

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004.)

1. gr.

Við 3. mgr. 39. gr. laganna bætist: en meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella.

2. gr.

4. mgr. 40. gr. laganna orðast svo:

Starfsmenn fyrirtækja og stofnana sveitarfélags eru ekki kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir þeirra fyrirtækja eða stofnana er þeir starfa hjá. Sveitarstjórn getur ákveðið að víkja frá þessu ákvæði ef málefni vinnuveitanda eru óverulegur þáttur í starfi viðkomandi nefndar og starf viðkomandi einstaklings er ekki þess eðlis að hætta sé á hagsmunaárekstrum þrátt fyrir nefndarsetu.

3. gr.

42. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Lausn frá nefndasetu og endurskipun.

Fulltrúum í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags, sem ekki eru aðal- eða varamenn í sveitarstjórn, er heimilt að segja af sér nefndarstörfum hvenær sem er á kjörtímabilinu. Aðrir fulltrúar geta óskað eftir því við sveitarstjórn að þeim verði veitt lausn tímabundið eða út kjörtímabilið á sama hátt og skv. 34. gr.

Sveitarstjórn getur hvenær sem er á kjörtímabili ákveðið að skipta um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum sem hún kys eða skipar ef ekki er um það ágreiningur innan sveitarstjórnar eða málefnalegar ástæður mæla með slíkri breytingu, svo sem ef nefndarmaður brýtur gegn þagnarskyldu eða hann mætir ekki á fundi nefndar. Enn fremur getur sveitarstjórn ákveðið að endurskipa nefnd, svo sem ef breytingar verða á meirihlutasamstarfi á kjörtímabilinu, og fer þá um kjör hennar skv. 2. mgr. 40. gr.

Ef aðeins á að skipta um hluta nefndar skal sá framboðslisti sem tilnefndi nefndarmann einnig skipa eftirmann hans nema sveitarstjórn hafi verið sjálfkjörin eða kjörin óbundinni kosningu, en þá skal beita hlutfallskosningu. Ef tveir eða fleiri stjórnsmálaflokkar eða samtök áttu samstarf um nefndarkosningar skal þó það framboð sem tilnefndi viðkomandi mann til setu í nefnd tilnefna eftirmann hans sé eigi kveðið á um annað í yfirlýsingu, sbr. 24. gr.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 43. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður er orðast svo: Ella skipar sveitarstjórn nýjan varamann til setu í nefndinni.
- b. 2. mgr. orðast svo:
Um skipan einstakra varamanna í nefndir, ráð eða stjórnir sveitarfélags fer skv. 3. mgr. 42. gr.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 73. gr. laganna:

- a. 6. mgr. orðast svo:
Sveitarstjórn er heimilt að ábyrgjast með sjálfskuldarábyrgð lán til stofnana og fyrirtækja í eigu sveitarfélagsins sem falla undir b-lið 60. gr. Einnig getur sveitarstjórn veitt einfalda ábyrgð vegna lánveitinga til framkvæmda á vegum félaga sem sveitarfélagið á og rekur í samvinnu við önnur sveitarfélög eða aðra opinbera aðila til að veita lögákveðna þjónustu en innbyrðis skal ábyrgð eigenda skiptast í hlutfalli við eignarhluti. Skilyrði fyrir ábyrgðarveitingu er að viðkomandi lögaðili sé að fullu í eigu opinberra aðila og að allir eigendur ábyrgist lánið í samræmi við eignarhluta sinn. Ábyrgðin fellur úr gildi ef lögaðilinn færir að einhverju leyti í eigu einkaaðila.
- b. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Prókúruhafa sveitarsjóðs er heimilt fyrir hönd sveitarfélags að ábyrgjast með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem sveitarfélagið hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

6. gr.

2. mgr. 91. gr. laganna orðast svo:

Sveitarstjórnnum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga hlýtur samþykki íbúa er heimilt að ákveða sameiningu þeirra sveitarfélaga þótt tillaga samstarfsnefndar hljóti ekki samþykki íbúa allra hlutaðeigandi sveitarfélaga. Skilyrði er að tillaga hafi verið samþykkt í a.m.k. $\frac{2}{3}$ sveitarfélaganna og að í þeim sveitarfélögum búi a.m.k. $\frac{1}{3}$ íbúa á svæðinu.

7. gr.

Við lög in bætast fjögur ný ákvæði til bráðabirgða er orðast svo:

a. (I.)

Í tengslum við átaksverkefni ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga um eflingu sveitarstjórnarstigsins skal sameiningarnefnd, sem félagsmálaráðherra skipar, undirbúa og leggja fram tillögur um sameiningu sveitarfélaga.

Við gerð tillagna sinna skal nefndin hafa hliðsjón af landfræðilegum og félagslegum aðstæðum og sjónarmiðum hlutaðeigandi sveitarstjórna og landshlutasamtaka sveitarfélaga. Tillögur skulu miða að því að hvert sveitarfélag verði heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði.

Nefndin skal kynna sveitarstjórnnum og samtökum þeirra tillögur sínar og veita þeim hæfilegan frest til að gera athugasemdir við tillögurnar. Einnig skal gefa almenningi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við nefndina.

Þegar frestur til að skila athugasemdum við sameiningartillögur er liðinn skal sameiningarnefnd fara yfir athugasemdir. Að því loknu skal nefndin ákveða hvort hún gerir breyt-

ingar á tillögu, dregur hana til baka eða leggur hana fram óbreytta. Endanlegar tillögur nefndarinnar skal auglýsa í dagblöðum og á annan þann hátt sem nefndin ákveður, í samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir eða samtök þeirra.

Þær sveitarstjórnir sem sameiningartillaga varðar skulu hver tilnefna tvo fulltrúa í samstarfsnefnd sem annast undirbúning atkvæðagreiðslu um tillöguna og gerð kynningarefnis um áhrif hugsanlegrar sameiningar. Sameiningarnefnd og félagsmálaráðuneytið skulu veita samstarfsnefndinni nauðsynlega ráðgjöf um meðferð tillagnanna.

b. (II.)

Atkvæðagreiðsla um tillögur sameiningarnefndar skal fara fram 23. apríl 2005 í öllum sveitarfélögum sem tillaga varðar.

Um framkvæmd atkvæðagreiðslu, kosningarrétt og gerð kjörskrár gilda ákvæði laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum, eftir því sem við á.

Yfirkjörstjórn í hverju sveitarfélagi annast framkvæmd atkvæðagreiðslu og talningu atkvæða en samstarfsnefnd hefur eftirlit með talningu og tilkynnir úrslit atkvæðagreiðslu.

Ekki er heimilt að hefja talningu atkvæða fyrir en öllum kjörstöðum hefur verið lokað í þeim sveitarfélögum sem taka þátt í atkvæðagreiðslu um sameiningartillögu.

c. (III.)

Sveitarfélag verður eigi sameinað öðrum sveitarfélögum samkvæmt tillögu sameiningarnefndar nema fleiri íbúar þess lýsi sig fylgjandi tillögunni í atkvæðagreiðslu en andvígir.

Sameining sveitarfélaga telst samþykkt ef sameiningartillaga hlýtur samþykki íbúa í öllum sveitarfélögum sem tillagan varðar, sbr. 1. mgr., og tekur gildi 9. júní 2006 nema sveitarstjórnir ákveði aðra dagsetningu í samráði við ráðuneytið.

Ef tillaga sameiningarnefndar hlýtur ekki samþykki íbúa í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum, en meiri hluti þeirra sem afstöðu taka í atkvæðagreiðslu lýsir sig þó fylgjandi sameiningu, skal greiða atkvæði að nýju innan sex vikna í sveitarfélögum þar sem tillaga var felld. Skilyrði er að tillagan hafi verið samþykkt í a.m.k. tveimur sveitarfélögum. Skal þá sama kjörskrá gilda og við fyrri atkvæðagreiðslu.

Að lokinni atkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. er sveitarstjórnnum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga var samþykkt heimilt að ákveða sameiningu þeirra sveitarfélaga. Þetta verður þó ekki gert nema tillaga hafi verið samþykkt í a.m.k. $\frac{2}{3}$ sveitarfélaganna og í þeim sveitarfélögum búi a.m.k. $\frac{2}{3}$ íbúa á svæðinu.

Sameining sveitarfélaga samkvæmt þessari grein skal taka gildi 9. júní 2006 nema sveitarstjórnir ákveði aðra dagsetningu í samráði við ráðuneytið.

d. (IV.)

Sameiningarnefnd getur ákveðið að leggja fram nýja tillögu um sameiningu sveitarfélaga ef tillaga nefndarinnar er felld í atkvæðagreiðslu. Atkvæðagreiðsla um þá tillögu skal fara fram á tímabilinu október 2005 til janúar 2006 og skal gera nýja kjörskrá fyrir þá atkvæðagreiðslu. Að öðru leyti fer um framkvæmd atkvæðagreiðslu og úrslit samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða II og III.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði 7. gr. skulu ekki standa því í vegi að sveitarfélög sem ákveðið hafa að skipa samstarfsnefnd, sbr. 90. gr. laganna, fyrir gildistöku þessara laga haldi þeim viðræðum áfram og efni til atkvæðagreiðslu um sameiningu 23. apríl 2005 eða fyrr. Um framkvæmd og úrslit slíkra atkvæðagreiðslna sem fram fara eftir 31. desember 2004 fer samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða II–IV og getur sameiningarnefnd, að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélög, lagt fram bindandi tillögu um að fleiri sveitarfélög skipi fulltrúa í samstarfsnefnd og taki þátt í atkvæðagreiðslu um sameiningartillögu.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.**Efni frumvarpsins.**

Efni frumvarps þessa, sem samið er í félagsmálaráðuneytinu, er einkum tvíþætt. Annars vegar er kveðið á um atkvæðagreiðslur um sameiningu sveitarfélaga sem fram munu fara vorið 2005 á grundvelli tillagna sameiningarnefndar sem félagsmálaráðherra skipar. Hins vegar hefur frumvarpið að geyma ýmis ákvæði sem ætlað er að sníða vankanta af gildandi sveitarstjórnarlögum.

II.**Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins.**

Í ágúst 2003 ákvað ríkisstjórnin að hefja í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga átak til að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi. Átakið felur einkum í sér þrennt: að færa verkefni frá ríki til sveitarfélaga, að fækka fámennum sveitarfélögum með sameiningu sveitarfélaga og að laga tekjustofna sveitarfélaga að breyttum verkefnum og breyttri sveitarfélagaskipan.

Félagsmálaráðherra skipaði sl. haust verkefnisstjórn og tvær undirnefndir til að stýra verkefninu. Í verkefnisstjórn eiga sæti Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, og alþingismennirnir Arnbjörg Sveinsdóttir og Hjálmar Árnason, sem er formaður verkefnisstjórnar. Róbert Ragnarsson stjórn málafræðingur hefur verið ráðinn verkefnisstjóri.

Í nefnd sem er ætlað að vinna tillögur um aðlögun tekjustofna sveitarfélaga að breyttri verkaskiptingu og sveitarfélagaskipan eiga sæti Kristján Þór Júlíusson, bæjarstjóri á Akureyri, Árni Þór Sigurðsson, forseti borgarstjórnar Reykjavíkurborgar, Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneyti, og Hermann Sæmundsson, settur ráðuneytisstjóri í félagsmálaráðuneyti, sem er formaður.

Í nefnd sem hefur það hlutverk að undirbúa og leggja fram tillögur um sameiningu sveitarfélaga eiga sæti alþingismennirnir Bryndís Hlöðversdóttir, Guðjón Hjörleifsson og Magnús Stefánsson, Elín R. Líndal, sveitarstjórnarmaður í Húnaþingi vestra, Helga Halldórsdóttir, forseti bæjarstjórnar Borgarbyggðar, Smári Geirsson, forseti bæjarstjórnar Fjarðabyggðar, og Guðjón Bragason, settur skrifstofustjóri í félagsmálaráðuneyti, sem er formaður.

Frá því verkefnið hófst hafa verið haldnir kynningarfundir um allt land með sveitarstjórnarmönnum, þar sem fulltrúar úr verkefnisstjórn og sameiningarnefnd hafa gert grein fyrir verkefninu. Verkefnisstjórn hefur einnig unnið að því að kanna hvaða verkefni kunni að vera hentugt að flytja frá ríki til sveitarfélaga og jafnframt hefur verið skoðað hvort einhver verkefni sveitarfélaga kunni að vera betur komin hjá ríkinu. Á sama tíma hefur tekju-

stofnanefnd fjallað um núverandi tekjustofna sveitarfélaga og hvaða breytingar kunni að vera rétt að gera á þeim í tengslum við verkefnið. Sameiningarnefnd hefur óskað eftir hugmyndum og tillögum frá sveitarfélögum og samtökum þeirra um hvaða möguleikar séu til sameiningar sveitarfélaga í hverjum landshluta og hvaða breytingar landshlutasamtök sveitarfélaga telja að ættu að eiga sér stað á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Stefnt er að því að verkefninu ljúki fyrir næstu almennu sveitarstjórnarkosningar árið 2006.

III.

Atkvæðagreiðsla um tillögur sameiningarnefndar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að við sveitarstjórnarlögin bætist fjögur ný ákvæði til bráðabirgða er fjalla um gerð tillagna sameiningarnefndar og hvernig greidd verði atkvæði um þær.

Eins og áður er rakið tók sameiningarnefnd til starfa í desember 2003 og í janúar 2004 sendi hún bréf til allra landshlutasamtaka sveitarfélaga þar sem hún óskar meðal annars eftir hugmyndum og tillögum frá samtökum um hvaða möguleikar séu til sameiningar sveitarfélaga í hverjum landshluta og ábendingum um atriði sem hafa þarf í huga varðandi sameiningu sveitarfélaga á svæðinu. Afrit þessa bréfs var sent öllum sveitarfélögum og eiga þau einnig kost á því að koma eigin tillögum og ábendingum á framfæri við nefndina. Til að tryggja sem best samráð við sveitarstjórnarmenn mun nefndin halda fundi víða um land. Hefur nefndin þegar haldið fjóra fundi með sveitarstjórnarmönnum og fleiri fundir eru fyrirhugaðir á næstu vikum og mánuðum.

Stefnt er að því að tillögur sameiningarnefndar verði tilbúnar fyrir lok maí 2004 og er gert ráð fyrir því að þær muni að verulegu leyti grundvallast á hugmyndum sveitarfélaga og samtaka þeirra. Sveitarfélögum, samtökum þeirra og almenningi verður síðan gefinn hæfilegur frestur til þess að gera athugasemdir og óska eftir breytingum á tillögunum og munu endanlegar tillögur nefndarinnar því ekki liggja fyrir fyrr en næsta haust.

Veturinn 2004–2005 verður nýttur til að kynna tillögurnar fyrir íbúum og vinna að undirbúningi sameiningar sveitarfélaga víða um land og er í frumvarpinu gert ráð fyrir því að atkvæði verði greidd um tillögunar 23. apríl 2005. Miðað er við að hlutaðeigandi sveitarstjórnir tilnefni hver tvo fulltrúa í samstarfsnefnd sem annast undirbúning og atkvæðagreiðslu og kynningu á tillögu sameiningarnefndar. Er þetta sama fyrirkomulag og við sameiningu á grundvelli 90. gr. laganna og hefur það reynst gefa góða raun.

IV.

Niðurstaða atkvæðagreiðslu.

Í frumvarpinu er lagt til að í meginatriðum gildi sama fyrirkomulag og nú er í lögum um niðurstöðu atkvæðagreiðslu, þ.e. að sveitarfélög verði ekki sameinuð nema íbúar beggja eða allra sveitarfélaganna séu því fylgjandi. Það nýmæli er þó að finna í frumvarpinu að við ákveðnar aðstæður er gert ráð fyrir að skylt verði að endurtaka atkvæðagreiðslu innan sex vikna í sveitarfélögum þar sem tillaga sameiningarnefndar var felld. Þetta gildir ef meiri hluti íbúa á viðkomandi svæði sem afstöðu taka til tillögu sameiningarnefndar lýsir sig fylgjandi sameiningu þeirra sveitarfélaga sem tillagan varðar og meiri hluti íbúa í a.m.k. tveimur þessara sveitarfélaga samþykkir tillöguna. Sama kjörskrá skal gilda við báðar atkvæðagreiðslur en þessi breyting felur það í sér að íbúar sem í upphafi eru mótfallnir sameiningu eiga þess

kost að endurskoða þá afstöðu sína í ljósi breyttra aðstæðna, svo sem ef útlit er fyrir að nágrannasveitarfélög muni sameinast eða fylgi við sameiningu reynist meira en búist var við.

Að lokinni síðari atkvæðagreiðslu geta sveitarstjórnir sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga var samþykkt ákveðið sameiningu þessara sveitarfélaga. Þetta verður þó ekki gert nema um sé að ræða a.m.k. $\frac{3}{5}$ þeirra sveitarfélaga sem tillaga sameiningarnefndar varðar og í þeim sveitarfélögum búi a.m.k. $\frac{3}{5}$ íbúa á því svæði.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sameiningarnefnd verði heimilt að leggja fram nýja tillögu um sameiningu sveitarfélaga ef tillaga nefndarinnar er felld og að atkvæðagreiðsla um þá tillögu fari fram á tímabilinu október 2005 til janúar 2006. Nefndin mun væntanlega helst beita þessari heimild ef vilji sveitarstjórna og úrslit í atkvæðagreiðslu um fyrri tillögu benda til þess að grundvöllur sé fyrir sameiningu færri sveitarfélaga en gert var ráð fyrir í upphafi.

Um aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu vísast til athugasemda við einstakar greinar þess.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni eru tekin af tvímæli um að á meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi getur byggðarráð tekið fullnaðarákvarðanir um einstök mál án þess að vera bundið af því að ákvörðun megi ekki varða verulega fjárhag sveitarsjóðs eða stofnana hans.

Í framkvæmd hefur verið litið svo á að heimildir byggðarráðs á framangreindum tíma væru að öllu leyti hinar sömu og sveitarstjórnar en ákvæði sveitarstjórnarlaga hafa þó valdið nokkrum vafa um þetta atriði sem frumvarpinu er ætlað að eyða.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði sem nú er að finna í 4. mgr. 40. gr. laganna flytjist í 42. gr. en í staðinn komi málsgrein sem fjallar um kjörgengi í nefndir sveitarfélags, og er fyrri málsliður hennar samhljóða nógildandi 42. gr. þar sem kveðið er á um að starfsmenn fyrirtækja og stofnana sveitarfélags séu ekki kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir þeirra fyrirtækja og stofnana er þeir starfa hjá. Í síðari málsliðnum er lagt til að sveitarstjórn verði heimilt að víkja frá þessu ákvæði ef málefni vinnuveitanda eru einungis óverulegur þáttur í starfi viðkomandi nefndar og viðkomandi starfsmaður gegnir ekki starfi sem er þess eðlis að hætta sé á hagsmunaárekstrum þrátt fyrir nefndasetu.

Tilgangurinn með því að takmarka kjörgengi starfsmanna til nefndasetu er að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986, gildi þessi takmörkun aðeins um forstöðumenn og aðra stjórnendur en með sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, var reglan látin ná til allra starfsmanna. Á síðustu árum hefur orðið mikil þróun hjá sveitarfélögum í þá átt að sameina nefndir og hefur það leitt til þess að ýmsar nefndir fara með marga og ólíka málaflokka. Verður að ætla að hin almenna hæfisregla 19. gr. laganna veiti sveitarstjórnarmönnum almennt nægilega leiðsögn þannig að t.d. nefndarmaður í fræðslunefnd, sem er jafnframt starfsmaður á leikskóla, víki sæti þegar málefni leikskólans eru til meðferðar og ástæða er til að efast um hæfi hans.

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir þá breytingu sem lögð er til í frumvarpinu verður meginreglan áfram sú að starfsmenn verði ekki kjörgengir til setu í nefnd sem fer með málefni þeirrar stofnunar eða fyrirtækis sem þeir starfa hjá, en að sveitarstjórn geti tekið ákvörðun um að víkja frá þeirri reglu sem fram kemur í greininni telji hún ástæðu til. Þar sem um er að ræða undantekningarreglu ber að skýra ákvæðið þröngt og má gera ráð fyrir að sveitar-

stjórnir muni helst nýta sér þessa heimild þegar um er að ræða starfsmenn sem ekki gegna stjórnunarhlutverki innan viðkomandi stofnunar. Rétt er hins vegar að taka fram að greinin á einungis við um fulltrúa sem sveitarstjórn kýs sjálf í nefndir, ráð eða stjórnir, en ekki fulltrúa sem aðrir aðilar tilnefna samkvæmt lögum eða sérstökum samþykktum, t.d. áheyrnarfulltrúa sem eru starfsmenn viðkomandi stofnunar.

Um 3. gr.

Í greininni er að finna nánari útfærslu á reglum sem nú er að finna í 4. mgr. 40. gr. og 2. mgr. 43. gr. laganna. Skv. 1. mgr. geta fulltrúar í nefndum, ráðum og stjórnnum sagt sig frá nefndarstörfum hvenær sem er á kjörtímabili. Þetta gildir þó ekki um aðal- og varamenn í sveitarstjórn sem skv. 1. mgr. 33. gr. er skylt að taka kjöri í nefnd, ráð eða stjórn á vegum sveitarfélagsins. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að þessir einstaklingar verði að biðjast lausnar ef þeir geta ekki gegnt skyldum sínum án óhæfilegs álags, sbr. 1. mgr. 34. gr., og er það sveitarstjórnar að ákveða hvort gildar ástæður séu fyrir þeirri beiðni.

Ákvæði 2. mgr. felur í sér þrengingu frá þeirri heimild fyrir sveitarstjórn, sem nú er í 4. mgr. 40. gr. laganna, að skipta um fulltrúa í nefndum. Eins og umrætt ákvæði er nú orðað er sá möguleiki fyrir hendi að meiri hluti sveitarstjórnar geti misbeitt meirihlutavaldi sínu til þess að víkja fulltrúum minni hlutans úr nefndum. Sá annmarki er jafnframt á umræddu ákvæði að þar er ekki kveðið á um hvernig fari um kjör fulltrúa í stað þess sem vikið er úr nefnd.

Í frumvarpinu er lagt til að sveitarstjórn verði áfram heimilt að skipta um fulltrúa í nefndum ef ekki er ágreiningur um það innan sveitarstjórnar. Einnig verði slík heimild sveitarstjórnar fyrir hendi þar sem málefnalegar ástæður eru fyrir hendi, svo sem ef nefndarmaður hefur brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögnum, um að mæta á fundi eða gæta trúnaðar um það sem hann verður áskynja um í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls, sbr. 27. og 32. gr. laganna. Ætla verður að sveitarstjórn grípi ekki til þessa úrræðis nema nauðsyn beri til og að undangenginni áminningu, þar sem það á við, en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að samþykki meiri hluta sveitarstjórnar nægi þegar umræddar ástæður eru fyrir hendi. Rétt er að hafa í huga að slík ákvörðun er kæránleg til félagsmálaráðuneytisins, sbr. 103. gr. laganna.

