

*Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögnum,
Strætó, Sorpu og Slökkviliði
höfuðborgarsvæðisins*



Úttektarteymi:

Hafnarfjörður

Garðabær

Kópavogur

Mosfellsbær

Reykjavík

Seltjarnarnes

Unnið að beiðni Framtíðarhóps SSH

Ábyrgð og umsjón:

Innri endurskoðun Reykavíkurborgar

Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögum

September 2011

Ábyrgð: Hallur Símonarson, innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar

Umsjón: Anna Margrét Jóhannesdóttir og Ingunn Þórðardóttir

EFNISYFIRLIT

Samantekt	1
Inngangur	4
1 Starfsumhverfi	5
1.1 Almenn umfjöllun	5
1.2 Regluverk byggðasamlaga	6
1.3 Frumvarp til sveitarstjórnarlaga	8
2 Félagsform	10
3 Samskipti eigenda og stjórna	13
3.1 Umboð stjórna	13
3.2 Hlutverk stjórna	14
3.3 Fjárhagsáætlunargerð	15
3.4 Greining fundargerða	16
4 Hlutverk SSH gagnvart byggðasamlögum	17
5 Eigendavettvangur og eigendastefna	19
6 Tillögur að verkefnum	23
Heimildaskrá	28
Viðmælendur	30
Viðauki 1 Byggðasamlögin þrjú	V-1
Viðauki 2 Regluverk byggðasamlaga	V-6
Viðauki 3 Valkostir í félagsformi	V-10
Viðauki 4 Samrekstur sveitarfélaga	V-16
Viðauki 5 Greining áhættumat	V-26

SAMANTEKT

- Breytingar í starfsumhverfi sveitarfélaga kalla á stöðuga endurskoðun á verkefnum þeirra og með hvaða hætti sé best að sinna þeim. Öll umræða sem snýr að valkostum um rekstur sameiginlegra verkefna sveitarfélaga kallar á *vandaða pólitíska stefnumörkun*.
- Fjárhagsstaða byggðasamlaganna er erfið og við greiningu á fjárhagsáætlun til fimm ára kemur í ljós mikil áætluð fjárförf byggðasamlaganna þriggja vegna *fyrirhugaðra fjárfestinga*.
- Byggðasamlög er sjálfstæðir lögaðilar, sem fara með stjórnslu sveitarfélags þar sem gilda sömu reglur og um aðra stofnanir sveitarfélaga, stjórnslureglur. Núverandi regluverk byggðasamlaga er ekki nógu skýrt varðandi skilgreiningu á umboði stjórna og samvinnu eigenda (sjá umfjöllun í kafla 1.2).
- Frumvarpi að breytingum á sveitarstjórnarlögum er ætlað að styrkja stöðir byggðasamlaga. Styrkja þarf umfjöllun um stjórnarhætti, þ.e. hlutverk stjórna, eigenda og samskipti þeirra á milli. Enn fremur þarf að endurskoða ákvæði frumvarpsins um stofnun og úrsögn úr byggðasamlagi. Skýra þarf betur hvaða áhrif hertar reglur um fjármálastjórnun sveitarfélaga geta haft á aðkomu þeirra að byggðasamlögum.
- Á sveitarstjórnarstiginu eru í notkun mismunandi félagsform. Eðlismunur á félagsformum liggur fyrst og fremst í því að byggðasamlag fellur undir reglur stjórnslulaga en sameignarfélag og hlutafélög eru einkaréttarlegs eðlis. Ábyrgð eigenda er mismunandi þ.e. einföld full ábyrgð hjá byggðasamlagi og sameignarfélagi en takmörkuð ábyrgð hjá hlutafélagi. Engin umfjöllun er í lögunum um í hvaða tilvikum byggðasamlög henta og í hvaða tilvikum væri eðlilegra að velja aðra kosti um samstarfs- eða félagsform. Æskilegt er að unnin verði greining sem tekur heildstætt á því hvers konar samrekstrarform/félagsform henti hinum mismunandi samstarfsverkefnum.
- Rekstur byggðasamlaganna þriggja, Strætó, Sorpu og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins er mjög ólíkur og mikilvægt að félagsformið henti viðkomandi verkefnum og áhættustigi þeirra. Félagsformið byggðasamlag hentar þegar um er að ræða lögbundin verkefni þar sem gilda eiga almennar stjórnslureglur. Í þeim tilvikum sem um er að ræða starfsemi sem ber einkenni almenns einkareksturs á samkeppnisgrundvelli, eins og t.d. á við um ákveðna þætti í starfsemi Sorpu og Strætó, þá hentar að mati hópsins betur að nota annað félagsform. Því er nauðsynlegt að yfirfara tilgang og verkefni byggðasamlaganna.
- Umboð stjórna óskýrt. Í sumum tilvikum hefur ákvörðunum stjórna verið hafnað af eigendum. Í öðrum tilvikum hafa eigendur tekið ákvarðanir sem hafa veruleg áhrif á stöðu og fjárhag byggðasamlaga án samráðs við stjórnir. Endurbæta þarf núgildandi samþykktir byggðasamlaga m.a. með því að setja skýrari ákvæði í þær um umboð stjórnarmanna til ákvarðanatöku og um aðkomu eigenda að stærri ákvarðanatökum.
- Stjórnir byggðasamlaga hafa ekki sett sér starfsreglur. Í umfjöllun um góða stjórnarhætti er dregið fram mikilvægi þess að stjórn setji sér starfsreglur þar sem fjallað er nánar um hlutverk og framkvæmd starfa stjórnarinnar. Starfsreglur ættu

að fjalla um verkaskiptingu stjórnar og samskipti stjórnar, stjórnarformanns og framkvæmdastjóra. Einnig ætti stjórn að meta störf sín með reglubundnum hætti

- Skilgreina þarf eigendavettvang fyrir byggðasamlögin. Eðli samvinnu sveitarfélaga er fremur flókið þar sem sveitarfélög byggja völd og umboð á fjölskipuðu valdi. Til þess að samvinna geti skapast þarf að vera formlega skilgreindur vettvangur, eigendavettvangur, sem hefur það hlutverk að taka hina pólitísku umræðu um samvinnu sveitarfélaga og móta sér verklag um hana. Skilgreina þarf hverjir eiga rétt á að mæta á þennan eigendavettvang og hver aðkoma minnihlutans á að vera. Afrakstur hinnar pólitísku umræðu birtist meðal annars í eigendastefnu.
- Byggðasamlögin hafa fjarlægst eigendur sína og oft óljóst hvert stefnir. Mikilvægt er að eigendur gefi út eigendastefnu sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn, taki á hlutverki og umboði aðila máls og taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi hagsmunaaðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökufurlinu. Eigendur leggi hinar stóru línur (með eigendastefnu) sem stjórnarmönnum byggðasamlaga beri að fara eftir í sinni stefnumótunarvinnu.

Í lok skýrslu er tillögum/umbótaverkefnum skipt upp í þrennt:

- I hluti — Almennar aðgerðir til að bæta stjórnsýslu við samvinnu sveitarfélaga um sameiginleg verkefni:
 - Stilla þarf upp formlegri greiningu um valkosti í samvinnu sveitarfélaga, sem tekur heildstætt á því hvers konar samrekstrarform hentar hinum mismunandi verkefnum.
 - Í frumvarpi til laga um sveitarstjórnir þarf að festa frekar í sessi reglur um góða stjórnarhætti í starfsemi byggðasamlaga ásamt umfjöllun um eigendavettvang. Endurskoða þarf þann þátt frumvarpsins er snýr að úrsögn sveitarfélags úr byggðasamlagi.
 - Gera þarf leiðbeiningarrit fyrir sveitarfélög um stjórnarhætti þar sem fjallað er um eigendavettvang, framsal valds, umboð og skyldur, hlutverk og starfshætti stjórnarmanna. Þörf er á skýrari leiðbeiningum til stjórnarmanna.
- II. hluti — Lágmarksbreytingar gagnvart byggðasamlögnum (m.v. óbr. núverandi félagsform).
 - Endurbæta þarf samþykktir byggðasamlaganna.
 - Skilgreina þarf eigendavettvang fyrir byggðasamlögin.
 - Skilgreina þarf eigendastefnu.
 - Yfirfara þarf verkefni hvers byggðasamlags og meta hvort þau séu í samræmi við lögbundið hlutverk sveitarfélaga.
- III. hluti — Umbótaverkefni sem snúa að hverju byggðasamlagi fyrir sig. Verkefni sem æskilegt er að vinna áfram með.
 - Strætó bs. — Taka þarf afstöðu til þess hvort núverandi félagsform Strætó henti verkefnum fyrirtækisins.
 - Greina þarf á milli stjórnsýsluhluta Strætó og reksturs vagnþjónustu.
 - Skortur er á heildarstefnumótun í málaflokknum (almenningsamgöngur). Nauðsynlegt er að skoða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.
 - Sorpa bs. — Taka þarf afstöðu til þess hvort núverandi félagsform Sorpu henti öllum verkefnum fyrirtækisins.
 - Skortur er á heildarstefnumótun í málaflokknum (sorpmaalum).
 - Slökkviliðið bs. — Gera þarf sérstaka stjórnsýsluskoðun á verkefnum Slökkviliðsins. Skoða þarf afmörkun verkefna, miðað við lagaramma og samninga, hvers eðlis þau eru og umfang þeirra.

INNGANGUR

Stjórnsýsluúttekt byggðasamlaga, Strætó, Sorpu og Slökkviliðsins (SHS) fór af stað í febrúar 2011. Stofnað var til verkefnahóps er samanstóð af fulltrúum 7 sveitarfélaga, eigenda þessara byggðasamlaga. Hópurinn hittist 14 sinnum á tímabilinu. Í upphafi var farið yfir umfang og nálgun á verkefninu og það afmarkað við skoðun á stjórnsýslulegri stöðu byggðasamlaga með tilliti til lagalegrar umgjáðar, félagsforms, samskipta eigenda og hlutverks stjórnar. Skilgreint markmið verkefnisins var eftirfarandi:

Að setja fram tillögur að skýrari stjórnsýslu byggðasamlaga og stöðu þeirra gagnvart eigendum, þ.m.t. umboð til ákvarðanatöku og skuldbindinga. Í þessu felst að greina núverandi stöðu og fyrirkomulag stjórnskipulagsins og stilla upp valkostum um með hvaða hætti sveitarfélög geti best hagað þeim sameiginlegu verkefnum sem byggðasamlögin bera ábyrgð á.

Úttektarteymi skipa:

Anna Margrét Jóhannesdóttir, verkefnastjóri, Innri endurskoðun, teymisstjóri.

Guðjón E. Friðriksson, bæjarritari, Garðabær.

Gunnar Lúðvíksson, fjármálastjóri Seltjarnarness.

Gunnar Rafn Sigurbjörnsson, sviðsstjóri fjölskyldusviðs Hafnarfjarðarbæjar.

Ingunn Þórðardóttir, verkefnastjóri Innri endurskoðun.

Jóhanna B. Hansen, framkvæmdastjóri umhverfissviðs, Mosfellsbær.

Páll Magnússon, bæjarritari, Kópavogur.

Þórður Kristleifsson, fjármálastjóri, Álftanes.¹

Ábyrgðarmaður: Hallur Símonarson, innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar.

Umtalsverð gagnaöflun hefur átt sér stað sem m.a. er vistuð á lokuðu netsvæði hjá SSH. Farið var í heimsókn til byggðasamlaganna þriggja og rætt var við fjölda aðila sem tengjast þeim á mismunandi vegu. Alls voru tekin viðtöl við 20 manns. Í viðtölunum var reynt að ná til breiðs hóps, m.a. framkvæmdastjóra byggðasamlaga, formanna stjórna, formanna og/eða framkvæmdastjóra bæjarráða/borgarstjórnar ásamt fulltrúa minnihluta í hverju sveitarfélagi. Hópurinn skipti með sér verkum, gerði m.a. sérstaka greiningu á samþykktum félaganna og lagaramma. Sérstök greining var gerð á kostum og göllum mismunandi félagsforma. Einnig voru helstu áhættuþættir greindir. Litið var til innlendra og erlendra fyrirmýnda.

Skýrslan skiptist í fimm kafla. Í skýrsluköflum er vísað í viðauka 1-5 en þar er ítarlegar fjallað um einstök viðfangsefni. Í lokakafla eru settar fram tillögur að umbótaverkefnum.

¹ Fulltrúi Álftaness starfaði ekki með hópnum.

1 STARFSUMHVERFI

1.1 Almenn umfjöllun

Sveitarfélög eru að takast á við erfitt efnahagsumhverfi og breytingar í starfsumhverfi þeirra kalla á endurskoðun á flestum þáttum rekstrar sveitarfélaga. Sífelld er leitað að öflugri valkostum til þess að ná fram frekari hagræðingu og skilvirkni í rekstri þeirra, s.s. með samrekstri verkefna á borð við þau sem byggðasamlögin eru að sinna. Öll umræða sem snýr að valkostum um rekstur sameiginlegra verkefna sveitarfélaga kallar á vandaða pólitíska stefnumörkun. Á undanförunum árum hefur mátt greina áherslubreytingar í starfsemi hins opinbera þar sem þróunin virðist vera í þá átt að gerð séu skarpari skil á milli starfsemi sem annars vegar snýr að stjórnsýslu og eftirliti og hins vegar stafsemi sem snýr að markaði með þjónustu og vörur. Stjórnsýslan fer alltaf með stjórnvaldsákvæðanir en getur framselt framkvæmd ákveðinna þátta til annarra aðila, hvort sem um er að ræða einkaaðila og/eða stofnun félags sem er í eigu sveitarfélags.

BREYTTAR
ÁHERSLUR Í
STJÓRNSÝSLUNNI

Mörg dæmi eru um að það sem áður þótti sjálfsagður hlutur að sveitarfélag eða hið opinbera ræki, hafa einkaaðilar nú komið að og farið að sinna. Einnig hefur aðild Íslands að EES leitt til þess að innleiddar hafa verið tilskipanir sem varða opinbera starfsemi á samkeppnismarkaði. Þetta hefur í einhverjum tilvikum leitt til formbreytingar á rekstri þannig að opinberum stofnunum eða starfseiningum í eigu sveitarfélaga var breytt yfir í sjálfstæð félög. Ástæðan var m.a. sú að um var að ræða ólögmatan stuðning við samkeppnisrekstur í formi ótakmarkaðrar ábyrgðar sveitarfélagsins. Nánar er fjallað um þetta í viðauka 2. Einnig hafa sveitarfélög útvísað verkefnum ýmist með samningum eða útboðum til einkaaðila sem annast þá framkvæmd þeirra.

Í skýrslu rýnihóps SSH, *Rekstrar- og fjárhagsúttekt á byggðasamlögum*, kemur fram að rekstur byggðasamlaganna Strætó og Slökkviliðsins er að mestu fjármagnaður með framlögum frá eigendum (sjá *Töflu 1*)² þótt þau hafi einnig tekjur af útseldri þjónustu. Sorpa hefur sérstöðu og fjármagnar sig að mestu með þjónustutekjum (skv. gjaldskrá fyrir móttöku á sorpi) en hluti þjónustutekna kemur frá eigendum skv. sérstökum þjónustusamningi.

Tafla 1- Rekstrarumfang byggðasamlaga

Rekstarumfang byggðasamlaga árið 2010 (í mkr.)				
	Tekjur samtals	Gjöld samtals	Rekstarniðurstaða	Framlag/viðskipti eigenda sem hlutfall af tekjum
Strætó	3.579	3.205	340	75%
SHS	1.711	1.673	257	62%
SORPA	1.861	1.855	39	38%

² Upplýsingar í töflu byggja á skýrslu rýnihóps; *Rekstrar- og fjárhagsúttekt á byggðasamlögum* – júlí 2011.

FJÁRFESTINGARÞÖRF BYGGÐASAMLAGA MIKIL

KRAFA UM AUKIN FRAMLÖG EIGENDA EÐA AUKNAR LÁNTÖKUR

Í niðurstöðum rekstrar- og fjárhagsúttektar rýnihóps kemur fram að fjárhagsstaða byggðasamlaganna er erfið og er reksturinn háður fjárframlögum og getu eigenda til að leggja fram fjármuni í viðkomandi starfsemi. Framundan er töluverð fjárfestingarþörf hjá byggðasamlögum sem gera kröfur til aukins framlags sveitarfélaga eða aukinnar lántöku félaganna. Frumvarp að nýjum sveitarstjórnarlögum felur í sér hertar reglur um fjármálastjórnun sveitarfélaga og setur sveitarfélögum kvaðir í tengslum við skuldsetningar og einstaka lántökur. Þessar hertu reglur, verði þær að lögum, geta leitt til þess að byggðasamlög geti ekki ráðist í nýjar fjárfestingar þar sem takmarkanir hafa verið settar á möguleika sveitarfélaga til að vera í ábyrgð fyrir skuldum byggðasamlaga.

Í *viðauka 1* er fjallað í stuttu máli um hvert og eitt byggðasamlag í þeim tilgangi að gefa yfirsýn yfir helstu atriði varðandi stofnun þeirra, verkefnin sem þau sinna, fjármál og þjónustustig. Í umfjöllun viðauka er leitast við að draga fram þau atriði sem snerta framtíðina hjá byggðasamlögunum þ.e. langtímaáætlanir er varða rekstur og fjárfestingar þeirra og þar með sveitarfélaganna sem eigenda. Varðandi fjármál þá er byggt á upplýsingum sem fram koma í skýrslu rýnihóps.

1.2 Regluverk byggðasamlaga

Lagarammi: Ákvæði um byggðasamlög sem form á félagsskap fyrir vettvang um samvinnu sveitarfélaga voru fyrst sett fram með setningu nýrra sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 en tóku síðan breytingum með sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. Umfjöllun um byggðasamlög má finna í VIII. kafla sveitarstjórnarlaga en þar segir í 81. gr. að sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um framkvæmd einstakra verkefna og að slík samvinna geti meðal annars farið fram á vettvangi héraðsnefnda, byggðasamlaga, landshlutasamtaka og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í 1. mgr. 82. gr. segir að sé um að ræða varanlegt samvinnuverkefni sveitarfélaga, svo sem rekstur skóla og heilbrigðisstofnana eða brunavarnir, geti sveitarfélög myndað byggðasamlag sem tekur að sér framkvæmd verkefnisins. Gera verður þá kröfu að eigi ákvæði laganna um byggðasamlög að gilda um samvinnuverkefni sveitarfélaga verði að ganga formlega frá stofnun byggðasamlags. Byggðasamlög eru ákveðið félagsform og eru þau lögaðilar. Venja hefur skapast um að nota skammstöfunina bs. fyrir aftan heiti viðkomandi byggðasamlaga en ekkert kemur fram um það í lögum. Í frumvarpi að nýjum sveitarstjórnarlögum er lagt til að byggðasamlögum verði einum skylt að nota skammstöfunina bs.

Í 4. mgr. 82. gr. kemur fram að um byggðasamlög gilda meginreglur sveitarstjórnarlaga um meðferð mála, réttindi og skyldur stjórnarmanna, starfsliðs, meðferð fjármála og endurskoðun ársreikninga. Þó að byggðasamlög séu sjálfstæðir lögaðilar gilda um þau sömu reglur og um aðrar stofnanir sveitarfélaga og njóta þær því sömu réttarstöðu og þær. Byggðasamlög fara með stjórnsýslu sveitarfélags, þau eru stjórnvald og um þau gilda stjórnsýslureglur.

Í 1. mgr. 83. gr. segir að endurskoða þurfi samþykktir byggðasamlaga í síðasta lagi þegar liðin eru 10 ár frá stofnun þeirra og síðan á 10 ára fresti. Samþykktir Sorpu voru endurskoðaðar 2007 og Strætó 2004. Samþykktir fyrir SHS eru frá árinu 2000 og hafa ekki verið endurskoðaðar.

Í lögunum er ekkert fjallað um hvernig skuli standa að samstarfi á öðrum vettvangi en lögin nefna. Hvorki í lögunum né greinargerð með þeim er að finna leiðbeiningar um í hvaða tilvikum byggðasamlög henti fyrir samvinnuverkefni sveitarfélaga að öðru leyti en því að sé um varanlegt samvinnuverkefni að ræða, svo sem rekstur skóla og heilbrigðisstofnana eða brunavarnir, geta sveitarfélög myndað byggðasamlag sem tekur að sér framkvæmd verkefnisins. Engin umfjöllun er heldur í lögunum um í hvaða tilvikum væri eðlilegra að velja aðra kosti um samstarfs- eða félagsform.

Samþykktir: Samþykktir byggðasamlaganna lýsa stjórnskipulagi, hlutverki og fjármálum samlaganna. Þá lýsa þær verkefnum og hlutverki framkvæmdastjóra og skilgreina ábyrgð hans á rekstrinum. Samþykktir fyrir byggðasamlög eru að meginefni byggðar á sömu forsendum og ákvæði þeirra sambærileg.

EKKI TIL SKILGREINING
Í HVAÐA TILVIKI
BYGGÐASAMLÖG HENTI
OG Í HVAÐA TILVIKUM
ÞYRFTI AÐ SKOÐA
AÐRA VALKOSTI Í
SAMREKSTRI

Sem dæmi um sambærileg ákvæði má nefna:

- Varnarþing í Reykjavík.
- Stofnendur eru öll sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu.
- Sjö fulltrúar í stjórn, einn frá hverju sveitarfélagi.
- Stjórnarmenn fara með atkvæðamagn í samræmi við íbúafjölda sem takmarkast af minnihlutavernd.
- Ársfundir haldnir á haustin.

Dæmi um atriði sem eru ólík:

- Kjörtímabil stjórnar Sorpu og Strætó er tvö ár en kjörtímabil stjórnar SHS er fjögur ár.
- Borgarstjóri er formaður SHS en formennska hjá Sorpu og Strætó skiptist milli aðildarsveitarfélaganna.
- Mismunandi ákvæði eru um aukinn meirihluta gagnvart tilteknum meiriháttar samþykktum og í samþykktum Strætó er ákvæði um neitunarvald gagnvart breytingu á þjónustustigi sem leiðir af sér verulega aukin útgjöld.
- Staðfesting á þriggja ára áætlun; Strætó og SHS ber að leggja þriggja ára áætlun fram í aðildarsveitarfélögunum til staðfestingar. Í Sorpu er ekki áskilnaður um slíkt.

Núgildandi samþykktir byggðasamlaga innihalda ekki skýr ákvæði um umboð stjórna til að skuldbinda sveitarsjóði aðildarsveitarfélaga að öðru leyti en lesa má úr einstaka greinum þeirra. Ekki eru heldur fyrirferðarmikil ákvæði um eigendavettvang sem hefði umboð til að fara með (æðsta) vald í byggðasamlögunum. Í samþykktum Strætó og Sorpu er stjórn veitt víðtæk heimild til að stofna dótturfélög án staðfestingar aðildarsveitarfélaga og verður slík heimild að teljast óeðlileg í ljósi réttarstöðu samlaganna. Telja verður nauðsynlegt að setja skýrari ákvæði í samþykktir um umboð stjórnarmanna til ákvarðanatöku og þá jafnframt um aðkomu eigenda að ákvarðanatöku. *Nánari umfjöllun um lög og samþykktir er að finna í viðauka 2.*

BYGGÐASAMLAG ER
REKSTRARFORM UM
SAMVINNU SVEITAR-
FÉLAGA SEM Á VIÐ
LÖGBUNDIN VERKEFNI

FRUMVARPIÐ ÞARF
AÐ TAKA MEÐ
SKÝRARI HÆTTI Á
UMBOÐI STJÓRNA

FRUMVARP TIL LAGA
TEKUR EKKI NÓGU
SKÝRT Á STJÓRNAR-
HÁTTUM OG SAMVINNU
EIGENDA

TRYGGJA ÞARF
SAMRÆMI Í
ÁKVÆÐUM UM
STOFNUN OG
ÚRSÖGN ÚR
BYGGÐASAMLAGI

1.3 Frumvarp til sveitarstjórnarlaga³

Í frumvarpi að nýjum sveitarstjórnarlögum sem lagt hefur verið fram á Alþingi eru ákvæði um byggðasamlög ítarlegri en í gildandi lögum og lagðar eru til breytingar á ákveðnum þáttum er varða starfsemi byggðasamlaga. Tilgangurinn er að styrkja stoðir byggðasamlaga. Í athugasemdum um þær breytingar segir að þær séu m.a. lagðar fram til þess að auka sveigjanleika um samstarf í byggðasamlögum. Í athugasemdum við 94. gr. frumvarpsins kemur jafnframt fram að áhersla sé lögð á að byggðasamlög séu sérstakt félagsform og sjálfstæðir lögaðilar sem slík en á hinn bóginn verði byggðasamlög ekki lögð að jöfnu við einkaréttarleg félög enda beri að líta á þau sem stjórnvöld, sbr. 5. mgr. ákvæðisins. Draga má þá ályktun að með þessu sé lögð áhersla á að byggðasamlög, sem rekstrarform um samvinnu sveitarfélaga, eigi fyrst og fremst við um lögbundin verkefni sveitarfélaga.

Í frumvarpinu er skýrar kveðið á um að í samþykktum/samningi um byggðasamlög eigi að lýsa verkefnum sem það á að sinna og jafnframt að kveða á um valdheimildir. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gera verði kröfu um að samningurinn geri betur grein fyrir því hvaða valdheimildir það eru sem færast frá viðkomandi sveitarfélagi til byggðasamlagsins. Frumvarpið tekur skýrar á einstökum ákvæðum en gildandi lög en þó þarf að kveða enn skýrar að orði um umboð stjórna. Til að mynda er ekki fjallað um eigendavettvang, þ.e. með hvaða hætti eigendur eiga að vinna að gerð samþykktu og eigendastefnu félagsins. Nefna má í þessu samhengi að nýverið voru lög um fjármálafyrirtæki endurskoðuð með sérstakri áherslu á bættu stjórnarhætti, ítarlegra regluverk sett fram og hertar reglur um fyrirkomulag eftirlits.

Telja verður að ekki séu í frumvarpinu gerðar nægar kröfur til góðra stjórnarháttu og því ekki leitað samræmis við það sem gert hefur verið í hlutafélagalögum. Þegar horft er til stöðu byggðasamlaganna sem stjórnvalda eða stofnana sveitarfélaganna má ætla að kveða hafi átt með skýrari hætti á um umboð stjórna og staðfestingu viðkomandi bæjarstjórna á samþykktum stjórna byggðasamlaganna.

Ályktun: Festa þarf frekar í sessi reglur um góða stjórnarhætti í starfsemi byggðasamlaga ásamt umfjöllun um eigendavettvang. Þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpinu eru til þess fallnar að auka sveigjanleika um samstarf í byggðasamlögum en lítið er tekið á þáttum til að skýra rekstrarformið.

