talin ástæða til að geta þess sérstaklega í lagaákvæðinu.

Um 16. gr. og 17. gr.

Í 30. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að sveitarstjórn geti veitt kjörnum fulltrúa lausn frá störfum tímabundið eða til loka kjörtímabils ef hann verður fyrir óhæfilegu álagi.

Með breytingu á 30. og 31. gr. sem mælt er fyrir um í ákvæðunum er lögð til sú viðbót að sveitarstjórn geti, að ósk viðkomandi fulltrúa, einnig heimilað honum að láta af störfum sem aðalmaður en taka þess í stað sæti sem fyrsti varamaður. Markmiðið er að skapa aukinn sveigjanleika fyrir kjörna fulltrúa sem þurfa að draga úr starfsskyldum sínum en vilja og geta áfram tekið þátt í störfum sveitarstjórnar sem varamenn.

Um 18. gr.

Í stað þess að kveðið verði á um greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar líkt og gert er í núgildandi 1. og 2. mgr. 32. gr., er lagt til að mælt verði fyrir um að sveitarstjórnarmaður eigi rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar sem nauðsynlegur sé vegna starfa hans í þágu sveitarfélags, samkvæmt reglum sveitarstjórnar. Breytingin er til samræmis rýmri heimild sveitarstjórnarfulltrúa til þátttöku í fundum með rafrænum hætti sem lögfest var með lögum nr. 96/2021 en girðir þó ekki fyrir að greiddur sé ferðakostnaður kjörins fulltrúa þegar um langan veg sé að fara, enda geti sveitarstjórn ákveðið að slíkt sé nauðsynlegt í þágu starfa hans fyrir sveitarfélagið.

Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að setja nánari reglur um réttindi sveitarstjórnarfulltrúa skv. þessari grein, svo sem um endurgreiðslu útlagðs kostnaðar og tapaðar launatekjur. Breytingin kemur þó ekki í veg fyrir að sveitarstjórn geti sett sér reglur sem mæla fyrir um aukinn rétt sveitarstjórnarfulltrúa til tiltekinna réttinda, umfram það sem lögbundið er.

Um 19. gr. og 20. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 35. gr. og ný 35. gr. a sveitarstjórnarlaga þar sem mælt er nánar fyrir um heimildir byggðarráðs til að fullnaðarafgreiða mál. Ákvæðið sameinar 2. mgr. 35. gr., 5. mgr. 35. gr. og 2. mgr. 58. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga sem fjalla allar um valdaframsal sveitarstjórnar til byggðarráðs.

Ný 35. gr. a felur fyrst og fremst í sér að skýrt er nánar hvaða skilyrði þurfa að liggja að baki því að byggðarráð geti fullnaðarafgreitt mál og að veita slíku framsali traustan lagagrundvöll. Rétt er að hafa í huga að heimild sveitarstjórnar til að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu afmarkaðra mála er afar mikilvæg fyrir skilvirkni og hagræði í störfum sveitarfélaga. Hún gerir sveitarstjórn kleift að einbeita sér að stærri og stefnumarkandi málum, á meðan byggðarráð annast afgreiðslu fjölda mála sem eru minni í sniðum. Starfsemi byggðarráðs minnkar því álag á sveitarstjórn og dregur úr málsmeðferðartíma einstakra mála. Á það sérstaklega við í stærri sveitarfélögum.

1.mgr. ákvæðisins felur í sér að sveitarstjórn er heimilt að fela byggðaráði að fullnaðarafgreiða mál með almennum hætti í samþykkt um stjórn sveitarfélags að uppfylltum þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Eitt skilyrði felur í sér að ákvarðanir mega ekki varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans og þurfa að rúmast innan fjármálaáætlunar til fimm ára, eigi hún við. Þá er sérstaklega tiltekið að um getur verið að ræða ákvarðanir sem mælt er fyrir um í 5. og 6. tölul. 1. mgr. 58. gr., en um er að ræða ákvarðanir sveitarfélaga sem snúa að lánum, ábyrgðum eða öðrum fjárhagslegum skuldbindingum sveitarfélags eða sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess.

Sá munur er á framsali sveitarstjórnar til byggðarráðs og til annara fastanefnda og starfsmanna sveitarfélagsins er að ekki er þörf á að tiltaka sérstaklega þær ákvarðanir sem byggðarráði er heimilt að afgreiða í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Ástæðan fyrir þessum greinarmun liggur í eðli og hlutverki byggðarráðs. Meginhlutverk byggðarráðs er að hafa með höndum daglegan rekstur og fjármálastjórn sveitarfélagsins á milli funda sveitarstjórnar og undirbúa mál fyrir hana ásamt framkvæmdastjóra. Byggðarráð hefur því, í eðli sínu, víðtækt og almennt umboð til að fara með ákveðið vald sveitarstjórnar í þeim málum sem ekki eru sérstaklega undanskilin og hlutverk þess krefst því sveigjanleika til að bregðast við fjölbreyttum og oft ófyrirséðum málum sem upp koma í daglegum rekstri sveitarfélags.

Í 2. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um að byggðarráð hafi sömu heimildir og sveitarstjórn í sumarleyfi sveitarstjórnar. Þetta felur í sér að byggðarráð getur við þær aðstæður tekið ákvarðanir sem ekki uppfylla þau skilyrði sem telin eru upp í 1. mgr. og er þetta í samræmi við gildandi framkvæmd.

Í 3. mgr. er kveðið á um að byggðarráð getur einungis fullnaðarafgreitt mál ef ekki er ágreiningur innan ráðsins eða framkvæmdastjóra þess. Með ágreiningi er átt við að kjörnir fulltrúar greiði mótatkvæði gegn ákvörðun byggðarráðsins og telst hjáseta fulltrúa við meðferð máls því ekki ágreiningur í skilningi ákvæðisins. Áréttað er að skilyrðið á einnig við í sumarleyfi sveitarstjórnar en þrátt fyrir að óvissa hafi ríkt um þetta í framkvæmd er hér í raun um að ræða lögfestingu á gildandi rétti, en ekki efnislega breytingu. Bæði hefur ráðuneytið í álitum sínum og dómstólar þegar komist að þeirri niðurstöðu að skilyrðið um ágreiningslausa afgreiðslu gildi einnig um sumarleyfi. Breytingin er því gerð til að tryggja samræmi á milli orðalags laganna og núgildandi framkvæmdar.

4. mgr. er óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast ekki skýringar.

Um 21. gr.

Í 36. gr. var ekki mælt fyrir um hvernig færi ef formaður og varaformaður eru báðir forfallaðir. Í ljósi þess að formaður og varaformaður eru kosnir af sveitarstjórn gat það valdið vafa um lögmæti funda. Með breytingunni er þessum vafa eytt. Sjá nánar skýringar við 6. gr. frumvarpsins.

Um 22. gr.

Breytingin á 2. mgr. 38. gr. skerpir á því að nefnd, sem íbúar kjósa beint, sækir umboð sitt til þeirra en ekki til sveitarstjórnar. Af þeim sökum er lagt til að kveðið verði á um það með skýrum hætti að sveitarstjórn sé óheimilt að leysa slíka nefnd frá störfum áður en kjörtímabil hennar er á enda.

Breyting á 3. mgr. 38. gr. er til samræmis við breytingar 133. gr. laganna þar sem stefnt er að því að skerpa lagagrundvöll íbúakosninga sveitarfélaga.

Um 22. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til tvö ný ákvæði, 38. gr. a og 38. gr. b.

Í hinni nýju 38. gr. a er kveðið á um það nýmæli að ráðherra skuli semja og gefa út fyrirmynd að sérstakri nefnd sem telst vera heimastjórn. Þetta er gert í beinu samhengi við nýja 4. mgr. 4. gr. b laganna, þar sem sveitarstjórn er veitt heimild til að krefjast stofnunar slíkrar heimastjórnar. Af þeim sökum er brýnt að til sé skýr og vandaður rammi um skipan, hlutverk og valdheimildir slíkrar nefndar. Lögð er áhersla á að fyrirmyndin tryggi heimastjórn raunveruleg verkefni og valdsvið og getur ráðherra sérstaklega litið til þeirrar góðu reynslu sem fengist hefur af starfsemi heimastjórna í sveitarfélaginu Múlaþingi við gerð fyrirmyndarinnar.

Ákvæðið hefur einnig þann tilgang að bæði einfalda sveitarfélögum að koma á fót heimastjórnnum og festa í sessi skýra merkingu hugtaksins. Til að auka traust á heimastjórnnum er mikilvægt að heitið „heimastjórn“ sé samræmt og vísi ávallt til nefndar sem hefur raunverulegar, framseldar valdheimildir, en sé ekki einungis umsagnaraðili.

Í því skyni er gert ráð fyrir að fyrirmynd ráðherra muni skilgreina annars vegar lágmarksvaldheimildir, sem eru forsenda þess að nefnd geti talist heimastjórn, og hins vegar valkvæð ákvæði um önnur verkefni eða skipan. Sveitarfélögum er því frjálst að aðlaga valkvæða þætti fyrirmyndarinnar að sínum þörfum. Vilji sveitarfélag hins vegar ekki veita nefnd þær lágmarksheimildir sem fyrirmyndin kveður á um getur hún ekki talist heimastjórn í skilningi laganna, þótt hún kunni að sinna mikilvægu hlutverki sem önnur tegund af staðbundinni nefnd.

Mikilvægt er að áréttu að endanlegt ákvörðunarvald um skipan og valdheimildir nefnda fyrir hluta sveitarfélags er í höndum sveitarstjórnar sjálfrar. Fyrirmynd ráðherra er því fyrst og fremst til leiðbeiningar nema þegar skipan nefndar byggir á 4. mgr. 4. gr. b.

Rétt er að áréttu að heimastjórn er að öðru leyti nefnd sem fer með málefni fyrir hluta sveitarfélags skv. 38. gr., og eiga ákvæði þeirrar greinar því einnig við um heimastjórn, þ.m.t. 2. mgr. og 4. mgr. eftir því sem við á.

Í hinni nýju 38. gr. b. er lagt til nýmæli sem felur í sér rétt íbúa í tilteknum byggðalögum til að fá stofnaða nefnd sem fer með afmörkuð málefni þeirra innan stærra sveitarfélags. Meginmarkmið ákvæðisins er að færa völd nær íbúunum sjálfum, í samræmi við þá grundvallarhugsun að þeir sem best þekkja til í sínu nærsamfélagi eigi að hafa mest um málefni þess að segja. Ákvæðið er því mikilvægur liður í að tryggja að raddir minni og oft landfræðilega afmarkaðra byggðakjarna glattist ekki innan stærri stjórnsýslueininga. Í ákvæðinu eru sett fram skýr, hlutlæg skilyrði fyrir því hvenær þessi réttur er virkur og hvernig íbúar geta með formlegum hætti virkjað hann. Lögð er áhersla á þá lýðræðislegu skyldu sveitarstjórnar að virða þennan rétt, sem og að leiðbeina íbúum um tilvist hans og hvernig þeir geta beitt honum.

Rétturinn til að fara fram á nefnd til að fara með málefni tiltekins svæðis innan sveitarfélags er bundinn við byggðalög sem uppfylla ákveðin skilyrði um íbúafjölda, landfræðilega legu og skilgreiningu. Markmiðið með skilyrðunum er að tryggja að rétturinn nýtist þar sem þörfin er mest, þ.e. í skilgreindum byggðakjörnum af ákveðinni stærð sem eru í ákveðinni fjarlægð frá stærsta byggðakjarna sveitarfélagsins. Í því felst að stærsti byggðakjarninn í sveitarfélaginu fellur ekki undir skilyrði þessa ákvæðis. Skilyrðin eru annars þau að íbúar séu 250 eða fleiri samkvæmt tölum Hagstofu Íslands, að byggðalagið uppfylli skilgreiningu Hagstofunnar á þéttbýli, þar sem fjarlægð milli húsa er að jafnaði ekki meiri en 200 metrar, og að byggðalagið sé í minnst 20 km fjarlægð frá stærsta byggðakjarna sveitarfélagsins. Þá er sett það skilyrði að unnt sé að gefa út kjörskrá fyrir byggðalagið, enda er það forsenda fyrir kosningu í heimastjórnina.

Til að virkja þennan rétt geta íbúar farið tvær leiðir, sem báðar byggja á gildandi ákvæðum sveitarstjórnarlaga um beina aðkomu íbúa. Annars vegar geta þeir safnað undirskriftum 51% kosningabærra íbúa í byggðalaginu skv. 108. gr., sem er afdráttarlaus viljayfirlýsing sem sveitarstjórn ber að verða við. Hins vegar geta 20% íbúa krafist þess að fram fari almenn íbúakosning í byggðalaginu um málið skv. 107. gr., og sé tillagan samþykkt þar er vilji íbúanna sömuleiðis bindandi fyrir sveitarstjórn.

Þegar vilji íbúa hefur verið staðfestur með öðrum hvorum þessara hætta ber sveitarstjórn að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma nefndinni á fót. Sú vinna felur í sér að breyta

viðeigandi samþykktum sveitarfélagsins og undirbúa kosningu fulltrúa í nefndina. Ekki eru settir tímafrestrir í ákvæðinu, enda getur slíkur undirbúningur verið misviðamikill, en lögð er áhersla á að sveitarstjórn bregðist við án tafar.

Pótt íbúar þeirra byggðalaga sem skilgreind eru í ákvæðinu eigi rétt á að knýja fram stofnun nefndar, er þó gert ráð fyrir því að það verði í höndum sveitarstjórnar að ákveða skipan nefndarinnar, hvaða hlutverki hún skuli gegna og hversu víðtækar valdheimildir hún fær. Það er því í höndum sveitarstjórnar að ákveða hvort að sett verði á laggirnar heimastjórn skv. 38. gr. a, eða önnur tegund af nefnd sem færi með málefni byggðalagsins. Þrátt fyrir það er lögð rík áhersla á þá lýðræðislegu skyldu sveitarstjórnar að virða vilja íbúa og þann aðdraganda sem leiddi til stofnunar nefndarinnar. Því er gert ráð fyrir að sveitarstjórn eigi í virku samráði við íbúa eða fulltrúa þeirra við mótun á hlutverki og valdi nefndarinnar, þannig að niðurstaðan endurspegli vilja heimamanna og þjóni markmiðum um aukið lýðræði fyrir minni byggðalög.

Um 23. gr.

Með breytingunni á 42. gr. sveitarstjórnarlaga er fyrst og fremst skerpt á þeim reglum sem gilda um framsal sveitarstjórnar á fullnaðarafgreiðsluvaldi til fastanefnda og starfsmanna sveitarfélagsins. Megintilgangurinn er að skapa skýran lagalegan grundvöll fyrir slíku framsali og auka skýrleika ákvæðisins.

Í fyrsta lagi felst breytingin í því að nú er skýrt kveðið á um í ákvæðinu að geta skuli um ákvarðanir sem sveitarstjórn felur fastanefnd að fullnaðarafgreiða í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Tekið er því af skarið um að í samþykkt um stjórn sveitarfélags, þurfi að mæla fyrir um þær ákvarðanir sem fastanefnd má afgreiða endanlega fyrir hönd sveitarstjórnar. Það er því ekki nægilegt að framselja slíka vald til fastanefndar með almennum hætti.

Tilgangurinn með því að mæla fyrir um framsalheimildir í samþykktum um stjórn sveitarfélags er fyrst og fremst að tryggja að íbúar sveitarfélagsins og aðrir geti gengið úr skugga um hvar ákvörðunarvald í tilteknum málaflokkum liggur og að valdbær aðili hafi afgreitt mál þeirra.

Tekið skal þó fram að ekki er gert ráð fyrir að ákvæðið verði túlkað með svo þröngum hætti að tiltaka þurfi allar þær ákvarðanir með nákvæmum hætti sem fastanefnd er falið að fullnaðarafgreiða. Gert er ráð fyrir að nægilegt sé að vísa til ákvarðana með almennari hætti ef það telst nægilegt skýrt. Sem dæmi má nefna að hægt væri vísa til allra ákvarðana sem sveitarstjórn er falið að taka samkvæmt tilteknum lögum, ákvarðana á afmörkuðu málefnasviði eða ákvarðana sem varða fjárútlát undir ákveðinni, fyrirfram skilgreindri fjárhæð. Þá er áfram gert ráð fyrir því ekki sé þörf á að geta um ákvarðanir sem starfsmenn sveitarfélags taka sem leiðir af stöðuumboði þeirra, svo sem ákvarðanir sem snúa að daglegum rekstri sveitarfélags.

Í öðru lagi er einnig lögð til sú breyting að mælt verði fyrir um að heimilt verði að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðsla mála í því skyni að hún vinni að málefnum eða málum fyrir hluta sveitarfélags skv. 38. gr. sveitarstjórnarlaga og tekið skal fram að það einnig við um heimastjórnir skv. 38. gr. a. Um er að ræða áréttingu á því að sveitarstjórn sé heimilt að fela nefnd skv. 38. gr. verkefni, þó það sé ekki í því skyni að stuðla að hagræðingu, skilvirkni eða hraðari málsmeðferð. Tilgangur breytingarinnar er að skerpa á heimild sveitarstjórnar til að fela nefnd fyrir hluta sveitarfélaga vald til að fullnaðarafgreiða mál. Er sveitarstjórn því almennt heimilt að fela nefnd fyrir hluta sveitarfélags vald til að afgreiða þau mál sem sveitarstjórn er falið að því skilyrði uppfylltu að þau varði ekki verulega fjárhag sveitarfélagsins.

Í þriðja lagi er lagt til skýrt sé kveðið á um að sveitarstjórn þurfi ekki að mæla fyrir um í samþykkt um stjórn sveitarfélags þær ákvarðanir sem lögboðnum nefndum eða öðrum aðilum sveitarfélagsins er falið að afgreiða með lögum. Er þá horft til þess að nægilegt sé að vísað sé til þess í sérlögum að ákvörðunin falli undir aðila innan sveitarfélags og því sé ekki þörf á að geta um það í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Það á jafnframt sérstaklega við ef kveðið er á um það með skýrum hætti í sérlögum að aðili innan sveitarfélags skuli vera sjálfstæður í störfum sínum og stendur utan við almenna stjórnsýslu sveitarfélags.

Um 24. gr.

Breytingin á 56. gr. er gerð í samræmi við athugasemdir umboðsmanns Alþingis í álit hans nr. 9561/2018 þar sem hann benti á að í sveitarstjórnarlögum væri ekkert kveðið á um form almennra fyrirmæla sem fjallað er um í ákvæðinu, eðli þeirra eða birtingu.

Það leiðir af þeim reglum sem gilda um stjórnskipan sveitarfélaga að sveitarstjórn getur ekki gefið almenn fyrirmæli nema á ályktunarhæfum fundi sínum. Er það því ljóst að geta verður um slíka ákvörðun í fundargerð og er því ekki talið að geta þurfi nánar um form eða efni slíkrar ákvörðunar í ákvæðinu. Hins vegar er gerð sú krafa að slík fyrirmæli sveitarstjórnar skulu vera birt á vefsíðu sveitarfélags. Í því að ekki er nægilegt að birta fyrirmælin í fundargerð sveitarstjórnar heldur þurfa þau að koma á vefsíðunni með öðrum almennum hætti.

Um 25. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til orðalagsbreytingar á 58. gr. um fjárstjórnarvald sveitarstjórnar til samræmis breytinga á 62. og 63. gr. laganna. Auk þess er lagt til að 2. mgr. ákvæðisins verði felld brott til samræmi við 42. gr. frumvarpsins.

Um 26. gr.

Meginmarkmið breytinga á 59. gr. er að kveða skýrt á um stöðu sveitarstjórnarlaga sem sérlaga við gerð ársreikninga sveitarfélaga. Kveði sveitarstjórnarlög eða reglugerðir settar samkvæmt þeim sem kveða á um tiltekna aðferð eða reglu um bókhald og reikningsskil sveitarfélaga, gildir þau framfar almennum lögum og reglum um reikningsskil. Lög um bókhald og ársreikninga gilda þó áfram um atriði sem ekki er sérstaklega fjallað um í sveitarstjórnarlögum eða reglum settum á grundvelli þeirra.

Um 27. gr.

Með breytingu á 60. gr. er lagt er til að A- hluti taki til þeirrar starfsemi sem sé lögmælt verkefni sveitarfélags, fjármagnað af tekjustofnum sveitarfélaga og lúti beinni stjórn sveitarfélags. Með því sé A-hluti afmarkaður við þá kjarnastarfsemi sem rekin sé beint innan stjórnkerfis sveitarfélagsins. B- hluti taki nú til þeirrar starfsemi felur í sér verulega áhættu fyrir sveitarfélög. Í B-hluta falla þá stofnanir og fyrirtæki sem eru í meirihlutaeigu sveitarfélaga en falla ekki undir A-hluta þar sem þau lúta sjálfstæðri stjórn. Til að tryggja samræmi í reikningsskilum sveitarfélaga er sérstaklega kveðið á um að byggðasamlög og önnur félög með ótakmarkaða ábyrgð sveitarfélags teljist ávallt til B-hluta og endurspeglar sú flokkun þá fjárhagslegu áhættu sem slík félög geta skapað fyrir sveitarsjóð.

Innleiðing nýs C-hluta er nýmæli fyrir markaðsrekstur sveitarfélaga með takmarkaða ábyrgð. Honum er ætlað að ná til starfsemi félaga sem starfa á markaði, eru með takmarkaða ábyrgð, sinna annarri starfsemi en lögmæltum verkefnum og eru fjármöggnuð með tekjum af viðskiptum á markaði. Nýjum C-hluta er ætlað að standa utan fjármálareglna laganna og fylgir því reglugerðarheimild til handa ráðherra svo setja megi skilyrði þess að félag flokkist í C-

hluta. Meðal þeirra þátta sem reglugerðin tæki til væri tegund starfsemi sem fellur undir C-hluta og ábyrgðir sveitarfélags á skuldum C-hluta félaga.

Um 28. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 61. gr. og lagt er til að mælt verði fyrir um gerð samantekinna reikningsskila fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald, í stað samstæðureiknings, til samræmis við þá reikningsskilaaðferð sem viðtekin og viðurkennd venja er fyrir. Hefur sú aðferð mótast af eðli sveitarfélaga sem opinberra þjónustuaðila. Þá er jafnframt mælt fyrir um stöðu sveitarstjórnarlaga sem sérlega við gerð ársreiknings, sem tekur á á þeirri óvissu sem skapast hefur vegna áreksturs á sérreglna og hefða sem gilda um reikningsskil sveitarfélaga og almennra ákvæða í lögum um ársreikninga. Eru aðrar breytingar á greininni til samræmis við breytta hugtakanotkun.

Um 29. gr.

Lagt er til að nýtt ákvæði um fjármálastefnu sveitarfélaga komi í stað núgildandi 62. gr. laganna sem fjallar um fjárhagsáætlunir sveitarfélaga.

Með hinu nýja ákvæði er lagt til að sveitarstjórn skuli í upphafi kjörtímabils setja sér fjármálastefnu, þar sem sett skuli fram markmið um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag til næstu fimm ára. Er stefnan yfirlýsing um þau meginmarkmið og grunnildi sem fjármálastjórn sveitarstjórnarinnar mun byggja á og megingilgangur hennar er að lagður verði grunnur að skipulegu, þekktu og fyrirsjáanlegu verklagi við stefnumörkun í opinberum fjármálum og um leið skapa traustari forsendur fyrir markvissa hagstjórn. Stefnan er ekki hugsuð sem bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins, heldur sem mikilvægt stjórnþæki fyrir kjörna fulltrúa, stjórnendur og starfsfólk. Fjármálastefnan skal lögð fram fyrir A-hluta ásamt sáhrifum B- og C-hluta á A-hluta, en þá er átt við fjárhagslegar ráðstafanir félaga B- og C-hluta, m.a. kaup, sölu, arðgreiðslur eða innlögn, þ.e. framlag A-hluta til B-hluta félags, sem áhrif hafa á A-hluta.

Sveitarstjórn er skylt að endurskoða fjármálastefnu innan fimm ára tímabilsins ef grundvallarforsendur hennar breyta eða ef upp koma aðstæður sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum innan gildandi fjármálastefnu. Þær aðstæður sem réttlæta eða eftir atvikum krefjast endurskoðunar fjármálastefnu geta t.d. verið alvarleg skakkaföll í atvinnustarfsemi, náttúruhamfarir eða þegar meirihlutaskipti verða í sveitarstjórn. Í ljósi þess veigamikla hlutverks sem fjármálastefnunni er ætlað að gegna, skal samþykkt hennar og breytingar á henni krefjast tveggja umræðna í sveitarstjórn.

Um 30. gr.

Með nýju ákvæði 62. gr. a er lagt til að fjármálaáætlun til fimm ára kemur í stað núverandi fjárhagsáætlunar komandi árs og næstu þriggja ára þar á eftir. Er áætluninni ætlað að taka til bæði útfærslu á hvernig markmiðum fjármálastefnunnar verði náði í rekstri og fjárfestingum á komandi árum og bindandi fjárheimildar fyrir næstkomandi ár. Er því ekki um að ræða efnislega breytingu frá núgildandi 62. gr. um fjárhagsáætlunir sveitarfélaga, nema að því leytinu til að fjármálaáætlunin skal taka mið af nýrri fjármálastefnu. Með því að vera endurskoðuð árlega tryggir hún að sveitarstjórn geti brugðist við breyttum efnahagslegum eða rekstrarlegum forsendum, en gerir það innan þess ramma sem fjármálastefnan setur. Þá verði kveðið á um að upphaf áætlunartímabilsins skv. 3. mgr., verði útkomuspá yfirstandandi árs.

Með útkomuspá er átt við áætlaða útkomu yfirstandandi árs, en ráðherra er falið að útfæra formkröfur um útkomuspár nánar í reglugerð.

Um 31. gr.

Lagt er til að hugtakið „fjárhagsáætlun“ verði breytt í hugtakið „fjárheimild“ í 63. gr. laganna. Ástæðan fyrir breytingunni er sú að hugtakið „fjárheimild“ þýkir meira skýrandi um eðli ákvörðunar sveitarstjórnar. Breytingin er einungis fölginn í orðalagi og felur ekki í sér efnisbreytingu. Líkt og áður verður ákvörðun sveitarstjórnar um fjárheimild næstkomandi árs, sbr. 1. mgr. 63. gr. bindandi fyrir allar fjárhagslegar ráðstafanir á gildistíma hennar.

Um 32. gr.

Lagðar eru til breytingar á 64. gr. laganna með ákvæðinu. Ákvæðið kveður á um að jafnvægisregla skv. 1. tl. 2. mgr. og skuldaviðmiðaregla 2. tl. 2. mgr. nái yfir bæði A- og B- hluta í reikningsskilum en ekki einungis samstæðu A- og B- hluta, líkt og nú er mælt fyrir um. Grunnstarfsemi sveitarfélaga er skilgreind í A- hluta reikningsskila og er mikilvægt að tryggja að fjárhagsstaða hans sé á hverjum tíma nægilega traust til að standa undir lögskyldri starfsemi sveitarfélaga. Því skuli fjármálareglur um jafnvægi í rekstri og skuldaviðmið ná einnig til A- hluta og vera 110%. Þar sem rekstur A-hluta felur að jafnan ekki í sér jafnmikla fjárbindingu og starfsemi hefðbundinna B-hluta félaga, er viðmiðunarhlutfall fyrir A-hluta lægra en samantekinn reikningsskila A- og B- hluta.

Þá er í 3. mgr. lagt til að ráðherra sé heimilt að ákveða með reglugerð að undanþiggja tiltekna skuldbindingar í heild eða að hluta frá þeirri reglu sem fram kemur í 2. mgr. Heimildin yrði því ekki einungis bundin við skuldareglu líkt og gildandi lög kveða á um. Með þessu eru heimildir ráðherra til að undanþiggja tiltekna liði vikkadur þannig að þær taki ekki einungis til útreikning skuldaviðmiðs skv. 2. tl., heldur einnig jafnvægisreglu skv. 1. tl. 2. mgr.

Um 33. gr.

Með ákvæðinu eru lögð til ný 65. gr. laganna sem byggir þó á sama grunni og núgildandi 65. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lögfest heimild sveitarfélaga til að ávaxta fjármuni sína með áhættulitlum fjárfestingarkostum. Ákvæðið felur ekki í sér breytingu á því sem talið hefur gilda um ábyrga meðferð fjármuna sveitarfélaga eða að gerðar verði minni kröfur til skyldu sveitarfélaga til að varðveita fjármuni með öruggum hætti og að forðast áhættu við meðferð á fjármunum og sjóðum sveitarfélags. Sveitarstjórn ber enn að gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni með ábyrgum hætti.

Í 2. mgr. er lögð áhersla á að sjóði sveitarfélaga á ekki að nota til fjárfestinga sem áhætta fylgir eða fjárfestinga í hagnaðarskyni og útgangspunktur í rekstri sveitarfélaga á að vera geta þeirra til að framkvæma lögbundin verkefni með fullnægjandi hætti án þess að auka áhættu umfram það sem ásættanlegt getur talist.

Til að tryggja ábyrga meðferð fjármuna skv. 1. mgr., mælir 2. mgr. fyrir um að sveitarstjórn beri að setja sér reglur um fjárstýringu skv. 1. mgr., sem leggja grunn að því hvernig fjárstýringu sveitarfélagsins er háttað og hvernig fjárhagslegri áhættu er stýrt, enda mikilvægt að skilgreina og þekkja þær áhættur sem til staðar eru við varðveislu lausafjár. Ættu reglurnar að taka mið af ábyrgri og styrkri fjármálastjórn, lausafjár-, markaðs-, rekstrar-, og almennu áhættuþoli sveitarsjóðs og m.a. skilgreina nánar heimildir einstaka stjórnenda og starfsfólks sveitarfélags til samsetningar og val á fjárfestingakostum.

Um 34. gr.

Með breytingu á 66. gr. laganna er innleidd skylda sveitarstjórnar til að láta fara fram mat á áhrifum einstakrar fjárfestingar, framkvæmdar, lántöku, veitingu ábyrgða eða aðrar skuldbindingar A-hluta og B- hluta sveitarfélags, sem nema hærri fjárhæð en 10% af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári. Matið skal vera faglegt og heimilt að það sé framkvæmt af starfsmönnum eða öðrum sem tengjast sveitarfélaginu. Er gildissviði 1. mgr. ætlað að ná til m.a. hvers kyns fjármögnunarsamninga, rekstrarleigusamninga og sambærilegra ráðstafana, veitingu ábyrgða skv. 69. gr. og þeirra ákvarðana fyrirtækja og stofnana sveitarfélags sem leiða til þess að ábyrgðarskuldbindingar sveitarfélags hækka um meira en 10% af skatttekjum komandi árs. Áfram er gert ráð fyrir því að fari fjárfesting eða skuldbinding skv. 1. mgr. umfram 20% af skatttekjum komandi árs, skuli matið framkvæmt af sérfróðum aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu.

