

Nefndarálit

um frumvarp til laga um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir.

Frá 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Annar minni hluti átelur stjórnvöld harkalega fyrir að hafa vanrækt samgöngukerfi landsins það sem af er þessu kjörtímabili á tíma mikils uppgangs í ferðaþjónustu. Fjölgun ferðamanna hefur verið fordæmalaus og álag á alla innviði landsins sömuleiðis stórfellt. Víða er komið að þolmörkum. Gagnrýnir 2. minni hluti stjórnvöld fyrir að hafa með andvara- og ráðaleysi sínu vanrækt algjörlega að sinna þessum innviðum á uppgangstímum.

Annar minni hluti áréttar að góðar samgöngur eru þjóðhagslega hagkvæmar og skila sér hratt og örugglega til baka með auknu umferðaröryggi, styttingu leiða, fækkun slysa og jákvæðum umhverfisáhrifum. Brýn þörf er á tafarlausu og stórfelldu átaki í uppbyggingu innviða á hagkvæman hátt og af almennri skynsemi.

Svo að þessum markmiðum verði náð telur 2. minni hluti alls ekki þörf á þeirri lagasetningu sem boðuð er með frumvarpinu, þ.e. að farin verði svokölluð PPP-leið (e. Public-Privat Partnership). Markmiðunum er hægt að ná með mun hagkvæmari, skilvirkari og skjótari aðferðum svo að samfélagið allt njóti góðs af.

Þessu til áréttingar vekur 2. minni hluti athygli á 40. gr laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, en þar er fjallað um heimildir ríkisaðila til samningsgerðar um kostnaðarsamar framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni til lengri tíma en fimm ára, að fengnu samþykki Alþingis. Í athugasemdum greinargerðar við lagaákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum um opinber fjármál er fjallað um hvað teljist kostnaðarsamar fjárfestingar í þessu sambandi. Fram kemur að það sé háð mati hverju sinni, sérstaklega þegar um ræðir umfangsmikla samninga og flókna verkþætti, t.d. gerð vegganga. Þá segir jafnframt í sömu greinargerð að þar sem fjármálaáætlun nái hið minnsta til fimm ára sé eðlilegt að lagaheimild sé áskilin til fjárfestinga af því tagi, til að mynda heimild í fjárlögum. Á það er jafnframt bent að ef um sé að ræða flókið, dýrt og umfangsmikið verkefni, t.d. byggingu sjúkrahúss í einkaframkvæmd, sé eðlilegt að slíkt samþykki byggist á lagaheimild í almennum lögum.

Þau samvinnuverkefni sem frumvarp þetta veitir heimild til samningsgerðar um eru af því tagi að þau teljast ekki til flókinna og umfangsmikilla samgönguframkvæmda að undanskildum þeim framkvæmdum sem tilgreindar eru í d- og f-lið 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, þ.e. tvöföldun Hvalfjarðarganga og lagningu Sundabrautar. Hönnun þeirra og undirbúningur eru ekki hafin og verkefnið kæmust væntanlega ekki á framkvæmdastig fyrr en eftir fjögur til fimm ár. Hin verkefnið fjögur sem tilgreind eru í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins eru einfaldlega hefðbundin vegagerðarverkefni sem þrautreynd eru við íslenskar aðstæður og kostnaður algjörlega fyrirsjáanlegur. Fátt virðist því koma í veg fyrir að sú hagkvæma leið verði farin annað en staðfastur ásetningur stjórnvalda að nýta sér kostnaðarsamari valkost sem bitnar beinlínis á almenningsi, skattgreiðendum í landinu.

Í þessu sambandi bendir 2. minni hluti á að sú röksemdarfærsla er kunn að ríkissjóður hafi ekki svigrúm til þess að setja meira fé í innviðauppbyggingu, m.a. vegna ákvæða í lögum um

opinber fjármál, með öðrum orðum, ósveigjanlegar fjármálareglur koma í veg fyrir nauðsynlegar framkvæmdir ríkisins. Til að komast fram hjá þeirri spennitreyju er farið með verkefnin út fyrir sviga í stað þess einfaldlega að breyta fjármálareglunum með sérákvæðum í tilvikum sem þessum.

