

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (mat á fjárhagslegum áhrifum).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

129. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Mat á fjárhagslegum áhrifum.

Ef fyrirsjáanlegt er að stjórnarfrumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal viðkomandi ráðherra tryggja að fram fari sérstakt mat á þeim áhrifum.

Við mat á fjárhagslegum áhrifum skv. 1. mgr. skulu markmið og tilætluð áhrif dregin skýrt fram ásamt nákvæmri lýsingu á þjónustukröfum tillagnanna. Á þeim grunni skal meta áhrif þeirra á sveitarfélög. Í matinu skal m.a. lagt til hvernig sá kostnaður sem leiðir af fyrirhuguðum breytingum verði fjármagnaður.

Þegar mat á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarps, fyrirhugaðra stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana liggur fyrir skal matið þegar lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga og því gefinn hæfilegur frestur til umsagnar.

Mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins skal liggja fyrir áður en frumvarp er afgreitt úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða áformuð stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar.

Verði ágreiningur um niðurstöðu mats á fjárhagslegum áhrifum getur Samband íslenskra sveitarfélaga eða viðkomandi ráðherra vísað ágreiningsefninu til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga skv. 3. mgr. 128. gr. Skal umsögn nefndarinnar getið í greinargerð með frumvarpi eða tillögu til þingsályktunar. Þegar um er að ræða stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir skal viðkomandi ráðherra upplýsa Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar nefndarinnar.

Komi í ljós að ekki hafi farið mat á fjárhagslegum áhrifum samkvæmt þessari grein og ljóst er að lagafrumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða stefnumarkandi ákvarðanir ríkisins munu hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum.

2. gr.

Lögin öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og ríkisendurskoðanda. Frumvarpinu er ætlað að fylgja eftir þingsályktun nr. 2/154 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028 sem samþykkt var á Alþingi 5. desember 2023. Í aðgerðaáætluninni er að finna 18 tölusettar aðgerðir á málefnasviði sveitarfélaga, m.a. á sviði fjármála, þjónustu, stafrænnar umbreytingar, lýðræðisþátttöku og umhverfismála. Sjötta aðgerð aðgerðaáætlunarinnar felur í sér endurskoðun á ferli kostnaðarmats, þ.e. mati á hugsanlegum áhrifum frumvarpa, tillagna að stjórnvaldsfyrirmælum eða annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu ríkisins á fjárhag sveitarfélaga. Skipaður var starfshópur á vegum innviðaráðuneytisins sem í sátu fulltrúar þess ráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Starfshópnum var falið að annast framangreinda endurskoðun. Var hópnum jafnframt falið að skilgreina feril kostnaðarmats í þeim tilgangi að tryggja sátt um matið og fjármögnun viðkomandi verkefna og að þess yrði gætt að mat á fjárhagsáhrifum fæli ávallt í sér skýrar þjónustukröfur og fullnægjandi upplýsingar um fjármögnun. Þá bar hópnum að sjá til þess að verkferlar yrðu með þeim hætti að matið yrði ávallt borið undir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og síðast en ekki síst bar starfshópnum að taka afstöðu til þess hvernig farið yrði með úrlausn ágreiningsmála milli ríkis og sveitarfélaga um mat á fjárhagsáhrifum. Frumvarp þetta er að mestu leyti byggt á tillögum framangreinds starfshóps.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012, var að finna það nýmæli í 129. gr. laganna að gerð var krafa um að ef fyrirsjáanlegt væri að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins hefðu fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skyldi fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Eins og rakið var í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, var grundvallarþáttur laganna að setja skýrari reglur um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með fjármálum þeirra. Til að markmið laganna um bætta fjárfstjórn sveitarfélaga næði fram að ganga var bent á að aðkallandi væri að bæta kostnaðarmat einstakra verkefna sem sveitarfélögum væri falið að sinna. Fyrir gildistöku 129. gr. laganna var um nokkurra ára skeið í gildi samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat en í skýringum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins var rakið að ráðuneyti, sem væru ábyrg fyrir því að framkvæma slíkt mat hefðu fylgt því eftir með misjöfnun hætti. Vilji væri fyrir því að leggja aukna áherslu á þennan þátt og því var lagt til að skylda stjórnvalda til að tryggja að slíkt mati færi fram yrði lögfest.

