



Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Sauðárkróki 18. febrúar 2021

**Efni: Umsögn frumvarp til laga um stefnumótandi áætlanir á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála, 471 mál.**

Byggingastofnun hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um stefnumótandi áætlanir á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála.

Byggingastofnun hefur lengi talað fyrir samþættingu áætlana og því að áætlanir ríkisins stefni í sömu átt. Það er samræma gildistíma áætlana sem heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála er jákvætt skref í þá átt. Í þessu samhengi má einnig benda á mikilvægt samhæfingarhlutverk stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál sem skipaður er fulltrúum allra ráðuneyta og fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga sbr. 2.mgr. 4.gr. frumvarpsins.

Byggðamál eru í eðli sínu sýn sem gengur þvert á flesta málaflokka. Í markmiðsgrein frumvarpsins (3.gr.) segir að meginmarkmiðin séu að „a. Þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum almennings og atvinnulífs“ og „b. Sjálfbærar byggðir um land allt.“ Með þessu er fallið frá því að tilgreina meginmarkmið byggðaáætlunar með jafn ítarlegum hætti og er í gildandi lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir þar sem segir: „Byggðaáætlun skal hafa að meginmarkmiði að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um land allt. Sérstaka áherslu skal leggja á svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf“ Í stað þess er ráðherra falið að útfæra ákvæði um gerð, undirbúning og framkvæmd áætlana í reglugerð. Að mati Byggingastofnunar er eðlilegt að þetta komi fram í markmiðsgrein laganna.

Virðingarfyllst  
f.h. Byggingastofnunar

Aðalsteinn Þorsteinsson  
forstjóri



Alþingi  
Umhverfis og samgöngunefnd

Ísafirði 18. febrúar 2021

*Efni: Umsögn landshlutasamtaka sveitarfélaga um frumvarp til laga um stefnumarkandi áætlanir á sviði samgangna, fjarskipta- og byggðamála. Þingskjal 794 – 471. mál. Stjórnarfrumvarp*

Landshlutasamtök sveitarfélaga fagna því að tekið var tillit til einnar af þeim athugasemdum sem samtökin sendu inn í Samráðsgátt, mál 248/2020, varðandi drög að frumvarpi um samhæfingu áætlana, það er, það atriði að vægi stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál er áfram tryggt í lögnum. Hins vegar vilja landshlutasamtökin benda á og ítreka mikilvægi nokkurra atriða sem ekki var horft til.

#### **Tilgangur, samhæfing áætlana og meginmarkmið**

Markmið um samhæfingu áætlana verða að teljast skynsamleg út frá sjónarhorni ráðuneytisins en hafa verður í huga að markmið og verkefni Byggðaáætlunar ná til fleiri áætlana og tengist ólíkum ráðuneytum, stofnunum og hagaðilum. Í Byggðaáætlun felst markmiðasetning ríkisins um þróun byggðar um allt land og er því sú áætlun sem aðrar áætlanir þurfa að taka mið af. Það er því varhugavert að leggja Byggðaáætlun að jöfnu við Fjaraskipta- og Samgönguáætlun, þar sem málefni og þróun fjarskipta og samgangna þurfa eðlilega að taka mið af þeirri stefnumörkun sem fram kemur í Byggðaáætlun.

Ef málefni skipulagsmála væru einnig innan sama ráðuneytis má ætla að landskipulagsstefna hefði einnig verið hér undir. Velta má upp hvort skipan stjórnarmálefna á milli ráðuneyta hverju sinni eigi að vera leiðandi þáttur í samhæfingu áætlana. Þar sem byggðamál snerta svo fjölmarga þætti samfélaga þarf rammi laganna að endurspeglar það frekar en að festa við aðeins tvo málaflokka þó þeir séu vissulega mikilvægir frá byggðasjónarmiði. Heilbrigðismál, velferðarmál, menntamál, atvinnumál, umhverfis og loftslagsmál skipta byggðirnar líka miklu máli og því þarf að tryggja að í allri áætlanagerð í þeim málum séu byggðamál einnig höfð til hliðsjónar.

Að lokum má velja upp hvort ekki eigi í greinargerð frumvarpsins að taka til umfjöllunar samspil skipulagsáætlana sveitarfélaga og áætlana ríkisins. Skipulagsáætlanir eru hornsteinar í stefnumörkun sveitarfélaga í samfélags, atvinnu og umhverfismálum. Með þingsályktun um, Stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023 mál 21/150, er stefnt að fjölmennari og landsstórum sveitarfélögum eigi síðar en árið 2026. Má því ætla að stærri stjórnsýslueiningar og skipulagsheildir koma til með að hafa viðtækari áhrif á stefnu í málaflokkum ríkisins.



