

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga (lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags).

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011.

1. gr.

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

Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags.

Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags er 1.000 íbúar.

Nú hefur íbúafjöldi sveitarfélags verið lægri en sem greinir í 1. mgr. í þrjú ár samfleytt og skal þá ráðherra eiga frumkvæði að því að sameina það öðru eða öðrum nærliggjandi sveitarfélögum skv. 120. gr. a.

Að ósk sveitarstjórnar sveitarfélags sem fellur undir 2. mgr. er ráðherra heimilt, að fenginni umsögn ráðgjafarnefndar, sbr. 4. mgr., að veita tímabundna undanþágu frá lágmarksíbúafjölda í allt að fjögur ár og í eitt skipti ef sérstakar ástæður mæla gegn því að sveitarfélag geti myndað stjórnýslulega heild með nærliggjandi sveitarfélögum.

Áður en ráðherra tekur ákvörðun skv. 3. mgr. skal hann skipa fjögurra manna ráðgjafarnefnd til að veita umsögn um hvort skilyrði fyrir undanþágu skv. 3. mgr. eru fyrir hendi. Einn nefndarmaður skal tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn tilnefndur af Byggðastofnun og skulu tveir nefndarmenn sem hafa sérstaka reynslu og þekkingu á málefnum sveitarfélaga skipaðir án tilnefningar, þar á meðal formaður nefndarinnar. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

2. gr.

Í stað 3. mgr. 17. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Heimilt er að nota fjarfundarbúnað á fundum sveitarstjórnar og nefnda og ráða á vegum sveitarfélagsins ef aðstæður mæla með því að slíkur búnaður sé notaður og sveitarstjórnarmaður er staddur í sveitarfélaginu eða í erindagjörðum innan lands á vegum þess. Skal þá mælt fyrir um notkun slíks búnaðar í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Þegar fjarfundarbúnaður er notaður skal tryggja jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku á fundi og í atkvæðagreiðslu, óskerta möguleika þeirra til að fylgjast með því sem þar fer fram, sbr. 1. mgr. 16. gr., og öryggi samskipta milli fundarmanna.

3. gr.

Á eftir tilvísuninni „skv. 3.“ í síðari másl. 2. mgr. 19. gr. laganna kemur: og 4.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 120. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „sbr. þó 2. mgr.“ í 1. mgr. kemur: og 120 gr. a.
- b. Orðin „enda sé um að ræða a.m.k. $\frac{2}{3}$ sveitarfélaganna og í þeim sveitarfélögum búi a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutar íbúa á svæðinu“ í 2. mgr. falla brott.

5. gr.

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

Sameining sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra.

Þegar ráðherra ber að eiga frumkvæði að því að sameina sveitarfélag öðru eða öðrum sveitarfélögum, sbr. 2. mgr. 4. gr. a, skal hann skipa sameiningarnefnd er í sitji tveir nefndarmenn samkvæmt tilnefningu sveitarstjórnar í því sveitarfélagi sem um ræðir og tveir nefndarmenn samkvæmt tilnefningu viðkomandi landshlutasamtaka. Þá skipar ráðherra formann nefndarinnar án tilnefningar. Nú berst ráðherra eigi tilnefning í nefndina innan tilskilins frests og skal hann þá skipa fulltrúa í nefndina án tilnefningar. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Sameiningarnefndin skal gera tillögu um hvaða kosta skuli leita varðandi sameiningu sveitarfélagsins og skal nefndin afla upplýsinga um vilja íbúa sveitarfélagsins, svo sem með skoðanakönnunum, íbúafundum eða með opnu umsagnarferli. Einnig skal nefndin leita eftir afstöðu nærliggjandi sveitarfélaga og viðkomandi landshlutasamtaka sveitarfélaga um mögulega sameiningarkosti.

Að fenginni tillögu sameiningarnefndarinnar og umsögnum viðkomandi sveitarstjórna skal ráðherra taka ákvörðun um hvaða sveitarfélög skulu sameinuð.

Við ákvörðun skv. 3. mgr. skal ráðherra fyrst og fremst líta til vilja íbúa sveitarfélaganna og þess að nýtt sveitarfélag myndi landfræðilega og félagslega heild. Geri sameiningarnefndin fleiri en eina tillögu um sameiningarkosti getur ráðherra ákveðið að láta fara fram almenna og ráðgefandi kosningar meðal íbúa viðkomandi sveitarfélaga um tillögurnar.

Þegar ákvörðun ráðherra skv. 3. mgr. liggur fyrir fer um frekari málsmeðferð sameiningarinnar skv. 121.–127. gr.

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

6. gr.

Á eftir orðunum „120. gr.“ í 1. mgr. 121. gr. laganna kemur: eða verið ákveðin af ráðherra skv. 120. gr. a.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 122. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „120. gr.“ kemur: eða verið ákveðin af ráðherra skv. 120. gr. a.
- b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Nú berst ráðuneytinu eigi tilnefning í nefndina og skal þá ráðherra skipa fulltrúa í nefndina án tilnefningar.

8. gr.

Í stað orðsins „fimm“ í síðari málsl. 127. gr. laganna kemur: sjö.

9. gr.

Á eftir 130. gr. laganna kemur ný grein, 130. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stefna um þjónustustig í byggðum og byggðarlögum sveitarfélags.

Samhliða fjárhagsáætlun, sbr. 62. gr., skal sveitarstjórn móta stefnu fyrir komandi ár og næstu þrjú ár á eftir um það þjónustustig sem sveitarfélagið hyggst halda uppi í byggðum og byggðarlögum fjarri stærstu byggðakjörnum viðkomandi sveitarfélaga.

Við gerð og mótun stefnunnar skal sveitarstjórn hafa samráð við íbúa sveitarfélagsins. Málsmeðferð við afgreiðslu stefnunnar skal að öðru leyti vera skv. 3. mgr. 62. gr.

10. gr.

Fyrirsögn XIV. kafla laganna verður: **Aðrar skyldur sveitarfélaga.**

11. gr.

3. másl. 3. mgr. 132. gr. laganna fellur brott.

12. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, sem orðast svo:

Þrátt fyrir 1. mgr. 4. gr. a um lágmarksíbúafjölda er sveitarfélagi sem hefur færri en 250 íbúa ekki skylt að sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum fyrr en við almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og sveitarfélag sem hefur færri en 1.000 íbúa er ekki skylt að sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum fyrr en við almennar sveitarstjórnarkosningar 2026. Heimilt er að láta sameiningu taka formlega gildi 15 dögum síðar.

Ráðherra skal eiga frumkvæði að því að sameina sveitarfélag, sem hvorki uppfyllir skilyrði 1. mgr. né hefur komist að niðurstöðu um hvernig það skilyrði skuli uppfyllt, sbr. 119. og 120 gr., öðru eða öðrum sveitarfélögum, sbr. 120. gr. a, innan tveggja ára frá þeim sveitarstjórnarkosningum sem við eiga.

II. KAFLI

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

13. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, sem orðast svo:

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að halda eftir allt að 1.000 millj. kr. af tekjum sjóðsins skv. a-, b- og d-lið 8. gr. a, utan þeirrar fjárhæðar sem skal renna til málefna fatlaðs fólks, á hverju ári á tímabilinu 2020–2035 til að safna fyrir sérstökum framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 11. gr.

14. gr.

