

Reykjavík, 17. maí 2010

**Efni: Umsögn um fjögurra ára samgönguáætlun 2009-2012 – 582. mál**  
**Fyrri hluti: Breytingatillaga um breytt verklag**

Samgöngukerfið er stærsta hagsmunamál flutningagreinarnar. Samgönguáætlun til fjögurra ára er framkvæmdaáætlun stjórnvalda í samgöngumálaflokknum. Í ljósi gríðarlegrar óvissu í málaflokknum í kjölfar hrunsins hefur samgönguáætlun verið beðið með eftirvæntingu af flutningasviði SVP. Sú sérkennilega staða er uppi að áætlunin sem hér er til umsagnar er framkvæmdaáætlun í samgöngum aftur í tímann. Nær aftur til ársins 2009 og fram til ársins 2012.

Í inngangi segir að Samgönguráð vinni nú að gerð tillögu um stefnumarkandi langtímaáætlun samgönguáætlun fyrir árin 2011-2022 og að samhliða henni verði lögð fram tillaga að áætlun fyrir fyrstu fjögur árs tímabilsins 2011-2014. Af þessu má álykta að áætlun sú sem hér er til umsagnar sé lögð fram til bráðabirgða og markast umsögnin sem hér fer á eftir af því.

**Breytt verklag - forgangsmál**

Allt síðasta ár hefur af hálfu flutningasviðs SVP verið kallað eftir breytingum á verklagi við gerð samgönguáætlunar en sú áætlun sem hér er til umsagnar markar ekki tímamót í þá veru. Það eitt og sér – að breyta verklagi málaflokksins til framtíðar – er að mati flutningasviðsins forgangsmál.

Eins og þessum málaflokk er fyrir komið í dag er engin trygging fyrir því að góð og gild markmið um greiðar, hagkvæmar og öruggar samgöngur komi til álita í framkvæmd. Hægt er að taka nýleg dæmi máli þessu til stuðnings en þrátt fyrir markmið samgönguáætlunar um greiðar og hagkvæmar samgöngur er engin trygging fyrir því að möguleg stytting hringvegarins um 20 kílómetra komi til álita. Það sama á við um markmið um umferðaröryggi. Þrátt fyrir markmið samgönguáætlunar um umferðaröryggi er engin trygging fyrir því að tillaga um nýtt vegstæði til að auka umferðaröryggi komi til álita. Vísað er í umsögn flutningasviðs SVP um fyrirliggjandi frumvarp til skipulagslaga og umsögn um þingsályktun að samgönguáætlun 2007-2010 þessu til stuðnings.

Flutningasvið SVP hvetur löggjafann til að gera þær breytingar sem gera þarf á samgönguáætlun sem hér er til umsagnar og tryggja að farið verði í það verkefni að búa til aðferðafræði þar sem markmið stjórnvalda og löggjafans á hverjum tíma komast í framkvæmd. Flutningasvið SVP ítrekar það álit að það sé brýnasta verkefni stjórnvalda í samgöngumálaflokknum að breyta verklagi í málaflokknum og samgönguáætlun sem hér er til umsagnar er skýrasta dæmið um.

## **Breytingatillaga:**

Í formála áætlunarinnar kemur fram að „Gert sé ráð fyrir því að unnið verði að samþættingu áætlana og forgangsröðun fram á haust og þannig geti tímasetningar og röðun framkvæmda breyst“.

Gerð er tillaga um að eftirfarandi breytingar verði gerð á þingskjali 973 í þeim tilgangi að tryggja að farið verði í það verk að gera þær breytingar sem þarf að gera í málaflokknum án tafar.

Undir markmiðinu um hagkvæmni í uppbyggingu og rekstri samgangna segir:

*„Unnið verði að þróun aðferða til kostnaðar- og ábatagreiningar ásamt mati á efnahagslegum og samfélagslegum þáttum til að nota við forgangsröðun stærri samgönguverkefna.“*

Og undir markmiðinu um jákvæða byggðapróun segir:

*„Efnt verði til samstarfsvettvangs um samgöngumál í samstarfi við háskóla, rannsóknarstofnanir og hagsmunaaðila þar sem sérstaklega verði hugað að samþættingu landnotkunarskipulags og samgangna og sambandi heilbrigði og samgöngumála, ásamt öðrum áherslum samgönguáætlunar.“*

Lagt er til að þessi undirmarkmið verði færð til og sett efst í skjalið. Texti þeirra verði lagaður til og settur undir kafla 1. ALMENN SAMGÖNGUVERKEFNI.

Þannig verði kveðið skýrt á um það í formála framkvæmdaáætlunar að það sé forgangsverkefni stjórnvalda að skipa hóp til að búa til aðferð þar sem breið þekking er undirstaða forgangsröðunar og ákvarðanatöku um dýrar framkvæmdir og tekið verði skýrt tekið fram að þessi vettvangur verði orðinn að veruleika fyrir haustið. Það verði tímasett hversu langan tíma hann hafi til að komast að niðurstöðu en það má gera ráð fyrir að þessi vinna muni þurfa að taka tíma.

Þessi vettvangur fengi það verkefni að búa til líkan eða aðferðafræði sem tryggir breiða aðkomu þekkingar að stefnumótun, skipulagi og forgangsröðun framkvæmda í þessum málaflokki til framtíðar. Vísað er í bréf sérfræðingahóps í samgöngumálum til samgönguráðherra dagsett 15. mars sl. þessu til stuðnings en samgöngunefnd Alþingis fékk afrit af því bréfi og er afrit af því meðfylgjandi til áréttingar.

## **Tilviljanakennd ákvarðanatöku – skortur á faglegum forsendum**

Jafnframt er vísað í verklag við gerð þessarar áætlunar og langtímaáætlunar sem lögð verður fram í haust en upplýsingar um það verklag er að finna á vef samgönguáætlunar á vef samgönguráðuneytisins; <http://samgonguuaetlun.samgonguraduneyti.is/Vinnuhopar/>. Erindishóparnir um gerð samgönguáætlana eru ekki dæmi um að leitað hafi verið að víðri sérþekkingu við gerð þeirra.

Það er mat flutningsviðs SVÞ að þetta sé brýnasta verkefnið í þessum málaflokki til skemmri tíma. Tilviljanakennd ákvarðanatöku án faglegra aðferða til að búa til forsendur eru

stærsta vandamál þessa málaflokks í dag og því er ekkert verkefni brýnna en að búa til nýtt verklag. Verklag sem byggir á víðri þekkingu og allir geta gengið að.

### Hagsmunir heildarinnar fyrir borð bornir

Til að skýra hvað átt er við er nærtækt að taka dæmi. Um leið og samgönguáætlun var lögð fram á dögnum heyrðust hávær mótmæli Vestfirðinga um að Dýrafjarðargöng sé ekki að finna í áætluninni. Um mitt ár 2009 upphófust háværar deilur í fjölmiðlum þar sem tveimur samgönguframkvæmdum Suðurlandsvegi og Vaðlaheiðargöngum var slegið upp hvorri gegn annarri. Samgönguráðherra var sakaður um kjördæmapot við forgangsroðun.

Engar kröfur voru uppi um málefnalegar forsendur hvorki vegna Vaðlaheiðarganga eða tvöföldunar Suðurlandsvegjar. Umræðan var á þeim nótum að það væri fullkomlega eðlilegt að ákvarðanir um forgangsroðun væru fullkomlega á valdi ráðherrans óháð arðsemi eða öðrum ábata við framkvæmdirnar sem um ræðir. Umræða um legu Sundabrautar hefur markast af því sama, ákvörðun um Héðinsfjarðargöng á sínum tíma og svo mætti lengi áfram telja.

Við höfum ekki efni á að halda þessu verklagi áfram lengi enn. Það er vont fyrir samgöngukerfi landsins í heild sinni og notendur þess eru allir landsmenn. Hagsmunir heildarinnar eru fyrir borð bornir og koma ekki til álita.

Löggjafinn hefur tækifæri til að breyta því með því að gera skýra kröfu að þessu leyti við samþykkt 4. ára samgönguáætlunar og flutningasvið SVP hvetur eindregið til þess að það verði gert.

Í lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun segir í 3. mgr. 2. gr. að „Við gerð samgönguáætlunar skuli taka mið af eftirfarandi markmiðum:

- a) að ná fram samræmdri forgangsroð og stefnumótun
- b) að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla
- c) að ná fram samræmdu skipulagi samgöngugreina og samstarfi stofnana samgönguráðuneytisins og fyrirtækja á þess vegum.“

Þá segir í 4. mgr. 2. gr. „Einnig skal taka mið af því að fjármunir ríkissjóðs nýtist sem best og skal forgangsroðun byggjast á mati á þörf fyrir samgönguframkvæmdir í landinu í heild og einstökum landshlutum. „

Með breytingunni sem hér er lögð til á samgönguáætlun 2009-2012 væri löggjafinn að gera kröfu um að stjórnvöld gerðu ráðstafanir í þá veru að þessum lagaákvæðum verði fylgt til framtíðar. Vandséð er hvernig er hægt að gera meira gagn í samgöngumálaflokknum til skemmri tíma.

Breytt verklag og faglegar forsendur eru að mati flutningasviðs SVP forgangsmál í samgöngumálaflokknum og því er öðrum atriðum varðandi þingsályktun um samgönguáætlun til fjögurra ára komið fyrir í öðru bréfi.

Viðfangarfullst.

Sígný Sigurðardóttir

Forstöðumaður flutningasviðs

Meðfylgjandi:

Afrit af bréfi þróunarvettvangs samgöngumála til samgönguráðherra dagsett 15. mars 2010

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra  
Kristján Möller  
Hafnarhúsinu v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. mars 2010

**Efni: Samstarf um aukna aðkomu þverfaglegrar þekkingar að stefnumótun og stjórnsýslu samgöngumála**

Undirrituð vilja efla rannsóknir og auka aðkomu þverfaglegrar þekkingar að stjórnsýslu samgöngumála á Íslandi. Við erum aðilar að „þróunarvettvangi samgöngumála“ – óformlegum hópi sérfræðinga með sérþekkingu á ólíkum og fjölbreyttum sviðum sem spanna samgöngur og flutninga. Skipurit vettvangsins fylgir með.

Þann 17. nóvember átti hópurinn fund með formanni samgönguráðs ásamt verkefnisstjórn sóknaráætlunar. Á þeim fundi var ræddur vilji hópsins til þess að styrkja gerð áætlana og stefnumótun fyrir samgöngumál á Íslandi. Þá var hópnun gefinn kostur á því að kynna sjónarmið sín á fundi með samgönguráði og fleiri aðilum þann 11. janúar.

Við teljum málið mikilvægt fyrir stjórnvöld því nú hefur verið tekin ákvörðun um sameiningu samgöngustofnana, unnið er að samgönguáætlun 2011-2022 og vinna við sóknaráætlun 2020 er í gangi. Viðrar sérfræðiþekkingar er þörf við slíka endurskoðun sem einnig styður sóknaráætlun stjórnvalda, en þar segir m.a. að:

- Vinna eigi að breiðri samstöðu um einstakar hugmyndir og lykilákvæðanir
- Forgangsraða eigi fjármunum
- Kalla eigi sérstaklega eftir hugmyndum um endurskipulagningu í opinberri þjónustu, stjórnkerfi og stjórnsýslu
- Stuðla eigi að sterkum samfélögum og lífsgæðum til framtíðar.

Samgöngukerfið, uppbygging þess til framtíðar og ákvæðanir til skemmri og lengri tíma, eru málefni sem varða samfélagið. Samkeppnishæfni innanlands byggir á greiðu samgöngukerfi allra samgöngumála. Samkeppnishæfni Íslands við aðrar þjóðir byggir á greiðu samgöngukerfi landsins við umheiminn. Við teljum að með aukinni aðkomu sérfræðiþekkingar að stefnumótun og stjórnsýslu samgöngumála á Íslandi megi bæta samkeppnisstöðu þjóðarinnar.

Hugmyndir okkar fela meðal annars í sér aukið tillit til þverfaglegrar þekkingar við gerð samgönguáætlunar og skýrari mótun og framkvæmd rannsóknarstefnu sem gengur þvert yfir ólíka samgöngumála.

Þróunarvettvangur samgöngumála er vettvangur sérfræðinga sem hafa reynslu af rannsóknum innanlands og utan og auk þess þekkingu á stoðkerfi rannsókna (sbr. framkvæmd rannsóknarstefnu og fjármögnun rannsókna). Vettvangurinn býr yfir þekkingu á stjórnsýslu samgöngumála, flutningastarfsemi, skipulagsmálum, áhrifum samgangna á þróun búsetu og markaðar, umferðaröryggi, umferðarskipulagi og umferðarspám. Þróunarvettvangurinn er ekki endanlegur eða tæmandi en hann er tengslanet verðmætrar þekkingar á samgöngumálum sem við teljum mikilvægt að stjórnvöld nýti við mótun áætlana, stjórnsýslu og rannsóknarstefnu í málaflokknum.

Með þessu bréfi óskum við eftir því með formlegum hætti að stjórnvöld leiti eftir þekkingu okkar við stefnumótun í samgöngumálum.

Virðingarfyllt,

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir  
aðjúnkt, Háskólinn í Reykjavík

Emil B. Karlsson  
forstöðumaður Rannsóknaseturs verslunarinnar,  
Háskólinn á Bifröst

Grétar Þór Eypórssson  
prófessor, Háskólinn á Akureyri

Guðmundur Freyr Úlfarsson  
prófessor, Háskóli Íslands

Gunnar Stefánsson  
dósent, Háskóli Íslands

Haraldur Sigþórsson  
lektor, Háskólinn í Reykjavík

Hjalti Jóhannesson  
aðst. forstöðumaður, Rannsókn- og  
þróunarmiðstöð, Háskólinn á Akureyri

Jón Þorvaldur Heiðarsson  
lektor, Háskólinn á Akureyri

Kjartan Ólafsson  
lektor, Háskólinn á Akureyri

Kristján Kristjánsson  
forstöðumaður Rannsóknarþjónustu,  
Háskólinn í Reykjavík

Signý Sigurðardóttir  
Forstöðumaður, flutningasvið SVP,  
Samtök verslunar og þjónustu

Skúli Þórðarson  
verkfr. stjórnarnefndarfulltrúi 7RÁ  
samgöngurannsókn, Vegsýn ehf

Smári Ólafsson  
umferðar- og samgönguverkefningur,  
VSÓ Ráðgjöf

Vífill Karlsson  
lektor, Háskólinn á Akureyri

Þóroddur Bjarnason  
prófessor, Háskólinn á Akureyri

**Afrit:**

Ragnhildur Hjaltadóttir ráðuneytisstjóri  
Samgönguráð  
Samgöngunefnd Alþingis  
Kristinn Tryggvi Gunnarsson, verkefnisstjórn Sóknaráætlunar

**Tengillður bréfitara:**

SVP  
c/o Signý Sigurðardóttir  
Borgartún 35  
150 Reykjavík  
signy@svth.is

Hjálagat: Skipurit þróunarvettvangs samgöngumála