

151. löggjafarþing 2020–2021.
Þingskjal xxx — xxx. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um stefnumarkandi áætlanir á sviði samgöngu-, fjarskipta-, og byggðamála.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Tilgangur.

Tilgangur laga þessara er að ná auknum árangri og jákvæðum áhrifum á samfélagið allt með því að efla og samhæfa stefnumótun og áætlanagerð á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála.

2. gr.

Framlagning áætlana.

Ráðherra leggur fram á Alþingi á hverju kjörtímabili tillögur til þingsályktana um samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun og byggðááætlun.

Í áætlunum skal mörkuð stefna fyrir næstu fimmtán ár á viðkomandi sviðum. Tilgreindar skulu sérstaklega þær aðgerðir sem ráðist skal í á fyrstu fimm árum gildistíma þeirra og gerð grein fyrir áætluðum fjárveitingum og útgjöldum eftir einstökum aðgerðum eins og við á.

Ef forsendur áætlunar breytast eða ef tilefni er til að öðru leyti leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um breytingar á áætlun.

3. gr.

Samhæfing áætlana og meginmarkmið.

Tillögur til þingsályktana skv. 2. gr. skulu byggðar á heildstæðri stefnumörkun ráðherra fyrir málaflokkana og eftirfarandi meginmarkmiðum:

- Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum almennings og atvinnulífs.
- Sjálfbærar byggðir um land allt.

Gætt skal að samhæfingu áætlanna þannig að þær styðji hver við aðra í samræmi við sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið.

4. gr.

Samráð.

Við undirbúning og mótun tillagna ráðherra skv. 2. gr. skal haft samráð við hagsmunaaðila og almennungi jafnframt gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

5. gr.

Ráð.

Ráðherra skipar þrjú ráð, samgönguráð, fjarskiptaráð og byggðamálaráð, sem gera tillögur til ráðherra að áætlunum skv. 2. gr., hvert á sínu sviði, að fengnum áherslum ráðherra.

Ráðin skulu með virku samráði sín á milli gæta að því að tillögur þeirra uppfylli kröfur 3. gr. um samhæfingu áætlana þannig að þær vinni saman og styðji við sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið.

Ráðin skulu hvert um sig skipuð þremur fulltrúum, tveimur án tilnefningar og einum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Skipunartími ráðanna takmarkast við embættistíma þess ráðherra sem skipar.

6. gr.

Upplýsingagjöf

Ráðherra skal veita upplýsingar um framgang þeirra áætlana sem Alþingi hefur samþykkt samkvæmt lögum þessum með reglubundnum og aðgengilegum hætti. Skal þar m.a. greina frá stöðu mælikvarða, framgangi aðgerða og ráðstöfun fjárveitinga.

7. gr.

Reglugerð.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gerð, undirbúning og framkvæmd áætlana skv. 2.-4. gr., störf ráða skv. 5. gr. og upplýsingagjöf skv. 6. gr.

8. gr.

Gildistaka og brottfall annarra laga.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Samhliða falla úr gildi lög um samgönguáætlun, nr. 33/2008, og lög um byggðaáætlun og sóknaráætlunir, nr. 69/2015.

9. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011:

4. mgr. 2. gr. orðast svo:

Ráðherra leggur fram á Alþingi á hverju kjörtímabili tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga. Í áætluninni skal mörkuð stefna fyrir næstu fimmtán ár og jafnframt tilgreindar sérstaklega þær aðgerðir sem ráðist skal í á fyrstu fimm árum gildistíma hennar. Ef forsendur áætlunarinnar breytast eða ef tilefni er til að öðru leyti leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um breytingar á áætluninni.

Úr 5. mgr. 2. gr. falla á brott orðin: sem gerðar eru samkvæmt lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlunir.

Við bætist ný grein, 97. gr. a, svohljóðandi:

(97. gr. a)

Sóknaráætlunir landshluta.

Sóknaráætlunir landshluta eru stefnumótandi áætlunir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í þeim koma fram stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Í sóknaráætlunum landshluta skal mælt fyrir um svæðisbundnar áherslur sem taka mið af meginmarkmiðum byggðaáætlunar, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum, menningarstefnu og, eftir atvikum, annarri opinberri stefnumótun.

Sóknaráætlunir skulu að jafnaði ná yfir sama tímabil og byggðaáætlun. Landshlutasamtök sveitarfélaga skulu vinna sóknaráætlunir hver á sínu starfssvæði og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra.

Sóknaráætlunir eru unnar í samvinnu við samráðsvettvang viðkomandi landshluta sem er samstarfsvettvangur sveitarfélaga, ríkisstofnana, atvinnulífs, menningarlífs, fræðasamfélags og annarra haghafa í hverjum landshluta.

Þar sem atvinnu- og þjónustusóknarsvæði, eins og þau eru skilgreind í stefnumótandi byggðaáætlun, ná yfir tvo eða fleiri landshluta skulu viðkomandi landshlutasamtök sveitarfélaga samhæfa sóknaráætlunir sínar.

Byggðastofnun leggur mat á framvindu sóknaráætlana og hefur eftirlit með fjárreiðum þeirra.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið, sem samið er í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, felur í sér nýja hugsun og mikilvæga viðhorfsbreytingu í opinberri stefnumótun og áætlanagerð. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem miðað að því að ná fram markmiðum um aukna samhæfingu og aukin gæði einstakra áætlana, skarpari pólitíska aðkomu að stefnumótun og bætt samráð og samtal við almenning og hagsmunaaðila.

Virk stefnumótun er forsenda framfara og er borgurum, fyrirtækjum og stofnunum nauðsynleg. Þegar lýðræðissamfélög takast á við sameiginlegar áskoranir móta þau sér stefnu og áætlanir. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutaðeigandi komi að lausnum svo þær nýtist á fjölþætta hátt. Með því næst meiri árangri fyrir samfélagið með aukinni samvinnu málaflókka, meira gagnsæi og hagkvæmari nýtingu fjármuna.

Sú lögbundna stefnumörkun sem unnin er í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu er eftirfarandi:

- Samgönguáætlun, skv. lögum um samgönguáætlun, nr. 33/2008.
- Fjarskiptaáætlun, skv. lögum um fjarskipti, nr. 81/2003.
- Byggsáætlun, skv. lögum um byggðáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015.
- Stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga, skv. sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, sbr. lög nr. 53/2018.

Þessar áætlanir varða öll meginverkefni ráðuneytisins og má segja að með þeim sé lagður grunnur að innviðum samfélagsins. Málefnið mynda eina heild og því hefur starfsemi á einu sviði áhrif á önnur. Fátt hefur til að mynda meiri áhrif á þróun byggðar en samgöngur, fjarskipti eru stórt byggðamál og samgöngubætur hafa áhrif á sameiningu sveitarfélaga. Áætlanirnar hafa hins vegar að vissu leyti lifað sjálfstæðu lífi, hver á sínu sviði.

Með lögum um breytingu á ýmsum lögum til samræmingar á áætlunum á sviði samgöngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála, nr. 53/2018, sem gildi tóku í júní 2018, var stigið mikilvægt skref í átt að aukinni skilvirkni og samhæfingu áætlana, auk þess sem komið var á fót sérstakri stefnumörkun í málefnum sveitarfélaganna. Verklag var samræmt, sem og form áætlana og tímaspönn, meðal annars út frá forsendum laga um opinber fjármál.

Með því að samhæfa enn frekar stefnur og áætlanir á þessum sviðum gefst kostur á að hámarka árangur og jákvæð áhrif stefnumörkunarinnar, enda verði tekið mið af tengdum málefnum og horft lengra en til sérstakra verkefna einstakra málaflókka. Mótaðar hafa verið skýrar áherslur með sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum fyrir alla málaflökka sem ganga þurfa með samræmdum hætti í gegnum allar áætlanirnar.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið felur í sér næsta áfanga við samhæfingu stefna og áætlana á verkefnasviði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, eins og rakið er í inngangi hér að framan. Stefnumörkun þessi er lögbundin og því kallar það á lagabreytingar ef ná á fram þeim markmiðum sem stefnt er að.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem miðað að því að ná fram markmiðum frumvarpsins. Helstu efnisatriði þeirra eru eftirfarandi:

Felld eru á brott gildandi lög um samgönguáætlun, nr. 33/2008, og um byggðáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, auk þess sem sérstök ákvæði um fjarskiptaáætlun eru ekki í frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti. Í stað þeirra koma ákvæði frumvarpsins um samhæfðar áætlanir á þessum þremur sviðum. Nýleg ákvæði um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga verða hins vegar áfram í sveitarstjórnarlögum, enda nýtur sú áætlun nokkurrar sérstöðu vegna sjálfstæðis sveitarstjórnarstigsins. Stefnumörkun á því sviði verður hins vegar samhæfð þeim þremur áætlunum sem frumvarp þetta tekur til eins og kostur er og þá munu fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga eiga sæti í samgönguráðu, fjarskiptaráði og byggðamálaráði skv. 5. gr. frumvarpsins.

