

Febrúar 2022



Endurskoðun lagaákvæða um fjármál sveitarfélaga

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið
Sölvhóls götu 7 – 101 Reykjavík
545 8200 / irn@irn.is

Endurskoðun lagaákvæða um fjármál sveitarfélaga

Febrúar 2022

Höfundar:

Starfshópur á vegum innviðaráðuneytisins

©2022 Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-36-4

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Stefnu- og árangursmiðuð fjármálastjórn sveitarfélaga	6
3. Innleiðing breytinga	9
4. Fyrirvarar fulltrúa sveitarfélaga varðandi tekjustofna og sjálfbærni sveitarfélaga	10
5. Einstaka greinar.....	11
1. gr. Sjálfstjórn sveitarfélaga	11
35. gr. Byggðarráð	12
58. gr. Fjárstjórnarvald sveitarstjórnar	13
59. gr. Reikningsárið og bókhaldsskylda.....	14
60. gr. Flokkun í bókhaldi og reikningsskilum	14
61. gr. Ársreikningur	17
62. gr. Fjármálastefna og fjármálaáætlun	19
63. gr. Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins.....	23
64. gr. Viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga	24
65. gr. Ábyrg meðferð fjármuna.....	29
66. gr. Miklar fjárfestingar og skuldbindingar.....	30
69. gr. Heimild til að gangast í ábyrgðir	32
89. gr. Hlutverk og úrræði fjárhaldsstjórnar.....	33
90. gr. Sameining við annað sveitarfélag	35
129. gr. Kostnaðarmat.....	36

1. Inngangur

Í erindisbréfi dagsettu 14. september 2018 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp um endurskoðun á fjármálakafli sveitarstjórnarlaga. Í erindisbréfinu segir:

„Í 8. tölulið bráðabirgðaákvæðis við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 segir að endurskoða skuli ákvæði laga um fjármál sveitarfélaga innan fimm ára frá gildistöku. Er það verkefni starfshópsins að móta endanlegar tillögur um endurskoðun ákvæða laga um fjármál sveitarfélaga.

Starfshópurinn skal eiga samráð við samráðshóp um opinber fjármál um tillögur og útfærslur. Jafnframt skal starfshópurinn hafa samkomulag ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál, dags. 6. apríl 2018, að leiðarljósi. Til frekari umræðu um efnisatriði er gert ráð fyrir að starfshópurinn kalli á sinn fund sérfræðinga og aðila sem hafa með einstök mál að gera og leiti áhlits þeirra á útfærslum. Eftir að starfshópurinn hefur komist að niðurstöðu er lagt upp með að gera drög að breytingum á ákvæðum fjármálakafli sveitarstjórnarlaga og reglugerðum eftir því sem við á. Stefnt er að því að skipta efnisliðum í tvo áfanga, annars vegar atriði sem starfshópurinn telur unnt að fjalla um og samþykkja fyrir lok apríl 2019 og hins vegar atriði sem þurfa lengri tíma í umfjöllun.“

Starfshópurinn skipa:

- Eiríkur Benónýsson, formaður, tilnefndur af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra,
- Birgir Björn Sigurjónsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- Björg Ágústsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- Dóróthea Jóhannsdóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðherra,
- Hanna Dóra Hólm Másdóttir, tilnefnd af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra,
- Sigurður Ármann Snævarr, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Starfshópurinn hefur í vinnu sinni horft til reynslunnar af gildandi lögum og rætt hvað megi bæta í þeim. Þá hefur hópurinn einnig skoðað efni laga um opinber fjármál sem tóku gildi 1. janúar 2016 og möguleg áhrif þeirra á sveitarfélög og sveitarstjórnarlögin. Enn fremur hefur starfshópurinn haft til hliðsjónar þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Þar er gert ráð fyrir að sett verði í áföngum ný viðmið um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga og stefnt að því að styrkja sveitarstjórnarstigið með ýmsu móti. Það er mat starfshópsins að ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga muni styrkja fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga.

Starfshópurinn hefur, eins og lagt var fyrir í erindisbréfi, átt mjög gagnlega fundi með ýmsum sérfræðingum. Meðal annarra var rætt við sérfræðinga um reikningsskilareglur og við fulltrúa úr reikningsskilaráði vegna ákvæða laga um opinber fjármál. Hópurinn hitti m.a. Gunnar H. Hall formann reikningsskilaráðs, Gísla H. Guðmundsson og Ágúst Kristinsson frá reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga og Auðunn Guðjónsson, endurskoðanda hjá KPMG. Í þeim samtölum kom fram að óhugsandi væri að ætlast til að einstök sveitarfélög tækju upp IPSAS uppgjörsglur og framsetningu uppgjóra á þjóðhagsgrunni. Starfshópurinn hefur átt fund með fulltrúa fjármála-

og efnahagsráðuneytisins, Sigurði H. Helgasyni, um flokkun á starfsemi ríkisins og hins opinbera út frá efni laga um opinber fjármál og með fulltrúum Hagstofunnar, þeim Gunnari Axel Axelssyni og Önnu Jónsdóttur, um flokkunina út frá alþjóðlegum hagskýrslustöðlum. Þá hefur starfshópurinn farið yfir nokkur atriði varðandi ábyrga meðferð fjármuna, lántökur og skuldbindingar með Haraldi Líndal Haraldssyni, hagfræðingi, og með Óttari Guðjónssyni, framkvæmdastjóra Lánasjóðs sveitarfélaga, varðandi ábyrgðir sveitarfélaga á skuldum sínum. Þá hefur starfshópurinn fengið ágætar ábendingar frá fleiri aðilum. Tillögur starfshópsins eru engu að síður á ábyrgð hans, en ofangreindum aðilum er þakkað fyrir þeirra innlegg.

2. Stefnu- og árangursmiðuð fjármálastjórn sveitarfélaga

Meginmarkmið tillagna starfshópsins er að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga með því að auka ábyrgð sveitarstjórna á fjármálastjórninni og skapa aukna festu um fjárhagslegar ákvarðanir um rekstur, framkvæmdir og skuldsetningu. Fleira þarf til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Þannig þurfa tekjustofnar þeirra að vera hæfilegir til að þau geti til skemmri og lengri tíma staðið undir lögbundinni þjónustu við íbúana, innviðauppbýggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins. Önnur mikilvæg forsenda sjálfbærni er að samskipti ríkis og sveitarfélaga um fjármál verði bætt, þannig að ákvarðanir sem áhrif hafa á fjárhag sveitarfélaga, s.s. flutningur verkefna til sveitarfélaga og almenn laga- og reglugerðarsetning, raski ekki sjálfbærni sveitarfélaga.

Sveitarstjórnarlögin frá 2011 fólu í sér margvíslegar breytingar á fjármálastjórn sveitarfélaga. Skipta þar hvað mestu fjármálaeðglur í 64. gr. en með þeim var ekki síst tekist á við þann mikla skort á jafnvægi í rekstri og skuldavanda sem við blasti eftir bankahrun. Hert var á að fjárhagsáætlun næsta árs væri bindandi um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á komandi ári og aðeins með samþykkt sveitarstjórnar um viðauka væri heimilt að víkja frá fjárhagsáætlun innan fjárhagsársins enda væri viðaukinn fullfjármagnaður. Áætlun til þriggja ára um fjármál sveitarfélaga var gefið aukið vægi. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga voru gefnar auknar heimildir. Þá má einnig nefna ákvæði um kostnaðarmat í 129. gr. Lögin settu þannig nýjan ramma um fjármál sveitarfélaga og gerðu kröfu til sveitarfélaga um fjármálastjórn sem fyrri lög gerðu í raun varla. Fullyrða má að framangreind áherslubreyting og kröfur um aukinn aga í fjármálastjórn sveitarfélaga hafi haft jákvæð áhrif á fjárhagslega stöðu þeirra, þó aðlögun að nýjum kröfum hafi tekið tíma.

Við gildistöku laganna í janúar 2012 voru sveitarfélög landsins 76 talsins en í lok kjörtímabilsins 2018-2022 gæti þeim fækkað niður í allt að 64. Þróunin í átt að færri og stærri sveitarfélögum mun vafalítið halda áfram á næsta kjörtímabili. Í lögum um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga (lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga) nr. 96/2021 segir:

„Í því skyni að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni skal stefna að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags sé ekki undir 1.000. Ef íbúafjöldi sveitarfélags er undir 1.000 við almennar sveitarstjórnarkosningar skal sveitarstjórn þess, innan árs frá þeim sveitarstjórnarkosningum, leitast við að ná markmiðum skv. 1. mgr. með því að:

- a. hefja formlegar sameiningarviðræður á grundvelli 119. gr. eða
- b. vinna álit um stöðu sveitarfélagsins, getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum, sbr. 1. mgr., og um þau tækifæri sem felast í mögulegum kostum sameiningar sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög.“

Markmiðið með fækkun sveitarfélaga er að stuðla að hagkvæmni í rekstri en ekki síður að styrkja stjórnsýslu sveitarfélaga, þ.m.t. fjármálastjórn. Skapast með þessu færi til að fjármálastjórn sveitarfélaga verði enn faglegri og miða fyrirliggjandi tillögur að því.

Tillögur starfshópsins sem hér eru kynntar fela í sér frekari skref í átt að stefnu- og árangursmiðaðri fjármálastjórn sveitarfélaga og fella hana að ákveðnu marki að ákvæðum laga um opinber fjármál eins og erindisbréf starfshópsins kveður á um. Stefnumörkunin verði byggð á grunnildum sem sveitarstjórn setur sér líkt og kveðið er á í lögum um opinber fjármál. Tilgangurinn er í samræmi við það markmið laga um opinber fjármál, að ríki og sveitarfélög, í sameiningu, stuðli að styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála.

Árangursmiðuð fjárhagsáætlunargerð er þekkt í rekstri ríkja og sveitarfélaga. Hún felur í sér útfærslu á stefnu í markmið og árangursmælikvarða, mælingar og eftirfylgni. Markmið um árangur þurfa að vera skýr og mælikvarðar vel skilgreindir. Áhersla er lögð á söfnun og hagnýtingu upplýsinga og tengingu milli úthlutunar fjárheimilda og árangurs. Markmiðin eru að ráðstafa fjármunum í samræmi við samfélagsleg markmið, að bæta nýtingu fjármuna og að stuðla að hagkvæmni, gæðum, árangri og áreiðanleika í þjónustu og rekstri.

Ýmis sveitarfélög hafa tileinkað sér í meira eða minna mæli aðferðarfræði stefnumiðaðrar fjármálastjórnunar. Nefna má sérstaklega Borgarbyggð sem þegar á árinu 2014 lagði fram stefnumörkun sem nefnd var *Brúin til framtíðar*. Þar voru sett fram töluleg markmið um fjármál (stefna) og áætlun um hvernig þeim skyldi ná. Brúin hefur verið leiðarljós í fjármálum sveitarfélagsins allar götur frá 2014. Reykjanesbær vann úr erfiðri fjárhagsstöðu í kjölfar hrunsins, undir vökulum augum eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, með *Sókninni* sem samþykkt var í bæjarstjórn í október 2014. Reykjavíkurborg hefur einnig sett sér skýr markmið í fjármálum og 15. desember 2020 var samþykkt í borgarstjórn *Fjármála- og fjárfestingarstefna Reykjavíkurborgar 2021-2030*.

Tillögur starfshópsins sem miða að árangursmiðaðri fjármálastjórn gera auknar kröfur til fjárhagsáætlanagerðar sveitarfélaga og fjármálastjórnar þeirra almennt.

- Nýrri sveitarstjórn verði skylt að samþykkja *fjármálastefnu* þar sem sett eru fram markmið um fjármál sveitarfélagsins til næstu fimm ára sem byggð skulu á samþykktum grunnildum um fjármál.
- Árlega skal sveitarstjórn samþykkja *fjármálaáætlun* til fimm ára þar sem nánar er fjallað um hvernig markmiðum fjármálastefnu skal náð. Sveitarstjórnir skulu setja markmið fyrir þjónustu í hverjum málaflokki til 5 ára og skal áætlaður kostnaður rúmast innan fjárhagsramma málaflokksins.
- Starfshópurinn leggur áherslu á að auka faglegt mat á fyrirhuguðum fjárfestingum og lántökum, m.a. með áhættu- og sviðsmyndagreiningu.
- Þá er lagt til að skerpt verði á kröfum um mat á kostnaði vegna verkefna sem ríkið felur sveitarfélögum að inna af hendi eða vegna hverslags ákvarðana sem geta íþyngt fjármálum sveitarfélaga. Sveitarfélögum verði bættur sá kostnaður sem af tillögum leiðir.
- Ríkisendurskoðun verði falið að gera upp tekjur og gjöld sveitarfélaga með reglulegu millibili vegna ákvarðana sem hafa veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Leiði athuganir Ríkisendurskoðunar í ljós að fjármögnun hafi ekki verið í samræmi við þjónustukröfur skal annað hvort bæta fjármögnun eða breyta þjónustukröfum.

Að markmiðum um að stefna í átt að árangursmiðaðri fjármálastjórn eru margar leiðir færar. Höfuðáttir má greina í hversu mikið svigrúm sveitarfélög eiga að hafa í mótun og eftirliti með

framgangi fjármála sinna. Mismunandi er milli Norðurlandanna hvaða leiðir eru valdar. Í Svíþjóð marka sveitarfélög stefnuna („god ekonomisk hushállning“) með lágmarks forskrift frá ríkisvaldinu. Sjálfstjórn sveitarfélaga í sínum fjármálum er þarna ofarlega á baugi. Danska leiðin er töluvert frábrugðin og byggir á umfangsmiklum samningum milli ríkis og sveitarfélaga um þjónustukröfur og fjármögnun þeirra. Sjálfstjórn sveitarfélaga á Íslandi er mikil og því eðlilegt að fram fari virkt eftirlit sem stuðlar að samræmdri yfirsýn um markmið og viðmið í fjárhagslegri sjálfbærni.

Fulltrúar í starfshópnum náðu ekki saman um hvaða leið væri fýsilegust. Fulltrúar ríkisins telja mikilvægt að setja skýrar fjármálareglur og tilgreina frekari viðmið um einstaka ákvæði laganna og þróa áfram tiltekna fjárhagslega mælikvarða með faglegum hætti. Fulltrúar sambandsins vilja á hinn bóginn treysta sveitarfélögum til að setja sér ígrundaða stefnu og fylgja skynsamlegri fjármálastjórn innan þess ramma sem (að mestu leyti) óbreyttar fjármálareglur marka. Við þau skilyrði væri ekki ástæða til að herða eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. Auk þess sjá fulltrúar sambandsins tækifæri til að styðja við markvissa aðlögun sveitarfélaga að ákvæðum nýrra laga með því að fela Sambandi íslenskra sveitarfélaga sérstakt ráðgjafar- og fræðsluhlutverk við innleiðinguna.

