



Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 6. ágúst 2021

Tilvísun: 202108-0001

Efni: Umsögn um drög að grænbók um samgöngumál

Drög samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins að grænbók um samgöngumál hafa að geyma lýsingu á helstu þáttum þessa víðfeðma málaflokks. Um leið og mat er lagt á stöðu einstakra þátta samgöngumála er þess jafnframt freistað að bregða ljósi á helstu áskoranir og tækifæri sem þeim tengjast.

Þótt fram komi í samráðsgátt stjórnvalda að framlögð skýrsla geymi einungis drög að grænbók og efni hennar lúti einkum að stöðumati og valkostum telur Alþýðusamband Íslands (ASÍ) nauðsynlegt að gera athugasemdir við nokkur atriði.

Uppsöfnuð þörf fyrir fjárfestingar

Alþýðusambandið staldrar einkum við þann kafla draga að grænbók um samgöngumál sem fjallar um fjármögnun innviða (bls. 33). Þar er að finna eftirfarandi staðhæfingu: „Eftir langt skeið óvenju lágra opinberra framlaga til samgangna samhliða hröðum vexti ferðaþjónustu er víða orðin uppsöfnuð þörf til fjárfestingar. Það hefur valdið því að þörf fyrir nýja nálgun við fjármögnun innviða hefur vaxið.“

Fram kemur að sú „nýja nálgun“ felist einkum í veggjöldum vegna einstakra verkefna og gjaldtöku í tengslum við jarðgangagerð en jafnframt er minnt á nýleg lög um samvinnuverkefni (nr. 80 10. júlí 2020). Samkvæmt þeim stendur til að sex tilgreindar framkvæmdir verði boðnar út sem „samvinnuverkefni“. Þar er vísað til þess sem á ensku nefnist Public-Private Partnership (PPP).

Alþýðusamband Íslands gerir engan ágreining um að opinber fjárframlög til samgöngumála hafi um langt skeið verið ófullnægjandi. Raunar hefur ASÍ um árabil lýst yfir áhyggjum af samdrætti í fjárfestingum hins opinbera. Leggja ber áherslu á að uppsöfnuð fjárfestingaþörf var til staðar áður en núverandi efnahagskreppa af völdum COVID-faraldursins hófst. Í stuttu máli hefur opinber fjárfesting ekki tekið mið af mannfjölgun og breytingum samfélags, atvinnulífs og umhverfis. Gera verður alvarlegar athugasemdir við þá skammsýni og slöku forgangsroðun sem skapað hefur ríkjandi ástand.

Afstaða Alþýðusambandsins er skýr og hefur víða verið kynnt á undanliðnum árum. Má þar nefna *Réttu leiðina* en svo nefnist útgefin stefna ASÍ um uppbyggingu Íslands til framtíðar. Þá hefur sérfræðingahópur verkalýðshreyfingarinnar um efnahagsleg áhrif COVID-faraldursins ítrekað fjallað um nauðsyn þess að ráðist verði í innviðafjárfestingar. ASÍ telur að nauðsynleg fjárfesting í innviðum og viðhald á þeim sé hluti af eðlilegum rekstri samfélagsins.

Í ljósi framanritaðs og með vísan til þess að í drögunum er beinlínis staðhæft að fjárframlög til samgöngumála hafi um langt skeið verið úr hófi fram lítil vekur nokkra undrun að þetta ástand sé sagt kalla á „þörf fyrir nýja nálgun við fjármögnun innviða“. Engin tilraun er gerð til að rökstyðja þá fullyrðingu og einhverjir hefðu freistast til að álykta að viðbrögð við slíku ófremdarástandi gætu ef til vill falist í auknum framlögum til málaflokksins.

„Samvinnuverkefni“

Jafnframt þykir Alþýðusambandi Íslands mikilvægt að halda því til haga að það sem nefnt er „samvinnuverkefni“ í drögum að grænbókinni og áðurnefndum lögum er í raun einkaframkvæmd. Það sem kallast „samvinnuverkefni“ felur í sér í sér að einkaaðili annast fjármögnun (í heild eða að hluta til), gerð og rekstur samgöngumannvirkja. Ríkið gengst hins vegar í ábyrgð og skuldbindur sig til að greiða fyrir verkið, t.d. með leigu eða með því að setja gjöld á notendur.