Vakin er athygli á misræmi sem gætir við stofnun og svo úrsögn úr byggðasamlagi. Við stofnun leggur viðkomandi sveitarfélag fram stofnfé en við úrsögn skal félagið metið og eign/skuld viðkomandi sveitarfélags metin útfrá íbúatölu. Íbúatala getur breyst á milli ára og því getur orðið misræmi á milli þess fjármagns sem sveitarfélagið lagði fram og eign þess eða það sem það skuldar við úrsögn. Í 3. mgr. 95. gr. kemur fram að rísi ósætti um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi sé hægt að vísa málinu til ráðuneytisins og getur það ákveðið að sveitarfélagi sé ekki heimilt að ganga úr byggðasamlagi um tilgreindan tíma en þó ekki lengur en í sjö ár. Lagaákvæðið tekur ekki á því með hvaða hætti ráðuneytið skuli fjalla um

³ Við vinnslu þessarar skýrslu var tilvitnað frumvarp í þinglegri meðferð sem lauk á sama tíma og skýrslan fór í lokafrágang. Í meðförum þingsins hafa verið samþykktar breytingar á 94. Og 95 gr. er varða úrsögn úr byggðasamlögum. Samkvæmt breytingunum er gert ráð fyrir að í samningi um byggðasamlög verði ákvæði um úrsögn þar sem kveðið verði á um ábyrgð á skuldbindingum og rétt til innlausnar á eignarhlut.

ágreiningssefni vegna úrgöngu úr byggðasamlagi, t.d. ef ósætti er um verðmæti innlausnarhluta. Eðlilegra er að rísi ágreiningur um slíkt geti sveitarfélögin milliliðalaust leitað atbeina dómstóla eða til meðferðar gerðardóms samkvæmt lögum um samningsbundna gerðardóma nr. 53/1989 til að skera úr um þann ágreining. Nánar er fjallað um þetta í viðauka 3.

***Ályktun:** Vegna misræmis sem gætir við stofnun og úrsögn úr byggðasamlagi er nauðsynlegt að endurskoða þann þátt frumvarpsins sem snýr að úrsögn sveitarfélags úr byggðasamlagi.*

Nýtt frumvarp til sveitarstjórnarlaga ber þess einnig merki að boða herta löggjöf um fjármálastjórnun sveitarfélaga. Frumvarp að nýjum sveitarstjórnarlögum felur í sér hertar reglur um fjármálastjórnun sveitarfélaga. Þar eru sett fram viðmið eða þak varðandi skuldsetningu samstæðu sveitarfélaga við 150% af reglulegum tekjum sveitarfélaga. Sveitarfélög með skuldir umfram 250% af reglulegum tekjum fá ekki heimild til að taka lán, nema til endurfjármögnunar. Einnig eru ákvæði sem takmarka fjárfestingar einstaks sveitarfélags við 20% af skatttekjum yfirstandandi árs og hafa áhrif á getu einstakra sveitarfélaga til að taka þátt í fjárfestingum byggðasamlaga. Þessar hertu reglur, verði þær að lögum, geta leitt til þess að byggðasamlög geti ekki ráðist í nýjar fjárfestingar og hafa áhrif á möguleika sveitarfélaga til að vera í ábyrgð fyrir skuldum byggðasamlaga.⁴ Ekki er nógu skýrt kveðið á um það með hvaða hætti þessar ofangreindu takmarkanir hafi áhrif á þátttöku sveitarfélaga í félögum með takmarkaðri ábyrgð s.s. hlutafélögum.

**HERTAR REGLUR UM
FJÁRMÁLA-STJÓRNUN
SVEITARFÉLAGA Hafa
ÁHRIF Á GETU Þeirra
Til Þátttöku í
Fjárfestingum
Byggðasamlaga**

⁴ Í dag birta ekki önnur sveitarfélög en Reykjavík ársreikning byggðasamlaga sem hluta af samstæðuuppgjöri, en með nýju frumvarpinu er gerð krafa um það til allra sveitarfélaga.

2 FÉLAGSFORM

MIKILVÆGT ER AÐ
VELJA FÉLAGSFORM
SEM FELLUR AÐ EÐLI
STARFSEMINNAR

Á sveitarstjórnarstiginu eru í notkun mismunandi félagsform; byggðasamlagsformið, sameignarfélag og hlutafélag. Eðlismunur á þessum formum liggur fyrst og fremst í því að byggðasamlag fellur undir reglur stjórnsýslulaga en hin formin eru einkaréttarlegs eðlis. Ábyrgð eigenda er mismunandi þ.e. einföld full ábyrgð hjá byggðasamlagi og sameignarfélagi en takmörkuð ábyrgð hjá hlutafélagi.

Mikilvægt er að velja félagsform sem hentar umfangi, verkefnum og áhættustigi hverju sinni. Félagsformið á að skapa þann ramma sem félaginu er ætlað að starfa eftir, þ.e. segir fyrir um ábyrgð eigenda, fyrirkomulag samskipta eigenda, reglur um málsmeðferð og hlutverk stjórnar. Taka þarf mið af umfangi reksturs, uppbyggingu og viðfangsefnum. Hér að neðan er einfaldur samanburður á milli þriggja félagsforma: byggðasamlags, sameignarfélags og opinbers hlutafélags⁵. Í viðauka 3 er fjallað ítarlegar um þessa ólíku valkosti við samrekstur verkefna.

Tafla 2 - Samanburður á félagsformum

	Félagsform		
	Byggðasamlag	Sameignarfélag	Opinbert hlutafélag
Réttarstaða	Stofnun (meginreglur sveitarstjórna og stjórnsýslulaga)	Einkaréttarlegs eðlis	Einkaréttarlegs eðlis
Ábyrgð eigenda	Full ábyrgð	Full ábyrgð	Takmörkuð ábyrgð
Kostir	Einfaldleiki þ.e. litlar kröfur eru gerðar til formsins og rekstrar- og regluumhverfi það sama og í rekstri sveitarfélaga. Formið hentar því vel þegar um er að ræða hefðbundinn og lögbundinn rekstur sem sveitarfélög hafa ákveðið að reka í sameiningu. Réttarstaða samlagsins er hin sama og sveitarfélaga og það er undanþegið tekjuskatti.	Einfaldleiki - en þó lögð áhersla á að eyða ákveðinni óvissu um réttarstöðu sameignarfélaga og eigenda þeirra. - Kveðið á um starfshætti stjórna og ákvarðanir félagsfunda. Tekið er á hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra til þátttöku í meðferð mála og ákvörðunum, upplýsingaskyldu gagnvart félagsmönnum (eigendum). Ítarlegur kafli er um breytingar á félagsaðild, þ.e. úrsögn félagsaðildar og innlausnar. Í félagssamningi er svigrúm þar sem eigendur gætu sett félaginu reglur með vísan til málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga til að auka traust almennings á starfseminni.	Regluverk hlutafélaga er skýrt. Um hlutafélög gilda skýr lagaákvæði m.a. um hlutverk stjórna og framkvæmdastjóra og vernd minni hluthafa. Í því felst ekki aðeins vernd minni hluthafa heldur einnig vörn fyrir framkvæmdastjóra gagnvart stærri og ráðandi eigendum. Skýrt er hvernig eignarhlutir skipta um hendur. Lagaákvæði er varða góða stjórnarhætti voru styrkt með breytingu á lögum um hlutafélög árið 2006. Þau varða m.a. starfskjarastefnu sem ber að setja félagi, um kjör stjórnar og rannsóknir á starfsemi félags.
Gallar	Litlar kröfur til stjórna og stjórnenda t.d. samanbórið við löggjöf um hlutafélög varðandi stjórnarhætti. Þá skortir í lög skilgreiningar á hlutverki stjórnar, stjórnenda og eigenda sem getur skapað ýmis vandamál. Þetta einfalda form getur einnig skapað vandamál ef sveitarfélag hyggst ganga úr samlagi eða ef leggja á samlag niður. Skv. frv. til nýrra sveitarstjórnarlaga verður sveitarfélögum gert að færa samstæðuuppgjör með bs. félögum í samstæðunni. Frekari skuldaaukning byggðasamlaga vegna fjárfestinga er því ekki möguleg að óbreyttu.	Hin ótakmarkaða ábyrgð getur talist kostur sem og ókostur. Standi opinbert fyrirtæki í samkeppnisrekstri kunna áfram að vera uppi sjónarmið um ólögmatan stuðning í formi ótakmarkaðrar ábyrgðar sé fyrirtækið í sameignarfélagsformi. Skv. frv. til nýrra sveitarstjórnarlaga verður sveitarfélögum gert að færa samstæðuuppgjör með bs. félögum í samstæðunni. Rekstur í formi sameignarfélags er með ótakmarkaðri ábyrgð eigenda og skuldir þess því færðar í samstæðuuppgjóri sveitarfélaga. Frekari skuldaaukning byggðasamlaga, þótt þau verði færð í sameignarfélagsform, er því ekki möguleg að óbreyttu.	Fyrirtækið er undanþegið málsmeðferðarreglum sem annars gilda um opinberan rekstur. Við það minnkar á sumum sviðum gagnsæi í stjórnsýslu og aðgengi að upplýsingum takmarkast. Aðgangur að fjármögnun kann að verða verri og lánað kjör lakari þar sem ábyrgð eigenda er takmörkuð.

⁵ Lög um sameignarfélög nr. 50/2007 og lög um opinber hlutafélög voru færð í hlutafélagalög nr. 2/1995 árið 2006.

Árið 1988 varð Sorpa eitt af fyrstu byggðasamlögunum sem stofnað var á grundvelli sveitarstjórnarlaganna sem tóku gildi 1986. Í tengslum við stofnun félagsins var töluverð umræða um hvaða félagsform myndi henta best og m.a rætt um einkahlutafélag eða byggðasamlag.

Innlendar hliðstæður: Umfjöllun um valkosti í samrekstri sveitarfélaga hefur einnig verið mikil í öðrum landshlutum og mismunandi leiðir farnar. Í úttektum á samstarfi sveitarfélaga á Suðurnesjum og samvinnu sveitarfélaga á Eyjafjarðarsvæðinu kemur fram að valin hafa verið önnur félagsform í tengslum við sambærileg verkefni og byggðasamlögin á höfuðborgarsvæðinu fást við.⁶ Auk byggðasamlagsformsins hafa verið stofnuð hlutafélög og samvinnufélög. Í þessum úttektum kemur fram að hlutaðeigandi sveitarfélög hafa þreifað sig áfram um samstarfsform og að vandamálin sem við er að etja virðast svipuð og á höfuðborgarsvæðinu. Í sumum tilvikum hefur eitt sveitarfélag tekið að sér rekstur og selt þjónustu til annars sveitarfélags.

Í samstarfi sveitarfélaga í Eyjafirði er Akureyri í hlutverki hins stóra. Meðal þess sem úttektaraðilar leggja til er að rekstur Sorpeyðingarstöðvar Eyjafjarðar verði betur aðgreindur frá rekstri Akureyrarbæjar og settur í sérstakt félag. Skoða þurfi hvort heppilegra væri að hafa reksturinn í formi hlutafélags eða sameignarfélags, m.a. vegna hugsanlegrar samvinnu við væntanlega jarðgerðarstöð og aðkomu einkaaðila að rekstrinum. Rætt er um nauðsyn þess að finna rétta rekstrarformið fyrir þennan rekstur.

Í skýrslunni um samvinnu sveitarfélaga á Suðurnesjum eru ýmsar vangaveltur um hvert samstarfið eigi að stefna en engin einhlít niðurstaða. Ýmsar leiðir hafa verið íhugaðar m.a. að þróa Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) yfir í hrein hagsmunasamtök og hverfa frá því að samtökin séu rekstraraðilar samstarfsverkefna eins og tíðkast hefur. Einnig kemur fram áhugi fyrir lýðræðislegum umbótum og að tryggja aðkomu pólitíks minnihluta í byggðaráðum að stjórn SSS og stjórnnum félaga sem rekin eru á vegum sveitarfélaganna.

Ekki er samræmi á milli verkefna og vals á félagsformi á milli landshluta. Nánari umfjöllun um innlendar hliðstæður er að finna í viðauka 4.

Ályktun: *Æskilegt er að unnin verði greining sem tekur heildstætt á því hvers konar samrekstrarform/félagsform hentar hinum mismunandi verkefnum. Þessi greining er bryn því að sveitarfélögin standa frammi fyrir að taka á móti fleiri verkefnum frá ríkinu nú, t.d. málefnum fatlaðra sem munu kalla á mikla samvinnu sveitarfélaga og samrekstur verkefna.*

Eins og fram hefur komið er rekstur byggðasamlaganna Strætó, Sorpu og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins mjög ólíkur innbyrðis. Af ákvæðum sveitarstjórnarlaga og greinargerð með þeim má draga þá ályktun að byggðasamlagsformið hafi fyrst og fremst verið hugsað fyrir samstarfsverkefni sveitarfélaga sem lög mæla fyrir um að þau sinni. Um þetta er nánar fjallað í viðauka 2 og 3. Við skoðun á verkefnum byggðasamlaganna má sjá að hluti þeirra er ólögbundinn og kann að falla undir reglur sem gilda á samkeppnismarkaði. Ábyrgð sveitarfélags á skuldbindingum byggðasamlags gæti í einhverjum tilvikum

EKKI ER SAMRÆMI
Á MILLI VALS
FÉLAGSFORMA
FYRIR VERKEFNI
SVEITARFÉLAGA Á
MILLI LANDSHLUTA

ENDURSKOÐA ÞARF
UMGJÖRÐ
VERKEFNA SEM
EKKI ERU
LÖGBUNDIN

⁶ Vísað er til skýrslanna; *Samstarf sveitarfélaga á Suðurnesjum, Hlutverk og starfsemi Samtaka sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS)* mars 2010 unnin af R3 ráðgjöf ehf og *Samvinna sveitarfélaga í Eyjafirði – Greining og framtíðarfrýrkomulag*, RHA Rannsóknar og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri, apríl 2007.

fallið undir ólögðmætan opinberan styrk skv. ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Það er því mjög mikilvægt að samstarfsverkefnum sveitarfélaga sé valið það rekstrarform sem fellur best að eðli starfseminnar sem í hlut á.

Byggðasamlagsformið hentar þegar um er að ræða lögbundin verkefni þar sem gilda eiga almennar stjórnarsýslureglur eins og hjá stofnunum sveitarfélaga. Í þeim tilvikum sem starfsemi ber einkenni almenns einkareksturs á samkeppnisgrundvelli, eins og t.d. á við um ákveðna þætti í starfsemi Sorpu og Strætó, hentar að mati hópsins betur að nota annað félagsform.

Ályktun: *Nauðsynlegt er að yfirfara tilgang og verkefni byggðasamlaganna þar sem sveitarfélög þurfa að skilgreina nánar hvaða verkefnum þessi fyrirtæki eiga að sinna og velja félagsform við hæfi.*

Nánari umfjöllun um félagsform er að finna í viðauka 3.

3 SAMSKIPTI EIGENDA OG STJÓRNA

Eftirfarandi greining byggir á upplýsingum sem fram komu í viðtölum við fjölmarga aðila sem tengjast byggðasamlögunum á mismunandi hátt, s.s. fulltrúa eigenda byggðasamlaga, fulltrúa minnihluta, stjórnarformenn og framkvæmdastjóra byggðasamlaga, auk fyrrverandi framkvæmdastjóra þeirra. Einnig var farið yfir fundargerðir borgarráðs Reykjavíkur, bæjarráða Kópavogs, Garðabæjar, Hafnarfjarðar og Mosfellsbæjar.

Viðtöl leiddu í ljós að samskipti milli eigenda og stjórna hafa verið fremur lítil, óformleg og í óljósum farvegi. Þetta virðist hafa leitt til þess að byggðasamlögin hafa fjarlægst eigendur sína og þau jafnvel farið að sinna verkefnum sem óvíst er að séu í öllum tilvikum í samræmi við vilja allra eigenda eða falli undir þau verkefni sem upphaflegur samningur gerir ráð fyrir.

Í *viðauka 5* er all ítarleg umfjöllun um samskipti eigenda og stjórna sem lýsir þeim sjónarmiðum sem fram komu í viðtölum varðandi þessi mál sem eru einnig rakin hér að neðan í styttra máli.

3.1 Umboð stjórna

Greina mátti ákveðið óöryggi viðmælenda um hlutverk sitt og stöðu í umhverfi byggðasamlaganna og jafnframt óvissu um hlutverk og stöðu fyrirtækjanna. Í sumum tilvikum hafa eigendur hafnað *ákvörðunum stjórna*, t.d. þegar stjórn Strætó bs. vildi hækka fargjöld. Einnig má nefna stefnumótun Sorpu sem samþykkt var af stjórn en hefur ekki hlotið samþykki allra eigenda og er mjög umdeild innan eigendahópsins. Flestir nefndu að ákveðið sambandsleysi virtist vera á milli eigenda og stjórna byggðasamlaganna. Var það álit ýmissa viðmælenda að stjórnir byggðasamlaga hefðu á stundum farið út fyrir verk- og valdsvið sitt og jafnvel tekið veigamiklar ákvarðanir sem féllu ekki að væntingum eigendanna. Í því sambandi voru m.a. breytingar á leiðarkerfi Strætó nefndar og stefnumótun Sorpu. Þá var bent á að SHS hafi tekist á hendur verkefni á sviði almannavarna sem ekki er nógu skýrt hvernig skuli fjármögnuð. Svo virðist sem orðið hafi ákveðið rof eða bil á milli stefnu og áherslna eigenda og svo byggðasamlags.

Að sama skapi bentu viðmælendur á að teknar hafi verið *ákvarðanir af hálfu eigenda/sveitarfélaga* sem fulltrúar byggðasamlaganna telja að séu ekki í samræmi við hagsmuni byggðasamlagsins. Fyrir hefði komið að eigendur hefðu tekið ákvarðanir sem ekki voru unnar og undirbúnar í samráði við byggðasamlögin en höfðu mikil áhrif á starfsemi viðkomandi félags/samlags. Í einhverjum tilvikum hefðu slíkar ákvarðanir kallað á fjárútlát sem ekki var gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun. Sem dæmi um þetta voru nefndar breytingar á strætóleiðum og frítt í strætó fyrir nemendur og eldri borgara. Þá var nefnt að hugmyndir eigenda og áætlanir um kaup á metanknúnum almenningsvögnum munu hafa áhrif á rekstur Strætó og gera kröfur til Sorpu um framboð á metani.

Stjórn SHS virðist hafa ákveðna sérstöðu þar sem áberandi minnstur ágreiningur virðist vera í tengslum við starfsemi Slökkviliðsins, en það byggðasamlag hefur þá sérstöðu að vera með mjög skýra lagaumgjörð sem ákvarðar í sumum tilvikum

FJARLÆGD MILLI
EIGENDA OG
STJÓRNA
BYGGÐASAMLAGA

UMBOÐ TIL
ÁKVARÐANA EKKI
NÓGU SKÝRT

ÁKVARÐANIR
EIGENDA OG
STJÓRNAR
BYGGÐASAMLAGA
FARA EKKI SAMAN

þjónustustig. Einnig er til þess að líta að í stjórn SHS sitja borgarstjóri og bæjarstjórnar sem auðveldar tengingu við byggðaráðin.

Ein birtingarmynd þeirra vandamála sem byggðasamlögin eiga við að etja eru hagsmunaárekstrar sem margir stjórnarmenn upplifa, þ.e. hvenær þeir koma fram sem fulltrúar eigenda (sveitarfélags) og hvenær fulltrúar byggðasamlagsins. Að mati margra viðmælenda getur myndast togstreita við að vera annars vegar fulltrúi ákveðins sveitarfélags í stjórn byggðasamlags og hins vegar stjórnarmaður sem á að gæta hagsmuna byggðasamlagsins. Einnig eru áherslur á milli sveitarfélaga mismunandi t.d. varðandi kröfur um þjónustustig o.fl. Mikilvægt er að ná fram sameiginlegri sýn á hagsmuni sveitarfélaga og svo byggðasamlagsins.

Í leiðbeiningum um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja kemur fram að stjórnnum ætti að vera falið skýrt umboð og endanleg ábyrgð á frammistöðu fyrirtækisins. Stjórnir eiga að bera fulla ábyrgð gagnvart eigendum, aðhafast í þágu hagsmuna fyrirtækisins og koma jafnt fram við alla hluthafa.⁷

Þó að lagaskilyrðum sé formlega fullnægt í núgildandi samþykktum verður að telja nauðsynlegt að gera umboð stjórnar skýrara hvað varðar heimildir þeirra til ákvarðanatöku og hvenær nauðsynlegt er að bera ákvarðanir undir eigendum.

Ályktun: Þörf er á því að kveða skýrar á um hlutverk eigenda gagnvart ákvörðunum og valdheimildum stjórna í samþykktum byggðasamlaga. Skýrt sé í hvaða tilvikum þarf að bera ákvarðanir stjórnar undir eigendum og óska eftir formlegu umboði þeirra.

3.2 Hlutverk stjórna

Stjórnir félaganna eru skipaðar af eigendum. Hver eigandi hefur sinn fulltrúa í stjórn. Í öllum byggðasamlögunum sem hér um ræðir eru kjörnir fulltrúar skipaðir í stjórn.⁸ Ekki er frekar getið um hæfiskröfur í samþykktum en í leiðbeiningum um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja er tilgreint að „*Skipan stjórnarmanna ætti að vera gagnsæ, skipulögð og byggð á mati á nauðsynlegri kunnáttu, hæfni og reynslu*“.⁹

Meginhlutverk stjórna er tvíþætt, annars vegar að veita stjórnendum aðhald með því að hafa eftirlit með viðkomandi starfsemi og hins vegar gegna stjórnir mikilvægu hlutverki við stefnumótun. Eðlilegt hlýtur að teljast að eigendum (bæjarstjórnir/borgarstjórn) leggi meginlínur sem stjórnarmönnum byggðasamlaga beri að fara eftir í sinni stefnumótunarvinnu. Upplifun manna virðist nokkuð mismunandi á því hvert sé umboð stjórnar og með hvaða hætti stefnumótun skuli fara fram hjá byggðasamlögum. Sumir viðmælenda telja að sveitarfélögin eigi að treysta sínum fulltrúum í stjórnnum til þess að meta hvenær sé þörf fyrir samráð við eigendum því að stjórnin hafi það hlutverk samkvæmt samþykktum að móta stefnu fyrir sitt byggðasamlag. Aðrir telja að sjálfstæði byggðasamlaga sé orðið of mikið og við því þurfi að bregðast með einhverjum hætti. Í viðtölum kom einnig fram að líklega hefðu kjörnir fulltrúar ekki alltaf verið nægilega vel upplýstir um gildandi reglur og samþykktir, auk þess sem ekki hafi

⁷Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja, 2008.

⁸ Vakin er athygli á því að það geta komið upp tilvik þar sem ekki er um að ræða kjörinn fulltrúa, því að í samþykktum er vísað til þess að skipa framkvæmdastjóra sem þurfa ekki endilega að vera kjörnir fulltrúar.

⁹ Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja, bls 15, 2008.

verið nægilega skýrt hvert umboð fulltrúa í stjórn raunverulega er. Reynslan sýnir því að þörf er á því að skilgreina með skýrum hætti hvert hlutverk stjórnar er og hvenær og með hvaða hætti skuli leita formlegs samráðs við eigendur og/eða vísa ákvörðunum til eigenda.

Samkvæmt leiðbeiningum um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja eiga stjórnir að a) móta, vakta og endurskoða stefnumótun fyrirtækjanna innan þess ramma sem eigendur setja, b) koma á viðeigandi árangursmælikvörðum og greina mikilvæga áhættuþætti og c) vakta upplýsinga- og samskiptaferla.¹⁰

Vakin er athygli á því að stjórnir byggðasamlaga hafa ekki sett sér sérstakar starfsreglur. Í umfjöllun um góða stjórnarhætti er dregið fram mikilvægi þess að stjórn setji sér starfsreglur. „Stjórn skal setja sér skriflegar starfsreglur þar sem fjallað er nánar um hlutverk og framkvæmd starfa stjórnarinnar. Starfsreglur ættu að fjalla um verkaskiptingu stjórnar og samskipti stjórnar, stjórnarformanns og framkvæmdastjóra“¹¹

Ályktun: Nauðsynlegt er að stjórnir byggðasamlaganna setji sér starfsreglur. Jafnframt er þörf á leiðbeiningum um stjórnarhætti sem taka mið af starfsumhverfi og leikreglum fyrir byggðasamlög.

Einnig er vakin athygli á nauðsyn þess að „stjórn félagsins setji sér, stjórnendum og starfsmönnum skriflegar reglur um siðferði og samfélagslega ábyrgð félagsins“.¹² Æskilegt er að stjórn meti störf sín með reglubundnum hætti, þ.e. hvort árangur hafi náðst í störfum hennar eins og lagt var upp með. Í dag hafa verið þróuð viðmið sem stjórnir geta nýtt sér og farið í gegnum svokallað sjálfsmat á eigin störfum.

STJÓRNIR SETJI SÉR
SKRIFLEGAR
STARFSREGLUR

STJÓRNIR METI
STÖRF SÍN MEÐ
REGLUBUNDNUM
HÆTTI

3.3 Fjárhagsáætlunargerð

Fjárhagsáætlun bæði til lengri tíma og áætlun næsta árs eru meðal mikilvægustu stjórnækja hvers sveitarfélags til að ná fram markmiðum sínum. Með áætlanagerðinni eru viðfangsefnin tengd kostnaði við framkvæmd þeirra með gagnsæjum hætti. Gerð og samþykkt langtímaáætlunar felur jafnframt í sér stefnumótun fyrir það tímabil sem hún tekur til.

Árleg fjárhagsáætlun er unnin í samvinnu stjórnar og framkvæmdastjóra og byggir á þriggja ára áætlun og ýmsum öðrum forsendum byggðasamlaganna sjálfra. Þau fá einnig almennar forsendur frá stærsta eigandanum, Reykjavík, en misjafnt er hvort einhverjar upplýsingar koma frá öðrum eigendum. Sveitarfélögin fá síðan fjárhagsáætlunir byggðasamlaganna til sín og þær eru lagðar fram í sveitastjórnnum einungis til upplýsingar. Sveitarfélögin gera hins vegar ráð fyrir framlögum til byggðasamlaga í sínum fjárhagsáætlunum. Samkvæmt samþykktum byggðasamlaga eiga fjárhagsáætlunir byggðasamlaga að byggja á þriggja ára áætlun þeirra sem samþykktar hafa verið af viðkomandi sveitarstjórnnum.¹³

¹⁰ Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja, bls. 24, 2008.