Með setningu laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, var einnig lögfest í 66. gr. laganna, að hverjum ráðherra bæri að leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagsleg áhrif, áður en þau væru lögð fyrir ríkisstjórn og Alþingi samkvæmt reglum um starfshætti ríkisstjórnarinnar.

Á grundvelli framangreindra lagaákvæða hefur Stjórnarráðið unnið eftir samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna frá 24. febrúar 2023 þegar kemur að áhrifamati frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og stefnumótandi ákvarðana. Mestrar formfestu hefur gætt um mat á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa. Ferill mats vegna stjórnarfrumvarpa hefst alla jafna á því að unnið er svokallað frummat á áhrifum viðkomandi frumvarps samkvæmt gátlista fjármála- og efnahagsráðuneytis við mat á áhrifum, m.a. á sveitarstjórnarstigi í heild sinni eða af einstökum sveitarfélögum, innan eða á

vegum viðkomandi fagráðuneytis. Frummatið er rýnt af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Gerð er grein fyrir frummatinu í sérstöku eyðublaði sem fylgir svo áformum um lagasetningu í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is og eftir að samráðsferlinu lýkur er hafist handa við gerð ítarlegs mats á fjárhagslegum áhrifum í samræmi við 66. gr. laga um opinber fjármál og 129. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. framangreinda samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa.

Næsta skref í ferlinu felst í því að frumvarp til laga eða önnur stefnumörkun af hálfu ríkisins er birt í samráðsgátt stjórnvalda ásamt niðurstöðu mats á áhrifum viðkomandi stefnumótunar á fjárhag sveitarfélaga. Þá ber skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga að leggja matið fyrir Sambands íslenskra sveitarfélaga til umsagnar. Verði ágreiningur um niðurstöðu kostnaðarmats á lagafrumvarpi skal gerð sérstök grein fyrir því í kostnaðarumsögn sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir Alþingi, sbr. 4. mgr. 129. gr. Eftir að umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga liggur fyrir er áhrifamat stjórnarfrumvarpa rýnt af fjármála- og efnahagsráðuneyti í samræmi við 2. mgr. 66. gr. laga um opinber fjármál. Í 10. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna er ferlið nánar útfært. Þar segir að áhrifamat frumvarpa skuli kynnt fjármála- og efnahagsráðherra að jafnaði tveimur vikum áður en fyrirhugað sé að leggja frumvarp fyrir ríkisstjórn. Ef fjármála- og efnahagsráðherra telur ástæðu til veitir hann umsögn um matið og eftir atvikum um efnahagslega þýðingu þess. Samhliða því er viðkomandi frumvarp eða þingsályktunartillaga send í gæðarýni til dómsmálaráðuneytisins, sbr. III. kafla samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna. Eftir framangreint ferli telst áhrifamat endanlegt og frumvarpið eða þingsályktunartillagan ásamt tilheyrandi umsögnum lagt fyrir ríkisstjórn.

Bent hefur verið á, m.a. af sveitarfélögum, að ýmsir vankantar hafi verið á ferlinum. Borið hefur t.d. á því að mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög hafi ekki verið unnið, einkum hvað varðar aðra stefnumótun ríkisins en stjórnarfrumvörp og þingsályktunartillögur, þrátt fyrir fyrrnefnd ákvæði laga um opinber fjármál og sveitarstjórnarlaga um að mat á fjárhagslegum áhrifum skuli ávallt fara fram. Þá eru mörg dæmi um að mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög séu ekki unnin með fullnægjandi hætti. Auk þess sé óljóst hvenær leita eigi umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga en framkvæmdin virðist ýmist hafa verið á þann veg að sambandið skili inn umsögn um stefnumótunina í samráðsgátt stjórnvalda eða fái matið sent til umsagnar í kjölfar úrvinnslu umsagna úr gáttinni. Einnig virðist ekki vera nægilega skýrt hvað telst vera ágreiningur um niðurstöðu kostnaðarmats í skilningi 4. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga eða hvernig ber að greina frá ágreiningi í kostnaðarumsögn sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir á Alþingi.

Þá hefur lengi verið til skoðunar hvernig best verður farið með úrlausn ágreiningsmála milli ríkis og sveitarfélaga um mat á fjárhagsáhrifum. Bent hefur verið á að mikilvægt sé að óháður aðili geti skorið úr slíkum ágreiningi, m.a. til að tryggja jafnræði stjórnsýslustiga og að ákvarðanir um að fela sveitarfélögum verkefni byggist á faglegum rökum. Þá sé slíkur farvegur nauðsynlegur til að tryggja að ekki sé grafið undan fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga með tilfærslu ófjármagnaðra verkefna til þeirra.

Rétt er að taka fram að til að ná þessum markmiðum lagði starfshópurinn til að lagaákvæðinu yrði breytt á þá leið að mælt yrði fyrir um að sveitarfélög eða viðkomandi ráðherra gætu farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að hann endurmæti fjárhagsleg áhrif lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana fimm og allt að tíu árum síðar. Tillagan byggðist m.a. á þeim sjónarmiðum að ýmsir ytri og innri áhrifaþættir í síbreytilegu samfélagi gætu haft áhrif á tekjur, kostnað og eignastöðu sveitarfélaga vegna ólíkra þjónustupátta.

Ætlunin með því að mæla fyrir um aðkomu ríkisendurskoðanda var að þannig mætti draga úr líkum á því að ríki og sveitarfélög ættu í langvinnum deilum um áhrif stefnumörkunar stjórnvalda á fjárhag sveitarfélaga. Beiðni um endurmat ríkisendurskoðanda færi samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga en samkvæmt þeim lögum er ríkisendurskoðandi sjálfstæður og engum háður í sínum störfum og ákveður sjálfur hvernig hann sinnir hlutverki sínu, sbr. 1. gr. laganna. Yrði það því í höndum ríkisendurskoðanda að leggja mat á hvort að hann yrði við beiðni um endurmat. Lagði starfshópurinn til að orðalag ákvæðisins yrði á þessa leið:

Viðkomandi ráðherra, Samband íslenskra sveitarfélaga eða sveitarfélög geta að liðnum fimm árum og í síðasta lagi tíu árum frá lagasetningu, setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða samþykkt annarra stefnumarkandi ákvarðana, sem fela í sér veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga, farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að endurmat fari fram á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein. Leiði skoðun embættisins í ljós að fjármögnun lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana sé í verulegu ósamræmi við upprunalegt fjárhagslegt áhrifamat skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér tillögur um breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Um ákvörðun ríkisendurskoðanda um hvort taka skuli beiðni til greina fer samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ársreikninga.

Drög að frumvarpi, þar sem m.a. var gert ráð fyrir þessu ákvæði, voru send forseta Alþingis til umsagnar í ljósi þess að ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis, sbr. 1. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016. Þá var einnig lagt til í frumvarpsdrögunum að gerðar yrðu breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda. Umsagnarbeiðni var tekin fyrir á fundi forsætisnefndar og var ráðuneytinu kynnt afstaða nefndarinnar með bréfi dagsettu 24. mars 2025. Nefndin lagðist gegn því að lagðar yrðu til breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga í frumvarpinu þar sem það væri hlutverk forsætisnefndar eða forseta Alþingis að eiga frumkvæði að breytingum á hlutverki ríkisendurskoðanda í ljósi þeirrar verkaskiptingar sem er á milli handhafa ríkisvaldsins. Í umsögn forsætisnefndar Alþingis um frumvarpsdrögin kom jafnframt fram sú afstaða forseta Alþingis og forsætisnefndar að rétt væri að forseti eða eftir atvikum forsætisnefnd stæði að flutningi frumvarps um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda sem breyti starfssviði hans. Er því gert ráð fyrir því að við þinglega meðferð þessa frumvarps muni forsætisnefnd Alþingis jafnframt taka málið til meðferðar og eftir atvikum leggja til breytingar á sveitarstjórnarlögum og lögum um ríkisendurskoðanda, samhliða samþykkt þessa frumvarps, nái það fram að ganga.

Í frumvarpi þessu eru engu að síður lagðar fram breytingar sem eiga að vera grundvöllur fyrir skýrara verklag við mat á fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar ríkisins á sveitarfélög.

Meginmarkmið frumvarpsins er að efla fjárhaldsstjórn sveitarfélaga, tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga, auk þess að stuðla að vandaðri laga-setningu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um mat á kostnaðaráhrifum lagafrumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og stefnumótandi ákvarðana ríkisvaldsins á sveitarfélög. Eins og áður segir byggjast þær breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu á tillögum starfshóps sem áður hefur verið getið, en starfshópurinn lagði m.a. til breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga í því skyni að stuðla að skýrari ferli mats á fjárhags-

legum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarrar stefnumarkandi ákvarðana ríkisvaldsins á sveitarfélögin. Rétt er að nefna að hópurinn lagði einnig fram tillögur um tvenns konar verkferla um matið, annars vegar gagnvart frumvörpum og hins vegar gagnvart stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum stefnumarkandi ákvörðunum. Þá lagði hópurinn fram tillögu að leiðbeiningum til að stuðla að samræmdu, faglegu verklagi við mat á áðurnefndum áhrifum. Unnið er að því að tillögur hópsins verði innleiddar í Stjórnarráðinu og hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en mikilvægt er að frumvarp þetta fái brautargengi til að allar tillögur hópsins nái fram að ganga.

Helstu breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga, sem lagðar eru til í frumvarpinu, felast í því að lagagreinin verði ítarlegri en áður. Vegur þar þyngst 2. mgr. ákvæðisins þar sem lögð er til sú breyting að skýrar verði kveðið á um hvernig mat á fjárhagslegum áhrifum skuli fara fram. Í 5. mgr. ákvæðisins er lögð til sú breyting að í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla verði ráðherrum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreiningi til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sem starfrækt er á grundvelli 3. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga, sem í daglegu tali gengur undir nafninu Jónsmessunefnd. Auk þess er lagt til í 6. mgr. ákvæðisins að kveðið verði á um afleiðingar þess ef í ljós kemur að ekki hafi farið fram mat á áhrifum lagafrumvarps, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana stjórnvalda, en lagt er til að viðkomandi ráðherra beri í slíkum tilvikum að eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum.

Aðrar breytingar snúa m.a. að því að lagt er til að greinarfyrirsögn verði *Mat á fjárhagslegum áhrifum* en hún er nú *Kostnaðarmat*. Fyrirsögn er breytt til að fanga betur viðfangsefni lagagreinarinnar. Jafnframt er með breytingunni stuðlað að samræmi í orðalagi varðandi áhrif ýmiss konar stefnumótunar á starfsemi sveitarfélaganna. Þá er lagt að gildandi 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga verði ekki tekin upp í nýju ákvæði. Þar er kveðið á um að ráðuneyti sveitarstjórnarmála taki árlega saman yfirlit um kostnaðarmat til umræðu í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga en ákvæðið hefur ekki verið virkt um árabil og ekki talið tilefni til að kveða á um þetta verkferli í lögum. Hins vegar er ekkert sem mælir á móti því að samstarfsnefndin óski eftir slíkum upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga eða ráðuneytum telji nefndin tilefni til.

Með því að kveða skýrar á ferli mats á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarrar stefnumarkandi ákvarðana á sveitarfélögin og leggja til farveg fyrir ríki og sveitarfélög til að leiða ágreining um slík áhrif til lykta er stigið stórt skref í að meginmarkmiðum þessa frumvarps sem rakin eru í 2. kafla verði náð.

Nánar er gerð grein fyrir þeim breytingum sem frumvarpið felur í sér í skýringum við einstök ákvæði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið snertir 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um sjálfstjórn sveitarfélaga. Nánar tiltekið mælir ákvæðið fyrir um að sveitarfélög ráði málefnum sínum sjálf eftir því sem lög ákveða. Í umfjöllun fræðimanna um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga hefur verið vísað til þess að stjórnarskrárákvæðið tryggi fyrst og fremst tilvist sveitarfélaga og að íbúar sveitarfélaga hafi lýðræðislegan rétt til að kjósa stjórn sveitarfélagsins í almennum kosningum. Auk þess felst í sjálfstjórninni að réttilega kjörin sveitarstjórn skuli hafa sjálfstæði að vissu marki innan stjórnsýslukerfisins en það ræðst hins vegar af gildandi lögum hvaða málefnum sveitarfélög ráða sjálf og að hversu miklu leyti þau fá að ráða útfærslu þeirra málefna. Í stjórnarskrárákvæðinu er ekki tekið sérstaklega fram að sveitarfélög skuli vera fjárhagslega

sjálfstæð en þó er ljóst að til að sveitarfélög hafi einhverja sjálfstjórn er nauðsynlegt að þeim sé veitt fjárhagslegt svigrúm til að sinna lögbundnum verkefnum sínum.

Frumvarpið snertir jafnframt Evrópusáttmála um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga sem undirritaður var í Strassborg 15. október 1985. Sáttmálinn var fullgiltur á Íslandi 1. júlí 1991, sbr. auglýsingu nr. 7/1991 í C-deild Stjórnartíðinda, en hann hefur ekki verið lögfestur hér landi og hefur því ekki lagagildi. Ísland er hins vegar bundið af samningnum að þjóðarétti. Í 9. gr. sáttmálans er m.a. kveðið á um að staðbundin stjórnvöld skuli eiga rétt á nægilegu fjármagni sem þeim er heimilt að ráðstafa sjálf í samræmi við valdheimildir sínar og að ráðstöfunarfé staðbundinna stjórnvalda skuli taka mið af þeim skyldum sem þeim ber að sinna samkvæmt stjórnarskrá og lögum.

Markmið frumvarpsins er eins og áður segir að efla fjárhagslega sjálfstjórn sveitarfélaga og er frumvarpið því í samræmi við framangreint stjórnarskrárákvæði og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Ríkisendurskoðun. Tillögur starfshópsins voru kynntar samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga 15. janúar 2025 og áform frumvarpsins voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-23/2025) frá 7.–17. febrúar 2025. Tíu umsagnir bárust, frá Reykjavíkurborg, Akureyrarbæ, Skagafirði, Húnaþingi vestra, Dalabyggð, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi eystra, ÖBÍ – réttindasamtökum, Landsamtökunum Þroskahjálp og Viðskiptaráði Íslands. Í öllum umsögnum var tekið undir markmið frumvarpsins og fyrirhugaðar breytingar taldar jákvæðar.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-38/2025) frá 19. febrúar til 4. mars 2025. Ráðuneytinu bárust sjö umsagnir og í öllum þeirra var tekið undir markmið frumvarpsins. Í umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og í umsögn Reykjavíkurborgar voru gerðar nokkrar athugasemdir við frumvarpsdrögin sem tekið var tilliti til. Helsta breytingin var að bætt var við nýrri 6. mgr. þar sem mælt er sérstaklega fyrir um afleiðingar þess að ekkert fjárhagslegt áhrifamat sé unnið auk þess sem það er nánar skýrt í greinargerð með frumvarpinu hvaða aðilar muni geta óskað eftir fjárhagslegu endurmati ríkisendurskoðanda og á hvaða tímapunkti. Þá voru drög að frumvarpinu send forseta Alþingis til umsagnar eins og greint er frá í 2. kafla.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á ríkissjóð.

Ekki er talið að frumvarpið muni hafa áhrif á tiltekna þjóðfélagshópa fram yfir aðra eða jafnrétti kynjanna.

Frumvarpið hefur í för með sér ýmsan ávinning fyrir sveitarfélög og samfélagið í heild. Með bættu áhrifamati fá sveitarfélög skýrari mynd af því hvaða áhrif ný löggjöf og aðrar ákvarðanir stjórnvalda muni hafa á starfsemi þeirra og fjárhag. Þetta gerir þau betur í stakk búin til að undirbúa sig fyrir breytingar, m.a. með ráðstöfunum til að standa undir nýjum kostnaði með forgangsroðun og tilfærslu í fjárhagsáætlunum. Ítarlegt áhrifamat getur kallað á þéttara samráð ríkis og sveitarfélaga og með auknu samstarfi eykst skilningur aðila á innleiðingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þá geta skýrari verkferlar um áhrifamat leitt til þess að meiri líkur eru á almennt árangursríkari innleiðingu nýrra reglna og stjórnvaldsfyrirmæla sem varða sveitarfélög, sem aftur getur leitt til jákvæðra félagslegra og efnahagslegra áhrifa fyrir

samfélagið. Fyrst og fremst standa þó vonir til þess að ávinningur frumvarpsins feli í sér bætt samskipti ríkis og sveitarfélaga og skilvirkari fjárhagslega sjálfstjórn sveitarfélaga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að í stað 129. gr. sveitarstjórnarlaga komi ný grein. 1. mgr. ákvæðisins er efnislega óbreytt frá gildandi lögum að því frátöldu að gerð er tillaga um breytt, skýrara og styttra orðalag. Með mati á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa er einnig vísað til frummats á áhrifum áforma um lagasetningu, sbr. verkferla samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna. Mikilvægt er að árétta að viðkomandi ráðherra ber skylda til að tryggja að fjárhagslegt áhrifamat á sveitarfélög fari ávallt fram, en kveðið er á um afleiðingar þess að fjárhagslegt áhrifamat sé ekki unnið í 6. mgr. greinarinnar.

2. mgr. ákvæðisins er nýmæli og felur í sér leiðbeiningar um hvað fjárhagslegt áhrifamat felur í sér og skyldu ríkisins til að gera grein fyrir fjármögnum verkefna. Ákvæðið á sér nokkra hliðstæðu í 66. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem kveðið er á um að við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skuli markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram, sem er sambærilegt orðalag og í þessu ákvæði. Sá munur er þó á ákvæðunum að áhrifamat samkvæmt þessu ákvæði snýr fyrst og fremst að fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar á sveitarfélög.

3. mgr. ákvæðisins er sambærileg 2. mgr. 129. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga, þó með þeirri breytingu að hér er lagt til að kveðið verði skýrar á um að veita eigi Sambandi íslenskra sveitarfélaga hæfilegan frest til umsagnar um fjárhagslegt áhrifamat viðkomandi ráðherra. Er breytingunni ætlað að leggja aukna áherslu á að sambandinu verði gefinn viðunandi tími til að yfirfara áhrifamatið.

4. mgr. ákvæðisins er sambærileg 3. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga og kveður á um að mat á áhrifum og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins skuli liggja fyrir áður en frumvarp eða þingsályktunartillaga er afgreidd úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða áður en stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar. Í ákvæðinu er ekki sérstaklega tekin afstaða til þess hvernig áhrifamat og umsögn sambandsins fylgi stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu og getur það því t.d. verið með þeim hætti að þau fylgi með sem sérstök fylgiskjöl en auk þess er ekkert því til fyrirstöðu að gera ítarlega grein fyrir niðurstöðu áhrifamatsins og efnislegri samantekt á afstöðu sambandsins í greinargerð frumvarps eða þingsályktunartillögu. Sú leið væri betur til þess fallin að ná markmiðum frumvarpsins. Athuga ber að vikið er að einhverju leyti frá tillögum starfshóps, sem getið er um í 1. kafla, um að í þessu ákvæði verði jafnframt mælt fyrir að viðkomandi ráðherra beri að bregðast við breytingum á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps eða þingsályktunartillögu meðan á þinglegri meðferð stendur með því að leggja mat á áhrif þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Horft var til þess að nú þegar hvílir sú skylda á þingnefndum Alþingis, sem leggja til breytingartillögur við frumvörp, að gera mat á þeim fjárhagslegum áhrifum sem breytingartillögunar hafa á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

5. mgr. ákvæðisins felur í sér töluverða breytingu frá 4. mgr. 129. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga um úrlausn ágreinings ríkis og sveitarfélaga. Í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla er ráðherrum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreiningi til samstarfsnefndar ríkis og

sveitarfélaga sem starfrækt er á grundvelli 3. mgr. 128. gr. laganna. Ekki er nægilegt að umsögn nefndarinnar fylgi með stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu sem sérstakt fylgiskjal eins og á við um umsögn sambandsins skv. 4. mgr. heldur skal umsögn nefndarinnar ávallt reifuð í greinargerð með frumvarpinu eða tillögunni. Nefndin er skipuð a.m.k. tveimur fulltrúum ríkisins og þremur fulltrúum sveitarfélaga og fundar að jafnaði einu sinni í mánuði yfir vetrartímann. Eftir er til aukafunda þegar sérstakt tilefni þykir til. Undir nefndina heyra þrjár fastanefndir. Því til viðbótar hefur nefndin skipað tímabundna starfshópa til að leysa úr afmörkuðum verkefnum. Með hliðsjón af því gæti nefndin skipað tímabundnar nefndir til að leggja mat á ágreining fulltrúa ríkis og sveitarfélaga um mat á fjárhagslegum áhrifum. Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að viðkomandi ráðherra upplýsi Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar nefndarinnar þegar um stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir er að ræða. Þá er rétt nefna að orðalagið „ágreiningur um niðurstöðu mats á fjárhagslegum áhrifum“ ber að túlka í viðum skilningi og getur ágreiningur m.a. snúist um þjónustukröfur sem frumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða ákvörðun felur í sér eða útreikning kostnaðaráhrifa slíkra krafna. Er það sérstaklega í höndum Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga að láta skýrt í ljós að ágreiningur sé fyrir hendi um fjárhagslegt kostnaðarmat til að sá ferill sem hér er lýst verði virkjað.

6. mgr. ákvæðisins er nýmæli en þar er mælt fyrir um afleiðingar þess að ekki sé unnið mat á fjárhagslegum áhrifum lagafrumvarps, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana sem hafa engu að síður fjárhagsleg áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög. Hefur slíkur annmarki ekki áhrif á gildi lagafrumvarps, verði það að lögum, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana og því ber sveitarfélagi að sinna því verkefni sem því er falið þrátt fyrir að fjárhagslegt áhrifamat hafi ekki farið fram. Hins vegar ber viðkomandi ráðherra að grípa til viðeigandi ráðstafana, sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Til að Samband íslenskra sveitarfélaga eða sveitarfélög geti farið fram á að viðkomandi ráðherra grípi strax til viðeigandi ráðstafana þarf að liggja fyrir að ekkert fjárhagslegt áhrifamat hafi verið unnið. Í því felst að ráðherra beri ekki að grípa til viðeigandi ráðstafana á þessum grundvelli ef hægt er að sýna fram á að áhrifamat hafi verið unnið og lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga með sérstöku erindi. Í þessu samhengi þarf að gera greinarmun á því hvort fjárhagslegt mat hafi verið ófullnægjandi að mati sveitarfélaga eða hvort fjárhagslegt mat hafi verið unnið yfir höfuð.

Hafi fjárhagslegt mat ekki verið unnið er jafnframt skilyrði fyrir því að ráðherra beri að grípa til viðeigandi ráðstafana að ljóst sé að lagasetning, stjórnvaldsfyrirmæli eða stefnumótandi ákvörðun hafi haft eða muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Til að það teljist liggja ljóst fyrir í skilningi ákvæðisins þarf að vera hægt að sýna skýrt fram á að sveitarfélög hafi orðið fyrir eða muni verða fyrir greinilegum fjárhagslegum áhrifum. Óveruleg fjárhagsleg áhrif falla því ekki hér undir. Sem dæmi má nefna að ef auknar kröfur eru gerðar til sveitarfélaga vegna verkefna sem þegar falla undir þau, svo sem við gerð fjárhagsáætlana eða stefnumótunar, án þess að sýnt verði fram á að kröfurnar feli í sér aukið starfsmannahald fyrir sveitarfélög, verður ekki séð að sveitarfélög hafi orðið fyrir fjárhagslegum áhrifum í skilningi ákvæðisins.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að viðkomandi ráðherra getur að sjálfsögðu ávallt gripið til viðeigandi ráðstafana telji hann tilefni til þrátt fyrir að þau skilyrði sem hér eru rakin séu ekki uppfyllt. Þá er rétt að árétta að þau úrræði sem hér er mælt fyrir um koma ekki í veg fyrir að ráðherra og sveitarfélög leiti annarra leiða til að leiða ágreining sinn um fjárhagsleg áhrif laga-setningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana ríkisins til lykta, svo sem með stofnun starfshópa til að vinna að endurmati á fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar.

Um 2. gr.

Lagt er til að lögin taki þegar gildi.