

Alþingi

Erindi nr. E 139/2726

komudagur 25.5.2011

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 25. maí 2011

1104007SA GB  
Málalykill: 401

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

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

#### Almennt um frumvarpið

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

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

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

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



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

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

### **Athugasemdir við einstakar greinar og kafla**

#### **Um I. kafla**

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

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

#### **Um II. kafla**

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

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

#### **Um III. kafla – Sveitarstjórnarfundir**

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

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

#### **Um IV. kafla – Réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna**

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



Íslenskra sveitarfélaga að gæta hagsmuna sveitarfélaga og veita þeim þjónustu.

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

#### **Um V. kafla – Nefndir, ráð og stjórnir**

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

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

#### **Um VI. kafla – Framkvæmdastjóri og aðrir starfsmenn**

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

#### **Um VII. kafla – Fjármál sveitarfélaga**

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



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

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

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

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

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



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

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

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

#### **Um VIII. kafla – Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga**

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

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

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



## Um IX. kafla – Samstarf sveitarfélaga

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

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

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

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

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

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

## Um X. kafla – Samráð við íbúa

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



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

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

#### Um XI. kafla - Stjórnsýslueftirlit

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

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

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

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



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

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

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

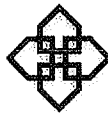
## **Um XII. kafla – Sameining sveitarfélaga**

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

## **Um XIII. kafla – Samskipti ríkis og sveitarfélaga**

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





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

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

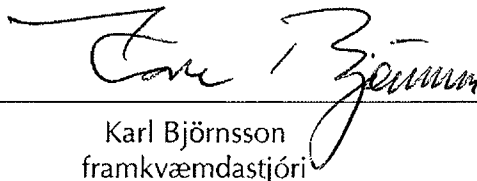
#### Um XIV. kafla – Ýmis ákvæði

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

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

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri