



Alþingi
Erindi nr. P 139/1583
komudagur 4.3.2011

Alþingi
Samgöngunefnd
Við Austurvöll
150 Reykjavík

Kópavogi, 03.03.2011
Tilv. 018
HG

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Farsýsluna, stjórnsýslustofnun samgöngumála (heildarlög), 385. mál og frumvarp til laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, 386. mál.

Siglingastofnun Íslands vísar til erindis samgöngunefndar Alþingis, dags. 21. febrúar 2011, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um 385. mál. Þar sem mál númer 386 er nátengt fyrri málinu er hér fjallað um bæði málin.

Útdráttur.

Siglingastofnun leggur til að skoðað verði vandlega hvaða möguleika nýtt skipulag Stjórnarráðsins gefur við endurskipulagningu stofnana. Forðast verði að falla í þá gryfju að hrinda í framkvæmd gömlum tillögum sem miðuðust við aðrar aðstæður í þjóðfélaginu og önnur markmið.

Hvað málaflokk siglinga varðar er lagt til að stuðst verði við tillögur nefndar samgönguráðherra um framtíðarskipan stofnana samgöngumála frá júní 2009. Ekki velja þann valkost sem nefndin mælir gegn eins og gert er í frumvörpunum sem hér eru til umsagnar.

Ef umrædd frumvörp verða að lögum munu málefni siglinga, öryggi sjófarenda og mengunarvarnir sjávar deilast niður á enn fleiri stofnanir en raunin er í dag og málaflokkurinn veikjast faglega. Lögð er áhersla á að litið verði til þess, hvernig alþjóðasamfélagið og nágrannalönd raða þessum verkefnum niður á stofnanir. Raunhæft dæmi er að líta til strands Goðafoss í Noregi, hvernig aðgerðum er stýrt þar og hvernig yrði tekið á sambærilegu atviki hér miðað við nýja stofnanaskipan.

Fullnægjandi rök vantar fyrir því að breytingar skv. frumvörpunum muni leiða til kostnaðarlækkunar. Eðli hlutverkaskiptaleiðar, sem frumvörpin byggja á, er að bæði stjórnsýslustofnunin og framkvæmdastofnunin þurfa að koma sér upp sérfræðingum á sömu sviðum og fylgir því kostnaður. Reynslan af uppskiptingu flugmálanna í Flugmálastjórn og Flugstoðir ohf. á sínum tíma er gott dæmi um þetta.



Endurskipulagning Stjórnarráðsins.

Siglingastofnun veitti allsherjarnefnd Alþingis umsögn þann 28. júní 2010 um frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands (sameiningu ráðuneyta) og skal nú tekinn upp þráðurinn þar sem frá var horfið. Siglingastofnun var þeirrar skoðunar að sameining ráðuneytanna væri í raun forsenda þess að endurskipulagning samgöngustofnana mætti takast vel. Í athugasemdum við frumvarpið um sameiningu ráðuneyta var samþætting á sviði öryggismála, t.d. öryggismál sjófarenda o.fl., tilgreind sem helstu rök fyrir sameiningu dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Þá var í athugasemdunum lögð áhersla á að endurskipulagning samgöngustofnana yrði unnin samhliða og í kjölfar sameiningar ráðuneyta og í samræmi við stefnumótun fyrir nýtt ráðuneyti. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá febrúar 2011, Sameining í ríkisrekstri – 4 Innanríkisráðuneyti, kemur fram að Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að mótuð verði langtíma stefna fyrir sameinað ráðuneyti og hefur ráðuneytið sett sér að það verði gert fyrir 1. október 2011. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að í stefnumótunarvinnunni þurfi að leggja raunsætt mat á ávinning þess að flytja stofnanir til annarra ráðuneyta eða frá þeim til innanríkisráðuneytisins eftir því hvar verkefni eiga best heima. Æskilegt er að þessari vinnu verði lokið áður en endanlegt skipulag samgöngustofnana verður ákveðið.

Endurskipulagning stofnana taki mið af breytingum Stjórnarráðsins.

Smíði þeirra frumvarpa um Farsýsluna og Vegagerðina, sem nú eru til umsagnar, var að mestu lokið áður en farið var að vinna að sameiningu ráðuneytanna. Í þeirri vinnu var ekki litið út fyrir þáverandi mörk samgönguráðuneytisins og stefnan t.d. tekin á að færa saman í eina stofnun vegagerð, umsjón með ríkisstyrktri hafnargerð og sjóvarnargörðum, rekstur vita og sjómerkja ásamt eignarhaldi og rekstri leiðsögu-, vöktunar, upplýsinga- og eftirlitskerfa á sjó. Sá valkostur sem ráðuneytið tók til skoðunar byggði á hugmyndum sem komnar voru fram fyrir bankahrun, það er að aðskilja skyldi stjórnsýslu frá öðrum verkefnum með því að búa til sérstaka stjórnsýslustofnun og aðra sem sinna skyldi framkvæmdum og rekstri. Þetta er kostnaðarsöm leið þar sem báðar stofnanir þyrftu að koma sér upp sérfræðingum á flestum sviðum samgöngumála en sérfræðingar eru samnýttir í stjórnsýslu, við framkvæmdir og rekstur í dag. Þessi aðferð (í raun uppskipting en ekki sameining) hefði einnig í för með sér að verkefnum Siglingastofnunar yrði skipt niður á tvær stofnanir. Málaflokkur siglinga myndi veikjast faglega og þjónusta við sjófarendur versna því litlar líkur eru á að auknir fjármunir fái til málaflokksins á næstu árum þannig að hægt yrði að bæta við sérfræðingum. Siglingastofnun telur nauðsynlegt að skoða lausnir í víðara samhengi en að framan greinir og sú staðreynd að sameiningu ráðuneyta í innanríkisráðuneyti er lokið og hefur vel til tekist, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar frá febrúar 2011, gerir þann kost mjög fýsilegan.

Álit nefndar um framtíðarskipan stofnana samgöngumála frá júní 2009.

Nefnd sem samgönguráðherra skipaði þann 29. janúar 2009 um framtíðarskipan stofnana samgöngumála skilaði af sér skýrslu í júní 2009. Að mati nefndarinnar eru margvísleg rök fyrir



breyttu stofnanaskipulagi og voru skoðaðir 5 valkostir í því sambandi. Nefndin mælti sérstaklega með því að valkostur um Stofnun hafs og strandar yrði skoðaður. Á hinn bóginn er á bls. 28 í skýrslu nefndarinnar tekið fram að ekki sé mælt með svokallaðri hlutverkaskiptingu en það er einmitt leiðin sem frumvörpin um Farsýsluna og Vegagerðina byggja á. Í nefndarálitinu eru taldir upp nokkrir gallar við þessa leið og má þar nefna:

1. Tiltölulega flóknar breytingar, sérstaklega hvað varðar Siglingastofnun.
2. Talsverð röskun og talsverð áhætta vegna breytinga.
3. Getur veikt samfellu einstakra samgöngugreina.
4. Samlegðaráhrif á sviði framkvæmda og viðhalds takmörkuð þar sem fyrirséð er að draga muni úr þætti ríkisins í hafnarframkvæmdum.

Stofnun hafs og strandar.

Stofnun hafs og strandar yrði til með sameiningu Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu og Fiskistofu en tæki auk þess við verkefnum frá fleiri stofnunum, svo sem mengunarvörnum á sjó frá Umhverfisstofnun. Ríkisendurskoðun hafði komist að hliðstæðri niðurstöðu í stjórnsýsluendurskoðun á Landhelgisgæslu Íslands sem skilað var með skýrslu í febrúar 2001. Í hvorugt skiptið varð þó af því að þessir valkostir væru skoðaðir frekar og líklegasta skýringin á því er að stofnanirnar hafa heyrt undir sitt hvort ráðuneytið, en mikil tregða hefur verið á tilflutningi verkefna milli ráðuneyta. Ávallt hefur þó verið mikil samvinna á milli Siglingastofnunar og Landhelgisgæslu, sérstaklega þá fjóra áratugi sem stofnanirnar deildu húsnæði að Seljavegi en þá sinntu verk- og tæknifræðingar Vita- og hafnamála oft ýmsum tæknistörfum fyrir Gæsluna og skipstjórnarmenntaðir menn Gæslunnar ýmsum siglingafræðilegum verkefnum fyrir Vita- og hafnamál. Endurskipulagning Stjórnarráðsins og sá möguleiki að flytja verkefni milli ráðuneyta hefur rutt úr vegi ýmsum þeim hindrunum sem staðið hafi í vegi fyrir faglegrri og hagkvæmri skipan á stofnanakerfi ríkisins og því gefst tækifæri nú að ráðast í róttækar breytingar.

Skilvirkt, einfalt og öflugt stofnanakerfi.

Mikilvægt er að stofnanakerfi sem heldur utan um siglingar hér við land sé faglega sterkt, öflugt og skilvirkt svo takast megi á við óhöpp álíka því og þegar Goðafoss strandaði við Noreg fyrir skömmu. Ef frumvörp þau sem hér eru til umsagnar verða samþykkt kæmu a.m.k fjórar stofnanir að slíku verkefni. Farsýslan færi með eftirlit með skipi, áhöfn og farmi, Landhelgisgæslan sæi um löggæslu, leit og björgun, Umhverfisstofnun stýrði mengunarvörnum ásamt viðbrögðum við þeim og Vegagerðin sinnti m.a. rekstri vita, sjómerkja og upplýsingakerfis um veður og sjólag. Siglingastofnun telur vænlegra til árangurs að koma þessum verkefnum öllum fyrir í einni stofnun, „Stofnun hafs og strandar“. Fáar þjóðir í Evrópu hafa yfirráð yfir stærra hafsvæði en Ísland og afar mikilvægt er að við gætum hagsmuna okkar þar og sinnum öryggismálum til frambúðar, sérstaklega nú þegar aukinni skipaumferð er spáð á svæðinu m.a. vegna nýrra siglingaleiða um Norðurslóðir. Benda má á þá miklu áherslu sem Norðmenn leggja á að vera í forystu í siglingamálum á Norður-Atlantshafi en hagsmunir þjóðanna á þessu svæði eru að miklu



leyti svipaðir.

Vaktstöð siglinga.

Samkvæmt lögum nr. 41/2003 fer Siglingastofnun Íslands með framkvæmd laga um Vaktstöð siglinga. Siglingastofnun annast stjórnábyrgð sem tengist vaktstöðinni og sér um öll samskipti við Alþjóðasiglingamálastofnunina (IMO) og Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) vegna vaktstöðvarinnar. Til að ná fram hagkvæmni í ríkisrekstri samdi Siglingastofnun við Neyðarlínuna ohf. um uppbyggingu fjarskiptakerfa og rekstur vaktstöðvarinnar en Neyðarlínan rekur nokkur önnur hliðstæð kerfi og sinnir neyðarsímsvörun. Samningurinn var endurnýjaður á síðasta ári og er til 10 ára. Neyðarlínan gerði svo aftur undirverktakasamning við Landhelgisgæsluna sem leggur til mannskap sem sinnir sjálfri vöktuninni, það er að fylgjast með á tölvuskjánum í Skógarhlíðinni og nýtur þar með hagræðis af að hafa beinan aðgang að upplýsingum um alla skipaumferð við landið. Nokkuð hefur verið gagnrýnt hversu margar stofnanir koma að þessu verkefni. Verði frumvörpin um Farsýsluna og Vegagerðina að lögum verður fyrirkomulagið í kringum vaktstöðina enn flóknara, því verkefni Siglingastofnunar henni tengd deildust niður á stofnanirnar tvær. Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins um Farsýsluna mun sú stofnun annast stjórnábyrgð verkefni laga um vaktstöð siglinga. Samkvæmt 6. gr. frumvarps um Vegagerðina og kostnaðarmati fjármálaráðuneytis, sem frumvarpinu fylgir, á Vegagerðin að annast greiðslur vegna verkefnisins. Með þessu verður búið að slíta í sundur fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð sem ekki getur talist góð latína. Væri ekki nær að koma verkefninu fyrir hjá einni öflugri „Stofnun hafs og strandar“ sem síðan endurnýjaði samninginn við Neyðarlínuna ohf. um uppbyggingu og rekstur upplýsinga- og fjarskiptakerfanna. Til fróðleiks má geta þess að um síðustu áramót var samið um að Neyðarlínan tæki einnig að sér rekstur AIS-kerfis Siglingastofnunar, en með því næst fram hagræðing með samnýtingu á símalínum og sendistöðvum.

Hvað getum við lært af öðrum þjóðum.

Í samræmi við ákvæði laga nr. 6/1996 hefur Siglingastofnun annast samstarf við alþjóðastofnanir og framkvæmd alþjóðasamþykktar sem Ísland er aðili að og varða siglinga-, hafna- og vitamál. Í alþjóðasamfélaginu er komin á ákveðin hefð í því hvaða verkefnum er raðað saman og komið fyrir í umræddum stofnunum. Þannig fjallar Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO) á heimsvísu um öryggi sjófarenda og mengunarvarnir á hafinu og Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) um sömu málaflokka innan Evrópu. Í ákveðnum tilvikum fara þessar stofnanir fram á að aðildarríkin tilnefni ákveðinn aðila (National Competent Authority) til að koma fram gagnvart þeim, sé skipulagið þannig í viðkomandi landi að verkefnum siglingamála er skipt niður á fleiri en eina stofnun. Mikilvægt er að líta til uppbyggingar og valdsviðs þessara fjölþjóðastofnana þegar skipuleggja á stjórnkerfi íslenskra siglingamála þannig að ekki komi til eyður eða skörun í samskiptum íslenskra stjórnvalda við þær. Nú þegar tækifæri gefst til endurskipulagningar hér á landi væri árangursríkast að ná þessu markmiði með því að setja umrædd verkefni í eina stofnun, „Stofnun hafs og strandar“. Nefna má að Bretar hafa farið þessa leið með stofnun „The Maritime and Coastguard Agency“.

**Faglegur styrkur, sparnaður eða kostnaðarauki.**

Ef horft er til þeirra stofnana sem frumvörpin í óbreyttri mynd gera ráð fyrir, þá yrði Siglingastofnun klofin í nokkurn veginn tvo jafnstóra hluta eða nánast þá sömu og voru til fyrir sameiningu Vita- og hafnamálastofnunar og Siglingamálastofnunar ríkisins árið 1996. Þá var markmiðið með sameiningunni aukinn styrkur málaflokksins og því má vel færa fyrir því gild rök að með því að kljúfa stofnunina í fyrri einingar væri verið að veikja hann faglega. Siglingamálahluti stofnunarinnar yrði sameinaður Umferðarstofu og Flugmálastjórn, sem báðar kæmu í heilu lagi, og síðan bættust við um 5% Vegagerðarinnar. Farsýslan yrði til úr mörgum einingum sem eru ólíkir að eðli og gerð og því um flókna sameiningu að ræða.

Ef lagt er út frá hagræðingu þá kemur fram í svari fjármálaráðherra við fyrirspurn (Þskj. 411 – 243. mál á 139. löggjafarþingi) að á tímabilinu frá október 2008 til október 2010 hefur stöðugildum fækkað um 2% hjá Vegagerðinni, 13% hjá Umferðarstofu, 12% hjá Siglingastofnun og 1% hjá Flugmálastjórn. Ætla mætti af þessum tölum að hagræðingarmöguleikar séu enn til staðar hjá einstaka stofnunum og þar ættu tækifærin að vera. Það hlýtur að teljast hæpið að hagræðingarmarkmið náist skjótt með svo flókinni breytingu því starfsvettvangur þessara stofnana er ólíkur út frá faglegri þekkingu og viðskiptavinir ekki þeir sömu.

Mikilvægi heildstæðrar kostnaðaráætlunar og samrunaáætlunar.

Siglingastofnun telur nauðsynlegt að unnin verði heildstæð kostnaðaráætlun og samrunaáætlun áður en tekin verður ákvörðun um sameiningu Flugmálastjórnar, Siglingastofnunar, Vegagerðarinnar og Umferðarstofu. Nauðsynlegt er að samrunaáætlunin sýni allan áætlaðan kostnað vegna sameiningarinnar, m.a. kostnað vegna vinnu starfsfólks, bókhalds- og upplýsingatæknimála, húsnæðismála, biðlauna og annarra þátta. Sem dæmi má nefna að umræddar fjórar stofnanir nota þrjú mismunandi bókhaldskerfi (Navision, Oracle og Stólpa) og þrjú mismunandi skjalavistunarkerfi (Gopro, Focal og One Systems) en kostnaður fylgir því að stækka eða taka upp nýjan hugbúnað og þjálfar starfsfólk í notkun hans. Hvað húsnæðismál varðar þá er Siglingastofnun í eigin húsnæði sem er í góðu ástandi og stofnunin á skuldlaust og getur því reiknað sér lága húsaleigu. Flutningur á verkefnum Siglingastofnunar til nýrrar stofnunar í leiguhúsnæði hefði í för með sér verulegan kostnaðarauka fyrir verkefni siglingamála. Reynslan af sameiningu ráðuneytanna sýnir að gera verður ráð fyrir að einhverjir starfsmenn stofnananna færu á biðlaun. Til að mæta samdrætti í fjárveitingum síðustu árin hefur starfsmönnum Siglingastofnunar verið fækkað um 12% frá árinu 2008. Ekki er hægt að fækka starfsmönnum sem sinna siglingamálum frekar en orðið er ef nást á að sinna lögbundnum verkefnum, hvað þá þegar endurnýjun og viðhald á fiskiskipaflota landsmanna fer af stað að nýju. Því verður að ráða nýtt starfsfólk í stað þess sem hættir og jafnvel að bæta í þegar hjól atvinnulífsins fara að snúast að fullu að nýju.

Af framanrituðu má ljóst vera að þó nokkur kostnaður fylgir þeirri endurskipulagningu samgöngustofnana, sem frumvörpin um Farsýsluna og Vegagerðina gera ráð fyrir. Í kostnaðarmati fjármálauneytis, sem fylgir frumvörpunum, er rætt um að kostnaði við sameininguna verði mætt með tímabundum hagræðingarráðstöfunum hjá nýju stofnunum. Hvað siglingamálin varðar er útilokað að þeim tímabundna kostnaði verði mætt með frekari fækkun



SIGLINGASTOFNUN

starfsfólks og því verður að ætla þeim málaflokki auknar fjárveitingar a.m.k. næstu tvö til þrjú árin. Að öðrum kosti er tekin sú áhætta að starfsemin á þessu sviði hrynji.

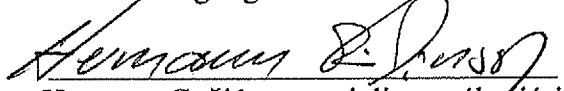
Niðurstaða.

Siglingastofnun leggur áherslu á að vandað verði til verks nú, þegar taka á skipan stofnana innanríkisráðuneytisins til endurskoðunar og komið á skipulagi sem gæti dugað helst einhverja áratugi. Áhættusamt og dýrt yrði að tjalda til einnar nætur í þessu sambandi. Nauðsynlegt er að taka mið af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á skipulagi Stjórnarráðsins og nýta til fulls þá hagræðingarmöguleika sem þær gefa. Fyrsta skrefið er að ljúka mótun langtímastefnu fyrir nýtt innanríkisráðuneyti þar sem meðal annars yrði metinn ávinningur af enn frekari tilflutningi verkefna milli ráðuneyta sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar frá febrúar 2011.

Siglingastofnun tekur undir megentillögur nefndar samgönguráðherra um framtíðarskipan stofnana samgöngumála sem skilaði af sér tillögum í júní 2009, það er að valkostur um sameinaða Stofnun hafs og strandar verði kannaður nánar. Þær hindranir sem voru í vegi fyrir að hrinda mætti tillögunum í framkvæmd árið 2009 eru nú horfnar, það er ókleifir ráðuneytismúrar, sem hurfu við endurskipulagningu Stjórnarráðsins og myndun innanríkisráðuneytis. Eybjóðinni á Íslandi sem frá upphafi hefur fyrst og fremst verið siglingaþjóf er lífsnauðsynlegt að halda vel utan um málefni hafsins, öryggi sjófarenda og mengun sjávar. Öflug Stofnun hafs og strandar er að athuguðu máli mun vænlegri kostur en dreifing verkefna niður á margar stofnanir, sem byggja á annarri kjarnastarfsemi en sjónum. Ákvörðun um að byggja upp slíka Stofnun hafs og strandar væri mikilvægur áfangi í að takast á við þá framtíðarsýn sem bæði forseti Íslands og utanríkisráðherra hafa nýlega sett fram í rituðu máli, þ.e að opnun siglingaleiða um Norðurlóðir muni færa Ísland í nýja og miðlæga stöðu í samgöngukerfi veraldarinnar.

Að lokum er ítrekað mikilvægi þess að gengið verði frá heildstæðri kostnaðaráætlun vegna fyrirhugaðra stofnanabreytinga áður en endanlegar ákvarðanir um framhaldið verða teknar. Í ljósi mikils niðurskurðar til rekstrar síðustu 3 árin yrði tekin mikil áhætta með því að ráðast í kostnaðarsamar breytingar nú og ætla ekki til þess sérstaka tímabundnar fjárveitingar.

Virðingarfyllst,
f.h. Siglingastofnunar Íslands


Hermann Guðjónsson, siglingamálastjóri