

Nefndarálit

um frumvarp til laga um stefnur og aðgerðaáætlanir á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála.

Frá 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Full ástæða er til að samræma þær fjölmörgu stefnur og aðgerðaáætlanir sem settar eru á vegum ríkisins þannig að þær þjóni almenningi sem best. Óljóst er hins vegar hvort það frumvarp sem hér liggur fyrir skili tilætluðum árangri umfram þá samræmingu sem þegar hefur átt sér stað. 1. minni hluti telur orka tvímælis að frumvarpið miði eingöngu við verka-skiptingu ráðuneyta eins og hún er akkúrat þegar málið var lagt fram. Þá saknar 1. minni hluti þess að skýrari stefna sé mörkuð í frumvarpstextanum sjálfum, en markmiðsákvæði 1. gr. frumvarpsins er afar almenns eðlis í takt við það hversu víðtækt svið frumvarpið nær yfir. Fyrir vikið er ráðherra falið enn ríkara hlutverk í stefnumörkun á sviði mikilvægra mála-flokka sem eðlilegt væri að löggjafinn hefði meira um að segja.

Einblínt á núverandi skipan ráðuneyta.

Sú samræming sem lögð er til með frumvarpinu leiðir raunar á vissan hátt af forsendum laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem hefur verið ætlað að leiða til aukinnar festu og samræmingar við stefnumótun og áætlanagerð ríkisaðila innan málefnasviða. Stærstu skrefin hvað það varðar voru hins vegar stigin með lögum til samræmingar á áætlunum á sviði sam-göngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála, nr. 53/2018, sem tóku gildi í júní 2018, þar sem stefnt var að samræmi í tímaspönn þeirra áætlana sem ráðherra var lögskýlt að leggja fram, auk þess sem stefnt var að samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, um fjármálaáætlun og fjármálastefnu.

Það frumvarp sem hér er til umfjöllunar byggist á frumvarpi sem lagt var fram á 151. lög-gjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Fyrra frumvarpið náði til áætlana á sviði samgangna, byggðamála og fjarskipta, en tekur nú mið af breyttu málefnasviði innviðaráðuneytis, þannig að það nær nú til samgangna, byggðamála, húsnæðismála og skipulagsmála, auk sveitar-stjórnarmála. Málaflokkar húsnæðismála og skipulagsmála færðust til ráðuneytisins í kjölfar myndunar ríkisstjórnar eftir kosningar 2021, en ekki er lengur fjallað um fjarskiptaáætlun í frumvarpinu þar sem sá málaflokkur færðist við sama tilefni undir háskóla-, iðnaðar- og ný-sköpunarráðuneyti.

Þær miklu breytingar sem urðu á forsendum frumvarpsins tæpu ári eftir að það var lagt fram á 151. löggjafarþingi undirstrika hversu einkennilega það horfir við að lögfesta saman stefnumótun á tilteknum málaflokkum sem eiga það helst sameiginlegt að vera tilfallandi og tímabundið innan sama ráðuneytis. Á þetta var bent í umsögnum, sem samhliða því að fagna hvers kyns samþættingu vildu ganga lengra en að efla innbyrðis tengsl áætlana eins ráðuneytis og lögðu áherslu á hversu mikilvægt það væri að samræma stefnur þvert á ráðuneyti.

Að mati 1. minni hluta er þessi þrönga sýn frumvarpsins á núverandi verkefni innviða-ráðuneytis varhugaverð og hætt við að hún geti hækkað múra á milli stefnumótunar ólíkra

ráðuneyta frekar en að rífa þá niður. Fullt tilefni er að víkja að samhæfingu áætlanna við aðra stefnumörkun stjórnvalda, svo sem stefnu í loftslagsmálum, þar sem um er að ræða ekki síður mikilvæg tengsl en þau innbyrðis tengsl sem frumvarpinu er ætlað að styrkja.

Mikilvægar vörður glatast.

Við umfjöllun nefndarinnar kom fram gagnrýni á að of mikið gæti tapast við það að markmið einstakra áætlana yrðu ekki lengur skilgreind í lögum. Sá þáttur frumvarpsins endurspeglar ágætlega hversu vandasant getur verið að steypa saman löggjöf sem nær yfir afar víðtæk og fjölbreytt svið. Leggur meiri hlutinn til orðalagsbreytingu sem kemur til móts við þau sjónarmið, en eftir sem áður eru ákvæðin afar almenns eðlis og tekið fram að þau séu viðmið sem hafa skuli að leiðarljósi en ráðherra falið að útfæra nánari markmiðssetningu á hverju sviði fyrir sig.

Hér telur 1. minni hluti gengið býsna langt í að færa stefnumótun í stórum málaflokkum úr höndum löggjafarvaldsins til framkvæmdarvaldsins. Samræmdu verklagi innan ráðuneytis má hæglega ná fram án þess að gera markmið undirliggjandi laga óskýr. Betur hefði farið á því að veita frekari fyrirmæli eða leiðsögn í ákvæðum frumvarpsins um viðfangsefni þessara áætlana.

Þá er mikilvægt að benda á það sem fram kemur í umsögn Vegagerðarinnar sem lýsir áhyggjum af því að lög um samgönguáætlun, nr. 33/2008, séu felld brott án þess að ramma betur inn þau verkefni sem þau lög lýsa. Telur stofnunin að betur kunni að fara á því að laga gildandi lög um samgönguáætlun að ákvæðum frumvarpsins fremur en að fella þau alfarið úr gildi eins og lagt er til í frumvarpinu. Auk ábendingar um markmiðsákvæði laganna bendir Vegagerðin á að við þetta falla t.d. niður ákvæði um grunnnet samgangna í 2. mgr. 2. gr. laganna sem hefur mikla þýðingu með tilliti til uppbyggingar samgönguinnviða.

Sama ábending kom raunar fram af hálfu Skipulagsstofnunar á 151. löggjafarþingi, þegar fjallað var um forvera þessa frumvarps, án þess að ráðuneytið virðist hafa brugðist við þeirri athugasemd. Þar kom fram mikilvægi þess að skýrt sé í lögnum að í samgönguáætlun skuli marka stefnu um allar greinar samgangna og að þar skuli skilgreint grunnkerfi samgangna.

Fyrsta minni hluta þykir umsögn Vegagerðarinnar og eldri umsögn Skipulagsstofnunar sýna að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu kalli á frekari greiningar til að tryggja að ekki sé gengið of langt í að fella brott mikilvæg lagafyrirmæli.

Alþingi, 2. maí 2023.

Andrés Ingi Jónsson,
frsm.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.