Frumvarpið hefur ekki að geyma jafn ítarleg ákvæði um undirbúning og innihald áætlana og núgildandi lög og þá sérstaklega lög um samgönguáætlun. Voru þau lög að vissu leyti barns síns tíma þar sem með þeim voru sameinaðar fjórar áður sjálfstæðar áætlanir. Kallaði það á ítarleg ákvæði um efni og markmið hinnar nýju sameinuðu áætlunar sem og verklag við gerð hennar. Þessi þörf er ekki lengur til staðar. Er í samræmi við þróun lagasetningar undanfarinna ára að auka frekar pólitískt svigrúm til stefnumörkunar eftir aðstæðum hverju sinni.

Í stað ítarlegra ákvæða gildandi laga um markmið og aðferðafræði við áætlanagerðina er því í frumvarpinu kveðið á um að áætlanir skuli byggðar á tilteknum skýrum meginmarkmiðum og heildstæðri stefnumörkun ráðherra. Þá skuli gætt að samhæfingu áætlana og að þær styðji hvor við aðra í samræmi við sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið. Eftir sem áður munu áætlanirnar byggja á grundvallarsjónarmiðum um hagkvæma nýtingu opinbers fjár, atvinnuuppbyggingu, aukna samkeppnishæfni landsins og tryggt öryggi.

Tilteknar breytingar eru gerðar á ákvæðum um tímamörk framlagningar þingsályktunartillagna um samgöngu-, fjarskipta- og byggðaáætlanir. Í stað þess að það skuli gert á að minnsta kosti þriggja ára fresti sé það gert einu sinni á kjörtímabili. Er það í samræmi við ákvæði í lögum um opinber fjármál um framlagningu á fjármálastefnu nýrrar ríkisstjórnar og undirstrikar að tillögum eiga að fela í sér stefnumörkun ráðherra á þessum þremur sviðum fyrir kjörtímabilið.

Ef forsendur áætlunar breytast á kjörtímabilinu eða ef tilefni er til að öðru leyti leggur ráðherra fram tillögu að breytingum á viðkomandi áætlun í stað þess að leggja fram nýja áætlun í heilu lagi. Gerir það bæði undirbúning og meðferð slíkra breytingartillagna einfaldari og markvissari en nú er. Gert er ráð fyrir því að undirbúningur og samráð vegna breytingartillagna verði í grunninn með sambærilegum hætti og við undirbúning áætlana en umfang undirbúningsvinnunnar verði þó í eðlilegu hlutfalli við umfang breytinganna.

Í stað árlegrar skýrslugjafar til Alþingis er gert ráð fyrir því að ráðherra upplýsi bæði Alþingi og almenning um framgang áætlana með reglubundnum og aðgengilegum hætti. Liggur beint við að það verði gert í gegnum rafræna upplýsingagátt þar sem allar nauðsynlegar upplýsingar um meðal annars stöðu mælikvarða og einstakra aðgerða sem og ráðstöfun fjárveitinga verða uppfærðar reglulega.

3.1 Nánar um samhæfingu áætlana og meginmarkmið

Samhæfing áætlana er byggð á sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum fyrir alla málaflokka ráðuneytisins. Í samhæfingu áætlana felst að þær vinni saman að umbótum í samfélaginu. Áætlanirnar skulu, eins og áður segir, byggjast á heildstæðri stefnumörkun ráðherra fyrir málaflokkana og meginmarkmiðum um að þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum almennings og atvinnulífs og styðji við sjálfbærar byggðir um land allt.

Framtíðarsýnin er: Ísland er í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengir byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmiðin hafa skírskotun í ákveðin leiðarljós. Fyrra meginmarkmiðið „Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins“ felur meðal annars í sér eftirfarandi leiðarljós:

- Samgöngu- og fjarskiptakerfi mynda samhæfða heild til hagsbóta fyrir einstaklinga og atvinnulíf.
- Grunnet samgangna og fjarskipta á landi, í lofti og sjó er skilgreint og byggt upp með hliðsjón m.a. af öryggi, vinnusóknarsvæðum, tengingu landshluta og Íslands við umheiminn.
- Samgöngur og fjarskipti geri landsmönnum kleift að nálgast opinbera grunnþjónustu á sem stystum tíma og á öruggan hátt.
- Ávallt er litið til tækni framfara og nýsköpunar.

Í seinna meginmarkmiðinu „Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt“ felast meðal annars eftirfarandi leiðarljós:

- Við forgangsröðun aðgerða verði tekið tillit til óska sveitarstjórna og sóknaráætlana landshluta.

- b. Skipulag og forgangsöröðun samgangna og fjarskipta um land allt taki tillit til umhverfisgæða og lýðheilsu.
- c. Fjármögnun aðgerða stuðli að sem hagkvæmastri nýtingu opinberra fjármuna.
- d. Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Framsetning áætlana verður samræmd og þá verður horft til samspils og samhæfingar við aðrar áætlanir þar sem þær eru til staðar, svo sem landsskipulagsstefnu, aðgerðaáætlun um loftslagsmál og heilbrigðisstefnu. Loks verður sem fyrr gætt sérstaklega að samhæfingu við fjármálaáætlun og fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar sem lagðar eru fram á grundvelli laga um opinber fjármál.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæði frumvarpsins hafa ekki gefið tilefni til slíks mats.

5. Samráð.

(kemur síðar).

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það ekki hafa bein áhrif á tekjur eða útgjöld ríkissjóðs. Það er hins vegar mat ráðuneytisins að frumvarpið muni auka til muna hagkvæmni og skilvirkni þeirra áætlana sem gerðar eru og jafnframt stuðla að markvissari undirbúningi þeirra.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lýst þeim markmiðum sem lögnum er ætlað að ná fram, það er að auka árangur og jákvæð áhrif á samfélagið allt með því að efla og samhæfa stefnumótun og áætlanagerð á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála.

Um 2. gr.

Gerðar eru tiltekna breytingar á gildandi ákvæðum um framlagningu þingsályktunartillagna um samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun og byggðaáætlun. Í stað þess að það skuli gert á að minnsta kosti þriggja ára fresti verði það gert einu sinni á hverju kjörtímabili. Þá verði ekki nauðsynlegt að leggja áætlanirnar fram að nýju í heild sinni ef þörf reynist á að gera á þeim breytingar.

Að baki þessu býr sú hugsun að eðlilegt sé að nýtt Alþingi samþykki heildstæða stefnumörkun á hverju sviði einu sinni á kjörtímabili og geri aðeins þær breytingar á henni sem þörf er á hverju sinni.

Þá er tiltekið sérstaklega að ekki sé um tvær áætlanir að ræða á hverju sviði, það er fimm og fimmtán ára áætlanir, heldur eina fimmtán ára áætlun sem hafi jafnframt að geyma tilgreiningu þeirra aðgerða sem ráðist skuli í á fyrstu fimm árum gildistíma hennar. Áætlun á hverju sviði verði því afgreidd í einu lagi.

Um 3. gr.

Hér er kveðið á um þann grundvöll sem tillögur ráðherra til þingsályktana eiga að byggja á, það er annars vegar heildstæðri stefnumörkun hans fyrir málaflokkana og hins vegar meginmarkmiðum um að þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum almennings og atvinnulífs og styðji við sjálfbærar byggðir um land allt.

Horfið er frá því að tilgreina með mjög nákvæmum hætti markmið og aðferðafræði við áætlanagerðina eins og gert er í gildandi lögum, sérstaklega lögum um samgönguáætlun, þar sem það er setur óþarflega þröngan ramma um stefnumörkunina. Þess í stað er kveðið á um að áætlanir skuli byggðar á tilteknum skýrum meginmarkmiðum og heildstæðri stefnumörkun ráðherra. Þá skuli gætt að samhæfingu áætlanna og að þær styðji hvor við aðra í samræmi við sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið.

Áætlanirnar munu eftir sem áður byggja á grundvallarsjónarmiðum um að öryggi sé tryggt, hagkvæma nýtingu opinbers fjár, atvinnuuppbyggingu og aukna samkeppnishæfni landsins.

Um 4. gr.

Í greininni er undirstrikað mikilvægi þess að ítarlegt samráð hafi farið fram um efni tillagna ráðherra áður en þær eru lagðar fram á Alþingi. Er þá bæði átt við samráð við hagsmunaaðila, sem geta verið hvort sem er einkaaðilar eða opinberir aðilar, þar með talið fulltrúar þingflokka á Alþingi, eða almenningur.

Um 5. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um skipan samgönguráðs, fjarskiptaráðs og byggðamálaráðs, en þau eru nú skipuð samkvæmt ákvæðum gildandi laga um samgönguáætlun, fjarskiptalögum og lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir.

Ráðin munu gera tillögur til ráðherra að áætlunum á hverju þessara þriggja sviða fyrir sig á grundvelli samhæfðra markmiða og áherslna sem ráðherra leggur fyrir þau í upphafi eins og þau gera samkvæmt gildandi lögum.

Ráðin skulu með virku samráði sín á milli gæta að því að tillögur þeirra uppfylli kröfur 3. gr. frumvarpsins um samhæfingu áætlana þannig að þær vinni saman og styðji við sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið.

Ráðin eru hvert um sig skipuð tveimur fulltrúum ráðherra auk fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Er þannig tryggt skýrt umboð ráðsins sem og að sjónarmið sveitarfélaganna séu til staðar við undirbúning áætlanna.

Ekki er gert ráð fyrir því að forstöðumenn stofnana og starfsmenn ráðuneytisins verði lengur skipaðir í ráðin en þeir munu áfram koma að vinnu þeirra ásamt öðrum sérfræðingum eftir þörfum. Þá munu tillögur ráðanna jafnframt byggja á undirbúningsvinnu sem unnin er í ráðuneytinu og stofnunum þess í samræmi við áherslur ráðherra.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu kveður við nýjan tón í upplýsingagjöf ráðherra um framgang áætlana. Í stað árlegrar skýrslugjafar til Alþingis upplýsi ráðherra bæði Alþingi og almenning um framgang áætlanna með reglubundnum og aðgengilegum hætti. Liggur beint við að það verði gert í gegnum rafræna upplýsingagátt þar sem allar nauðsynlegar upplýsingar um meðal annars stöðu mælikvarða og einstakra aðgerða sem og ráðstöfun fjárveitinga verða uppfærðar reglulega.

Þá munu upplýsingar um niðurstöðu útgjalda innan málefnasviða og málaflokka miðað við fjárheimildir sem og upplýsingar um fjárveitingar til einstakra ríkisaðila og verkefna sem fyrir birtast í ársskýrslu ráðherra sem hann skal leggja fram eigi síðar en 1. júní ár hvert samkvæmt ákvæðum laga um opinber fjármál.

Um 7. gr.

Kveðið er á um að ráðherra setji nánari ákvæði um gerð, undirbúning og framkvæmd áætlana, störf ráða og upplýsingagjöf í reglugerð.

Um 8. gr.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir því að þau taki þegar gildi og frá sama tíma falli úr gildi lög um samgönguáætlun, nr. 33/2008, og lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015.

Um 9. gr.

Greinin felur í sér tiltekna breytingar á gildandi ákvæðum sveitarstjórnarlaga um framlagningu þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga. Er það gert til að gæta samræmis við þær áætlanir sem frumvarpið tekur til með beinum hætti.

Þá er jafnframt lagt til að ákvæði um sóknaráætlanir í núgildandi lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir verði færð í sveitarstjórnarlög í námunda við ákvæði um landshlutasamtök sveitarfélaga en gerð sóknaráætlana er verkefni landshlutasamtakanna.

Tekið skal fram að gert er ráð fyrir því að sérstakur stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál starfi áfram þó ákvæði 2. gr. gildandi laga um byggðaáætlun og sóknaráætlanir falli á brott. Hlutverk stýrihópsins verði sem fyrir að efla samhæfingu innan Stjórnarráðsins í

málefnum sem snúa að byggðamálum, tryggja aðkomu allra ráðuneyta að undirbúningi byggðaáætlunar og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigið í þessum málaflokki.

DRÖG