

Nefndarálit

um frumvarp til laga um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs
til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd hefur farið yfir frumvarpið og fengið á sinn fund Hrein Haraldsson, Gunnar Gunnarsson og Friðleif Inga Björnsson frá Vegagerðinni, Þórhall Arason og Hafstein S. Hafsteinsson frá fjármálaráðuneyti, Sigurð Thoroddsen, Sturlu Pálsson og Hafstein Hafsteinsson frá Seðlabanka Íslands (Ríkisábyrgðasjóði) og Svein Arason og Jón L. Björnsson frá Ríkisendurskoðun. Einnig Pálma Kristinsson ráðgjafarverkfræðing, Ólaf Guðmundsson frá FÍB, Kristínu H. Sigurbjörnsdóttur, formann stjórnar Vaðlaheiðarganga hf., Guðmund Ólason og Margeir Ásgeirsson frá MP-banka, Berg Elías Ágústson frá Eyþingi, Jón Þorvald Heiðarsson Háskólanum á Akureyri og Gylfa Þórðarson frá Speli hf.

Forsaga verkefnisins.

Í stöðugleikasáttmála ríkisstjórnarinnar og aðila vinnumarkaðarins sem gerður var í júní 2009 kemur fram að ríkisstjórnin muni greiða götu stórframkvæmda og í þeim tilgangi að fjármagna þær verði m.a. gengið til samstarfs við íslenska lífeyrissjóði. Þó svo að frumvarp þetta geri ráð fyrir aðkomu lífeyrissjóða landsmanna að þeim verkefnum sem hér um ræðir er gert ráð fyrir því að aðrir mögulegir fjárfestar standi sjóðunum jafnt að vígi hvað þetta varðar enda má gera ráð fyrir því að við fjármögnun umræddra verka verði aðkoma annarra innlendra sem erlendra fjárfesta eða lánveitenda tryggð.

Til að þessi áform stjórnvalda um einkaframkvæmdir í vegamálum gengju eftir var veitt heimild til stofnunar hlutafélaga um Vaðlaheiðargöng og um tvöföldun á Vesturlandsvegi, Suðurlandsvegi og Reykjanesbraut. Í nefndaráliti samgöngunefndar eru forsendur Alþingis fyrir verkefninu áréttáðar á þennan veg (þskj. 1351 á 138. löggjafarþingi):

„Nefndin vekur athygli á því að við 1. umræðu um málið á Alþingi virtist vera þverpólitísk sátt um meginmarkmið frumvarpsins. Þó komu þar fram orð er gáfu til kynna að hætta kynni að felast í stofnun hins opinbera hlutafélags og þeim framkvæmdum sem áætlað er að það leggi í þar sem fjárhagsleg skuldbinding ríkissjóðs kæmi ekki fram í ríkisreikningi. Telur nefndin rétt að benda á að samkvæmt ákvæðum hlutafélagalaga takmarkast skuldbinding hluthafa í opinberum hlutafélögum við það hlutafé sem þeir leggja til félagsins. *Er það því skilningur nefndarinnar að engin bein ábyrgð verði felld á ríkissjóð samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.* [Skáletrun 1. minni hluta] Þá felur frumvarpið í sér að félagið skuli með gjaldtöku standa undir kostnaði sem til fellur vegna þeirra verkefna er það leggur út í. *Nefndin áréttar hér þennan skilning sinn og tekur fram að hann er veruleg forsenda fyrir því álitni hennar sem hér er sett fram.* [Skáletrun 1. minni hluta].“

Framvinda verkefnisins.

Í ljós kom að ekki var fyrir hendi viðbótargreiðsluvilji hjá væntanlegum notendum vegabótanna á Suðurlandi, Reykjanesi og Vesturlandi og var því horfið frá því verki. Lífeyrissjóðirnir reyndust ekki tilbúnir til að fjármagna Vaðlaheiðargöng á þeim forsendum sem þá lágu fyrir. Eftir að slitnaði upp úr viðræðum stjórnvalda við lífeyrissjóði um fjármögnun framkvæmdarinnar haustið 2010 og forsendur um einkaframkvæmd gengu ekki eftir tók umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis málið upp aftur að eigin frumkvæði haustið 2011. Við úrvinnslu málsins óskaði umhverfis- og samgöngunefnd eftir að unnin yrði fyrir nefndina sjálfstæð og óháð úttekt á málinu til að kortleggja sem best hagsmuni ríkisins, áhættu og óvissuþætti. Þessi beiðni umhverfis- og samgöngunefndar var hunsuð og þess í stað lét fjármálaráðuneytið greiningarþjónustu IFS vinna verkefnið. Fyrsti minni hluti gagnrýnir að málið var ekki sett í þann farveg sem umhverfis- og samgöngunefnd óskaði eftir. Eðlilegt hefði verið að Alþingi hefði haft forræði á skýrslubeiðninni og forskriftinni að því hvað gera þyrfti og hvern ætti að velja til verksins enda óskinn um úttektina tilkomin að frumkvæði nefndar þingsins en ekki framkvæmdarvaldsins.

Í bréfi umhverfis- og samgöngunefndar til fjárlaganefndar Alþingis dags. 1. febrúar 2012 kemur eftirfarandi fram í niðurstöðum:

Niðurstaða meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar

Allir hljóta að vera sammála um að stærsti eigandi Vaðlaheiðarganga hf., ríkissjóður, eigi að gera stífar kröfur til áætlanagerðar um svo fjárfrekt verkefni og að eftirlit Alþingis eigi ekki einungis að taka til liðinna atburða heldur skuli beitt forvirkum aðgerðum eftir því sem kostur er. Að mati meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar er ekki ásættanlegt að langtímafjármögnun Vaðlaheiðarganga sé ekki betur frágengin en raun ber vitni. Ekki hefur enn fundist einkaaðili sem er reiðubúinn að taka verkefnið að sér og líkur á að ríkissjóður muni í reynd sitja uppi með alla áhættuna. Vandséð er að Ríkisábyrgðasjóður geti tekið ábyrgð á lánveitingum miðað við þau lög sem um sjóðinn gilda nema að eigið fé Vaðlaheiðarganga hf. verði aukið verulega, en í því félagi á ríkissjóður ríflega helming hlutfjár. Afar hæpið virðist að aðrir aðilar muni yfirtaka verkefnið á þessu stigi og því eru allar líkur á að ríkissjóður verði að leggja fram eigin fjármagn, þ.e. aukið hlutfé. Það var aldrei ætlunin og þá er fallin sú forsenda verkefnisins að ríkissjóður komi ekki til með að kosta það. Of mikil óvissa og áhætta er á ábyrgð þeirra sem ekki var ætlunin að ábyrgðust verkefnið – áhættan er með öðrum orðum öll á skattgreiðendum.

Eins og fram kemur í bréfi umhverfis- og samgöngunefndar efast nefndin um að Ríkisábyrgðasjóður geti tekið ábyrgð á lánveitingunum samkvæmt þeim lögum sem um sjóðinn gilda nema eigið fé Vaðlaheiðarganga hf. verði aukið verulega. Nú hafa þessar efasemdir nefndarinnar verið staðfestar og þess vegna hefur fjármálaráðherra lagt fram þetta frumvarp. Er að mati 1. minni hluta umhugsunarvert að í frumvarpinu er tekin úr sambandi fjármála-regla, sem þó er fyrir hendi hjá ríkissjóði, til að koma í veg fyrir að ríkissjóður taki of mikla áhættu og verði fyrir fjárhagslegu tjóni. Má í þessu sambandi nefna að í lokafjárlögum 2010 sem Alþingi mun væntanlega samþykkja á næstu dögum, eru gjaldfærðar ríkisábyrgðir að fjárhæð um 27,5 milljarðar kr., sem er skýr áminning um hve mikilvægt er að gera sér grein fyrir þeirri ábyrgð sem felst í því að veita ríkisábyrgðir. Virðist því full ástæða til að undirstríka að Alþingi ætti að fara varlega í þessu máli. Sökum þess að fyrrgreind regla er tekin úr sambandi þarf ábyrgðarþegi ekki að:

1. leggja fram a.m.k. 20% af heildarfjárförf verkefnisins,
2. leggja fram viðeigandi tryggingar að mati Ríkisábyrgðasjóðs,
3. gæta þess að ábyrgð ríkissjóðs skuli ekki nema hærri hlutfalli en 75% af lánsfjárförf verkefnis sem veitt er ríkisábyrgð.

Helstu veikleikar.

Fyrsti minni hluti telur afar ólíklegt að það takist að endurfjármagna framkvæmdalán vegna Vaðlaheiðarganga án ríkisábyrgðar með þeim lánakjörum að verkefnið standi undir sér og ríkissjóður fái lán sitt þannig endurgreitt. Má í því sambandi benda á að í umsögn Ríkisábyrgðasjóðs kemur fram að við endurfjármögnun á láni til VGH án ríkisábyrgðar yrði raunvaxtastigið 6,8–7,3% í stað 3,7% sem gert er ráð fyrir í forsendum verkefnisins. Fram kemur í umsögn Ríkisábyrgðasjóðs að ef vextir á langtímaláningu verða 7% muni göngin ekki standa undir sér, þrátt fyrir að allar aðrar forsendur VGH standist. Eigið fé félagsins verði einnig orðið neikvætt um rúmlega 5 milljarða kr. árið 2045. Jafngildir 7% raunávöxtunarkrafa á langtímaláningu 100% líkum á greiðslufalli. Raunar séu 100% líkur á greiðslufalli við 5,3%ávöxtunarkröfu og þar yfir.

Í forsendum Vaðlaheiðarganga hf. er gert ráð fyrir að 90% bílstjóra nýti sér göngin. Í umsögn fjármálaráðuneytisins segir: „Umferð yfir sumartíma er mun meiri en vetrartíma. Meðalumferð sjö vikna yfir hásumartímamann er um tvöföld meðalumferð ársins. Líklegt verður að telja að umferð ferðamanna og annarra sem ekki búa eða starfa á svæðinu yfir sumartímamann skýri þennan mikla mun.“ Þessi mikli breytileiki vekur upp spurningar um greiðsluvilja ferðamanna. Að mati Hagfræðistofnunar hafa ferðamenn hugsanlega meiri áhuga á að aka um Víkurskarð en nota göngin. Að auki telur stofnunin að erfitt geti reynst að meta vilja ferðafólks að sumarlagi til að greiða veggjald og varar við því að hátt veggjald geti „fælt fleiri frá því að aka um göngin sem aftur gæti þrýst á frekari hækkun gjaldsins. Slík keðjuverkun gæti skapað mikla rekstraróvissu fyrir fjárfesta.“

Í umsögn Ríkisábyrgðasjóðs er einnig bent á að þar sem tekjuforsendur ganganna byggist á skiptingu umferðar milli Víkurskarðs og Vaðlaheiðarganga verði í ljósi mikillar óvissu að gæta varfærni í umferðarmatinu. Horft sé til reynslu Hvalfjarðarganga en þegar þau voru opnuð fóru um 92% umferðarinnar í gegnum göngin. Í því sambandi verði þó að hafa í huga að vegstytting Vaðlaheiðarganga verður um 15,7 km og tímastyttingin um 11 mínútur. Til samanburðar sé vegstytting Hvalfjarðarganga til Akraness 60 km og til Borgarness 42 km og vegstytting að meðaltali í tíma um 35 mínútur þegar ekið er á 84 km hraða á báðum þessum leiðum.

Gögn Vegagerðarinnar sýna að umferð um Víkurskarð hefur dregist saman um 10% frá því sem gert er ráð fyrir í forsendum Vaðlaheiðarganga hf. og hefur það áhrif á tekjurnar og um leið endugreiðslugetu verkefnisins.

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirtækið greiði tekjuskatt og er ekki að finna heimild í lögum til að undanskilja það skattgreiðslum. Undanþágan virðist einkum hafa áhrif á greiðslugetu fyrirtækisins eftir árið 2030 og þarf þá að hafa í huga að réttur hlutafélags til að nýta tap til lækkunar á tekjuskatti fymnist á 10 árum.

Gert er ráð fyrir ómannaðri gjaldtöku. Ekki hefur komið fram með hvaða hætti gjaldtakan mun fara fram. Að mati IFS Greiningar sem Ríkisábyrgðasjóður tekur undir þyrfti að rökstyðja betur lagan kostnað við innheimtu.

Ekki hefur enn verið gengið frá ýmsum kostnaðarliðum í áætlunum fyrirtækisins. Má þar nefna tryggingar, stjórnunarkostnaður er líklega vanmetinn og fleira mætti tyna til.

Fyrsti minni hluti tekur undir ábendingar Ríkisábyrgðasjóðs og IFS Greiningar um að mikilvægt er að rökstyðja þurfi vel þetta lægra kostnaðarmat áður en tekin er lokaákvörðun um að vinna eftir því.

Opinber framkvæmd.

Í meðförum fjárlaganefndar hefur komið skýrt fram að framkvæmdin uppfyllir ekki skilyrði þess að vera talin einkaframkvæmd þar sem öll áhætta verkefnisins hvílir á ríkissjóði. Á það er bent í umsögn Ríkisábyrgðasjóðs.

1. minni hluti er sammála álit Seðlabankans, sem fram kemur í ritinu *Þróun og horfur í efnahags- og peningamálum*, um að flokka beri fjárfestingu í Vaðlaheiðargöngum sem opinbera fjárfestingu. Grunnatriði einkaframkvæmdar er að saman fari ábyrgð á rekstri og fjárfestingu samkvæmt skýrslu nefndar fjármálaráðherra frá árinu 1998 um aðferðafræði einkaframkvæmdar. Einkaframkvæmd felur í sér samning milli ríkis og einkaaðila um hvernig þeir skipti á milli sín áhættu af verkefni.

Niðurlag.

Í útboðslýsingu kemur fram að samningur við aðalverktaka sé verðbættur miðað við byggingarvísitölu og verðlag tilboðs skuli vera miðað við byggingavísitölu í ágúst 2011 sem var 110,8 stig. Nú í maí 2012 er byggingavísitalan 115,0 stig. Þetta er hækkun um 3,8% vegna verðlags. Heildartilboð aðalverktaka var 8.853.134.475 kr. og er þá núna uppreiknað 9.189.553.585 kr., án virðisaukaskatts.

Í umsögn Eyþings vegna endurskoðunar á samgönguáætlun 2010 segir:

„Gert er ráð fyrir að ráðist verði í gerð Vaðlaheiðarganga með sérstakri fjármögnun samkvæmt nánari ákvörðun Alþingis. Stjórnin vill í því sambandi vekja athygli á því að ítrekað hefur komið fram að með öllu óraunhæft er að reikna með að veggjöld standi að fullu undir framkvæmdinni [skáletrun 1. minni hluta].“

Fyrsti minni hluti leggst gegn samþykkt frumvarpsins þar sem ekki er um einkaframkvæmd að ræða heldur ríkisframkvæmd. Framkvæmd Vaðlaheiðarganga getur ekki flokkast sem einkaframkvæmd enda er gert ráð fyrir því að ríkissjóður taki á sig alla áhættu af fjármögnun verkefnisins auk þess sem treyst er á að fjárfestar endurfjármagni verkefnið án ríkisábyrgðar árið 2018. Áhætta ríkisins eins og hún birtist í frumvarpinu er slík að eðlilegt er að ríkissjóður fjármagni verkefnið að fullu með sama hætti og aðrar opinberar framkvæmdir. Í það minnsta þarf að styrkja eiginfjárgrundvöll þess mikið til að eyða greiðslufallsáhættu. 1. minni hluti leggur því til að verkefninu verði vísað til umhverfis- og samgöngunefndar sem finni því stað í samgönguáætlun að teknu tilliti til ávinnings með innheimtu veggjalda. Verði niðurstaða Alþingis að veita verkefninu brautargengi telur 1. minni hluti að rétt sé að tryggja fjármögnun þess yfir greiðslutímamann.

Alþingi, 25. maí 2012.

Ásbjörn Óttarsson,
frsm.

Illugi Gunnarsson.