

Ed.

7. Frumvarp til laga

[7. mál]

um sameiningu sveitarfélaga.

(Lagt fyrir Alþingi á 90. löggjafarþingi, 1969.)

1. gr.

Félagsmálaráðuneytið skal í samráði við Samband íslenzkra sveitarfélaga stuðla að eflingu sveitarfélaganna með því að koma á sameiningu tveggja eða fleiri sveitarfélaga í eitt sveitarfélag, samkvæmt því, sem fyrir er mælt í lögum þessum.

2. gr.

Félagsmálaráðuneytið felur sérstökum erindreka að annast framkvæmd laga þessara undir umsjón ráðuneytisins og í samráði við Samband íslenzkra sveitarfélaga og hlutaðeigandi sveitarstjórnir.

Hlutverk erindrekans skal vera:

- a. að eiga frumkvæði að því, að athuguð verði skilyrði fyrir sameiningu einstakra sveitarfélaga um allt land.
- b. að afla upplýsinga eftir föngum um allt það, sem máli skiptir í sambandi við sameiningu sveitarfélaga.
- c. að vera samstarfsnefndum, sbr. 3. gr., til ráðuneytis og aðstoðar við störf þeirra.
- d. að annast fyrirgreiðslu við stjórnvöld um þau mál, sem varða sameininguna.
- e. að vera sveitarstjórnnum til aðstoðar við ákvörðun þeirra atvika, sem um ræðir í 5. gr.

Erindrekinn skal gera skýrslu um störf sín ársfjórðungslega, sem hann lætur ráðuneytinu og Sambandi íslenzkra sveitarfélaga í té.

3. gr.

Þegar tvær eða fleiri sveitarstjórnir hafa ákveðið að rannsaka möguleika á sameiningu, skulu þær kjósa samstarfsnefnd til þess að annast rannsóknina. Sæti í samstarfsnefnd eiga fulltrúar, sem hver sveitarstjórn kýs, sem hlut á að máli. Nefndin kýs formann úr sínum hópi, en heimilt er að fela erindreka formennsku nefndarinnar.

Samstarfsnefndir skulu haga störfum sínum í samráði við erindreka, sbr. 2. gr. Hann getur kvatt þær saman til funda og leitað umsagnar þeirra og álits um atriði, sem hann telur máli skipta um framgang sameiningar.

Samstarfsnefndir geta falið erindreka stjórn funda og framkvæmd ályktana, sem þær hafa samþykkt.

Að lokinni rannsókn þessari skal samstarfsnefnd skila áliti til hlutaðeigandi sveitarstjórna.

4. gr.

Erindreki getur af sjálfsdáðum gert tillögu um sameiningu tilgreindra sveitarfélaga, og er þá sveitarstjórnnum þeim, sem hlut eiga að máli, skylt að kjósa samstarfsnefndir, sbr. 3. gr., og fela þeim að rannsaka möguleika á sameiningunni.

Ákvæði 3. gr. gilda um slíkar nefndir.

5. gr.

Þegar samstarfsnefnd hefur skilað álitinu um sameiningu, skulu hlutaðeigandi sveitarstjórnir ákveða, hvort og hvernig sameiningin skuli vera. Hafa skal tvær umræður í sveitarstjórn um málið samkvæmt 28. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 58/1961.

Nú verður ágreiningur innan sveitarstjórnar um afgreiðslu málsins, og er þá sveitarstjórn heimilt að láta fara fram atkvæðagreiðslu innan sveitarfélagsins um sameininguna. Sveitarstjórn ákveður, hvenær atkvæðagreiðsla skuli fara fram. Erindreka er og heimilt að ákveða, að fram skuli fara atkvæðagreiðsla um sameiningu í sveitarfélagi, ef sveitarstjórn þess hefur fellt ályktun um sameiningu og ákveður hann þá jafnframt, hvenær atkvæðagreiðsla skuli fara fram. Sveitarstjórn lætur gera atkvæðaseðil til afnota við atkvæðagreiðsluna í samráði við erindreka. Um atkvæðagreiðslur, samkvæmt þessari málsgrein, fer eftir því, sem við getur átt, samkvæmt lögum nr. 5 frá 1962, um sveitarstjórnarkosningar. Ef meiri hluti atkvæðisbærra íbúa sveitarfélags hefur synjað sameiningu við slíka atkvæðagreiðslu, verður það sveitarfélag ekki sameinað öðrum sveitarfélögum að svo stöddu.