¹¹ Stjórnarhættir fyrirtækja, bls 20, 2009.

¹² Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja bls, 21, 2009.

¹³ Í samþykktum eru mismunandi ákvæði varðandi staðfestingu á þriggja ára fjárhagsáætlun. Í samþykktum Strætó og SHS kemur fram að hana beri að leggja fram hjá aðildarsveitarfélögunum til staðfestingar en ekki er kveðið á það í samþykktum Sorpu.

Rýnihópur um fjármál byggðasamlaga bendir sérstaklega á þetta og þá staðreynd að einungis í Reykjavík séu þriggja ára áætlanir hluti af (samstæðu)áætlun og lítil sem engin umfjöllun fari fram um þessar áætlanir við undirbúning og afgreiðslu þriggja ára áætlunar Reykjavíkurborgar. Ekki sé vitað til þess að stjórnarmenn byggðasamlaga rýni alemnnt þriggja ára áætlanir eða beri þær undir aðra sveitarstjórnarmenn, framkvæmdastjóra byggðaráða eða fjármálastjóra í viðkomandi sveitarfélögum. Mikilvægt sé að sveitarstjórnir rýni ítarlega tillögur byggðasamlaga að þriggja ára áætlunum áður en þær eru samþykktar í sveitarstjórnnum. Tekið er undir þessar ábendingar rýnihóps fjármála. Þriggja ára áætlun er hluti af langtímastefnumótun sveitarfélaga bæði hvað varðar rekstur og fjárfestingar. Tryggja þarf að ekki sé misræmi á milli langtímaáætlana sveitarfélaga og byggðasamlaga. Þessi áætlunarvinna fer meira og minna fram samtímis hjá sveitarfélögum og byggðasamlögum og áætlanir byggðasamlaganna fá ekki þá rýni sem þær þyrftu samkvæmt því sem fram kemur í skýrslu rýnihóps um fjármál.

Setja þarf skýrari ramma utan um vinnslu fjárhagsáætlunar, m.a. þarf að móta skýrt ferli fjárhagsáætlunar byggðasamlaga þar sem fram kemur m.a. hvaða forsendur frá eigendum eigi að liggja til grundvallar, hvaða aðilar eigi að hafa aðkomu að vinnu hennar og með hvaða hætti, tímasetningar og ábyrgðaraðilar á hverju þrepi fyrir sig.

Ályktun: Tryggja þarf að ekki sé misræmi á milli langtímaáætlana sveitarfélaga og byggðasamlaga. Eigendur þurfa að móta sameiginlegt ferli um vinnslu fjárhagsáætlunar byggðasamlaga. Mikilvægt er að sveitarstjórnir rýni ítarlega tillögur byggðasamlaga að þriggja ára áætlunum áður en þær eru samþykktar í sveitarstjórnnum.

3.4 Greining fundargerða

Farið var yfir fundargerðir byggðaráða aðildarsveitarfélaganna fyrir árin 2009, 2010 og tímabilið janúar-mars 2011 Til að greina samskipti sveitarfélaganna við byggðasamlögin og Samtök sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Fundargerðir Umhverfis- og samgönguráðs Reykjavíkurborgar (USR) voru skoðaðar og greindar á sama hátt. Skoðunin fól m.a. í sér greiningu á viðfangsefni og fjölda funda.

Greiningin leiddi í ljós að samskipti milli eigenda og stjórnar voru með ólíkum hætti hjá sveitarfélögunum og mismunandi hve oft var fjallað um málefni er tengjast byggðasamlögunum. Dæmi voru um að málefni byggðasamlags væru rædd allt að 14 sinnum á ári, en mál gátu einnig skipast þannig að málefni ákveðins byggðasamlags voru aðeins tekin fyrir einu sinni eða tvisvar yfir árið.

Greiningin sýndi einnig að mjög misjafnt var hvaða málefni sem tengjast byggðasamlögunum voru til umfjöllunar hjá byggðaráðunum, t.d. var mjög breytilegt á milli sveitarfélaga hvort þau fengu til umfjöllunar ársreikninga, árshlutareikninga eða fjárhagsáætlanir byggðasamlaganna. Þá skal þess getið að oft mátti sjá af fundargerðum byggðaráðanna, að þau voru með til umfjöllunar mál er höfðu verið til umsagnar hjá fagsviðum sveitarfélaganna eða að ráðin sjálf vísuðu málum til nánari umsagnar þeirra. Í sumum tilvikum voru mál er varða samlögin send beint inn á borð fagsviða sveitarfélaganna sbr. skoðun á fundargerðum USR. Ekki virðist vera samræmi á milli sveitarfélaga né formleg hefð um hvaða viðfangsefni byggðasamlaganna skulu tekin fyrir í bæjarráðum.

4 HLUTVERK SSH GAGNVART BYGGÐASAMLÖGUM

Samband sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) er vettvangur umræðu og samráðs um viðfangsefni byggðasamlaganna, sbr. samþykkt þess frá 2009. SSH er einnig tengiliður við önnur landshlutasamtök og við Samband íslenskra sveitarfélaga. Í viðtölum við aðila sem tengjast rekstri byggðasamlaganna var meðal annars rætt um hvar hinn sameiginlegi vettvangur eigi að vera. Viðmælendur töldu flestir að SSH ætti að vera regnhlíf, þekkingarbrunnur um málefni svæðisins og veita yfirsýn. Menn settu hins vegar í sumum tilvikum fyrirvara við það að SSH í núverandi mynd yrði vettvangur ákvarðanatöku og yrði slíkt að veruleika þyrfti að skilgreina vel hlutverk þess og formgera.

Fram kom í viðtölum að skilningur á stöðu og umboði SSH virðist vera mismunandi. Frá því að efnahagslegt hrun átti sér stað með falli bankanna haustið 2008 hefur samvinna og samráð á milli sveitarfélaga aukist í tengslum við fjárhagsáætlunargerð. Sveitarfélögin standa frammi fyrir kröfu um að ná fram hagræðingu í rekstri og hefur það m.a. leitt til aukinnar samvinnu sveitarfélaga. SSH hefur fengið upplýsingar frá byggðasamlögum, kallað framkvæmdastjóra ásamt stjórnarformönnum til fundar og farið með þeim yfir fjárhagslega stöðu þeirra.

STJÓRNSÝSLULEG
STAÐA SSH ÓSKÝR

Á þeim fundum hefur verið rætt um fjárhagsáætlunargerð, erfiða fjárhagsstöðu sveitarfélaganna og að sveitarfélögin þurfi að hagræða í rekstri. Á fundunum hefur komið fram að vilji stjórnar SSH standi til þess að byggðasamlög séu samstíga sveitarfélögum er varðar hagræðingu og að ná fram enn frekari hagkvæmni í rekstri. Dæmi um slík viðfangsefni má m.a. finna í fundargerð 343. fundar stjórnar SSH þann 2. nóvember 2009 lið 2.c *Fjárhagsáætlanir Sorpu bs. og Strætó bs. fyrir 2010*, en þar stendur; „Fyrir lágu drög að fjárhagsáætlunum ofangreindra byggðasamlaga. Stjórn SSH áréttar fyrri ályktun og sjónarmið um að áætlanir byggðasamlaganna eins og annarra rekstrareininga sveitarfélaganna verði að mótast af og taka mið af brýnni þörf sveitarfélaganna til 5–10% kostnaðarlækkunar frá áætlaðri niðurstöðu þessa árs. Fyrirliggjandi drög að fjárhagsáætlunum byggðasamlaganna fela í sér tiltekinn árangur í átt að þessu viðmiði. Stjórn SSH treystir því að stjórnir byggðasamlaganna vinni því áfram að mótun áætlanna þannig að endanlegar tillögur verði í samræmi við ofangreint markmið.“¹⁴

Í fundargerð 354. fundar þann 11. október 2010 kemur fram undir 3. lið að halda eigi áfram vinnu við samstarf og hafa samráð við fjárhagsáætlunargerð 2011. Í fundargerð er eftirfarandi niðurstaða bókuð: „Samþykkt að stefna að hliðstæðu samstarfi við gerð fjárhagsáætlana fyrir 2011, og kalla til samráðsfunda fjármálastjóra sveitarfélaganna, forstöðumenn fræðslusviða, velferðarsviða, mannauðsstjóra, forstöðumenn byggðasamlaganna og skíðasvæðanna auk forstöðumanna framkvæmdasviða.“¹⁵

Ljóst er að stjórn SSH hefur virkað sem vettvangur til að ræða a.m.k. fjármál byggðasamlaga. Í viðtölum kom fram að í sumum tilvikum virðist stjórn SSH hafa gefið miðlægar leiðbeiningar eða fyrirmæli um hvað sé eðlileg hagræðingarkrafa í fjárhagsáætlanagerð sem fulltrúar í stjórnnum og framkvæmdastjórar byggðasamlaganna hafa fylgt eftir. Fram kom að skerpa þyrfti á stjórnsýslulegri

¹⁴ Fundargerð 343. fundar stjórnar SSH 2. nóvember 2009 liður 2.c.

¹⁵ Fundargerð 354. fundar stjórnar SSH 11. október 2010 3. liður.

stöðu samtakanna og skilgreina í hvaða farvegi samskipti eigenda eigi að vera við byggðasamlögin. Óljós staða SSH hefur orðið til þess að skapa enn frekari óvissu um umboð og hlutverk stjórna byggðasamlaganna. Nánar er fjallað um hlutverk og stöðu SSH í viðauka 4.3.

***Ályktun:** Nauðsynlegt er að yfirfara stjórnsýslulega stöðu SSH og taka afstöðu til þess hvert hlutverk samtakanna eigi að vera gagnvart byggðasamlögunum. Ekki er tekin afstaða í þessari skýrslu um hlutverk SSH.*

5 EIGENDAVETTvangur og eigendastefna

Eins og ljóst má vera af framangreindu er skortur bæði á samfelli í ákvarðanatöku og á framtíðarsýn er snýr að verkefnum byggðasamlaganna þriggja. Þá þarf að skilgreina á hvaða vettvangi heildarstefnumótun verkefna, sem byggðasamlögunum er ætlað að sinna, á að fara fram og hvar eigi að taka sameiginlegar ákvarðanir um stór eða óvenjuleg málefni. Einn stærsti ágalli lagaákvæða og samþykktu um byggðasamlög er að hvergi er fjallað um skilgreindan, sameiginlegan eigendavettvang sem hefur umboð til ákvarðanatöku. Í drögum að frumvarpi til sveitarstjórnarlaga er ekki heldur fjallað um eigendavettvang.

Núverandi staða er sú að hvert sveitarfélag fyrir sig hefur sinn lögbundna vettvang til ákvarðanatöku, þ.e. viðkomandi bæjarstjórn eða borgarstjórn. Þar á sér stað stefnumótun um málefni sem varða verksvið byggðasamlaga s.s. fyrirkomulag sormála og almenningssamgöngur. Síðan hittast aðilar á vettvangi SSH og ræða málín. SSH hefur eingöngu það hlutverk að vera hugmynda- og samráðsvettvangur en hefur ekki stjórnsýslulegt vald. Hvert og eitt sveitarfélag mótar sér eigin stefnu en sveitarfélögin hafa ekki náð að skapa sér sameiginlega sýn á verkefni.

Sveitarfélög hafa í mörgum tilvikum ólíka sýn og hagsmuni sem takast þarf á um og ræða og þá um leið meta hvort grundvöllur sé að samstarfi. Eðli samvinnu sveitarfélaga er fremur flókið þar sem starfsemi sveitarfélaga byggir á fjölskipuðu valdi sem tekur t.d. ákvarðanir um fjárframlög sem ekki er hægt að taka annars staðar en hjá sveitarfélögunum sjálfum. Til þess að samvinna geti skapast þarf að vera formlega skilgreindur vettvangur sem hefur það hlutverk að ræða um samvinnu sveitarfélaga og móta sér verklag þess efnis. Þessum vettvangi er ætlað að takast á við pólitískan ágreining sem getur komið upp á milli sveitarfélaga varðandi heildarsýn og grundvallarmarkmið viðkomandi félags/samlags og þegar taka þarf mikilvægar ákvarðanir er snúa að stefnu félagsins/samlagsins.

Stærðarmunur sveitarfélaga er það sem flestir viðmælendur nefndu að ylli einna mestum vandræðum hvað varðar sameiginlega stefnumótun. Hann leiddi til þess að þau væru ósamstíga í stefnu sinni í mörgum málum, þar sem hagsmunir þeirra væru svo ólíkir. Í dag er stundum erfitt að þoka mikilvægum málum áleiðis og fari eitthvað úrskaiðis er ábyrgð ekki alltaf nægilega skýr.

Í viðtölum kom einnig fram að Reykjavíkurborg hefur sett sig í eins konar foreldrahlutverk gagnvart hinum sveitarfélögunum og jafnvel gert málamiðlanir á kostnað eigin hagsmuna. Á hinn bóginn upplifa hin sveitarfélögin að þeirra vilja hafi á tíðum verið vikið til hliðar af borginni og að hún ráði í krafti stærðar sinnar því sem hún vill. Sú skoðun var þó ríkjandi að samvinna í byggðasamlögum, eða í öðru formi, væri af hinu góða og að mikil þörf sé á aukinni samvinnu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Í þessu samhengi má taka mið af umræðu sem fram kemur í *Leiðbeiningum um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja* þar sem fjallað er um sanngjarna framkomu gagnvart hluthöfum t.d. er varðar stöðu minnihluta eigenda gagnvart meirihluta eigenda.¹⁶ Einnig er að finna í hlutafélagalögum ákvæði sem varða vernd minni

SKORTUR ER Á
FORMLEGUM
VETTvangi FYRIR
PÓLÍSKRA UMRÆÐU
OG ÁKVARÐANATÖKU
ER VARÐA SAMSTARF
SVEITARFÉLAGA

STÆRÐARMUNUR
EIGENDA HEFUR
VERIÐ VANDAMÁL

¹⁶ Leiðbeiningar um góða stjórnarhætti opinberra fyrirtækja, kaflí 4, sanngjörn framkoma gagnvart hluthöfum, bls. 16.

hluthafa, sem lúta að því að réttur hluthafa sé sem jafnastur og einnig að minni hluthafar geti sótt rétt sinn telji þeir að á sér sé brotið.

Í flestum viðtölunum varð umræða um valkosti við sameiningu sveitarfélaga og voru sumir á því að lausnin á samvinnu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu til lengri tíma litið væri sameining þeirra. Hagræðingarþörfin hafi rekið menn til þess að auka samstarf og samráð og hugsanlega leiði það með tímanum til þess að menn fari að reka fleiri þætti sameiginlega og jafnvel sameinast.

***Ályktun:** Til þess að markviss samvinna geti skapast (á milli eigenda) þarf að vera formlega skilgreindur vettvangur sem hefur það hlutverk að ræða, móta eigendastefnu og eftir atvikum taka ákvarðanir um samvinnu sveitarfélaga.*

Eigendavettvangur

Hin pólitíska stefnumótun gagnvart viðkomandi félagi þarf að eiga sér stað á eigendavettvangi og birtast í eigendastefnu. Eðlilegt hlýtur að teljast að eigendur (bæjarstjórnir, borgarstjórnir) leggi hinar breiðu línur, er birtist í eigendastefnu, sem stjórnarmönnum byggðasamlaga beri að fara eftir í sinni stefnumótunarvinnu. Ella geta stefnur gengið þvert á hver aðra og sameiginlega sýn skort.

Varðandi eigendavettvang og eigendastefnu þarf að horfa til lagarammans, en nokkuð ítarleg löggjöf er um almannavarnir og sorphirðumál en hana skortir um almenningssamgöngur. Mikil umræða hefur verið um að setja sérstaka heildarlöggjöf um samgöngumál á Íslandi og löggjöf um almenningssamgöngur þar með sem skilgreini hlutverk og skyldur ríkis og sveitarfélaga í samgöngumálum. Heildarstefnumótun á þessu sviði liggur ekki fyrir hér á landi. Nágrannasveitarfélög hafa verið að taka sig saman og stofna byggðasamlög um samrekstur almenningssamgangna. Á Íslandi er sveitarfélögum í sjálfsvald sett hvort, og þá í hvaða mæli, þjónusta á sviði almenningssamgangna er veitt. Einnig ákveða sveitarfélögin sjálf gjaldskrá.

Annars staðar á Norðurlöndunum hafa orðið umtalsverðar breytingar á lagaumhverfi sveitarstjórnarstigsins sem hefur haft áhrif á með hvaða hætti nærþjónusta er sinnt. T.d. segja nýleg sérlög um almenningssamgöngur í Danmörku til um verkefni og hlutverk sveitarfélaga og svo samstarfsvettvang. Þarna er það stefna ríkisins sem markar stóru línurnar um helstu verkefni og hvernig sveitarfélög skulu haga sínu samstarfi. Í lögunum eru tilgreind helstu verkefni sem þeim ber að sinna:¹⁷ Samgöngur með almenningssvögnum (rutekørsel), Ákvarða taxa/gjald og skipulag farmiðakerfa, Samræma og skipuleggja almenningssamgöngur, Ferðaþjónusta fatlaðra, Einkajárnbrautir (privatbaner). Fjallað er sérstaklega um danska módelið í *viðauka 4*, en þar er lýst áhrifum laganna á verkefni sveitarfélaga og hvernig samtök sveitarfélaga í Danmörku hafa brugðist við með útgáfu leiðbeininga til stjórnarmanna í samgöngufyrirtækjunum um það hvernig beri að rækja hlutverk eigenda slíks fyrirtækis. Danir hafa farið þá leið að mynda fulltrúaráð í sínum félögum sem valið er úr hópi kjörinna fulltrúa. Gerð er grein fyrir verkefnum fulltrúaráðs hins danska almenningssamgöngufélags Movia í *viðauka 4*.

SAMEIGINLEG
STEFNUMÓTUN ÞARF
AÐ EIGA SÉR STAÐ Á
EIGENDAVETTvangi

SKORTUR ER Á
HEILDARSTEFNUMÓTUN Á
SVIÐI SAMGÖNGUMÁLA
ER SKILGREINI HLUTVERK
RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA

Á NORÐURLÖNDUNUM
HAFA VERIÐ SETT SÉR-
LÖG UM ALMENNINGSS-
SAMGÖNGUR SEM
AFMARKA HLUTVERK OG
SKILGREINA
EIGENDAVETTvang

¹⁷ Lov nr. 582 § 5 af 24. jun 2005. Lov om trafiksselskaber.

Í byggðasamlögunum er ekkert fulltrúaráð starfandi og ekki gert ráð fyrir því skv. núgildandi samþykktum. Með því að virkja fulltrúaráð þá fæst m.a. aðkoma minnihlutans sem kann að auka líkur á að stefnumótun haldi til lengri tíma og að almenn sátt geti ríkt um hana.

Við myndun eigendavettvangs þarf að huga að eftirfarandi:

- Hvernig valið er í eigendavettvang/fulltrúaráð, t.d. taka afstöðu til hvort aðkoma minnihluta ætti ekki einnig að vera með einhverjum hætti.
- Hlutverki og umboði þeirra fulltrúa sem ætlað er að sækja eigendavettvanginn.
- Hversu oft eigendavettvangur á að hittast.
- Í hvaða tilvikum stjórn beri að boða til aukafundar eigendavettvangs.

Vettvangur samskipta eigenda og stjórnar er á aðalfundi, þar sem grundvöllur starfseminnar, samþykktir, eru lagðar fram. Á milli aðalfunda þurfa eigendur að hafa gott aðgengi að upplýsingum um starfsemi fyrirtækisins og/eða kalla til eigendafundar eftir því sem við á. Eigendur þurfa að koma vel upplýstir og vel undirbúnir á aðalfundi og hafa áhrif á samþykktir enda er þar vettvangur þar sem samþykktir eru yfirfarnar og óskað eftir breytingum eftir því sem við á til að þær endurspegli sem best sjónarmið eigenda.

***Ályktun:** Til þess að markviss samvinna geti skapast þarf að vera formlega skilgreindur vettvangur sem hefur það hlutverk að ræða og eftir atvikum taka ákvarðanir um samvinnu sveitarfélaga. Skilgreina þarf eigendavettvang þar sem grundvöllur samstarfsins sé ræddur og mótuð svokölluð eigendastefna og samþykkt félagsins.*

EIGENDAVETTVANGUR
ÞARF AÐ HAFA VEL
SKILGREINT HLUTVERK
OG UMBOÐ

Eigendastefna

Eitt meginviðfangsefni eigendavettvangs er að marka eigendastefnu. Tilgangur eigendastefnu er að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun fyrirtækja sem opinber aðili á aðild að. *Hið opinbera ætti að koma fram sem upplýstur og virkur eigandi og koma á skýrri eigendastefnu til að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun opinberra fyrirtækja.*¹⁸ Viðkomandi sveitarfélag þarf að undirbúa samvinnu með þeim hætti að skýr sýn sé á tilgang og markmið samrekstrarins. Síðan geta fulltrúar eigenda mótað stefnu og komist að niðurstöðu um sameiginlega sýn og tilgang með starfseminni líkt og samninganefnd. Segja má að eigendavettvangur sé eins konar samninganefnd kjörinna fulltrúa þar sem menn koma með sín samningsmarkmið að borðinu og enda með að ná saman um niðurstöðu sem allir geta unað — eigendastefnu.

EIGENDASTEFNA
RAMMAR INN
GRUNDVALLAR-
STARFSEMI
FÉLAGSINS

Eigendastefna þarf að geta tekið á a.m.k. eftirfarandi:

1. Markmið (yfirmarkmið) samrekstrar sveitarfélaga. Skilgreina helstu markmið eignarhaldsins.
2. Meginmarkmið. Setja fram meginstefnu (corporate policy) og skilgreina eftirlitshlutverk.

¹⁸ Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja, bls. 13.

3. *Skipulag eigendahlutverksins.* Skilgreina ábyrgð og umboð hvers aðila og tengsl milli þeirra og/eða aðgreiningu starfa eða hlutverk hvers um sig, eigenda, stjórnar og framkvæmdastjóra.
4. *Kröfur og viðmið í rekstri.* Fjárhagsleg markmið og arðsemiskröfur gagnvart hverju félagi þurfa að vera skýrar og/eða greina frá því hvernig skuli fara með hagnað eða tap.
5. *Eigendafundir.* Skilgreina í hvaða tilvikum þarf að kalla eftir aukafundi eigenda og umboði þeirra, þar sem m.a. er fjallað um hvenær skuli leita til umboðs eigenda um mikilvægar fjárhagslegar ákvarðanir.

***Ályktun:** Mikilvægt er að eigendur gefi út eigendastefnu sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn, taki á hlutverki og umboði aðila máls sem taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi hagsmunaaðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökufærlinu.*

6 TILLÖGUR AÐ VERKEFNUM

Á grundvelli greiningar eru hér lögð til afmörkuð verkefni um umbætur sem ráðast þarf í. Tillögum/umbótaverkefnum má skipta í þrennt. Í hluta I er fjallað um almennar aðgerðir til að bæta stjórnslu við samvinnu sveitarfélaga um sameiginleg verkefni. Í hluta II eru lagðar til lágmarksbreytingar sem eru taldar nauðsynlegar að óbreyttu félagsformi. Í hluta III eru lagðar til breytingar/stíllt upp umbótaverkefnum sem snúa að hverju byggðasamlagi fyrir sig.

I. hluti — Almenn niðurstaða (öll sveitarfélög)

1. Valkostir í samvinnu sveitarfélaga

Æskilegt er að unnin verði greining sem tekur heildstætt á því hvers konar samrekstrarform hentar hinum mismunandi verkefnum. Þessi greining er bryn því að sveitarfélögin standa frammi fyrir að taka á móti fleiri verkefnum frá ríkinu nú, t.d. málefnum fatlaðra sem munu kalla á mikla samvinnu sveitarfélaga og samrekstur verkefna.

Rök: Á sveitarstjórnarstiginu eru í notkun mismunandi félagsform, þ.e. byggðasamlagsformið, sameignarfélag og hlutafélag. Í frumvarpi um breytingar á sveitarstjórnarlögum er eingöngu fjallað um eina tegund félagsforms, þ.e. byggðasamlög. Engin umfjöllun er um það í hvaða tilvikum byggðasamlög henta og í hvaða tilvikum væri eðlilegra að velja aðra kosti um samstarfs- eða félagsform.

2. Frumvarp til laga um sveitarstjórnir IX. kafli - samvinna sveitarfélaga

Þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpinu eru til þess fallnar að auka sveigjanleika um samstarf í byggðasamlögum en lítið er tekið á þáttum til að skýra rekstrarformið. Festa þarf frekar í sessi reglur um góða stjórnarhætti í starfsemi byggðasamlaga ásamt umfjöllun um eigendavettvang.

Rök: Í frumvarpi til laga um sveitarstjórnir er ekki fjallað sérstaklega um stjórnarhætti en vísað til þess að rekstur og stjórnslu séu í samræmi við hertar reglur sem gerðar eru í frumvarpinu um fjármál sveitarfélaga. Ekki er í frumvarpinu kveðið frekar á um hlutverk stjórna eða framkvæmdastjóra, hlutverk eigenda og samskipti þeirra við stjórnir og stjórnendur. Ekki er fjallað um eigendavettvang, þ.e. með hvaða hætti eigendur eiga að vinna að gerð samþykpta og eigendastefnu félagsins.

3. Frumvarp til laga um sveitarstjórnir IX. kafli - samvinna sveitarfélaga

Endurskoða þarf þann þátt frumvarpsins er snýr að úrsögn sveitarfélags úr byggðasamlagi.

Rök: Vakin er athygli á misræmi sem gætir við stofnun og svo úrsögn úr byggðasamlagi. Við stofnun leggur viðkomandi sveitarfélag fram stofnfé en

við úrsögn skal félagið metið og skuld viðkomandi sveitarfélags metið út frá íbúatölu, sem getur breyst á tímabilinu. Þetta getur skapað misræmi á milli þess fjármagns sem sveitarfélagið lagði fram og eign/skuld þess við úrsögn.

4. Stjórnarhættir

Gera þarf leiðbeiningarrit fyrir sveitarfélög um góða stjórnarhætti þar sem fjallað er um eigendavettvang, framsal valds, umboð og skyldur, hlutverk og starfshætti stjórnarmanna. Þörf er á greinargóðum leiðbeiningum til stjórnarmanna til þess að tryggja sé að vilji eigenda endurspeglast í stefnumörkun stjórnar og að ákvarðanir stjórnar geti gengið fram með eðlilegum hætti.

