

## Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga.  
(stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga).

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 sveitarfélaga*

Lágmarksíbúatala 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 sveitarfélögum skv. 119. gr. a.

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

Áður en ráðherra tekur ákvörðun skv. 3. mgr. skal hann skipa ráðgjafarnefnd er í sitji einn fulltrúi tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einn fulltrúi tilnefndur af Byggdastofnun og skulu tveir fulltrúar skipaðir án tilnefningar sem hafa sérstaka reynslu og þekkingu á málefnum sveitarfélaga, þ.á.m. formaður nefndarinnar. Skal ráðgjafarnefndin veita ráðherra umsögn um hvort skilyrði 3. mgr. séu uppfyllt til að veita sveitarfélagi tímabundna undanþágu frá lágmarksíbúatölu sveitarfélaga skv. 1. mgr.

##### 2. gr.

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

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

Þegar fjarfundarbúnaðar er notaður skal tryggja jafna möguleika allra fundarmanna til þátttöku í fundi og 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.

## 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 120. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „sbr. þó 2. mgr.“ í 1. mgr. 120. gr. laganna kemur: og 121 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. 120. gr. laganna falla brott.

## 4. gr.

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

*Sameining sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra*

Þegar ráðherra ber að hafa frumkvæði að því að sameina sveitarfélag öðru sveitarfélagi, sbr. 2. mgr. 4. gr. a, skal hann skipa sameiningarnefnd er í sitji tveir menn samkvæmt tilnefningu sveitarstjórnar í því sveitarfélagi sem um ræðir og tveir menn 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. Greiðist kostnaður við störf nefndarinnar úr ríkissjóði.

Sameiningarnefndin skal gera tillögu um hvaða kosta skuli leita varðandi sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög og skal nefndin leitast við að 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 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 atkvæðagreiðslu meðal íbúa viðkomandi sveitarfélaga um tillögurnar.

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

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari ákvæði um sameiningar sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra.

## 5. gr.

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

## 6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 122. gr. laganna:

- a) Á eftir orðunum „120. gr.“ í 1. mgr. 122. gr. laganna kemur: eða er ákveðin af ráðherra skv. 120. gr. a,
- b) Á eftir 1. másl. 1. mgr. 121. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Nú berst ráðuneytinu eigi tilnefning í nefndina og skal þá ráðherra skipa fulltrúa í nefndina án tilnefningar.

## 7. gr.

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

## 8. gr.

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

## 9. gr.

Á eftir 130. gr. laganna kemur ný grein, 131. gr. ásamt fyrirsögn, svohljóðandi, og breytist greinatala eftir því:

*Stefna um þjónustustig í byggðum og byggðalögum sveitarfélags*

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

Við mótun stefnunnar skal sveitarstjórn sérstaklega leitast eftir að samráð sé haft við íbúa sveitarfélagsins. Málsmeðferð við afgreiðslu stefnunnar skal að öðru leyti vera með sama hætti og segir í 3. mgr. 62. gr. laganna.

## 10. gr.

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

## 11. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði í 1. mgr. 4. gr. a um lágmarksíbúafjölda er sveitarfélagi sem hefur lægri íbúafjölda en 250 ekki skylt að sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum fyrr en við almennar sveitarstjórnarkosningar 2022 og sveitarfélag sem hefur lægri íbúafjölda en 1000 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 hafa frumkvæði að því að sameina sveitarfélög sem hvorki uppfylla skilyrði 1. mgr. bráðabirgðarákvæðisins um lágmarksíbúafjölda, né hafa niðurstöðu um það hvernig það skilyrði skuli uppfyllt, sbr. 119. gr. og 120 gr. laganna, öðru sveitarfélagi eða öðrum sveitarfélögum, sbr. 119. gr. a laganna, innan tveggja ára frá þeim sveitarstjórnarkosningum sem við eiga.

## II. KAFLI

**Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 5/1995.**

## 12. gr.

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að halda eftir allt að 1.000 millj. kr. af tekjum sjóðsins á hverju ári á tímabilinu 2020–2035 skv. a-lið, utan þeirrar fjárhæðar sem skal renna til málefna fatlaðs fólks, b-lið og d-lið 8. gr. a laganna, til að mæta greiðslu á sérstökum framlögum úr sjóðnum sem koma til vegna sameiningar sveitarfélaga, sbr. a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna.

## 13. 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 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023. Með þingsályktuninni var stigið mikilvægt skref í þá átt að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi, auka sjálfbærni sveitarfélaga og bæta enn frekar þjónustu við íbúana. Þau verða jafnframt 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. Mikil áhersla er á sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislega starfsemi þeirra og að tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Stefnuörkunin í heild sinni með þeim 11 aðgerðum sem skilgreindar eru skapa heildstæða nálgun á umrædd markmið. Segja má að með áætluninni sé stigið þýðingarmikið skref í umbótum á opinberri stjórnsýslu á Íslandi.

Fyrsta aðgerð þingsályktunarinnar miðar sérstaklega að því að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Samkvæmt henni skal lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga vera 250 frá sveitarstjórnarkosningum 2022 og 1.000 frá sveitarstjórnarkosningum 2026. Er umræddri ályktun Alþingis og fyrsta lið aðgerðaráætlunarinnar fylgt eftir í frumvarpinu og lagt til að lögfestar verði reglur sem mæla fyrir um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, aðlögun sveitarfélaga að slíku ákvæði og þá málsmeðferð sem þarf að eiga sér stað þegar ráðherra sveitarstjórnarmála þarf að hafa frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga. Þá eru lagðar til aðrar breytingar á sveitarstjórnarlögum sem tengjast sameiningum sveitarfélaga og hafa það markmið að draga úr lagahindrunum þegar kemur að sameiningum.

Fyrir liggur að frumvarp þetta er einungis fyrsta skrefið í að framfylgja þingsályktun um stefnumótandi áætlun sveitarfélaga. Til að mynda er í gangi vinna starfshóps vegna breytinga á fjármálakafla sveitarfélaga, sem tengist fjórða lið tillögunnar og búist er að við að ljúki innan tíðar og þá munu önnur atriði og verkefni tillögunnar koma til skoðunar og framkvæmda á næstu misserum.

Ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga hefur lengið verið í sveitarstjórnarlögum og var það ekki fyrr en við lögfestingu núgildandi sveitarstjórnarlaga árið 2011 sem slíkt ákvæði var afnumið. Var getið um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í sveitarstjórnarlögum á tímabilinu frá 1961 til ársins 2011 og hafa nokkrar sameiningar sveitarfélaga farið fram á því tímabili að frumkvæði ráðherra. Er lögfesting ákvæðis um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga í þeim tilgangi að tryggja sjálfbærni þeirra því fjarri því að vera nýmæli í íslenskum rétti.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og áður sagði er tilefni frumvarpsins nýsamþykkt þingsályktun um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023. Tillagan að þingsályktuninni var unnin og lögð fram á grundvelli 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 gert greinar fyrir í kafla 5, var þingsályktunartillagan lögð fram á Alþingi 24. september 2019 og samþykkt 29. janúar 2020.

Í stuttu máli má segja að með tillögunni hafi verið stefnt að tveimur markmiðum. Lýtur fyrra markmiðið að sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislegrar starfsemi þeirra og er

svohljóðandi: *Sveitarfélög á Íslandi skulu vera 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 er svohljóðandi: *Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga skulu vera virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.*

Eins og áður sagði er í í aðgerðaáætluninni að finna 11 aðgerðir þar sem ofangreind markmið eru höfð að leiðarljósi og miðar fyrsta aðgerðin 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 þurfi að fækka þeim og stækka. Samráðið leiddi þó í ljós skiptar skoðanir um með hvaða hætti það skyldi gert og hver lágmarksíbúatalan ætti að vera. Meðal annars komu fram sjónarmið um að ekki væri nægilega langt gengið með því að miða við 1.000 íbúa, en niðurstaðan var sú að þessi einstaka aðgerð hefði engu að síður 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 verkefnatilfærslu frá ríki til sveitarfélaga, betri nýtingu tekjustofna sveitarfélaga, jafnari dreifingu og framboð þjónustu á milli sveitarfélaga og öflugri stjórnsýslu. Lagt var til að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga verði 250 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2022 og 1000 frá almennum sveitarstjórnarkosningum árið 2026.

Málið var tekið til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis og bárust 20 umsagnir um tillöguna auk þess sem fjöldi gesta kom fyrir nefndina. Í álit meirihluta nefndarinnar var fjallað sérstaklega um sjálfbærni sveitarfélaga og lágmarksíbúatöluna og kom fram að leggja skyldi ríka áherslu á að við lagalega útfærslu ákvæðisins verði 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 sé 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.

Ofangreind sjónarmið voru höfð til hliðsjónar við gerð frumvarpsins og er m.a. lagt til að ráðherra geti veitt sveitarfélögum tímabundna undanþágu frá lágmarksíbúafjölda ef sérstakar félagslegar eða landfræðilegar ástæður eru til staðar. 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 hafa 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.

Hafa ber í huga að markmið þessa frumvarps er fyrst og fremst að auka sjálfbærni sveitarfélaga og efla sveitarstjórnarstigið í heild sinni. Er ákvæði um lágmarksíbúafjölda eingöngu skref í þá átt en á engan hátt skal líta á lágmarksíbúatöluna 1.000 sem sérstakt viðmið um heppilega lágmarksstærð sveitarfélags, ekki frekar en að 25 íbúar, sem var lágmarksíbúafjöldi sveitarstjórnarlaga á sínum tíma, hafi áður verið heppileg lágmarksstærð sveitarfélags á þeim tíma. Með frumvarpinu er heldur ekki vikið frá því megin sjónarmiði sveitarstjórnarlaga að vald til að ákveða og móta skipan sveitarfélaga sé í höndum íbúa þeirra, þó með þeim lágmarksviðmiðum sem kveðið er á um í frumvarpinu. Væntingar eru

um að frumvarpið muni hvetja sveitarfélög til að hefja samræður um það hvaða stjórnsýslueiningar myndi sem sterkasta félagslega heild á hverju landsvæði fyrir sig, eins og þegar má sjá merki um. Sameiningar sveitarfélaga snúast þannig fyrst og síðast um að sameina stjórnsýslu þeirra með því að draga úr valdaframsali til annarra stjórnsýslueininga hvað lögbundin verkefni varðar, s.s. byggðasamlaga, og styrkja þannig lýðræðislegan grunn sveitarfélaganna. Þannig verða til ný sveitarfélög sem veita nærliggjandi samfélögum möguleika á að vinna saman að sameiginlegum hagsmunum á lýðræðislegum grundvelli og fela í sér tækifæri til að efla stjórnsýslu og þjónustustig. Vonir standa því til þess að það muni heyra til algjörra undantekninga að ráðherra þurfi að hafa frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga eins og lagt er til í frumvarpi þessu.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

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

#### *Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga*

Með lögfestingu frumvarpsins verður aftur tekið upp ákvæði í sveitarstjórnarlög sem kveður á um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga og að miðað verði við 1.000 íbúa. Þá er lagt til að haldið verði í þá 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 ráðuneyti sveitarstjórnarmála ber að hafa 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 félagslegar eða landfræðilegar aðstæður eru til staðar.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að tekið verði upp nýtt ákvæði sem fjallar um þá málsmeðferð sem mun eiga sér stað þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra. Er þar mælt fyrir um að fyrsta skrefið vegna slíkrar sameiningar er að ráðuneytið óskar eftir tilnefningum í sérstaka sameiningarnefnd frá viðkomandi sveitarfélagi og þeim landshlutasamtökum sem við eiga. Hlutverk nefndarinnar er að gera tillögu um hvaða leiða skuli leita við sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög og gert er ráð fyrir að nefndin afli upplýsinga um vilja íbúanna í þessum eignum. Sveitarstjórnir viðkomandi sveitarfélaga skulu síðan veita umsagnir sínar um framkomnar tillögur áður en ráðherra tekur ákvörðun um það hvernig staðið skuli að sameiningunni og skal ráðherra fyrst og fremst líta til vilja íbúa við ákvörðun sína. Ef um fleiri en eina tillögu er að ræða getur ráðherra boðað til kosninga innan sveitarfélaganna um þá kosti sem eru uppi, áður en hann tekur ákvörðun um sameininguna.

Í bráðabirgðarákvæði frumvarpsins er lagt til að sveitarfélögum sem hafa íbúafjölda undir lágmarki 1. gr. frumvarpsins verði veittur aðlögunarfrestur áður en kemur að því að ráðherra eigi frumkvæði að sameiningu viðkomandi sveitarfélags. Mun ráðherra þannig ekki hafa frumkvæði að því að sameina sveitarfélög, sem hafa færri íbúa en 250, fyrir en tveimur

árum eftir sveitarstjórnarkosningar 2022 og þá hefur hann ekki frumkvæði að því að sameina sveitarfélög, sem hafa færri íbúa en 1000, 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 er framfylgt. Með því er lögð áhersla á að frumkvæði þarf að vera í höndum viðkomandi íbúanna sjálfra í samræmi við meginanda laganna um lýðræðislega aðferð við val á sameiningarkostum, en að það sé þrautaleið komi til þessa að ráðherra þurfi að beita umræddri heimild.

#### Önnur ákvæði sem snúa að sameiningu sveitarfélaga

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á sveitarstjórnarlögum sem m.a. hafa þann tilgang að stuðla að hvötum til fjálsra sameininga sveitarfélaga, draga úr lagahindrunum vegna sameininga eða styrkja þróun og nýbreytni í stjórnun sveitarfélaga með hliðsjón af nýjum möguleikum sem stafræn samskiptaþróun býður upp á. Hér má nefna að möguleikar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að veita aðstoð vegna sameininga er lengdur úr fimm árum í sjö og lagt er til að felld verði brott sú regla að ráðherra sé einungis heimilt að samþykkja eina stjórnskipulagstilraun í einu, skv. 129. gr. laganna. Einnig er lagt til að heimildir sveitarfélags til að halda fjarfundi verði víkkaðar og felld verði út það skilyrði að einungis sé heimilt að nýta fjarfundarbúnað þegar fundarmaður á torvelt með sækja fund vegna fjarlægðar, óveðurs eða samgönguferfiðleika. Á móti er lagt til að lögfestar verði ýmsar meginreglur um notkun fjarfundarbúnaðar sem nú er einungis að finna í leiðbeiningum ráðuneytisins um notkun fjarfundarbúnaðar sem settar voru á grundvelli 19. gr. sveitarstjórnarlaga.

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 byggðalegu tilliti. Er slík stefnumótun hluti af því að sveitarfélög gæti að veikari byggðum eða byggðalögum innan vébanda sinna og móti sér stefnu í þeim efnum. Þá er þessi regla í samræmi við aðgerð A.18. í byggðaaáætlun en geta má 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 bráðabirgðaákvæði í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem hefur þann tilgang að veita Jöfnunarsjóði sveitarfélaga heimild til að halda eftir ákveðinni upphæð af tekjum sjóðsins á hverju ári til að safna í sjóð sem nýttur verður til að veita sameiningaframlög til sveitarfélaga. Fjárhæðin sem um ræðir er einn milljarður á ári, sem er um 5% af lögbundnu framlagi ríkisins í sjóðinn. 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 1. mgr. 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. stjórnarskrárinnar sem fjallar um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Það liggur þó fyrir að það hefur bæði verið álit fræðimanna og verið almenn réttarfrankvæmd, að sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga takmarki ekki heimildir löggjafans til að kveða á um skipan sveitarfélaga, þ.á.m. lágmarksíbúafjölda þeirra, án aðkomu íbúa sveitarfélaganna. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga hefur fyrst og fremst í för með sér að

tryggður er réttur sveitarfélaga til að ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða en leggur einnig þær skyldur á stjórnvöld að þeim ber að tryggja að í ríkinu starfi staðbundnar stjórnsýslueiningar sem hafa getu til að sinna þeim verkefnum sem þeim er falið skv. lögum. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga tryggir þannig eingöngu tilvist sveitarstjórnarstigsins í heild sinni en ekki einstakra sveitarfélaga.

Þann 1. júlí 1991 fullgilti Ísland Evrópusamning um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga, frá 15. október 1985, sbr. C-deild Stjórnartíðinda nr. 7/1991, og er því bundið af samningnum að þjóðarétti. Í umræddum samningi er að finna umfjöllun um hvernig málsmeðferð skuli háttað þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga en 5. gr. samningsins hljóðar svona í íslenskri þýðingu: „Ekki skal gera breytingar á mörkum staðbundinna stjórnvalda nema að undangengnu samráði við þá íbúa sem málið varðar, eftir atvikum með almennti atkvæðagreiðslu þar sem slíkt er heimilt í lögum.“

Frekari skýringu á ákvæðinu er að finna í greinargerð samningsins, en umfjöllunin er á þessa leið í íslenskri þýðingu: „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. Íbúakosningar geta 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 framgreint, að ákvæðið gerir ekki þá kröfu að íbúakosning sé skilyrði fyrir sameiningu sveitarfélaga. Ákvæðið setur hins vegar það skilyrði að samráð sé haft við sveitarfélög, með beinum eða óbeinum hætti, áður en kemur að sameiningu þeirra.

Í skýrslu sendinefndar Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins, sem fylgist með framkvæmd Evrópusamningi um sjálfstjórn sveitarfélaga, voru reifuð sjónarmið um hvaða kröfur samningurinn gerir þegar kemur að samráði 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 aðrir hópar hafi gagnrýnt að ekki hafi verið tekið tillit til óska sveitarfélaga þegar kom að ofangreindri 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 skuli haft með sveitarfélagi 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 er haft við. Hefur framkvæmdin því verið með þeim hætti 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 þegar kemur að 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 Evrópusamning um staðbundna sjálfstjórn sveitarfélaga. Íslensk hefð byggir hins vegar á þeirri megináherslu að sameiningar 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 mæta nýjum kröfum um lágmarksíbúafjölda og vinna tillögur þar að lútandi í nánú 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 öðrum tengum samfélagslegum umbótum.

## 5. Samráð.

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga er rakið það viðtæka samráð sem átti sér stað þegar tillagan var unnin. Kom fram að við undirbúning tillögunnar hafi mikil áhersla verið lögð á gott samráð um allt land. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, önnur ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga höfðu þegar verið í samstarfi í tengslum við skýrsluna „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“, sem út kom í júlí 2017. Við gerð skýrslunnar fór fram umfangsmikið samráð og rætt var við nokkuð hundruð einstaklinga víðs vegar um landið. Samræður áttu sér stað ýmist á formlega boðuðum fundum, sem haldnir voru í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, á kynningarfundum um verkefnið og í viðtölum við einstaklinga. Ítarlegar samantektir frá þessum fundum liggja fyrir. Skýrslan og tillögur hennar voru síðan til umræðu á tveimur landsþingum Sambands íslenskra sveitarfélaga, á fjármálaráðstefnu þess og á ársfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Hinn 30. apríl 2019 sendi starfshópur frá sér umræðuskjalið „Grænbók – Stefna um málefni sveitarfélaga“ þar sem fram komu hugmyndir um að taka aftur upp ákvæði um lágmarksíbúafjölda í sveitarstjórnarlögin. Skjalið var gert aðgengilegt í samráðsgátt Stjórnarráðsins 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 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. 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 sveitarfélaga og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Sem liður í samráðsferlinu var tillagan 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 fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun ríkisins 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 lögð fram á Alþingi þann 24. september 2019 og var tekin til umfjöllunar hjá umhverfis- og samgöngunefnd. Tillagan var samþykkt þann 29. janúar 2020 en nefndarálit meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar sem sneri að efni þessa frumvarps hefur þegar verið reifað.

Innra samráð Stjórnarráðsins vegna áforma um frumvarpið hefur farið fram en sökum þess hvernig máli þessu er háttað og í ljósi þess viðtæka samráðs sem þegar hefur farið fram um meginefni frumvarpsins, voru áform um frumvarpið ekki kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

## 6. Mat á áhrifum.

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. 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. hver yrði fjöldi sveitarfélaga í ólíkum stærðarflokkum, en líklegt er þó að allmörg sveitarfög verða áfram 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 vera 3,6 – 5 milljarðar vegna breyttra áherslna við rekstur sveitarfélaga. Þannig kann mögulegur sparnaður sem verður af rekstri stjórnsýslu sveitarfélaga að vera 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 slíkum undirbúningi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Þá er lagt til að kostnaður vegna nefndar, sem ráðherra skipar þegar honum ber að hafa 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 þessa óverulegur.

Þá er gert ráð fyrir að haldið verði eftir einum milljarði á hverju ári í 15 ár af ákveðnum 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 kr. 300 milljónir á ári hverju undanfarin 10 ár. Með því að halda eftir þeirri upphæð sem lagt er til í frumvarpinu af tekjum sjóðsins næstu 15 ár, er verið að lágmarka þau áhrif sem aukinn fjöldi sameininga sveitarfélaga á næstu árum mun hafi á heildarúthlutanir Jöfnunarsjóðs. Viðræður fara fram um möguleikann á því að sjóðnum verði tryggðar auknar tekjur úr ríkissjóði til að lágmarka þau áhrif sem kunna að verða á framlögum sjóðsins vegna fjölgunar á sameiningum sveitarfélaga sem vænta má með lögfestingu frumvarpsins.

Að lokum má nefna að samfélagslegur ávinningur frumvarpsins er mikill og fyrirsjáanlegur 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 mæta auknum kröfum um gæði og sjálfbærni.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

### Um 1. gr.

Lagt er til 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. Um er 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 skal ráðuneytið eiga frumkvæði að því að sameina það öðru eða öðrum sveitarfélögum skv. 119. 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 hindra það 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 að slíkar aðstæður eiga við að ósk viðkomandi sveitarfélags.

Ljóst er að óhjákvæmilega þurfa skilyrði 3. mgr. að vera matskennd enda eru aðstæður og lega sveitarfélaga verulega mismunandi. Er verkefni ráðgjafarnefndarinnar sem ráðherra skal skipa skv. 4. mgr. að gera heildarmat á hvort að tilteknir efnahagslegir, umhverfislegir eða landfræðilegir þættir kunni að vera til staðar sem mæla því í mót að sveitarfélagið geti myndað félagslega einingu með nágranna sveitarfélagi að svo stöddu. Sem dæmi mætti nefna ef sveitarfélagið hefur lengi myndað félagslega einingu á stóru landsvæði án mikillar samvinnu við önnur sveitarfélög og sameining við nærliggjandi sveitarfélög mun ekki fela í sér verulegar breytingar á sjálfbærni sveitarfélagsins. Við slíkt mat væri mögulega rétt að líta til sveitarfélaga sem áður tilheyrðu sýslum skv. fyrri stjórnsýsluskipan, sem var afnumin með þágildandi sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986. 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 einhverja ára. Hafa ber í huga að um undantekningu er að ræða frá meginreglunni sem eðlilegt er að túlka þröngt.

#### Um 2. gr.

Hér er lögð til breyting á reglum sveitarstjórnarlaga sem gilda um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga. Tilgangur breytingarinnar er fyrst og fremst að skýra heimildir sveitarstjórnarmanna til að nýta slíkan búnað á nefndarfundum sveitarfélagsins, en ljóst er að með fækkun sveitarfélaga kunna mörg sveitarfélög að ná yfir viðáttumikið svæði. Samkvæmt gildandi lögum er eru ákveðin skilyrði sett fyrir því að sveitarfélagi sé heimilt að nýta fjarfundarbúnað á fundum sínum. Eru skilyrðin þau að fjarlægðir frá fundarstað verða að vera miklar eða slæmt veður eða samgöngur valda því að fundarmaður eigi torvelt með að mæta á fund. Er hér um matskennd viðmið að ræða sem gætu þurft að koma til skoðunar í hverju tilviki fyrir sig. Með breytingunni eru hin matskenndu viðmið afnumin og verður sveitarfélagi heimilt að kveða á um í samþykktum sínum að nefndarmaður geti almennt setið fund með aðstoð fjarfundarbúnaðar, ef hann er staddur innan sveitarfélags eða á ferðum innanlands á vegum sveitarfélagsins. Ef fundarmaður er staddur utan sveitarfélagsins, hvort sem það er innanlands eða erlendis, ber að kalla til varamann, sbr. 31. gr. laganna.

Í ljósi tækniframfara á þessu sviði, er lögð til sú breyting í 2. málslíð 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 í fundi og atkvæðagreiðslu, tryggja óskerta möguleika þeirra sem eru viðstaddir fund 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 mál sem eru háð trúnaði. Rétt er að geta 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 leiðbeininum ráðuneytisins um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarstjórnar, sem sett voru með auglýsingu, nr.

1140/2014, og á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga. Mun lögfesting slíkra reglna því fyrst og fremst fela í sér skýrari viðmið í þessum efnunum.

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 núgildandi leiðbeiningum. Til að mynda verður áfram nauðsynlegt að fjalla um staðfestingu fundargerða ef leyft er að nota fjarfundarbúnað, um þann hámarksfulltrúafjölda sem má taka þátt í fundi með aðstoð slíks búnaðar, afleiðingar þess ef fjarfundarbúnaðar bregst á fundi og fleira. Þó má gera má þó ráð fyrir að veigamesta breytingin á leiðbeiningum ráðuneytisins verði brottfall reglu 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 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.

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 tillögunna, ef um var að ræða  $\frac{2}{3}$  sveitarfélaganna og í þeim sveitarfélögum hafi a.m.k.  $\frac{2}{3}$  hlutar íbúa á svæðinu búið. Ef skilyrðið er ekki uppfyllt þurfa sveitarfélögin sem samþykktu sameininguna að láta fara fram aðra kosningu. Með því að fella á brott þess reglu, er ekki þörf á öðrum kosningum í þeim sveitarfélögum sem hafa þegar samþykkt tillögu um sameiningu ef það er vilji beggja sveitarstjórna. Hér ber að athuga að þrátt fyrir að ákvæðið geri ráð fyrir að ekki sé þörf á annarri kosningu kemur það heldur ekki í veg fyrir að slík kosning fari fram.

#### Um 4. gr.

Þegar skylt er að sameina sveitarfélag öðru sveitarfélagi, sbr. 2. mgr. 4. gr. a, skal ráðuneytið skipa nefnd er í sitji tveir fulltrúar samkvæmt tilnefningu sveitarstjórnar í því sveitarfélagi sem um ræðir og tveir fulltrúar samkvæmt tilnefningu viðkomandi landshlutasamtaka. Ráðuneytið skipar síðan formann nefndarinnar án tilnefningar og skal kostnaður við störf nefndarinnar greiðast úr ríkissjóði.

Hlutverk sameiningarnefndarinnar er að gera tillögu um hvernig kosti 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. Gerir ákvæðið þannig ráð fyrir að nefndin leiti leiða til að afla upplýsinga um vilja íbúa viðkomandi sveitarfélaga varðandi það hvaða sveitarfélagi eða sveitarfélögum það sameinist, en gerir ekki upp á milli þeirra aðferða sem nefndin notfærir sér við slíka upplýsingaöflun og gæti nefndin þess vegna beitt öllum þeim aðferðum sem lýst er í ákvæðinu eða leiti annara leiða til að afla upplýsinganna. Tillaga nefndarinnar getur síðan verið á ýmsa leið, t.d. gæti hún falið í sér sameiningu sveitarfélagsins við nálæg sveitarfélög eða að sveitarfélaginu verði skipt upp á milli nálægra sveitarfélaga. Þá gerir ákvæðið einnig 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 að nýtt sveitarfélag myndi félagslega og landfræðilega heild, er eðlilegt að henni fylgi einnig stutt greinargerð eða rökstuðningur fyrir þeim sjónarmiðum sem nefndin hafði til grundvallar. Þá skulu sveitarstjórnir viðkomandi sveitarfélaga einnig veita umsögn sína um framkomna tillögu. Ákvörðunarvald um hvaða sveitarfélög skulu sameinast sveitarfélaginu liggur síðan hjá ráðherra. Ákvæðið gerir þó ráð fyrir að vilji íbúa sveitarfélagsins skuli vera ríkjandi sjónarmið þegar kemur að þeirri sameiningarleið sem er farin og þurfa því veigamiklar ástæður að vera til staðar ef ráðherra tekur ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga sem ekki má leiða af vilja íbúa sveitarfélaganna. Önnur sjónarmið sem ráðherra ber einnig að taka tillit til eru hvort hið nýja sveitarfélag myndi sterka félagslega og landfræðilega heild. Ef um marga kosti er að ræða getur ráðherra ákveðið að fram fari ráðgefandi kosning um þær sameiningarleiðir sem eru í boði. Ljóst er að ráðherra mun ekki láta slíka kosningu fara fram nema að hann telji að framkomnar tillögur feli í sér að nýtt sveitarfélag myndi félagslega og landfræðilega heild og mæla rök því með því að slík kosning sé bindandi fyrir ráðherra. Þó er ljóst að mögulega kann kosningabáttaka að vera lág eða að mjótt verður á munum á milli nokkurra valkosta og er því lagt til að kosningin verði ráðgefandi þannig að ráðherra verði veitt ákveðið svigrúm til að meta vilja íbúa í slíkum aðstæðum. Rétt er að taka fram að þótt engin tillaga nái hreinum meirihluta er gert ráð fyrir að eingöngu verði um eina kosningu að ræða.

Rétt er að taka fram að sveitarfélag eða sveitarfélög, sem ráðherra hefur ákveðið að skuli sameinast sveitarfélagi sem ekki nær lágmarksíbúafjöldanum, eru eðli málsins samkvæmt einnig bundin af ákvörðun ráðherra. Má þó nefna að ráðherra getur ekki tekið ákvörðun eða boðað til kosninga, um að sameina sveitarfélagið mörgum sveitarfélögum, 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 áréttta, að þrátt fyrir að það liggi ljóst fyrir að tvö samliggjandi sveitarfélög, sem hvorugt nær lágmarki íbúa, muni sameinast hvoru öðru, ber engu að síður að skipa nefnd í báðum sveitarfélögum sem skila sitthvorri tillögunni þótt að þær geti verið samhljóða með öllu.

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

#### Um 5. gr.

Hér er lagt 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 lokamálslið 5. mgr. 120. gr. a laganna. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringar.

#### Um 6. gr.

Þegar ráðherra hefur tekið ákvörðun um sameiningu sveitarfélaga, fer fram sama ferli og þegar sveitarfélög hafa samþykkt sameiningu. Ber sveitarfélögunum sem um ræðir þannig að velja tvo til þrjá fulltrúa til setu í sérstakri stjórn til undirbúnings að stofnun nýs sveitarfélags. Er hér einnig lagt til að sinni sveitarstjórnir ekki þeirri skyldu sem hér er mælt fyrir um, geti ráðuneytið haft frumkvæðið að skipun slíkrar nefndar. Að öðru leyti er gert ráð fyrir sömu málsmeðferð, hvort sem um er að ræða sameiningu samkvæmt tillögu sveitarstjórna eða samkvæmt ákvörðun ráðherra.

## Um 7. gr.

Sú breyting sem lögð er til á 127. gr. sveitarstjórnarlaga er til samræmis 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga þar sem kveðið er á um að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga megi veita fjárhagslega aðstoð í allt að sjö ár vegna sameiningar sveitarfélaga. Með breytingunni er gert ráð fyrir að Jöfnunarsjóð verði veitt aukið svigrúm til að dreifa sameiningaframlaga og þannig dragaa úr áhrifum sameiningaframlaga á heildarúthlutanir sjóðsins til sveitarfélaga hverju sinni. Rétt er að áréttta að einungis er um heimildarákvæði að ræða og gerir Jöfnunarsjóður ráð fyrir að sameiningarframlög verði greidd út á 4-5 árum eins og verið hefur.

## Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

## Um 9. gr.

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

Ljóst er að með fækkun sveitarfélaga munu jafnframt myndast víðáttamikil sveitarfélög, mögulega með fáum og stórum byggðakjörnum en viðkvæmari byggð á öðrum svæðum innan sveitarfélagsins. Það er því mikilvægari en áður að stefna sveitarstjórnar varðandi þjónustustig sveitarfélagsins á slíkum svæðum sé skýr og komi til sérstakrar umræðu, og er því lögð 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 þau þjónustuatriði sem sveitarfélögum ber að greina frá í stefnunni en gert er ráð fyrir að það sé á ábyrgð sveitarstjórnar að móta bæði heildarstefnu fyrir hverja byggð eða byggðalag fyrir sig og einnig að gera grein fyrir ætluðu þjónustustigi vegna einstakra verkefna sem sveitarfélög hyggjast 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 svæðinu er skipt frekar upp m.t.t. þjónustustigs, svo sem með því að flokka svæði eftir ákveðinni fjarlægð frá byggðakjarna eða miða við eldri skipan sveitarfélaga eða hreppa.

Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að sama fyrirkomulag verði við afgreiðslu á þjónustustefnu sveitarfélagsins sbr. 1. mgr. ákvæðisins og er við afgreiðslu fjármálaáætlunar sbr. 62. gr. laganna enda ljóst að slíkar áætlanir haldast í hendur.

## Um 10. gr.

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

## Um 11. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um aðlögun sveitarfélaga að þeirri reglu sem fram kemur í 1. gr. frumvarpsins um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga. Er sveitarfélagi sem hefur lægri íbúafjölda en 250 þannig ekki skylt að sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum fyrr en við

almennar sveitarstjórnarkosningar 2022. Þá er sveitarfélagi sem hefur lægri íbúafjöldi en 1.000, ekki skylt að sameinast öðru eða öðrum sveitarfélögum fyrr en við almennar sveitarstjórnarkosningar 2026. Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að ráðherra ber ekki að hafa frumkvæði að sameiningu sveitarfélags með íbúa undir 250 fyrr en tveimur árum eftir sveitarstjórnarkosningar 2022 og tveimur árum eftir sveitarstjórnarkosningar 2026 vegna sveitarfélaga með íbúa undir 1.000.

Hér ber að hafa í huga að það leiðir af 1. gr. frumvarpsins að bráðabirgðarákvæðið 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 er heimilt að veita tímabundna undanþágu til allt að 8 ára vegna sérstakra aðstæðna, einnig átt við um þau sveitarfélög sem ráðherra ber að hafa frumkvæði að sameina skv. bráðabirgðarákvæði þessu.

#### Um 12. gr

Í ákvæðinu er lagt til að Jöfnunarsjóður fái heimild til að halda eftir ákveðnum tekjum sjóðsins til að koma til móts við greiðslu á sérstökum framlögum úr sjóðnum vegna sameininga sveitarfélaga, sbr. a-lið 1. mgr. 11. laganna. Sjá frekari umfjöllun í 6. kafla greinargerðinnar.

#### Um 13. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.