

Nefndarálit

um frv. til l. um Farsýsluna, stjórnarsýslustofnun samgöngumála og frv. til l. um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála.

Frá meiri hluta samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málin og fengið á sinn fund Ragnhildi Hjaltadóttur, Sigurð Örn Guðleifsson, Sigurberg Björnsson og Birnu Hreiðarsdóttur frá innanríkisráðuneytinu, Ingunni Ólafsdóttur, Elínu Árnadóttur og Björn Óla Hauksson frá ISAVIA ohf., Pétur K. Maack og Höllu S. Sigurðardóttur frá Flugmálastjórn Íslands, Hermann Guðjónsson og Stefán Pálsson frá Siglingastofnun Íslands, Gunnar Val Sveinsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Lísbeti Einarsdóttur frá Samtökum verslunar og þjónustu, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Jens Bjarnason frá Icelandair, Friðrik J. Arngrímsson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Gísli Gíslason frá Hafnasambandi Íslands, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Hrein Haraldsson, Kristínu H. Sigurbjörnsdóttur og Jón Helgason frá Vegagerðinni. Umsagnir um málin bárust frá Icelandair, Íslenskri málnefnd, Ferðamálastofu, Flugmálastjórn Íslands, Hafnasambandi Íslands, ISAVIA ohf., Landhelgisgæslu Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Siglingastofnun Íslands, Vegagerðinni, Landsamtökum hjólréiðamanna, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Samtökum ferðaþjónustunnar, Eyþingi – sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, ríkislögreglustjóra og Skipulagsfræðingafélagi Íslands.

Með frumvörpunum er lagt til að settar verði á fót tvær stofnanir, annars vegar Farsýslan, stofnun sem sinni stjórnarsýslu og eftirliti á sviði samgöngumála, og hins vegar Vegagerðin, stofnun sem sinni framkvæmdum og viðhaldi samgöngumannvirkja ásamt því að fara með eignarhald og sinna rekstri þeirra. Ætlunin er að stofnanirnar verði reistar á grunni núverandi samgöngustofnana, þ.e. Siglingastofnunar Íslands, Flugmálastjórnar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðarinnar. Er Farsýslunni ætlað að annast stjórnarsýslu og eftirlit með flugmálum, hafnamálum og málum sem varða sjóvarnir, siglingamálum, umferðarmálum og vegamálum. Vegagerðinni er aftur á móti ætlað að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins og við þá framkvæmd stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum og stuðla að því að samgöngur þróist í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið. Í frumvörpunum er skipulag stofnananna skilgreint og m.a. kveðið á um skyldu þeirra til að hafa samráð í ýmsum málum við aðila sem tengjast verkefnum þeirra. Verkefni þeirra eru ítarlega tífunduð og kemur þar helst fram sá grundvallarmunur sem er á stofnununum. Í tilvikum beggja stofnana eru gjaldtökuheimildir þeirra útfærðar og fjallað um fjármögnun og tekjur. Þá er í tilviki Farsýslunnar kveðið sérstaklega á um heimildir sem einkennandi má telja fyrir stjórnarsýslu- og eftirlitsstofnanir.

Undirbúningur endurskipulagningar samgöngustofnana.

Á fundum nefndarinnar fylgdu fulltrúar innanríkisráðuneytis málinu eftir með ítarlegum gögnum. Þá ítrekuðu fulltrúar ráðuneytisins þau sjónarmið sem birtast í athugasemdum við frumvörpin.

Í almennum athugasemdum frumvarpanna kemur m.a. fram að endurskipulagning samgöngustofnana eigi rót sína að rekja til stjórnsluúttektar Ríkisendurskoðunar frá júní 2008, *Samgönguframkvæmdir – Stjórnsluúttekt*. Þar eru settar fram tillögur um breytt stofnakerfi samgöngumála og m.a. lagt til að settar verði á fót stjórnslustofnun og framkvæmdastofnun ásamt ríkisfyrirtæki á sviði rekstrar- og viðhalds. Að auki er vísað til þess að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hafi í janúar 2009 skipað nefnd um framtíðarskipan stofnana samgöngumála sem hafi skilað skýrslu sem ber heitið *Framtíðarskipan stofnana samgöngumála, Greining og valkostir*. Loks kemur fram að með hliðsjón af tillögum Ríkisendurskoðunar hafi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra ákveðið að hefja undirbúning að myndun tveggja stofnana í samræmi við einn valkosta nefndarinnar, þ.e. Farsýslunnar og Vegagerðarinnar eins og frumvörpin kveða á um.

Í athugasemdum frumvarpanna er farið nokkuð ítarlega yfir undirbúning og fyrirkomulag vinnu samgönguráðuneytisins vegna frumvarpanna. Kemur þar m.a. fram að stýrihópur skipaður fulltrúum ráðuneytisins, Flugmálastjórnar, Siglingastofnunar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðarinnar hafi unnið að greiningu og útfærslu einstakra þátta verkefnisins. Í þeim hópi sátu m.a. forstöðumenn allra þeirra stofnana sem málið varðar ásamt fulltrúum starfsmanna. Stýrihópurinn hélt samtals 25 fundi um málið auk þess sem fjölmargir undirhópar voru skipaðir til að vinna að einstökum málefnum, svo sem starfsmannamálum, fjármálum, húsnæðismálum, upplýsingatækni, verkefnum, verkferlum o.fl. Starfsmönnum allra stofnana var einnig gert mögulegt að fylgjast með gangi mála á sérstöku heimasvæði sem útbúið var í þeim tilgangi þar sem m.a. mátti finna fundargerðir, skýrslur undirhópa og fleira sem málið varðar. Fjölmargar athugasemdir og tillögur bárust þannig frá starfsmönnum sem margar hverjar höfðu áhrif á framgang málsins.

Að mati meiri hlutans virðast möguleikar til sameiningar hafa verið ræddir á breiðum grundvelli í stýrihópnum og virðist gert ráð fyrir því að stýrihópurinn vinni áfram að undirbúningi sameiningar. Þá virðist ætlunin að samrunaáætlun liggja fyrir við gildistöku frumvarpanna sem lög frá Alþingi. Virðist meiri hlutanum sem mikil vinna hafi verið lögð í undirbúning málsins.

Rök fyrir endurskipulagningu samgöngustofnana.

Markmið endurskipulagningar samgöngustofnana eru skýrlega sett fram í almennum athugasemdum frumvarpanna. Þau eru að auka faglegan styrk, skýra verkaskiptingu, bæta þjónustu og árangur, að efla, einfalda og auka gagnsæi stjórnslunnar, að tryggja markvissara samráð við hagsmunaaðila, að efla samgönguáætlun og tryggja markvissa framkvæmd hennar, að auka hagkvæmni og bæta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til samgöngumála og að samþætta þróun og rannsóknir á sviði samgöngumála. Þá eru tiltekin þau rök sem liggja til grundvallar endurskipulagningu samgöngumála. Þau eru í fyrsta lagi ný framtíðarsýn um að skipulag samgöngumála lúti aðskilnaði á milli stjórnslu og eftirlits með samgöngukerfinu, rekstri samgöngukerfisins og starfsemi sem nýtir samgöngukerfið. Í öðru lagi ríkar kröfur sem gerðar eru um öfluga, gagnsæja, óháða og sterka en einfalda stjórnslu sem ekki eigi við um framkvæmdir og rekstur samgöngumannvirkja. Í þriðja og síðasta lagi stefna ríkisstjórnarinnar um að gera þurfi umbætur og breytingar á stjórnkerfi landsins í þeim til-

gangi að nýta fjármuni eins vel og unnt er á sama tíma og lögð sé áhersla á að stjórnsýsla og þjónusta hins opinbera við almenning og atvinnulíf verði eins góð og kostur er.

Í athugasemdum við frumvörpin er tíunduð þau rök sem snerta nýtingu fjármuna og gæði þjónustu á þeim sviðum er sameining stofnananna varðar. Þar kemur m.a. fram að faglegur ávinningur frumvarpanna felist fyrst og fremst í því að samgöngustofnunum verður auðveldað að sinna hlutverki sínu og þeim veitt meira svigrúm til að bregðast við breyttum kröfum til starfsemi þeirra. Þá er á það bent að aðgreining stjórnsýslu frá framkvæmdum og rekstri sé gerð til þess að mæta kröfum sem komið hafa fram um faglega og hlutlausa stjórnsýslu auk þess sem hún tryggji að sambærilegar kröfur séu gerðar til framkvæmda og rekstrar mannvirkja og annarra þátta samgöngumála. Er það mat innanríkisráðuneytisins að samþætting verkefna þvert á samgöngugreinar muni endurspeglar samgönguáætlun betur og auka líkur á því að hagkvæmni og virkni samgöngukerfisins verði tryggð. Þá er á það bent að sérhæfing stofnana eigi að gefa færi á eflingu vinnubragða, fagmennsku og auknum árangri. Samantekið muni því hagræðing verkefna samfara endurskipulagningu bæta möguleika stofnana til að taka á sig lækkun útgjalda án þess að til skerðingar þjónustustigs þurfi að koma. Þessu til viðbótar bendir ráðuneytið á að stórar stofnanir hafi yfirleitt hlutfallslega lægri rekstrarkostnað en litlar stofnanir og að greining á verkferlum samgöngustofnana hafi leitt í ljós að verkferlar þeirra séu í mörgum tilfellum sambærilegir.

Í frumvörpunum kemur einnig fram mat á þeirri fjárhagslegu hagræðingu sem frumvörpin kunna að hafa í för með sér. Meðal annars virðist greining á samþættingarmöguleikum stofnananna eiga að leiða til 14% hagræðingar. Byggist sú hlutfallstala á því að tækifæri séu til verulegrar lækkunar á kostnaði við yfirstjórn og ekki sé óvarlegt að áætla að möguleikar á beinni innri hagræðingu við myndun Farsýslunnar geti orðið á bilinu 10–15% af rekstrargjöldum stofnananna.

Fram kemur að ætla megi að myndun Vegagerðarinnar feli í sér hagræðingarmöguleika sem geta numið a.m.k. 10% af rekstrargjöldum. Þó er tekið fram að þeir hagræðingarmöguleikar séu af talsvert öðrum toga en möguleikar Farsýslunnar. Þannig muni sú endurskipulagning fela í sér óverulega stækkun og því séu möguleikar til hagræðingar í stoðþjónustu og yfirstjórn mun minni en í tilfelli Farsýslunnar. Að vísu séu möguleikar á faglegri samlegð fyrir hendi. Er einnig bent á að stórar stofnanir sem hafa trausta innviði og markvissa stjórnun geti oft bætt við sig verkefnum án þess að kostnaður aukist að ráði og þannig sé oft hægt að takmarka jaðarkostnað vegna viðbótarverkefna. Þar að auki gefi sameining tækifæri til að endurmeta og bæta starfsemina.

Framangreind rök og forsendur þeirra ítrekuðu fulltrúar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, og síðar innanríkisráðuneytisins, á fundum nefndarinnar. Meiri hlutinn hefur ekki séð tilefni til þessa að gera athugasemdir við þau svo langt sem þau ná.

Almennt um athugasemdir umsagnaraðila.

Margir umsagnaraðila taka undir að hagræðingar sé þörf í íslenskri stjórnsýslu. Af þeim sökum má segja að umsagnaraðilar hafi í raun ekki gert sérstakar athugasemdir við grundvallarhugmynd frumvarpanna. Þó eru gerðar athugasemdir við það hvernig framangreind hugmynd er útfærð í frumvörpunum. Þannig má nefna að umsagnaraðilar gera m.a. athugasemdir við að þeir telji ekki líkur á að frumvörpin skili þeim sparnaði sem til virðist ætlast og að ákvæði þeirra virðist ekki til þess fallin að lækka kostnað. Þá hafa þeir uppi efasemdir um að fært sé að viðhalda fagmennsku og þjónustustigi í stórrí samgöngustofnun þar sem boðleiðir verði lengri en nú er. Að auki er nefnt að of kostnaðarsamt sé fyrir ríkissjóð að skilja stjórnsýsluhluta samgöngustofnana frá framkvæmdahluta þeirra og að raunveruleg

hætta sé á að frumvörpin muni hafa í för með sér að gjaldskrár samgöngustofnana verði hækkaðar. Þá virðast þeir telja hættu á að þjónustustig einstakra samgöngustofnana muni lækka. Þar að auki leggjast nokkrir umsagnaraðilar gegn uppskiptingu einstakra samgöngustofnana en aðrir telja að ekki sé gengið nógu langt í sameiningarátt eða að frekar ætti að líta til sameiningar annarra stofnana, þvert á málefna svið ráðherra og ráðuneyta.

Sú athugasemd var gerð við 4. gr. frumvarps til laga um Farsýsluna, stjórnarsýslustofnun samgöngumála, að ekki væri rétt að kveða á um að Farsýslan skuli taka afstöðu til tillagna sem berast frá rannsóknarnefnd samgönguslysa þar sem frumvarp til laga um slíka rannsóknarnefnd hafi ekki verið samþykkt sem lög frá Alþingi. Meiri hlutinn tekur undir þessa athugasemd og gerir þá tillögu til breytingar að stofnuninni verði skylt að taka afstöðu til tillagna sem berast frá þeim opinberu aðilum sem annast rannsókn samgönguslysa. Með því safnheiti á meiri hlutinn við núverandi rannsóknarnefndir sjóslysa, flugslysa og umferðarslysa eða aðra þá opinberu aðila sem taka munu við slíkum rannsóknum komi til breytinga á því sviði.

Málefni starfsmanna.

Í umsögnum þeirra stofnana sem frumvörpunum er ætlað að sameina kom m.a. fram hvatning til þess að staðið yrði við gefin loforð um að réttindi starfsmanna þeirra yrðu ekki skert við samþykkt frumvarpanna og að þeim yrðu boðin sambærileg störf á sambærilegum kjörum hjá nýjum stofnunum auk þess sem biðlaunaréttur starfsmanna yrði tryggður.

Skilningur meiri hlutans er að með ákvæði til bráðabirgða sé þeim starfsmönnum samgöngustofnana sem sinnt hafa verkefnum sem eftir sameiningu þeirra munu heyra undir Farsýsluna eða Vegagerðina veitt trygging fyrir því að þeim verði boðið sambærilegt starf á sambærilegum kjörum hjá nýrri stofnun. Staðfestu fulltrúar innanríkisráðuneytisins þennan skilning við meiri hlutann.

Aðrar færar leiðir.

Í umsögnum Hafnasambands Íslands og Siglingastofnunar Íslands kemur fram að lagst sé gegn því að sérþekkingu á sviði hafna- og siglingamála verði skipt upp og að eðlilegra væri að ráðast í sameiningu stofnana samkvæmt tillögum nefndar samgönguráðherra um framtíðarskipan stofnana samgöngumála eins og þær birtast í skýrslu nefndarinnar frá júní 2009.

Framangreindar athugasemdir og hugmyndir nefndar um framtíðarskipan stofnana voru talsvert ræddar í nefndinni. Í framangreindri skýrslu gerði nefnd samgönguráðherra tillögur útfærðar í fjórum liðum. Í fyrsta lagi verði komið á fót öflugri og sérhæfðri stjórnarsýslustofnun sem taki til allra samgöngugreina. Í öðru lagi verði mynduð sameinuð stofnun hafs og stranda með sameiningu Siglingastofnunar Íslands, Landhelgisgæslu Íslands og Fiskistofu og tilfærslu verkefna frá öðrum stofnunum svo sem Umhverfisstofnun og Hafrannsóknastofnuninni. Í þriðja lagi verði stjórnarsýsluverkefni Vegagerðarinnar færð til sameiginlegrar stjórnarsýslustofnunar en að öðru leyti verði starfsemi stofnunarinnar svipuð og nú er. Í fjórða og síðasta lagi verði rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu áfram í formi opinbers hlutafélags. Þar að auki gerði nefndin tillögur að bættri samhæfingu samgöngustofnana og lagði fram ábendingar um mögulega einföldun eða hagræðingu í málaflokknum.

