

**Fyrirkomulag mats
á áhrifum laga og annarra
stjórnvaldsákvarðana
á fjárhag sveitarfélaga**

Skýrsla starfshóps um kostnaðarmat

**Skýrsla starfshóps
félagsmálaráðherra**

**Reykjavík
október 2001
ISBN 9979-868-41-4**

Efnisyfirlit

1 INNGANGUR	5
2 TILLAGA OG ÁBENDINGAR	6
2.1 TILLAGA STARFSHÓPSINS	6
2.2 ÁBENDINGAR STARFSHÓPSINS	7
3 NÚVERANDI SAMSKIPTI RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA	8
3.1 SAMSTARFSSÁTTMÁLI RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA	8
3.2 FASTANEFNDIR	9
3.2.1 Samráðsnefnd um meiri háttar breytingar á verkaskiptingu og/eða fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga	9
3.2.2 Samstarfsnefnd um efnahagsmál	9
3.2.3 Aðrar fastanefndir	9
3.3 ÝMSAR TÍMABUNDNAR NEFNDIR	10
4 NÚVERANDI FYRIRKOMULAG Á MATI LAGAFRUMVARPA OG REGLUGERÐA	11
4.1 KOSTNAÐARMAT STJÓRNARFRUMVARPA GAGNVART RÍKISSJÓÐI	11
4.2 KOSTNAÐARMAT REGLUGERÐA GAGNVART RÍKISSJÓÐI	11
4.3 MAT Á EFTIRLITSREGLUM	11
4.4 MAT Á ÁHRIFUM UMHVERFISLAGA/-REGLNA OG STJÓRNARFRUMVARPA Á ATVINNULÍFIÐ	12
4.5 MAT Á GJALDTÖKUÁKVÆÐUM Í LÖGUM	12
4.6 JAFNRÉTTISMAT	12
5 FYRIRKOMULAG KOSTNAÐARMATS Í NÁGRANNALÖNDUNUM GAGNVART SVEITARFÉLÖGUM OG SAMSKIPTI ÞEIRRA OG RÍKISVALDSINS	13
5.1 DANMÖRK	13
5.1.1 Almennt	13
5.1.2 Vinnuferill við kostnaðarmat	14
5.1.2.1 Almennar reglur um gerð stjórnvaldsreglna	14
5.1.2.2 Kostnaðarmat stjórnvaldsákvæðana og mat á öðrum þáttum	14
5.1.3 DUT-kerfið	15
5.1.4 Samantekt um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga, kosti þeirra og galla	19
5.2 NOREGUR	20
5.2.1 Almennt	20
5.2.2 Vinnuferill við kostnaðarmat	21
5.2.2.1 Almennar reglur um mat stjórnvaldsákvæðana	21
5.2.2.2 Kostnaðarmat stjórnvaldsákvæðana og mat á öðrum þáttum	22
5.2.3 Lausn ágreiningsmála milli einstakra ráðuneyta og samtaka sveitarfélaga um kostnaðarmat	23
5.2.4 Pólítískt samráð milli ríkis og sveitarfélaga	23
5.2.5 Lýsing á samráðsferli ríkis og sveitarfélaga (Konsultasjon-system)	24
5.2.5.1 Markmið með samráðinu og ástæður fyrir upptöku þess	24
5.2.5.2 Skipun samráðsnefndarinnar	25
5.2.5.3 Fundaskipulag samráðsnefndarinnar	25
5.2.6 Kostra-upplýsingakerfið	25
5.2.7 Samantekt um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga, kosti þeirra og galla	26
5.3 SVÍÐJÓÐ	28
5.3.1 Almennt	28
5.3.2 Samráðsferli ríkis og sveitarfélaga í Svíþjóð	28
5.4 FINNLAND	30

5.5	AUSTURRÍKI	31
5.6	HOLLAND	31
6	VALKOSTIR, TILLÖGUGERÐ OG NÁKVÆMNI KOSTNAÐARMATS	32
6.1	VALKOSTIR OG TILLÖGUGERÐ	32
6.1.1	<i>Stjórnvaldsreglur sem kæmi til álita að kostnaðarmeta</i>	32
6.1.2	<i>Ábyrgð á gerð kostnaðarmats</i>	33
6.1.3	<i>Kynning kostnaðarmats fyrir fulltrúum sveitarfélaga</i>	33
6.2.	NÁKVÆMNI KOSTNAÐARMATS	34
7	UMFANG	35
VIÐAUKI I		38
VIÐAUKI II		41
VIÐAUKI III		43

STARFSHÓPUR UM KOSTNAÐARMAT
STJÓRNVALDSÁKVARÐANA GAGNVART SVEITARFÉLÖGUM

Hr. Páll Pétursson félagsmálaráðherra
Félagsmálaráðuneyti
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. október 2001

Meðfylgjandi er skýrsla starfshóps sem þér skipuðuð þann 3. janúar 2001 og ætlað var að leggja fram tillögur um hvernig unnt sé að meta fjárhagsleg áhrif laga og annarra stjórnvaldsákvæðana á fjárhag sveitarfélaga.

Markmið starfshópsins voru samkvæmt skipunarbréfinu m.a. eftirfarandi:

- Að kynna sér hvernig staðið er að kostnaðarmati sem þessu í nágrennalöndum okkar.
- Að koma með tillögur um fyrirkomulag slíks kostnaðarmats, hvernig það skuli framkvæmt og af hverjum.
- að koma með tillögur um það hvernig taka beri á ágreiningi sem upp kann að koma við slíkt kostnaðarmat.

Starfshópurinn hefur lokið störfum og leggur fram skýrslu sína með tillögum.

Garðar Jónsson
viðskiptafræðingur
formaður

Gunnlaugur Júlíusson
sviðsstjóri

Leifur Eysteinnsson
viðskiptafræðingur

1 Inngangur

Þann 3. janúar 2001 skipaði félagsmálaráðherra þriggja manna starfshóp til að leggja fram tillögur um hvernig unnt sé að meta fjárhagsleg áhrif laga og annarra stjórnvaldsákvæðana á fjárhag sveitarfélaga. Í starfshópinn voru skipaðir:

Gunnlaugur Júlíusson, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs, Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
Leifur Eysteinnsson, viðskiptafræðingur, fjármálaráðuneyti, og
Garðar Jónsson, viðskiptafræðingur, félagsmálaráðuneyti, sem jafnframt var skipaður formaður starfshópsins.

Starfshópurinn var skipaður í kjölfar umræðu sem fór fram í svokallaðri tekjustofnanefnd, sem félagsmálaráðherra skipaði 2. júní 1999, en í skýrslu hennar frá október 2000 segir m.a.:

Þá var rætt um það í nefndinni að mikil þörf sé á því að fram fari kostnaðarmat á nýjum lögum og jafnvel reglugerðum gagnvart sveitarfélögunum. Einungis hefur farið fram kostnaðarmat gagnvart ríkissjóði. Það er hinsvegar þekkt á Norðurlöndum að fjárhagsleg áhrif lagasetningar á sveitarfélögin séu metin og leiðir það af sér almennari sátt um breytingar á löggjöf sem varða sveitarfélögin.

Starfshópurinn hélt samtals 13 fundi og aflaði ýmissa gagna bæði innanlands og erlendis frá sem nánar verður gerð grein fyrir síðar. Skýrslu þessa hafa fulltrúar starfshópsins ritað sjálfir.

Samkvæmt skipunarbréfi starfshópsins var honum ætlað að leggja fram tillögur um hvernig unnt sé að meta fjárhagsleg áhrif laga og annarra stjórnvaldsákvæðana á fjárhag sveitarfélaga. Nánar tilgreind markmið hans voru m.a. eftirfarandi:

- Að kynna sér hvernig staðið er að kostnaðarmati laga og annarra stjórnvaldsákvæðana í nágrannalöndum okkar.
- Að koma með tillögur um fyrirkomulag slíks kostnaðarmats, hvernig það skuli framkvæmt og af hverjum.
- Að koma með tillögur um það hvernig taka beri á ágreiningi sem upp kann að koma við slíkt kostnaðarmat.

Til þess að kynna sér fyrirkomulag kostnaðarmats í nágrannalöndunum sendi hópurinn fyrirspurnarbréf til fjármálaráðuneytis, ráðuneyti sveitarstjórnarmála og landssamtaka sveitarfélaga í Svíþjóð, Danmörku, Noregi og Bretlandi um fyrirkomulag kostnaðarmats laga og annarra stjórnvaldsákvæðana gagnvart sveitarfélögum. Greinargóðar upplýsingar fengust frá þessum löndum utan Bretlands en engin svör bárust þaðan. Að auki fór starfshópurinn í kynnisferð til Danmerkur og Noregs þar sem hann fékk nánari upplýsingar um hvernig þessum málum er háttað þar.

Starfshópurinn kynnti sér að auki skýrslu hagdeildar Sambands íslenskra sveitarfélaga: „Samstarf ríkis og sveitarfélaga í nokkrum löndum“ frá ágúst 2000.

Að lokum kynnti hann sér ýmis atriði hérlendis sem tengjast kostnaðarmati, svo sem:

- Hvernig núverandi samskiptum ríkis og sveitarfélaga er háttað um fjárhagsleg atriði og hvernig aðferðir við kostnaðarmat og umfjöllun um það gæti fallið inn þá mynd.
- Hlutverk Þjóðhagsstofnunar vegna kostnaðarmats laga.
- Skýrslu nefndar forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda með tilliti til nákvæmni kostnaðarmats stjórnvaldsákvæðana.

2 Tillaga og ábendingar

Starfshópurinn ákvað að binda tillögu sína við efnisatriði í skipunarbréfi sem greint er frá í inngangi, en koma jafnframt með ábendingar varðandi tengd atriði. Tillaga hópsins er útskýrð nánar í kafla 6.

2.1 Tillaga starfshópsins

Lagt er til að settar verði reglur um kostnaðarmat lagafrumvarpa og annarra stjórnvaldsfyrirmæla sem taki til eftirfarandi þriggja meginþátta:

a. Stjórnvaldsreglur sem skulu kostnaðarmetnar

Öll lög og reglugerðir sem einvörðungu eða að verulegu leyti snerta sveitarfélögin og hafa bein áhrif á fjárhag þeirra. Í því felst að áætla kostnaðaráhrif á sveitarfélögin í heild, en ekki á einstök sveitarfélög. Við kostnaðarmat lagafrumvarpa og reglugerðardröga sem gerð verða samkvæmt tillögum Sambands íslenskra sveitarfélaga verði höfð hliðsjón af kostnaðarmati þess.

b. Framkvæmd kostnaðarmats

Hverju ráðuneyti verði ætlað að annast kostnaðarmat þeirra lagafrumvarpa og reglugerðardröga sem það undirbýr og greiða kostnað við það. Ekki er gerð tillaga um kostnaðarmat þingmannafrumvarpa.

Í þessu sambandi telur hópurinn að taka ætti upp þá venju að kostnaðarmat fari fram samhliða vinnslu lagafrumvarpa og reglugerða.

c. Meðferð kostnaðarmats

Starfshópurinn telur ólíklegt að komist verði hjá mismunandi skoðunum um einstaka kostnaðarmat. Ekki er tryggt að öll kostnaðaráhrif laga og reglugerða verði séð nákvæmlega fyrir, m.a. vegna þess að aðstæður sveitarfélaga eru mismunandi og laga- og reglugerðarákvæði geta verið matskennd. Af þessum sökum telur starfshópurinn mestu skipta að Sambandi íslenskra sveitarfélaga verði gefinn kostur á að tjá sig um kostnaðarmat ráðuneyta áður en lög eru samþykkt og reglugerðir gefnar út. Í þessu sambandi leggur starfshópurinn til mismunandi málsmeðferð eftir því hvort um er að ræða lagafrumvörp eða reglugerðardrög.

Lagafrumvörp

Að lagafrumvörp sem hafa verið kostnaðarmetin verði, ásamt kostnaðarmati, send Sambandi íslenskra sveitarfélaga til kynningar eftir framlagningu frumvarpa á Alþingi og því gefið tækifæri til að koma sjónarmiðum sveitarfélaganna á framfæri áður en málið er afgreitt.

Reglugerðardrög

Að reglugerðardrög sem hafa verið kostnaðarmetin verði, ásamt kostnaðarmati, send til umsagnar til Sambands íslenskra sveitarfélaga á vinnslustigi þeirra af viðkomandi fagráðuneytum, enda sé gætt trúnaðar um efni þeirra.

2.2 Ábendingar starfshópsins

a. Yfirlit yfir kostnaðarmat á árinu

Starfshópurinn telur að vandað kostnaðarmat sé eitt skrefið enn til að efla samskipti ríkis og sveitarfélaga. Hópurinn vill í því sambandi koma á framfæri hugmynd um að í lok hvers árs taki hvert ráðuneyti um sig saman yfirlit yfir kostnaðarmat á árinu og jafnvel að yfirlit frá öllum ráðuneytum verði í framhaldinu tekin til sameiginlegrar umræðu, ef það mætti verða til þess að samræma betur ákvarðanir ráðuneyta og sveitarfélaga. Hópurinn leggur ekki til beina tillögum um þetta efni enda ekki til þess ætlast samkvæmt skipunarbréfi.

b. Heildarstefnu vantar um mat á lögum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum

Starfshópurinn vekur athygli á að hann leggur fram tillögur um, að framkvæmd kostnaðarmats laga og annarra stjórnvaldsákvörðana fari fram óháð öðru mati sem fram fer á sömu lögum og öðrum stjórnvaldsákvörðunum. Nú gilda m.a. reglur um að lagafrumvörp skuli metin með tilliti til kostnaðaráhrifa á ríkissjóð, lög metin með tilliti til jafnréttis kynjanna og sérstakt mat skuli lagt á eftirlitsreglur. Ekki er þó um að ræða samræmda stefnumótun eða matsferli. Í þessu sambandi er vakin athygli á að ekki var óskað eftir því að starfshópurinn legði einnig fram tillögur um mat á ákvörðunum sveitarfélaga á kostnað ríkissjóðs.

Á undanförunum árum hafa komið fram tillögur um að lagafrumvörp og reglugerðir verði yfirfarin og metin með tilliti til fleiri þátta en þeirra sem greint er frá að framan án þess þær séu liður í samræmdri stefnumörkun á þessu sviði.

Bent er á að í skýrslu nefndar forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda frá árinu 1999 kemur fram að meirihluti þeirra lagafrumvarpa sem samþykkt eru á hverju þingi komi frá Stjórnarráðinu. Annars staðar á Norðurlöndum er það liður í starfi þeirra ráðuneyta sem fara með stjórnarfar almennt, oftast dómsmálaráðuneyta, að starfrækja sérstakar lagaskrifstofur sem hafa það hlutverk með höndum að fara yfir stjórnarfrumvörp og kanna m.a. hvort einhverjir lagatæknilegir hnökrar séu á þeim, auk þess sem kannað er hvort frumvarp sé samrýmanlegt ákvæðum stjórnarskrár. Telur framangreind nefnd mikilvægt að til athugunar verði tekið hvort ekki sé ástæða að koma á fót lagaskrifstofu við Stjórnarráð Íslands í þessu skyni.

Ljóst er að eftir því sem matsþáttum fjölgar aukast líkur á því að undirbúningstími mála lengist og gangi á svigrúm stjórnvalda til að hrinda áformum sínum í framkvæmd. Af þessum sökum er tímabært að huga að samræmingu á þessu sviði. Verði mótuð samræmd stefna um mat á stjórnvaldsfyrirmælum má búast við að hún muni jafnframt ná til kostnaðarmats gagnvart sveitarfélögum.

c. Fyrirkomulag kostnaðarmats í ráðuneytum

Starfshópurinn telur mikilvægt að vel sé staðið að gerð kostnaðarmats í ráðuneytum. Í því sambandi er bent á:

1. Að ráðuneytin geri ráð fyrir útgjöldum við gerð kostnaðarmats þegar þau setja af stað vinnu við undirbúning laga- og reglugerðarsmiði. Í kafla 7 er áætlað að útgjaldauki ráðuneyta vegna vinnu við kostnaðarmat geti numið allt að 5,5 m.kr. á ári.
2. Að fjármálaráðuneytið gefi út leiðbeiningar um mat á kostnaði sem nái t.a.m. til þess:
 - hvernig meta skuli kostnað við ákveðna starfsemisþætti,
 - hvernig meta skuli kostnað í ljósi þess að sveitarfélög geti leyst þau á misjafnan hátt með mismiklum kostnaði,
 - hvernig meta skuli tekjumöguleika sveitarfélaga á móti kostnaði.

3 Núverandi samskipti ríkis og sveitarfélaga

Starfshópurinn kynnti sér hvernig formlegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga er háttað um þessar mundir varðandi fjárhagsmálefni með tilliti til þess hvort til staðar sé vettvangur fyrir umræður um kostnaðarmat ef þörf reyndist fyrir slíkar umræður. Niðurstaða hópsins er sú að svo sé ekki að óbreyttum sveitarstjórnarlögum og samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga. Er því að mati hópsins rétt að formleg samskipti um kostnaðarmat verði milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og eftir atvikum hlutaðeigandi ráðuneytis og þingnefndar. Starfshópurinn vísar þó í ábendingar sínar um þetta efni í kafla 2.2.a.

Ríki og sveitarfélög hafa með sér formlegt samstarf á ýmsum sviðum. Hér á eftir verður farið í stuttu máli yfir uppbyggingu samstarfsins og að hvaða markmiðum er stefnt með því.

3.1 Samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga

Í 100. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, segir svo:

Ríkisstjórninni er rétt að koma á formlegu samstarfi við samtök sveitarfélaga með gerð samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga og með öðrum hætti. Ríkisstjórnin skal hafa náð samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þau mál er varða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur samskipti þessara aðila.

Ákvæðið kom fyrst inn í 116. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 Samstarfssáttmáli var fyrst undirritaður 20. janúar 1984 og hefur hann síðan verið endurnýjaður að jafnaði til tveggja ára í senn, síðast í desember 2000.

Í samstarfssáttmálanum er lögð megináhersla á eftirtalin atriði:

1. Samræming stefnu ríkis og sveitarfélaga í opinberum rekstri með það fyrir augum að ná efnahagsmarkmiðum ríkisstjórnar og Alþingis á hverjum tíma.
2. Halda samráðsfundi vor og haust, þar sem reifuð eru ýmis samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga og efnahagsmarkmið samræmd. Á þessum samráðsfundum sitja ráðherrar félagsmála, fjármála, heilbrigðismála, menntamála og umhverfismála og staðgenglar þeirra ásamt fulltrúum frá Þjóðhagsstofnun. Af hálfu sveitarfélaganna tekur stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga þátt í fundinum ásamt embættismönnum.
3. Á vorfundi skal fjalla um ástand og horfur í efnahags- og atvinnumálum þjóðarinnar og fjármálum sveitarfélaga, breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og stefnu ríkisstjórnarinnar varðandi nýja löggjöf er varðar sveitarfélögin, verkefni þeirra og tekjustofna.
4. Á haustfundi skal fjalla um ástand og horfur í efnahags- og atvinnumálum þjóðarinnar og í fjármálum sveitarfélaga, fjalla um stefnu ríkis og sveitarfélaga varðandi rekstur, fjárfestingu og nýtingu tekjustofna á komandi ári. Síðan skal fjalla um þau ákvæði fjárlagafrumvarps er varða hag sveitarfélaga og óskir sveitarfélaga í því sambandi.
5. Unnið verði á gildistíma samkomulagsins að tillögum um hvernig háttað verði eftirliti með framkvæmd Evrópusáttmálans um sjálfsstjórn sveitarfélaga.