### **Sveigjanleiki og fyrirsjáanleiki**

Um framlagningu áætlana og breytingar á viðkomandi áætlunum, þá verða lagðar fram áætlanir einu sinni á kjörtímabili með möguleika á breytingum. Slíkt verklag er að hluta til nauðsynlegt til að auka á sveigjanleika við eftirfylgni áætlana. Á móti kemur getur dregið úr fyrirsjáanleika áætlana. Þessar breytingar verða þó að teljast jákvæðar og í takt við þróun sóknaráætlana landshluta, þar sem lögð er áhersla á stefnumörkun til lengri tíma og aðgerðaráætlanir sem uppfærðar eru með reglubundnum hætti.

Óljóst er þó hvenær ráðherra leggur fram áætlanirnar á kjörtímabilinu og getur það skapað óvissu gagnvart öðrum áætlunum og sveitarfélögum.

### **Samhæfing Byggðaáætlunar og sóknaráætlana landshluta við ráðuneyti**

Mikilvægur þáttur í að efla Byggðaáætlun og sóknaráætlanir landshluta er að auka samhæfingu ráðuneyta og stofnana og aðgerðir sem stuðla að sjálfbærri þróun byggða og byggðaáætlun endurspegli sterkar byggðir um allt land. Samhæfingu og fjármagn skortir þó á í hinum ýmsu ráðuneytum og stofnunum á mikilvægi þess.

Sem dæmi er til staðar stöðkerfi nýsköpunar og menningar á landsbyggðinni, hjá landshlutasamtökum sveitarfélaga og fjármagnað af sóknaráætlunum landshluta. Horft hefur verið framhjá þessum farvegi við ráðstöfun fjármagns til stuðnings við nýsköpun og menningarmála á landsbyggðinni. Á sama tíma er verið að auka fé til málaflokksins á landsvísu. Farvegi uppbyggingarsjóða landshluta má vel nýta til að úthluta fjármunum, jafnvel sérstaklega merktum einstökum ráðuneytum. Telja verður að hér sé ákveðin vísbendingu um að ekki hefur tekist að ná fram þeirri samhæfingu sem stefnt hefur verið að.

Með áherslu á samhæfingu byggðaáætlunar og annara áætlana sem nefndar eru í frumvarpinu, verður að því að taka til athugunar hvort hættu sé á að áhersla á samhæfingu áætlana samkvæmt frumvarpinu, hafi áhrif á framkvæmd annarra áætlana. Það er, að það kunni að draga úr áherslum og mikilvægi þess að samhæfa byggðaáætlun og sóknaráætlanir landshluta við stefnu og verkefni annarra ráðuneyta og stofnana og stuðla þannig að einfaldara og skilvirkara stöðkerfi á landsbyggðinni.

Einnig er nokkur mótsögn í að tímabil sóknaáætlana og byggðaáætlunar séu þau sömu þar sem sóknaáætlanir eiga að taka mið af byggðaáætlun og ef þær eru unnar samhliða taka sóknaráætlanir væntanlega mið af þeirri byggðaáætlun sem er að falla úr gildi. Því er líklegt að vænlegra sé að sóknaráætlanir séu unnar ári á eftir byggðaáætlun.

Í 9. grein frumvarpsins er tillaga um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, þar sem ákvæði 4. gr laga nr 69/2015, um framkvæmd Sóknaráætlana landshluta er færð í óbreyttri mynd sem ný grein í sveitarstjórnarlög, samhliða sem aflögð verða lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr 69/2015. Með setningu laganna var m.a. verið að bregðast við gagnrýni um að framkvæmd sóknaráætlana landshluta væri ekki bundin í lög. Við undirbúning laganna var tekin fyrirmynd af framkvæmd sóknaráætlana landshluta 2012-2014 og framkvæmd vaxtarsamninga, menningarsamninga fram til ársins 2012.



Vilja landshlutasamtökin vekja athygli á því að tilefni gæti verið til að skoða orðalag þeirrar greinar, verði af setningu laga á grundvelli þessa frumvarps. Annars vegar þá megi horfa til aðstæðna þegar löggin eru í undirbúningi, sem hér að framan segir en hinsvegar þá hefur áunnist mikilvæg reynsla á framkvæmd Sóknaaráætlana landshluta.

### **Upplýsingamiðlun**

Að fara frá árlegum skýrslum um stöðu áætlana og vinna fremur að uppfærslu á stöðu aðgerða með reglubundnum hætti hefur reynst vel við eftirfylgni núverandi Byggðaáætlunar og er því fagnað að slíkt verklag verði tekið upp við aðrar áætlanir. Hins vegar má benda á að framlagning skýrslu ráðherra fyrir Alþingi hefur gefið þinginu tækifæri á að ræða framgang áætlana svo sem byggðaáætlunar. Telja verður að viðhalda eigi framlagninga skýrslna gagnvart Alþingi en til viðbótar komi upplýsingagjöf samkvæmt tillögu frumvarpsins.

Virðingarfyllt,

f.h. landshlutasamtaka sveitarfélaga

Sigríður Ólöf Kristjánsdóttir framkvæmdastjóri Vestfjarðastofu



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 18. febrúar 2021

2011046SA GB  
Málalykill: 00.64

**Efni: Umsögn um frv. um stefnumarkandi áætlanir á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála, 471. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 4. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarpið.

### Almennt

Að áliti sambandsins á samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið heiður skilinn fyrir þann metnað sem það hefur sýnt við að bæta verklag og umgjörð um stefnu- og áætlanagerð á málefnasviðum ráðuneytisins.

Á meðal jákvæðra breytinga sem fram koma í frumvarpinu má einkum nefna eftirfarandi atriði:

- **Einföldun löggjafar:** Felld eru á brott gildandi lög um samgönguáætlun, nr. 33/2008, og um byggðaáætlun 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.
- **Skipan ráða:** Ekki er gert ráð fyrir því að forstöðumenn stofnana og starfsmenn ráðuneytisins verði lengur með föst sæti í ráðum en þeir munu áfram koma að vinnu þeirra ásamt öðrum sérfræðingum eftir þörfum.
- **Samþætting við sveitarstjórnarlög:** 9. gr. frv. felur í sér tilteknar 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.
- **Staða sóknaráætlana landshluta:** Ákvæði um sóknaráætlanir í núgildandi lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir verða færð í sveitarstjórnarlög í námunda við ákvæði um landshlutasamtök sveitarfélaga en gerð sóknaráætlana er verkefni landshlutasamtakanna.
- **Stýrihópur um byggðamál:** Í 2. mgr. 4. gr. frv. er kveðið á um að sérstakur stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál starfi áfram. Hlutverk stýrihópsins verður sem fyrr að efla samhæfingu innan Stjórnarráðsins í málefnum sem snúa að byggðamálum og tryggja aðkomu allra ráðuneyta að undirbúningi byggðaáætlunar. Að áliti sambandsins mætti bæta við

ákvæðið orðunum: og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigið í þessum málaflokki.

### Afstaða sambandsins

Samband íslenskra sveitarfélaga telur framangreindar breytingar almennt vera jákvæðar en telur þó tilefni til að benda á að verði frumvarpið að lögum er ekki ljóst hvar í löggjöf verði kveðið á um markmið við gerð byggðaáætlunar. Einkum vísar sambandið til 2. mgr. 3. gr. um að:

*Byggðaáætlun skal hafa að meginmarkmiði að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um land allt. Sérstaka áherslu skal leggja á svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.*

Framangreint ákvæði er mikilvæg stoð fyrir þeim aðgerðum í þágu byggðapróunar sem útfærðar eru á hverjum tíma í byggðaáætlun og telur sambandið að Alþingi þurfi á einhvern hátt að bæta nýrri markmiðsgrein inn í frumvarpið áður en málið hlýtur afgreiðslu.

Tekið skal fram að sambandið er sammála þeirri niðurstöðu að nýleg lagaákvæði um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga verði 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 samgönguráði, fjarskiptaráði og byggðamálaráði skv. 5. gr. frumvarpsins.

Að öðru leyti styður sambandið að frumvarpið verði að lögum, að teknu tilliti til ábendingar að ofan við 2. mgr. 4. gr. frv.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis  
Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. mars 2021  
Tilvísun: 202102025 / 2.5

---

## Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stefnumarkandi áætlanir á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála, 471. mál

---

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis til Skipulagsstofnunar, dags. 4. febrúar sl., þar sem stofnuninni er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um stefnumarkandi áætlanir á sviði samgangna, fjarskipta og byggðamála.

