

Frumvarp til laga

um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Hlutverk og markmið.

Vegagerðin er sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra.

Vegagerðin hefur það hlutverk að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir.

Vegagerðin skal í starfsemi sinni stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum. Þá skal stofnunin stuðla að því að samgöngur þróist í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið.

2. gr.

Skipulag stofnunarinnar o.fl.

Ráðherra skipar forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn og staðfestir skipurit hennar.

Forstjóri ber ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnunarinnar, mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti og annast daglega stjórn hennar.

Forstjóri ræður annað starfsfólk til stofnunarinnar.

Vegagerðin skal árlega birta skýrslu um starfsemi sína.

3. gr.

Samvinna og samráð.

Vegagerðin skal hafa samvinnu og samráð við þá aðila, félög, samtök og stofnanir sem tengjast starfsemi hennar.

Ráðherra getur sett á stofn fagrað með fulltrúum stofnunarinnar, hagnunaaðila og annarra aðila í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviði stofnunarinnar.

II. KAFLI

Verkefni.

4. gr.

Almennt.

Vegagerðin skal vera ráðgefandi fyrir ráðherra, veita honum aðstoð við undirbúning að setningu laga og reglugerða á starfssviði sínu og aðstoða við stefnumótun og ákvarðanatöku í samgöngumálum.

Stofnunin tekur þátt í gerð samgönguáætlunar. Stofnunin mótar almenna stefnu og viðmið um byggingu, viðhald og þjónustu samgöngumannvirkja, annast forsendugreiningu og frumrannsóknir vegna þeirra, greinir og ber saman ólíka valkosti, gerir tillögu að forgangsröðun verkefna, frumhannar mannvirki og metur kostnað, arðsemi og umhverfisáhrif þeirra. Þá sér stofnunin um framkvæmd samgönguáætlunar, þ.e. verkhönnun framkvæmda, útboð verkefna, samninga við verktaka, eftirlit á framkvæmdatíma, skilamat og uppgjör.

Vegagerðin skal annast upplýsingamiðlun um samgöngumál eftir því sem við á.

Stofnunin annast rekstur tölvu- og upplýsingakerfa er lúta að starfsemi stofnunarinnar.

Stofnunin tekur afstöðu til tillagna sem berast frá rannsóknarnefnd samgönguslysa.

5. gr.

Framkvæmdir og viðhald samgöngumannvirkja.

Vegagerðin annast uppbyggingu vega, sjóvarnargarða og leiðsögu- og eftirlitskerfa. Jafnframt hefur stofnunin umsjón með framkvæmdum við samgöngumannvirki og samgöngukerfi sem njóta beinna ríkisstyrkja.

Stofnunin annast viðhald þeirra mannvirkja sem hún fer með eignarhald á.

6. gr.

Eignarhald og rekstur.

Vegagerðin annast rekstur samgöngumannvirkja og samgöngukerfa og fer með eignarhald þeirra fyrir hönd ríkissjóðs. Í þessu sambandi sinnir stofnunin eða felur öðrum að sinna:

1. rekstri og umsjón vegakerfisins,
2. eftirliti með burðarþoli vega og brúa og ákveður takmarkanir á heildarþunga og áspunga ökutækja, ef þörf krefur,
3. rekstri og viðhaldi vita og sjómerkja,
4. rekstri og viðhaldi leiðsögu-, vöktunar-, upplýsinga- og eftirlitskerfa,
5. rekstri Landeyjahafnar og ferjubryggja.

Vegagerðinni er heimilt að taka að sér uppbyggingu, rekstur og viðhald flugvalla samkvæmt samningi við þar til bæra aðila.

7. gr.

Almenningssamgöngur.

Vegagerðin annast rekstrarverkefni ríkisins á sviði almenningssamgangna. Skal stofnunin m.a. annast:

1. útboð, gerð og eftirfylgd þjónustusamninga vegna almenningssamgangna,
2. umsjón með styrkveitingum vegna almenningssamgangna,
3. umsjón með ferjum og öðrum eignum ríkisins sem nýttar eru í almenningssamgöngum.

8. gr.

Samgönguöryggi.

Vegagerðin vinnur að auknu öryggi í samgöngum með því markmiði að fækka slysum og draga úr tjóni af völdum þeirra. Stofnunin skal m.a.:

1. vinna að bættu öryggi innviða samgöngukerfisins með öryggisstjórnun, greiningu á öryggisþáttum og slysum og aðgerðaáætlunum,
2. annast framkvæmd öryggisstjórnunar samgöngumannvirkja og samgöngukerfa,
3. annast ráðgjöf um umbætur sem stuðla að auknu samgönguöryggi.

9. gr.

Alþjóðlegt samstarf.

Vegagerðin tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi á starfssviði sínu eftir því sem kveðið er á um í lögum, alþjóðasamningum eða með ákvörðun ríkisstjórnar.

10. gr.

Rannsóknir og þróunarstarf.

Vegagerðin tekur þátt í og annast rannsóknir, greiningu og þróun á starfssviði sínu.

Ráðherra skal setja reglugerð um hlutverk Vegagerðarinnar á sviði rannsókna, greiningar og þróunar.

11. gr.

Framsal verkefna.

Stofnuninni er heimilt að framselja eða fela öðrum framkvæmd einstakra verkefna eða verkþátta á starfssviði stofnunarinnar.

III. KAFLI

Gjaldtaka.

12. gr.

Fjármögnun.

Verkefni Vegagerðarinnar og rekstur stofnunarinnar skal fjármagna með mörkuðum tekjum og beinum framlögum úr ríkissjóði. Til markaðra tekna teljast sérstakt bensíngjald, olíugjald, kílómetragjald og vitagjald.

Auk þessa er heimilt að ákveða í samgönguáætlun að veghald einstakra kafla þjóðvega skuli kostað að hluta eða öllu leyti með veggjaldi af umferð eða með notkunargjaldi.

Einnig er stofnuninni heimilt að taka gjald fyrir tæknilegan og fjárhagslegan undirbúning verka sem stofnunin hefur umsjón með.

13. gr.

Tekjur.

Vegagerðinni er heimilt að afla tekna með sölu á sérhæfðri þjónustu, vöru- og efnissölu, sem og af rannsóknar- og þróunarstarfsemi.

Gjaldtaka skv. 1. mgr. skal ákveðin í viðmiðunargjaldskrá sem Vegagerðin setur.

Þann hluta starfsemi Vegagerðarinnar sem rekinn er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði skal skilja fjárhagslega frá öðrum þáttum rekstrarins og skal endurgjald taka mið af markaðsverði. Sala á slíkri þjónustu skal byggjast á samningum.

Ráðherra staðfestir gjaldskrá samkvæmt þessari grein.

IV. KAFLI
Ýmis ákvæði.

14. gr.

Rekstur o.fl.

Vegagerðinni er heimilt, með samþykki ráðherra, að kaupa og fara með hlut ríkisins í rannsóknar- og þróunarfyrirtækjum. Jafnframt er stofnuninni heimilt að bjóða fram sérþekkingu á alþjóðamarkaði og afla tekna með útflutningi sérfræðiþekkingar sem hún býr yfir.

Stofnuninni er heimilt, með samþykki ráðherra, að stofna félag eða félög sem hafa það hlutverk að sinna framkvæmda- og þjónustuverkefnum stofnunarinnar.

15. gr.

Kæruheimild.

Ákvarðanir Vegagerðarinnar sæta kæru til ráðherra í samræmi við ákvæði stjórnisýslulaga.

16. gr.

Þagnarskylda og veiting upplýsinga.

Starfsmenn Vegagerðarinnar eru bundnir þagnarskyldu. Þeir mega ekki, að viðlagðri ábyrgð, skýra óviðkomandi frá því sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara. Sama gildir um sjálfstæða sérfræðinga sem starfa á vegum Vegagerðarinnar. Þagnarskylda helst þótt látið sé af störfum eða verksamningi ljúki.

17. gr.

Gildistaka og brottfallin lög.

Lög þessi öðlast þegar gildi en koma ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2011.

Frá 1. janúar 2011 falla úr gildi ákvæði 1. mgr. 5. gr. vegalaga, nr. 80/2007.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Starfsmönnum stofnana, sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir Vegagerðina samkvæmt lögum þessum og eru í starfi við gildistöku laga þessara, skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá Vegagerðinni fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002 eins og við á hverju sinni. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulið.
2. Þrátt fyrir 1. tölul. ákvæðis til bráðabirgða verða störf forstöðumanna þeirra stofnana sem sameinast í Vegagerðina lögð niður þegar lög þessi koma til framkvæmda. Ráðherra er heimilt að taka ákvörðun um að flytja forstöðumann úr hópi núverandi forstöðumanna samgöngustofnana í embætti forstjóra Vegagerðarinnar, skv. 36. gr. laga nr. 70/1996. Þeim forstöðumönnum sem ekki hljóta áframhaldandi skipun skulu boðin störf í Vegagerðinni eða Farsýslunni.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót stofnun sem sinni framkvæmdum og viðhaldi samgöngumannvirkja ásamt því að fara með eignarhald og sinna rekstri þeirra.

Myndun stofnunarinnar er hluti af heildarendurskoðun á skipulagi samgöngustofnana sem felur í sér að settar verði á fót tvær stofnanir, annars vegar Farsýslan og hins vegar Vegagerðin.

Stofnanirnar verða reistar á grunni núverandi samgöngustofnana, þ.e. Siglingastofnunar Íslands, Flugmálastjórnar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðarinnar. Samhliða þessu frumvarpi er flutt frumvarp um Farsýsluna. Myndun stofnananna tveggja er samþætt verkefni og því eru almennar athugasemdir við þetta frumvarp að miklu leyti samhljóða almennum athugasemdum við frumvarp um Farsýsluna.

Endurskipulagning samgöngustofnana á sér nokkurn aðdraganda. Í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar „Samgönguframkvæmdir – Stjórnsluúttekt“ (Ríkisendurskoðun, júní 2008) eru settar fram tillögur um breytt stofnanakerfi samgöngumála þar sem lagt er til að settar verði á fót tvær stofnanir, þ.e. stjórnslustofnun og framkvæmdastofnun, ásamt ríkisfyrirtæki á sviði rekstrar- og viðhalds.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði í janúar 2009 nefnd um framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Nefndin skilaði skýrslu sinni „Framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Greining og valkostir“ í lok júní 2009. Þar voru kynntir fimm valkostir um stofnana-skipan, auk tillagna og ábendinga um meiri samhæfingu í samgöngumálum, t.d. um að bæta verklag við undirbúning samgönguáætlunar og efla stefnumótunarhlutverk ráðuneytisins.

Að vel athuguðu máli og með hliðsjón af tillögum Ríkisendurskoðunar ákvað samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að hefja undirbúning að myndun tveggja stofnana í samræmi við einn valkosta nefndarinnar:

1. Stjórnslustofnunar með sameiningu Umferðarstofu, Flugmálastjórnar og stjórnsluverkefna Siglingastofnunar og Vegagerðarinnar.
2. Framkvæmda- og rekstrarstofnunar með sameiningu framkvæmda- og rekstrarverkefna Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar.

Undirbúningur.

Skipaður var stýrihópur til að vinna nákvæma greiningu á kostum endurskipulagningarinnar og leggja fram tillögur um breytta stofnanaskipan samgöngumála. Hlutverk stýrihópsins var:

1. Stjórn verkefnisins, stefnumótun, áætlanir, tillögugerð til ráðherra og undirbúningur lagafrumvarps.
2. Tillögur til ráðherra um verkaskiptingu stofnana og mótun helstu hlutverka og viðfangsefna þeirra.
3. Mótun framtíðarsýnar, markmiða, áherslna og meginskipulags nýrra samgöngustofnana.
4. Skilgreining verkefna vinnuhópa og móttaka niðurstaðna og tillagna þeirra.
5. Athugun á mögulegu samstarfi við aðrar stofnanir og opinber hlutafélög, svo sem á sviði framkvæmda og viðhalds flugvalla og leiðsögukerfis hafsins.
6. Öflun frekari upplýsinga um skipan samgöngumála í öðrum löndum.
7. Samráð við hagsmunaaðila og samskiptaáætlun.

Í stýrihópnum áttu sæti Ragnildur Hjaltadóttir ráðuneytisstjóri, formaður, Karl Alvarsson skrifstofustjóri, Ingilín Kristmannsdóttir skrifstofustjóri, Sigurður Örn Guðleifsson lögfræðingur, ritari stýrihópsins, og Ingvar Sverrisson, aðstoðarmaður ráðherra, öll frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Pétur K. Maack flugmálastjóri og Hlín Hólm, Flugmálastjórn Íslands, Hermann Guðjónsson siglingamálastjóri og Stefán Pálsson, Siglingastofnun Íslands, Karl Ragnars forstjóri og Sædis Jónasdóttir, Umferðarstofu, Hreinn Haraldsson vegamála-

stjóri, Aron Bjarnason og Ólöf Thorarensen, Vegagerðinni. Verkefnisstjóri var Sigurður H. Helgason ráðgjafi frá Stjórnháttum.

Í starfi stýrihópsins hefur verið lögð áhersla á samstarf og samráð við stofnanir og á að halda vel á starfsmannahætti breytinga. Settur var upp innri vefur þar sem upplýsingar um verkefnið voru aðgengilegar öllum starfsmönnum.

Á vegum stýrihópsins hafa starfað sjö vinnuhópar skipaðir starfsmönnum stofnananna og ráðuneytisins sem vinna að greiningu og útfærslu einstakra þátta. Viðfangsefni hópanna voru:

1. Verkefni, verklag og verkferlar. Hópurinn setti fram tillögur um skiptingu verkefna núverandi stofnana milli nýrra stofnana. Þá vann hann greiningu á öllum helstu verkferlum núverandi stofnana og lagði mat á mögulega samþættingu þeirra miðað við nýja stofnanskipan.
2. Starfsmannamál, þ.m.t. virkt upplýsingastreymi til starfsmanna. Hópurinn greindi meðal annars starfsmannahópin og lagði mat á mögulega fækkun starfsmanna á næstu árum vegna starfsmannaveltu. Þá lagði hann fram greiningu og samanburð á mannauðs- og launastefnu.
3. Fjármál og fjármögnun. Hópurinn greindi fjármál núverandi stofnana og fjallaði um gjaldtöku. Hópurinn vann nákvæma greiningu á fjármálum, meðal annars með tillit til skiptingar framlaga og tekna milli nýrra stofnana.
4. Upplýsingatækni. Hópurinn lagði fram lýsingu og mat á fyrirkomulagi upplýsingatæknimála og upplýsingakerfa og lagði fram tillögur í því efni.
5. Árangurs- og gæðastjórnun. Hópurinn lagði fram lýsingu og mat á fyrirkomulagi árangurs- og gæðastjórnunar og lagði fram tillögur í því efni.
6. Húsnæðismál. Hópurinn greindi núverandi húsnæði og undirbjó þarfagreiningu vegna nýrra stofnana.
7. Þróun, rannsóknir og tækifæri. Hópurinn kortlagði núverandi starfsemi og fjallaði um ýmsar hugmyndir að framtíðarfyrirkomulagi.

Stýrihópurinn mun áfram vinna að undirbúningi sameiningar. Við gildistöku laganna er ætlunin að fyrir liggi endanleg samrunaáætlun sem taki m.a. til starfsmannamála, fjármála og húsnæðismála. Stefnt er að því að sameina sem fyrst höfuðstöðvar hvorrar stofnunar fyrir sig í húsnæði, enda er slíkt forsenda þess að áform um hagræðingu nái fram að ganga.

Markmið.

Markmiðin með endurskipulagningu samgöngustofnana eru að:

1. Auka faglegan styrk.
2. Skýra verkaskiptingu, bæta þjónustu og árangur.
3. Efla, einfalda og auka gagnsæi stjórnsýslunnar.
4. Tryggja markvissara samráð við hagsmunaaðila.
5. Efla samgönguáætlun og tryggja markvissa framkvæmd hennar.
6. Auka hagkvæmni og bæta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til samgöngumála.
7. Samþætta þróun og rannsóknir á sviði samgöngumála.

Rök fyrir endurskipulagningu.

Með sameiginlegri samgönguáætlun allra samgöngugreina var mótuð ný sameiginleg framtíðarsýn þar sem litið er á samgöngugreinarnar sem eina heild með sameiginleg markmið. Þar er mörkuð stefna um sameiginlega áætlanagerð og stefnumótun fyrir allar greinar

samgangna, samræmda forgangsröðun, hagkvæmari notkun fjármagns og mannafla. Þar er jafnframt horft til þriggja meginviðfangsefna: (1) samgöngukerfisins, (2) stjórnsýslu og eftirlits og (3) starfsemi sem nýtir samgöngukerfið. Samgönguáætlun hefur náð fram að ganga en samgöngustofnanirnar og skipulag þeirra endurspeglar enn fyrra umhverfi. Mikilvægt er að samgöngustofnanir þjóni nýjum markmiðum og nýrri hugsun.

Skipulag samgöngumála í Evrópu og víða annars staðar hefur einkennst af aukinni aðgreiningu þriggja meginhlutverka samgöngukerfisins í:

1. Regluvæðingu (Regulation) sem felur í sér stýringu á athöfnun einstaklinga og lögaðila með því að framfylgja reglum og tryggja þannig öryggi, heilsu, umhverfi og rekstrar-skilyrði fyrirtækja.
2. Innviði (Infrastructure) sem felur í sér skipulag, uppbyggingu, viðhald og rekstur samgöngumannvirkja, svo sem vega, járnbrautakerfis, hafna, flugvalla, ásamt tilheyrandi stýri-, eftirlits- og leiðsögukerfum.
3. Starfsemi (Operations) sem felur í sér rekstur og notkun farartækja og tilheyrandi þjónustu.

Þessi þróun hefur þegar haft umtalsverð áhrif hér á landi og var ein meginástæða fyrir því að hluti verkefna Flugmálastjórnar var færður til Flugstoða ohf. Sterk rök eru fyrir því að skipulag samgöngumála lúti ofangreindum aðskilnaði hlutverka og má vænta þess að kröfur um aðskilnað muni aukast á næstu árum. Íslensk stjórnsýsla hefur tekið miklum breytingum á undanförunum árum. Ríkar kröfur eru um öfluga, gagnsæja, óháða og sterka en einfalda stjórnsýslu. Í samgöngumálum er talið að óháð stjórnsýsla eigi ekki samleið með framkvæmdum og rekstri samgöngukerfisins.

Það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að gera þurfi umtalsverðar umbætur og breytingar á stjórnkerfinu til að nýta takmarkaða fjármuni eins vel og unnt er, en jafnframt með það að markmiði að stjórnsýsla og þjónusta hins opinbera við almenning og atvinnulíf verði eins góð og kostur er. Verulegum hluta af lækun ríkisútgjalda á næsta ári verður að ná með aukinni hagræðingu í rekstri ríkisins, svo sem með endurskipulagningu stofnanakerfisins og opinberrar þjónustu.

Ávinningur af endurskipulagningu samgöngustofnana.

Endurskipulagning samgöngustofnana getur bæði falið í sér faglegan ávinning og rekstrarlega hagræðingu.

Faglegur ávinningur liggur einkum í bættum möguleikum stofnana til að sinna hlutverki sínu í samfélaginu og bregðast við breyttum kröfum til starfsemi þeirra. Aðgreining stjórnsýslu frá framkvæmdum og rekstri mætir innlendum og erlendum kröfum um faglega og hlutlausa stjórnsýslu og tryggir að sambærilegar kröfur séu gerðar til framkvæmda og rekstrar mannvirkja og annarra þátta samgöngumála. Aukin samþætting þvert á samgöngugreinar endurspeglar heildstæða samgönguáætlun og leggur áherslu á hagkvæmni og virkni samgöngukerfisins fremur en þær leiðir sem bundnar eru einstökum samgöngugreinum. Sérhæfing stofnana gefur færi á að efla vinnubrögð, fagmennsku og árangur t.d. á sviði stjórnsýslu og framkvæmda.

Hagræðing samfara endurskipulagningu bætir möguleika stofnana til að taka á sig lækun útgjalda án skerðingar þjónustustigs. Reynslan sýndir að stærri stofnanir hafa yfirleitt hlutfallslega lægri kostnað vegna rekstrar, þjónustu og yfirstjórnar en minni stofnanir. Greining á verkferlum samgöngustofnana sýnir að þeir eru í mörgum tilfellum sambærilegir milli stofnana og að samþætta megi ýmsa þætti í starfsemi núverandi stofnana í nýjum stofnunum.

Starfsemi utan kjarnviðfangsefna tekur oft mikla athygli frá meginhlutverki og því stuðlar einfalt og skýrt hlutverk að markvissari stjórnun og starfsemi.

Hagræðing í rekstri er ekki einungis fjárhagsleg spurning, heldur snýst hún einnig um pólitískar ákvarðanir um fjárhagslegan ramma stofnunar og með hvaða hætti yfirstjórn stofnunar starfar innan þess ramma. Útreikningar um hagræðingu geta leitt líkur að því hvaða rekstrarlegir og fjárhagslegir möguleikar eru fyrir hendi en hinn eiginlega hagræðing byggist á skýrum pólitískum skilaboðum til stofnana ásamt vilja og eftirfylgd stjórnenda þeirra.

Hagræðingarmöguleikar samgöngustofnananna tveggja eru talsvert ólíkir. Við myndun Farsýslunnar er verið að sameina tvær heilar stofnanir auk hluta úr tveimur öðrum og má gróflaga segja að þetta samsvari sameiningu þriggja stofnana. Við myndum Vegagerðarinnar er verið að sameina hluta úr tveimur stofnunum. Stærðarmunur núverandi Vegagerðar og væntanlegrar Vegagerðar er hlutfallslega lítill eða um 6%.

Möguleikar á hagræðingu við myndun Farsýslunnar voru metnir með tveimur aðferðum. Í fyrsta lagi á grundvelli mats á samþættingarmöguleikum ólíkra verkferla og í öðru lagi með samanburði á kostnaði vegna yfirstjórnar og stoðþjónustu stærri stofnana. Við mat á mögulegri hagræðingu vegna verkferla voru notaðar eftirfarandi forsendur:

1. Verferlar sem eru samþættingarmöguleikar frá upphafi 100% hagræðing.
2. Verferlar sem eru samþættingarmöguleikar eftir eitt ár 25% hagræðing.
3. Verkferlar sem eru hugsanlega samþættingarmöguleikar og þá að hluta 5% hagræðing.

Miðað við greiningu á samþættingarmöguleikum gefa þessar forsendur möguleika á 14% hagræðingu.

Samanburður á hlutfalli stjórnenda og starfsmanna stoðeilda þeirra stofnana sem mynda Farsýsluna og stærri stofnana (með um 150 starfsmenn eða fleiri) bendir til þess að tækifæri séu til að lækka yfirstjórnarkostnað um allt að 50% eða sem samsvarar rúmum 11% af heildarrekstrarkostnaði. Þó að stofnanir séu aldrei algerlega samanburðarhæfar verður að hafa í huga að í þessu mati eru ótaldir hagræðingarmöguleikar í faglegri starfsemi stofnananna.

