

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga (mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög)

Frá innviðaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011

1. gr.

129. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Mat á fjárhagslegum áhrifum

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

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

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

Endanlegt fjárhagslegt mat á áhrifum stjórnarfrumvarps eða þingsályktunartillögu og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins, skal liggja fyrir áður en frumvarp er afgreitt úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða áformuð stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar.

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

Viðkomandi ráðuneyti eða sveitarfélög geta að liðnum fimm eða tíu árum frá lagasetningu, setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða samþykkt annarra stefnumarkandi ákvarðana, sem fela í sér veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga, farið þess á leit við Ríkisendurskoðanda að endurmat fari fram á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein. Leiði skoðun embættisins í ljós að fjármögnun lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða annarra stefnumarkandi ákvarðana, sé í verulegu ósamræmi við upprunalegt fjárhagslegt áhrifamat skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum. Þessar ráðstafanir geta meðal annars falið í sér tillögur um leiðréttingu á fjármögnun eða breytingu á þjónustukröfum.

Um ákvörðun Ríkisendurskoðanda um hvort taka skuli beiðni til greina fer samkvæmt lögum um Ríkisendurskoðanda og endurskoðun ársreikninga.

II. kafli

Breyting á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016.

2. gr.

Við 1. mgr. 4. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Endurmat að beiðni sveitarfélaga eða ríkisins, á fjárhagslegum áhrifum lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

3. gr.

Við 1. másl. 3. mgr. 10. gr. laganna bætist: eða vegna endurmats á fjárhagslegum áhrifum lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana á sveitarfélögum að beiðni ríkis eða sveitarfélaga skv. j-lið 1. mgr. 4. gr.

4. gr.

Lögin öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

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

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012 var að finna það nýmæli í 129. gr. laganna, að gerð var lagakrafa um að ef fyrirsjáanlegt væri að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins hafi fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, bæri að fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Eins og rakið var í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum nr.

138/2011, var grundvallarþáttur laganna að setja skýrari reglur um fjármál sveitarfélaga og eftirlit með fjármálum þeirra. Til að markmið laganna um bættu fjárfstjórn sveitarfélaga næði fram að ganga var bent á að aðkallandi væri að bæta kostnaðarmat einstakra verkefna sem sveitarfélögum væri falið að sinna. Fyrir gildistöku 129. gr. sveitarstjórnarlaga var um nokkurra ára skeið í gildi samkomulag ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat en í frumvarpinu var rakið að ráðuneyti, sem væru ábyrg fyrir því að framkvæma slíkt mat hafi fylgt því eftir með misjöfnun hætti. Vilji væri fyrir því að leggja aukna áherslu á þennan þátt og því var lögð til að sú skylda stjórnvalda að tryggja að slíkt mati fari fram yrði lögfest.

Með setningu laga um opinber fjármál nr. 153/2016 var einnig lögfest ákvæði um að hver ráðherra bæri að leggja mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagsleg áhrif, áður en þau eru lögð fyrir ríkisstjórn og Alþingi samkvæmt reglum um starfshætti ríkisstjórnar.

Á grundvelli framangreindra lagaákvæða hefur stjórnarráðið unnið eftir tilteknu verklagi þegar kemur að áhrifamati frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og stefnumótandi ákvarðana. Mestrar formfestu hefur gætt um mat á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa. Ferill mats vegna stjórnarfrumvarpa hefst alla jafna á því að unnið er svokallað frummat á áhrifum viðkomandi frumvarps, m.a. á sveitarstjórnarstigið í heild sinni eða einstök sveitarfélög, innan eða á vegum viðkomandi fagráðuneytis. Frummatið er rýnt af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Frummatið er unnið í sérstöku eyðublaði og samkvæmt gátlista fjármála- og efnahagsráðuneytis við mat á áhrifum. Matið fylgir svo áformum um lagasetningu í samráðsgátt stjórnvalda og eftir að samráðsferlinu lýkur er hafist handa við gerð ítarlegs mats á fjárhagslegum áhrifum í samræmi við 66. gr. laga um opinber fjármál og 129. gr. sveitarstjórnarlaga sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna frá 24. febrúar 2023. Næsta skref í ferlinu felst í því að frumvarp til laga eða önnur stefnumörkun af hálfu ríkisins er ásamt niðurstöðu mats á áhrifum viðkomandi stefnumótunar á fjárhag sveitarfélaga er birt í samráðsgátt stjórnvalda. Þá ber, skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga að leggja matið fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar. Verði ágreiningur um niðurstöðu kostnaðarmats á lagafrumvarpi skal gerð sérstök grein fyrir því í kostnaðarumsögn sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir Alþingi sbr. 4. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. Eftir að umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga liggur fyrir er áhrifamat stjórnarfrumvarpa rýnt af fjármála- og efnahagsráðuneyti í samræmi við 2. mgr. 66. gr. laga um opinber fjármál. Í 10. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna er ferlið nánar útfært. Þar segir að áhrifamat frumvarpa skuli kynnt fjármála- og efnahagsráðherra að jafnaði tveimur vikum áður en fyrirhugað sé að leggja frumvarp fyrir ríkisstjórn. Ef fjármála- og efnahagsráðherra telur ástæðu til, veitir hann umsögn um matið og eftir atvikum efnahagslega þýðingu þess frumvarps sem í hlut á. Eftir ofangreint ferli telst áhrifamat endanlegt og fylgir viðkomandi frumvarpi eða þingsályktunartillögu í loka gæðarýni í dómsmálaráðuneytinu, sbr. III. kafla samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna. Að því loknu er frumvarpið með viðeigandi mati og tilheyrandi umsögnum lagt fyrir ríkisstjórn.

Bent hefur verið á, m.a. af sveitarfélögum, að ýmsar vankantar hafa verið á ofangreindu ferli í ýmsum tilvikum. Borið hefur verið t.d. á því að fjárhagslegt mat á sveitarfélög hafi ekki verið gert, einkum gagnvart annari stefnumótun ríkisins en stjórnarfrumvörpum og þingsályktunartillögum, þrátt fyrir ofangreind ákvæði laga um opinber fjármál og sveitarstjórnarlaga um að mat á fjárhagslegum áhrifum skuli ávallt fara fram. Þá er dæmi um að mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög sé oft ekki unnin með fullnægjandi hætti. Auk þess sé óljóst hvenær leita eigi umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga en framkvæmdin

virðist ýmist hafa verið á þann veg að Sambandið skilar inn umsögn um stefnumótunina í samráðsgátt stjórnvalda eða fær matið sent til umsagnar í kjölfar úrvinnslu umsagna úr gáttinni. Einnig virðist ekki vera nægilega skýrt hvað telst vera ágreiningur um niðurstöðu kostnaðarmats í skilningi 4. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga eða hvernig ber að greina frá ágreiningi honum í kostnaðarumsögn sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir á Alþingi.

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

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu mynda grundvöll fyrir skýrari verklag um fjárhagslegt áhrifamat á sveitarfélög auk þess sem mælt er fyrir um formlegar leiðir hvernig farið verður með ágreining ríkis og sveitarfélaga um mat á fjárhagslegum áhrifum. Meginmarkmið frumvarpsins að efla fjárhaldsstjórn sveitarfélaga, ýta undir fjárhagslega sjálfbærni þeirra og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga, auk þess að stuðla að vandaðri lagasetningu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um mat á kostnaðaráhrifum lagafrumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og stefnumótandi ákvarðana sveitarfélaga. Eins og áður segir byggja þær breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu á tillögum starfshóps sem áður hefur verið getið, en starfshópurinn lagði m.a. til breytingar á 129. gr. sveitarstjórnarlaga í því skyni að stuðla að skýrari ferli mats á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarrar stefnumarkandi ákvarðana á sveitarfélögin. Rétt er að nefna að hópurinn lagði einnig fram tillögur um tvenns konar verkferla um matið, annars vegar gagnvart frumvörpum og hins vegar gagnvart stjórnvaldsfyrirmælum og öðrum stefnumarkandi ákvörðunum. Þá lagði hópurinn fram tillögu að leiðbeiningum til að stuðla að samræmdu, faglegu verklagi við mat á áðurnefndum áhrifum. Unnið er að því að tillögur hópsins verði innleiddar í stjórnarráðinu og hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en mikilvægt er að frumvarp þetta fái brautargengi til að allar tillögur hópsins nái fram að ganga.

