

Greinargerð um frv. til sveitarstjórnarlaga

505. mál á 157. löggjafarþingi 2025-2026

Tilefni

Undirritaður hefur tekið saman að beiðni nokkurra fámennra sveitarfélaga greinargerð um tiltekin álitaefni í frumvarpi til nýrra heildarlaga sem ætlað er að koma í stað sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Sérstaklega er beðið um rýni varðandi ákvæði sem geta verið til þess fallin að torvelda tilvist fámennra sveitarfélaga.

Undirbúningur þessa lagafrumvarps hefur að nokkru leyti einkennst af miklum vilja ráðherra sveitarstjórnarmála til þess að fækka sveitarfélögum. Í frumvarpinu hefur verið horfið frá því að fela ráðherra beinlínis að þvinga fram sameiningar á grundvelli laga. Eftir standa þó önnur ákvæði sem bera vott um að vilji er til þess að sveitarstjórnarstigið taki breytingum og að sveitarfélögum fækki. Vert er að taka fram að hér er alls ekki um nýja stefnu að ræða þótt skoðanir sveitarstjórnarmanna um þá stefnu hafi verið skiptar. Vilji fámennra sveitarfélaga er að sporna gegn slíkri lagapróun.

Frumvarpið ber þess nokkur merki að vera unnið í flýti¹ þótt í því séu að sjálfsögðu margt ágætlega gert og lagðar til margar gagnlegar breytingar á þessari grunnlöggjöf fyrir sveitarstjórnarstigið. Sú stefnubreyting að leggja til ný heildarlög er sennilega rökrétt í ljósi þess að tillögur um breytingar eru víðtækar. Eðlilegast hefði þó verið að setja málið aftur í samráðsgátt í þeim búningi.

Tímans vegna er ekki ráðrúm til að fjalla um öll álitaefni í frumvarpinu. Þótt í þessari greinargerð sé horft sérstaklega til áhrifa lagabreytinga á minni sveitarfélög, með aukinni reglubyrði og öðrum áhrifum, eiga ábendingar í mörgum tilvikum við um öll sveitarfélög. Eftir því sem við á er vísað til umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga, þar sem bent er á mörg mikilvæg álitaefni en hliðsjón hefur einnig verið höfð af umsögnum frá sveitarfélögum.

Verði frumvarpið lagt fram að nýju til umræðu á haustþingi gefst ráðrúm til að laga ýmsa ágalla sem bent er á í umsögnum ásamt því að bregðast við ábendingum til að gera frumvarpið betur úr garði. Jafnframt gæfist þá tækifæri til að fullvinna tillögur um heildarendurskoðun laganna með því að bæta inn ákvæðum um atvinnuþátttöku sveitarfélaga, eins og lagt var upp með í áformaskjali.

Leiðarljós við gerð nýrra sveitarstjórnarlaga og framfylgd laga

Breytt orðnotkun í frumvarpinu kann að gefa tilefni til rýni. Í gildandi lögum eru valdheimildir ýmist hjá ráðherra eða ráðuneyti sveitarstjórnarmála en í frumvarpinu er það ráðherra sem fer með allar valdheimildir. Í þessu á þó ekki að felast bein efnisleg breyting á lögnum. Varðandi hlutverk ráðherra kann að vera tilefni til að minna á að 2. mgr. 2. gr. gildandi laga og 2. mgr. 4. gr. frv. segir:

¹ Í umsögn sambandsins er bent á að í skýringum með frumvarpinu er í sumum tilvikum vísað til rangra greinanúmera og í einhverjum tilvikum kunna slíkar villur einnig að finnast í frumvarpsgreinum. Undirritaður hefur ekki lagt áherslu á að uppræta villur af þessum toga heldur eingöngu horft til efnisatriða frumvarpsins.

Ráðherra sveitarstjórnarmála skal gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna, verkefni þeirra og fjárhag.

Í 4. tl. 3. gr. laganna og 4. tl. 2. mgr. 2. gr. frv. segir einnig:

...afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,

Á grundvelli þessara ákvæða geta sveitarstjórnir haft væntingar um að við gerð frumvarps til nýrra sveitarstjórnarlaga og einnig við beitingu valdheimilda á grundvelli laganna sé meðalhófsregla ávallt höfð að leiðarljósi, þ.e. að almannahagsmunir þurfi að vera til staðar til að réttlæta afskipti ríkisins af málefnum sveitarfélaga.²

Almannahagsmunir geta að sjálfsögðu í ýmsum tilvikum verið til staðar og haft vægi við útfærslu laganna þannig að sveitarstjórnir hafi ekki sjálfðæmi um allar ákvarðanir. Má þar nefna sem dæmi markmið um sjálfbæran rekstur sveitarfélaga, gagnsæja og skilvirka stjórnýsly, jafnan rétt íbúa til sambærilegrar þjónustu o.fl. Jafnframt hefur Alþingi samþykkt þingsályktun um stefnu í málefnum sveitarfélaga sem m.a. miðar að því að sveitarfélögum fækki.

Löggjafinn verður þó að gæta hófs í því hvaða kröfur eru gerðar til sveitarfélaga og vera meðvitaður um að í nánast öllum sveitarstjórnnum og nefndum er fólk að sinna verkefnum í hlutastarfi. Þarflaus aukning á reglubyrði getur valdið víðtækum skaða með því að gera sveitarstjórnarstörf fráhrindandi. Auknar kröfur þurfa því að vera vel rökstuddar og mætti gjarnan einnig vera áhersla á einföldun löggjafar þegar við á. Að áliti undirritaðs mættu eftirfarandi ákvæði að skaðlausu falla brott:

- 8. gr. um aukna sjálfbærni sveitarfélaga
- 45. gr. um rétt byggðakjarna til að fá skipaða nefnd um eigin málefni
- 3. mgr. 97. gr. um nauðasamninga.
- 106. gr. um kosningu í fulltrúaráð byggðasamlags.
- 131. gr. um stjórnvaldssektir ráðherra.
- XV. kafli frv. um „Aðrar skyldur sveitarfélaga“

Umsagnir um frumvarpið

Í þeim umsögnum sem borist hafa til Alþingis eru að sjálfsögðu bæði jákvæð og neikvæð viðbrögð við mörgum atriðum í frumvarpinu. Mörg atriði í frumvarpinu eru ótvírætt til bóta en í þessari greinargerð er þó einkum horft á atriði sem orka tvímælis, bæði út frá forsendum fámennra sveitarfélaga og almennt.

Einkum má nefna eftirfarandi atriði sem bent er á í umsögnum sambandsins og sveitarfélaga. Að nokkrum þeirrar verður vikið ítarlegar síðar:

1. Fallið hefur verið frá hugmyndum um þvingaðar sameiningar sveitarfélaga með færri en 250 íbúa, sem var að finna í frumvarpsdrögum sem kynnt voru í samráðsgátt á sl. ári. En

² Umfjöllun í skýringum við frumvarpið á bls. 175-176 staðfestir í meginatriðum þennan skilning en þar er m.a. vísað til þeirrar meginreglu að lögbundið eftirlit með sveitarfélögum byggist á svonefndri lögmætisreglu. Með því er nánar tiltekið átt við það að úrskurðaraðila er falið að taka ákvörðun til endurskoðunar og fjalla um það hvort ákvörðun sé að formi eða efni í samræmi við lög. Honum er á hinn bóginn almennt ekki falið að endurskoða það mat sem sveitarfélag framkvæmir innan þess lagaramma sem því hefur verið settur.

bætt er inn tveimur nýjum málsgreinum í 8. gr. sem fela í sér frekari þrýsting á sveitarfélög að hefja sameiningarviðræður. Umrædd nýmæli mælist almennt illa fyrir í umsögnum og þykja þau vera á skjön við almennar reglur X. kafla frv. um samráð við íbúa.

2. Ákvæði um allmörg framkvæmdatriði þykja óþarflega flókin og íþyngjandi. Málsmeðferðarregla 22. gr. frv. um hæfi er dæmi um slíkt atriði. Hætta þykir á að tafir geti orðið á afgreiðslu mála vegna ítarlegra málsmeðferðarreglna og réttar til málskots á niðurstöðu um hæfi.
3. Í umsögnum er kallað eftir því að víkka heimildir kjörinna fulltrúa til þátttöku í fjarfundum, 18. gr.
4. Ákvæði um fresti til að boða fundi, upplýsingarétt kjörinna fulltrúa og fleiri framkvæmdatriði mættu í sumum tilvikum vera skýrari. Hér er ekki endilega um að ræða aukna reglubyrði heldur þurfa löggin einfaldlega að vera skýrari.
5. Ákvæði fjármálakafla frumvarpsins þyrftu að taka meira mið af því að umfang starfsemi sveitarfélaga er mismunandi mikið. Auknar skyldur um mat á áhrifum fjárfestinga yfir tilteknu hlutfalli af heildartekjum sveitarfélaga þarf einnig að skoða með tilliti til ólíkra umsvifa.
6. Breytingar á flokkun í reikningsskilum eru þarfar og teknar upp að frumkvæði Sambands íslenskra sveitarfélaga. Orðalag þeirra ákvæða frumvarpsins ásamt skýringum í greinargerð er hins vegar ekki nógu skýrt um hvaða starfsemi fellur í B- og C-hluta.
7. Verulegar athugasemdir eru gerðar við X. kafla um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna. Þótt brugðist hafi verið við ábendingum með því að heimila sveitarfélögum að semja sig að stórum hluta frá helstu nýmælum varðandi byggðasamlöt er tilefni til þess að spyrja hvort breytingar á kaflanum hafi nægilega skýran tilgang. Sambærilegt svigrúm er ekki í 110. gr. um samninga um leiðandi sveitarfélag.
8. Ákvæði um heimild ráðherra til stjórnvaldssekta er bæði óvinsælt og óþarft. Heimildir sem nú eru í 116. gr. gildandi laga, til að stöðva greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða beita sveitarfélag dagsektum þar til úr vanrækslu hefur verið bætt, eru algerlega nægjanlegar. Engin dæmi eru færð fram í skýringum við 131. gr. til rökstuðnings fyrir svo íþyngjandi lagabreytingu.
9. Athugasemdir eru gerðar við ákvæði um heimastjórnir.
10. Efasemdir eru um þá breytingu að ráðuneyti staðfesti ekki samþykktir sveitarfélaga og samstarfssamninga og er talið að með því geti skapast óvissa um lögmæti ákvarðana.

Þrýstir frumvarpið á um sameiningu sveitarfélaga?

Í þessum hluta greinargerðarinnar er leitast við að rýna sérstaklega í tillögur sem fela í sér breytingar á gildandi lögum varðandi sameiningu sveitarfélaga, samvinnu þeirra og tengd atriði. Er þá einnig horft til óbeinna áhrifa, svo sem að samstarf verði þyngra í vöfum vegna lagabreytinga.

XII. kafli frumvarpsins er í meginatriðum samhljóða samsvarandi kafla gildandi laga. Breytingar á einstökum greinum eru almennt óverulegar en sem dæmi má nefna að fækkað er í 137. og 138. gr. ákvörðunum sem taka þarf áður en sameining tekur gildi, svo sem um heiti sameinaðs sveitarfélags og endanlega útgáfu samþykktar um stjórn þess. Í 141. gr. er felld brott orðalag um sjö ára gildistíma sameiningarframlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga en ákvæði um það er nú í lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og því óþarft í sveitarstjórnarlögum. Ekkert tilefni er til athugasemda við breytingar á kaflanum.

Þrýstingur á sameiningu sveitarfélaga birtist einkum í 8. gr. og í breytingum á IX. kafla um samvinnu sveitarfélaga en skýringar með þeim kafla benda til þess að samvinna sveitarfélaga sé í einhverjum tilvikum hindrun fyrir framþróun sveitarstjórnarstigsins.³

Ábendingar við 8. gr. frv.

Með lögum nr. 96/2021 var bætt við sveitarstjórnarlögin 4. gr. a. um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, þar sem segir í 1. mgr.:

Í því skyni að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni skal stefna að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags sé ekki undir 1.000. Ef íbúafjöldi sveitarfélags er undir 1.000 við almennar sveitarstjórnarkosningar skal sveitarstjórn þess, innan árs frá þeim sveitarstjórnarkosningum, leitast við að ná markmiðum skv. 1. mgr. með því að:

- a. hefja formlegar sameiningarviðræður á grundvelli 119. gr. eða*
- b. vinna álit um stöðu sveitarfélagsins, getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum, sbr. 1. mgr., og um þau tækifæri sem felast í mögulegum kostum sameiningar sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög.*

Á grundvelli bráðabirgðaákvæðis við lögin gilti skyldan til að vinna álit um stöðu sveitarfélagsins aðeins um sveitarfélög með færri en 250 íbúa fram að sveitarstjórnarkosningum 2026. Frá þeim tíma ber öllum sveitarfélögum með færri en 1.000 íbúa að vinna álit um sjálfbærni sveitarfélags samkvæmt forskrift frá ráðuneytinu.

8. gr. frv. er efnislega samhljóða 4. gr. a. en við bætast þrjár nýjar málsgreinar, sem fela í sér veruleg frávík frá ákvæðum gildandi laga um sameiningu sveitarfélaga og samráð við íbúa. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er sett fram hörð gagnrýni á þessar viðbætur og hvetur sambandið Alþingi til þess að fella brott sérreglu um að 10% kosningarbærra íbúa geti knúið fram atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaga. Undirritaður hefur í raun litlu að bæta við tillögur sambandsins um breytingu á 8. gr.

Vart verður annað sagt en að þessi skylda, sem lögfest var árið 2021, hafi aukið verulega reglubyrði á sveitarfélög. Saknar undirritaður þess að í umfjöllun á bls. 54-56 í skýringum við frv. kemur ekki skýrt fram hvort sú aðferðafræði sem lagt var upp með í 4. gr. a., og byggir á þingsályktun nr. 2/154, hafi skilað marktækum árangri. Mat um það hlýtur að skipta máli þegar horft er til þess að 26 sveitarfélög munu þurfa að vinna álit um sjálfbærni á næstu mánuðum á grundvelli ákvæðisins, verði þessi skylda ekki afnumin, líkt og bent er á í umsögn sambandsins.

- Æskilegt væri að í umsögnum sveitarfélaga sem eru með færri en 250 íbúa og hafa því unnið álit um sjálfbærni komi fram álit sveitarstjórna um gagnsemi aðferðafræði í 8. gr.

Ákvæði IX. kafla um samvinnu sveitarfélaga

Í drögum að frumvarpi sem kynnt voru í samráðsgátt á sl. ári var sett fram tillaga um að kostnaðarhlutdeild sveitarfélaga á vettvangi byggðasamlaga og samninga um leiðandi sveitarfélag ráðist af raunkostnaði. Í tilviki leiðandi sveitarfélaga var einnig heimilað að leggja álag

³ Hér má m.a. nefna skýringar við 107. gr. frv. en þar segir: „Í greininni eru lagðar til nýjar reglur um kostnaðarskiptingu sveitarfélaga vegna starfsemi byggðasamlaga. Meginreglan verður sú að kostnaðarskiptingin skuli vera sem næst þeim raunkostnaði sem rekja má til starfsemi byggðasamlags í þágu hvers aðildarsveitarfélags. 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.“

á raunkostnað. Ýmsar fleiri breytingar voru lagðar til í kaflanum, þ.á m. ný grein um heimild til að kjósa fulltrúaráð með beinni kosningu ef sveitarfélög vildu taka upp slíkt fyrirkomulag.

Þessar tillögur töldu mörg sveitarfélög auka reglubyrði og valda óþörfum kostnaðarauka. Önnur sveitarfélög töldu nýmæli um útreikning raunkostnaðar vera jákvæða breytingu og geta aukið gagnsæi í fjárhagslegum samskiptum um samstarfsverkefni. Vert er að geta þess að undirritaður vann greiningu fyrir Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um það aukna flækjustig varðandi samstarf sem fælist í frumvarpsdrögum. Í umsögn SSH var lýst þeirri almennu afstöðu til ákvæða kaflans að heppilegast væri að í sveitarstjórnarlögum verði aðeins kveðið á um tiltekin lágmarksviðmið, svo sem um hvað er skylt að fjalla um í samþykktum byggðasamlaga. Ákvæði um einstök framkvæmdaratriði ættu að öðru leyti að vera háð ákvörðunum aðildarsveitarfélaga. Taldi SSH raunverulega hættu á því að ákvæði frumvarpsins yrðu til þess að þyngja ákvarðanatöku og voru í umsögninni gerðir fyrirvarar við ákvæði kaflans.

- Þetta undirstrikar að aukin reglubyrði um samstarfsverkefni sveitarfélaga hugnast fjölmönnum sveitarfélögum ekkert frekar en hinum fámennari.

Breytingar sem gerðar hafa verið á kaflanum leiða almennt til þess að sveitarfélögin geta samið sig frá helstu nýmælum um byggðasamlög sem þar er að finna. Eftir sem áður standa ýmsar umdeildar breytingar í frumvarpinu sem ýmist eru ófrávíkjanlegar eða hætta er a.m.k. á að verði litið á sem meginreglur.

- Dæmi um slíkt er að í 2. mgr. 103. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að atkvæðarétt á aðalfundi eigi allir kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaga eða fulltrúaráð sem er skipað kjörnum fulltrúum. Þetta ákvæði virðist t.d. útiloka að ráðinn framkvæmdastjóri sveitarfélags fari með atkvæðisrétt á aðalfundi vegna þess að hann getur ekki átt sæti í fulltrúaráði. Fullyrða má að mörg sveitarfélög telji slíka breytingu í meira lagi óhentuga.
- Óvíst er að sveitarfélög telji það almennt hentuga reglu að allir kjörnir fulltrúar fari með atkvæðisrétt á aðalfundi, enda getur það valdið misvægi á milli fjölmennra og fámennra sveitarfélaga, raskað pólitískum hlutföllum innan byggðasamlags, o.s.frv. Í slíkum tilvikum má hæglega hugsa sér að upp komi tilvik þar sem aðalfundur hefur samþykkt tiltekna ákvörðun sem hlýtur svo ekki staðfestingu á vettvangi einstakra aðildarsveitarfélaga, þar sem meirihlutafulltrúar í sveitarstjórn eru henni ósammála. Slík lagabreyting stuðlar ekki að aukinni skilvirkni í starfsemi byggðasamlaga.

Dæmi um aðra meginreglu er að í 1. mgr. 102. gr. segir:

Með samþykkt um byggðasamlag framselja aðildarsveitarfélög til byggðasamlagsins það fjárstjórnunarvald sem lýtur að rekstri þess, sbr. þó 3. mgr. 103. gr.

- Flest sveitarfélög munu líklega hafa fyrirvara gagnvart þessu ákvæði, ásamt nánari útfærslu í 103. gr., og miða frekar við að fulltrúar sveitarfélagsins þurfi umboð sveitarstjórnar eða byggðarráðs til þess að skuldbinda sveitarfélagið á aðalfundi.

Loks skal nefnt að í 107. gr. frumvarpsins eru lagðar til nýjar reglur um kostnaðarskiptingu milli sveitarfélaga í byggðasamlögum. Líkt og fram kemur í skýringum við frv. er um að ræða töluverða efnislega breytingu frá gildandi fyrirkomulagi, þar sem meginreglan verður sú að kostnaður skuli skiptast eins nálægt raunverulegum kostnaði „sem rekja má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags og mögulegt er.“ Markmiðið með þessari breytingu er að tryggja sanngjarna skiptingu kostnaðar og koma í veg fyrir að ákveðin sveitarfélög, sérstaklega stærri sveitarfélög, beri hlutfallslega meiri kostnað en samsvarar þeirri þjónustu sem þau fá. Sveitarfélög

geta þó samið sig frá þessari meginreglu, sbr. 2. mgr. 107. gr., þannig að aðrir hlutlægir mælikvarðar ráði bæði kostnaðarskiptingu og fjárhagslegri ábyrgð.

- Hætta er á að ef sveitarfélög ákveða að fara að þessari nýju reglu verði það til þess að flækja umtalsvert útreikning á kostnaðarskiptingu og hlutfallslegri ábyrgð. Einnig er tilefni til að velta vöngum um hvernig reglan falli að núverandi fjármögnun þjónustu við fatlaðs fólks.

Þessi dæmi benda eindregið til þess að í frumvarpinu séu lagðar til of víðtækar lagabreytingar, sem flækja verulega lagaumgjörð um samstarf sveitarfélaga. Að stærstum hluta virðast þessar tillögur vera sprotnar úr umræðu á fámennum vinnustofum sem haldnar voru við undirbúning löggjafarvinnunnar. Þörf hefði verið á að máta þessar tillögur við raunverulegar aðstæður sem flest byggðasamlög starfa við áður en þær voru settar fram í frumvarpsformi.