Lögin öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og er fyrsta frumvarpið sem lagt er fram af hálfu ráðherra sveitarstjórnarmála til að ná fram markmiðum nýsamþykkrar þingsályktunar nr. 21/150, um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Með þingsályktuninni var stigið mikilvægt skref í þá átt að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi, auka sjálfbærni sveitarfélaganna og bæta enn frekar þjónustu við íbúana. Ef markmiðum

ályktunarinnar verður náð munu sveitarfélög jafnframt vera betur í stakk búin til að mæta margvíslegum áskorunum sem þau og samfélagið allt stendur frammi fyrir á hverjum tíma, sem og að sinna brýnum hagsmunamálum íbúanna. Í ályktuninni var einnig lögð mikil áhersla á sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislega starfsemi þeirra og að tryggð yrði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Fyrsti liður aðgerðaáætlunarinnar miðar sérstaklega að því að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Í aðgerðinni kemur meðal annars fram að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga skuli vera 250 frá sveitarstjórnarkosningum 2022 og 1.000 frá sveitarstjórnarkosningum 2026. Er aðgerðinni fylgt eftir í frumvarpinu og lagt til að lögfestar verði reglur sem mæla fyrir um lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélögum, aðlögun sveitarfélaga að slíku ákvæði og þá málsmeðferð sem þarf að eiga sér stað þegar ráðherra sveitarstjórnarmála þarf að eiga frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga. Þá eru lagðar til fleiri breytingar á sveitarstjórnarlögum sem tengjast sameiningum sveitarfélaga og hafa það markmið að draga úr lagahindrunum við slíkar sameiningar.

Fyrir liggur að frumvarp þetta er einungis fyrsta skrefið í að framfylgja þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Til að mynda er starfshópur að störfum vegna breytinga á VII. kafla sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga, sem tengist 4. aðgerð aðgerðaáætlunar þingsályktunarinnar, og er búist við að hópurinn ljúki störfum innan tíðar. Þá munu önnur atriði og verkefni ályktunarinnar koma til skoðunar og framkvæmda á næstu misserum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og áður sagði er tilefni frumvarpsins nýsamþykkt þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023, nr. 21/150. Tillaga til þingsályktunar var unnin og lögð fram á grundvelli 4. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, sem kveður á um að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli leggja að minnsta kosti á þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn og aðgerðaáætlun til næstu fimm ára. Skipaður var starfshópur sem vann að gerð tillögunnar og eftir víðtækt samráð, sem nánar er gerð grein fyrir í 5. kafla, var þingsályktunartillaga lögð fram á Alþingi 24. september 2019 og samþykkt 29. janúar 2020 (148. mál, þskj. 148, 150. lögb.).

Í stuttu máli má segja að með ályktuninni sé stefnt að tveimur markmiðum. Lýtur fyrra markmiðið að sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislegrar starfsemi þeirra og er svohljóðandi: „Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi.“ Seinna markmiðið lýtur að sjálfstjórn sveitarfélaga og ábyrgð þeirra, m.a. við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, og hljóðar svo: „Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.“

Í aðgerðaáætluninni er að finna 11 aðgerðir þar sem fyrrgreind markmið voru höfð að leiðarljósi og miðaði verkefnismarkmið 1. aðgerðar að því að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Það var sameiginleg niðurstaða starfshópsins sem vann að gerð tillögunnar að til þess að ná því markmiði að efla sveitarstjórnarstigið og gera sveitarfélögin að enn sjálfbærari þjónustu- og rekstrareiningum þyrfti að fækka þeim. Samráð sem fram fór við undirbúning þingsályktunartillögunnar, leiddi þó í ljós skiptar skoðanir á hvernig það skyldi gert og hver lágmarksíbúafjöldi ætti að vera. Meðal annars komu fram sjónarmið um að ekki væri nægilega langt gengið með því að miða við 1.000 íbúa. Niðurstaðan var að sú aðgerð að miða lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga við 1.000 íbúa hefði mikil áhrif á sveitarstjórnarstigið og með henni væri stigið mikilvægt skref til að flýta þróuninni í

átt að öflugri sveitarfélögum. Verið væri að skapa betri forsendur fyrir frekari verkefna-tilfærslu frá ríki til sveitarfélaga, betri nýtingu tekjustofna sveitarfélaga, jafnari dreifingu og framboð þjónustu á milli sveitarfélaga og öflugri stjórnsýslu. Því var lagt til að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga yrði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022 og 1.000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026.

Málið var til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis og bárust 20 umsagnir um tillöguna auk þess sem fjöldi gesta kom fyrir nefndina. Í áliti meiri hluta nefndarinnar var fjallað sérstaklega um sjálfbærni sveitarfélaga og lágmarksíbúafjölda og kom fram að leggja skyldi ríka áherslu á að við lagalega útfærslu ákvæðisins yrði sveitarfélögum sem uppfylla ekki skilyrði laga um lágmarksíbúafjölda þegar gengið er til kosninga á viðmiðunarári, þ.e. árinu 2022 eða 2026, veitt hæfilegt svigrúm til að uppfylla þau. Einnig lagði nefndin áherslu á að við mótun ákvæðisins um lágmarksíbúafjölda og eftirfylgni þess yrði horft til landfræðilegra og félagslegra aðstæðna sveitarfélaga um hvort ástæða væri til að veita undanþágur frá meginreglum. Hafi ráðherra frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga vegna skilyrða laga um lágmarksíbúafjölda beri í öllum tilfellum að virða vilja íbúa sveitarfélaga til sameiningarkosta.

Fyrirgreind sjónarmið voru höfð til hliðsjónar við gerð frumvarpsins og er meðal annars lagt til að ráðherra geti veitt sveitarfélögum tímabundna undanþágu frá lágmarksíbúafjölda ef sérstakar aðstæður mæla gegn því að sveitarfélag geti myndað stjórnsýslulega heild með öðrum nærliggjandi sveitarfélögum. Þá er lagt til að ráðherra eigi ekki frumkvæði að því að sameina sveitarfélög þar sem íbúafjöldi er undir lágmarksmörkum á kosningarárunum 2022 og 2026 fyrr en tveimur árum eftir að kosningar hafa farið fram. Komi til þess að ráðherra beri að eiga frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga skal hann hafa samráð við íbúa þeirra sveitarfélaga sem málið getur varðað og ber honum síðan fyrst og fremst að líta til vilja íbúa um sameiningarkosti.

Markmiðið með frumvarpi þessu er því að auka sjálfstjórn og sjálfbærni sveitarfélaga og efla sveitarstjórnarstigið í heild. Rétt er að áréttta að ákvæði um lágmarksíbúafjölda er eingöngu hugsað sem skref í þá átt og ber á engan hátt að líta á lágmarksíbúatöluna 1.000 sem sérstakt viðmið um heppilega lágmarksstærð sveitarfélags. Með frumvarpinu er ekki vikið frá þeirri grundvallarstefnu sem fram kemur í sveitarstjórnarlögum að vald til að ákveða og móta skipan sveitarfélaga sé í höndum íbúa þeirra heldur er með frumvarpinu eingöngu gert að skilyrði að við slíka ákvörðun íbúa skuli vera tiltekinn lágmarksfjöldi í viðkomandi sveitarfélagi. Nauðsyn slíkrar reglu er margþætt. Hér má nefna:

- Að tryggja að öll sveitarfélög geti staðið undir þeim viðamiklu kröfum sem lagðar hafa verið á stjórnsýslu sveitarfélaga á undanförunum áratugum.
- Að styrkja lýðræðislegan grundvöll sveitarfélaga með því að draga úr nauðsyn þess að minni sveitarfélög þurfi að framselja vald til annarra stjórnsýslueininga, svo sem annarra sveitarfélaga eða byggðasamlaga.
- Að efla sjálfbærni sveitarstjórnarstigsins með því að draga úr þörf einstakra sveitarfélaga fyrir veruleg framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að halda uppi eðlilegu þjónustustigi.
- Að styrkja lýðfræðilega stöðu sveitarfélaga með tilliti til aldurssamsetningar og íbúapróunar. Fækkun og stækkun sveitarfélaga muni því efla grundvöll þeirra til að takast á við áskoranir framtíðarinnar.
- Að auka hagkvæmni í rekstri stjórnsýslu sveitarstjórnarstigsins og tryggja að þeir fjármunir sem sparast af lækun kostnaðar af yfirstjórn sveitarfélaga í kjölfar sameiningar þeirra nýtist til að auka þjónustustig.

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

Rétt er að nefna að ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga var lengi í sveitarstjórnarlögum og ekki afnumið fyrr en við lögfestingu gildandi sveitarstjórnarlaga árið 2011. Var getið um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögum á tímabilinu 1961–2011 og fóru þá fram nokkrar sameiningar sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra. Lögfesting ákvæðis um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í þeim tilgangi að tryggja sjálfbærni þeirra er því fjarri því að vera nýmæli í íslenskum rétti.

Væntingar eru um að efni frumvarpsins hvetji sveitarfélög til að hefja samræður um hvaða einingar myndi sterkustu stjórnsýslulegu heildina á hverju landsvæði fyrir sig, eins og þegar má sjá merki um. Felur frumvarpið þannig í sér tækifæri fyrir byggðarlög að hefja samvinnu á lýðræðislegri grundvelli en áður um að standa vörð um sameiginlega hagsmuni, efla stjórnsýslu og auka þjónustustig. Þess vegna standa vonir til þess að það muni heyra til algjörra undantekninga að ráðherra þurfi að eiga frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga eins og lagt er til í frumvarpi þessu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Segja má að efni frumvarpsins sé tvískipt. Annars vegar eru þau ákvæði sem hafa þann tilgang að mæla fyrir um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, aðlögun að slíku lágmarki og hvernig málsmeðferð skuli háttáð þegar ráðherra hefur frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga. Hins vegar tengjast önnur ákvæði frumvarpsins sameiningu sveitarfélaga, svo sem ákvæði sem skýrir og eykur heimildir sveitarfélaga til að nýta fjarfundarbúnað á fundum sínum. Einnig er lagt til að sveitarfélög þurfi að móta stefnu um þjónustustig byggða sem eru fjarri stærri byggðakjörnum. Að auki eru lagðar til ýmsar aðrar breytingar sem hafa þann tilgang að draga úr lagahindrunum við sameiningu sveitarfélaga.

3.1. Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga.

Verði frumvarpið að lögum verður aftur tekið upp ákvæði í sveitarstjórnarlög sem kveður á um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga og miðað verður við 1.000 íbúa. Þá er lagt til að haldið verði í reglu sem áður var að finna í sveitarstjórnarlögum frá 1986 og 1998 um að miða skuli við að íbúafjöldi sveitarfélaga þurfi að vera undir lágmarksíbúamarkinu þrjú ár í röð áður en ráðherra sveitarstjórnarmála beri að eiga frumkvæði að sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög. Þá verður ráðherra fengin heimild til að veita sveitarfélagi tímabundna undanþágu til allt að fjögurra ára frá skilyrði um lágmarksíbúafjölda ef sérstakar aðstæður eru til staðar.

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að tekið verði upp nýtt ákvæði um þá málsmeðferð sem mun eiga sér stað við sameiningu sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra. Er þar lagt til að fyrsta skrefið vegna slíkrar sameiningar verði að ráðuneytið óski eftir tilnefningum í sérstaka sameiningarnefnd frá viðkomandi sveitarfélagi og þeim landshlutasamtökum sveitarfélaga sem við á. Hlutverk nefndarinnar verði að gera tillögu um hvaða kosta skuli leita við sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög og gert er ráð fyrir að nefndin afli upplýsinga um vilja íbúanna í þeim efnunum. Sveitarstjórnir viðkomandi sveitarfélaga skuli síðan veita um-sagnir um framkomnar tillögur áður en ráðherra taki ákvörðun um hvernig staðið skuli að sameiningunni og líti ráðherra þá fyrst og fremst til vilja íbúa við ákvörðun sína auk þess sem nýtt sveitarfélag myndi landfræðilega og félagslega heild. Ef um fleiri en eina tillögu er að

ræða geti ráðherra boðað til ráðgefandi kosninga innan sveitarfélaganna um þá kosti sem eru uppi áður en hann tekur ákvörðun um sameininguna.

Í bráðabirgðaákvæði er lagt til að sveitarfélagi, sem hefur íbúafjölda undir lágmarki nýrrar 4. gr. a, sbr. 1. gr. frumvarpsins, verði veittur aðlögunarfrestur áður en ráðherra eigi frumkvæði að sameiningu viðkomandi sveitarfélags. Mun ráðherra því ekki eiga frumkvæði að því að sameina sveitarfélög sem hafa færri en 250 íbúa fyrr en tveimur árum eftir almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og þá hefur hann ekki frumkvæði að því að sameina sveitarfélög sem hafa færri en 1.000 íbúa fyrr en tveimur árum eftir sveitarstjórnarkosningar 2026. Nýrri sveitarstjórn gefst því gott svigrúm til að móta stefnu og taka frumkvæði sem leiðir til þess að ákvæðum laganna verði framfylgt. Með því er lögð áhersla á að frumkvæði þarf að koma frá viðkomandi íbúum í samræmi við anda laganna um lýðræðislega aðferð við val á sameiningartillögum en jafnframt að það verði þrautaleið komi til þess að ráðherra þurfi að beita umræddri heimild.

3.2. Önnur ákvæði sem snúa að sameiningu sveitarfélaga.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á sveitarstjórnarlögum sem meðal annars hafa þann tilgang að hvetja til frjálstra sameininga sveitarfélaga, draga úr lagahindrunum tengdum sameiningum eða styrkja þróun og nýbreytni í stjórnun sveitarfélaga með hliðsjón af nýjum möguleikum sem stafræn samskiptaþróun býður upp á. Hér má nefna að möguleiki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að veita aðstoð vegna sameininga er lengdur úr fimm árum í sjö og lagt til að felld verði brott sú regla að ráðherra sé einungis heimilt að samþykkja eina stjórnskipulagstilraun í einu, sbr. 132. gr. laganna. Einnig er lagt til að heimildir sveitarfélags til að halda fjarfundi verði víkkaðar og fellt verði út það skilyrði að einungis sé heimilt að nýta fjarfundarbúnað þegar fundarmaður á torvelt með sækja fund vegna fjarlægðar eða erfiðra samgangna. Á móti er lagt til að lögfestar verði ýmsar meginreglur sem gera auknar og skýrari kröfur um notkun fjarfundarbúnaðar, m.a. að tryggja skuli jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku á fundi og í atkvæðagreiðslu, óskerta möguleika þeirra sem viðstaddir eru fund til að fylgjast með því sem þar fer fram, sbr. 1. mgr. 16. gr., og öryggi samskipta milli fundarmanna, sjá 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Í gildi eru leiðbeiningar ráðuneytisins um notkun fjarfundarbúnaðar en ljóst er að ýmsar reglur í leiðbeiningunum sem fela í sér undantekningar frá þeim meginreglum sem hér eru lagðar til þurfa að falla brott, m.a. heimildir sveitarstjórna til að halda símafundi.

Í frumvarpinu er lagt til það nýmæli að sveitarfélögum beri að móta og framfylgja stefnu um það þjónustustig sem þau ætla að halda uppi í byggðum utan stærstu byggðakjarna. Er slík stefnumótun hluti af því að sveitarfélög gæti að veikari byggðum eða byggðarlögum innan vébanda sinna og móti sér stefnu í þeim efnum. Þá er þessi regla í samræmi við aðgerð A.18 í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018—2024 en þess má geta að Byggðastofnun hefur unnið með landshlutasamtökunum við að skilgreina þjónustustig opinberrar grunnþjónustu eftir stærð þéttbýlis sem nýst gæti sveitarfélögunum í þessum efnum.