Rök: Á undanförunum árum hefur mikið verið rætt um stjórnarhætti fyrirtækja, sérstaklega hlutverk og störf stjórnarmanna og stjórnenda í fyrirtækjum. Í allri umfjöllun um góða stjórnarhætti er skipan stjórnar og starfshættir stjórna einn þeirra mikilvægu þátta sem horfa þarf til. Tryggja þarf ákveðinn stöðugleika og þekkingu, getu og óhæði stjórnar til að sinna verkefnum sínum. Skerpa þarf á valdsviði stjórnar og endurskoða með hvaða hætti hún er skipuð og hver verkaskiptingin á milli stjórnar og eigenda/sveitarfélaga eigi að vera. Hlutverkin þurfa að vera skýr, svo og umboð stjórna til að sinna hlutverki sínu. Í frumvarpi til laga um sveitarstjórnir er ekki fjallað sérstaklega um stjórnarhætti en vísað til þess að rekstur og stjórnsýsla séu í samræmi við hertar reglur sem gerðar eru í frumvarpinu um fjármál sveitarfélaga.

II. hluti — Lágmarksbreytingar gagnvart byggðasamlögunum (m.v. óbr. núverandi félagsform)

1. Endurbæta þarf samþykktir byggðasamlaganna

Að mati vinnuhóps er þörf á því að kveða skýrar á um hlutverk eigenda vs. stjórnar í samþykktum byggðasamlaga. Það þarf að vera alveg skýrt í samþykktum og lögum í hvaða tilvikum fulltrúi í stjórn byggðasamlags skuli óska eftir formlegu umboði við ákvarðanatökur.

Rök: Skoðun á samþykktum leiddi í ljós að í þeim eru ekki skýr ákvæði um umboð stjórnar eða hvenær og með hvaða hætti skuli leita umboðs eigenda um mikilvægar ákvarðanir. Jafnframt má álykta af því sem fram kom í viðtölum, bæði við stjórnarmenn og fulltrúa eigenda, að mikil þörf er á því að skýra hlutverk hvors aðila um sig. Hjá byggðasamlögum er aðgreining á milli verkswiðs eigenda og stjórnar ekki nægilega skýr. Óæskileg skörun á hlutverkum og skortur á skýrum skilum á milli starfa veldur hagsmunaárekstrum og getur leitt til þess að aðilar nái ekki að sinna aðhalds- og eftirlitshlutverki sínu nægilega vel. Reynsla nágrannabjóða bendir enn fremur til þess að æskilegt sé að ramma þessi hlutverk inn í sérstökum leiðbeiningum.

2. Skilgreina þarf eigendavettvang fyrir byggðasamlögin

Til þess að markviss samvinna geti skapast er nauðsynlegt, að mati stjórnarsýsluhóps, að mótaður verði formlega skilgreindur vettvangur sem hefur það hlutverk að ræða og eftir atvikum taka ákvarðanir um samvinnu sveitarfélaga.

Rök: Eðli samvinnu sveitarfélaga er fremur flókið þar sem sveitarfélög byggja völd og umboð á fjölskipuðu valdi sem tekur t.d. ákvarðanir um fjárframlög sem ekki er hægt að taka annars staðar en hjá sveitarfélögunum sjálfum. Til þess að samvinna geti skapast þarf að vera formlega skilgreindur vettvangur sem hefur það hlutverk að ræða um samvinnu sveitarfélaga og móta sér verklag um hana. Skilgreina þarf eigendavettvang þar sem grundvöllur samstarfsins er ræddur og mótuð svokölluð eigendastefna og samþykktir félagsins.

3. Skilgreina þarf eigendastefnu hvers byggðasamlags

Að mati stjórnarsýsluhóps er mikilvægt að eigendur gefi út eigendastefnu sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn, taki á hlutverki og umboði aðila máls og taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi hagsmunaaðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökuferlinu.

Rök: Tilgangur eigendastefnu er að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun fyrirtækja sem opinber aðili á aðild að. Eðlilegt hlýtur að teljast að eigendur (bæjarstjórnir) leggi hinar breiðu línur (með eigendastefnu) sem stjórnarmönnum byggðasamlaga beri að fara eftir í sinni stefnumótunarvinnu. Upplifun manna virðist nokkuð mismunandi á því hvert sé umboð stjórnar og með hvaða hætti hún skuli starfa, t.d. er mismunandi skilningur uppi um með hvaða hætti stefnumótun skuli fara fram hjá byggðasamlögum.

4. Yfirfara þarf verkefni hvers byggðasamlags og meta hvort þau séu í samræmi við þá hugsun sem liggur að baki löggjöfinni

Að mati stjórnarsýsluhóps er nauðsynlegt að yfirfara tilgang og verkefni byggðasamlaganna. Ákveða þarf hvaða verkefnum fyrirtækin eiga að sinna og velja félagsform við hæfi. Þeim verkefnum sem ekki henta félagsforminu bs. verði fundinn nýr farvegur. Að öðrum kosti verði íhugað að breyta félagsforminu.

Rök: Byggðasamlagsformið hentar þegar reksturinn fellur að upphaflegri hugsun um byggðasamlögin og þau eru að sinna lögboðnum verkefnum eins og fjallað er ítarlega um í 4. kafla. Við skoðun á verkefnum hjá þessum byggðasamlögum kemur fram að í einhverjum tilvikum standa samlögin í ólögbundnum rekstri sem kann að falla undir að vera samkeppnisrekstur. Sem fyrr sagði er mikilvægt að rekstur þeirra verkefna sem hér er fjallað um sé á því félagsformi sem fellur best að eðli starfseminnar sem í hlut á.

III. hluti — Verkefni sem æskilegt er að vinna áfram með

1. Strætó bs.

Taka þarf afstöðu til þess hvort núverandi félagsform Strætó henti fyrirtækinu

Að mati stjórnýsluhóps þarf að yfirfara núverandi verkefni og skoða hvaða félagsform og regluverk henti best verkefnum Strætó bs. Greina þarf á milli stjórnýsluhluta Strætó og reksturs vagnþjónustu. Meta þarf hvaða félagsform henti stjórnýsluhluta (bs. eða sf.) og hvort annað félagsform henti fyrir vagnþjónustu.

Rök: Bygðasamlagsformið hentar ekki öllum verkefnum Strætó bs. Almenningsvagnþjónusta er ekki lögbundin þjónusta og er að a.m.k. að hluta til á samkeppnismarkaði. Í ljósi reynslu nágrannþjóða þarf að taka afstöðu til þess hvort gera skuli greinarmun á milli stjórnýsluverkefna og verkefna sem eiga heima í samkeppnisumhverfi.

2. Sorpa bs.

Skortur er á heildarstefnumótun í málaflokknum

Nauðsynlegt er að skoða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga; kvaðir í lögum, tilgang svæðisskipulaga o.s.frv.

Rök: Greina þarf betur verkaskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga (kvaðir í lögum, hlutverk svæðisskipulaga og sveitarfélaga o.s.frv.). Skortur er á heildarstefnumótun í málaflokknum.

Ennfremur þarf að vinna áfram að mótun sameiginlegar stefnu sveitarfélaganna í sorpeyðingarmálum sem eining ríkir um.

Taka þarf afstöðu til þess hvort núverandi félagsform Sorpu henti öllum verkefnum fyrirtækisins

Að mati stjórnýsluhóps þarf að greina betur á milli lögbundinna verkefna Sorpu og reksturs sem er á samkeppnismarkaði s.s söfnun á endurvinnanlegu sorpi, Góði hirðirinn, gasframleiðsla. Í framhaldi af því verði tekin ákvörðun um fyrirkomulag reksturs og val á viðeigandi félagsformi.

Rök: Bygðasamlagsformið virðist ekki henta öllum verkefnum er falla undir núverandi starfssvið Sorpu. Starfsumhverfi Sorpu hefur verið að breytast. Fyrirsjánalegt er að á næstu árum munu verða miklar breytingar á umhverfi endurvinnslu. Einkaaðilar m.a. hafa í auknum mæli verið að koma inn á markað sem tengist verkefnum endurvinnslustöðva Sorpu. Sum verkefni eru nú þegar á samkeppnismarkaði og framundan stór verkefni, t.d. gasgerðarstöð.

3. Slökkviliðið

Gera þarf sérstaka stjórnýsluskoðun á verkefnum Slökkviliðsins. Skoða þarf afmörkun verkefna miðað við lagaramma, hvers eðlis þau eru og umfang þeirra. Einnig þarf að fara yfir samning um sjúkraflutninga.

Rök: Ágreiningur er um greiðsluskyldu ríkisins vegna sjúkraflutninga Slökkviliðsins fyrir ríkið og spurning hvort hlutdeild sveitarfélaga sé í samræmi við eðlilega verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Slæm skuldastaða dótturfélags um fasteignir SHS kallar enn fremur á sérstaka rýningu á því hvort þetta fyrirkomulag henti. Einnig þarf að skoða skipan stjórnar með tilliti til aðgreiningar starfa.

HEIMILDASKRÁ

- ☐ Alþingi. (e.d.) *Nýtt frumvarp til sveitarstjórnarlaga*. Sótt í maí af <http://www.althingi.is/altext/139/s/1250.html>
- ☐ *Eigendasamkomulag vegna stofnunar Strætó bs*. 2001.
- ☐ Framtíðarhópur SSH (2011) *Verkaskipting í opinberri stjórnsýslu: Danmörk, Svíþjóð, Noregur, Finnland*. Kópavogur: Samband sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- ☐ Framtíðarnefnd SSS. (2010) *Samstarf sveitarfélaga á Suðurnesjum: Hlutverk og starfsemi Samtaka sveitarfélaga á Suðurnesjum*. Suðurnes: R3-Ráðgjöf ehf.
- ☐ Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu“. Stjórnsmál og stjórnsýsla. Veftímarit Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála 2. tbl. 3. árg.
- ☐ Heimasíða Moviatrafik i Danmark. www.moviatrafik.dk.
- ☐ Heimasíða Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. www.ssh.is.
- ☐ Heimasíða Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. www.shs.is.
- ☐ Heimasíða Sorpu. www.sorpa.is.
- ☐ Heimasíða Strætó. www.straeto.is.
- ☐ Heimasíða Trafikselskaberne i Danmark. www.trafikselskaberne.dk
- ☐ Hjalti Jóhannesson, Valtýr Sigurbjarnason og Ögmundur Knútsson (2007). *Samvinna sveitarfélaga í Eyjafirði: Greining og framtíðarfyrirkomulag* Akureyri: Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.
- ☐ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. (2010). *Reykjavíkurborg. Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- ☐ Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar. (2009). *Reykjavíkurborg. Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar - ársskýrsla 2008*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- ☐ KL. (2010). *Din rolle som ejer af et trafikselsk: Inspiration til medlemmer af bestyrelse og repræsentantskab trafikselskaberne: Skýrsla*. Sótt í maí 2011 af <http://www.kl.dk/Teknik-og-miljo/Artikler/70012/2010/04/Ny-pjece-om-kommunernes-rolle-som-ejer-af-trafikselskaberne/>
- ☐ *Lov om trafikselskaber* nr. 582/2005.
- ☐ *Lög um almannavarnir* nr. 82/2008.
- ☐ *Lög um brunavarnir* nr. 75/2000.
- ☐ *Lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi* nr. 73/2001.
- ☐ *Lög um hlutafélög* nr. 2/1995.
- ☐ *Lög um málefni fatlaðs fólks* nr. 59/1992.
- ☐ *Lög um meðhöndlun úrgangs* nr. 55/2003.
- ☐ *Lög um sameignarfélög* nr. 50/2007.

- *Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.*
- Rýnihópur SSH, Áfangaskýrsla. *Rekstrar- og fjárhagsúttekt á byggðasamlögum, Strætó bs, Slökkvilið Höfuðborgarsvæðisins bs., Sorpa bs.* Kópavogur: Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Rýnihópur SSH, Lokaskýrsla, Rekstrar- og fjárhagsúttekt á byggðasamlögunum, 1. júlí 2011.
- Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. (2011). *Stiklur og punktar úr 35 ára sögu Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Kynning.*
- *Samþykkt samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. 2009.*
- Skúli Bjarnason. (2001). *Almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu, úttekt og tillögur um breytingar.* Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- *Stofnsamningur Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins bs. 2000.*
- *Stofnsamningur Sorpu bs. 2007.*
- *Stofnsamningur Strætó bs, endurskoðuð útgáfa með breytingum frá 2004.*
- *Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.*
- Viðskiptaráð Íslands, Kauphöll Íslands og Samtök atvinnulífsins. (2009). *Stjórnarhættir fyrirtækja. Leiðbeiningar. 3. útgáfa.*
- Viðskiptaráð Íslands, Nasdag OMX Íslands og Samtök atvinnulífsins. (2008). *Stjórnarhættir opinberra fyrirtækja. Leiðbeiningar.* Byggir m.a. á leiðbeiningum OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005.

VIÐMÆLENDUR

Ásgeir Eiríksson, fyrrverandi framkvæmdastjóri Strætó bs.

Ásgerður Halldórsdóttir, bæjarstjóri Seltjarnarness.

Björn Blöndal, aðstoðarmaður borgarstjóra.

Björn H. Halldórsson, framkvæmdastjóri Sorpu bs.

Dagur B. Eggertsson, formaður borgarráðs Reykjavíkurborgar.

Guðmundur Rúnar Árnason, bæjarstjóri Hafnarfjarðar.

Guðríður Arnardóttir, formaður bæjarráðs Kópavogs.

Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir, formaður stjórnar Strætó bs.

Gunnar Einarsson, bæjarstjóri Garðabæjar.

Hanna Birna Kristjánsdóttir, borgarfulltrúi í Reykjavík.

Herdís Sigurjónsdóttir, formaður bæjarráðs Mosfellsbæjar.

Jón Gnarr Kristinsson, borgarstjóri Reykjavíkur.

Jón Viðar Matthíasson, slökkviliðsstjóri og framkvæmdastjóri almannavarna.

Kristinn Guðlaugsson, formaður bæjarráðs Álftaness.

Oddný Sturludóttir, formaður stjórnar Sorpu bs.

Páll Guðjónsson, framkvæmdastjóri Samtaka sveitafélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Reynir Jónsson, framkvæmdastjóri Strætó bs.

Sóley Tómasdóttir, borgarfulltrúi í Reykjavík.

Valdimar Svavarsson, bæjarfulltrúi Hafnarfirði.

Ögmundur Einarsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri Sorpu bs.

VIÐAUKI 1

1. BYGGÐASAMLÖGIN ÞRJÚ – STRÆTÓ, SORPA OG SHS

1.1 Almennt um byggðasamlög

Tilgangur með stofnun byggðasamlaga er að vinna að sameiginlegum verkefnum sem sveitarfélögum ber að sinna lögum samkvæmt, eða talið er eðlilegt að sveitarfélög sinni á grundvelli samfélagslegra skyldna. Í samþykktum byggðasamlaga Sorpu, SHS og Strætó er tilgangi samlaganna lýst í samræmi við þau verkefni sem þeim er ætlað að framkvæma fyrir sveitarfélögin. Í kafla 3.2 er fjallað ítarlega um samþykktirnar.

Rekstur byggðasamlaganna Strætó og Slökkviliðsins er að mestu fjármagnaður með framlögum frá eigendum sjá *Töflu 1*¹ þó að þau hafi einnig tekur af útseldri þjónustu. SORPA hefur sérstöðu og fjármagnar sig að mestu með þjónustutekjum (skv. gjaldskrá fyrir móttöku á sorpi) en hluti þjónustutekna endurvinnslustöðvanna kemur frá eigendum sem greiða úr sveitasjóðum skv. sérstökum þjónustusamningi mismun gjalda og eigin tekna vegna reksturs þeirra.

Tafla 1. Rekstrarumfang byggðasamlaga

Rekstrarumfang byggðasamlaga árið 2010 (í mkr.)				
	Tekjur samtals	Gjöld samtals	Rekstarniðurstaða	Framlag/viðskipti eigenda sem hlutfall af tekjum
Strætó	3.579	3.205	340	75%
SHS	1.711	1.673	257	62%
SORPA	1.861	1.855	39	38%

Í þessum viðauka er fjallað í stuttu máli um hvert og eitt byggðasamlag í þeim tilgangi að gefa yfirsýn yfir helstu atriði varðandi stofnun þeirra og hvaða verkefnum þau sinna. Hvað varðar umfjöllun um fjármál þá er byggt á upplýsingum sem fram koma í skýrslu rýnihóps, *Rekstrar-og fjárhagsúttekt á byggðasamlögum, júlí 2011*. Í þessari umfjöllun er leitast við að draga fram þau atriði sem snerta framtíðina hjá byggðasamlögunum, þ.e. langtímaáætlanir er varða rekstur og fjárfestingar þeirra og þar með sveitarfélaganna sem eigenda. Kveðið er á um það í samþykktum byggðasamlaga að fjárhagsáætlun hvers árs skuli vera innan ramma 3ja ára áætlunar. Í skýrslu rýnihóps er sérstaklega bent á þetta og jafnframt vakin athygli á því að 3ja ára áætlanir byggðasamlaganna fái litla umfjöllun og rýningu hjá sveitarfélögunum við undirbúning og afgreiðslu 3ja ára áætlana þeirra sjálfra. Rýnihópurinn bendir jafnframt á að langtímafjárfestingaáætlanir byggðasamlaganna virðist lítið unnar af félögunum og að arðsemismat á fyrirhuguðum fjárfestingum liggi ekki fyrir þegar áætlanirnar eru lagðar fram.

¹ Upplýsingar í töflu byggja á skýrslu rýnihóps; Rekstrar- og fjárhagsúttekt á byggðasamlögum – júlí 2011.

1.2 Strætó bs

Byggðasamlag Stætó var stofnað árið 2001 af sjö sveitarfélögum, sbr. *Töflu 2*. Þá var sameinaður undir einn hatt rekstur samgöngufyrirtækja sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, s.s. Strætisvagna Reykjavíkur, Almenningsvagna Hafnarfjarðar og Strætisvagna Kópavogs. Gerður var stofnsamningur ásamt eigendasamkomulagi sem skoðast sem hluti stofnsamnings. Í eigendasamkomulaginu voru tilgreindir ellefu þættir sem samkomulagið náði til. Þeir lutu að skiptingu á rekstrarkostnaði, sameiginlegri gjaldskrá, breytingum á leiðarkerfi, endurbótum á rekstri, drög að stofnefnahag, húsnæðismálum, eignarhaldi á vögnum, starfsmannamálum, ferðaþjónustu fatlaðra og þróunarverkefni um vetnisvagna. Núgildandi stofnsamningur er frá árinu 2004. Þar segir m.a.:

Tilgangur byggðasamlagsins Strætó, skv. stofnsamningi, er að sinna almenningsamgöngum á höfuðborgarsvæðinu í umboði eigenda sinna. Markmiðið er að efla almenningssamgöngur, bæta þjónustu og auka hagkvæmni. Fyrirtækið starfsræki almenningsvagnþjónustu á svæðinu með einu leiðarkerfi og einni gjaldskrá og leiti

hverju sinni hagkvæmustu leiða í rekstri og starfrækslu. Fyrirtækið verði samstarfsvettvangur sveitarfélaganna gagnvart ríkisvaldinu til þess að knýja á um betri rekstrarskilyrði greinarinnar.

Tafla 2

Strætó bs		
stofnað (ár)		2001
Eigið fé 2006 (í mkr.)		-551
Eigið fé 2010 (í mkr.)		188
Eigið fjár hlutfall 2010		12%
fjöldi starfsmanna		174
Hlutfallsleg eign	skv. stofnsamn.	2010
Reykjavíkurborg	63,68%	60,57%
Kópavogsbær	13,46%	14,46%
Hafnarfjarðarbær	11,23%	12,46%
Garðabær	4,60%	5,00%
Mosfellsbær	3,49%	4,03%
Seltjarnarneskaupstaður	2,66%	2,31%
Sveitarfélagið Álftanes	0,88%	1,17%
5 ára áætlun (fjárfestingar í mkr.)		
Viðbótarframlög eigenda (í mkr.)		750
Nýjar lántökur (í mkr.)		0

Fjármál

Eins og sést í *Töflu 2* og með vísan til rekstrar- og fjárhagsúttektar rýnihóps, þá er eiginfjárhlutfall aðeins 12% í árslok 2010 og hlutfall skulda því 88%. Eigendur hafa lagt fyrirtækinu til fé til þess að styrkja eiginfjárstöðuna sem var neikvæð árið 2006. Gengið hefur verið á eignir á undanförunum árum og fyrir hendi er uppsöfnuð fjárfestingarþörf. Talið er að endurnýja þurfi 7–8 vagna á ári m.v. óbreytt rekstrarfyrirkomulag. Rýnihópur bendir í skýrslu sinni á að í 5 ára áætlun Strætó, sé gert ráð fyrir að fjárfest verði fyrir 260 mkr. á ári á tímabilinu og að eigendur komi með stofnframlag á móti sem nemur tæplega 60% eða 150 mkr, eða alls 750 milljónir á 5 ára tímabili. Þessar fyrirætlanir endurspeglast ekki í fjárhagsáætlunum sveitarfélaganna. Framlög eigenda hafa aukist verulega undanfarin ár, m.a. vegna þess að gjaldskrá hefur ekki verið hækkuð í hlutfalli við verðlagsáhrif og aukinn tilkostnað. Er nú svo komið að hlutfall fargjaldtekna af heildartekjum hefur á 5 ára tímabili lækkað úr 32% í 23%. Meðal eigenda Strætó eru skiptar skoðanir um þjónustumarkmið og þjónustustig í rekstri Strætó og hefur það m.a. valdið erfiðleikum í áætlanagerð.

Lagarammi og þjónustustig

Rekstur almenningssamgangna er ekki lögbundið verkefni sveitarfélaganna sem að byggðasamlaginu Strætó standa. Um almenningssamgöngur gilda eftir atvikum lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 en samkvæmt lögunum eru

almenningsamgöngur skilgreindar sem reglubundnir fólksflutningar sem lögin ná yfir. Á Íslandi er sveitarfélögum í sjálfvald sett hvort þau starfrækja almenningsvagnþjónustu, (sbr. 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga) ólíkt því sem gerist í nágrannalöndum okkar. Í Danmörku er t.d. lögskylt að standa fyrir slíkum rekstri. Í viðauka 4 verður fjallað um tilhögun almenningsamgangna í Danmörku og þar eru sérlög um almenningsamgöngufyrirtæki (trafikselskaber). Engin sérlög eru hér á landi um framkvæmd slíkrar þjónustu. Einn þáttur í rekstri Strætó er þó lögbundinn, þ.e. rekstur Ferðaþjónustu fatlaðra, en *Strætó er falið að sinna þessu verkefni skv. sérstöku samkomulagi við hvert og eitt sveitarfélaganna sem að byggðasamlaginu standa*. Ferðaþjónustan er starfrækt í samræmi við lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Réttur til þjónustunnar er skilgreindur í 2. gr. laganna, og í 7. gr. segir að *hinir fötluðu skuli eiga rétt til allrar almennrar þjónustu ríkis og sveitarfélaga*. Í XIV. kafla laganna er fjallað um skyldur sveitarfélaganna varðandi ferlismál og ferðaþjónustu fyrir fatlaða. Þar kemur fram í 35. gr. að sveitarfélög skuli gefa fötluðum kost á ferðaþjónustu og þannig gera þeim, sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki, kleift að stunda atvinnu, nám og njóta tómstunda. Akstur á þjónustustofnanir er einnig tilgreindur svo og önnur sértæk úrræði fyrir fatlaða. Loks er kveðið á um að sveitarfélög skuli setja sér reglur um rekstur ferðaþjónustu fatlaðra.

1.3 SORPA bs

Byggðasamlagið SORPA var stofnað árið 1988 en hún var fyrsta byggðasamlagið. Strax árið 1984 voru fyrirséð ýmis vandamál við förgun á úrgangi. Þá átti ekkert sveitarfélag urðunarstað. Í upphafi voru umræður um að reksturinn yrði í hlutafélagsformi. Fyrir hendi á þeim tíma voru hins vegar nýsett lög sem heimiluðu stofnun byggðasamlaga sem áttu að falla sérlega vel að þörfum sveitarfélaga um rekstur lögbundinna verkefna, enda lagaákvæðin innbyggð í sveitarstjórnarlögin. Var því lögð áhersla á að nýta það form. Í viðauka III er fjallað um félagsform og kosti og galla mismunandi félagsforma.

Tilgangur byggðasamlagsins er að annast meðhöndlun úrgangs sbr. lög nr. 55/2003 fyrir þau sveitarfélög sem eru stofnaðilar og eigendur þess. Núverandi fyrirkomulag byggðasamlagsins SORPU snýst í meginatriðum um rekstur á eftirtöldum einingum:

- flokkunar- og móttökustöðvar í Gufunesi
- rekstur urðunarstaðar í Álfsnesi þar sem hin síðari ár hefur einnig verið tekið við lífrænum úrgangi og öllum

úrgangi frá Suðurlandi og öðrum sveitarfélögum (34 talsins)

- rekstur sjö endurvinnslustöðva víðs vegar um höfuðborgarsvæðið
- rekstur grenndarstöðva
- rekstur Góða hirðisins.

Tafla 3

SORPA bs.		
stofnað (ár)		1988
Eigið fé 2006 (í mkr.)		934
Eigið fé 2010 (í mkr.)		1.211
Eigið fjár hlutfall 2010		66%
fjöldi starfsmanna		85
Hlutfallsleg eign	skv. stofnsamn.	2010
Reykjavíkurborg	66,70%	66,40%
Kópavogsbær	11,30%	11,50%
Hafnarfjarðarbær	10,70%	10,80%
Garðabær	4,80%	4,80%
Mosfellsbær	3,00%	3,10%
Seltjarnarneskaupstaður	2,80%	2,80%
Sveitarfélagið Álftanes	0,70%	0,70%
5 ára áætlun (fjárfestingar í mkr.)		
Viðbótarframlög eigenda (í mkr.)		114
áætlaðar nýjar lántökur (í mkr.)		2.550

Fjármál

Í rekstrar- og fjárhagsúttekt rýnihóps kemur fram að fyrirtækið hefur uppi áform um umfangsmiklar fjárfestingar á næstu fimm árum, eða 3,2 milljarða, meðal annars vegna fjárfestinga í jarð- og gasgerðarstöð. Reksturinn stendur ekki undir slíkum áformum og því eru einnig áætlaðar miklar lántökur eða 2,5 milljarðar. Þessar áætluðu fjárfestingar hafa ekki verið arðsemismetnar og eru ekki komnar inn í langtímaáætlanir sveitarfélaganna. Í skýrslu rýnihóps er bent á að mikilvægt sé að sveitarstjórnir rýni ítarlega tillögur byggðasamlaganna að 3ja ára áætlunum áður en þær eru samþykktar í sveitarstjórnnum, þar sem þær eiga að liggja til grundvallar fjárhagsáætlunum hvers árs skv. stofnsamningum. Einnig er rétt að vekja athygli á því að ólíkt öðrum byggðasamlögum þá felur stofnsamningur SORPU ekki í sér ákvæði um að stjórn hafi ekki umboð til að skuldbinda sveitarsjóð aðildarfélaganna að öðru leyti en kveðið er á um í stofnsamningi. Enn fremur felur stofnsamningur SORPU heldur ekki í sér ákvæði um að leggja beri þriggja ára áætlun fram í aðildarsveitarfélögum til staðfestingar, en það gera stofnsamningar hinna byggðasamlaganna.