Hlutverk samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga er fyrst og fremst að koma fundinum á og undirbúa dagskrá hans og helstu umræðuefni. Nefndinni er ætlað afla nauðsynlegra upplýsinga fyrir samráðsfundina, svo sem þjóðhagsspár, upplýsinga um hag og rekstur sveitarfélaga, upplýsinga um fjárhag ríkissjóðs ásamt yfirlýsingum um stefnu og hag Alþingis og ríkisstjórnar í efnahagsmálum. Fundirnir eru vettvangur skoðanaskipta en ekki ákvarðanatöku.

3.2 Fastanefndir

3.2.1 Samráðsnefnd um meiri háttar breytingar á verkaskiptingu og/eða fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga

Í 101. gr. sveitarstjórnarlaga er ákvæði um verklag við breytingar á verkaskiptingu eða fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga sem hljóðar þannig:

Komi fram tillögur um meiri háttar breytingar á verkaskiptingu eða fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga og tekjustofnum sveitarfélaga, sem kveðið er á um í lögum eða gert hefur verið sérstakt samkomulag um, skulu þær teknar til umfjöllunar í sérstakri samráðsnefnd skipaðri fulltrúum ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga áður en þær eru formlega afgreiddar.

Þetta ákvæði var fyrst bundið í lög nr. 45/1998. Tilgangurinn með ákvæðinu er að stuðla að gagnkvæmu trausti milli ríkis og sveitarfélaga við flutning verkefna. Sams konar ákvæði hafði verið í samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga.

Samráðsnefnd þessi hefur ekki verið skipuð. Meginástæðan er sú að um meiri háttar tillögur um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga eða öðrum fjárhagslegum samskiptum þeirra hafa verið skipaðar hverju sinni sérstakar nefndir til að fjalla um útfærslu afmarkaðra málefna og móta tillögur.

3.2.2 Samstarfsnefnd um efnahagsmál

Á grundvelli yfirlýsingar ríkissjóðs og Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 16. desember 1999, með tilvísan til samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga, hefur verið komið á fót formlegu samstarfi um efnahagsmál þar sem jafnframt er fjallað um þróun fjármála og kjaramála ríkis og sveitarfélaga með skipan nefndar með fulltrúum fjármálaráðuneytisins, félagsmálaráðuneytisins og tveimur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

3.2.3 Aðrar fastanefndir

Ýmsar aðrar fastanefndir eru að störfum sem fulltrúar ríkis og sveitarfélaga taka þátt í og fjalla um fjármálaleg atriði. Dæmi um slíkar nefndir eru:

- a. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga.
Nefndin er skipuð þremur fulltrúum sem félagsmálaráðherra skipar. Einn er skipaður samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra vera löggiltur endurskoðandi. Þrír varamenn eru einnig skipaðir með sama hætti. Nefndinni er m.a. ætlað að fylgjast með fjármálum sveitarfélaga og aðvara sveitarfélögin telji hún fjármál þeirra stefna í óefni.
- b. Reikningsskila- og upplýsinganefnd.
Hér er um fjögurra manna nefnd að ræða sem félagsmálaráðherra skipar. Tveir fulltrúar eru skipaðir samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir án tilnefningar og skal annar þeirra vera löggiltur endurskoðandi. Fjórir varamenn eru einnig skipaðir með sama hætti. Nefndinni er ætlað að stuðla að samræmingu í reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum upplýsingum þeirra.

3.3 Ýmsar tímabundnar nefndir

Við úrlausn ákveðinna mála eru yfirleitt skipaðar tímabundnar nefndir með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga. Hlutverk þeirra er að leiða ákveðin mál til lykta. Má í þessu sambandi nefna eftirtaldar nefndir:

- a. Verkefnisstjórn og nefndir sem unnu að yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga.
- b. Nefnd sem vann að endurmati á kostnaði og tekjuþörf við framkvæmd grunnskólalaga.
- c. Nefnd sem fjallaði um upptöku húsaleigubóta.
- d. Verkefnisstjórn og nefndir sem unnu að yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga.
- e. Nefnd sem fjallar um málefni félagslega íbúðakerfisins.

Í tengslum við framangreint nefndastarf var lagt mat á fjárhagsleg áhrif hlutaðeigandi aðgerða. Á hinn bóginn hafa ríki og sveitarfélög sett upp sérstakar tímabundnar nefndir til að greina áhrif af ákvarðanatöku ríkisvaldsins á fjárhagsstöðu sveitarfélaga um lengri eða skemmri tíma. Slíkar nefndir hafa yfirleitt komist að sameiginlegri niðurstöðu þannig að ekki hefur verið ágreiningur um aðferðir eða niðurstöður. Má þar nefna nefnd sem fjallaði um áhrif skattalagabreytinga á fjárhag sveitarfélaga og hina svokölluðu tekjustofnanefnd.

4 Núverandi fyrirkomulag á mati lagafrumvarpa og reglugerða

Ýmisskonar mat er kerfisbundið lagt á lagafrumvörp og reglugerðir. Stjórnarfrumvörp eru metin með tilliti til kostnaðar ríkissjóðs, lagt er mat á áhrif laga og reglugerða um eftirlitsstarfsemi hins opinbera á einstaklinga og fyrirtæki, stjórnarfrumvörp eru metin með tilliti til jafnréttis kynjanna og kannað hvort gjaldtökuákvæðum í lögum eru nógu skýr og samrýmast stjórnarskránni. Í þessum kafla verður gerð stutt grein fyrir hverjum matsþætti fyrir sig.

4.1 Kostnaðarmat stjórnarfrumvarpa gagnvart ríkissjóði

Um langt árabíl hefur fjármálaráðuneytið gefið umsagnir um kostnaðaráhrif stjórnarfrumvarpa, bæði í samræmi við lagaákvæði og samþykktir ríkisstjórnarinnar. Nú gildir sú regla að umsögn fjármálaráðuneytis um áhrif lagafrumvarps á kostnað ríkissjóðs skuli fylgja því við meðferð ríkisstjórnar og birt sem fylgiskjal með lagafrumvarpi við meðferð þingsins. Í því skyni ber ráðuneytum að leitast við að kynna fjármálaráðuneyti tímanlega efnisatriði hvers máls. Undanþegin kostnaðarumsögn eru frumvörp til fjárlaga, lánsfjárlaga, um staðfestingu ríkisreiknings og um veitingu ríkisborgaréttar.

Mat fjármálaráðuneytisins einskorðast við augljós áhrif á útgjöld ríkisins. Matið fer í aðalatriðum þannig fram að hlutaðeigandi ráðuneyti sendir fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins frumvarpið nokkrum dögum áður en ráðherra áformar að leggja frumvarpið fram í ríkisstjórninni. Sum ráðuneytin láta eigið kostnaðarmat fylgja með frumvarpinu.

4.2 Kostnaðarmat reglugerða gagnvart ríkissjóði

Ríkisstjórnin hefur einnig samþykkt að nýjar reglugerðir og breytingar á reglugerðum sem hafa áhrif á ríkisfjármál, ríkisábyrgðir eða geta haft áhrif á efnahagsmál verði lagðar fram til kynningar í ríkisstjórn og eða ráðherranefnd um ríkisfjármál áður en þær verða staðfestar.

4.3 Mat á eftirlitsreglum

Samkvæmt 3. gr. laga, nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur skal, þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað til opinbers eftirlits, viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því.

Slíkt mat getur samkvæmt greinargerð með frumvarpi til laga um opinberar eftirlitsreglur, m.a. falist í áhættumati, mati á alþjóðlegum skuldbindingum, mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits. Þegar stjórnarfrumvarp sem felur í sér ákvæði um eftirlit er lagt fyrir ríkisstjórn skal leggja fram greinargerð um mat. Enn fremur skulu slíkar greinargerðir liggja fyrir þegar þess háttar reglur um eftirlit eru staðfestar í öðrum tilvikum. Í reglugerð nr. 812/1999 er ákvæði í 16. gr. sem gerir ráð fyrir að stjórnvald leggi mat á fyrirkomulag eftirlits og annað sem kveðið er á um í eftirlitsreglum áður en þær eru settar. Samkvæmt 17. gr. er einnig gert ráð fyrir að stjórnvald endurskoði reglulega eftirlitsreglur á starfssviði sínu og ekki sjaldnar en á fimm ára fresti. Til að auðvelda stjórnvaldi að meta eftirlitsreglur er í riti forsætisráðuneytisins um opinberar eftirlitsreglur, frá árinu 2000, birtur gátlisti yfir atriði sem skal meta við gerð nýrra eftirlitsreglna og endurskoðun eldri reglna. Á vegum forsætisráðuneytisins er starfrækt nefnd til ráðgjafar um framkvæmd laga um eftirlitsstarfsemi hins opinbera sem m.a. veitir ríkisaðilum ráðgjöf við þróun aðferða við mat á eftirlitsreglum og veitir umsagnir um greinargerðir um slíkt mat.

4.4 Mat á áhrifum umhverfislaga/-reglna og stjórnarfrumvarpa á atvinnulífið

Árið 1999 fékk Þjóðhagsstofnun nokkra fjárveitingu til að sinna ýmsum verkefnum meðal annars mati á áhrifum stjórnarfrumvarpa á atvinnulífið. Með fjárveitingunni var stofnunni fyrst og fremst ætlað að vinna verkefni í tengslum við mat á umhverfisáhrifum en einnig að sinna kostnaðarmati lagafrumvarpa gagnvart atvinnulífinu.

Starfshópurinn fékk upplýsingar um að Þjóðhagsstofnun hafi kannað lauslega með hvaða hætti væri æskilegt að standa að mati á kostnaði lagafrumvarpa gagnvart atvinnulífinu. Í þeirri athugun kom fram að það ár sem athugunin náði til tengdust 75-80 lög atvinnulífinu og að mat á þeim væri verkefni fyrir einn starfsmann í fullu starfi.

4.5 Mat á gjaldtökuákvæðum í lögum

Á síðustu árum hefur afstaða til töku þjónustugjalda breyst frá því sem áður var. Ríkisstofnanir hafa verið hvattar til þess að afla aukinna tekna með þjónustugjöldum til að standa undir kostnaði við þjónustu sína í stað þess að fjármagna reksturinn með framlögum úr ríkissjóði. Þetta kallar á vandaða skoðun á því hvort lagaheimildir fyrir innheimtunni séu skýrar.

Á vegum fjármálaráðuneytisins starfar nefnd þriggja sérfræðinga í gjaldtökumálum sem leiðbeinir og aðstoðar ráðuneyti við gerð og endurskoðun gjaldtökuákvæða í lagfrumvörpum.

4.6 Jafnréttismat

Í þingsályktun um framkvæmdaáætlun til fjögurra ára, er samþykkt var á Alþingi 28. maí 1998, um aðgerðir til að ná fram jafnrétti kynjanna segir m.a. svo: „Félagsmálaráðherra mun á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar sjá til þess að komið verði á reglubundnu mati á stjórnarfrumvörpum með tilliti til jafnréttis kynjanna. Jafnréttisumsögn verði gerð og látin fylgja stjórnarfrumvörpum við framlagningu þeirra á Alþingi.“

5 Fyrirkomulag kostnaðarmats í nágrannalöndunum gagnvart sveitarfélögum og samskipti þeirra og ríkisvaldsins

Eitt af verkefnum starfshópsins var að kynna sér hvernig staðið er að kostnaðarmati laga og annarra stjórnvaldsákvarðana í nágrannalöndum okkar. Þjóðríki sem hafa fleira en eitt stig í opinberri stjórnsýslu hafa mismunandi form á samvinnu milli framkvæmdavalds ríkisins og lægra settra stjórnsýslustiga. Hér verður gerð grein fyrir athugun starfshópsins á formlegu samstarfi milli framkvæmdavalds ríkisins og sveitarfélaga í Danmörku, Noregi Svíþjóð, Finnlandi, Austurríki og Hollandi. Ítarlega er fjallað um fyrirkomulag í Danmörku og Noregi en minna um hin ríkin.

5.1 Danmörk

5.1.1 Almennt

Í Danmörku er skipulag stjórnsýslu nokkuð frábrugðið því sem gerist á Íslandi. Þar skiptist opinber stjórnsýsla milli ríkisins, amta og sveitarfélaga. Ömtin annast verkefni sem ná yfir mörg sveitarfélög en þau eru talin með sveitarfélögum í Danmörku. Þau eru 16 talsins en sveitarfélögin eru samtals 275. Kaupmannahöfn og Fredriksberg eru bæði í senn amt og sveitarfélag.

Tafla 1: Fjöldi og stærð sveitarfélaga og amta 1999.

Fjöldi sveitarfélaga	275
Íbúafjöldi stærsta sveitarfélagsins	495.699
Íbúafjöldi minnsta sveitarfélagsins	2.293
Meðalíbúafjöldi	19.382
<hr/>	
Fjöldi amta	16
Íbúafjöldi stærsta amtsins	637.122
Íbúafjöldi minnsta amtsins	44.337
Meðalíbúafjöldi	333.126

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden - NIBR 2-2001.*

Sveitarfélögin í Danmörku fjármagna starfsemi sína að mestu leyti með eigin tekjustofnum, jöfnunarframlögum og þjónustugjöldum, sbr. töflu 2 hér að neðan.

Tafla 2: Hlutfallsleg skipting tekna sveitarfélaga og amta 1999.

Tekjur	Hlutfallsleg skipting
Skattar samtals	60,0%
þar af:	
Tekju- og eignarskattar	52,0%
Jöfnunarframlög	18,0%
þar af:	
Almenn framlög	10,0%
Eyrnamerkt framlög	8,0%
Þjónustugjöld	21,0%
Aðrar tekjur	1,0%
Samtals	100,0%

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden - NIBR 2-2001*

Opinber útgjöld hafa verið hlutfallslega meiri í Danmörku en í nokkru öðru vestrænu ríki, eða um 31% af vergri landsframléiðslu sambanbórið við 11% á Íslandi. Umsvif danskra

sveitarfélaga og amta sem hlutfall af heildarumsvifum hins opinbera eru áberandi mikil eins og sést á töflu 3 hér á eftir. Hérlandis er þessu öfugt farið.

Tafla 3: Umsvif. hins opinbera 1999.

	Danmörk	Ísland
Umsvif sveitarfélaga	75%	35%
Umsvif ríkisins	25%	65%

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-2001.*

5.1.2 Vinnuferill við kostnaðarmat

5.1.2.1 Almennar reglur um gerð stjórnvaldsreglna

Danska dómsmálaráðuneytið hefur gefið út leiðbeiningar um gerð lagafrumvarpa og reglugerða.¹ Hér er um einskonar gátlista að ræða sem tekur til fjölmargra þátta við gerð slíkra stjórnvaldsreglna, svo sem:

- Almennrar framsetningar.
- Lagatæknilegra atriða. Til dæmis skal venjulega getið um höfuðreglur og undantekningar frá þeim ef um slíkt er að ræða.
- Almennrar textagerðar.
- Kostnaðarmats.

Ráðuneytum ber að fylgja þessum leiðbeiningum eins og kostur er. Eitt af markmiðum með útgáfu slíkra leiðbeininga er að auðvelda hið fjölpætta mat sem ráðuneytin þurfa að framkvæma.

5.1.2.2 Kostnaðarmat stjórnvaldsákvarðana og mat á öðrum þáttum

Gerð kostnaðarmats

Í Danmörku ber hverju fagráðuneyti fyrir sig að leggja mat á kostnað sveitarfélaga sem leiðir af lagafrumvörpum og öðrum reglum sem viðkomandi ráðuneyti leggur til.

Einnig ber viðkomandi fagráðuneyti að gera bæði grein fyrir stjórnunarlegum áhrifum og fjárhagslegum áhrifum flestra stjórnvaldsákvarðana sinna annars vegar á ríki, sveitarfélög og ömt og hins vegar á atvinnulífið í heild sinni og gagnvart íbúunum. Matið á að ná til lagafrumvarpa, reglugerða og annarra meiri háttar stjórnvaldsákvarðana. Hér er því um alhliða mat að ræða á þjóðfélagið í heild sem hvert ráðuneyti fyrir sig ber ábyrgð á að leggja fram á sinn kostnað.

Hvaða tillögur eru kostnaðarmetnar

Allar tillögur um breytingar sem einhver áhrif geta haft á fjárhag sveitarfélaga eru kostnaðarmetnar. Þetta á m.a. við um lagafrumvörp og breytingar á reglugerðum eða vinnureglum.

¹ Vejledning om lovqualität: <http://www.jm.dk/ob1006.htm>

Umsögn sveitarfélaga

Eftir að ráðuneyti hefur lokið við gerð draga að stjórnvaldsreglum og kostnaðarmatið þær ber því að senda reglurnar og matið til samtaka sveitarfélaga (Kommunernes Landsforening, hér eftir nefnt KL) til umsagnar.

Samkvæmt fyrirbyggjandi reglum ber samtökunum að fjalla um erindið og senda innan þriggja vikna athugasemdir við efni draganna eða kostnaðarmatið ef einhverjar eru. Athugasemdir samtakanna geta verið í formi nýs kostnaðarmats. Komið getur fyrir að skemmri tímafrestur sé gefinn, sérstaklega þegar líður að þinglokum.

Athugasemdir KL eiga að vera komnar fram áður en frumvarp er lagt fyrir þingið. Reynslan sýnir að KL og fjármálaráðuneytið eru yfirleitt sammála um fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa á sveitarfélögin þegar á heildina er litið, þótt skoðanir séu skiptar um einstök frumvörp.

Samantekt breytinga á fjárhagslegum samskiptum milli ríkis og sveitarfélaga.

Ágreiningur um kostnaðarmat milli ríkis og sveitarfélaga.

Nefnd undir forystu fjármálaráðuneytisins (Stedfortræderudvalget for regeringens kommunekontaktudvalg) heldur utan um allar laga- og reglugerðarbreytingar sem fagráðuneytin áforma og varða breytingar á samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Í nefndinni sitja einnig fulltrúar samtaka sveitarfélaga, tveggja stærstu sveitarfélaganna og þeirra fagráðuneyta er lagt hafa til breytingar á regluumhverfi sveitarfélaga. Markmið fundanna er að fjármálaráðuneytið geri sér grein fyrir útgjöldum sem leiða af laga- og reglugerðarbreytingum sem fagráðuneytin leggja til gagnvart sveitarfélögum vegna fjárlagagerðar ríkisins. Fundir í nefndinni eru haldnir í nóvember, desember, janúar, mars og maí. Starf nefndarinnar fer fram samtímis því að KL fær til umsagnar kostnaðarmat frá viðkomandi ráðuneytum.

Komi upp ágreiningur um kostnaðarmat milli fagráðuneytis og samtaka sveitarfélaga er reynt að leysa hann á fundum eða í bréfaskriftum milli aðila.

Takist fagráðuneyti og samtökum sveitarfélaga ekki að jafna ágreining um kostnaðarmat kemur hann til umfjöllunar í svonefndri þríhliða nefnd (tre-partsforhandling) sem samanstendur af fulltrúum fjármálaráðuneytis, viðkomandi fagráðuneytis og samtökum sveitarfélaga. Áður kom fulltrúi innanríkisráðuneytisins, sem fer með sveitarstjórnarmál í Danmörku, einnig að slíkum málum.

Takist þrátt fyrir þetta ekki að leysa ágreiningsefnin á þennan hátt koma þau til umfjöllunar á pólitískum vettvangi milli ríkisstjórnar og samtaka sveitarfélaga í tengslum við almenna umræðu um samskipti ríkis og sveitarfélaga í júní ár hvert.

5.1.3 DUT-kerfið

Á árunum 1973–1974 var hin svokallaða Heildarjafnvægisregla (Totalbalanceprincip) tekin upp. Hún fól fyrst og fremst í sér að árlegt tilfærsluframlag (generelle statstilskud/bloktilskud) ríkis til sveitarfélaga og amta skyldi taka tillit til áhrifa af breyttri verka- og kostnaðarskiptingu milli ríkisins, sveitarfélaga og amta.²

Árið 1984 var þessi samningur endurskoðaður og breyttist nafn hans í Vídæka heildarjafnvægisreglan (Det Udvidede Totalbalanceprincip, hér eftir kölluð DUT). Samkvæmt

² Vejledning nr. 172 af 5. november 1998 om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), Finansministeriet.

reglunni skal við ákvörðun tilfærsluframlaga ríkis leiðrétt fyrir útgjaldabreytingu sveitarfélaga og amta vegna breytinga á bindandi reglum um starfsemi sveitarfélaga og amta. Fjármálaráðuneytið tók á árinu 1993 við umsjón með framkvæmd reglunnar gagnvart sveitarfélögum af innanríkisráðuneytinu, en innanríkisráðuneytið sér áfram um að skipta framlögum á milli sveitarfélaganna.

Samningur um tekju- og verkaskiptingu ríkis, amta og sveitarfélaga var endurskoðaður ásamt því að tekið var upp bindandi eftirlit með efnahagslegum áhrifum stjórnvaldsákvæðana fyrir ömt og sveitarfélög.

Markmið DUT er að leiðrétt ríkisframlög til sveitarfélaganna í samræmi við breytingar á verkaskiptingu gagnvart ríkinu. DUT leggur hverju ráðuneyti þær skyldur á herðar að fjármagna útgjöld vegna skuldbindinga sem þau leggja á sveitarfélögin, svo sem með breytingum á bindandi laga- eða reglugerðarákvæðum á verksviði þess, innan fjárlagaramma viðkomandi ráðuneytis, enda þótt ömt eða sveitarfélög annist framkvæmd verkefna sem hlutaðeigandi lög og reglur kveða á um og greiði kostnað vegna þeirra. Hugmyndin með þessu er sú að ráðuneytin gæti þess að auka ekki skyldur sveitarfélaganna. Ef auka þarf skyldur þeirra á einu sviði þurfi að draga úr þeim á öðru sviði.

DUT-reglan gildir um breytingar á skattareglum sem varða sveitarfélög og ömt sérstaklega en ekki almennar skattabreytingar, svo sem hækkun á virðisaukaskattsprósentsunni. Hún gildir einnig um reglur sem skuldbinda sveitarfélögin í sambandi við rekstur og þjónustu, þar á meðal þær sem sveitarstjórnnum og amtsráðum er ætlað að setja á grundvelli reglna sem ríkisvaldið setur.

Samkvæmt reglunni á að leiðrétt framlög í báðar áttir, þ.e. sé regla afnumin eða breytt þannig að dregið sé úr skuldbindingu lækkar tilfærsluframlag. Samkvæmt reglunni er tekið tillit til ákvarðana dómstóla og umboðsmanns sem leiða til þess að breyta þurfi framkvæmdareglum eða þjónustustigi almennt. Reglan tekur hins vegar ekki tillit til áhrifa útgjaldabreytinga vegna fólksfjölda, aldursamsetningar, tæknibreytinga og þjónustustigs.

Sem dæmi var nefnt um áhrif þessa fyrirkomulags að menntamálaráðuneytið setti nýlega reglur um bættan aðbúnað í skólum landsins. Sveitarfélögin töldu að breyttar reglur féllu undir DUT og óskuðu eftir fjármunum til að fjármagna nauðsynlegar framkvæmdir. Menntamálaráðuneytið hafði ekki nauðsynlega fjármuni á reiðum höndum og þurfti að draga reglugerðina til baka.

Samvinna ríkis og sveitarfélaga/amta hefur þann tilgang að samræma fjármálalegan rekstur sveitarfélaganna við efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar. DUT-ferlið er formlega aðgreint frá þeirri samvinnu sem ríkisstjórnin og sveitarfélögin/ömtin hafa um fjárlagagerð ríkisins, enda þótt DUT-reglan sé fastur þáttur í þessari samvinnu.³

Ríkið og sveitarfélögin hafa átt með sér samvinnu sl. 20 ár um fjármál sveitarfélaganna. Samvinnan byggir á gagnkvæmum skilningi um að það sé á ábyrgð þingsins og ríkisstjórnarinnar að ákveða efnahagsleg og pólitísk markmið og síðan geti ríkið og sveitarfélögin gert með sér samninga um hvernig markmiðunum er fylgt eftir. Árangur þessarar samvinnu er meðal annars sá að útgjöld sveitarfélaga hafa aukist minna en í mörgum öðrum löndum.

Þótt útgjöld sveitarfélaga, án amta, séu 54% útgjalda hins opinbera afla þau aðeins 32% tekna hins opinbera. Ríkið leggur þeim því til miklar tekjur.⁴

³ Vejledning om DUT, kafli 4.1.

⁴ Kommuner og Amtskommuner. Opgaver og Finansiering. Indenrigsministeriet, november 1998.

Árið 1999 skiptist framlag ríkisins þannig:

- 19,5 milljarðar í fast framlag (Permanent tilskud) samkvæmt lögum nr. 316/1997.
- 0,9 milljarðar til að mæta launa- og verðlagshækkunum.
- 0,2 milljarðar í tekjutryggingu (Budgetgaranti) vegna áhrifa hagrænna þátta á tiltekna þjónustu sem sveitarfélögin veita og er ekki í valdi þeirra að skerða.
- 0,1 milljarður í DUT framlag.
- 2,3 milljarðar vegna rekstrarhalla sveitarfélaga og amta (Balancetilskud).
- 0,7 milljarðar vegna sveitarfélaga sem njóta tekjutryggingar (Statsgaranti). Sveitarfélag getur valið árlega hvort það leggur á skatta eða afsalar sér álagningarheimildinni til ríkisins gegn því að ríkið tryggi því ákveðnar tekjur í staðinn (Statsgaranti).

22,3 milljarðar samtals.

Í fjárlögum 2001 er áætlun um DUT framlag byggð á mati á samtals 77 breytingum á lögum og öðrum bindandi ákvörðunum ríkisvaldsins, þar af fela 23 í sér lækkun en 54 í sér hækkun.⁵

Óbundið framlag (Bloktilskud) til sveitarfélaganna er ákveðið í júní að afloknum samningaviðræðum milli fjármálaráðuneytis og KL. Framlagið er ákveðið á eftirfarandi hátt:

Útgjöld sveitarfélaga = tekjur sveitarfélaga + óbundið framlag.

Óbundið framlag til sveitarfélaganna er ákveðið á eftirfarandi hátt:

Óbundið framlag = Bráðabirgðaframlag (ákveðið fyrir tveimur árum) + leiðréttingar skv. DUT + leiðréttingar samkvæmt fjárlögum + mögulegt jafnvægisframlag (Balancetilskud).

Undirbúningur fjárlaga og fjárveitinga ríkis til sveitarfélaga fer fram á eftirfarandi hátt:

Í setningarræðu forsætisráðherra í október er gefið yfirlit yfir allar bindandi breytingar sem eru væntanlegar á komandi starfsári. Yfirlit forsætisráðherra nær bæði yfir lagasetningu og reglugerðir.

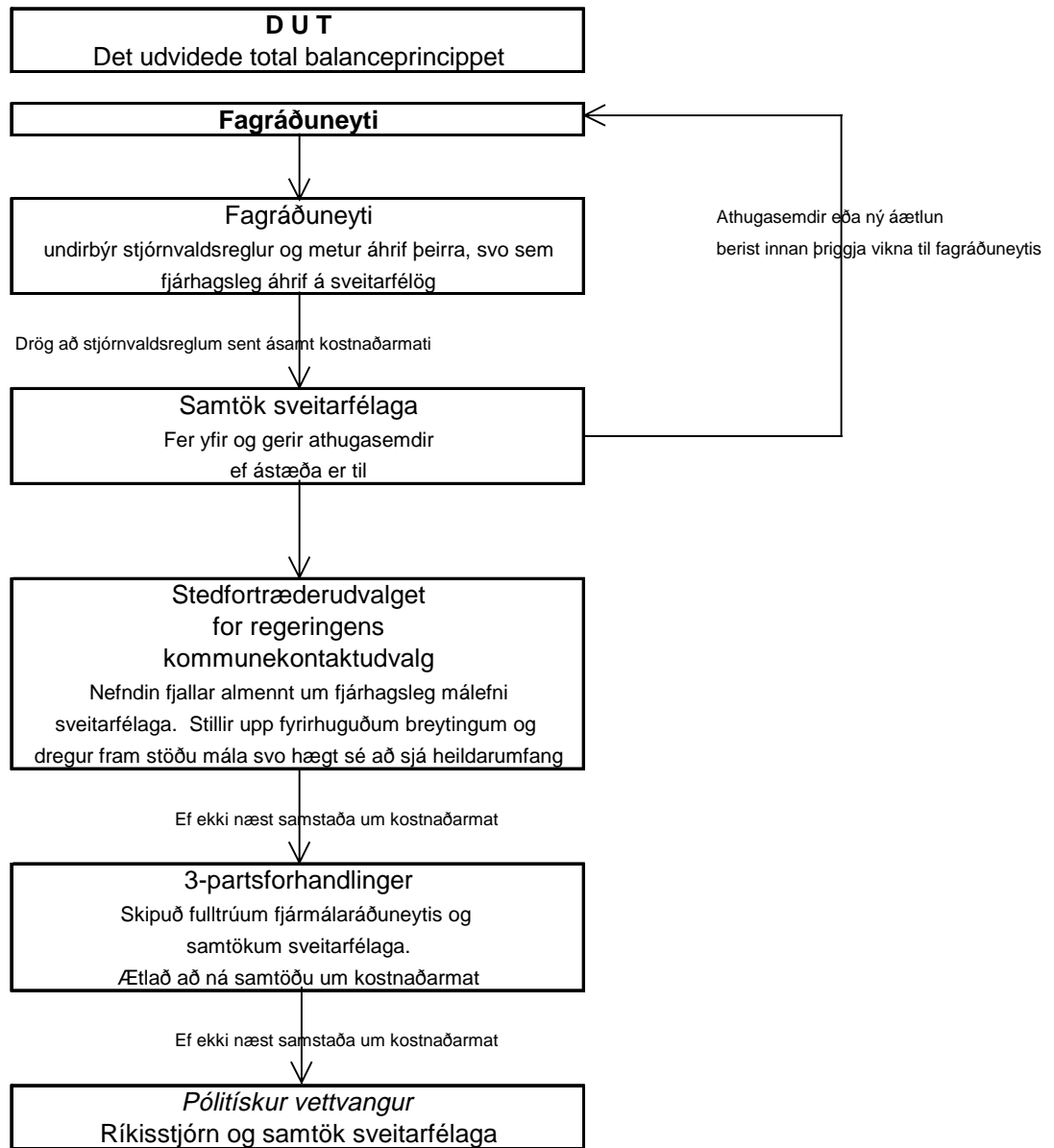
Í október tekur „staðgengilsnefndin“ (stedfortrædesudvalget) til starfa, sem áður hefur verið vikið að. Nefndin setur upp yfirlit yfir þau málefni sem falla undir DUT og gert er ráð fyrir að verði tekin til meðferðar á grundvelli upplýsinga frá ráðuneytunum.⁶ Nefndin tekur saman heildaryfirlit um útgjaldabátt fyrirhugaðra breytinga á lögum og reglugerðum.

Fjármálaráðuneytið gegnir lykilhlutverki í samningum um fjármál sveitarfélaga við samband sveitarfélaga en innanríkisráðuneytið annast framkvæmd samninga gagnvart þeim, m.a. að skipta framlögum milli þeirra.

⁵ Kommunal udligning og generelle tilskud 2001, bls. 562–574. Indenrigsministeriet. Juni 2000.

⁶ Vejledning om DUT, bls. 19.

Eftirfarandi yfirlit lýsir á myndrænan hátt samskiptum ríkis og sveitarfélaga á grundvelli DUT-kerfisins í Danmörku:



5.1.4 Samantekt um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga, kosti þeirra og galla

Samandregið yfirlit

- a. Í Danmörku hefur samstarf milli ríkis og sveitarfélaga hvað varðar fjármál hins opinbera verið í ákveðnum farvegi sl. 25 ár. Útgjöld sveitarfélaga og amta eru um 75% af útgjöldum hins opinbera.
- c. Sérhvert ráðuneyti ber ábyrgð á að meta kostnaðaráhrif stjórnvaldsákvæðana gagnvart sveitarfélögunum.
- c. Viðkomandi ráðuneytum ber að fjármagna sjálf útgjaldaauka sveitarfélaga vegna nýrra stjórnvaldsákvæðana. Leiði stjórnvaldsákvörðun á hinn bóginn til lækkunar útgjalda sveitarfélaga kemur það viðkomandi ráðuneyti til góða. Tekjur sveitarfélaga vegna verkefnabreytinga eru leiðréttar gegnum ríkisframlög.
- d. Ágreiningur milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat er til umfjöllunar í embættisnefnd skipaðri fullrúum frá fjármálaráðuneyti og samtökum sveitarfélaga. Verði ágreiningur ekki leystur á þeim vettvangi koma þau til umfjöllunar á pólitískum vettvangi milli ríkisstjórnar og samtaka sveitarfélaga.

Kostir og gallar

Hér eru talin upp þau atriði sem viðmælendur starfshópsins töldu vera helstu kosti og galla á núgildandi samráðferli. Aðilar lögðu þó mismiklar áherslur á þessi atriði.

Kostir:

1. Samráðsferlið er útgjaldahamlandi.
Þar sem stjórnvaldsákvæðanir gagnvart sveitarfélögunum eru beintengdar fjárhagsramma viðkomandi ráðuneytis fer fyllilega saman frumkvæði, framkvæmd og fjárhagsleg ábyrgð.
2. Tekjur og útgjöld sveitarfélaga haldast oftast í hendur.
Samsvörun á milli rammafjárveitinga fagráðuneytis og rammaframlaga ríkisins til sveitarfélaga.
3. Ákvarðanir um efnahagslegar breytingar í höndum eins aðila, fjármálaráðuneytisins, sem jafnframt er ráðuneyti efnahagsmála.
4. Samskipti ríkis og sveitarfélaga í ákveðnum farvegi.
5. Stuðlar að jafnvægi í efnahag sveitarfélaga.

Gallar:

1. Samskiptaferli milli fagráðuneytis, samtaka sveitarfélaga og fjármálaráðuneytis er þungt í vöfum, tekur langan tíma og er vinnukrefjandi.
2. Viðbótarútgjöld sveitarfélaga ekki ávallt bætt að fullu.

5.2 Noregur

5.2.1 Almennt

Líkt og í Danmörku er skipulag stjórnsýslu í Noregi nokkuð frábrugðið því sem gerist á Íslandi. Þar í landi skiptist opinber stjórnsýsla milli framkvæmdavalds ríkisins, fylkja og sveitarfélaga. Fylkin, sem ná yfirleitt hvert fyrir sig yfir starfssvæði margra sveitarfélaga, eru talin með sveitarfélögum í Noregi. Þau eru 19 talsins en sveitarfélögin eru samtals 435. Osló, höfuðborg Noregs, er bæði fylki og sveitarfélag í senn.

Tafla 4: Fjöldi og stærð sveitarfélaga og fylkja 1999.

Fjöldi sveitarfélaga	435
Íbúafjöldi stærsta sveitarfélagsins	507.500
Íbúafjöldi minnsta sveitarfélagsins	256
Meðalíbúafjöldi	10.295
<hr/>	
Fjöldi fylkja	19
Íbúafjöldi stærsta fylkisins	507.500
Íbúafjöldi minnsta fylkisins	74.100
Meðalíbúafjöldi	235.710

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-2001.*

Sveitarfélögin í Noregi fjármagna starfsemi sína að mestu leyti með eigin tekjustofnum, jöfnunarframlögum og þjónustugjöldum, sbr. töflu 5 hér að neðan.

Tafla 5: Hlutfallsleg skipting tekna sveitarfélaga og fylkja 1999.

Tekjur	Hlutfallsleg skipting
Skattar samtals	41,0%
þar af:	
Tekju- og eignarskattar	40,0%
Jöfnunarframlög	40,0%
þar af:	
Almenn framlög	23,0%
Eyrnamerkt framlög	17,0%
Þjónustugjöld	14,0%
Aðrar tekjur	5,0%
Samtals	100,0%

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-2001.*

Umsvif sveitarfélaga og fylkja sem hlutfall af heildarumsvifum hins opinbera er talsvert meiri í Noregi en héraendis eða um 18% af vergri landsframleiðslu samanborið við 11% héraendis. Má í grófum dráttum segja að þar séu umsvif ríkis og sveitarfélaga öfug miðað við héraendis líkt og í Danmörku, sbr. töfluna hér að neðan.

Tafla 6: Umsvif hins opinbera 1999.

	Noregur	Ísland
Umsvif sveitarfélaga	61%	35%
Umsvif ríkisins	39%	65%

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-2001.*

5.2.2 Vinnuferill við kostnaðarmat

5.2.2.1 Almennar reglur um mat stjórnvaldsákvörðana

Í febrúar 2000 staðfesti norski konungurinn reglur atvinnu- og stjórnsýsluráðuneytisins um meðferð og mat á áhrifum stjórnvaldsákvörðana og mat á lagafrumvörpum og þingsályktunartillögum sem framkvæmdavaldið leggur fyrir Stórþingið.⁷

Tilgangur þessara reglna er að tryggja vandaðan undirbúning og stjórnun umbóta í opinberum rekstri og þegar setja skal reglur eða taka aðrar mikilvægar ákvarðanir. Þær gilda fyrir ráðuneyti og ríkisstofnanir og eiga að stuðla að samvinnu þeirra sem koma að málinu, samræmingu málsmeðferðarregla, vönduðum vinnubrögðum við tillögusmíð og að mál gangi greitt fyrir sig þegar þau eru til meðferðar.

Samkvæmt reglunum skal gera grein fyrir beinum útgjaldaáhrifum stjórnvaldsákvörðana en einnig er lögð sérstök áhersla á að gerð sé grein fyrir efnahagslegum, stjórnunarlegum og eftir atvikum öðrum meiri háttar áhrifum mála, svo sem á umhverfi, atvinnulíf, jafnrétti kynja, mannréttindi og byggðaþróun. Þetta er talið mikilvægt svo aðilar komist sem næst því hvað væntanlegar breytingar geti kostað ríkið og samfélagið í heild og hvaða annarra áhrifa megi vænta í kjölfarið.

Reglurnar ætlast m.a. til eftirfarandi:

- Gerðar séu tillögur bæði um hvernig ná megi hámarks- og lágmarksárangri miðað við tilkostnað og að lagt sé mat á áhrif mismunandi forsendna í þeim tilvikum sem kostnaðarmat byggir á ótraustum forsendum.
- Þeir sem leggja til breytingar á lögum og reglum setji fram valkosti þar sem að minnsta kosti einn þeirra rúmist innan óbreytts fjárhagsramma viðkomandi málefnaflokks eða starfssviðs. Ætlast er til að þetta sé tekið fram í erindisbréfum nefnda og vinnuhópa.
- Gerð sé grein fyrir fjárhagslegum og skipulagslegum áhrifum af stjórnvaldsákvörðunum gagnvart sveitarfélögum.

Meginreglan er sú að mál sem hafa efnahagsleg, stjórnunarleg eða önnur meiri háttar áhrif á málefnaflokka annarra ráðuneyta skulu kynnt hlutaðeigandi ráðuneyti eins fljótt og vinna við þau hefst og gefinn til þess minnst tveggja vikna frestur. Þau skulu einnig eftir atvikum lögð fyrir fjármálaráðuneytið, vinnu- og stjórnsýsluráðuneytið og sveitarstjórnarráðuneytið.

