

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

9. mars 2007

Efni: Frumvarp til vegalaga 437. mál, heildarlög.

BSRB hefur fengið til umsagnar ofangreint frumvarp til vegalaga. Í frumvarpinu eru margvísleg atriði sem bandalagið gerir athugasemdir við:

1. **Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins er Vegagerðinni gert skylt að leitast við að bjóða út alla hönnun, nýbyggingar, viðhald, þjónustu og eftirlit við framkvæmd vegamála. BSRB telur með öllu óljóst hvaða afleiðingar þetta myndi hafa fyrir starfsemi Vegagerðarinnar. Ástæða er til að ætla að þetta gæti breytt starfsemi og hlutverki hennar í grundvallaratriðum með ófyrirséðum afleiðingum fyrir framtíð starfsmanna Vegagerðarinnar.**

Í frumvarpinu segir:

4.gr. Vegagerðin annast þátt ríkisins samkvæmt lögum þessum og hefur eftirlit með framkvæmd þeirra, **nema annað sé ákveðið í lögnum. - Vegagerðin skal við framkvæmd vegamála leitast við að bjóða út alla hönnun, nýbyggingar, viðhald, þjónustu og eftirlit.**

Hér er gengið enn lengra en fyrr í útboðum á verkefnum Vegagerðarinnar og má heita að með lögnum yrði um að ræða eðlisbreytingu á starfsemi Vegagerðarinnar.

Á vef Vegagerðarinnar segir m.a.: “Vegagerðin skiptist í **Miðstöð** og fjögur svæði. Í miðstöð fer fram vinna við stefnumótun fyrir Vegagerðina og stjórnun hennar í heild. Svæði Vegagerðarinnar eru **Suðursvæði, Suðvestursvæði, Norðvestursvæði** og **Norðaustursvæði**. Hvert svæði um sig annast framkvæmdir, viðhald og rekstur vegakerfisins og sér um að veita vegfarendum þjónustu innan svæðisins.” Á Framkvæmdasviði eru veghönnunardeild, brúardeild, árangurs- og eftirlitsdeild og framkvæmdadeild auk fleiri deilda á öðrum sviðum. sjá:
<http://www.vegagerdin.is/um-vegagerdina/skipurit-og-yfirstjorn/>.

Ekki verður annað séð en að af 4.gr. muni leiða að þessar deildir verði lagðar niður fyrr en síðar og að núverandi starfsfólki verði gert að láta af störfum. Gagnrýnivert er að í frumvarpinu eða greinargerð þess er engin viðleitni til að gera grein fyrir hugsanlegum afleiðingum lagabreytinganna fyrir starfsmannahald og réttindi starfsmanna.

Það hlýtur að þurfa að spyrja: Er skylduútboð á öllum þáttum starfsemi VR, þar með töldu eftirliti, tilkomið vegna jákvæðrar reynslu, svo sem aukinni hagkvæmni, bættri umgengi verktaka við umhverfið (og betri en hefði mátt búast við af Vegagerðinni sjálfri), sveigjanleika við að styrkja tímabundið atvinnulíf á landssvæðum þar sem vegagerð fer fram? Hefur VR gert útreikninga nýlega um hvað það kostar að eiga tól og tæki og sjá um framkvæmdir? Er það dýrara en að borga verktökum fyrir að eiga tól og tæki og sjá um framkvæmdir? Liggur fyrir niðurstaða um að það sé skynsamlegt að láta eftirlit með framkvæmdum einkaaðila sem kostaðar eru af almannafé og snúa ekki síst að öryggi borgaranna, en einnig félagslegum þáttum og umhverfispáttum, vera í höndum einkaaðila? Hver er áætlaður sparnaður ríkisins við að auka útboð framkvæmda á þessari almannajónustu?

Hvert er raunhæft viðmið þegar meta á að þessi leið sé hagkvæmari, eða dugar að vísa í “að það muni vera í takt við þróun” að bjóða alla þætti starfseminnar út? **BSRB hlýtur** að átelja að slíkar léttvægar röksemdir séu látnar bera upp jafn gagngerar breytingar á Vegagerð ríkisins eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Einkaframkvæmdir eru verkefni sem krefjast umtalsverðrar fjárfestingar og er samningstíminn langur, jafnan á bilinu 20-30 ár. Einkaframkvæmd felur það í sér að forræði á hönnun, byggingu, fjármögnun og rekstri er í höndum einkaaðilans og virðist sem það eigi að vera reglan eftir þessu frumvarpi. Hins vegar er í engu vikið í frumvarpinu að því hver tekur áhættuna af starfseminni, ríkið eða einkaaðilinn.

Í skýrslu **Ríkisendurskoðunar**, “*Hvalfjarðargöngin og Sundabraut, mat á kostum og göllum einkaframkvæmdar. Júní 2006*”, segir m.a. að einkaframkvæmdir séu óhagkvæmur kostur fyrir ríkið af eftirgreindum sökum:

1. Fjármagnskostnaður einkaaðila er að jafnaði hærri en ríkisins. Kostnaður ríkisins við lántöku er minni vegna minni áhættu lánveitenda og eins gera opinberir aðilar oft lægri ávöxtunarkröfu til eigin fjár enda að jafnaði ekki tilgangur opinbers rekstrar að skila hagnaði.
2. Fjárhagslegt bolmagn einkaaðila er oft minna en ríkisins sem getur þýtt að ekki náist eins hagstæðir samningar við verktaka þar sem einkaaðilinn getur ekki boðið fram jafn góðar verktryggingar.
3. Bindandi ákvæði í samningi um einkaframkvæmd kunna að torvelda að hægt sé að bregðast fljótt við nýjum og breyttum aðstæðum. Samningar um einkaframkvæmdir eru oftast gerðir til langs tíma og því líklegt að aðstæður geti breyst á samningstímanum.”

Fleiri dæmi mætti tilgreina um óhagkvæmni þess að láta einkaaðila sjá um almannajónustu eins og þjóðvegagerð.

Í sömu skýrslu Ríkisendurskoðunar er einkaframkvæmd talin geta verið hagkvæmur kostur fyrir ríkið “við ákveðnar kringumstæður”.

“1. Ef framkvæmd er háð verulegri áhættu sem einkaaðili er frekar tilbúinn að taka á sig. Almenn gildir samt að áhættan kemur fram í verði þjónustunnar

sem hækkar eftir því sem áhættan er meiri.”

BSRB telur allt tal um að ríkið afsali sér áhættu vegna þjóðvegagerðar út í hött. Ef viðkomandi einkaaðili gefst upp á verki, sem samþykkt hefur verið vegna þess að það hefur verið talið þjóðhagslega nauðsynlegt, að þá mun ríkið að sjálfsögðu koma til skjalanna og ljúka verki og bera á endanum það fjárhagslega tjón sem verður. Gjaldþrota verktaki er gjaldþrota.

“2. Ef einkaaðili býr yfir meiri færni en ríkið á því sviði sem einkaframkvæmdin er á. Í því felst t.d. að einkaaðili komi með nýjar og hagkvæmari lausnir en opinberir aðilar réðu yfir.”

Hér má segja að hið nýja frumvarp skapi sjálft forsendur fyrir því að ákvæði þess kunni að verða skynsamleg í framtíðinni. Með því að úthýsa smám saman í raun allri verklegri og tæknilegri getu og kunnáttu úr Vegagerð ríkisins, verður það augljósara að aðrir aðilar muni öðlast færni sem “opinberir aðilar”, hér Vegagerðin, munu ekki ráða yfir. Þessi leið til að eyðileggja opinberar stofnanir, þ.e. með því að taka af þeim fjármuni og verkefni og færa í hendur einkaaðila og benda síðan á neikvæðar afleiðingar slíkra stjórnvaldsaðgerða til að upphefja kosti einkaaðila samanborið við getu (fjársveltrar og afskiptrar) opinberrar stofnunar, er ekki réttmæt að mati BSRB. Hér er um að ræða soun á almannafé og rangan og óréttmætan samanburð.

“3. Ef einkaaðili getur náð meiri hagkvæmni við framkvæmdina með samrekstri við aðra starfsemi sína. Þetta þýðir að einkaaðili getur séð sér hag í að vinna verkið fyrir lægra verð þar sem hann getur nýtt húsnæði eða mannskap betur en tilfellið væri ef ríkið annaðist verkið og samlegðaráhrifa nyti ekki.”

Þessi tilgreinda ástæða um meiri hagkvæmni við framkvæmd við samrekstri við aðra starfsemi, á að sjálfsögðu við ríkið líka. Hér getur t.d. Vegagerðin leitað samstarfs við aðrar opinberar stofnanir, t.d. Umhverfisstofnun, Iðntæknistofnun o.s.frv.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur skýrt fram að með engu móti sé hægt að benda á að kostnaður af Hvalfjarðargöngum hefði orðið meiri ef ríkið hefði séð um framkvæmd með hefðbundum hætti. Að auki kemur fram að hlutur ríkisins í hlutafélaginu hafi orðið til góðs: “Sú staðreynd að opinberir aðilar áttu meirihluta í Speli hefur vafalaust orðið til þess að ávinningi vegna meiri tekna og lægri fjármagnskostnaðar var ráðstafað til notenda ganganna í formi lægra veggjalds. Eigendum ganganna bar engin skylda til þess að lækka veggjaldið þrátt fyrir betri afkomu og alls óvíst er að slíkt hefði orðið raunin hefði framkvæmdin verið hrein einkaframkvæmd.”

Um Sundabraut segir síðan: “Það ber hins vegar að hafa hugfast að ólíkt Hvalfjarðargöngum þar sem kostnaður er alfarið greiddur upp af notendum hefur verið við það miðað að ríkið endurgreiði kostnaðinn við Sundabraut. Ef ríkið ætlar þannig hvort sem er að standa undir öllum kostnaði við framkvæmdina, jafnvel þótt hún sé unnin sem einkaframkvæmd, er erfitt að sjá rökin fyrir því að fara þessa leið nema skýrt sé að hún skili meiri fjárhagslegum eða faglefum ávinningi en hefðbundin

vegagerð á vegum ríkisins.” Enn fremur segir: “Ætli ríkið hins vegar hvort sem er að kosta verkið hljóta stjórnvöld jafnframt að skoða möguleika á að fara hefðbundnar leiðir að verkinu. Það sjónarmið eitt að gjaldfærsla ríkisins vegna framkvæmdarinnar dreifist yfir lengra tímabil sé það unnið sem einkaframkvæmd getur varla talist falla undir eðlileg rök í þessu sambandi enda varla réttmætt að bókhaldsreglur séu látnar hafa áhrif á ákvarðanatöku um verklegar framkvæmdir. Hvaða kostur er ódýrastur þegar allar greiðslur ríkissjóðs vegna Sundabrautar hafa verið núvirtar er það sem horfa ætti til.”

Ekki er hægt að sjá að áherslur umrædds frumvarps til vegalaga séu í samræmi við þessar niðurstöður Ríkisendurskoðunar.

Skv. 15.gr. frumvarpsins skal Vegagerðin reka óháða eftirlitsdeild. Það er væntanlega talið nauðsynlegt til að sjá um eftirlit með því eftirliti sem boðið hefur verið út? Er ekki eðlilegra að Vegagerðin hafi eftirlit með öllum þeim þáttum beint, sem hún býður út? Hvar liggur sparnaðurinn í að hafa eftirlit með eftirlitinu?

BSRB telur nauðsynlegt að allt eftirlit sé hafið yfir alla viðskiptahagsmuni og sé því í höndum Vegagerðarinnar sjálfar en sé ekki boðið út.

2. **BSRB gerir athugasemd við 14. gr. þar sem kveðið er á um framsal veghalds þjóðvega en samtökin telja að hugmyndir um einkavæðingu vegagerðar sé illa igrunaðar og telja það engan veginn vera ódýrari lausn.**

Af gr. 5 og gr. 8 má ætla að það sé hlutverk Vegagerðarinnar að sjá um veghald þjóðvega sem haldið skal uppi af fé ríkisins. Í 14. gr. segir hins vegar:

“14.gr. Framsal veghalds þjóðvega.

Vegamálastjóra er heimilt að fela sveitarstjórn veghald héraðsvega innan sveitarfélagsins, óski viðkomandi sveitarfélag eftir því. Fjárveitingar sem ráðstafa skal til þessara vega skv. 19. gr. renna óskertar til sveitarfélags sem tekur að sér veghald samkvæmt þessu ákvæði.

Vegamálastjóra er jafnframt heimilt að fela einstaklingi, fyrirtæki, sveitarstjórn, stofnun eða samtökum þessara aðila veghald einstakra vegarkafla þjóðvega að nokkru eða öllu leyti.

Um veghald skv. 1. og 2. mgr. skal gerður þjónustusamningur þar sem nánar skal kveðið á um skyldur veghaldara, þjónustustig, rétt til endurgjalds og annað sem málið varðar.”

Einkaaðilar eiga sem sagt að leggja, hafa forræði yfir og taka gjald fyrir þjóðvegi.

BSRB spyr hvort að það sé vegna þess að það hafi verið sýnt fram á, að það sé ódýrari og betri lausn í bráð og lengd og hvar megi þá finna slíkan rökstuðning á blaði? Hvaða mælistikur verða lagðar þegar kemur að því að ákvarða rétt verktaka til

endurgjalds? Hvernig verður hlutur heimamanna jafnaður á við aðra landsmenn í héraði þar sem einkaaðili byggir og rekur fyrir gjald þjóðveg? Hvaða forsendur mun Vegargerðin leggja við mat á útboðum aðrar en ódýrustu leiðina?

BSRB mótmælir þessum hugmyndum um einkavæðingu vegagerðar og að veghald þjóðvega sé í auknu mæli fært til einkaaðila sem óréttlátum og illa grunduðum.

Í tilvitnaðri skýrslu Ríkisendurskoðunar segir m.a.: “Einnig er á það bent að stundum geti verið auðveldara að ná pólitískri samstöðu um einkaframkvæmd, t.d. að auðveldara sé að réttlæta gjaldtöku af þeim sem nota þá þjónustu sem veitt er með einkaframkvæmd en ríkisrekstri.”

BSRB spyr, þar sem aðrar forsendur og rök skortir í frumvarpinu, hvort hér sé ekki verið að byggja á hugmyndafræðilegum og pólitískum rökum, fremur en faglegum, félagslegum eða umhverfislegum?

3. Í 17. gr. eru þau nýmæli lögð til sem lúta að heimild til gjaldtöku af umferð. BSRB minnir á að vegamál flokkast undir almannaþjónustu og því sé með engu móti eðlilegt að einkaaðilar reki þjóðvegi sem sína eigin og taki gjald af vegfarendum. Þá gerir BSRB athugasemd við að enga skilgreiningu er að finna á því hvað skal talinn eðlilegur arður af fjárfestingu. Í öðru lagi að ekki er skýrt í frumvarpinu hver eigi að meta slíkt og í þriðja lagi er ekkert þak sett á afrakstur fjárfestinga. Jafnframt bendir BSRB á misvísandi og villandi framsetningu í frumvarpinu þar sem vísað er í tilskipun 1999/62, sbr. tilskipun 2006/38/EB en gjaldtakan er réttlætt með tilvísun í hana.