3. Innleiðing breytinga

Markmið og efni breytinganna eru krefjandi og umfangsmikil. Æskilegt er að sveitarstjórnir fái rúman tíma til að undirbúa innleiðingu á breyttum ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Innleiðing breytinga gæti farið fram í áföngum hjá einstökum sveitarfélögum og tengst þannig áformum um stækkun og eflingu sveitarfélaga, sbr. þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033.

Gert er ráð fyrir að tillögur starfshópsins um breytingar á sveitarstjórnarlögum verði lögfestar á 152. löggjafarþingi en innleiðing einstakra ákvæða miðist við sveitarstjórnarkosningar 2026 með þeirri undantekningu að breytingar á 129. gr. taki strax gildi.

Það er mat fulltrúa sveitarfélaga í starfshópnum að mikilvægt sé að Samband íslenskra sveitarfélaga fái sérstakt ráðgjafarhlutverk við innleiðingu þessara tillagna til að styðja við innleiðingu þeirra í öllum sveitarfélögum landsins. Tryggð verði árleg framlög úr ríkissjóði til að byggja upp þekkingu og reynslu á þessu sviði líkt og gerst hefur hjá norrænum systursamtökum.

4. Fyrirvarar fulltrúa sveitarfélaga varðandi tekjustofna og sjálfbærni sveitarfélaga

Tillögur fulltrúa sveitarfélaga í starfshópnum eru settar fram í trausti þess að áform ráðherra um að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra, sem birtast í þings-ályktunartillögu frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga, nái fram að ganga, sbr. þar sem segir:

„Meginsjónarmiðið er að sveitarfélögum séu tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin með lögum og geti staðið undir þeirri þjónustu sem íbúar kalla eftir. Nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins í garð sveitarfélaga skulu ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggir fullnægjandi fjármögnun.“

Áherslur fulltrúa sveitarfélaga um breytingar á 129. gr. byggjast enn fremur á ofangreindri tilvitnun og er ætlað að tryggja að lög, reglugerðir, önnur stjórnvaldsfyrirmæli og stefnumarkandi ákvarðanir, sem varða sveitarfélögin fjárhagslega, verði ávallt kostnaðarmetin og fullfjármögnuð.

Fulltrúar sveitarfélaga í starfshópnum benda ráðherra jafnframt á mikilvægi þess að fella niður tekjuskatt af vaxtagreiðslum milli móður- og dótturfyrirtækja sveitarfélaga, að erlendri fyrirmynd, til að auðvelda fjárfestingar og lántökur vegna lögskyldra verkefna, s.s. uppbyggingar félagslegs húsnæðis.

5. Einstaka greinar

Í þessum kafla er farið yfir tillögur að breytingum á einstökum greinum sveitarstjórnarlaga. Alls er um að ræða 15 greinar, sbr. eftirfarandi yfirlit.

Tafla 1 Yfirlit yfir tillögur að breytingum

Nr. gr	Bls.	Tillaga að breytingu	Breyting varðar
		Fulltr. svf./Fulltr. ríkis	
1.	12	x	Sveitarfélög skilgreind sem hluti af framkvæmdavaldinu (en ekki sem lögaðilar).
35.	12	x	Felld út heimild byggðarráðs til fullnaðarákvörðunar um fjárhag stofnana. Stofnanir sveitarfélags heyra til A-hluta, ekki sjálfstæðar einingar.
58.	13	x	Takmörkun á heimild til framsals valds til byggðarráðs.
59.	14	x	Ársreikning skal semja skv. þessum lögum. Þau standi framar lögum um ársreikninga og bókhald.
60.	15	x	Samræmd framsetning við lög um opinber fjármál.
			x Beðið með að samræma þar til Hagstofa hefur lokið endurskoðun sinni á flokkun í starfsemi sveitarfélaga með tilliti til alþjóðlegs hagskýrslustaðals.
61.	18	x	Taka upp samantekinn ársreikning í stað samstæðu.
62.	20	x	x Breyting sem leiðir af tillögu um 60. gr.
63.	24	x	x Breyting sem leiðir af tillögu um 60. gr.
64.	26	x	Sérregla vegna orku- og veitufyrirtækja og lífeyrisskuldbindinga í reikningsskilum sveitarfélaga við útreikning á jafnvægis- og skuldaviðmiðum.
			x Skuldaregla A-hluta 100%. Ný útgjaldaregla. Úrræði ef ekki er farið að lögum.
65.	30	x	Umboð byggðarráðs til að setja reglur um varðveislu fjármuna og áhættustýringu. Um fjárfestingar í hagnaðarskyni. Aukið gagnsæi.
			x Skerpa á ákvæði um varðveislu fjármuna og skilgreina varðveislu þeirra sem ávöxtun.
66.	31	x	66. gr. fjallar aðeins um lántökur og skuldbindingar. Fjárhagsgreining ef einstaka lántaka nemur meiru en 10% af skatttekjum næsta árs. Heimild til lántöku í erlendum gjaldmiðli háð áhættugreiningu óháðs fagaðila.
			x Fjárhagsgreining ef einstaka fjárfestingar/skuldbindingar nema meiru en 10% af skatttekjum. Erlend lán leyfð svo fremi sem skuldir A-hluta verði undir 80% af tekjum og/eða samstæðu undir 130%.
69.	34	x	Skýrar heimildir til lánveitinga og ábyrgða-veitinga til fyrirtækja í eigu sveitarfélaga vegna lögskyldra verkefna ef það samræmist reglum um áhættustýringu og fjárhagsgreiningu. Óheimilt að veita félögum í C-hluta lán. Bygðasamlögum ekki heimilt að veita lán.
			x Takmarkaðar heimildir byggðasamlaga og B-hluta fyrirtækja til lánveitinga nema vegna ábyrgða með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala.
89.	35	x	Felld verði út ákvæði um að fjárhaldsstjórn geti einhliða leitað nauðasamninga, telji hún sveitarfélag ekki geta staðið í skilum.
90.	37	x	Ákvæði gerð skýr um skyldu sveitarfélaga til að standa við lánasamninga, að undirstrika mikilvægi ábyrgrar fjármálastjórnar sveitarfélaga og áhættustýringar.
129.	38	x	Skerpt á kröfum um kostnaðarmat. Ákvæði um skipan úrskurðarnefndar vegna ágreinings. Aðkoma Ríkisendurskoðunar. Ríkið fjármagni að fullu metinn kostnað sveitarfélaga.
			x Ýmsar breytingar í anda tillögu fulltrúa sveitarfélaga. Þó ekki sú skylda að tryggja fulla fjármögnun frá ríkinu.

1. gr. Sjálfstjórn sveitarfélaga

Tillaga fulltrúa ríkisins

Ekki gerð tillaga um breytingu.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Hvert sveitarfélag er sjálfstæður opinber aðili og hluti af framkvæmdavaldinu.

Greinargerð:

Efni 4. mgr. 1. gr. er breytt til að undirstrika að sveitarfélög eru hluti af framkvæmdarvaldinu en ekki „lögaðilar“ eins og nú stendur í málsgreininni.

Lagt er til að tekin verði upp skýr skilgreining á stöðu og hlutverki sveitarfélaga sem ekki er í núverandi lögum. Horft er í þessu sambandi til laga um opinber fjármál og álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5117/2007. Það er grundvallaratriði að segja með skýrum hætti að sveitarfélög séu hluti af framkvæmdarvaldinu en ekki „lögaðilar“ eins og í gildandi lögum.

Sveitarfélög eru hluti af framkvæmdarvaldinu og fara sem stjórnvöld með þau málefni sem þeim hefur verið falið eða veitt heimild til að sinna lögum samkvæmt. Verkefni og heimildir sveitarfélaga markast meðal annars af þeirri umgjörð sem þeim er búin í ákvæði 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málafnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þessum heimildum eru hins vegar settar skorður af skráðum og óskráðum reglum stjórnisýsluréttarins, sem og ákvæðum sérlaga, sem sveitarfélögum ber að fylgja þegar þau taka ákvarðanir um verkefni sín og framkvæma þau að öðru leyti.

Með þessari breytingu er t.d. alveg ljóst að sveitarfélög eru ekki lögaðili tengdur almannahagsmunum (e. public interest entity) eins og t.d. lífeyrissjóðir. Ársreikningalög kveða á um mun umfangsmeiri endurskoðun á slíkum einingum en öðrum m.a. með stofnun endurskoðunarnefnda. Skyldan til að hafa slíka nefnd gildir hvorki um ríki né sveitarfélög.

35. gr. Byggðarráð

Tillaga fulltrúa ríkisins

Ekki gerð tillaga um breytingu.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

35. gr. Byggðarráð (5. mgr. eingöngu breytt, tengist breytingu á 58. gr.)

Byggðarráði er heimil fullnaðarákvörðun mála sem eigi varða verulega fjárhag sveitarsjóðs, enda sé eigi ágreiningur innan ráðsins eða við framkvæmdastjóra um ákvörðunina, en meðan sveitarstjórn er í sumarleyfi fer byggðarráð með sömu heimildir og sveitarstjórn hefur ella. Þá er heimilt að fela byggðarráði fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem samkvæmt samþykktum sveitarfélags hafa áður komið til umfjöllunar annarra nefnda sveitarstjórnar.

Greinargerð:

Í fyrsta málslið 5. mgr. er felld út heimild byggðarráðs til að taka fullnaðarákvarðanir varðandi 58. gr. í málum sem snúa að fjárhag stofnana.

Tilgangur breytingarinnar er að taka af vafa um að stofnanir sveitarfélags eru ekki sjálfstæðar einingar, heldur heyra til A-hluta.

58. gr. Fjárstjórnarvald sveitarstjórnar

Tillaga fulltrúa ríkisins

Einvörðungu sveitarstjórn getur tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjármál sveitarfélagsins. Til slíkra málefna teljast m.a. ákvarðanir um eftirtalin atriði séu ekki gerðar beinar undantekningar þar á með lögum:

1. staðfestingu ársreiknings,
2. fjármálastefna til fimm ára
3. fjárheimild [~~fjárhagsáætlun~~]¹ næstkomandi árs,
4. fjármálaáætlun til fimm ára [~~fjárhagsáætlun til fjögurra ára~~],
5. viðauka við fjárheimild næstkomandi árs skv. 3. tölul. [~~fjárhagsáætlanir skv. 3. og 4. tölul.~~],
6. lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags,
7. sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess,
8. álagningu skatta og gjalda,
9. ráðningu eða uppsögn endurskoðanda.

Greinargerð:

Hér eru lagðar til breytingar til samræmis við breytingar á hugtakanotkun sem fram kemur í einstaka greinum.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Einvörðungu sveitarstjórn getur tekið ákvarðanir um málefni sem varða verulega fjármál sveitarfélagsins. Til slíkra málefna teljast m.a. ákvarðanir um eftirtalin atriði:

1. staðfestingu ársreiknings
2. fjármálastefnu til fimm ára
3. fjárhagsáætlun næstkomandi árs
4. fjármálaáætlun til fimm ára
5. viðauka við fjárhagsáætlun næsta árs skv. 3. tölul.
6. lán, ábyrgðir eða aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sveitarfélags
7. sölu eigna sveitarfélagsins og annarra réttinda þess
8. álagningu skatta og gjalda
9. ráðningu eða uppsögn endurskoðanda

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags er heimilt að fela byggðarráði að taka fullnaðarákvarðanir í þeim málefnum sem tilgreind eru í 7. tölul. 1. mgr., enda sé ekki um verulega fjárhagslega hagsmuni að ræða og ákvörðun rúmist innan fjárhagsáætlunar til eins árs og fjármálaáætlunar til fimm ára, eigi hún við.

¹ Yfirsrikaður texti er eins og lagaákvæði stendur í dag.

Greinargerð:

Bætt er við nýjum tölulið í upptalningu í 1. mgr., sem verður 2. töluliður, samþykkt fjármálastefnu. Í samræmi við breytingar sem gerðar eru á 62. gr., er orðalagi í 4. tölulið (áður 3. tölulið) breytt, þ.e. samþykkt fjármálaáætlunar verður til fimm ára í stað þriggja ára áætlunar. Jafnframt er felld niður heimild 2. mgr. 58. gr. til að framselja vald til töku fullnaðarákvörðunar sveitarstjórnar varðandi 6. tölulið (áður 5. tölulið) til byggðarráðs. Að öðru leyti er greinin í samræmi við breytingar sem felast í 62. gr.

Þessar breytingar á 58. gr. leiða fyrst og fremst af breytingum á 62. gr. sem nánar er fjallað um í því samhengi. Með breytingu á 2. mgr. greinarinnar er verið að takmarka heimildir sveitarstjórnar til að framselja umboð skv. 6. tölulið, enda teljast slíkar ákvarðanir mikilvægar.

Sjá umfjöllun í greinargerð með 62. gr. Sjá einnig breytingu á 5. mgr. 35. gr. sem leiðir af breytingu á 58. gr.

59. gr. Reikningsárið og bókhaldsskylda

Tillaga fulltrúa ríkisins

Ekki gerð tillaga að breytingu.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Reikningsár sveitarfélaga er almanaksárið. Sveitarfélög og fyrirtæki þeirra eru bókhaldsskyld og skulu semja ársreikning í samræmi við lög þessi og reglugerðir. Sé ekki mælt fyrir um tiltekið atriði í lögum þessum eða reglugerðum skal fara eftir viðeigandi ákvæðum í lögum um ársreikninga og settum reikningsskilareglum eftir því sem við á. Bókhaldi sveitarfélags skal hagað á skýran og aðgengilegan hátt og skulu reikningsskil gefa glögga mynd af rekstri, efnahag og sjóðstreymi.

Greinargerð:

Öðrum og þriðja málslið er breytt og þar sagt með skýrum hætti að ársreikning skuli semja skv. lögum þessum og að þau standi framar öðrum lögum, þ.e. lögum um ársreikninga og bókhald. Í tillögunni er fylgt orðalagi 3. gr. ársreikningalaga.

Þetta er gert til þess að taka af allan vafa um að ákvæði sveitarstjórnarlaga um gerð ársreiknings og bókhald gangi framar öðrum lögum og að lög um ársreikninga séu þeim til fyllingar. Ákvæði laga um ársreikninga og bókhald gilda að öðru leyti. Hér er verið að styrkja það sjónarmið að ákvæði sveitarstjórnarlaga um reikningsskil sveitarfélaga gangi framar öðrum lögum og settum reikningsskilareglum.

