

Reykjavík, 29. september 2026

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Hinn 17. september 2026 barst Reykjavíkurborg erindi nefnda- og greiningarsviðs Alþingis fyrir hönd umhverfis- og samgöngunefndar þar sem 5. þingmál - sveitarstjórnarlög er sent til umsagnar. Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið auk þess sem Reykjavíkurborg vísar til fyrri umsagna sinna, dags. 13. október 2025 og 7. apríl 2026, um fyrri útgáfu frumvarpsins að því leyti sem þær eiga enn við.

Reykjavíkurborg er fylgjandi því að frumvarpið verði samþykkt en leggur afar ríka áherslu á að tekið verði tillit til meðfylgjandi athugasemda og ábendinga auk þess sem óskað er eftir því að fá að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni með því að mæta á fund umhverfis- og samgöngunefndar.

- **Sveitarfélög hafi meira svigrúm við að ákvarða fjölda fulltrúa í sveitarstjórn (12. gr.).** Reykjavíkurborg leggur til að ákvæðið verði endurskoðað þannig að sveitarfélög verði ekki bundin af fulltrúafjölda sem fram kemur í ákvæðinu. Hægt er að hugsa sér að lágmarks- og hámarksrammi 12. gr. frumvarpsins um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa verði gerður leiðbeinandi fremur en bindandi. Þannig verði sveitarstjórnnum treyst til að ákveða fulltrúafjölda í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins út frá eigin forsendum. Sveitarfélög eru verulega ólík hvað varðar landfræðilega stærð, byggðamynstur, fjárhag og stjórnskipulag. Því er í samræmi við sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga eðlilegt að heimila hverju sveitarfélagi að ákveða fjölda fulltrúa að staðbundnum þörfum til að tryggja bæði virkt lýðræði og skilvirka stjórnsýslu.

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að ákvæði 12. gr. frumvarpsins verði orðað með eftirfarandi hætti:

„Sveitarstjórn ákveður fjölda fulltrúa í sveitarstjórn í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Við ákvörðunina skal taka mið af staðbundnum aðstæðum, svo sem íbúafjölda, landfræðilegri stærð, byggðamynstri, fjárhag og stjórnskipulagi sveitarfélagsins, með það að markmiði að tryggja virkt lýðræði og skilvirka stjórnsýslu. Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn skal standa á oddatölu og skal að lágmarki vera fimm en að hámarki 31. Ákvörðun um breytingu á fjölda fulltrúa skal hafa verið birt í samþykktinni eigi síðar en einum mánuði fyrir viðmiðunardag kjörskrár samkvæmt kosningalögum.“

- **Sveitarstjórn hafi meira svigrúm til að skipa málum varðandi ákvarðanir sem varða rétt og skyldur starfsmanna í æðstu stjórnunarstöðum (63. gr.).** Í 1. mgr. 63. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli um að sveitarstjórn taki ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna í æðstu stjórnunarstöðum hjá sveitarfélagi.

Að mati Reykjavíkurborgar felur umrædd tillaga í sér útvíkkun á þeim ákvörðunum á grundvelli starfsmannaréttar sem sveitarstjórn er ætlað að taka, þ.e. að sveitarstjórn taki ákvarðanir sem varða „rétt og skyldur slíkra starfsmanna á grundvelli starfsmannaréttar“. Hér undir geta t.d. fallið áminningar, tímabundin leyfi, tilfærslur í starfi, launaákvarðanir og starfslokasamningar.

Reykjavíkurborg gerir athugasemdir við þá breytingu sem lögð er til í 63. gr. frumvarpsins og bendir á að með henni kunni að vera hætt á því að pólitískt hlutverk sveitarstjórnar geti haft áhrif á ákvarðanir gagnvart umræddu starfsfólki sveitarfélags og er af hálfu Reykjavíkurborgar varað við þeirri réttaróvissu og stjórnsýsluvanda sem af breytingunni getur hlotist.

Þannig eru stjórnendur sveitarfélaga faglegir embættismenn sem almennt eru ráðnir tímabundið hverju sinni og óháð pólitískri samsetningu sveitarstjórnarinnar.

Reykjavíkurborg óskar eftir nánari skýringum á því hvernig á að framfylgja rannsóknar- og málsmeðferðarreglum innan sveitarstjórnarinnar í einstökum starfsmannamálum án þess að trúnaður rofni eða málsmeðferð dragist óhóflega á langinn. Þá er hætt er við því að ágreiningur geti skapast innan sveitarstjórnar við undirbúning og töku ákvörðunar, þ.á m. hvaða ákvörðun skuli taka í máli starfsmanns, sem verður að teljast ótækt.

Reykjavíkurborg leggur þess í stað til að lokamálslið 1. mgr. 63. gr. frumvarpsins verði breytt á þann hátt að sveitarfélögum beri að tilgreina í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins hver innan sveitarfélagsins hafi þessar heimildir gagnvart starfsmönnum í æðstu stjórnunarstöðum eða í það minnsta að sveitarfélögum verði veitt heimild til þess í ákvæði 63. gr. frumvarpsins.

- **Miða skal við samantekin reikningsskil fyrir sveitarfélagið (67. gr.).** Frumvarpinu hefur nú verið breytt frá fyrri útgáfu þess og í stað þess að mæla fyrir um samantekin reikningsskil er mælt fyrir um samstæðureikningsskil í 67. gr. frumvarpsins, líkt og í gildandi sveitarstjórnarlögum. Að vísu verður nú skýrt ráðið af ákvæðinu að sveitarstjórnarlög og reglur á grundvelli þeirra gangi sem sérlög við reikningsskil sveitarfélaga framar öðrum lögum, svo sem lögum um ársreikninga, og er tekið undir þá áherslu af hálfu Reykjavíkurborgar. Á hinn bóginn telur Reykjavíkurborg rétt að mælt verði áfram fyrir um að sveitarfélögum beri að gera samantekin reikningsskil. Helgast það af því að reikningsskil sveitarfélaga njóta sérstöðu gagnvart reikningsskilum samstæðna félaga og hvorki er mælt fyrir um í EES-samningnum né leiðir af honum að skylt sé að samræmi reikningsskil sveitarfélaga á milli aðildarríkjanna.
- **Auka þarf skýrleika skilgreininga á B-hluta sveitarfélaga (68. gr.).** Áréttuð er nauðsyn þess að skýrlega sé skilgreint í sveitarstjórnarlögum annars vegar hvaða starfsemi sveitarfélaga eigi undir B-hluta og C-hluta hins vegar. Reykjavíkurborg leggur því til að B-hluti verði skilgreindur með eftirfarandi hætti:

„B-hluti: Starfsemi sem að hálfu eða meirihluta er í eigu sveitarfélags og rekin er á fjárhagslega ábyrgð þess samkvæmt félagaformi eða starfsemi sem nýtur ábyrgðar sveitarfélags fyrir meirihluta skuldbindinga þeirra.“

Verði fallist á þessa tillögu Reykjavíkurborgar er það mat Reykjavíkurborgar að byggðasamlög sem fjármögnuð eru með eigin tekjum og sameignarfélög falli undir B-hluta. Jafnframt er það mat Reykjavíkurborgar að auk byggðasamlaga falli undir B-hluta hlutafélög eða önnur félög með takmarkaða ábyrgð, sem sveitarfélag hefur gengist í ábyrgð fyrir að meirihluta skulda og skuldbindinga. Auk þess muni Orkuveita Reykjavíkur falla undir C-hluta en Reykjavíkurborg telur það vera á meðal markmiða frumvarpsins að umrædd félög og byggðasamlög falli undir þessa hluta starfsemi sveitarfélaga.

- **Fella ber út heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir á sveitarfélög (131. gr.).** Í 2. mgr. 131. gr. frumvarpsins eru þau nýmæli að fyrirhugað er að veita ráðherra heimild til þess að leggja stjórnvaldssekt á sveitarfélag, að undangenginni formlegri umfjöllun

ráðherra samkvæmt 127. gr. frumvarpsins, vanrækt að sinna skyldum sínum samkvæmt lögum þessum og öðrum löglegum fyrirmælum, sem falla undir eftirlit ráðherra samkvæmt 122. gr. frumvarpsins, getur ráðherra lokið málinu með ákvörðun um stjórnvalds sekt sem lögð er á sveitarfélagið. Heimild ráðherra til að beita stjórnvaldssektum er bundin við að skilyrði fyrir ógildingu ákvörðunar sveitarfélags séu ekki fyrir hendi, að önnur og vægari úrræði þessa kafla hafi verið reynd án árangurs eða augljóst þykir að þau muni ekki ná árangri og/eða um sé að ræða mjög alvarlega eða ítrekaða vanrækslu af hálfu sveitarfélags.

Reykjavíkurborg leggst gegn þessari breytingu og leggur áherslu á að sveitarfélög njóta sjálfstjórnarréttar gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdavalds og telur ekki þörf á að bæta við jafn íþyngjandi úrræði til handa ráðherra enda getur komið til þess að ágreiningur sé milli sveitarfélags og ráðherra í einstökum málum.

Því verður að telja að rök skorti til þess að setja í lög þvingunarúrræði af þessum toga til handa ráðherra í ágreiningi við sveitarfélag. Þá skýtur skökku við að heimild ráðherra til að beita stjórnvaldssektum geti verið bundin því skilyrði að skilyrði fyrir ógildingu ákvörðunar sveitarfélags hafi ekki verið fyrir hendi. Almennt þegar svo háttar til er þeim aðila sem umrædd ákvörðun beinist að fær sú leið að leita réttar síns fyrir dómstólum. Því verður ekki séð að við slíkar aðstæður sé málefnalegt að ráðherra geti beitt sveitarfélag refsikenndum viðurlögum. Hvorki af orðalagi ákvæðisins né athugasemdum við það í frumvarpsdrögum verður ráðið hvort að öll þar tilgreind skilyrði í 1.-3. tölulið 2. mgr. ákvæðisins þurfi að vera uppfyllt eða einungis eitt þeirra.

- **Mæla þarf fyrir um úrræði sveitarfélaga þegar kostnaði er ekki mætt (143. gr.).** Í ákvæðið vantar umfjöllun um hvaða ráðstafanir sveitarfélag getur gripið til, t.d. með því að skerða þjónustukröfur, þegar mat á fjárhagslegum áhrifum af setningu löggjafar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana hefur farið fram og niðurstaða þess sýnir fram á kostnað fyrir sveitarfélag sem ríkið hyggst ekki mæta.

Reykjavíkurborg leggur því til eftirfarandi ákvæði:

„Ef farið hefur fram mat á fjárhagslegum áhrifum á setningu fyrirhugaðrar löggjafar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvörðunar og niðurstaða þess sýnir fram á að framangreint muni hafa áhrif á sveitarfélag eða sveitarfélög sem ríkið ýmist hyggst ekki mæta eða ekki hefur reynst unnt að jafna ágreining vegna, er óheimilt að afgreiða hlutaðeigandi stjórnarfrumvarp úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi, gefa út hlutaðeigandi stjórnvaldsfyrirmæli eða grípa til viðkomandi aðgerðar af hálfu stjórnvalda.“

Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að hafa framangreint ákvæði þar sem dæmi eru um að mat á fjárhagslegum áhrifum af setningu löggjafar og/eða stjórnvaldsfyrirmælum hafi í raun ekki farið fram. Í þessu sambandi er í dæmaskyni annars vegar vísað til lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sbr. lög nr. 80/2025. Í aðdraganda lögfestingarinnar beindi stjórn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) áskorun til Alþingis þar sem bent var á mikilvægi þess að ríkið ynni sérstakt kostnaðarmat um áhrif lagasetningarinnar, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, og að slíkt mat hefði ekki verið unnið. Hins vegar er vísað til setningar reglugerðar nr. 1039/2018, um breytingu á reglugerð nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk. Í aðdraganda setningar hennar fór hvorki fram efnislegt samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga né heldur var lagt mat á fjárhagsleg áhrif hinna ráðgerðu breytinga á stjórnvaldsfyrirmælunum þrátt fyrir að sambandinu þætti ljóst að slíkt ákvæði gæti haft umtalsverð fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög til lengri tíma lítið.

F.h. Reykjavíkurborgar.

Ebba Schram, borgarlögmaður

Halldóra Káradóttir, sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri borgarstjórnar

Hjálagt:

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, dags. 7. apríl 2026

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138-2011, dags. 13. október 2025

Reykjavík, 7. apríl 2026

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Þann 6. mars 2026, barst Reykjavíkurborg erindi nefnda- og greiningarsviðs Alþingis fyrir hönd umhverfis- og samgöngunefndar þar sem 505. þingmál – sveitarstjórnarlög er sent til umsagnar. Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið auk þess sem Reykjavíkurborg vísar til umsagnar sinnar, dags. 13. október 2025, um fyrri útgáfu frumvarpsins að því leyti sem þær eiga enn við.

Reykjavíkurborg er fylgjandi því að frumvarpið verði samþykkt en óskar eftir að tekið verði tillit til meðfylgjandi athugasemda og ábendinga.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er í umsögn þessari lögð sérstök áhersla á eftirfarandi atriði:

- **Auka þarf skýrleika skilgreininga á A-, B- og C-hluta sveitarfélaga (67. gr.).** Samkvæmt 67. gr. frumvarpsins er lagt til að skipta starfsemi sveitarfélaga í A-, B- og C-hluta við reikningsskil. Reykjavíkurborg tekur undir þá tillögu og fagnar henni en telur að orðalag ákvæðisins þurfi að vera skýrara um hvenær starfsemi falli undir hvaða hluta hverju sinni.

Í 67. gr. frumvarpsins er A-hluti skilgreindur sem starfsemi sem fjármögnuð er að meiri hluta af tekjustofnum sveitarfélaga. Í 1. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eru tekjustofnar sveitarfélaga tilgreindir sem fasteignaskattar og útsvör. Í 2. gr. sömu laga er kveðið á um að auk þess sem kemur fram í 1. gr. hafi sveitarfélög „[...] *tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl., enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum, úthlutuðum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um*“.

Þannig er í lögum um tekjustofna sveitarfélaga vísað til viðtækrar starfsemi sem sveitarfélög hafa rekið í sjálfstæðum félögum oftár en ekki utan A-hluta samkvæmt ákvæði 60. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga sem fjallar um flokkun í bókhaldi og reikningsskilum. Starfsemi umræddra félaga er þá fjármögnuð með eigin tekjum sem standa skulu undir rekstri þeirra. Á það við jafnvel þó að í gildandi sveitarstjórnarlögum sé A-hluti skilgreindur sem sjóðir og stofnanir sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum, sbr. 1. tölul. 60. gr.

Tillögð breyting í því frumvarpi sem hér er til umsagnar felur að mati Reykjavíkurborgar í sér að skilin milli A-hluta og B-hluta verða óljósari. Með vísan til þess telur Reykjavíkurborg æskilegt að breyta ákvæðinu til þess að gera skýran greinarmun á því hvaða starfsemi skuli falla undir A-hluta og hvaða starfsemi skuli falla undir B-hluta.

Í því skyni að auka skýrleika leggur Reykjavíkurborg því til að ákvæði í frumvarpinu sem fjallar um A-hluta verði afmarkað við starfsemi sem er fjármögnuð annars vegar með skatttekjum, þ.e. fasteignagjöld, útsvar og gatnagerðargjald, og hins vegar með úthlutuðum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Er það mat Reykjavíkurborgar að byggðasamlög sem fjármögnuð eru með beinum hætti með framlögum úr aðalsjóði sveitarfélags og/eða með úthlutuðum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, geti

fallið undir A-hluta með þessari tillögu Reykjavíkurborgar að ákvæðinu. Í dæmaskyni má nefna byggðasamlag um rekstur slökkviliðs, rekstur almenningssamgangna eða málaflokks fatlaðs fólks. Er því lögð til eftirfarandi breyting á orðalagi ákvæðis varðandi flokkun í A-hluta:

„A-hluti: Starfsemi sem fjármögnuð er að meirihluta af skatttekjum og úthlutuðum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.“

Um B-hluta segir í 67. gr. frumvarpsins: *„Starfsemi sem tilheyrir ekki A-hluta og er rekin á fjárhagslega ábyrgð sveitarfélaga, svo sem þau félög sveitarfélaga sem fjármögnuð eru að meiri hluta með þjónustutekjum, eru með ótakmarkaða ábyrgð eða sveitarfélag hefur gengist í ábyrgðir fyrir.“*

Miðað við framangreinda skilgreiningu á B-hluta gæti Orkuveita Reykjavíkur fallið undir B-hluta samkvæmt skilgreiningu ákvæðisins en ekki C-hluta. Af greinargerð með frumvarpinu verður á hinn bóginn ráðið að ætlunin sé að fella undir C-hluta félög með takmarkaðri ábyrgð sem starfi á markaði, eins og til dæmis á við um Orkuveitu Reykjavíkur. Því er það mat Reykjavíkurborgar að æskilegt sé að skerpa betur á orðalagi B-hluta til að koma í veg fyrir að unnt sé að telja félag með takmarkaðri ábyrgð sem starfar á markaði falla undir B-hluta. Skýrist það af því að B-hluti er meðal annars skilgreindur í frumvarpinu sem félag er sveitarfélag hefur gengist í ábyrgð fyrir, en Reykjavíkurborg ber einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum Orkuveitu Reykjavíkur og er sú ábyrgð lögbundin, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 136/2013 um Orkuveitu Reykjavíkur að því marki sem veitt er eigendaábyrgð fyrir. Til að taka af allan vafa um skil á milli B-hluta og C-hluta leggur Reykjavíkurborg til eftirfarandi orðalag í ákvæði um flokkun í B-hluta:

„B-hluti: Starfsemi sem að hálfu eða meirihluta er í eigu sveitarfélaga, rekin er á fjárhagslega ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt félagiformi eða starfsemi sem nýtur ábyrgðar sveitarfélags fyrir meirihluta skuldbindinga þeirra.“

Verði framangreind tillaga Reykjavíkurborgar að skilgreiningu á B-hluta að lögum er það mat Reykjavíkurborgar að byggðasamlög sem fjármögnuð eru með eigin tekjum og sameignarfélög falli undir B-hluta. Auk þeirra falli undir B-hluta hlutafélög eða önnur félög með takmarkaða ábyrgð, sem sveitarfélag hefur gengist í ábyrgð fyrir að meirihluta skulda og skuldbindinga.

Jafnframt muni Orkuveita Reykjavíkur óumdeilanlega falla undir C-hluta í reikningsskilum með tillagðri breytingu Reykjavíkurborgar en ábyrgð Reykjavíkurborgar á skuldum Orkuveitu Reykjavíkur nemur hlutfallslega um 11,3% af skuldum og skuldbindingum félagsins samkvæmt ársreikningi 2025 og fer lækkandi samkvæmt áætlunum. Félagsbústaðir hf. myndu aftur á móti falla undir B-hluta í reikningsskilum þar sem ábyrgð Reykjavíkurborgar á skuldum þess nemur yfir helmingshlut eða 51,5% samkvæmt ársreikningi 2025.

- **Mæla þarf fyrir um staðfestingu ráðherra á samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga (10. gr.).** Í frumvarpinu er lagt til að staðfestingarhlutverk ráðherra á samþykktum og samningum verði fellt niður. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að það verði áfram varðandi samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga og leggur því til að 10. gr. frumvarpsins verði breytt á þá leið að áfram verði mælt fyrir um að samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélags hljóti staðfestingu ráðherra.
- **Skilyrði þess að taka þátt í fundi í gegnum fjarfundarbúnað (18. gr.).** Í 3. og 4. mgr. 18. gr. er fjallað um þátttöku í fundum sveitarstjórna og nefnda á rafrænan hátt. Eins og áður er gert ráð fyrir að sveitarstjórnarfulltrúi skuli vera staddur í viðkomandi

sveitarfélagi eða í erindagjörðum innan lands á vegum þess. Reykjavíkurborg hvetur til þess að ákvæðið verði endurskoðað á þann hátt að sveitarstjórnarfulltrúum í erindagjörðum á vegum sveitarfélagsins erlendis verði einnig heimilt að sækja fundi sveitarstjórna og nefnda í gegnum fjarfundarbúnað.

- **Fella ber út einhliða nauðasamning (3. mgr. 97. gr.).** Reykjavíkurborg áréttar að felld verði út heimild fjárhaldsstjórnar til að leita einhliða nauðasamnings. Um röksemdir fyrir því bendir Reykjavíkurborg á að ekki er heimilt að taka sveitarfélög til gjaldþrotaskipta en heimild til að beita einhliða nauðasamningi leiðir til þess að það orki tvímælis að sveitarfélagi beri skylda til að standa við gerða samninga og getur það haft neikvæð áhrif á þau vaxtakjör er sveitarfélögum bjóðast.
- **Tilgreina þarf hvernig sveitarfélög eigi að veita upplýsingar um veigamikil mál (2. tölul. 2. mgr. 117. gr. og 118. gr.).** Samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 117. gr. frumvarpsins er lagt til að sveitarstjórn skuli skilgreina samráðsferla við íbúa sveitarfélagsins og þeirra sem njóta þjónustu þess þar sem fram komi upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttáð, svigrúm og möguleikar íbúa og þjónustunotenda til áhrifa eftir mismunandi samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu. Þá er lagt til í 118. gr. frumvarpsins að mælt verði fyrir um upplýsingagjöf til íbúa á meðan mál eða áætlanir eru til meðferðar hjá sveitarfélaginu og áður en þau komi til fullnaðarafgreiðslu. Reykjavíkurborg leggst ekki gegn því að kveðið verði á um skyldu sveitarfélaga til að skilgreina samráðsferla með þar tilgreindum hætti. Á hinn bóginn verður að telja rétt að í frumvarpinu verði mælt fyrir um hvað teljist eða geti talist vera veigamikið mál. Verður að telja það brýnt. Sér í lagi í ljósi þess að þá telst samráðsferill gilda um hlutaðeigandi mál.
- **Kostnaðarmat tekur til allra mála sem leiða til aukins kostnaðar (143. gr.).** Reykjavíkurborg leggur áherslu á að ákvæði 143. gr. frumvarpsins eigi við um allar tillögur að lagafrumvörpum, stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum stefnumarkandi ákvörðunum af hálfu stjórnvalda ríkisins sem hafi fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Að mati Reykjavíkurborgar er ekki tækt að ætla greina á milli áhrifa eftir því hvort þau teljist vera óveruleg eða veruleg, líkt og athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu virðist gefa til kynna.

Til viðbótar bendir Reykjavíkurborg á eftirfarandi atriði:

- Í 14. gr. frumvarpsins er ekki mælt fyrir um að kjósa skuli oddvita eða varaoddvita að nýju forfallist þeir varanlega eða fá lausn frá starfi líkt og tekið er fram í 7. mgr. 13. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Af greinargerð með frumvarpinu verður ekki ráðið að ætlunin sé að gera breytingar þar á og því eðlilegt að áfram sé mælt fyrir um að kjósa skuli oddvita eða varaoddvita í þessum tilvikum.
- Í 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins er lögð til sú orðalagsbreyting að ekki er mælt fyrir um að í samþykkt geti sveitarfélag takmarkað málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa. Þess í stað er lagt til að heimilt verði að setja reglur um ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu funda. Í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með breyttu orðalagi sé lagt til að sveitarstjórn verði heimilt að setja reglur um ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu mála. Markmiðið er að veita sveitarstjórnnum skýra heimild á grundvelli laga til að setja reglur sem kunna að takmarka ræðutíma á fundum til að uppfylla betur þær kröfur sem lagaáskilnaðarregla 73. gr. stjórnarskrárinnar og sambærilegt ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu gera til takmörkunar á tjáningarfrelsi kjörinna fulltrúa. Af athugasemdum þessum verður því ekki annað ráðið en að heimild sveitarfélaga til að takmarka málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa sé óbreytt. Eigi merking ákvæðisins að vera önnur og fela í sér þrengingu á heimildum sveitarfélaga til takmörkunar á málfrelsi þá þarf það að koma fram með skýrum hætti í frumvarpinu.

- Ákvæði 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins mælir fyrir um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til að bera upp á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess. Beiðni þess efnis skal berast framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar með hæfilegum fyrirvara. Sambærilegt ákvæði er að finna í gildandi sveitarstjórnarlögum, sbr. 27. gr. laga nr. 138/2011, en þar er þó ekki mælt fyrir um ákveðinn frest í þessu sambandi. Með vísan til þess leggur Reykjavíkurborg til að tilvitnuðu ákvæði 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að í því verði kveðið á um að heimilt verði að setja reglur um fyrirkomulag þess hvernig mál eru sett á dagskrá, þ.m.t. um nákvæmari fresti þess efnis í samþykkt sveitarfélaga, sbr. til dæmis 10. gr. samþykktar nr. 1020/2019 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar.
- Í 31. gr. frumvarpsins kemur fram að setja skuli siðareglur sem gilda fyrir kjörna fulltrúa og nefndarfulltrúa annars vegar og siðareglur sem taka til framkvæmdastjóra og æðstu stjórnenda sveitarfélagsins sem sveitarstjórn skilgreinir nánar hins vegar. Í frumvarpinu er hins vegar fellt út ákvæði sem er að finna í gildandi lögum um að öllum kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn og nefndum og ráðum sem sveitarstjórn skipar beri að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur en Reykjavíkurborg telur mikilvægt að hafa slíkt ákvæði áfram í lögum.
- Í 34. gr. frumvarpsins er fjallað um lausn sveitarstjórnarfulltrúa frá störfum en lausn er enn bundin við að sveitarstjórnarfulltrúi vísi til óhæfilegs álags, svo sem vegna veikinda eða annarrar vinnu, til að sveitarstjórn sé heimilt að veita lausn. Reykjavíkurborg telur að gera þurfi ráð fyrir því að kjörinn fulltrúi geti óskað eftir lausn frá störfum tímabundið án þess að um sé að ræða óhæfilegt álag.
- Í 44. gr. frumvarpsins er fjallað um heimastjórnir sveitarfélaga og í 45. gr. frumvarpsins er fjallað um nefnd fyrir hluta sveitarfélags. Í drögum frumvarpsins sem kynnt voru síðastliðið haust var heimastjórnnum ætlað tiltekið hlutverk kæmi til þess að ráðherra tæki ákvörðun um að sameina sveitarfélög gegn vilja þeirra. Fallið hefur verið frá þeim áformum í frumvarpinu og því að mati Reykjavíkurborgar óljóst hver þörfin sé á að gera greinarmun á milli þessara tveggja nefnda í frumvarpinu. Að mati Reykjavíkurborgar færi því betur á að um eina nefnd væri að ræða sem annað hvort yrði skipuð að frumkvæði sveitarstjórnar eða með þeim hætti sem mælt er fyrir um í 45. gr. frumvarpsins.
- Ákvæði 2. mgr. 49. gr. frumvarpsins nefnir ekki stöðuumboð starfsfólks sveitarfélaga sem heimild fyrir ákvarðanatöku þeirra. Af athugasemd við 49. gr. í greinargerð með frumvarpinu má þó ætla að áfram sé gert ráð fyrir stöðuumboði starfsfólks sveitarfélaga. Til þess að taka af allan vafa verður að telja rétt að mæla áfram fyrir um stöðuumboð starfsfólks í ákvæði 2. mgr. 49. gr. frumvarpsins.
- Samkvæmt 64. gr. frumvarpsins fer áfram um starfskjör, réttindi og skyldur starfsfólks sveitarfélaga eftir ákvæðum kjarasamninga hverju sinni og ákvæðum ráðningarsamninga. Það er ekki alls kostar rétt þar sem hluti af starfsfólki sveitarfélaga er hvorki undir kjarasamningi né ráðningarsamningi. Um það vísast til 5. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Því leggur Reykjavíkurborg til að við framangreinda upptalningu verði bætt tilvísun til laga.
- Í 108. gr. frumvarpsins er vísað til samnings byggðasamlags en ætti með réttu að standa samþykkt í samræmi við tillögu að breytti hugtakanotkun.

- 4. mgr. 110. gr. frumvarpsins tilgreinir að kostnaðarskipting eigi að miðast við raunkostnað þess sem þiggi þjónustuna. Væntanlega er hér átt við raunkostnað þess sem veitir þjónustuna en af umfjöllun í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er ljóst að það virðist vera merkingin enda ekki til að dreifa raunkostnaði þjónustupiggjanda þar sem hann eðli máls samkvæmt veitir ekki þjónustu. Jafnframt er í sama ákvæði mælt fyrir um heimild sveitarfélags er veitir þjónustu að leggja álag á fjárhæð kostnaðar án þess að afmarkaðar séu nánar viðmiðanir þar um.
- Í 6. tölul. 2. mgr. 122. gr. er kveðið á um að eftirlit ráðherra taki ekki til stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er með beinum hætti falið eftirlit með. Að mati Reykjavíkurborgar myndi það vera til þess fallið að auka skýrleika ákvæðisins ef mælt yrði til viðbótar fyrir um að eftirlit ráðherra taki ekki til stjórnsýslu sem öðrum stjórnvöldum er falið úrskurðarvald um.

Fulltrúar Reykjavíkurborgar bjóðast til að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni með því að mæta fyrir þingnefnd. Að öðru leyti óskar Reykjavíkurborg eftir því að tekið verði tillit til þeirra athugasemda og ábendinga sem er að finna í umsögn þessari áður en frumvarpið verður samþykkt á Alþingi.

F.h. Reykjavíkurborgar,

Ebba Schram, borgarlögmaður

Halldóra Káradóttir, sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri borgarstjórnar



Viðtakandi: Innviðaráðuneytið
Sendandi: Reykjavíkurborg

Reykjavík, 13. október 2025

MSS25090113

UMSÖGN

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 (endurskoðun sveitarstjórnarlaga)

Í samráðsgátt stjórnvalda er til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á sveitarstjórnarlögum og fylgir umsögn Reykjavíkurborgar um einstök atriði frumvarpsins hér á eftir.

Framsal valds til fullnaðarafgreiðslu

Í 24. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæði 42. gr. sveitarstjórnarlaga um framsal á valdi til fullnaðarafgreiðslu einstakra mála. Til að taka af allan vafa bendir Reykjavíkurborg á mikilvægi þess að tekið sé fram í ákvæðinu eða eftir atvikum í athugasemdum við það í greinargerð frumvarpsins að í framsali á heimild til fullnaðarafgreiðslu einstakra mála felist eðli málsins samkvæmt einnig framsal á heimild til afturköllunar á sömu ákvörðunum.

Reikningsárið og bókhaldsskylda - staða sveitarstjórnarlaga gagnvart reikningsskilum

Í frumvarpinu er með 27. gr. lögð til breyting á 1. mgr. 59. gr. sveitarstjórnarlaga. Breytingin í frumvarpinu er til þess fallin að kveða á með skýrum hætti um stöðu sveitarstjórnarlaga sem sérlaga við gerð ársreikninga sveitarfélaga og að þau gildi framar almennum lögum og reglum um reikningsskil. Reykjavíkurborg hefur hingað til túlkað 61. gr. sveitarstjórnarlaga með þessum hætti og fagnar því að með frumvarpinu sé tekinn af allur vafi á því að lögin standi framar til að mynda lögum nr. 3/2006 um ársreikninga, enda er það í samræmi við túlkun endurskoðenda sem farið hafa með endurskoðun ársreikninga Reykjavíkurborgar sem dæmi.

Flokkun í bókhaldi og reikningsskilum – nýr hluti

Í frumvarpinu er í 28. gr. lögð til breyting á 1. mgr. 60. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. að til verði nýr hluti, C-hluti, við flokkun félaga í eigu sveitarfélaga. Jafnframt er með skarpari hætti skilgreint hvar sjóðir og félög í eigu sveitarfélagsins skuli færð, í A-hluta, B-hluta eða C-hluta. Tillagan í frumvarpinu er til þess fallin að skerpa á því hvaða starfsemi fellur beint undir sveitarstjórn (A-hluti) og að starfsemi sem færð hafa verið í sérstök félög, byggðasamlög eða önnur félög með ótakmarkaða ábyrgð sveitarfélagsins séu færð í B-hluta. Flokkunin tengist síðan fjármálareglum sveitarstjórnarlaganna, 64. greininni, þar sem skýrt er kveðið á um afmörkun þeirra við reikningsskil A-hluta annars vegar og samantekin reikningsskil A- og B-hluta hins vegar.

Með því að afmarka A-hluta við sjóði sem lúta beinni stjórn sveitarstjórnar og færa í B-hluta byggðasamlög sem hafa sérstaka stjórn skipuð fulltrúum aðildarsveitarfélaga og önnur félög sem eru í ábyrgð sveitarfélaga verður stjórnsýsluleg meðhöndlun félaganna skýrari og fjárhagsleg yfirsýn skarpari. Fjárframlög til byggðasamlaga sem sinna



Reykjavík



lögskyldum verkefnum og fjármögnuð eru með skatttekjum eru færð sem útgjöld í A-hluta og birtist kostnaður þeirra þar sem hlutfall af skatttekjum með eðlilegum hætti.

Við flokkun fyrirtækja í C-hluta sem eru með takmarkaða ábyrgð sveitarfélagsins og falla undir skilyrði þess að vera fjármögnuð með tekjum af viðskiptum á markaði er unnt að láta þau standa utan fjármálareglanna. Það er mat Reykjavíkurborgar að þessi breyting muni skerpa á aðhaldi fjármálareglanna enda eigi stór fyrirtæki sem starfa á markaði, eins og Orkuveita Reykjavíkur sem dæmi, ekki heima undir fjármálareglum sveitarfélaganna. Núverandi staða gagnvart sveitarstjórnarlögum, sem kveða aðeins á um A- og B-hluta og gildissvið fjármálareglna, getur haft neikvæð áhrif á og hamlað eðlilegri framþróun og vexti fyrirtækja sem starfa á markaðsforsendum óháð stöðu og þróun hefðbundins reksturs sveitarfélags.

Reykjavíkurborg bendir á mikilvægi þess að skýra í reglugerð, sem boðuð er af hendi ráðherra, þau skilyrði sem félög þurfa að uppfylla til að flokkast í C-hluta.

Ársreikningur - samantekin reikningsskil

Með 29. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 61. gr. sveitarstjórnarlaga, þ.e. að mælt verði með skýrum hætti fyrir um gerð samantekinna reikningsskila fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald í stað samstæðureiknings, til samræmis við þá reikningsskilaaðferð sem viðtekin og viðurkennd venja er fyrir.

Í reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, sem sett er á grundvelli sveitarstjórnarlaga eru samantekin reikningsskil skilgreind sem „sameinuð reikningsskil A- hluta og B-hluta“. Breytingin í frumvarpinu er til þess fallin að eyða óvissu sem skapast hefur vegna áreksturs við almenn ákvæði í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga, enda skulu hefðbundin samstæðureikningsskil, samkvæmt ákvæðum laga um ársreikninga, síðan gilda að svo miklu leyti sem við á.

Fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárheimildir

Í 30.-32. gr. frumvarpsins eru lagðar til umfangsmiklar breytingar á 62. gr. og 63. gr. sveitarstjórnarlaga. Í umræddum ákvæðum frumvarpsins er mælt fyrir nýju ákvæði um skyldu sveitarfélaga til að setja sér „fjármálastefnu“ í upphafi kjörtímabils. Þar skuli sett fram markmið um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar til næstu fimm ára. Stefnan er hugsuð sem mikilvægt stjórnþæki fyrir kjörna fulltrúa, stjórnendur og starfsfólk sveitarfélagsins. Hún er til þess fallin að auka ábyrgð kjörinna fulltrúa á því að langtíamarkmið um rekstur og afkomu sveitarfélagsins séu ávallt höfð að leiðarljósi við ákvarðanatöku og dregur úr líkum á skammtímaákvörðunum sem geta verið andstæð stefnu sveitarfélagsins til lengri tíma.

Reykjavíkurborg setti fram fjármálastefnu í fyrsta sinn í lok árs 2020. Stefnan var upphaflega til 10 ára til að tryggja viðbrögð við efnahagssamdrætti og atvinnuleysi sem þá blasti við. Stefnan var endurskoðuð árið 2022 og gildir tímabilið 2023 til 2027. Gert er ráð fyrir að hún verði endurskoðuð eftir kosningar 2026 og að ný stefna gildi á næsta kjörtímabili. Fjármálastefnan hefur reynst stjórnendum og kjörnum fulltrúum Reykjavíkurborgar mikilvægt stjórnþæki, þar sem settir eru fram fjárhagslegir mælikvarðar um afkomu, kostnaðarþróun, lántökur og skuldaviðmið. Þá eru í stefnunni settar fram skýrar áherslur um forgangsöðun fjárfestinga og megináherslur um aðgerðir til að ná árangri í rekstri. Reykjavíkurborg styður því eindregið að skylda til gerðar fjármálastefnu verði færð inn í sveitarstjórnarlögin.





Að sama skapi er lýst stuðningi við skyldu um gerð „*fjármálaáætlunar til fimm ára*“ og að næsta árs áætlun fái hugtakið „*fjárheimildir*“. Það er fyllilega í anda þess verklags sem Reykjavíkurborg hefur tamið sér. Það er sérstaklega mikilvægt að festa í sessi þann skilning að samþykktur fjárhagsrammi sviða og stofnana sé bundinn fjárheimild sem afmarkar heimildir stjórnenda til fjáruútláta innan ársins.

Viðmið um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga.

Í 33. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á fjármálareglum sveitarfélaganna, sem birtast í 64. gr. sveitarstjórnarlaga, kenndar við jafnvægis- og skuldareglu. Megininntak breytinganna er að nú verði horft til A-hluta sérstaklega hvað varðar þriggja ára jafnvægisviðmið í rekstri og lagt til að heildarskuldir og skuldbindingar A-hluta séu ekki hærri en sem nemur 110% af reglulegum tekjum. Þá er lagt til að áfram verði horft til þriggja ára jafnvægis í samanteknum rekstri sjóða og félaga sem flokkast í A- og B-hluta og að heildarskuldir og skuldbindingar þeirra séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum að teknu tilliti til undantekninga sem ráðherra er heimilt að setja með reglugerð.

Rökin fyrir því að setja sérstakar fjármálareglur fyrir A-hluta eru samkvæmt greinargerð með frumvarpinu þau að „[...] mikilvægt er að tryggja að fjárhagsstaða hans sé á hverjum tíma nægjanlega traust til að standa undir lögskyldri starfsemi sveitarfélaga“. Bent er á að „[...] rekstur A-hlutans felur að jafnan ekki í sér jafnmikla fjárbindingu og starfsemi hefðbundinna B-hluta félaga“. Reykjavíkurborg getur að nokkru leyti tekið undir þau rök sem hér eru sett fram. Það skal þó á það bent að skuldir sveitarfélaga hafa á síðasta áratug lækkað umtalsvert eftir að viðmið um 150% skuldaviðmið var lögfest með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Þannig hefur lögfesting fjármálareglanna haft jákvæð áhrif á rekstur sveitarfélaga. Áform frumvarpsins þess efnis að ætla að lækka skuldaviðmiðið niður í 110% fyrir A-hluta getur reynst sveitarfélögum erfitt, þar sem enn eru nokkur þeirra yfir því viðmiði, þrátt fyrir aðhald og markvissar aðgerðir til að lækka skuldir og halda þeim innan viðeigandi marka. Það getur sérstaklega reynt á þetta viðmið þegar sveitarfélag er í miklum vexti, mögulega langt umfram landsmeðaltal og þrýstingur mikill á innviðauppbýggingu til að sinna lögskyldri þjónustu við íbúa sveitarfélagsins. Að mati Reykjavíkurborgar skortir rökstuðning fyrir því að þrengja kröfur gagnvart A-hluta sveitarfélaganna sem og að fullnægjandi greiningar hafi verið unnar á þeim áhrifum sem það getur haft á rekstur þeirra til lengri tíma lítið. Þannig getur hert ákvæði haft áhrif á getu sveitarfélaganna til þess að fjármagna sig og þrengt að þeim í samningum við lánastofnanir. Övissa ríkir til að mynda um afgreiðslu Lánasjóðs sveitarfélaga á lánsumsóknnum sveitarfélaga sem eru á mörkum viðmiðsins en eðlilega er skylt að líta til fjármálareglna sveitarfélaga við afgreiðslu á lánsumsóknnum þeirra. Geta neikvæð áhrif hertra skilyrða rekið sveitarfélög út í dýrari fjármögnun með auknum álögum á íbúa.

Gangi þessi breyting eftir þarf að horfa með heildstæðum hætti til fjármögnunar á rekstri sveitarfélaga. Í ljósi þessa leggur Reykjavíkurborg afar ríka áherslu á að tekjustofnar sveitarfélaga standi á hverjum tíma undir þeirri þjónustu sem sveitarfélaginu er gert að veita samkvæmt lögum. Er þess skemmt að minnst á þjónustu við fatlað fólk sem að mati Reykjavíkurborgar hefur enn ekki verið fjármögnuð með fullnægjandi hætti af hálfu ríkisins þrátt fyrir góða samninga sem þegar hafa verið gerðir. Í þessu sambandi er vert að geta þess að hallarekstur einstakra málaflókka kemur niður á veltufé frá rekstri sem aftur þrýstir á auknar lántökur til að standa undir uppbyggingu innviða.

Það er mat Reykjavíkurborgar að 110% skuldaviðmið fyrir A-hluta geti gengið og sveitarfélög eigi að öllu jöfnu að geta við það unað, þó með þeim fyrirvörum sem hér eru





fram settir. Þessi breyting mun þó vafalítið útheimta sérstakar aðgerðir gagnvart nokkrum fjölda sveitarfélaga, sem ríkið getur þurft að taka tillit til við innleiðingu laganna.

Ítrekað er mikilvægi þess að tekist sé á við reiknaða liði í rekstri í reglugerð ráðherra (reglugerð 502/2012 um fjárhagleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga), svo sem er varðar breytingu á lífeyrisskuldbindingum sem sveiflast alla jafna í takt við kjarasamninga með tilheyrandi áhrifum á afkomu. Reykjavíkurborg telur rétt í því sambandi að í frumvarpinu verði tekin af öll tvímæli um að 2. mgr. þriðju málsgreinar 64. gr. laganna eigi bæði við um jafnvægis- og skuldareglu. Er það í samræmi við þær tillögur sem þriðji vinnuhópur um endurskoðun sveitarstjórnarlaganna lagði fram en hefur ekki ratað inn í frumvarp laganna. Með vísan til þessa telur Reykjavíkurborg að breyta þurfi orðalagi ákvæðisins og leggur til að það verði svohljóðandi:

„Þar skal jafnframt heimilt að undanþiggja nánar tilgreinda rekstrarliði, skuldir eða skuldbindingar einstakra sveitarfélaga þannig að þær hafi engin eða aðeins hlutfallsleg áhrif.

Er með þessari tillögu á orðalagsbreytingu tryggt að í ákvæðinu sé átt við bæði jafnvægis- og skuldareglu.

Ábyrg meðferð fjármuna og miklar fjárfestingar og skuldbindingar

Með 34. gr. og 35. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 65. gr. og 66. gr. sveitarstjórnarlaga.

Mikilvægt er að skýrt sé betur hvað telst til áhættulítilla fjárfestingarkosta og að tekið sé fram að ekki sé um að ræða tæmandi upptalningu, t.d. væri hægt að vísa í samþykkt sveitarstjórna fyrir heimild til fjárfestingar í einstökum eignaflokkum. Sem dæmi um fjárfestingarkosti sem sveitarfélög nota jafnan í lausafjárstýringu eða við ávöxtun fjármuna til lengri tíma og eru ekki taldir upp í frumvarpinu eru meðal annars peningamarkaðsinnlán í viðskiptabönkum, víxlar útgefnir af bönkum og lausafjárjóðir svo nokkur dæmi séu tekin. Reykjavíkurborg tekur jafnframt undir að mikilvægt sé að sveitarfélögum séu sett skýr mörk um áhættufjárfestingar og fjárfestingar í hagnaðarskyni eins og hér er gert.

Nýtt ákvæði um skilyrði þess að sveitarfélag geri mat á áhrifum fjárfestinga, framkvæmd, lántöku, veitingu ábyrgða eða annarra skuldbindinga sem fara yfir 10% af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári getur verið íþyngjandi fyrir lítil sveitarfélög sem hafa fáa starfsmenn í fjármálum og/eða stjórnsýslu. Það er þó mat Reykjavíkurborgar að ákvæðið sé til þess fallið að bæta ákvarðanatöku og fjármálastjórn. Kveðið er á um heimild til þess að ekki þurfi að leita til ytri aðila við matið, sem aftur leggur ríkari kröfur á sveitarfélagið um fagleg vinnubrögð og fyrirsjáanleika.

Heimild til að gangast í ábyrgðir.

Með 36. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 69. gr. sveitarstjórnarlaga um heimildir sveitarfélaga til að gangast í ábyrgðir. Reykjavíkurborg telur jákvætt að í frumvarpinu sé lögð til skýr heimild fyrir lánveitingar sveitarfélaga til félaga og stofnana sem eru að öllu leyti í opinberri eigu vegna lögákveðinna verkefna þeirra. Þessu ákvæði verður þó að fylgja sú breyting að fjármagnstekjuskattur vegna lánveitinga milli félaga í þessum tilgangi verði afnuminn, enda kemur sú skattlagning í veg fyrir það hagræði sem tillögunni er ætlað að skapa. Reykjavíkurborg hefur margsinnis bent á þetta enda er um að ræða skattlagningu sem hefur það einvörðungu í för með sér að færa mögulegan ávinning frá hinu opinbera til fjármálastofnana.



Reykjavík



Reikningsskila- og upplýsinganefnd.

Í 39.-45. gr. frumvarpsins er lögð til sameining reikningsskila- og upplýsinganefndar og eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga í eina nefnd. Reykjavíkurborg gerir ekki athugasemdir við tillögu þar að lútandi en bent er á mikilvægi þess að hlutverk nýrrar nefndar sé skýrt og vel afmarkað og að reglur nefndarinnar og viðmið styðjist með skýrum hætti við sveitarstjórnarlögin og fjármálareglur þeirra og séu auk þess aðgengileg og samþykkt af ráðherra. Gagnsæi og fyrirsjáanleiki eru sveitarfélögunum mikilvæg við fjármálastjórn þeirra.

Staðfesting ráðuneytisins á samþykkt og samningum

Í frumvarpinu er lagt til að fellt verði úr sveitarstjórnarlögum ákvæði um nauðsyn staðfestingar ráðuneytisins á samþykkt um stjórn, stjórnsýslu og fundarsköp sveitarfélaga og samningum um samstarf sveitarfélaga, sbr. 4. gr. og 50. gr. frumvarpsins. Þess í stað er lagt til að ráðuneytinu verði veitt heimild í 67. gr. frumvarpsins til þess að fella úr gildi einstaka ákvæði samþykktar, eða einstaka ákvæði slíks samnings eða samninginn í heild. Að mati Reykjavíkurborgar er það fyrirkomulag sem nú er við lýði betra en það sem lagt er til í frumvarpinu. Er enda fyrirséð að það yrði bagalegt fyrir sveitarfélag komi í ljós að einstök eða fleiri ákvæði samþykktar þess eða samnings sem það hefur gert verði af einhverjum ástæðum talið vera ólögmeitt eftir gildistöku ef það hefði verið hægt að koma í veg fyrir það með yfirferð þeirri sem er undanfari staðfestingar ráðuneytisins. Að mati Reykjavíkurborgar væri ákjósanlegra að viðhafa óbreytt fyrirkomulag þannig að ráðuneytið hafi áfram það verkefni að yfirfara og staðfesta samþykktir og samstarfssamninga sveitarfélaga áður en þessi skjöl taka gildi.

Upplýsingar um málefni sveitarfélags

Með 57. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga þess efnis að upplýsingagjöf um áætlanir sem sveitarfélag hefur til meðferðar og ákvörðunar og varða þau með almennum hætti sem og einstök mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið skuli eiga sér stað með hæfilegum fyrirvara áður en mál eru fullnaðarafgreidd nema nauðsyn krefjist hraðari málsmeðferðar og skal þá getið um ástæður þess við afgreiðslu málsins. Í athugasemd við 57. gr. í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að til þess að tryggja það að markmið ákvæðisins náist þurfi að kveða skýrar á um skyldu sveitarfélaga til að veita upplýsingar um veigamikil mál og áætlanir með eðlilegum fyrirvara. Frá þessu megi þó víkja þegar sérstakar aðstæður kalla á skjótari afgreiðslu máls.

Reykjavíkurborg leggst ekki gegn því að mælt verði fyrir um í lögum um skyldu sveitarfélaga til upplýsingagjafar en telur þó vera óljóst af tillagðri breytingu á 2. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga hvernig sveitarfélög eigi að fullnægja þeim áskilnaði að veita upplýsingar áður en fyrrgreindar ákvarðanir eru teknar.

Almennt stjórnsýslueftirlit með sveitarfélögum

Samkvæmt 61. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 109. gr. sveitarstjórnarlaga um stjórnsýslueftirlit ráðherra. Í 2. mgr. 61. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að kveða á um með skýrari hætti um þá þætti í starfsemi sveitarfélaga er ráðherra hefur ekki eftirlit með. Að mati Reykjavíkurborgar er það til gagns. Þó, til að taka af allan vafa, mætti mæla einnig fyrir um í 6. tölul. að undanþegin eftirliti sveitarfélaga sé einnig stjórnsýsla sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er falið að taka ákvarðanir um. Það myndi að mati Reykjavíkurborgar betur ná markmiði ákvæðisins en af umfjöllun í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er ljóst að ákvæðinu er einnig ætlað að taka til stjórnvalda er taka ákvarðanir í málefnum sveitarfélaga.





Hlutverk og úrræði fjárhaldsstjórnar

Í frumvarpinu eru ekki lagðar til efnislegar breytingar á 89. gr. sveitarstjórnarlaga um hlutverk og úrræði fjárhaldsstjórnar. Í 3. mgr. 89. gr. er kveðið á um að fjárhaldsstjórn geti ákveðið einhliða að leita nauðasamninga fyrir sveitarfélag sem fyrir liggur að er og verður um ófyrirséða framtíð ófært um að standa í skilum við skuldbindingar sínar. Reykjavíkurborg telur afar æskilegt að umrætt ákvæði verði fellt úr lögnum, enda skýrt að sveitarfélag verður ekki tekið til gjaldþrotaskipta, sbr. 71. gr. sveitarstjórnarlaga. Þannig orki ekki tvímælis að sveitarfélög hafi skýra skyldu til að standa við gerða lánasamninga og þar með komi hvorki til nauðasamninga né gjaldþrotaskipta. Á það er bent að í sveitarstjórnarlögum er að finna margvísleg úrræði fyrir sveitarfélög sem stöðu sinnar vegna hafa verið tekin undir fjárhaldsstjórn. Ákvæðið getur haft neikvæð áhrif á vaxtakjör sveitarfélaga og almenna stöðu þeirra gagnvart lánveitendum.

Mat á fjárhagslegum áhrifum

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga varðandi mat á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana af hálfu ríkisins. Að mati Reykjavíkurborgar fela flestar tillagðar breytingar í ákvæðinu í sér réttarbót fyrir sveitarfélög en þó með þeim fyrirvara að þrátt fyrir að orðalag ákvæðisins sjálfs kveði áfram á um að mat skuli fara fram á fjárhagslegum áhrifum þeirra réttarheimilda er til stendur að setja að þá er engu að síður nú kveðið á um í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi laganna að sú skylda sem felist í ákvæðinu taki í raun einungis til mats þegar það teljist liggja ljóst fyrir að sveitarfélög hafi orðið fyrir eða muni verða fyrir greinilegum fjárhagslegum áhrifum. Þannig virðist skyldan ekki eiga við í því tilviki þegar fyrir liggur að sveitarfélög kunni að verða fyrir óverulegum fjárhagslegum áhrifum. Ljóst má vera að það kann að vera álitaefni hvort fyrirhuguð setning réttarheimildar eða ákvörðun kunni að fela í sér áhrif sem séu verulegs fjárhagslegs eðlis. Því er brýnt að skylda ráðherra til að láta fara fram sérstakt mat á fjárhagslegum áhrifum sé algild og ekki einvörðungu bundin við mat á verulegum fjárhagslegum áhrifum.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Ebba Schram
borgarlögmaður



Reykjavík