Lagarammi og þjónusta.

Verkefni SORPU er lúta að förgun sorps eru lögbundin verkefni. Í 5. mgr. 4. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 er sú skylda lögð á sveitarfélög að ákveða fyrirkomulag söfnunar á heimilis- og rekstrarúrgangi í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn ber ábyrgð á flutningi heimilisúrgangs og skal sjá um að starfræktar séu móttöku- og söfnunarstöðvar fyrir úrgang sem fellur til í sveitarfélaginu. Í 4. mgr. 4. gr. sömu laga segir að sveitarstjórn skuli semja og staðfesta áætlun sem gildir fyrir viðkomandi svæði og skal sú áætlun byggjast á markmiðum landsáætlunar. Í áætluninni skal gera grein fyrir því hvernig sveitarfélagið hyggst ná markmiðum landsáætlunar, þ.m.t. leiðum til að draga úr myndun úrgangs, til að endurnota og endurnýta úrgang, förgunarleiðum o.s.frv. Heimilt er að gera sameiginlegar áætlanir fyrir svæði einstakra sorpsamlaga og geta sveitarstjórnir falið hlutaðeigandi byggðasamlagi eða heilbrigðisnefnd að semja áætlunina.

Taka þarf tillit til nýrra lagaákvæða (vegna löggjafar frá ESB) sem gerir ráð fyrir að urðað sorpmagn skuli minnkað árið 2013, stigvaxandi, og skal hafa minnkað um 50% árið 2020. Evrópska umhverfislöggjöfin tekur mið af talsvert öðrum landfræðilegum aðstæðum en eru hér á landi. Þannig er landrými meira og því auðveldara að halda áfram að urða en taka skrefin að minnkun urðunar hægar. Markmið evrópsku löggjafarinnar er að gera sorpeyðingu umhverfisvænni, en víðast í Evrópu er sorp brennt frekar en urðað. Rekstur endurvinnslu-stöðva er ekki lögbundið verkefni sveitarfélaga.

1.4 Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs (SHS)

Byggðasamlagið SHS var stofnað árið 2000 með sameiningu Slökkviliðs Reykjavíkur, Slökkviliðs á Reykjavíkurflugvelli og Slökkviliðs Hafnarfjarðar. Áður var fyrirkomulagið þannig að Reykjavík seldi þjónustu til þeirra nágrannasveitarfélaga sem ekki höfðu slökkvilið. Byggðasamlagið sinnir lögbundnum verkefnum sveitarfélaganna sem að því standa og öðrum verkefnum sem stjórn SHS ákveður hverju sinni og falla að tilgangi SHS og eru ekki falin öðrum til úrlausnar skv. lögum.

Tilgangur byggðasamlagsins skv. stofnsamningi er að vinna að forvörnum og veita fyrstu viðbrögð til að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir og sinna öðrum lögbundnum verkefnum.

Í 10 gr. laga um brunavarnir nr. 75/200 kemur fram að sveitarstjórn, hver í sínu umdæmi, ber ábyrgð á starfsemi slökkviliðs og framkvæmd eldvarnareftirlits og bera kostnað af starfseminni. Samkvæmt samningi við velferðarráðuneytið sinnir SHS sjúkraflutningum á höfuðborgarsvæðinu en sjúkraflutningar eru hluti heilbrigðisþjónustu samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 4.

gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007. Sjúkraflutningar, að svo miklu leyti sem þeir falla undir lögin, eru á ábyrgð og á kostnað ríkisins.

Fjármál

Eins og sjá má af *Töflu 4* sbr. upplýsingar í skýrslu rýnihóps þá er eiginfjárlutfall SHS aðeins 20% og hefur lækkað verulega undanfarin 5 ár. Skýringin er uppsafnað tap félagsins. Hlutfall langtímaskulda er hátt (61%) og í árslok 2010 voru þær allar gengistryggðar. Áformaðar eru fjárfestingar í nýrri slökkvistöð og lántökur til að mæta þeim. Rýnihópur bendir í skýrslu sinni á að SHS sé þegar mjög skuldsett og að með nýjum lántökum fari skuldsetningarhlutfall upp í 360–820% á fimm ára tímabili, en skuldsetningarhlutfall sýnir hlutfallið á milli langtímaskulda og eigin fjár (langtímaskuldir/eigið fé). Í 5 ára áætlun er gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður aukist þegar ný slökkvistöð verður tekin í notkun árið 2012 og áætlað er að framlög eigenda aukist bæði í krónum og hlutfallslega vegna þessa í 72%. Til samanburðar voru framlög eigenda árið 2010 um 62% af heildartekjum byggðasamlagsins sbr. *Töflu 1*. Rýnihópur bendir jafnframt á að ekki sé gert ráð fyrir

auknum tekjum frá ríki v/sjúkraflutninga þrátt fyrir aukna þjónustu.

Tafla 4

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs.		
stofnað (ár)		2000
Eigið fé 2006 (í mkr.)		826
Eigið fé 2010 (í mkr.)		430
Eigið fjár hlutfall 2010		20%
fjöldi starfsmanna		151
Hlutfallsleg eign		
	skv. stofnsam.	2010
Reykjavíkurborg	64,07%	67,24%
Kópavogsbær	13,17%	11,95%
Hafnarfjarðarbær	11,17%	10,09%
Garðabær	4,63%	4,22%
Mosfellsbær	3,41%	2,88%
Seltjarnarneskaupstaður	2,72%	3,05%
Sveitarfélagið Álftanes	0,84%	0,58%
5 ára áætlun (fjárfestingar)		
Áætluð viðbótarframlög eig. (í mkr.)		260
áætlaðar nýjar lántökur (í mkr.)		738

Lagarammi og þjónustustig

Þjónustustig slökkviliðsins er mikið til skilgreint í reglum og lögum. Átta mínútna viðbragð við útkall/sjúkraflutninga er t.d. í kröfulýsingu frá ráðuneyti. Í brunaútköllum er miðað við 10 mínútna viðbragðstíma. Menntunarkröfur til slökkviliðsmanna eru skilgreindar í reglugerð og lagaleg ábyrgð skv. starfsheitinu slökkviliðsstjóri er fyrir hendi í lögum nr. 82/2008 um almannavarnir. Ýmsir opinberir eftirlitsaðilar fylgjast með starfseminni. Brunamálastofnun er t.d. með sjálfstæðar úttektir á búnaði, menntun og fleiri þáttum er varða starfsemi slökkviliðsins. Eftirfarandi lög, reglur og samningar ramma inn starfsemi SHS auk stofnsamnings:

- Lög um brunavarnir nr. 75/2000 — lögin gilda um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað við eldsvoðum og mengunaróhöppum á landi.
- Þjónustusamningur við Flugmálastjórn um rekstur slökkviliðs á Reykjavíkflugvelli frá árinu 2000.
- Samningur við heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneytið (nú Velferðarráðuneytið) um sjúkraflutninga frá árinu 2002.
- Þjónustusamningur við Kjósarhrepp um starfsemi slökkviliðs og framkvæmd eldvarnareftirlits frá árinu 2001.

VIÐAUKI 2

2. REGLUVERK BYGGÐASAMLAGA

2.1 Forsendur byggðasamlaga

Lagarammi um byggðasamlög

Ákvæði um byggðasamlög sem form á félagsskap fyrir vettvang um samvinnu sveitarfélaga voru fyrst lögfest hér á landi með setningu nýrra sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986. Kaffi laganna um byggðasamlög tók gildi eftir sveitarstjórnarkosningar á árinu 1986. Í 97. gr. laganna segir að sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um framkvæmd einstakra verkefna á vettvangi héraðsnefnda eða í byggðasamlögunum.

Í greinargerð með frumvarpi að sveitarstjórnarlögum á árinu 1986 kemur fram að fyrirmynd að stofnun byggðasamlaga um samvinnuverkefni sveitarfélaga er komin frá Finnlandi og Svíþjóð en þar starfa svokölluð „kommunalförbund“. Ákvæði finnsku sveitarstjórnarlaganna á þeim tíma voru höfð til hliðsjónar við setningu laganna.

Í núgildandi sveitarstjórnarlögum sem eru nr. 45/1998 og tóku gildi 1. júní 1998 eru sambærileg ákvæði og í eldri lögum um stofnun byggðasamlaga. Með gildistöku laganna voru felld úr gildi ákvæði eldri laga en í 99. gr. laganna frá 1986 var ákvæði sem mælti fyrir um skyldu sveitarfélaga til að stofna byggðasamlög um framkvæmd verkefna sem þeim væri um megn að leysa hverju fyrir sig. Þá var jafnframt felld úr gildi ákvæði er mælti fyrir um að þegar um samvinnu sveitarfélaga væri að ræða um áhættusaman rekstur, án hlutdeildar annarra aðila, skyldi stofna um slíkan rekstur félag í samræmi við ákvæði laga nr. 24/1972 um heimild sveitarfélaga til stofnunar og starfrækslu atvinnu- og þjónustufyrirtækis með takmarkaðri ábyrgð.

Ákvæði laganna nr. 45/1998 um byggðasamlög er að finna í VIII. kafla þeirra. Í 81. gr. kemur fram að sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um framkvæmd einstakra verkefna og að slík samvinna geti meðal annars farið fram á vettvangi héraðsnefnda, byggðasamlaga, landshlutasamtaka og Sambands ísl. sveitarfélaga. Orðalagi ákvæðisins er breytt frá samsvarandi ákvæði laganna frá 1986 en í þeim lögum kom fram að samvinna sveitarfélaga gæti aðeins farið fram á vettvangi byggðasamlaga, héraðsnefnda eða í landshlutasamtökum. Sveitarfélögum er heimilt að haga samvinnu með þeim hætti sem lögin nefna en ekki skylt eins og segir í eldri lögum.

Í 1. mgr. 82. gr. segir að sé um að ræða varanlegt samvinnuverkefni sveitarfélaga, svo sem rekstur skóla og heilbrigðisstofnana eða brunavarnir, geti sveitarfélög myndað byggðasamlag sem tekur að sér framkvæmd verkefnisins. Gera verður þá kröfu að eigi ákvæði laganna um byggðasamlög að gilda um samvinnuverkefni sveitarfélaga verði að ganga formlega frá stofnun byggðasamlags. Byggðasamlög eru ákveðið félagsform og eru þau lögaðilar. Venja hefur skapast að nota skammstöfunina bs. fyrir aftan heiti viðkomandi byggðasamlaga en ekkert kemur fram um það í lögnum. Í frumvarpi að nýjum sveitarstjórnarlögum er lagt til að byggðasamlögum verði einum skylt að nota skammstöfunina bs.

Samkvæmt 2. og 3. mgr. 82. gr. skal gera samning um stofnun byggðasamlaga og í honum skulu vera ákvæði um stjórn samlagsins og ákvæði um umboð stjórnar samlagsins til að

skuldbinda sveitarsjóði og í hvaða tilvikum þörf er á staðfestingu sveitarstjórna aðildarsveitarfélaganna á samþykktum sem gerðar eru í stjórn byggðasamlagsins.

Í 4. mgr. 82. gr. kemur fram að um byggðasamlög gilda meginreglur sveitarstjórnarlaga um meðferð mála, réttindi og skyldur stjórnarmanna, starfsliðs, meðferð fjármála og endurskoðun ársreikninga.

Þó að byggðasamlög séu sjálfstæðir lögaðilar gilda um þau sömu reglur og um aðrar stofnanir sveitarfélaga og njóta þær því sömu réttarstöðu og þær. Byggðasamlög fara með stjórnarsýslu sveitarfélags, þau eru stjórnvald og um þau gilda stjórnarsýslureglur.

Í 5. mgr. 82. gr. kemur fram að sveitarsjóðir aðildarsveitarfélaganna beri einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlaga. Í einfaldri ábyrgð felst að sá sem er í þeirri ábyrgð er ekki skyldur til að inna sína greiðslu af hendi nema skuldareigandinn hafi árangurslaust reynt að fá skuldina greidda hjá aðalskuldara (byggðasamlaginu). Sé það niðurstaðan bera sveitarfélögin ábyrgð „in solidum“ gagnvart skuldareiganda þ.e. einn fyrir alla og allir fyrir einn. Innbyrðis milli sveitarfélaganna skiptist ábyrgðin hins vegar í hlutfalli við íbúatölu.

Í 1. mgr. 83. gr. er ákvæði um endurskoðun samþykktar byggðasamlaga og þar segir að þær skuli endurskoðaðar í síðasta lagi þegar liðin eru 10 ár frá stofnun þeirra og síðan á 10 ára fresti. Samþykktir Sorpu og Strætó hafa verið endurskoðaðar; í tilviki Sorpu á árinu 2007 og í tilviki Strætó 2004. Samþykktir fyrir SHS eru frá árinu 2000 og virðast ekki hafa verið endurskoðaðar þrátt fyrir augljósa skyldu samkvæmt bæði stofnsamningi og ákvæðum sveitarstjórnarlaga.

Til að breyta samþykktum byggðasamlaga þurfa, samkvæmt 2. mgr. 83. gr. laganna, 2/3 hlutar sveitarstjórna aðildarsveitarfélaganna að staðfesta þá breytingu eða þá að hún hafi verið samþykkt í almennum kosningum á starfssvæði samlagsins. Í ákvæðinu kemur fram að 2/3 hlutar stjórnarmanna geta krafist slíkrar atkvæðagreiðslu.

Í 84. gr. og 85. gr. eru ákvæði um úrgöngu úr byggðasamlagi og hvernig staðið er að því að hætta starfsemi byggðasamlags. Í ákvæðunum eru fyrst og fremst reglur fjármálalegs eðlis um greiðslu á eignarhlut og tilhögun uppgjors hætti samlag starfsemi. Komi til greiðslu á nettóeignarhluta sveitarfélags við úrgöngu úr byggðasamlagi er eigi skylt að greiða hann á skemmri tíma en 20 árum. Í frumvarpi að nýjum sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir að í samningi um byggðasamlög skuli vera ákvæði um úrsögn. Í slíkum samningi geta sveitarfélög sett fresti varðandi tilkynningar um úrsögn og uppgjör eignarhlutar en hafi það ekki verið gert gerir frumvarpið ráð fyrir að slíkir tímafrestir skuli vera tvö ár. Þá er jafnframt mælt fyrir um að komi til ósættis vegna úrgöngu sveitarfélags er hægt að vísa málinu til ráðuneytis. Ráðuneytið getur þá á grundvelli mikilvægra samfélagslegra hagsmuna eða mikilvægra hagsmuna annarra aðildarsveitarfélaga ákveðið að viðkomandi sveitarfélagi sé ekki heimilt að ganga úr byggðasamlaginu í tilgreindan tíma en þó ekki lengur en sjö ár.

2.2 Samþykktir

Hvað einkennir samþykktir byggðasamlaganna?

Samþykktir byggðasamlaganna einkennast af þeim verkefnum sem þeim er ætlað að framkvæma fyrir sveitarfélögin.

Samningar um byggðasamlögin eru byggðir upp með sama hætti og meginkaflar þeirra eru eftirfarandi.

- I. Nafn, heimili og tilgangur
- II. Stofnendur, eignarhlutföll og framlagsfé
- III. Stjórnskipulag
- IV. Fjármál og rekstur
- V. Endurskoðun stofnsamnings og slit félagsins

Eins og áður hefur komið fram hafa samþykktir í tilvikum Sorpu bs. og Strætó bs. verið endurnýjaðar en ekki samþykktir fyrir SHS.

Að meginefni eru samþykktir fyrir byggðasamlög byggðar á sömu forsendum og ákvæði þeirra sambærileg.

Sem dæmi um sambærileg ákvæði má nefna:

- Öll eiga þau varnarþing í Reykjavík.
- Stofnendur eru í öllum tilvikum sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu.
- Stjórnir samlaganna eru skipaðar sjö fulltrúum, einum frá hverju sveitarfélagi.
- Stjórnarmenn fara með atkvæðamagn í samræmi við íbúafjölda sem takmarkast af minnihlutavernd.
- Ársfundir byggðasamlaga eru haldnir á haustin.

Dæmi um atriði sem eru ólík:

- Kjörtímabil stjórnar Sorpu og Strætó er tvö ár en kjörtímabil stjórnar SHS er fjögur ár.
- Borgarstjóri er formaður SHS en formennska hjá Sorpu og Strætó skiptist milli aðildarsveitarfélaganna.
- Mismunandi ákvæði eru um aukinn meirihluta gagnvart tilteknum meiriháttar samþykktum og í samþykktum Strætó er ákvæði um neitunarvald gagnvart breytingu á þjónustustigi sem leiðir af sér verulega aukin útgjöld.
- Mismunandi ákvæði eru um staðfestingu á þriggja ára áætlun en í Strætó og SHS kemur fram að hana beri að senda aðildarsveitarfélögunum til staðfestingar. Í Sorpu er ekki áskilnaður um slíkt.

Samþykktir byggðasamlaganna lýsa stjórnskipulagi, hlutverki og fjármálum samlaganna. Þá lýsa þær verkefnum og hlutverki framkvæmdastjóra og skilgreina ábyrgð hans á rekstrinum. Í samþykktunum eru ekki fyrirferðarmikil ákvæði um eigendavettvang sem væri skilgreindur til að fara með æðsta vald í byggðasamlögunum.

Er samræmi milli samþykhta og annarra reglna og laga sem snerta samlögin?

Í stofnsamningum byggðasamlaga eru skýr ákvæði um kjör stjórnar og fulltrúa hennar, fjölda þeirra og kjörtímabil eins og áskilið er í ákvæði 2. mgr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga.

Þá eru í stofnsamningum byggðasamlaga nokkuð ítarleg ákvæði um hlutverk, stjórnskipulag og fjármál byggðasamlaganna eins og áður hefur komið fram.

Í samþykktum byggðasamlaganna eru í engu tilviki skýr ákvæði um umboð stjórnar til að skuldbinda sveitarsjóði viðkomandi aðildarsveitarfélaga að öðru leyti en lesa má út úr einstaka greinum. Í samþykktum fyrir byggðasamlögin hefur í flestum tilvikum verið farin sú leið að skilgreina þetta umboð á þann hátt að segja að stjórnir samlaganna hafi

ekki umboð til að binda sveitarsjóði aðildarsveitarfélaganna að öðru leyti en því sem kveðið er á í viðkomandi samþykktum.

Telja verður að með þessum hætti hafi lagaskilyrðum verið fullnægt við stofnun byggðasamlaga en kostur væri að við endurskoðun samþykktu væri haft í huga að gera umboð stjórnar skýrara hvað varðar ákvörðunartöku í einstaka málum og um leið tryggja að fyrir liggi eigendastefna þar sem afstaða er tekin til málefna félagsins.

Í frumvarpi að nýjum sveitarstjórnarlögum er skýrar kveðið á um að í samningi um byggðasamlög eigi að lýsa verkefnum sem þau eiga að sinna og jafnframt að kveða á um valdheimildir. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gera verði kröfu um að samningurinn beri með sér tiltölulega nákvæmlega hvaða valdheimildir það eru sem færast frá viðkomandi sveitarfélagi til byggðasamlagsins.

Þegar horft er til stöðu byggðasamlaganna sem stjórnvalda eða stofnana sveitarfélaganna verður að telja að kveða hafi átt með skýrari hætti á um umboð stjórna og staðfestingu viðkomandi bæjarstjórna á samþykktum stjórna byggðasamlaganna. Í því sambandi hefði mátt leggja fyrir skýra eigendastefnu fyrir byggðasamlögin þar sem m.a. væri kveðið á um eigendavettvang sem gæti fjallað um mikilvægar ákvarðanir félaganna.

Dæmi um ákvarðanir sem eðlilegt er að komi til staðfestingar aðildarsveitarfélaganna eru allar meiriháttar ákvarðanir um fjárhagsmálefni og breytingar á rekstri.

Í samþykktum Strætó og Sorpu er stjórnnum fyrirtækjanna veitt víðtæk heimild til að stofna dótturfélög án þess að komi til staðfestingar aðildarsveitarfélaga og verður slík heimild að teljast óeðlileg í ljósi réttarstöðu samlaganna.

Niðurstaða skoðunar á stjórnsýslu byggðasamlaga er sú að valdheimildir samlaganna virðast ekki vera nægjanlega skýrar. Birtist það m.a. í því að stjórnarsamþykktir eru véfengdar af einstaka eigendum og ná ekki fram að ganga af þeim sökum. Þá eru dæmi um að byggðasamlögin séu að sinna verkefnum sem eigi verður séð að falli undir þau verkefni sem upphaflegur samningur gerir ráð fyrir. Má í því sambandi nefna strætóferðir út fyrir höfuðborgarsvæðið og móttöku sorps frá öðrum landsvæðum. Þá var bent á að SHS hafi tekist á hendur verkefni á sviði almannavarna sem ekki er nógu skýrt hvernig skuli fjármögnuð.

Mikilvægt er því að eigendur setji eigendastefnu fyrir byggðasamlögin og móti eigendavettvang til að fara með æðsta vald í félögunum.

VIÐAUKI 3

3. VALKOSTIR Í FÉLAGSFORMI

Byggðasamlögin Strætó, Sorpa og Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins eru rekin sem slík á grundvelli 82. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 eins og að framan greinir. Um þetta rekstrarform eru ekki frekari skilgreiningar í öðrum lögum en sveitarstjórnarlögunum og því má segja að í grunninn er um sambærilegt rekstrarform að ræða og í öðrum rekstri sveitarfélaga og stofnana þess.

Afar mikilvægt er að rekstur þeirra verkefna sem hér er fjallað um sé í réttu formi og falli sem best að eðli starfseminnar sem í hlut á. Því er eðlilegt að lagt sé mat á hvort heppilegra sé að reka fyrirtækin í öðru formi en sem byggðasamlög. Nokkur rekstrarform koma til álita en hér á eftir verður annars vegar lagt mat á opinbert hlutafélag og hins vegar sameignarfélag auk byggðasamlags.

3.1 Byggðasamlag

Byggðasamlög eru ákveðið félagsform og eru eins og áður hefur komið fram sjálfstæðir lögaðilar. Einu lagaákvæðin um byggðasamlög er að finna í sveitarstjórnarlögum og rekstur þeirra er í öllum meginatriðum sambærilegur beinum rekstri sveitarfélags eða stofnunar þess. Í þriðju málsgrein 82. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að í samningi um stofnun byggðasamlags skuli m.a. vera ákvæði um umboð stjórnar samlagsins til að skuldbinda aðildarsveitarfélög. Ekki er kveðið á um hlutverk stjórnar eða framkvæmdastjóra í lögunum heldur eingöngu vísað til þess að í samningi um samlagið skuli vera ákvæði um stjórn, kjör hennar, fjölda og *annað sem skiptir máli í því sambandi*. Lögin eru því mjög fátækleg þegar kemur að almennum stjórnarháttum, samskiptum stjórnar við eigendur, samskiptum stjórnar við framkvæmdastjóra o.þ.h.

Í öðrum greinum sveitarstjórnarlaga um byggðasamlög er fjallað um endurskoðun samþykktar þeirra, úrgöngu úr byggðasamlagi og þegar starfsemi þess er hætt. Ekki hefur reynt á ákvæði um úrgöngu og niðurlagningu og ríkir því nokkur óvissa um framkvæmd ef á reyndi. Í 84. gr. sveitarstjórnarlaga er fjallað um úrgöngu úr byggðasamlagi og segir þar að sveitarstjórn sé heimilt að draga sig úr rekstri byggðasamlags og fá nettóeignarhluta sinn innleystan.

Sú innlausn skal eiga sér stað á ekki styttri tíma en 20 árum. Sé ágreiningur um verðmæti eignarhluta skal kveða til þrjá dómkvadda matsmenn. Þeir skulu m.a. taka *tillit til áframhaldandi hagræðis íbúa viðkomandi sveitarfélags af starfsemi byggðasamlagsins og greiðslugetu byggðasamlagsins eða þeirra sveitarfélaga sem halda rekstri þess áfram*. Af þessu má ráða að mat á eignarhluta getur verið umfangsmikið og huglægt. Lagaumgjörðin er því óskýr að þessu leyti og á þetta hefur ekki reynt eins og áður segir.

Helstu kostir við rekstur byggðasamlags felast í einfaldleika þess, þ.e. litlar kröfur eru gerðar til formsins og rekstrar- og regluumhverfi það sama og í rekstri sveitarfélaga. Formið hentar því vel þegar um er að ræða hefðbundinn og lögbundinn rekstur sem sveitarfélög hafa ákveðið að reka í sameiningu. Réttarstaða samlagsins er hin sama og sveitarfélaga og það er undanþegið tekjuskatti.

Hið einfalda form hefur einnig sína galla. Litlar kröfur til stjórna og stjórnenda eru í litlu samræmi við þær umbætur sem orðið hafa á löggjöf um hlutafélög og varða bætta stjórnarhætti. Þá skortir í lög skilgreiningar á hlutverki stjórnar, stjórnenda og eigenda sem getur skapað ýmis vandamál. Þetta einfalda form getur einnig skapað vandamál ef sveitarfélag hyggst ganga úr samlagi eða ef leggja á samlag niður. Á þau ákvæði sveitarstjórnarlaga hefur ekki reynt og vera kann að þessi ákvæði séu ekki fullnægjandi þegar á þau reynir.

Ótakmörkuð ábyrgð aðildarsveitarfélaga á rekstri byggðasamlaga er ókostur við rekstrarformið en þó má halda því fram að óháð forminu verði sveitarfélögin á endanum ávallt ábyrg fyrir rekstri eigin fyrirtækja. Hin ótakmarkaða ábyrgð hefur þó þann kost að lánaðjör samlagsins ættu að vera þau sömu og sveitarfélagsins. Þetta hefur samt ekki verið í raunin þar sem lánaðjör byggðasamlaga reynast verri en eigenda.