Að lokum er lagt til ákvæði til bráðabirgða í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem hefur þann tilgang að veita Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimild til að halda eftir allt að 1 milljarði kr. af tekjum sjóðsins á hverju ári á tímabilinu 2020–2035 til að safna í sjóð sem nýttur verður til að veita sameiningarframlög til sveitarfélaga. Með þessu móti verði stuðningur sjóðsins við sameiningar stórukinn frá því sem áður hefur verið. Tilgangur ákvæðisins er að jafna út lögbundin framlög sjóðsins sem koma til vegna sameininga sveitarfélaga sbr. a-lið 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, þar sem ljóst er að verði frumvarpið að lögum mun sameiningum sveitarfélaga fjölga verulega næsta áratuginn.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Því sjónarmiði hefur verið haldið á lofti að lögfesting ákvæðis um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga kunni að vera í ósamræmi við 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sem fjallar um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga tryggir rétt sveitarfélaga til að ráða málefnum sínum sjálf, eftir því sem lög ákveða. Í því felst fyrst og fremst að sveitarfélög hafa tiltekið sjálfstæði innan stjórnsýslukerfisins og önnur stjórnvöld geta ekki haft afskipti af þeim án lagaheimildar. Réttur löggjafans til að setja lög er varða sveitarfélög er aftur á móti rúmur og ber sveitarfélögum að fara eftir þeim lögum sem Alþingi setur. Það hefur verið samdóma álit fræðimanna sem rannsakað hafa sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga ásamt því að vera almenn réttarframkvæmd frá því að ákvæðið var fyrst lögfest í stjórnarskrá árið 1874 að sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga takmarki ekki heimildir löggjafans til að kveða á um skipan sveitarfélaga, þar á meðal lágmarksíbúafjölda þeirra, sjá m.a. Trausta Fannar Valsson: „Sjálfstjórn sveitarfélaga.“ Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2007, bls. 241–265.

Þá leggur 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar einnig þær skyldur á ríkisvaldið að tryggja að í ríkinu starfi staðbundnar stjórnsýslueiningar sem hafi getu til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin samkvæmt lögum. Í þessu felst að 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar tryggir eingöngu tilvist sveitarstjórnarstigsins í heild en ekki tilvist einstakra sveitarfélaga.

Hinn 1. júlí 1991 fullgilti Ísland Evrópusáttmála um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga, frá 15. október 1985, sbr. C-deild Stjórnartíðinda nr. 7/1991, og er því bundið af sáttmálanum að þjóðarétti. Í umræddum sáttmála er að finna umfjöllun um hvernig málsmeðferð skuli hátt- að við sameiningu sveitarfélaga en 5. gr. sáttmálans hljóðar svo: „Ekki skal gera breytingar á staðarmörkum sveitarfélaga án þess að leita fyrst álitis viðkomandi sveitarfélaga svo sem með almennri atkvæðagreiðslu þar sem lög leyfa (e. Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned. Possibly by means of a referendum where this is permitted by statute).“

Frekari skýringu á ákvæðinu er að finna í greinargerð sáttmálans en umfjöllunin er á þessa leið: „Tillögur um breytingar á mörkum sveitarfélaga, sem verða t.d. vart meiri en þegar sveitarfélög renna saman, hafa augljóslega grundvallarþýðingu fyrir sveitarfélag og íbúana sem það þjónar. Á meðan það er talið óraunhæft í flestum ríkjum að sveitarfélag geti beitt neitunarvaldi gegn slíkum breytingum, er undanfarandi samráð við það, beint eða óbeint, mjög mikilvægt. Íbúakosning getur mögulega verið rétt leið fyrir slíkt samráð en í mörgum löndum er engum lagaákvæðum fyrir að fara um slíkar atkvæðagreiðslur. Þegar sett lög mæla ekki fyrir um skyldu til að halda íbúakosningar má viðhafa samráð í öðru formi.“

Ljóst er miðað við framangreint að ákvæði 5. gr. Evrópusáttmálans gerir ekki þá kröfu að íbúakosning sé skilyrði fyrir sameiningu sveitarfélaga. Ákvæðið setur hins vegar það skilyrði að samráð sé haft við sveitarfélög, beint eða óbeint, áður en kemur að sameiningu þeirra.

Í skýrslu sendinefndar sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins, sem fylgist með framkvæmd Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, voru reifuð sjónarmið um hvaða kröfur sáttmálinn gerir um samráð við sveitarfélög sem til stendur að sameina. Í skýrslunni sem kom út í maí 2005 er fjallað um viðamiklar breytingar á skipan sveitarstjórnarstigsins í Danmörku, sem áttu sér stað með lagabreytingum í danska þinginu án sérstakra kosninga. Fram kemur í niðurstöðukafla skýrslunnar að nokkrir sveitarstjórnarfulltrúar og fleiri hópar hafi gagnrýnt að ekki hafi verið tekið tillit til óska sveitarfélaga við ofangreinda lagasetningu um sameiningu sveitarfélaganna. Um þetta atriði sagði í skýrslunni að þrátt fyrir að ekki væri að finna skýra túlkun á nákvæmri merkingu þess að samráð skyldi haft við sveitarfélag áður en kæmi að sameiningu þess við annað eða önnur sveitarfélög þá fæli það ekki í sér að ríkisvaldinu bæri

að taka til greina sjónarmið og óskir þeirra sem samráð væri haft við. Hefur framkvæmdin því verið þannig að túlka beri Evrópusáttmálann á þá leið að hann geri ekki ráð fyrir að stjórnvöldum aðildarríkja sáttmálans beri skylda að taka til greina óskir sveitarfélaga við sameiningu þeirra við önnur sveitarfélög.

Verður því að telja, miðað við framangreint, að efni frumvarpsins sé í fullu samræmi við bæði 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar og Evrópusáttmála um staðbundna sjálfsstjórn sveitarfélaga. Íslensk hefð og sveitarstjórnarlög byggjast hins vegar á því að sameining sveitarfélaga fari fram á frjálstan og lýðræðislegan hátt. Í samræmi við það og með hliðsjón af vilja Alþingis er með þessu frumvarpi leitast við að gefa sveitarfélögum gott svigrúm til að búa sig undir nýjar kröfur um lágmarksíbúafjölda og vinna tillögur þar að lútandi í nánu samráði við íbúana. Umfangsmikill stuðningur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga felur jafnframt í sér að ekki þarf að ganga á eigin tekjustofna til að framkvæma sameininguna heldur er gefið gott fjárhagslegt svigrúm til að vinna að sameiningu og tengdum samfélagslegum umbótum.

5. Samráð.

Í greinargerð aðurnefndrar tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023 er rakið það ríka samráð sem átti sér stað þegar tillagan var unnin. Kemur fram að við undirbúning tillögunnar var mikil áhersla lögð á gott samráð um allt land og að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, önnur ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga hefðu þegar verið í samstarfi í tengslum við skýrsluna „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“ sem kom út í júlí 2017. Við gerð skýrslunnar fór fram umfangsmikið samráð og rætt var við nokkur hundruð einstaklinga víðs vegar um landið. Samráðið átti sér ýmist stað á formlega boðuðum fundum sem haldnir voru í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, á kynningarfundum um verkefnið eða í viðtölum við einstaklinga. Ítarlegar samantektir frá þessum fundum liggja fyrir. Þær tillögur sem þar voru settar fram komu síðan til umræðu á tveimur landsþingum Sambands íslenskra sveitarfélaga, á fjármálaráðstefnu þess og á ársfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2018.

