

Framtíðarskipan stofnana samgöngumála

Greining og valkostir

Skýrsla nefndar samgönguráðherra

Júní 2009

Efnisyfirlit

Formáli	3
Inngangur	4
1. Skipulag og verkaskipting í samgöngumálum	6
1.1 Skipulag samgöngumála	6
1.2 Meginhlutverk stofnana	7
1.3 Vegagerðin	7
1.4 Umferðarstofa	9
1.5 Siglingastofnun	10
2. Skipulag í Danmörku, Svíþjóð og Noregi	11
2.1 Danmörk	11
2.2 Noregur.....	12
2.3 Svíþjóð	12
2.4 Samanburður og ályktanir.....	13
3. Helstu skipulagsgerðir	15
3.1 Lóðrétt og lárétt samþætting viðfangsefna	15
3.2 Sérfræðiskipulag.....	15
3.3 Hlutverkaskipulag	16
3.4 Styrkleikar og veikleikar skipulagsgerða	17
4. Verkefni, hlutverk og möguleg samlegð	18
4.1 Greining á verkefnum og hlutverkum	18
4.2 Möguleg samlegð.....	19
4.3 Mögulegir hlutverkaárekstrar	20
4.4 Möguleg samlegð með öðrum stofnunum	22
5. Valkostir um skipulag	25
5.1 Óbreytt stofnanaskipan.....	25
5.2 Heildarsameining	26
5.3 Hlutverkaskipulag	27
5.4 Sérfræðiskipulag.....	28
5.5 Sameinuð stjórnarsýslustofnun samgöngumála	30
5.6 Samantekt á kostum og göllum valkosta	34
6. Samhæfing á sviði samgöngumála	35
6.1 Lögbundin ráð í samgöngumálum.....	35
6.2 Samgönguáætlun	37
6.3 Samhæfingarhlutverk samgönguráðuneytisins	38
7. Niðurstöður, tillögur og ábendingar	40

Formáli

Samgönguráðherra skipaði þann 29. janúar 2009 nefnd um framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Í nefndina voru skipuð Gísli Gíslason hafnarstjóri, formaður, Jóhann Antonsson viðskiptafræðingur, Edda Rós Karlsdóttir hagfræðingur og Dagný Jónsdóttir fyrrverandi alþingismaður. Verkefnisstjóri var ráðinn Sigurður H. Helgason frá ráðgjafarfyrirtækinu Stjórnháttum ehf.

Nefndin hefur einbeitt sér að því að greina núverandi skipulag og leggja fram valkosti um breytingar. Framhald verkefnisins er háð viðbrögðum við hugmyndum nefndarinnar og er að mati hennar rétt að þættir eins og þarfagreining, umfang einstakra stofnana, húsnæðismál, lagabreytingar og framkvæmdaáætlun bíði frekari ákvarðana ráðherra. Einnig er mögulegt að vísa slíkum verkefnum til nýs framkvæmdahóps eða –hópa vegna breytinga á stofnunum.

Að mati nefndarinnar eru margvísleg rök fyrir breyttu skipulagi samgöngumála. Unnt er að ná fram hagkvæmari og faglega sterkari stofnunum með sameiningu og endurskipulagningu. Þó að ýmsir þeir valkostir sem nefndin kannaði hafi tiltekna kosti mælir nefndin sérstaklega með því að valkostur um sameiginlega stjórnsýslustofnun og sameinaða stofnun hafs og standar verði kannaður nánar. Ef sú tillaga nær ekki fram að ganga er mælt með að Umferðarstofa og Vegagerðin verði sameinuð og að skoðað verði hvort mögulegt sé að ná fram hagræðingu með sérstakri skoðun á verkefnum Siglingastofnunar og annarra skyldra stofnanna.

Með skýrslunni og þeim niðurstöðum, tillögum og ábendingum sem fram koma í henni, telur nefndin sig hafa lokið störfum. Mikilvægt er að ráðuneytið móti skýra stefnu um skipan samgöngustofnana áður en verkinu er haldið áfram. Vanda verður undirbúning skipulagsbreytinga og leggja mat á ýmsa þætti s.s. hagræðingu áður en framkvæmin hefst. Nefndin er reiðubúin til þess að vinna einstaka þætti nánar og aðstoða við framkvæmd ef óskað verður eftir.

Reykjavík 29. júní 2009,

Gísli Gíslason,
formaður

Dagný Jónsdóttir

Edda Rós Karlsdóttir

Jóhann Antonsson

Sigurður Helgason,
verkefnisstjóri

Inngangur

Nefndinni var falið gera tillögu að framtíðarskipan stofnana samgöngumála, nánar tiltekið úttekt og tillögu að hlutverki og verkefnum Siglingastofnunar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðar. Markmiðin með starfi nefndarinnar samkvæmt verkefnislýsingu koma fram í ramma 1.

Rammi 1. Markmið.

Samfélagslegt markmið

- Að auka árangur og hagkvæmni og bæta þjónustu samgöngustofnana með breyttu skipulagi og verkaskiptingu milli stjórnsýslueininga.
- Að efla rannsóknir og styrkja nýsköpun á sviði samgönguframkvæmda.
- Að auka gagnsæi stjórnsýslunnar, skilvirkni og stjórnsýsluhætti.
- Að auðvelda það að markmið samgönguáætlunar náist.
- Að bæta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til samgöngumála.

Verkefnismarkmið

- Að útfæra hugmynd að nýrri skipan Vegagerðar, Siglingastofnunar Íslands og Umferðarstofu og vinna tillögu að framkvæmd verkefnisins.
- Að kanna hvort samráði við hagsmunaaðila sé betur fyrir komið með öðrum og almennari hætti en lögbundnum fagráðum.

Verkefni nefndarinnar sem sýnd eru í ramma 2 eru að vinna almennar tillögur um breytingar á ofangreindum stofnunum til ákvörðunar samgönguráðherra og eftir atvikum að innleiða breytta stofnanaskipan í kjölfarið.

Rammi 2. Verkefni.

1. Að greina og kortleggja kosti og galla núverandi uppbyggingar.
2. Að greina hlutverk og viðfangsefni hlutaðeigandi stofnana.
3. Að leggja mat á mannafla-, fjármagns- og aðstöðuþörf og gera tillögur að innra skipulagi breyttrar stofnanaskipunar.
4. Að leggja fram tillögur um hvaða form eigi að viðhafa við breytingu á stofnanaskipan þ.e.a.s. hvort verkefni verði færð milli stofnana innan núverandi skipanar eða settar upp nýjar stofnanir og hinar eldri lagaðar af. Samhliða þessari vinnu kanni nefndin hvort samráði ráðherra við hagsmunaaðila sé betur fyrir komið með öðrum hætti en lögbundnum fagráðum.
5. Að kanna hvaða lagabreytinga sé þörf á og/eða heimilda til að ná fram breyttri skipan.
6. Nefndin skal leggja fram tillögur að framkvæmdaáætlun, sem greinir frá þeim þáttum sem koma til endurmats, hvernig og hvenær þeim eigi að hrinda í framkvæmd. Hér þarf að huga sérstaklega að eftirfarandi: málefnum starfsmanna, fjármögnun, rekstri, húsnæði, upplýsingatækni/gagnamál o.fl.

Nefndin hefur í starfi sínu verið í tengslum við forstöðumenn Vegagerðar, Siglingastofnunar Íslands og Umferðarstofu og starfsmenn þeirra. Stjórnendur stofnananna mættu á fund nefndarinnar og kynntu aðalatriði starfseminnar fyrir nefndinni. Einnig heimsótti nefndin stofnanirnar, kynnti sér starfsemi þeirra og hélt fundi með fulltrúum almennra starfsmanna og stjórnendum.

Fulltrúar flutningafyrirtækja innan Samtaka verslunar og þjónustu mættu á fund nefndarinnar og lögðu fram áhugaverð sjónarmið notenda.

Starfsmenn ríkisendurskoðunar mættu á fund nefndarinnar og gerðu grein fyrir stjórnarsýsluúttekt um samgönguframkvæmdir og hugmyndum sem þar eru settar fram um breytta skipan samgöngustofnana.

Nefndin fékk það vegarnesti frá samgönguráðuneyti vegna starfs nefndarinnar að það væri vilji ráðuneytisins að nefndin kannaði möguleg samlegðaráhrif við fleiri stofnanir innan og utan ráðuneytisins og að efnistöð gætu því verið viðtækari en upphafleg verkefnislýsing gerði ráð fyrir. Því funduðu formaður og verkefnisstjóri með ýmsum aðilum, þ.á m. forstöðumönnum Flugmálastjórnar, Hafrannsóknarstofnunar, Fiskistofu, Landhelgisgæslu og Umhverfisstofnunar.

Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar eru málefni samgöngustofnana og –fyrirtækja á sviði flugmála utan við starfssvið hennar og var stofnuð sérstök nefnd um sameiningu Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. Þrátt fyrir þetta taldi nefndin óhjákvæmilegt að draga skipulag flugmála inn í umfjöllunina, enda er hluti þeirra valkosta sem nefndin kannaði því aðeins raunhæfur að þeir taki til heildarskipulags samgöngumála.

Á vegum nefndarinnar hefur verið unnin margvísleg greiningarvinna á verkefnum og hlutverkum stofnananna þriggja til að kortleggja starfsemi þeirra með það fyrir augum að kanna skörun verkefna og mögulega samlegð þeirra.

1. Skipulag og verkaskipting í samgöngumálum

Greiðar og öruggar samgöngur eru einn af hornsteinum samfélagsins. Skipulag samgöngumála hefur að mestu mótast af samgöngugreinum, þ.e. hvort samgöngur fara fram á landi, lofti eða legi. Stofnanirnar eru:

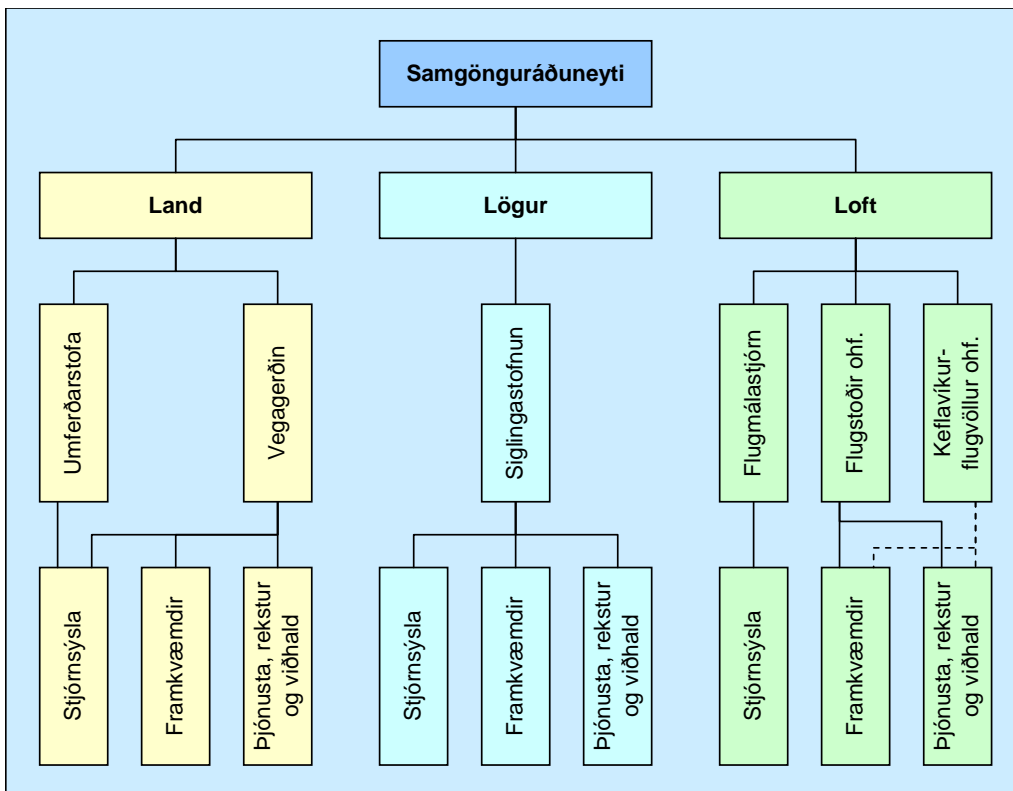
- Samgöngur á landi: 1. Vegagerðin.
2. Umferðarstofa.
- Samgöngur í lofti: 1. Flugmálastjórn Íslands.
2. Flugstoðir ohf.
3. Keflavíkurflugvöllur ohf.
- Samgöngur á legi: 1. Siglingastofnun Íslands.

Starfsmenn samgöngustofnana eru tæplega 500 (Vegagerðin 311, Umferðarstofa 56, Siglingastofnun 70 og Flugmálastjórn 43) en um 1.100 ef starfsmenn opinberra hlutafélaga eru taldir með (Flugstoðir um 220 og Keflavíkurflugvöllur með Frihöfninni um 400).

1.1 Skipulag samgöngumála

Meginskipulag samgöngumála er sýnt á mynd 1. Það vekur athygli að þrátt fyrir að skipulagið einkennist af skiptingu eftir samgöngugreinum, hefur verið valin ólík útfærsla fyrir hverja samgöngugrein fyrir sig.

Mynd 1. Meginskipulag samgöngumála.



Skipulag samgöngumála einkennist að mestu af skiptingu eftir samgöngugreinum en hefur hlutverkum verið skipt upp að nokkru leyti í samgöngum á landi og í enn meira mæli í samgöngum í lofti.

1.2 Meginhlutverk stofnana

Eins og sýnt er í töflu 1 annast Vegagerðin og Siglingastofnun fjölþætt hlutverk sem tengjast viðkomandi samgöngutækni, þ.e. þær annast aðstoð við reglusetningu, stjórnsýslu, eftirlit, áætlanagerð, undirbúning framkvæmda, framkvæmdir, rekstur og viðhald samgöngumannvirkja. Umferðastofa gegnir tiltölulega afmörkuðu meginhlutverki. Stofnanir og fyrirtæki sem sinna samgöngum í lofti eru þrjú og hefur verið skilið á milli stjórnsýslu og annarra hlutverka.

Tafla 1. Yfirlit yfir meginhlutverk samgöngustofnana.

	Land	Lögur	Loft
Stjórnsýsla farartækja	<ul style="list-style-type: none"> Umferðarstofa Vegagerðin 	<ul style="list-style-type: none"> Siglingastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> Flugmálastjórn
Stjórnsýsla mannvirkja	<ul style="list-style-type: none"> Vegagerðin 	<ul style="list-style-type: none"> Siglingastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> Flugmálastjórn
Framkvæmdir	<ul style="list-style-type: none"> Vegagerðin 	<ul style="list-style-type: none"> Siglingastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> Flugstoðir Keflavíkurflugvöllur
Þjónusta, rekstur og viðhald	<ul style="list-style-type: none"> Vegagerðin 	<ul style="list-style-type: none"> Siglingastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> Flugstoðir Keflavíkurflugvöllur

Í töflu 2 er sýnt yfirlit yfir aðgreiningu hlutverka hinna ýmsu samgöngugreina. Engin aðgreining er varðandi samgöngur á legi en aðgreining hlutverka er mest þegar kemur að samgöngum í lofti.

Tafla 2. Aðgreining hlutverka eftir samgöngugreinum.

	Engin aðgreining hlutverka	Lítill aðgreining hlutverka	Mikil aðgreining hlutverka
Samgöngur á landi		✓	
Samgöngur á legi	✓		
Samgöngur í lofti			✓

Hér eftir er fjallað nánar um hlutverk og verkefni Vegagerðarinnar, Umferðarstofu og Siglingastofnunar.¹ Umfjöllun um skipulag flugmála er tekin upp síðar í samhengi við umræður um heildarskipulag samgöngukerfisins.

1.3 Vegagerðin

Vegagerðin er veghaldari þjóðvega en annast að auki fjölmörg verkefni s.s. stjórnsýslu og eftirlit, almenningsamgöngur, rannsóknir og þróun. Í veghaldi felst forræði yfir vegi og vegsvæði, þar með talið vegagerð, þjónusta og viðhald vega. Þá hefur Vegagerðin umsjón með fjárveitingum til héraðsvega, landsvega, styrkvega og annarra þjóðvega.

¹ Umfjöllunin er að verulegu leyti tekin beint af heimasíðum stofnananna.

Vegagerðin gegnir mikilvægu hlutverki í þróun samgönguáætlunar og veitir stjórnvöldum margháttaða ráðgjöf á starfssviði stofnunarinnar.

Viðfangsefni Vegagerðarinnar á sviði stjórnsýslu og eftirlits beinast að bifreiðum annars vegar og veghaldi og framkvæmdum hins vegar. Undir stjórnsýslu og eftirlit bifreiða falla m.a.:

- Bílaleigur.
- Farmflutningar.
- Fólksflutningar með hópferðabílum.
- Leigubílar.
- Leyfisveitingar og eftirlit með heildarþyngd og áspunga bifreiða.
- Aksturs- og hvíldartími ökumanna.
- Lituð olía.
- Ökumælar og ökuritar.

Meðal styrkveitinga og viðfangsefna á sviði almenningssamgangna má nefna:

- Umsjón og eftirlit með útboðum á almenningssamgöngum.
- Styrkir til sérleyfishafa.
- Styrkir til innanlandsflugs.
- Styrkir til ferja og flóabáta.
- Eignarhald á ferjum.

Rannsókn- og þróunarstarf hefur ávallt verið þáttur í starfsemi Vegagerðarinnar. Árlega eru veittir styrkir til rannsóknaverkefna, sem fjármagnaðir eru að mestu af svo nefndu tilraunafé, sem nú er 1,5% af mörkuðum tekjum stofnunarinnar. Auglýst er eftir umsóknum um styrki til rannsókn- og þróunarverkefna í byrjun hvers árs. Vegagerðin stundar eða hefur frumkvæði að fjölþættu rannsókn- og þróunarstarfi sem snerta samgöngur, vegagerð, umferðaröryggi og umhverfi.

Vegagerðin hefur skilgreint hlutverk sitt nánar á eftirfarandi hátt: *“Að þróa og sjá um vegakerfið á sem hagkvæmastan hátt með þarfir samfélagsins, öryggi vegfarenda og umhverfissjónarmið að leiðarljósi”*.

Vegagerðin skiptist í Miðstöð og fjögur svæði. Í miðstöð að Borgartúni 5-7 í Reykjavík 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, s.s. vetrarþjónustu.

Fastir starfsmenn hjá Vegagerðinni voru 311 þann 1. janúar 2009 en voru 454 árið 1983 og hefur þeim farið fækkandi vegna aukinna útboða á framkvæmdum, viðhaldi og reglubundinni þjónustu. Af heildar starfsmannfjölda eru 98 háskólamenntaðir og 213 hafa aðra menntun. Í Reykjavík störfuðu um síðustu áramót 90 starfsmenn, en starfsmenn svæða voru 221. Þeir skiptast þannig, að á Suðursvæði eru 26 starfsmenn, Suðvestursvæði 20 starfsmenn, Norðvestursvæði 101 starfsmenn og á Norðaustursvæði 74 starfsmenn.

Fjárframlög til reksturs Vegagerðarinnar eru á fjárlögum 2009 6.715 m.kr. en til reksturs, viðhalds og ný framkvæmda vega samkvæmt vegaáætlun renna 31.426 m.kr. Í sögulegu samhengi eru framlögin samkvæmt vegaáætlun há en á tímabilinu frá 1990 hafa þau lengst af verið um 15 miljarðar kr. (á verðlagi ársins 2008). Tekjur og framlög til vegamála eru einkum af mörkuðum tekjustofnum; bensíngjald, olíugjald og þungaskattur km-gjald en einnig framlag úr ríkissjóði.

Hluti af framlögum á vegaáætlun renna til umferðaröryggisáætlunar og er samkvæmt áætluninni 2007-2010 gert ráð fyrir að upphæðin nemi samtals 1.283 m.kr. Hluti þessarar fjárhæðar rennur til Ríkislögreglustjóra til að fjármagna eftirlit lögreglu. Það er spurning hvort þessi aðferð til að fjármagna lögreglu sé eðlileg eða skynsamleg.

1.4 Umferðarstofa

Í grófum dráttum má segja að megin verkefni Umferðarstofu sé tvíþætt, þ.e. bifreiðamál annars vegar og umferðaröryggismál hins vegar. Umferðarstofa fer með stjórnslu á sviði umferðarmála, einkum varðandi umferðarreglur, ökutæki, ökutækjaskráningar, ökuþróf og ökunám, umferðarfræðsla, slysaskráningar og fleira. Við stofnun Umferðarstofu árið 2002 sameinaðist starfsemi Skráningarstofunnar ehf. og Umferðarráðs, en einnig voru flutt til stofnunarinnar ýmis verkefni frá dómsmálaráðuneytinu. Meginverkefni stofnunarinnar eru:

- Skráning ökutækja og tæknileg atriði sem tengjast ökutækjum.
- Skráning á evrópskum heildargerðarviðurkenningum ökutækja á EES-svæðinu fyrir Norðurlöndin.
- Gerð forskrifta að skoðun ökutækja og eftirlit með skoðunarstofum.
- Innleiðing EES reglugerða um gerð, búnað og notkun ökutækja,
- Umferðarreglur og reglur um aksturs- og hvíldartíma ökumanna.
- Umsjón og eftirlit með ökunámi og ökuþrófum.
- Slysaskráningar.
- Fræðsla og miðlun upplýsinga um umferðaröryggismál og fleira.

Starf Umferðarstofu á sviði umferðaröryggismála er í samræmi við umferðaröryggisáætlun stjórnvalda til ársins 2016 og tekur Umferðarstofa þátt í gerð hennar og ber ábyrgð á framkvæmdinni.

Umferðarstofa hefur skilgreint hlutverk sitt á eftirfarandi hátt: *“Að auka lífsgæði með því að efla öryggi í umferðinni”*.

Framlög til Umferðarstofu eru 457 m.kr. á fjárlögum 2009. Reksturinn er alfarið fjármagnaður af sértekjum og mörkuðum tekjustofnum. Starfsmenn Umferðarstofu eru 56.

Umferðarstofa er staðsett í Borgartúni 30 Reykjavík. Einnig er Umferðarstofa með útibú í Stykkishólmi sem tekur á móti ýmsum gögnum frá skoðunarstöðvum á landsbyggðinni og sér um símsvörun fyrir stofnunina.

Umferðarstofa tekur þátt í fjármögnun umferðaröryggisáætlunar og greiðir þannig fyrir eftirlit lögreglu með hliðstæðum hætti og Vegagerðin. Einnig í þessu tilfelli er það spurning hvort þessi aðferð til að fjármagna lögreglu sé eðlileg eða skynsamleg.

1.5 Siglingastofnun

Siglingastofnun annast framkvæmd laga um eftirlit með skipum, laga um mælingu skipa og laga um skráningu skipa. Siglingastofnun annast mál er varða siglinga- og sjómannalög að því leyti sem þau tengjast skipum, skráningu þeirra og búnaði, siglingaöryggi og öðrum málum sem Samgönguráðuneytið kann að fela stofnuninni varðandi siglingar og áhafnir skipa. Siglingastofnun Íslands gefur út atvinnuskírteini skipstjóra, stýrimanna og vélstjóra.

Siglingastofnun annast rekstur landsvitakerfisins og hefur umsjón og eftirlit með uppbyggingu hafnarvita og innsiglingarmerkja. Landsvitar eru til leiðbeiningar á almennum siglingleiðum og eru í eigu og umsjá ríkisins en hafnarvitar, sem vísa leið inn til hafnar, eru í eigu og umsjá sveitarfélaga.

Einnig rekur stofnunin leiðsögu- og eftirlitskerfi fyrir siglingar sem eru DGPS-kerfið og sjálfvirkt auðkennikerfi skipa, AIS, en gegnum AIS, tilkynningaskylduna og tengd kerfi er í Vaktstöð siglinga fylgst með skipasiglingum í íslensku lögsögunni.

Vaktstöð siglinga var sett á stofn með lögum nr. 41/2003 um vaktstöð siglinga. Siglingastofnun hefur með höndum fjárhagslegt og faglegt eftirlit með rekstri vaktstöðvarinnar, sinnir samskiptum við stjórnvöld vegna verkefna hennar og alþjóðlegu samstarfi, svo sem samstarfi við Alþjóðasiglingamálastofnunina, IMO, og Siglingaöryggisstofnun Evrópu, EMSA. Landhelgisgæslan, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Neyðarlínan annast rekstur vaktstöðvarinnar samkvæmt þjónustusamningi þar að lútandi. Landhelgisgæslan fer með faglega forystu í vaktstöðinni og sér um daglega stjórn hennar. Bent hefur verið á að fyrirkomulag rekstrar og stjórnunar Vaktstöðvarinnar sé flókið og ástæða sé til að taka það til endurskoðunar.

Siglingastofnun annast rannsóknir s.s. öflun ýmissa grunnupplýsinga, mælingar og rannsóknir sem stuðla að öryggi sjófarenda og réttum ákvörðunum við val á lausnum við mannvirkjagerð.

Siglingastofnun hefur skilgreint hlutverk sitt á eftirfarandi hátt: *“Siglingastofnun Íslands er framsækin þjónustustofnun sem skapar hagkvæmar aðstæður til siglinga og fiskveiða og vinnur að öryggi á sjó og strandsvæðum”*.

Framlög til Siglingastofnunar eru 1.155 m.kr. á fjárlögum 2009 (þar eru 203 m.kr. sértekjur og innheimtar ríkistekjur eru 149 m.kr.). Af framlögum til rekstur Siglingastofnunar renna 328 m.kr. til vaktstöðvar siglinga og 96 m.kr. til stofnkostnaðar vita og sjóvarnargarða. Til hafnaframkvæmda er varið 1.196 m.kr. Rekstur og framkvæmdir eru að mestu fjármögnuð úr ríkissjóði. Áætlað er að fjárveitingar ríkisins til hafnaframkvæmda muni dragast saman á næstu árum.

Hjá Siglingastofnun starfa um 70 starfsmenn. Höfuðstöðvar Siglingastofnunar eru í Vesturvör 2 í Kópavogi. Stofnunin rekur einnig útbú á sviði skipaefirlits á Ísafirði.

2. Skipulag í Danmörku, Svíþjóð og Noregi

Hér er gerð grein fyrir skipulagi samgöngumála í Danmörku, Svíþjóð og Noregi. Í þessum löndum er rekstur járnbrautalesta, ferja og stærri brúa í höndum opinberra fyrirtækja, hálfopinberra fyrirtækja eða einkaaðila. Ekki verður gerð grein fyrir þessum þætti samgöngumála. Hins vegar eru þættir sem tengjast landhelgisgæslu teknir með, enda eru þeir hluti samgöngustofnana, bæði í Svíþjóð og Danmörku. Með þessum hætti verður samanburðurinn eins raunhæfur og unnt er.

2.1 Danmörk

Skipulag samgöngumála í Danmörku er umfangsmikið og skiptast verkefni á margar stofnanir, opinber fyrirtæki og hlutafélög sem eru að hluta í eigu opinberra aðila:

1. Trafíkstyrelsen annast stjórnáslu almenningsamgangna og stjórnáslu og eftirlit með járnbrauta- og ferjusamgöngum.
2. Banedanmark annast eignarhald, framkvæmdir, viðhald og rekstur járnbrautanetsins.
3. Færðselsstyrelsen annast stjórnáslu vega- og bílamála.
4. Vejdirektoratet annast áætlanagerð, framkvæmdir, rekstur og viðhald vega.
5. Söfartsstyrelsen annast stjórnáslu og eftirlit siglingamála (skip og áhafnir).
6. Farvandsvæsenet annast siglingaöryggi, siglingaumferð, AIS, sjómælingar og sjúkortagerð, upplýsingar um veður og sjólag og björgun á sjó.
7. Kystdirektoratet annast sjóvarnir, hafnamál, siglingavernd, útboð og eftirlit með hafnaframkvæmdum, köfunarmál, mengunarvarnir í höfnum og ferjur.
8. Statens Luftfartsvæsen annast stjórnáslu og eftirlit flugmála.
9. Naviar annast flugumferðarstjórn.
10. Københavns Lufthavne A/S sem er hlutafélag í 40% eigu ríkisins annast flugvallarekstur.

Flestar stofnanir heyra undir samgönguráðuneytið en Söfartsstyrelsen heyrir undir efnahags- og atvinnuráðuneytið og Farvandsværket undir varnarmálaráðuneytið.

Í töflu 3. má finna nánara yfirlit yfir hlutverk ólíkra samgöngustofnana og –fyrirtækja í Danmörku.

Tafla 3. Hlutverk ólíkra samgöngustofnana og –fyrirtækja í Danmörku.

Samgöngugrein	Stjórnáslu	Framkvæmdir	Rekstur
Vegir	Færðselsstyrelsen	Vejdirektoratet	Vejdirektoratet
Járnbrautir Almenningsamgöngur	Trafíkstyrelsen	Banedanmark	Banedanmark
Lögur	Kystdirektoratet Farvandsvæsenet Söfartsstyrelsen	Kystdirektoratet	Kystdirektoratet Farvandsvæsenet
Loft	Statens Luftfartsvæsen	Københavns Lufthavne A/S Naviar	Københavns Lufthavne A/S Naviar

Í flestum samgöngugreinum hefur stjórnýsla verið aðskilin frá framkvæmdum og rekstri. Hlutverk hafa hins vegar ekki verið sameinuð þvert á samgöngugreinar.

2.2 Noregur

Í Noregi er annast eftirfarandi stofnanir og fyrirtæki verkefni á sviði samgöngumála:

1. Jernbaneanverket annast eignarhald, framkvæmdir, viðhald og rekstur jarnbrautanetsins.
2. Statens jernbanetilsyn stjórnýsla og eftirlit á sviði jarnbrautarmála.
3. Luftfartstilsynet annast stjórnýsla og eftirlit á sviði flugmála.
4. Statens vegvesen annast stjórnýsla, eftirlit, áætlanagerð, framkvæmdir, rekstur og viðhald vegakerfisins.
5. Avinor AS annast rekstur flugvalla og flugumferðarstjórn.
6. Kystverket annast hafnamál, leiðsögumál, hafnavernd, vitamál og viðbrögð við bráðamengun sjávar. Stofnunin heyrir undir sjárvarútvegs- og strandaráðuneytið.
7. Sjöfartsdirektoratet annast stjórnýsla siglingamála með áherslu á öryggi og umhverfisvernd. Stofnunin heyrir undir atvinnu- og viðskiptaráðuneytið en verkefni sem tengjast umhverfismálum eru á forsjá umhverfisaráðuneytisins.
8. Kystvakten annast löggæslu og almennt eftirlit á hafinu, fiskveiðieftirlit, umhverfiseftirlit á hafinu og björgunarþjónustu. Stofnunin er hluti af norska hernum.

Þessir aðilar heyra allir undir samgönguráðuneytið nema þeir þrír síðasttöldu.

Í töflu 4. má finna nánara yfirlit yfir hlutverk ólíkra samgöngustofnana og –fyrirtækja í Noregi.

Tafla 4. Hlutverk ólíkra samgöngustofnana og –fyrirtækja í Noregi.

Samgöngugrein	Stjórnýsla	Framkvæmdir	Rekstur
Vegir	Statens vegvesen	Statens vegvesen	Statens vegvesen
Jarnbrautir Almenningssamgöngur	Statens jernbanetilsyn	Jernbaneanverket	Jernbaneanverket
Lögur	Kystverket Kystvakten Sjöfartsdirektoratet	Kystverket	Kystverket Kystvakten
Loft	Luftfartstilsynet	Avinor AS	Avinor AS

Skipulagið í Noregi svipar um margt til skipulagsins í Danmörku og lýtur svipuðum lögmálum og þar. Hlutverk hafa ekki verið sameinuð þvert á samgöngugreinar. Stjórnýsla og önnur hlutverk hafa verið aðskilin í jarnbrauta- og flugmálum en ekki í öðrum samgöngugreinum

2.3 Svíþjóð

Skipulag samgöngumála í Svíþjóð hefur nýlega verið tekið til gagngerðrar endurskoðunar. Á þessu ári tók til starfa ný stofnun, Transportstyrelsen sem annast stjórnýsla allra samgöngugreina, jarnbrautarmála, vegamála, flugmála og siglingamála. Stofnunin var

mynduð með sameiningu Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Järnvägsstyrelsen, Vägtrafikinspektionen og hluta Vägverket.

Sérstakar stofnanir annast framkvæmdir og rekstur fyrir hverja samgöngugrein fyrir sig og sérstök stofnun annast útboð og innkaup á sviði almenningssamgangna. Stofnanirnar eru því:

1. Transportstyrelsen annast stjórnslu allra samgöngugreina.
2. Sjöfartsverket annast öryggi og leiðsögu á hafinu, lóðsaþjónustu, sjókortagerð, rekstur ísbrjóta og björgunarþjónustu.
3. Banverket rekur járnbrautanetið en rekstur járnbrauta er í höndum SR sem er að hluta í eigu ríkisins og einkaaðila.
4. Luftfartsverket annast rekstur flugvalla og flugumferðarstjórn.
5. Vägverket annast áætlanagerð, framkvæmdir, rekstur og viðhald vegakerfisins, setur reglur um byggingu vega og annast eftirlit með öðrum veghöldurum.
6. Rikstrafiken annast útboð og innkaup á sviði almenningssamgangna.

Allar stofnanirnar heyra undir atvinnuráðuneytið. Í töflu 5. má finna nánara yfirlit yfir hlutverk ólíkra samgöngustofnana og –fyrirtækja í Svíþjóð.

Tafla 5. Hlutverk ólíkra samgöngustofnana og –fyrirtækja í Svíþjóð.

Samgöngugrein	Stjórnslu	Framkvæmdir	Rekstur
Vegir	Transportstyrelsen	Vägverket	Vägverket
Járnbrautir Almenningssamgöngur	Transportstyrelsen	Banverket	Banverket Rikstrafiken (innkaup)
Lögur	Transportstyrelsen	Sjöfartsverket	Sjöfartsverket
Loft	Transportstyrelsen	Luftfartsverket	Luftfartsverket

Skipulag samgöngumála í Svíþjóð er umtalsvert einfaldara en í Danmörku og Noregi. Meginástæðan er aðgreining stjórnslu frá framkvæmdum og rekstri og sameining hennar í einni stofnun. Hins vegar hafa framkvæmdir og rekstur hvorki verið aðskilin, né sameinuð þvert á samgöngugreinar.

2.4 Samanburður og ályktanir

Ekki að með öllu raunhæft að bera skipulag samgöngumála hér á landi saman við hin Norðurlöndin. Sem dæmi um ólíkar aðstæður má t.d. nefna:

- Járnbrautir eru samgöngugrein með eigið skipulag, þar sem Evrópureglur kalla á mikla sundurgreiningu hlutverka.
- Almenningsamgöngur eru umfangsmiklar og fjölbreyttar og skiptast á milli ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila.
- Umfang samgöngukerfisins yfir undir aðgreiningu viðskiptalegrar starfsemi í mörg fyrirtæki.
- Rekstur alþjóðlegra skipafélaga er mikilvæg atvinnugrein í Danmörku og Noregi.
- Hefð er fyrir því að málefni sem tengjast öryggi og eftirliti á hafinu tengist varnarmálum.
- Sjávarútvegur og útgerð fiskiskipa er ein mikilvægasta atvinnugreinin á Íslandi.

Tafla 6. Samanburður á skipulagi samgöngumála milli Norðurlanda.²

Land	Fjöldi aðila	Aðskilnaður stjórnsýslu land	Aðskilnaður stjórnsýslu lögur	Aðskilnaður stjórnsýslu loft	Sameining þvert á samgöngugreinar
Ísland	7	Að hluta	✘	✓	✘
Danmörk	8	✓	Að hluta	✓	Takmörkuð
Noregur	6	✘	Að hluta	✓	✘
Svíþjóð	4	✓	✓	✓	✓

Gerður er samanburður á skipulagi samgöngumála í töflu 6.³ Niðurstöður samanburðarins eru einkum:

- Samgöngustofnanir hér á landi, sem samanburðurinn tekur til, eru fleiri en í Svíþjóð og Noregi og augljóslega hlutfallslega margar og smáar þegar tekið er tillit til smæðar þjóðfélagsins.
- Allar þjóðirnar hafa tekið skref í að aðskila stjórnsýslu og aðra þætti samgöngumála og er slíkt nú meginregla á öðrum Norðurlöndum.
- Einungis stjórnsýsla hefur verið sameinuð þvert á samgöngugreinar og því má ætla að möguleg samlegið milli greina sé fyrst og fremst í stjórnsýslu- og eftirlitsþættinum.
- Lítið er um að skilið sé á milli framkvæmda annars vegar og reksturs og viðhalds hins vegar.
- Mörg þeirra verkefna sem hér skiptast á milli Siglingastofnunar og Landhelgisgæslu er oftast skipað í eina stofnun.⁴

² ✓ táknar að viðkomandi atriði eigi við (eða já) og ✘ táknar að það eigi ekki við (eða nei).

³ Upplýsingar um fjölda aðila eru án járnbrautastofnana og stofnana almenningsamgangna en með Landhelgisgæslu og sambærilegum stofnunum. Fyrir Ísland eru aðilarnir því Vegagerðin, Umferðarstofa, Flugmálastjórn Íslands, Flugstöðir ohf., Keflavíkurflugvöllur ohf. og Landhelgisgæsla Íslands.

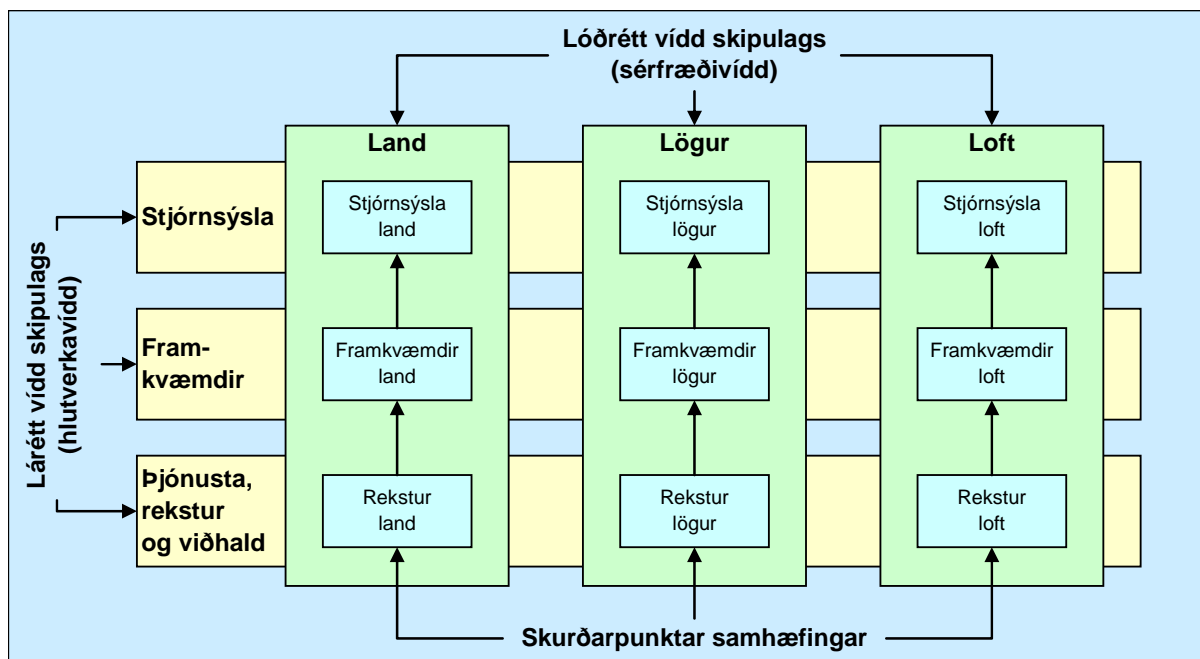
⁴ Danska Färvandsväsenet rekur hluta björgunarþjónustu á sjó og annast sjókortagerð. Sænska Sjöfartsverket annast björgunarþjónustu á hafinu, rekstur ísbrjóta, og sjókortagerð.

3. Helstu skipulagsgerðir

3.1 Lóðrétt og lárétt samþætting viðfangsefna

Við mótun skipulags stofnanakerfis samgöngumála virðast tveir meginkostir vera fyrir hendi, þ.e. sérfræðiskipulag og hlutverkaskipulag. Val á skipulagsgerð fer eftir því hvort áherslan á lóðréttu (sérfræðivídd) eða láréttu (hlutverkavídd) vídd skipulagsins, sbr. mynd 2. Myndin sýnir þrjá meginþætti í hvorri vídd fyrir sig. Skurðarpunktur samþæfingar eru því níu.

Mynd 2. Lóðrétt og lárétt vídd skipulags samgöngumála.



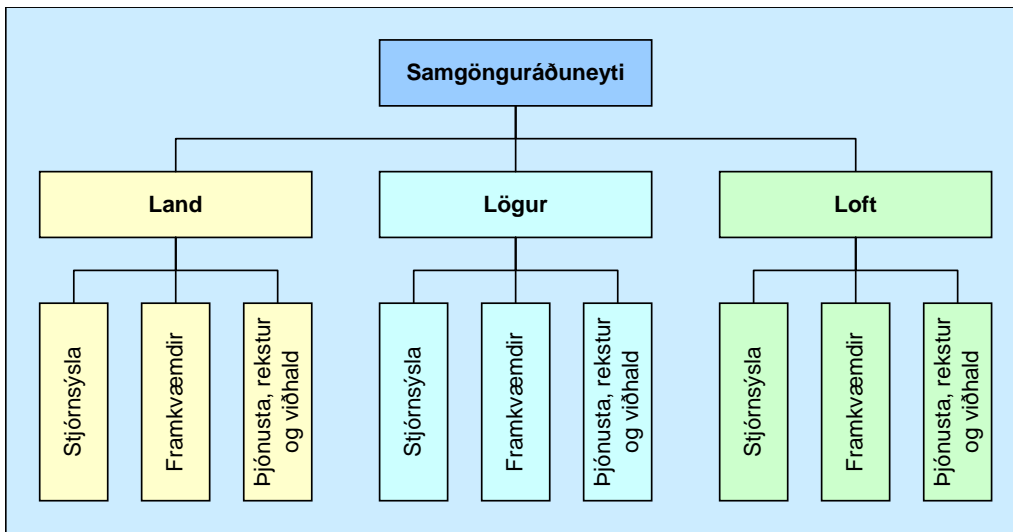
Ef litið er til samþæfingarhlutverks samgönguráðuneytisins þarf það að tryggja samþæfingu á öllum níu skurðarpunktum. Fræðilega geta stofnanirnar verið jafn margar og skurðarpunktarnir og samt sem áður gengt heildstæðu hlutverki. Slíkt myndi kalla á mjög viðamikla samþæfingu ráðuneytisins og er því óraunhæft. Einfaldast virðist að ákveða að skipulagið byggji annað hvort á lóðréttu víddinni (sérfræðiskipulag) eða þeirri láréttu (hlutverkaskipulag) en þó má einnig nýta báðar víddirnar innan ramma heildstæðrar skipanar samgöngustofnana.

3.2 Sérfræðiskipulag

Sérfræðiskipulag, sbr. mynd 3, byggir á “lóðréttri samþættingu”⁵, þ.e. flest eða öll hlutverk sem tengjast tiltekinni samgöngugrein eða tækni eru samþætt í sömu stofnun. Þessi skipulagsgerð hefur verið ríkjandi hér á landi.

⁵ Enska: Vertical Integration.

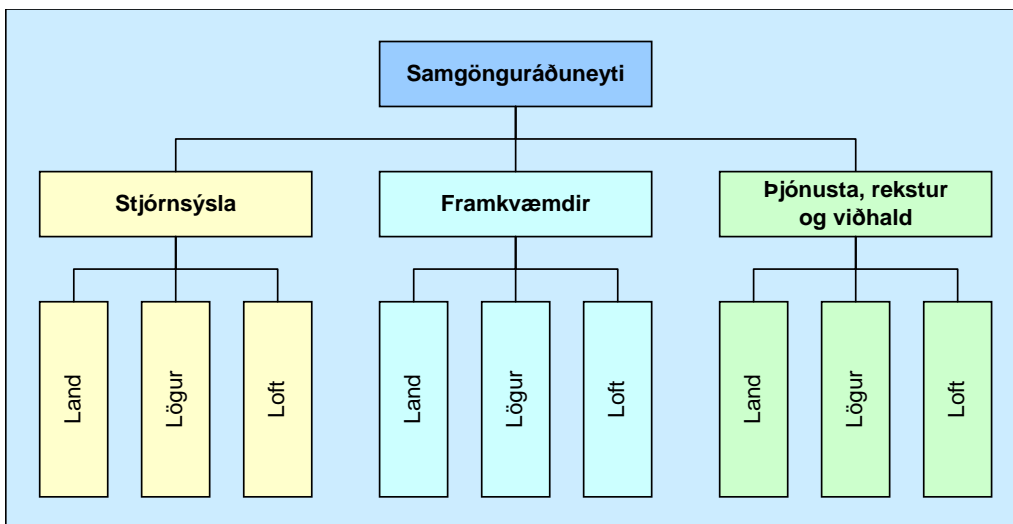
Mynd 3. Sérfræðiskipulag samgöngumála.



3.3 Hlutverkaskipulag

Hlutverkaskipulag, sbr, mynd 4, byggir á “láréttri samþættingu”⁶, þ.e. öll viðfangsefni sem tengjast ákveðnu hlutverki eru samþætt í sömu stofnuninni, óháð samgöngutækni. Ákveðin þróun í átt að þessu skipulagi hefur orðið á undanförunum árum, sérstaklega í skipulagi flugmála. Á umliðnum árum hafa komið fram hugmyndir sem byggja á því að færa stofnanakerfi samgöngumála frá sérfræðiskipulagi yfir í hlutverkaskipulag. Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar um samgönguframkvæmdir eru t.d. settar fram tillögur um breytt stofnanakerfi sem fela í sér að stofnanir samgöngumála mótist alfarið eftir hlutverkum, sbr. mynd 4.

Mynd 4. Hlutverkaskipulag samgöngumála.



Ríkisendurskoðun⁷ leggur til að á grunni núverandi stofnana verði byggðar þrjár stofnanir á sviði samgöngumála:

⁶ Enska: Horizontal Integration.

⁷ Samgönguframkvæmdir – Stjórnsýsluúttekt. Ríkisendurskoðun, júní 2008.

- Stjórnsýslustofnun sem annist alla stjórnsýslu á sviði samgöngumála.
- Framkvæmdastofnun sem verði falin umsýsla allra samgönguframkvæmda.
- Ríkisfyrirtæki sem annist rekstur og viðhald samgöngumannvirkja.

Það skipulag samgöngustofnana sem er sýnt á mynd 1 einkennist að mestu af skiptingu eftir samgöngugreinum, þ.e. sérfræðiskipulagi. Þó má finna ákveðin einkenni hlutverkaskipulags í flugmálum. Hins vegar hafa hlutverk ekki verið sameinuð þvert á samgöngugreinar.

3.4 Styrkleikar og veikleikar skipulagsgerða

Hvor skipulagsgerðin um sig hefur ákveðna kosti og galla. Með ákveðinni einföldun má segja að veikleikar sérfræðiskipulags séu styrkleikar hlutverkaskipulags og öfugt. Styrkleikar og veikleikar skipulagsgerðanna eru teknir saman í töflu 7.

Tafla 7. Styrkleikar og veikleikar skipulagsgerða.⁸

Mælikvarði á gæði skipulagsgerðar	Sérfræði-skipulag	Hlutverka-skipulag
Heildarsýn og samspil samgöngugreina	✗	✓
Gegnsæi	✗	✓
Samhæfing	✗	✓
Hlutverkaárekstrar	✗	✓
Kröfur til ráðuneytis	✗	✓
Samlegð rekstrarþátta	✗	✓
Viðmót gagnvart samskipaaðilum	✓	✗
Samfella í starfsemi	✓	✗
Tækileg hæfni	✓	✗

Finna má ýmsar vísbendingar um að skipulag stofnana og fyrirtækja hafi færst frá sérfræðiskipulagi í átt að hlutverkaskipulagi á undanförunum áratugum. Sem dæmi má nefna að áður fyrr var það algengt að stærri fyrirtæki önnuðust sjálf frumvinnslu, framleiðslu aðfanga, vöruhönnun, framleiðslu vöru, markaðssetningu, dreifingu og smásölu. Nú sérhæfa fyrirtæki sig gjarnan í kjarnahlutverki sínu og kaupa aðföng og ýmsa þjónustu frá fyrirtækjum sem hafa sérhæft sig í að sinna tilteknum hlutverkum. Sömu þróun má finna í opinberum rekstri. Útboð vegafamkvæmda felur til dæmis í sér þróun frá sérfræðiskipulagi yfir í hlutverkaskipulag.

Taflan sýnir fleiri styrkleika hlutverkaskipulags en það getur að hluta skýrst af því að sérfræðiskipulag hefur verið ráðandi. Þegar önnur skipulagsgerðin hefur verið ráðandi getur gætt ákveðinnar stöðnunar varðandi sterku hliðarnar og vanrækslu gagnvart þeim veiku. Við slíkar aðstæður getur verið rétt að skipta um skipulagsgerð, sem í þessu tilfalli felur í sér að hlutverkaskipulag taki við af sérfræðiskipulagi. Hins vegar getur verið spurning hversu langt skuli ganga í þessu efni.

⁸ ✓ táknar styrkleika og ✗ veikleika.

4. Verkefni, hlutverk og möguleg samlegð

4.1 Greining á verkefnum og hlutverkum

Vegagerð, Umferðarstofa og Siglingastofnunar gegna eftirfarandi hlutverkum:

1. Fara með eignarhald samgöngumannvirkja.
2. Annast áætlanagerð vegna framkvæmda og annarra verkefna.
3. Annast þróun og rannsóknir á starfssviðum sínum.
4. Hafa umsjón með framkvæmdum.
5. Annast ýmsa þjónustu, fræðslu, rekstur og viðhald.⁹
6. Veita ráðgjöf um stefnu og ákvarðanir stjórnvalda.
7. Annast stjórnsýslu mannvirkja (innviða).
8. Annast stjórnsýslu farartækja.
9. Annast eftirlit.
10. Annast skráningu upplýsinga og reka upplýsingakerfi.

Tafla 8. Helstu hlutverk Vegagerðar, Umferðarstofu og Siglingastofnunar.¹⁰

Hlutverk	Vegagerð	Siglingastofnun	Umferðarstofa
1. Eignarhald	★★	★	
2. Áætlanagerð	★★	★★	
3. Þróun og rannsóknir	★★	★★	✓
4. Framkvæmdir	★★	★	
5. Þjónusta, fræðsla, rekstur, viðhald	★★	★★	✓✓
6. Ráðgjöf um stefnu og ákvarðanir	✓✓	✓	✓
7. Stjórnsýsla, mannvirki	✓✓	✓	
8. Stjórnsýsla, farartæki	•	••	••
9. Eftirlit	•	••	•
10. Skráning	•	••	••

Í töflu 8 er gefið yfirlit yfir hvaða hlutverkum stofnanirnar gegna. Eins og fram kemur gegna Vegagerðin og Siglingastofnun öllum hlutverkunum, þó í mismiklum mæli sé, en Umferðarstofa gegnir færri hlutverkum.

Í töflu 9 eru hlutverkin flokkuð eftir því hvort þau tengjast framkvæmdum, rekstri og viðhaldi eða stjórnsýslu (sbr. tillögu Ríkisendurskoðunar). Sum hlutverkin falla undir fleiri en einn flokk. Mestur vafi leikur á því hvernig flokka skuli áætlanagerð og stjórnsýslu mannvirkja.

⁹ Þjónusta og rekstur geta falið í sér talsvert ólík viðfangefni milli stofnana og því er hlutverkið talsvert sundurlaust þegar litið er til allra stofnananna.

¹⁰ Eitt tákn þýðir minniháttar hlutverk og tvö tákn meiriháttar hlutverk. • táknar hlutverk tengd stjórnsýslu farartækja, ★ táknar hlutverk tengt framkvæmdum viðhaldi og rekstri og ✓ táknar önnur hlutverk.

Tafla 9. Þrískipting hlutverka.¹¹

Hlutverk	Stjórnsýsla	Framkvæmdir	Rekstur og viðhald
1. Eignarhald			✓
2. Áætlanagerð	?	✓	✓
3. Þróun og rannsóknir		✓	?
4. Framkvæmdir		✓	
5. Þjónusta, rekstur, viðhald			✓
6. Ráðgjöf um stefnu og ákvarðanir	✓	✓	
7. Stjórnsýsla, mannvirki	?	?	?
8. Stjórnsýsla, farartæki	✓		
9. Eftirlit	✓		
10. Skráning	✓		

Í töflu 10 er flokkunin einfölduð frekar, þannig að hlutverkum er skipt á milli framkvæmda og rekstrar annars vegar og stjórnsýslu hins vegar. Við tvíflokkunina verður myndin skýrari en þó er enn vafi á því hvernig flokka skuli áætlanagerð og stjórnsýslu mannvirkja.

Tafla 10. Tvískipting hlutverka.¹²

Hlutverk	Stjórnsýsla	Framkvæmdir og rekstur
1. Eignarhald		✓
2. Áætlanagerð	?	✓
3. Þróun og rannsóknir		✓
4. Framkvæmdir		✓
5. Þjónusta, rekstur, viðhald		✓
6. Ráðgjöf um stefnu og ákvarðanir	✓	✓
7. Stjórnsýsla, mannvirki	?	?
8. Stjórnsýsla, farartæki	✓	
9. Eftirlit	✓	
10. Skráning	✓	

4.2 Möguleg samlegð

Í töflu 11 er tekin saman möguleg samlegð milli stofnananna. Í megin dráttum eru möguleg samlegðaráhrif á tveimur sviðum:

1. Milli Vegagerðar og Siglingastofnunar á sviði eignarhalds, áætlana, þróunar og rannsókna, framkvæmda og reksturs og viðhalds.
2. Milli allra stofnana á sviði stjórnsýslu, eftirlits og skráningar farartækja.

¹¹ ✓ táknar að hlutverk falli undir viðkomandi meginhlutverk og ? að óvíst er hvort svo sé.

¹² ✓ táknar að hlutverk falli undir viðkomandi meginhlutverk og ? að óvíst er hvort svo sé.

Í stuttu máli virðast samlegðaráhrifin tengjast skiptingu í framkvæmdir og rekstur annars vegar og stjórnýslyu hins vegar eins og sýnt var með ólíkum táknum í töflu 8. Eins og áður var nefnt er óljóst að hvoru hlutverkinu áætlanagerð og stjórnýslyla mannvirkja falli betur. Samlegðin er meiri á sviði stjórnýslyu en framkvæmda og rekstrar, því framkvæmdaþátturinn í Siglingastofnun er takmarkaður og fer minnkandi, sbr. ákvæði 24. gr. hafnarlaga nr. 61/2003, sem dregur verulega úr hlut ríkisins í fjármögnun hafnarframkvæmda eftir árið 2010. Samlegðaráhrifin tengjast hlutverkum fremur en sérfræði. Slíkt kemur ekki á óvart því sérfræðiskipulagið er ríkjandi og hlutverkin því fremur verið afgangsstærð þegar horft hefur verið til mögulegar samlegðar.

Tafla 11. Möguleg samlegð milli Vegagerðar, Umferðarstofu og Siglingastofnunar.¹³

Hlutverk	Vegagerð Umferðarstofa	Vegagerð Siglingastofnun	Siglingastofnun Umferðarstofa
1. Eignarhald		✓	
2. Áætlanagerð		✓	
3. Þróun og rannsóknir	✓	✓	
4. Framkvæmdir		✓	
5. Þjónusta, rekstur, viðhald		✓	
6. Ráðgjöf um stefnu og ákvarðanir	✓	✓	
7. Stjórnýslyla, mannvirki		✓	
8. Stjórnýslyla, farartæki	✓✓		✓✓
9. Eftirlit	✓✓		✓✓
10. Skráning			✓✓

4.3 Mögulegir hlutverkaárekstrar

Ekki er nægilegt að líta til mögulegrar samlegðar, heldur verður einnig að skoða hugsanlega hlutverkaárekstra sem valda því að óæskilegt sé að staðsetja verkefni eða hlutverk í sömu stofnun. Hlutverkaárekstur er svipað hugtak og hagsmunaárekstur nema að áreksturinn tengist ekki persónulegum hagsmunum, heldur því að stofnun eða einstaklingur gegni ósamrýmanlegum hlutverkum. Hugtakið er skylt vanhæfisreglu stjórnýslyluga, þ.e. stofnun eða einstaklingur sem hefur komið að máli á ákveðnu stigi, getur verið vanhæfur til að koma að því á síðari stigum.

Eins og fram kemur í töflu 7 er mun meiri hætta á hlutverkaárekstrum í sérfræðiskipulagi en hlutverkaskipulagi enda gegna sérfræðistofnanir mörgum hlutverkum en hlutverkastofnanir einu eða fáum.

Yfirlit yfir mögulega hlutverkaárekstra er sýnt í töflu 12. Hlutverkaárekstur getur til dæmis falið í sér að:

1. Stofnun sé falið að gæta andstæðra hagsmuna.
2. Stofnun gegni það mörgum hlutverkum á starfssviði sínu að það geti dregið úr gagnsæi, möguleikum ráðuneytis og þings til eftirlits og þar með lýðræðislegu aðhaldi.

¹³ ✓ táknar nokkra samlegð og ✓✓ mikla samlegð.

3. Stofnun gegni það mörgum hlutverkum að staða hennar samanborið við ráðuneytið verði of sterk, þannig að hætta verði á að stofnun “stýri” ráðuneyti en ekki öfugt.
4. Stofnun hafi eftirlit með eigin starfsemi.¹⁴
5. Tiltekin hlutverk lendi útundan vegna mikilvægis annarra hlutverka.
6. Þekkingu til að gegna tilteknu hlutverki (t.d. stjórnýsly) sé áfátt, þar sem ráðandi hlutverk kallar á afmarkaða sérfræði (t.d. verkfærði- og tækniþekkingu).

Tafla 12. Mögulegir hlutverkaárekstrar.¹⁵

	Eignarhald	Áætlanagerð	Þróun og rannsóknir	Framkvæmdir	Þjónusta, rekstur, viðhald	Ráðgjöf um stefnu og ákvarðanir	Stjórnýsly, mannvirki	Stjórnýsly, farartæki	Eftirlit	Skráning
Eignarhald										
Áætlanagerð										
Þróun og rannsóknir										
Framkvæmdir		✓	✓							
Þjónusta, rekstur, viðhald										
Ráðgjöf, stefna, ákvarðanir				✓						
Stjórnýsly, mannvirki	✓			✓	✓					
Stjórnýsly, farartæki	✓			✓	✓					
Eftirlit	✓	✓	✓	✓	✓					
Skráning										

Hlutverkaárekstur getur því bæði byggt á formlegum hlutverkum stofnunar og því hvernig hlutverkunum er fyrir komið og sinnt í raun og veru. Segja má að þeir feli í sér andstöðu við samlegð eða neikvæða samlegð verkefna og hlutverka. Mat á hlutverkaárekstrum er ekki einhlítt, heldur fer það eftir því út frá hvaða sjónarmiði starfsemin er metin. Megin hlutverkaárekstrar varðandi skipulag samgöngustofnana sem gæti þurft að taka tillit til eru:

1. Árekstur milli framkvæmda og ýmissa annarra hlutverka. Vegagerðin og að hluta til Siglingastofnun fara með mjög mörg hlutverk sem tengjast framkvæmdum, þ.e. aðstoð við stefnumótun, þróun og rannsóknir, áætlanagerð, þ.m.t. hönnun, umsjón framkvæmda, eftirlit með framkvæmdum og stjórnýsly, eignarhald, viðhald og rekstur mannvirkja. Þetta getur falið í sér hættu á skorti á gagnsæi og aðhaldi.
2. Milli stjórnýsly mannvirkja annars vegar og framkvæmda, eignarhalds og rekstrar hins vegar. Í þessu felst að hætta er á að stjórnýslyákvæðanir séu ekki teknar með hlutlausum hætti, því þær geta snert grunnhagsmuni stofnananna.
3. Milli eftirlits og ýmissa annarra hlutverka. Stofnanirnar þrjár gegna miklu hlutverki í reglusetningu á sínu sviði, þó formlegt reglusetningavald sé annars staðar. Þær hafa því eftirlit með framkvæmd reglna sem þær sjálfar bera talsverða ábyrgð á. Því getur aðhald með reglusetningu verið ófullnægjandi. Einnig er hættu á að stofnanir hafi eftirlit með eigin starfsemi. Í þessu sambandi má nefna að engin ytri aðili fer með eftirlit með því að vega- eða hafnaframkvæmdir uppfylli settar kröfur.

¹⁴ Þó innra eftirlit sé mikilvægt kemur það ekki í stað ytra eftirlits.

¹⁵ ✓ táknar hættu á hlutverkaárekstri.

Núverandi stofnanaskipulag felur því mögulega í sér nokkra galla:

1. Að stofnanirnar hafi of viðtækt hlutverk þegar kemur að stefnumótun, reglusetningu og áætlanagerð.
2. Að stofnanirnar semji eða útbúi sjálfar þær reglur eða viðmið sem þær starfa eftir.
3. Að skortur sé á ytra aðhaldi með því að farið sé að þessum reglum eða viðmiðum.
4. Að eftirlit sé of samofið öðrum hlutverkum.
5. Að stjórnýsla sé ekki nægilega óháð hagsmunum sem tengjast öðrum hlutverkum.
6. Að þekking og hæfni stofnananna séu um of bundin sérfræðihlutverki þeirra.

Tekið skal fram að hér er aðeins um tilgátur að ræða um mögulega galla en ekkert er fullýrt um í hve miklum mæli þeir séu til staðar í raun og veru.

4.4 Möguleg samlegð með öðrum stofnunum

Möguleg samlegð verkefna og hlutverka er ekki bundinn við stofnanirnar þrjár heldur getur samlegðin einnig tengst öðrum stofnunum og opinberum fyrirtækjum.

Tafla 13. Möguleg samlegð með öðrum stofnunum

Möguleg samlegð	Vegagerð	Umferðarstofa	Siglingastofnun
Eftirlit og athuganir á hafinu og í höfnum			<ul style="list-style-type: none"> • Landhelgisgæsla • Fiskistofa • Hafrannsóknarstofnun
Skiparekstur	<ul style="list-style-type: none"> • Landhelgisgæsla • Hafrannsóknarstofnun 		<ul style="list-style-type: none"> • Landhelgisgæsla • Hafrannsóknarstofnun
Skráningarkerfi		<ul style="list-style-type: none"> • Fasteignaskrá • Þjóðskrá • Fiskistofa 	<ul style="list-style-type: none"> • Fasteignaskrá • Þjóðskrá • Fiskistofa
Framkvæmdir	<ul style="list-style-type: none"> • Flugstoðir • Keflavíkurflugvöllur 		<ul style="list-style-type: none"> • Flugstoðir • Keflavíkurflugvöllur
Viðhald	<ul style="list-style-type: none"> • Flugstoðir • Keflavíkurflugvöllur 		<ul style="list-style-type: none"> • Flugstoðir • Keflavíkurflugvöllur
Leiðsögu- og eftirlitskerfi			<ul style="list-style-type: none"> • Landhelgisgæsla • Flugstoðir • Neyðarlínan • Varnarmálastofnun
Stjórnýsla og eftirlit farartækja		<ul style="list-style-type: none"> • Flugmálastofnun • Vinnueftirlitið 	<ul style="list-style-type: none"> • Flugmálastofnun • Vinnueftirlitið
Náttúrufar hafs- og standar, sjávarflóð, sjómælingar			<ul style="list-style-type: none"> • Veðurstofan • Hafrannsóknarstofnun • Landhelgisgæslan
Flóð og hlaup í ám og fljótum	<ul style="list-style-type: none"> • Veðurstofa 		
Veðurathuganir	<ul style="list-style-type: none"> • Veðurstofa 		<ul style="list-style-type: none"> • Veðurstofa
Mengun hafs og stranda			<ul style="list-style-type: none"> • Umhverfisstofnun
Öryggismál	<ul style="list-style-type: none"> • Lýðheilsustofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • Lýðheilsustofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • Lýðheilsustofnun

Í töflu 13 er sýnd möguleg samlegð með öðrum stofnunum (bæði samgöngustofnunum flugmála og stofnunum annarra ráðuneyta):

- Landhelgisgæslu.
- Hafrannsóknarstofnun.
- Fasteignaskrá.
- Þjóðskrá.
- Flugstöðum.
- Keflavíkurlugvelli.
- Neyðarlínunni.
- Varnarmálastofnun.
- Veðurstofu.
- Fiskistofu.
- Vinnueftirlitinu.
- Umhverfisstofnun.
- Lýðheilsustofnun.

Samgöngustofnanirnar þrjár vinna mörg verkefni sem tengjast verkefnum annarra stofnana. Auðvelt er að finna svið þar sem samlegðin getur verið veruleg en í öðrum tilfellum getur hún verið takmörkuð. Möguleg samlegð við stofnanir og fyrirtæki flugmála er talsverð. Þetta gildir þó í minna mæli um flugleiðsögu og rekstur flugvalla og flugstöðva á Reykjavíkurlug- og Keflavíkurlugvelli, sem og stærri flugvalla á landsbyggðinni, enda lýtur þessi starfsemi að mestu viðskipalegum lögum.

Tafla 14. Skörun verkþátta nokkurra stofnana við Siglingastofnun.¹⁶

	Siglinga- stofnun	Landhelgis- gæslan	Fiskistofa	Hafrannsóknar- stofnun	Vegagerðin	Umhverfis- stofnun	Neyðarlínan
Tæknilegur undirbúningur, umsjón	✓	✓			✓	✓	✓
Framkvæmdir, innkaup stærri tækja	✓	✓		✓	✓		
Rekstur skipa, flugvéla og hafnar	✓	✓	✓	✓	✓		
Vitar, leiðsögu- og eftirlitskerfi	✓	✓					✓
Eftirlit og athuganir á hafinu	✓		✓	✓		✓	
Eftirlit, athuganir í höfnum	✓	✓	✓			✓	
Mengun hafs og stranda	✓	✓				✓	
Eftirlit með skipum	✓	✓	✓			✓	
Stjórnsýsla tengd siglingum	✓	✓	✓			✓	
Skráning	✓		✓				
Rannsóknir, eðliseiginleikar sjávar	✓	✓		✓		✓	
Sjómælingar, önnur kortlagning	✓	✓		✓			
Leit- og björgun	(✓)	✓					✓
Öryggi og neyðarþjónusta	✓	✓				✓	✓

Eins og fram kemur í töflu 13 sinna margar stofnanir verkþáttum sem eru skyldir meginverkþáttum Siglingastofnunar. Í töflu 14 er gefið yfirlit yfir skörun verkþátta þessara

¹⁶ ✓ táknar skörun verkþátta.

stofnana. Mest er skörunin milli Siglingastofnunar, Landhelgisgæslunnar og Fiskistofu en einnig eru dæmi um hlutverk sem eru sameiginlegar flestum stofnananna. Þannig sinna þær allar eftirliti á hafinu með einum eða öðrum hætti. Af 14 verkþáttum í töflunni er skörun milli fjögurra stofnana eða fleiri í 9 tilfellum.

5. Valkostir um skipulag

Nefndin fjallaði í starfi sínu um margvíslega valkosti og kortlagði allflesta þá möguleika varðandi skipulag sem virðast vera fyrir hendi. Ekki verður fjallað um alla þessa valkosti, enda myndi umræða um það vera flókin og viðamikil.

Sumir valkostir beinast að heildarskipulagi samgöngukerfisins og því er óhjákvæmilegt að fjalla um flugmál í því sambandi, þó að nákvæm greining og tillögugerð á því sviði liggi utan við verksviðs nefndarinnar. Þó að starfsemi Flugmálastjórnar hafi ekki verið greind með sama hætti og starfsemi annarra samgöngustofnana, verður að hafa það í huga að við stofnun Flugstoða ohf. voru öll verkefni á sviði rekstrar og framkvæmda færð frá Flugmálastjórn og eftir voru eingöngu verkefni á sviði stjórnýslu og eftirlits. Því má segja að sambærileg greining og hér hefur verið gerð á samgöngustofnununum þremur hafi þegar farið fram í tilfelli Flugmálastjórnar, þó svo að ekki hafi verið rætt við forstöðumann og starfsmenn með sama hætti og þeirra þriggja stofnana sem verksvið nefndarinnar tekur til.

Þeir valkostir sem fjallað verður nánar um eru:

1. Óbreytt stofnanaskipan.
2. Heildarsameining allra samgöngustofnana.
3. Hlutverkaskipulag (stjórnýslustofnun samgöngumála og framkvæmda- og rekstrarstofnun samgöngumála).
4. Sérfræði- eða sérgreinaskipulag (sameining Vegagerðar og Umferðarstofu).
5. Hlutverkaskipulag á sviði stjórnýslu en sérfræðiskipulag á öðrum sviðum (sameiginleg stjórnýslustofnun allra samgöngugreina).

5.1 Óbreytt stofnanaskipan

Óbreytt stofnanaskipan felur í sér að stofnanir verði þær sömu og nú og sinni að mestu sömu hlutverkum og viðfangsefnum.

Tafla 15. Kostir og gallar óbreyttrar stofnanaskipunar.

Lýsing	Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none">• Sömu stofnanir og nú.• Tilfærsla tiltekinna verkefna milli stofnana.• Stjórnýslu- og eftirlitsverkefni sem tengjast bifreiðum og öikumönnum flutt frá Vegagerð til Umferðarstofu.• Hugsanlega samstarfssamningur milli Vegagerðar og Siglingastofnunar um gagnkvæma sérfræðiaðstoð á sviði framkvæmda og ferjureksturs.	<ul style="list-style-type: none">• Breytingar einfaldar í framkvæmd.• Lítil röskun og lítil áhætta.• Stjórnýslu- og eftirlitsverkefni færðar til stofnunar með sérhæfingu á því sviði.• Formlegt samstarf getur aukið hæfni og árangur í framkvæmdum og ferjurekstri.	<ul style="list-style-type: none">• Tekur ekki á takmörkunum núverandi skipunar stofnana.• Ekki tekið á hlutverkaárekstrum.• Bætir ekki samhæfingu áætlanagerðar í samgöngumálum.• Takmörkuð samlegðaráhrif.• Tækifæri til eflingar tiltekinna starfsþátta eru ekki nýtt.• Litlir hagræðingarmöguleikar.• Samstarf skilar minni árangri en sameining.

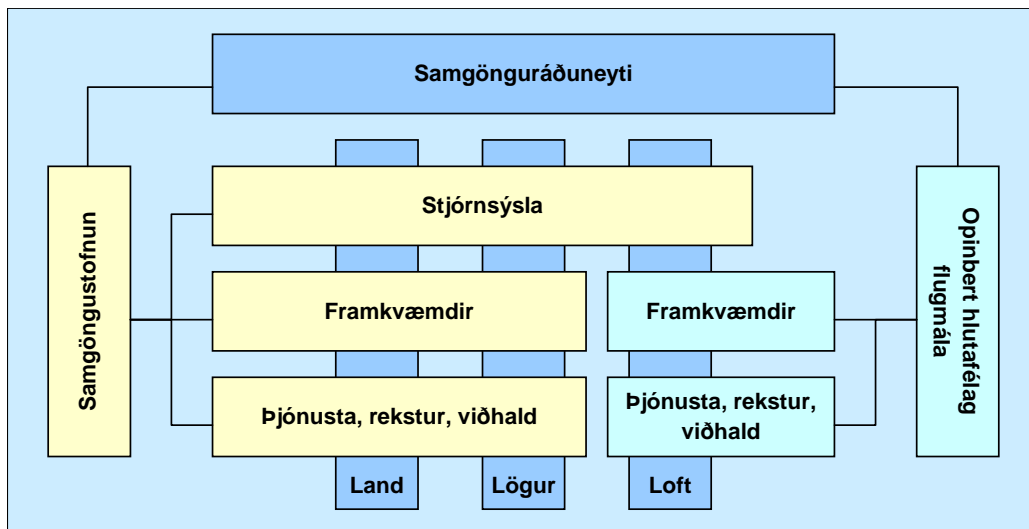
Þó væri eðlilegt að færa stjórnsýslu- og eftirlitsverkefni sem tengjast bifreiðum og öikumönnum frá Vegagerð til Umferðarstofu, t.d. varðandi bílaleigur, farmflutninga, fólksflutninga með hópferðabílum, leigubíla og hvíldartíma. Ennfremur mætti skoða aukna samvinnu Vegagerðar og Siglingastofnunar á sviði framkvæmda og ferja, tilfærslu umsjónar með styrkjum til innanlandsflugs til Flugmálastjórar og tilfærslu umsjónar með styrkjum til sérleyfishafa til Umferðarstofu.

Í töflu 15 eru teknir saman helstu kostir og gallar óbreyttrar stofnanaskipunar. Nefndin telur að valkosturinn skili takmarkaðri faglegi samlegð og nær engum fjárhagslegum og rekstrarlegum ávinningi og mælir því ekki með óbreyttri stofnanaskipan.

5.2 Heildarsameining

Í heildarsameiningu felst að Vegagerðin, Umferðarstofa, Siglingastofnun og Flugmálastjórn verði sameinaðar. Opinber hlutafélög á sviði flugmála yrðu hins vegar ekki hluti sameiningarinnar. Skipulag samgöngumála við heildarsameiningu er sýnt á mynd 5.

Mynd 5. Skipulag samgöngumála, valkostur um heildarsameiningu.



Við mat á valkostinum verður að hafa í huga að heildarsameining samgöngustofnana krefst flókinnar samhæfingar innan stofnunarinnar, því bæði þarf að samhæfa lóðréttu þætti (samgöngugreinar) og láréttu þætti (hlutverk). Að auki má leiða líkur að því að sameiningin yrði kostnaðarsöm og að hún myndi taka talsverðan tíma. Sameiningin væri einnig flókin og fæli því í sér talsverða áhættu.

Þó heildarsameining styrki heildarsamhæfingu samgöngukerfisins ætti að vera hægt að vera að ná fram slíkri samhæfingu með því að efla og skýra hlutverk samgönguráðuneytisins, t.d. við gerð samgönguáætlunar.

Einnig ber að nefna að þar sem rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu er byggir að miklu leyti á viðskipalegum forsendum og er því rekin í formi opinbers hlutafélags, myndi sameinuð stofnun ekki ná yfir alla þætti samgöngumála.

Tafla 16. Kostir og gallar heildarsameiningar.

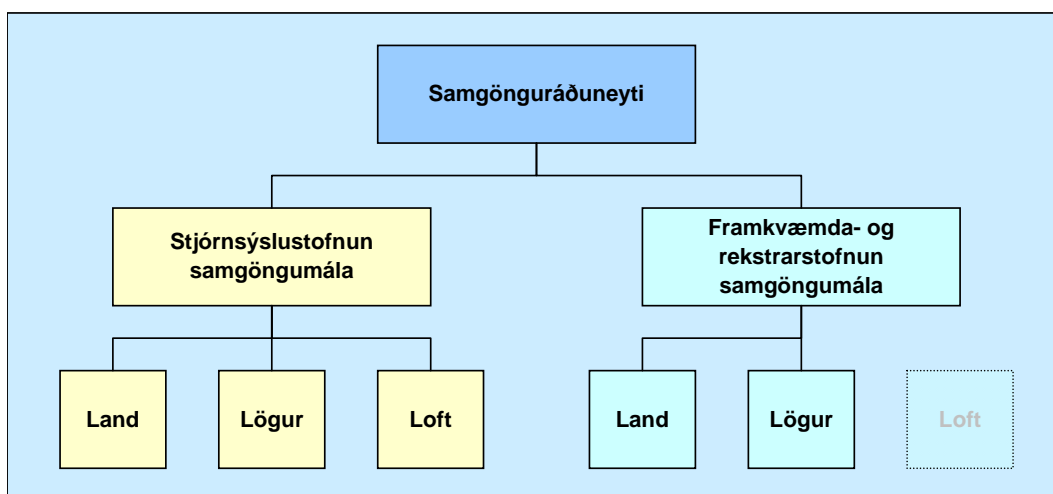
Lýsing	Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none"> Vegagerðin, Umferðarstofa, Siglingastofnun og Flugmálastjórn sameinaðar í eina stofnun. Flugvællir, flugstöðvar og flugleiðsaga áfram rekin í formi opinbers hlutafélags. 	<ul style="list-style-type: none"> Öflug stofnun með mikla sérþekkingu og hæfni. Mögulegt að endurskipuleggja starfsemi og auka sérhæfingu í einstökum hlutverkum. Samlegð og hagræðingarmöguleikar. Tækifæri til að bæta áætlanagerð og auka samhæfingu. 	<ul style="list-style-type: none"> Flóknar og viðamiklar breytingar. Breytingaferlið felur í sér röskun og áhættu. Erfitt að hagræða í ýmsum rekstrarþáttum t.d. húsnæðismálum. Aukin hætta á hlutverkaárekstrum. Sameinuð stofnun getur haft of sterka stöðu miðað við samgönguráðuneytið. Samfélagsleg áhætta sem fylgir því að “leggja öll eggin í sömu körfuna”. Samlegð hvað varðar framkvæmdir og viðhald er takmörkuð, þar sem hlutur ríkisins í hafnarframkvæmdum er takmarkaður og minnkandi.

Kostir og gallar heildarsameiningar eru teknir saman í töflu 16. Það er mat nefndarinnar að þó heildarsameining geti skilað árangri, er hún áhættusöm bæði til skemmri og lengri tíma. Því mælir nefndin ekki með heildarsameiningu.

5.3 Hlutverkaskipulag

Í hlutverkaskipulagi felst endurskipulagning allra samgöngustofnana t.d. í tvær eða þrjár stofnanir, skipt eftir hlutverkum, þ.e. stjórnsýslu, framkvæmdum, þjónustu, rekstri og viðhaldi.

Mynd 6. Valkostur um hlutverkaskipulag.



Tillaga ríkisendurskoðunar var að myndaðar yrðu þrjár stofnanir. Hlutverkaskipulag felur í sér mikla endurskipulagningu sem er flókin í framkvæmd. Því væri heppilegra að byggja

hlutverkaskipulag á tveimur fremur en þremur stofnunum. Í þessu sambandi má nefna að engin dæmi eru frá öðrum Norðurlöndum að framkvæmdir annars vegar og þjónusta, rekstur og viðhald hins vegar séu aðskilin. Þó hlutverkaskipulag hafi margvíslega kosti er það spurning hvort þeir komi nægilega fram ef flugmálum er haldið utan skipulagsbreytinga. Því er eðlilegt að valkostur um hlutverkaskipulag sé mótaður með þeim hætti sem sýndur í á mynd 6. Þó verður að gera ráð fyrir því að rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu áfram í formi opinbers hlutafélags.

Kostir og gallar hlutverkaskipulags eru teknir saman í töflu 17. Taflan sýnir umtalsverða kosti en einnig að slík endurskipulagning er flókin og felur í sér talsverða áhættu. Nefndin mælir ekki með þessum valkosti en hins vegar er sá þáttur sem tengist sameiginlegri stjórnsýslustofnun hluti af valkosti 5.

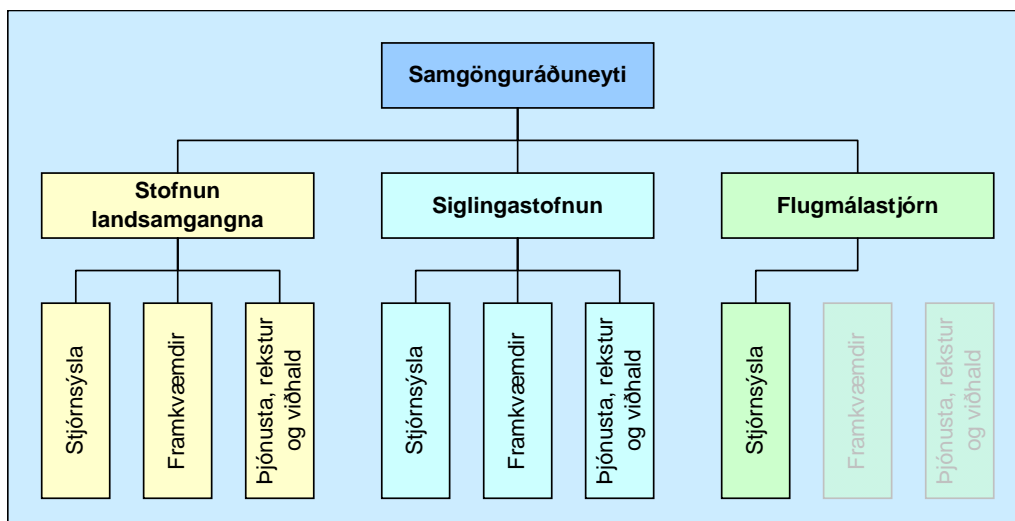
Tafla 17. Kostir og gallar hlutverkaskipulags.

Lýsing	Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none"> • Siglingastofnun, Umferðarstofa, Vegagerð og Flugmálastofnun sameinaðar í tvær stofnanir. • Stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun. • Framkvæmda-, viðhalds-, og rekstrarstofnun. • Rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu áfram í formi opinbers hlutafélags. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sérhæfing stofnana í tilteknum hlutverkum. • Minni hætta á hlutverkaárekstrum. • Tækifæri til að bæta áætlanagerð og auka samhæfingu. • Umtalsverð samlegðaráhrif í stjórnsýslu, eftirliti, skráningu, framkvæmdum og ferjurekstri. • Tækifæri til að efla starfsþætti s.s. þróun og rannsóknir. • Talsverðir hagræðingarmöguleikar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiltölulega flóknar breytingar, sérstaklega hvað varðar Siglingastofnun. • Talsverð röskun og talsverð áhætta vegna breytinga. • Getur veikt samfellu einstakra samgöngugreina. • Samlegðaráhrif á sviði framkvæmda og viðhalds takmörkuð þar sem fyrirséð er að draga mun úr þætti ríkisins í hafnarframkvæmdum.

5.4 Sérfræðiskipulag

Ef ætlunin er að byggja skipulag samgöngumála að mestu á núverandi sérfræðiskipulagi er full ástæða til ganga lengra í samþættingu einstakra samgöngugreina en nú er gert.

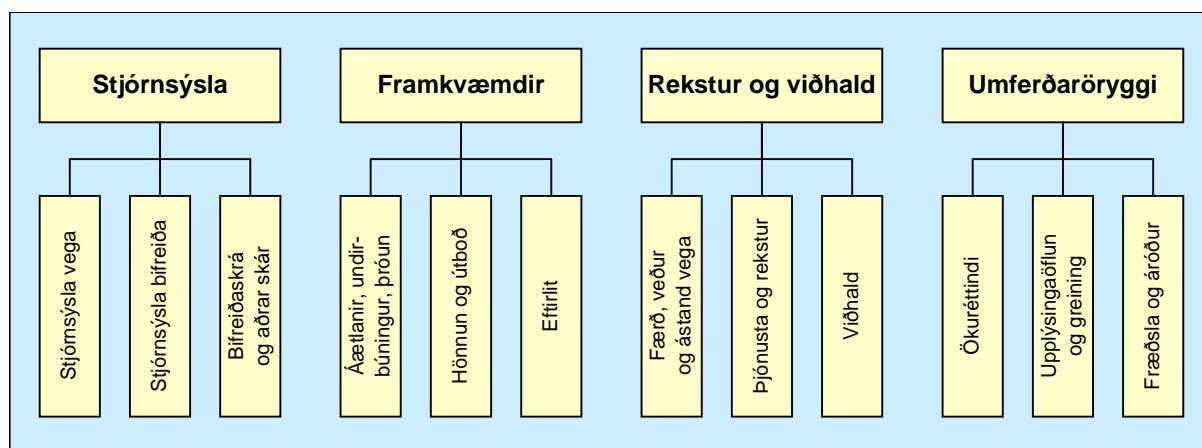
Mynd 7. Valkostur um sérfræði eða sérgreinaskipulag.



Miðað við sérfræðiskipulag er t.d. ekki rökrétt að samgöngur á landi séu í tveimur stofnunum. Í þessum valkosti felst því að Vegagerðin og Umferðarstofa verði sameinuð en skipulag annarra stofnana verði óbreytt. Verði þessi valkostur valinn yrði skipulag samgöngumála svipað því sem sýnt er á mynd 7. Þó verður að gera ráð fyrir því að rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu áfram í formi opinbers hlutafélags.

Sameinuð stofnun Vegagerðar og Umferðarstofu myndi sinna fjölþættum hlutverkum og verkefnum eins og sýnt er á mynd 8.

Mynd 8. Hlutverk og verkefni mögulegrar stofnunar landsamgangna.



Kostir og gallar sérfræði- eða sérgreinaskipulags eru sýndir í töflu 18. Kostirnir eru nokkrir en fela tæpast í sér grundvallarbreytingar þegar kemur að hagkvæmni og virkni samgöngumála. Samt sem áður telur nefndin að sameining Vegagerðar og Umferðarstofu komi til greina, ef ekki verður talið rétt að ráðast í viðameiri breytingar. Starfsemi Siglingastofnunar yrði í meginatriðum óbreytt, en bent er á ýmsa valkosti varðandi tilfærslu verkefna á milli Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu, Fiskistofu, Umhverfisstofnunar og Fiskistofu.

Tafla 18. Kostir og gallar sérfræði- eða sérgreinaskipulags.

Lýsing	Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none"> • Sameining Vegagerðar og Umferðarstofu. • Siglingastofnun að mestu óbreytt. • Flugmálastjórn óbreytt. • Rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu áfram í formi opinbers hlutafélags. 	<ul style="list-style-type: none"> • Breytingar tiltölulega einfaldar í framkvæmd. • Takmörkuð röskun og áhætta. • Samhæfing á sviði umferðaröryggismála. • Nokkrir hagræðingarmöguleikar. • Mögulegt að efla stjórnsýslu landsamgangna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tekur að litlu leyti takmörkunum núverandi skipunar stofnana. • Hlutverkaárekstrar geta aukist. • Engin óháður aðili sinnir umferðaröryggismálum. • Bætir ekki samhæfingu áætlanagerðar í samgöngumálum. • Takmörkuð samlegðaráhrif. • Hlutfallslega litlir hagræðingarmöguleikar.

5.5 Sameinuð stjórnýslustofnun samgöngumála

Í þessum valkosti felst að sett er á fót ein stjórnýslustofnun allra samgöngugreina en að áfram starfi ein stofnun eða fyrirtæki í hverri samgöngugrein sem annaðist framkvæmdir, þjónustu, rekstur og viðhald.

Stjórnýslustofnunin myndi annast öll eða nær öll verkefni Umferðarstofu og Flugmálastjórnar. Að auki myndi hún taka við þeirri stjórnýslu tengdri farartækjum sem nú er í Vegagerðinni og umsjón með styrkjum til innanlandsflugs og sérleyfishafa, og stjórnýslu og eftirliti tengdu öryggi skipa frá Siglingastofnun. Þó sett yrði á fót sérstök stjórnýslustofnun, er mögulegt að ákveðin stjórnýsluverkefni sem tengjast framkvæmdum og rekstrarþáttum yrðu áfram hjá Vegagerð og Siglingastofnun og þarf að greina mögulega staðsetningu slíkra verkefna nánar. Rekstur flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu yrði áfram í formi opinbers hlutafélags. Mögulegt væri að kanna hagkvæmni þess að færa rekstur minni flugvalla til Vegagerðarinnar.

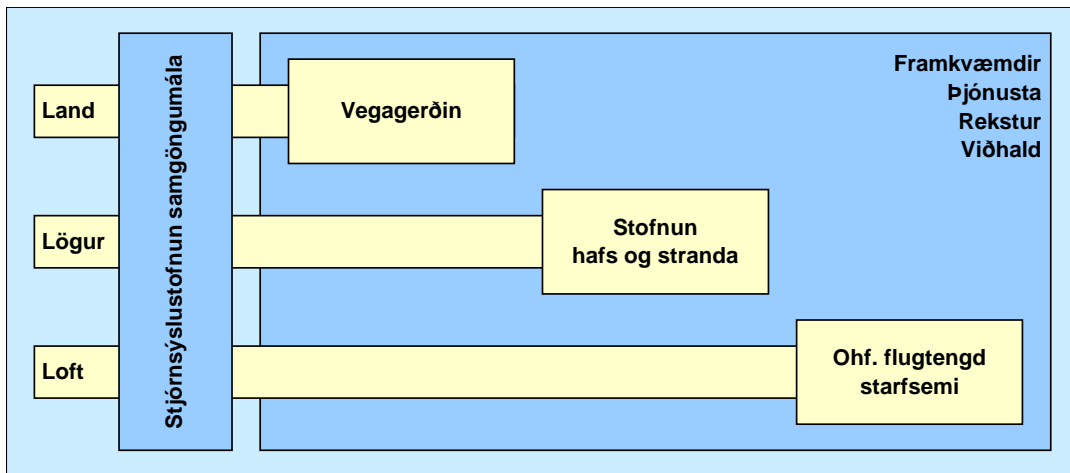
Tilfærsla stjórnýsluverkefna frá Vegagerðinni myndi hafa jákvæð áhrif á starfsemi stofnunarinnar, enda falla þau illa að annarri starfsemi. Umfang verkefnanna er það takmarkað að tilfærsla þeirra myndi að óverulegu leyti raska starfsemi stofnunarinnar. Þó verður áfram að tryggja nán tengsl milli þeirra sem sjá um eftirlit með áspunga bifreiða og þeirra sem sjá um viðhald og rekstur veganna, þ.e. Vegagerðarinnar. Tilfærsla stjórnýsluverkefna frá Siglingastofnun myndi á hinn bóginn veikja stofnunina með því að fækka starfsmönnum og draga úr hæfni hennar, nema að til kæmu önnur verkefni sem féllu að starfseminni.

Eins og gerð hefur verið grein fyrir eru mikilvægir snertifletir milli Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu og Fiskistofu. Einnig eru rekstrartengd verkefni sem tengjast hafi og ströndum hjá ýmsum öðrum stofnunum. Sameining ofangreindara verkefna í eina stofnun getur myndað mjög öfluga og hagkvæma stofnun hafs og stranda. Myndun slíkrar stofnunar gæti falist í:

- Sameiningu Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu og Fiskistofu.
- Beinan rekstur sameinaðar stofnunar á vaktstöð siglinga.
- Tilfærslu hluta verkefna Umhverfisstofnunar varðandi mengun hafs og standa.
- Tilfærslu umsjónar Vegagerðar með ferjum og styrkja til ferja og flóabáta.
- Tilfærslu skipareksturs Hafrannsóknarstofnunar.
- Sameining rannsóknarstarfsemi Siglingastofnunar, Hafrannsóknarstofnunar og starfssemi Sjósmælinga, sem eru nú hluti Landhelgisgæslunnar.

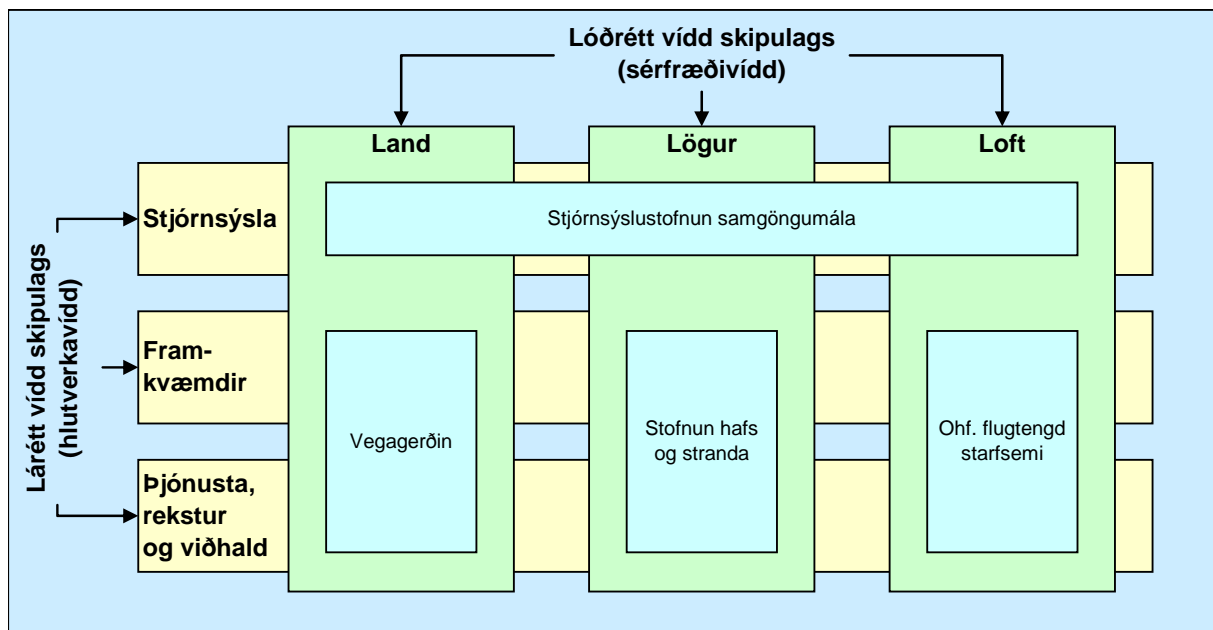
Á móti kæmi hugsanleg tilfærsla stjórnýsluverkefna frá Fiskistofu til annarrar stofnunar og taka þyrfti afstöðu til staðsetninga rannsókna og kortlagningar á straumum, sjávarföllum, öldugangi og hafsbotni sem nú eru á Hafrannsóknarstofnun, Siglingastofnun og Landhelgisgæslu. Sameining rekstrar skipa og jafnvel flugvéla í eigu ríkisins ætti að leiða til hagræðingar í rekstri m.a. vegna samhæfingar fjárfestinga í skipum og flugvélum og samnýtingar áhafna. Á mynd 9 er skipulag samgöngumála sýnt miðað við sameiningu stjórnýslu í eina stofnun og öfluga stofnun hafs og stranda.

Mynd 9. Valkostur um sameinaða stjórnsýslustofnun.



Á mynd 10 er sýnt með hvaða hætti skipulagið tengist líkani um skipulag samgöngumála sem sýnt er á mynd 2. Stjórnsýslustofnunin felur í sér hlutverkaskipulag á meðan hinar stofnanirnar mótast meira af sérfræðiskipulagi.

Mynd 10. Tengsl valkosts við skipulagslíkan (sbr. mynd 2).



Í töflu 19 er gefið yfirlit yfir möguleg hlutverk og verkefni sameinaðrar stjórnsýslustofnunar. Þó gera verði fyrirvara um einstaka þætti töflunnar, sýnir hún skýrt að hlutverk og verkefni eru að langmestu leyti sameiginleg fyrir ólíkar samgöngugreinar. Með hliðsjón af þessu ætti sameinuð stjórnsýslustofnun samgöngumála að vera raunhæfur kostur. Í þessu sambandi er hægt að vísa til Svíþjóðar, þar sem slík sameining hefur verið gerð.¹⁷

¹⁷ Ítarlega greiningu á rökunum fyrir sameiningunni er að finna í skýrslunni: Trafikinspektionen - en myndighet för säkerhet och skydd, SOU 2007:4, 18 januari 2007.

Tafla 19. Möguleg hlutverk og verkefni sameinaðar stjórnsýslustofnunar.¹⁸

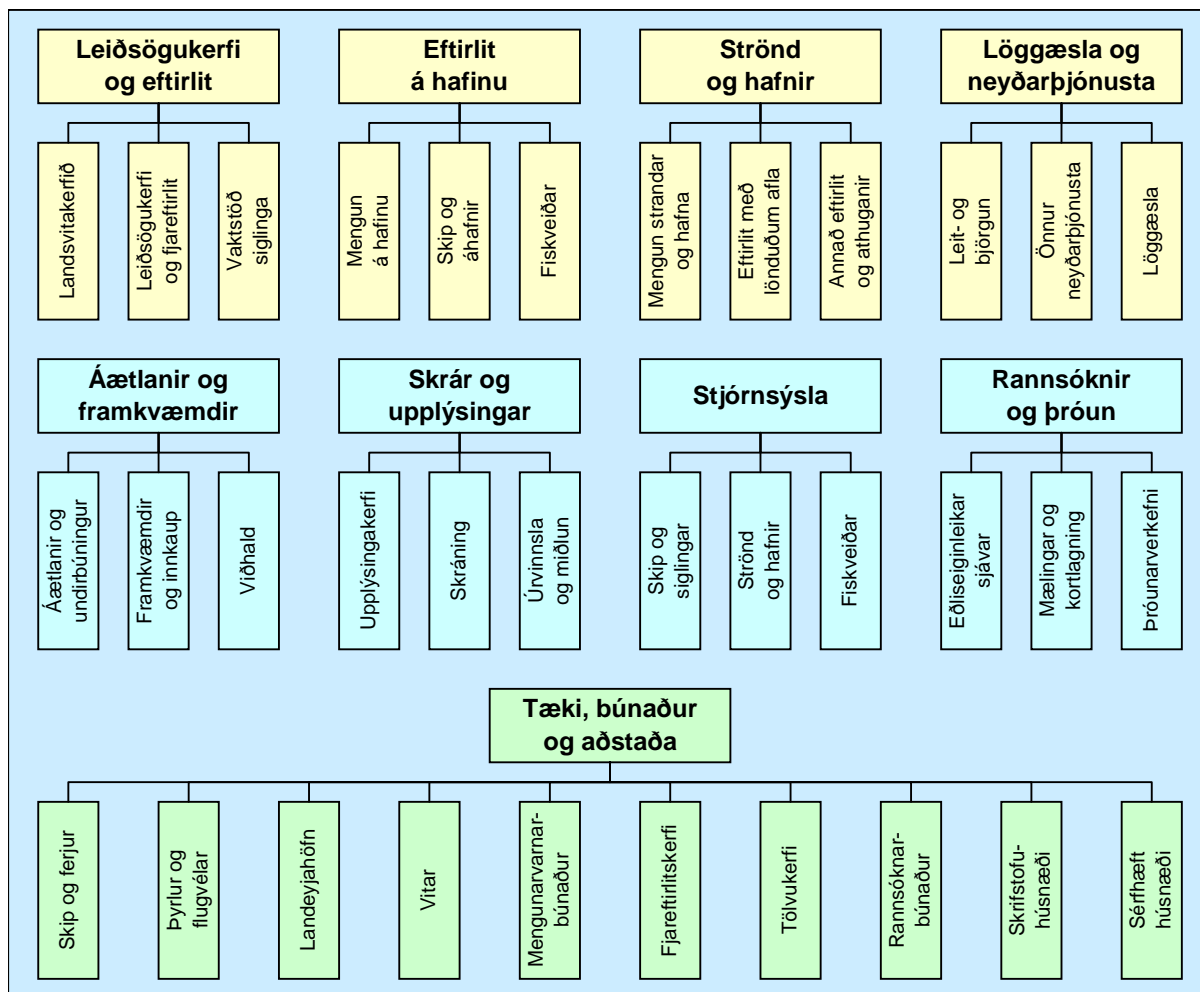
Verkefni	Innviðir	Rekstrar- aðilar	Einstaklingar	Farartæki
Ráðgjöf við ráðuneyti	✓	✓	✓	✓
Undirbúningur reglusetningar	✓	✓	✓	✓
Staðlar, kröfur, viðmið	✓	✓	✓	✓
Tæknilegar reglur	✓	✓	✓	✓
Leiðbeiningar um réttindi og skyldur	✓	✓	✓	✓
Móttaka kæra og ábendinga	✓	✓	✓	✓
Stjórnsýsluákvæðanir	✓	✓	✓	✓
Starfsleyfi, vottorð, skirteini	?	✓	?	✓
Tæknileg skráning og mæling	—	—	—	✓
Rekstur skráningarkerfa	✓	✓	✓	✓
Eftirlit og skoðanir	✓	✓	✓	✓
Öryggisáætlanir	✓	✓	✓	✓
Menntun, starfsréttindi, skirteini	—	—	✓	—
Fræðsla og áróður	—	✓	✓	—
Upplýsingaöflun og greining	✓	✓	✓	✓
Áætlanagerð	✓	—	—	—
Almenningssamgöngur	—	✓	—	✓
Afnot af landi og eignarnám	✓	—	—	—

Á mynd 11 eru sýnd möguleg hlutverk, verkefni og búnaður mögulegrar stofnunar hafs og standa. Eins og sjá má yrði starfsemin viðamikil en myndin sýnir jafnframt þá miklu samlegð sem sameiningin gæti falið í sér. Taka verður fram að nauðsynlegt væri að útfæra ýmsa þætti sem fram koma á myndinni. Í þessu sambandi má sérstaklega nefna að hægt væri að móta verkaskiptingu við stjórnsýslustofnun samgöngumála hvað varðar skrár og upplýsingar, stjórnsýslu og rannsóknir með ólíkum hætti og því ekki víst að stofnun hafs og stranda myndi hafa jafn viðamikið hlutverk að þessu leyti og myndin gefur til kynna.

Kostir og gallar valkostsins eru sýndir í töflu 20. Ljóst er að kostirnir geta verið verulegir. Stofnunum yrði fækkað verulega og myndaðar yrðu fjórar mjög sterkar einingar. Gallarnir tengjast fyrst og fremst því hversu flókin og viðamikil breytingin er og þá sérstaklega sameining stofnana og verkþátta í stofnun hafs og stranda. Nefndin mælir með þessum valkosti og telur hann best til þess fallinn að stuðla að hagræðingu og bættum árangri í samgöngumálum samhliða því sem lögð verði áhersla á markvissara hlutverk samgönguráðuneytis og samgönguráðs varðandi stefnumótun og forgangsroðun verkefna. Leggja verður áherslu á að þessi valkostur er því aðeins raunhæfur að hann feli bæði í sér myndun stjórnsýslustofnunar og stofnun hafs og standa. Slík kallar á sameiningu þvert á ráðuneyti sem er forsenda þess að endurskipulag stofnana skili verulegum árangri og hagræðingu.

¹⁸ ✓ táknar að verkefnið tengist öllum samgöngugreinum, ? táknar að óvíst sé hvort verkefnið tengist öllum samgöngugreinum og — táknar að það eigi ekki við umræddan þátt samgöngumála.

Mynd 11. Möguleg hlutverk, verkefni og búnaður mögulegrar stofnunar hafs og strandar.



Tafla 20. Kostir og gallar sameinaðrar stjórnsýslustofnunar.

Lýsing	Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none"> Stofnuð verði ein sameiginleg stjórnsýslustofnun sem næði til allra samgöngugreina. Ein öflug sérfræðistofnun eða fyrirtæki taki til hvernar samgöngugreinar fyrir sig. Á sviði samgangna á legi verði sett á fót stofnun hafs og strandar sem taki við flestum verkefnum á því sviði. Í þessu felst að Siglingastofnun, Landhelgisgæsla og Fiskistofa verði sameinaðar ásamt verkefnum Umhverfisstofnunar varðandi mengun hafs og standa, ferjurekstri Vegagerðar, skiparekstri Hafrannsóknarstofnunar og rekstri vaktstöðvar siglinga. 	<ul style="list-style-type: none"> Komið verður á fót öflugri og samhæfðri stjórnsýslustofnun. Sérfræðistofnanir vera jafn öflugar eða öflugri en nú er. Bætt samhæfing. Minni hætta á hlutverkaárekstrum. Umtalsverð samlegðaráhrif á mörgum sviðum. Umtalsverðir hagræðingarmöguleikar á mörgum sviðum. Getur bætt samhæfingu áætlanagerðar í samgöngumálum. 	<ul style="list-style-type: none"> Breytingin er flókin í framkvæmd m.a. þar sem hún felur í sér sameiningu milli ráðuneyta. Hugsanlega geta verið álitæfni varðandi löggæslubáttinn í sameinaðri stofnun hafs og sjávar.

5.6 Samantekt á kostum og göllum valkosta

Kostir og gallar ólíkra valkosta eru teknir saman í töflu 21.

Tafla 21. Samantekt á mati á kostum og göllum.

Valkostur	Fækkun stofnana	Mat
1. Óbreytt stofnanaskipan.	0	<ul style="list-style-type: none">Hægt er að bæta skipulag með tilfærslu verkþátta milli stofnana en heildaráhrifin eru takmörkuð.
2. Heildarsameining allra samgöngustofnana.	4	<ul style="list-style-type: none">Þó að heildarsameining geti skilað árangri er hún áhættusöm bæði til skemmri og lengri tíma.
3. Hlutverkaskipulag með stjórnsýslustofnun og framkvæmda- og rekstrarstofnun.	3	<ul style="list-style-type: none">Skipulagið hefur umtalsverða kosti en á tæplega rétt á sér nema að hún nái til allra samgöngugreina. Samlegð í framkvæmdum er minni en ætla mætti.
4. Sérfræðiskipulag með sameiningu Vegagerðar og Umferðarstofu.	1	<ul style="list-style-type: none">Þessi valkostur er tiltölulega einfaldur í framkvæmd og felur í sér nokkra samlegð en tæpast grundvallarbreytingar.
5. Sambland hlutverka- og sérfræðiskipulags með sameiginlegri stjórnsýslustofnun og þremur sérgreinastofnunum og fyrirtæki.	3	<ul style="list-style-type: none">Stofnunum yrði fækkað verulega og myndaðar yrðu fjórar mjög sterkar einingar en breytingin er viðamikil.

6. Samhæfing á sviði samgöngumála

6.1 Lögbundin ráð í samgöngumálum

Lögbundin ráð í samgöngumálum eru fjögur og hafa þau fyrst og fremst ráðgefandi hlutverk, þó að einstök ráð geti haft afmarkaðri hlutverk. Ráðin eru:

1. Samgönguráð.
2. Hafnaráð.
3. Siglingaráð.
4. Umferðarráð.

Samgönguráð starfar samkvæmt lögum nr. 71/2002 um samgönguáætlun og hefur umsjón með gerð samgönguáætlunar. Ráðið er skipað af samgönguráðherra en í því sitja flugmálastjóri, siglingamálastjóri, vegamálastjóri og forstjóri Umferðarstofu, auk fulltrúa ráðherra sem jafnframt er formaður.

Rammi 3. Fulltrúar í samgönguráði.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Dagur B. Eggertsson, borgarfulltrúi, fulltrúi samgönguráðherra.2. Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri.3. Hermann Guðjónsson, siglingamálastjóri.4. Pétur K. Maack, flugmálastjóri.5. Karl Ragnars, forstjóri Umferðarstofu. |
|--|

Stofnanirnar þrjár leggja fram tillögur að samgönguáætlun fyrir samgönguráð sem vegur þær og metur. Samgönguráð semur síðan endanlega tillögu að samgönguáætlun og leggur fyrir ráðherra.

Samgönguráð skal minnst einu sinni við gerð nýrrar samgönguáætlunar standa fyrir samgönguþingi sem ætlað er að veita ráðgjöf og leiðbeiningar við gerð samgönguáætlunar. Til samgönguþings skal öllum helstu hagsmunaaðilum samgöngumála boðið. Á samgönguþingi skal gera grein fyrir fyrirhuguðum forsendum og markmiðum áætlunarinnar. Samgönguráð skal hafa samráð við hagsmunaaðila eins og ástæða þykir til hverju sinni.

Hafnaráð er skipað skv. lögum um Siglingastofnun Íslands nr. 6/1996.

Rammi 4. Fulltrúar í hafnarráði.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Smári Geirsson, formaður, skipaður án tilnefningar.2. Ólafur H. Kárason, skipaður án tilnefningar.3. Sigríður Finsen, skipuð án tilnefningar.4. Már Sveinbjörnsson, skipaður skv. tilnefningu Hafnasambands sveitarfélaga.5. Ólafur M. Kristinsson, skipaður skv. tilnefningu Hafnasambands sveitarfélaga.6. Friðrik J. Arngrímsson, skipaður skv. tilnefningu Samtaka atvinnulífsins. |
|--|

Verkefni hafnaráðs eru að veita samgönguráðherra umsögn um tillögu samgönguráðs að samgönguáætlun, gefa ráðherra umsögn um breytingar á lögum og reglum er varða hafnamál og sjóvarnir. Þá er hafnaráð stjórn Hafnabótasjóðs samkvæmt hafnalögum. Hafnaráð hefur

umsjón með greiðslubátttöku ríkisins við hafna- og sjóvarnaframkvæmdir og afgreiðir umsóknir um tjónabætur sem sendar eru til sjóðsins. Ennfremur er hafnaráð Siglingastofnunar til ráðgjafar um framkvæmd áætlana í hafna- og sjóvarnaframkvæmdum. Ráðið skal halda fundi með fulltrúum sjómanna og útgerðarmanna a.m.k. einu sinni á ári.

Siglingaráð er skipað skv. lögum um Siglingastofnun nr. 6/1996 og er ráðherra til ráðuneytis í málum um siglinga- og vitamál. Þrír ráðsmenn eru skipaðir af ráðherra án tilnefningar og skal einn vera formaður ráðsins, en átta samkvæmt tilnefningu.

Rammi 5. Fulltrúar í siglingaráði.

1. Guðmundur Hallvarðsson, formaður, skipaður án tilnefningar.
2. Hafþór Rósmundsson, skipaður án tilnefningar.
3. Ólafur Árnason, skipaður án tilnefningar.
4. Guðjón Ármann Einarsson, tilnefndur af FFSÍ.
5. Ingólfur Sverrisson, tilnefndur af Málmí.
6. Guðfinnur G. Johnsen, tilnefndur af LIÚ.
7. Örn Pálsson, tilnefndur af Landssambandi smábátaeigenda.
8. Signý Sigurðardóttir, tilnefnd af SVÞ.
9. Sævar Gunnarsson, tilnefndur af Sjómannasambandi Íslands.
10. Hilmar Snorrason, tilnefndur af Slysavarnafélagi Íslands.
11. Helgi Laxdal Magnússon, tilnefndur af Vélstjórafélagi Íslands.

Meginverkefni Umferðarráðs er að beita sér fyrir auknu umferðaröryggi og bættum umferðarháttum, en jafnframt er það samgönguráðherra til ráðgjafar um gerð og framkvæmd umferðaröryggisáætlunar.

Rammi 6. Fulltrúar í umferðarráði.

1. Karl V. Matthíasson formaður, án tilnefningar.
2. Birna Hreiðarsdóttir, án tilnefningar.
3. Jónína Rós Guðmundsdóttir, samgönguráðuneyti.
4. Guðmundur Karl Einarsson, Bindindisfélagi ökumanna.
5. Benedikt Eyjólfsson, Bilgreinasambandinu.
6. Ástgeir Þorsteinsson, Bandalagi íslenskra leigubifreiðastjóra.
7. Eiríkur Hreinn Helgason, dóms- og kirkjumálaráðuneyti.
8. Runólfur Ólafsson, Félagi íslenskra bifreiðaeigenda.
9. Gunnar Alexander Ólafsson, heilbrigðisráðuneyti.
10. Ólafur Kristinn Guðmundsson, Landssambandi íslenskra akstursíþróttafélaga.
11. Knútur Sæberg Halldórsson, Landssambandi vörubifreiðastjóra.
12. Sesselja Traustadóttir, Landssamtökum hjólfreiðamanna.
13. Arnþrúður Þórarinsdóttir, Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu.
14. Sigríður Lára Ásbergisdóttir, menntamálaráðuneyti.
15. Ellý K. Guðmundsdóttir, Reykjavíkurborg.
16. Jónína S. Sigurðardóttir, Ríkislögreglustjóra.
17. Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir, Samband íslenskra sveitarfélaga.
18. Ragnheiður Davíðsdóttir, Samtökum fjármálafyrirtækja.
19. Sigrún A. Þorsteinsdóttir, Slysavarnarfélaginu Landsbjörg.
20. Inga Björk Alexandersdóttir, Sniglunum.
21. Þóra Magnea Magnúsdóttir, Umferðarstofu.
22. Auður Þóra Árnadóttir, Vegagerðinni.
23. Guðbrandur Bogason, Ökukennarafélagi Íslands.
24. Guðríður Ólafsdóttir, Öryrkjabandalagi Íslands.

Þeir aðilar sem nefndin ræddi við voru almennt sammála um að jákvætt væri að hafa samráðsvettvang við hina ýmsu hagsmunaaðila sem tengjast einstökum samgöngugreinum. Á

hinn bóginn má ljóst vera að það flækir samhæfingu að þurfa að leita til margra aðila. Einnig er hætta á að ráðin einbeiti sér að sérmálum fremur en að horfa til heildarvirkni samgöngukerfisins. Ráðin og þá einkum umferðarráð eru fjölmenn og má draga í efa að svo fjölmenn ráð starfi með skilvirkum hætti.

Samgönguráð er nokkuð annars eðlis því fulltrúar eru flestir forstjórar samgöngustofnana og hlutverkið að miklu leyti samhæfing innan stjórnsýslunnar. Það getur verið spurning hvort það þjóni tilgangi að setja slíka samhæfingu í lagalegan búning, enda er það sjálfsagður þáttur í starfsemi samgönguráðuneytis að sjá til þess að samhæfingin fari fram. Hugsanlega er hætta á að samgönguráð með formanni sem kemur utan samgönguráðuneytisins geti flækt samskipti stofnananna við ráðuneytið og dregið úr samhæfingarmöguleikum þess.

Það er mikilvægt hlutverk stjórnvalda að hafa traust samráð við hagsmunaaðila og almenning. Það er tillaga nefndarinnar að skoða vel þann kost að fela samgönguráði að annast nauðsynlegt samráð við hagsmunaaðila í stað þess fyrirkomulags sem nú er. Samgönguráð yrði þá að vera skipað með öðrum hætti en nú er. Slíkt samráð mætti t.d. útfæra með því að efla samgönguþing og fjalla þar bæði um sameignlega þætti samgangna og einstök sérsvið. Ennfremur er ekkert í vegi fyrir því að stofnanirnar sjálfar setji saman samráðshópa kjósi þær svo eða skipuleggi samráð um ýmis sérmál og tæknileg úrlausnarefni með öðrum hætti. Ef ekki þykir rétt að leggja ráðin af er mælt með því að fulltrúum í þeim verði fækkað með það að markmiði að gera starf þeirra einfaldara, ódýrara og markvissara.

Þá mætti skoða hvort nýtt samgönguráð gæti annast umsýslu með hafnabótasjóði og hugsanlega einnig úthlutun rannsóknarstyrkja til samgöngumála eftir því sem fjárveitingar til þeirra verkefna eru ákveðin. Jafnframt mætti skoða hvort ekki sé skynsamlegt að framlög til sérverkefna á sviði samgöngumála (þ.m.t. til þróunarmála og öryggismála í samgöngum) ættu að vera í einum sjóði.

Breyta þurfti lögum og kveða á um endurskoðað starfssvið samgönguráðs og skilgreina tengsl þess við samgönguráðuneytið og einstakar stofnanir.

6.2 Samgönguáætlun

Lög um samgönguáætlun miða að samræmingu áætlanagerðar við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum. Skal það gert með samgönguáætlun til 12 ára og innan hennar er einnig sett fram fjögurra ára áætlun. Samgönguáætlun tekur til fjáröflunar og útgjalda til flugmála, vegamála og siglingamála og ber samgönguráðherra að leggja á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um slíka áætlun. Samgönguráð hefur umsjón með gerð samgönguáætlunar eins og áður hefur komið fram. Markmið samgönguáætlunar eru m.a. að ná fram:

- Samræmdri forgangsröð og stefnumótun.
- Hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla.
- Viðtæku samspili samgöngumáta og samstarfi stofnana samgönguráðuneytisins.

Samkvæmt skýrslu ríkisendurskoðunar um samgönguframkvæmdir¹⁹ er samgönguáætlun ekki eins vel nýtt sem stjórnþæki og ástæða væri til. Nefndin tekur undir ábendingar ríkisendurskoðunar og telur að bæta megi stefnumótun og áætlanagerð í samgöngumálum. Í

¹⁹ Samgönguframkvæmdir – Stjórnsýsluúttekt. Ríkisendurskoðun, júní 2008, s. 39-40.

Því sambandi leggur nefndin áherslu á eftirfarandi atriði (sem að hluta eru samhljóða ábendingum ríkisendurskoðunar):

- Efla verður og samræma þau stýritæki sem notuð eru við gerð samgönguáætlunar.
- Ástæða er til að arðsemismeta allar framkvæmdir á grunni félagshagfræðilegra sjónarmiða (sem taka t.d. til hagrænna, félagslegra, byggðalegra og umhverfislegra þátta) og auka þannig gagnsæi ákvarðanatöku.
- Þróa verður stýritæki þannig að jafnvægi náist milli hagrænna og félagslegra sjónarmiða sem gjarnan njóta mikils pólitísku stuðnings.
- Miklar breytingar á samgönguáætlun, eftir að hún hefur verið samþykkt, geta endurspeglað veikleika í áætlanagerðinni, utanaðkomandi hindranir t.d. vegna skipulagsmála en einnig skort á aga við framkvæmd áætlunarinnar. Greina þarf ástæður þess að miklar breytingar eru gerðar og leita leiða til að þeim fækki.
- Tryggja þarf bættu samhæfingu samgönguáætlunar og skipulags sveitarfélaga. Í þessu sambandi má meðal annars leita fyrirmynda frá Noregi.
- Mikilvægt er að skilgreina vel hlutverk hvers og eins á mismunandi stigum undirbúnings og gerðar áætlunarinnar. Þetta má t.d. gera með því að formgera verkferla við gerð áætlunarinnar enn betur en nú er gert.
- Mögulegt er að framkvæmdastofnanir geri eigin áætlanir á sínu sviði sem byggja á skýrum faglegum forsendum. Þannig verði gagnsætt hvaða breytingum áætlunarinnar taka vegna pólitískra ákvarðanna.
- Skoða þarf með hvaða hætti samgönguáætlun á að tengjast öðrum áætlunum ríkisins um byggðaðróun.
- Full ástæða er til að auka stefnumótunarhlutverk samgönguráðuneytisins við gerð og þróun samgönguáætlunar og er nánar vikið að því hér að neðan.

6.3 Samhæfingarhlutverk samgönguráðuneytisins

Samgönguráðuneytið fer með yfirstjórn og skipulag samgangna á landi, í lofti og á sjó en undir það falla vegagerð og umferðarmál, flugmál og siglingamál. Um þessa málaflokka gildir samgönguáætlun til 12 ára sem endurskoðuð er reglulega.

Ákveðið ójafnvægi hefur verið á milli hlutverka ráðuneytisins og stofnana þess við stefnumótun í samgöngumálum. Ástæðan er m.a. sú að stofnanirnar búa yfir mun meiri faglegum og fjárhagslegum styrk en ráðuneytið. Þá má rökstyðja að beint samband alþingismanna við stofnanir veikt stöðu ráðuneytisins.

Samgönguráðuneytið hefur ráðist í ýmsar aðgerðir til að efla stöðu og styrk ráðuneytisins, m.a. hafa nýlega verið gerðar skipulagsbreytingar m.a. er ætlað að efla hæfni á sviði samgöngumála og bæta möguleika ráðuneytisins til samhæfingar og stefnumótunar. Rætt hefur verið um frekari breytingar á starfsemi ráðuneytisins á komandi misserum og kallar það enn frekar á skarpara skipulag og aðkomu ráðuneytisins að stefnumótun og samhæfingu á sviði samgöngumála.

Samgönguráðherra ber ábyrgð á gerð samgönguáætlunar en mestur hluti undirbúningsins fer fram á vettvangi samgöngustofnana (Siglingastofnunar, Flugmálastjórnar og Vegagerðar) og samgönguráðs. Í 2. gr. laga nr. 33/2008 um samgönguáætlun kemur fram að áður en áætlunin er unnin leggi samgönguráðherra fram stefnu sína í helstu málaflokkum, auk fjárhags- og tímaramma, til samgönguráðs. Ástæða er til að styrkja þessa stefnumótun ráðherra þannig að hún verði leiðandi við undirbúning samgönguáætlunar. Sameiginleg stjórnsýslustofnun myndi

ekki leiða gerð samgönguáætlunar, heldur taka þátt í mótun hennar með sama hætti og aðrar samgöngustofnanir. Þó gæti hún haft ákveðin hlutverk varðandi þróun og samræmingu aðferða.

Í þessu sambandi má benda á að stefnumótun í samgöngumálum byggir fyrst og fremst á hagrænum og félagslegum þáttum og síður tæknilegum. Það væri æskilegt að samgönguráðuneytið ráði yfir verulegri hæfni til að móta stefnu og setja ákveðin og töluleg hagræn og félagsleg markmið um virkni og þróun samgöngukerfisins. Það væri síðan hlutverk samgönguráðs og samgöngustofnana að vinna tæknilegar áætlanir á grunni settra markmiða.

7. Niðurstöður, tillögur og ábendingar

Skipulag samgöngumála hefur í megindráttum mótast af sérfræðistofnunum en er samt sem áður ósamstætt og ólíkar lausnir hafa verið valdar fyrir ólíkar samgöngugreinar.

Þó nefndinni hafi ekki verið falið að meta einstakar stofnanir verður ekki annað séð en að starfsemi þeirra, stjórnun, hagkvæmni og árangur sé í megindráttum í ágætum farvegi. Rekstur þeirra hefur almennt verið góður svo og starfsandi innan stofnananna. Eftir sem áður er það mat nefndarinnar að bæta megi heildaskipulag samgöngumála. Meginmarkmið breytinga á núverandi skipulagi er því ekki að mæta vanda einstakra stofnana heldur að tryggja að stofnanakerfið verði betur fært um mæta þörfum samfélagsins með hagkvæmum hætti og nýta tækifæri til aukins árangurs.

Fyrirmyndir frá Norðurlöndum sýna að meginþróunin í skipulagi samgöngustofnana hefur verið aðskilnaður stjórnsýslu frá öðrum hlutverkum og sameining stjórnsýslunnar þvert á samgöngugreinar, eins og einnig er niðurstaðan í greiningu og tillögum nefndarinnar í þessari skýrslu. Þegar litið er til sambærilegra stofnana, eru samgöngustofnanir hér á landi fleiri en í Noregi og Svíþjóð og hlutfallslega margar þegar litið er til smæðar samfélagsins.

Vísbendingar eru um að hlutverkaskipulag hafi í nútímasamfélagi ýmsa kosti fram yfir sérfræðiskipulag enda hafa bæði stofnanir og fyrirtæki þróast í þá átt að skilgreina sig út frá hlutverkum fremur en sérfræði. Ástæðan er m.a. sú hagkvæmni sem áhersla á hlutverk getur falið í sér og að aðgengi að sérfræðipækkingu og sérhæfðri þjónusta er auðveldari en áður var. Meginniðurstöður greiningar á hlutverkum og verkefnum samgöngustofnana leiðir í ljós að:

- Á sviði stjórnsýslu, eftirlits og skráningar er umtalsverð samlegð á milli Vegagerðar, Umferðarstofu og Siglingastofnunar.
- Samlegð er milli Vegagerðar og Siglingastofnunar á sviði framkvæmda og viðhalds en hún er minni en ætla mætti og skýrist það einkum af því að umsvif Siglingastofnunar á sviði framkvæmda eru takmörkuð og munu væntanlega dragast saman á næstu árum.
- Núverandi skipan stofnana felur í sér hættu á hlutverkaárekstrum einkum milli stjórnsýslu og eftirlits annars vegar og annarra verkþátta hins vegar.
- Stofnanirnar þrjár vinna að ýmsum verkefnum sem hafa snertifleti og fela í sér mögulega samlegð með verkefnum ýmissa annarra stofnana bæði innan og utan samgönguráðuneytis.
- Mikil samlegð er milli verkefna Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu og Fiskistofu og afmarkaðra verkefna annarra stofnana s.s. Umhverfisstofnunar og Hafrannsóknarstofnunar.

Í ljósi framangreindra forsendna mælir nefndin með að unnið verði að endurskipulagningu samgöngustofnana í samræmi við eftirfarandi tillögur í ramma 7. Með þessu móti væri stofnunum fækkað og þær eflar til muna. Samhæfing yrði bætt og unnt væri að hagræða með því að nýta samlegðaráhrif á mörgum sviðum. Þá leggur nefndin í ramma 8 fram tillögur um bættu samhæfingu í samgöngumálum og í ramma 9 ábendingar um að kannaðir verði ýmsir möguleikar til einföldunar og hagræðingar. Nefndin leggur áherslu á að litið sé á tillögurnar sem eina heild og að ekki verði gerðar breytingar fyrr en fyrir liggur áætlun um heildarútfærslu þeirra. Skýr framtíðarsýn er forsenda markvissra og árangursríkra breytinga.

Rammi 7. Tillögur nefndarinnar um breytta skipan stofnana.

1. Komið verði á fót öflugri og samhæfðri stjórnsýslustofnun sem taki til allra samgöngugreina.
2. Mynduð verði sameinuð stofnun hafs og standa með sameiningu Siglingastofnunar, Landhelgisgæslu og Fiskistofu og tilfærslu verkefna frá öðrum stofnunum s.s. Umhverfisstofnun og Hafrannsóknarstofnun.
3. Stjórnsýsluverkefni Vegagerðar verði færð til sameiginlegrar stjórnsýslustofnunar en að öðru leyti verði starfsemi stofnunarinnar svipuð og nú er.
4. Rekstur stærri flugvalla, flugstöðva og flugleiðsögu verði áfram í formi opinbers hlutafélags.

Rammi 8. Tillögur nefndarinnar bætta samhæfingu.

1. Nýju og breyttu samgönguráði verði falið að annast samráð við hagsmunaaðila og almenning á sviði samgöngumála. Aukin áhersla verði lögð á óformlegt samræða sem einstakar stofnanir leiði og samgönguþing gert að vettvangi heildar samráðs.
2. Stýritæki sem notuð eru við gerð samgönguáætlunar verðri eflað og samræmd.
3. Gagnsæi ákvarðanatöku verði aukið með því að allar framkvæmdir verði arðsemismetnar á grunnri félagshagfræðilegra sjónarmiða.
4. Stefnumótunarhlutverk samgönguráðuneytisins verði eflað og þáttur þess í gerð og þróun samgönguáætlunar aukinn.
5. Aðferðir við gerð samgönguáætlunar verði þróaðar, verklag mótað með formlegri hætti og leitað leiða til að tryggja samhæfingu við skipulag sveitarfélaga.
6. Þáttur samgönguráðs í gerð samgönguáætlunar verði tekinn til endurskoðunar, skipan þess breytt og verksvið skilgreint.

Rammi 9. Ábendingar nefndarinnar um mögulega einföldun og hagræðingu.

1. Skipulag, rekstur, fyrirkomulag og stjórnsýsluleg staða Vaktstöðvar siglinga verði endurskoðað.
2. Rekstur minni flugvalla verði færður til Vegagerðarinnar.
3. Fjármögnun á umferðareftirliti lögreglu sem Umferðastofa og Vegagerð annast að hluta verði breytt.
4. Hagræðing, samþætting og árangur í rekstri ýmissa grunnskraá samfélagsins verði aukin með samþættingu. Auk grunnskraá samgöngukerfisins (umferðarskrá, skipaskrá, loftfaraskrá o.fl.) má nefna í þessu samhengi skrár eins og fasteignaskrá, þjóðskrá, fyrirtækjaskrá, skrár Fiskistofu o.fl.
5. Hagkvæmni í tæknilegu eftirliti sem nú fer fram á vegum ýmissa stofnana s.s. Umferðarstofu, Vegagerðar, Siglingastofnunar, Flugmálastjórnar, Vinnueftirlitsins, Neytendastofu, Geislavarna, Póst- og fjarskiptastofnunar, Umhverfisstofnunar og Brunamálastofnunar verði aukinn með samþættingu starfsemi.