Helstu breytingar á 129. gr. sveitarfélaga sem lagðar eru til í frumvarpinu felast m.a. í því að lagagreinin verði ítarlegri en áður. Vegur þar þyngst skýrara ákvæði um hvernig skorið verði úr ágreiningi ásamt ákvæði um endurmat á meðan á þinglegri meðferð stendur og að tilteknum tíma liðnum frá gildistöku frumvarpa, annarra stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana af hálfu ríkisins. Lagagreinin lengist úr fimm málsgreinum í sex þrátt fyrir að ein málsgrein falli brott auk þess sem heiti ákvæðisins breytist í „Mat á fjárhagslegum áhrifum“ en heiti ákvæðisins var áður „Kostnaðarmat“. Tilgangur breytingar á heiti ákvæðisins er að fanga betur viðfangsefni lagagreinarinnar. Jafnframt er með breytingunni stuðlað að samræmi í orðnotkun yfir áhrif ýmiss konar stefnumótunar á starfsemi sveitarfélaganna. Sú málsgrein sem lagt er til að falli brott kveður á um ráðuneyti sveitarstjórnarmála taki árlega saman yfirlit um kostnaðarmat til umræðu í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga en ákvæðið hefur ekki verið virkt um árábil og ekki talið tilefni til að kveða á um það í lögum. Hins vegar er ekkert sem mælir á móti því að samstarfsnefndin óski eftir slíkum upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga eða ráðuneytum telji nefndin tilefni til.

Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að Ríkisendurskoðandi fái sérstakt hlutverk við endurmat á stefnumótun stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að bæði ríki og sveitarfélög geti farið þess á leit við Ríkisendurskoðanda að endurmat fari fram á fjárhagslegum áhrifum lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana á sveitarfélög að liðnum fimm eða tíu árum frá setningu þeirra. Í II. kafla frumvarpsins er að finna breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Breytingarnar hafa þann tilgang að skýrt sé kveðið á um það hlutverk Ríkisendurskoðanda sem honum er falið í frumvarpi þessu.

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

Nánar verður grein fyrir þeim breytingum sem frumvarpið felur í sér í skýringum við ákvæði frumvarpsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

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

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

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í samráði Sambands íslenskra sveitarfélaga og Ríkisendurskoðun. Áform frumvarpsins voru kynnt í innra samráði Stjórnarráðsins frá 24. janúar til 7. febrúar 2025 og í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-23/2025) frá 7. febrúar til 17. febrúar 2025. Ráðuneytinu bárust tíu umsagnir frá Reykjavíkurborg, Akureyrarbæ, Skagafirði, Húnaþingi vestra, Dalabyggð, Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi eystra, ÖBÍ réttindasamtök, Landsamtök Þroskahjálpar og Viðskiptaráði Íslands.

sveitarfélögum, landshlutasamtökum og hagsmunaaðilum. Í öllum umsögnum var tekið undir markmið frumvarpsins og fyrirhuguðum breytingum fagnað.

(Í vinnslu).

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á ríkissjóð. Frumvarpið felur í sér mögulega aukin verkefni fyrir ríkisendurskoðanda en ríkisendurskoðandi hefur þó sjálfræði um það hvort að hann taki verkefni að sér á grundvelli þeirra ákvæða sem lagt er til að fest verði í lög með frumvarpi þessu. Mun ákvörðun ríkisendurskoðanda m.a. ráðast af því hvort að ríki eða sveitarfélög tryggja fjármögnun endurmats.

Ekki er talið að frumvarpið muni hafa áhrif á aðra þjóðfélagshópa fram yfir aðra eða jafnrétti kynjanna. Vonast er til þess að samfélagslegur ávinningur frumvarpsins feli í sér bætt samskipti ríkis og sveitarfélag og ýti undir fjárhagslega sjálfstjórn sveitarfélaga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

1. mgr. ákvæðisins er efnislega óbreytt frá gildandi lögum að því frátöldu að gerð er tillaga um breytt, skýrara og styttra orðalag. Með mati á fjárhagslegum áhrifum stjórnarfrumvarpa er einnig vísað til frummats á áhrifum áforma um lagasetningu, sbr. verkferla skv. samþykkt ríkisstjórnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktanna. Mikilvægt er að árétta að viðkomandi ráðherra ber skylda til að tryggja að fjárhagslegt áhrifamat á sveitarfélög fari ávallt fram.

2. mgr. ákvæðisins er nýmæli og felur í sér leiðbeiningar um hvað fjárhagslegt áhrifamat felur í sér og skyldu ríkisins til að gera grein fyrir fjármögnum verkefna. Ákvæðið á sér nokkra hliðstæðu í 66. gr. laga um opinber fjármál nr. 150/2016 sem kveður á um við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skulu markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram sem er sambærilegt orðalag og í þessu ákvæði. Sá munur ákvæðunum er þó sá að áhrifamat skv. þessu ákvæði snýr fyrst og fremst að fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar á sveitarfélög.

3. mgr. ákvæðisins er sambærileg núgildandi 2. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, þó með þeirri breytingu að nú er kveðið skýrar á um að veita eigi Sambandi íslenskra sveitarfélaga hæfilegan frest til umsagnar um fjárhagslegt áhrifamat viðkomandi ráðuneytis. Er breytingunni ætlað að leggja aukna áherslu á að Sambandinu verði gefinn viðunandi tími til að yfirfara áhrifamat ráðuneyta.

4. mgr. ákvæðisins er sambærileg 3. mgr. 129. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga og kveður á um að endanlegt mat á áhrifum og afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til matsins, skuli liggja fyrir áður en frumvarp eða þingsályktunartillaga er afgreitt úr ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi eða stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar. Þrátt fyrir að ákvæðið geri eingöngu ráð fyrir að endanlegt áhrifamat og afstaða Sambandsins fylgi stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu sem sérstök fylgiskjöl er ekkert því til fyrirstöðu að gerð sé ítarlega grein fyrir niðurstöðu áhrifamatsins og efnislegri samantekt á afstöðu Sambandsins í greinargerð frumvarps eða þingsályktunartillögu. Væri sú leið jafnframt betur til þess fallinn til að markmiðum frumvarpsins verði náð með markvissum hætti. Það ber að athuga að vikið er að einhverju leyti frá tillögum starfshóps, sem getið er um í greinargerð frumvarpsins, um að í þessu ákvæði verði jafnframt mælt fyrir að viðkomandi ráðherra beri að bregðist við breytingum á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps eða þingsályktunartillögu á meðan á þinglegri meðferð stendur með því að leggja

mat á áhrif þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Horft var til þess að nú þegar hvílir sú skylda á þingnefndum Alþingis, sem leggja til breytingartillögur við frumvörp, að gera mat á þeim fjárhagslegum áhrifum sem breytingartillögurnar hafa á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991.

5. mgr. ákvæðisins felur í sér töluverða breytingu frá gildandi lagaákvæði um úrlausn ágreinings ríkis og sveitarfélaga. Í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla er ráðuneytum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreining til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sem starfrækt er á grundvelli 3. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga. Ekki er nægilegt að umsögn nefndarinnar fylgi með stjórnarfrumvarpi eða þingsályktunartillögu sem sérstakt fylgiskjal, heldur skal umsögnin ávallt reifuð í greinargerð með frumvarpi eða í tillögu til þingsályktunar. Nefndin er skipuð tveimur fulltrúum ríkisins og þremur fulltrúum sveitarfélaga og fundar að jafnaði einu sinni í mánuði yfir vetrartímann. Efnt er aukafunda þegar sérstakt tilefni þykir til og undir nefndina heyra þrjár fastanefndir. Því til viðbótar hefur nefndin skipað tímabundna starfshópa til að leysa úr afmörkuðum verkefnum. Með hliðsjón af því gæti nefndin skipað tímabundnar nefndir til að leggja mat á ágreining fulltrúa ríkis og sveitarfélaga um mat á fjárhagslegum áhrifum. Í ákvæðinu er jafnframt gert ráð fyrir að viðkomandi ráðherra upplýsi Samband íslenskra sveitarfélaga um afstöðu sína til umsagnar nefndarinnar þegar um stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir eru að ræða. Þá er rétt nefna að orðalagið „ágreiningur um fjárhagslegt áhrifamat“ ber að túlka með rúmum hætti og getur ágreiningur m.a. snúið að þeim þjónustukröfum sem frumvarp, stjórnvaldsfyrirmæli eða ákvörðun fela í sér eða að útreikningi kostnaðaráhrifa slíkra þjónustukrafna. Er það sérstaklega í höndum Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga að láta það í ljós með skýrum hætti að ágreiningur sé til staðar um fjárhagslegt kostnaðarmat til að sá ferill sem hér er lýst verði virkjaður.

6. mgr. ákvæðisins er einnig nýmæli og felur í sér að Samband íslenskra sveitarfélaga eða viðkomandi ráðuneyti, geti farið þess á leit við ríkisendurskoðanda, að hann endurmeti fjárhagsleg áhrif lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðanir fimm eða tíu árum eftir setningu þeirra. Þessi breyting er lögð til með hliðsjón af því að ýmsir ytri og innri áhrifaþætti í síbreytilegu samfélagi geta haft áhrif á tekjur, kostnað og eignastöðu sveitarfélaga vegna ólíkra þjónustuþátta. Freistað er þess að með aðkomu ríkisendurskoðanda sé dregið úr líkum á því að ríki og sveitarfélög eigi í langvinnnum deilum vegna áhrifa stefnumörkunar stjórnvalda á fjárhag sveitarfélaga. Ekki þykir þó nauðsynlegt að gera ráð fyrir endurmati nema einu sinni að liðnum fimm eða tíu árum. Eftir að tíu ár eru liðin frá lagasetningu er litið svo á að öll umgjörð þjónustuvæntinga og tekjustofna sveitarfélaga hafi tekið slíkum breytingum að ekki sé hægt að meta einstaka ráðstöfun úr samhengi við aðra áhrifaþætti. Er því ekki gert ráð fyrir endurskoðun einstaks áhrifamats gagnvart áður ráðgerðri fjármögnum að meira en tíu árum liðnum. Nærtækara þykir að svo löngum tíma liðnum að fram fari breiðara samtal um tekjustofna sveitarfélaga og almenna hlutverkaskiptingu ef tilefni er til.

Í ákvæðinu kemur fram að skilyrði þess að ríkisendurskoðandi taki mál að sér er að um sé að ræða stefnumótun sem hafi veruleg fjárhagsleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna. Þá er rétt að hafa í huga að skv. lögum um ríkisendurskoðanda, er ríkisendurskoðandi sjálfstæður og engum háður í sínum störfum og ákveður hann sjálfur til hvernig hann sinnir hlutverki sínu. Þá verður að gera ráð fyrir því að ráðuneyti og sveitarfélög þurfa að koma sér saman um hvernig fjármagna beri skoðun ríkisendurskoðanda í hverju tilviki fyrir sig. Jafnframt er rétt að áréttta að ákvæðið kemur í ekki veg fyrir að ráðuneyti og sveitarfélög leiti annarra leiða til

að leiða ágreining sinn um fjárhagsleg áhrif stefnumótandi ákvarðana ríkisins til lykta, svo sem með því að stofna starfshópa til að vinna að endurmati á fjárhagslegum áhrifum stefnumótunnar.

Um 2. gr. og 3. gr.

Með ákvæðunum eru gerðar viðeigandi breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga til að starfsvið hans, eins og það sé skilgreint í lögum, taki mið af þessu nýja hlutverki ríkisendurskoðanda.

Um 4. gr.

Lagt er til að lögin taki þegar gildi.