Samhliða tillögunni er lagt til að framkvæmd áhrifamats annars vegar skv. 1. mgr. og hins vegar skv. 2. mgr. verði nánar skilgreint í reglugerð og undanþágur frá því. Í mati skv. 1. gr. skal a.m.k. gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, áhrifum á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði, sé um hann að ræða. Í áhættumati skv. 2. mgr. skal þá til viðbótar við mat skv. 1. mgr. m.a. leiða fram ólíka áhættuþætti, einstaka sviðsmyndir og heildaráhrif við hugsanleg frávík frá grunnáætlun.

Um 35. gr.

Breytingar á 69. gr. laganna opna með skýrum hætti fyrir lánveitingar sveitarfélaga til félaga og stofnana sem eru að öllu leyti í opinberri eigu vegna lögákveðinna verkefna þeirra. Felur breytingin í sér að ef sveitarfélagi bjóðast hagstæðari lánskör en stofnunum eða fyrirtækjum þess, sem sinna lögákveðnum verkefnum sveitarfélagsins, er sveitarfélaginu heimilt að taka lán og veita það áfram í stað þess að viðkomandi stofnum eða fyrirtæki taki lánið á óhagstæðari kjörum, sem sveitarfélagið ber engu að síður ábyrgð á.

Um 36. gr.

Með ákvæði þessu er lögfest og árétuð meginregla, í 70. gr. a, sem þegar er talin gilda í íslenskum sveitarstjórnarrétti um úthlutun og ráðstöfun sveitarfélags á takmörkuðum gæðum. Regluna má leiða af jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og bæði umboðsmaður Alþingis og ráðuneyti sveitarstjórnarmála hafa byggt úrlausnir sínar og leiðbeiningar á þessum sjónarmiðum. Markmiðið með lögfestingunni er að skapa aukinn skýrleika, festa regluna betur í sessi og tryggja samræmda framkvæmd meðal sveitarfélaga.

Í 2. mgr. er kveðið á um undantekningu frá auglýsingaskyldunni sem ber að beita af varkárni. Heimildin viðurkennir þó að sveitarfélög þurfa, á grundvelli sjálfstjórnarréttar síns, að hafa ákveðið svigrúm til að bregðast við sérstökum ástæðum og vinna að stefnumarkandi markmiðum í þágu íbúa sinna. Ákvörðun um auglýsa ekki takmörkuð gæði sveitarfélags þarf því ávallt að byggja á málefnalegum forsendum. Sem dæmi má nefna úthlutun lóðar til tiltekins fyrirtækis gæti verið réttlætunleg ef hún er forsenda mikilvægrar atvinnuuppbyggingar sem ella yrði ekki af. Sama gæti átt við um úthlutun húsnæðis til að tryggja ákveðna grunnþjónustu í sveitarfélaginu. Þá er rétt að árétta að þótt fallið sé frá auglýsingaskyldu þá er sveitarfélagið að sjálfsögðu ávallt bundið af öðrum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Um 37. gr. gr. – 47. gr.

Með ákvæðunum eru gerðar breytingar á ákvæðum laganna sem fjalla um reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga en markmið breytinganna er að sameina nefndirnar. Með breytingum á 78. gr. laganna er mælt fyrir um

nafi hinnar nýju eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Þá er lagt til að styðja við eftirlitshlutverk hinnar nýju nefndar, sérstaklega varðandi lögmæti fjárhagslegra ákvarðana, með því að leggja til í sama ákvæði að einn fulltrúi í nefndinni skuli að hafa háskólamenntun í lögfræði og einn skuli vera löggiltur endurskoðandi.

Helsta breytingin er á 79. gr. laganna en þar er mælt fyrir um hlutverk hinnar nýju eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskilum sveitarfélaga. Hin nýja nefnd tekur yfir öll verkefni eftirlitsnefndar með fjármálum og reikningsskila- og upplýsinganefndar. Helstu verkefni hennar verða því meðal annars að fylgjast með og hafa eftirlit með fjármálum sveitarfélaga, þar með talið ársreikningum og fjármálaáætlunum og bera þau saman við lög og viðmið en einnig að gæta að samræmingu í reikningsskilum og öðrum fjárhagslegum upplýsingum sveitarfélaga og gefa út leiðbeiningar og álit um meðal annars bókhald, fjármálaáætlanir, reikningsskil, fjármál og fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélaga.

Auk þess er gerð orðalagsbreyting á hlutverki hinnar nýju nefndar í samanburði við fyrra hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga. Orðalagsbreytingin felur í sér að lagt er til að kveðið verði skýrt á um að hlutverk nefndarinnar sé einnig að hafa eftirlit með því að einstakar fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélaga séu í samræmi við lög. Með breytingu á orðalaginu er skerpt á því að nefndinni ber að taka til skoðunar lögmæti afmarkaðra fjárhagslegra ákvarðana í ljósi fjármálareglna sveitarstjórnarréttar, svo sem reglunnar um ábyrga fjármálastjórn sbr. 65. gr. laganna og óskrifuðu meginregluna um forsvaranlega meðferð fjár. Af þessu leiðir að nefndinni ber jafnframt að bregðast við kvörtunum og ábendingum sem henni berast um slíkar ákvarðanir.

Tekið skal fram, að þrátt fyrir breytingu á orðalaginu, verður áfram þörf á nánu samspili milli eftirlitshlutverks nefndarinnar og almenns stjórnsýslueftirlits ráðuneytisins samkvæmt XI. kafla laganna. Til dæmi kann stjórnsýsla sveitarfélags að koma til skoðunar þar sem einn þáttur málsins snýr að fjármálareglum sveitarstjórnarréttar. Getur ráðherra þá annað hvort vísað þeim hluta málsins til nefndarinnar eða óskað eftir umsögn nefndarinnar sbr. ný 2. mgr. 112. gr. b. Hér má sérstaklega nefna mál sem fela í sér mat á því hvort að sveitarfélagi sé heimilt að starfrækja ólög bundið verkefni og vafi leikur á því hvort að verkefnið uppfylli meginreglu sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn. Þá kunna atvik að vera með þeim hætti að nefndin hefur komist að þeirri niðurstöðu að fjárhagsleg ákvörðun sveitarfélags hafi verið ólögmæt en vafi leikur á því hvort ákvörðunin sé ógildandanleg sbr. 114. gr. laganna. Ráðherra gæti á grundvelli álits nefndarinnar, tekið til skoðunar hvort að fella beri úr gildi ákvörðunina.

Rétt er að áréttu að þrátt fyrir að nefndin hafi sérhæft eftirlitshlutverk með lögmæti fjárhagslegra ákvarðana sveitarfélaga, þá ryður það ekki úr vegi hinu almennu stjórnsýslueftirlitshlutverki ráðherra á grundvelli XI. kafla laganna. Getur ráðuneytið því fjallað um hvort stjórnsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við fjármálareglur sveitarstjórnarréttar. Engu að síður ber ávallt að líta til þess að það er meginhlutverk nefndarinnar að fara með sérhæft eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Er því eðlilegt að nefndin komi að öllum málum þar sem metið er hvort sveitarfélag hafi fylgt fjármálareglum sveitarstjórnarlaga en aðkoma hennar getur meðal annars falist í því að hún veiti umsögn að beiðni ráðherra, gefi út formlegt álit að eigin frumkvæði sbr. 5. tölul. 1. mgr. 81. gr. eða ákveði, að undangenginni könnun, að ekki sé tilefni til frekari aðgerða.

Um 48. gr.

Eins og rakið er í frumvarpinu er eitt markmið þess að fella niður staðfestingarhlutverk ráðuneytisins vegna meðal annars samvinnusamninga sveitarfélaga. Þar sem heildstætt yfirlit yfir samvinnusamninga sveitarfélaga er ekki til staðar er mælt fyrir um breyting á 92. gr. laganna að sveitarfélögum verði skylt að senda ráðuneytinu afrit af öllum slíkum samningum. Á það við um samninga um byggðasamlög og þegar eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars, samvinnu sveitarfélaga sem ekki fela í sér stjórnvaldsákvæðanir og samninga sem byggja á sérákvæðum í lögum. Ráðuneytinu er í framhaldinu falið að gefa árlega út yfirlit yfir gildandi samninga. Mikilvægt er að ráðuneytið fylgi þessu eftir af krafti þar sem skortur hefur verið á yfirsýn yfir samvinnu sveitarfélaga.

Um 49. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 94. gr. þar sem lagt er upp með að skýra nánar hvenær sveitarfélög skulu byggja samstarf sitt á grundvelli byggðasamlags skv. 94. gr. eða að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni annars skv. 96. gr. Í framkvæmd hefur fyrst og fremst leikið vafi um tvö tilvik sem breytingin tekur til.

Annars vegar er lagt til að kveðið verði á um með skýrum hætti að samstarf sveitarfélaga þarf ekki að byggja á 94. gr. eða 96. gr. ef það felst eingöngu í framsali ákvörðunarvalds í starfsmannamálum. Þar sem veigamiklar ákvæðanir í málum starfsmanna, svo sem ráðningar, agaviðurlög og uppsagnir, teljast stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt stjórnsýslurétti, hefur verið álitamál hvort að samstarf sem eingöngu felur í sér framsal á valdi til töku ákvæðana í starfsmannamálum falli hér undir. Með breytingunni er óvissu um það atriði eytt.

Hins vegar er tekið af skarið um að þegar sérlæg kveða á um samstarf sveitarfélaga, er ekki nauðsynlegt að stofna byggðasamlag eða fela öðru sveitarfélagi verkefnið, nema lögin áskilji slíkt sérstaklega. Það á einnig við þótt að verkefnið feli í sér framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvæðanna. Sem dæmi má taka að ef í sérlægum er kveðið á um að samstarf skuli fara fram á grundvelli sveitarstjórnarlaga, þá skal samstarfið byggja á 94. eða 96. gr., ef verkefnið felur í sér töku stjórnvaldsákvörðunar.

Tekið skal þó fram að sveitarfélögum er jafnan heimilt að láta samstarfið grundvallast á 94. gr. eða 96. gr. nema það sé sérstaklega tekið fram að slíkt sé óheimilt í lögum.

Mikilvægt er jafnframt að áréttast að 92. gr. laganna gerir ráð fyrir því að sveitarfélög geri ávallt samning um samstarf sveitarfélaga, jafnvel þótt mælt sé fyrir um samstarf þeirra í sérlægum. Byggir sú regla á því sjónarmiði að afar mikilvægt sé að vel sé gengið frá atriðum á borði við hvernig heimildum til ákvörðunatöku sé háttað, slitum og fjárhagslegum þáttum, m.a. með tilliti til reglna um lýðræðislegt umboð sveitarstjórnarmanna og skyldu þeirra til að byggja ákvæðanir sínar á upplýstum grunni og af tilliti til reglna um fjármál sveitarfélaga.

Þá er einnig gerð sú breyting á ákvæðinu að samningar um stofnun byggðasamlags og þegar sveitarfélag tekur við verkefnum annars öðlist gildi við birtingu í Stjórnartíðindum í stað þess að þeir öðlist gildi við staðfestingu ráðherra. Er þetta í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins.

Um 50. gr.

Lagðar eru til umfangsmiklar breytingar á 94. gr. um byggðasamlög. Meginmarkmið breytinganna er að styrkja lýðræðislega aðkomu kjörinna fulltrúa að ákvörðunum og rekstri byggðasamlaga og að skýra ábyrgð og kostnaðarskiptingu á milli aðildarsveitarfélaga.

Bent hefur verið á að núverandi lagaumhverfi byggðasamlaga geti leitt til lýðræðishalla, óskýrrar ábyrgðar og ógagnsæis í fjármálum byggðasamlaga og sveitarfélaga. Breytingunum

er því ætlað að efla byggðasamlög sem samvinnuform sveitarfélaga og tryggja að þau þjóni tilgangi sínum á skilvirkan og lýðræðislegan hátt.

1. og 2. mgr. eru að mestu leyti óbreyttar frá gildandi 94. gr. Áfram er gert ráð fyrir að sveitarfélögum verði heimilt að stofna byggðasamlög sem geta tekið að sér framkvæmd afmarkaðra verkefna. Bæði þeirra sem fela í sér vald til töku stjórnvaldsákvæðana en einnig fjölbreyttari verkefni. Í 2. mgr. er þó gerð sú breyting að sérstaklega er tekið fram að byggðasamlög eru sérstök stjórnvöld á sveitarstjórnarstiginu. Er þetta til áréttingar á því að byggðasamlög verða ekki lögð að jöfn við einkaréttarleg félög heldur ber að líta á þau sem stjórnvöld. Hins vegar er ekkert sem mælir því í mót að horfa til almennra reglna félagaréttar ef þörf er á því að skýra nánar þær reglur sem gilda um stjórnskipan byggðasamlaga. Að öðru leyti er fyrst og fremst um orðalagsbreytingar að ræða.

Grundvallarbreytingin á starfsemi byggðasamlaga felst í nýrri 3. og 4. mgr. um aðalfund byggðasamlaga. Þar er lagt til er til að æðsta ákvörðunarvald í málefnum byggðasamlaga verði aðalfundur aðildarsveitarfélaga, sem halda skal að minnsta kosti árlega. Í málsgreinunum er mælt nánar fyrir um fyrirkomulag slíkra aðalfunda. Með því að leggja til að ákvörðunarvald byggðasamlaga verði hjá aðalfundi aðildarsveitarfélaga er tekið af skarið um það að sveitarfélög eru að framselja að einhverju leyti fjárstjórnunarvald sitt skv. 58. gr. laganna til byggðasamlaga.

Með breytingu er stefnt að því skýra ábyrgð og tengsl aðildarsveitarfélaga að byggðasamlögum og tryggja aðkomu allra kjörna fulltrúa að stjórn þeirra. Lagt er til að meginreglan verði sú að allir kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaga eigi atkvæðisrétt á aðalfundi, en að vægi atkvæða taki mið af íbúafjölda eða innbyrðis ábyrgðarhlutfalli. Með þessu er reynt að tryggja bæði breiða aðkomu aðildarsveitarfélaga að stjórn byggðasamlaga en að vægi hvers sveitarfélags endurspegli stærð þess og hagsmuni. Til að auka skilvirkni, sérstaklega þegar mörg sveitarfélög eiga í hlut, er lagt til að heimilt verði að kjósa fulltrúaráð sem fari eitt með atkvæðisvald á aðalfundi sem er sérstaklega hentugt fyrirkomulag þegar aðildarsveitarfélög eru mörg. Áfram verður hins vegar gerð sú krafa að vægi atkvæða fulltrúa taki mið af íbúafjölda eða innbyrðis ábyrgðarhlutfalli. Ef farin er sú leið að kjósa fulltrúaráð, skulu allir kjörnir fulltrúar áfram eiga rétt á að sækja aðalfund með málfrelsi og tillögurétti til að tryggja virka aðkoma þeirra að byggðasamlögum.

Í 5. mgr. er skýrt kveðið á um þau verkefni sem eru óframseljanleg frá aðalfundi, svo sem ákvörðun um heildarstefnu byggðasamlags, fjárhagsáætlun, staðfestingu ársreiknings og meiriháttar ákvarðanir á borð við fjárfestingar, lántökur og breytingar á stofnsamningi. Þetta er gert til að tryggja að grundvallarákvarðanir um stefnu og fjármál séu teknar á vettvangi þar sem allir kjörnir fulltrúar eiga aðkomu.

Í 6. mgr. eru tilgreind þau atriði sem þurfa að koma fram í stofnsamningi byggðasamlags. Markmið breytinganna er fyrst og fremst að samræma ákvæðið við nýjar reglur um aðalfundi og kostnaðarskiptingu aðildarsveitarfélaga.