Áður en máli er lokið skal fagráðuneyti eða sú ríkisstofnun sem vinnur að málinu senda það til umsagnar til þeirra sem niðurstaða málsins varðar og er gefinn sex vikna til þriggja mánaða frestur. Það sama gildir þó ekki um stjórnarfrumvörp og þingsályktunartillögur. Öll stjórnarfrumvörp skulu kynnt fjármálaráðuneytinu og þeim fagráðuneytum sem frumvarpið snertir áður en þau eru lögð fram í ríkisstjórninni. Þau skulu einnig send dómsmálaráðuneytinu til lagatæknilegrar yfirferðar. Lagafrumvörp og þingsályktunartillögur sem hafa áhrif á fjármál eða stjórnunarmál í sveitarfélögum og fylkjum skulu kynnt sveitarstjórnarráðuneytinu. Þessi regla gildir þó ekki um fjárlagafrumvarpið og skýrslur sem ráðuneytin gefa þinginu. Almenna reglan er sú að gildistaka laga sem hafa áhrif á rekstur og fjármál fyrirtækja og opinberra aðila frestast til næstu áramóta.

⁷ AAD: Udredningsinstruksen, sjá:

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/aad/2000/publ/index-b-n-a.html>

5.2.2.2 Kostnaðarmat stjórnvaldsákvarðana og mat á öðrum þáttum

Það ráðuneyti sem málið varðar hverju sinni á að sjá til þess að mat fari fram í samræmi við áður nefndar reglur. Þeim er skylt að leggja fram útreikninga á útgjaldabreytingum vegna einstakra mála og leggja mat á önnur áhrif þess í samræmi við reglurnar. Á sama hátt skal það fagráðuneyti sem málið varðar leggja fram tillögur um hvernig ný verkefni skulu fjármögnuð.

Meginreglan hefur verið sú að hlutaðeigandi fagráðuneyti beiti sér fyrir því að sveitarfélögin fái fjármagn til að standa undir auknum verkefnum sem hafa í för með sér aukin útgjöld, hvort heldur er vegna reksturs eða nýrra fjárfestinga. Þannig óskar viðkomandi ráðuneyti eftir samþykki fjármálaráðuneytis við auknum verkefnum sveitarfélaga sem það leggur áherslu á. Hvort sem slíkt samþykki fáist eða ekki eru slík mál tekin til umfjöllunar í hinu nýja samráðsferli sem síðar verður vikið að, svokölluðu „konsultasjon-system“.

Kostnaðarmat er eftir atvikum í höndum einhvers eftirtalinna aðila:

1. Nefnda sem skipaðar eru af ríkisstjórn eða norska Stórþinginu til að gera tillögur um umfangsmiklar stefnumarkandi breytingar (Gefnar út undir heitinu: NOU, Norges Offentlige Utredninger).
Dæmi um slíkar nefndir er nefnd sem skipuð var 23. október 1998 um breytingar á lögum um skipulags- og byggingarmál. Í skýrslu nefndarinnar er útarleg lýsing á niðurstöðum hennar ásamt áhrifum breytinganna á umhverfi, kostnað hins opinbera o.fl.⁸
2. Vinnuhópa sem skipaðir eru af einstökum ráðherrum.
3. Stjórnskipaðrar kostnaðarmatsnefndar (Kostnadsberegningssutvalg)
Stjórnskipaða kostnaðarnefndin var sett á fót árið 1994 sem tæknileg nefnd (teknisk beregningssutvalg) til þess annars vegar að reikna út þjóðfélagslegan kostnað og nýttar af meiri háttar breytingum og verkefnum og hins vegar að semja almennar leiðbeiningar um notkun aðferða við kostnaðar- og nytjagreiðingu.⁹ Aðaltilgangurinn með stofnun nefndarinnar var að bæta aðferðafræði við slíka útreikninga. Nefndin hefur skilað nokkrum skýrslum um aðferðir við kostnaðar- og nytjagreiðingu og gert úttektir á skólakostnaði.¹⁰ Nefndinni er jafnframt ætlað að vera til taks fyrir ríkisstjórnina ef leggja þarf kostnaðar- og arðsemismat á flóknar breytingar. Formaður fastanefndarinnar er háskólakennari en auk hans sitja í nefndinni aðstoðarbankastjóri og háttsettur embættismaður í fjármálaráðuneytinu. Nefndarmönnum er fjölgað þegar á þarf að halda auk þess sem hún nýtur starfskrafta sérfræðinga úr ráðuneytum. Við gerð leiðbeininga um kostnaðar-nytjagreiðingu sátu einnig í nefndinni háskólaprófessor og starfsmaður norsku hagstofunnar.
4. Nefnd um fjárhagsmálefni sveitarfélaga (Det tekniske beregningssutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi).
Nefnd um fjárhagsmálefni sveitarfélaga er yfirleitt skipuð um og yfir tíu manns og nýtur aðstoðar starfsmanna fjármálaráðuneytisins, sveitarstjórnarráðuneytisins og samtaka sveitarfélaga. Formaður er háskólakennari en aðrir eru frá ráðuneytum, samtökum sveitarfélaga, einu fylki, einu sveitarfélagi og hagstofunni sem jafnframt útvegar talnaefni. Nefndin tekur tvisvar til þrisvar á ári saman skýrslu um fjárhagsstöðu sveitarfélagageirans með ýmsum tölulegum upplýsingum.¹¹

⁸ <http://odin.dep.no/md/norsk/publ/utredninger/nou/022001-020005/index-dok000-b-n-a.html>.

⁹ <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/006005-020005/index-hov001-b-n-a.html>.

¹⁰ NOU1995:13 Kostnaður við kennslu sex ára barna, NOU1998:5; Fjárfesting í grunnskólahúsnæði, NOU1997:27; Kostnaðar- og nytjagreiðing, NOU1998:16; Kostnaðar- og nytjagreiðing, NOU1998:6; Fjármál opinberra háskóla og leiðbeiningar um aðferðafræði við samfélagslega kostnaðar- og nytjagreiðingu sem norska fjármálaráðuneytið gaf út í mars 2000 (skýrslan er á: <http://odin.dep.no/archive/finvedlegg/01/01/Samfo052.pfd>).

¹¹ <http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/p10001713/index-b-n-a.html>.

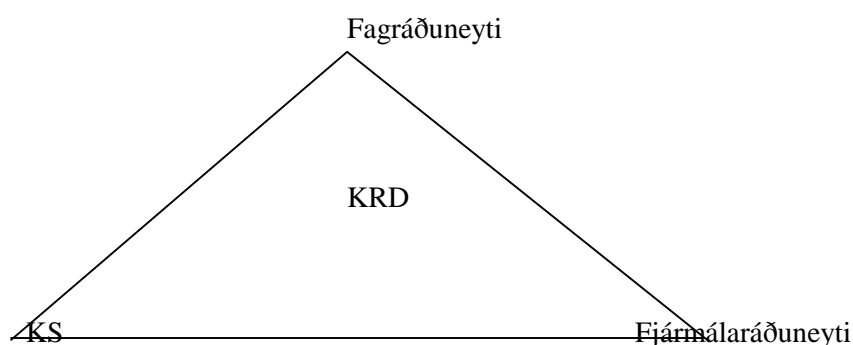
Í flestum tilfellum er kostnaðarmat nýrra verkefna sem sveitarfélögunum eru falin framkvæmt af nefndum og vinnuhópum sem falla undir lið 1 og 2.

5.2.3 Lausn ágreiningsmála milli einstakra ráðuneyta og samtaka sveitarfélaga um kostnaðarmat

Ekki er gert ráð fyrir sérstöku ferli til að útkljá ágreining sem upp kann að koma milli ráðuneyta og sveitarfélaga um mat á kostnaði við stjórnvaldsreglur. Fremur virðist lögð áhersla á að málsaðilar geti komið að athugasemdum sínum áður en ákvarðanir eru teknar, t.d. fyrir lagasetningu á Stórþinginu.

Í þeim tilvikum þegar ágreiningur kemur upp hefur sveitarstjórnarráðuneytið komið að málum og reynt að stuðla að lausn.

Eftirfarandi mynd lýsir því hvernig sveitarstjórnarráðuneytið (Kommunal- og regionaldepartementet, KRD) sér sig í hlutverki málamiðlara milli fagráðuneyta sem vilja auka og bæta þjónustu á vegum sveitarfélaga, fjármálaráðuneytisins, sem vill hamla gegn útgjaldavexti, og sambands sveitarfélaga (Kommunenenes sentralforbund, KS), sem vill tryggja að sveitarfélögin hafi fjármagn til að leysa verkefni af hendi.



5.2.4 Pólitískt samráð milli ríkis og sveitarfélaga

Árið 2000 voru gerðar veigamiklar breytingar á samráði norsku ríkisstjórnarinnar og sveitarfélaga í landinu í samræmi við tillögur nefndar sem skipuð var af sveitarstjórnarráðuneytinu.¹² Komið var á ferli þar sem stjórnámamenn, ásamt aðstoðarmönnum, hittast fjórum sinnum á ári til að ræða stefnumarkandi mál sveitarfélaganna. Í því sambandi var skipuð sérstök nefnd stjórnámamanna sem myndar þennan samráðsvettvang með embættismönnum ríkis og sveitarfélaga.

Hér er um að ræða samráð milli aðila en ekki samningaviðræður sem byggist á þeim sameiginlega skilningi aðila að ákvörðun efnahagsstefnu og pólitískra markmiða sveitarfélagageirans sé á ábyrgð Stórþingsins og ríkisstjórnarinnar. Hér er um að ræða ítarlega skilgreindan samráðsferil þar sem sjónarmið beggja aðila geta komið skýrt fram ásamt rökstuðningi áður en til endanlegrar ákvarðanatöku kemur. Tilgangur viðræðnanna er ekki sá að draga úr möguleikum ríkisvaldsins til að stjórna þjóðfélaginu heldur að stjórnunin verði hagkvæmari.

¹² Kommunal- og regionaldepartementet: Konsultasjoner med kommunesektoren, 17. januar 2000 (www.dep.no/krd/publ/2000/).

Þar sem fulltrúar KS hafa ekki umboð til að binda sveitarfélögin er niðurstaða samráðsins ekki bindandi fyrir sveitarfélögin heldur setja aðilar fram sjónarmið sín og sameiginleg markmið og beita samtök sveitarfélaga (KS) sér fyrir því að sveitarfélögin vinni að þeim.

Í tengslum við undirbúning og upptöku samráðsferilsins hefur ríkið markvisst stefnt að ýmsum breytingum gagnvart sveitarfélögunum til að auka frjálsræði þeirra við ákvörðun og fjármögnun verkefna. Slíkt tvinnar betur saman frumkvæði, framkvæmd og fjárhagslega ábyrgð hjá sveitarfélögunum sem talið er leiða til betri nýtingar fjármagns. Í þessu sambandi hefur verið stefnt að eftirfarandi:

- Draga úr hlutdeild eyrnamerktra framlaga til sveitarfélaganna, en í stað þess verði hlutdeild almennra framlaga aukin. Árið 2000 námu eyrnamerkt framlög til sveitarfélaga og fylkja um 35% af heildarjöfnunarframlögum það ár.
- Horfið verði frá því að setja nákvæmar reglur um aðföng, framkvæmd og skipulag verkefna sveitarfélaganna.
- Horfið verði frá því að krefja sveitarfélög um nákvæmar áætlanir (handlingsplaner) um ráðstöfun fjármagns.

5.2.5 Lýsing á samráðsferli ríkis og sveitarfélaga (Konsultasjon-system)

5.2.5.1 Markmið með samráðinu og ástæður fyrir upptöku þess

Helstu markmið með samráðinu eru eftirfarandi:

1. Efla sameiginlegan skilning milli ríkis og sveitarfélaga gagnvart verkefnum sem koma þarf í framkvæmd innan tekjuramma sveitarfélaganna. Þetta getur auðveldað fjármálalegar ákvarðanir er varða sveitarfélögin.
2. Eiga samráð um forgangsörðun á útgjöldum sveitarfélaga og draga þannig úr því að ríkisvaldið stjórnir sveitarfélögum með reglugerðum og eyrnamerknum framlögum.
3. Auka svigrúm sveitarfélaga til að leysa úr málum í samræmi við staðhætti og bæta þannig nýtingu aðfanga og efla lýðræði innan þeirra.
4. Stuðla að því að fjárhagsrammi sveitarfélaga verði stöðugri og fyrirsjáanlegri.
5. Bæta upplýsingar sem ríkisstjórn og Stórþing hafa til hliðsjónar þegar teknar eru ákvarðanir er varða sveitarfélögin.
6. Auka gagnsæi með því að gera aðferðafræði og útreikninga skiljanlega og nægilega efnismikla þannig að hægt sé að staðfesta þá eftir á.

Á fundi með fulltrúum KS kom fram að meginástæðan fyrir upptöku samráðsins væri fyrst og fremst að fyrirkomulag það sem áður var unnið eftir gekk illa. Sveitarfélögin söfnuðu sífellt meiri skuldum og voru ósátt við stöðu sína.¹³ Heildarsýn vantaði á starfsemi þeirra, sérstaklega varðandi útgjaldakröfur (verkefni) og þróun tekna. Sveitarfélögin unnu samkvæmt ósamhæfðum framkvæmdaáætlunum (handlingsplaner) ráðuneytanna og biðu þess að ráðuneytin sýndu frumkvæði að því að bæta þjónustu og tryggja fjármagn. Nýting fjármuna var iðulega ómarkviss og ríkið tók ekki tillit til stöðu einstakra sveitarfélaga, heldur var flatur niðurskurður fjárframlaga algengasta aðferðin þegar spara skyldi fjármuni. Afleiðingin var sú

¹³ Í skýrslunni Konsultasjoner med kommunesektoren er gerð grein fyrir hallarekstrinum á bls. 16. Á bls. 11 segir að árið 1999 hafi framlög ríkisins til sveitarfélaga og fylkja numið 82 milljörðum norskra króna eða 18% af heildarútgjöldum norska ríkisins en 29% ef útgjöldum til almannatrygginga er sleppt. Á bls. 14 kemur m.a. fram að á árið 1999 námu tilfærsluframlög ríkisins 40% af tekjum sveitarfélaga og fylkja, skatttekjur 46% og sértekjur 13%. Af heildartekjunum voru rúm 70% til frjálsrar ráðstöfunar samanborið við 80% tíu árum áður, enda hafði ríkið dregið úr rammatilfærsluframlögum en aukið eyrnamerkt framlög á móti.

að fjármál sveitarfélaga voru almennt í miklu ójafnvægi sem leiddi til stöðugt vaxandi lántöku. Því settu sveitarfélögin sér það markmið að hverfa frá þeirri stefnu að þau þyrftu sífellt að bíða eftir aðgerðum ríkisins og tóku frumkvæði varðandi samvinnu við ríkisvaldið.

Hið nýja samráðsferli (konsultationsordningin) byggir á breyttum vinnubrögðum stjórnvalda í stjórnun og markmiðssetningu í þeim málum er varða sveitarfélögin. Að mati samtaka sveitarfélaga fólst meginbreytingin í eftirfarandi atriðum:

1. Verkefni eru metin fyrir fram en ekki eftir á eins og áður hafði verið.
2. Stjórnunarhugmyndir eru að breytast. Í þess stað að stjórna með nákvæmnisreglum er talið betra að setja almennar reglur og ramma.
3. Samvinnan nær til fleiri stjórnþrepa. Byggt var upp skipulagt samskiptakerfi milli ríkis og sveitarfélaga á ýmsum sviðum. Það lítur út á eftirfarandi hátt í stórum dráttum:
 - Skipulagðir samráðsfundir milli stjórnámálanna frá ríki og sveitarfélögum.
 - Markviss og skipulegur undirbúningur embættismanna á vegum KS og ráðuneyta.
 - Tvíhliða samningaviðræður milli KS og einstakra ráðuneyta.
4. Tímasetning og efni samráðsfundanna fjögurra er í samræmi við framvindu fjárlagavinnunnar sem nánar verður vikið að hér síðar í skýrslunni.

5.2.5.2 Skipun samráðsnefndarinnar

Nefndin er skipuð pólitískum fulltrúum frá eftirfarandi aðilum:

- Sveitarstjórnarráðuneytinu, KRÐ, einn fulltrúi sem jafnframt leiðir starfið.
- Fjármálaráðuneytinu, FIN, einn fulltrúi.
- Félags- og heilbrigðisráðuneytinu, SHD, tveir fulltrúar.
- Kirkju-, fræðslu- og rannsóknarráðuneytinu, KUF, einn fulltrúi.
- Barna- og fjölskylduráðuneytinu, BFD, einn fulltrúi.
- Samgönguráðuneytinu, SD, einn fulltrúi.
- Umhverfisráðuneytinu, MD, einn fulltrúi.
- Samtökum sveitarfélaga, KS, fjórir til sex fulltrúar.

Önnur fagráðuneyti koma að starfinu eftir þörfum.

Störf þessarar nefndar eru undirbúin af sérstakri framkvæmdanefnd skipuðum embættismönnum frá sveitarstjórnarráðuneytinu og samtökum sveitarfélaga. Fulltrúar annarra ráðuneyta koma að undirbúningnum einnig eftir þörfum.

5.2.5.3 Fundaskipulag samráðsnefndarinnar

Störf nefndarinnar taka m.a. mið af fundum ríkisstjórnarinnar í tengslum við fjárlagagerð. Þetta er gert til að forðast endurtekningu og til að ná hámarksskilvirkni í störfum ríkis og sveitarfélaga.

Fundir samráðsnefndarinnar eru haldnir í mars, apríl, ágúst og október. Dagskrá þeirra er kemur fram í viðauka I.

5.2.6 Kostra-upplýsingakerfið

Eitt af markmiðunum með framangreindu samráði er athugun á hvort og þá hversu mikið sveitarfélögin í heild geti bætt rekstur sinn með framleiðniaukningu eða öðrum hagræðingarmöguleikum en erfitt getur reynst að átta sig á því án nægilegra upplýsinga. Til þess að samræma upplýsingaöflun er verið að taka í notkun nýtt og markvissara fyrirkomulag á söfnun upplýsinga frá sveitarfélögum um fjármál og verkefni þeirra. Þetta nýja fyrirkomulag

er nefnt KOSTRA. Nýja upplýsingakerfinu er m.a. ætlað að auðvelda samráð ríkis og sveitarfélaga um áherslur í þjónustu sveitarfélaga, fjármögnun hennar og umræðu um hagræðingarmöguleika þeirra. Einnig gagnast hið nýja kerfi einstökum sveitarfélögum sérstaklega þar sem þau sjálf geta borið rekstur sinn og þjónustu saman við önnur hliðstæð sveitarfélög á markvissari hátt en áður í þeim tilgangi að ná betri árangri.

Nánar er gerð grein fyrir KOSTRA-upplýsingakerfinu í viðauka II með skýrslunni.

5.2.7 Samantekt um fjármáaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga, kosti þeirra og galla

Samandregið yfirlit

- a. Nýlega hafa samskipti ríkis og sveitarfélaga verið sett í fastari skorður en áður tíðkaðist. Útgjöld sveitarfélaga og fylkja nema um 61% af heildarútgjöldum hins opinbera.
- b. Samráðsferli ríkis og sveitarfélaga er ætlað að ná fram sameiginlegum skilningi aðila um efnahagsmál, svo sem um útgjalda- og tekjuramma sveitarfélaga.
- c. Sérhvert ráðuneyti ber ábyrgð á að meta kostnaðaráhrif stjórnvaldsákvarðana gagnvart sveitarfélögum.
- d. Enginn sérstakur vettvangur hefur verið settur upp til að útkljá ágreining sem upp kann að koma milli ráðuneyta og sveitarfélaga um kostnaðarmat. Í slíkum tilvikum hefur sveitarstjórnarráðuneytið komið að málum og reynt að stuðla að lausn.

Kostir og gallar

Hér eru talin upp þau atriði sem viðmælendur starfshópsins töldu vera helstu kosti og galla á núgildandi samráðferli sem aðilar lögðu þó mismiklar áherslur á. Hafa ber í huga að hér er um nýtt ferli að ræða sem byrjað var fyrst að vinna eftir árið 2000.

Kostir:

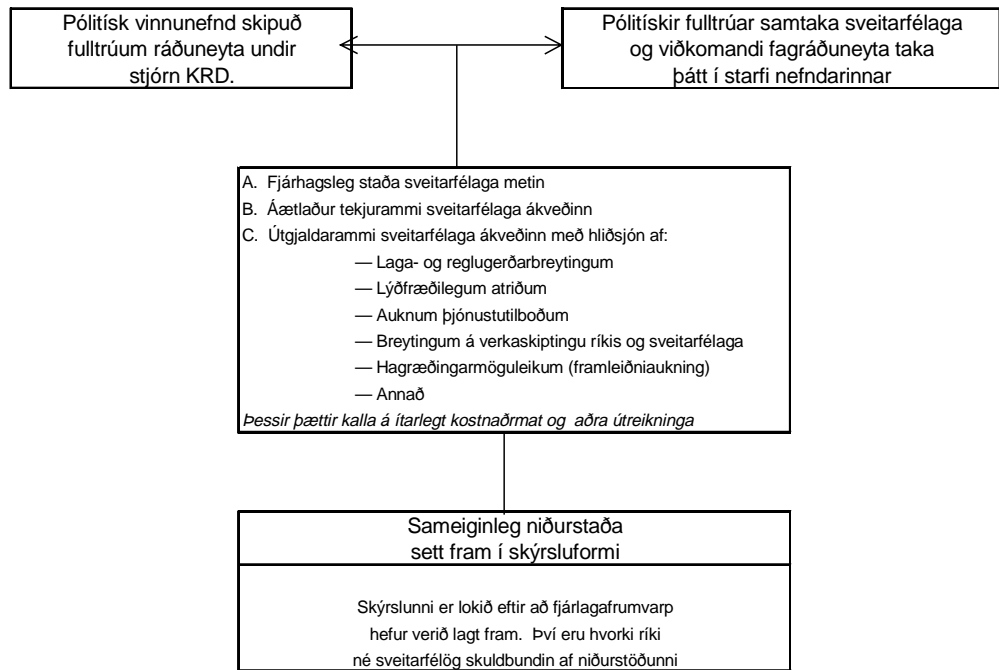
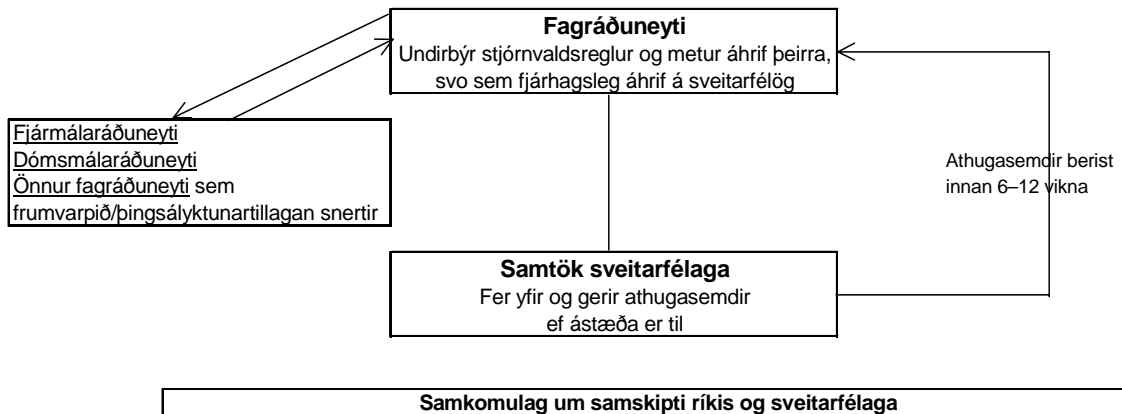
1. Aukning á óbundnum tekjum sveitarfélaga og dregið úr eyrnamerknum framlögum á mótí.
2. Tekjur koma á mótí auknum útgjöldum sveitarfélaga, svo sem vegna samninga sem ríkið gerir við stéttarfélög um aukið orlof, samninga við grunnskólakennara og lengri frítíma.
3. Aukið aðhald í rekstri í kjölfar aukinnar upplýsingagjafar.

Ekki komu fram sterk sjónarmið um galla við upptöku hins nýja samráðsferlis.

Önnur áhrif sem nefnd voru:

- Fagráðuneyti eiga að gefa yfirlit um hvaða verkefni eru í vinnslu er varða sveitarfélögin og hafa samband við KS vegna þess.
- KS getur að eigin frumkvæði óskað eftir viðræðum við ráðuneytin á þessu sviði vegna ákveðinna verkefna.
- Uppbygging á kerfisbundinni samvinnu milli KS og ráðuneytanna eru talin hafa jákvæð áhrif til lengri tíma litið á fjárhag bæði sveitarfélaga og ríkisvaldsins.
- Samskipti KS og einstakra ráðuneyta tengjast vinnu við fjárlagagerð í gegnum fjármálaráðuneytið.

Eftirfarandi mynd lýsir samráðsferli ríkis og sveitarfélaga í Noregi



5.3 Svíþjóð

5.3.1 Almennt

Líkt og í Danmörku og Noregi er skipulag stjórnsýslu í Svíþjóð nokkuð frábrugðið því sem gerist á Íslandi. Þar í landi skiptist opinber stjórnsýsla milli ríkisins, léna og sveitarfélaga. Lénin, sem yfirleitt ná hvert fyrir sig yfir starfssvæði margra sveitarfélaga, eru talin með sveitarfélögum í Svíþjóð. Þau eru 21 talsins en sveitarfélögin eru samtals 289.

Tafla 7: Fjöldi og stærð sveitarfélaga og léna 1999.

Fjöldi sveitarfélaga	289
Íbúafjöldi stærsta sveitarfélagsins	743.703
Íbúafjöldi minnsta sveitarfélagsins	2.746
Meðalíbúafjöldi	30.662
<hr/>	
Fjöldi léna	21
Íbúafjöldi stærsta lénsins	1.803.377
Íbúafjöldi minnsta lénsins	57.427
Meðalíbúafjöldi	421.973

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-001.*

Líkt og í Danmörku og Noregi fjármagna sveitarfélögin í Svíþjóð starfsemi sína að mestu leyti með eigin tekjustofnum, jöfnunarframlögum og þjónustugjöldum, sbr. töflu 8 hér að neðan.

Tafla 8: Hlutfallsleg skipting tekna sveitarfélaga og léna 1999.

Tekjur	Hlutfallsleg skipting
Skattar samtals	57,0%
Jöfnunarframlög	20,0%
Þar af:	
Almenn framlög	15,0%
Eyrnamerkt framlög	5,0%
Þjónustugjöld	22,0%
Aðrar tekjur	1,0%
Samtals	100,0%

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-2001.*

Umsvif sveitarfélaga og léna sem hlutfall af heildarumsvifum hins opinbera er talsvert meiri í Svíþjóð en héraendis eða sem nemur 23% af vergri landsframleiðslu samanborið við 11% héraendis. Má í grófum dráttum segja að þar séu umsvif ríkis og sveitarfélaga í öfugu hlutfalli miðað við héraendis líkt og í Danmörku og Noregi, sbr. töfluna hér að neðan.

Tafla 9: Umsvif hins opinbera 1999.

	Svíþjóð	Ísland
Umsvif sveitarfélaga	69%	35%
Umsvif ríkisins	31%	65%

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-2001.*

5.3.2 Samráðsferli ríkis og sveitarfélaga í Svíþjóð

Áður en fjárlög eru lögð fram á vorin fundar ríkisstjórnin með stjórn sambands sveitarfélaga (Svenska Kommunförbundet) og stjórn lénasambandsins (Landstingsförbundet) um þær

tillögur sem skipta fjárhagslegu máli fyrir sveitarfélög og lén. Þar getur verið um að ræða breytingar í ábyrgð og starfsemi, ný verkefni og tillögur sem hafa óbein áhrif á starfsemi sveitarfélaganna. Fyrir slíkum fundahöldum er hefð í Svíþjóð. Þetta samráð byggir þó ekki á formlegri ákvörðun eða ákveðnum samþykktum.

Fjármögnunarreglan

Árið 1992 lagði ríkisstjórnin til að fjármögnunarreglan svokallaða myndi gilda frá og með árinu 1993. Þessi ákvörðun kom í kjölfar þess að stærstum hluta ríkisstyrkja var breytt að formi til yfir í almenn framlög.

Á grundvelli reglunnar skal ekki færa ný verkefni til sveitarfélaganna nema þau hafi möguleika á að fjármagna þau á annan hátt en að hækka skatta. Ef ríkisvaldið aftur á móti tekur ákvarðanir sem hafa í för með sér að rekstur sveitarfélaga verður ódýrari, getur ríkið aftur á móti dregið út fjárveitingum til sveitarfélaganna sem því svarar. Þessi regla hefur síðan verið hornsteinn að samstarfi milli ríkis og samtaka sveitarfélaga.

Fjármögnunarreglan nær einungis til þeirra ákvarðana er eingöngu eiga við sveitarfélögin, svo sem um þjónustu sveitarfélaga o.þ.h. Aukist útgjöld sveitarfélaga vegna ákvarðana ríkisvaldsins gerir fjármögnunarreglan ráð fyrir að ríkisframlög til sveitarfélaga aukist að sama skapi. Ófugt gerist ef ákvarðanir ríkisvaldsins hafa í för með sér lægri útgjöld sveitarfélaga.

Sé um að ræða ákvarðanir ríkisvaldsins sem óbeint hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög er það tekið til skoðunar í tengslum við tekjumöguleika sveitarfélaga. Í því sambandi er heildartekjuramma sveitarfélaga skoðaður, eigin tekjustofnar og ríkisframlög, og kannað hvort eðlilegt sé að auka eða lækka ríkisframlög til sveitarfélaganna í kjölfar framangreindra ákvarðana ríkisvaldsins.

Samráð sveitarfélaga og ríkisins á grundvelli hinnar svokölluðu fjármögnunarreglu er ekki bundið í lögum eða með annarri formlegri samþykkt. Á hinn bóginn hefur sænska fjármálaráðuneytið, sem ber ábyrgð á framkvæmd samráðsins, samið ákveðnar verklagsreglur og leiðbeiningar um útfærslu á samráðinu og með hvaða hætti það skuli framkvæmt.

Í þeim tilvikum þegar viðkomandi fagraðuneyti undirbýr lagafrumvarp eða reglugerð gera verklagsreglur fjármálaráðuneytisins ráð fyrir eftirfarandi ferli gagnvart fagraðuneytinu:

- Í samvinnu við fjármálaráðuneyti undirbýr fagraðuneyti athugun á fjárhagslegum áhrifum væntanlegra stjórnvaldsákvarðana.
- Setja upp drög að niðurstöðum um fjárhagsleg áhrif.
- Leggur fram tillögur um fjármögnun væntanlegra stjórnvaldsákvarðana sem hefur í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkið.
- Eftir að samkomulag hefur náðst milli viðkomandi fagraðuneytis og fjármálaráðuneytis mun ríkisstjórnin tala fyrir málinu í samráði við samtök sveitarfélaga og landsþinga (Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet).

Í framhaldi af framangreindu ferli leggur ríkisstjórnin fram frumvörp á þinginu annars vegar er varðar sjálfa breytinguna á verkefnum sveitarfélaganna og hins vegar frumvarp um breytingu á tekjum sveitarfélaganna til að mæta þeim fjárhagslegu áhrifum sem af verkefnabreytingunni hlýst.

Í tengslum við fjárlagagerð árið 1996 sömdu ríki og sveitarfélög um fyrirkomulag fyrir árin 1997 og 1998. Vorið 1998 náðust samningar um niðurstöðu fyrir árið 1999. Í samningnum fyrir árið 1999 skuldbundu samtök sveitarfélaga sig til að tryggja eftir fongum að sveitarfélögin myndu ekki auka skattheimtu og að áætlunum ríkisstjórnarinnar hvað varðar

menntun og heilsugæslu yrði fylgt eftir og ríkisstjórnin skuldbatt sig til að auka framlög til sveitarfélaganna.

Í kjölfar gagnrýni á fjármögnunarregluna sem samtök sveitarfélaga hafa komið á framfæri við ríkisstjórnina hefur verið settur á laggirnar starfshópur til að endurskoða framangreint ferli.

5.4 Finnland

Í Finnlandi eru einungis tvö opinber stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög. Fjöldi sveitarfélaga í Finnlandi eru 436 talsins, sbr. neðangreinda töflu:

Tafla 10: Fjöldi og stærð sveitarfélaga 1999.

Fjöldi sveitarfélaga	436
Íbúafjöldi stærsta sveitarfélagsins	551.123
Íbúafjöldi minnsta sveitarfélagsins	235
Meðalíbúafjöldi	11.384

Heimild: *Kommunale inntektssystemer i Norden – NIBR 2-2001.*

Í Finnlandi hafa farið fram formlegar samningaviðræður milli ríkis og sveitarfélaga síðan árið 1975. Samstarfið hefur verið í föstum skorðum fram til þessa, en í tíð núverandi ríkisstjórnar hafa viðræðurnar þróast á þann hátt að það var stofnað til formlegrar samninganefndar milli ríkisstjórnar og sambands sveitarfélaga í Finnlandi (Finnlands Kommunförbund). Samninganefndin vinnur að eigin samvinnusáttmála sem á að gilda fyrir kjörtímabilið.

Í finnsku sveitarstjórnarlögunum, sem sett voru árið 1993, er gerð krafa um ákveðið samráð milli ríkis og sveitarfélaga. Í grein 8 kemur eftirfarandi fram:

Setning laga sem varðar sveitarfélögin, mikilvæg verkefni sem varða starfsemi sveitarfélaga og fjárhag sveitarfélaga og samþættingu á fjárhag ríkis og sveitarfélaga á að meðhöndlast af samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga.

Sérstök nefnd er starfrækt sem kallast „Nefnd um fjárhag og starfsemi sveitarfélaga“ og hefur hún verið vettvangur fyrir formlegt samráð ríkis og sveitarfélaga. Innanríkisráðherra er formaður nefndarinnar. Helmingur hennar er skipaður embættismönnum ráðuneyta en hinn helmingurinn samanstendur af framkvæmdastjóra sambandsins og embættismönnum þess.

Ef það er mögulegt þá ná aðilar samkomulagi um álitgerðir er varða skattprósentu, þróun verkefna, vöxt rekstrarkostnaðar og fjárfestinga ásamt skiptingu kostnaðar milli ríkis og sveitarfélaga. Ef aðilar sameinast um slíkar álitgerðir er gert ráð fyrir því að sveitarfélögin fylgi þeim. Það er á hinn bóginn hverju sveitarfélagi í sjálfsvald sett hvaða tillit það tekur til niðurstöðu nefndarinnar. Enda þótt álitgerðunum er ekki fylgt bókstaflega þá er reynslan af þessu verkformi góð.

Engu að síður hafa aðilar viljað þróa meira afgerandi verklag sem betur getur sameinað formlegt og óformlegt samráð milli stjórnsýslustiga svo og pólitískt samráð og samráð embættismanna.

Innanríkisráðherra skipaði í júní 1999 samninganefnd sem samanstendur af fulltrúum ríkisstjórnar og samtaka sveitarfélaga. Nefndin er undir stjórn ráðherra byggða- og félagsmála. Auk hans eru í nefndinni sex ráðherrar og formaður fjárlagagerðar af hálfu ríkisins en samband sveitarfélaga skipar fimm stjórnarmenn í nefndina ásamt framkvæmdastjóra þess.

Markmið samninganefndarinnar er eftirfarandi:

- Semja um samstarfssáttmála milli ríkis og sveitarfélaga og fylgjast með hvernig honum er fylgt eftir.
- Samþætta markmið ríkis og sveitarfélaga í málefnum sveitarfélaga, fjármálum og starfsemi þeirra á þann hátt að sveitarfélögunum séu tryggt fjármagn til að annast „grunnþjónustu“ og tryggja íbúunum jafnan aðgang að þjónustu.
- Þegar þörf krefur á að tryggja sveitarfélögunum fjármuni til að annast ný verkefni.

5.5 Austurríki

Í Austurríki hefur samstarfsform ríkis og sveitarfélaga þróast yfir langan tíma. Hefðbundið samráð hefur átt sér stað í langan tíma en niðurstaða aðila er sú að samningar séu besta fyrirkomulagið til að framkvæma nýjar hugmyndir og verkefni. Í janúar 1999 var myndaður ákveðinn „samráðsfarvegur“ sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir að það séu samþykkt ný lög án þess að tekið sé tillit til þess kostnaðar sem fylgir lögunum.

Mikilvægur þáttur í samráðinu er að þegar ríkið setur ný lög, sem hefur áhrif á rekstur sveitarfélaga, þá verða aðilar að vera sammála um hver áhrifin eru. Sveitarfélögin geta ekki komið í veg fyrir lagasetningu en þau geta krafist þess að nauðsynlegir fjármunir fylgi nýjum verkefnum. Ef næst ekki samkomulag um kostnaðarskiptingu verður það stjórnvald sem ber ábyrgð á lögunum eða reglugerðinni að bera kostnaðinn við hana.

Þegar næst ekki samkomulag um fjárhagsleg áhrif laga- eða reglugerðarsetningar geta aðilar krafist þess að hin formlega samráðsamráðsnefnd sé kölluð saman. Hún samanstendur af þremur fulltrúum ríkisins, þremur fulltrúum frá ríkjasambandinu og einum frá hvoru sveitarfélagasambandinu. Ákvörðun í samráðsnefndinni skal vera samhljóða. Náist ekki samkomulag í nefndinni þá er ágreiningnum vísað til sérstaks dómstóls.

5.6 Holland

Í gildandi sveitarstjórnar- og héraðalögum er ákveðin rammalöggjöf fyrir samráð milli ríkis og sveitarfélaga. Lögin eru frá árinu 1992. Rammalöggjöfin nær yfir upplýsingagjöf og samráð.

Í viðbót við lögfræðilegan ramma, þá eru einnig í gildi reglur af pólitískum toga. Síðan árið 1987 hafa allar ríkisstjórnir skrifað undir svokallaðan „sáttmála“ með sveitarfélögum og héruðum. Í sáttmálanum er meðal annars kveðið á um eftirfarandi:

- Reglur fyrir samskipti ríkis, héraða og sveitarfélaga.
- Almennar reglur fyrir skiptingu opinbers fjármagns milli ríkisvalds, héraða og sveitarfélaga.
- Grunn að tví- eða þríþættu samstarfi á ákveðnum sviðum eða í sambandi við nýja löggjöf. Í gildandi sáttmála eru skilgreind þrjú meginatriði samráðsins. Þau eru eftirfarandi:
 - félagsleg uppbygging og opinbert tryggingakerfi,
 - landfræðileg — fjárhagsleg stefnumörkun,
 - gæðastjórnun í opinbera geiranum.

Minnst tvisvar á ári funda fulltrúar hinna þriggja stjórnsýslustiga undir stjórn forsætisráðherra í þeim tilgangi að ræða ný verkefni og endurmeta eða endurnýja þau eldri eftir því sem ástæða þykir til. Einu sinni á ári er síðan þriggja stiga ráðstefna milli fjármálaráðuneytisins og samtaka sveitarfélaga og héraða, sem er hluti af síðasta lið sáttmálans.

6 Valkostir, tillögugerð og nákvæmni kostnaðarmats

Starfshópurinn ákvað að stilla upp mismunandi valkostum til að undirbúa og rökstyðja tillögu sína um fyrirkomulag kostnaðarmats. Ástæðan er sú að það er álitamál hversu ítarlegar kröfur sé raunhæft að gera til kostnaðarmats ráðuneyta með tilliti til gagnsemi þess. Þannig þarf t.a.m. að afmarka það sem er metið á raunsæjan hátt, taka afstöðu til þess hvenær í vinnunni matið geti farið fram án þess að tefja fyrir eðlilegri framvindu mála, mynda sér skoðun á því hver sé hæfastur til að annast matið, auka líkurnar á því að matið sé raunhæft og taka afstöðu til þess hversu langan tíma eigi að gefa í umfjöllun um matið þegar það liggur fyrir.

6.1 Valkostir og tillögugerð

6.1.1 Stjórnvaldsreglur sem kæmi til álita að kostnaðarmeta

Starfshópurinn hefur stillt upp eftirfarandi fimm valkostum um það hversu langt eigi að ganga við kostnaðarmat.

Valkostur 1

Öll lög, reglugerðir, auglýsingar og aðrar stjórnvaldsreglur birtar í Stjórnartíðindum ásamt stjórnvaldsreglum sem birtar eru í bréfi eða með öðrum hætti. Stjórnvaldsreglur sem hafa í för með sér bæði bein og óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Hér er átt við allar reglur sem settar hafa verið og birtast í lögum, reglugerðum, auglýsingum, samþykktum, í bréfum sem send eru aðilum eða með öðrum hætti og snerta sveitarfélög og/eða aðra aðila í þjóðfélaginu og haft geta bein eða óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga í för með sér. Dæmi um reglur sem gætu haft óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga eru verulega íþyngjandi reglur um starfsemi fyrirtækja sem bregðast þurfa við t.d. með samruna við önnur fyrirtæki, uppsögnum starfsmanna eða með lokun starfsstöðva. Dæmi um reglur sem birtar eru í bréfum til aðila geta t.a.m. verið ákvörðun ráðuneytis um útfærslu í starfsemi sveitarfélaga.

Valkostur 2

Öll lög, reglugerðir, auglýsingar og aðrar stjórnvaldsreglur sem birtar eru í Stjórnartíðindum. Stjórnvaldsreglur sem hafa í för með sér bæði bein og óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Hér er um að ræða stjórnvaldsreglur sem birtar eru í A-, B- og C-deild Stjórnartíðinda og snerta sveitarfélög og/eða aðra aðila í þjóðfélaginu og haft geta bein eða óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga í för með sér. Hér er m.ö.o. um að ræða reglur, sbr. valkost 1, utan þær reglur sem ákveðnar eru af framkvæmdavaldinu og birtar eru í bréfum eða með öðrum hætti.

Valkostur 3

Öll lög og reglugerðir sem hafa í för með sér bæði bein og óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Stjórnvaldsreglur sem eingöngu eru birtar í A- og B-deild Stjórnartíðinda (lög og reglugerðir) og snerta sveitarfélög og/eða aðra aðila í þjóðfélaginu og haft geta bein og óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga í för með sér. Með öðrum orðum er hér um að ræða stjórnvaldsreglur, sbr. valkost 2, utan auglýsinga, samþykta o.fl. sem birtar eru í C-deild Stjórnartíðinda.

Valkostur 4

Öll lög og reglugerðir sem hafa einungis bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga í för með sér.

Lög og reglugerðir sem snerta sveitarfélög og/eða aðra aðila í þjóðfélaginu en hafa einungis bein fjárhagsleg áhrif í för með sér. Hér er m.ö.o. að ræða um stjórnvaldsreglur, sbr. valkost 3, utan þeirra stjórnvaldsreglna sem haft geta óbein áhrif á fjárhag sveitarfélaga í för með sér.

Valkostur 5

Öll lög og reglugerðir sem einvörðungu eða að verulegu leyti snerta sveitarfélögin og hafa bein áhrif á fjárhag þeirra. Lög og reglugerðir sem sérstaklega er beint að starfsemi sveitarfélaga og hafa eingöngu bein fjárhagsleg áhrif í för með sér. Hér er um að ræða lög og reglugerðir sem sett eru um þætti í starfsemi sveitarfélaga, svo sem hvers kyns verkefni þeirra tekjustofna og reglur um endurgreiðslu skatta til þeirra. Hér er ekki eingöngu um að ræða lög og reglugerðir sem settar eru einvörðungu um starfsemi sveitarfélaga heldur einnig reglur sem settar eru um sveitarfélög og aðra aðila í þjóðfélaginu en sem beinist fyrst og fremst að sveitarfélögunum.

Starfshópurinn leggur til að reglur verði settar í samræmi við valkost 5 þar sem hann hefur eftirfarandi kosti umfram aðra:

- Nákvæmni kostnaðarmats í hámarki.
- Hámarksgæði kostnaðarmats miðað við tilkostnað.
- Jafnræði við gerð kostnaðarmats gagnvart öðrum hópum þjóðfélagsins.

Í þeim tilvikum sem sveitarfélög teldu að vinna þyrfti víðtækara kostnaðarmat en felst í valkosti 5 gæti komið til greina að Samband íslenskra sveitarfélaga annaðist verkefnið á sinn kostnað.

6.1.2 Ábyrgð á gerð kostnaðarmats

Starfshópurinn hefur stillt upp þremur valkostum vegna spurningar um hver væri best til þess fallinn að annast kostnaðarmatið

Valkostur 1

Viðkomandi ráðuneyti leggi fram kostnaðarmat.

Valkostur 2

Kostnaðarmat falið stofnun á vegum hins opinbera, svo sem Þjóðhagsstofnun eða Hagfræðistofnun Háskólans.

Valkostur 3

Kostnaðarmat falið einu eða fleiri ráðgjafarfyrtækjum.

Starfshópurinn leggur til að reglur verði settar í samræmi við valkost 1, að hlutaðeigandi ráðuneyti annist matið.

Ástæðan fyrir tillögu starfshópsins er að ráðuneytin búa yfir bæði faglegri og fjárhagslegri þekkingu á þeim málefnum sem lög og reglugerðir fjalla um, sem oft er ekki til að dreifa annars staðar. Þessa þekkingu ber að nýta.

Starfshópurinn telur mikilvægt að hugað verði að kostnaðaráhrifum stjórnvaldsreglna strax á undirbúningsstigi þeirra. Ráðuneyti þurfa því að gera ráðstafanir til að menn með rekstrarlega þekkingu komi að undirbúningnum.

6.1.3 Kyning kostnaðarmats fyrir fulltrúum sveitarfélaga

Starfshópurinn hefur stillt upp eftirfarandi þremur valkostum:

Valkostur 1

Ráðuneyti sendi Sambandi íslenskra sveitarfélaga lagafrumvörp og reglugerðadrög af meðan þau eru í vinnslu í ráðuneytum.

Valkostur 2

Ráðuneyti sendi lagafrumvörp til Sambands íslenskra sveitarfélaga eftir að búið er að kynna þau í ríkisstjórn og áður en þau eru lögð fyrir Alþingi. Reglugerðadrög verði send til umsagnar á vinnslustigi þeirra.

Valkostur 3

Lagafrumvörp verði send til Sambands íslenskra sveitarfélaga eftir að búið er að leggja þau fram á Alþingi. Ráðuneyti sendi reglugerðadrög á vinnslustigi þeirra.

Starfshópurinn leggur til að umsagnarferlið verði í samræmi við valkost 3.

6.2. Nákvæmni kostnaðarmats

Ljóst er að ýmis vandamál koma upp við gerð nákvæms kostnaðarmats. Samkvæmt skýrslu nefndar forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda frá árinu 1999, sem fyrr hefur verið minnst á, er algengt að lög feli í sér matskenndar reglur. Ljóst er að lög með matskenndum reglum er erfiðara að túlka á einhlítan hátt. Þau geta því verið framkvæmd með mismunandi hætti eftir því hver á í hlut og hvaða hagsmuna hann hefur að gæta. Af þessu leiðir að það er yfirleitt ógerningur að áætla nákvæmlega kostnað sem ræðst af mismunandi túlkun og útfærslu á lögum.

Í lögum er yfirleitt gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerðir til að útfæra nánar lagaákvæði. Reglugerðum er yfirleitt ætlað að samræma framkvæmd og draga úr þörf fyrir matskenndar ákvarðanir. Að því leyti geta þær auðveldað endurmat á kostnaði við framkvæmd laganna. En reglugerðir geta einnig fjallað um verkefni og þjónustu sem ekki var séð fyrir þegar löggin voru samin, enda þótt þau rúmist innan laganna og þar af leiðandi haft í för með sér kostnað sem ekki var reiknað með við undirbúning laganna.

Til að stuðla gerð laga með skýrari lagaákvæðum hafa verið gefnar út leiðbeiningar í Danmörku og Noregi sem er einskonar gátlisti um samningu lagafrumvarpa sem lagasmíðir geta stuðst við.

Til að stuðla að góðu og nákvæmu kostnaðarmati telur starfshópurinn eðlilegt að hérlandis verði gefnar út leiðbeiningar um mat á kostnaði sem nái t.a.m. til:

- hvernig meta skuli kostnað við ákveðna starfsemisþætti,
- hvernig meta skuli kostnað í ljósi þess að sveitarfélög geti leyst þau á misjafnan hátt með mismiklum kostnaði,
- hvernig meta skuli tekjumöguleika sveitarfélaga á móti kostnaði.

7 Umfang

Starfshópurinn hefur áætlað umfang og kostnað samfara vinnu við kostnaðarmat laga og annarra stjórnvaldsákvæðana á fjárhag sveitarfélaga.

Mat starfshópsins byggir á fjölda laga, reglugerða, auglýsinga og annarra stjórnvaldsákvæðana sem birtust í Stjórnartíðindum á einu ári.

Tafla 11: Fjöldi ákvæðana skipt í fjóra flokka.

	Tegundir stjórnvaldsákvæðana	Fjöldi
a.	Lög Birt í A-deild stjórnartíðinda árið 2000	140
b.	Reglugerðir Birt í B-deild stjórnartíðinda árið 2000	280
c.	Auglýsingar, samþykktir og aðrar stjórnvaldsákvæðanir 1) Birt í C-deild stjórnartíðinda árið 1998	400
d.	Aðrar stjórnvaldsákvæðanir birtar í bréfum ráðuneyta	Ekki vitað

1) Fjöldi slíkra ákvæðana sveiflast ekki mikið frá ári til árs og því eðlilegt að álykta að um nokkuð venjubundinn fjölda sé að ræða. Þó má benda á milli 40 og 50 samþykktir um fundarsköp sveitarstjórna sem settar eru yfirleitt í kjölfar sveitarstjórnakosninga en þær fóru einmitt fram árið 1998.

Þetta ár birtust um það bil 820 stjórnvaldsákvæðanir í Stjórnartíðindum. Ekki var aflað upplýsingar um fjölda bréfa sem ráðuneyti senda frá sér og fela í sér stjórnvaldsákvæðun enda taldi hópurinn að þá væri of langt seilst.

Áætlað var hversu margar þessara 820 stjórnvaldsákvæðana hefðu getað snert sveitarfélögin á einn eða annan hátt og þeim síðan skipti í fjóra flokka.

Tafla 12: Flokkun ákvæðana eftir fjárhag sveitarfélaga.

Tegundir stjórnvaldsákvæðana	Bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga		Óbein áhrif	Ákvæði sett að beiðni sveitarfélaga	Áhrif á Sveitarfélög		
	Ákvæði sem varða eingöngu starfsemi sveitarfélaga	Ákvæði sem varða sveitarfélög og aðra aðila	Ákvæði sem varða aðra aðila		Samtals	Annað	Fjöldi alls
a. Lög Birt í A-deild Stjórnartíðinda	9	37	18		64	77	141
b. Reglugerðir Birtar í B-deild Stjórnartíðinda	19	25	38	25	107	173	280
c. Auglýsingar o.fl. - C-deild Stjórnartíð.	0	25	0	247	272	128	400
Þar af:							
- Auglýsingar	0	25	0	140	165	50	140
- Þar af skipulagsmál				140	140		25
- Þar af skattamál		25			25		
- Þar af annað						50	50
- Samþykktir				47	47	8	55
- Gjaldskrár				60	60	15	75
- Annað (skipulagsskrár og ársreikningar)						55	55
Samtals a, b og c:	28	87	56	272	443	378	821

Niðurstaða hópsins var sú að um það bil 443 lög, reglugerðir, auglýsingar eða aðrar stjórnvaldsákvæðanir gætu hafa snert sveitarfélögin á einn eða annan hátt. Þar af voru 272 stjórnvaldsákvæðanir teknar að beiðni sveitarfélaganna sjálfra, svo sem samþykktir um fundarsköp og ýmsar gjaldskrár t.d. vegna sorphirðu, holræsa o.þ.h. Þá standa eftir 171 stjórnvaldsákvæðanir sem ekki er vitað um að sveitarfélög hafi óskað sérstaklega eftir að yrðu teknar og gæti mögulega hafa haft einhver áhrif á fjármál sveitarfélaga.

Af þessum 171 stjórnvaldsákvæðunum virðast 56 ákvæðanir ekki hafa haft bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga en gætu mögulega hafa haft óbein fjárhagleg áhrif.

Þær 115 stjórnvaldsákvæðanir sem þá standa eftir virðast geta haft bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga, þótt einungis 28 þeirra fjalli einvörðungu um starfsemi sveitarfélaganna en hinar 87 taki einnig til fleiri aðila.

Sem dæmi um ákvæðanir sem einvörðungu náðu til sveitarfélaganna er reglugerð um fasteignaskatt, reglugerðir um fyrirkomulag og framkvæmd samræmdra prófa í grunnskólum og reglugerð um húsaleigubætur. Ekkert liggur fyrir um hvort eða hve mikil áhrif þessar ákvæðanir höfðu á fjárhag sveitarfélaganna.

Hvað varðar stjórnvaldsákvæðanir sem talið er að hafi haft bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga en ná einnig til annarra í þjóðfélaginu má nefna reglugerðir um ábyrgðargjald atvinnurekenda, um gerð og búnað ökutækja, um stjórn hreindýraveiða og um eignaskiptayfirlýsingar, útreikning hlutfallstalna o.fl. í fjöleignarhúsum.

Starfshópurinn telur að verði tekið upp kostnaðarmat í samræmi við tillögu hans þá muni það taka til 25–50 lagafrumvarpa og reglugerðardruga á hverju ári. Hópurinn áætlar að til jafnaðar taki 6 vinnudaga samtals að meta hverja stjórnvaldsákvæðun, en þetta getur samt verið afar breytilegt. Í eftirfarandi töflu er sýnt hvernig komist er að þessari niðurstöðu.

	Fagráðuneyti		Sveitarfélög og samtök þeirra	Aðrir opinberir aðilar	Samtals
	Aðili sem sér um útreikning	Aðrir aðilar			
Vinna við kostnaðarmat					
1. Öflun fjárhagslegra gagna	1,00	0,00	0,50	0,50	2,00
a. Frá sveitarfélögum eða samtökum þeirra	0,50		0,50		1,00
b. Öðrum opinberum aðilum	0,50			0,50	1,00
2. Öflun faglegra sjónarmiða	1,00	0,50	0,25	0,25	2,00
a. Í viðkomandi ráðuneytum	0,50	0,50			1,00
b. Sveitarfélögum	0,25		0,25		0,50
c. Öðrum opinberum aðilum	0,25			0,25	0,50
3. Útreikningur	1,50	0,00	0,00	0,00	1,50
a. Forsendum stillt upp	0,75				0,75
b. Útreikningur	0,75				0,75
4. Greinargerð	0,50	0,00	0,00	0,00	0,50
Samtals	4,00	0,50	0,75	0,75	6,00
Vinna við umsögn um kostnaðarmat					
			3,00		3,00
Samtals	4,00	0,50	3,75	0,75	9,00

Kostnaðarmat á 25–50 stjórnvaldsákvörðunum tæki samkvæmt þessum forsendum 225-450 vinnudaga eða sem samsvarar vinnu rúmlega eins til tveggja stöðugilda. Miðað við meðallaun sérfræðinga hjá hinu opinbera má gera ráð fyrir að árlegur launakostnaður nemi 4,5–9,0 m.kr. Þar af má gera ráð fyrir að árlegur kostnaður sveitarfélaga og samtaka þeirra geti verið um 1,8–3,6 m.kr. m.a. við gerð umsagnar um kostnaðarmat ráðuneyta.

VIÐAUKI I

Nánari lýsing á samráðsferli ríkis og sveitarfélaga í Noregi

Hið nýja samráðsferli ríkis og sveitarfélaga felur í sér ítarlega umfjöllun um efnahagsmál á fjórum fundum aðila. Fundirnir eru haldnir í tengslum við undirbúning ríkisins á fjárlagafrumvarpi.

Eftirfarandi er lýsing á samráði aðilanna fyrsta árið.

Framkvæmdanefndinni ber að undirbúa fyrsta og annan fund samráðsnefndarinnar þar sem gerð er grein fyrir eftirfarandi atriðum:

Dagskrá fyrsta fundar samráðsnefndar

1. Fjárhagsstöðu sveitarfélaga.
2. Lýðfræðileg atriði, svo sem þróun íbúafjölda eftir aldurshópum o.fl.
3. Aukið þjónustustig sveitarfélaga (aukin þjónustutilboð). Fjalla skal um aukið þjónustustig í beinu kostnaðarlegu samhengi.
4. Breytingar á lögum, reglugerðum eða vinnureglum sem hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög.
5. Breytingar á verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélagageirans og milli fylkjanna og sveitarfélaga.
6. Tekjumöguleikar sveitarfélaga, svo sem þjónustugjöld o.fl. Athuga þarf hvort sveitarfélög hafi möguleika til að auka tekjur sínar t.d. með auknum þjónustugjöldum eða skatttekjum.
7. Möguleikar á framleiðniaukningu. Kanna þarf hvort sveitarfélög geti sinnt aukinni þjónustu með sama fjármagni og aðföngum án þess að komi niður á gæðum þjónustunnar.
8. Þjónusta við atvinnulífið. Kanna hvernig atvinnulífið er að þróast og væntanlegar þjónustukröfur til sveitarfélaga á grundvelli þess.
9. Innbyrðis skipting heildartekna sveitarfélaga, þ.e. skatttekjur, þjónustugjöld og eyrnamerkt og almenn framlög ríkisins.
10. Almenn sjónarmið sveitarfélaga í tengslum við fjárlagagerð. Fulltrúar sveitarfélaga hafi skoðun á launa- og verðlagshækkunum, vöxtum, tryggingabótum o.fl.

Liðir 1–8 eru til umfjöllunar á fyrsta fundinum og reynt að ná um þá sameiginlegri niðurstöðu aðilanna.

Fyrsti fundurinn var haldinn 23. mars 2000 og kallast hann Halvorsböle eftir fundarstaðnum. Þessi fundur var haldinn í tengslum við fyrsta fund ríkisstjórnarinnar um fjárlögin.

Á fundinum var rætt um fjárhagsstöðu sveitarfélagageirans, möguleika til að hagræða í rekstri sveitarfélaga, breytingar á aldursamsetningu íbúanna og áhrif hennar á þjónustuframboð.

Annar fundur samráðsnefndar

Næsti fundur var haldinn 7. apríl í tengslum við Kommunepropositionen. Á fundinum var rætt áfram um fjárhagsstöðu sveitarfélagageirans og hagræðingu í rekstri auk þess sem rætt var um samsetningu á tekjum sveitarfélaganna og tekjuramma þeirra fyrir komandi ár.

Á þessum öðrum fundi samráðsnefndarinnar er ætlast til að eftirfarandi atriði verði til umræðu sem undirbúin verða af embættismannanefndinni:

- I. Fyrri markmið endurskoðuð og kannað um leið hvort þau hafi náðst. Breytingar á þjónustustigi sveitarfélaga skal skoðuð með hjálp KOSTRA-data sem liggur fyrir 15. mars.
- II. Gerð verði drög að greinargerð sem grundvöllur ákvarðanatöku er varðar aðallega tekjuhlið sveitarfélaga.

Eftirfarandi þættir sem voru til skoðunar:

1. Almenn sjónarmið sveitarfélaga í tengslum við fjárlagagerð. Fulltrúar sveitarfélaga hafi skoðun á launa- og verðlagshækkunum, vöxtum, tryggingabótum o.fl.
2. Skipting tekna sveitarfélaga, þ.e. skattar, þjónustugjöld og framlög.
3. Skipting frjálsra tekna milli sveitarfélaga og fylkjanna.
4. Aukið þjónustustig sveitarfélaga (aukin þjónustutilboð): Hvaða stefnu skuli taka varðandi þróun þjónustustigs sveitarfélaga eftir hinum mismunandi málaflokkum. Hvaða málaflokka skuli setja í forgang.
5. Efnahagslegt umfang sveitarfélaga verði skipulagt.

Þriðji fundur samráðsnefndar

Haldin var fjármálaráðstefna 21. ágúst þar sem fjallað var um framkvæmd verkefna innan tekjurammans. Rætt var um tekjuauka sveitarfélaganna og samsetningu teknanna, skiptingu á óráðstöfuðum tekjum milli fylkja og sveitarfélaga, hagræðingu í rekstri og þróun þjónustu sveitarfélaganna.

Á fundinum verði fjallað um eftirfarandi þætti:

1. Skipting tekna sveitarfélaga. Meginskiptingin er ljós en rætt verði um fínstillingu.
2. Skipting frjálsra tekna milli sveitarfélagastjórnsýslustiganna tveggja.
3. Framleiðniaukning. Kann að vera nauðsynlegt að leggja fram ákveðið markmið um framleiðniaukningu.
4. Þróun þjónustustigs. Að tekjuhliðinni gefinni er mikilvægt að kanna hversu mikla fjárhagslega möguleika sveitarfélögin hafa til að bæta þjónustuna.

Fjórði fundur samráðsnefndar

Síðasti sameiginlegi fundur KS og stjórnvalda var haldinn í tveimur hlutum 6. og 16. október. Á þeim fundi var gengið frá sameiginlegri greinargerð (fellesdokument) sveitarstjórnarráðuneytisins og KS varðandi málefni sveitarfélaga í fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar fyrir árið 2001.

Í samræmi við reglurnar um samráðsferlið var ekki gengið frá greinargerðinni fyrr en að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fram. Þetta þýðir að hvorki ríki né sveitarfélög voru í raun bundin af hinni sameiginlegu niðurstöðu. Hér er því ekki um að ræða samning aðila um umfang, áherslur og tekjur sveitarfélaga heldur einungis um stefnuyfirlýsingu að ræða.

Efnisinnihald greinargerðarinnar er eftirfarandi:¹⁴

1. Rammar og forsendur um fjármál sveitarfélaga árið 2001.
 - Útlit í efnahagsmálum og efnahagsstefna ríkisstjórnarinnar.
 - Yfirlit yfir afkomu sveitarfélaganna síðustu ár og horfurnar 2001.
 - Lífeyrisskuldbindingar.
 - Ástand og horfur í starfsmannamálum sveitarfélaganna.
 - Tekjur sveitarfélaga og fylkja árið 2000.

¹⁴ Fellesdokument mellom kommunal- og regionaldepatementet og Kommunenes sentralforbund vedrørende kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2001- Konsultasjonsmøte 16. oktober 2001- Revidert 19/10.

- Verðlagsbreytingar 2001.
- Verðlagsbætur.
- Framlög vegna breytinga á virðisaukaskattslögum.
- Vaxtakostnaður sveitarfélaga og fylkja.
- Breytingar á skattlagningu.
- 2. Fjárhagsrammi sveitarfélaga og fylkja fyrir árið 2001.
 - Tekjur sveitarfélaga og fylkja árið 2001.
 - Tekjur sem sveitarfélög og fylki ráðstafa að eigin vild.
 - Breytingar á samsetningu tekna.
 - Yfirlit yfir tegundir tekna sveitarfélaga og fylkja.
- 3. Þjónustuframboð sveitarfélaga og fylkja.
 - Leikskólar.
 - Félagsleg þjónusta, heilsuvernd og umönnun.
 - Móttaka flóttafólks.
- 4. Þjónustuframboð fylkjanna.
 - Framhaldsskólar og fullorðinsfræðsla.
 - Heilbrigðisþjónusta.
 - Samgöngumál, vegir og almenningsflutningar.
- 5. Önnur mál sem varða sveitarfélagageira.
- 6. Breytingar á forgangsörðun og hagræðing í rekstri.
 - Hagræðing verkefna sem fjármögnuð eru með tekjum sem sveitarfélög ráðstafa að eigin vild.
 - Hagræðingarmöguleikar.

Fylgiskjal 1: Nánar um fjárfestingu vegna umönnunar aldraðra.

Fylgiskjal 2: Nánar um forsendur og aðferðir ríkisins við að ákveða eyrnamerkt framlög til sveitarfélaga og fylkja.

Fylgiskjal 3: Bréf félags- og heilbrigðisráðuneytis til sambands sveitarfélaga og bréf sambands sveitarfélaga til atvinnu- og stjórnsýsluráðuneytisins.

5.2.5.4 Reynslan af samráðsferlinu eftir fyrsta árið

Í desember sl. tók sveitarstjórnaráðuneytið norska sama greinargerð um samráðsferlið og reynslu af því á fyrsta ári þess.¹⁵ Niðurstaða hennar var sú að samráðið hafi verið í samræmi við upphaflegar væntingar en bent á að rákisstjórnarskipti sem fóru fram vorið 2000 höfðu áhrif á samráðsferilinn. Einnig var bent á að endanleg reynsla fái ekki fyrir en eftir tvö til þrjú ár.

Í ljósi reynslunnar var lagt til að:

- a. þriðji samráðsfundurinn fari fram fyrri hluta ágústmánaðar,
- b. á öðrum samráðsfundinum verði fyrst og fremst rætt um hvernig tekist hafi að ná settum markmiðum, hagræða og breyta forgangsörðun,
- c. fyrsti og þriðji samráðsfundur verði fjölmennir en annar og þriðji verði haldnir í þrengri hóp,
- d. atvinnu- og stjórnsýsluráðherra sitji alla fundina.

Í samráði ríkis og sveitarfélaga er fjallað um heildarstærðir fyrir öll sveitarfélög (og fylki) í landinu en ekki einstök sveitarfélög eða fylki. Þrátt fyrir að samráðsfundirnir hafi verið haldnir í tengslum við fjárlagagerð ríkisins voru trúnaðarupplýsingar um fjárlagagerð ríkisins ekki til umræðu á fundunum.

¹⁵ Kommunal- og regionaldepartementet: Konultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren- evaluering av prøveåret 2000, sjá: <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/rapporter/016051-990046/index-dok000-b-n-a.html>.

Viðauki II

KOSTRA (Kommune – Stat – Rapportering) verkefnið

Á vettvangi sambands sveitarfélaga í Noregi (Kommunenes Sentralforbund) og norska sveitarstjórnarráðuneytisins (Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet) hefur verið unnið að hinu svonefnda KOSTRA-upplýsingakerfi í Noregi.

Meginmarkmið verkefnisins er að byggja upp gagnagrunn fyrir niðurstöður úr ársreikningum sveitarfélaga og vinna úr þeim ákveðnar lykiltölur. Niðurstöðurnar verða síðan notaðar í þeim tilgangi að auka möguleika á samanburði á rekstrarniðurstöðum sveitarfélaga og bæta þannig rekstur þeirra.

Verkefnið byggir á því að nota vélræna færslu upplýsinga frá sveitarfélögum gegnum netið á þann stað sem þær eru gerðar upp á samræmdan hátt. Áhersla er lögð á að nýta sér möguleika á vélrænni yfirfærslu upplýsinga, sem tekin er beint úr bókhaldi sveitarfélaganna (launabókhaldi og fjárhagsbókhaldi), til að losna við hættu á innsláttarvillum sem meiri líkur eru á að komi fyrir ef upplýsingar eru slegnar inn í upplýsingakerfið á vegum sveitarfélaganna.

Umræða um KOSTRA byrjaði snemma á síðasta áratug. Þá var settur upp undirbúningshópur undir forystu Hagstofu Noregs (Statistisk Sentralbureau, SSB). Fjögur sveitarfélög hófu starf á vegum KOSTRA árið 1996. Árið 2000 tóku 25 sveitarfélög þátt í verkefninu og 100 árið 2001. Stefnt er að því að í mars á árinu 2002 skili öll sveitarfélög landsins samræmdum upplýsingum til SSB í samræmi við KOSTRA.

Í KOSTRA-verkefninu eru unnar upp upplýsingar frá sveitarfélögum um eftirtalda málaflokka:

1. Aldurssamsetning sveitarfélagsins.
2. Fjárhagslegar lykiltölur.
3. Leikskóli.
4. Grunnskóli.
5. Heilsugæsla.
6. Umönnun og öldrunarþjónusta.
7. Félagsmál.
8. Barnavernd.
9. Vatn, frárennsli og sorp.
10. Menningarminjar og umhverfismál.
11. Menningarmál.
12. Kirkja.
13. Samgöngur.
14. Húsnæðismál.
15. Málefni atvinnulífsins.
16. Brunamál og almannavarnir.

Myndaðar eru ákveðnar lykiltölur fyrir hvern málaflokk sem birtar eru á tveimur mismunandi sviðum. Á sviði 1 er unninn takmarkaður fjöldi sérvalinna lykiltalna fyrir hvern málaflokk sem birtur er á einni A4 síðu. Á sviði 2 eru birtar allar lykiltölur sem unnar eru upp fyrir hvern málaflokk.

Bókhald sveitarfélaga skal vera uppgert og frágengið þann 15. febrúar og formlegri endurskoðun skal lokið fyrir þann 15. mars ár hvert. Þá fær SSB fyrstu upplýsingar úr bókhaldi sveitarfélaga um rekstur þeirra sem vitaskuld eru gefnar með ákveðnum fyrirvara.

Til að gera samanburð á niðurstöðum úr bókhaldi sveitarfélaganna markvissari og marktækari hefur sveitarfélögunum verið skipt upp í eftirfarandi 10 samanburðarhópa:

(fjöldi)

1. Þrjú stærstu bæjarfélögin. (1)
2. Tíu sveitarfélög sem hafa hæst hlutfall tekna til eigin ráðstöfunar. (5)
3. Lítil sveitarfélög með lítinn kostnað bundinn á íbúa. (3)
4. Lítil sveitarfélög með meðalkostnað bundinn á íbúa. (56)
5. Lítil sveitarfélög með mikinn kostnað bundinn á íbúa. (42)
6. Meðalstór sveitarfélög með lítinn kostnað bundinn á íbúa. (37)
7. Meðalstór sveitarfélög með meðalkostnað bundinn á íbúa. (41)
8. Meðalstór sveitarfélög með mikinn kostnað bundinn á íbúa. (4)
9. Stór sveitarfélög með lítinn kostnað bundinn á íbúa. (21)
10. Osló.

Upplýsingum er dreift á þrennan hátt:

1. Sérvaldar og samhæfðar lykiltölur.
2. Sundurliðaðar lykiltölur.
3. Grunnupplýsingar lagðar inn í gangagrunn.

Þessi skipting á að koma til móts við mismunandi þarfir þeirra sem nýta sér upplýsingar úr kerfinu. Sérvaldar og samhæfðar lykiltölur eru ætlaðar embættismönnum, og stjórnáráðgjöf og samráðgjöf ásamt öðrum þeim sem þurfa á að halda yfirliti um aðalatriði hvers málaflokks. Sundurliðaðar lykiltölur eru í aðalatriðum ætlaðar fyrir þá sem bera ábyrgð á og fjalla um einstaka málaflökka hjá ríki og sveitarfélögum/fylkjum ásamt öðrum þeim sem vilja kafa dýpra í einstök svið hjá sveitarfélögunum. Grunnupplýsingar eru ætlaðar fyrir þá sem geta unnið úr upplýsingunum á eigin spýtur.

Verkefnið hefur verið leitt af Hagstofu Noregs (SSB). Upplýsingar eru færðar beint frá sveitarfélögunum til Hagstofunnar, sem annast úrvinnslu og dreifir niðurstöðunum síðan til þeirra sem á þeim þurfa að halda, svo sem hlutaðeigandi ráðuneyta og sambands sveitarfélaga.

Að baki KOSTRA starfinu liggur sú staðreynd að erfitt hefur verið að vinna upp nægjanlega marktækar tölfræðilegar upplýsingar fyrir og um sveitarfélögin, fjárhag þeirra og kostnað við einstaka verkþætti. Markmiðið er að ná fram betri og nákvæmari upplýsingum á fljótvirkari hátt en hægt hefur verið til þessa. Næsta skref í þróunarstarfinu er að flétta upplýsingum um gæði þjónustunnar saman við upplýsingar um kostnað við veitta þjónustu. Á þann hátt verður samanburður milli sveitarfélaga marktækari og auðveldara að leggja mat á hvernig skattfé almennings er nýtt.

Vandamál varðandi gagnaöflun í gegnum KOSTRA hafa helst komið upp hjá litlum sveitarfélögum. Unnið er að lausn þeirra mála og ekki talin ástæða til að ætla að þar geti nokkur vandkvæði verið fólgin. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að verið er að færa rekstur sjúkrahúsa frá fylkjum til ríkisins, meðal annars vegna þess að ríkið var ósátt við hvað aðgengi að sundurliðuðum rekstrarniðurstöðum var erfitt.

Viðauki III

Úttektartilskipun

Norska konunglega vinnu- og skipulagsráðuneytið

(Þýðing úr tilskipuninni „Utregningsinstruksen – Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utregninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget“)

Tilskipun um úttekt á afleiðingum, kynningu og viðbrögðum við vinnu við opinberar úttektir, fyrirmæli, frumvörp og tilkynningar til Stórþingsins.

Ákveðið með konunglegri ákvörðun þann 18. febrúar 2000. Tilskipunin tekur gildi þann 1. mars 2000 og kemur í stað fyrri tilskipunar sem var ákveðin með konunglegri ákvörðun þann 16. desember 1994 (endurbætt þann 8. desember 1995).

Formáli.

Markmið tilskipunarinnar er að tryggja góðan undirbúning við stjórnun með opinberum aðgerðum, breytingum á reglum og öðrum aðgerðum. Hún skal leggja sitt af mörkum til að tryggja samvinnu og samhæfingu í meðferð mála, vönduð vinnubrögð við úttektir og fastmótaðan vinnuferil milli þessa aðila sem sendir mál til umfjöllunar og þess sem fjallar um þau. Ákvarðanir taka sérstaklega mið af að efnahagsleg, skipulagsleg og önnur mikilvæg áhrif umbóta og aðgerða verði kortlögð. Það er mikilvægt að leggja mat á hvað mismunandi tillögur muni kosta ríkissjóð og samfélagið og til að geta undirbúið framkvæmd úrbóta á sem bestan hátt.

Tilskipunin nær þessu markmiði með því að:

- gefa fyrirmæli um að efnahagsleg og skipulagsleg ásamt öðrum mikilvægum afleiðingum verði metin,
- setja reglur um vinnuferil sem á að fylgja við úttekt úrbóta og aðgerða, með áherslu á að þróunarstef sé hafið og framkvæmt innan raunhæfra fjárhagslegra marka. Tilskipunin ákveður fyrir hvaða aðila á að leggja mál áður en vinna hefst við þau og fyrir hverja mál á að leggja eftir að undirbúningur er hafinn,
- setja reglur um að sá sem er ábyrgur fyrir máli geri úttekt á öllum raunhæfum og mikilvægum afleiðingum og að þeir aðilar sem tengjast málinu ásamt opinberum aðilum séu leiddir að ákvarðanatökufærlinu áður en endanleg ákvörðun er tekin.

Úttektartilskipunin beinist að ráðuneytunum og undirstofnunum þeirra og nær yfir vinnu við úttektir, fyrirmæli, úrbætur og aðgerðir, ásamt ályktunum og frumvörpum sem lögð eru fyrir Stórþingið. Úttektartilskipunin er hluti af innri ákvarðanatöku ríkisstjórnarinnar og því er hægt að víkja frá henni með sérstökum samþykktum, sbr. gr. 1.3.

Úttektartilskipunin gefur ekki tæmandi yfirlit um tilkynningarskyldu hjá hinu opinbera. Á nokkrum sviðum hafa verið settar reglur í sérstökum dreifiritum um skyldur viðkomandi aðila til að leggja mál fyrir einstök ráðuneyti, oft og tíðum áður en mál eru send til umsagnar.

Nokkur ráðuneyti hafa gefið út leiðbeiningar um úttekt á afleiðingum ákvarðanatöku á sínu eigin sviði.

Úttektartilskipunin hefur ekki eftirlit með því hvort mál eru lögð fyrir ríkisstjórnina og vísar í því sambandi til vinnureglna um ríkisstjórnarfundi sem eru gefnar út af skrifstofu forsætisráðuneytisins þann 4. september 1998.

Efnisyfirlit.

Kafli 1. Inngangur.

- 1.1. Markmið.
- 1.2. Umfang umfjöllunar.
- 1.3. Undanþágur frá tilskipuninni.
- 1.4. Ábyrgð fyrir tilskipuninni.

Kafli 2. Úttekt á áhrifum, ábyrgð og innihaldi.

- 2.1. Almennt
- 2.2. Efnahagslegar, skipulagslegar og aðrar mikilvægar afleiðingar metnar fyrir fram.
- 2.3. Úttekt á afleiðingum — innihald.
- 2.4. Efnahagsleg og skipulagsleg áhrif.
- 2.5. Önnur mikilvæg áhrif.

Kafli 3. Tilnefning í úttektarnefnd.

Kafli 4. Útsending til almennrar umsagnar.

- 4.1. Almennt.
- 4.2. Útsending áður en úttektarvinna hefst.
- 4.3. Útsending til ráðuneyta.
- 4.4. Útsending til ráðuneyta eftir að umfjöllun er hafin en áður en útsending til almennrar umsagnar fer fram.

Kafli 5. Almennar umsagnir.

- 5.1. Almennt.
- 5.2. Umsagnarfrestur.
- 5.3. Umsögn um tillögur frá Evrópuráðinu.
- 5.4. Undanþágur frá almennri umsögn.
- 5.5. Ný umsögn.

Kafli 6. Umfjöllun um tillögur ráðuneyta til ályktana og frumvarpa sem lögð eru fyrir Stórþingið.

- 6.1. Umfjöllunarskylda.
- 6.2. Frestur til svara.
- 6.3. Kostnaðarmat eða önnur útskýring er varðar tilkynningar til Stórþingsins.

Kafli 7. Lög og reglur.

- 7.1. Undirbúningur laga og reglugerða.
- 7.2. Kynning fyrir dómsmálaráðuneytinu.
- 7.3. Lagatæknileg yfirferð.
- 7.4. Gildistaka laga og reglugerða.
- 7.5. Kynning lagabreytinga.
- 7.6. Upplýsingaskylda vegna nýrra og breyttra laga og reglugerða.

1. Inngangur.

1.1. Markmið.

Markmið tilskipunarinnar er að tryggja góðan undirbúning og stjórnun með opinberum úrbótum, reglugerðarbreytingum og öðrum aðgerðum. Tilskipunin skal tryggja að sá aðili sem er ábyrgur fyrir málinu, geri úttekt á öllum raunhæfum og mikilvægum afleiðingum og að þeir aðilar sem tengjast málinu og opinberir aðilar komi að ákvörðunartökuferlinu áður en ákvörðun er tekin.

1.2. Umfang umfjöllunar.

Úttektartilskipunin varðar vinnu við opinberar úttektir, fyrirmæli, úrbætur og aðgerðir ásamt vinnu við frumvörp og þingsályktanir sem lögð eru fyrir Stórþingið.

Tilskipunin varðar þá undirbúningsvinnu sem er framkvæmd af eða í umboði opinberra stofnana, svo sem ráðuneyta, opinberra stofnana og annarra undirstofnana ráðuneyta.

Tilskipunin gildir ekki hvað varðar tilskipanir kirkjunnar, bráðabirgðalög í sambandi við samninga milli ríkis og aðila vinnumarkaðarins eða samþykkt alþjóðlegra samninga.

1.3. Undanþágur frá tilskipuninni.

Reglur tilskipunarinnar gilda nema þegar sérstakar aðstæður krefjast þess.

Ákvörðun um undanþágu er tekin af ráðherrum í einstökum fagráðuneytum. Til að undanþága sé leyfð frá gr. 5.2 (umsagnarfrestur) í málum þar sem endanleg ákvörðun er tekin af opinberum stofnunum er það nægjanlegt að ákvörðunin sé tekin af fagráðuneyti. Ákvörðunin á að vera skrifleg og skal rökstuðningur fylgja henni.

1.4. Ábyrgð fyrir tilskipuninni.

Atvinnu- og skipulagsráðuneytið ber ábyrgð á að túlka og upplýsa um tilskipunina ásamt því að bera ábyrgð á almennum leiðbeiningum varðandi hana. Einstök ráðuneyti bera ábyrgð á því að starfsmenn ráðuneytisins og starfsmenn undirstofnana séu upplýstir um tilskipunina og að henni sé framfylgt.

2. Úttekt á áhrifum, ábyrgð og innihaldi.

2.1. Almenn.

Hvert einstakt mál skal innihalda úttekt á afleiðingum þess sem skal samanstanda af greiningu og mati á tilteknum mikilvægum afleiðingum þeirrar ákvörðunar sem lögð er til að verði tekin. Úttektin skal ná yfir afleiðingar ákvörðunarinnar fyrir stjórnkerfi ríkisins, landshlutastjórnir og sveitarfélög ásamt einkageirann, þar með talin fyrirtæki og einstaklinga.

Afleiðing ákvörðunar skal skilgreind í tölum að því leyti sem það er mögulegt. Heildaráhrif tiltekinna ákvarðana og verkefna skulu metin fyrir þá sem ákvörðunin snertir.

Aðrir valkostir skulu metnir, þar með taldir aðrir valkostir en opinberir, til dæmis efnahagslegir.

Sá aðili sem tekur mál upp ber ábyrgð á að afleiðingar þess verði metnar. Umfang úttektar á afleiðingum og innihaldi skal taka mið af mikilvægi máls og þýðingu úttektarinnar. Úttekt á afleiðingum er yfirleitt hluti af málsskjali (ákveðinn kafli eða hluti skýrslu) og á að gefa stutt yfirlit um mikilvægustu afleiðingar þess. Einstök ráðuneyti bera ábyrgð á upplýsingagjöf og leiðbeiningum á sínu sviði.

2.2. Efnahagslegar, skipulagslegar og aðrar mikilvægar afleiðingar metnar fyrirfram.

Þegar vinna við ákveðið verkefni hefst skulu væntanleg efnahagsleg, skipulagsleg og önnur mikilvæg áhrif metin fyrirfram, sbr. gr. 4.2.

2.3. Úttekt á afleiðingum — innihald.

2.3.1. Efnahagsleg og skipulagsleg áhrif.

Greining og mat á efnahagslegum og skipulagslegum áhrifum skal ætíð fylgja með í málatilbúnaði.

Efnahagsleg áhrif má meta bæði með hliðsjón af útgjalda- og teknahlið þeirra sem málið varðar, þar með talin fjárlög ríkisins, fjárhagsáætlanir sveitarfélaga og landshluta ásamt atvinnulífi og einstaklingum. Í nauðsynlegum mæli skal framkvæma nákvæmar og raunsæjar samfélagslegar greiningar. Þegar verulegt óöryggi er varðandi ýmsa þætti sem hafa áhrif á niðurstöðuna skal gera útreikninga bæði fyrir hámarks- og lágmarksniðurstöðum hvað varðar árangur og kostnað. Einnig skal meta hve næmar niðurstöðurnar eru gagnvart áhrifum hinna breytilegu áhrifavalda.

Skipulagsleg áhrif skulu metin með hliðsjón af miðlægu og dreifstýrðu stjórnkerfi ríkisins, stjórnkerfi fylkja og sveitarfélaga ásamt hugsanlegum breytingum á innra skipulag, nýjar stofnanir og stöður ásamt öðrum áhrifum sem geta haft í för með sér verulegar breytingar á verkefni, meðhöndlun mála eða vinnuálag.

2.3.2. Aðrar mikilvægar afleiðingar.

Afleiðingar tillagna skulu metnar með hliðsjón af öllum sértækum eða almennum aðstæðum sem geta haft þýðingu fyrir það hvort lagt skuli mat á afleiðingar tillögunnar eða ekki. Mat á afleiðingum skal fela í sér mat á þeim aðstæðum sem hafa þýðingu í fyrirbyggjandi máli.

Í viðbót við efnahagsleg og skipulagsleg áhrif skal einnig lagt mat á önnur áhrif af fyrirbyggjandi tillögum. Hvaða þættir það eru skal metið í hverju einstöku tilfelli. Upptalningin hér að neðan inniheldur dæmi um slíkt og er ekki tæmandi. Í mörgum tilfellum mun vera raunhæft að leggja mat á áhrif á eftirfarandi sviðum:

- Umhverfisleg áhrif. Úttektin verður að taka mið af umhverfispólitískum markmiðum og að almenningur, með tilvísan til 110. gr. stjórnarskrárinnar, hafi rétt á að vita um áhrif af skipulögðum aðgerðum gagnvart náttúrunni.
- Áhrif fyrir atvinnulífið. Skylda til að meta efnahagsleg áhrif fyrir atvinnulífið leiðir af gr. 2.3.1. Ef tillaga hefur önnur áhrif fyrir atvinnulífið verður einnig að leggja mat á það.
- Byggðaleg áhrif verður að meta með hliðsjón af settum markmiðum stjórnvalda varðandi byggðastefnu.
- Afleiðingar fyrir heilsu íbúanna.
- Áhrif á jafnréttismál, meðal annars með hliðsjón af settum markmiðum í jafnréttismálum.

- Afstaða til mannréttindamála. Leggja skal mat á, ef þörf krefur, hvort alþjóðlegir samningar um mannréttindamál skipti máli í þessu sambandi fyrir stjórnvöld.
- Afleiðingar á markmið er sett hafa verið hvað varðar einfaldara stjórnkerfi og einfaldara skipulag.

3. Úttektarumboð.

3.1. Skipulagning á úttektarumboði.

Úttektarumboð ákveður að efnahagsleg, skipulagsleg og önnur mikilvæg atriði í sambandi við afleiðingar af framkomnum tillögum skulu metin í samræmi efnisinnihald kafla 2.

Í opinberum úttektum skal hafa það sem meginreglu að að minnsta kosti ein tillaga skuli byggjast á óbreyttri notkun aðfanga á viðkomandi svæði. Ákvörðun um þetta skal tekin í úttektarumboði. Það verður að leggja sérstakt mat á hvort að það sé tekin ákvörðun um hvort úttektin skuli einnig leggja mat á hvaða aðgerðir er mögulegt að framkvæmda, ef að eigi að ganga út frá samdrætti í aðfanganotkun innan viðkomandi málaflokks.

Fagráðuneytin verða að útvega nefndinni nauðsynlega aðstoð til að mögulegt sé að framkvæma nauðsynlegt mat á afleiðingum fyrirhugaðrar ákvörðunar.

Í umboði fyrir opinberar úttektarnefndir verður að setja upp raunsæjan tímaramma fyrir vinnu nefndarinnar. Lengd hans verður að ákvarða eftir umfangi vinnunnar.

4. Útsending til almennrar umsagnar.

4.1. Almenn.

Þegar unnið er að máli sem hefur efnahagsleg, skipulagsleg eða önnur umfangsmikil áhrif á starfssvæði annarra fagráðuneyta, sbr. gr. 2.3.1 og 2.3.2 skal leggja málið fram fyrir viðkomandi ráðuneyti, sbr. gr. 4.2.1 og 4.3.1. Krafa um kynningu getur komið frá á tveimur stigum í vinnuferlinu;

- málið er kynnt viðkomandi ráðuneytum fyrir fram eða áður en úttektarnefndin tekur til starfa, sbr. gr. 4.2 og/eða
- málið er kynnt þegar úttektarnefnd hefur lokið störfum, en áður en það er sent út til almennrar kynningar, sbr. gr. 4.3 hér á eftir.

Frestur til svara skal í báðum tilvikum vera minnst tvær vikur ef annar tími er ekki ákveðinn eða orðið samkomulag um milli viðkomandi ráðuneyta.

Þegar vinna við úttekt er hafin, eða málið er metið af undirstofnun, skal fyrir fram gert mat og úttekt á afleiðingum málsins kynnt fyrir fagráðuneyti sem leggur málið fyrir önnur viðkomandi ráðuneyti. Fagráðuneyti er ábyrgt fyrir að kynning á tillögum og afleiðingum þeirra eigi sér stað.

4.2. Upphafleg útsending

Útsending til umfjöllunar áður en frumvarp er lagt fram skal gerast svo fljótt sem mögulegt er. Matsgjörð sem unnin er fyrir fram (þar með talinn bráðabirgðatexti vegna úttektaraðila, sbr. gr. 3.1) á að leggja fyrir neðanskrað ráðuneyti áður en vinna við sjálfa úttektina hefst.

4.2.1. Niðurstöður kynntar fyrir ráðuneytunum.

Með hliðsjón af niðurstöðum bráðabirgðamats, hvað varðar eðli niðurstaðna og umfangi þeirra, skal það lagt ásamt niðurstöðum úttektaraðila fyrir eftirfarandi ráðuneyti:¹⁶

- a) Fjármálaráðuneytið, ef fyrirframgert mat leiðir í ljós að málefnið geti haft í för með sér auknar fjárveitingar, eða jafnvel samdrátt í tekjum, verulegar tilfærslur innan fjárhagsramma ráðuneytisins, verulegar skipulagsbreytingar innan ríkiskerfisins eða meiri háttar samfélagslegar breytingar.
- b) Atvinnu- og skipulagsmálaráðuneytið, ef fyrirframgert mat leiðir í ljós að málefnið geti haft í för með sér verulegar skipulagsbreytingar í ríkiskerfinu.
- c) Sveitarfélaga- og byggðaráðuneytið, ef fyrirframgert mat leiðir í ljós að málefnið geti haft í för með sér veruleg efnahagsleg og/eða skipulagsleg áhrif fyrir sveitarfélög eða fylki eða veruleg áhrif á byggðamynstur.
- d) Ráðuneyti sem verða fyrir verulegum áhrifum, ef fyrirframgert mat leiðir í ljós að málefnið geti haft í för með sér verulegar breytingar á þeirra sérsviði.

4.3. Útsending til ráðuneyta eftir úttekt máls, en áður en sent er til umsagnar.

Leiði mat á afleiðingum ákvörðunar í ljós að hún geti haft í för með sér veruleg efnahagsleg og/eða skipulagsleg áhrif eða áhrif á öðrum sviðum sem verða önnur fagráðuneyti verulega skal fagráðuneytið, áður en málið er sent til almennrar umfjöllunar, kynna málið fyrir því í þeim tilgangi að fá sjónarmið þess á hvort niðurstöður eru fengnar á viðunandi hátt, sbr. gr. 4.2.1. Málefni sem hafa verulega efnahagslega þýðingu á ætíð að leggja fyrir fjármálaráðuneytið. Mál sem hafa veruleg efnahagsleg eða skipulagsleg áhrif fyrir sveitarfélög eða fylki á ætíð að leggja fyrir ráðuneyti sveitarstjórnar- og byggðamála.

5. Almennar umsagnir.

5.1. Almenn.

Þegar úttekt máls er lokið skal fagráðuneyti eða undirstofnun senda málið til venjulegrar umsagnar hjá öllum þeim sem málið varðar, hvort sem það eru opinberir aðilar eða einkaaðilar, ef málið fellur ekki undir undanþágur, sbr. gr. 5.4.

Málið skal einnig senda til viðkomandi ráðuneyta samtímis og það er sent til almennrar umsagnar. Fagráðuneyti skal í þessu sambandi meta hvort kalla skuli inn niðurstöður viðkomandi ráðuneyta sem lið í almennum umsögnum eða á annan viðeigandi hátt.

Það ráðuneyti sem fær mál til umsagnar er ábyrgt fyrir því að undirstofnanir sem málið varðar fái málið til umsagnar.

Sú stofnun sem sendir mál til umsagnar skal einnig meta aðra möguleika til að tryggja tengsl við viðkomandi aðila, svo sem með notkun upplýsinga- og samskiptatækni, fundum o.s.frv.

Öllum málum sem send eru til umsagnar skal fylgja listi yfir þá sem fá málið til umsagnar og þau skulu vera dagsett þann dag sem málið er sent út.

¹⁶ Ef eitt eða fleiri ráðuneyti sem hafa fengið slík mál til umfjöllunar eru ósamþykkt því að vinna við þetta hefjist þá verður viðkomandi fagráðuneyti að leggja málið fyrir ríkisstjórn og fá úr því skorið hvernig framhald starfsins skuli vera, sbr. vinnuáætlanir um ráðstefnur um afmörkuð mál (r-konferansre).

5.2. Umsagnarfrestur.

Umsagnarfrestur skal venjulega vera þrjú mánuðir og ekki styttri en sex vikur. Styttri frestur er ákveðinn í sambandi við gr. 1.3 í tilskipuninni.

5.3. Umsagnir um tillögur frá Evrópuráðinu.

Þegar það þykir henta skulu fagráðuneytin einnig senda tillögur frá Evrópuráðinu til viðeigandi EES-stofnunar til umsagnar. Við umsögn samkvæmt fyrsta lið geta fagráðuneyti ákveðið styttri umsagnarfrest en nefndur hefur verið í gr. 5.2 þegar það þykir nauðsynlegt með hliðsjón af tímaáætlun um frekari meðferð tillögunnar í stofnunum EES.

5.4. Undanþágur frá almennri umsögn.

Hægt er að falla frá venjuleg umsögn þar sem:

- a) ekki er mögulegt að framkvæma hana,
- b) það getur gert erfiðara að framkvæma málið eða mun veikja áhrif þess,
- c) það er álitid ónauðsynlegt.

Ákvörðun um að falla frá venjulegri umsögn er tekin af fagráðuneyti ef eitt eða fleiri skilyrðum í lið eitt eru uppfyllt. Ef mál er ekki sent til almennrar umsagnar skal sú stofnun sem ber ábyrgð á málinu fá sjónarmið viðkomandi aðila varðandi málið á annan hátt.

Tillögur fagráðuneytanna varðandi lög og reglugerðir sem leggja skal fyrir Stórþingið eru ekki send út til venjulegrar umsagnar, heldur eru meðhöndluð samkvæmt reglum í kafla 6.

5.5. Ný umsögn.

Ef umsagnir eða aðrar aðstæður leiða til umtalsverðra breytinga í því máli sem fjallað er um skal sendur nýr texti til þeirra aðila sem málið skiptir mestu. Það sama gildir ef efnahagsleg, skipulagsleg eða önnur áhrif breytast verulega eftir að umsagnir hafa borist.

6. Umfjöllun um tillögur ráðuneyta til ályktana og frumvarpa sem lögð eru fyrir Stórþingið.

6.1. Umfjöllunarskylda

Tillögur fagráðuneyta að tilkynningum og frumvörpum sem lögð eru fyrir Stórþingið á að leggja fyrir fjármálaráðuneytið og önnur ráðuneyti sem málið varðar. Ráðuneytin ákvarða sjálf hvort þau verði lögð fyrir undirstofnanir.

Tillögur að tilkynningum og frumvörpum sem lögð eru fyrir Stórþingið sem hafa áhrif á efnahag fylkja og sveitarfélaga eða skipulagslegar aðstæður, eða sem hafa byggðaleg áhrif, á að leggja fyrir ráðuneyti sveitarstjórna- og byggðamála.

Þessar reglur gilda ekki hvað varðar tillögur til fjárlaga og tilkynningar sem lagðar eru reglulega fyrir Stórþingið til upplýsingar.

Tillögur fagráðuneyta að tilkynningum og frumvörpum sem lögð eru fyrir Stórþingið eru almennt ekki sendar út til umsagnar, sbr. gr. 5.4 að ofan.

6.2. Frestur til svara.

Frestur til svara skal vera minnst þrjár vikur ef annar frestur er ekki ákveðinn eða samið um á milli viðkomandi fagráðuneyta.

6.3. Kostnaðarmat eða aðrar skýringar á tilkynningum til Stórbingsins.

Meta verður sérstaklega hvað varðar tilkynningar til Stórbingsins hvernig á að skilgreina fjárhæðir eða annað sem máli skiptir og skal koma fram í sambandi við áætlanir og tillögur sem rætt er um. Í öllum tilkynningum á að taka með fyrirvara um hve hratt er hægt að koma fyrirhuguðum breytingum til framkvæmda, með tilvísun til árlegra fjárlaga og efnahagslegra aðstæðna.

7. Lög og reglur.

7.1. Undirbúningur laga og reglugerða.

Vinna við frumvörp til laga og reglugerða skal unnin með hliðsjón af leiðbeiningum dómsmálaráðuneytisins „Lagatækni og undirbúningur lag“.

7.2. Kynning fyrir dómsmálaráðuneytinu.

Áður en vinna hefst við undirbúning stærri frumvarpa og annarrar lagasetningar sem geta haft í för með sér breytingar á formi laga á að kynna málið fyrir dómsmálaráðuneytinu. Frumvörp til laga eða reglna fyrir Svalbarða, Jan Mayen eða norska hluta í Antarktis á ætíð að kynna fyrir dómsmálaráðuneytinu áður en þau eru send út til almennrar umsagnar. Það sama gildir um tillögur um að víkka út gildandi lög og reglur er varða þessi svæði.

7.3. Lagatæknileg yfirferð.

Fullgerð tillaga sem á að leggja fyrir Óðalsþingið¹⁷ á að kynna fyrir lagadeild dómsmálaráðuneytisins til lagatæknilegrar yfirferðar. Þetta gildir ekki um frumvörp til skattalaga.

Lagatæknileg yfirferð er framkvæmd eftir að kynning fyrir viðkomandi fagráðuneytum hefur verið framkvæmd. Frestur vegna yfirferðar á að vera minnst tvær vikur. Frávik er hægt að gefa með sérstöku samkomulagi við lagadeildina.

7.4. Gildistaka laga og reglugerða.

Lög og reglugerðir sem hafa þýðingu fyrir opinberar stofnanir og einstaklinga taka venjulega gildi frá og með áramótum. Undanþágur verður að meta sérstaklega hverju sinni.

7.5. Kynning lagabreytinga.

Sama dag og lög eru staðfest eða samþykkt á að senda frumvarpið og mögulega sérstakan kynningartexta til Norska lögbirtingarblaðsins til kynningar.

7.6. Upplýsingaskylda vegna nýrra og breyttra laga og reglugerða.

Sá aðili sem undirbýr ný lög eða reglugerðir eða breytingar á gildandi lögum eða reglugerðum skal annast mat á upplýsingagjöf í sambandi við gerðar breytingar. Upplýsingaátak skal

¹⁷ Önnur deild Stórbingsins.

skipuleggja með hliðsjón af því að hverjum þær reglur beinast sem eru til umfjöllunar hverju sinni og umfangi breytinganna.