60. gr. Flokkun í bókhaldi og reikningsskilum

Tillaga fulltrúa ríkisins

Fulltrúar ríkisins eru hlyntir því að endurskoða flokkun á starfsemi sveitarfélaga og færa hana í átt að skilgreiningum á starfsemi ríkisins í lögum um opinber fjármál (LOF). Í tengslum við fjárlagagerð 2022 var 50. gr. LOF sem fjallar um flokkun á starfsemi ríkisins breytt en í lok árs 2020 birti Hagstofan endurskoðun á flokkun stofnanaeininga í þjóðhagsreikningum og urðu við það miklar breytingar á flokkun ríkisaðila. Sú vinna var unnin í samvinnu við hagstofu Evrópusambandsins, Eurostat, og byggðist einkum á eðli starfsemi fremur en þeirri skiptingu sem

hefur verið viðhöfð samkvæmt lögum um LOF. Ýmsar einingar sem áður hafa heyrt til B- og C-hluta eru nú flokkaðar með A-hluta, t.d. ýmsar lánastofnanir. Þessar breytingar hefðu því að óbreyttu haft áhrif á 7. gr. LOF um mat á markmiðum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar fyrir A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Það þótti því rétt að viðhalda fremur þeirri aðgreiningu sem áður hafði verið frekar en að þurfa að taka sjálfa fjármálaregluna til endurskoðunar. Niðurstaðan var því sú að A-hluti ríkissjóðs er nú flokkaður í A1-hluta, A2-hluta og A3-hluta og miðast 7. gr. laganna við A1-hluta ríkissjóðs. Eftir sem áður er gengið út frá því að þessir aðilar myndu allir birtast í samstæðuyfirliti fyrir A-hluta (A1-, A2- og A3-hluta) þannig að A-hlutinn í heild verði samanburðarhæfur við framsetningu þjóðhagsreikninga.

Hagstofan mun fara í sama konar endurskoðun á einingum sveitarfélaga. Því er hér lagt til að beðið verði með breytingar á þessari grein þar til Hagstofan hefur endurskoðaða flokkun á starfsemi sveitarfélaga og út frá þeirri niðurstöðu verði metið hvernig best þyki að flokka einingar sveitarfélaga.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Í reikningsskilum sveitarfélaga skal skipta starfsemi þeirra þannig:

1. A-hluti, sem í lögum þessum merkir aðalsjóður og eignasjóður sveitarfélags auk annarra sjóða, byggðasamlaga og fyrirtækja sem sinna starfsemi sveitarfélags sem að meirihluta eða að öllu leyti eru fjármögnuð með skatttekjum eða framlögum. Ef fyrirtæki skv. framangreindu er í eigu fleiri en eins sveitarfélags skal hlutur hvers og eins í félaginu teljast til A-hluta viðkomandi sveitarfélags.
2. Til B-hluta teljast byggðasamlög og fyrirtæki sem lúta beinni stjórn sveitarfélags eða sveitarfélaga og rekin eru á ábyrgð þess eða þeirra. Þessi fyrirtæki starfa á markaði og standa undir kostnaði við starfsemi með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja. Ef fyrirtæki skv. framangreindu er í eigu fleiri en eins sveitarfélags skal hlutur hvers og eins í því teljast til B-hluta viðkomandi sveitarfélags.
3. Til C-hluta teljast hlutafélög og sameignarfélög sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu sveitarfélags og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja á markaði. Ef fyrirtæki skv. framangreindu er í eigu fleiri en eins sveitarfélags skal hlutur hvers og eins í því teljast til C-hluta viðkomandi sveitarfélags.

Sveitarfélögum er heimilt eftir því sem leiðir af viðkomandi lagareglum að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem er bundið í rekstri sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra.

Greinargerð:

Lagt er til að starfsemi sveitarfélaga verði skipt í þrjá hluta, A-, B- og C-hluta í stað tveggja, þ.e. A- og B-hluta. Til A-hluta telst sú starfsemi sem að meirihluta eða öllu leyti er fjármögnuð með skattfé eða framlögum frá opinberum aðilum. Til B-hluta telst sú starfsemi sem lýtur beinni stjórn sveitarfélags eða sveitarfélaga enda þótt starfsemi þeirra sé að meirihluta til fjármögnuð með þjónustutekjum á markaði og til C-hluta teljast hlutafélög og sameignarfélög sem standa undir stærstum hluta starfsemi sinnar með þjónustutekjum á markaði. Þá er lagt er til að hugtakið „sveitarsjóður“ falli brott úr lögnum og í staðinn verði notað hugtakið „A-hluti“ yfir þá starfsemi sem að meirihluta eða að öllu leyti er fjármögnuð með skatttekjum sveitarfélagsins. Almenn er miðað við að ef starfsemi er að stærstum hluta fjármögnuð með tekjum af frjálsum viðskiptum við

aðila utan sveitarfélagsins þá skuli hún flokkuð utan A-hluta, sbr. greinargerð með 50. gr. laga um opinber fjármál.

Tilgangurinn með framangreindum breytingum er að gera skýran greinarmun á flokkun á starfsemi sveitarfélaga eftir fjármögnun, ábyrgð og ákvarðanatöku. Í gildandi sveitarstjórnarlögum er ekki mikið fjallað um rekstrarform fyrirtækja í eigu sveitarfélaga ef frá eru talin ákvæði um byggðasamlög. Ef um þjónustufyrirtæki er að ræða getur verið skynsamlegt hjá sveitarstjórn út frá áhættusjónarmiðum að velja fremur sameignarfélagsform með skilgreindri skiptri ábyrgð eigenda eða jafnvel enn meira viðeigandi að velja hlutafélagsform með takmarkaðri ábyrgð eigenda. Skiptingin í A-, B- og C-hluta hér að framan endurspeglar einmitt þessi áhættusjónarmið sem einnig eru lögð til grundvallar flokkun á starfsemi ríkisins í lögum um opinber fjármál. Þessi breyting á sér fyrirmynd í 50. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015. Þar er starfsemi ríkisins flokkuð í A- B- og C-hluta. Þar er til A-hluta talin starfsemi sem „einkanlega“ er fjármögnuð „með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum eða framlögum“. Í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber fjármál er hnykkt á um að átt sé við "starfsemi sem að stærstum hluta er fjármögnuð af skatttekjum ríkissjóðs og skiptir þá ekki máli hvort ráðstöfun þeirra sé bundin ákveðnum verkefnum." Til B-hluta teljast fyrirtæki sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin á ábyrgð ríkissjóðs. En til C-hluta teljast sameignar- og hlutafélög sem ekki lúta beinni stjórn. Tillagan gengur þó lengra með því að flokkunin fylgir öllum þremur forsendunum, þ.e. um fjármögnun, ábyrgð og ákvarðanatöku.

Með þessari flokkunaraðferð er megináherslan lögð á það hvort tekjugrunnur starfseminnar byggir einkanlega á skatttekjum sveitarfélags, þ.m.t. framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, eða tekjum af sölu þjónustu til einstaklinga og lögaðila. Í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber fjármál segir um þennan þátt til skýringar: „Sú starfsemi sem að stærstum hluta er fjármögnuð af skatttekjum og skiptir þá ekki máli hvort ráðstöfun þeirra er bundin ákveðnum verkefnum.“ Ef tekjur starfseminnar eru einkum af sölu á markaði þá ræðst flokkun í B- og C-hluta af því hvort starfsemin fer fram í fyrirtæki sem lýtur beinni stjórn sveitarfélags eða sveitarfélaga (B-hluti) eða hvort hún er á ábyrgð hlutafélags eða sameignarfélags (C-hluti).

Reglugerð nr. 230/2021, sem er breyting á reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga. Reglugerðin kveður á um að sveitarfélög skuli færa hlutdeild sína í einstökum liðum rekstrar og efnahags í byggðasamlögum, sameignarfélögum, sameignarfyrirtækjum og öðrum félagaformum sem eru með ótakmarkaðri ábyrgð í samantekin reikningsskil sín miðað við hlutfallslega ábyrgð sveitarfélags. Hér er lagt til að þetta komi fram í lagagreininni, enda hefur þessi aðferð umtalsverð áhrif á reikninga sveitarfélaga.

Í 3. tölul. er kveðið á um að sömu aðferð skuli beitt á fyrirtæki með takmarkaða ábyrgð í C-hluta og þannig gengið lengra en í reglugerðinni.

Ef fyrirtæki í A-, B- og/eða C-hluta eru í eigu fleiri en eins sveitarfélags skal hlutur hvers og eins í fyrirtækinu teljast til A-, B- eða C-hluta í reikningum viðkomandi sveitarfélags. Markmiðið er að gera fjárhagsupplýsingar gagnsærri og samanburðarhæfari milli sveitarfélaga og innan opinbera geirans.

Þessi breyting á flokkunaraðferð getur falið í sér að starfsemi sem áður hefur verið skilgreind í B-hluta færast í A-hluta eða að starfsemi flytjist úr B-hluta í C-hluta. Dæmi um áhrif breyttrar flokkunar: Orkuveita Reykjavíkur er í eigu þriggja sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar,

Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar. Hluttur fyrstnefnda sveitarfélagsins er 93,5% og því er öll starfsemin færð í dag í B-hluta borgarinnar, en ekkert á hin sveitarfélögin. Þar sem OR er sameignarfélag og stærstur hluti tekna eru af þjónustu, færast OR í C-hluta og reikningsskil þess færast eftir eignarhlutum hjá viðkomandi eigendum. Félagsbústaðir er hlutafélag sem á og rekur á þriðja þúsund leiguíbúðir í Reykjavík og byggir tekjur sínar á leigugreiðslum leigjenda. Félagið þiggur enga styrki frá eiganda og er sjálfbært og lýtur eigin stjórn. Það flokkast þannig í C-hluta. Stærstur hluti leigjenda hjá félaginu njóta styrkja frá Reykjavíkurborg sem ber ábyrgð á að aðstoða þá við öflun leiguíbúða sem ekki geta það af eigin rammleik.

Strætó bs. er rekið sem sjálfstætt fyrirtæki með eigin stjórn. Tekjugrunnur fyrirtækisins byggir að verulegu leyti á framlögum eigenda, fimm sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, og framlögum ríkis, sem samanlagt eru um 72% af tekjum fyrirtækisins (2018). Af þeirri ástæðu ætti skv. Breyttri flokkun að færa rekstur og efnahag starfseminnar í reikningsskilum A-hluta í hverju af eigendasveitarfélögum eftir eignarhlutum þeirra. Með sömu rökum myndi starfsemi Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins bs. koma hlutfallslega inn í reikningsskil A-hluta eigendasveitarfélaganna þar sem langstærsti hluti tekna fyrirtækisins eru framlög eigenda, sem og ríkis vegna samninga um sjúkralutninga. Byggðasamlög um rekstur þjónustu við fatlað fólk og um rekstur skóla eru einkanlega rekin fyrir skattfé og myndu heyra hlutfallslega undir A-hluta sveitarfélaganna sem að þeim standa.

Annað dæmi væri Sorpa bs. sem selur þjónustu sína á markaði og stærstu viðskiptavinirnir eru fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu. Sorpu bs. ætti því að færa undir B-hluta hjá eigendasveitarfélögunum eftir eignarhlutum hvers og eins.

Hafnir eru reknar með ýmsu móti. Höfn sem er rekin einkanlega fyrir skattfé sveitarfélags og opinber framlög myndi falla undir A-hluta en höfn sem er rekin einkanlega á grundvelli þjónustutekna á markaði en undir beinni stjórn sveitarfélags heyrir undir B-hluta. Ef höfn í meirihlutaeigu sveitarfélags er rekin sem hlutafélag eða sameignarfélag fellur hún undir C-hluta, sbr. Faxaflóahafnir sf. Dæmi um önnur fyrirtæki sem myndu skv. framangreindum breytingum heyra undir C-hluta eru Norðurorka hf., HS Veitur hf. og Orkuveita Reykjavíkur sem starfar skv. sérlögum.

Sjá ákvæði sem tengjast þessari breyttu flokkun í 61., 62., 63., 64. og 69. gr.

61. gr. Ársreikningur

Tillaga fulltrúa ríkisins

Óbreytt.

Greinargerð:

Ekki eru lagðar til breytingar á 61 gr. laganna. Reikningsskila- og upplýsinganefnd hefur fjallað um þessi ákvæði og mun áfram fjalla um efnisleg ákvæði greinarinnar, enda hefur nefndin það faglega hlutverk að fjalla um reikningsskil og ársreikninga. Í framhaldi af álitum reikningsskila- og upplýsinganefndar nr. 1/2020 hefur nefndin séð ástæðu til að fjalla áfram um efnisleg ákvæði reikningsskila í sveitarstjórnarlögum. Fulltrúar ríkisins telja farsælast að fela reikningsskila- og upplýsinganefnd faglega umræðu um ákvæðið og leggja því til að umræðan fari fram á vettvangi reikningsskila- og upplýsinganefndar.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Gera skal ársreikning fyrir A-hluta sveitarfélags skv. 60. gr. Jafnframt skal gera samantekin reikningsskil fyrir A-hluta, B-hluta og C-hluta sveitarfélagsins, sbr. 60. gr.

Í ársreikningi skal koma fram samanburður við:

- a. ársreikning undanfarins árs,
- b. upphaflega fjárhagsáætlun ársins,
- c. fjárhagsáætlun ársins ásamt viðaukum.

Ársreikningur A-hluta sveitarfélags og samantekin reikningsskil fyrir A-, B- og C-hluta skulu lögð fram í byggðarráði til samþykktar sem fullgerð og tilbúin til endurskoðunar fyrir 15. apríl ár hvert. Þar sem ekki er byggðarráð gegnir sveitarstjórn þessu hlutverki. Sveitarstjórn skal hafa lokið samþykkt ársreiknings A-hluta sveitarfélagsins og samanteknum reikningsskilum A-, B- og C-hluta eigi síðar en 15. maí ár hvert.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um gerð ársreiknings í reglugerð að fengnum tillögum reikningsskila- og upplýsinganefndar.

Greinargerð:

Lagt er til í 1. mgr. að í stað „samstæðureiknings“ komi orðin „samantekin reikningsskil“. Einnig er lagt til skýrara orðalag í 3. mgr. um feril framlagningar frumvarps að ársreikningi, í samræmi við sveitarstjórnarlögin frá 2011.

Tilgangurinn er að staðfesta þá reikningsskilareglu sem hefur verið viðtekin hjá sveitarfélögum um langan tíma eða allt frá innleiðingu þeirra reikningsskilaáðferða sem tíðkaðar hafa verið hjá sveitarfélögum í 20 ár. Tillagan er í samræmi við tillögu reikningsskila- og upplýsinganefndar um breytingar á lögnum sem send var ráðherra 12. febrúar 2020. Sveitarfélögin hafa fylgt reglu „samantekinna reikningsskila“ en ekki samstæðureikningsskila án athugasemda ráðuneytis sveitarstjórnarmála, eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga, reikningsskila- og upplýsinganefndar og ársreikningaskrár. Þessu tengt er einnig gerð tillaga um breytingu á 59. gr. til að tryggja að ákvæði þessara laga gangi framar t.d. lögum um ársreikninga. Báðar breytingar eru mikilvægar til að halda óbreyttu ástandi. Í 3. mgr. eru tekin af tvímæli um að byggðarráð samþykkir að fullgerðum ársreikningi sé fyrst vísað til endurskoðunar og því næst til afgreiðslu og samþykktar sveitarstjórnar en byggðarráð er ekki með ofangreindri afgreiðslu að samþykkja ársreikning sveitarfélagsins. Í 4. mgr. er um að ræða tillögu um orðalagsbreytingar en ekki efnisbreytingar.

Í gildandi lögum segir: „Gera skal ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess.“ Með tillögu að breytingu er gerð skýr krafa um að ársreikningur A-hluta taki til allrar starfsemi á vegum sveitarfélagsins sem einkanlega er fjármögnuð með skatttekjum eða framlögum, bæði í stofnunum og fyrirtækjum sveitarfélagsins og í samrekstri með öðrum sveitarfélögum. Þetta á að tryggja að engin starfsemi á vegum sveitarfélagsins sem þannig er fjármögnuð lendi utan við ársreikning þess. Þá er með skýrum hætti gerð krafa um samantekin reikningsskil A-hluta og vegna félaga í B- og C-hluta sem sveitarfélagið á að hluta eða fullu.

Breytt flokkun skv. 60. gr. leiðir til þess að ársreikningur A-hluta endurspeglar ekki aðeins hefðbundið uppgjör sveitarsjóðs, þ.e. samstæðu Aðalsjóðs og Eignasjóðs eins og nú er, heldur

einnig þá starfsemi í félögum sem einkum er fjármögnuð fyrir skattfé og framlög. Gera má ráð fyrir því að framangreindar breytingar á flokkun taki einkum til byggðasamlaga en þau starfa á grundvelli 94. gr. þessara laga. Í þeim tilvikum þegar þau eru að meirihluta til fjármögnuð með skatttekjum eða opinberum framlögum skulu þau flokkuð með A-hluta hlutaðeigandi sveitarfélaga. Í 6. mgr. 94. gr. segir m.a. að ákvæði laganna um fjármál, þ.m.t. uppgjör og fjárhagsáætlanir, gildi einnig um byggðasamlög. Umrædd breyting á flokkun þýðir að afgreiða verður ársreikninga og áætlanir í stjórnnum byggðasamlaga með fyrirvara um samþykki hlutaðeigandi sveitarstjórna ef byggðasamlag er einkanlega fjármagnað af skattfé.

62. gr. Fjármálastefna og fjármálaáætlun

Tillaga fulltrúa ríkisins

62. gr. a: Stefnumótun

Sveitarstjórn skal eigi síðar en 1. nóvember á því ári sem haldnar eru sveitarstjórnarkosningar leggja fram fjármálastefnu fyrir A- og B-hluta sveitarfélagsins til fimm ára. Sveitarstjórn skal í fjármálastefnu setja fram markmið sveitarfélagsins til a.m.k. næstu fimm ára um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar. Í greinargerð sem fylgja skal með fjármálastefnu skal lýst samræmi stefnunnar við grunnildi sem sveitarstjórn setur sér um t.d. sjálfbærni, varfærni, festu og gagnsæi og hvernig þeim verður fylgt, hvað varðar þróun gjalda og skatta og aðra tekjuöflun fyrir A-hluta sveitarfélagsins.

Skylt er sveitarstjórn að endurskoða fjármálastefnu innan fimm ára tímabilsins ef grundvallarforsendur hennar breyta, ef upp koma gjörbreyttar ytri aðstæður sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum eða ef meirihlutaskipti verða í sveitarstjórn. Endurskoðuð fjármálastefna skal ná til a.m.k. fimm ára.

62. gr. b: Fjármálaáætlun til fimm ára

Sveitarstjórn skal á hverju ári afgreiða fjárheimild fyrir næstkomandi ár og fjárhagsáætlun til næstu fjögurra ára þar á eftir. Saman mynda þessar áætlanir fimm ára fjármálaáætlun fyrir sveitarfélagið sem felur í sér heildaráætlun um fjármál sveitarfélagsins á tímabilinu, bæði fyrir A- og B-hluta skv. 60. gr. Skal fjárheimild næsta árs fela í sér bindandi ákvörðun um allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins á því ári sem hún tekur til, sbr. nánari fyriræli í 63. gr.

Fjármálaáætlun skal gefa glögga mynd af rekstri sveitarfélagsins, efnahag og breytingum á handbæru fé. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir sveitarfélagsins. Við gerð fjármálaáætlunar skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu A- og B- hluta við upphaf áætlunartímabilsins.

Bygðarráð eða framkvæmdastjóri, eftir því sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélags, leggur tillögu um fjármálaáætlun skv. 1. mgr. fyrir sveitarstjórn eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sveitarstjórn skal fjalla um fjármálaáætlun á tveimur fundum sem fram skulu fara með minnst tveggja vikna millibili. Að lokinni umræðu sveitarstjórnar skal afgreiða fjármálaáætlun, þó ekki síðar en 15. desember. Ráðherra getur að ósk sveitarstjórnar veitt henni lengri tíma til afgreiðslu fjármálaáætlunar ef brýn nauðsyn krefur.

Tillögum skv. 3. mgr. skulu fylgja upplýsingar um þær forsendur sem byggt er á. Tillögunum skal fylgja lýsing helstu framkvæmda og skuldbindinga sem gert er ráð fyrir.

Greinargerð:

Lagt er til að breyta orðalagi og fella brott hugtakið fjárhagsáætlun. Í stað þess hugtaks verði notast við orðið fjármálaáætlun sem er í samræmi við skilgreiningu í lögum um opinber fjármál.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

62. gr. Fjármálaleg stefnumótun og fjármálaáætlun

62. gr. a: Stefnumótun

Sveitarstjórn skal eigi síðar en 1. nóvember á því ári sem sveitarstjórnarkosningar eru haldnar leggja fram fjármálastefnu fyrir A-hluta sveitarfélagsins og fyrir samantekinn A- og B-hluta til næstu fimm ára. Sveitarstjórn skal í fjármálastefnu setja fram markmið sveitarfélagsins til næstu fimm ára um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar A-hluta og fyrir samantekna A- og B-hluta. Í greinargerð sem fylgja skal með fjármálastefnu skal lýst samræmi stefnunnar við grunngildi sem sveitarstjórn setur sér um t.d. sjálfbærni, varfærni, festu og gagnsæi og hvernig þeim verður fylgt, hvað varðar þróun gjalda og skatta og aðra tekjuöflun sveitarfélagsins. Sveitarstjórn skal jafnframt setja almenn markmið fyrir C-hluta til næstu fimm ára sem taka til útgjaldaþróunar og skuldahlutfalls.

Skylt er sveitarstjórn að endurskoða fjármálastefnu innan fimm ára tímabilsins ef grundvallarforsendur hennar breyta, ef upp koma gjörbreyttar ytri aðstæður sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum eða með óbreyttri fjármálastefnu. Endurskoðuð fjármálastefna skal ná til a.m.k. fimm ára.

62. gr. b: Fjármálaáætlun til fimm ára

Byggðarráð eða framkvæmdastjóri, eftir því sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélags, leggur tillögu um fjármálaáætlun til fimm ára fyrir A-hluta og samantekna fjármálaáætlun fyrir A- og B-hluta fyrir sveitarstjórn eigi síðar en 1. nóvember ár hvert.

Fjármálaáætlun skal byggja á samþykktri fjármálastefnu sveitarstjórnar og greina frá þeim aðgerðum og leiðum sem eiga að tryggja að markmiðum verði náð. Þannig verði sett markmið um rekstur, veltufé frá rekstri, sjóðstreymi, veltufjárhlutfall, fjárfestingar, lántökur, veitingu ábyrgða og skuldsetningu.

Hafi fjármálastefna verið endurskoðuð skv. 1. mgr. 62. gr. a, skal endurskoða forsendur fjármálaáætlunar eftir því sem þörf krefur og svo fljótt sem verða má.

62. gr. c: Fjárfestingaráætlun

Fjármálaáætlun skal fylgja fjárfestingaráætlun fyrir A-hluta, samantekin fjárfestingaráætlun fyrir A- og B-hluta og áætlun um fjármögnun ásamt greinargerð. Í fjárfestingaráætlun A- og B-hluta skal sett fram greinargott yfirlit yfir helstu fjárfestingar sem fyrirhugaðar eru og mat á áhrifum þeirra á rekstur, sjóðstreymi og efnahag. Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um fjárfestingaráætlun A-hluta til fimm ára sem nemur hærri fjárhæð en skatttekjum sveitarfélagsins

á komandi fjárhagsári er sveitarfélaginu skylt að leggja fram faglegt mat á áhrifum þess á fjárhag sveitarfélagsins með viðeigandi fjárhagsgreiningu sem gerð er af óháðum ytri aðila. Jafnframt er lagt til að fari áætlaðar fjárfestingar til næstu fimm ára umfram helming áætlaðra skatttekna næsta árs skuli sveitarstjórn láta gera viðeigandi fjárhagsgreiningu. Greiningin skal leiða fram áhrif fjárfestingaráforma á fjárhag sveitarfélagsins, þ.e. rekstur, efnahag og sjóðstreymi, til næstu fimm ára hið minnsta.

62. gr. d: Afgreiðsla

Fjármálaáætlun til næstu fimm ára skal gefa glögga mynd af rekstri, efnahag og breytingum á handbæru fé fyrir samstæðu sveitarfélagsins. Einnig skal þar koma fram greinargott yfirlit um tekjuöflun, ráðstöfun fjármuna og fjárheimildir. Við gerð fjármálaáætlunar skal hafa hliðsjón af fjárhagslegri stöðu samstæðu sveitarfélagsins við upphaf áætlunartímabils.

Sveitarstjórn skal fjalla um þessar tillögur á tveimur fundum sem fram skulu fara með minnst tveggja vikna millibili. Að lokinni umræðu sveitarstjórnar skal afgreiða tillöguna, þó eigi síðar en 15. desember ár hvert.

Ráðherra getur að ósk sveitarstjórnar veitt henni lengri tíma til að afgreiða fjármálastefnu, fjárhagsáætlun næsta árs og fjármálaáætlun ef brýna nauðsyn krefur.

Greinargerð:

Lögð er til umtalsverð uppstokkun á ákvæðum 62. gr., 66. gr. og 69. gr. þar sem sett eru fram meginákvæði um fjármálastjórn sveitarfélaga. Í 62. gr. er fjallað um stefnumótun, en í gildandi lögum er sú grein um fjárhagsáætlanir. Fjármálareglur (viðmiðanir) eru áfram í 64. gr. sem og ábyrg meðferð fjármuna í þeirri 65. Í 66. gr. er fjallað um lántökur og skuldbindingar sveitarfélaga, en í 66. gr. gildandi laga er fjallað um miklar fjárfestingar og skuldbindingar. Ákvæði 67. gr. og 68. gr. eru óbreytt og fjalla um yfirråd yfir eignum og veðsetningu. Loks eru í 69. gr. ákvæði um heimildir til að gangast í ábyrgðir og veita lán, en í núgildandi lögum er þar eingöngu fjallað um ábyrgðir.

Lagt er til að heiti 62. gr. breytist úr „Fjárhagsáætlanir“ í „Fjármálaleg stefnumótun og fjármálaáætlun“. Ákveðið var að skipta þessari grein í fjóra hluta, fremur en að bæta við greinum sem þá hefði riðlað númerum greina í lögnum. Fyrsti hluti greinarinnar, 62. gr. a., er nýr og fjallar um gerð fjármálastefnu og sækir fyrirmynd í efnistöð laga um opinber fjármál. Annar hluti, 62. gr. b., fjallar um gerð fjármálaáætlunar sem kemur í stað þriggja ára áætlana og felur í sér rammaáætlun til fimm ára. Þriðji hlutinn, 62. gr. c., er einnig nýr og fjallar um gerð fjárfestingaráætlana til fimm ára sem er ófrávíkjanlegur hluti af gerð fjármálaáætlunar. Fjórði hlutinn, 62. gr. d., fjallar um afgreiðslu efnis 62. gr. og fylgir þar efnisreglum gildandi laga.

Tilgangur með breytingum á 62. gr. er einkum að innleiða stefnumiðaða áætlanagerð og markviss tæki til að fylgja henni eftir með því að setja fram fjármálastefnu og fjármálaáætlun sem rammaáætlun til næstu fimm ára um rekstur, sjóðstreymi og fjárfestingar. Jafnframt er gerð fimm ára áætlunar tengd gerð fjárfestingaráætlunar sem verður ófrávíkjanlegur hluti fjármálaáætlunar. Þessi aðferðafræði á sér ákveðna fyrirmynd í lögum um opinber fjármál.

Um 62. gr. a:

Lagt er til að í sérstöku ákvæði 62. gr. a. verði fjallað um skyldu sveitarstjórna að setja sér fjármálastefnu í upphafi kjörtímabils, sem lögð skal fram eigi síðar en 1. nóvember það ár sem

kosningar til sveitarstjórnar fara fram. Fjármálastefnan skal byggja á grunngildum sem sveitarstjórn setur sér, s.s. um sjálfbærni, varfærni, festu og gagnsæi. Í fjármálastefnu skal setja markmið sveitarstjórnar um rekstur, eignir, skuldir og langtímaskuldbindingar A-hluta og fyrir samantekna áætlun A- og B-hluta. Þá skal sveitarstjórn setja markmið fyrir C-hluta í heild ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag til næstu fimm ára. Í greinargerð með fjármálastefnu skal því lýst hvernig samþykktum grunngildum sveitarstjórnar verður fylgt. Komi til þess að grundvallarforsendur fjármálastefnunnar bresta, að upp komi gjörbreyttar ytri aðstæður sem ógerlegt verður að bregðast við með tiltækum úrræðum eða að óbreyttri fjármálastefnu er skylt að endurskoða fjármálastefnu innan fimm ára tímabilsins.

Um 62. gr. b:

Gert er ráð fyrir að sveitarstjórn samþykki fjármálaáætlun A-hluta og samantekna áætlun A- og B-hluta sem lýsir því hvernig sveitarstjórn hyggst ná markmiðum sínum sem sett eru fram í fjármálastefnu. Sveitarstjórn skal í greinargerð með fjármálaáætlun lýsa áherslum og markmiðum um þróun þjónustu og gjalda og hvernig gjöldum verði haldið innan fjárhagsramma fyrir hvern málaflokk A-hluta til a.m.k. fimm ára. Í greinargerð með fjármálaáætlun skal einnig sýna hvernig markmiðum er fylgt um þróun gjalda, tekna og skulda og gerð grein fyrir áhrifum fjárfestinga á framtíðarrekstur. Breytt flokkun skv. 60. gr. leiðir til þess að fjármálaáætlun A-hluta endurspeglar ekki aðeins hefðbundið uppgjör sveitarsjóðs, samstæðu aðalsjóðs og eignasjóðs, eins og nú er, heldur einnig þá starfsemi í félögum sem einkum er fjármögnuð fyrir skattfé og framlög, sbr. 60. gr.

Um 62. gr. c:

Krafa er gerð um að með fjármálaáætlun A-hluta og samantekinni fjármálaáætlun fyrir A- og B-hluta, fylgi fjárfestingaráætlun fyrir A-hluta og samantekinni fjárfestingaráætlun fyrir A- og B-hluta til a.m.k. fimm ára og áætlun um fjármögnun fjárfestingaráætlana. Kröfur eru gerðar til efnis fjárfestingaráætlunar og greinargerðar með henni.

Í 66. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga er fjallað um miklar fjárfestingar og skuldbindingar. Ákvæðið tekur til einstakra fjárfestinga sem eru umfram 20% af skatttekjum reikningsársins. Umfjöllun um fjárfestingar er felld út úr tillögu að breytingum á 66. gr. Hér er lagt til að ákvæði um miklar fjárfestingar í 66. gr. gildandi laga verði fellt brott. Ákvæði í þessa veru var fyrst sett í sveitarstjórnarlög nr. 8/1986 og var þá miðað við að umsagnar sérfróðs aðila skyldi leita færur áform um einstaka framkvæmd yfir „sveitarsjóðsgjöld yfirstandandi reikningsár“. Hafa þarf í huga að í þessum lögum voru fá ákvæði um fjármál sveitarfélaga og engin takmörk sett á hvorki skuldaflokkun né taprekstur sveitarfélaga. Með lögum nr. 45/1998 var ákvæðinu breytt þannig að miða skyldi við helming skatttekna, sbr. 65 gr. laganna. Nýju ákvæði um fjárhagsáætlunir var bætt í lögin. Segir í 61. gr. laganna „Sveitarstjórn skal árlega gæta þess svo sem kostur er að heildarútgjöld sveitarfélags, þar með talin rekstrarútgjöld, fari ekki fram úr heildartekjum þess.“ Áfram eru engin ákvæði um lántökur eða skuldsetningu sveitarfélaga. Með sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var komið á skýrum fjármálareglum fyrir sveitarfélög sem taka til skulda og jöfnuðar tekna og gjalda. Telja má að ákvæðið um miklar fjárfestingar hafi þar með orðið úrelt. Engu að síður var ákvæðinu haldið óbreyttu en skilyrðið lækkað niður í 20% skatttekna.

Frá áhættusjónarmiði er mikilvægara að horfa til áforma sveitarfélaga um fjárfestingar í heild eins og þær munu birtast í fjárfestingaráætlun en einstakra fjárfestinga. Því er lagt til að fari

fjárfestingar skv. áætlun til fimm ára yfir áætlaðar skatttekjur næstkomandi árs skuli sveitarstjórn kalla eftir fjárhagsgreiningu sérfróðs ytri aðila þar sem m.a. verði horft til áhrifa á rekstur, efnahag og sjóðstreymi sveitarfélagsins. Jafnframt er lagt til að fari áætlaðar fjárfestingar til næstu fimm ára umfram helming áætlaðra skatttekna næsta árs skuli sveitarstjórn láta gera viðeigandi fjárhagsgreiningu. Mikilvægt er að undirstrika kröfuna um gagnsæi í allri tillögugerð og greinargerðum um ráðstöfun fjármuna sveitarfélags bæði gagnvart kjörnum fulltrúum og almenningi.

Um 62. gr. d:

þarfnast ekki skýringa.

Afleidd áhrif af ofangreindu birtast í 63. gr.

63. gr. Bindandi áhrif ákvörðunar um fjárhagsáætlun ársins

Tillaga fulltrúa ríkisins

63. gr. Fjárheimild næstkomandi árs

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur skv. 1. mgr. 62. gr. um fjárheimild næstkomandi árs er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins. Aðrir geta þó ekki byggt sjálfstæðan rétt til fjárframlaga eða annarrar fyrirgreiðslu sveitarfélags á fjárheimildum eða fjármálaáætlun.

Óheimilt er að víkja frá fjárheimild næstkomandi árs skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við fjárheimildina. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum, skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í þegar samþykktri fjárheimild. Viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Á það einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.

Þrátt fyrir 2. mgr. má í undantekningartilvikum gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er. Skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.

Í reglugerð sem sett er á grundvelli 75. gr. er heimilt að skilgreina þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggi samþykktur viðauki, sbr. 1. málsl. 2. mgr. Þó skulu allar slíkar breytingar færðar í viðauka við fyrsta tækifæri.

Greinargerð:

Lagt er til að breyta orðalagi og fella brott hugtakið „fjárhagsáætlun ársins“. Í stað þess hugtaks verði notast við hugtakið „fjárheimild næstkomandi árs“ sem hefur skírskotun til þess að fjárheimild er bindandi regla um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélagsins.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

63. gr. Fjárhagsáætlun næstkomandi árs

Byggðarráð eða framkvæmdastjóri, eftir því sem kveðið er á um í samþykkt um stjórn sveitarfélags, leggur fyrir sveitarstjórn tillögu um fjárhagsáætlun næsta árs fyrir A-hluta og samantekinn A- og B-hluta á grundvelli samþykkrar fjármálaáætlunar eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Tillagan skal afgreidd eigi síðar en 15. desember, á þann hátt sem greinir í 2. mgr. 62. gr. d.

Fjárhagsáætlun næsta árs felur í sér bindandi ákvörðun sveitarstjórnar um allar fjárhagslegar ráðstafanir A-hluta og samantekinnar fjárhagsáætlunar A- og B-hluta sveitarfélagsins. Aðrir geta ekki byggt sjálfstæðan rétt til fjárframlaga eða annarrar fyrirgreiðslu sveitarfélags á fjárhagsáætlun.

Óheimilt er að víkja frá fjárhagsáætlun A-hluta eða samantekinni fjárhagsáætlun A- og B-hluta skv. 1. mgr. nema sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka við hana. Á þetta við um hvers kyns ákvarðanir, samninga eða aðrar fjárhagslegar ráðstafanir sem hafa í för með sér breytingar á tekjum, útgjöldum eða skuldbindingum eða tilfærslur milli liða í gildandi fjárhagsáætlun. Viðauki er ekki gildur nema hann feli einnig í sér útfærða ákvörðun um það hvernig ráðgerðum breytingum á útgjöldum eða tekjum verði mætt. Á það einnig við þótt heildarútgjöld eða heildartekjur breytist ekki vegna samþykktar hans.

Í reglugerð sem sett er á grundvelli 75. gr. er heimilt að skilgreina þau tilvik þar sem tilfærslur innan málaflokka eru heimilaðar án þess að fyrir liggja samþykktur viðauki, sbr. 1. málsl. 3. mgr. Þó skulu allar slíkar breytingar færðar í viðauka við fyrsta tækifæri.

Þrátt fyrir 3. mgr. má í undantekningartilvikum gera þær ráðstafanir sem skylt er samkvæmt lögum eða öðrum bindandi réttarreglum án þess að sveitarstjórn hafi áður samþykkt viðauka, enda þoli þær ekki bið. Viðhlítandi heimildar sveitarstjórnar skal þá afla svo fljótt sem auðið er. Skal erindi um slíka heimild lagt fyrir þegar á næsta fundi sveitarstjórnarinnar.

Ef gerð er tillaga um breytingu á fjárfestingaráætlun á fjárhagsárinu með viðauka eiga við efnisákvæði 62. gr. c. um mat á áhrifum þess á fjárhag sveitarfélagsins.

Greinargerð

Gerðar eru breytingar í þessari grein sem áður hafa komið fram og verið lýst í 61. og 62. gr. Að öðru leyti er fylgt efnisreglum gildandi lagaákvæðis.

64. gr. Viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga

Tillaga fulltrúa ríkisins

Sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum.

Skyldu skv. 1. mgr. skal sveitarstjórn fullnægja m.a. með því að:

1. Jafnvægisregla
 - a. Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. að teknu tilliti til undanþága, séu á undangengnum fjórum reikningsárum, ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum á sama tímabili.

- b. Samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B- hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. að teknu tilliti til undanþága séu á undangengnum fjórum reikningsárum ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum á sama tímabili.
2. Skuldaviðmið
 - a. Heildarskuldir og skuldbindingar A-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. að teknu tilliti til undanþága í reglugerð séu ekki hærri en nemur 100% af reglulegum tekjum.
 - b. Heildarskuldir og skuldbindingar A- og B- hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. að teknu tilliti til undanþága séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.
3. Útgjaldaregla

Nafnvöxtur útgjalda sveitarfélaga að frádregnum reiknuðum liðum og fjármagnsliðum vaxi ekki umfram langtíma meðalhagvöxt að viðbættu verðbólguviðmiði.

Ráðherra skilgreinir í reglugerð nánar þau viðmið sem lögð eru til grundvallar.

Viðurlög ef ekki er farið að fjárhagslegum viðmiðum:

a) Jafnvægisregla

Ef jafnvægisreglu er ekki náð í fimm ár samfelld, er ráðherra skylt að nýta úrræði 83-85 gr. sveitarstjórnarlaga og annarra greina í framhaldinu ef þurfa þykir til að ná jafnvægi í rekstri.

Setja í reglugerð sem undanþága: Við útreikning skal bætt við rekstrarniðurstöðu, 50% af gjaldfærði lífeyrissjóðsskuldbindingu. Ákvæði sem þetta er í anda núgildandi undanþága um lífeyrisskuldbindingu og kemur til móts við sveiflur í gjaldfærðri skuldbindingu sem verður á milli ára vegna breyttra forsendna í lífeyrisútreikningi.

b) Skuldaregla

Ef sveitarfélag er umfram skuldaviðmið fimm ár samfelld er ráðherra skylt að nýta úrræði 83-85 gr. sveitarstjórnarlaga og annarra greina í framhaldinu ef þurfa þykir til að ná skuldaviðmiði laganna.

c) Útgjaldaregla

Ef útgjaldareglu er ekki náð 5 ár samfelld er ráðherra skylt að nýta úrræði 83.-85. gr. sveitarstjórnarlaga og aðrar greinar í framhaldinu ef þurfa þykir til að ná viðmiðum laganna.

Greinargerð:

1. Gerð er tillaga um að jafnvægisreglan taki mið af rekstrarafkomu undangenginna fjögurra ára. Nauðsynlegt er að miða við raunverulegan árangur í rekstri sveitarfélags þegar rekstrarafkoman er skoðuð en ekki við fjárhagsáætlanir. Við gerð fjárhagsáætlunar eru sett fram markmið sveitarstjórnar um árangur en jafnvægisreglan leiðir fram árangur markmiðanna. Jafnframt er gerð tillaga um að jafnvægisregla nái einnig til A-hluta.

2. Grunnstarfsemi sveitarfélaga er skilgreind í A-hluta reikningsskilanna. A-hluti sveitarfélags ber ekki bara ábyrgð á starfsemi A-hluta heldur fellur starfsemi B-hluta fellur einnig þar undir. Mikilvægt er að tryggj sé að fjárhagsleg staða A-hluta sé á hverjum tíma traust til að verja sem

best þá grunnstarfsemi sem sveitarfélagi er skylt að standa fyrir samkvæmt lögum. Af þessum sökum er lagt til að skuldaviðmið ná einnig til A-hluta og verði 100%.

3. Núverandi lagarammi gerir ekki nægjanlega vel grein fyrir úrræðum ef sveitarfélag nær ekki settum fjárhagslegum viðmiðum. Til að bæta úr því er gerð tillaga um viðurlög ef ekki er farið að fjárhagslegum viðmiðum. Skýrari lagarammi ætti að vera til bóta, ekki síst fyrir sveitarfélögin sem hafa þannig skýrari mynd af lagagrundvelli sinnar starfsemi.

4. Tillaga að útgjaldareglu er sett fram til umræðu vegna hagsveifluáhrifa á rekstur sveitarfélaga. Á undanförunum áratug hafa sveitarfélög orðið fyrir áföllum í rekstri, rétt eins og atvinnulífið í heild sinni. Vegna áfalla hlýtur að koma til greina að skoða kröfur um afgang í rekstri sveitarfélaga þegar betur árar í íslensku samfélagi. Á uppgangsárum þarf að koma til leiðrétting á fjárhagsstöðu sveitarfélaga en henni má ná fram með reglum svo sem útgjaldareglu. Á uppgangstímum stuðlar útgjaldaregla að hógværum vexti gjalda og örari vöxtur tekna nýtist betur til fjárhagslegrar endurskipulagningar. Auknum tekjum fylgja gjarnan miklar kröfur um aukin útgjöld sem eru varanleg. Jafnvægisreglan ein og sér tryggir ekki nægjanlega vel sjálfbærni í rekstri, sér í lagi á uppgangstímum. Þannig stuðlar útgjaldaregla að fyrirkomulagi sem þekkist í Svíþjóð en þar eru ákvæði um „rainy-day-fund“.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum.

Skyldu skv. 1. mgr. skal sveitarstjórn fullnægja með eftirfarandi hætti:

1. Jafnvægisregla (Jafnvægisviðmið)

Séu samanlögð heildarútgjöld til rekstrar en nemur samanlögðum tekjum á reikningsárinu er sveitarstjórn skylt að gera áætlun um hvornig jafnvægi verður náð innan næstu þriggja ára þannig að samtala tekna yfir fjögurra ára tímabil verði a.m.k. jafnhá samtölu gjalda. Ákvæðið gildir bæði um A- hluta og samantekin reikningsskil A- og B-hluta skv. 60. gr.

2. Skuldaregla (Skuldaviðmið)

Heildarskuldir og skuldbindingar að frádregnum veltufjármunum A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr., að teknu tilliti til útreikningsreglna skv. 3. mgr., séu ekki hærrí en nemur 150% af reglulegum tekjum A- og B-hluta. Beri A-hluti ábyrgð á skuld fyrirtækis í C-hluta skal þeirri skuld bætt við heildarskuldir A- og B-hluta, sbr. 3 mgr. og skal sama hlutfalli tekna í hlutaðeigandi fyrirtæki bætt við tekjur í samanteknum reikningsskilum A- og B-hluta.

3. Útreikningsreglur:

- a. Við útreikning á jafnvægis- og skuldareglunni gildir eftirfarandi: Ef heildarútgjöld veitu- og/eða orkufyrirtækja sveitarfélags sem færð eru í B- hluta eru umfram 15% af

heildarútgjöldum A- og B- hluta í reikningsskilum sveitarfélags eða ef heildarskuldir og skuldbindingar eru umfram 30% af heildarskulddum og skuldbindingum skal undanskilja reikningsskil viðkomandi veitu- og/eða orkufyrirtækja frá útreikningum á jafnvægis- og skuldaviðmiðum.

- b. Við útreikning á skuldareglunni skal fylgja eftirfarandi reikniaðferðum

Leiguskuldbinding frá ríkissjóði: Ef sveitarfélag hefur gert samning við ríkissjóð um fjármögnun verkefna um fasteignir, sem felur m.a. í sér langtímaskuldbindingu af hálfu ríkissjóðs um stöðugar tekjur af fjárfestingunni, er heimilt að draga frá heildarskulddum og skuldbindingum núvirta fjárhæð þess hluta leiguverðsins á samningstíma, sem ætlaður er vegna fjárfestingarinnar. Við útreikninginn skal jafnframt draga frá fjárhæð leiguverðsins. Forsenda fyrir frádrætti er að upplýsingar um núvirta fjárhæð leigusamnings vegna fjárfestingarinnar komi fram í skýringum ársreiknings ásamt fjárhæð leiguverðs vegna viðkomandi reikningsárs.

Lífeyrisskuldbindingar: Draga skal frá heildarskulddum og skuldbindingum núvirði lífeyrisskuldbindinga sem áætlað er að komi til greiðslu lífeyris eftir 15 ár og síðar. Forsenda fyrir frádrættinum er að fram komi í skýringum ársreiknings upplýsingar um skiptingu núvirðis lífeyrisskuldbindinga vegna greiðslu lífeyris næstu 15 árin og eftir það.

Veltufjármunir: Draga skal veltufjármuni frá heildarskulddum og skuldbindingum.

Fyrirframgreiðslur vegna uppgjors A deildar Brúar lífeyrissjóðs: Draga skal frá heildarskulddum eftirstöðvar fyrirframgreiðslna vegna Varúðarsjóðs og Lífeyrisaukasjóðs vegna framlaga sveitarfélags í tengslum við uppgjör A deildar Brúar lífeyrissjóðs.

- c. Við útreikning á áhrifum breytinga á lífeyrisskuldbindingar gildir eftirfarandi:

Komi til þess að lífeyrisskuldbindingar aukist vegna endurskoðunar á tryggingafræðilegum forsendum, s.s. um lífaldur, skulu þau áhrif á rekstrarreikning leiðrétt fyrir útreikning á jafnvægisreglu.

Bráðabirgðaaákvæði:

Með lögum nr. 22/2021, sem breyttu sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, er heimild sveitarfélaga til að líta framhjá efnisákvæðum 64. gr. framlengd til loka árs 2025. Þau sveitarfélög sem uppfylla ekki skuldaviðmið árið 2026 skulu fá hæfilegan aðlögunartíma enda sýni þau eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga áætlanir um hvernig og hvenær þau hyggjast ná skuldaviðmiði undir 150%.

Greinargerð:

Lagt er til að sveitarfélag verði að bregðast strax við ef niðurstaða ársreiknings síðasta árs, hvort sem er í A-hluta eða samantekinn reikningsskila A- og B-hluta, sýnir halla með því að gera áætlun um það hvernig sveitarfélagið hyggst uppfylla kröfu jafnvægisviðmiðs til fjögurra ára. Þá er lagt til að skuldaviðmið taki aðeins til A- og B-hluta en ekki til C-hluta. Hér er þó lagt til að beri A-hluti ábyrgð á skulddum í C-hluta beri að bæta þeim við skuldir og skuldbindingar A- og B-hluta og tilsvandi hlutdeild tekna C-hluta. Í 3. lið b) eru teknar inn útreikningsreglur sem hafa verið í reglugerð til að auka á skýrleika í framsetningu en í a) er tekið inn ákvæðið um að undanskilja ótímabundið veitu- og orkufyrirtæki úr reikningsskilum sveitarfélaga við útreikning á jafnvægis- og skuldaviðmiðum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Og í 3. lið c) er gert ráð fyrir að ekki sé tekið tillit til áhrifa breytinga á tryggingafræðilegum forsendum á rekstrargjöld og rekstrarniðurstöðu.

Tilgangurinn með breytingu á jafnvægisviðmiði er að skylda sveitarfélög til að bregðast strax við halla á rekstri tiltekins árs að og þau grípi til ráðstafana til að tryggja að þau uppfylli þá kröfu yfir fjögurra ára tímabilið. Jafnvægisreglan skv. gildandi lögum segir að sveitarfélögum beri að halda jafnvægi milli tekna og gjalda yfir þriggja ára tímabil sem markast af niðurstöðu liðins ár, áætlaðri útkomu liðandi árs og fjárhagsáætlunar næsta árs. Sveitarfélögum er þannig boðið upp á undankomuleið sem felst í áætlun næsta árs. Þannig er verið að herða á tímanlegum viðbrögðum með þessari breytingu. Jafnvægisreglan er þannig metin miðað við hvert fjögurra ára tímabil í stað þriggja. Þessar breytingar eru gerðar til að gefa sveitarfélögum raunhæfari tíma til að uppfylla jafnvægisviðmiðið en nú er með þriggja ára reglunni. Þá felur breytingin í sér að ekki er miðað við áformaðan rekstrarafgang í fjárhagsáætlun heldur eingöngu raunverulega niðurstöðu ársreikninga. Til álita gæti komið að lengja tímabilið komi upp sérstök áföll í rekstri. Því skal haldið hér til haga að í lögum um opinber fjármál er í 7. gr. mælt fyrir um jafnvægi tekna og gjalda A-hluta hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) yfir fimm ára tímabil. Hér er sveitarfélögum því skorinn ívið þrengri stakkur en ríkinu.

Þá er gert ráð fyrir að jafnvægisreglan nái aðeins til samantekinna reikningsskila A- og B-hluta en ekki til C-hluta. Fyrirmynd er hér lög um opinber fjármál, en afkomuregla laganna tekur ekki tillit til reksturs fyrirtækja ríkisins. Í þessu sambandi má einnig benda á að fyrirtæki í eigu sveitarfélaga annars staðar á Norðurlöndum eru ekki talin með í jafnvægisreglu sveitarstjórnalaga en hér eru aðeins undanskilin fyrirtæki í C-hluta. Hins vegar er ekki skuldaregla í sveitarstjórnarlögum í öðrum ríkjum Norðurlanda.

Gert er ráð fyrir að skuldaregla taki til samstæðu samantekinna reikningsskila A- og B-hluta með þeim breytingum sem felast í 60. gr. Í því felst að skuldaregla tekur ekki til sameignar- og hlutafélaga í meirihlutaeigu sveitarfélags nema í þeim tilvikum að sveitarfélagið beri hlutfallslega ábyrgð á lánum í C-hluta í samræmi við eignarhluta. Skal þá tekið tillit til skulda sbr. 3. mgr. með ábyrgð sveitarfélags að frádregnu hlutfalli af veltufjármunum og tilsvarendi hlutfalli tekna á móti. Breyting skuldareglunnar sem felst í því að undanskilja hluta- og sameignarfélög í C-hluta í meirihlutaeigu sveitarfélags byggist á því að þessi fyrirtæki eiga að vera í sjálfbærum rekstri á markaði. Líta má á rekstrarform hlutafélaga og sameignarfélaga sem hluta af áhættustýringu sveitarfélags í viðleitni til að takmarka ábyrgðir sveitarfélagsins. Komi til þess að slík fyrirtæki fái ábyrgðir sveitarfélagsins á lántökum, sem ætti þó að heyra til undantekninga, ber að taka tillit til þessara ábyrgðaskuldbindinga í skuldareglunni með þeim hætti sem lýst er hér að ofan.

Í 3. tl. a. er tekið inn ákvæði sem áður var í rg. 502/2012 um skilyrði þess hvenær heimilt er að undanskilja veitu- og orkufyrirtæki úr reikningsskilum sveitarfélaga við útreikning á jafnvægis- og skuldaviðmiðum. Gert er ráð fyrir að sú heimild verði ótímabundin. Með 3. tl. b. er ætlunin að útfæra að fullu ákvæði 64. gr. í greininni sjálfri og gera þannig reglugerðarákvæðið óþarft að þessu leyti.

Um hlutverk eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga gagnvart þessum ákvæðum er fjallað í 82. gr.

65. gr. Ábyrg meðferð fjármuna

Tillaga fulltrúa ríkisins

Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni til ávöxtunar með ábyrgum hætti, svo sem með því að kaupa ríkistryggð verðbréf. Sveitarfélögum er óheimilt að fjárfesta í hagnaðarskyni, s.s. með kaupum á hlutabréfum, nema um sé að ræða verkefni sem þeim hefur með lögum verið falið eða heimilað að sinna. Þó er sveitarfélögum heimilt að taka þátt í verkefnum í ljósi brýnna samfélagslegra hagsmuna en þó þannig að áhætta vegna þátttöku í þeim gangi ekki gegn ábyrgri meðferð fjármuna.

Greinargerð:

Lagt er til að skerpt verði á ákvæði um varðveislu fjármuna og skilgreint varðveisla þeirra sem ávöxtun. Jafnframt er lagt til að fella brott ákvæði um að innlánsreikningar fjármálastofnana séu skilgreindir sem ábyrg meðferð fjármuna í skilningi ávöxtunar, þar sem innlánsreikningar til ávöxtunar á fjármunum sveitarfélaga eru ekki tryggðir af íslenska ríkinu.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

65. gr. Ábyrg meðferð fjármuna og varðveisla þeirra.

Sveitarstjórn skal gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins og varðveita fjármuni með eins áhættulitlum hætti og kostur er hverju sinni, s.s. með kaupum á ríkisskuldabréfum. Sveitarfélögum er óheimilt að fjárfesta í hagnaðarskyni, þ.m.t. að kaupa hlutabréf í fyrirtækjum eða hluti í sjóðum sem byggja á ávöxtun í hlutabréfum. Bygðarráð skal setja reglur um varðveislu fjármuna í samræmi við reglur um áhættustýringu.

Þrátt fyrir framangreint er sveitarfélögum heimilt að taka þátt í verkefnum sem varða brýna samfélagslega hagsmuni en þó þannig að áhætta vegna þátttöku í þeim gangi ekki gegn ábyrgri meðferð fjármuna og reglum um áhættustýringu sveitarfélagsins.

Við úthlutun styrkja, framlaga og fjárhagslegra réttinda skal gæta jafnræðis, hlutlægni, gagnsæis og samkeppnissjónarmiða. Enn fremur skal við sölu, leigu og aðra ráðstöfun eigna sveitarfélagsins og eigna sem þarf að kaupa eða leigja vegna þarfa sveitarfélagsins, leggja áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni.

Greinargerð:

Lagt er til að bygðarráð í umboði sveitarstjórnar setji reglur um varðveislu fjármuna og áhættustýringu sem er nýlunda. Þá er gerð tillaga um að fella niður heimild sveitarfélaga til að fjárfesta í hagnaðarskyni ef um er að ræða verkefni sem þeim hefur með lögum verið falið eða heimilað að sinna enda verður ekki séð að nauðsyn beri til að hafa slíkt ákvæði. Enn fremur er gerð tillaga um að taka upp í 65. gr. nýja málsgrein, 3. mgr. til að undirstrika kröfuna um gagnsæi í allri meðferð fjármuna sveitarfélags bæði gagnvart kjörnum fulltrúum, hagaðilum og almenningi en þetta ákvæði er efnislega sótt í 42. og 45. gr. laga um opinber fjármál.

Tilgangur með setningu reglna um varðveislu fjármuna og áhættustýringu er að tryggja að sveitarfélagið geti sinnt lögbundnum skyldum sínum án þess að auka áhættu umfram það sem ásættanlegt er. Sum fjárhagslega áhætta kann að vera þess eðlis að ekki er hægt að fyrirbyggja hana, s.s. áhætta sem leiðir af verðbólgu. Aðra áhættu má fyrirbyggja að hluta eða öllu leyti, t.d.

beina áhættu sem leiðir af gengi gjaldmiðla. Mikilvægt er að greina áhættu sem hægt er að stýra með viðeigandi viðbragði og vakta lausafjár-, markaðs- og rekstraráhættu sveitarfélagsins. Hér er enn fremur lagt til að innlán verði felld út sem val um ábyrga meðferð fjármuna sveitarfélaga, þar sem Alþingi hefur afnumið innlánstryggingar fyrir sveitarfélög, sbr. lög um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999. Ríkisskuldabréf má hins vegar líta á sem áhættulítinn valkost. Þá er tekið fram að sveitarstjórn sé óheimilt að fjárfesta í hagnaðarskyni í hlutabréfum eða hlutabréfasjóðum, innlendum sem erlendum. Mikilvægt er að undirstrika kröfuna um gagnsæi í allri meðferð fjármuna sveitarfélags bæði gagnvart kjörnum fulltrúum, hagaðilum og almenningi.

66. gr. Miklar fjárfestingar og skuldbindingar

Tillaga fulltrúa ríkisins

66. gr. Miklar fjárfestingar, lántökur og skuldbindingar

Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um einstaka fjárfestingu, framkvæmd, lántöku, veitingu ábyrgða eða aðrar skuldbindingar A-hluta og B- hluta sveitarfélags, sem nema hærrí fjárhæð en 10% af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári, er sveitarfélaginu skylt að leggja fram faglegt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins, m.a. með sviðsmynda- og áhættugreiningum, til næstu fimm ára hið minnsta. Í sviðsmynda- og áhættugreiningu skal leiða fram ólíka áhættuþætti, einstaka sviðsmyndir og heildaráhrif við hugsanleg frávik frá grunnáætlun. Í mati skal gera grein fyrir kostnaðaráætlun og forsendum hennar, áhrifum á fjárhag sveitarfélags til lengri tíma og áhrifum af rekstrarkostnaði sé um hann að ræða. Í þeim tilvikum sem fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu er skipt á fleiri en eitt tímabil eða einingar skal líta á ákvörðunina í heild sinni. Hér undir falla einnig hvers kyns fjármögnunarsamningar, rekstrarleigusamningar og því um líkar ráðstafanir. Þá falla hér undir ákvarðanir um veitingu ábyrgða skv. 69. gr. og þær ákvarðanir fyrirtækja og stofnana sveitarfélags sem leiða til þess að ábyrgðarskuldbindingar sveitarfélags hækka um meira en 10% af skatttekjum komandi árs.

Ef framangreindar ákvarðanir nema samanlagt 20% eða meira af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári skal fá sérfróðan aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu til að leggja fram faglegt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins með sama hætti og greinir í 1. mgr.

Sveitarstjórn er heimilt að taka lán í erlendum gjaldmiðli að því gefnu að skuldaviðmið A-hluta verði undir 80% að teknu tilliti til nýrrar lántöku og að skuldaviðmið samstæðu verði undir 130% að teknu tilliti til nýrrar lántöku. Hámarks hlutfall erlendra lána af heildarskuldum A-hluta annar vegar og samstæðu hins vegar, skal ekki vera hærra en 20%.

Lán í erlendum gjaldmiðlum skulu vera með skilmálum um endurgreiðslu höfuðstóls sem kveða á um jafnar afborganir af höfuðstól til loka gjalddaga lánsins sem þá skal vera uppgreitt að fullu.