Áherslubreyting er þó einnig gerð í 2. og 3. tölul. 6. mgr. þar sem kveðið er á um að í stofnsamningi þurfi að fjalla þurfi um þau verkefni sem byggðasamlagi og einstökum starfsmönnum þess er falið vald til að fullnaðarafgreiða. Í þessu felst að tiltaka þarf með skýrum hætti þær ákvarðanir sem aðildarsveitarfélög framselja byggðasamlagi í stofnsamningi byggðasamlaga. Gert er ráð fyrir að sömu formkröfur verði gerðar til framsal á valdi sveitarstjórnar til byggðasamlaga og gerðar eru um framsal á valdi til fastanefnda og starfsmanna sveitarfélags. Sjá nánar skýringar við nýja 42. gr.

Þá er gert ráð fyrir í 5. tölul. 6. mgr. að fram þurfi að koma í stofnsamningi hvort að dagleg stjórn verði í höndum framkvæmdastjóra eða stjórnar. Með þessari breytingu er gert ráð fyrir

að sveitarfélög geti tekið ákvörðun um að hafa ekki sérstaka stjórn yfir byggðasamlagi heldur eingöngu framkvæmdastjóra. Breytingin opnar jafnframt á þann möguleika að aðalfundur skipi faglega stjórn til að annast daglegan rekstur. Þetta gerir sveitarfélögum kleift að nýta sérþekkingu í stjórn á meðan kjörnir fulltrúar viðhalda lýðræðislegri yfirsýn og stjórn í gegnum aðalfundinn.

Í 8. og 9. tölul. 6. mgr. er gerð sú krafa að mæla þurfi fyrir um í stofnsamningi byggðasamlags hvert sé umboð aðalfundar til að skuldbinda sveitarfélag eða taka óvenjulegar eða meiriháttar ákvarðanir, svo sem fjárfestingar, lántökur eða sölu eigna. Við stofnun byggðasamlags framselja aðildarsveitarfélög fjárstjórnunarvald sitt varðandi verkefnið til aðalfundar samlagsins eins og áður segir. Meginreglan er því sú að ef stofnsamningur kveður ekki á um annað, hefur aðalfundur fullt og endanlegt vald til að taka ákvarðanir og skuldbinda aðildarsveitarfélögin. Þess vegna er mikilvægt að í samningnum sé nákvæmlega tilgreint hvaða ákvarðanir krefjast staðfestingar frá sveitarstjórnnum hverju sinni. Aðalfundur getur síðan framselt afmarkað vald til stjórnar eða framkvæmdastjóra sem snýr að daglegum rekstri, svo sem minniháttar lántökur.

Í 7. mgr. er lagt til nýmæli sem skyldar stjórn eða framkvæmdastjóra byggðasamlags til að semja árlega skýrslu um starfsemina á liðnu ári. Kveðið er á um að skýrsluna skuli senda aðildarsveitarfélögum og birta opinberlega með góðum fyrirvara fyrir ársfund samlagsins. Markmið reglunnar er tvíþætt: Annars vegar að styrkja aðkomu allra kjörinna fulltrúa að málefnum samlagsins og hins vegar að auka gagnsæi í starfsemi þess.

8. mgr. ákvæðisins er nánast samhljóða núgildandi 7. mgr. 94. gr. en hún mælir fyrir um að einstakir sveitarstjórnir og endurskoðendur eigi rétt á aðgangi að öllum gögnum um stjórnsýslu byggðasamlags. Við ákvæðið er þó bætt við að öllum kjörnum fulltrúum sé einnig heimilt að kalla eftir gögnum. Er það gert til áréttingar við gildandi rétt þar sem slíka heimild má einnig leiða af 28. gr.

Í nýrri 9. mgr. er lagt til að heimilt sé að ákveða að fulltrúaráð sé kosið með íbúakosningum í aðildarsveitarfélögum. Tillagan um að heimila aðildarsveitarfélögum að viðhafa almenna atkvæðagreiðslu um kjör fulltrúa í fulltrúaráð byggðasamlags er liður í því heildarmarkmiði lagabreytinganna að styrkja lýðræðislega aðkomu að byggðasamlögum og vinna gegn þeim lýðræðishalla sem bent hefur verið á að einkenni starfsemi þeirra. Mikilvægt er að árétta að hér er um heimildarákvæði að ræða en ekki skyldu. Sveitarfélögin sem standa að byggðasamlagi geta því metið í sameiningu hvort þessi leið henti þeirra aðstæðum, stærð og eðli verkefna. Í stofnsamningi er svo gert ráð fyrir að skilgreina þurfi framkvæmd kosninga, svo sem hvort um persónukjör eða listakosningu sé að ræða. Bent er á að ef þessi leið er farin, er það í höndum aðildarsveitarfélaga að ákveða vægi þeirra fulltrúa sem kosnir eru. Gæti því farið fram almenn atkvæðagreiðsla í öllum aðildarsveitarfélögum um tiltekin fjölda fulltrúa sem allir hafa sama atkvæðavægi. Einnig væri hægt að kjósa fulltrúa fyrir hvert sveitarfélag fyrir sig.

Önnur grundvallarbreyting á 94. gr. felst í því að veruleg áhersla er lögð á að styrkja reglur um kostnaðarskiptingu sveitarfélaga. Meginreglan verður sú að kostnaðarskipting skuli byggjast á sem næst þeim raunkostnaði sem rekja má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags skv. 10. mgr. Markmiðið með þessari breytingu er að tryggja sanngirni í starfsemi byggðasamlaga og koma í veg fyrir að stærri sveitarfélög niðurgreiði þjónustu fyrir minni sveitarfélög sem hefur verið talið hamla eðlilegri framþróun sveitarstjórnarstigsins.

Gert er ráð fyrir að meginreglan verði sú að stjórn eða framkvæmdastjóri leggi fram tillögu að skiptingunni á hverjum aðalfundi sem byggir á greiningu á raunkostnaði

aðildarsveitarfélaga. Ljóst er að greining á raunkostnaði á starfsemi byggðasamlags í hverju sveitarfélagi getur verið vandkvæðum háð og ýmsar leiðir geta verið til staðar til að greina raunkostnað. Til að mynda er hægt að taka mið af meðaltali rekstrarkostnaðar sl. ára og taka tillit til fyrrséðst kostnaðar vegna framkvæmda fjárfestinga eða annarra breytinga á starfseminni. Í nýstofnuðum byggðasamlögum væri síðan hægt að miða við kostnaðaráætlanir. Mikilvægt er að hafa í huga að ekki er ein formúla fyrir raunkostnað allra sveitarfélaga, heldur ber fyrst og fremst að beita gagnsæju ferli þar sem sameiginlegum kostnaði er skipt með hlutlægum mælikvörðum sem endurspeglar með bestum hætti þá þjónustu sem hvert sveitarfélag fær. Sem dæmi má nefna að í sorpþjónustu væri eðlilegt að miða við magn sorps frá hverju sveitarfélagi, í félagsþjónustu gæti skiptingin tekið mið af fjölda mála í hverju sveitarfélagi og við rekstur slökkviliðs mætti nota brunabótamat fasteigna í hverju sveitarfélagi í stað íbúafjölda þar sem það endurspeglar betur verðmætin sem verið er að verja. Ekki er kveðið á um það með sérstökum hætti í ákvæðinu hvernig reikna eigi raunkostnað sveitarfélaga heldur er það lagt í hendur aðildarsveitarfélaga að tryggja að kostnaðarskipting þeirra sé í samræmi við þessa meginreglu. Í ljósi þess að það getur verið flókið og umfangsmikið að greina raunkostnað sveitarfélaga á hverju ári, er sveitarfélögum veittur sveigjanleiki til að semja um aðra hlutlæga mælikvarða, svo sem íbúafjölda, ef slíkir mælikvarðar endurspeglar með fullnægjandi hætti raunverulegan kostnað. Til að tryggja að kostnaðarskipting byggist ávallt á raunkostnaði skal í stofnsamningi kveða á um úrræði ef ágreiningur kemur upp. Þetta felur í sér heimild fyrir hvert sveitarfélag til að kalla til óháðan aðila, til dæmis endurskoðanda eða annan eða aðra sérfræðinga, til að greina raunkostnaðinn. Niðurstaða þessara aðila skal vera bindandi og liggja til grundvallar kostnaðarskiptingu, nema sveitarfélögin semji um annað.

Í 12. mgr. er lagt til að ráðherra fái heimild til að setja reglugerð sem útfærir nánar starfsemi byggðasamlaga. Þessi heimild er lögð til í þeim tilgangi að ráðherra geti brugðist við ef þörf er á því að skýra nánar þær reglur sem gilda um starfsemi byggðasamlaga.

13. mgr. er samhljóða 6. mgr. núgildandi 94. gr. sveitarstjórnarlaga og byggir á sömu sjónarmiðum.

Um 51. gr.

Með ákvæðinu er lagðar til breytingar á 95. gr. laganna.

Í nýrri 3. mgr. er kveðið á um nýtt úrræði til að leysa úr ágreiningi sem kann að rísa þegar sveitarfélag óskar eftir úrgöngu úr byggðasamlagi. Slíkur ágreiningur getur varðað fjárhagsleg uppgjör, innlausn eignarhluta eða tímasetningu úrgöngunnar. Ákvæðið felur í sér heimild fyrir viðkomandi sveitarfélag og byggðasamlagið til að skipa sérstaka sáttanefnd sem fær það hlutverk að leggja fram sáttatillögu. Markmiðið er að skapa farveg fyrir uppbyggilegar lausnir og leysa úr ágreiningi aðildarsveitarfélaga. Nefndinni er ætlað að leggja fram tillögu innan þess frests sem aðilar setja henni. Mikilvægt er að tillagan byggji ekki eingöngu á fjárhagslegum forsendum heldur taki einnig mið af viðtækari hagsmunum, svo sem samfélagslegum þáttum og hagsmunum þeirra sveitarfélaga sem eftir standa í samstarfinu.

Í nýrri 6.–8. mgr. eru sett fram ítarlegri og einfaldari reglur um sjálfa slitameðferð byggðasamlaga. Markmiðið er að gera ferlið skýrara og sveigjanlegra.

Í 6. mgr. er veittur sveigjanleiki í framkvæmd slita. Annars vegar er heimilt að fara hefðbundna leið og skipa sérstaka skiptastjórn á aðalfundi til að annast uppgjör eigna og skulda. Hins vegar er heimilt að ljúka slitum án skiptastjórnar. Í þeim tilvikum ber þáverandi stjórn eða framkvæmdastjóri ábyrgð á uppgjörinu. Þetta getur hentað vel í minni eða einfaldari byggðasamlögum eða þegar enginn ágreiningur er um slitin. Jafnframt er kveðið á um heimild

til að nota opinbera innköllun krafna í Stjórnartíðindum til að tryggja að allir kröfuhafar fái tækifæri til að lýsa kröfum sínum.

7. mgr. og 8. mgr. fela ekki í sér breytingar á gildandi rétti. Í málsgreinunum er kveðið skýrt á um hvernig skiptingu eigna og skulda skuli háttað að lokum. Eftir að allar kröfur hafa verið greiddar eða tryggðar skal eftirstöðvunum skipt milli aðildarsveitarfélaga. Skiptingin byggja á sama grunni og reksturinn, þ.e. í hlutfalli við innbyrðis ábyrgðarhlutdeild sveitarfélaganna. Að lokum er gerð ný krafa um að slitum sé formlega lokið með auglýsingu í Stjórnartíðindum. Ef áður óþekktar eignir eða kröfur koma upp eftir að að byggðasamlagi er slitið þá skal þeim skipt á milli sveitarfélaga á sama grundvelli og áður.

Um 52. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 96. gr. laganna.

Megintilgangur breytingar á 1. mgr. er að árétta réttarstöðuna þegar sveitarfélög semja sín á milli um að eitt þeirra taki yfir verkefni annars. Samningur á grundvelli þessa ákvæðis felur í sér fullt framsal á því verkefni sem sveitarfélag tekur yfir. Þetta þýðir að það sveitarfélag sem framselur verkefnið afsalar sér allri ábyrgð á daglegum rekstri og framkvæmd þess. Sveitarfélagið sem tekur við verkefninu ber þar með fulla ábyrgð á því hvernig þjónustan er veitt, rétt eins og um eigið lögbundið verkefni væri að ræða. Í ákvæðinu er jafnframt áréttað að boðvald yfir starfsmönnum flyst að fullu til yfirtökusveitarfélagsins. Þetta þýðir að sveitarfélagið sem tekur yfir verkefni ræður starfsmenn, stýrir verkefnum þeirra og ber ábyrgð á starfsmannastjórnun og tekur ákvarðanir um uppsagnir eða breytingar á starfshlutfalli. Þetta er mikilvæg regla þar sem valdmörk verða að vera skýr. Starfsmaður getur ekki haft tvo yfirmenn frá tveimur mismunandi sveitarfélögum vegna sömu verkefna. Ákvæðið kemur þó ekki í veg fyrir að sveitarfélögin geti gert með sér sérstakan þjónustusamning um að einstakir starfsmenn framsalssveitarfélagsins sinni áfram verkefnum fyrir það sveitarfélag sem tekur yfir verkefni. Þótt slíkur samningur sé gerður er lykilatriði að í honum sé tekið skýrt fram að boðvaldið vegna þeirra verkefna sem viðkomandi starfsmenn sinna er alfarið hjá sveitarfélaginu sem mun annast verkefnið. Starfsmaðurinn lýtur því stjórn og fyrirmælum þess sveitarfélags í þeim verkefnum, þrátt fyrir að vera formlega ráðinn hjá framsalssveitarfélaginu.

Markmiðið með breytingu á 5. mgr. ákvæðisins er að tryggja að fjárhagslegur grundvöllur samstarfs milli sveitarfélaga sé skýr, sanngjarn og gagnsær. Lagt er til að það verði meginregla að kostnaðarskipting milli sveitarfélaga þegar annað tekur yfir verkefni hins, skuli ávallt byggð á raunkostnaði. Ákvæðið gerir kröfu um að fram fari árleg greining á kostnaðinum og þarf sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið því að geta sýnt fram á, með bókhaldsgögnum og útreikningum, hver raunverulegur kostnaður er við að þjónusta íbúa hvors sveitarfélags um sig. Þetta getur til dæmis byggst á fjölda notenda, umfangi þjónustunnar eða öðrum mælanlegum þáttum. Seinni hluti ákvæðisins veitir yfirtökusveitarfélaginu heimild til að leggja allt álag ofan á þann raunkostnað sem fellur til vegna þjónustunnar við hitt sveitarfélagið. Þessi heimild er hugsuð til að gera sveitarfélaginu sem tekur við verkefninu kleift að standa straum af þeim óbeina kostnaði sem hlýst af því að taka að sér verkefnið. Slíkan kostnað er oft erfiðari að mæla og fella undir beinan raunkostnað. Hér er meðal annars átt við umsýslukostnað, svo sem aukinn kostnað í stoðdeildum sveitarfélagsins sem tekur yfir verkefnið. Stjórnunarkostnað, þ.e. tíma og vinnu stjórnenda sem fer í að hafa yfirsýn yfir verkefnið og eiga samskiptið við sveitarfélagið sem framselur verkefnið. Áhættuálag þar sem sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið tekur á sig ábyrgð og hugsanlega fjárhagslega áhættu sem fylgir rekstrinum. Auk þess er eðlilegt að sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið njóti

ávinninga af stærðarhagkvæmni við að sinna því. Rétt er að áréttu að eingöngu er heimilt að leggja á álag á raunkostnað, en ekki skylda.

Ef sveitarfélögin verða ósammála um raunverulegan kostnað við verkefnið getur hvort þeirra sem er krafist þess að óháður sérfræðingur eða sérfræðingar, t.d. endurskoðandi skeri úr um málið. Sveitarfélögin verða að koma sér saman um fyrirkomulag þessa í stofnsamningi. Niðurstaða sérfræðingsins eða sérfræðinga skal gilda nema sveitarfélögin ákveði annað í sameiningu.