Eins og að framan greinir er það mat 2. minni hluta að þær fjármögnunarleiðir sem ráðgerðar eru í frumvarpi þessu séu óheppilegar á grundvelli samfélagslegra hagsmuna í fjárhagslegu tilliti. Þau sex verkefni sem kveðið er á um í frumvarpinu eru mjög ólík að stærð og umfangi, t.d. hvað umferðarálag snertir. Þrátt fyrir það eru þau öll sett undir sama hatt sem samvinnuverkefni.

Í nefndaráliti meiri hlutans kemur fram að öll hagkvæmnisrök mæla með því að útfærsla þessara verkefna verði sambærileg um allt land. Verkefnin eru sem fyrr greinir afar ólík að umfangi. Raunar liggja ekki fyrir upplýsingar um daglegan umferðarþunga um Axarveg en áætlun gerir ráð fyrir 220 bílum. Áætluð dagleg umferð við opnun hringveggar norðaustan Selfoss og brúar yfir Ölfusá er aftur á móti 5.500 bílar. Í ljósi þess að framkvæmdirnar skulu vera greiddar að fullu eftir 30 ár, sbr. 3. gr. frumvarpsins, og gjaldtöku er hætt að þeim tíma liðnum liggur beinast við að álykta sem svo að annað hvort hljóti veggjöld að verða þeim mun hærri á Axarvegi eða að ríkissjóður taki að mestu leyti að sér fjármögnunina. Í þessu sambandi er ástæða til að velta fyrir sér greiðsluvilja íbúa á svæðinu. Þessum og flestum öðrum útfærslu- og vafaatríðum hefur ekki verið svarað. Vinnubrögð og nálgun mikilvægra verkefna sem hér endurspeglast átelur 2. minni hluti harðlega.

Því skal haldið til haga að í nefndaráliti meiri hlutans er skýrt kveðið á um að ávallt skuli önnur leið standa til boða vilji vegfarendur ekki greiða fyrir not af umferðarmannvirki. Þá var hnykkt á því í nefndarálitinu að gjaldtöku skuli skilyrðislaust ljúka 30 árum eftir að gjaldtaka hófst. Fulltrúar Vegagerðarinnar staðfestu jafnframt á fundi með nefndinni að ef upp kæmi beiðni um lengra gjaldtökutímabili en 30 ár þyrfti að koma til lagabreyting með atbeina Alþingis.

Ein helsta röksemd stjórnvalda í umfjöllun um frumvarp þetta er að með fjölbreyttari fjármögnun en bara ríkisfé takist að flýta framkvæmdum, efla og styrkja byggðapróun og atvinnuuppbyggingu og að þessi leið feli í sér hagkvæman og ákjósanlegan kost. Þessi viðhorf endurspeglast jafnframt í nefndaráliti meiri hlutans þar sem jafnframt er fullyrt að girt sé fyrir að ýmis brýn verkefni komist til framkvæmda á næstu einum til tveimur áratugum nema með þeirri leið sem frumvarpið boðar. Annar minni hluti telur að í þessum orðum dyljist lævís þrýstingur eða jafnvel hótun, þau standist ekki skoðun og risti ekki djúpt. Annar minni hluti bendir á að reynsla annarra þjóða er sú að framkvæmdir af þessu tagi eru iðulega kostnaðarsamari en aðrir möguleikar sem völ er á.

Um þetta atriði er fjallað í nefndaráliti meiri hlutans. Tæpt er á efni skýrslu starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um leiðir til fjármögnunar vegarframkvæmda frá því í apríl 2019. Þar er á það bent að vegna tilfærslu á áhættu og hærri fjármagnskostnaðar einkaaðila sé reynslan sú að samvinnuverkefni í Evrópu hafi kostað 20–30% meira en verkefni fjármögnuð af ríkissjóði.

Þá kemur fram í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins til umhverfis- og samgöngunefndar að lykilhvati ríkisins til að nýta samvinnuleiðina við framkvæmd samgönguverkefna sé einkum fölginn í því að náð verði fram betri lausnum og sérþekkingu, án frekari skýringa um hvað við er átt. Hvatinn felist síður í að fá utanaðkomandi fjármögnun enda sé ríkissjóður með mun lægri fjármögnunarkostnað en langflestir markaðsaðilar.

Þá má ráða af minnisblaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins til umhverfis- og samgöngunefndar að ráðuneytinu sé það full ljóst að umrædd samvinnuverkefni um vega-

framkvæmdir séu kostnaðarsamari en aðrar leiðir. Ábati sem felst í nýsköpun og vinnulagi þurfi að yfirvinna aukinn kostnað sem felst í hærri fjármagns- og undirbúningskostnaði einkaaðila.

Loks er eðlilegt að geta umsagnar Félags íslenskra bifreiðaeigenda, stærstu hagsmunasamtaka bifreiðaeigenda á Íslandi. Þar er andstaðan við veggjöld afgerandi. Í umsögn um frumvarpið eru færð rök fyrir þeirri afstöðu. Félagið álitur að með aðkomu fjárfesta að vegaf framkvæmdum sé einfaldlega verið að fela heildarkostnað samfélagsins af uppbyggingu innviða. Skuldastaða ríkissjóðs sýni skárri hlið en ella og einkafjármagnið sé innheimt með notendagjöldum í stað skattgreiðslna.

Félag íslenskra bifreiðaeigenda hefur gert úttekt á fyrirhuguðum framkvæmdum og rýnt í fyrrnefnda skýrslu starfshóps um fjármögnun samgönguverkefna frá því snemma árs 2019. Niðurstaða félagsins er sú að þátttaka einkafjárfesta leiði til 33% hærri kostnaðar við fimm fyrirhuguð samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir en ef ríkissjóður fjármagnar vegagerðina, að undanskilinni lagningu Sundabrautar. Kostnaður vegfarenda verði því 20 milljörðum kr. hærri en ella.

Þá myndi kostnaður við innheimtu veggjalda vegna sömu fimm samvinnuverkefna nema 213 millj. kr. á ári að mati félagsins. Á 30 ára gjaldtökutímabili myndi innheimtukostnaður því nema u.þ.b. 6,4 milljörðum kr.

Það er því ekki að undra að 2. minni hluti vari við því að grunninnviðir í vegakerfinu verði fjármagnaðir með þeim hætti sem fyrirhugað er og gjaldi varhug við því að stjórnvöld rasi um ráð fram án þess að vandaðar úttektir hafi verið gerðar og samráð haft við hagsmunaaðila á viðkomandi svæðum. Á það skortir verulega í tengslum við þessi áform. Nefna má t.d. skort á greiningum er varða arðsemis- og fýsileika verkefna, greiðsluvilja vegfarenda, félagsleg áhrif og ábata, áreiðanlegar umferðarmælingar, umferðarspár o.fl.

Þess skal getið af hálfu 2. minni hluta að í samgönguáætlun, sem nú er til umræðu á Alþingi, er með sama hætti boðuð gjaldtaka fyrir akstur um öll jarðgöng en útfærsla á þeim ekki rædd fremur en á öðrum sviðum þegar kemur að umfjöllun um veggjöld. Annar minni hluti leggst gegn svo afdráttarlausu ákvæði og telur óásættanlegt að íbúar sem eiga ekki annarra kosta völ þurfi þar af leiðandi að bera aukinn kostnað.

Frumvarp um samvinnuverkefni um vegaf framkvæmdir er ekki viðamikil, ítarlegt eða flókið. Viðfangsefnið sjálft er það hins vegar og hugmyndafræðin sem að baki liggur. Samvinnuverkefni af þessu tagi geta verið ásættanleg á ýmsum sviðum framkvæmda og kann að henta ágætlega að sú leið verið farin í mörgum tilvikum.

Annar minni hluti telur engu að síður nauðsynlegt að undirstrika að fyrirliggjandi frumvarp er bæði afmarkað við ákveðin verkefni og laust í reipunum um útfærsluatriði og af þeim sökum varar 2. minni hluti við því að það verði notað sem fyrirmynd í öðru samhengi. Sem dæmi hefur samvinnuverkefni ekki verið skilgreint á fullnægjandi hátt að undanskildu því sem fram kemur í 2. gr frumvarpsins, t.d. hvaða skilyrði verkefni þarf að uppfylla til að falla undir skilgreininguna. Því telur 2. minni hluti mikilvægt að Alþingi skilgreini nánar með lögum hvað felst í hugtakinu samvinnuverkefni í þessu samhengi og öðru með tilliti til aðkomu ríkissjóðs.

Alþingi, 18. júní 2020.

Guðjón S. Brjánsson.