



Innviðaráðuneytið
Mál S-180/2025 í Samráðsgátt

Grundarfirði, 13. október 2025

Umsögn send í samráðsgátt um frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

Drög að frumvarpi til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var lagt fram til kynningar í bæjarráði Grundarfjarðarbæjar 25. september 2025 og í bæjarstjórn 9. október 2025. Var bæjarstjóra falið að ganga frá umsögn þessari.

Eftirfarandi er umsögn bæjarstjórnar Grundarfjarðarbæjar um framlögð drög að frumvarpi.

Almennt

Grundarfjarðarbær fagnar því að verið sé að skýra og skerpa á ýmsum ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Margt er gott og til bóta, og sérstaklega er þakkað fyrir skilmerkileg samanburðarskjöl, sem auðvelda yfirsýn og aflestur tillagnanna.

Í neðangreindri umfjöllun er vísað til kaflaskiptingar og númera á lagagreinum eins og þær koma fyrir í núgildandi sveitarstjórnarlögum, en ekki til lagagreina frumvarpsins sjálfs, sem er sett fram til breytinga á einstökum greinum laganna frá 2011.

Sértaklega um fjármál sveitarfélaga og forsendur fyrir auknum kröfum á sveitarfélögin

Fjármálakafli gildandi laga frá 2011 fól í sér margar nýjungar við gildistöku laganna, sem áttu flestar rætur að rekja til afleiðinga bankahrunsins fyrir fjárhag sveitarfélaga. Markmið lagabreytinganna þá var að auka ábyrgð sveitarstjórna á fjármálastjórninni. Reglur voru settar um bindandi fjárhagsáætlun sem aðeins mátti breyta með samþykktum viðaukum, fjármálareglur voru hertar (jafnvægisregla og skuldaregla) og fleira mætti nefna. Reynslan hefur sýnt, að áhrif þessara lagabreytinga voru afar jákvæð á fjármálastjórn sveitarfélaga og fjárhagslega stöðu þeirra.

Í frumvarpinu sem nú liggur fyrir er að finna auknar kröfur til fjármálastjórnar sveitarfélaga og enn meira íþyngjandi, með innleiðingu á stefnu- og áhættumiðaðri fjármálastjórn.

Bæjarstjórn vill, við þetta tækifæri, árétta það sem hún telur vera mikilvægar forsendur þess að sveitarfélögin taki á sig auknar kröfur í fjármálastjórninni, eins og áformað er í framlögðu frumvarpi.

Það er skýr forsenda að tekjustofnar sveitarfélaga verði endurskoðaðir og að alvöru umræða fari fram um tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Á síðustu 5-10 árum hefur afar lítið áunnist í þeirri umræðu. Ekki virðist vilji til að ræða um tekjur sveitarfélaga eða tekjustofna, til dæmis til að fjármagna hlut sveitarfélaganna í uppbyggingu innviða í ferðaþjónstu, sem er sú atvinnugrein sem hefur vaxið hvað mest síðustu árin. Greinin þarfnast nýrra og dýrra innviða, sem sveitarfélögin hafa verið að leggja verulega fjármuni í, ekkert síður en ríkið. Hugmyndir fyrir allmörgum árum um að sveitarfélögin fengju tekjur af gistináttaskatti dögðu uppi og Framkvæmdasjóður ferðamannastaða er orðinn afar þröngt nálarauga til að sækja í fjármuni til uppbyggingarverkefna. Þvert á móti þá standa sveitarfélög í varnarbaráttu vegna „tekjusælni“ ríkisins. Nýtt innviðagjald á gesti skemmtiferðaskipa er dæmi um það og um alvarlegar afleiðingar þess þegar gengið er of langt í gjaldtöku, með allt of skömmum fyrirvara og engum fyrirsjáanleika fyrir viðskiptavini/gjaldendur. Að ekki sé minnst á að engin áform hafa verið gefin upp um uppbyggingu innviða fyrir tekjur ríkisins af hinu nýja innviðagjaldi.

Önnur skýr forsenda fyrir auknum kröfum á fjármálastjórn sveitarfélaga, að mati bæjarstjórnar Grundarfjarðarbæjar, er að ríkið taki sömuleiðis upp mun ábyrgara samstarf við sveitarfélögin og betra verklag í fjármálalegum samskiptum við þau. Það er slæm menning sem felst í því að við yfirfærslu allra stærstu málaflökkanna, frá ríki til sveitarfélaga, sé iðulega þörf á margra ára þrefi og mikilli fyrirhöfn til að fá fram rýni á áhrifum yfirfærslunnar og viðurkenningu á að ójafnvægi sé í umfangi og gæðum þjónustunnar og fjármögnun hennar. Nægir að vísa til reynslunnar af yfirfærslu málefna fatlaðs fólks í þessu sambandi, þar sem enn er við lýði vanfjármögnun málaflökksins.

Þriðja meginforsenda bæjarstjórnar, er að nýjar skyldur og verkefni sveitarfélaga séu kostnaðarmetin og að lagaákvæði séu ekki einungis skýr og greinargóð, heldur einnig að þeim sé framfylgt af alvöru og eftir þeim farið.

Það er því af hálfu bæjarstjórnar Grundarfjarðarbæjar gerð krafa, við þetta tækifæri, um að framangreindar forsendur séu til staðar, eigi svo viðamiklar breytingar að ganga fram, á fjármálastjórn sveitarfélaga, á samvinnu/sameiningu sveitarfélaga og á eftirliti og ýmsum öðrum kröfum til sveitarfélaga. Sjá nánar í umfjöllun hér síðar um 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ákvæði um sameiningar sveitarfélaga

Bæjarstjórn Grundarfjarðarbæjar telur mikilvægt að ýta undir frekari sameiningu sveitarfélaga. Sú leið sem farin er í frumvarpinu er þó ekki dæmi um jákvæðar og uppbyggjandi aðferðir eða hvatningu til sameiningar, og of langt er gengið í að fela ráðherra þvingunarúrræði til sameiningar. Heppilegra er að beita jákvæðum hvötum, m.a. fjárhagslegum, og að ríkið (en ekki bara sveitarfélögin sjálf með framlögum í Jöfnunarsjóði) sé að leggja sitt af mörkum í sameiningarframlög gegnum Jöfnunarsjóð.

Eins er áhugavert að skoða samspil þjónustu í sameinuðu sveitarfélagi við þjónustu ríkisins á viðkomandi svæði, t.d. heilbrigðisþjónustu og samgöngur, og hvort skýr þjónustuloforð ríkisins á viðkomandi svæði geti í aðdraganda sameiningarkosninga hjálpað til við að skerpa mynd íbúa af hinu „nýja þjónustusvæði“ og gera það meira aðlaðandi sem sameinað svæði í þeirra augum.

Ákvæði um íbúafjölda á bak við heimastjórnir er of þröngt og treysta ætti sveitarfélögum til að teikna upp stjórnskipulag nýs sveitarfélags, t.d. um hve margir íbúar séu á bak við hverja heimastjórn.

Gerð er athugasemd við það að 10% íbúa í sveitarfélagi þar sem íbúafjöldi er undir 1.000 geti knúið fram sameiningarviðræður við aðliggjandi sveitarfélag. Það þýðir að íbúar sveitarfélags geta lagt

skyldur á önnur sveitarfélög með því að gera þeim að fara í sameiningarviðræður. Þetta stríðir gegn sjálfstjórnarrétti þess sveitarfélags sem krafa íbúa beinist að.

Annars um einstakar greinar

15. gr.

Bæjarstjórn Grundarfjarðarbæjar leggst gegn því að þrengd verði skilyrði til sólarhrings boðunarfrests funda. Annars vegar er einfaldlega ekki þörf á þessari breytingu og hinsvegar er um að ræða afar matskennda heimild sem fyrirséð er að geti valdið ágreiningi í framkvæmd, t.d. um hvað teljist „viðamikil“ mál.

58. gr.

Lagst er gegn því að afnema 2. mgr. 58. gr. sem segir: „Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að fela byggðarráði að taka fullnaðarákvarðanir í þeim málefnum sem tilgreind eru í 5. og 6. tölul. 1. mgr., enda sé ekki um verulega fjárhagslega hagsmuni að ræða og ákvörðun rúmist innan fjárhagsáætlunar til eins árs og áætlunar til fjögurra ára, eigi hún við.“ (Töluliður nr. 5 fjallar um lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags, og 6. tl. er um sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess.)

Það er óþarfi að þrengja með þessum hætti að svigrúmi byggðarráðs, enda eru skilyrði ákvæðisins skýr og alls ekki rúm. Á þessa grein reynir aðallega þegar sveitarstjórn fer í sumarleyfi og byggðarráð fer með stjórnina í umboði sveitarstjórnar.

62. gr.

Lagst er gegn því að nefna fjárhagsáætlun (næsta árs) fjárheimild. Orðið fjárheimild hefur allt aðra merkingu og er gjarnan notað þegar einstök verkefni stofnana hafa fengið fjárheimild í samþykkttri fjárhagsáætlun. Þetta er óþörf breyting og fallin til ruglings.

64. gr.

Í frumvarpsdrögum í Samráðsgátt er gert ráð fyrir því að fjármálareglur verði hertar. Bæjarstjórn Grundarfjarðarbæjar leggst gegn því að sett verði sérstakt jafnvægisviðmið fyrir A-hluta, sem gildi á þremur samliggjandi reikningsárum, sem og að sett verði sérstök skuldaregla fyrir A-hluta. Þetta mun sníða sveitarfélögum of þröngan stakk, enda geta aðstæður sveitarfélaga breyst mjög hratt og eins er að líta til þess að sveifluástand er viðvarandi í íslensku hagkerfi. Bæjarstjórn telur það fullnægjandi að jafnvægisregla gildi um samantekin reikningsskil A og B-hluta og skuldaviðmiðið sömuleiðis, enda hefur mikill og jákvæður árangur náðst í fjármálum sveitarfélaga með þeim reglum sem settar voru í lögunum 2011.

66. gr.

Bæjarstjórn telur það of íþyngjandi að bæta við ákvæði í greinina, til viðbótar við 20% mörkin við fjárfestingu, og að fella ætti út þetta ákvæði:

„Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um einstaka fjárfestingu, framkvæmd, lántöku, veitingu ábyrgða eða aðrar skuldbindingar A hluta og B- hluta sveitarfélags, sem nema hærri fjárhæð en 10% af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári, er sveitarfélaginu skylt að gera faglegt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins til næstu fimm ára.

129. gr.

Greinina er að finna í XIII. kafla sveitarstjórnarlaga, þar sem fjallað er um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga. Í 129. gr. er ákvæði um kostnaðarmat og var það nýmæli þegar gildandi lög voru sett. Í greinargerð þess frumvarps var þess sérstaklega getið að til þess að markmið frumvarpsins um bættu fjárstjórn sveitarfélaga næðu fram að ganga, yrði einnig að „taka verulega til í ranni stjórnvalda á vegum ríkisins, þar á meðal er aðkallandi að bæta kostnaðarmat einstakra verkefna sem sveitarfélögunum er falið að sinna með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.“ Undir þetta má taka og fullyrða að enn sé þörf á að taka verulega til í fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Bæjarstórn telur 129. gr. vera „brjóstvörn“ fjárhagslegra samskipta ríkis og sveitarfélaga, grundvallarákvæði sem miklu skiptir að bæta, bæði með því að (a) skerpa og skýra lagaákvæðið sjálft og (b) framfylgja af alvöru þeim skyldum sem lagaákvæðið leggur löggjafa og framkvæmdarvaldi á herðar. Bæjarstjórn telur breytingar á ákvæðinu vera til bóta, en leggur til að gengið verði enn lengra og að í greinina verði sett afdráttarlaus ákvæði um verklag í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Helstu breytingar eða viðbætur við ákvæði 129. gr., eins og hún stendur núna, [yrðu í takt við tillögu fulltrúa sveitarfélaganna í starfshópi frá 2022 \(sjá bls. 37-39\)](#) eftirfarandi:

- Fyrirsögn greinar verði „Kostnaðarmat og fjármögnun“.
- Sett verði fram skýrt og afdráttarlaust ákvæði um að óheimilt sé að fela sveitarfélögum verkefni eða leggja á þau auknar skyldur nema fjármögnun sé að fullu tryggð.
- Skýrar verði kveðið á um að það sé viðkomandi ráðherra sem beri ábyrgð á að leggja fram mat á áhrifum og ennfremur kröfulýsingu og greinargerð um fjármögnun nýrra skyldna og verkefna.
- Þegar matið liggur fyrir, verði það ekki einungis lagt fyrir Samband Íslenskra sveitarfélaga til umsagnar, heldur einnig kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þar sem sveitarfélögin sjálf hafi m.a. tök á að veita umsögn um matið, hvort sem það er sjálfstætt eða sem hluti af viðkomandi frumvarpi/stjórnvaldsákvörðun/stefnumörkun.
- Skýrt sé að við yfirlýsingu nýrra verkefna sé samið um verklag sem innifeli að lágmarki einhvers konar mat eða rýni á ávinningi og áhrifum, m.a. fjárhagslegri stöðu að afloknu ákveðnu tímabili (fjölda ára) að fenginni reynslu af yfirlýslunni. Setja mætti þá reglu, að Ríkisendurskoðun verði falið að gera árlega skýrslu um tekjur og rekstrarkostnað/útgjöld sveitarfélaga vegna verkefna sem þau hafa tekið yfir, hvort sem það leiðir af lögum, reglugerðum, stjórnvaldsfyrirmælum eða samningum. Leiði úttekt Ríkisendurskoðunar í ljós að einstök verkefni séu ekki að fullu fjármögnuð skal gripið til viðeigandi ráðstafana, annað hvort aukna fjármögnun eða breyttar þjónustukröfur til sveitarfélaganna, þannig að tryggja megi fulla fjármögnun verkefnisins.
- Ráðuneyti sveitarstjórnarmála taki árlega saman yfirlit um kostnaðarmat samkvæmt 129. gr. og kynni í samstarfsráði skv. 128. gr., og geri einnig opinbert og aðgengilegt fyrir sveitarfélögin.

f.h. bæjarstjórnar Grundarfjarðarbæjar,
Björg Ágústsdóttir, bæjarstjóri