Hinn 30. apríl 2019 sendi starfshópur, sem skipaður var af ráðherra sveitarstjórnarmála samkvæmt reglugerð nr. 1245/2018 um gerð stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga, frá sér umræðuskjalið „Grænbók – Stefna um málefni sveitarfélaga“ þar sem fram komu meðal annars hugmyndir um að taka aftur upp ákvæði um lágmarksíbúafjölda í sveitarstjórnarlög. Skjalið var gert aðgengilegt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-116/2019) ásamt fjölda fylgiskjala. Frestur til að skila umsögnum var veittur til 11. júní, eða í sex vikur, og bárust alls 24 umsagnir. Þá má einnig nefna að fulltrúar starfshópsins áttu jafnframt fundi með sveitarstjórnarfólki í öllum landshlutum, en fundirnir voru skipulagðir í samstarfi við stjórnir landshlutasamtaka sveitarfélaga. Fóru þeir fram í maímánuði 2019 og mættu um 140 einstaklingar á fundina en þar var verkefnið kynnt, gerð grein fyrir efni og uppbyggingu grænbókarinnar og fram fóru umræður og skoðanaskipti.

Í framhaldi af því var unnin tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Tillagan var birt í samráðsgátt stjórnvalda 13. ágúst 2019 (mál nr. S-206/2019) og var veittur frestur til 10. september sama ár til að skila inn umsögnum. Öllum sveitarfélögum var send tilkynning þar að lútandi og bárust ráðuneytinu 24 umsagnir sem raktar eru ítarlega í greinargerð með umræddri þingsályktunartillögu. Í samráðsgáttinni voru einnig birt tvö fylgiskjöl til frekari upplýsinga, annars vegar álit Byggðastofnunar á tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga og hins vegar minnisblað varðandi lögfestingu ákvæðis um

lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélagi og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga skv. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Samráðsferlið fól meðal annars í sér að þingsályktunartillagan var til umræðu á XXXIV. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var 6. september 2019. Eftirfarandi tillaga var samþykkt með yfirgnæfandi stuðningi:

„Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga haldið 6. september 2019 samþykkir að mæla með því að Alþingi samþykki fyrirleggjandi þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Í tillögunni er gert ráð fyrir veglegum fjárhagslegum stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við sameiningar sveitarfélaga og því er mikilvægt að ríkissjóður veiti sérstök fjárframlög til sjóðsins til að fjármagna þann stuðning.“

Þingsályktunartillagan var, sem fyrr segir, lögð fram á Alþingi 24. september 2019 og var tekin til umfjöllunar hjá umhverfis- og samgöngunefnd. Tillagan var samþykkt 29. janúar 2020 en nefndarálit meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar sem sneri að efni þessa frumvarps hefur þegar verið reifað.

Innra samráð Stjórnarráðsins vegna áforma um frumvarpið fór fram en sökum þess hvernig málinu var háttað og í ljósi þess víðtæka samráðs sem þegar hafði farið fram um meginefni frumvarpsins voru áform um frumvarpið ekki kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Drög að frumvarpinu voru hins vegar til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 12.–27. febrúar 2020 (mál nr. S-29/2020). Umsagnir bárust frá 23 sveitarfélögum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Landssamtökunum Þroskahjálpi, Sambandi sveitarfélaga á Norðurlandi vestra og þremur einstaklingum, alls 29 umsagnir.

Tólf sveitarfélög, þar á meðal Grýtubakkahreppur, Tjörneshreppur, Hvalfjarðarsveit, Bolungarvíkurkaupstaður, Skagatrönd, Súðavíkurhreppur, Skorradalshreppur og Grímsnes- og Grafningshreppur lýstu yfir andstöðu sinni við þann hluta frumvarpsins er kveður á um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Í umsögnum sveitarfélaganna lýstu þau meðal annars efa um nauðsyn lagasetningarinnar og sögðu að slíkt ákvæði gengi gegn 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Nokkur sveitarfélaganna, svo sem Dalvíkurbyggð, Langanesbyggð og Kjósarhreppur, gerðu ekki athugasemdir við að lögfest væri lágmarksviðmið um stærð sveitarfélaga, en að sameiningar sveitarfélaga ættu ekki að byggjast á íbúafjölda heldur ætti að horfa til annarra þátta, svo sem landfræðilegra og samfélagslegra og samsetningar atvinnulífs á þeim svæðum sem um ræðir. Í umsögn Eyja- og Miklaholtshrepps kom enn fremur fram að betra hefði verið að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga væri 4.000 íbúar. Fjallað er um þau atriði sem fyrrgreind gagnrýni sveitarfélaganna beinist að í 2. og 4. kafla hér að framan.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga var minnt á umsögn þess til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis vegna þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023 þar sem lýst var jákvæðri afstöðu til þess að lögfest yrði lágmarksíbúatala sem fari stighækkandi. Í umsögninni hefði verið rakið hvernig umræða um málið hefði þróast á vettvangi sambandsins og fullyrt að heilt yfir væri nokkuð víðtæk sátt um málið á sveitarstjórnarstiginu. Í umsögninni er síðan rakið álit meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um mikilvægi þess að mæta mismunandi sjónarmiðum sveitarfélögum og að þeim verði veitt hæfilegt svigrúm til að uppfylla skilyrði um lágmarksíbúafjölda og telur Sambandið að slíkt svigrúm komi einkum fram í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins.

Í umsögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga, Sambands sveitarfélaga á Norðurlandi vestra og allra sveitarfélaga sem sendu umsögn vegna frumvarpsins er það sjónarmið reifað að auka þurfi tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að mæta auknum framlögum úr sjóðnum

vegna fyrrsjáanlegra sameininga sveitarfélaga og þá er ítrekað að eyða þurfi öllum vafa um fjármögnum sameiningarframlaga. Er þess getið í 6. kafla að fram muni fara viðræður um möguleika á því að sjóðnum verði tryggðar auknar tekjur vegna þeirrar fjölgunar á sameiningum sveitarfélaga sem vænta má verði frumvarpið að lögum. Ber þó einnig að geta þess að með fækkun sveitarfélaga mun úthlutunarmynstur Jöfnunarsjóðs breytast til muna. Í 3. aðgerð aðgerðaáætlunar fyrir árin 2019–2023 er gert ráð fyrir lokið verði við heildarendurskoðun á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og er frumvarp þetta grundvallarforsenda fyrir slíkum breytingum á Jöfnunarsjóðskerfinu.

Í umsögn Akureyrarbæjar er einnig fjallað um 2. gr. frumvarpsins sem fjallar um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga og eru gerðar athugasemdir við að heimild til fjarfunda einskorðist við að sveitarstjórnarmaður þurfi að vera í erindagjörðum á vegum sveitarfélagsins. Er rétt að taka fram vegna athugasemdar Akureyrarbæjar að litið var til sjónarmiða um að veikja ekki um of varamannakerfi sveitarstjórnarstigsins þegar 2. gr. frumvarpsins var mótuð. Að öðru leyti er vísað til skýringa við ákvæðið.

Að lokum kom fram í umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar að vandséð væri að fámenn sveitarfélög hefðu burði og aðstæður til að bjóða upp á margbreytilega og stundum mjög sérhæfða þjónustu við fatlað fólk sem þeim bæri að gera samkvæmt lögum og reglum.

Í ljósi aðdraganda að gerð þessa frumvarps og samþykktar Alþingis á umræddri þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023 og að teknu tilliti til fyrirliggjandi umsagna er það niðurstaða ráðuneytisins að leggja frumvarpið fram svo til óbreytt frá því að það var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 12. febrúar sl.

6. Mat á áhrifum.

Áhrifin af lögfestingu frumvarpsins yrðu þau að frá og með árinu 2022 mundi sveitarfélögum fækka um a.m.k. 14 og um 40 frá og með árinu 2026. Fjöldi sveitarfélaga yrði því að hámarki 30 en vonir standa til að þeim fækki jafnvel enn frekar. Ekki er hægt að sjá fyrir hver endanleg sveitarfélagaskipan yrði, þ.e. fjöldi sveitarfélaga í ólíkum stærðarflokkum, en ljóst er að mörg sveitarfélög verða áfram nokkuð fámenn eða af stærðargráðunni 1.000–2.000 íbúar.

