



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 1. mars 2021

2101078SA GB  
Málalýkill: 00.63

### **Efni: Umsögn um frv. um br. á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga (lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags), 378. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 28. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga (lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags), 378. mál.

Sambandið óskaði eftir lengri umsagnarfresti til að unnt yrði að ræða drög að umsögn á stjórnarfundi sem haldinn var 26. febrúar. Endurspeglar umsögnin umfjöllun á fundinum. Einn stjórnarmaður, Bjarni Jónsson, ákvað að sitja hjá í málinu en í bókun hans kemur fram að hann telur farsælast að fella út ákvæði um lágmarks íbúafjölda sveitarfélaga og þannig skapa sem breiðasta sátt um málið.

#### **Almennt**

Með frumvarpinu er stigið mikilvægt skref í að framfylgja þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Lagðar eru til breytingar á sveitarstjórnarlögum er lúta að lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, er verði 1.000 íbúar, aðlögun að slíku lágmarki og málsmeðferð þegar ráðherra hefur frumkvæði að sameiningu. Þá er kveðið á um auknar og skýrari heimildir sveitarfélaga til að nýta fjarfundabúnað á fundum sínum, lagt til að sveitarfélög þurfi að móta stefnu um þjónustustig byggða sem eru fjarri stærri byggðakjörnum auk smærri breytinga er hafa þann tilgang að draga úr lagahindrunum við sameiningu sveitarfélaga.

Að auki er lagt til að við lög um tekjustofna sveitarfélaga bætist nýtt bráðabirgðaákvæði, sem veitir Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimild til að halda eftir allt að einum milljarði króna af tekjum sjóðsins á hverju ári til að safna í sjóð sem nýttur verður til að veita sameiningaframlög til sveitarfélaga.

Umræða um frumvarpið hefur einkum snúist um tvö atriði, sem eru ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga og fjármögnun sameiningarframlaga. Vert er að undirstrika að enginn ágreiningur virðist vera um önnur efnisatriði frumvarpsins og að mikilvægt er að frumvarpið hljóti samþykki á yfirstandandi þingi.

#### **Umfjöllun um ákvæði um lágmarksíbúafjölda á vettvangi sambandsins**

Eins og fram hefur komið byggir tillagan um 1.000 manna lágmarksíbúafjölda á þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 sem samþykkt var á Alþingi í janúar 2020. Fulltrúar sambandsins sem komu að mótun þingsályktunartillögunnar studdu tillöguna, með vísan til stefnumörkunar sem samþykkt var á landsþingi sambandsins árið 2018, um að styðja við stækkun og eflingu sveitarfélaga. Tillagan á sér þó nokkuð lengri sögu en

hún byggir á ítarlegri greiningu verkefnastjórnar um eflingu sveitarstjórnarstigsins, er skilaði skýrslu um mitt ár 2017, sem m.a. fór yfir sögu sveitarstjórnarstigsins og reynslu Norðurlandanna og átti víðtækt samráð við sveitarstjórnarfólk og íbúa sveitarfélaga um allt land.

Í umsögn sambandsins til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis um þingsályktunartillöguna, dags. 29. október 2019, var lýst jákvæðri afstöðu til þess að lögfest verði lágmarksíbúatala sem fari stighækkandi. Að loknum sveitarstjórnarkosningum árið 2022 er þannig gert ráð fyrir að sveitarfélög hafi fleiri en 250 íbúa og árið 2026 verði lágmarks íbúafjöldi 1.000 manns. Fram kemur í skýringum að áhrifin af lögfestingu frumvarpsins yrðu þau að frá og með árinu 2022 myndi sveitarfélögum fækka um a.m.k. 14 og um 40 frá og með árinu 2026, nái lagabreytingin fram að ganga. Fjöldi sveitarfélaga yrði því að hámarki 30 en mögulegt er að þeim fækki jafnvel enn frekar.

Málið hefur fengið mikla umræðu á vettvangi sambandsins undanfarin misseri sem rétt þykir að fara yfir í stuttu máli:

*Aukalandsþing sambandsins þann 6. september 2019*

Drög að þingsályktunartillögunni voru til umfjöllunar á aukalandsþingi sambandsins sem haldið var 6. september 2019. Áður hafði stjórn sambandsins fjallað um tillöguna og var hún einhuga um mikilvægi þess að hún yrði samþykkt. Svohljóðandi ályktun var samþykkt á landsþinginu:

*Landsþing Sambands Íslenskra sveitarfélaga haldið 6. september 2019 samþykkir að mæla með því að Alþingi samþykki fyrirliggjandi 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.*

Á aukalandsþinginu fóru fram afar málefnalegar umræður um þingsályktunartillöguna þar sem m.a. komu fram ólíkar skoðanir um tillögu um lágmarksíbúafjölda. Vert er að geta þess að á þinginu var kosið um breytingartillögu við tillögu stjórnar sambandsins, sem sneri að því að bæta við eftirfarandi setningu fyrir aftan tillögu stjórnar: „Þingið leggur jafnframt til að ákvæði um lágmarksfjölda íbúa verði tekið út úr þingsályktunartillögunni.“ Tillagan var felld með þorra atkvæða en öðrum tillögum var vísað frá, sömuleiðis með þorra atkvæða.

*Landsþing sambandsins 18. desember 2020*

Á landsþingi sambandsins þann 18. desember sl. var kosið um eftirfarandi tillögu sem að stóðu 31 kjörnir fulltrúar frá 20 sveitarfélögum:

*Landsþing Sambands Íslenskra sveitarfélaga haldið 18. desember 2020, hvetur til eflingar sveitarstjórnarstigsins með sameiningum og stækkun sveitarfélaga. Þingið ítrekar stuðning við flest meginatriði stefnumótandi áætlunar um eflingu sveitarstjórnarstigsins sem Alþingi hefur samþykkt. Landsþing minnir á mikilvæga liði í aðgerðaáætlun sem ekki er farið að vinna að, svo sem um styrkingu tekjustofna sveitarfélaga, tekjuskiptingu milli ríkis*

og sveitarfélaga, fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni og fleiri mikilvæg atriði tillögunnar. Landsþing hafnar þó lögfestingu íbúalágmarks. Sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og lýðræðislegan rétt íbúa sveitarfélaga ber að virða, óháð stærð þeirra.

Niðurstaða rafrænnar atkvæðagreiðslu um tillöguna var sú að 43,9% sögðu já, 54,4% sögðu nei og 1,63% skiluðu auðu. Tillagan var því ekki samþykkt og er afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga af þeirri ástæðu óbreytt frá fyrrgreindu aukalandsþingi í september 2019. Samt sem áður hafa á undanförunum vikum verið haldnir tveir samráðsfundir stjórnar sambandsins og starfshóps fulltrúa fámennra sveitarfélaga þar sem farið hefur fram málefnalegt samtal um hvort mögulegt sé að leita annarra leiða til framþróunar á sveitarstjórnarstiginu en kveðið er á um í ákvæði frumvarpsins um lágmarksíbúafjölda. Þrátt fyrir ríkan vilja beggja aðila hafa þær viðræður ekki skilað skýrum niðurstöðum.

Þær tillögur sem starfshópur fámennra sveitarfélaga hefur sent til Alþingis ber þannig ekki að skoða sem sameiginlega afurð úr samtali hópsins við stjórn sambandsins. Rétt þykir að geta þess að á vettvangi stjórnarinnar hafa verið ræddar hugmyndir um að fyrirliggjandi viðmið um íbúafjölda sveitarfélaga verði óbreytt í frumvarpinu, en með þeirri breytingu að þær verði ekki lögskyldar. Þess í stað verði um að ræða lögbundin markmið sem vinna beri að og sveitarfélög þurfi að horfa til við framtíðarstefnumörkun sína. Ráðherra hefði þá áfram þá skyldu að vinna að sameiningum fámennra sveitarfélaga til að ná markmiðum um íbúafjölda, hafi sveitarfélög ekki sjálf frumkvæði að því. Á hinn bóginn yrði áfram að virða niðurstöðu kosninga íbúa hvers sveitarfélags um sameiningartillögur.

### **Fjármögnun sameiningarframlaga**

Í umsögnum sambandsins til nefnda Alþingis um þingsályktunartillögu um stefnu í málefnum sveitarfélaga og um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 ásamt þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun 2021-2025 hefur sambandið kallað eftir skýrum svörum um fjármögnun sameiningarframlaga. Þar segir m.a.:

*Í frumvarpi um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga er gert ráð fyrir að jöfnunarsjóði sé heimilt að halda eftir 1 ma.kr. árlega í 15 ár til að mæta kostnaði vegna framlaga til sameiningar sveitarfélaga. Að óbreyttu munu þessi framlög lækka það sem sjóðurinn hefur til ráðstöfunar til útgjaldajöfnunarframlags og framlags til jöfnunar tekna sveitarfélaga af fasteignaskatti næstu 15 árin. Eins og rakið var í upphafi lagði aukalandsþing sambandsins mikla áherslu á að ríkissjóður veiti sérstök fjárframlög til jöfnunarsjóðs til að fjármagna stuðning við sameiningu sveitarfélaga. Ekki er boðlegt að gert sé ráð fyrir að sveitarfélögin beri ein þann kostnað heldur verður ríkið að koma myndarlega að málinu.*

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 1. október 2020 var fallist á að ríkissjóður greiddi sérstakt framlag í jöfnunarsjóð á árinu 2020 til að fjármagna sameiningarframlög. Engin slík yfirlýsing liggur hins vegar fyrir vegna komandi ára.

Framangreind afstaða sambandsins um sérstök framlög til jöfnunarsjóðs vegna sameininga, sem fram kom á fyrrgreindu aukalandsþingi, er hér með áréttuð og er lögð á það þung áhersla að ríkið sýni í verki að alvara búi að baki þingsályktun um stefnu í málefnum sveitarfélaga. Sameiningarframlög hafa verið lögbundið hlutverk

sjóðsins í langan tíma. Hafa framlög vegna sameininga verið að jafnaði um 300 milljónir króna á ári hverju undanfarin 10 ár. Nettóáhrif bráðabirgðaákvæðis um aukin sameiningarframlög nema því allt að 700 m.kr. á ári, næstu fimmtán árin.

- *Sambandið gerir þá kröfu að ríkið greiði til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 700 m.kr. árlega næstu 15 ár svo ekki verði um að ræða skerðingu á öðrum framlögum til sveitarfélaga til að fjármagna sameiningarframlög.*

Framangreind afstaða sambandsins um sérstök framlög til jöfnunarsjóðs vegna sameininga, sem fram kom á fyrrgreindu aukalandsþingi, er hér með áréttuð og er lögð á það þung áhersla að ríkið sýni í verki að alvara búi að baki þingsályktun um stefnu í málefnum sveitarfélaga. Sameiningarframlög hafa verið lögbundið hlutverk sjóðsins í langan tíma. Hafa framlög vegna sameininga verið að jafnaði um 300 milljónir króna á ári hverju undanfarin 10 ár. Nettóáhrif bráðabirgðaákvæðis um aukin sameiningarframlög nema því allt að 700 m.kr. á ári, næstu fimmtán árin.

- *Sambandið gerir þá kröfu að ríkið greiði til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 700 m.kr. árlega næstu 15 ár svo ekki verði um að ræða skerðingu á öðrum framlögum til sveitarfélaga til að fjármagna sameiningarframlög.*

### **Undirbúningur að stofnun nýs sveitarfélags**

Reynsla af sameiningum síðustu ár ásamt lögfestingu nýrra laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 hefur leitt í ljós að skýra þarf betur verkefni og heimildir stjórnar til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags sem kveðið er á um í 122. gr. sveitarstjórnarlaga. Leggur því sambandið til að í 2. mgr. sé tiltekið að hlutverk umræddar stjórnar sé einnig að undirbúa hnökralausa sameiningu samfélagsins, mannauðs og stjórnsýslu hins nýja sveitarfélags. Innifalið í því hlutverki væri t.d. að hefja samráð og samtal við starfsmenn sveitarfélaga um hugsanleg breytt störf, hefja samráð við íbúa, félagasamtök og fyrirtæki um hvað sameiningin hefur í för með sér ásamt því að huga að sameiningu stjórnsýslu, skjalasafna, tölvukerfa, bókhalds og launakerfa svo dæmi séu nefnd.

*Sambandið leggur til að 2. mgr. verði svohljóðandi (viðbót við núgildandi grein er skáletruð og undirstrikuð):*

Stjórn til undirbúnings nýs sveitarfélags skal semja samþykkt um stjórn og fundarsköp hinnar nýju sveitarstjórnar sem gilda mun fyrir hið nýja sveitarfélag þar til því hefur verið sett sérstök samþykkt. Stjórnin getur ákveðið að samþykkt um stjórn og fundarsköp eins af hinum eldri sveitarfélögum muni gilda fyrir nýja sveitarfélagið þar til því hefur verið sett ný samþykkt. Hún skal einnig taka ákvarðanir um fjárhagsmálefni hins nýja sveitarfélags, taka saman yfirlit yfir allar samþykktir og reglugerðir sem gilda í þeim sveitarfélögum sem sameinuð hafa verið og hefja vinnu við endurskoðun þeirra og samræmingu. Hlutverk hennar er einnig að undirbúa farsæla sameiningu samfélaga, mannauðs og stjórnsýslu hins nýja sveitarfélags. Ákvarðanir þessar skulu sendar ráðuneytinu sem staðfestir sameininguna að því gefnu að það telji að sameiningin sé svo vel undirbúin að hún geti gengið hnökralaust. Ráðuneytið getur í þessu sambandi leitað umsagna viðkomandi sveitarstjórna um þær tillögur sem stjórn til undirbúnings að stofnun nýs sveitarfélags hefur gert.“

Sambandið leggur einnig til að lögfest verði ný 3. mgr. 122. gr. er heimilar stjórn til undirbúnings að stofnun hins nýja sveitarfélags að vinna með upplýsingar, þ.m.t. persónuupplýsingar í fórum sveitarfélaganna. Væri þá stjórninni heimilt að vinna með allar upplýsingar, þar með talið almennar og viðkvæmar persónuupplýsingar, óháð því hvort upplýsingarnar falli undir þagnarskylduákvæði. Stjórninni er heimilt að fela starfsmönnum sveitarfélaganna að framfylgja verkefnum stjórnar eða ráða sérstaka sérfræðinga. Vakin er athygli á því að lög um persónuvernd og trúnaðarákvæði stjórnsýslulaga eiga við um störf nefndarinnar líkt og almennt á við um vinnslu starfsmanna sveitarfélaga á sömu upplýsingum. Ákvæðið er þó nauðsynlegt svo starfsmenn sveitarfélaganna og ráðgjafar geti hafið undirbúning að sameiningu t.d. skjalavistunarkerfa, launakerfa og fjármálakerfa. Án þessarar heimildar getur verið erfitt fyrir nýtt sveitarfélag að hefja störf hnökralaust líkt og markmið 122. gr. kveður á um.

Sambandið leggur til að 3. mgr. 122. gr. verði svohljóðandi:

*„Stjórn til undirbúnings nýs sveitarfélags er heimilt að vinna með allar upplýsingar sem sveitarfélögin búa yfir þ.m.t. vinnslu persónuupplýsinga, sé slíkt nauðsynlegt við undirbúning sameiningar, t.d. við sameiningu skjalasafna, tölvukerfa og starfsmannauplýsinga.*

### **Stefna um þjónustustig í byggðum og byggðarlögum sveitarfélags**

Sambandið er enn fremur hlynnt ákvæði 9. gr. um stefnu um þjónustustig, sem er nýmæli í sveitarstjórnarlögum. Með ákvæðinu er kveðið á um að sveitarstjórn móti stefnu fyrir komandi ár um þjónustustig í byggðum og byggðarlögum fjarri stærstu byggðakjörnum viðkomandi sveitarfélaga. Mikilvægt er að sveitarfélög hlúi markvisst að dreifðum byggðum, sérstaklega ef markmið frumvarpsins um auknar sameiningar ná fram að ganga. Markmið ákvæðisins er ekki síst að tryggja að sveitarfélög gæti að veikari byggðum eða byggðarlögum innan sinna vébanda og að metið sé hvaða áhrif ákvarðanir sveitarstjórna hafa á þær byggðir.

### **Önnur atriði í frumvarpinu**

Sambandið er sammála þeim auknu heimildum til fjarfunda sem lagðar eru til í 2. gr. en rýmkun felst í auknum heimildum til fjarfunda ásamt því að ef sveitarstjórnarmaður er staddur utan sveitarfélags í erindagjörðum fyrir sveitarfélagið er honum heimil þátttaka í fjarfundi. Þetta gildir þó ekki ef sveitarstjórnarmaður er staddur í útlöndum. Reynsla síðustu mánuða sýnir að fjarfundir geti verið mjög skilvirkir í starfsemi sveitarfélaga og þá sérstaklega í víðfeðmum sveitarfélögum þar sem nefndarmenn hafa áður þurft að keyra í lengri tíma fyrir stutta fundi.

Einnig er sambandið sammála þeim áherslum sem fram koma í 5. gr. um störf nefndar sem skipuð er til að sameina sveitarfélög að frumkvæði ráðherra. Von sambandsins er þó sú að lítið muni reyna á framkvæmd þess ákvæðis heldur verði sameiningar ákveðnar á forsendum sveitarfélaga án þess að til nokkurrar valdbeitingar þurfi að koma.

## Lokaorð

Óhjákvæmilegt er að ítreka að forsenda árangurs í því sameiginlega hagsmunamáli ríkis og sveitarfélaga að efla sveitarstjórnarstigið er að eytt verði öllum vafa um fjármögnun sameiningarframlaga. Ella er veruleg hættu á því að sú sviðsmynd verði ofan á að sveitarfélög sem þegar hafa sameinast, eða uppfylla af öðrum ástæðum nú þegar viðmið um lágmarksíbúafjölda skv. frumvarpinu, beri meginþunga þess kostnaðar sem til fellur vegna sameininga í öðrum sveitarfélögum. Allir sem láta sig málið varða hljóta að sjá að slík niðurstaða gengur ekki upp.

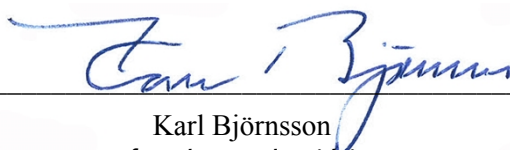
Eins og rakið er að framan hefur ekki verið ágreiningur milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um að mikilvægt sé að efla sveitarstjórnarstigið og að mikilvægur liður í þeirri þróun sé að sveitarfélögin verði færri og öflugri. Sambandið er þó jafnframt meðvitað um að ágreiningur er um hve langt sé eðlilegt að ganga í að þvinga sveitarfélögin til sameiningar.

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur, í ljósi þess að mörg fámenn sveitarfélög hafa lýst mikilli andstöðu við lögbvingaða sameiningu sveitarfélaga, rætt um mögulegar leiðir til að ná meiri sátt um frumvarpið samfara því að efla sveitarstjórnarstigið. Stjórnin hvetur umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis til að skoða alla mögulega fleti til lausnar á málinu, í samvinnu við ráðherra sveitarstjórnarmála og í samráði við sambandið, þannig að unnt verði að afgreiða fyrirbyggjandi frumvarp sem lög á yfirstandandi þingi. Áréttað er að meginþilgangur frumvarpsins er að styrkja og efla sveitarstjórnarstigið í landinu. Ekki má missa sjónar á þeim tilgangi vegna ósættis um nákvæma útfærslu frumvarpsins. Ábyrgðin er nú Alþingis að vinna að sátt í þessu máli.

Að lokum er tilefni til að áréttu að áframhaldandi fjárhagslegur stuðningur við sameiningar sveitarfélaga getur reynst mikilvægur hvati til frekari sameininga sveitarfélaga, óháð því hver niðurstaða löggjafans verður um frumvarpið. Ljóst er þó að sá stuðningur verður einungis tímabundið í boði og þurfa bæði sveitarstjórnir og löggjafinn að taka mið af þeirri staðreynd við umfjöllun um málið.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri