

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Sveitarstjórnir

Dags.: 30. september 2011

Sendandi: Guðjón Bragason

Málsnr.: 1104007SA

Málalykill: 401

Efni: Áhrif nýrra sveitarstjórnarlaga á stjórnarsýslu sveitarfélaga

Athygli sveitarstjórna er vakin á því að í bráðabirgðaákvæði við nýju sveitarstjórnarlögin er kveðið á um að gildandi samþykktir um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga halda gildi sínu til 1. janúar 2013, að því leyti sem þær fara ekki í bága við ákvæði laganna.

Það leiðir af ákvæðinu að allar sveitarstjórnir verða að endurskoða samþykktir sínar með hliðsjón af nýju lögunum. Einnig verða sveitarstjórnir að yfirfara samþykktir sínar með tilliti til þess hvort einhver ákvæði þeirra fari í bága við lögin. Er mikilvægt að þeirri vinnu verði lokið áður en lögin taka gildi 1. janúar 2012. Í þessu minnisblaði er leitast við að benda á þau ákvæði laganna sem koma einkum til skoðunar í þeirri yfirferð og endurskoðun sem framundan er hjá sveitarfélögum. Einnig er bent á ýmis önnur atriði sem kalla á breytt verklag eða setningu sérstakra reglna af hálfu sveitarfélaga.

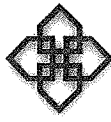
Rétt þykir að hafa þann almenna fyrirvara að yfirlit af þessum toga verður sjaldnast alveg tæmandi. Jafnframt skal bent á að skv. 2. mgr. 9. gr. laganna semur innanríkisráðuneytið fyrirmynd að samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélaga og fundarsköp sveitarstjórna og nefnda. Á þessu stigi er liggur ekki fyrir hvenær fyrirmyndin verður birt.

Tengsl laga og samþykktta og svigrúm til aðlögunar

Að því leyti sem samþykktir einstakra sveitarfélaga eru í beinu ósamræmi við lögin ganga lögin framur nema lengri aðlögunartími sé veittur. Má nefna sem dæmi að kosningar í nefndir þurfa að vera í samræmi við 44. og 45. gr. laganna, enda eru þær greinar verulega breyttar á meðan ákvæði samþykktta eru oftast endurtekning á ákvæðum gildandi sveitarstjórnarlaga. Í 3. tölulið bráðabirgðaákvæðis I er þó tekið fram að ákvæði 2. tölul. 44. gr. um kynjakvóta og þær reglur sem vísa til hans með beinum hætti taka fyrst gildi við nefndaskipan að afloknum næstu almennu sveitarstjórnarkosningum frá gildistöku hans.

Aðlögunarfrestur er einnig gefinn á ákvæði 11. gr. um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn. Samkvæmt 2. tölul. bráðabirgðaákvæðis I er ekki skylt að breyta fulltrúafjölda fyrr en við aðrar almennar sveitarstjórnarkosningar, þ.e. árið 2018.

Sérstakur aðlögunarfrestur er veittur varðandi fjármálareglur í bráðabirgðaákvæðum I og II. Í 4. tölulið bráðabirgðaákvæðis I er einnig tekið fram að regla 1. tölul. 2. mgr. 64. gr. um jafnvægi í rekstri gildi frá og með



reikningsárinu 2011¹. Fyrri reikningsár teljast ekki með við afmörkun á þriggja ára tímabili skv. ákvæðinu.

Helstu áhrif á gildandi samþykktir

Þær greinar sem einkum er ástæða til að skoða við yfirferð og endurskoðun samþykpta sveitarfélaga um stjórn og fundarsköp eru þessar:

11. gr. Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn. Greinin felur í sér fjölgun fulltrúa í a.m.k. tveimur sveitarfélögum en hún býður einnig upp á þann möguleika að fækka fulltrúum í sveitarstjórnnum þar sem íbúar eru á bilinu 1.000-1.999 (5-7 aðalmenn)

12. gr. Ný sveitarstjórn tekur til starfa. Greinin er ítarlegri en gildandi lög hvað varðar umboð nýkjörinna sveitarstjórna og er eðlilegt að sú breyting endurspeglit í samþykktum.

13. gr. Kjör oddvita. Greinin er breytt, m.a. um kjörtímabil oddvita, og kallar á endurskoðun samsvarandi ákvæða í samþykktum. *Ath. á að líta svo á að greinin komi til framkvæmda við oddvitakjör 2012?*

14. gr. Fundir sveitarstjórna. Í greininni er nýmæli um heimild til að fella niður reglulegan fund ef sveitarstjórn er sammála um það.

15. gr. Boðun og auglýsing funda. Fundarboð skal berast að lágmarki tveimur sólarhringum fyrir fund. Flestar samþykktir miða við sama frest.

16. gr. Opnir fundir. Nýmæli er að tillögur um lokun fundar má ræða fyrir luktum dyrum, skv. ákvörðun oddvita eða sveitarstjórnar.

17. gr. Fjarfundir. Nýmæli er í 3. mgr. um notkun fjarfundabúnaðar. Sveitarstjórnir þurfa að taka afstöðu til þess hvort sú heimild er úrfærð frekar í samþykkt og tryggja að kröfur laganna séu þá uppfylltar.

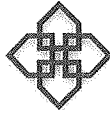
18. gr. Tvær umræður. Greinin er nokkuð breytt miðað við 21. gr. gildandi laga og m.a. felld brott krafa um tvær umræður um að leita aðstoðar eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga.

19. gr. Fundargerðir. Ráðherra setur skv. 2. mgr. 19. gr. leiðbeiningar um ritun fundargerða sveitarstjórna, m.a. um hvað þar er skylt að bóka, staðfestingu þeirra þegar að loknum fundi og skráningu og meðferð rafrænna fundargerða. Þar skal einnig setja nánari viðmið um framkvæmd fjarfunda. Ekki liggur fyrir hvenær þessar leiðbeiningar verða birtar.

20. gr. Hæfi. Greinin er nokkuð breytt og einkum er 1. mgr. 20. gr. mun ítarlegri en áður. Í gildandi lögum er gert ráð fyrir að sveitarstjórn taki afstöðu til meints vanhæfis án umræðu en því er breytt í nýju lögunum, sbr. 7. mgr. 20. gr. Ekki er lengur gert ráð fyrir að vanhæfur sveitarstjórnamaður tjái sig um efni máls áður en hann vísar af fundi en hann má á hinn bóginn áfram taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt.

27. gr. Réttur til að bera upp mál. Greinin er nýmæli í sveitarstjórnarlögum en sambærileg regla hefur verið í samþykktum flestra sveitarfélaga.

¹ Við meðferð málsins á Alþingi láðist að breyta ártalinu í 2012.



28. gr. Aðgangur að gögnum. Greinin er ítarlegri en áður. Gert er ráð fyrir að í samþykkt sé kveðið nánar á um rétt sveitarstjórnarmanna til að fá afrit gagna o.fl.

29. gr. Siðareglur. Greinin er ný og felur í sér skyldu til þess að allar sveitarstjórnir setji siðareglur sem ráðuneytið staðfestir. Ný sveitarstjórn metur í upphafi kjörtímabils hvort gildandi reglur þarfnist endurskoðunar. Öllum kjörnum fulltrúum ber að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur.

31. gr. Boðun varamanna. Greinin er töluvert breytt og felur í sér meiri formfestu en áður um boðun varamanna á sveitarstjórnarfundi. Ástæða er til að benda m.a. á að sú skylda er lögð á aðalmenn að tilkynna forföll og óska eftir því að varamaður verði boðaður.

35.-36. gr. Byggðarráð. Við endurskoðun samþykktu ættu allar sveitarstjórnir að meta hvaða hlutverk byggðarráði er ætlað, m.a. til fullnaðarákvarðana um fjármál sbr. 2. mgr. 58. gr. Einnig ættu sveitarstjórnir að meta kosti og galla þeirra tveggja mismunandi kosningaraðferða sem heimilar eru skv. 36. gr., sbr. einnig 44. og 45. gr. um framkvæmd kosninga.

37. gr. Fastanefndir. Orðið fastanefnd er nýmæli í lögum. Nýmæli er að kveða á um að fastanefndir haldi umboði sínu þar til ný nefnd hefur verið kjörin, en með sömu takmörkunum og gildir um fráfarandi sveitarstjórn. Þetta þýðir að fráfarandi fastanefnd frestar almennt stefnumótandi ákvörðunum þar til ný nefnd tekur til starfa en hefur hins vegar umboð til þess að taka nauðsynlegar ákvarðanir sem ekki þola bið, t.d. í barnaverndarmálum.

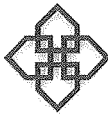
41. gr. Afgreiðsla á fundargerðum. Ekki er um verulega breytingar að ræða á þessari grein eða hlutverki nefnda almennt. Við endurskoðun samþykktu er engu að síður eðlilegt að sveitarstjórn ræði þá þróun sem víða hefur orðið hjá sveitarfélögum, að settar eru skýrar reglur um það hvort fundargerð er lögð fram til umræðu eða kynningar.

42. gr. Fullnaðarákvarðanir. Greinin er að mestu samhljóða 44. gr. gildandi laga, sem lögfest var árið 2004. Við endurskoðun eldri samþykktu er eðlilegt að skoðað verði hvort ástæða sé til ítarlegrar útfærslu á heimildum nefnda og starfsmanna til fullnaðarákvarðana.

44. og 45. gr. Listakosningar í nefndir. Greinarnar eru nýmæli sem er m.a. ætlað að stuðla að jöfnu kynjahlutfalli við nefndakjör. Þessar greinar þarf að endurspegla í samþykktum allra sveitarfélaga. Þar til endurskoðun hefur farið fram þarf jafnframt að gæta þess að nefndakjör fari ekki í bága við ákvæði laganna, sbr. þó að ákvæði 2. tölul. 44. gr. um kynjakvóta og þær reglur sem vísa til hans með beinum hætti taka fyrst gildi við nefndaskipan að afloknum næstu almennu sveitarstjórnarkosningum árið 2014, sjá 3. tl. bráðabirgðaákvæðis I.

46. gr. Nefndarfundir. Nýmæli er að sveitarstjórn skal setja reglur um meðferð óska um opna fundi nefnda þar sem fram koma skilyrði opunar.

47. og 48. gr. Varamenn í nefndum. Greinin er mun ítarlegri en 43. gr. gildandi laga um röð varamanna þegar listakosning fer fram í nefndir og þarf að endurspeglast í samþykktum. Um boðun varamanna og varaáheyrnarfulltrúa vísast til umfjöllunar um 31. gr. laganna.



49. gr. Endurskipun í nefndir o.fl. Greinin er ekki mikið breytt frá gildandi lögum, eins og þeim var breytt árið 2004 en í samræmi við 44. og 45. gr. er gerð sú krafa að gætt sé að kynjahlutföllum við breytingar á nefndaskipan. Einnig er athygli sveitarstjórna vakin á því að skv. 2. mgr. 49. gr. er gerð krafa um að 2/3 viðstaddra á fundi sveitarstjórnar samþykki að hafna beiðni um endurskipun nefndar en áður var nóg að meirihluti samþykkti slíka synjun ef krafa var „bersýnilega tilefnislaus“.

50. gr. Áheyrnarfulltrúar í nefndum. Nýmæli er að þau framboð í sveitarstjórn sem ekki eiga fulltrúa í byggðarráð öðlast heimild til að tilnefna áheyrnarfulltrúa í ráðið árið um kring. Hið sama á við um fastanefndir sem falið hefur verið fullnaðarákvörðunarvald í málum, þó ekki barnaverndarnefnd. Sveitarstjórn getur sett rýmri reglur um áheyrnarfulltrúa ef ástæða þykir til. Áheyrnarfulltrúar og varamenn þeirra skulu fullnægja almennum kjörgengisskilyrðum í viðkomandi nefnd, sbr. 43. gr. og eru bundnir þagnarskyldu eins og aðrir nefndarmenn.

53. gr. Aðrar nefndir. Nýmæli er í 2. mgr. 53. gr. að ef sveitarstjórn kýs fulltrúa í nefnd, ráð eða stjórn lögaðila, t.d. hlutafélags, sem fer með ábyrgð á verkefni sem sveitarfélagi væri ekki sjálfu heimilt að sinna, er fulltrúi sveitarfélagsins ekki bundinn af fyrirmælum sveitarstjórnar um þau störf.

55. gr. Hlutverk framkvæmdastjóra. Nýmæli er að í 1. mgr. 55. gr. segir: „Framkvæmdastjóri er æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins. Hann skal sjá um að stjórnarsýsla sveitarfélagsins samræmist lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna.“ Eðlilegt er að þetta ákvæði endurspeglar í samþykktum sveitarfélaga.

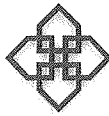
56. og 57. gr. Ráðning annarra starfsmanna. Tekið er fram að framkvæmdastjóri annist ráðningu annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda, hafi sveitarstjórn ekki ákveðið annað í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins eða með almennum fyrirmælum. Þagnarskylduákvæði 57. gr. er útvíkkað og nær einnig til verkefnaráðinna starfsmanna.

58. gr. Fjárstjórnarvald sveitarstjórnar. Greinin kallar á nánari útfærslu í samþykktum sveitarfélaga, einkum þar sem byggðarráð starfa, sbr. 2. mgr. sem heimilar að útfæra nánar í samþykkt hvaða heimildir byggðarráð hefur til fullnaðarákvarðana um lántökur, aðrar fjárhagslegar skuldbindingar og sölu eigna.

61. gr. Ársreikningur. Kveðið er skýrar en áður á um framlagningu ársreiknings og er það annað hvort byggðarráð eða framkvæmdastjóri sem ber ábyrgð á að hann sé tilbúinn til endurskoðunar og afgreiðslu fyrir 15. apríl. Afgreiðslu ársreiknings skal lokið í sveitarstjórn eigi síðar en 15. maí.

62. og 63. gr. Fjárhagsáætlanir og viðaukar. Greinarnar kalla á verulegar breytingar á samþykktum flestra sveitarfélaga. Fjárhagsáætlun næsta árs og áætlun fyrir næstu þrjú ár þar á eftir mynda saman fjögurra ára áætlun. Tillögur að báðum áætlunum skulu lagðar fram eigi síðar en 1. nóvember og afgreiðast eigi síðar en 15. desember.

Lögð er áhersla á bindandi gildi fjárhagsáætlunar og formfestu við öll frávik frá henni með samþykkt sérstakra viðauka. Þó getur ráðherra í reglugerð heimilað tilfærslur milli liða án þess að fyrir liggja samþykktur viðauki en allar slíkar



breytingar skulu færðar í viðauka við fyrsta tækifæri. Einnig er heimilt að gera ráðstafanir sem ekki þola bið án þess að viðauki hafi verið samþykktur.

64. gr. Fjármálareglur. Athygli sveitarstjórna er vakin á því að skv. 1. mgr. 64. gr. ber sveitarstjórn 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. Greinin og reglugerð sem sett verður á grundvelli hennar kveður síðan frekar á um viðmið um hallalausán rekstur á þriggja ára tímabili og skuldaviðmið. Við gerð samþykpta er nauðsynlegt að vanda hugtakanotkun, m.a. um „reglulegar tekjur“ sveitarfélagsins og taka mið af ákvæðum reglugerðarinnar, þegar hún liggur fyrir sem vonandi verður fyrir gildistöku laganna.

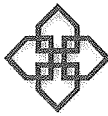
65. gr. Ábyrg meðferð fjármuna. Greinin kveður á um ávöxtun fjármuna og takmörkun á fjárfestingum í hagnaðarskyni. Eðlilegt er að sveitarstjórnir setji sér stefnu um nánari framkvæmd.

66. gr. Miklar fjárfestingar og skuldbindingar. Gerð er krafa um að sérstakt mat sé gert á áhrifum meiriháttar ákvarðana á fjárhag sveitarfélags ef um er að ræða fjárfestingu, framkvæmd eða skuldbindingu sem er hærri en 20% af skatttekjum. Greinin nær einnig til ákvarðana fyrirtækja og stofnana sveitarfélags sem leiða til þess að ábyrgðir sveitarfélags hækka um meira en 20% af skatttekjum. Mikilvægt er að greinin endurspeglar í samþykktum sveitarfélaga og skal bent á að í 115. gr. er ráðuneytinu heimilað að ógilda samninga sem í veigamiklum atriðum fara í bága við ákvæði VII. kafla laganna. Þar er ekki síst átt við að ekki hafi farið fram mat skv. 66. gr.

72. og 73. gr. Endurskoðun og skoðunarmenn. Ekki er gert ráð fyrir kosningu skoðunarmanna skv. nýju lögnum. Ákvæði um endurskoðendur er nokkuð ítarlegra en áður og á hann m.a. að kanna hvort fullnægjandi heimildir hafi verið fyrir útgjöldum og hvort almenn stjórnarsýsla og einstakar ákvarðanir eru í samræmi við reglur um fjármála, ábyrgja fjármálastjórn og upplýsingaskyldu sveitarfélaga. Endurskoðandi skal skila skýrslu til sveitarstjórnar um mikilvæg atriði sem fram koma við endurskoðun og könnun skv. greininni. Endurskoðandi skal taka sér hlé frá endurskoðun í a.m.k. tvö ár ef hann hefur starfað sjö ár samfellt að endurskoðun sveitarfélags. Hann á að vera óháður sveitarfélaginu og er honum óheimilt að taka þátt í ákvörðunum sem geta stefnt hlutleysi hans í hættu.

Endurskoðandi skal senda sveitarstjórn og eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga skriflega álitserð ef hann verður var við að reikningsskil og fjármál sveitarfélags eru ekki í samræmi við lög. Getur hann krafist þess að álit sé tekið til umfjöllunar á sveitarstjórnarfundum og skal oddviti ávallt tryggja að álit sé berist öllum aðalmönnum í sveitarstjórn innan sjö daga frá því það liggur fyrir.

77. gr. Fjárþróng. Sveitarstjórn ber að tilkynna það til eftirlitsnefndar ef hún telur ekki unnt að standa í skilum með skuldbindingar sveitarfélags. Sama á við ef fjármál sveitarfélagsins eða einstakar fjárhagslegar ráðstafanir eru ekki í samræmi við lög eða fjármál sveitarfélagsins stefna að öðru leyti í óefni. Ekki er lengur skilyrði að hafa tvær umræður í sveitarstjórn um slíkar tilkynningar. Eftir atvikum



getur niðurstaðan orðið að gert verði samkomulag milli sveitarstjórnar og ráðherra, sbr. 83. gr.

102. og 103. gr. Samráð við íbúa. Í 102. gr. segir að sveitarstjórn skal leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Í 103. gr. er kveðið á um skyldu sveitarstjórna til að upplýsa íbúa sína um áætlanir sem varða íbúa með almennum hætti og einstök mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Í X. kafla laganna er fjallað nánar um nokkrar samráðsleiðir en tekið skal fram að sveitarstjórn hefur ákvörðunarvald um aðferðir við samráð, með þeim undantekningum sem leiðir af 108. gr., sem fjallar um rétt íbúa til þess að krefjast borgarafunda og almennra atkvæðagreiðslna um einstök mál. Eðlilegt er að sveitarstjórnir móti sér stefnu um upplýsingagjöf og samráð, með hliðsjón af ákvæðum laganna.

105., 107. og 108. gr. Borgarafundir og atkvæðagreiðslur. Það er einkum 2. mgr. 108. gr. sem kallar á að sveitarstjórnir setji reglur um hve hátt hlutfall íbúa þarf til að krefjast atkvæðagreiðslu um einstök mál. Ef slíkar reglur hafa ekki verið settar verður væntanlega að miða við að 20% þeirra sem kosningarrétt eiga í sveitarfélaginu geti knúið fram atkvæðagreiðslu. Sveitarstjórn getur ákveðið að hlutfallið verði hærra, þó ekki meira en þriðjungur kosningabærra íbúa. Í reglum af þessum toga má útfæra ýmis önnur atriði og einnig gætu þær mögulega verið hluti af almennri lýðræðisstefnu fyrir viðkomandi sveitarfélag.

130. gr. Málstefna. Greinin er nýmæli sem skyldar sveitarstjórnir til að móta málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd og eftir atvikum málnefnd um íslenskt táknmál. Mál það sem er notað í starfsemi sveitarfélaga eða á vegum þess skal vera vandað, einfalt og skýrt. Gert er ráð fyrir að settar verði reglur um notkun íslensks táknmáls og punktaleturs og einnig hvaða gögn liggi að jafnaði fyrir á erlendum tungumálum. Jafnframt skal setja reglur um rétt íbúa af erlendum uppruna til samskipta við stofnanir sveitarfélagsins á annarri tungu en íslensku.

132. gr. Sérreglur um stjórn og stjórnskipulag. Ráðuneytinu er heimilt í tilraunaskyni að staðfesta samþykktir sveitarfélaga sem gera ráð fyrir öðru stjórnskipulagi en kveðið er á um í lögnum. Á sama hátt getur ráðuneytið heimilað frávik frá ákvæðum IX. kafla um samstarf sveitarfélaga. Tíminn verður að leiða í ljós hve mikill áhugi verður á því að nýta þetta úrræði en greinin er m.a. hugsuð til þess að veita svigrúm við sameiningu sveitarfélaga.

GB