Unnin var hagræn greining á þeim hluta frumvarpsins sem felur í sér lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Samkvæmt greiningunni er áætlað að hagræn áhrif kunni að verða 3,6–5 milljarðar kr. vegna breyttra áherslna við rekstur sveitarfélaga. Þannig kann mögulegur sparnaður sem verður í rekstri stjórnsýslu sveitarfélaga að verða nýttur til að auka þjónustustig við íbúa sveitarfélaga. Einhver kostnaður mun koma til vegna undirbúnings sameininga en gert er ráð fyrir að sveitarfélög geti sótt um styrki fyrir slíku til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Þá er lagt til að kostnaður vegna nefndar sem ráðherra skipar þegar honum ber að eiga frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga verði greiddur úr ríkissjóði. Þó er gert ráð fyrir að slík málsmeðferð muni heyra til undantekninga og því verði kostnaður vegna þess óverulegur. Að sama skapi má gera ráð fyrir óverulegum kostnaði vegna ráðgjafarnefndar sem skipa skal þegar lagt er mat á hvort sérstakar ástæður mæli því í mót að sveitarfélag sem hefur íbúafjölda sem nær ekki lágmarksviðmiði verði sameinað öðru sveitarfélagi.

Þá er gert ráð fyrir að haldið verði eftir 1 milljarði kr. á hverju ári í 15 ár af tilteknum tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að jafna út auknar greiðslur Jöfnunarsjóðs vegna sameiningarframlaga næstu árin, á heildarúthlutanir sjóðsins. Munu framlög Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga lækka sem því nemur á tímabilinu. Rétt er að taka fram að sameiningarframlög hafa verið lögbundið hlutverk sjóðsins í langan tíma og er því ekki um breytingar að ræða að

Því leyti. Hafa framlög vegna sameininga verið að jafnaði um 300 millj. kr. á ári hverju undanfarin 10 ár. Með því að halda eftir þeirri fjárhæð sem lagt er til í frumvarpinu af tekjum sjóðsins næstu 15 ár verða lágmörkuð þau áhrif sem aukinn fjöldi sameininga sveitarfélaga á næstu árum mun hafa á heildarúthlutunir Jöfnunarsjóðs. Er því ekki hægt að líta svo á að þessi regla leiði til lækkunar á framlögum til sveitarfélaga heldur er henni einungis ætlað að koma í veg fyrir að fjöldi sameininga sveitarfélaga á tilteknu ári hafi veruleg áhrif á önnur framlög sjóðsins á því ári. Viðræður fara fram um möguleikann á því að sjóðnum verði tryggðar auknar tekjur úr ríkissjóði til að minnka enn frekar þau áhrif sem kunna að verða á framlög sjóðsins vegna þeirrar fjölgunar á sameiningum sveitarfélaga sem vænta má verði frumvarpið að lögum.

Að lokum má nefna að samfélagslegur ávinningur af efni frumvarpsins er mikill og fyrir-sjáanlegur eins og áður hefur verið getið. Sveitarfélög verða sterkari og þau munu ráða betur við lögbundin verkefni. Sjálfbærni eykst, lýðræðislegt umboð þeirra styrkist, þjónusta sveitarfélaga eykst og stjórnsýslan verður betur í stakk búin til að standa undir auknum kröfum um gæði og sjálfbærni.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til í 1. mgr. að ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, sem áður var að finna í 5. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986, og 6. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1998, verði tekið upp með þeirri breytingu að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags verði 1.000 íbúar. Í 2. mgr. er um að ræða sambærilega reglu og áður var í gildi, sem felur í sér að hafi íbúafjöldi sveitarfélags verið undir þeim mörkum sem kveðið er á um í 1. mgr. ákvæðisins í þrjú ár samfleytt skuli ráðherra eiga frumkvæði að því að sameina það öðru eða öðrum sveitarfélögum skv. 120. gr. a laganna.

Í 3. mgr. ákvæðisins er ráðherra veitt heimild til að veita sveitarfélagi tímabundna undanþágu frá lágmarksíbúafjölda í allt að fjögur ár ef sérstakar ástæður eru til staðar sem mæla gegn því að íbúar hins fámenna sveitarfélags geti myndað stjórnsýslulega heild með nærliggjandi sveitarfélögum. Rétt er að taka fram að ráðherra ber einungis að taka til skoðunar hvort slíkar aðstæður eigi við að ósk viðkomandi sveitarfélags.

Ljóst er að óhjákvæmilega þurfa skilyrði 3. mgr. að vera matskennd enda eru aðstæður og lega sveitarfélaga verulega mismunandi. Verkefni ráðgjafarnefndarinnar, sem lagt er til í 4. mgr. að ráðherra skuli skipa, er að leggja mat á það hvort sérstakar ástæður séu til staðar sem mæla gegn því að sveitarfélag geti myndað stjórnsýslulega heild með nærliggjandi sveitarfélögum. Nefndin mun veita umsögn um hvort sérstakar ástæður, t.d. tilteknir félagslegir, efnahagslegir, umhverfislegir eða landfræðilegir þættir, kunni að vera til staðar sem fela í sér rök fyrir því að sveitarfélagið geti ekki myndað stjórnsýslulega einingu með nágrenna-sveitarfélagi að svo stöddu. Sem dæmi mætti nefna ef sveitarfélagið hefði lengi myndað félagslega einingu á stóru landsvæði án þess að hafa þörf fyrir samvinnu við önnur sveitarfélög til að halda uppi þjónustustigi og sameining við nærliggjandi sveitarfélög fæli því ekki í sér verulegar breytingar á sjálfbærni sveitarfélagsins. Einnig kunna að vera sértækar ástæður til staðar, svo sem ef merkja má að samfélagsþróun virðist vera með þeim hætti að íbúar sveitarfélags kunni að verða 1.000 innan einhverra ára. Þá er á hinn bóginn ljóst að slík undanþága ætti ekki við ef sveitarfélag ætti langt í land með að ná lágmarksíbúafjöldamarkinu. Hafa ber í huga að um undantekningu er að ræða frá meginreglunni sem ber að túlka þröngt enda eru 1.000 íbúar eingöngu lágmarksviðmið og ljóst að sjálfbærni sveitarfélaga yrði betur tryggð með mun fleiri íbúum.

Áréttað skal að ráðherra er einungis heimilt að veita undanþágu einu sinni til mest fjögurra ára skv. 3. mgr. Ef þær aðstæður sem voru grundvöllur hinnar tímabundnu undanþágu eru ekki lengur til staðar ber ráðherra að fella niður undanþáguna. Að öðru leyti vísast í 2. og 4. kafla um tilurð þessa ákvæðis.

Um 2. gr.

Hér er lögð til breyting á reglum sveitarstjórnarlaga um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga. Tilgangur breytingarinnar er fyrst og fremst að skýra heimildir sveitarstjórnarmanna til að nýta slíkan búnað á fundum sveitarstjórnar og á nefndarfundum sveitarfélagsins en ljóst er að með fækkun sveitarfélaga kunna mörg sveitarfélög að ná yfir viðáttumikið svæði. Samkvæmt gildandi lögum eru ákveðin skilyrði sett fyrir því að sveitarfélagi sé heimilt að nýta fjarfundarbúnað á fundum sínum. eru skilyrðin þau að fjarlægðir frá fundarstað séu miklar eða erfiðar samgöngur valdi því að fundarmaður eigi torvelt með að mæta á fund, t.d. vegna veðurs. Er hér um matskennd viðmið að ræða sem þurfa að koma til skoðunar í hverju tilviki fyrir sig. Með breytingunni eru hin matskenndu viðmið afnumin og lagt til að sveitarstjórn verði heimilt að kveða á um í samþykktum sínum að sveitarstjórnarmaður og nefndarmaður geti almennt setið fund með aðstoð fjarfundarbúnaðar ef viðkomandi er staddur innan sveitarfélags eða á ferðum innan lands á vegum sveitarfélagsins. Ef fundarmaður er hins vegar staddur utan sveitarfélagsins, nema hann sé innan lands á vegum sveitarfélagsins, ber að kalla til varamann, sbr. 31. gr. laganna.