Ef breytingar verða á meirihlutasamstarfi innan sveitarstjórnar á kjörtímabilinu eða aðrar sambærilegar ástæður eru fyrir hendi verður einnig heimilt að endurskipa nefnd, samkvæmt lokamálslið 2. mgr., og skal hún þá kosin hlutfallskosningu ef þess er óskað, sbr. 2. mgr. 40. gr. laganna.

Ef einungis á að skipta um hluta nefndar skal samkvæmt frumvarpinu ekki beita hlutfallskosningu nema sveitarstjórn hafi verið kjörin óbundinni kosningu eða framboðslisti verið sjálfkjörinn, en við þær aðstæður verður ekki talin hætta á að meiri hluti sveitarstjórnar misbeiti valdi sínu gagnvart minni hluta. Annars skal sá framboðslisti sem tilnefndi nefndarmann einnig skipa eftirmann hans nema þegar tveir eða fleiri stjórnsmálaflakkar eða samtök áttu samstarf um nefndarkosningar. Þá á það framboð, sem tilnefndi viðkomandi mann til setu í nefnd, rétt á að tilnefna eftirmann hans ef ekki er kveðið á um annað í samstarfsyfirlýsingu, sbr. 24. gr.

Um 4. gr.

Greinin hefur að geyma tvö ákvæði sem ætlað er að vera til fyllingar gildandi ákvæði í 1. mgr. 43. gr. Er annars vegar kveðið á um skyldu sveitarstjórnar til að skipa nýjan varamann

þegar varamaður tekur varanlega sæti aðalmanns í nefnd en hins vegar eru tekin af tvímæli um að um skipan einstakra varamanna fari skv. 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Í greininni er heimild sveitarfélaga til að veita ábyrgðir rýmkuð nokkuð, jafnframt því sem leitast er við að skýra efni hennar betur en gert er í gildandi ákvæði í 6. mgr. 73. gr. sveitarstjórnarlaga. Er í a-lið greinarinnar gert ráð fyrir að um tvenns konar ábyrgðir geti verið að ræða. Annars vegar geti sveitarstjórn samþykkt sjálfskuldarábyrgð til fyrirtækja og stofnana sem falla undir b-hluta í samstæðureikningi sveitarfélagsins og er það í samræmi við túlkun ráðuneytisins á gildandi ákvæði. Hins vegar felur ákvæðið í sér rýmkun að því leyti að gert er ráð fyrir að sveitarstjórn geti veitt einfalda ábyrgð vegna lánveitinga til framkvæmda á vegum félaga sem sveitarfélagið á og rekur í samvinnu við önnur sveitarfélög eða aðra opinbera aðila til að veita lögákveðna þjónustu. Skilyrði fyrir því að ábyrgðarveiting sé heimil er því í fyrsta lagi að lántakandi sé alfarið í opinberri eigu, í öðru lagi að hann sinni lögákveðinni þjónustu og í þriðja lagi að tilgangur lántöku sé að fjármagna framkvæmdir. Loks er tekið fram í ákvæðinu að allir eigendur verði að ábyrgjast lánið í samræmi við eignarhluta sinn og fellur ábyrgðin úr gildi ef breyting verður á eignarhaldi þannig að lántakandi færast að einhverju leyti í eigu einkaaðila.

Með félagi er einkum átt við hlutafélög, einkahlutafélög og sameignar- og samvinnufélög en einnig kemur til álita að veita megi ábyrgðir á grundvelli ákvæðisins vegna starfsemi sem fram fer á vegum héraðsnefndar eða samtaka sveitarfélaga að því leyti sem hún er ekki rekin í formi byggðasamlags. Með lögákveðinni þjónustu er vísað til verkefna sveitarfélags í þágu íbúa samkvæmt lögum og geta þar undir fallið bæði skylduverkefni og svonefnd valkvæð verkefni sveitarfélaga. Hins vegar mundu t.d. ekki falla þar undir lántökur til uppbyggingar atvinnulífi eða til þátttöku í atvinnurekstri sem ekki felur í sér beina þjónustu hins opinbera við íbúana á grundvelli laga. Með framkvæmdum er einkum átt við stofnframkvæmdir og meiri háttar viðhald á mannvirkjum í eigu aðila sem fellur undir ákvæðið.

Tilgangur framangreindrar breytingar er einkum sá að gera öll rekstrarform sem sveitarfélög kunna að kjósa fyrir samvinnuverkefni sín jafnsett. Nú er kveðið á um það í 5. mgr. 82. gr. laganna að sveitarsjóðir beri einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þeir eru aðilar að en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu. Eðlilegt verður að telja að sambærilegar reglur séu í gildi um t.d. sameignarfélög og einkahlutafélög sem sveitarfélögin stofna með sér til að rækja lögbundin verkefni sín enda virðist sem þessi rekstrarform eigi auknu fylgi að fagna á meðan byggðasamlögum fer fækkandi. Ekki er þó talið tækt að láta ábyrgð hvers sveitarfélags samkvæmt ákvæðinu ráðast af íbúatölu og þykir eðlilegra að eignarhlutur ráði innbyrðis skiptingu.

Rétt þykir að taka fram að ekki er ætlunin með frumvarpinu að slaka á kröfum um form ábyrgða og verður áfram þörf á því að slík ákvörðun hljóti samþykki á formlegum fundi sveitarstjórnar. Einnig verður að telja eðlilegt, þegar um verulegar skuldbindingar er að ræða, að fyrir liggja álit sérfróðs aðila um möguleg áhrif þeirra á sveitarsjóð, sbr. til hliðsjónar 65. gr.

Ákvæði b-liðar er samhljóða síðari málslið 6. mgr. 73. gr. en eðlilegt þykir, í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu, að ákvæðið verði sérstök málsgrein.

Um 6. gr.

Greinin er að mestu efnislega samhljóða gildandi ákvæði 2. mgr. 91. gr. laganna þótt orðalagi hafi verið breytt. Þó er lagt til að heimild sveitarstjórna til að ákveða sameiningu sveitarfélaga verði rýmkuð á þann hátt að í stað þess að meiri hluti íbúa í tveimur þriðju hlutum sveitarfélaga sem þátt taka í atkvæðagreiðslu um sameiningartillögu verði að lýsa sig fylgjandi verði miðað við þrjú fimmtu hluta. Sams konar fyrirkomulag er einnig lagt til í 7. gr. frumvarpsins og í báðum tilvikum er lagt til að miðað verði við sömu hlutfallstölu varðandi íbúafjölda þeirra sveitarfélaga sem hyggjast sameinast.

Um 7. gr.

Um a-lið (I).

Í ákvæðinu er fjallað um hlutverk sameiningarnefndar sem félagsmálaráðherra skipaði í nóvember 2003. Nefndin hefur það hlutverk að undirbúa og leggja fram tillögur um sameiningu sveitarfélaga og starfar hún í umboði félagsmálaráðherra og verkefnisstjórnar um eflingu sveitarfélaga. Í nefndinni eiga sæti þrjú fulltrúar sem tilnefndir eru af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, þrjú fulltrúar sem tilnefndir eru af þingflokkum Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Samfylkingar og loks skipar félagsmálaráðherra einn fulltrúa án tilnefningar sem er formaður. Þingflokkum Frjálslynda flokksins og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs var boðið að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í nefndinni en þingflokkarnir höfnuðu því boði og óskuðu þess í stað eftir fullri aðild að henni. Ekki hefur verið orðið við þeirri beiðni.

Í ákvæðinu eru rakin þau sjónarmið sem nefndin skal hafa hliðsjón af við gerð tillagna sinna, og eru þau í samræmi við þau markmið sem nefndin hefur unnið eftir í sinni vinnu frá því hún hóf störf. Í janúar 2004 sendi nefndin bréf til allra landshlutasamtaka sveitarfélaga þar sem hún óskaði eftir tillögum og hugmyndum samtakanna, m.a. um hvaða sameiningarkostir kunni að vera til staðar á starfssvæði samtakanna. Afrit bréfsins var sent til allra sveitarfélaga og gefst þeim því kostur á að koma eigin sjónarmiðum á framfæri við nefndina telji sveitarstjórnir þess vera þörf. Nefndin hefur einnig haldið fundi með sveitarstjórnnum víða um land og eru fleiri fundir fyrirhugaðir á næstunni.

Jafnframt er kveðið á um það í greininni að þegar tillögur nefndarinnar liggja fyrir, sem vonir standa til að geti orðið síðla vors 2004, skuli nefndin kynna sveitarstjórnnum og samtökum þeirra tillögurnar og gefa þeim hæfilegan frest til að gera athugasemdir. Einnig skal nefndin gefa almenningi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við nefndina.

Þegar frestur til að skila athugasemdum við sameiningartillögur er liðinn fer sameiningarnefnd yfir athugasemdir og metur að því loknu hvort ástæða sé til að breyta tillögum sínum. Endanlegar tillögur nefndarinnar verða síðan auglýstar í dagblöðum og á annan þann hátt sem nefndin ákveður. Kosið verður um þessar tillögur vorið 2005 eins og nánar er kveðið á um í ákvæði til bráðabirgða II.

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að allar sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem sameiningartillaga varðar tilnefni tvo fulltrúa í samstarfsnefnd sem falið verður að annast undirbúning atkvæðagreiðslu og kynningu á áhrifum hugsanlegrar sameiningar, en að sameiningarnefnd og ráðuneytið veiti samstarfsnefndinni nauðsynlega ráðgjöf. Hafa ber í huga að áttak til eflingar sveitarstjórnarstiginu er samvinnuverkefni ríkis og sveitarfélaga og hefur í starfi verkefnisstjórnar og sameiningarnefndar verið lögð áhersla á að sem mest frumkvæði komi frá sveitarfélögum sjálfum. Til að kynna verkefnið hélt verkefnisstjórnin til að mynda níu fundi um allt land og á þá voru boðaðir allir aðal- og varamenn í sveitarstjórnnum á viðkom-

andi svæði ásamt framkvæmdastjórum sveitarfélaganna og fulltrúum landshlutasamtaka. Mæting á fundina var mjög góð og umræður almennt fremur jákvæðar. Er það því mat þeirra sem að verkefnum koma að eðlilegt sé að fela heimamönnum ábyrgð á undirbúningi atkvæðagreiðslu, fremur en t.d. að skipa sérstakar umdæmanefndir til að annast það verk. Það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu er enn fremur í samræmi við það fyrirkomulag sem nú er mælt fyrir um í 90. gr. sveitarstjórnarlaga og hefur það gefist vel.

Um b-lið (II).

Í ákvæðinu er lagt til að atkvæðagreiðsla um tillögur sameiningarnefndar fari fram 23. apríl 2005. Þessi dagsetning er einkum valin með það í huga að samgöngur í dreifbýli eigi að vera orðnar greiðar á þessum tíma. Í ákvæðinu er að finna ákvæði um að við framkvæmd og undirbúning atkvæðagreiðslu gildi ákvæði laga um kosningar til sveitarstjórna, eftir því sem við á. Hvorki í sveitarstjórnarlögum né í lögum um kosningar til sveitarstjórna er beinlínis kveðið á um þær reglur sem gilda við sameiningarkosningar, en í framkvæmd er ávallt farið eftir síðarnefndu lögunum, eftir því sem tilefni og eðli máls krefjast. Loks er mælt fyrir um að yfirkjörstjórn annist framkvæmd atkvæðagreiðslu og talningu atkvæða og að ekki sé heimilt að hefja talningu fyrr en öllum kjörstöðum hefur verið lokað í þeim sveitarfélögum sem þátt taka í atkvæðagreiðslu sem er í samræmi við 75. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Um c-lið (III).

Í ákvæðinu eru ákvæði um niðurstöðu atkvæðagreiðslu um tillögur sameiningarnefndar. Þar kemur fram að skilyrði þess að sveitarfélag verði sameinað öðrum sveitarfélögum er að tillaga um sameiningu njóti stuðnings meiri hluta þeirra íbúa sveitarfélagsins sem afstöðu taka í atkvæðagreiðslu. Jafnframt er tekið fram að til þess að tillaga sameiningarnefndar teljist samþykkt þurfi hún samþykki íbúa í öllum sveitarfélögum sem tillagan varðar.

Gert er ráð fyrir því að í ákveðnum tilvikum verði skylt að endurtaka atkvæðagreiðsluna innan sex vikna í sveitarfélögum þar sem tillagan var felld. Þetta skal gert ef tillaga sameiningarnefndar hlýtur samanlagt stuðning meiri hluta íbúa á því svæði sem tillagan tekur til og jafnframt er skilyrði að tillagan hafi verið samþykkt af íbúum a.m.k. tveggja sveitarfélaga. Með þessu fyrirkomulagi er íbúum gefinn kostur á því að endurskoða afstöðu sína til tillögunnar á grundvelli breyttra forsendna, og verður að telja líkur á að í a.m.k. einhverjum tilvikum kunni afstaða íbúa að breytast ef sá möguleiki er fyrir hendi að nágrannasveitarfélög muni sameinast. Sama máli kann að gegna ef tillaga sameiningarnefndar hlýtur meiri stuðning en reiknað var með. Tekið er fram í greininni að sama kjörskrá skuli gilda við báðar atkvæðagreiðslur.

Að lokinni atkvæðagreiðslu er gert ráð fyrir að sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga þar sem tillagan var samþykkt verði heimilt að ákveða að þau sveitarfélög sameinist, án þátttöku þeirra sveitarfélaga þar sem sameiningartillagan var felld af íbúum. Sambærilega heimild er nú að finna í 2. mgr. 91. gr. laganna, en lagt er til að í stað þess að takmarka heimildina við það að tveir þriðju hlutar sveitarfélaganna hafi samþykkt sameiningartillögu verði nægilegt að þrjú sveitarfélög af fimm standi að slíkri ákvörðun. Almennt verður að ætla að slík ákvörðun komi ekki til álita nema landfræðilegar aðstæður mæli með því, en tilgangur ákvæðisins er einkum sá að fámenn sveitarfélög geti ekki staðið í vegi fyrir sameiningu sveitarfélaga þegar slík sameining nýtur stuðnings mikils meiri hluta íbúa á svæðinu.

Gert er ráð fyrir þeirri meginreglu að sameiningar á grundvelli þessarar greinar frumvarpsins taki gildi 10. júní 2006, þ.e. fimmtán dögum eftir almennar sveitarstjórnarkosningar sem haldnar verða 26. maí sama ár, þar sem verður í fyrsta skipti kosið til sveitarstjórnar í

sameinuðum sveitarfélögum. Þar sem aðstæður kunna í einhverjum tilvikum að vera með þeim hætti að heppilegra sé að sameining taki gildi fyrr er gert ráð fyrir þeim möguleika að sveitarstjórnir geti ákveðið aðra dagsetningu, að höfðu samráði við ráðuneytið.

Um d-lið (IV).

Í ákvæðinu er lagt til að sameiningarnefnd verði heimilt að leggja fram nýja tillögu um sameiningu sveitarfélaga ef tillaga nefndarinnar er felld í atkvæðagreiðslu. Er gert ráð fyrir að atkvæðagreiðsla um þá tillögu fari fram á tímabilinu október 2005 til janúar 2006 og að ný kjörskrá verði gerð fyrir þá atkvæðagreiðslu. Gera má ráð fyrir að þessari heimild verði helst beitt ef niðurstaða fyrri atkvæðagreiðslna og afstaða sveitarstjórna gefa tilefni til að ætla að unnt sé að ná fram minni sameiningu en upphafleg tillaga nefndarinnar gerði ráð fyrir.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að lögin öðlist þegar gildi en að ákvæði 7. gr., er fjallar um átak til eflingar sveitarstjórnarstiginu, komi ekki til framkvæmda gagnvart sveitarfélögum sem þegar eru í sameiningarviðræðum nema þau hyggi á atkvæðagreiðslu um sameiningu á árinu 2005. Þetta felur m.a. í sér að ekki verði skylt að endurtaka atkvæðagreiðslu sem fram fer fyrir 31. desember 2004 þótt skilyrði í ákvæði til bráðabirgða III séu uppfyllt. Um niðurstöður fer því skv. IX. kafla sveitarstjórnarlaga með þeirri breytingu sem lögð er til í 6. gr. frumvarpsins, verði það að lögum.

Öðru máli gegnir um viðræður milli sveitarfélaga sem skarast við vinnu sameiningarnefndar og er lagt til í frumvarpinu að um framkvæmd og úrslit atkvæðagreiðslna sem fram fara eftir 31. desember 2004 fari samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða II–IV, auk þess sem sameiningarnefnd verði heimilt að fjölga þeim sveitarfélögum sem þátt taka í sameiningarviðræðum sem hafnar kunna að vera á grundvelli 90. gr. laganna. Þótt gera megi ráð fyrir að sameiningarnefndin muni í flestum tilvikum leitast við að virða frumkvæði heimamanna til sameiningar sveitarfélaga kunna aðstæður að vera með þeim hætti að nefndin telji eðlilegt að fleiri sveitarfélög taki þátt í viðræðum og atkvæðagreiðslu um sameiningu. Í ákvæðinu er lagt til að áður en bindandi tillaga þess efnis verði lögð fram beri nefndinni að hafa samráð við hlutaðeigandi sveitarfélög.

