



Alþingi  
Erindi nr. P 137/525

komudagur 6.7.2009

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. allsherjarnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 6. júlí 2009

0906036SA GB/  
Málalykill: 320

### Efni: Umsögn um frumvarp um tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, 89. mál

Að beiðni allsherjarnefndar Alþingis veitir Samband íslenskra sveitarfélaga umsögn um ofangreint frumvarp, sem fjallar um breytingar á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

#### 1. Almennar athugasemdir við frumvarpið

Í frumvarpinu er lagðar til breytingar sem til stendur að gera í fyrsta áfanga þeirra stjórnkerfisbreytinga sem boðaðar eru í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs. Í sumum tilvikum kalla fyrirhugaðar breytingar raunar ekki á lagabreytingar og í öðrum tilvikum er einungis um að ræða breytingar á stjórnsýsluheitum ráðuneyta. Á meðal breytinga af þeim toga er að samgönguráðuneytið mun framvegis nefnast samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, menntamálaráðuneyti mun framvegis nefnast mennta- og menningarmálaráðuneyti og dóms- og kirkjumálaráðuneyti mun framvegis nefnast dómsmála- og mannréttindaráðuneyti. Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemd við framangreindar breytingar.

Þær breytingar sem einkum snerta sveitarfélögin varða flutning Fasteignaskrár Íslands frá fjármálaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis, sbr. 55. gr. og einnig færast ábyrgð á framkvæmd sveitarstjórnarkosninga frá samgönguráðuneyti til sama ráðuneytis, sbr. 54. gr. Ekki er gerð athugasemd við þessar tillögur.

Jafnframt telur sambandið að þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á stjórnsýslu efnahagsmála, með stofnun nýs ráðuneytis efnahags- og viðskiptamála og stofnun ráðherranefndar um efnahagsmál og samskipti við Alþjóða gjaldeyrissjóðinn, vera skynsamlegar. Sambandið leggur þó áherslu á að í tengslum við þessar breytingar verði lagt kapp á að samþætta áætlanagerð ríkis og sveitarfélaga á sviði efnahagsmála og stórauka samráð við sveitarfélög um ákvarðanir í efnahagsmálum.



## 2. Staðsetning stjórnsýslu byggðamála

Sambandið gerir alvarlega athugasemd við það að í frumvarpinu er ekki tekið á flutningi byggðamála frá iðnaðarráðuneytis til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis eins og boðað var í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Þar segir orðrétt:

*„Nýtt ráðuneyti sveitastjórna, samgöngu og byggðapróunar fær til viðbótar við fyrri verkefni aukið vægi varðandi eflingu sveitarstjórnarstigsins, sem tengist m.a. tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga, auk stefnumótunar á sviði byggðapróunar.“*

Í umsögn um þingsályktunartillögur um hugsanlegar viðræður um aðild að Evrópusambandinu sem nú eru til umfjöllunar í utanríkismálanefnd Alþingis benti Samband íslenskra sveitarfélaga á nauðsyn þess að hraða endurskipulagningu í stjórnsýslu byggðamála. Þar segir m.a.:

*„Mikilvægt er að hraða flutningi byggðamála úr iðnaðarráðuneyti í samgönguráðuneytið, sem ríkisstjórnin hefur boðað, til að tryggja betri samhæfingu og markvissari undirbúning aðildarviðræðna, ef til kemur. Sambandið lýsir yfir vonbrigðum með að ákvæði þar að lútandi er ekki að finna í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, sem hefur verið lagt fram á Alþingi.“*

Í umsögninni er jafnframt lýst ítarlega sjónarmiðum sambandsins um mikilvægi þess að undirbúa viðræður um byggðamál í hugsanlegum aðildarviðræðum. Umsögnin sendist sem fylgiskjal með þessari umsögn.

Einnig vísar sambandið til meðfylgjandi umsagnar um drög að byggðaáætlun 2010–2013, dags. 16. apríl 2009. Þar gagnrýnir sambandið að heildarsýn er mjög ábótavant við stefnumótun í byggðamálum hér á landi. Sambandið telur enn fremur aðfinnsluvert að í drögunum er ekki gert ráð fyrir að sveitarfélög séu þátttakendur í svæðisbundnu byggðastarfi nema að litlu leyti. Ýmsar tillögur eru settar fram um svæðisbundið starf til atvinnu- og byggðapróunar en það vantar stjórnskipulega innviði til að tryggja samhæfingu og skilvirkni.

Sambandið telur þörf á að endurskoða stjórnskipulag byggðamála hér á landi með tilliti til þess að sveitarfélög fái meira forræði og ábyrgð á uppbyggingu á sínum svæðum. Er í því sambandi vísað til stjórnskipulags byggðamála og reynslu í öðrum Evrópuríkjum. Þá er enn fremur tilefni til að vísa til fyrri samþykka sambandsins um að eitt og sama ráðuneyti fari með málefni sveitarstjórnarstigsins og byggðamál vegna þess hversu nátengdir þessir málaflokkar eru. Tekið skal fram að þessar áherslur sambandsins ríma við niðurstöður málþings Byggðastofnunar sem haldið var í upphafi gerðar nýrrar byggðaáætlunar 28. nóvember 2008 og birtar eru á heimasíðu stofnunarinnar.



Með vísan til alls framangreinds kallar Samband íslenskra sveitarfélaga eindregið eftir því að ríkisstjórnin og Alþingi taki tafarlaust af skarið um flutning byggðamála til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Hjálagt: Umsögn sambandsins um hugsanlegar viðræður um aðild að Evrópusambandinu, dags. 18. júní 2009.  
Umsögn sambandsins um drög að byggðaáætlun 2010–2013, dags. 16. apríl 2009.

Alþingi  
b.t. utanríkismálanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 18. júní 2009

0905169SA /GB  
Málalykill: 089

**Efni: Umsögn um þál. um aðildarumsókn að ESB og þál. um undirbúning  
mögulegrar umsóknar um aðild**

Vísað er til bréfs utanríkismálanefndar Alþingis, dags. 2. júní sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreindar þingsályktunartillögur (38. og 54. mál).

Í upphafi er rétt að taka fram að stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur hvorki tekið afstöðu til aðildarumsóknar né hvernig standa skuli að undirbúningi mögulegra aðildarviðræðna. Sambandið getur af þeirri ástæðu ekki tekið afstöðu til þeirra þingsályktunartillagna sem nú eru til umfjöllunar í utanríkismálanefnd Alþingis en ljóst er að skoðanir sveitarstjórnarmanna eru skiptar um mögulega aðild að ESB.

Í þessari umsögn er lögð áhersla á að gera grein fyrir helstu hagsmunamálum sveitarfélaga í mögulegum aðildarviðræðum og rökstyðja mikilvægi þess að sveitarfélög komi frá upphafi með beinum hætti að viðræðum, ef til kemur, og undirbúningi þeirra. Ef til aðildarviðræðna kemur er lögð áhersla á að sérstaða sveitarstjórnarstigsins umfram aðra hagsmunaaðila verði viðurkennd, enda er um að ræða annað stjórnsýslustig landsins.

Próunar- og alþjóðasvið sambandsins tók saman greinargerð í upphafi árs um áhrif Evrópusambandsaðildar á íslensk sveitarfélög sem lögð var fyrir stjórn sambandsins án þess að hún tæki efnislega afstöðu til málsins. Greinargerðin hefur þegar verið send utanríkismálanefnd. Í henni eru metin bein áhrif hugsanlegrar aðildar á sveitarstjórnarstigið. Helstu niðurstöður eru þær að ekki yrði um miklar viðbætur að ræða á löggjafarsviðinu frá því sem EES-samningurinn gerir ráð fyrir. Stærstu breytingarnar yrðu á sviði byggðamála þar sem aðild myndi opna fyrir aðgang að byggðasjóðum ESB og bjóða upp á ýmis sóknarfæri fyrir sveitarfélög í byggða- og atvinnuþróunarmálum. Með aðild fengju íslensk sveitarfélög einnig aðild að Héraðanefnd ESB.

**1. Aðkoma sveitarfélaga að aðildarviðræðum**

Hugsanleg aðild að Evrópusambandinu mun bæði hafa áhrif á starfsemi og afkomu sveitarfélaganna sjálfra og á íbúa og atvinnulíf í sveitarfélögum. Samband íslenskra sveitarfélaga leggur því ríka áherslu á að fulltrúar sambandsins, f.h. allra sveitarfélaga, komi beint að ákvarðanatöku. Ríki og sveitarfélög hafa gagnkvæma hagsmuni af því að vinna saman að aðildarviðræðum og undirbúningi þeirra þannig að sú þekking sem er til staðar á báðum stjórnsýslustigum nýtist í viðræðunum og þátttöku í ESB samstarfinu ef til aðildar kemur.

mun væntanlega mikið mæða á stjórnsýslu sveitarfélaga og samtaka þeirra í aðildarviðræðum.

Sambandið leggur jafnframt áherslu á að hraðað verði lögfestingu samskiptareglna ríkis og sveitarfélaga í samræmi við ákvæði stjórnarsáttmálans. Ef Ísland verður aðili að ESB skiptir miklu máli að skýrt verði kveðið á um samráð um ESB-málefni og kostnaðarmat Evrópulöggjafar sem varðar sveitarfélögin og að tryggt verði að sveitarfélögum verði tryggðar hæfilegar tekjur til að takast á við ný verkefni, t.d. á sviði umhverfismála.

### **3. Megináherslur í aðildarviðræðum**

Á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur ekki farið fram umræða um samningsmarkmið í mögulegum aðildarviðræðum. Í þessari umsögn er þ.a.l. útilokað að setja fram beinar áherslur sveitarfélaga ef ákveðið verður að hefja aðildarviðræður. Sambandið telur þó ástæðu til að vekja sérstaka athygli á nokkrum samningsköflum og benda á atriði í þeim sem telja verður að snerti sérstaklega hagsmuni íslenskra sveitarfélaga. Til hægðarauka eru ábendingar settar fram í röð með vísan til kaflanúmera í væntanlegum aðildarsamningi. Af þessu má ekki gagnálykta að ekki sé þörf á aðkomu sveitarfélaga að öðrum samningsköflum en á þessu stigi eru ekki forsendur til að fjalla sérstaklega um þá. Þetta á við um kafla á borð við 14. kafla um samgöngumál, 16. kafla um skattamál, 17. kafla um efnahags- og myntbandalagið, 19. kafla um félags- og atvinnumál, og 33. kafla um fjármál og fjárlög ESB.

Þar sem EES-samningurinn nær nú þegar til nánast allra gerða sem varða fjórfrelsið og samkeppnisrétt er ekki gert ráð fyrir að aðildarviðræður um fyrstu tíu kafla aðildarsamnings muni hafa mikil áhrif á sveitarfélögin. Þess ber þó að geta að ýmsar mikilvægar gerðir, m.a. tilskipun um þjónustuviðskipti, eru enn í innleiðingarferli hér á landi. Rétt er að benda á að ef aðild að ESB verður samþykkt mun það leiða til breytinga á lögum um sveitarstjórnarkosningar hvað varðar kosningarrétt og kjörgengi ESB-borgara sem búsettir eru hér á landi.

#### **a. Landbúnaður og matvælaöryggi, 11. og 12. kafli**

Þess má vænta að aðild að ESB muni hafa mikil áhrif á stöðu landbúnaðar hér á landi. Forystumenn bænda virðast almennt ekki sjá mikil sóknarfæri við það að ganga í bandalagið, enda hefur útflutningur landbúnaðarafurða verið óverulegur þáttur í atvinnugreininni og telja þeir óvíst hvort breyting verði þar á við hugsanlega inngöngu, þrátt fyrir aukið aðgengi að styrkjum, m.a. til markaðssetningar afurða. Bændur óttast einnig neikvæðar afleiðingar óhefts innflutnings fyrir afkomu stéttarinnar. Í tengslum við frumvarp um innleiðingu matvælalöggjafar ESB hefur einnig verið bent á mikla sérstöðu íslenskra búfjárstofna sem geta verið viðkvæmir fyrir erlendum smitsjúkdómum. Loks hafa bændur og stjórnámálamenn bent á að skynsamlegt geti verið að fara fram á takmarkanir á rétti útlendinga til þess að eignast fasteignir hér á landi m.t.t. þess að viðhalda búsetu í sveitum.

Almennt hljóta sveitarfélögin að vera hlynnt því að íslenskur landbúnaður verði skilgreindur sem heimskautalandbúnaður og að styrkjakerfi gagnvart

þekkingu þeirra til sveitarfélaga og héraða annarsstaðar í Evrópu fyrir tilstilli byggðastyrkja ESB ef rétt er á málum haldið.

Pótt helstu gerðir á sviði orkumála hafi þegar verið innleiddar í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins er mikilvægt að tryggt verði í mögulegum aðildarviðræðum að þær sérstöku undanþágur og aðlaganir sem Ísland hefur í sumum tilvikum fengið vegna sérstöðu landsins verði áfram í gildi. Nýrri löggjöf á sviði loftslagsmála verður að gefa sérstakan gaum og afla undanþága og aðlagana þar sem við á vegna þess hve stór hluti orkunotkunar byggist á endurnýjanlegum orkugjöfum.

Sambandið telur ástæðu til að nefna að tilskipun um orkunýtingu í byggingum er nú til endurskoðunar á vettvangi ESB. Lögð er áhersla á að undanþága sem Ísland fékk frá þeirri tilskipun verði áfram í gildi, óháð því hvort landið gengur í ESB. Þá telur sambandið það sjálfgefið að áhersla verði lögð á það í aðildarviðræðum að forræði landsmanna á orkuauðlindum í jörðu og á hafsbotni verði óskert.

#### **d. Byggðamál, 22. kafli**

Sveitarfélögin hljóta að leggja mikla áherslu á að vandað verði til aðildarviðræðna um byggðamál enda mun málaflokkurinn hafa mikil áhrif á öll sveitarfélög í landinu. Fyrsta skrefið til að undirbúa viðræður er að safna saman upplýsingum sem greindar eru niður á sveitarfélög, landshluta og/eða kjördæmi<sup>3</sup>. Auk lýðfræðilegra upplýsinga og fjárhagsupplýsinga þarf að safna upplýsingum um atvinnumál, menntamál, vinnumarkaðsmál, veðurfar, náttúrufar, samgöngur (þ.m.t. fjarlægðir og þann tíma sem tekur að fara á milli staða) o.fl. Þessar upplýsingar þurfa að ná yfir þriggja ára tímabil. Því meira af upplýsingum sem hægt er að vinna úr og leggja fram því sterkari verður samningsstaða Íslands í málaflokknum.

Nauðsynlegt er að auka þekkingu hér á landi á núgildandi reglugerð ESB um byggðamál en allur stuðningur á sviði byggðamála byggir á henni.<sup>4</sup> Í viðauka með henni er að finna ýmis sérákvæði sem aðildarríki hafa samið um hingað til og hægt verður að styðjast við og því er vert að kynna sér þau sérstaklega. Þá þarf einnig að byggja upp þekkingu á gildandi byggðastefnu, drögum að framtíðarbyggðastefnu, leiðbeiningum um byggðamál o.m.fl. sem viðkemur hinum umfangsmikla málaflokki sem byggðamál ESB er. Þá þarf að taka saman yfirlit yfir þær stofnanir á Íslandi sem sinna byggðamálum, með einum eða öðrum hætti, og skoða hvort rétt sé að sameina og/eða breyta starfsháttum þeirra. ESB gerir kröfu um að umsóknarlönd geti sýnt fram á að þau hafi burði til að framfylgja byggðastefnu þess, þ.m.t. gerð þróunaráætlana, úthlutun fjármagns, framkvæmd verkefna, árangursmat og ýmiskonar skýrslugerð. Allar þessar upplýsingar eru lagðar til grundvallar þegar væntanleg samningsmarkmið eru mótuð og hugsanlegar aðildarviðræður hefjast.

<sup>3</sup> Sjá European Regional and Urban Statistic – reference guide, 2009. Útg. Eurostat

<sup>4</sup> Council Regulation (EC) No 1083/2006

Byggðastofnun  
b.t. Aðalsteins Þorsteinssonar forstjóra  
Ártorgi 1  
550 SAUÐÁRKRÓKI

Reykjavík 16.04.2009

0904131SA AGB  
Málalykill: 180

**Efni: Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um drög að byggðaáætlun  
2010–2013**

Samband íslenskra sveitarfélaga þakkar Byggðastofnun fyrir kynningu á drögum að byggðaáætlun fyrir árin 2010 til 2013 þann 24. mars sl. Í kjölfarið hafa starfsmenn sambandsins farið nánar yfir drögin.

Almennt telur sambandið ástæðu til að gera athugasemdir við þá þröngu nálgun að byggðamálum sem drögin bera með sér. Heildarsýn vantar og að það sé tekið þverfaglega á skilgreindum úrlausnarefnum. Telur sambandið að áætlunin eins og hún er sett fram í drögunum fullnægi ekki ákvæðum laga um Byggðastofnun. Að mati sambandsins hefði verið skynsamlegra og líklegra til árangurs að ætla lengri tíma til undirbúnings áætlunarinnar þannig að hægt væri að taka mið af gjörbreyttri stöðu eftir efnahagshrunið og horfa til framtíðaruppbyggingar fyrir allt landið á grundvelli vandaðrar stöðugreiningar<sup>1</sup>.

Sambandið telur enn fremur aðfinnsluvert að í drögunum er ekki gert ráð fyrir að sveitarfélög séu þátttakendur í svæðisbundnu byggðastarfi nema að litlu leyti. Ýmsar tillögur eru settar fram um svæðisbundið starf til atvinnu- og byggðaþróunar en það vantar stjórnskipulega innviði til að tryggja samhæfingu og skilvirkni. Sambandið telur þörf á að endurskoða stjórnskipulag byggðamála hér á landi með tilliti til þess að sveitarfélög fái meira forræði og ábyrgð á uppbyggingu á sínum svæðum. Er í því sambandi vísað til stjórnskipulags byggðamála og reynslu í öðrum Evrópuríkjum. Þá er enn fremur tilefni til að vísa til fyrri samþykka sambandsins um að eitt og sama ráðuneyti fari með málefni sveitarstjórnarstigsins og byggðamál vegna þess hversu nátengdir þessir málaflokkar eru. Tekið skal fram að þessar áherslur sambandsins ríma við niðurstöður málsþings Byggðastofnunar sem haldið var í upphafi gerðar nýrrar byggðaáætlunar 28. nóvember 2008 og birtar eru á heimasíðu stofnunarinnar.

Hér er gerð nánari grein fyrir meginábendingum sambandsins:

- Sambandið telur það mikinn ágalla að sú leið hafi verið valin við mótnun nýrrar byggðaáætlunar að takmarka umfjöllun við fjögur áherslusvið og sleppa að fjalla um nauðsynlegar aðgerðir á sviðum sem skipta grundvallarmáli fyrir byggðaþróun, svo sem samgöngumál og fjarskipta- og upplýsingatæknimál.

<sup>1</sup> Á byggðaráðstefnu sem sambandið stóð fyrir í febrúar sl. í samvinnu við Byggðastofnun, iðnaðarráðuneytið o.fl. ráðuneyti, var kynnt vinna við mótnun framtíðarsýnar fyrir alla N-Skandinavíu. Áhugavert væri að skoða möguleika á hliðstæðri vinnu hér á landi.

sameiningu sveitarfélaga. Þessar athugasemdir fela í sér enn frekari rökstuðning fyrir því að eitt og sama ráðuneyti fari með bæði sveitarstjórnarmál og byggðamál.

- Varðandi 16. tillögu um vistvæna orkuöflun til húshitunar og niðurgreiðslu kostnaðar, skal á það bent að lögum hefur þegar verið breytt til að heimila niðurgreiðslu vegna kaupa á varmadælum og öðrum lausnum til að draga úr kostnaði við húshitun.
- Lagt er til að tillaga 22 um fjarnám nái einnig til grunnskóla og sveitarfélög verði tilgreind sem þátttakendur. Þörf er á að samhæfa fjarnámsaðgerðir til að nýta fjármuni sem best. Dreifmenntaverkefni í grunnskólum hefur skilað góðum árangri á sunnanverðum Vestfjörðum og Snæfellsnesi. Full ástæða er til að þróa verkefnið frekar þannig að það geti náð til fleiri landshluta, t.d. þar sem skortur er á sérgreinakennurum. Þá hefur verið horft til þess að hagkvæmt sé að nýta fjarnámstækni við íslensku- og móðurmálskennslu barna innflytjenda og íslenskra barna sem hafa flutt til landsins eftir búsetu erlendis. Sama getur átt við um íslenskukennslu fyrir fullorðna innflytjendur.
- Að lokum er á það bent að það skortir alveg tillögur til að tryggja eftirfylgni áætlunarinnar. Eðlilegt væri að skipuð yrði verkefnisstjórn þar sem sæti ættu fulltrúar ráðuneyta, sveitarfélaga og atvinnulífs til að tryggja framgang áætlunarinnar. Eins og áður sagði er ekki heldur gerð grein fyrir hvernig einstaka tillögur eigi að vera fjármagnaðar og tímasetningar vantar.

Samband íslenskra sveitarfélaga samþykkti á árinu 2002 stefnumörkun í byggðamálum til stuðnings fyrir stjórn sambandsins í hagsmunagæslu hennar gagnvart ríkinu. Samþykkt hefur verið að þessi stefnumörkun verði endurskoðuð. Á næsta stjórnarfundum sambandsins verður væntanlega skipaður starfshópur til þess. Fyrirsjáanlega verður ekki hægt að afgreiða fyrirbyggjandi drög að byggðaáætlun 2010–2013 á yfirstandandi þingi. Því væntir sambandið þess að geta haft nána samvinnu við ríkið um áframhaldandi vinnu að mótun nýrrar byggðaáætlunar. Að mati sambandsins þurfa fulltrúar beggja stjórnsýslustiganna að vinna saman að mótun nýrrar byggðaáætlunar og þar með framtíðarsýnar fyrir landið í heild sinni, þar sem tekið verði mið af þeirri stöðu sem hefur skapast eftir efnahagshrunið.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Afrit: Sveitarstjórnarskrifstofa samgönguráðuneytis