- Það er of flókið að setja fram beinar tillögur um lagfæringar á kaflanum í þessari greinargerð en markmið ætti að vera að frekara samtal fari fram á milli ráðuneytisins og sveitarfélaga, áður en frumvarpið verður að lögum.
- Út úr slíku samtali gæti komið nálgun sem fæli í sér að sleppa umfangsmestu breytingum á kaflanum en halda inni nauðsynlegum breytingum til að skerpa á lagaumgjörð um byggðasamlög. Er þá átt við tillögur sem skerpa m.a. á því hvernig ákvarðanir um stefnubreytingar og ákvarðanir sem fela í sér verulegar skuldbindingar eru teknar.
- Verði ákveðið að halda inni meginreglu um raunkostnað og heimild til þess að miða frekar við hlutlæg viðmið mætti gjarnan bæta inn vísun til skatttekna sveitarfélaga, sbr. samninga um þjónustu við fatlað fólk. Verður því vart á móti mælt að skatttekjur eru hlutlægar og tiltölulega stöðugur mælikvarði um getu sveitarfélaga til að fjármagna þjónustu.
- Undirritaður telur þó að það gæti verið gagnlegra en lagasetning, a.m.k. á þessu stigi, að leggja vinnu í gerð leiðbeininga og annarrar fræðslu um hvernig mögulegt væri að útfæra í samþykktum byggðasamlaga og í samningum við leiðandi sveitarfélag reikniaðferðir til þess að ná fram sanngjarnari kostnaðar- og ábyrgðaskiptingu milli sveitarfélaga. Æskilegt væri að í slíkum leiðbeiningum væri horft til þess hvaða áhrif fleiri breytur en íbúafjöldi geti haft á niðurstöðu. Eins og fram kemur í skýringum eru dæmi um að horft sé til annarra þátta og má nefna brunabótamat fasteigna við útfærslu kostnaðar við rekstur Brunavarna Árnessýslu sem ágætt dæmi.



Samningar við leiðandi sveitarfélag, 110. gr.

Breytingar sem gerðar hafa verið á ákvæðum um byggðasamlög í frumvarpinu hafa ekki leitt til sambærilegra lagfæringa á 110. gr. frv. um samninga um leiðandi sveitarfélag. Greinin er mun ítarlegri en 96. gr. gildandi laga en breytingar eru aðallega til að skerpa á framkvæmdaratriðum, svo sem um að starfsfólk sem sinna verkefnum lúti stjórn leiðandi sveitarfélagsins.

Í 5. mgr. 110. gr. er nýmæli um útreikning á kostnaðarhlutdeild aðildarsveitarfélaga, sem miðast á við árlegan útreikning raunkostnaðar en að auki er leiðandi sveitarfélagi sé heimilt að leggja álag ofan á raunkostnað. Fram kemur í skýringum að slíku álagi er ætlað að standa undir óbeinum kostnaði sem getur fylgt verkefninu, svo sem stjórnunarkostnaði, umsýslu, auknu álagi á stoðþjónustu eða þeirri fjárhagslegu áhættu sem sveitarfélagið tekur á sig með rekstrinum. Jafnframt sé eðlilegt að sveitarfélagið geti notið ávinnings af mögulegri stærðarhagkvæmni. Áréttað er þó að heimild til að leggja á álag er valkvæð en ekki skylda.

Þótt orðalagsmunur sé á 5. mgr. 110. gr. og 1. mgr. 107. gr. um raunkostnað hlýtur hugsun í báðum ákvæðum að vera hin sama, þ.e. að innbyrðis skiptist kostnaður og fjárhagsleg ábyrgð á grundvelli þess raunkostnaðar sem rekja má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags.

- Það hefur komið skýrt fram í umræðu um ákvæði um byggðasamlög að ýmis tormeðki eru á því að ætla sveitarfélögum að reikna raunkostnað árlega og hefur ráðuneytið því heimilað sveitarfélögum að ákveða kostnaðarskiptingu og fjárhagslega ábyrgð eftir hlutlægum mælikvörðum sem sveitarfélög koma sér saman um í samþykkt byggðasamlagsins, sbr. 2. mgr. 107. gr. Í skýringum segir að slíkir mælikvarðar gætu til dæmis verið íbúafjöldi, fjöldi nemenda eða brunabótamat fasteigna. Segir jafnframt að þessi heimild er sérstaklega mikilvæg þar sem nákvæm greining á raunkostnaði getur verið bæði flókin og kostnaðarsöm.
- Eðlilegt er að veita sveitarfélögum almennt sama svigrúm við gerð samninga um að leiðandi sveitarfélag veiti þjónustu. Kostnaðarhlutdeild þarf því að geta farið fram á grundvelli íbúafjölda eða annarra hlutlægra viðmiða.
- Tillaga í 5. mgr. 107. gr. um að leiðandi sveitarfélag geti lagt á álag er óþörf ef gengið er út frá því að sveitarfélög semji eins og verið hefur á grundvelli hlutlægra viðmiða. Eðlilegt er hins vegar að við undirbúning fjárheimilda og í kostnaðaruppgjöri milli sveitarfélaga sé gert ráð fyrir öllum venjulegum eðlilegum kostnaðarliðum í samræmi við gildandi reglur um reikningshald sveitarfélaga en þar undir fellur fleira en beinn kostnaður við tiltekna þjónustueiningu. Leiðandi sveitarfélag þarf hins vegar að gæta fyllstu sanngirni í samningum við fámennari sveitarfélög og má t.d. benda á að þjónusta byggist gjarnan aðallega upp innan leiðandi sveitarfélags, sem fær þá einnig tekjur af útsvari starfsmanna o.fl.

44. gr. um heimastjórnir og ný 45. gr. – Réttur byggðakjarna

Í tengslum við umfjöllun um sameiningu og samvinnu sveitarfélaga þykir einnig rétt að rýna lauslega ákvæði sem staðsett eru í V. kafla frv. sem fjallar um nefndir og ráð.

Í gildandi lögum er í 38. gr. heimilað að kjósa nefnd fyrir afmarkaðan hluta sveitarfélags. Er sú grein efnislega samhljóða 43. gr. frv. en við bætast tvær nýjar greinar. 44. gr. fjallar um heimastjórnir og 45. gr. fjallar um rétt byggðakjarna til að krefjast þess að stofnuð verði nefnd um málefni hans. Í umsögn sambandsins er bent á að í Múlaþingi, þar sem mest reynsla er komin á fyrirkomulag heimastjórna, eru tveir af þremur aðal- og varamönnum í heimastjórnar kosnir beinni kosningu en sveitarstjórn kýs einn aðal- og varamann.

- Tilefni er til að taka undir ábendingar sambandsins og Múlaþings um að heimilt verði að sveitarstjórn kjósi a.m.k. hluta fulltrúa í heimastjórn í stað þess að þeir verði allir kosnir beinni kosningu.

Í 45. gr. er nýmæli um að íbúar í byggðarkjörnum í sveitarfélögum sem hafa að lágmarki 250 íbúa og eru a.m.k. 10 km frá stærsta byggðarkjarna sveitarfélagsins geta farið fram á að nefnd verði skipuð til að fara með málefni þeirra. Ákvæðið virðist hugsað sem úrræði fyrir íbúa ef sveitarstjórn telur ekki vera þörf á að skipa heimastjórnir, íbúaráð eða annan slíkan vettvang til samráðs við íbúa. Það verður þó í höndum sveitarstjórnar að ákveða valdheimildir slíkrar nefndar og þar með hvort nefndin uppfylli skilyrði til að teljast heima stjórn. Tilgangur ákvæðisins er að öðru leyti fremur óljós en getur mögulega falið í sér aukna reglubyrði fyrir sveitarfélög. Er m.a. tilefni til að

skýra betur hvers vegna 45. gr. á eingöngu við um þéttbýliskjarna en ekki stærri landsvæði og einnig hvaða eðlismunur er á 43., 44. og 45. gr.

- Við rýni á frumvarpið mætti m.a. ræða og skýra betur hver er munurinn á 43., 44. og 45. gr. frv. og hvort yfirleitt er þörf á svo mörgum greinum um aðkomu íbúa tilgreindra hluta sveitarfélags að stjórnun þess.

Ákvæði VII. kafla um fjármál sveitarfélaga

Að stærstum hluta vísar undirritaður til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga og einstakra sveitarfélaga um efni VII. kafla frumvarpsins. Hugtakanotkun um fjármál breytist verulega, m.a. þannig að í stað fjármálaáætlunar kemur „fjárheimild“. Það verður væntanlega að koma í ljós hvernig sú hugtakanotkun venst en ekki er um efnislega breytingu að ræða frá gildandi lögum.

Tilfni er þó til að rýna valin ákvæði kaflans með tilliti til skýrleika og hvort þau auki reglubyrði á sveitarfélög. Markmið breytinga hljóta þó almennt að teljast jákvæð, þ.e. að auka samræmi og skýrleika og lágmarka hættu á ófyrirséðum áföllum í rekstri sveitarfélaga með skýrari umgjörð um áætlanagerð, reikningsskil og fjárhagsleg viðmið ásamt auknu samræmi í fjármálum hins opinbera í heild.

67. gr. Flokkun í reikningsskilum

Umræða um að breyta flokkun í reikningsskilum sveitarfélaga er ekki ný af nálinni og án efa miklir kostir við að gera greinarmun á rekstri einstakra eininga eftir eðli og umfangi rekstrar. Þannig ætti ekki að vera ágreiningur um þá breytingu sem lögð er til í 67 gr. Vandinn er aðeins að hvorki frumvarpstexti né skýringar með frumvarpinu veita nægilega skýra leiðbeiningu um hvaða fyrirtæki í eigu sveitarfélaga koma til með að falla í B- eða C-hluta. Óásættanlegt er að öll útfærsla verði í reglugerð enda er flokkun í bókhaldi og reikningsskilum eitt af undirstöðuatriðum í fjármálum sveitarfélaga.

Í frumvarpinu er C-liður 1. mgr. 67.gr. nú orðaður með þessum hætti:

C-hluti: Félög sem falla hvorki í A- né B-hluta og eru með takmarkaða ábyrgð.

Til samanburðar er vísað til 50. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál (LOF):

Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands.

Hér er reginmunur á orðalagi, því orðalagið „og eru með takmarkaða ábyrgð“ getur valdið því að fyrirtæki sem hjá ríkinu væru í C-hluta lendi í B-hluta ef það er í eigu sveitarfélags.

Þessa óskýrleiki kemur á óvart og má nefna að í skýrslu starfshóps sem skilaði árið 2022 tillögum um endurskoðun fjármálakafans hlutafélög og sameignarfélög sérstaklega tilgreind á sama hátt og gert er í LOF og því ekkert skilyrði um takmarkaða ábyrgð og nefnd til skýringar dæmi um fyrirtæki sem falla myndu undir C-hluta, á borð við Orkuveitu Reykjavíkur og Faxaflóahafnir:

Til C-hluta teljast hlutafélög og sameignarfélög sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu sveitarfélags og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja á markaði. Ef fyrirtæki skv. framangreindu er í eigu fleiri en eins sveitarfélags skal hlutur hvers og eins í því teljast til C-hluta viðkomandi sveitarfélags.

Þegar horft er til orðalags 1. mgr. 67. gr. frv. verður vart annað séð en að t.a.m. Faxaflóahafnir geti nú fallið í B-hluta og vafi kann einnig að vera um Orkuveituna, sem mögulega skýrist ekki fyrr en reglugerð liggur fyrir. Vafatilvik af þessum toga eru væntanlega fleiri víða um land og hlýtur frumvarpið að þarfnast úrbóta hvað þetta varðar.