Skv. 17. gr. er veitt heimild til að almenningur standi beint undir arði þeirra verktaka sem hljóta þjónustusamninga. Verktakar gera arðsemiskröfur sem að öllu jöfnu eru hærri en sambærilegar kröfur ríkisins og þar með hlýtur að verða dýrara fyrir almenning að nota vegi sem því munar. Ekkert er nánar tilgreint um hvað telst “eðlilegur afrakstur af fjárfestingu vega”. Ekkert þak er sett eða viðmið. Vegagerð er fjárfrek og því þarf fjársterka aðila og vel tækjum búna, sem væntanlega gera kröfur um arð af fjármagni í takt við það sem þeir geta fengið annars staðar á markaði.

Spyrja má hvort ekki sé nauðsyn að taka tillit til að hér er um almannaþjónustu að ræða og langtímafjárfestingar?

BSRB gerir athugasemdir við að enga skilgreiningu er að finna á því hvað skal talinn eðlilegur arður af fjárfestingu, hver metur slíkt né er sett á þak á afrakstur fjárfestinga. BSRB mótmælir þeirri þróun harðlega að einkaaðilar reki þjóðvegi sem sína eigin og taki gjald af vegfarendum.

Í skýringum við 17. gr. segir í frumvarpinu: “Enn fremur er lögð til innleiðing ákvæða tilskipunar nr. 1999/62 EB eins og henni hefur verið breytt með tilskipun 2006/38 EB.”

– Hér þarf nánari skýringa við. Í 17.gr. sjálfri er ekki vikið orði að neinni tilskipun og í skýringum er aðeins vísað í númer tilskipunar en ekki heiti.

Umrædd tilskipun er hins vegar um gjald á **þungaflutningabifreiðar vegna notkunar á umferðarmannvirkjum**: “Directive 2006/38/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 amending Directive 1999/62/EC on **the charging of heavy goods vehicles** for the use of certain infrastructures.” (sjá: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32006L0038)

Í grein 17 í lagafrumvarpinu er hins vegar verið að tala um gjaldtöku **af allri almennri umferð** og sérstaklega tekið fram að gjaldtöku megi ekki haga með þeim hætti að **raski jafnræði** þeirra sem nota mannvirkin.

Samræmi er því ekki á milli tilgangs frumvarpsins og tilskipunarinnar og tilvísanir í tilskipunina villandi.

Í skýringum við 17 gr. segir: “Ákvæði 2. og 3. mgr. ákvæðisins eru sniðin að meginreglum tilskipunarinnar og er þar fjallað um það á hvaða sjónarmiðum heimilt er að byggja gjaldtökuna. Sama má segja um 4. mgr. þar sem fram kemur sú meginregla að óheimilt sé að haga gjaldtöku með þeim hætti að raski jafnræði þeirra sem nota vegamannvirki.”

Hér er sem sagt gefið í skyn að samkvæmt meginreglum tilskipunarinnar sé óheimilt að “raska jafnræði þeirra sem nota vegamannvirkin” og má þá skilja að ekki megi raska jafnræði stórra bíla eða smárra, heimamanna sem um veginn fara eða annarra o.s.frv. Tilskipunin sjálf fjallar hins vegar um gjald á þunga flutningsbíla vegna notkunar á umferðarmannvirkjum eins og fyrr segir og fjallar því nákvæmlega um hvernig skuli gera upp á milli notenda vegamannvirkja! Um þunga flutningabíla gilda aðrar reglur en um aðra bíla!

Hvað varðar ákvæði tilskipunarinnar að ekki megi gera upp á milli þeirra þungu flutningsbíla sem tilskipunin tekur til segir m.a. í 4.gr. 2006/38/EC :

4. Tolls and user charges may not discriminate, directly or indirectly, on the grounds of nationality of the haulier, the country or place of establishment of the haulier or of registration of the vehicle, or the origin or destination of the transport operation.”;

Hér er sem sagt verið að fjalla um allt aðra hluti en 4.mgr. 17.gr. lagafrumvarpsins tekur á – jafvel þó sé vísað í tilskipunina þessu ákvæði frumvarpsins til stuðnings.



Á þessa misvísandi og villandi framsetningu hlýtur BSRB að benda! Ekki er hægt að finna réttlætingu fyrir almennri gjaldtöku bifreiða af öllum stærðum í tilvitnaðri tilskipun ESB eins og þó er látið í veðri vaka í frumvarpinu.

Í skýringum við 17.gr. kemur enn fremur fram:

“Ekki þarf að setja sérstök lög í hvert sinn sem gjaldskylda/taka er ákveðin eins og gert var með Hvalfjarðargöngin.” Í skýringum segir ennfremur: “Hér er þó ekki verið að setja fram tillögu um opna gjaldtökuheimild til handa veghaldara til að ákveða að framkvæmd skuli fjármögnuð með gjaldi af umferð heldur þarf að gera tillögu um slíkt í samgönguáætlun hverju sinni og fá þannig samþykki Alþingis fyrir hverri gjaldtöku. Er með þessu gert ráð fyrir að fjallað verði um alla þætti fjármögnunar þjóðvega innan ramma samgönguáætlunar.”

Í lögum um samgönguáætlun segir: “Samgönguráðherra leggur á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun sem tekur til fjáröflunar og útgjalda....”

Hér þarf að spyrja nokkurra spurninga:

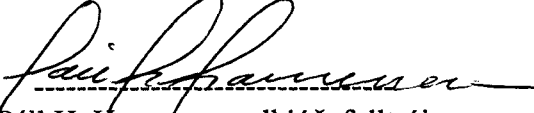
Er samgönguáætlun ekki almennt stefnumótunarplagg? Hversu nákvæmlega á að gera grein fyrir þörf fyrir slíkar gjaldtökuheimildir á einstökum vegaköflum í samgönguáætlun? Á að tiltaka ákveðinn vegarhluta, hvað hann á að kosta og því hvers konar gjald á að leggja á hann og hvaða verktaki fær verkið? Slíkar upplýsingar liggja væntanlega ekki fyrir fyrir en þjónustusamningur hefur verið gerður. Spyrja má hvort hér sé ekki þörf á gagngerum rökstuðningi fyrir því að tiltekinn vegur, sem væntanlega er mest notaður af ákveðnum hópi eins og heimamönnum, skuli alfarið kostaður með veggjaldi? Og er þá ekki betra að samþykkja sérlög um hvert og eitt tilvik? Tryggir það amk ekki skilvirkara eftirlit Alþingis og að jafnræðis megi verða gætt meðal íbúa landsins?

Í tilvitnaðri skýrslu Ríkisendurskoðunar segir m.a.: “Þannig má nefna að í sumum nágrannalöndum okkar er við það miðað að ráðast megi í einkaframkvæmd sé um að ræða verkefni sem ekki fullnægja skilyrðum til að vera fjármögnuð af samgönguáætlun ríkisins en eru þó metin mjög arðsöm og þjóðhagslega hagkvæm.”

Hér má sjá að nágrannaríkin hafa allt aðra forgangsröðun varðandi framkvæmdir ríkisins og einkaframkvæmdir en frumvarp samgönguráðherra leggur til.

Að lokum þá áréttar BSRB að samgöngukerfið eigi á að vera öllum opið og ef um einkaframkvæmd eða gjaldtöku verði að ræða eigi Alþingi að koma beint að samþykki laga sem leyfa slíkt fyrir hverja framkvæmd í senn.

F.h. BSRB


Páll H. Hannesson, alþjóðafulltrúi