Hin ótakmarkaða ábyrgð sveitarfélaga á skuldbindingum byggðasamlaga er hin sama og ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum og rekstri ríkisstofnana. Við rekstur ríkisstofnana hafa komið vandamál þegar þær eiga í samkeppni á markaði. Samkeppnislög og ríkisstýrjareglur EES-samningsins hafa þar komið til skoðunar. Sem dæmi má nefna athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) við ákveðna þætti í rekstri Ríkisútvarpsins þegar það var rekið sem ríkisstofnun. Lutu athugasemdir ESA að því að ríkisábyrgð á skuldbindingum RÚV fæli í sér ólögmatan ríkisstyrk skv. ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Sama athugasemd átti við um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið sf., sem gerði ráð fyrir því að rekstrarformi RÚV yrði breytt í sameignarfélag. Með ótakmarkaðri ábyrgð eigenda á skuldbindingum sameignarfélags væri áfram brotið gegn ákvæðum EES-samningsins.

Rekstur byggðasamlaganna þriggja, Strætó, Sorpu og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins er ólíkur eins og nánar er rakið í skýrslunni. Í einhverjum tilvikum standa samlögin í ólögbundnum rekstri sem kann að falla undir að vera samkeppnisrekstur. Ofangreind sjónarmið er lúta að ólögmatum styrkjum hins opinbera kunna því að leiða til vandamála meðan rekstrarformið er óbreytt.

Breytingar á byggðasamlögum skv. frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga

Í fyrirleggjandi frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga er m.a. gert ráð fyrir breytingum á ákvæðum um byggðasamlög. Í athugasemdum um þær breytingar segir m.a. að þær séu lagðar fram *m.a. til þess að auka verulega sveigjanleika um samstarf í byggðasamlögum*. Gangi þessar breytingar eftir verður formið einfaldað og kröfur til þess a.m.k. ekki auknar.

Ekki er kveðið frekar á um hlutverk stjórna eða framkvæmdastjóra, hlutverk eigenda og samskipti þeirra við stjórnir og stjórnendur og þá eru gerðar litlar kröfur til góðra stjórnarháttar og því ekki leitað samræmis við það sem gert hefur verið í hlutafélagalögum. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur jafnframt fram að áhersla sé lögð á að byggðasamlög séu sérstakt félagsform og sjálfstæðir lögaðilar sem slík en á *hinn bóginn verða byggðasamlög ekki lögð að jöfnu við einkaréttarleg félög enda ber að líta á þau sem stjórnvöld, sbr. 5. mgr. ákvæðisins*. Skv. þessu má draga þá ályktun að með lagabreytingum sé verið að undirstrika að byggðasamlag sé rekstrarform um lögbundin verkefni sveitarfélaga.

Í 94. gr. frumvarpsins kemur fram hvaða ákvæði skulu vera í samningi um byggðasamlag:

1. *Heiti byggðasamlags, eignarhluti einstakra sveitarfélaga í byggðasamlaginu, hvaða verkefnum það sinnir og valdheimildir.*

2. *Kjör til stjórnar, fjölda stjórnarmanna, kjörtímabil og varafulltrúa.*
3. *Ályktunarhæfi funda og annað sem máli skiptir í því sambandi.*
4. *Umboð stjórnar til að skuldbinda aðildarsveitarfélög.*
Hvenær þörf er staðfestingar sveitarstjórna á ákvörðunum stjórnar.
5. *Heimildir til samninga við einkaaðila, sbr. 100. gr,*
Heimildir til samninga við einstök aðildarsveitarfélög um að þau taki að sér
afmarkaða þætti í þeirri starfsemi sem falin hefur verið byggðasamlagi.

Í 4. mgr. greinarinnar er kveðið á um að umboð stjórnar byggðasamlags til að skuldbinda sveitarfélag sé í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélaga, en skv. frumvarpinu verða auknar kröfur gerðar til þess þáttar. Í 6. mgr. er kveðið á um að byggðasamlög lúti reglum um meðferð mála og öðrum almennum reglum sem gilda um störf sveitarfélaga. Þá kemur fram í 7. mgr. að einstakar sveitarstjórnir og endurskoðendur eigi rétt á öllum gögnum um stjórnsýslu byggðasamlags. Þá kemur fram í 8. mgr. að sveitarfélög séu í einfaldri ábyrgð gagnvart skuldbindingum byggðasamlaga og skiptist sú ábyrgð í hlutfalli við íbúatölu.

Í 95. gr. frumvarpsins eru ákvæði um úrsögn úr byggðasamlagi. Skv. greininni verður sú breyting gerð á gildandi lögum að sveitarfélög geta, með tveggja ára fyrirvara, sagt upp aðild að byggðasamlagi og krafist innlausnar á nettóeignarhluta sínum í samlaginu. Innlausnarverðið getur þó ekki orðið hærra en sem nemur þeirri upphæð sem sveitarfélagið lagði til samlagsins.

Eins og að framan greinir skiptist ábyrgð sveitarfélaga eftir íbúatölu og því spurning hvort hér þurfi ekki að samræma lagaákvæði. Þá segir í 5. mgr. 95. gr. að hætti byggðasamlag starfsemi skuli skipta eignum eða skuldum á aðildarsveitarfélög eftir íbúatölu en ekki eftir framlögum. Í 3. mgr. 95. gr. kemur fram að rísi ósætti um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi sé hægt að vísa málinu til ráðuneytisins og getur það ákveðið að sveitarfélagi sé ekki heimilt að ganga úr byggðasamlagi um tilgreindan tíma en þó ekki lengur en í sjö ár. Lagaákvæðið tekur ekki á því með hvaða hætti ráðuneytið skuli fjalla um ágreiningsefni vegna úrgöngu úr byggðasamlagi t.d. ef ósætti er um verðmæti innlausnarhluta.

Þessi leið um úrgöngu úr byggðasamlagi er ekki síður óskýr en sú leið sem núverandi löggjöf segir til um. Einnig má efast um að rétt sé að ráðuneytið hlutist til um ósætti milli sveitarfélaga um úrsögn úr byggðasamlagi og eðlilegra að rísi ágreiningur um slíkt geti sveitarfélögin milliliðalaust leitað atbeina dómstóla til að skera úr um þann ágreining.

Þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpinu eru eins og áður segir til þess fallnar að auka sveigjanleika um samstarf í byggðasamlögum og lítið tekið á þáttum til að skýra rekstrarformið og festa í sessi reglur um góða stjórnarhætti í starfsemi byggðasamlaga.

3.2 Opinbert hlutafélag – OHF

Ákvæði um opinber hlutafélög (ohf.) voru færð í hlutafélagalög árið 2006. Með opinberu hlutafélagi er átt við hlutafélag sem hið opinbera, ríki eða sveitarfélag, á að öllu leyti. Um opinber hlutafélög gilda ákvæði hlutafélagalaga en að auki eru þau frábrugðin hefðbundnum hlutafélögum í nokkrum atriðum. Fyrst skal þar nefna að kynjahlutföll í stjórnnum skulu vera jöfn. Þá er gerð sú krafa að stjórnarmenn og framkvæmdastjórnar gefi stjórn skýrslu um eign sína í félögum. Í lögnum er gerð krafa um að starfsreglur stjórnna séu birtar á vefsíðu félagsins og þá eru ákvæði sem stuðla að aðkomu kjörinna

fulltrúa og fjölmiðla að aðalfundi og kjörnir fulltrúar geta á aðalfundum lagt fyrir skriflegar fyrirspurnir.

Nokkrar ríkisstofnanir hafa í kjölfar lagasetningar um opinber hlutafélög verið færðar í það rekstrarform. Áður var megin tilefni hlutafélagavæðingar ríkisfyrirtækja fyrirhuguð sala þeirra eða svonefnd einkavæðing. Nú eru dæmi um stofnun hlutafélaga um ríkisrekstur þar sem alls ekki er fyrirhuguð einkavæðing og má þar nefna dæmi um Ríkisútvarpið. Meginröksemdin fyrir hlutafélagavæðingu hefur einna helst verið sú að ríkisreksturinn skorti sveigjanleika, m.a. í starfsmannamálum, en einnig að ótakmörkuð ábyrgð ríkissjóðs á rekstri stofnana geti talist ólögmatrur ríkisstyrkur ef fyrirtækið á í samkeppni.

Hlutafélögum er sköpuð skýr umgjörð í hlutafélagalögum nr. 2/1995 með síðari breytingum. Megin einkenni hlutafélaga felst í því að ábyrgð eigenda er takmörkuð og takmarkast aðeins við þá fjárhæð sem lögð hefur verið fram í formi hlutafjár. Hlutafélög eru einkaréttarlegt féлагаform og fyrirtækin sjálfstæðir lögaðilar. Stjórnsýslu- og upplýsingalög ná því ekki yfir starfsemi þeirra og hlutafélög eru ekki háð meginreglum stjórnsýslunnar.

Í hlutafélagalögum eru ítarleg ákvæði sem varða vernd minni hluthafa. Gera ákvæði laganna ráð fyrir því að réttur hluthafa sé sem jafnastur og einnig að minni hluthafar geti sótt rétt sinn telji þeir að á sér sé brotið. Lögin stuðla þannig að því að stærri hluthafar geti ekki hlunnfarið minni hluthafa og setja samskiptum eigenda og stjórnenda skorður.

Meginmarkmið hlutafélaga er jafnan að hámarka hagnað og skila eigendum arði. Hlutafélög eru skattskyld og ber þá að greiða tekjuskatt af hagnaði í starfsemi þeirra. Eins og að framan greinir eru byggðasamlög undanþegin skatti.

Helstu kostir við hlutafélagiformið felast í hinni takmörkuðu ábyrgð sem hvílir á eigendum. Sveitarfélög eru þá t.a.m. ekki í ábyrgð fyrir rekstri opinbers hlutafélags í sinni eigu og tapa því ekki meiru en sem nemur framlögðu hlutafé komi til gjaldþrots. Þó má deila um hvort sveitarfélög gætu látið hlutafélag, t.d. um rekstur almannasamgangna, fara í þrot og gangast ekki í ábyrgð fyrir skuldbindingum þess gagnvart lánardrottnum.

Regluverk hlutafélaga er skýrt. Um hlutafélög gilda skýr lagaákvæði m.a. um hlutverk stjórnar og framkvæmdastjóra og vernd minni hluthafa. Í því felst ekki aðeins vernd minni hluthafa heldur einnig vörn fyrir framkvæmdastjóra gagnvart stærri og ráðandi eigendum. Skýrt er hvernig eignarhlutir skipta um hendur og því er þetta skilvirkara form en hvað rekstur byggðasamlaga áhrærir og varðar það ef sveitarfélög vilja hverfa frá rekstri.

Lagaákvæði er varða góða stjórnarhætti voru styrkt með breytingu á lögum um hlutafélög árið 2006. Þau varða m.a. starfskjarastefnu sem ber að setja félagi, um kjör stjórnar og rannsóknir á starfsemi félags.

Helstu gallar við opinberan rekstur í hlutafélagsformi felast í því að fyrirtækið er þá undanþegið málsmeðferðarreglum sem um opinberan rekstur annars gilda. Við það minnkar á sumum sviðum krafan um góða stjórnarhætti eða stjórnsýslu og aðgengi að upplýsingum takmarkast. Aðgangur að fjármögnun kann að verða verri og lánakjör lakari þar sem ábyrgð eigenda er takmörkuð. Þá má halda því fram að rekstrarformið henti ekki þegar er um að ræða rekstur þar sem krafa er um hagnað af starfseminni.

3.3 Sameignarfélag

Heildstæð lög um sameignarfélög nr. 50/2007 voru samþykkt á Alþingi árið 2007. Áður var ekki í gildi heildarlöggjöf um slíkt rekstrarform. Sameignarfélög eru ólík hlutafélögum þar sem félagsformið gerir ráð fyrir samstarfi sem byggist á nánú sambandi milli félagsmanna enda bera þeir ótakmarkaða ábyrgð á rekstri félaganna og skuldbindingum þeirra. Reglur um starfsemi sameignarfélaga eru einfaldari vegna þessarar ábyrgðar og það talið sveigjanlegra en hlutafélagaformið. Þannig er mögulegt að sníða reglur um starfsemi félagsins að aðstæðum eigenda hverju sinni. Formið gerir á móti ráð fyrir meira framlagi eigenda en í hlutafélögum þar sem framlagið einskorðast við framlagt hlutafé.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um sameignarfélög segir m.a.:

„Þátttöku í sameignarfélögum fylgja almennt rík stjórnunarréttindi og ekki verður aðskilnaður milli eignaraðildar og áhrifa eins og gerist í hlutafélögum. Að meginreglu til er sameignarfélagsmönnum rétt og skylt að taka þátt í störfum félagsins, ekki er þörf á formlegu stjórnkerfi þar sem félagsmenn sjálfir taka ákvarðanir með samþykki allra og geta verið í forsvari auk þess sem ríkar trúnaðarskyldur hvíla á félagsmönnum innbyrðis og gagnvart félaginu. Um viðskipti með eignarhluti í sameignarfélagi gilda allt aðrar reglur en t.d. um viðskipti með hlutabréf en um þau síðarnefndu gilda reglur um viðskiptabréf. Samþykki allra félagsmanna þarf til að nýr félagsmaður geti gengið inn í sameignarfélag. Gangi félagsmaður úr sameignarfélagi kann það jafnvel að leiða til slita félagsins þar eð samstarfið er iðulega reist á einstaklingsbundnum forsendum.“

Það er því allnokkur munur á sameignarfélagsformi og hlutafélagi sem lýsir sér einna helst í því hve eigandinn stendur nær sameignarfélaginu í rekstri þess en í hlutafélagi. Í athugasemdum með frumvarpinu segir jafnframt að þar sem;

tilvist sameignarfélaga og fjárhagur þeirra er svo nátengd félagsmönnum eru sameignarfélög í raun á mörkum þess að geta talist sjálfstæðir lögaðilar. Á hinn bóginn njóta hlutafélög, einkahlutafélög og samvinnufélög réttarlegs sjálfstæðis gagnvart félagsmönnum sínum. Þau eru sjálfstæðir lögaðilar þar sem sérstakir stjórnendur eru valdir til að ráða málefnum þeirra og félagsmenn bera ekki ábyrgð á skuldbindingum þeirra.

Með lögum um sameignarfélög var leitast við að setja reglur um starfsemi slíkra félaga til þess að skýra réttarstöðu þeirra og þá einna helst í þeim tilvikum sem ákvæði félagssamnings taka ekki á viðkomandi efni. Horft var til þess að standa vörð um einfaldleika þessa rekstrarforms, sem talinn er einn höfuðkostur þess og er m.a. vegna takmarkaðrar reglusetningar en þó lögð áhersla á að eyða ákveðinni óvissu um réttarstöðu sameignarfélaga og eigenda þeirra.

Í lögunum er þannig kveðið á um starfshætti stjórna sameignarfélaga og ákvarðanir félagsfunda. Þá er tekið á hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra til þátttöku í meðferð mála og ákvörðunum, upplýsingaskyldu gagnvart félagsmönnum (eigendum) og allitarlegur kafli er um breytingar á félagsaðild. Í honum er tekið á úrsögn félagsaðildar og innlausnar, þ.e. hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til að félagsmaður geti krafist innlausnar á eignarhlut sínum.

Í kaflanum er einnig fjallað um ákvörðun innlausnarverðs, þ.e. með hvaða hætti skuli meta innlausnarhlut. Samkvæmt lögunum ber félagsmaður áfram ábyrgð á skuldbindingum félagsins sem stofnast hafa áður en hann gengur út nema kröfuhafar

leysi hann undan þeirri ábyrgð. Heimilt er að víkja félagsmanni úr félagi að uppfylltum skilyrðum laganna. Í sjötta kafla laganna er fjallað um félagsslit og skipti, hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að félagsmaður geti krafist slita og skipan skilanefndar komi til slita. Þannig eru í lögunum ýmis ákvæði, sem t.a.m. vantar nánari útfærslu við í lagaákvæðum sem snúa að byggðasamlögum og fjallað er um hér að framan. Ákvæði þriðja kafla laganna um stjórnkerfi og réttarstöðu félagsmanna eiga við nema annað sé kveðið á um í félagssamningi. Þannig hafa eigendur nokkuð frjálsar hendur um atriði sem snúa að félagsfundum og ákvörðunum hans og reglum um stjórnir og starfshætti hennar.

Sameignarfélagsformið hefur þá kosti að formið er einfaldara en hlutafélagsformið en bíður upp á þann sveigjanleika í rekstri sem oft er leitað eftir í hlutafélagsforminu. Hin ótakmarkaða ábyrgð getur talist kostur sem og ókostur. Ábyrgðin ætti að skila betri kjörum á markaði en myndar jafnframt áhættu fyrir eigendur. Standi opinbert fyrirtæki í samkeppnisrekstri kunna áfram að vera uppi sjónarmið um ólögmætan stuðning í formi ótakmarkaðar ábyrgðar sé fyrirtækið á sameignarfélagsformi. Lausnin kann að felast í ábyrgðargjaldi, líkt því sem Landsvirkjun greiðir ríkissjóði vegna ábyrðar hans á skuldbindingum fyrirtækisins.

Í félagssamningi sameignarfélags geta eigendur sett stjórnendum og starfseminni sjálfri ýmsar reglur sem gæti talist til góðra stjórnarháttar, tekið mið af ákvæðum hlutafélagalaga m.a. um minnihlutavernd og valdsvið stjórna og tilmæla Verslunarráðs um góða stjórnarhætti. Einnig gætu eigendur sett félaginu reglur með vísan til málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga til að auka traust almennings til starfseminnar. Með því móti væri verið að nýta rekstrarformið án þess að varpa fyrir róða þeim reglum sem um starfsemi sveitarfélaganna gilda í almennri málsmeðferð.

VIÐAUKI 4

4. SAMREKSTUR SVEITARFÉLAGA OG REKSTRARFORM

4.1 Innlendar hliðstæður/fyrirmyndir

Í þessum kafla er stuðst við tvær úttektir sem gerðar hafa verið á landshlutasamtökum og verkefnum þeirra. Skýrslurnar heita *Samstarf sveitarfélaga á Suðurnesjum, Hlutverk og starfsemi Samtaka sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS)* mars 2010 unnin af R3 ráðgjöf ehf. og *Samvinna sveitarfélaga í Eyjafirði – Greining og framtíðarfyrirkomulag*, RHA Rannsóknar og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri, apríl 2007.

Samvinna sveitarfélaga í Eyjafirði

Miklar breytingar hafa átt sér stað hjá sveitarfélögum í Eyjafirði². Sveitarfélögum hefur fækkað (með sameiningum) og jafnframt augin verkefni og aukið misvægi í stærð sveitarfélaga. Þessar breytingar hafa leitt til aukinnar samvinnu sveitarfélaga á svæðinu og virðast menn almennt þeirrar skoðunar, skv. skýrsluhöfundum, að auka þurfi samstarf enn frekar. Skv. skýrsluhöfundum er líklegt að sveitarfélagsskipan í Eyjafirði verði enn um sinn á þann veg að annars vegar verði nokkur stór og öflug sveitarfélög og hins vegar nokkur fámennari sem þurfa að veita þjónustu í samstarfi við önnur. Varðandi samstarfsform þá er algengt að vista samstarfsverkefni hjá einstökum sveitarfélögum og þjónusta seld til annarra sveitarfélaga skv. þjónustusamningi er einnig vinsælt samstarfsform. Mikil umræða hefur verið um með hvaða hætti megi einfalda samstarfið og var það m.a. verkefni skýrsluhöfunda að koma með tillögur að framtíðarfyrirkomulagi samstarfs sveitarfélaga í Eyjafirði. Í skýrslunni er gerð grein fyrir tillögum þeirra. Ýmist er lagt til að sveitarfélögin kaupi þjónustu hvert af öðru eða að þau sameinist um rekstur í sérstökum félögum. Ýmis samrekstur er í formi byggðasamlags, s.s. hafnarsamlög og atvinnuþróunarfélag. Sorpeyðing Eyjafjarðar hefur m.a. verið rekin sem byggðasamlag. Rekstur samlagsins hefur verið vistaður hjá Akureyrarbæ og fram kemur að hinum sveitarfélögunum finnst hann ekki nægilega aðgreindur frá rekstri bæjarins og ekki nægilega sjálfstæður sem fyrirtæki. Urðunarmál hafa verið í ákveðinni sjálfheldu þar sem sveitarfélögin hafa ekki verið sammála um heppilegan urðunarstað.

Meðal þess sem lagt er til er að stofnaður verði nýr samráðsvettvangur á svæðinu og þar verði vistuð þau verkefni sem ekki yrðu rekin sem sjálfstætt fyrirtæki. Enn fremur er lagt til að starfsemi Sorpeyðingar Eyjafjarðar bs. verði gerð sjálfstæðari en áður með skýrari aðgreiningu frá rekstri Akureyrarbæjar. Jafnframt verði skoðað hvort heppilegra væri að hafa reksturinn í formi hlutafélags eða sameignarfélags, m.a. vegna hugsanlegrar samvinnu við væntanlega jarðgerðarstöð og aðkomu einkaaðila að rekstrinum. Rætt er um nauðsyn þess að finna rétta rekstrarformið fyrir þennan rekstur.

Samstarf sveitarfélaga á Suðurnesjum

Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) eru sameiginlegur vettvangur allra sveitarfélaganna fimm (Reykjanesbæjar, Sandgerðisbæjar, Grindavíkurbæjar, Sveitarfélagsins Garðs og Sveitarfélagsins Voga) um samstarf, þótt ýmis verkefni eigi sér annan samstarfsfarveg, t.d. á milli tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Heilbrigðiseftirlit

² Þau voru 9 á þeim tíma sem skýrslan var skrifuð.

Suðurnesja og Brunavarnir Suðurnesja eru rekin undir hatti SSS. Sopreyðingarstöð Suðurnesja – KALKA er stærsta samstarfsverkefnið en það er rekið sem sameignarfélag sem er vistað hjá SSS. Félagið var stofnað með því augnamiði að það gæti orðið hluti af nýju sameiginlegu félagi allra sveitarfélaga á suðvesturhorninu, en hugmyndir hafa verið uppi um samstarf allra sorpsamlaga á Suðvesturlandi. Rekstur KÖLKU hefur gengið erfiðlega og haustið 2009 var m.a. ákveðið á aðalfundi KÖLKU að kanna áhuga sveitarfélaga utan Suðurnesja á samstarfi eða sameiningu sorpeyðingarþjónustu.

Fjallað er um bæði formlegt og óformlegt samstarf sveitarfélaganna á Suðurnesjum sem hefur verið að þróast og eflast í gegnum tíðina. Ágreiningsmál eru alltaf einhver og iðulega koma upp ýmis mál þar sem hagsmunir sveitarfélaganna eru ólíkir. Vangaveltur eru í skýrslunni um hvert samstarfið eigi að stefna. „*Menn vilja skilvirkara kerfi, gegnsærra, og umfram allt tryggja meira öryggi og hagkvæmni í sameiginlegum rekstrarverkefnum*“ segir m.a. í skýrslunni. Fram kemur að stjórnskipulag SSS og ábyrgðarstaða einstakra forstöðumanna virðist vera óljós. Gremja sé meðal sveitarstjórnarmanna yfir því hve rekstur fyrirtækja SSS hafi farið fram úr áætlunum og ábyrgðinni velt yfir á SSS og sveitarfélögin. Í þessu samhengi íhuga menn að þróa SSS yfir í hrein hagsmunasamtök og hverfa frá því að samtökin séu rekstraraðilar samstarfsverkefna. Einnig kemur fram áhugi fyrir lýðræðislegum umbótum og að tryggja þurfi aðkomu minnihlutans í bæjarstjórnnum að stjórn SSS og stjórnnum félaga. Jafnframt er rætt um að mjög tíð skipti á fulltrúum í stjórnnum séu óheppileg, þar sem slíkt minnki samfellu í starfi og ábyrgðarhlutverkið verði erfiðara þegar sífellt þurfi nýir fulltrúar að takast á við sömu verkefni. Þörf sé á meiri festu og reynslu.

Í skýrslu R3 ráðgjafar er einnig rætt um mögulegar breytingar á sveitarstjórnarstiginu í framhaldi af yfirlýsingu formanns Sambands íslenskra sveitarfélaga og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra haustið 2009. Í yfirlýsingunni segir m.a. að hvatt sé til sameiningar og stækkunar sveitarfélaga og að nauðsynlegt sé að fara nýjar leiðir í því skyni að ná heildstæðari árangri við eflingu sveitarstjórnarstigsins.

4.2 Erlendar fyrirmyndir

Á hinum Norðurlöndunum, að Finnlandi undanskildu, eru þrjú stjórnsýslustig. Þar hafa orðið umtalsverðar breytingar á sveitarstjórnarstiginu, fækkun sveitarfélaga og tilfærsla á nærþjónustu. Utanumhald verkefna eins og þeirra sem Strætó, Sorpa og Slökkviliðið sinna eru í flestum löndum á ábyrgð þessara þriggja stjórnsýslustiga með mismunandi verkaskiptingu. Höfuðborgarsvæðin í framangreindum löndum virðast enn fremur hafa mikla sérstöðu, sér í lagi í Danmörku og Noregi³.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) eru með það verkefni að safna gögnum og skoða fyrirkomulag samstarfsverkefna sveitarfélaga á Norðurlöndum. Um er að ræða umfangsmikla skoðun sem snýr að öllum viðfangsefnum sveitarfélaga. Í þessari samantekt verður því aðeins gefin almenn innsýn inn í þróun á fyrirkomulagi almenningssamgangna með sérstaka áherslu á Danmörku. Einnig verður stiklað á stóru er varðar fyrirkomulag sorphirðumála. Varðandi frekari og dýpri umfjöllun á fyrirkomulagi samrekstrar á Norðurlöndum er vísað í vinnu SSH.

³ Kynning – SSH verkaskipting í opinberri stjórnsýslu, Danmörk, Svíþjóð, Noregur og Finnland, mars 2011.

4.2.1 Almenningsamgöngur

Á flestum Norðurlöndum eru í gildi sérlæg um almenningssamgöngur. Í Danmörku eru í gildi sérstök lög um almenningssamgöngur⁴, nr. 582, frá 2005, með síðari breytingum, þar sem sú skylda hvílir á sveitarfélögum og svæðum að sjá um almenningssamgöngur. Í Danmörku áttu sér stað breytingar á uppbyggingu danska stjórnkerfisins 2007, sem fólu m.a. í sér að Danmörku var skipt upp í 5 svæði (region) og svæðaráð sett á stofn. Í lögunum um almenningssamgöngur segir að í hverju svæðanna fimm skuli stofna eitt eða fleiri félög um samgöngur og hvert sveitarfélag skuli vera aðili að einu félagi⁵. Þó skal þess getið að nærliggjandi svæðum er heimilt að sameinast um stofnun félags og innan svæða geta verið starfandi fleiri en eitt félag.