Til grundvallar framangreindum tillögum nefndar samgönguráðherra lá sú niðurstaða nefndarinnar að bæta mætti heildarskipulag samgöngumála á Íslandi þannig að stofnanakerfi samgöngumála yrði betur fært um að mæta þörfum samfélagsins með hagkvæmum hætti og nýta tækifæri til aukins árangurs. Þá leit nefndin til þeirrar meginþróunar sem hefur átt sér

stað í skipulagi samgöngustofnana annars staðar á Norðurlöndunum í þá átt að aðskilja stjórnýslu frá öðrum hlutverkum samgöngustofnana. Þá hafi vísbendingar komið fram um að fyrirtæki og stofnanir hafi að undanfögnu skilgreint sig út frá hlutverkum frekar en sérfræði í ljósi hagkvæmni og aðgengis að sérhæfðri þekkingu og þjónustu. Að auki hafi skoðun nefndarinnar leitt í ljós að umtalsverð samlegð hafi verið á milli Vegagerðarinnar, Umferðarstofu og Siglingastofnunar Íslands hvað stjórnýsluverkefni varðaði en samlegð hafi reynst minni á milli Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar á sviði framkvæmda og viðhalds en upphaflega hafi verið ætlað. Loks hafi mikil samlegð verið á milli verkefna Siglingastofnunar Íslands, Landhelgisgæslu Íslands og Fiskistofu og afmarkaðra verkefna annarra stofnana.

Í nefndarálitum utanríkismálanefndar Alþingis um frumvarp til laga um breytingar á varnarmálalögum sem lagt var fram á 138. löggjafarþingi (þskj. 1204 í 581. máli) fjallar nefndin um niðurlagningu Varnarmálastofnunar. Við það tilefni ræddi nefndin m.a. hvort hagkvæmt kynni að reynast að flytja starfsemi Landhelgisgæslu Íslands til Suðurnesja. Þar kemur eftirfarandi m.a. fram: „Þá tekur meiri hlutinn undir með starfshópnum um möguleika á frekari endurskipulagningu og sameiningu þeirra stofnana sem heyra munu undir hið nýja innanríkisráðuneyti. *Sérstaklega kemur fram sú framtíðarsýn hópsins að eftir endurskipulagningu á verkefnum Landhelgisgæslunnar, Vaktstöðvar siglinga og ríkislögreglustjóra fari undirstofnun innanríkisráðuneytisins með framkvæmd öryggismála, þ.m.t. þeirra sem áður voru falin Varnarmálastofnun. Í þessu sambandi telur meiri hlutinn að sérstaklega beri að meta hagkvæmni þess að samþætta eða sameina starfsemi Landhelgisgæslunnar, Siglingastofnunar og Vaktstöðvar siglinga* og kanna eins og fyrr sagði möguleika á staðsetningu þessarar starfsemi, a.m.k. að hluta, á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli.“ (Skáletrun samgöngunefndar.)

Álit meiri hlutans.

Nefndin hefur rætt málið nokkuð ítarlega á fundum sínum. Það er álit meiri hlutans að ekki sé annað fært en að fallast á þá grundvallarhugsun frumvarpanna að hagræðingar sé þörf í rekstri ríkisstofnana.

Meiri hlutinn telur hagræðingarmarkmið frumvarpanna líkleg til að ganga eftir. Það er þó mat hans, í ljósi eindreginna athugasemda umsagnaraðila, að nauðsynlegt sé að gæta þess sérstaklega að þau markmið frumvarpanna nái fram að ganga. Þannig stefna frumvörpin að því að viðhalda þeirri þjónustu sem veitt hefur verið á vegum þeirra stofnana sem ætlunin er að sameina og efla hana enn frekar. Þeir málaflokkar sem frumvörpin fjalla um snúa að kjarna allrar starfsemi á Íslandi. Ísland er umlukkið hafi og ferðaleiðir til annarra landa langar. Íslenskt flugstjórnarsvæði er umfangsmikið og flugsamgöngur við útlönd verulega mikilvægar. Þá eru siglingar og hafnir höfuðatvinnuvegunum mikilvægar auk þess sem greiðar vegasamgöngur innan lands eru meðal þess sem ber íslenskan atvinnurekstur og samfélag uppí. Í því ljósi er það mat meiri hlutans að allt skipulag samgöngumála verði að taka tillit til þess að varðveita verði og efla faglega þekkingu í einstökum málaflokkum. Því er það álit meiri hlutans að framkvæmdarvaldinu beri að gæta þess vel að varðveita og efla þá þekkingu sem til staðar er hjá íslenskum samgöngustofnunum og búa svo um hnútana að fagþekking á sviði flugmála, siglinga, veglagningar, umferðar og fleiri sviðum glattist ekki heldur eflist í kjölfar endurskipulagningar stofnana.

Meiri hlutinn fellst á hugmyndir frumvarpanna um faglegan ávinning og hagræðingarmöguleika af sameiningu samgöngustofnana. Er það mat hans að í ljósi fjárhagslegrar stöðu ríkissjóðs sé verulega mikilvægt að ráðist verði í alla þá endurskipulagningu ríkisstofnana

sem er líkleg til þess að leiða til fjárhagslegrar hagræðingar. Þá er það álit meiri hlutans að rétt sé í því sambandi að líta til þeirra hugmynda sem fram komu í skýrslu nefndar samgönguráðherra um framtíðarskipan stofnana samgöngumála frá júní 2009. Það er hins vegar álit meiri hlutans að ekki sé líklegt að þær hugmyndir sem þar eru viðraðar um sameiningu stofnana þvert á ráðuneyti nái fram að ganga að svo stöddu.

Meiri hlutinn lítur á útfærslu frumvarpanna sem skref í vegferð hagræðingar í ríkisrekstri með endurskipulagningu og sameiningu ríkisstofnana. Meiri hlutinn leggst því ekki gegn þeirri grundvallarhugmynd sem frumvörpunum er ætlað að útfæra og mælir af þeim sökum með samþykkt þeirra. Engu síður áréttar meiri hlutinn að hann telur að ekki megi láta staðar numið enda gæti slíkt í raun og veru dregið verulega úr þeirri hagræðingu sem mögulegt er að ná með frekari sameiningum ríkisstofnana. Því leggur meiri hlutinn til að við frumvörpin bættist ákvæði til bráðabirgða sem geri stjórnvöldum skylt að halda áfram á þeirri braut sem þau hafa markað með framlagningu frumvarpanna. Í þeim efnum lítur nefndin meðal annars til þess að Alþingi hefur til meðferðar frumvarp til nýrra laga um Stjórnarráð Íslands. Gerir meiri hlutinn ráð fyrir að ákvæði þessi felli þá skyldu á innanríkisráðherra að hann hafi frumkvæði að því að leggja frekari drög að sameiningu ríkisstofnana. Þá leggur meiri hlutinn til að leið ráðherrans verði vörðuð með þeim tillögum sem koma fram í niðurstöðum, tillögum og ábendingum nefndar samgönguráðherra um framtíðarskipan stofnana samgöngumála eins og þær birtust í skýrslu hennar frá júní 2009, þá einkum kafla 5.5.

Meiri hlutinn leggur til að frumvörpin verði **samþykkt** með breytingum sem gerðar eru tillögur um í sérstökum þingskjölum.

Mörður Árnason skrifar undir nefndarálit þetta með þeim fyrirvara að hann stendur ekki að þeim hlutum breytingartillagnanna sem fela í sér að nýir töluliðir bættist við ákvæði til bráðabirgða.

Árni Johnsen var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 31. maí 2011.

Björn Valur Gíslason,
form., frsm.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Mörður Árnason,
með fyrirvara.

Ólína Þorvarðardóttir.

Róbert Marshall.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.