Í nýrri 6. mgr. ákvæðisins er lagt til að ráðherra fái heimild til að setja reglugerð sem mælir nánar fyrir um samninga sveitarfélaga þegar annað sveitarfélög tekur yfir verkefni annars. Þessi heimild er lögð til í þeim tilgangi ráðherra geti brugðist við ef þörf er á því að skýra nánar þær reglur sem gilda um slíka samninga.

Um 53. gr.

Markmiðið með breytingum á ákvæðinu er að skýra nánar hlutverk og stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Í fyrsta lagi er lögð til sú grundvallarbreyting á 1. mgr. ákvæðisins að öll sveitarfélög skulu vera í landshlutasamtökum. Breytingin byggir á þeim rökum að landshlutasamtökum sveitarfélaga er falið lögbundið hlutverk, meðal annars að vinna að sóknaráætlunum landshluta sbr. 97. gr. a. og því eðlilegt að öll sveitarfélög séu hluti að þeirri vinnu. Með því að skylda sveitarfélög til þátttöku í landshlutasamtökum er jafnframt tryggt að ekkert sveitarfélag sitji hjá þegar unnið er að heildstæðum lausnum í málum sem varða heila landshluta.

Í öðru lagi er lagt til að kveðið verði á um það með skýrum hætti í 1. mgr. að landshlutasamtök skulu vera félagasamtök sveitarfélaga. Um er að ræða áréttingu á því að landshlutasamtök eru ekki stjórnvöld heldur almenn félög. Landshlutasamtök sækja því allt vald sitt og umboð til sveitarfélaganna. Jafnframt er lögð rík áhersla á að þetta samstarf sé á forsendum sveitarfélaganna sjálfra og lúti lýðræðislegum reglum. Í reglunni felst jafnframt að landshlutasamtök geta ekki verið sjálfseignarstofnanir eða hagnaðardrifið félög með takmarkaðri ábyrgð.

Ákvæðið um að landshlutasamtök skuli vera félagasamtök, fremur en að lúta sérstökum lagareglum um stjórnarhætti, miðar að því að veita sveitarfélögum sveigjanleika til að sníða starfsemina að staðbundnum þörfum. Einnig er horft til þess að mikilvægt sé að landshlutasamtök starfi ekki með mismunandi fjárhagslegri ábyrgð sveitarfélaga.

Af þessu leiðir að starfsemin lýtur óskráðum meginreglum félagaréttar. Ber þar helst að nefna að grundvöllur starfseminnar er stofnsamningur og samþykktir, æðsta vald er í höndum félagsmanna á félagsfundi og stjórn starfar í umboði þeirra. Þá gildir sú grundvallarregla að félagsmenn bera óskipta, persónulega og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins. Innbyrðis skulu sveitarfélög semja um ábyrgðarskiptinguna og er ákvæðið hlutlaust um hvornig það er gert.

Í þriðja lagi er lagt til með nýrri 5. mgr. 97. gr. að skerpt sé á því að sveitarfélögum sé óheimilt að fela landshlutasamtökum verkefni sem fela í sér töku stjórnvaldsákvæðana. Stjórnvaldsákvæðanir varða réttindi og skyldur einstaklinga og fyrirtækja skv. stjórnsýslulögum og er því mikilvægt að slíkra ákvaðranir séu teknar af aðila sem hefur til þess skýra og ótvíræða lagastoð. Slíkt beint lýðræðislegt umboð hafa sveitarstjórnir en ekki landshlutasamtök. Með þessu er einnig áréttuð að landshlutasamtök eru ekki stjórnvald, heldur samstarfs- og hagsmunavettvangur sveitarfélaga. Lagt er til að undantekningin frá þessari reglu sé úthlutun styrkja. Rökin fyrir slíkri undantekningu eru þau að með styrkveitingum er

verið að deila út gæðum en ekki íþyngja borgurunum með skyldum. Þá er það talið hagkvæmt og skilvirkt til að nýta staðbundna þekkingu við ákvörðunartöku um styrkveitingar vegna verkefna í hverjum landshluta fyrir sig.

Mikilvægt að áréttu að sveitarfélögum stendur önnur leið til boða fyrir sameiginleg stjórnsýsluverkefni á svæðisvísu, til dæmis stofna byggðasamlag skv. 94. gr. en byggðasamlag hefur heimild til að taka stjórnvaldsákvæðanir og getur, ef vilji stendur til, samnýtt starfsfólk og starfsaðstöðu með landshlutasamtökunum

Auk þess er gert ráð fyrir þeirri undantekningu að Alþingi geti með lögum falið landshlutasamtökum stjórnsýsluverkefni. Sökum eðlis landshlutasamtakanna sem almennt hagsmunafélag tiltekinna sveitarfélaga er þó gengið út frá því að slíkt sé aðeins gert ef veigamikil rök mæla með því. Þar sem landshlutasamtök starfa ávallt í umboði aðildarsveitarfélaga sinna er lagt til að sérstök og aukin samráðsskylda verði viðhöfð þegar þessi undantekningarheimild er nýtt skv. nýrri 6. mgr. Með því er tryggt að vilji sveitarfélaganna komi skýrt fram áður en Alþingi felur samtökum þeirra aukið vald og ábyrgð.

Um 54. gr.

Ákvæði þetta hefur það meginmarkmið að festa í lög heimildir Sambands íslenskra sveitarfélaga til gagnaöflunar og miðlunar í þágu hlutverk hlutverks þess sem sameiginlegur málsvari og hagsmunaaðili allra sveitarfélaga á landinu.

Til að Sambandið geti rækt þetta hlutverk á skilvirkan hátt er nauðsynlegt að það hafi aðgang að áreiðanlegum og samræmdum upplýsingum um starfsemi, rekstur og þjónustu sveitarfélaganna. Án slíkra gagna er erfitt fyrir Sambandið að meta áhrif lagasetningar, semja við ríkisvaldið fyrir hönd sveitarfélaganna eða styðja við stefnumótun á sveitarstjórnarstiginu. Ákvæðið er því ætlað að tryggja að Sambandið geti aflað þeirra gagna sem eru nauðsynleg til að það geti sinnt skyldum sínum.

Þá er sambandinu veitt sérstök heimild til að vinna með persónuupplýsingar. Er það nauðsynlegt vegna hlutverks sambandsins sem sameiginlegur málsvari sveitarfélaga og kemur að stefnumótun allra sveitarfélaga.

Um 55. gr.

Tilgangur 102. gr. sveitarstjórnarlaga er að leggja til ákveðnar leiðbeinandi reglur um leiðir til samráðs sem sveitarstjórnir geta nýtt sér. Breytingin á ákvæðinu felst í því að bætt er við þeirri leiðbeinandi reglu í 2. tölul. 2. mgr., að sveitarstjórnir skuli leitast við að skilgreina samráðsferla sem þær hyggjast nýta vegna samráðs við íbúa, þar sem m.a. komi fram hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, hvenær í ferlinu samráðið hefjist, hvaða hagsmunahópar taki þátt í hvaða samráði, hvernig svigrúmið sé til áhrifa og að hver miklu leyti tekið verði mið af sjónarmiðum íbúa, notendum þjónustu og annarra hagsmuna. Gert er ráð fyrir að samráðsferlarnir geti skilgreint svigrúm íbúa til áhrifa í mismunandi málaflokkum, hvenær í ferlinu samráðið skuli fara fram, hvaða upplýsingagjöf sé nauðsynleg til að íbúar og þjónustunotendur geti tekið upplýsta afstöðu, hvernig ná eigi til ólíkra hópa innan sveitarfélagsins, hvernig samráði verði fylgt eftir og endurgjöf veitt að samráði loknu. Með því er skapaður sameiginlegur skilningur sveitarstjórna og íbúa á þeim hlutverkum sem hvor hópur um sig gegnir í viðkomandi samráðsferli og hvaða væntingar íbúar geta haft til áhrifa með þátttöku sinni.

Tekið skal þó fram að á grundvelli sjálfstjórnar sinnar hafa sveitarfélög vítt svigrúm til tilhögunar og framkvæmdar samráðs við íbúa og þjónustuþega og er því ekki um skyldu að

ræða, enda geta sveitarfélög kosið að fara aðra leið við íbúasamráð en mælt er fyrir um í 102. gr.

Jafnframt er lagt til markvissara orðalag 4. og 5. töluliða 103. gr. þar sem lagt er áhersla á að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með því að skipuleggja starfsemi sveitarfélags eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, heimastjórnir og almenna íbúa.

Um 56. gr.

Í 103. gr. er mælt fyrir um þá reglu að sveitarfélögum sé skylt að upplýsa íbúa sína um áætlanir sem þar eru til umfjöllunar og varða íbúana með almennum hætti og jafnframt um einstök mál sem varði sveitarfélagið miklu. Reglan byggir á því sjónarmiði að það er mikilvæg forsenda þess að íbúar sveitarfélaga geti tekið afstöðu til málefna sveitarfélagsins að þeir hafi aðgang að upplýsingum sem máli skipta. Ekki er mælt fyrir um í ákvæðinu hvernig þessari skyldu sveitarfélaga verður náð en almennt hefur verið litið svo á að lágmarksskyldum samkvæmt ákvæðinu yrði fullnægt með skýrum bókunum í fundargerðir, sem birtar eru opinberlega eða með því að tryggja opna málsmeðferð við gerð annarra veigamikilla áætlana sem gilda eiga fyrir sveitarfélagið. Til að tryggja að markmið ákvæðisins náist er ljóst að ekki er nægilegt að sveitarfélög upplýsi íbúa um mál sem eru þar til umfjöllunar eftir að ákvarðanir hafa verið teknar í sveitarstjórn. Þess vegna er lögð til sú breyting á 2. mgr. að þar verði kveðið skýrar á um skyldu sveitarfélaga til að veita upplýsingar um veigamikil mál og áætlanir með eðlilegum fyrirvara. Frá þessu megi þó víkja þegar sérstakar aðstæður kalla á skjótari afgreiðslu máls.

Um 57. gr.

Lögð er til orðalagsbreyting á 104. gr. laganna til að skerpa á ábyrgð ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um þá upplýsingagjöf sem mælt er fyrir um í ákvæðinu.

Um 58. gr. og 59. gr.

Í ljósi fjölbreytileika samráðsleiða og hraðrar þróunar þeirra er lagt til að sérstök ákvæði laganna um borgarafundi og íbúaþing í 105. gr. og 106. gr. verði felld út. Þá er eru gerðar breytingar á 108. gr. til samræmis við framangreindar breytingar og aðrar breytingar í lögnum.

Um 60. gr.

Markmið breytinga á 109. gr. sveitarstjórnarlaga er að afmarka nánar hið almenna stjórnsýslueftirlit ráðuneytis sveitarstjórnarmála með sveitarfélögum og auka skýrleika ákvæðisins. Engin breyting verður á þeirri meginreglu að ráðherra skuli hafa eftirlit með því að stjórnsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við sveitarstjórnarlög og önnur lögleg fyrirmæli. Með þessu orðalagi, þ.e. lög og lögleg fyrirmæli verður áfram átt við lög 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.

Í 109. gr. felst jafnframt að öll stjórnsýsla sveitarfélaga lýtur eftirliti ráðherra, að undanskildum þeim tilvikum sem sérstaklega eru talin upp í 2. mgr. ákvæðisins. Rétt er þó að geta þess að ekki hefur verið sérstaklega gert ráð fyrir því að eftirlit ráðherra nái til þess hvort sveitarfélag hafi gætt góðra stjórnsýsluhátta. Engu að síður stendur ekkert í vegi fyrir því að ráðherra, í úrlausnum sínum, veiti sveitarfélögum ábendingar um hvernig betur megi huga að góðum stjórnsýsluháttum með hliðsjón af leiðbeiningarhlutverki þess. Þá er rétt að árétta að megingrundvöllur þessa ákvæðis og XI. kafla sveitarstjórnarlaga byggir á því sjónarmiði að

tryggja þarf virk eftirlit og mikilvægi þess að ólögmæti í stjórnsýslu sveitarfélaga verði ekki látið afskiptalaust.

Lögð er til sú breyting á framsetningu ákvæðisins að 2. mgr. er skipt upp í tölusetta liði til að auka skýrleika þessi en 1., 3., 4., og 6. töluliður málsgreinarinnar eru samhljóða gildandi 2. mgr. 109. gr.

Í 2. tölul. 2. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að ákvarðanir sem sveitarfélög taka á grundvelli einkaréttar falli utan eftirlits ráðuneytisins. Þetta eigi þó ekki við að því leyti sem almennar reglur stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar gilda um málsmeðferðina. Ráðherra skal því almennt ekki taka til skoðunar ákvarðanir þar sem sveitarfélag kemur fram sem einkaaðili en ekki handhafi opinbers valds, svo sem við kaup eða sölu á fasteignum og lausafé. Hins vegar er áréttað að ráðherra ber í slíkum tilvikum að kanna hvort sveitarfélagið hafi fylgt almennum málsmeðferðarreglum, til dæmis jafnræðis- og réttmætisreglum stjórnsýsluréttar eða reglum sveitarstjórnarréttar um valdbærni eða framkvæmd funda. Ákvæðið felur ekki í sér efnisbreytingu heldur er einungis árétting á gildandi túlkun á reglum um eftirlit ráðherra.

Samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. eru starfsmannamál sveitarfélaga áfram undanskilin eftirliti ráðuneytisins. Hér er um að ræða samræmingu við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt þeim lögum eru ákvarðanir í starfsmannamálum almennt ekki kæránlegar til ráðherra en ekki var tekið á því sérstaklega í ákvæðinu eða lögskýringargögnum hvort að þessi undantekning nái einnig til þess hvort farið hafi verið að málsmeðferðarreglum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar við meðferð starfsmannamála. Gert er ráð fyrir því að með því að tiltaka sérstaklega í 2. tölul. að kanna skuli slíkar reglur í einkaréttarlegum málum, en kveða ekki á um það í 3. tölul., sé áréttað að allur angi starfsmannamála, þ.m.t. hvort sveitarfélag hafi gætt að málsmeðferðarreglum sveitarstjórnarlaga við meðferð starfsmannamála, falli fyrir utan eftirlit ráðherra. Áréttað er þó að starfsmenn sveitarfélaga eiga þess áfram kost að leita til umboðsmanns Alþingis og dómstóla en báðir þessir aðilar hafa áður tekið afstöðu til þess hvort stjórnsýsla sveitarfélaga í starfsmannamálum samræmist reglum sveitarstjórnarréttar.

Í 4. tölul. er jafnframt undanþegið eftirliti ráðuneytisins að leggja mat á skyldu sveitarfélaga til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála skv. upplýsingalögum. Í V. kafla laga upplýsingalaga nr. 140/2012 er fjallað um skyldu stjórnvalda, þ.m.t. sveitarfélaga, til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála. Um skráningu mála, skjalaskrár og vistuna gagna og upplýsinga fer að ákvæðum laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 og skv. umræddum lögum skulu héraðsskjalasöfnum hafa eftirlit með skjalavörslu allra afhendingarskyldra aðila. Hins vegar er ekki kveðið á um sérstök úrræði fyrir héraðsskjalasöfn til að tryggja að sveitarfélög gæti að skyldum sínum í einstaka málum og kann því að leika vafi á hvort að athafnir eða athafnaleysi sveitarfélaga á þessu sviði falli undir eftirlit ráðherra. Þar sem ekki er gerður greinarmunur á sveitarfélögum og öðrum stjórnvöldum í þessu tilliti er ekki talin ástæða til aukins eftirlits með sveitarfélögum að þessu leyti.