69. gr. Fjármálastefna

Tillaga í 69. gr. um að lögfesta gerð fjármálastefnu hlýtur að teljast verulega íþyngjandi fyrir flest sveitarfélög þótt annað komi fram í 6. kafla skýringa með frumvarpinu. Reykjavíkurborg setti í fyrsta sinn fram fjármálastefnu árið 2020 til að tryggja viðbrögð við efnahagssamdrætti vegna Covid-19 heimsfaraldursins. Þessi stefna var endurskoðuð 2022 og gildir til fimm ára. Þetta verklag hefur hentað Reykjavíkurborg vel enda er rekstur borgarinnar umfangsmikill og mikil sérfræðing til staðar. Öðru máli gegnir um flest sveitarfélög.

Í umsögn sambandsins eru sett fram varnaðarorð um að 69. gr. felí í sér verulega hættu á auknu skrifræði og er þar lagt til að 2. mgr. 69. gr., um skyldu til að endurskoða fjármálastefnu falli brott. Þessi harða afstaða sambandsins kemur nokkuð á óvart, með tilliti til fyrirliggjandi tillagna frá starfshópum sem sambandið átti aðkomu að og frumvarpið byggir að verulegu leyti á. En ljóst má vera að ef skylda á öll sveitarfélög til þess að starfa á grundvelli fjármálastefnu munu þau þurfa aðstoð til þess að ákveða forsendur sem unnið er eftir til að verkefnið verði ekki flestum sveitarfélögum ofviða.

- Undirritaður tekur undir ábendingar sambandsins. Hætta er á að gerð fjármálastefnu felí í sér aukna reglubyrði og geti orðið verulega íþyngjandi verkefni fyrir minni sveitarfélög.

72. gr. Fjármálareglur

Nú þegar frumvarpið er komið til umfjöllunar á Alþingi mætti almennt ætla að sátt væri komin milli ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um grundvallarákvæði frumvarpsins. Í umsögn sambandsins er ekki mótmælt nýmæli um að skuldaviðmið fyrir A-hluta verði 130% en gerð er veigamikil athugasemd við beitingu jafnvægisreglu 1. tl. 2. mgr. 67. gr. fyrir A-hluta sveitarfélaga. Gerir sambandið kröfu um að í reglugerð verði útfærð útgjaldaviðmið til að undanskilja við útreikning tiltekna sveiflukenna og ófyrirséða liði eins og breytingar á lífeyrisskuldbindingum og ýmsa fjármagnsliði.

Með hliðsjón af ábendingum í umsögn sambandsins má fullyrða að strangari viðmið um jafnvægi í rekstri A-hluta sveitarsjóðs geti leitt af sér meiri afskipti af hálfu Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga af málefnum einstakra sveitarfélaga án þess að til þess verði endilega brýnt tilefni. Koma má í veg fyrir það með útfærslu í reglugerð og má hafa í huga að heimildir til frávika verða rýmri en í gildandi lögum, m.a. gagnvart jafnvægisreglu. Mögulegt væri í nefndaráliti að taka undir framangreind sjónarmið sambandsins en ef málið verður lagt fram að nýju á haustþingi gæfist tækifæri til nákvæmari útfærslu.

- Mikilvægt er að jafnvægisregla fyrir A-hluta leiði ekki af sér stóraukið skrifræði fyrir sveitarfélögin og ráðuneytið. Æskilegt væri að skýra betur hvernig reglan verði útfærð í reglugerð og hvaða ráðstafanir verði gerðar til að undanskilja sveiflukenna og ófyrirséða liði við útreikning viðmiða um fjármál sveitarfélaga.

Aðrar breytingar á fjármálakafla

Í 3. mgr. 73. gr. er nýmæli um að sveitarfélög skuli setja sér reglur um fjárstýringu. Mörg sveitarfélög hafa þegar sett slíkar reglur og breytingin telst tæplega vera íþyngjandi.

Í 1. mgr. 74. gr. er breyting sem mótmælt er í mörgum umsögnum. Ef einstök skuldbinding nemur meira en 10% af heildartekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári er sveitarfélaginu skylt að gera mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins til næstu fimm ára. Í 1. mgr. 66. gr. gildandi laga er viðmiðið 20% af skatttekjum sveitarfélags.

- Að áliti undirritaðs er tilefni til umræðu um hvort markmið þessarar breytingar er nægilega skýrt og þá jafnframt hvort 10% viðmiðið teljist sérstaklega íþyngjandi fyrir fámenn sveitarfélög. Við þá umræðu má hafa í huga að hér er ekki krafist utanaðkomandi álits sérfræðings heldur getur t.d. fjármálastjóri eða sveitarstjóri lagt fram slíkt mat.

Í 77. gr. er nýmæli sem felur í sér að ef sveitarfélagi bjóðast hagstæðari lánskjör 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 stofnun eða fyrirtæki taki lánið á óhagstæðari kjörum sem sveitarfélagið ber engu að síður ábyrgð á.