Stofnunin hefur kynnt sér frumvarpið og vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

### Markmið

Í 1. og 3. gr. frumvarpsins eru sett fram markmið. Í 1. gr. sett fram markmið um aukinn árangur og jákvæð áhrif á samfélagið. Í 3. gr. eru sett fram markmið um að þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum almennings og atvinnulífs og um sjálfbærar byggðir um land allt.

Um er að ræða löggjöf um mikilvæga áætlanagerð stjórnvalda um víðfeðma málaflokka sem snerta allt landið og öll svið samfélagsins. Skipulagsstofnun telur tilefni til þess að lögin hafi að geyma ítarlegri markmið um það, hvað skal lagt til grundvallar og að hverju skal stefnt með viðkomandi áætlanagerð. Stofnunin vísar til samanburðar til ítarlegra markmiða skipulagslaga nr. 123/2010.

Í greinargerð með frumvarpinu eru tilgreind leiðarljós sem þau markmið sem sett eru fram í frumvarpinu eigi að hafa skírskotun til. Skipulagsstofnun telur ástæðu til að þær efnislegu áherslur sem þar eru tilgreindar komi beint fram í markmiðsákvæðum frumvarpsins. Stofnunin minnir í þessu sambandi jafnframt á mikilvægi aðgerða í samgöngumálum fyrir árangur í loftslagsmálum og vinnu að markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutleysi.

### Viðfangsefni áætlanagerðarinnar

Frumvarpið felur í sér skyldu samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til að leggja fram á Alþingi tillögur til þingsályktana um samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun og byggðaáætlun. Fram kemur að þar skuli mörkuð stefna til 15 ára á viðkomandi sviði og tilgreindar aðgerðir sem ráðast skal í á fyrstu fimm árum þess tímabils og fjalla um fjármagn til þeirra. Ekki eru gefin frekari fyrirmæli eða leiðsögn í frumvarpinu um viðfangsefni þessara áætlana.



Skipulagsstofnun telur mikilvægt að lögin hafi að geyma skýrari fyrirmæli og leiðsögn til stjórnvalda um viðfangsefni þessara áætlana. Stofnunin vísar í því sambandi sérstaklega til 2. mgr. 2. gr. laga um samgönguáætlun nr. 33/2008, sem falla munu úr gildi, verði frumvarpið að lögum. Stofnunin telur til að mynda mikilvægt að skýrt sé í lögnum að í samgönguáætlun skuli marka stefnu um allar greinar samgangna og að þar skuli skilgreint grunnkerfi samgangna.

### **Samræming áætlana**

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að gæta skuli að samhæfingu áætlanna þriggja sem frumvarpið tekur til. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að einnig verði horft til samspils og samhæfingar við aðrar áætlanir, svo sem landsskipulagsstefnu, aðgerðaáætlun um loftslagsmál og heilbrigðisstefnu.

Skipulagsstofnun telur tilefni til að í ákvæðum frumvarpsins sé vikið að samhæfingu áætlanna þriggja við aðra stefnumörkun stjórnvalda, svo sem landsskipulagsstefnu og stefnu í loftslagsmálum, þar sem um er að ræða ekki síður mikilvæg tengsl en við á varðandi innbyrðis tengsl samgöngu-, byggða- og fjarskiptaáætlana.

### **Umhverfismat áætlana**

Gerð samgönguáætlunar og eftir atvikum fjarskipta- og byggðaáætlunar er háð umhverfismati, sbr. 3. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Umhverfismat skal unnið samhliða mótun viðkomandi áætlunar og liggja fyrir áður en tillaga að viðkomandi áætlun er lögð fyrir Alþingi.

Skipulagsstofnun leggur til að bætt verði ákvæði við frumvarpið um að við gerð samgöngu-, fjarskipta- og byggðaáætlunar skuli, eftir því sem við á fara fram umhverfismat áætlunarinnar í samræmi við lög um það efni. Fordæmi eru fyrir slíkum ákvæðum, til dæmis í 3. mgr. 19. gr. vatnalaga nr. 36/2011, 4. mgr. 6. gr. laga um landgræðslu nr. 155/2018, 5. mgr. 4. gr. laga um skóga og skógrækt nr. 33/2019 og 4. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir  
forstjóri