Greinargerð:

Lögð er til viðbót við núgildandi ákvæði um mat á áhrifum fjárfestinga og skuldsetningar. Lagt er til að sveitarstjórn láti fram fara sambærilegt mat og kveðið er á um í núgildandi ákvæði nema að hið nýja ákvæði nær til fjárfestinga og skuldsetningar sem nemur meira en 10% af skatttekjum á komandi ári. Matið skal vera faglegt og hægt að framkvæma á vegum starfsmanns eða annarra sem tengjast sveitarfélaginu. Áfram er miðað við að fari fjárfesting eða skuldsetning umfram 20%

af skatttekjum komandi árs, skuli matið framkvæmt af sérfróðum aðila sem ekki er tengdur sveitarfélaginu.

Þá er gert ráð fyrir sérstöku ákvæði sem heimilar sveitarstjórn að taka lán í erlendum gjaldmiðli þar sem skilyrði eru varfærin gagnvart skuldastöðu. Jafnframt er lagt til að skýrt sé kveðið á um skilyrði fyrir endurgreiðslu erlendra lána sem vörn gegn efnahagsveiflum sem kunna að hafa áhrif á möguleika til endurfjármögnunar.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Áður en sveitarstjórn tekur ákvörðun um einstaka lántöku eða aðrar skuldbindingar A-hluta sveitarfélags, sem nema hærri fjárhæð en 10% af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári, er sveitarfélaginu skylt að leggja fram faglegt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins til næstu fimm ára hið minnsta. Hér undir falla skuldbindingar eins og hvers kyns samningar um þjónustu, fjármögnun, rekstrarleigu og því um líkar ráðstafanir.

Ef framangreindar ákvarðanir nema samanlagt 20% eða meira af skatttekjum sveitarfélagsins á komandi fjárhagsári skal fá ytri aðila til að leggja fram faglegt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélagsins, rekstur, efnahag og sjóðstreymi, til næstu fimm ára hið minnsta. Matið skal unnið af sérfróðum aðila, sem ekki er tengdur sveitarfélaginu. Gera skal grein fyrir forsendum áætlana og mikilvægi þeirra.

Sveitarfélagi er óheimilt að taka lán í erlendum gjaldmiðli nema að viðeigandi fjárhagsgreining ytri fagaðila sýni fram á óumdeilda hagkvæmni þess.

Greinargerð:

Lagt er til að 66. gr. fjalli eingöngu um lántökur. Umfjöllun um fjárfestingar er færð undir 62. gr. c. í samhengi við fjárhagsáætlun og fjármögnun hennar. Um ábyrgðir og lánveitingar er fjallað í 69. gr. Í fyrirbyggjandi tillögu er gert ráð fyrir að 66. gr. fjalli einvörðungu um lántökur sveitarfélaga og gerð hvers kyns samninga sem fela í sér fjárhagslegar skuldbindingar, s.s. samninga um þjónustu gegn greiðslu, samninga um rekstrarleigu og fjármögnunarsamninga. Krafa er gerð um fjárhagsgreiningu sveitarfélagsins með tillögum um einstaka lántöku eða skuldbindingu sem nema umfram 10% af skatttekjum næsta árs og fá skal til verksins óháðan fagaðila fari hlutfallið yfir 20%. Hér er um nýtt ákvæði að ræða. Þá er gert ráð fyrir sérstöku ákvæði varðandi lántökur eða skuldbindingar A-hluta sveitarfélags í erlendum gjaldmiðlum sem ekki er fjallað um í gildandi lögum.

Tilgangur breytinganna er að skerpa á varfærni við undirbúning tillagna um lántökur almennt og sett inn nýtt ákvæði um erlendar lántökur til þess að tryggja að gætt sé sérstakrar varúðar í þeim efnum þar sem allir tekjustofnar skv. lögum um tekjustofna sveitarfélaga eru í íslenskum krónum. Af þessum sökum eru slíkar ákvarðanir háðar því að fyrir liggi viðeigandi fjárhagsgreining óháðs fagaðila og sú niðurstaða að slík lántaka sé óumdeilanlega hagkvæm.

69. gr. Heimild til að gangast í ábyrgðir

Tillaga fulltrúa ríkisins

69. gr. Heimildir til að gangast í ábyrgðir og að veita lán.

Sveitarstjórn getur veitt lán og gengist í einfalda ábyrgð til tryggingar á lánum, vegna stofnana, byggðasamlaga og fyrirtækja sem það á að öllu leyti og vegna lögskyldra og lögheimilaðra verkefna sveitarfélaga.

Sveitarstjórn getur einnig veitt lán og gengist í hlutfallslega ábyrgð til tryggingar á lánum, vegna stofnana, byggðasamlaga og fyrirtækja sem það á hlut í með öðrum sveitarfélögum eða öðrum opinberum aðilum. Innbyrðis skal lánveiting og ábyrgð eigenda skiptast í hlutfalli við eignarhlut. Skilyrði er að viðkomandi lögaðili sé að fullu í eigu opinberra aðila, að lánveiting eða trygging lánveitingar sé bundin við lögskyld eða lögheimil verkefni sveitarfélaga og að allir eigendur veiti eða ábyrgist lán, í samræmi við eignarhlut sinn. Ábyrgð fellur úr gildi ef lögaðili færir að einhverju leyti í eigu einkaaðila.

Sveitarfélag má ekki veita lán eða gangast í ábyrgðir með öðrum skilyrðum vegna annarra skuldbindinga en greinir í 1. og 2. mgr. Prókúruhafa sveitarfélags er þó heimilt fyrir þess hönd að ábyrgjast með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem sveitarfélagið hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

Stofnunum, byggðasamlögum og fyrirtækjum í B-hluta sveitarfélags er ekki heimilt að veita lán eða gangast í ábyrgðir nema vegna ábyrgða með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem stofnun, byggðasamlag eða fyrirtæki í B-hluta hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

Ábyrgð sveitarfélags fellur úr gildi ef lögaðili færir að einhverju leyti í eigu einkaaðila.

Greinargerð:

Hér er lagt til að gera viðbætur þess efnis að stofnunum, byggðasamlögum og fyrirtækjum í B-hluta sveitarfélags verði ekki heimilt að veita lán eða gangast í ábyrgðir nema vegna ábyrgða með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem stofnun, byggðasamlag eða fyrirtæki í B-hluta hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Sveitarstjórn skal setja sér reglur um veitingu lána eða ábyrgða til félaga í eigu þess sem byggja á reglum sveitarfélagsins um áhættustýringu. Áður en lán eða ábyrgð er veitt skal gera viðeigandi fjárhagsgreiningu.

Sveitarstjórn er heimilt að veita lán eða einfalda ábyrgð til tryggingar á lánum fyrirtækja og byggðasamlaga í A- og B hluta sem það á að öllu leyti, enda sinni þau verkefnum sem teljast til lögskyldra verkefna sveitarfélaga.

Sveitarstjórn er einnig heimilt að veita einfalda og hlutfallslega ábyrgð til tryggingar á lánum fyrirtækja í A- og B-hluta sem það á og rekur í samvinnu við önnur sveitarfélög eða aðra opinbera aðila. Innbyrðis skal ábyrgð eigenda skiptast eftir eignarhlutföllum. Skilyrði er að fyrirtækið sé að fullu í eigu opinberra aðila, að lánveiting eða trygging lánveitingar sé bundin við lögskyld verkefni sveitarfélaga og að allir eigendur ábyrgist lán í samræmi við eignarhlut sinn.

Þá er sveitarstjórn heimilt að veita fyrirtæki í C-hluta ábyrgð á lánum vegna lögskyldra verkefna sveitarfélaga ef fyrir liggur fjárhagsgreining og álit ytri fagaðila.

Sveitarfélagi er óheimilt að veita ábyrgðir á lánum fyrirtækis í C-hluta í erlendum gjaldmiðli nema að sviðsmynda- og áhættugreining ytri fagaðila sýni fram á óumdeilda hagkvæmni lántökunnar. Sama málsmeðferð gildir að öðru leyti um veitingu sveitarfélags á ábyrgð á lántöku í erlendum gjaldmiðli og á við um nýja lántöku sveitarfélagsins.

Byggðasamlagi sveitarfélags er ekki heimilt að veita lán eða gangast í ábyrgðir nema vegna ábyrgða með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem fyrirtæki í B-hluta hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

Ábyrgð sveitarfélags fellur úr gildi ef lögaðili sem nýtur ábyrgðar sveitarfélagsins færir að einhverju leyti í eigu einkaaðila.

Sveitarfélag má ekki ganga í ábyrgðir vegna annarra skuldbindinga en greinir hér að ofan. Prókuruhafa sveitarfélags er þó heimilt fyrir þess hönd að ábyrgjast með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem sveitarfélagið hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

Greinargerð:

Hér eru lagðar til breytingar sem opna með skýrum hætti fyrir lánveitingar eða ábyrgðaveitingar sveitarfélagsins til fyrirtækja í eigu þess vegna lögskyldra verkefna að því tilskildu að það samræmist reglum sveitarfélagsins um áhættustýringu og fjárhagsgreiningu. Sveitarstjórn skal setja sér reglur um veitingu lána eða ábyrgða á grundvelli reglna um áhættustýringu til að tryggja að varfærnisjónarmiða sé gætt í þessum efnum. Þá eru settar þær skorður að veiting lána og ábyrgða sé einungis vegna lögskyldra verkefna sveitarfélaga og að ekki sé heimilt að veita félögum í C-hluta lán. Þá er byggðasamlögum í eigu sveitarfélags ekki heimilt að veita lán eða gangast í ábyrgðir nema vegna ábyrgða með framsalsáritun greiðslu viðskiptaskjala sem byggðasamlag hefur eignast á eðlilegan hátt í tengslum við daglegan rekstur þess.

Tilgangur ofangreindra breytinga er að auka varfærni í lána- og ábyrgðaveitingum sveitarfélaga og tryggja að það sé gert eftir skýrum reglum og að vel athuguðu máli á grunni fjárhagsgreininga sem sýna vænt áhrif til a.m.k. fimm ára.

89. gr. Hlutverk og úrræði fjárhaldsstjórnar

Tillaga fulltrúa ríkisins

Óbreytt.

Greinargerð:

Fulltrúar ríkisins leggja ekki til breytingar á 89. gr. sveitarstjórnarlaga. Við endurskoðun núverandi sveitarstjórnarlaga á árinu 2011, voru ákvæði 89. gr. ný af nálinni. Megintilgangur þeirra er að skilgreina með skýrum hætti fjárhagslega meðferð sveitarfélags ef önnur úrræði sveitarstjórnarlaga bera ekki árangur. Rétt er í þessu samhengi að vitna til greinargerðar með frumvarpinu.

„Skilyrði fyrir því að einhliða nauðasamnings á grundvelli þessa ákvæðis verði leitað er auk þess að samningar fjárhaldsstjórnarinnar við lánardrottna hafi ekki borið árangur. Heimildinni verður því aðeins beitt þegar öll önnur úrræði hafa ekki borið árangur. Þá eru þær almennu reglur um fjármál sveitarfélaga sem fram koma í frumvarpi þessu með þeim hætti að ekki ætti til þess að koma að á ákvæðið reyndi.“

Að mati fulltrúa ríkisins voru ákvæði eldri laga óskýr um hvernig staðið skyldi að fjárhagslegri meðferð sveitarfélags þegar almenn og sértæk úrræði laganna dygðu ekki til að koma fjárhag sveitarfélags á réttan kjöl.

Eftirfarandi er tilvísun í umfjöllun um 89. gr. í greinargerð með frumvarpi til núgildandi sveitarstjórnarlaga.

„Í greininni er fjallað um hlutverk og úrræði fjárhaldsstjórnar. Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa, að undanskilinni 3. mgr. Þar er mælt fyrir um að fjárhaldsstjórn geti, að ákveðnum skilyrðum fullnægðum, ákveðið einhliða að leita nauðasamning fyrir sveitarfélagið. Um samningsumleitani fer að öðru leyti eftir almennum reglum, eftir því sem við getur átt, m.a. um skipun umsjónarmanns, að því þó undanskildu að umsjónarmaður lætur ekki greiða atkvæði um frumvarp að nauðasamningi. Er þetta frávik frá almennum reglum nauðsynlegt þar sem sveitarfélög verða ekki tekin til gjaldþrotaskipta. Slík niðurstaða væri óásættanleg með hliðsjón af lögbundnu hlutverki sveitarfélaganna. Á sama tíma hafa sveitarfélögin sjálfstæðan fjárhag og eru sjálf ábyrg fyrir skuldbindingum sínum. Mikilvægt er að innleiða með skýrum hætti þá ábyrgð sem lánardrottinn bera af lánveitingum til sveitarfélaganna og umrædd regla er leið til þess. Á hinn bóginn verður einnig að hafa í huga að frumvarpið gerir ráð fyrir því að til fjölda annarra úrræða sé gripið áður en þessi leið er farin, svo sem hækkunar á tilteknum sköttum skv. 3. tölul. 1. mgr. 84. gr., styrkveitingar eða lán úr Jöfnunarsjóði skv. 2. tölul. sama ákvæðis, niðurskurðar í rekstri og fjárfestingum, eftir atvikum á grundvelli fyrirsmæla ráðherra skv. 85. gr. o.s.frv. Það er því langt frá því að lánardrottinn einir verði samkvæmt ákvæði þessu látnir bera þungann af óábyrgri fjármálastjórn einstakra sveitarfélaga. Skilyrði fyrir því að einhliða nauðasamnings á grundvelli þessa ákvæðis verði leitað er auk þess að samningar fjárhaldsstjórnarinnar við lánardrottna hafi ekki borið árangur. Heimildinni verður því aðeins beitt þegar öll önnur úrræði hafa ekki borið árangur. Þá eru þær almennu reglur um fjármál sveitarfélaga sem fram koma í frumvarpi þessu með þeim hætti að ekki ætti til þess að koma að á ákvæðið reyndi.“

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Fjárhaldsstjórn skal rannsaka fjárreiður sveitarfélagsins og allan rekstur þess og gera áætlun um tekjur og gjöld sveitarfélagsins, a.m.k. fyrir næstu fimm fjárhagsár. Áætlunin skal þannig fram sett að hún geti enn fremur gilt sem fjárhagsáætlun næstkomandi reikningsárs og fjármálaáætlun til fimm ára fyrir sveitarfélagið. Áætlunina skal senda ráðuneytinu til staðfestingar ásamt umsögn sveitarstjórnar. Að lokinni staðfestingu ráðuneytisins gildir áætlunin sem fjárhagsáætlun fyrir næstkomandi ár og fjármálaáætlun til fimm ára.

Fjárhaldsstjórn getur með samþykki ráðuneytisins selt eitur sveitarfélagsins til lúkningar skuldum, þó ekki þær sem eru nauðsynlegar til inna af hendi lögskyld verkefni. Með sama móti getur fjárhaldsstjórn ákveðið að færa tiltekna starfsemi sem rekin hefur verið á vegum sveitarfélagsins

Í hendur einkaaðila eða leitað samvinnu um rekstur hennar við annað sveitarfélag samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Greinargerð:

Lagt er til að 3. mgr. greinarinnar falli brott, þ.e. um að fjárhaldsstjórn sem skipuð hefur verið sveitarfélagi geti ákveðið einhliða að leita nauðasamnings fyrir það, sé sveitarfélagið ófært um að standa í skilum með skuldbindingar sínar og hafi samningar við lánardrottna ekki borið árangur. Þannig orki ekki tvímælis að sveitarfélög hafi skýra skyldu til að standa við gerða lánasamninga og þar með komi hvorki til nauðasamninga né gjaldþrotaskipta, sbr. 71. gr.