Verkaskipting og ábyrgð

Sveitarfélögin og svæðin bera hvert fyrir sig ákveðna ábyrgð og eiga að sjá um mismunandi samgöngumöguleika og bera jafnframt fjárhagslega ábyrgð á framkvæmdinni.

Sveitarfélögin fengu meiri ábyrgð á almenningssamgöngum (kollektive trafik) á sínar herðar með breytingunni árið 2007. Þau bera nú ábyrgð á staðbundnum leiðum (lokale veje), þátttöku í félögum um almenningssamgöngur og fjármögnun ferða almenningssvagna innan sveitarfélagsins, ásamt ferðaþjónustu fyrir fatlaða.

Svæðin (regionen) og félög um almenningssamgöngur bera saman ábyrgð á svæðisbundinni almenningssvagna- og járnbrautaþjónustu. Svæðin bera jafnframt ábyrgð á því að félög um almenningssamgöngur séu stofnuð og að fjármagna svæðisbundna almenningssvagnaþjónustu (regionale bustrafik) og aðra svæðisbundna samgönguþjónustu (privatbaner).

Samgönguráðuneytið (Transportministeriet) ber ábyrgð á því að fyrir hendi sé fullnægjandi lagarammi fyrir almenningssvagnaþjónustu og að skipulag hennar sé gott. Ríkið ber auk þess ábyrgð á vegakerfinu/stofnbrautum (det overordnede vejnet) og stærstum hluta járnbrautakerfisins.

Í tengslum við fyrrnefndar breytingar voru stofnuð sex félög um almenningssamgöngur. Í lögunum eru tilgreind helstu verkefni sem þeim ber að sinna⁶:

- i. Samgöngur með almenningssvögnum (rutekørsel).
- ii. Ákvarða taxa/gjald og skipulag farmiðakerfa.
- iii. Samræma og skipuleggja almenningssamgöngur.
- iv. Ferðaþjónusta fatlaðra.
- v. Einkajárnbrautir(privatbaner).

Í lögunum segir að félagið geti sinnt öðrum verkefnum sem falla undir skyldur sveitarfélaga eða landssvæða⁷. Einnig getur félagið gert samkomulag við sveitarfélagið, landssvæðin um annan rekstur á þeirra vegum⁸.

⁴ Lov om trafiksselskaber nr. 582 af 24. jun 2005.

⁵⁵ Lov nr. 582, § 1., af 24. jun 2005. Lov om trafiksselskaber.

⁶ Lov nr. 582 § 5 af 24. jun 2005. Lov om trafiksselskaber Kaffi 2, §5 lög um almenningssamgöngur, nr. 582, frá 2005

⁷ Lov nr. 582 § 5 stk 3. af 24. jun 2005. Lov om trafiksselskaber.

⁸ Lov nr. 582 § 5 stk 4. af 24. jun 2005. Lov om trafiksselskaber (Dæmi Mavía – samanstandur af tveimur svæðum).

Í Svíþjóð eru í undirbúningi breytingar á lögum um almenningssamgöngur, The Swedish Public Transportation Act, sem taka eiga gildi 1. janúar 2012. Þar virðast vera á ferðinni umtalsverðar breytingar á fyrirkomulagi og umsýslu almenningssamgangna, með sameiningu samgöngufélaga og styrkari yfirstjórn. Í Svíþjóð eru rekin almenningssamgöngufyrirtæki bæði á vegum sveitarfélaga og svæða.

Mikil umræða hefur verið um að setja sérstaka heildarlöggjöf um samgöngumál á Íslandi og löggjöf um almenningssamgöngur sem skilgreini hlutverk og skyldur ríkis og sveitarfélaga í samgöngumálum. Heildarstefnumótun á þessu sviði liggur ekki fyrir hér á landi. Nágrannasveitarfélög hafa verið að taka sig saman og stofna byggðasamlög um samrekstur almenningssamgangna. Það er því sjálfákvörðunarréttur sveitarfélaga hér á landi hvort, og þá í hvaða mæli, þjónusta á sviði almenningssamgangna er veitt. Einnig ákveða sveitarfélögin sjálf gjaldskrá.

Samtök sveitarfélaga í Danmörku (KL) gaf út árið 2010 bækling sem heitir Hlutverk þitt sem eigandi samgöngufélags⁹. Þar er m.a. fjallað um þær áskoranir sem fylgja því að sitja í stjórn almenningssamgöngufélags og hversu mikilvægt það er að unnið sé út frá sameiginlegri sýn eða stefnumótun eigenda. Fyrsta skrefið var að vinna sameiginlega framtíðarsýn fyrir fyrirtækið/félagið á eigendavettvangi. Þessi vinna var unnin af KL í samvinnu við svæðaráðin og samgöngufyrirtækin. Það er síðan viðfangsefni stjórnar samgöngufélaganna að útfæra framtíðarsýnina í langtímaáætlun og tryggja að það sé samhengi á milli áætlanafærlis í samgöngufyrirtækinu og hins pólitíska ferlis í sveitarfélögunum. Jafnframt þarf að tryggja góða og kerfisbundna samvinnu við svæðin, þannig að sem mest samstilling og samræming sé á milli sveitarfélaga bæði innan og utan svæða. Það er hlutverk samgöngufyrirtækjanna að tryggja sem besta skipulagningu ferða (trafikplanlægning). Sveitarfélögin og svæðin hafa hins vegar það hlutverk í þessu samhengi að skilgreina magn þeirrar þjónustu sem þau vilja kaupa af samgöngufyrirtækjunum fyrir hvert sveitarfélag og svæði fyrir sig. Fjórða hvert ár eiga samgöngufyrirtækin að útfæra heildstæða áætlun um þróun ferða og samræmingu samgangna á viðkomandi svæði í samvinnu við svæðaráðið.

Samtökin (KL) hafa bent á að það sé ekki nægilega vel skilgreint í lögnum með hvaða hætti sveitarfélögin eigi að skilgreina þá þjónustu sem þau vilja kaupa af samgöngufélögunum. Oft megi leysa þetta með samvinnu félaganna sjálfra og svæðanna. Sveitarfélögin ættu hins vegar að vera virk og gagnrýnin og hafa um leið áhrif á skipulagningu og samvinnu aðila. Þetta mætti t.d. gera með því að setja fram og/eða búa til heilsteypa samgöngustefnu.

Almennt þarf að greina betur á milli hlutverka svæða og svo sveitarfélaganna¹⁰. Sveitarfélögin gætu í gegnum stefnuna sett viðmið og skilyrði hvað varðar kröfur um svæðisbundna og staðbundna þjónustu (strætisvagna/umferð). Það er sveitarfélaganna sjálfra að ákvarða stefnu og skilgreina æskilegt þjónustustig. Hlutverk samgöngufélaga/fyrirtækja er að útfæra leiðakerfi til þess að veita sveitarfélögum umbeðna þjónustu og vera þeim til ráðgjafar eftir því sem við á,¹¹ ásamt því að skipuleggja hagkvæma og samræmda samgönguáætlun. Þetta krefst mikillar samhæfingar á milli þeirrar samgönguþjónustu sem er á ábyrgð svæða og þeirrar sem er á ábyrgð sveitarfélaga.

⁹ KL, 2010, *Din rolle som ejer af et trafikselskab*. Inspiration til medlemmer af bestyrelser og repræsentantskab trafikselskaberne.

¹⁰ Í bæklingnum kemur fram að hlutverk sveitarfélaganna sem „bestiller af kollektiv trafik“ er ekki nægjanlega vel skilgreint í lögnum.

¹¹ Din rolle som ejer af et trafikselskab, Inspiration til medlemmer i trafikselskaberne.

Almenningssamgöngufélög

Í Danmörku eru eins og fram hefur komið sex starfandi félög sem sinna almenningssamgöngum. Þessi félög hafa hvert um sig umsjón með samgöngum á afmörkuðu svæði. Félögin voru stofnuð m.a. til að ná fram betri samfelli í þjónustu sveitarfélaga og svæða.

Almenna reglan er sú að aðskilnaður er á milli þjónustukaupa og reksturs samgöngutækja. Þannig þurfa fyrirtækin ekki að framkvæma/veita þjónustuna en geta falið hana öðrum í sínu umboði, þ.e. eru með útboð á akstrinum. Félögin skulu sjálf sjá um allan daglegan rekstur, það er að gera samninga við fyrirtækin sem sjá um aksturinn ásamt því að samræma ferðaáætlanir og reka fargjaldakerfið¹².

Fjármögnun félaganna er í gegnum sölu á kortum, miðasölu o.fl. ásamt framlagi/fjárstyrk frá landshlutum og sveitarfélögum. Almenn má segja að í gegnum árin hefur þessi skipting verið á þá leið að farþegar félaganna standa undir ca. helmingi af tekjunum. Hinn helmingurinn hefur því komið að 1/3 hluta frá landssvæðunum og 2/3 hluta frá sveitarfélögum¹³.

Það virðist vera sú regla að svæðin (regionerne) sjá um að fjármagna allt sem viðkemur akstri utan sveitarfélaga ásamt jarnbrautalestum (lokalbanerne) en sveitarfélögin sjá um að fjármagna allt sem viðkemur akstri innan sveitarfélags¹⁴.

Í skýrslu¹⁵ um almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu, úttekt og tillögur um breytingar frá janúar 2001, er fjallað um erlendar fyrirmyndir. Skýrsluhöfundar heimsóttu Norðurlöndin og gáfu greinargóða lýsingu á stöðu mála frá þessum tíma. Þar segir að umtalsverð þróun hafi orðið á fyrirkomulagi rekstrar félaga um almenningssamgöngur, þar sem aðgreining er skýr á milli þess félags sem sér um innleiðingu stefnu og skilgreiningu þjónustustigs og þeirra aðila sem reka strætisvagna. Þessi þróun hefur ekki bara orðið á Norðurlöndunum heldur einnig í öðrum löndum Evrópu.

Skipan stjórna og svæðisráða að danskri fyrirmynd

Félögin eru sjálfstæð með eigin *stjórn*, skipaða af fulltrúum sveitarfélaganna og landssvæðanna. Stjórn félagsins sem er valin úr hópi meðlima fulltrúaráðsins má mest vera skipuð níu aðilum og skulu þeir koma bæði frá sveitarfélögum og svæðisráðunum. Í sérstökum tilvikum getur samgöngumálaráðherra leyft að fjöldi stjórnarmeðlima fari yfir níu, en fjöldinn skal alltaf vera oddatala. Þá á það sveitarfélag sem greiðir hæsta árlega fjárframlagið til félagsins rétt á sæti í stjórn þess.¹⁶ Stjórnin ber ábyrgð á gerð fjárhagsáætlunar og að hún sé unnin í takt við áherslur eigendanna, en eigendur eru í ábyrgð ef rekstur fer fram úr áætlunum og þurfa þá að leggja fram viðbótarframlag á móti tapi. Áhersla er lögð á það að stjórnarmenn sjái til þess að gagnsæi sé bæði í uppgjörs- og áætlunarferli viðkomandi félags og að ferlið sé í samhengi við áætlanir sveitarfélaganna eins og fyrr sagði. Með samhengi er m.a. vísað til þess að upplýsingar um hagræðingaráform sveitarfélaga berist nægilega snemma til þess að þau geti endurspeglast í áætlunum fyrirtækjanna.

¹² <http://www.trafikskaberne.dk/trafikskaberne.dk/Trafikskaber/>, sótt 23.05.2011.

¹³ http://www.trafikskaberne.dk/trafikskaberne.dk/lovogoekonomi/trafikskabernes_oekonomi/.

¹⁴ <http://www.trafikskaberne.dk/trafikskaberne.dk/Trafikskaber/>, sótt 23.05.2011.

¹⁵ Skúli Bjarnason. 2001 Almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu, úttekt og tillögur um breytingar. Bls. 33–62

¹⁶ Lov nr. 582, §2, stk. 3 af 24. júní 2005.

Hvert svæðisráð (regionsráð) skal stofna eitt eða fleiri félög um samgöngur. Sveitarstjórnir sveitarfélaganna sem mynda félagin velja *fulltrúaráð* félagsins sem samanstendur af einum fulltrúa frá hverri sveitarstjórn.

Samgöngufélagið skal setja sér samþykktir sem fulltrúaráð þarf að samþykkja sem og nefnt svæðisráð og þar á eftir þurfa samgöngu- og orkumálaráðherra og innanríkis- og heilbrigðisráðherra að samþykkja þau. Á Íslandi er ekki gert ráð fyrir aðkomu innanríkisráðuneytis er varðar samþykktir byggðasamlaga.

Dæmi um fyrirkomulag stjórnar — Movia

Sveitarfélögin sem standa að Movia eru 45 og landshlutasvæðin eru tvö. Fulltrúaráð Movia er skipað einum aðila frá hverju sveitarfélagi. Fundir eru haldnir í ráðinu í það minnsta einu sinni á ári og oftast ef þurfa þykir, t.d. ef stjórn biður um það.

Verkefni ráðsins eru¹⁷:

- Tilnefning fulltrúa sveitastjórna í stjórn félagsins.
- Samþykkja ákvörðun stjórnar á hlutfallslegri skiptingu sveitarfélaganna á framlagi/fjárstyrk til fjármögnunar félagsins.
- Samþykkja tillögur stjórnar varðandi breytingar á samþykktum félagsins.
- Taka ákvarðanir í málum sem stjórn leggur fram/ber undir ráðið.

Stjórn Movia samanstendur af níu aðilum¹⁸

Svæðin tvö, Sjáland og Kaupmannahafnar svæðið hafa hvort sinn aðilann í stjórn. Kaupmannahöfn á líka sinn fulltrúa þar, því að borgin reiðir fram hæsta framlagið hvert ár. Sveitarfélögin 44 sem þá eru eftir tilnefna þá sex fulltrúa sem enn vantar upp á til að stjórn sé fullskipuð. Stjórn velur sjálf formann og aðstoðarformann ásamt því að fastsetja fyrir fram fundaráætlun fyrir hvert ár. Þar fyrir utan heldur stjórn fundi þegar formaðurinn ákveður og ef a.m.k. þrír stjórnarmeðlimir óska þess.

Stjórn ber ábyrgð á rekstri fyrirtækisins (innan ramma fjárhagsáætlana). Stjórn skal tryggja að félaginu sé stjórnað eftir lögum um almenningssamgöngur (nr. 582 frá 24. júní 2005).

Stjórn Movia leitast við að vinna sem mest fyrir opnum tjöldum m.a. er það gert með því að birta dagskrá stjórnarfundar á heimasíðu félagsins. Stjórnarfundirnir eru þó ekki opinberir/opnir almenningi.

Ákvarðanir stjórnar byggjast á meirihluta atkvæða afgreiðslu. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða ákvarðanir varðandi fjármögnun, fjárhagsáætlun og uppgjör, sem krefjast 2/3 hluta atkvæða. Ákvarðanir sem hafa í för með sér aukningu á sameiginlegum stjórnunar- og rekstrarkostnaði krefjast 4/5 meirihlutaatkvæða, nema að lög eða aðrar réttarskipanir boði annað, þá þarf 2/3 hluta atkvæða meirihluta.

¹⁷ <http://www.moviatrafik.dk/omos/bagomos/repraesentantskab/Pages/repraesentantskab.aspx>

¹⁸ <http://www.moviatrafik.dk/omos/bagomos/repraesentantskab/Pages/repraesentantskab.aspx>

4.2.2 Sorpeyðing

STAÐA SORPMÁLA OG STEFNA NÆSTU ÁRA Í DANMÖRKU

Samkvæmt skýrslu umhverfisráðherra Danmerkur er gert ráð fyrir að með aukinni flokkun sorps á heimilum, meiri endurnýtingu sorps og hagkvæmari sorpeyðingu geti Danir sparað um 420 milljónir danskra króna við sorpeyðingu árlega. Ætlunin er að leggja aukna áherslu á flokkun sorps og að safna saman lífrænum úrgangi; matarúrgangi og úrgangi frá húsdýrum og eyða honum í gasgerðarstöðvum. Afgangurinn verði síðan nýttur í jarðgerð. Þar sem gasgerðarstöðvar eru dýrar fjárfestingar mun danska ríkið styrkja byggingu þeirra enda fellur sú stefnumótun að áætlunum um minnkun á losun koltvísýrings. Spyrja verður hvort ekki sé eðlilegt að íslenska ríkið komi með sama hætti að stefnumótun sorpmála á Íslandi.

Sorpbrennslustöðvar verða þó áfram í rekstri í Danmörku enda eru þær mjög víða í rekstri. Umræða hefur verið um möguleika þess að einkavæða sorpeyðingarstöðvar í Danmörku meðal annars í þeim tilgangi að lækka kostnað. Sjá menn þó þann hæng á að gera þarf mjög langa samninga um afhendingu sorps til þess að slíkt fyrirkomulag geti gengið upp. Sorpbrennslustöðvarnar eru þó margar gamlar og úr sér gengnar og standast ekki umhverfiskröfur. Þar þarf því að koma til talsverð fjárfesting við endurnýjun slíkra stöðva vegna aukinna krafna um hreinsun. Gasgerðarstöðvar hafa það fram yfir sorpbrennslustöðvar að hægt er að nýta afganginn¹⁹.

Á öllum Norðurlöndunum hafa menn lagt áherslu á að vinna arðsemismat áður en tekin er endanleg ákvörðun um aðferð við sorpeyðingu. Ekki verður séð að slíkt hafi verið gert við svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs sem staðfest var á síðasta ári. Telja verður nauðsynlegt að vinna slíkt mat þar sem um umfangsmikla fjárfestingu er að ræða við áformaða gas- og jarðgerðarstöð í Álfnesi.

NOREGUR OG SVÍÐJÓÐ

Í ljósi nýrra lagaákvæða er ljóst að sorpgeirinn í Noregi stendur frammi fyrir stórum fjárfestingum á næstu árum til þess að geta sinnt sorpeyðingu með viðunandi hætti. Þess má geta að í Noregi er Oslóarkaupstaður að stefna að byggingu gasgerðarstöðvar sem taka mun á móti nánast öllu brennanlegu sorpi. Þar er ætlunin að framleiða metangas fyrir alla strætisvagna Oslóborgar.

Minni sveitarfélög í Noregi hafa þó ekki efni á svo dýrum fjárfestingum og eru að skoða aðrar mögulegar lausnir sem og frekari samvinnu milli sveitarfélaga. Þar er meðal annars verið að skoða hugsanlega einkavæðingu á sorpeyðingu þannig að einkaaðilar leysi þessi mál fyrir sveitarfélögin.

Sama má segja að sé uppi á teningnum í Svíþjóð og í Noregi; einungis allra stærstu sveitarfélögin telja það vera framkvæmanlegt að ráðast í gasgerðarstöðvar eða fullkomnari brennslustöðvar.

4.3 Hlutverk SSH gagnvart byggðasamlögunum

¹⁹ Lausleg þýðing á viðtali við danska umhverfisráðherrann Karen Ellemann í tímaritinu Teknik & Miljø, apríl 2011.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) eru ein af átta landshlutasamtökum sveitarfélaga er eftirfarandi sveitarfélög standa að: Reykjavík, Kópavogur, Hafnarfjörður, Garðabær, Seltjarnarnes, Mosfellssveit og Bessastaðahreppur. Í 86. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 eru ákvæði um að: Sveitarfélög geta stofnað til staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að hagsmunamálum íbúa í hverjum landshluta. Starfssvæði slíkra samtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu. Sveitarstjórnir kjósa fulltrúa á ársfund landshlutasamtaka eftir þeim reglum sem ákveðnar eru í samþykktum samtakanna. Starf, verkefni, áherslur og fjárhagslegt umfang er mjög mismunandi á milli svæða, hvert svæði hefur mótað og markað starf sitt miðað við þörf fyrir samstarf á hverjum stað.

Landshlutasamtökin fá 2% af bundnum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga²⁰ til rekstrar og skiptist upphæðin jafnt á milli allra samtakanna átta. Auk þess fá öll landshlutasamtökin framlög frá aðildarsveitarfélögum og ýmsar þjónustutekjur.

Hlutverk og verkefni SSH²¹

Markmið samtakanna er:

- Að vera vettvangur samráðs og samstarfs aðildarsveitarfélaganna, vinna að sameiginlegum hagsmunamálum þeirra og vera sameiginlegur málsvári þeirra.*
- Að efla samstarf sveitarfélaganna og stuðla að samskiptum og samstarfi sveitarstjórnarmanna, sveitarstjórnarnefnda og starfsmanna sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.*
- Að vinna að framþróun til hagsældar fyrir íbúa svæðisins.*

SSH skal hafa frumkvæði að vöktun, greiningu, umræðu og kynningu á málum sem líkleg eru til að stuðla að framgangi ofangreindra markmiða. Með sama hætti skal SSH fylgjast með nýjungum á sviði sveitarstjórnarmála, jafnt innanlands sem erlendis, og miðla þeim til aðildarsveitarfélaganna.

SSH skal jafnframt standa fyrir reglubundnu samráði við ríkisvaldið, ráðuneyti og stofnanir um málefni er varða hag sveitarfélaganna og vinna með þeim hætti að framþróun og hagsmunum höfuðborgarsvæðisins.

Sem dæmi um verkefni sem SSH sinnir fyrir sveitarfélögin eru eftirfarandi verkefni sem unnið var að á síðastliðnu ári; vettvangur samráðs og samstarfs aðildarsveitarfélaganna, Sóknaráætlun 2020 – þjóðfundur á höfuðborgarsvæðinu, stöðusamantekt vegna framkvæmdar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, úttekt vegna endurskoðunar á stofnsamþykktum og eigendasamkomulagi Strætó bs., samstarf við Skógræktarfélag Íslands og SSH, Græni trefillinn og Græni stígurinn. Fjölsmiðjan – vinnuáttak fyrir ungt atvinnulaust fólk, Alþjóðahús – útvarp fyrir nýbúa, fjárheld girðing um höfuðborgarsvæðið.

Stjórn SSH

Samkvæmt samþykktum SSH er stjórn samtakanna skipuð framkvæmdastjórum aðildarsveitarfélaganna. Formaður stjórnar er kjörinn á aðalfundi SSH til tveggja ára í senn. Stjórnarfundir eru haldnir mánaðarlega. Auk þeirra viðfangsefna sem afgreidd eru á stjórnarfundum eru, á vettvangi SSH eða í tengslum við samtökin, haldnir samráðsfundir

²⁰ 10. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

²¹ Heimasíða SSH: SSH.is

fjármálastjóra sveitarfélaganna, fræðslustjóra og forstöðumanna velferðarsviða, bæði til almenns samráðs og vegna tiltekinna málefna sem kalla á sameiginlega úrvinnslu. Stjórn SSH fundar einnig með utanaðkomandi aðilum um málefni sem tengjast sameiginlegum hagsmunum svæðisins, s.s. Vegagerð ríkisins vegna vega- og samgöngumála, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu vegna löggæslu o.fl.

Aðalfundur SSH kýs árlega sérstakt fulltrúaráð til eins árs í senn. Í fulltrúaráði sitja tveir fulltrúar frá hverju aðildarsveitarfélagi, og skulu þeir koma úr hópi kjörinna aðalmanna í viðkomandi sveitarstjórn. Fulltrúaráðið hefur ekki verið starfandi undanfarin ár.

SSH hefur verið starfandi frá árinu 1976, en áherslur þess hafa þróast og breyst á starfstímanum. Núna virðist lögð aukin áhersla á innri málefni sveitarfélaganna og að vera vettvangur fyrir aukið samstarf og samráð milli sveitarfélaganna, en minnkandi áhersla á hagsmunagæslu út á við²².

SSH og byggðasamlögin

Fram til 2009 er ekki að finna í samþykktum SSH nein ákvæði um skilgreint hlutverk SSH gagnvart byggðasamlögunum, stöðu þeirra eða rekstri. Fundargerðir SSH sýna að umfjöllun um málefni byggðasamlaganna Sorpu bs. og Strætó bs. á vettvangi SSH hefst á árinu 2002, og fer saman við þær breytingar sem gerðar voru á starfsemi samtakanna í ársbyrjun það ár, þegar framkvæmdastjórar sveitarfélaganna tóku sæti í stjórn SSH. Athygli vekur að engin umfjöllun er á þessu tímabili sérstaklega um málefni SHS, sem má m.a. rekja til þess að sömu aðilar eiga sæti í stjórn SHS²³.

Allt frá því að efnahagslegt hrun átti sér stað haustið 2008 hefur samvinna og samráð á milli sveitarfélaga aukist í tengslum við fjárhagsáætlunargerð. Sveitarfélögin standa frammi fyrir kröfu um að ná fram hagræðingu í rekstri og hefur það m.a. leitt til aukinnar samvinnu sveitarfélaga, m.a. á flestum verkefnum sveitarfélaga. Einnig hefur verið rætt á fundum stjórnar SSH um mikilvægi þess að byggðasamlögin gangi í takt við sveitarfélögin er varðar hagræðingaráform.

Það er ekki fyrr en haustið 2009 sem samþykktum SSH er breytt þar sem hlutverk SSH er formgert gagnvart byggðasamlögum. Breyting á samþykktum má finna í 6. grein samþykktanna, en þar segir: *SSH er sameiginlegur vettvangur sveitarfélaganna til að fjalla um rekstur þeirra byggðasamlaga sem sveitarfélögin reka sameiginlega hverju sinni, og sama gildir um önnur hliðstæð verkefni á vegum aðildarsveitarfélaganna s.s. svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins*²⁴.

SSH hefur verið að fá upplýsingar frá byggðasamlögunum, kallað framkvæmdastjóra til fundar ásamt stjórnarformönnum og farið með þeim yfir fjárhagslega stöðu þeirra. Á þeim fundum hefur verið rætt um fjárhagsáætlunargerð, erfiða fjárhagsstöðu sveitarfélaganna og að sveitarfélögin þurfi að hagræða í rekstri. Á fundunum hefur komið fram að vilji stjórnar SSH standi til þess að byggðasamlög séu samstíga sveitarfélögum er varðar hagræðingu og að ná fram enn frekari hagkvæmni í rekstri. Dæmi um slík viðfangsefni má m.a. finna í fundargerðum stjórnar SSH. Á fundi stjórnar 2.

²² Heimild: Greining sem unnin var af SSH og kynnt stjórnarsýsluhópi 15.mars 2011. „Stiklur og punktar úr 35 ára sögu Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu“.

²³ Greining og gögn frá SSH.

