

148. löggjafarþing 2017–2018.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum til samræmingar á
áætlunum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I.KAFLI

Breytingar á lögum um samgönguáætlun, nr. 33/2008, með síðari breytingum.

1. gr.

- a. Í stað orðsins „tólf“ í 1. gr. og 1. mgr. 2. gr., kemur: fimmtán.
- b. Í stað orðanna „fjögurra ára áætlun“ og „fjögurra ára áætlunar“ í 1. gr. og fyrirsögn og 1. mgr. 6. gr. kemur: fimm ára aðgerðaáætlun og fimm ára aðgerðaáætlunar.
- c. Í stað orðsins „fjögurra“ í 1. mgr. 2. gr., kemur: að minnsta kosti þriggja.
- d. Í stað orðsins „fjögurra“ í 5. mgr. 2. gr. kemur: fimm.
- e. Lokamálsliður 6. mgr. 2. gr. orðast svo: Samgönguráð undirbýr og semur tillögu að samgönguáætlun til ráðherra.
- f. 7. mgr. 2. gr. fellur á brott.
- g. 3. gr. orðast svo ásamt fyrirsögn: *Aðgerðaáætlun samgönguáætlunar.*

Gera skal aðgerðaáætlun fyrir fyrsta fimm ára tímabil hverrar samgönguáætlunar, sbr. 2. gr. Í aðgerðaáætlun skal vera áætlun fyrir hvert ár tímabilsins, fyrir hverja stofnun og fyrirtæki samgöngumála sem eiga undir ráðuneytið.

Sundurliðun aðgerðaáætlunar skal hagað þannig að ábyrgð og fjárheimildir hverrar stofnunar og fyrirtækis komi skýrt fram. Gerð skal grein fyrir fjáröflun og útgjöld skulu sundurliðuð eftir einstökum framkvæmdum, rekstri, þjónustu og viðhaldi eftir því sem við á. Í aðgerðaáætlun skal m.a. vera sundurliðun í samræmi við uppsetningu fjárlaga. Tekjur og gjöld aðgerðaáætlunar skulu rúmast innan ramma samgönguáætlunar.

Áður en aðgerðaáætlun samkvæmt ákvæði þessu er unnin leggur ráðherra fram fjárhagsramma til samgönguráðs.

- h. 4. gr. orðast svo: Ráðherra skipar samgönguráð sem gerir tillögu til ráðherra að samgönguáætlun og fimm ára aðgerðaáætlun samgönguáætlunar, stefnu og forgangsroðum, að fengnum áherslum ráðherra, sbr. 2. og 3. gr. Í samgönguráði sitja tveir fulltrúar ráðherra, þar af annar formaður, forstjóri Vegagerðarinnar, forstjóri Samgöngustofu og forstjóri Isavia ohf. Þá situr í samgönguráði fulltrúi þeirrar skrifstofu ráðuneytisins sem fer með samgöngumál. Skipunartími samgönguráðs takmarkast við embættistíma þess ráðherra sem skipar.

Við gerð samgönguáætlunar skal gætt að samráði við hagsmunaaðila. Jafnframt skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

II.KAFLI

Breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, með síðari breytingum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „fjögurra“ í 3. mgr. kemur: að minnsta kosti þriggja.
- b. Í stað orðsins „tólf“ í 3. mgr. kemur: fimmtán.
- c. 5. mgr. orðast svo: Í fjarskiptaáætlun skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára. Í aðgerðaáætlun skal gera grein fyrir fjáröflun og útgjöldum eftir einstökum verkefnum eins og við á. Áður en aðgerðaáætlun er unnin leggur ráðherra fram fjárhagsramma til fjarskiptaráðs.

- d. 6. mgr. orðast svo: Ráðherra skipar fjarskiptaráð sem gerir tillögu til ráðherra að fjarskiptaáætlun og fimm ára aðgerðaáætlun, stefnu og forgangs röðun, að fengnum áherslum ráðherra. Í fjarskiptaráði sitja tveir fulltrúar ráðherra, þar af annar formaður, ásamt forstjórum Póst- og fjarskiptastofnunar og Þjóðskrár Íslands. Þá situr í fjarskiptaráði fulltrúi þeirrar skrifstofu ráðuneytisins sem fer með fjarskiptamál. Skipunartími fjarskiptaráðs takmarkast við embættistíma þess ráðherra sem skipar.
- e. 7. mgr. orðast svo: Við gerð fjarskiptaáætlunar skal gætt að samráði við hagsmunaaðila. Jafnframt skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

III. KAFLI

Breytingar á lögum um byggðáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015.

3. gr.

- a. 2. mgr. 2. gr. orðast svo: Hlutverk stýrihópsins er að efla samhæfingu innan Stjórnarráðsins í málefnum sem snúa að byggðamálum, tryggja aðkomu allra ráðuneyta að undirbúningi byggðáætlunar, sbr. 3. gr., og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigið í þessum málaflokki.
- b. Við lögin bættist ný grein, 2. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrirsögn: *Byggðamálaráð*.
Ráðherra skipar byggðamálaráð sem gerir tillögu til ráðherra að stefnumótandi byggðáætlun og fimm ára aðgerðaáætlun að fengnum áherslum ráðherra, sbr. 3. gr. Í byggðamálaráði sitja tveir fulltrúar ráðherra, þar af annar formaður, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, forstjóri Byggðastofnunar og fulltrúi þeirrar skrifstofu ráðuneytisins sem fer með byggðamál. Skipunartími ráðsins takmarkast við embættistíma þess ráðherra sem skipar.
- c. 1. mgr. 3. gr. orðast svo: Ráðherra leggur á að minnsta kosti þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðáætlun til fimmtán ára í senn.
- d. Lokamálsliður 2. mgr. 3. gr. fellur á brott.
- e. 3. mgr. 3. gr. orðast svo: Í byggðáætlun skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára. Skal þar meðal annars gerð grein fyrir sérstökum áformum ríkisins um stuðning við atvinnulíf á skilgreindum stuðningssvæðum byggðakorts af Íslandi sem Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur samþykkt fyrir tiltekið tímabil og tengingu þeirra við sóknaráætlanir. Áður en aðgerðaáætlun er unnin leggur ráðherra fram fjárhagsramma til byggðamálaráðs.
- f. 4. mgr. 3. gr. orðast svo: Við undirbúning byggðáætlunar og fimm ára aðgerðaáætlunar skal haft samráð við öll ráðuneyti á vettvangi stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál, sbr. 2. gr. Þá skal haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga. Horfa skal einnig til þeirrar stefnumórkunar sem fram kemur í stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga sem gerð er samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Loks skal haft samráð við hagsmunaaðila eftir þörfum og skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

IV. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, með síðari breytingum.

4. gr.

Við 2. gr. bætast tvær nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Ráðherra leggur á að minnsta kosti þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn. Í áætluninni skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára á þessu sviði.

Við gerð tillagna að stefnumótandi áætlun og aðgerðaáætlun skv. 4. mgr. skal haft samráð við ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga. Þá skal haft samráð við hagsmunaaðila eftir þörfum. Horfa skal einnig til þeirrar stefnumórkunar sem fram kemur í byggðáætlun og sóknaráætlunum sem gerðar eru skv. lögum um byggðáætlun og sóknaráætlanir. Loks skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

V. KAFLI

Breyting á hafnalögum, nr. 61/2003, með síðari breytingum.

5. gr.

Úr 3. mgr. 25. gr. laganna falla brott orðin „á tveggja ára fresti“.

VI. KAFLI

Breyting á lögum um fjarskiptasjóð, nr. 132/2005, með síðari breytingum.

6. gr.

Í stað orðanna „er jafnframt verkefnastjórn fjarskiptaáætlunar og skal hún“ í 2. málslíð 2. mgr. 3. gr. laganna, kemur: skal.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Með því er mörkuð ný sýn á opinbera stefnumótun og áætlanagerð.

Virk stefnumótun er forsenda framfara og er borgurum, fyrirtækjum og stofnunum nauðsynleg. Þegar lýðræðissamfélög þurfa að takast á við sameiginlegar áskoranir móta þau sér stefnu og áætlanir. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutaðeigandi komi að lausnum og þær samþættaðar svo þær nýtist á fjölþætta hátt og myndi sameiginlega framtíðarsýn.

Vaxandi kröfur eru í stjórnsýslunni og samfélaginu öllu um gerð langtímaáætlana og samþættingu stefnumótunar á ýmsum sviðum. Kallað er eftir að hagsmunaaðilar fái að taka þátt í ákvörðunum sem hafa áhrif á samfélagið en um leið verður ákvarðanatöku sifelltt flóknari. Þetta krefst meira gagnsæis í ákvarðanatöku með umfangsmeira samráði með þátttöku almennings, frjálsra félagasamtaka, þrýstihópa og stjórnsýslunnar. Aðkoma fjölda ólíkra hagsmunaaðila gerir stefnumótun flóknari en leiðir jafnframt í ljós þá kosti sem felast í samþættingu áætlana.

Í ráðuneytinu eru þrjú meginsvið sem leggja grunn að innviðum og þjónustu í samfélaginu, sveitarstjórnar- og byggðamál, samgöngur og fjarskipti. Þessi svið mynda eina heild þar sem starfsemi eins hefur mikil áhrif á hin. Með samþættingu er unnt að hámarka árangur af samræmingu stefna og áætlana á öllum stigum stjórnsýslunnar og samræma jákvæð áhrif. Þá verði í framkvæmd tekið mið af tengdum málefnum og horft lengra en til sérstakra verkefna einstakra málaflokka. Mótuð verði sameiginleg framtíðarsýn og meginmarkmið.

Frumvarp þetta snýst annars vegar um að aðlaga vinnubrögð og aðferðafræði áætlana að nýrri hugsun samhæfðrar og samþættrar stefnumótunar og áætlunargerðar. Áætlanir og stefnur lifa að mörgu leyti sjálfstæðu lífi en nauðsynlegt er að samþætta nánar stefnumótun og meginmarkmið, enda hefur ein áætlun áhrif á aðra. Þá snýst frumvarpið hins vegar um að samhæfa stefnumótun og áætlanagerð við lög um opinber fjármál nr. 123/2015. Gildistími áætlana verður því samræmdur, sem og verklag, ferli og samráð við mótun og framkvæmd stefnu. Mikil áhersla er lögð á samráðsferli bæði við undirbúning og mótun áætlana.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Áætlanagerð hefur verið lögbundin um nokkurt skeið í flestum málaflokkum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Áætlanir í samgöngumálum hafa lengi verið við lýði en 8. maí 2002 tóku gildi lög um samgönguáætlun sem kváðu á um gerð einnar samgönguáætlunar sem tæki til allra þátta samgangna, sbr. einnig ákvæði gildandi laga um samgönguáætlun nr. 33/2008.

Þá skal gerð fjarskiptaáætlun skv. lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, en í athugasemdum með frumvarpi laganna kemur fram að markmiðið hafi verið að „samræma áætlanagerð innan ráðuneytisins, sem og að samræma hana við aðra áætlanagerð hins opinbera, þ.m.t. við Sóknaráætlun 2020.“

Í samgönguáætlun og fjarskiptaáætlun skal marka langtímastefnu til tólf ára en jafnframt gera styttri áætlun til fjögurra ára. Tólf ára stefnurnar skulu endurskoðaðar á fjögurra ára fresti en áætlanirnar á tveggja ára fresti.

Samkvæmt ákvæðum laga um byggðaaætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, skal gera stefnumótandi byggðaaætlun til sjö ára í senn. Áætlunin skal lýsa stefnu ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhfæingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Ekki eru hins vegar í sveitarstjórnarlögum sérstök ákvæði um stefnumörkun ríkisins í málefnum sveitarfélaga en ráðherra ber þó að leggja fram stefnu á því sviði sem öðrum skv. ákvæðum laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Misjafnt er hvernig staðið skal að undirbúningi og gerð framangreindra áætlana en allar skulu þær lagðar fyrir Alþingi sem þingsályktunartillögur ráðherra.

Eins og sjá má er ósamræmi í tímaspönn þeirra áætlana sem ráðherra er lögskylt að leggja fram samkvæmt framangreindum lögum. Einnig er ósamræmi að þessu leyti við ákvæði laga um opinber fjármál um fjármálaáætlun og fjármálastefnu.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í inngangi hér að framan er mikilvægt að samræma og samþætta þá áætlanagerð sem fram fer á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og formgera einnig stefnu ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Felst það bæði í því að samræma form og verklag við gerð þessara áætlana, sem og að samræma tímaspönn þeirra.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar sem gera þarf að lágmarki á lögum til að hægt sé að ná fram framangreindum markmiðum um samræmda áætlanagerð í öllum málaflokkum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Er lagt til að gerðar verði sambærilegar áætlanir á hverju þessara sviða til fimm og fimmtán ára í senn sem endurskoðaðar verði á þriggja ára fresti hið minnsta.

Undirbúningur framangreindra áætlana er samræmdur, meðal annars með skipan sambærilegra ráða á hverju sviði fyrir sig sem annast undirbúning áætlana. Undirbúningur stefnumótandi áætlana í málefnum sveitarstjórnarstigsins nýtur þó ákveðinnar sérstöðu að þessu leyti vegna eðlis málaflokksins.

Loks verða færð í viðkomandi lög sambærileg almenn ákvæði um samráð við bæði helstu hagsmunaaðila og almenning, sem koma í stað ákvæða um tiltekið samráð á hverju sviði fyrir sig. Með því er stefnt að auknu samráði og samtali við bæði hagsmunaaðila og almenning.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með hliðsjón af sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið gert mat á því hvort ákvæði frumvarpsins um nýja stefnumótandi áætlun um málefni sveitarfélaga gangi með einhverjum hætti gegn því ákvæði eða alþjóðlegum skuldbindingum á því sviði. Er niðurstaðan sú að svo sé ekki, enda er eingöngu um að ræða stefnumörkun ríkisins á þessu sviði en ekki stefnumarkandi ákvarðanir er gangi á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaganna. Önnur ákvæði frumvarpsins hafa ekki gefið tilefni til slíks mats.

5. Samráð.

Frumvarpið snýr fyrst og fremst að verklagi við gerð áætlana á sviði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og varðar því aðallega þá opinberu aðila sem að áætlunargerðinni koma. Hefur frumvarpið því sérstaklega verið kynnt fyrir þessum aðilum. Þá hefur frumvarpið verið kynnt á vettvangi ráðuneytisstjóra og fyrir forsvarsmönnum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Loks var frumvarpið kynnt almenningi í opinni samráðsgátt ráðuneytanna.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það ekki hafa áhrif á tekjur ríkissjóðs. Starfsemi nýrra ráða á sviði fjarskipta og byggðamála og fjölgun í samgönguráði mun hins vegar hafa aukinn kostnað í för með sér sem nemur um 7. m.kr. á ári. Þessi kostnaður rúmast hins vegar innan útgjaldaramma fjármálaáætlunar og er því ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á útgjöld ríkissjóð frá því sem nú er.

Það er jafnframt mat ráðuneytisins að frumvarpið muni auka til muna samræmi og skilvirkni þeirra áætlana sem gerðar eru og jafnframt stuðla að því að vinna við undirbúning þeirra verði markvissari.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gerðar eru breytingar á þeim ákvæðum laga um samgönguáætlun, nr. 33/2008, sem varða tímaspönn samgönguáætlunar annars vegar sem verði til fimmtán ára í stað tólf og hins vegar fjögurra ára áætlunar samgönguáætlunar sem verði fimm ára aðgerðaáætlun. Þá verði áætlanirnar endurskoðaðar á að minnsta kosti þriggja ára fresti í stað fjögurra.

Einnig eru gerðar tilteknar breytingar á hlutverki samgönguráðs sem undirstrika eiga að það er ráðherra að móta endanlega tillögu að samgönguáætlunum sem lagðar eru fyrir Alþingi. Skipan ráðsins er breytt með þeim hætti að sérstökum fulltrúum ráðherra í samgönguráði er fjölgað úr einum í tvo en auk þess mun fulltrúi þeirrar skrifstofu sem fer með samgöngumál í ráðuneytinu sitja í ráðinu. Þá eru forstöðumenn þeirra samgöngustofnana og fyrirtækja sem sitja í samgönguráði tilgreindir sérstaklega en í því felst ekki efnisleg breyting frá því sem verið hefur. Loks er skipunartími ráðsins alls bundinn við embættistíma ráðherra.

Að lokum er lagt til að í stað núverandi ákvæðis um samgönguþing komi almennt ákvæði um samráð við bæði helstu hagsmunaaðila og almenning. Með því er opnað fyrir aukið samráð við gerð samgönguáætlunar sem laga má að aðstæðum hverju sinni. Má þannig gera ráð fyrir því að áfram verði haldin samgönguþing, standi vilji ráðherra til þess.

Um 2. gr.

Greinin felur í sér breytingar á 2. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003, sem snúa annars vegar að gerð fjarskiptaáætlunar og hins vegar tímaspönn hennar.

Lagt er til að komið verði á fót lögbundnu fjarskiptaráði sem annist gerð fjarskiptaáætlunar sem skipað verði með sambærilegum hætti og samgönguráð, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Þá verði fjarskiptaáætlun til fimmtán ára í stað tólf og aðgerðaáætlun til fimm ára í stað fjögurra. Áætlanirnar verði endurskoðaðar á að minnsta kosti þriggja ára fresti. Kveðið verður sérstaklega á um að áherslur ráðherra og fjárhagsrammi skuli liggja til grundvallar vinnu fjarskiptaráðs við undirbúning fjarskiptaáætlunar.

Þá er gert ráð fyrir því að í stað ákvæðis um skipun valkvæðs fagráðs á sviði fjarskipta komi almennt ákvæði um samráð við bæði helstu hagsmunaaðila og almenning. Með því er opnað fyrir aukið samráð á þessu sviði sem laga má að aðstæðum hverju sinni.

Um 3. gr.

Í fyrsta lagi er gerð sú breyting á 3. gr. laga um byggðáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, að byggðáætlun verði til fimmtán ára í stað sjö. Þá verði hún endurskoðuð á að minnsta kosti þriggja ára fresti í stað allt að sjö ára. Einnig verði samhliða gerð sérstök aðgerðaáætlun til fimm ára í senn sem jafnframt verði endurskoðuð á að minnsta kosti

þriggja ára fresti. Er þetta til samræmis við aðra stefnumörkun á sviði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins samkvæmt frumvarpinu.

Í öðru lagi verði komið á fót nýju byggðamálaráði sem geri tillögu til ráðherra að byggðááætlun og fimm ára aðgerðaáætlun, að fengnum áherslum ráðherra, en byggðááætlun er nú unnin af Byggðastofnun. Áhersla er lögð á aðkomu allra ráðuneyta að undirbúningi byggðááætlunar í gegnum stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál, sbr. 2. gr. laganna, en byggðááætlun snertir eðli máls samkvæmt málefnasvið allra ráðuneyta.

Í þriðja lagi er kveðið nokkuð ítarlega á um hvernig staðið skuli að samráði við gerð byggðááætlunar og fimm ára aðgerðaáætlunar. Horft skal meðal annars til stefnumótandi áætlunar um málefni sveitarfélaga, sbr. 4. gr. frumvarpsins, og skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli.

Um 4. gr.

Lagt er til að bætt verði við sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, nýju ákvæði um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn, sem og aðgerðaáætlun til fimm ára, sem endurskoðaðar eru á að minnsta kosti þriggja ára fresti. Er hér um nýmæli að ræða sem felur í sér að stefna ríkisins í málefnum sveitarfélaga verði formgerð í sérstakri áætlun til samræmis við aðra áætlanagerð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins samkvæmt frumvarpinu.

Ólíkt öðrum þeim áætlunum sem fjallað er um í 1.-3. gr. frumvarpsins er ekki gert ráð fyrir því að sérstakt ráð undirbúi tillögur ráðherra að stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga og fer því um undirbúninginn eftir ákvörðun ráðherra hverju sinni.

Loks er í 2. mgr. kveðið á um hvernig staðið skuli að samráði við undirbúning stefnumótandi áætlunar ríkisins um málefni sveitarfélaga. Þar er jafnframt tekið fram að horfa skuli til þeirrar stefnumörkunar sem fram kemur í byggðááætlun og sóknaráætlunum, sbr. 3. gr. frumvarpsins, enda er mikilvægt að markmið og leiðir á þessum tveimur sviðum fari saman.

Um 5. gr.

Breytingin er til samræmis við þær breytingar á gerð samgönguáætlunar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Samkvæmt ákvæðinu mun stjórn fjarskiptasjóðs ekki lengur hafa með höndum verkefnisstjórn fjarskiptaáætlunar. Það verður hlutverk nýs fjarskiptaráðs, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.