- Heimild sveitarfélaga til lánveitinga til sinna stofnana og fyrirtækja er jákvæð breyting en tekið er undir að að vaxtatekjur af slíkum lánveitingum væru undanþegnar fjármagnstekjuskatti, mögulega að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
- Tilefni er einnig til þess að benda á að jafnhliða þessari breytingu mætti skýra nánar ákvæði 2. mgr. 67. gr. frv., sbr. 2. mgr. 60. gr. gildandi laga, sem kveður á um að sveitarfélögum er heimilt eftir því sem leiðir af viðkomandi lagareglum að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem er bundið í rekstri stofnana þeirra og fyrirtækja. Inntak umræddrar lagagreinar hefur verið nokkurt þrætuepli milli ríkis og sveitarfélaga um árabíl án þess að niðurstaða liggi fyrir um á hvern hátt sveitarfélögum er heimilt að útfæra kröfur um arðsemi af eigin fé, t.d. gagnvart veitufyrirtækjum.

Í 78. gr. er ný grein um úthlutun takmarkaðra 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 gagnsæir skilmálar um úthlutunina.

- Að áliti undirritaðs er aðeins verið að lögfesta jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar um slík tilvik. Má gera ráð fyrir að flest sveitarfélög séu meðvituð um þessa reglu og að lagabreytingin sé því ekki íþyngjandi fyrir þau.

Gildistaka laganna og svigrúm til innleiðingar

Í 152. gr. er kveðið á um að lögin taki þegar gildi. Við samþykkt gildandi laga var hins vegar kveðið á um að þau tækju gildi um næstu áramót, þ.e. 1. janúar 2012 og í bráðabirgðaákvæði var kveðið á um nokkur atriði sem ekki hefðu strax áhrif við gildistöku laganna.

Undirritaður hefur ekki haft tök á að fara nógu vel yfir áhrif þess að lögin taki gildi á miðju ári. Veruleg hættu er þó á að umfang innleiðingavinnu sé verulega vanmetið.

- Helstu stjórnvaldsfyrirmæli þurfa að liggja fyrir tímanlega þannig að leikreglur um fjármál sveitarfélaga og fleiri atriði liggi nægilega skýrar fyrir þegar kemur að gerð fjármálastefnu og fjárheimilda fyrir næstu ár á komandi hausti.
- Tilefni hlýtur að vera til umræðu um hvort heppilegra sé að gefa bæði ráðuneytinu og sveitarfélögum andrými út þetta ár fram að gildistöku laganna.

- Tekið er undir ábendingar Sambands íslenskra sveitarfélaga um að veita þarf sveitarfélögum hæfilegan aðlögunarfrest að því leyti sem lagabreytingar kalla á endurskoðun samninga og stjórnvaldsfyrirmæla. Hér má einnig benda á að mikið álag getur orðið á sveitarstjórnarstiginu vegna frumvarpa um að færa heilbrigðiseftirlit til ríkisstofnana. Þeirri lagabreytingu mun fylgja mikil vinna við að endurskoða fjölda samþykktu sem ýmist gilda fyrir einstök sveitarfélög eða fyrir landshluta. Það mun án efa verða áskorun að takast á við svo umfangsmiklar stjórnkerfisbreytingar í upphafi kjörtímabils sveitarstjórna, verði frumvörpin að lögum á vorþingi.
- Mikilvægt er að ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga taki höndum saman um gerð fyrirmynda að samþykktum og samstarfssamningum til að auðvelda sveitarstjórnnum innleiðingu fyrirhugaðra lagabreytinga. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef ákveðið verður að ráðuneyti staðfesti ekki lengur slík samstarfssamninga og samþykktir sem gerð eru á grundvelli sveitarstjórnarlaga eða eftir atvikum annarra laga. Tekið er undir ábendingar í umsögnum um að ef sú breyting verður lögfest ætti einnig að falla frá staðfestingu mennta- og barnamálaráðuneytis á samstarfssamningum, svo samræmis sé gætt í löggjöf um verkefni sveitarfélaga.

Lokaorð

Þessi greinargerð er samin með það í huga að sveitarfélög geti vísað til hennar í heild eða að hluta í sínum umsögnum. Sum atriði sem bent er á í greinargerðinni munu eflaust hafa mismikil áhrif út frá aðstæðum og er undirritaður meðvitaður um að sveitarfélögin eru ólík og glíma við ólíkar áskoranir í sínum störfum.

Undirritaður byggir m.a. á reynslu af frábæru samstarfi í aðdraganda sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga unnu þétt saman um að móta sterkari umgjörð um fjármál sveitarfélaga, eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélaga og fleiri mikilvæg nýmæli. Almenn sátt var um flest meginatriði í þeirri vinnu. Endurskoðun laganna fer nú fram og er að vonum margt sem mögulegt er að bæta í ljósi fenginnar reynslu. Breytingar þurfa þó að vera vel ígrundaðar og skýrar.

Það er von mín að á endanum náist breið sátt eins og áður um þær lagabreytingar sem nú eru til umræðu. Til þess að svo megi verða er þörf á frekara samtali milli ráðuneytisins og sveitarfélaga. Það er mín von að þær ábendingar sem hér eru settar fram geti haft jákvæð áhrif og leitt til nauðsynlegra breytinga áður en frumvarpið verður að lögum.

Vert er að lokum að árétta að greinargerðin tekur eingöngu til breytingartillagna sem eru í frumvarpinu eins og það var lagt fram á Alþingi. Án efa má finna dæmi um atriði sem ekki hafa ratað inn í frumvarpið en gætu falið í sér gagnlegar breytingar og vísast almennt til umsagna um slík atriði.

27. mars 2026

Guðjón Bragason lögfræðingur (sign).

GB Stjórnsýsluráðgjöf s. 699 8164

Netfang: gudjonbragason@gmail.com