Hafi sameiningin hlotið samþykki, annaðhvort með eða án atkvæðagreiðslu, skulu sveitarstjórnir þær, sem hlut eiga að máli, ákveða um gildistöku sameiningar, fjárhagsmálefni sveitarfélaganna og önnur atriði, sem um ræðir í 9. gr. laga þessara.

Ályktanir samkvæmt grein þessari skulu sendar erindreka til frekari fyrirgreiðslu.

6. gr.

Þegar erindreka hafa horizt ályktanir sveitarstjórna, sbr. 5. gr., skal hann leita álits hlutaðeigandi sýslunefnda eða sýslumanna fyrir þeirra hönd um málið. Rétt er erindreka að ákveða hæfilegan frest til þess að skila álitinu.

Að fenginni álitsgerð, sbr. 1. mgr., sendir erindreki málið til ráðuneytisins með tillögum sínum.

7. gr.

Þegar félagsmálaráðuneytinu hafa horizt samþykktir sveitarstjórna um sameiningu, sbr. 5. gr., ásamt álitsgerðum og tillögum, sbr. 6. gr, getur það ákveðið, að sameining skuli fram fara.

Ráðuneytinu er heimilt að skipta hreppi, ef slík skipting telst nauðsynleg, til þess að sameining á hluta eða hlutum úr hreppnum við nágrannasveitarfélag eða nágrannasveitarfélög geti orðið með þeim hætti, að hinn nýi hreppur eða hreppar fái eðlileg hreppamörk frá staðháttalegu sjónarmiði. Slík hrepps skipting getur þó ekki farið fram, nema hlutaðeigandi hreppsnefnd samþykki hana. Leita skal um sagnar sýslunefndar um skiptinguna, áður en hún verður framkvæmd.

Samþykki dómsmálaráðuneytisins þarf til þess að sameina sveitarfélög, eða hluta af sveitarfélögum, sem eru sitt í hvoru lögsagnarumdæmi.

Félagsmálaráðuneytið hlutast til um, að samþykktir og reglugerðir, sem gilda í þeim sveitarfélögum, sem sameina skal, verði endurskoðaðar og samræmdar og út gefnar nýjar samþykktir og reglugerðir, sem gilda í hinu nýja sveitarfélagi.

8. gr.

Þegar ráðuneytið hefur staðfest sameiningu sveitarfélaga samkvæmt 7. gr., skal það gefa út tilkynningu um sameininguna, sem birta skal í B-deild Stjórnartíðinda. Þar skal greint frá nafni hins nýja sveitarfélags, hvaða sveitarfélög hafi verið sameinuð, frá hvaða tíma sameiningin gangi í gildi, tölu sveitarstjórnarmanna svo og hvort kosning samkvæmt 9. gr. skuli fram fara og hvenær.

9. gr.

Þegar tvö eða fleiri sveitarfélög hafa verið sameinuð í eitt, getur ráðherra ákveðið, að sveitarstjórnarmenn verði fleiri í sveitarstjórn hins nýja sveitarfélags en ráð er fyrir gert um tölu sveitarstjórnarmanna í 13. og 14. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 58/1961, ef þess er óskað af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga, sem sameinuð eru. Samkvæmt ósk sömu aðila getur ráðherra og ákveðið, að kosningar skuli fara fram til hinnar nýju sveitarstjórnar þegar við sameiningu svo og kjördag slíkra aukakosninga. Kjörtími er þá til næstu almennra sveitarstjórnakosninga.

10. gr.

Hreppsnefndir, sem skipaðar eru níu hreppsnefndarmönnum eða fleirum, geta ákveðið að setja fastar nefndir til að fara með einstök hreppsmál og hreppsráð, er hafi með höndum framkvæmd tiltekinnna málefna hreppsins ásamt sveitarstjóra. Um slíkar nefndir og hreppsráð gilda ákvæði 36.—37. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 58/1961, eftir því, sem við á.

Heimilt er hreppsnefndum, sbr. 1. mgr., að setja samþykktir um stjórn hreppsmála, sbr. 38. gr. laga nr. 58/1961, og gilda þá ákvæði þeirrar greinar eftir því, sem við á.

11. gr.

Ráðuneytið getur ákveðið, að Jöfnunarsjóður veiti fjárhagslega aðstoð til þess að greiða fyrir sameiningu hreppa umfram þá aðstoð vegna skuldabyrða, sem heimiluð er í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 51/1964, þegar sveitarfélög, sem hlut eiga að máli, eiga við óvenjulega erfiðleika að stríða vegna framfærsluþunga eða annarra hliðstæðra verkefna.

12. gr.

Þegar hreppar, sem eru í dreifbýli, verða sameinaðir kaupstað eða kauptúni, er sveitarstjórn hinna sameinuðu sveitarfélaga heimilt að ákveða um tiltekinn tíma, þó ekki lengur en 10 ár frá sameiningu:

1. að innheimta skuli fasteignaskatt, sbr. 5. gr. laga nr. 51/1964 með allt að 400% álagi. Ákvæði þetta gildir þó ekki um bújarðir með tilheyrandi jarðarhúsum.
2. að útsvör, sem lögð eru á gjaldendur, sem eiga lögheimili á bújörðum og hafa meirihluta tekna sinna af landbúnaðarstörfum þar, verði lægri en annarra gjaldenda, þannig að frávik frá útsvarsstiga verði hagstæðara fyrir þá.

13. gr.

Ráðherra er heimilt að sameina hrepp nágrannasveitarfélagi samkvæmt tillögu erindreka, án þess að fyrir liggi samþykki hlutaðeigandi sveitarstjórna og sýslunefnda, ef íbúatala hreppsins hefur síðastliðin þrjú ár verið lægri en 50.

Til þess að koma í veg fyrir, að sveitarfélag, sem til verður samkvæmt 1. mgr. greinar þessarar, húi við óeðlilega mikla fjárhagsbyrði vegna sameiningarinnar, getur ráðherra veitt sveitarfélaginu árlegan styrk úr Jöfnunarsjóði í allt að fimm ár.

Birta skal tilkynningu um sameiningu samkvæmt grein þessari á sama hátt og fyrir er mælt í 8. gr.

14. gr.

Kostnaður, sem leiðir af framkvæmd laga þessara, greiðist sem hér segir:

- a. Laun og kostnaður vegna starfa erindreka greiðist úr ríkissjóði.
- b. Kostnaður við störf samstarfsnefnda greiðist af hlutaðeigandi sveitarfélögum í réttu hlutfalli við íbúatölu þeirra.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Samstarfsnefndir þær, sem eru starfandi, skulu starfa áfram eftir gildistöku laga þessara, þar til að þær hafa lokið störfum, eða hlutaðeigandi sveitarstjórnir hafa kosið nýjar samstarfsnefndir, samkvæmt lögum þessum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með bréfi Eggerts G. Þorsteinssonar, félagsmálaráðherra, dags. 27. maí 1966, var skipuð níu manna nefnd til þess að endurskoða skiptingu landsins í sveitarfélög með það fyrir augum að sameina sveitarfélögin, einkum hin smærri þeirra, og stækka þau þannig. Jafnframt skyldi nefndin athuga, hvort ekki væri rétt að breyta sýsluskipaninni með það fyrir augum að taka upp stærri lögbundin sambönd sveitarfélaga en sýslufélögin eru nú. Nefndin skyldi skila tillögum sínum í frumvarpsformi eigi síðar en á árinu 1968.

Formaður nefndarinnar er Hjálmar Vilhjálmsson, ráðuneytisstjóri, skipaður án tilnefningar. Samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga eiga þessir þrír menn sæti í nefndinni: Jónas Guðmundsson, fyrrv. form. sambandsins, Páll Línadal, formaður sambandsins og Jón Eiríksson, oddviti í Skeiðahreppi. Samkvæmt tilnefningu Dómarafélags Íslands var Ásgeir Pétursson, sýslumaður í Borgarnesi skipaður í nefndina. Loks voru svo eftirtaldir fjórir menn skipaðir í nefndina eftir tillögum þingflokka: Af hálfu Alþýðubandalagsins Bjarni Þórðarson, bæjarstjóri í Neskaupstað, af hálfu Alþýðuflokksins Unnar Stefánsson, viðskiptafræðingur, af hálfu Framsóknarflokksins Daniel Ágústínusson, fyrrverandi bæjarstjóri á Akranesi og af hálfu Sjálfstæðisflokksins Jón Árnason, alþingismaður, Akranesi.

Nefndarskipun þessi var gerð samkvæmt áskorun fulltrúaráðsfundar Sambands íslenskra sveitarfélaga 1966.

Um störf nefndarinnar vísast til skýrslu, sem út var gefin í apríl 1967 og framhaldsskýrslu, sem hvorar tveggja fylgja þessu frumvarpi.

Verkefni nefndarinnar má aðgreina í tvö málefni, sem að álitni nefndarinnar eru þó mjög tengd hvort öðru. Annars vegar er um að ræða sameiningu sveitarfélaga, en hins vegar breytta sýsluskipan. Störf nefndarinnar hafa einkum lotið að hinu fyrrnefnda. Nefndin er þeirrar skoðunar, að breytingar á sýsluskiptingunni velti að miklu á því, hver árangur geti náðst við stækkun sveitarfélaganna. Til þess að unnt verði að koma á stærri yfirumdæmum en sýslurnar eru, virðist augljóst, að þau verði að taka til hreppa og kaupstaða. Þó að hreppar og kaupstaðir hafi sameiginlega heitið „sveitarfélög“, er verulegur munur á valdsviði hreppa og kaupstaða. Stór sjálfstjórnarumdæmi, t. d. eins og núverandi kjördæmi, í stað sýslna, ná bæði yfir hreppa og kaupstaði. Stjórn slíkra stórra umdæma yrði kosin af sveitarfélögum í umdæminu, t. d. með svipuðum hætti og sýslunefndir eru nú kosnar. Að visu mætti hugsa sér misjafna fulltrúatölu eftir fólksfjölda sveitarfélaganna. Því aðeins getur skapazt alveg sameiginlegur vettvangur til úrlausnar málefna í stjórnnum stórra umdæma (fylkja), að valdsvið sveitarfélaganna, sem að fylkinu standa, sé eins hjá öllum, m. ö. o. valdsvið hreppa og kaupstaða verður að vera hið sama. Þetta virðist hins vegar ekki geta orðið, nema gjörð hafi verið róttæk breyting á skiptingu landsins í sveitarfélög, þannig að hreppunum verði fækkað mjög og þeir stækkaðir með sameiningu fleiri hreppa í einn hrepp. Þá ætti að vera fært að auka valdsvið hreppanna til jafns við valdsvið kaupstaða. Meðan tilraunir til þess að koma á sameiningu sveitarfélaga með frjálsu samkomulagi á milli fulltrúa sveitarfélaga bera ekki árangur, þykir nefndinni ekki tímabært að gera tillögur um breytta sýsluskipan.

Í þessu sambandi má þó geta þess, að stofnað hefur verið til sambands sveitarfélaga og sýslunefnda í landshlutun, á Austurlandi, í Reykjaneskjördæmi og víðar. Má segja, að þar sé unnið að ræða vísi að stærri umdæmum en sýslur eru. Þessi við-

leitni ber þess vott, að með þjóðinni leynist vilji til fylkja- eða þingamyndunar og vitund um, að slík skipan getur átt mikilvægu hlutverki að gegna á sínum tíma.

Sameiningarnefndin hefur kannað möguleika á frjálstri sameiningu samkvæmt starfsreglum, sem nefndin setti sér á fundi hinn 20. október 1966. Fyrsta verkefnið var að gera sér grein fyrir möguleikum á sameiningu hreppa í hverri sýslu.

Eftir að starfsmaður nefndarinnar og hlutaðeigandi sýslumaður hafa komið sér saman um að athuga sameiningu tiltekinna sveitarfélaga, hefur verið boðaður fundur með sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga. Þar hefur hugmyndin um hið nýja sveitarfélag verið kynnt og rædd og síðan borin undir atkvæði tillaga um, að sveitarstjórnirnar létu fram fara athugun á sameiningu hlutaðeigandi sveitarfélaga í eitt. Á öllum þessum fundum hafa tillögur um slíka athugun á sameiningu hlotið samþykki. Jafnframt er ákveðið, að hver sveitarstjórn, sem aðild á að slíkum fundi, kjósi fulltrúa í viðræðunefnd til að annast athugun á sameiningunni.

Samstarfsnefndir þessar hafa lítið starfað fram að þessu. Kann það að þykja vottur um takmarkaðan áhuga sveitarstjórna fyrir framgangi málsins og að þessi leið gefi ekki vonir um skjótan árangur.

Með samþykkt tillögu um slíka athugun á sameiningu og tilnefningu fulltrúa í samstarfsnefndir hafa sveitarstjórnir þó í raun fallizt á, að sameining hlutaðeigandi sveitarstjórna geti komið til greina. Jafnframt felst í samþykki um athugun á sameiningu viðurkenning á því, að mörk hins nýja sveitarstjórnarumdæmis séu eðlileg, ef um sameiningu yrði að ræða á annað borð. Í framhaldsskýrslu nefndarinnar er skrá um þau sveitarfélög, þar sem slíkum samstarfsnefndum hefur þegar verið komið á fót eða fyrirhugað er að koma á fót, en fundir hafi enn ekki verið haldnir með öllum þessum sveitarstjórnnum.

Skráin sýnir þá mynd af hugsanlegri nýskipan sveitarstjórnarumdæma í landinu, sem mótazt hefur í störfum nefndarinnar fram að þessu með nánú samstarfi við hlutaðeigandi sveitarstjórnir. Í nokkrum tilvikum er þó um að ræða breytingu, sem núverandi hreppsnefndum myndi þykja of róttækt að gera fyrst um sinn að óbreyttum aðstæðum. Ef til vill mætti í þeim tilvikum hugsa sér sameiningu færri sveitarfélaga innan svæðis sem áfanga að því marki, sem stefnt er að.

Ef skipan þessi hlyti samþykki, myndi sveitarfélögum á landinu fækka úr 227, sem þau eru nú, í 66. Nefndin telur, að þróun í þessa átt væri til mikilla bóta. Lögfesting slíkrar skiptingar er viðkvæmt stjórnsmál, sem ríkisstjórn og Alþingi verða að meta, hvort rétt sé að framkvæma. Nefndin telur því ekki rétt að leggja til, að slík lögfesting fari fram. Þó að lítil árangur sé enn sýnilegur af tilraunum nefndarinnar til þess að koma á sameiningu með frjálstu samkomulagi, telur nefndin þó enn ekki fullreynt um, að árangur náist með þeim hætti. Litlar líkur eru þó til þess, nema málinu sé fylgt eftir með festu af hálfu ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í frumvarpi því, sem hér liggur fyrir, eru ýmis ákvæði, sem greitt gætu fyrir sameiningu sveitarfélaga, ef að lögum yrði. Enn fremur eru ákvæði um það, hvornig með skuli fara, ef til sameiningur kemur, samkvæmt frumvarpinu. Þá er gert ráð fyrir erindreka til þess að fylgja málinu eftir, sem kostaður yrði af ríkissjóði.

Hér fara á eftir athugasemdir við einstakar greinar.

Um 1. gr.

Gert er ráð fyrir, að haldið verði áfram athugunum á möguleikum til að sameina sveitarfélög með frjálstu samkomulagi á milli sveitarstjórna. Hins vegar er ekki að vænta árangurs, nema ríkisvaldið haldi málinu vakandi og eigi frumkvæði að nauðsynlegri athugun. Lagt er til, að íhlutun ríkisvaldsins um þessi efni verði gerð í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Um 2. gr.