Í ljósi tækniframfara á þessu sviði er lögð til sú breyting í 2. mgr. ákvæðisins að mæla fyrir um frekari lagakröfur til þeirra funda þar sem fjarfundarbúnaður er notaður. Samkvæmt lagaákvæðinu ber að gera ráðstafanir til að tryggja jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku á fundi og í atkvæðagreiðslu, tryggja óskerta möguleika þeirra til að fylgjast með því sem þar fer fram og að tryggja öryggi samskipta milli fundarmanna, t.d. þannig að óviðkomandi geti ekki fylgst með umræðum um trúnaðarmál. Rétt er að geta þess að þau viðmið sem lagt er til að verði lögfest eru nú þegar almennt gildandi reglur en þær er að mestu leyti að finna í leiðbeiningum ráðuneytisins, nr. 1140/2014, um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórnar, sem settar voru á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Mun lögfesting slíkra reglna því fyrst og fremst fela í sér skýrari viðmið í þessum efnum.

Fyrir liggur að með lögfestingu þessa ákvæðis mun ráðuneytið í kjölfarið þurfa að gefa út nýjar leiðbeiningar um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna, en ekki er þó gert ráð fyrir að þörf verði á verulegum breytingum á gildandi leiðbeiningum. Til að mynda verður áfram nauðsynlegt að fjalla um staðfestingu fundargerða þegar fjarfundarbúnaður er nýttur, um þann hámarksfulltrúafjölda sem má taka þátt í fundi með aðstoð slíks búnaðar, afleiðingar þess ef fjarfundarbúnaðar bregst á fundi o.fl. Þó má gera ráð fyrir að veigamesta breytingin á leiðbeiningum ráðuneytisins verði brottfall reglu þeirrar sem finna má í 3. gr. leiðbeininganna og kveður á um heimildir sveitarfélags til símafundar enda verður slík framkvæmd ekki í samræmi við þau lágmarksviðmið sem hér er mælt fyrir um.

Loks ber að geta þess að sveitarfélög geta gert strangari og ítarlegri kröfur í samþykktum sínum um notkun á fjarfundarbúnaði en leiða má af ákvæðinu og leiðbeiningum ráðuneytisins.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 4. gr.

Lagt er til að felld verði brott regla sem fram kemur í lokamálslið 2. mgr. 120. gr. laganna. Á reglan við þegar fram fer kosning um tillögu sem felur í sér sameiningu nokkurra sveitarfélaga og tillagan er felld í einu sveitarfélagi eða fleiri en fær brautargengi í öðrum. Í slíkum tilvikum er ráðherra einungis heimilt að staðfesta sameiningu þeirra sveitarfélaga sem samþykktu tillöguna ef um var að ræða $\frac{2}{3}$ sveitarfélaganna og í þeim sveitarfélögum búi a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutar íbúa á svæðinu. Ef skilyrðið er ekki uppfyllt þurfa sveitarfélögin sem samþykktu sameininguna að láta fara fram aðra kosningu. Með því að fella brott þessa reglu er ekki þörf á öðrum kosningum í þeim sveitarfélögum sem hafa þegar samþykkt tillögu um sameiningu ef það er vilji viðkomandi sveitarstjórna. Hér ber að athuga að þrátt fyrir að ákvæðið geri ráð fyrir að ekki sé þörf á öðrum kosningum kemur það heldur ekki í veg fyrir að þær fari fram.

Um 5. gr.

Lagt er til að ráðherra skipi sameiningarnefnd þegar honum er skylt að eiga frumkvæði að því að sameina sveitarfélag öðru eða öðrum sveitarfélögum, sbr. 2. mgr. 4. gr. a. Í nefndinni skuli sitja tveir menn samkvæmt tilnefningu sveitarstjórnar í því sveitarfélagi sem um ræðir og tveir menn samkvæmt tilnefningu viðkomandi landshlutasamtaka. Ráðherra skipi formann nefndarinnar án tilnefningar og greiðist kostnaður við störf nefndarinnar úr ríkissjóði. Þá er einnig gert ráð fyrir að ráðherra skipi fulltrúa í nefndirnar ef engin tilnefning berst innan tilskilins frests.

Hlutverk sameiningarnefndarinnar er að gera tillögu um hvaða kosta skuli leita varðandi sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög. Gert er ráð fyrir að nefndin afli upplýsinga um vilja íbúa sveitarfélaganna í þessum efnunum, svo sem með skoðanakönnun, íbúafundum eða með umsagnarferli. Í ákvæðinu er því gert ráð fyrir að nefndin leiti leiða til að afla upplýsinga um vilja íbúa viðkomandi sveitarfélaga varðandi hvaða sveitarfélagi eða sveitarfélögum það sameinist, en ekki er gert upp á milli þeirra aðferða sem nefndin nýtir sér við slíka upplýsingaöflun og gæti nefndin þess vegna beitt öllum fyrrnefndum aðferðum eða leitað annarra leiða til að afla upplýsinganna. Auk þess skal tillaga nefndarinnar fela í sér sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög til að íbúar hins nýja sveitarfélags verði með fleiri íbúa en 1.000. Þá er einnig gert ráð fyrir að sameiningarnefndin geti lagt fram fleiri en eina tillögu.

Þegar tillaga nefndarinnar liggur fyrir skal hún send ráðherra. Í ljósi þess að ráðherra þarf að leggja mat á hvort tillagan sé í samræmi við vilja íbúa sveitarfélaga og hvort nýtt sveitarfélag myndi félagslega og landfræðilega heild er eðlilegt að henni fylgi einnig stutt greinargerð eða rökstuðningur fyrir niðurstöðum nefndarinnar. Þá skulu sveitarstjórnir viðkomandi sveitarfélaga einnig veita umsögn sína um framkomna tillögu eða tillögur. Ákvörðunarvald um hvaða sveitarfélög skuli sameinast sveitarfélaginu liggur hjá ráðherra. Ákvæðið gerir þó ráð fyrir að vilji íbúa sveitarfélagsins skuli vera ríkjandi sjónarmið þegar sameiningarleið er valin og þurfa því veigamiklar ástæður að vera til staðar ef ráðherra tekur ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga sem ekki má leiða af vilja íbúanna. Hvað varðar þau sjónarmið sem ráðherra ber einnig að taka tillit til og snúa að félagslegri og landfræðilegri heild hins nýja sveitarfélags getur ráðherra ákveðið að fram fari ráðgefandi íbúakosningar um þær sameiningarleiðir sem eru í boði. Ljóst er að ráðherra mun ekki láta íbúakosningar fara fram nema

hann telji að framkomnar tillögur feli í sér að nýtt sveitarfélag myndi félagslega og landfræðilega heild og mæla rök því með því að slíkar íbúakosningar verði bindandi fyrir ráðherra. Þó er ljóst að mögulega kann kosningaþátttaka að vera lítil eða að mjótt verði á munum á milli nokkurra valkosta og er því lagt til að íbúakosningarnar verði ráðgefandi svo að ráðherra verði veitt ákveðið svigrúm til að meta vilja íbúa í þeim aðstæðum. Þá er ekki gert ráð fyrir því að endurtaka íbúakosningar þótt engin tillaga nái hreinum meiri hluta.

