

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá innviðaráðuneytinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Nefndinni bárust sjö umsagnir sem aðgengilegar eru undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, með það að markmiði að leggja grundvöll að skýrara verklagi um mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra stefnumarkandi ákvarðana ríkisins á sveitarfélög sem og skýra hvernig fara skal með ágreining ríkis og sveitarfélaga um slíkt mat.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almenn atriði.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að 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 áætlunarinnar 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. Frumvarpið byggist að mestu leyti á tillögum starfshóps sem innviðaráðherra skipaði haustið 2023. Skýrsla starfshópsins um feril um kostnaðarmat, *Mat á áhrifum á fjárhag sveitarfélaga*, var birt með frumvarpinu þegar það var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

Verði frumvarpið að lögum verður skýrar kveðið á um hvernig standa skuli að mati á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu ríkisins á sveitarfélög.

Meiri hlutinn telur frumvarpið til þess fallið að koma til móts við gagnrýni sveitarfélaga, m.a. um að komið hafi fyrir að kostnaðarmat væri ekki framkvæmt eða það ekki fullnægjandi, óljóst hvenær leita skyldi umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga og hvernig leysa skyldi úr ágreiningi milli ríkis og sveitarfélaga.

Meiri hlutinn telur málið brýnt og frumvarpið til þess fallið að efla fjárhaldsstjórn sveitarfélaga, tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga, auk þess að stuðla að vandaðri lagasetningu.

Ágreiningi vísað til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga (5. mgr. 1. gr.).

Með frumvarpinu er lögð til ný 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga og kemur fram í skýringum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins að það feli 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 laga-frumvarpa 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 samstarfsnefndarinnar fylgi með stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu sem sérstakt fylgiskjal eins og á við um umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga skv. 4. mgr. 129. gr. laganna, heldur skal umsögn nefndarinnar ávallt reifuð í greinargerð með frumvarpinu eða tillögunni. Þá er í ákvæðinu jafnframt gert ráð fyrir að viðkomandi ráðherra upplýsi Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar samstarfsnefndarinnar þegar um stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir er að ræða.

Meiri hlutinn áréttar að orðalagið „ágreiningur um niðurstöðu mats á fjárhagslegum áhrifum“ beri að túlka víðum skilningi og getur ágreiningur m.a. snúist um þjónustukröfur sem frumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða ákvörðun felur í sér eða útreikning kostnaðaráhrifa slíkra krafna.

Jafnframt telur meiri hlutinn rétt að leggja áherslu á að það verður 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 virkjaður.

Endurmat ríkisendurskoðanda á fjárhagslegum áhrifum.

Í umsögnum um frumvarpið var gagnrýnt að búið væri að fella brott úr því ákvæði sem kynnt var í drögum frumvarpsins í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-38/2025) þar sem lagt hafi verið til að lögfesta rétt ráðuneyta og sveitarfélaga til að fara fram á endurmat ríkisendurskoðanda á fjárhagslegum áhrifum ákvarðana ríkisins og því mikilvægt að tryggja að því yrði bætt við 129. gr. laganna.

Meiri hlutinn telur rétt að taka fram að samhliða frumvarpi þessu hefur forsætisnefnd Alþingis lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, og sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (þskj. 530, 408. mál), sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur nú til umfjöllunar. Þar er m.a. lagt til að bæta fyrrgreindu ákvæði við 129. gr. sveitarstjórnarlaga og kveðið á um að hlutaðeigandi ráðherra, sveitarfélög eða Samband íslenskra sveitarfélaga geti 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. Frumvörpin styðja hvort annað. Meiri hlutinn telur brýnt að frumvarp forsætisnefndar verði samþykkt samhliða samþykkt frumvarpsins svo að samfléttuð markmið þeirra náist.

Fjárhagslegt áhrifamat ekki unnið.

Með 6. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lagt til að í 129. gr. sveitarstjórnarlaga verði lögfest nýmæli sem kveður á um skyldu viðkomandi ráðherra til að eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum komi í ljós að áhrifamat hefur ekki verið gert og ljóst er að ákvarðanir ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni var gagnrýnt að ekki væri í 6. mgr. 1. gr. frumvarpsins kveðið á um beina aðkomu Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga eða úrræði þeirra þegar ljóst er að fjárhagslegt mat á áhrifum hefur ekki verið unnið. Mikilvægt væri að

kveða á um úrræði framangreindra aðila til að knýja á um að viðkomandi ráðherra framkvæmi áhrifamat.

Meiri hlutinn áréttar að það leiðir af 6. mgr. 1. gr. frumvarpsins að hafi áhrifamat ekki verið gert þarf almennt að vinna slíkt mat til að hægt sé að taka til skoðunar hvort ráðherra eigi að hafa frumkvæði að þeim ráðstöfunum sem ákvæðið kveður á um, sem geta t.d. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Við meðferð málsins fyrir nefndinni var rætt hvort Samband íslenskra sveitarfélaga eða sveitarfélög geti einnig með sérstöku erindi farið fram á að gert verði fjárhagslegt mat á áhrifum þeirrar ákvörðunar ríkisins sem um ræðir samkvæmt ákvæðinu. Meiri hlutinn telur ljóst að framangreindir aðilar geta beint slíku erindi til ráðherra sem ráðherra yrði ávallt skylt að svara með tilliti til þeirrar almennu réttarreglu stjórnisýsluréttar að stjórnvöldum beri að svara þeim erindum sem til þeirra berast nema ljóst sé að svars sé ekki krafist. Meiri hlutinn telur með vísan til þessa ekki þörf á að gera slíkar breytingar á efni frumvarpsins en áréttar mikilvægi þeirrar frumkvæðisskyldu ráðherra sem felst í ákvæðinu.

Breytingartillögur.

Meiri hlutinn leggur til breytingar sem eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á frumvarpið.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við 1. gr.

- a. Orðið „tillagnanna“ í 1. másl. 2. mgr. falli brott.
- b. Á eftir orðinu „frumvarpi“ í 2. másl. 5. mgr. komi: til laga.
- c. Á eftir orðunum „hafi farið“ í 6. mgr. komi: fram; og í stað orðsins „lagafrumvarp“ í sömu málsgrein komi: löggjöf.

Jens Garðar Helgason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 10. júní 2025.

Guðbrandur Einarsson, Ása Berglind Hjálmarsdóttir. Dagur B. Eggertsson.
form., frsm.

Halla Hrund Logadóttir. Jónína Björk Óskarsdóttir. Ragnar Þór Ingólfsson.