Starfsmaður sameiningarnefndar hefur þegar lagt grundvöll að því starfi, sem lagt er til, að erindrekin annist, samkvæmt þessari grein. Hér er um svo mikið verkefni að ræða, að það verður ekki unnið til hlítar sem aukastarf. Það er því lagt til, að framkvæmd málsins verði falin erindreka. Reynslan hefur þegar sýnt, að lítið verður um störf hjá samstarfsnefndum, sem kosnar eru, ef ekki kemur til hvatning og ráð frá aðila, sem hæfur er til að veita slíka þjónustu.

Hins vegar leiðir það af tilgangi þessa lagafrumvarps, sem stefnir að frjálsu samkomulagi sveitarstjórna um sameiningu, að starf erindreka verður tímabundið. Eftir tveggja til þriggja ára starf verður ljóst, hvort árangur næst eða að hve miklu leyti megi vænta árangurs, samkvæmt frumvarpinu, ef að lögum verður.

Um 3. gr.

Samstarfsnefndum hefur þegar verið komið á fót á ýmsum stöðum, samkvæmt starfsreglum sameiningarnefndar, sjá bls. 33—34, í fyrri skýrslu um störf sameiningarnefndar sveitarfélaga. Lagt er til, að meginstefnan í þessum starfsreglum verði lögfest. Þar eð sameiningarnefndin og undirnefnd hennar hefur nú lokið störfum, er gert ráð fyrir, að erindrekin, sbr. 2. gr., hafi afskipti af athugunarstörfunum, svo sem nánar segir í grein þessari. Til þess að greiða fyrir störfum nefndanna, er lagt til, að hann geti af sjálfsdáðum kvatt þær saman til funda, þegar hann telur þess þörf. Einnig er gert ráð fyrir, að samstarfsnefndir geti kosið hann sem formann sinn.

Um 4. gr.

Ákvæðum þessarar greinar er ætlað að tryggja það, að athugun fari fram um land allt, sbr. 2. gr. a. Einstakar sveitarstjórnir, sem mótfallnar eru sameiningu, eiga ekki að standa í vegi fyrir því, að athugun nái fram að ganga. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir, að sveitarfélög verði sameinuð gegn vilja hlutaðeigandi sveitarstjórna, sbr. þó 13. gr., svo að athugun, sem hér er gert ráð fyrir, jafnvel gegn vilja sveitarstjórna, felur ekki í sér skerðingu á löghelguðu sjálfsforræði þeirra.

Um 5. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir heimild til þess að láta fara fram almenna atkvæðagreiðslu í sveitarfélagi um sameiningu. Samkvæmt núgildandi lögum er ekki gert ráð fyrir slíkri atkvæðagreiðslu, áður en sameining fer fram, sbr. 4. og 5. gr. laga nr. 58/1961. Einföld samþykkt sveitarstjórnar, meðmæli eða tillaga sýslunefndar nægir, til þess að sameining nái fram að ganga. Undirnefnd sú, sem starfað hefur á vegum sameiningarnefndar að sameiningu sveitarfélaga, hefur hins vegar orðið þess vör, að ýmsar sveitarstjórnir, sem annars hafa jákvæða afstöðu til sameiningar, hafa talið nauðsynlegt að bera málið undir almenna kjósendur, áður en sameining fari fram. Því er lagt til, að sveitarstjórnnum verði heimilað að láta slíka atkvæðagreiðslu fara fram, ef ágreiningur er innan sveitarstjórnar um málið. Einnig er lagt til, að erindreki geti ákveðið, að atkvæðagreiðsla fari fram, ef sveitarstjórn hefur fellt ályktun um sameiningu. Þá eru höfð í huga tilvik, sem eru þannig vaxin, að nokkrar sveitarstjórnir hafa kannað sameiningu og sumar samþykkt hana, en aðrar fellt. Virðist þá eðlilegt, að fá úr því skorið með atkvæðagreiðslu, hvort þær sveitarstjórnir, sem skerast úr leik, hafi meiri hluta almennra kjósenda með sér.

Efnahagur þeirra sveitarfélaga, sem samkomulag er um að sameina, getur verið ólíkur, svo að nauðsynlegt sé að semja um þau efni. Sama gæti átt sér stað um framfærslubyrði. Afréttarlönd, veiðivötn og ýmsar eignir aðrar geta einnig gefið tilefni til ýmissa samninga. Um öll slík atriði verður að ákveða, áður en gengið verður formlega frá sameiningu. Gert er ráð fyrir, að erindrekin verði sveitarstjórnnum til aðstoðar í þessum eignum, sbr. 2. gr. e.

Um 6. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Í 3. mgr. þessarar greinar er gert ráð fyrir því, að samþykki dómsmálaráðuneytisins þurfi til þess að sameina sveitarfélög, eða hluta af sveitarfélögum, sem eru sitt í hvoru lögsagnarumdæmi. Tæplega er rétt að gera ráð fyrir því, að einu sveitarfélagi sé skipt á milli tveggja lögsagnarumdæma.

Slík sameining leiddi því til breytinga á lögsagnarumdæmum, sem eðlilegt er, að sé háð samþykki dómsmálaráðuneytisins.

Í síðustu málsgrein er rætt um samþykktir og reglugerðir, sem gilda í einstökum sveitarfélögum. Þegar sveitarfélög eru sameinuð, þarf að samræma þessi ákvæði, svo að þau hæfi hinu nýja sveitarfélagi. Lagt er til, að ráðuneytið hlutist til um, að slík samræming fari fram.

Um 8. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 9.—12. gr.

Í greinum þessum eru nokkur ákvæði, sem ætlað er að greiða fyrir samkomulagi um sameiningu. Er því reynt að skýra ákvæði þessi í einu lagi.

Í 9. gr. er lagt til, að heimilt sé að fjölga sveitarstjórnarmönnum umfram það, sem sveitarstjórnarlög ákveða, þegar um er að ræða sameiningu tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Það má búast við því, að fjölgun sveitarstjórnarmanna í 9, 11 eða 13 eftir atvikum, geti skipt máli um það, hvort samkomulag næst um sameiningu eða ekki. Kjörtími sveitarstjórna er fjögur ár. Í flestum tilfellum getur sameining ekki orðið endanleg, fyrr en kosið hefur verið í sveitarstjórn hins nýja sveitarfélags. Það er því lagt til, að ákveða megi aukakosningar, þegar samkomulag hefur náðst um sameiningu. Að öðrum kosti getur sameining dregizt allt að þrem til fjórum árum.

Í 10. gr. er gert ráð fyrir, að koma megi á fót nefndum og hreppsráði með líkum hætti og tíðkast í kaupstöðum, þegar sameining sveitarfélaga hefur farið fram. Sem dæmi um nauðsyn slíkrar skipunar mætti nefna það, ef Austur-Skaftafellssýsla yrði sameinuð í einn hrepp. Þetta er raunar einnig dæmi um þörf fleiri sveitarstjórnarmanna en lög gera ráð fyrir.

Í 11. gr. er lagt til, að rýmkuð verði heimild gildandi laga um aðstoð Jöfnunar-sjóðs til þess að greiða fyrir sameiningu. Þegar um er að ræða sameiningu fámennra hreppa, eins og flestir hreppanna eru nú, gæti tiltölulega lítil fjárhagsaðstoð um ákveðið árabíll skipt mjög miklu máli til þess að koma á sameiningu.

Hér kæmi til greina kostnaður við framfærslu, fjallskil, refaeyðingu o. fl., sem gæti verið misjafn í hlutaðeigandi sveitarfélögum.

Með ákvæðum 12. gr. er leitast við að finna lausn á þeim vanda, sem fyrir hendi er um sameiningu, þegar þéttbýli og dreifbýli eiga hlut að máli. Möguleikar sveitarstjórna á að veita þegnum sveitarfélags margvíslega þjónustu eru miklu meiri í þéttbýli en í dreifbýli. Þessi staðreynd á áreiðanlega drjúgan þátt í þeirri þróun, sem átt hefur sér stað í þá átt að skipta hreppum. Í grein þessari er lagt til, að heimilt verði að ákveða fasteignaskatt og útsvör hærri í þéttbýli. Með því móti má koma í veg fyrir það, að sameining valdi því, að betri þjónusta við íbúa þéttbýlisins verði framkvæmd á kostnað þeirra, sem í dreifbýli búa. Sumir telja, að dreifbýli og þéttbýli eigi ekki saman í einu sveitarfélagi. En þetta er vafasamt. Það virðist þvert á móti vera eðlilegt, að þéttbýliskjarni, sem innir af hendi margvíslega þjónustu fyrir dreifbýlið, verði innan þess sveitarfélags, sem hann byggir afkomu sína á. Þegar betur er að gáð, verða hagsmunir slíkra tveggja hópa ekki aðskildir án óhagræðis fyrir báða aðila. Eins og fyrr segir, verða þjónustustörf slíkra sveitarfélaga meiri fyrir íbúa þéttbýliskjarnans en þeirra, sem búa í dreifbýlinu, en þann mismun má jafna með því að nota þær heimildir, sem felast í frumvarpsgreininni.