Rétt er að taka fram að sveitarfélag eða sveitarfélög sem ráðherra hefur ákveðið að skuli sameinast sveitarfélagi sem ekki nær lágmarksíbúafjölda eru eðli málsins samkvæmt einnig bundin af ákvörðun ráðherra. Má þó nefna að ráðherra getur ekki tekið ákvörðun eða boðað til íbúakosninga um að sameina sveitarfélagið mörgum öðrum sveitarfélögum sem hafa fleiri en 1.000 íbúa þannig að úr verði eitt stórt sveitarfélag. Er slík leið einungis fær með frjálsri sameiningu í samræmi við þá málsmeðferð sem getið er um í 119. gr. laganna. Einnig er rétt að áréttu að þrátt fyrir að það liggja ljóst fyrir að tvö samliggjandi sveitarfélög, sem hvorugt nær lágmarki íbúa, muni sameinast ber engu að síður að skipa nefnd í báðum sveitarfélögum, sem hvor skilar sinni tillögu þótt þær geti verið samhljóða með öllu.

Þá er lagt til að þegar ráðherra hefur tekið ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga taki við sama málsmeðferð og þegar sveitarfélög hafa samþykkt sameiningu, sbr. 121.–127. gr. laganna. Einnig eru lagðar til breytingar á ákvæðum 121. og 122. gr. laganna til áréttingar á því, sbr. skýringar við 6. og 7. gr.

Um 6. gr.

Lagt er til að sú regla sem fram kemur í 121. gr. laganna eigi einnig við þegar ráðherra tekur ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga. Er um áréttingu að ræða á 5. mgr. 120. gr. a. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

Um 7. gr.

Lagt er til að þegar ráðherra hefur tekið ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga fari fram sama ferli og þegar sveitarfélög hafa samþykkt sameiningu. Þá beri sveitarfélögunum sem um ræðir að velja tvo til þrjá fulltrúa til setu í sérstakri stjórn til að undirbúa stofnun nýs sveitarfélags. Er hér einnig lagt til að sinni sveitarstjórnir ekki þeirri skyldu sem hér er lögð til geti ráðuneytið haft frumkvæði að skipun slíkrar nefndar sbr. einnig 3. másl. 1. mgr. 120. gr. a. Að öðru leyti er gert ráð fyrir sömu málsmeðferð, hvort sem um er að ræða sameiningu samkvæmt tillögu sveitarstjórna eða samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Um 8. gr.

Sú breyting sem lögð er til á 127. gr. sveitarstjórnarlaga er til samræmis við 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga þar sem kveðið er á um að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga megi veita sérstök framlög í allt að sjö ár vegna sameiningar sveitarfélaga. Með breytingunni er gert ráð fyrir að Jöfnunarsjóði verði veitt aukið svigrúm til að dreifa sameiningarframlögum og þannig draga úr áhrifum sameiningarframlaga á heildarúthlutanir sjóðsins til sveitarfélaga hverju sinni. Rétt er að áréttu að einungis er um heimildarákvæði að ræða og gerir Jöfnunarsjóður ráð fyrir að sameiningarframlög verði greidd út á fjórum til fimm árum eins og verið hefur.

Um 9. gr.

Hér er lagt til það nýmæli að sveitarstjórn beri að setja sér stefnu um það hvaða þjónustustigi sveitarfélagið ætlar að halda uppi í byggðum og byggðarlögum utan stærstu byggðakjarna viðkomandi sveitarfélags og upplýsa íbúa um stefnuna.

Ljóst er að með fækkun sveitarfélaga munu jafnframt myndast víðáttumikil sveitarfélög, mögulega með fáum og stórum byggðakjörnum en viðkvæmari byggð á öðrum svæðum innan sveitarfélaganna. Því er mikilvægara en áður að stefna sveitarstjórnar varðandi þjónustustig á slíkum svæðum verði skýr og komi til sérstakrar umræðu og er því lögð til sú skylda á sveitarstjórn að mynda og móta slíka stefnu eftir sérstakt samráð við íbúa sveitarfélagsins, t.d. með opnu umsagnarferli. Ekki er getið sérstaklega um þá þjónustu sem beri að greina frá í stefnunni en gert er ráð fyrir að það verði á ábyrgð sveitarstjórnar að móta heildarstefnu fyrir hverja byggð eða byggðarlag fyrir sig og gera grein fyrir ætluðu þjónustustigi vegna einstakra verkfna sem sveitarfélagið hyggst veita á viðkomandi svæðum, t.d. skólahalds, ferða skólabíla, opnunartíma sundlauga, reksturs félagsheimila o.s.frv. Þá er almennt gert ráð fyrir að sveitarfélag myndi ávallt stefnu um öll þau byggðasvæði sem eru utan stærstu byggðakjarna. Það er hins vegar lagt í hendur sveitarfélaga að ákvarða hvort og hvernig svæði verði skipt frekar upp með tilliti til þjónustustigs, svo sem með því að flokka svæði eftir ákveðinni fjarlægð frá byggðakjarna eða miða við eldri skipan sveitarfélaga eða hreppa.

Í 2. mgr. er lagt til að sama fyrirkomulag verði við afgreiðslu á þjónustustefnu sveitarfélagsins skv. 1. mgr. og er við afgreiðslu fjárhagsáætlunar skv. 62. gr. laganna enda ljóst að slíkar áætlanir haldast í hendur.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 11. gr.

Lagt er til að felld verði á brott sú regla að miða skuli við að einungis ein stjórnskipulags-tilraun sama eðlis skv. 132. gr. laganna verði reynd í einu. Áréttað skal að slík tilraun þarf ekki að vera bundin við sameiningu sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 12. gr.

Lögð er til aðlögun sveitarfélaga að reglu samkvæmt tillögu í 1. gr. frumvarpsins um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Er sveitarfélagi sem hefur færri en 250 íbúa þannig ekki skylt að sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum fyrir en við almennar sveitarstjórnarkosningar 2022. Þá er sveitarfélagi sem hefur færri en 1.000 íbúa ekki skylt að sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum fyrir en við almennar sveitarstjórnarkosningar 2026.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra beri ekki að eiga frumkvæði að sameiningu sveitarfélags með færri en 250 íbúa fyrir en tveimur árum eftir sveitarstjórnarkosningar 2022 og tveimur árum eftir sveitarstjórnarkosningar 2026 vegna sveitarfélaga með færri en 1.000 íbúa.

Hér ber að hafa í huga að það leiðir af tillögu í 1. gr. frumvarpsins að ákvæði til bráðabirgða tekur einungis til sveitarfélaga sem hafa færri en 1.000 íbúa undanfarin þrjú ár fyrir árið 2026. Að sama skapi gildir slík regla ekki um þau sveitarfélög sem hafa færri en 250 íbúa við sveitarstjórnarkosningar 2022 þar sem 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins tekur eingöngu til 1.000 íbúa lágmarksins. Þá getur undanþáguákvæði 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins, sem kveður á um að ráðherra sé heimilt að veita tímabundna undanþágu til allt að fjögurra ára vegna sérstakra aðstæðna,

einnig átt við um þau sveitarfélög sem ráðherra ber að eiga frumkvæði að sameiningu samkvæmt þessu ákvæði til bráðabirgða.

Um 13. gr

Lögð er til sú breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, að Jöfnunarsjóður fái sérstaka heimild til að halda eftir ákveðnum tekjum sjóðsins til að geta innt af hendi greiðslu á sérstökum framlögum úr sjóðnum vegna sameininga sveitarfélaga, sbr. a-lið 11. laganna. Sjá frekari umfjöllun í kafla 3.2.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.