



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Nefndasvið Alþingis  
Samgöngunefnd  
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Alþingi  
Erindi nr. P 139/1634  
komudagur 9. 3. 2011

Reykjavík, 8. mars 2011

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Farsýsluna, stjórnarsýslustofnun samgöngumála, 385. mál, og frumvarp til laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála, 386. mál.**

Samgöngunefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins, Lands sambands íslenskra útvegsmanna, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtök iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu um ofangreind frumvörp. Eftirfarandi umsögn nær til beggja þingmálanna þar sem þau eru nátengd.

Frumvörpin eru hluti af heildarendurskoðun á skipulagi samgöngustofnana sem felur í sér að settar verði á fót tvær stofnanir, annars vegar Farsýslan sem ætlað er að sinna stjórnarsýslu og eftirliti á sviði samgöngumála, og hins vegar Vegagerðin sem ætlað er að annast framkvæmdir og rekstur samgöngumannvirkja. Stofnanirnar verða reistar á grunni Siglingastofnunar Íslands, Flugmálastjórnar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðarinnar.

Samtökin taka undir þau markmið með endurskipulagningu samgöngustofnana sem talin eru upp í greinargerðinni eins og að auka faglegan styrk og tryggja markvissara samráð við hagsmunaaðila. Sérstaklega er því fagnað að stjórnvöld hafi frumkvæði að breytingum sem til þess eru ætlaðar að lækka rekstrarkostnað stjórnarsýslu- og eftirlitsstofnana. Slíkt er íslensku atvinnulífi lífsnauðsynlegt til að auka samkeppnishæfni í sífellt harðari alþjóðlegri samkeppni. Því miður er ástæða til að óttast að umfangsmiklar skipulagsbreytingar eins og hér eru fyrirhugaðar skili ekki þeim sparnaði sem til er ætlast. Mörg dæmi eru um að sameiningaraðgerðir að hálfu hins opinbera hafi kostað skattgreiðendur meiri fjármuni en til stóð. Því skal áréttað að fylgst verði vel með því að þessar aðgerðir nái fjárhagslegu markmiði sínu.

Í almennri greinargerð með frumvarpi um Farsýsluna segir m.a.: „Miðað við þessar forsendur má gera ráð fyrir því að fjárveitingar geti lækkað um þriðjung á fjögurra ára tímabili. Þó að tækifæri kunní að vera til aukinnar tekjuöflunar, eru möguleikar til að leggja auknar álögur á atvinnulífið takmarkaðir.“ Einnig kemur fram að lækka megi innri rekstrarkostnað um 10 - 15% við boðaða breytingu. Einu rökin sem tilgreind eru fyrir þessari hagræðingu er samanburður á kostnaði vegna yfirstjórnar og stoðþjónustu stærri stofnana annars vegar og samþætting verkferla milli núverandi stofnana hins vegar. Af lestri frumvarpsins og athugasemdanna er ekki að sjá að neitt liggi fyrir um hvaða ferla sé hægt að samþætta eða að nokkur vinna hafi farið fram í þá veru að kanna slíkt. Minna má á að vinna við eftirlit með flugstarfsemi og þeir ferlar sem henni tengjast byggja á ítarlegum og sérhæfðum alþjóðlegum stöðlum sem erfitt er að sjá að eigi mikla samþættingarmöguleika með lítt skyldum greinum.

Ef stjórnvöld hefðu í raun trú á þeirri lækkun kostnaðar sem tilgreind er væri eðlilegt að samfara frumvarpinu væri boðuð lækkun gjaldskráa sem næmi a.m.k. hluta væntanlegrar hagræðingar. Það kemur því á óvart að samkvæmt frumvarpinu er fyrirhugað að innheimta ný gjöld vegna eftirlits með skoðun ökutækja og starfsleyfum skoðunarstöðva auk þess sem gert er ráð fyrir 25% hækkun á



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

umferðaröryggisgjaldi og hækkun á gjaldskrá vegna útgáfu lofthæfisskirteina. Að mati fjármálaráðuneytis munu rikistekjur aukast af þessum sökum um samtals 37 m.kr. Þetta dregur mjög úr trúverðugleika yfirlýsinga um fyrirhugaða hagræðingu.

Samtökin mótmæla harðlega öllum fyrirhuguðum hækkunum gjaldskráa. Það er eindregin skoðun samtakanna að atvinnuástand á Íslandi þoli ekki frekari skatta- eða gjaldskrárhækkunir af hálfu hins opinbera.

Með frumvörpunum er ekki aðeins verið að sameina stofnanir og breyta, heldur er verið að breyta lagaheimildum þessara stofnanna. Rétt hefði verið að fara þá leið að setja á laggirnar umræddar stofnanir og fela þeim framkvæmd gildandi laga. Sú leið hefði verið einföld, skýr og ekki skapað óþarfa vafa um hvaða eftirlitsheimildir og refsikenndu viðurlög stofnanirnar hefðu. Eins og frumvarpið er lagt fram þá er óskýrt hvaða eftirlitsheimildir og refsikenndu viðurlög eru teknar úr gildandi lögum og færðar inn í ný frumvarpsdrög. Vegna þessa vinnulags við gerð frumvarpsins verður ekki annað séð af greinum II. kafla um verkefni Farsýslunnar og II. kafla um verkefni Vegagerðinnar, en að stofnunum verði veitt meira vald en núverandi stofnanir hafa skv. gildandi lögum. Frumvörp sem þessi sem opna fyrir matskenndar ákvarðanir stjórnvalda ganga gegn lögmætisreglu stjórnskipunarinnar og góðum stjórnsýsluháttum. Hér dugar ekki að vísa til uppruna reglna í gildandi sérlögum í greinargerð, heldur verður að tilgreina umræddar lagaheimildir. Samtökin gera kröfu um að skýrt verði með augljósum hætti hvaða lagaheimildir verið er að fella niður, breyta og aðlaga, áður en frumvarp þetta nær fram að ganga.

Samtökin hafa einnig efasemdir um að fagmennsku og þjónustustigi verði viðhaldið í stærri stofnun. Þannig hafa íslenskir flugrekendur getað reitt sig á viðbragðsflýti og góða þjónustu Flugmálastjórnar. Aðgangur að lykilmönnum stofnunarinnar í því mikla samkeppnisumhverfi sem er í alþjóðlegum flugrekstri hefur margoft skipt sköpum, t.d. við skrásetningu flugvéla erlendis eða við aðrar aðgerðir þar sem miklir hagsmunir eru í húfi. Tryggja verður áframhald þess jafnvægis samstarfs og faglegs aðhalds sem nú ríkir milli Flugmálastjórnar og flugrekenda.

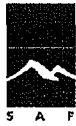
Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Í 4. gr. frumvarps um Farsýsluna er vísað til rannsóknarnefndar samgönguslysa. Þessi nefnd er ekki til og hafa samtök aðila í sjávarútvegi og landflutningum hafnað hugmyndum um að steypa saman lögum um rannsókn sjóslysa, flugslysa og umferðarslysa í ein lög og eina rannsóknarnefnd, sbr. meðfylgjandi umsögn aðila til samgönguráðuneytisins frá 19. janúar 2010.

Í 6. gr. frumvarps um Farsýsluna er stofnuninni fengnar opnar matskenndar eftirlitsheimildir og rannsóknarheimildir. Slíkt opið skilyrðislaust framsal valds til stjórnsýsluaðila stenst ekki lögmætisreglu stjórnskipunarinnar og ber að takmarka með skýrum hætti í lögum sjálfum. Þetta á ekki síst við heimildir stofnunarinnar til að beita refsikenndum stjórnsýsluviðurlögum.

Taka má tvö dæmi. Annars vegar er stofnuninni veitt opin matskennd heimild skv. lokamálsgrein 2. mgr. 6. gr. að leggja hald á gögn og muni sem hún telur nauðsynleg í þágu eftirlits. Þetta er ekki skýrt frekar í athugasemdum. Hins vegar getur stofnunin skv. 7. mgr. 6. gr. krafist upplýsinga og gagna frá öðru stjórnvaldi, óháð þagnarskyldu þess, ef slíkt er nauðsynlegt til að unnt sé að sinna lögbundnu eftirliti. Þetta er ekki skýrt frekar í athugasemdum.

Í athugasemdum við 6. gr er sagt að ákvæði eigi uppruna sinn í 5. gr. laga um Flugmálastjórn Íslands, nr. 100/2006. Með ákvæðinu sé ekki ætlað að raska sértækum heimildum sem Farsýslunni eru veittar í öðrum lögum. Þessi skýring í athugasemdunum dugar ekki til. Samkvæmt hefðbundinni lögskýringu er verið að setja lagaákvæði sem hefur áhrif á túlkun annarra gildandi laga og hefur áhrif á túlkun gildandi



лагаákvæða. Fyrir utan það atriði að yfirfæra eftirlitsheimildir Flugmálastjórnar á málefni ökutækja og siglinga, án frekari skoðunar er í hæsta máta vafasöm aðgerð.

Í III kafla frumvarps um Farsýsluna er fjallað um gjaldtöku ofl. Lagaákvæði gjaldskráa byggja almennt á því að óheimilt sé að innheimta hærra gjald en raunkostnað við veitta þjónustu. Nauðsynlegt er að tryggja að opinberum aðilum sé ekki gefið sjálfðæmi um þann kostnað sem þeir leggja til grundvallar, en reynslan hefur sýnt að það er lítið sem ekkert sem kemur í veg fyrir að opinberir aðilar auki við þennan kostnað með einhliða hætti og færi hann yfir á atvinnulífið. Þetta á sérstaklega við í þeim tilvikum þegar þeim eru gefnar ríkar gjaldtökuheimildir.

Samtökin leggja til að við ákvörðun gjalda skv. gjaldskrá Farsýslunnar, skuli stofnunin afla umsagnar hlutaðeigandi hagsmunasamtaka og kynna þeim efni og forsendur gjaldskrár með að minnsta kosti eins mánaðar fyrirvara.

Í lokamálsgrein 13. gr. er sagt að greiða skuli fyrir þjónustu Farsýslunnar utan hefðbundins skrifstofutíma á yfirvinnukaupi. Mikilvægt er að muna að stjórnsýslunni er ætlað að styðja við atvinnulífið og borgarana, en ekki öfugt. Hér er því eðlileg krafa að stofnunin sinni eðlilegri þjónustu við atvinnulífið á forsendum atvinnulífsins en ekki á forsendu skrifstofutíma Farsýslunnar milli kl. 9 og 15. Fella ber því þetta ákvæði niður úr frumvarpinu.

Í 16. gr. frumvarps um Farsýsluna er rætt um framsal eftirlits, þ.e. að stofnunin geti með samningi að undangengnu samþykki ráðherra falið öðrum einstaka þætti eftirlits skv. lögnum. Þetta ákvæði er ekki skýrt nánar. Samtökin leggja ríka áhersla á að hið opinbera færi sem stærstan hluta eftirlitsstarfseminnar til skoðunarstofa á almennum markaði sem hafa þar til gerða vottun á starfsemi sinni og að eftirlitið grundvallist á útgefnum stöðlum.

Í 16. gr. frumvarps um Farsýsluna og 14. gr. frumvarps um Vegagerðina er stofnununum heimilt, með samþykki ráðherra, að kaupa og fara með hlut ríkisins í rannsóknar- og þróunarfyrirtækjum og að bjóða fram sérþekkingu á alþjóðamarkaði og afla tekna með útflutningi sérfræðipekkingar sem hún býr yflr. Samtökin leggja til að þessi ákvæði falli niður úr frumvarpinu og að þau verkefni Vegagerðarinnar og Farsýslunnar sem eiga betur heima í útboðum og í höndum aðila á markaði, en ekki hjá hinu opinbera með óbeinum ríkisstyrk, verði færð yfir á almennan samkeppnismarkað.

Virðingarfyllt,

f. h. Samtaka atvinnulífsins

f.h. Samtaka iðnaðarins

f.h. Landssambands ísl. úrvegsmanna

f.h. SVÞ-Samtaka verslunar og þjónustu

f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar