

Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða III í lögnum:

- a. Í stað dagsetningarinnar „23. apríl 2005“ kemur: 8. október 2005.
- b. Við málsgreinina bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. þessarar málsgreinar getur samstarfsnefnd, sbr. 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II í lögnum, ákveðið með auknum meiri hluta atkvæða og að höfðu samráði við félagsmálaráðuneytið að atkvæðagreiðsla fari fram fyrir þann tíma, enda sé það mat nefndarinnar að tillaga um sameiningu viðkomandi sveitarfélaga fái næga kynningu meðal íbúa fyrir kjördag. Samstarfsnefndin skal koma saman eins fljótt og unnt er til að taka ákvörðun um kjördag og tilkynna ráðuneytinu niðurstöðu sína eigi síðar en 20. maí 2005.

2. gr.

Við 2. málsl. ákvæðis til bráðabirgða V í lögnum bætist: ef liðnir eru meira en sex mánuðir frá atkvæðagreiðslu um tillögu sameiningarnefndar.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. er heimilt að láta fara fram atkvæðagreiðslu um sameiningu Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar, Hvítársíðuhrepps, Kolbeinsstaðahrepps og Skorradalshrepps þann 23. apríl 2005, í samræmi við ákvörðun samstarfsnefndar um sameiningu þessara sveitarfélaga.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

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 aðlaga tekjustofna sveitarfélaga breyttum verkefnum og breyttri sveitarfélagaskipan.

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, oddviti Húnaþings vestra, Helga Halldórsdóttir, forseti bæjarstjórnar Borgarbyggðar, Smári Geirsson, forseti bæjarstjórnar Fjarðabyggðar, og Ragnhildur

Arnþjótsdóttir, ráðuneytisstjóri í félagsmálaráðuneyti, sem tók við formennsku í nefndinni af Guðjóni Bragasyni, skrifstofustjóra í félagsmálaráðuneytinu í október 2004.

Frá því átakið hófst hefur sameiningarnefndin haldið kynningarfundum um allt land með sveitarstjórnarmönnum þar sem fulltrúar úr verkefnisstjórn átakans og sameiningarnefnd hafa gert grein fyrir verkefninu. Sameiningarnefnd óskaði strax í upphafi eftir hugmyndum og tillögum frá sveitarfélögum og samtökum þeirra um hvaða möguleikar væru til sameiningar sveitarfélaga í hverjum landshluta og hvaða breytingar landshlutasamtök sveitarfélaga teldu að ættu að eiga sér stað á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. 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 tekjustofnanefnd fjallað um tekjustofna sveitarfélaga og hvaða breytingar kunni að vera rétt að gera á þeim í tengslum við verkefnið.

Sérstök viljayfirlýsing var undirrituð 17. september 2004 í tengslum við verkefnið þar sem félagsmálaráðherra, fjármálaráðherra og formaður stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga lýstu yfir vilja sínum til að halda verkefninu áfram, þrátt fyrir að nokkrar tafir hefðu þá orðið á framkvæmd þess. Í kjölfar yfirlýsingarinnar voru tillögur sameiningarnefndar kynntar og var almenningi og sveitarstjórnnum veittur frestur til 1. desember 2004 til að gera athugasemdir við tillögurnar. Alls bárust nefndinni 96 athugasemdir frá sveitarstjórnnum, landshlutasamtökum og almenningi og hefur verið tekið tillit til þeirra við gerð endanlegra tillagna nefndarinnar.

Ástæðan fyrir því að færa þarf kosningadag fram til haustsins 2005 er tvíþætt: Annars vegar tók lengri tíma en gert var ráð fyrir að ná samkomulagi í tekjustofnanefnd um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga og því dróst að sameiningarnefnd kynnti endanlegar tillögur sínar. Er því nú ljóst að ekki er nægur tími til stefnu til að tillögurnar geti fengið nægilega kynningu og umfjöllun í viðkomandi sveitarfélögum fyrir kjördag. Hins vegar er ástæðan sú að undirbúningur atkvæðagreiðslu um tillögur sameiningarnefndar er kominn misjafnlega vel á veg á einstökum svæðum. Má nefna að í Borgarfirði hefur frá árinu 2003 verið starfandi samstarfsnefnd um sameiningu Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar, Hvítársíðuhrepps og Skorradalshrepps og hefur vinna nefndarinnar nánast frá upphafi miðast við að kosið yrði um sameiningu þessara sveitarfélaga vorið 2005. Í kjölfar þess að tillögur sameiningarnefndar voru kynntar í september síðastliðnum hefur Kolbeinsstaðahreppur einnig átt fulltrúa í samstarfsnefndinni og er ekkert því til fyrirstöðu að kosið verði um sameiningu þessara fimm sveitarfélaga þann 23. apríl nk. Á öðrum svæðum er undirbúningur víðast kominn skemmra á veg. Hagkvæmniathuganir hafa t.a.m. verið gerðar varðandi hugsanlegar sameiningar sveitarfélaga á Snæfellsnesi og á Eyjafjarðarsvæðinu og einnig hafa sveitarstjórnir víða haldið borgarafundi eða látið kanna viðhorf íbúa til sameiningar sveitarfélaga. Samstarfsnefndir skv. 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II í lögnum hafa hins vegar ekki verið skipaðar á nokkrum þeirra svæða þar sem sameiningarnefnd gerir tillögu um sameiningu sveitarfélaga. Hafa allmargar sveitarstjórnir lýst yfir áhyggjum sínum að frestur til að kynna kosti og galla sameiningartillagna og undirbúa atkvæðagreiðslu sé ekki nægur ef kjósa þarf 23. apríl 2005.

Samkvæmt tillögu sameiningarnefndar og að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn víða um land er í frumvarpi þessu lagt til að kosning um sameiningartillögur fari fram laugardaginn 8. október 2005 í stað 23. apríl s.á. Þó er samstarfsnefnd á hverju svæði heimilað að láta atkvæðagreiðsluna fara fram fyrr ef það er mat nefndarinnar að sameiningartillaga muni hljóta næga kynningu meðal íbúa fyrir kjördaginn. Skal samstarfsnefndin kynna félagsmálaráðuneytinu þá ákvörðun sína svo fljótt sem verða má og eigi síðar en 20. maí 2005 til að

ráðuneytið geti gert ráðstafanir til að láta utankjörfundaratkvæðagreiðslu hefjast tímanlega fyrir kjördag. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að slík ákvörðun þurfi samþykki aukins meiri hluta nefndarmanna og að samráð verði haft við ráðuneytið áður en tillaga þess efnis verði borin upp til atkvæða.

Kjördagur sá sem lagður er til í frumvarpinu er valinn með hliðsjón af því að upphaflegar tillögur sameiningarnefndar voru kynntar í lok september 2004 og síðan þá hefur átt sér stað mikil umræða um tillögurnar. Verður að ætla að sveitarstjórnnum sé með þeirri breytingu sem lögð er til í frumvarpinu veittur nægur tími til að kynna tillögur nefndarinnar og undirbúa atkvæðagreiðslu um þær. Jafnframt ber að hafa í huga að stefnt er að því að átaki um eflingu sveitarstjórnarstigsins ljúki fyrir næstu almennu sveitarstjórnarkosningar árið 2006.

Rétt er að taka fram að sameiningarnefnd getur, sbr. ákvæði til bráðabirgða V, 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 en í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um breytingu á þeirri tímasetningu. Hins vegar er í 2. gr. frumvarpsins fallið frá skyldu til að gera nýja kjörskrá fyrir þá atkvæðagreiðslu ef kosning fer fram innan sex mánaða frá því að greidd voru atkvæði um tillögu sameiningarnefndar. Nefndin mun væntanlega helst beita umræddri heimild ef úrslit í atkvæðagreiðslu um fyrri tillögu og könnun á vilja hlutaðeigandi sveitarstjórna benda til þess að grundvöllur sé fyrir öðrum sameiningarkosti en greidd voru atkvæði um.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um að atkvæðagreiðsla um einstakar sameiningartillögur fari fram laugardaginn 8. október 2005, í stað 23. apríl s.á. Þó er samstarfsnefnd á hverju svæði heimil að að ákveða að atkvæðagreiðsla fari fram fyrir ef það er mat nefndarinnar að sameiningartillaga muni hljóta næga kynningu meðal íbúa fyrir kjördaginn. Skal nefndin hafa samráð við félagsmálaráðuneytið um þá ákvörðun og skilyrði er að slík samþykkt hljóti stuðning aukins meiri hluta nefndarmanna, þ.e. $\frac{2}{3}$ hluta greiddra atkvæða. Samstarfsnefndin skal koma saman eins fljótt og verða má til að taka ákvörðun um kjördag og tilkynna ráðuneytinu þá ákvörðun sína án tafar. Við ákvörðun kjördags er nauðsynlegt að hafa í huga að samkvæmt lögum skal kosning utan kjörfundar hefjast svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Ráðuneytið þarf þar af leiðandi að fá tilkynningu frá samstarfsnefnd með nægilegum fyrirvara til að það geti gert ráðstafanir til að láta utankjörfundaratkvæðagreiðslu hefjast tímanlega fyrir kjördag.

Mikilvægt er að sveitarstjórnir sem ekki hafa enn tilnefnt fulltrúa í samstarfsnefnd í samræmi við tillögur sameiningarnefndar geri það hið fyrsta til að samstarfsnefnd geti tekið ákvörðun um kjördag. Rétt er hins vegar að undirstrika að í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að 8. október sé sá kjördagur sem miða ber við ef ekki er tekin ákvörðun um að kosningin fari fram fyrir. Hvorki samstarfsnefndir né félagsmálaráðuneytið geta þannig tekið ákvörðun um að kosning um tillögur sameiningarnefndar fari fram eftir þann dag sem fram kemur í greininni.

Um 2. gr.

Í greininni er fallið frá skilyrði um að útbúa verði nýja kjörskrá við atkvæðagreiðslu um nýja tillögu sameiningarnefndar, sbr. heimild í ákvæði til bráðabirgða V í lögnum, enda líði ekki meira en sex mánuðir frá kjördegi fram að nýrri atkvæðagreiðslu. Er þetta sama regla

og gildir skv. 91. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum, þegar endurtaka þarf sveitarstjórnarkosningar.

Um 3. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir því að lögín öðlist þegar gildi. Er þar með fallið frá því að almenn atkvæðagreiðsla um tillögur sameiningarnefndar fari fram um allt land hinn 23. apríl 2005, með þeirri undantekningu að heimilað er að atkvæðagreiðsla um sameiningu Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar, Hvítársíðuhrepps, Kolbeinsstaðahrepps og Skorradalshrepps fari fram þann dag sem samstarfsnefnd kjörin af sveitarstjórnnum þessara sveitarfélaga hefur þegar ákveðið. Markvisst hefur verið unnið að undirbúningi sameiningar þessara sveitarfélaga allt frá árinu 2003 og er ekki talin ástæða til að fresta atkvæðagreiðslu um tillögu um sameiningu þessara sveitarfélaga þrátt fyrir ákvæði 1. gr. frumvarpsins.

Fylgiskjal I.

*Félagsmálaráðuneyti,
skrifstofa sveitarstjórnarmála:*

Mat á kostnaðaráhrifum frumvarps til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998.

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

Frumvarpið felur í sér óverulega breytingu á lögum er samþykkt voru á 130. löggjafarþingi. Í frumvarpinu er lagt til að í stað þess að atkvæðagreiðsla um tillögur sameiningarnefndar fari fram 23. apríl 2005 verði henni frestað til 8. október s.á. Samstarfsnefndum á viðkomandi svæðum verður þó heimilt að uppfylltum skilyrðum að ákveða að atkvæðagreiðsla fari fram fyrr. Ekki verður séð að þessi breyting hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

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

Í frumvarpinu er m.a. lagt til að heimilt verði að breyta dagsetningu almennrar atkvæðagreiðslu um tillögur um sameiningu einstakra sveitarfélaga.

Samþykkt frumvarpsins leiðir ekki svo séð verði til aukinna ríkisútgjalda.