Í framkvæmd hefur oftast reynt á túlkun 6. tölul. 2. mgr., sem mælir fyrir um að stjórnsýsla sem öðrum stjórnvöldum er falið með beinum hætti að hafa eftirlit með, fellur fyrir utan að hið almenna stjórnsýslueftirlit ráðherra með sveitarfélögum og er því rétt að fjalla nánar um það hér.

Öðrum stjórnvöldum, þ.m.t. ráðuneytum, er ekki falið með beinum hætti að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga ef þau hafa eingöngu almennt eftirlit með tilteknum málaflokki. Þannig ber að horfa til þess að almenn heimild fagráðherra til að veita óbindandi álit á grundvelli laga um stjórnarráðið vikur ekki úr vegi almennu stjórnsýslueftirliti ráðherra sveitarstjórnarmála með sveitarfélögum. Til að stjórnvaldi sé falið með beinum hætti að hafa

eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga skv. þessu ákvæði, þarf að vera til staðar skýr kærueimild eða sértæk úrræði til að fylgja eftir niðurstöðu stjórnvaldsins. Til að mynda ef stjórnvaldi er falið að staðfesta reglur eða gjaldskrá sveitarfélags, þá er því falið með beinum hætti að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins í skilningi ákvæðisins sbr. þó skýringar við X. gr. frumvarpsins.

Reynslan hefur þó sýnt fram á að oft kunna að koma upp vafaatriði þessu tengt. Sérstaklega má nefna mál sem kæránleg til annarra stjórnvalda, en viðkomandi eftirlitsstjórnvald ber ekki að kanna hvort að reglum sveitarstjórnar- eða jafnvel stjórnsýsluréttar hafi verið fylgt við eftirlit sitt. Er áréttað að í slíkum tilvikum ber ráðuneytinu að taka skoðunar hvort að gætt hafi verið að þeim reglum sem viðkomandi eftirlitsstjórnvöld telja að falli fyrir utan eftirlitshlutverk sitt.

Einnig getur verið um að ræða mál þar sem stjórnsýslukæra til annars stjórnvalds uppfyllir ekki formskilyrði, svo sem um viðmiðunarfjárhæðir eða kærufresti. Í slíkum tilvikum hefur eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélagsins verið falið öðru stjórnvaldi með beinum hætti. Ráðuneytið á því ekki að kanna hvort sveitarfélag hafi fylgt þeim sérlögum sem heyra undir hitt stjórnvaldið. Engu að síður fellur málið undir almennt stjórnsýslueftirlit ráðuneytisins að því leyti sem það varðar atriði sem hinu stjórnvaldinu var ekki falið að skoða, svo sem hvort að gætt hafi verið að almennum reglum sveitarstjórnar- og stjórnsýsluréttar.

Að lokum er rétt að geta þess að gert er ráð fyrir að almennt stjórnsýslueftirlit ráðuneytisins getur tekið við þar sem sértæku eftirliti annars stjórnvalds sleppir. Þetta á einkum við þegar annað stjórnvald hefur lokið sinni aðkomu, til dæmis með útgáfu álits eða úrskurðar, en sveitarfélag fer ekki að niðurstöðunni. Í þeim tilvikum getur ráðuneytið tekið málið til formlegrar meðferðar og gefið út fyrirmæli sem geta verið undanfari fyrir frekari úrræði ráðuneytisins.

Um 61. gr.

Lagðar eru til nokkrar breytingar á 110. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í fyrsta lagi er lögð til breyting á 3. tölul. 1. mgr., en það er gert til samræmis við nýja 112. gr. b. sveitarstjórnarlaga. Gert er ráð fyrir að meira skýrandi heiti á eftirliti ráðuneytisins skv. 112. gr. b. Í stað þess að vísað verði til frumkvæðiseftirlits ráðuneytisins, þá verði vísað til þess sem almenns stjórnsýslueftirlits þar sem eftirlitið getur hafist á öðrum grundvelli en eigin frumkvæðis ráðuneytisins.

Í öðru lagi er lögð til breyting á 2. mgr. 110. gr. sem felur í sér að ráðherra þurfi ekki að leita sjónarmiða einstakra sveitarfélaga í tvenns konar tilvikum: Annars vegar í málum sem varða öll sveitarfélög og hins vegar þegar um er að ræða vanrækslu á skilum gagna. Þegar mál varðar öll sveitarfélög er ráðherra þó skylt að afla umsagnar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Rétt er að árétta að ráðherra getur eftir sem áður leitað sjónarmiða sveitarfélaga með öðrum hætti, til dæmis með birtingu í samráðsgátt stjórnvalda.

Í þriðja lagi er lögð til ný málsgrein sem felur í sér áréttingu á heimild ráðherra til að óska eftir leiðbeiningum frá öðrum stjórnvöldum. Er þetta lagt til meðal annars þar sem eftirlit ráðuneytisins skarast oft við eftirlit annarra með sveitarfélögum og því afar mikilvægt að nauðsynlegt samráð og upplýsingagjöf eigi sér stað milli stjórnvalda í slíkum tilvikum.

Í fjórða lagi er kveðið á um heimild annarra stjórnvalda, líkt og kærunefnda, til að leita álits ráðuneytisins um atriði á sviði sveitarstjórnarréttar sem upp koma í eftirlitsmálum þeirra. Markmið ákvæðisins er meðal annars að tryggja samræmda túlkun sveitarstjórnarlaga. Því er gert ráð fyrir að eftirlitsaðilar, svo sem kærunefndir, geti leitað álits ráðherra vakni vafi um hvort sveitarfélag hafi fylgt málsmæðferðarreglum laganna.

Um 61. gr.

Með ákvæðinu er felld brott 3. mgr. 111. gr. sem mælir fyrir að heimilt sé að bera undir ráðherra uppsögn starfsmanna þegar ákveðin skilyrði eru til staðar. Ákvæðið á sér hliðstæðu í 2. mgr. 44. gr. laga nr. 70/1996 en eðlilegra og réttara þykir að ágreiningur vegna uppsagna starfsmanna sveitarfélaga sæti sömu málsmeðferð og önnur starfsmannamál. Þá er horft til þess að ágreiningur um ástæður fyrir uppsögn starfsmanna snýst afar oft um sönnunarfærslu. Slík mál eiga eðli sínu samkvæmt betur heima fyrir almennum dómstólum en í kærufæri hjá ráðuneyti, sem hefur ekki sömu stöðu né úrræði til að leiða fram sönnunargögn og vega og meta þau.

Um 62. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að 112. gr. laganna verði breytt þrjár nýjar greinar, 112. gr., 112. gr. b og 112. gr. a.

Lagt til að lögfest verði ákvæði sem ný 112. gr. sem skapar skýran farveg fyrir ábendingar íbúa og annarra til ráðuneytisins um meinta ólögmæta stjórnsýslu sveitarfélaga en í framkvæmd berast ráðuneytinu fjölmargar slíkar ábendingar árlega. Í mörgum tilvikum er markmið sendanda ekki að hefja formlegt mál þar sem hann er aðili að, heldur fyrst og fremst að koma upplýsingum á framfæri við það stjórnvald sem fer með eftirlit með sveitarfélögum. Núverandi ákvæði sveitarstjórnarlaga gerir ekki skýran greinarmun á slíkum ábendingum og formlegum kvörtunum og getur það leitt til óvissu um málsmeðferð ráðuneytisins.

Munurinn á ábendingum annars vegar og kvörtunum hins vegar, sbr. x. gr., felst meðal annars í því að eftir móttöku ábendingar, takmarkast frekari samskipti ráðuneytisins við ábendingaraðila við hina almennu leiðbeiningarskyldu stjórnsýsluréttar. Þar af leiðandi ber ráðuneytinu ekki að upplýsa ábendingaraðila um hvort ábendingin hafi leitt til umfjöllunar ráðuneytisins á grundvelli 112. gr. b eða svara viðkomandi efnislega nema á grundvelli leiðbeiningarskyldu sinnar. Öðru máli gegnir um kvartanir, eins og nánar er fjallað um hér að við skýringar á nýrri 112. gr. a. Auk þess kann það að hafa áhrif á mat ráðuneytisins á því hvort tilefni sé umfjöllunar skv. 112. gr. b, hvort erindið barst sem ábending samkvæmt þessu ákvæði eða sem kvörtun skv. 112. gr. a. Rétt er þó að hafa í huga að ef ráðuneytið fær ábendingu um ákvörðun eða athöfn af hálfu sveitarfélags sem bendir til þess að hún sé ólögmæt, hefur það ekki frjálst val um það hvort að það sinni því eftirliti því sem er falið. Þótt að ábendingaraðili hafi ekki sama rétt á því að mál sé tekið til jafn ítarlegrar skoðunar og þegar um kvörtun skv. 112. gr. b eða kæru skv. 111. gr. er að ræða. Þá ber ráðherra engu að síður að fullnægja því lögbundna hlutverki að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga.

Þá er jafnframt sú munur á ábendingum og kvörtunum að persónuupplýsingar þess sem veitir ráðuneytinu ábendingu skulu háðar þagnarskyldu nema sá sem veitir upplýsingar veiti afdráttarlaust samþykki sitt fyrir öðru, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Um er að ræða almenna reglu um nafnleynd vegna ábendinga en þó er rétt er að árétta að viðkomandi ber ávallt að segja á sér deili. Til viðbótar kann sá sem kemur ábendingu á framfæri að njóta frekari verndar á grundvelli laga um vernd upplýsistrara, nr. 40/2020.

Nú 112. gr. a skilgreinir formlegar kvartanir og afmarkar þær frá kærum skv. 111. gr. og ábendingum skv. 112. gr. en nánar er lýst þeim greinarmun sem er á milli ábendinga og formlegra kvartana í skýringum við 112. gr. a.

1.mgr. felur ekki í sér efnislegar breytingar á gildandi framkvæmd. Ráðherra ber að leggja mat á efni kvartana og hvort að þær gefi tilefni til formlegrar umfjöllunar skv. 112. gr. b. og þá hefur réttur aðila máls til að kæra ákvörðun skv. 111. gr. ekki áhrif á þá heimild. Getur

ráðuneytið því tekið upp mál á grundvelli 112. gr. b, þrátt fyrir að fyrir liggur stjórnvaldsákvörðun í máli þar sem kvartandi telst vera aðili máls. Rétt er þó að áréttu að málshefjandi hefur ekki sjálfkrafa stöðu aðila máls þegar kemur að umfjöllun ráðuneytisins um stjórnsýslu sveitarfélaga. Til þess þarf hann að hafa beina, verulega og lögvarða hagsmuni af niðurstöðu ráðherra og fer þá um meðferð máls skv. ákvæðum stjórnsýslulaga. Ef kvartandi telst ekki aðili máls, þá er ekki gert ráð fyrir að honum sé veittur sérstakur andmælaréttur við meðferð málsins. Hins vegar geta mál verið þannig vaxin að rétt sé að afla nánari upplýsinga frá viðkomandi, m.a. til að tryggja að mál séu nægilega upplýst.

Í 2. mgr. eru gerðar nánari kröfur til þess í hvaða formi kvartanir skulu vera þegar þær berast ráðuneytinu, m.a. ber að lýsa þeirri úrlausn og háttsemi sveitarfélagsins sem er tilefni kvörtunar og öll tiltæk gögn um málsatvik skulu fylgja kvörtun. Sé þetta skilyrði ekki uppfyllt, getur ráðuneytið litið svo á að um ábendingu sé að ræða og fer þá um málsmeðferð erindisins skv. 112. gr. a og ber þá að upplýsa viðkomandi um það. Í ákvæðinu er jafnframt áréttuð sú skylda ráðuneytisins að upplýsa þann sem ber fram kvörtun, um að hún hafi gefið tilefni til umfjöllunar ráðuneytisins og um niðurstöðu málsins. Í þessu felst að ef ráðuneytinu ber að kanna ítarlega framkomna kvörtun og ef ráðuneytið ákveður að fjalla ekki formlega um stjórnsýslu sveitarfélags á grundvelli 112. gr. b, ber að upplýsa málshefjanda, með a.m.k. stuttum rökstuðningi á hvaða grundvelli ráðuneytið telur ekki tilefni til formlegrar umfjöllunar ráðuneytisins.

Þá er lögð til ný 112. gr., sem byggir á núgildandi 112. gr. laganna. Þrátt fyrir breytt orðalag er efni 1. og 2. mgr. að mestu óbreytt frá gildandi lögum. Þrjár breytingar eru þó gerðar á umræddum málsgreinum.

Í fyrsta lagi er heiti á frumkvæðismálum ráðuneytisins er breytt í „almenn eftirlitsmál“ til að auka gagnsæi og skýrleika ákvæðisins. Samkvæmt nýrri 112. gr. b hefst slík mál að frumkvæði ráðherra, vegna erindis sveitarstjórnarmanns um hæfi sitt, ábendingar skv. 112. gr. eða kvörtunar skv. 112. gr. a.

Í öðru lagi er gerð breyting í samræmi við breytingar á 20. gr. laganna, þar sem gert er ráð fyrir að sveitarstjórnarmenn eða nefndarfulltrúar geti farið fram á að ráðherra fjalli um ákvörðun eða mat sveitarfélags um hæfi viðkomandi. Í slíkum tilvikum hefur ráðherra ekki val um að taka afstöðu til erindisins heldur ber honum að gefa álit sitt eða leiðbeiningar um ákvörðun eða mat sveitarfélags.

Í þriðja lagi er lagt til breytingar á orðalagi 3. tölul. 2. mgr. þar sem felld er brott orðalag um að ráðherra geti gefið sveitarfélagi fyrirmæli um að fella ákvörðun úr gildi en ekki er talin ástæða til að taka sérstaklega fram í ákvæðinu. Það leiðir af 114. gr. sveitarstjórnarlaga að ráðherra getur felld ákvörðun sveitarfélags úr gildi auk þess sem ráðherra getur gefið sveitarfélagi fyrirmæli um að koma málum í lögmætt horf, en í því gæti m.a. falist að beina til sveitarfélags að fella ákvörðun úr gildi.

Í nýrri 3. mgr. er lagt til nýtt úrræði fyrir ráðherra í tengslum við eftirlit hans með stjórnsýslu sveitarfélaga. Núverandi eftirlitsheimildir ráðherra beinast fyrst og fremst að meðferð einstakra mála, oft í kjölfar kvörtunar eða ábendingar, eða að athugun á stjórnsýslu tiltekins sveitarfélags. Sú nálgun er hins vegar ekki alltaf heppileg þegar upp koma álitaefni sem eru kerfislæg og varða mörg eða öll sveitarfélög í landinu. Það kann að vera óheppilegt að taka til umfjöllunar stjórnsýslu eins sveitarfélags í slíkum tilvikum, meðal annars þar sem mál kann að varða mun fleiri sveitarfélög. Það úrræði sem mælt er fyrir um í 3. mgr. veitir ráðherra möguleika til að bregðast við með almennum hætti þegar þörf er á að skýra lagaákvæði eða stuðla að samræmdum og vönduðum starfsháttum á vettvangi sveitarstjórnarstigsins í heild. Til að tryggja aðkomu og sjónarmið sveitarfélaganna er mælt

fyrir um í ákvæðinu að ráðherra skuli leita eftir umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga áður en hann gefur út slíkt álit eða leiðbeiningar. Auk þess er ekkert því til fyrirstöðu að ráðherra nýti sér önnur úrræði til samráðs, svo sem að birta drög af leiðbeiningum í samráðsgátt stjórnvalda eða leiti sérstaklega eftir umsögnum sveitarfélaga.

Um 63. gr.