Um 13. gr.

Með grein þessari er vikið frá meginstefnu frumvarpsins. Lagt er til, að ráðherra fái heimild til þess að sameina hrepp nágrannahreppi eða kaupstað gegn vilja hlutaðeigandi sveitarstjórna, ef íbúar hreppsins hafa verið færri en 50 síðastliðin þrjú ár. Ef sameiningin hefur í för með sér aukna fjárhagsbyrði fyrir það sveitarfélag, sem tekur við hreppnum, að dómi erindreka, er heimilt að veita árlegan styrk úr Jöfnunarsjóði í allt að fimm ár til þess að jafna þann halla. Það er nauðsynlegt að ákveða eitthvert lágmark íbúafjölda, sem skilyrði fyrir því, að sveitarfélag geti starfað samkvæmt tilgangi sínum. Hér er þó lagt til, að varlega verði farið, þar eð krafa um 50 íbúa er vitanlega langt fyrir neðan eðlilega íbúatölu hrepps.

Samkvæmt skýrslu Hagstofu Íslands um mannfjöldann í landinu 1. des. 1967 voru aðeins 10 hreppar í landinu með færri en 50 íbúa.

1. Klofningshreppur	með 35 íbúa
2. Múlahreppur, A-Barð.	— 36 —
3. Ketildalahreppur, V-Barð.	— 35 —
4. Auðkúluhreppur, V-Ís.	— 44 —
5. Snæfjallahreppur, N-Ís.	— 45 —
6. Flateyjarhreppur, S-Þing.	— 41 —
7. Fjallahreppur, N-Þing.	— 29 —
8. Loðmundarfjarðarhreppur, N.-Múl.	— 2 —
9. Seyðisfjarðarhreppur, N.-Múl.	— 44 —
10. Selvogshreppur, Árness.	— 28 —

Um 14. gr.

Kostnaður við framkvæmd þessara laga ætti ekki að þurfa að vaxa neinum í augum. Lagt er til, að kostnaður við starf erindrekans verði greiddur úr rikissjóði og að kostnaði við störf samstarfsnefnda greiðist af hlutaðeigandi sveitarfélögum.

Um ákvæði til bráðabirgða:

Nú hafa þegar verið settar á fót samstarfsnefndir í landinu. Lagt er til, að þær nefndir haldi áfram störfum sínum, þó að frumvarp þetta verði að lögum, þangað til þær hafa lokið störfum eða nýjar nefndir hafa verið kosnar í þeirra stað.

Eins og áður er fram komið, var frumvarp þetta samþykkt á seinasta fundi sameiningarnefndarinnar 22. október 1968.

Jónas Guðmundsson, fyrrverandi formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, óskaði, að fram kæmi í skýrslu nefndarinnar, að hún teldi, að miklu nánari athugun þyrfti að fara fram á breyttri sýsluskipun. Taldi hann þessum síðari þætti í störfum nefndarinnar hafa verið gerð svo lítil skil fram að þessu, að full ástæða væri til að framlengja störf nefndarinnar, einkum að því er snerti endurskoðun á yfirstjórn sveitarmálefna. Taldi hann vel koma til álita að leggja sýslurnar niður í núverandi mynd, en gera kjördæmin að héraðsstjórnarumdæmum. Þannig myndaðist sterkt héraðsstjórnarvald í einstökum landshlutum, sem gæti leyst af hólmi sýslur og skapað grundvöll að endurskoðaðri skipan sveitarfélaga innan hvers kjördæmis.