Þó að ávallt sé álitæfni hvaða forsendur skuli notaðar við mat á mögulegri hagræðingu, bendir framangreind greining til þess að ekki sé óvarlegt að áætla að möguleikar á beinni innri hagræðingu við myndun samgöngustofnunar séu a.m.k. 10–15% af rekstrargjöldum.

Hagræðingarmöguleikar Vegagerðarinnar eru af talsvert öðrum toga en Farsýslunnar. Endurskipulagningin felur í sér óverulega stækkun og hagræðing í stoðþjónustu og yfirstjórn því mun minni en í tilfalli samgöngustofnunar. Möguleikar á faglegri samlegð eru hins vegar fyrir hendi sem m.a. kemur fram í því að nær engir verkferlar eru fyrir fram taldir ósamþættingarmöguleikar. Stór stofnun sem hefur trausta innviði og markvissa stjórnun getur oft bætt við sig verkefnum án þess að kostnaður aukist að ráði. Í þessu felst að jaðarkostnaður vegna viðbótarverkefna er takmarkaður. Auk þess felur sameining í sér tækifæri til að endurmeta og bæta starfsemina. Þegar horft er til þessara atriða má áætla að myndun framkvæmdastofnunar feli í sér hagræðingarmöguleika sem geta numið a.m.k. 10% af rekstrargjöldum.

Þörf fyrir hagræðingu á næstu árum.

Samkvæmt áætlunum um þróun ríkisfjármála er þörf á verulegri lækkun ríkisútgjalda árin 2010–2013. Samgöngustofnanir falla undir þann flokk stofnana sem þurfa að sæta mestri lækkun fjárveitinga. Þó ekki sé hægt að fullyrða um hlutfallslega lækkun má gera ráð fyrir að hún geti numið allt að 10% á ári. Miðað við þessar forsendur má gera ráð fyrir því að fjár-

veitingar geti lækkað um 1/3 á fjögurra ára tímabili. Þó að tækifæri kunni að vera til aukinnar tekjuöflunar, eru möguleikar til að leggja auknar álögur á atvinnulífið takmarkaðir.

Ljóst er að gerðar verða kröfur um lækkun útgjalda samgöngustofnana hvert sem skipulag þeirra verður. Það er því ekki spurning hvort útgjöld lækki heldur hverjar verði afleiðingar slíkrar lækkunar. Ýmsar aðgerðir eru mögulegar til að lækka útgjöld. Sumar þeirra er hægt að framkvæma skjótt og án verulegs sársauka. Aðrar taka lengri tíma og geta bitnað á starfsemi og hag starfsmanna. Endurskipulagning samgöngustofnana hefur ekki síst að markmiði að hægt verði í lengstu lög að forðast sársaukamestu aðgerðir til útgjaldalækkunar.

Lækkun útgjalda getur byggt á hagræðingu eða niðurskurði. Við hagræðingu eru aðgerðir sem hægt er að framkvæma tiltölulega skjótt. Hins vegar sýnir reynslan að samhengi er milli umfangs og væntanlegs árangurs hagræðingaradgerða. Sagt með öðrum orðum, þá er ekki hægt að vænta mikillar hagræðingar af aðgerðum sem fela aðeins í sér takmarkaðar breytingar. Stærri breytingar eins og sameining stofnana skapa mun meiri tækifæri til hagræðingar.

Ef ekki er gripið til hagræðingar hlýtur niðurstaða útgjaldalækkunar að vera niðurskurður þjónustunnar. Þó að fyrstu skref í niðurskurði geti verið tiltölulega sársaukalítill, fela þau viðameiri í sér verulega skerðingu á hagsmunum notenda þjónustu.

Við mat á hagræðingu verður að taka tillit til þess að oft felur sameining eða endurskipulagning stofnana í sér kostnað, til dæmis vegna sameiningar húsnæðis, flutninga, samræmingar tækjakosts, þjálfunar starfsfólks, starfsloka og ráðgjafar. Líta má á þennan kostnað sem fjárfestingarkostnað til að ná fram hagræðingu. Hafa verður í huga að þegar lagt er í kostnað vegna sameiningar er það ávallt gert með hliðsjón af væntanlegum ávinningi. Við erfða fjárhagsstöðu verður oft að dreifa þessum kostnaði á lengri tíma en ella. Til lengri tíma getur ónóg fjárfesting í upphafi dregið úr hagkvæmni endurskipulagningar. Einnig tekur nokkurn tíma að fá nýjar stofnanir til að virka sem eina heild. Því má vænta þess að bein hagræðing skili sér ekki að fullu fyrr en á öðru og þriðja ári frá sameiningu.

Þegar meta á hagræði samfélagsins af einfaldara stofnanakerfi er ekki nægilegt að líta eingöngu til beinnar hagræðingar vegna rekstrarlegrar samlegðar, þ.e. vegna fækkunar stjórnenda, endurskipulagningar ýmiss konar stoðþjónustu, samþættingar verkferla, hagkvæmari innkaupa, minni húsnæðiskostnaðar o.s.frv. Þegar vel tekst til getur þekking sem skiptist milli margra stofnana skapað margvísleg tækifæri þegar hún er sameinuð hjá einni stofnun. Fækkun stofnana getur ein og sér skilað hagræði vegna einföldunar á stjórnsýslu, bættrar samhæfingar og markvissari þjónustu við notendur. Loks er ótalið að öflugri stofnanir geta haft jákvæð áhrif á efnahagslífið. Nægir að nefna í þessu sambandi að jafnvel mjög litlar breytingar á virkni samgöngukerfisins geta skilað umtalsverðum þjóðhagslegum ávinningi.

Helstu ákvæði frumvarpsins.

Í frumvarpinu er meginverkefnum stofnunarinnar skipt upp í tvo þætti. Annarsvegar framkvæmdir og viðhald samgöngumannvirkja og hins vegar eignarhald og rekstur þeirra. Þá er gert ráð fyrir í frumvarpinu að almenningssamgöngur verði á könnu Vegagerðarinnar auk verkefna á sviði samgönguöryggis.

Í ákvæðum til bráðabirgða er fjallað um málefni starfsmanna. Öllum starfsmönnum stofnananna fjögurra, að frátöldum forstöðumönnum, verður boðið starf hjá nýjum stofnunum. Þá er gert ráð fyrir að forstöðumenn nýrra stofnana verði skipaðir þegar lögin öðlast gildi og vinni að undirbúningi stofnsetningar nýrra stofnana fram til 1. janúar 2011 en þá er gert ráð fyrir að stofnanirnar taki formlega til starfa.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er mælt svo fyrir að stofnunin skuli vera sérstök stofnun sem heyri undir yfirlýstingum samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og fari með það hlutverk að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi eins og nánar er talið upp í 2. mgr. greinarinnar.

Markmiðið með starfsemi stofnunarinnar er að stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum. Með markmiði um sjálfbærar samgöngur er átt við eflingu almenningssamgangna annarra vistvænna samgöngumáta, auk þess sem dregið verði úr losun koltvísýrings frá samgöngum og annarra efna sem skaðleg áhrif hafa á umhverfið.

Um 2. gr.

Gert er ráð fyrir að forstjóri stofnunarinnar sé skipaður til fimm ára í senn og að hann beri ábyrgð á og fari með stjórn stofnunarinnar, ásamt því að móta starf hennar. Í því sambandi er gert ráð fyrir að hann ráði starfsfólk til stofnunarinnar. Lagt er til að ráðherra staðfesti skipurit stofnunarinnar.

Fyrirmynd 4. mgr. er sótt í 11. gr laga um Flugmálastjórn Íslands, nr. 100 frá 2006. Skýrslur Flugmálastjórnar Íslands hafa gefið góða mynd af starfi stofnunarinnar og rétt að hin nýja stofnunin tileinki sér einnig þau vinnubrögð og vinni árlega skýrslu um starfsemi sína sem gefi raunsanna mynd af því starfi sem stofnuninni er að lögum falið að sinna.

Um 3. gr.

Mikilvægt er stofnunin hafi traust samráð og samvinnu við hagsmunaaðila og almenning um þau verkefni sem henni eru falin. Er gert ráð fyrir að stofnunin hafi rúmar heimildir til að haga þessu samráði eftir því sem best þykir henta, t.d. með starfandi faghópum sem fylgjast með og fjalla um þróun mála á tilteknum sviðum, í þeim tilgangi að opna fyrir betri aðkomu þeirra aðila sem hagsmuna eiga að gæta í einstökum málaflokkum.

Lagt er til í 2. mgr. að ráðherra skipi fagråd eins og þörf krefur hverju sinni eða skipuleggi samráð um ýmis sérmál og tæknileg úrlausnarefni.

Um 4. gr.

Ákvæði 1. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Vegagerðinni er ætlað að taka þátt í gerð samgönguáætlunar í samræmi við ákvæði sérlaga sem um þær áætlanir gilda. Í 2. mgr. er ferli framkvæmda lýst nánar ásamt því hvað felist í framkvæmd samgönguáætlunar. Er það til fyllingar ákvæðum laga um samgönguáætlun.

Þær stofnanir sem verða hluti af Vegagerðinni reka í dag ýmis tölvu- og upplýsingakerfi önnur en þau almennu upplýsingakerfi sem stofnanir almennt reka eins og skjalastjórnunar-kerfi. Lagt er til að slíkur rekstur verður áfram hluti af verkefnum Vegagerðarinnar. Má þar nefna upplýsingakerfi um færð á vegum.

Um 5. gr.

Í 5. og 6. gr. frumvarpsins er verkefnum stofnunarinnar skipt upp í framkvæmd og viðhald samgöngumannvirkja annars vegar og eignarhald og rekstur þeirra hins vegar. Um þessi verkefni er nánar fjallað í einstökum sérlögum sem stofnunin starfar eftir. Má þar nefna vegalög og hafnalög.

Rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu er hjá Isavia ohf. Rétt þykir hins vegar að heimila Vegagerðinni að gera samninga um uppbyggingu, rekstur og viðhald flugvalla ef það er talið hagkvæmt.

Um Landeyjahöfn gilda sérlög. Höfnin er eina höfn landsins sem er að fullu í eigu íslenzka ríkisins og er Siglingastofnun Íslands falin umsjón og rekstur hafnarinnar. Lagt er til að Vegagerðin sinni þessu verkefni.

Um 6. gr.

Sjá athugasemdir við 5. gr.

Um 7. gr.

Í greininni er sérstaklega fjallað um rekstrarverkefni á sviði almenningssamgangna. Almenningsamgöngur eru framkvæmdarverkefni og því eðlilegt að slík verkefni séu á könnu Vegagerðarinnar á sviði samgangna. Snúa verkefni bæði að uppbyggingu almenningsamgangna sem og umsjón og rekstri þeirra.

Um 8. gr.

Ákvæðið miðar að því að auka öryggi í samgöngum og þannig draga úr slysum og draga úr tjóni af þeirra völdum. Í því skyni er stofnuninni falin verkefni sem lúta að öryggisstjórnun samgangna og ráðgjöf þar að lútandi.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 10. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um það mikilvæga hlutverk Vegagerðarinnar að sinna rannsóknum, greiningu og þróun á starfssviði sínu. Falla þar undir bæði einstök verkefni sem stofnunin sinnir sjálf sem og þátttaka í verkefnum með öðrum aðilum sem stunda rannsóknir, greiningu og þróun á sama sviði.

Í 2. mgr. er ráðherra veitt heimild til setningar reglugerðar um hlutverk stofnunarinnar á sviði rannsókna, greiningar og þróunar.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er að finna framsalsheimild fyrir stofnunina vegna einstakra verkefna eða verkþátta ef hagvæmnisrök hníga til þess að fela öðrum aðila utan stofnunarinnar slík verk. Þannig er stofnuninni heimilt að fela öðrum aðilum umsjón með framkvæmdum við samgöngumannvirki og samgöngukerfi. Mikilvægt er að slík heimild sé í lögnum svo svigrúm gefist til framsals verkefna í einstökum tilvikum ef hagvæmnisrök standa til þess.

Um 12. gr.

Í 1. mgr. er að finna skattlagningaheimild fyrir Vegagerðina vegna markaðra tekna fyrir sérstakt bensíngjald samkvæmt lögum nr. 29/1993, um vörugjöld af ökutækjum, eldsneyti o.fl., um olíugjald og kílómetragjald samkvæmt lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald. Í lögum um vitagjald, nr. 132/1999, með áorðnum breytingum, er að finna heimild vegna vitagjalds.

Í 2 mgr. fjallað um þá heimild samkvæmt vegalögum, nr. 80/2007, að ákveða í samgöngu-áætlun að veghald einstakra vegakafla þjóðvega skuli kostað að hluta eða öllu leyti með veggjaldi af umferð eða með notkunargjaldi.

Með ákvæði 3. mgr. er stofnuninni veitt heimild til að taka gjald vegna kostnaðar sem hlýst af undirbúningi verka sem stofnuninni er falið að hafa umsjón með.

Um 13. gr.

Í greininni er kveðið á um að Vegagerðin geti aflað sér tekna með sölu á sérhæfðri þjónustu vegna starfsemi sem rekin er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði og tekið fram að slík tekjuöflun skuli byggð á viðmiðunargjaldskrá sem stofnunin setji. Þar verði m.a. kveðið á um taxa á útseldri vinnu stofnunarinnar. Gert er ráð fyrir að sú gjaldskrá taki mið af markaðsverði þjónustunnar. Gert ráð fyrir að greina skuli kostnað allra verkefna og á allur kostnaður vegna þessarar sérhæfðu þjónustu að vera fjárhagslega aðskilinn frá lögmætum verkefnum stofnunarinnar.

Verkefni þau sem hér um ræðir eru fyrst og fremst innlend og erlend verkefni hafnasviðs stofnunar. Hafnasvið sinnir einkum lögboðnum verkefnum er lúta að rannsóknum og áætlanagerð, svo og umsjón og eftirlit með þeim hafnarframkvæmdum og sjóvörnum sem ríkissjóður veitir fjármuni til. Auk þess sinnir hafnasviðið verkefnum innan lands sem ekki eru lögbundin en sérhæfð á sviði hafnagerðar. Þannig nýtir stofnunin þá sérþekkingu sem hún hefur í hafnagerð í þágu þeirra aðila sem á þurfa að halda. Slík verkefni eru m.a. botnrannsóknir, dýptarmælingar, keyrsla sérhæfðra ölduforrita og hönnun hafnarmannvirkja.

Um 14. gr.

Ákvæði 1. mgr. sækir uppruna sinn í 3. mgr. 3. gr. laga um Siglingastofnun Íslands og hefur þann tilgang m.a. að stuðla að hagkvæmri nýtingu og vexti íslenskrar þekkingar á starfssviði stofnunarinnar, m.a. til útflutnings.

Ákvæði 2. mgr. veitir stofnuninn heimild til að stofna félag eða félög vegna einstakra framkvæmda- og þjónustuverkefna enda hnígi hagkvæmnisrök til þess að svo sé gert.

Um 15. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um þagnarskyldu starfsmanna. Er það til viðbótar við almennt þagnarskylduákvæði 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þá er tekið fram að þagnarskylda nái ekki eingöngu til starfsmanna stofnunarinnar heldur einnig til þeirra sjálfstæðu sérfræðinga sem starfa á vegum stofnunarinnar. Jafnframt er gert ráð fyrir því, í samræmi við almennt ákvæði 18. gr. laga nr. 70/1996, að þagnarskylda haldist þótt látið sé af störfum. Gildir það einnig um þá sérfræðinga sem starfað hafa fyrir stofnunina.

Um 17. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um Vegagerðina,
frankvæmdastofnun samgöngumála.**

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót frankvæmdastofnun sem sinni framkvæmdum og viðhaldi samgöngumannvirkja ásamt því að fara með eignarhald og sinna rekstri þeirra. Myndun stofnunarinnar er hluti af heildarendurskoðun á skipulagi samgöngustofnana sem felur í sér að settar verði á fót tvær stofnanir, annars vegar stjórnsýslustofnun sem beri heitið Farsýslan og hins vegar frankvæmdastofnun sem beri heitið Vegagerðin. Stjórnsýslustofnunin verður til með sameiningu Umferðarstofu, Flugmálastjórnar og stjórnsýsluverkefna Siglingastofnunar og Vegagerðarinnar. Frankvæmda- og rekstrarstofnun verður hins vegar til með sameiningu frankvæmda- og rekstrarverkefna Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar. Markmiðin með endurskipulagningu þessara samgöngustofnana eru í fyrsta lagi að auka faglegan styrk, í öðru lagi að skýra verkaskiptingu og bæta þjónustu og árangur, í þriðja lagi að efla, einfalda og auka gagnsæi stjórnsýslunnar, í fjórða lagi að tryggja markvissara samráð við hagsmunaaðila, í fimmta lagi að efla samgönguáætlun og tryggja markvissa frankvæmd hennar, í sjötta lagi að auka hagkvæmni og bæta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til samgöngumála og í áttunda lagi að samþætta þróun og rannsóknir á sviði samgöngumála. Á þessu stigi liggja ekki fyrir rekstraráætlanir fyrir þessar nýju stofnanir né hvernig núverandi 546,1 m.kr. rekstrarframlag Vegagerðarinnar og 705,5 m.kr. rekstrarframlag Siglingastofnunar muni skiptast milli stofnananna tveggja. Til að átta sig á umfangi þessara breytinga má sjá í eftirfarandi töflu hvernig fjárheimildir þeirra fjárlagaliða, sem falla undir þessa sameiningu, eru í fjárlögum 2010.

	10-211 Vegagerðin	10-212 Samg. verkefni	10-251 Umferðar- stofa.	10-335 Siglingast. Íslands	10-336 Hafnar- framkv.	10-471 Flugmálastj. Íslands	Samtals
Almennur rekstur	6.789,2	4.877,0	436,9	1.014,5	13,0	464,7	13.595,3
Viðhaldsverkefni		4.679,0					4.679,0
Stofnkostnaður		8.976,0		165,6	1.340,0		10.481,6
Gjöld samtals	6.789,2	18.532,0	436,9	1.180,1	1.353,0	464,7	28.755,9
Sértekjur	-6.162,2		-234,1	-212,6		-4,7	-6.613,6
Gjöld umfram tekjur	627,0	18.532,0	202,8	967,5	1.353,0	460,0	22.142,3
Fjármögnun:							
Greitt úr ríkissjóði		4.563,3		720,9	1.353,0	240,0	6.877,2
Innheimt af ríkistekjum	627,0	13.893,7	202,8	246,6		220,0	15.190,1
Viðskiptahreyfingar		75,0					75,0

Eins og fyrr segir er gert ráð fyrir að framlög vegna stofnkostnaðar- og viðhaldsverkefna muni heyra undir Vegagerðina en í fjárlögum 2010 námu útgjöld vegna þessara verkefna rúmum 15 milljörðum kr. Þá er gert ráð fyrir að til stofnunarinnar flytjist einnig framlög til almenns rekstrar vegna þjónustu vegakerfisins, styrkja til ferja og sérleyfishafa, styrkja til innanlandsflugs, rannsókna, Vaktstöðvar siglinga, umdæma og rekstrardeilda Vegagerðar-

innar og innheimtukostnaðar vegna markaðra tekna. Í fjárlögum 2010 eru útgjöld þessara verkefna að frádregnum sértekjum áætluð um 5,5 milljarðar kr.

Samkvæmt mati samgönguráðuneytisins er gert ráð fyrir að með sambættingu þessara verkefna í tvær nýjar stofnanir verði mögulegt að ná fram beinni hagræðingu í rekstrargjöldum sem nemi um 10%. Ekki liggur þó fyrir áætlun um það hvernig hagræðingin muni skiptast á milli Farsýslunnar og Vegagerðarinnar. Samkvæmt fjárlögum 2010 má ætla að samlagðar fjárheimildir vegna rekstrarkostnaðar við yfirstjórn og stjórnsýslu beggja stofnananna nemi um 1,7 milljörðum kr. að frádregnum sértekjum. Samkvæmt því gæti 10% hagræðing í rekstrargjöldum numið samtals um 170 m.kr. Hér er eingöngu um að ræða þá hagræðingu sem gert er ráð fyrir að verði vegna samlegðaráhrifa í rekstrargjöldum þeirra stofnana sem sameinast samkvæmt frumvarpinu en ekki aðhaldaðgerðir sem stjórnvöld kunna að ákveða í almennum rekstri við þjónustu vegakerfisins, viðhaldsverkefnum eða framkvæmdum á þessu sviði. Gert er ráð fyrir að starfsmannafjöldi Farsýslunnar verði 147 og 321 hjá Vegagerðinni eða samtals 468 manns til að byrja með. Er það sami fjöldi og nú starfar hjá Flugmálastjórn, Siglingastofnun, Vegagerðinni og Umferðarstofu en hins vegar er gengið út frá því að um 14 manns muni láta af störfum árlega vegna aldurs. Gert er ráð fyrir að í mörgum tilvikum muni ekki þurfa að ráða í þau störf sem losna.

Gert er ráð fyrir að verkefni Vegagerðarinnar verði fjármögnuð með mörkuðum tekjum og beinum framlögum úr ríkissjóði en til markaðra tekna teljast bensínjald, olíugjald, kílómetragjald og vitagjald. Frumvarpið felur ekki í sér breytingar á þessum mörkuðu tekjum til hækkunar eða lækkunar. Fjármálaráðuneytið telur það ekki vera heppilegt fyrirkomulag að ríkistekjur séu markaðar með þessum hætti til starfsemi ríkisaðila. Að mati ráðuneytisins ættu tekjur sem kveðið er á um í lögum og teljast til ríkistekna að renna í ríkissjóð og ákvörðun um fjárheimildir verkefna að vera tekin í fjárlögum hverju sinni.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum miðast mat samgönguráðuneytisins þannig við að útgjöld ríkissjóðs geti lækkað um samtals 170 m.kr. vegna samlegðaráhrifa í rekstri við sameiningu Flugmálastjórnar, Siglingastofnunar, Vegagerðarinnar og Umferðarstofu í tvær stofnanir. Gert er ráð fyrir að einhver kostnaður kunni að falla til við sameininguna en að þeim kostnaði verði mætt með tímabundnum hagræðingarráðstöfunum hjá þessum stofnunum sem eigi því ekki að leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð. Hér er eingöngu um að ræða þá hagræðingu sem gert er ráð fyrir að verði vegna samlegðaráhrifa í rekstrargjöldum þeirra stofnana sem sameinast samkvæmt frumvarpinu en ekki aðhaldaðgerðir sem stjórnvöld kunna að ákveða í almennum rekstri við þjónustu vegakerfisins, viðhaldsverkefnum eða framkvæmdum á þessu sviði. Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi til laga um Farsýsluna, stjórnsýslustofnun samgöngumála og er að öðru leyti vísað til umsagnar um það frumvarp.