Breytingin á ákvæðinu felst í því að ráðherra er veitt almenn heimilt til að geta farið fram á að sveitarfélög taki saman og afhendi upplýsingar sem nýtt eru í þágu stefnumótunar eða í málefnum sveitarfélaga, en ekki eingöngu í eftirlitskyni.

Ráðherra sveitarstjórnarmála fer ekki með hefðbundið yfirstjórnarvald með sveitarfélögum en hann ber engu að síður ábyrgð á stefnumótun í málefnum sveitarfélaga. Er því lagt til að ráðherra hafi heimild til að kalla eftir gögnum frá sveitarfélögum í því skyni og á grundvelli rannsókna á málefnum sveitarfélaga.

Gert er ráð fyrir að ráðherra geti óskað eftir gögnum sem eru til í stjórnsýslu sveitarfélaga og einnig farið fram á að sveitarfélög taki saman gögn eða svari fyrirspurnum ráðherra. Rétt er þó að áréttu að ráðherra ber almennt að gæta að meðalhófi við gagnaöflun á grundvelli þessa ákvæðis sbr. 3. mgr.

Um 64. gr.

Eina breytingin á ákvæðinu felst í samræmingu við nýja 112. gr. en að öðru leyti er efni ákvæðisins óbreytt.

Þó þykir rétt að áréttu tilgang ákvæðisins og gildissvið. Upphaflegur tilgangur 113. gr. var að kveða skýrt á um heimild ráðherra til að ógilda ákvarðanir sveitarfélaga í málum sem hann tók upp skv. núgildandi 112. gr. Slík heimild var þegar talin fyrir hendi í kærumálum en þörf var á að lögfesta hana fyrir frumkvæðismál.

Ógildingarheimild ráðherra gildir hins ekki eingöngu um stjórnvaldsákvarðanir, þ.e. ákvarðanir sem varða rétt og skyldur manna skv. 2. mgr. 1. gr. heldur einnig til annarra ákvarðana sveitarfélaga. Mikilvægt er því að áréttu að ráðherra ber að beiti sömu mælikvörðum við mat á því hvort að slíkar ákvarðanir eru ógildanlega og eiga við um stjórnvaldsákvarðanir. Við mat á því hvort að ákvörðun sveitarfélags, sem telst ekki vera stjórnvaldsákvörðun, þarf því að líta til óskráðra ógildingarreglna stjórnsýsluréttar og leggja heildstætt mat á fjölmarga þætti. Þeir þættir eru m.a. hversu alvarlegur annmarki er á ákvörðuninni, hvort hin ólögmæta ákvörðun hefur þegar verið framkvæmd eða hvort réttur hafi myndast á grundvelli hennar. Hagsmunir þess aðila sem krefst ógildingar og hvort almannahagsmunir, svo sem traust á stjórnsýslunni krefjist ógildingar.

Rétt er þó að hafa í huga að ýmis sérsjónarmið kunna að eiga við um sveitarfélög. Sveitarfélög njóta stjórnarskrárvarinnar sjálfstjórnar og ógilding ákvörðunar sveitarstjórnar er verulegt inngríp í sjálfstjórn sveitarfélags. Taka þarf mið af því við mat á t.d. hversu alvarlegur annmarki er á ákvörðuninni. Þá þarf að hafa í huga að afleiðingar ógildingar geta haft veruleg fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, sérstaklega þau minni. Því þarf að vega fjárhagslegt tjón fyrir sveitarfélag og íbúa þess á móti hagsmunum þess sem krefst ógildingar. Röskun á staðbundnum ákvörðunum getur því mögulega verið meiri en þegar um er að ræða ákvarðanir ríkisstofnanna sem taka þarf mið af. Þá þarf að huga að því að sveitarstjórn er kosin með lýðræðislegri kosningu. Margar ákvarðanir sveitarfélaga byggja því ekki aðeins á lagalegum forsendum heldur einnig pólitísku mati, málamiðlunum og stefnumörkum og gæta þarf varúðar við að endurskoða pólitísk mat sveitarfélaga. Hins vegar verður ávallt að vega sjónarmið um sjálfsstjórn og sérstöðu sveitarfélaga gegn þeirri grundvallarreglu að þau eru

hluti af framkvæmdarvaldinu og bundin af lögum. Það er enda á ábyrgð ráðherra, í krafti eftirlitshlutverks síns, að tryggja að stjórnsýsla sveitarfélaga sé í samræmi við lög.

Um 65. gr.

Í ljósi markmiða frumvarpsins um að fella brott staðfestingarhlutverk ráðuneytisins vegna samþykktu um stjórn sveitarfélaga og samvinnusamninga, er lögð til breyting á 115. gr. sveitarstjórnarlaga. Breytingin felur í sér að ráðherra eru veittar skýrar heimildir til að leggja fyrir sveitarfélög að bæta úr ágöllum samþykktar um stjórn sveitarfélags skv. 19. gr. Auk þess er ráðuneytinu veitt heimild til að fella úr gildi einstök ákvæði í samþykktum um stjórn sveitarfélaga og einnig einstök ákvæði samninga sveitarfélaga um samvinnu og jafnframt slíka samninga í heild sinni. Rétt er að taka fram, að þrátt fyrir að það falli ekki undir ráðherra að hafa eftirlit með samningum sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er falið að staðfesta, þá tekur hið almenna eftirlit ráðherra við þegar sértæku eftirliti annarra stjórnvalda sleppir. Í því felst að ef stjórnvald sem falið er staðfestingarhlutverk með samningum sveitarfélaga um samvinnu, hefur beitt öllum sínum heimildum til að tryggja að samningur sveitarfélaga sé í samræmi við lög án árangurs, getur ráðherra sveitarstjórnarmála beitt þeim heimildum sem fjallað er um í ákvæðinu. Mikilvægt er þó að viðkomandi stjórnvald og ráðherra hafi um það samráð.

Í nýrri 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun ráðherra um fella úr gildi einstök ákvæði samþykktar, eða einstöku ákvæði samnings eða samninginn í heild skv. 1. og 2. mgr. skuli birt í Stjórnartíðindum. Þetta er lagt til þar sem samþykktir um stjórn sveitarfélaga og samningar um samvinna sveitarfélaga eru birt í Stjórnartíðindum og því eðlilegt að niðurfellingar á ákvæðum þeirra séu birtar á sama stað. Það á þó ekki við um samninga sveitarfélaga um samvinnu sem ekki fela sér framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt og skyldur manna, sbr. 92. gr. laganna þar sem slíkir samningar eru ekki birtir í Stjórnartíðindum.

Um 66. gr.

Breytingunni á 1. mgr. er ætlað að skýra þá málsmeðferð sem ráðherra þarf að fylgja áður en gripið er til þeirra þvingunarúrræða sem ákvæðið heimilar. Gert er ráð fyrir að fyrirmæli ráðherra verði ávallt undanfari áminningar og ákvörðunar um dagsektu eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga., nema um sé að ræða vanræksla vegna skil á gögnum.

Dæmi eru um að ráðherra berist erindi þar sem þess er krafist að sveitarfélag sæti dagsektum fyrir að vanrækja að framfylgja úrskurði eða tilmælum ráðuneytisins eða annara stjórnvalda. Í þeim tilvikum hefur ráðherra talið eðlilegt afla fyrst sjónarmiða sveitarfélagsins áður en metið er hvort að tilefni er til að beita slíkum úrræðum.

Með því að lögfesta það skilyrði að fyrirmæli skv. 3. tölul. 2. mgr. 112. gr. b. séu ávallt undanfari þvingunarúrræða skv. 116. gr. er þessi málsmeðferð fest í sess. Þetta skapar skýran farveg fyrir mál sem varða dagsektir eða stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði og tryggir um leið að sjónarmið sveitarfélagsins liggi ávallt fyrir áður en til íþyngjandi aðgerða kemur. Auk þess veitir það sveitarfélagi skýra heimild til að bera fyrirmæli ráðherra sem mæla fyrir um dagsektir undir dómstóla sbr. 117. gr. Ekki er þó talið nauðsynlegt að fyrirmæli séu undanfari dagsektu þegar vanræksla varðar eingöngu skil á gögnum.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um nýtt þvingunarúrræði sem ætlað er að tryggja að sveitarfélög sinni lögbundnum skyldum sínum. Felur úrræðið í sér heimild fyrir ráðherra til að leggja stjórnvaldssektir á sveitarfélag að undangenginni formlegri umfjöllun skv. 112. gr. b. Rétt er að árétta að heimild þessi nær ekki til mála sem rekin eru skv. 111. gr. og getur ráðherra því ekki beitt henni í úrskurðum sínum samkvæmt því ákvæði.

Gildissvið ákvæðisins er hið sama og almennt eftirlitssvið ráðuneytisins með stjórnsýslu sveitarfélaga samkvæmt 109. gr. Fyrirséð er að helst kunni að reyna á mörk heimilda ráðherra til að leggja á stjórnvaldssekt í þeim tilvikum þar sem almennu eftirliti ráðuneytisins lýkur en sérstöku eftirliti annarra stjórnvalda tekur við. Þetta þýðir að ráðuneytið getur hafið mál á grundvelli 112. gr. b, jafnvel þótt annað stjórnvald hafi áður fjallað um málið og lokið því, til dæmis með óbindandi álit, tilmælum eða formlegum úrskurði. Sama á við þótt ráðuneytið sjálft hafi áður lokið málinu með úrskurði í kærumáli skv. 111. gr.

Áréttað er því að í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að ráðherra geti lokið slíku máli með stjórnvaldssekt, að undangenginni þeirri málsmæðferð sem rakin er í 112. gr. b. og að gættum þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í töluliðum 2. mgr. 116. gr. Það kann fyrst og fremst að eiga við ef máli hefur lokið með þætti að niðurstaða stjórnvaldsins var sú að stjórnsýsla sveitarfélags var ólögmæt, en ekki voru til staðar skilyrði til að ógilda ákvörðun auk þess sem önnur úrræði kaflans eru ekki talin líkleg til árangurs.

Áréttað er að ráðherra getur eingöngu beitt stjórnvaldssektum í slíkum tilvikum, að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. og að undangenginni málsmæðferð skv. 112. gr. b.

Heimildin kann einkum að reynast mikilvæg þegar annað stjórnvald hefur komist að þeirri niðurstöðu að stjórnsýsla sveitarfélags hafi verið ólögmæt og vanræksla sveitarfélags að fylgja lögum hafi verið mjög alvarleg, en skilyrði til ógildingar voru ekki fyrir hendi. Ef önnur og vægari úrræði þykja þá ólíkleg til árangurs getur ráðherra gripið til stjórnvaldssekta.

Hér verður fjallað nánar um þau skilyrði sem mælt er fyrir um í töluliðum ákvæðisins og þurfa öll að vera uppfyllt til að ráðherra sé heimilt að leggja á stjórnvaldssekt. Eins og afmörkun skilyrðanna ber með sér er stjórnvaldssektum ætlað að vera þvingunarúrræði sem einungis er beitt í undantekningartilvikum.

Fyrsta skilyrðið, sem fram kemur í a-lið 2. mgr., felur í sér að stjórnvaldssekt verður ekki beitt ef unnt er að ógilda hina ólögmætu ákvörðun sveitarfélags. Byggir þetta á því sjónarmiði að ógilding sé vægari úrræði til að leiðrétta vanrækslu sveitarfélags meðan stjórnvaldssekt er undantekningarúrræði. Upp geta komið aðstæður þar sem leggja þarf mat á hvort að skilyrðið er uppfyllt. Hér má sérstaklega nefna þegar eftirlitsstjórnvald ógildir ákvörðun sveitarfélagið en sveitarfélagið vanrækir að fara eftir úrskurðinum. Gert er ráð fyrir því að þá verði hægt að líta svo á að um nýtt mál sé að ræða. Við slíkar aðstæður verður skilyrði a-liðar 2. mgr. því almennt talið uppfyllt og því heimilt að grípa til stjórnvaldssekta að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Samkvæmt öðru skilyrðinu sem fram kemur í b-lið 2. mgr. má aðeins beita stjórnvaldssekt ef vægari úrræði, einkum þau sem greinir í 1. mgr. 116. gr., hafa reynst árangurslaus eða eru augljóslega ófullnægjandi. Slíkt getur til dæmis átt við ef vanræksla sveitarfélags er tilfallandi og því er ákvörðun um dagsektir ekki tæk.

Skilyrðið sem mælt er fyrir um í c-lið 2. mgr. snýr að því að um þarf að vera að ræða mjög alvarlega eða ítrekað vanrækslu að hálfu sveitarfélags til að til greina komi að beita stjórnvaldssekt. Við mat á því hvað telst mjög alvarleg vanræksla er gert ráð fyrir að horft verði til strangari mælikvarða en beitt er við mat á ógildingu ákvarðana skv. óskráðum reglum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar. Þannig er ekki nægilegt eitt og sér að sveitarfélag hafi í einstaka tilviki ekki gætt að reglu sem tryggir lýðræðislega meðferð mála, svo sem mistök við fundarboðun. Nauðsynlegt að fram fari heildarmat á hinni ólögmætu ákvörðun sveitarfélags, svo sem hvort að um ásetning hafi verið að ræða um að svipta kjörinn fulltrúa lýðræðislegum rétti sínum eða hvort hafi verið um fjárhagslegar ráðstafanir þar sem ekki var fylgt hæfisreglum laganna þátt fyrir augljós hagsmunatengsl. Skilyrðið getur þó einnig verið uppfyllt ef um ítrekaða vanrækslu er að ræða. Það á einkum við ef sveitarfélag hefur áður

fengið álit eða leiðbeiningar frá stjórnvöldum en vanrækir ítrekað að fylgja þeim. Við beitingu ákvæðisins ber ávallt að framkvæma heildstætt mat þar sem markmiðinu um að tryggja lögmæti í stjórnsýslu sveitarfélaga er vegið á móti þeirri kröfu að heimildinni sé einungis beitt í undantekningartilvikum og sem síðasta úrræði.

Breytingar á 3. - 5. mgr. fela í sér að reglur ákvæðisins um lágmarks- og hámarks fjárhæð dagsektar og innheimtu þeirra skulu einnig eiga við um stjórnvaldssektir. Í gildi er reglugerð um fjárhæð dagsektar vegna vanrækslu sveitarfélaga nr. 706/2018 og er þar mælt fyrir um að dagsektir skulu nema að lágmarki 25.000 kr. og að hámarki 300.000 kr. Ástæða þess að fjárhæðir voru ekki tilgreindar vegna dagsektar í ákvæðinu var sú að ákvæði sem fela í sér tilgreiningu einstakra fjárhæða geta úrelst á stuttum tíma og hægara er um vik að breyta reglugerð í þessu sambandi en lögum.

Um stjórnvaldssektir kunna að eiga við önnur sjónarmið, þar sem slíkar sektir falla ekki niður. Er því lagt til sérstakt hámark stjórnvaldssektar í ákvæðinu en mælt er þó fyrir um það að upphæðin skuli ráðast af alvarleika vanrækslu og fjölda íbúa sveitarfélags. Mikilvægt er þó að hafa í huga við mat á upphæð stjórnvaldssektar að sektinni er fyrst og fremst ætlað að vera yfirlýsing ráðherra um alvarlega vanrækslu sveitarfélags. Rökréttast væri að beina stjórnvaldssektum að þeim kjörnu fulltrúum sem bera ábyrgð á vanrækslunni en sú leið ekki farin til að draga ekki úr áhuga fólks á sveitarstjórnarstörfum. Þess í stað er sektum beint að sveitarfélaginu sjálfu. Því er grundvallaratriði að upphæð sektarinnar muni ekki hafa áhrifa á á grunnþjónustu íbúa sveitarfélagsins og er tillagan að hámarksfjárhæð slíkra sekta miðuð við það.