²⁴ Samþykkt SSH, 6. gr.

nóvember 2009 er rætt um fjárhagsáætlanir Sorpu og Strætó fyrir 2010, undir lið 2.c Fjárhagsáætlanir Sorpu bs. og Strætó bs. fyrir 2010, en þar segir í fundargerð; *Fyrir lágu drög að fjárhagsáætlunum ofangreindra byggðasamlaga. Stjórn SSH áréttar fyrri ályktun og sjónarmið um að áætlanir byggðasamlaganna eins og annarra rekstrareininga sveitarfélaganna verði að mótast af og taka mið af brýnni þörf sveitarfélaganna til 5–10% kostnaðarlækkunar frá áætlaðri niðurstöðu þessa árs. Fyrirliggjandi drög að fjárhagsáætlunum byggðasamlaganna fela í sér tiltekinn árangur í átt að þessu viðmiði. Stjórn SSH treystir því að stjórnir byggðasamlaganna vinni því áfram að mótun áætlanna þannig að endanlegar tillögur verði í samræmi við ofangreint markmið.*²⁵

Mánudaginn 11. október 2010 kemur fram að halda eigi áfram vinnu við samstarf og hafa samráð við fjárhagsáætlunargerð 2011. Í niðurstöðu þessa fundar kemur fram: *Samþykkt að stefna að hliðstæðu samstarfi við gerð fjárhagsáætlana fyrir 2011, og kalla til samráðsfunda fjármálastjóra sveitarfélaganna, forstöðumenn fræðslusviða, velferðarsviða, mannauðsstjóra, forstöðumenn byggðasamlaganna og skíðasvæðanna auk forstöðumanna framkvæmdasviða.*²⁶

Stjórnsýsluleg staða SSH

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eru sem fyrr sagði ein af átta landshlutasamtökum sem starfa svæðisbundið og vinna að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaga hvert á sínu svæði. Landshlutasamtök eru ekki stjórnvald í skilningi laga, og sveitarfélagi er ekki skylt að vera aðili að landshlutasamtökum. Stjórnsýsluleg staða SSH er engöngu bundin við að vera samráðsvettvangur. Í viðtölum kom fram að það mætti skilja samskipti við SSH á sviði umræðu um þörf á hagræðingu sem fyrirmæli sem skylda væri að fara eftir og taka tillit til í fjárhagsáætlunargerð. Fram kom einnig að yfirfara þyrfti stjórnsýslulega stöðu SSH og skerpa hlutverk þess. Í kafla 7 er fjallað um samskipti eigenda og byggðasamlaga og mikilvægi þess að formfesta þau.

Ljóst er að stjórn SSH hefur virkað sem vettvangur til að ræða a.m.k. fjármál byggðasamlaga. Í viðtölum kom fram að í sumum tilvikum virðist stjórn SSH hafa gefið miðlægar leiðbeiningar eða fyrirmæli um hvað sé eðlileg hagræðingarkrafa í fjárhagsáætlunargerð sem fulltrúar í stjórnnum og framkvæmdastjórn byggðasamlaganna hafa fylgt eftir.

Fram kom að skerpa þyrfti á stjórnsýslulegri stöðu samtakanna og skilgreina í hvaða farvegi samskipti eigenda eigi að vera við byggðasamlögin en skiptar skoðanir voru um hvort SSH ætti að vera sá farvegur. Óljós staða SSH hefur orðið til þess að skapa enn frekari óvissu um umboð og hlutverk stjórna byggðasamlaganna.

²⁵ Fundargerð stjórnar SSH 2.nóvember 2009 liður 2.c – Fjárhagsáætlanir.

²⁶ Fundargerð stjórnar SSH 11. október 2010 – niðurstaða.

VIÐAUKI 5

5. GREINING — ÁHÆTTUMAT

Byggt er á upplýsingum sem komu fram í viðtölum við fjölmarga aðila sem tengjast byggðasamlögum á mismunandi hátt, .s.s. fulltrúa eigenda byggðasamlaga (þ.e. formenn bæjarráða og bæjarstjóra), fulltrúa minnihluta, stjórnarformenn og framkvæmdastjóra byggðasamlaga, auk fyrrverandi framkvæmdastjóra.

5.1 Lagaumhverfi

Núverandi regluverk kveður ekki nægilega skýrt á um hvaða verkefnum byggðasamlög megi/eigi að sinna. Eins og kemur einnig fram í *Viðauka II* má ætla að löggjafinn hafi ætlast til þess að byggðasamlagsformið væri notað til þess að halda utan um sameiginlegan rekstur á lögbundnum verkefnum sveitarfélaga eins og rekstur slökkviliðs, skóla o.þ.h. Eigendur hafa ekki haft skýra sýn á það hvers konar verkefnum byggðasamlögin eigi að takmarka sig við að sinna. Þau hafa verið að útvíkka starfsemi sína og sinna í dag ýmsum verkefnum öðrum en lögbundnum. Dæmi um það eru Góði hirðirinn, endurvinnslustöðvar, strætóleiðir út fyrir höfuðborgarsvæðið, sjúkraflutningar milli stofnana.

Varðandi samþykktir/stofnsamninga byggðasamlaganna þá kom ítrekað fram hjá viðmælendum sú skoðun að regluverk byggðasamlaga væri óskýrt varðandi umboð stjórnarmanna og ekki væri skýrt kveðið á um aðkomu eigenda að ákvarðanatöku (hvenær og með hvaða hætti). Aðrir töluðu um að fulltrúar í stjórn kynnu í sumum tilvikum ekki nægilega vel að fara með hlutverk sitt, en umboðið væri í raun vel tilgreint í samþykktunum. Bent var á að skv. lögum sé ekki gerð krafa um að þeir sem stýra byggðasamlagi hafi umboð skv. kosningu og á árum áður hafi setið einstaklingar í stjórnnum byggðasamlaga sem ekki voru kjörnir fulltrúar. Einnig var bent á að samþykktir byggðasamlaga væru ekki samræmdar t.d. varðandi hvaða ákvarðanir þurfi ávallt að leggja fyrir eigendur. Þegar spurt var í viðtölum hvaða mál/ákvarðanir þurfi alltaf að fara fyrir eigendur þá svöruðu flest allir því til að meiri háttar fjárskuldbindingar eigi alltaf að leggja fyrir eigendur. Samt er raunin sú skv. *rekstrarúttekt rýnihóps* að 3ja ára áætlanir byggðasamlaga (sem innihalda m.a. áætlanir um fjárfestingaráform þeirra) fá litla sem enga umfjöllun og/eða rýningu í bæjarráðum (hjá eigendum). Einnig kom fram sú skoðun að eigendur vanti tæki til þess að framkvæma nauðsynlegt eftirlit; m.a. hafi innri endurskoðun ekki náð til byggðasamlaga.

Félagsforminu höfðu menn almennt ekki sterkar skoðanir á sem slíku, en ýmsir nefndu sem bæði kost og galla hversu torsótt það er að losna út úr félaginu komi sú staða upp að sveitarfélag óski þess. Ýmsir nefndu að lögformið byggðasamlag fæli í sér „solidaríska“ ábyrgð sem þýddi að sveitarfélögin bæru sameiginlega ábyrgð á öllum skuldbindingum þeirra. Þetta væri í sjálfu sér í lagi svo lengi sem byggðasamlögin héldu sig við þau (lögbundnu) verkefni sem þau voru stofnuð til að sinna með framlögum frá eigendum sínum. Þess vegna væri afar mikilvægt að ramma þau vel inn (í samþykktum) og hafa gott eftirlit með starfsemi þeirra. Nefnt var að í einhverjum tilvikum hefði starfsemi byggðasamlaganna e.t.v. þróast út fyrir þá ramma sem félagsformið bs. er hugsað fyrir. Sem dæmi um þetta má nefna stofnun sérstakra félaga um verkefni sem tengjast starfsemi byggðasamlaganna, t.d. Metan hf. hjá SORPU og sérstaks fasteignafélags hjá Slökkviliðinu.

Ályktun vinnuhóps; Þörf er á því að kveða skýrar á um hlutverk eigenda vs. stjórnar í samþykktum byggðasamlaga. Jafnframt er þörf á greinargóðum leiðbeiningum til stjórnarmanna til þess að tryggt sé að vilji eigenda endurspeglist í stefnumörkun stjórnar og að ákvarðanir stjórnar geti gengið fram með eðlilegum hætti.

5.2 Samskipti milli eigenda og stjórnar

Margt er óljóst varðandi samskipti milli byggðasamlaga og eigenda þeirra og engar verklagsreglur eða leiðbeiningar eru til um samskiptin. Samskiptin eru fremur lítil og óformleg, t.d. er það ekki regla að fjárhagsáætlun byggðasamlags sé kynnt í öllum viðkomandi sveitarstjórnnum. Það fer mikið eftir frumkvæði viðkomandi framkvæmdastjóra eða stjórnarformanns hvort svo sé gert. Að sumra mati eru áhrif eigenda of lítil og byggðasamlögin orðin of sjálfstæð. Aðrir telja að stjórnin hafi það hlutverk skv. samþykktum að móta stefnu fyrir sitt byggðasamlag og að sveitarfélögin eigi að treysta sínum fulltrúum í stjórnnum til þess að meta hvenær sé þörf fyrir samráð við eigendur. Reynslan hefur hins vegar sýnt að þörf er á skýrari römmum og leiðbeiningum m.a. um hvenær og með hvaða hætti skuli leita formlegs samráðs við eigendur og/eða vísa ákvörðunum til eigenda, eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

Ákvarðanir eigenda/sveitarfélaga koma stundum óvænt og á skjön við hagsmuni byggðasamlagsins. Flestir viðmælendur nefndu að ákveðið sambandsleysi virtist vera á milli eigenda og stjórna byggðasamlaganna. Fyrir kæmi að eigendur tækju ákvarðanir sem ekki væru vel undirbúnar og hefðu neikvæð áhrif á starfsemi viðkomandi félaga. Stundum kölluðu slíkar ákvarðanir á fjárútlát sem ekki hefði verið gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun. Dæmi: *Strætó-breyting á strætóleiðum*. Einnig væri hinn mikli stærðarmunur eigenda ákveðið vandamál. Reykjavíkurborg geti í krafti stærðar sinnar ráðið því sem hún vilji og það fer ekki vel í hin sveitarfélögin. Aftur á móti segja fulltrúar Reykjavíkurborgar að í raun hafi borgin ekki beitt sér miðað við eignarhlut sinn og yfirleitt skapist máламиðlun um málefni milli fulltrúa í stjórn og sú máламиðlun sé kannski alls ekki það sem stærsta sveitarfélagið vill helst.

Ákvarðanir stjórna byggðasamlaga eru í sumum tilvikum ekki alltaf teknar á nægilega tryggum grunni. Var það álit ýmissa viðmælenda að stjórnir byggðasamlaga væru stundum að fara út fyrir sitt verk- og valdsvið og jafnvel taka stórar ákvarðanir í óþökk eigenda sinna. Dæmi: *stefnumótun Sorpu*. Líklega væru kjörnir fulltrúar ekki alltaf nægilega vel upplýstir um gildandi reglur og samþykktir, auk þess sem ekki er nægilega skýrt hvert umboð fulltrúa í stjórn raunverulega er. Dæmi eru um að ákvörðunum sem teknar hafa verið í stjórnnum með samþykki allra hafi verið snúið við í sveitarstjórn sbr. Stefnumótun SORPU.

Ein birtingarmynd þeirra vandamála sem byggðasamlögin eiga við að etja er sá hagsmunaárekstur sem margir stjórnarmenn upplifa, þ.e. hvenær ertu fulltrúi eigenda (sveitarfélags) og hvenær ertu fulltrúi byggðasamlagsins? Menn spyrja sig hvort það fari saman að gæta hagsmuna sveitarfélagsins og að gæta hagsmuna byggðasamlagsins og sveiflast þarna á milli. Ákveðin togstreita er í því fólgin að mati margra viðmælenda að vera annars vegar fulltrúi ákveðins sveitarfélags í stjórn byggðasamlags og hins vegar stjórnarmaður sem á að gæta hagsmuna byggðasamlagsins. Afleiðingin er misvísandi skilaboð eftir því í hvoru hlutverkinu menn telja sig vera. Þessa togstreitu er mikilvægt að leysa á einhvern hátt.

Á undanförunum árum hefur mikið verið rætt um stjórnarhætti fyrirtækja, sérstaklega hlutverk og störf stjórnarmanna og stjórnenda í fyrirtækjum. Í allri umfjöllun um góða stjórnarhætti er skipan stjórnar og starfshættir stjórna einn þeirra mikilvægu þátta sem horfa þarf til. Tryggja þarf ákveðinn stöðugleika og þekkingu og getu stjórnar til að sinna verkefnum sínum. Skerpa þarf á valdsviði stjórnar og endurskoða með hvaða hætti hún er skipuð og hver verkaskiptingin á milli stjórnar, eigenda/sveitarfélaga eigi að vera. Hlutverkin þurfa að vera skýr, svo og umboð stjórna til að sinna hlutverki sínu. Langflestir viðmælendur töldu að umboð stjórnar væri alls ekki skýrt og nefndu ýmis dæmi því til stuðnings, s.s aðkomu SSH að umræðu og ákvörðunum um hagræðingu, o.fl. Sumir viðmælenda hafa mætt á fund hjá SSH og tekið á móti fyrirmælum (a.m.k.) var það þeirra skilningur og fylgt þeim eftir á fundi stjórnar sinna byggðasamlaga. Reynslan sýnir því að þörf er á því að skilgreina með skýrum hætti hvert hlutverk stjórnar er og með hvaða hætti samskipti við eigendur eigi að vera. *Eiga þau að vera í gegnum SSH eða fulltrúaráð eða samgönguráð á þeirra vegum, eða í gegnum hvert og eitt sveitarfélag? Hvernig koma fagráð sveitarfélaga inn í þessi samskipti?*

Setja þarf starfsreglur stjórnar og það þarf að vera alveg skýrt í samþykktum að fulltrúi í stjórn byggðasamlags skuli óska eftir formlegu umboði við umdeildar ákvarðanatökur.

Meginhlutverk stjórna er tvíþætt, annars vegar að veita stjórnendum aðhald með því að hafa eftirlit með viðkomandi starfsemi og hins vegar gegna stjórnir mikilvægu hlutverki við stefnumótun. Eðlilegt hlýtur að teljast að eigendur (bæjarstjórnir) leggi hinar stóru línur sem stjórnarmönnum byggðasamlaga beri að fara eftir í sinni stefnumótunarvinnu. Upplifun viðmælenda virtist hins vegar nokkuð mismunandi þegar spurt var hvar, að þeirra mati, stefnumótun fyrir byggðasamlag ætti að fara fram. Sumir voru þeirrar skoðunar að þar sem sérfræðiþekking á viðkomandi starfsemi lægi hjá byggðasamlögunum væri eðlilegt að stefnumótunin færi fram hjá þeim og væri síðan lögð fram til kynningar og formlegs samþykkis hjá sveitarfélögunum. Margir nefndu að stjórn byggðasamlags ætti að geta unnið fjárhagsáætlun og þannig skuldbundið sveitarfélögin sem að því standa á grundvelli núverandi ákvæða í stofnsamningi þótt raunin væri önnur. Flestir voru þó þeirrar skoðunar að stefnumótunin ætti að fara fram hjá stjórn byggðasamlagsins en í samráði við viðkomandi sveitarfélög og í takt við þeirra stefnu. *En hver er stefna sveitarfélaganna? Á hvaða vettvangi á að móta hana og af hverjum? Þetta eru lykilspurningar sem þarf að svara.*

5.3 Fyrirkomulag stefnumótunar og markmiðssetningar

Þegar rætt er um að leggja hinar stóru línur þá er átt við *sameiginlega* stefnumótun sveitarfélaganna fyrir hvert byggðasamlag fyrir sig. Ef við tökum Strætó sem dæmi þá gætu sveitarfélögin þurft að taka afstöðu til þess hvort þau vilji stefna að aukinni þjónustu almenningsvagna og stuðla að fjölgun farþega með almenningsvögnum og með því minnka þörf fyrir aukin umferðarmannvirki, hvort þau vilji stefna að notkun umhverfisvænni almenningsvagna og draga úr mengun vegna bílaumferðar eins og flest nágrannalönd okkar hafa mótað sér stefnu um eða hvort þau vilji fara einhverjar aðrar leiðir. Þegar stóru línurnar liggja fyrir er það hlutverk stjórnarmanna byggðasamlaga að taka sínar ákvarðanir með tilliti til þeirrar stefnumótunar sem þar birtist. Einn meginvandi stjórnarmanna byggðasamlaganna núna er sá að þá skortir slíka leiðsögn frá eigendum.

Ályktun hópsins; *Mikilvægt er að eigendur gefi út sameiginlega framtíðarsýn og láti útbúa starfsreglur og leiðbeiningar um hlutverk og skyldur stjórnarmanna sem tækju af*

öll tvímæli um hlutverk mismunandi hagsmunaaðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökuferlinu.

Stefnumótun þarf að vera sameiginleg á einum stað. Annars getum við setið uppi með stefnur sem ganga þvert á hver aðra og enginn hefur skýra sýn um hvert skuli stefna. Hjá flestum viðmælendum kom fram að mikilvægt væri að hafa sameiginlega sýn, a.m.k. í stærri málum. Stefnumótun sem varðar samgöngumál almennt eða sorpmál almennt getur ekki farið fram annars staðar en á sameiginlegum vettvangi eigenda. Ýmsir bentu á að fulltrúaráð SSH væri óvirkt og hafi í raun ekkert hlutverk eins og sakir standa. Í byggðasamlögunum sjálfum er ekkert fulltrúaráð starfandi og ekki gert ráð fyrir því skv. núgildandi samþykktum. Með því að virkja fulltrúaráð fæst m.a. aðkoma minnihlutans sem kann að auka líkur á að stefnumótun haldi til lengri tíma og að almenn sátt geti ríkt um hana.

Ferli fjárhagsáætlunar

Margir bentu á það sambandsleysi milli byggðasamlaga og sveitarfélaga sem lýsir sér í núverandi vinnulagi við gerð fjárhagsáætlunar byggðasamlaga. Árleg fjárhagsáætlun er unnin í samvinnu stjórnar og framkvæmdastjóra. Hún byggir á 3ja ára áætlun og ýmsum öðrum forsendum byggðasamlaganna sjálfra og svo fá þau sendar almennar forsendur fjárhagsáætlunar frá stærsta eigandanum, Reykjavík, en misjafnt er hvort einhverjar upplýsingar koma einnig frá öðrum eigendum. Sveitarfélögin fá síðan fjárhagsáætlanir byggðasamlaganna til sín og þær eru lagðar fram í sveitastjórnnum einungis til upplýsingar. Sveitarfélögin gera hins vegar ráð fyrir framlögum til byggðasamlaga í sínum fjárhagsáætlunum. Samkvæmt samþykktum byggðasamlaga eiga fjárhagsáætlanir byggðasamlaga að byggja á 3ja ára áætlun þeirra sem samþykktar hafa verið af viðkomandi sveitarstjórnnum. Rýnihópur um fjármál byggðasamlaga bendir sérstaklega á þetta og þá staðreynd að einungis í Reykjavík séu 3ja ára áætlanir hluti af (samstæðu)áætlun og lítil sem engin umfjöllun fari fram um þessar áætlanir við undirbúning og afgreiðslu 3ja ára áætlunar Reykjavíkurborgar. Ekki sé vitað til þess að stjórnarmenn byggðasamlaga rýni 3ja ára áætlanir eða beri þær undir aðra sveitarstjórnarmenn eða fjármálastjóra í viðkomandi sveitarfélögum. Mikilvægt sé að sveitarstjórnir rýni ítarlega tillögur byggðasamlaga að 3ja ára áætlunum áður en þær eru samþykktar í sveitarstjórnnum. Tekið er undir þessar ábendingar rýnihóps fjármála. 3ja ára áætlun er hluti af langtímastefnumótun sveitarfélaga bæði hvað varðar rekstur og fjárfestingar. Tryggja þarf að ekki sé misræmi á milli langtímaáætlana sveitarfélaga og byggðasamlaga. Þessi áætlavinna fer fram meira og minna samtímis hjá sveitarfélögum og byggðasamlögum og áætlanir byggðasamlaganna fá ekki þá rýni sem þær þyrftu samkvæmt því sem fram kemur í skýrslu rýnihóps um fjármál.

Eins og ljóst má vera af ofangreindu er bæði skortur á samfelli í ákvarðanatöku og skortur á framtíðarsýn. Auk þess þarf að skilgreina á hvaða vettvangi eigi að fara fram heildarstefnumótun fyrir þau verkefni sem byggðasamlögunum er ætlað að sinna og hvar eigi að taka sameiginlegar ákvarðanir um stór eða óvenjuleg málefni. Það leiðir okkur að umfjöllun um eigendavettvanginn.

5.4 Eigendavettvangur

Eðli samvinnu sveitarfélaga er fremur flókið þar sem sveitarfélög byggja völd og umboð á fjölskipuðu valdi skv. ákvæðum sveitarstjórnarlaga sem kveða á um stjórnkerfi og stjórnskipulag sveitarfélaga. Samkvæmt 39. gr. fer byggðaráð ásamt framkvæmdastjóra sveitarfélagsins með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn, að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin.

Núverandi staða er sú að á vettvangi hvers eiganda fyrir sig fer fram stefnumótun um málefni sem varða verksvið byggðasamлага, s.s. fyrirkomulag sorpmála og almenningssamgöngur. Þessi stefnumörkun á sér stað í bæjarstjórn og borgarstjórn og síðan hittast menn á vettvangi SSH og ræða málin. Í dag virkar SSH mest sem hugmynda- og samráðsvettvangur en hefur ekki stjórnsýslulegt vald. Hvert og eitt sveitarfélag mótar sér eigin stefnu en sveitarfélögin hafa ekki náð að skapa sér sameiginlega sýn á verkefni. Eiginlegur formlegur samráðsvettvangur þar sem stefnumótun og pólitísk umræða fari fram, og hafi jafnframt umboð til að taka ákvarðanir, er ekki fyrir hendi eins og málin standa nú. Eins og fram hefur komið telja viðmælendur að mikil þörf sé á einhvers konar sameiginlegum (eigenda)vettvangi til að takast á við sameiginleg verkefni sveitarfélaga og móta sameiginlega stefnu.

Ályktun hópsins; Til þess að markviss samvinna geti skapast þarf að vera formlega skilgreindur vettvangur sem hefur það hlutverk að ræða og eftir atvikum taka ákvarðanir um samvinnu sveitarfélaga.

Eigendavettvangur er mikilvægur því að þar á sér stað umræða um eigendastefnu og samþykktir félagsins, sem er grundvöllur starfseminnar.

Lykilatriði varðandi eigendavettvang almennt: Skoða þarf hvernig er valið í eigendavettvang, m.a. taka afstöðu til þess hvort aðkoma minnihluta ætti ekki einnig að vera með einhverjum hætti. Þegar það liggur fyrir þarf að skilgreina hlutverk og umboð þess fulltrúaráðs sem ætlað er að sækja eigendavettvanginn. Hversu oft á fulltrúaráð/eigendavettvangur að hittast og í hvaða tilvikum ber stjórn að boða til aukafundar fulltrúaráðs/eigendavettvangs? Einnig er nauðsynlegt að formfesta og efla upplýsingastreymi á milli eigenda og fyrirtækisins. Vettvangur samskipta eigenda og stjórnar er á aðalfundi, þar sem grundvöllur starfseminnar, samþykktir, eru lagðar fram. Á milli aðalfunda þurfa eigendur að hafa gott aðgengi að upplýsingum um starfsemi fyrirtækisins. Eigendur þurfa að koma vel upplýstir og vel undirbúnir á aðalfundi og hafa áhrif á samþykktir þar sem við á, með því að óska eftir breytingum á samþykktum til að þær endurspegli betur sjónarmið eigenda.

En hvar á hinn sameiginlegi eigendavettvangur að vera að mati viðmælenda? Við því fengust lítil svör. Menn töldu að SSH ætti að vera regnhlíf, þekkingarbrunnur um málefni svæðisins og veita yfirsýn. Enn fremur eigi það að hafa það hlutverk að vera tengiliður við önnur landshlutasamtök og við SÍS. Menn settu hins vegar oft fyrirvara við það að SSH yrði vettvangur ákvarðanatöku og yrði slíkt að veruleika þyrfti að skilgreina vel hlutverk þess og formgera.

Stærðarmunur sveitarfélaga er það sem flestir nefndu að ylli hvað mestum vandræðum. Hann leiddi til þess að þau væru ósamstíga í stefnu sinni í mörgum málum, þar sem hagsmunir þeirra væru svo ólíkir. Best væri ef hægt væri að skilgreina eigendavettvang með skilgreinda ábyrgð sem menn væru sammála um. Í dag sé staðan sú að erfitt sé að þoka mikilvægum málum áleiðis og erfitt að festa hendur á því hver ber ábyrgð, fari eitthvað úrskeiðis.

Sumir voru á því að það myndi einfalda málin mikið að sameina sveitarfélög, en það væri líklega ekki raunhæft núna. Hagræðingarþörfin hafi rekið menn til þess að auka samstarf og samráð og hugsanlega leiði það með tímanum til þess að menn fari að reka fleiri þætti sameiginlega. Í samtölum kom fram að Reykjavík hefur upplifað sig í eins konar foreldrahlutverki gangvart smærri sveitarfélögunum og sé sífellt að gera málamiðlanir,

jafnvel á kostnað sinna hagsmuna. Minni sveitarfélögin upplifa á hinn bóginn að þeirra vilja sé vikið til hliðar af stóru Reykjavík. Hugsanlega mætti taka skráð félög til fyrirmyndar að einhverju leyti hvað varðar réttindi hins stóra og litla í þessu samhengi til þess að skapa betri samvinnugrundvöll. Flest allir voru þrátt fyrir allt þeirrar skoðunar að samvinna í byggðasamlögum, eða í öðru formi, væri af hinu góða og að mikil þörf sé á aukinni samvinnu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sem hafi orðið svolítið undir í kjördæmapoti á landsvísu.

Ályktun hópsins;

Leggja þarf sérstaka vinnu í að móta formlegan eigendavettvang sveitarfélaga sem leggur upp meginstefnu (eigendastefnu) sem stjórn byggðasamlags ber síðan að fylgja. Á þessum vettvangi fari fram pólitísk umræða sem ljúki með sameiginlegri stefnumótun og ákvarðanatöku. Skilgreina þarf hverjir eiga rétt á að mæta á þennan eigendavettvang og hver aðkoma minnihlutans á að vera. Útbúa þarf skýrar leikreglur um samskipti milli eigenda og stjórna. Setja þarf skýrari ramma utan um vinnslu fjárhagsáætlunar, m.a. þarf að móta skýrt ferli fjárhagsáætlunar byggðasamlaga þar sem fram kemur m.a. hvaða forsendur frá eigendum eigi að liggja til grundvallar, hvaða aðilar eigi að hafa aðkomu að vinnu hennar og með hvaða hætti, tímasetningar og ábyrgðaraðilar á hverju þrepi fyrir sig.