Rauði þráðurinn í þessum tillögum er að efla fjármálastjórn sveitarfélaga sem væntanlega mun styrkja fjármál sveitarfélaga. Engu að síður geta komið upp þær aðstæður að ekki verður aðgert og sveitarfélag getur lent í ógöngum með sín fjármál. Í sveitarstjórnarlögum er að finna margvísleg úrræði fyrir sveitarfélag í þeim aðstæðum. Þegar allt um þrýtur blasir við skipun fjárhaldsstjórnar. Ákvæði um fjárhaldsstjórn komu fyrst inn í sveitarstjórnarlög 1986. Afar sjaldan hefur reynt á þetta ákvæði og með þeirri umgjörð um fjármál sveitarfélaga sem hér er lögð til má ætla að enn síður komi til kasta fjárhaldsstjórnar.

Tillögunni er ætlað að draga úr áhættu lánveitenda vegna kaupa á skuldabréfum sveitarfélaga og Lánasjóðs sveitarfélaga sem leiða mun til þess að bréfin verði seljanlegri og sveitarfélög njóti fyrir vikið hagstæðari lánskjara vegna ábyrgari fjármálastjórnar.

90. gr. Sameining við annað sveitarfélag

Tillaga fulltrúa ríkisins

Núverandi lagagrein.

90. gr. Sameining við annað sveitarfélag. Nú duga framangreindar ráðstafanir ekki til þess að koma fjárhag sveitarfélags og stofnana þess á réttan kjöl og getur þá ráðuneytið einnig ákveðið að leita samninga við nágrannasveitarfélög um sameiningu við það sveitarfélag sem undir fjárhaldsstjórn er eða hluta þess.

Greinargerð:

Vísað er til umfjöllunar um 89. gr. og lögð áhersla á mikilvægi þess að um fjármál sveitarfélaga gildi gegnsæjar og ákveðnar reglur.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Nú duga framangreindar ráðstafanir ekki til þess að koma fjárhag sveitarfélags og fyrirtækja þess á réttan kjöl og getur þá ráðherra ákveðið að leita samninga um sameiningu þess við nærliggjandi sveitarfélag eða sveitarfélög.

Greinargerð:

Hér er ekki lögð til efnisleg breyting önnur en sú að ráðherra er bær um að taka ákvörðun um sameiningu en ekki ráðuneytið eins og segir í gildandi lögum.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 138/2011 er vakin athygli að ekki er tekið á því hvernig sameining af þessu tagi fer fram. Rétt er að vekja athygli á þessu en orðrétt segir í greinargerðinni:

„Að gildandi lögum getur ákvörðun um slíkt ekki verið einvörðungu í höndum viðkomandi sveitarstjórna. Almennt er því ljóst að sérlög þyrfti að setja um slíka sameiningu þar sem þá yrði eftir atvikum einnig fjallað um fjárhagslegar ráðstafanir í tilefni af sameiningu, um það hvort skattar eða þjónusta yrði mismunandi milli íbúa hins sameinaða sveitarfélags eftir að sameining tekur gildi o.s.frv.“

129. gr. Kostnaðarmat

Tillaga fulltrúa ríkisins

Ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt fjárhagslegt mat á áhrifum þeirra sem lagt skal fyrir Samband Íslenskra sveitarfélaga til umsagnar.

Við gerð kostnaðarmats skv. 1. mgr. skulu markmið og tilætluð áhrif dregin skýrt fram, lögð skal fram skýr lýsing á þjónustukröfum tillagnanna og á þeim grunni skal meta áhrif þeirra á sveitarfélög. Í mati skal m.a. gera grein fyrir fjármögnun af hálfu ríkisins og fjallað skal með sérstökum hætti um hvernig kostnaður sem tillagan leiðir af sér verði að fullu fjármagnaður.

Ef ágreiningur er á milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmatið getur Samband Íslenskra sveitarfélaga óskað eftir tilnefningu sérfróðs matsmanns sem samkomulag skal vera um og skal niðurstaða hans lögð til grundvallar kostnaðarmatinu.

Kostnaðarmat, umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga og niðurstaða sérfróðs matsmanns skv. 2. mgr. eftir atvikum, 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 breytingar á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps sem hefur fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög eftir að það hefur verið lagt fram og áður en það kemur til lokaatkvæðagreiðslu skal viðkomandi ráðherra leggja mat á áhrif þeirra og gera þingnefnd þeirri sem hefur frumvarpið til meðferðar grein fyrir því mati. [15. gr. LOF]

Ríkisendurskoðun skal á a.m.k. fimm ára fresti gera upp tekjur og útgjöld sveitarfélaga á grunni viðeigandi þjónustulýsinga, vegna samþykktra tillagna og ákvarðana sem hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Reynist fjármögnun þeirra ekki í samræmi við þjónustukröfur skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum. Þær geta m.a. falið í sér tillögur um leiðréttingu á fjármögnun eða breytingar á þjónustukröfum.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála skal í samvinnu við Samband Íslenskra sveitarfélaga taka árlega saman yfirlit um ágreining vegna kostnaðarmats skv. 1. og 2. mgr. og úttekt Ríkisendurskoðunar og tillögur viðkomandi ráðherra að ráðstöfun vegna hennar skv. 4 mgr. Formlegar viðræður skulu fara fram um yfirlitið og niðurstöður þess í samstarfsráði skv. 128. gr.

Tillaga fulltrúa sveitarfélaga

Óheimilt er að fela sveitarfélögum verkefni eða leggja á þau auknar skyldur samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum stefnumarkandi ákvörðunum nema að fjármögnun þeirra sé að fullu tryggð.

Ef tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum stefnumarkandi ákvörðunum af hálfu stjórnvalda ríkisins hefur fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal viðkomandi ráðherra leggja fram skýra lýsingu á þjónustukröfum og meta á þeim grunni fjárhagsleg áhrif tillagnanna á sveitarfélög. Í mati skal m.a. gera grein fyrir fjármögnun af hálfu ríkisins. Ráðherra ber ábyrgð á því að slíkt mat fari fram og að kostnaðaráhrif á sveitarfélögin sem tillagan leiðir til verði að fullu fjármögnuð af ríkinu.

Mat á áhrifum tillagna samkvæmt 2. mgr. skal kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Gefinn skal hæfilegur frestur til að gera athugasemdir við matið. Að þeim fresti liðnum skal matið lagt fyrir nefnd sérfræðinga viðkomandi ráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Nú verður ágreiningur um matið og getur þá annar eða báðir aðilar óskað eftir tilnefningu sérfróðs oddamanns sem samkomulag verður um. Kallast nefndin svo skipuð úrskurðarnefnd. Niðurstaða meirihluta nefndarinnar skal birt með aðgengilegum og skipulegum hætti. Ráðherra er bundinn af niðurstöðu nefndarinnar við frágang endanlegrar tillögu að lagafrumvarpi, stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum stefnumarkandi ákvörðunum.

Hafi sveitarfélög tekið yfir verkefni í kjölfar lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða samninga, sem hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin, skal Ríkisendurskoðun ár hvert gera upp tekjur og útgjöld sveitarfélaga vegna reksturs verkefnanna á grunni viðeigandi þjónustulýsinga. Hafi fjárhagslegar forsendur ekki reynst réttar, þ.e. ef fjármögnun er ekki í samræmi við þjónustukröfur, skal ráðherra grípa til viðeigandi ráðstafana. Þær fela í sér leiðréttingu á fjármögnun á grunni uppgjors en geta jafnframt verið fölgjar í breytingu á þjónustukröfum til framtíðar.

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála skal árlega taka saman yfirlit um kostnaðarmat samkvæmt þessari grein og kynna í samstarfsráði samkvæmt 128. gr.

Ákvæði þetta skal taka gildi árið 2022.

Greinargerð:

Þessi grein var á sínum tíma nýmæli í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögunum segir um þessa grein:

„Til þess að markmið frumvarpsins um bættu fjárfjórning sveitarfélaga nái fram að ganga verður einnig að taka verulega til í ranni stjórnvalda á vegum ríkisins, þar á meðal er aðkallandi að bæta kostnaðarmat einstakra verkefna sem sveitarfélögunum er falið að sinna með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.“

Þessi orð eiga sannarlega við enn í dag, en því miður hefur framkvæmd kostnaðarmats ekki staðið undir væntingum og því full þörf á að skerpa á henni.

Ábyrg fjármálastjórn er rauði þráðurinn í þessum tillögum að breytingum á ákvæðum laganna um fjármál sveitarfélaga. Auknar kvaðir eru lagðar á fjármálastjórn sveitarfélaga á mörgum sviðum, m.a. eru sett ákvæði um áhættustýringu. Einn af stóru óvissupáttunum í rekstri sveitarfélaga eru breytingar á þjónustuhlutverki sveitarfélaga, sem koma til vegna breytinga á lögum, reglugerðum

og öðrum stjórnvaldsákvörðunum. Hér er því lagt til breytt verklag til að tryggja að slíkar breytingar verði að fullu fjármagnaðar. Mikilvægt er að ný verkefni og kröfur til sveitarfélaga ógni ekki fjárhagslegri sjálfbærni þeirra.

Mat á kostnaði og fjármögnun. Lagt er til að kostnaðarmat á tillögum ráðherra verði byggt á skýrum lýsingum á þjónustukröfum. Tillögu, sem varðar þjónustu, útgjöld og tekjur sveitarfélaga, skal fylgja mat á fjárhagslegum áhrifum hennar þar sem m.a. kemur fram að hún sé að fullu fjármögnuð. Tillaga má þannig ekki ógna fjárhagslegri afkomu sveitarfélaganna, ef samþykkt verður. Á þetta fyrirkomulag að tryggja faglega niðurstöðu sem ríki og sveitarfélög eiga að geta unað við.

Tillagan byggir fyrst og fremst á hugmyndafræði laga um opinber fjármál um ábyrga fjármálastjórn opinberra aðila. Í 66. gr. laga um opinber fjármál er fjallað um skyldur ráðherra til að leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa og reglugerða áður en þau eru lögð fyrir ríkisstjórn og Alþingi. Hér er lagt til að skerpt verði á skyldu ríkisins til að meta áhrif lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla á fjárhag sveitarfélaga. Er það m.a. að norski fyrirmynd og gert ráð fyrir að settar verði skýrar leiðbeiningar um matsaðferðir í reglugerð.

Gagnsæi og samráð. Viðkomandi ráðherra skal leggja fram skýra lýsingu á þjónustukröfum og meta á þeim grunni áhrif tillagnanna á sveitarfélög. Í mati skal m.a. gera grein fyrir fjármögnun af hálfu ríkisins. Ráðherra ber ábyrgð á því að slíkt mat fari fram.

Þegar fyrir liggur lýsing á þjónustukröfum og kostnaðarmat, sem inniheldur m.a. nauðsynlega fjármögnunarpörf á breytingum samkvæmt tillögu ráðherra, ber að kynna niðurstöðuna í samráðsgátt stjórnvalda. Gefa skal sveitarfélögum og almenningi hæfilegan frest til að tjá sig um niðurstöðuna. Samráðsgáttin sem sett var á laggirnar með einfaldri samþykkt ríkisstjórnarinnar á sínum tíma byggir á lögum um Stjórnarráð Íslands og stjórnsýslulögum. Markmið Samráðsgáttarinnar er að auka gagnsæi og möguleika almennings og hagsmunaaðila á þátttöku í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku opinberra aðila. Í samráðsgáttinni er að finna áform um lagasetningu, drög að lagafrumvörpum og reglugerðum. Eðlilegt er þess vegna að eiga samráð í gegnum samráðsgáttina þegar niðurstöður kostnaðarmats skv. 129. gr. liggja fyrir. Þannig gæfist hagsmunaaðilum, t.d. einstökum sveitarfélögum, tækifæri til að hafa áhrif á lagafrumvarp, tillögu að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvörðanir, áður en frumvarp er afgreitt úr ríkisstjórn til Alþingis eða reglugerð er sett.

Matsnefnd og oddamaður ef upp kemur ágreiningur um kostnaðarmat. Tillagan gerir enn fremur ráð fyrir að úrræði verði sett sem tryggi aðkomu sveitarfélaga að slíku mati og aðferðir til að leiða til lykta ágreining um kostnaðarmatið. Nefnd sérfræðinga, sem tilnefndir eru af viðkomandi ráðherra og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, tekur kostnaðarmat tillögu til skoðunar. Í nefndina skal skipa sérfróða einstaklinga á viðkomandi sviði. Komi upp ágreiningur milli fulltrúa í nefndinni gerir tillagan ráð fyrir að hvor aðili um sig eða báðir geti kallað til óháðan sérfræðing sem oddamann, sem samkomulag er um. Þannig skipuð kallast nefndin úrskurðarnefnd og ræður meirihluti niðurstöðu hennar í ágreiningi aðila og er niðurstaðan bindandi. Ráðherra þarf því að taka mið af henni við endanlegan frágang tillögu sinnar. Þar sem líta verður á starf úrskurðarnefndar sem hluta af nauðsynlegum undirbúningi á tillögum ráðherra ætti ríkissjóður að greiða fyrir störf oddamanns úrskurðarnefndar.

Um þetta fyrirkomulag er vísað til þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlunar fyrir árin 2019-2023. Í umfjöllun um samskipti ríkis og sveitarfélaga er nefndur sá möguleiki að komið verði á fót nefnd eða gerðardómi sem taki fyrir ágreiningsmál sem upp koma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Vel má líka rökstyðja að mikilvægt sé að tryggja óhæði oddamanns og að af þeim sökum skipti aðilar með sér kostnaði af störfum hans.

Eftirlit Ríkisendurskoðunar. Þá er gert ráð fyrir að Ríkisendurskoðun verði falið að gera árlega skýrslu um tekjur og rekstrarkostnað/útgjöld sveitarfélaga vegna verkefna sem þau hafa tekið yfir, hvort sem það leiðir af lögum, reglugerðum, stjórnvaldsfyrirmælum eða samningum. Leiði úttekt Ríkisendurskoðunar fram að einstök verkefni eru ekki að fullu fjármögnuð skal gripið til viðeigandi ráðstafana. Þær geta falið í sér annað tveggja; aukna fjármögnun eða breyttar þjónustukröfur sem tryggja fulla fjármögnun verkefnisins. Með þessu fyrirkomulagi ættu að skapast betri forsendur fyrir sjálfbæran rekstur sveitarfélaga.