Fylgiskjal I.

*Félagsmálaráðuneyti,
skrifstofa sveitarstjórnarmála:*

Mat á kostnaðaráhrifum frumvarps til sveitarstjórnarlaga.

(Gert í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga, dags. 4. desember 2002.)

Efni frumvarpsins er einkum tvíþætt. Annars vegar miðar frumvarpið að því að kveða á um atkvæðagreiðslur um sameiningu sveitarfélaga sem fram munu fara vorið 2005 á grundvelli tillagna sameiningarnefndar sem félagsmálaráðherra skipar. Hins vegar hefur frumvarpið að geyma ýmis ákvæði sem ætlað er að sníða vankanta af gildandi sveitarstjórnarlögum.

Í 1.–6. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ýmsum ákvæðum í gildandi sveitarstjórnarlögum. Breytingarnar fela ekki í sér auknar skyldur sveitarfélaga og verður ekki séð að þær feli í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélög.

Í 7. gr. er fjallað um hlutverk sameiningarnefndar og atkvæðagreiðslur um tillögur hennar um sameiningar sveitarfélaga sem gert er ráð fyrir að fari fram 23. apríl 2005. Lögð er skylda á þau sveitarfélög sem tillögur sameiningarnefndar varðar að bera tillögur nefndarinnar undir atkvæði íbúa og felst í því nokkur kostnaður fyrir sveitarfélögin. Í greininni er einnig kveðið á um tilnefningu tveggja fulltrúa hvers sveitarfélags sem sameiningartillagan varðar í samstarfsnefnd sem annast undirbúning atkvæðagreiðslu og gerð kynningarefnis um áhrif hugsanlegrar sameiningar. Jafnframt er kveðið á um að yfirkjörstjórn í hverju sveitarfélagi skuli annast framkvæmd atkvæðagreiðslu og talningu atkvæða en samstarfsnefnd skuli hafa eftirlit með talningu. Að lokum er svo kveðið á um að sameiningarnefnd geti lagt fram nýja tillögu um sameiningu sveitarfélaga ef tillaga nefndarinnar er felld í atkvæðagreiðslu og er gert ráð fyrir að atkvæðagreiðsla um þá tillögu fari fram á tímabilinu október 2005 til janúar 2006.

Það liggur í hlutarins eðli að kostnaður sveitarfélaga við kosningar um tillögur sameiningarnefndar ræðst af fjölda og stærð þeirra sveitarfélaga sem tillögurnar varða. Ekki liggur fyrir úttekt á kostnaði við kosningar um sameiningar undanfarinna ára en framkvæmd og umfang kosningar um sameiningu er af svipuðum toga og við sveitarstjórnarkosningar þar sem kosið er og talið í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga var heildarkostnaður sveitarfélaga við sveitarstjórnarkosningarnar 2002 rétt tæpar 100 milljónir króna. Ef atkvæðagreiðsla fer fram um sameiningu í öllum sveitarfélögum landsins gæti kostnaðarauki sveitarfélaga vegna frumvarpsins að líkindum orðið í námunda við þá upphæð. Kostnaður einstakra sveitarfélaga ræðst líklega að mestu af fjölda kosningabærra íbúa og fjölda kjördeilda. Ef beitt er hlutfallsaðferð á áðurnefndan kostnað við sveitarstjórnarkosningarnar 2002, þar sem rúmlega 203.000 manns voru á kjörskrá, má gróflega áætla að kostnaður einstakra sveitarfélaga við atkvæðagreiðslu um sameiningu geti legið á bilinu 50.000–40.000.000 kr., eftir stærð þeirra.

Rétt er að benda á að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur heimild til að veita aðstoð til að greiða fyrir sameiningu sveitarfélaga, sbr. reglur nr. 295/2003. Á grundvelli 1. gr. reglnanna tekur sjóðurinn m.a. þátt í kostnaði við undirbúning sameiningar, hvort sem hún leiðir til sameiningar eða ekki. Einnig skal það tekið fram að fjöldi sveitarfélaga á nú þegar í viðræðum um sameiningar og mun frumvarpið væntanlega ekki valda sérstökum kostnaðarauka fyrir þau sveitarfélög.

Með vísan til framangreinds eru margir óvissuþættir sem hafa áhrif á hugsanlegan kostnað sveitarfélaga af frumvarpinu. Þó má áætla að heildarkostnaður sveitarfélaga vegna frumvarpsins geti að hámarki orðið um 100 milljónir króna en að líklegra sé að hann verði til muna lægri, eða á bilinu 20–50 milljónir króna.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum,
nr. 45/1998, með síðari breytingum.**

Í frumvarpinu er annars vegar kveðið á um atkvæðagreiðslur um sameiningu sveitarfélaga og hins vegar um einstök efnisatriði er varða innri stjórnsýslu sveitarfélaganna. Í fylgiskjali frumvarpsins er gerð grein fyrir áhrifum frumvarpsins á útgjöld sveitarfélaga. Þar er vísað til þess að heildarkostnaður við sveitarstjórnarkosningarnar árið 2002 hafi numið um 100 m.kr. Kostnaður við sameiningu sveitarfélaga sem fram á að fara á árinu 2005 ætti því ekki að vera hærri og líklegra að hann verði mun lægri eða á bilinu 20–50 m.kr.

Kostnaður við sameiningu sveitarfélaga, þ.m.t. kosningar á árinu 2005, er að fullu greiddur af viðkomandi sveitarfélögum sem sótt geta um aðstoð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Samþykkt frumvarpsins hefur því ekki áhrif á útgjöld ríkissjóðs.