Ný 6. mgr. mælir fyrir um heimild ráðherra að skuldajafna stjórnvalds- eða dagsektum með samsvarandi fjárhæð af almennum jöfnunarframlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem veitt er á grundvelli laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 56/2025. Í 6. gr. laganna er sveitarfélögum veitt almenn jöfnunarframlög til að jafna mismunandi útgjaldaþarfir og tekjumöguleika sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að ráðherra geti haldið eftir slíkum framlögum til greiðslu dags- og stjórnvaldssektar.

Um 67. - 69. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 70. gr.

Með ákvæðinu er lögð til ný 120. gr. a. Lagt er til að þegar ráðherra ber að hafa frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga skv. nýrri 4. gr. b, skuli hann tilkynna viðkomandi sveitarfélagi um áformin og óska eftir umsögn þess, aðliggjandi sveitarfélaga og landshlutasamtaka til mögulegra sameiningarkosta. Gert er ráð fyrir að sveitarfélögunum verði veittur hæfilegur frestur þannig að þau geti á þeim tímapunkti m.a. framkvæmt greiningu á sameiningarkostum eða aflað upplýsinga um vilja íbúa sveitarfélagsins í því skyni að ákvörðun ráðherra verði sem best upplýst og hægt verði að taka afstöðu til þess hvort undanþáguheimild 2. mgr. 4. gr. b. eigi við. Að fengnum framangreindum umsögnum taki ráðherra ákvörðun um hvaða sveitarfélög skuli sameinuð og ber honum að líta til vilja viðkomandi sveitarstjórna og er því mikilvægt að umsögn sveitarstjórna láti í ljós afstöðu sína til mögulega sameiningarkosta með skýrum hætti. Þá ber ráðherra jafnframt að líta til þess að nýtt sveitarfélag myndi landfræðilega og félagslega heild.

Þegar ákvörðun ráðherra liggur fyrir skal hann tilkynna viðkomandi sveitarstjórn um hana og birta í Stjórnartíðindum. Þá skal ráðherra veita viðkomandi sveitarstjórn frest til að skipa stjórn til undirbúnings að stofnun sameinaðs sveitarfélags skv. 122. gr.

Undirbúningsstjórn skal undirbúa sameininguna í samræmi við 122. gr., og getur ráðherra sett henni sérstakan frest til að taka ákvörðun um hvaða samþykkt gildi fyrir hið nýja sveitarfélag þar til ný hefur verið sett og hvernig sameining fer fram, þ.e. hvort að kosið sé í nýja sveitarstjórn við hefðbundnar sveitarstjórnarkosningar eða hvort að sérstök kosning fari fram.

Berist ráðherra hins vegar ekki umsagnir viðkomandi sveitarstjórna, skal hann samt sem áður taka ákvörðun um sameininguna, enda megi þá líta svo á að með því telji sveitarstjórn að ekki standi rök til þess að sameining fari ekki fram og þá að undanþága 2. mgr. 4. gr. b. eigi við. Að sama skapi beri ráðherra að ákveða hvernig sameining fer fram og staðfest sameininguna, taki undirbúningsstjórn ekki þær ákvarðanir sem tilgreindar eru í 2. mgr. 122. gr. innan tilskilins frest.

Um 71. gr.

Þarfnast ekki skýringar

Um 72. gr.

Með breytingu á 2. mgr. 122. gr. er skerpt á ábyrgð og verkefnum undirbúningsstjórnar við sameiningu sveitarfélaga. Ákvæðið kveður nú skýrar á um að undirbúningsstjórn beri ábyrgð á að leggja grunninn að nýju sveitarfélagi svo starfsemi þess geti hafist hnökralaust. Stjórninni ber fyrst að taka þær lágmarksákvarðanir sem nauðsynlegar eru til að ráðherra geti staðfest sameininguna, sbr. a- til d-lið ákvæðisins. Samhliða því hefur hún það hlutverk að undirbúa stofnun hins nýja sveitarfélags, meðal annars með því að yfirfara gildandi samþykktir og semja drög að nýrri stjórnarsamþykkt.

Meginbreytingin frá fyrra fyrirkomulagi felst í því að undirbúningsstjórn semur nú aðeins drög að nýrri samþykkt, en setur hana ekki. Það kemur þannig í hlut nýrrar sveitarstjórnar að taka endanlega afstöðu til samþykktarinnar. Rökin að baki þessu eru þau að lýðræðislega kjörin sveitarstjórn er ekki bundin af ákvörðunum undirbúningsstjórnar um nafn eða stjórnarsamþykkt. Því þykir óþarfi að setja samþykkt eða ákveða nafn sem ný sveitarstjórn gæti fellt úr gildi strax á sínum fyrsta fundi. Er því gert ráð fyrir að formlegt nafn hins sameinaða sveitarfélags við fyrstu sveitarstjórnarkosningar þess verði : Sameinað sveitarfélag [og svo nafn þeirra sveitarfélaga sem sameinast]. Nokkrar undantekning er þó gerðar, en það er að undirbúningsstjórn er veitt vald til að ákveða fjölda fulltrúa í hinni nýju sveitarstjórn, enda er sú ákvörðun forsenda fyrir framkvæmd kosninga. Auk þess er undirbúningsstjórn veitt vald til að ákveða að ákveða að í nýju sveitarfélagi starfi nefndir sem fara með málefni fyrir hluta sveitarfélags, hlutverk þeirra, skipan og valdheimildir. Hafa ber þó í huga að sveitarfélag sem ráðherra ber að hafa frumkvæði á að sameina getur óskað eftir því við ráðherra að heimstjórn skv. 38. gr. a, fari með málefni innan fyrrum staðarmarka sveitarfélagsins í eitt eða tvö kjörtímabil. Er undirbúningsstjórn og ný sveitarstjórn þá bundin við ákvörðun ráðherra. Kosning í slíka stjórn þarf þó ekki að fara fram fyrr en í síðasta lagi innan 4 mánaða frá því nýtt sveitarfélag tekur til starfa og getur því undirbúningsstjórn ákveðið að kosningin fara fram fyrir gildistöku sameiningarinnar.

Um 73. gr.

Ákvæðið er til samræmis breytingu á 2. mgr. 122. gr. laganna. Mikilvægt er einnig að árétta að sveitarstjórn ber að uppfæra samþykktir sínar í samræmi við ákvarðanir ráðherra eða undirbúningsstjórnar um skipan nefnda sem fara með málefni fyrir hluta sveitarfélagsins, þ.m.t. heimastjórnir eftir atvikum.

Um 74. gr.

Lagt er til að í stað 129. gr. sveitarstjórnarlaga komi ný grein. 1. mgr. ákvæðisins er efnislega óbreytt frá gildandi lögum að því frátöldu að gerð er tillaga um breytt, skýrara og styttra orðalag. Með mati á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa er einnig vísað til frummats á áhrifum áforma um lagasetningu, sbr. verkferla samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna. Mikilvægt er að áréttu að viðkomandi ráðherra ber skylda til að tryggja að fjárhagslegt áhrifamat á sveitarfélög fari ávallt fram, en kveðið er á um afleiðingar þess að fjárhagslegt áhrifamat sé ekki unnið í 6. mgr. greinarinnar.

2. mgr. ákvæðisins er nýmæli og felur í sér leiðbeiningar um hvað fjárhagslegt áhrifamat felur í sér og skyldu ríkisins til að gera grein fyrir fjármögnum verkefna. Ákvæðið á sér nokkra hliðstæðu í 66. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem kveðið er á um að við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skuli markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram, sem er sambærilegt orðalag og í þessu ákvæði. Sá munur er þó á ákvæðunum að áhrifamat samkvæmt þessu ákvæði snýr fyrst og fremst að fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar á sveitarfélög.

3. mgr. ákvæðisins er sambærileg 2. mgr. 129. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, þó með þeirri breytingu að hér er lagt til að kveðið verði skýrar á um að veita eigi Sambandi íslenskra sveitarfélaga hæfilegan frest til umsagnar um fjárhagslegt áhrifamat viðkomandi ráðherra. Er breytingunni ætlað að leggja aukna áherslu á að sambandinu verði gefinn viðunandi tími til að yfirfara áhrifamatið.

4. mgr. ákvæðisins er sambærileg 3. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga og kveður á um að mat á áhrifum og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins skuli liggja fyrir áður en frumvarp eða þingsályktunartillaga er afgreidd úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða áður en stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar. Í ákvæðinu er ekki sérstaklega tekin afstaða til þess hvernig áhrifamat og umsögn sambandsins fylgi stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu og getur það því t.d. verið með þeim hætti að þau fylgi með sem sérstök fylgiskjöl en auk þess er ekkert því til fyrirstöðu að gera ítarlega grein fyrir niðurstöðu áhrifamatsins og efnislegri samantekt á afstöðu sambandsins í greinargerð frumvarps eða þingsályktunartillögu. Sú leið væri betur til þess fallin að ná markmiðum frumvarpsins. Athuga ber að vikið er að einhverju leyti frá tillögum starfshóps, sem getið er um í 1. kafla, um að í þessu ákvæði verði jafnframt mælt fyrir að viðkomandi ráðherra beri að bregðast við breytingum á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps eða þingsályktunartillögu meðan á þinglegri meðferð stendur með því að leggja mat á áhrif þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Horft var til þess að nú þegar hvílir sú skylda á þingnefndum Alþingis, sem leggja til breytingartillögur við frumvörp, að gera mat á þeim fjárhagslegum áhrifum sem breytingartillögurnar hafa á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

5. mgr. ákvæðisins felur í sér töluverða breytingu frá 4. mgr. 129. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga um úrlausn ágreinings ríkis og sveitarfélaga. Í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla er ráðherrum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreiningi til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sem starfrækt er á grundvelli 3. mgr. 128. gr. laganna. Ekki er nægilegt að umsögn nefndarinnar fylgi með stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu sem sérstakt fylgiskjal eins og á við um umsögn sambandsins skv. 4. mgr. heldur skal umsögn nefndarinnar ávallt reifuð í greinargerð með frumvarpinu eða tillögunni. Nefndin er skipuð a.m.k. tveimur fulltrúum ríkisins og þremur fulltrúum

sveitarfélaga og fundar að jafnaði einu sinni í mánuði yfir vetrartímann. Efnt er til aukafunda þegar sérstakt tilefni þykir til. Undir nefndina heyra þrjár fastanefndir. Því til viðbótar hefur nefndin skipað tímabundna starfshópa til að leysa úr afmörkuðum verkefnum. Með hliðsjón af því gæti nefndin skipað tímabundnar nefndir til að leggja mat á ágreining fulltrúa ríkis og sveitarfélaga um mat á fjárhagslegum áhrifum. Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að viðkomandi ráðherra upplýsi Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar nefndarinnar þegar um stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir er að ræða. Þá er rétt nefna að orðalagið „ágreiningur um niðurstöðu mats á fjárhagslegum áhrifum“ ber að túlka í viðum skilningi og getur ágreiningur m.a. snúist um þjónustukröfur sem frumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða ákvörðun felur í sér eða útreikning kostnaðaráhrifa slíkra krafna. Er það sérstaklega í höndum Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga að láta skýrt í ljós að ágreiningur sé fyrir hendi um fjárhagslegt kostnaðarmat til að sá ferill sem hér er lýst verði virkjað.

6. mgr. ákvæðisins er nýmæli en þar er mælt fyrir um afleiðingar þess að ekki sé unnið mat á fjárhagslegum áhrifum lagafrumvarps, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana sem hafa engu að síður fjárhagsleg áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög. Hefur slíkur annmarki ekki áhrif á gildi lagafrumvarps, verði það að lögum, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana og því ber sveitarfélagi að sinna því verkefni sem því er falið þrátt fyrir að fjárhagslegt áhrifamat hafi ekki farið fram. Hins vegar ber viðkomandi ráðherra að grípa til viðeigandi ráðstafana, sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Til að Samband íslenskra sveitarfélaga eða sveitarfélög geti farið fram á að viðkomandi ráðherra grípi strax til viðeigandi ráðstafana þarf að liggja fyrir að ekkert fjárhagslegt áhrifamat hafi verið unnið. Í því felst að ráðherra beri ekki að grípa til viðeigandi ráðstafana á þessum grundvelli ef hægt er að sýna fram á að áhrifamat hafi verið unnið og lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga með sérstöku erindi. Í þessu samhengi þarf að gera greinarmun á því hvort fjárhagslegt mat hafi verið ófullnægjandi að mati sveitarfélaga eða hvort fjárhagslegt mat hafi verið unnið yfir höfuð.

Hafi fjárhagslegt mat ekki verið unnið er jafnframt skilyrði fyrir því að ráðherra beri að grípa til viðeigandi ráðstafana að ljóst sé að lagasetning, stjórnvaldsfyrirmæli eða stefnumótandi ákvörðun hafi haft eða muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Til að það teljist liggja ljóst fyrir í skilningi ákvæðisins þarf að vera hægt að sýna skýrt fram á að sveitarfélög hafi orðið fyrir eða muni verða fyrir greinilegum fjárhagslegum áhrifum. Óveruleg fjárhagsleg áhrif falla því ekki hér undir. Sem dæmi má nefna að ef auknar kröfur eru gerðar til sveitarfélaga vegna verkefna sem þegar falla undir þau, svo sem við gerð fjárhagsáætlana eða stefnumótunar, án þess að sýnt verði fram á að kröfurnar feli í sér aukið starfsmannahald fyrir sveitarfélög, verður ekki séð að sveitarfélög hafi orðið fyrir fjárhagslegum áhrifum í skilningi ákvæðisins.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að viðkomandi ráðherra getur að sjálfsögðu ávallt gripið til viðeigandi ráðstafana telji hann tilefni til þrátt fyrir að þau skilyrði sem hér eru rakin séu ekki uppfyllt. Þá er rétt að áréttast að þau úrræði sem hér er mælt fyrir um koma ekki í veg fyrir að ráðherra og sveitarfélög leiti annarra leiða til að leiða ágreining sinn um fjárhagsleg áhrif lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana ríkisins til lykta, svo sem með stofnun starfshópa til að vinna að endurmati á fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar

Um 75. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 76. gr.

Meginmarkmið breytinganna á 133. gr. sem fjallar um framkvæmd íbúakosninga sveitarfélaga er að styrkja lagalegan grundvöll þeirra og auka þannig gagnsæi og traust á slíkum atkvæðagreiðslum. Íbúakosningar eru kjarninn í beinu íbúalýðræði á sveitarstjórnarstiginu og er því brýnt að umgjörð þeirra sé eins skýr og vönduð og kostur er.

Breytingarnar sem lagðar eru fram miða að því að skýra betur og afmarka heimildir og skyldur sem lúta að framkvæmd slíkra kosninga og kærumála.

Ekki er því um að ræða efnisbreytingar á ákvæðinu, heldur fyrst og fremst orðalagsbreytingar til að skerpa á þeim reglum sem gilda um slíkar kosningar.

Um 77. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 78. gr.

Með ákvæðinu eru lögð til tvö ný ákvæði til bráðabirgða við sveitarstjórnarlög.

Annars vegar er lagt til að sveitarfélögum verði veitt aðlögunartími til að uppfæra samvinnusamninga sína til samræmi við þær breytingar sem gerðar eru sveitarstjórnarlögum með frumvarpi þessu.

Þar sem sveitarfélög sem hafa færri íbúa en 250 eru mörg hver með þjónustusamninga við stærri sveitarfélög sem sinna helsta verkefnum þeirra, er ljóst að sameiningar þeirra munu ekki reynast flóknar. Er því lagt til að ráðherra ber að sjá til þess að sameiningum slíkra sveitarfélaga ljúki fyrir sveitarstjórnarkosningar 2026.