Í greinargerð með frumvarpi um samvinnuverkefni segir að enska hugtakið Public-Private Partnership (PPP) hafi verið þýtt með ýmsum hætti á íslensku, svo sem „einkaframkvæmd“, „samvinnuverkefni“ og „verkefnafjármögnun“. Hugtakið „samvinnuverkefni“ hefur sýnilega orðið fyrir valinu og kemur það tæpast á óvart. „Samvinnuverkefnum“ er lýst svo í greinargerðinni: „Samvinnuverkefnum má í stuttu máli lýsa þannig að einkaaðili tekur að sér samfélagsleg uppbyggingarverkefni sem áður hafa einkum verið í umsjá hins opinbera. Fyrir samgönguframkvæmdir lýsir það sér oftast en ekki í því að einkaaðilinn tekur að sér eftir útboð að hanna, fjármagna, byggja og reka mannvirki í tiltekinn tíma fyrir hið opinbera. Greiðslur fyrir verkið geta falist í notendagjöldum, veggjöldum í tilviki vegagerðar, skuggagjöldum eða föstum greiðslum ríkissjóðs til verksala. Ekki er óalgengt að einkaaðili taki nokkra fjárhagslega áhættu, hvort sem er af fjármögnuninni sjálfri og/eða af því að umferðarspár sem samningurinn miðar við gangi ekki eftir. Í lok samningstíma tekur hið opinbera við rekstri mannvirkjanna, oftast en ekki endurgjaldslaust.“

Augljóslega á þessi lýsing við um einkaframkvæmd.

Í ljósi þess að almenningi er ætlað að standa undir kostnaði vegna slíkra mannvirkja í formi gjalda af ýmsum toga ber að hafa í huga að kostnaður við einkaframkvæmd er hærri en við opinbera framkvæmd. Þetta kemur fram í greinargerð með frumvarpinu þar sem bent er á að reynslan í Evrópu sýni að einkaframkvæmd sé 20–30% dýrari en opinber. Þetta er ekki tiltekið í grænbókardrögum ráðuneytisins. Einkafyrirtæki eða hópur fjárfesta gerir jafnan arðsemiskröfu til slíkra verkefna og þá er þess að gæta að fjármagnskostnaður þeirra er jafnan hærri en þegar ríkisvaldið ræðst í slíkar framkvæmdir. Vísast skýrir þetta tvennt að einhverju leyti hærri kostnað við einkaframkvæmdir en opinberar í Evrópu. Við hæfi sýnist að minna á að lánakjör eru nú um stundir óvenju hagstæð á alþjóðlegum mörkuðum líkt og komið hefur fram í nýlegum lántökum íslenska ríkisins.

Auk þess beina (og óþarflega háa kostnaðar) sem í ráði er að leggja á almenning á Íslandi til að fjármagna slík „samvinnuverkefni“ skal minnt á að hið opinbera gengst iðulega í ábyrgð fyrir slíkar framkvæmdir. Standist áætlanir ekki er almenningi gert að greiða umframkostnaðinn. Reynslan er vel þekkt á Íslandi; hagnaðurinn er einkavæddur en tapið lendir á almenningi.

Taka ber fram að höfundar grænbókardraga gera sér ljóst að því fer fjarri að „þjóðarsátt“ ríki um ágæti einkaframkvæmda í samgöngumálum. Helsta áskorun tengd þessum málaflokki er sögð vera „samfélagslegt samþykki“. Alpýðusamband Íslands er ekki sammála því að þar sé að finna „helstu“ áskorunina því líkt og rakið hefur verið að framan fer því víðs fjarri að borin hafi verið fram sannfærandi rök fyrir því að einkaframkvæmdir á sviði samgöngumála séu beinlínis til hagsbóta fyrir almenning. Raunar benda fyrirbyggjandi upplýsingar til hins gagnstæða.

Vegaframkvæmdir hafa hingað til að stærstum hluta verið fjármagnaðar í gegnum skattkerfið, þar sem fólk greiðir til samneyslunnar eftir tekjum en aðgengi að vegum er ekki háð því hvort fólk hafi fjárráð til að keyra þá frá degi til dags. Að breyta fjármögnuninni í veggjöld óháð tekjum er að hverfa frá þeirri samfélagslegu sátt að fjármagn stýri ekki aðgengi að samgönguinnviðum. Það er því skýr krafa að í allri umræðu um fjármögnun sé hið minnsta gerð tilraun til að meta hvernig þau myndu koma við hina ýmsu samfélagshópa og áhrif þeirra á atvinnusvæði og byggðalög.

Framkvæmdatími

Loks skal staldrað við aðra „áskorun“ sem nefnd er í tengslum við fjármögnun innviða. Í grænbókardrögum segir (bls. 35): „Veggjöld og samvinnuleið fela í sér mikil tækifæri til að flýta samfélagslega mikilvægum og arðbærum verkefnum. Því fyrr sem slík verkefni ná fram að ganga því fyrr fer þjóðfélagið að njóta arðs af þeim.“

Þessi fullyrðing þarfnast frekari rökstuðnings. Er það gefið og yfir vafa hafið að einkaframkvæmdir stytta framkvæmdatíma? Og um leið vaknar sú spurning hvort ekki megi ná styttri framkvæmdatíma með opinberum framkvæmdum. Sé slíkt talið ógerlegt með öllu væri fengur að greinargerð og rökfærslu þeirri skoðun til stuðnings.

Flýti- og umferðargjöld innan höfuðborgarsvæðis

Í kafla um fjármögnun innviða er lauslega vikið að áformum um svonefnd „flýti- og umferðargjöld“ innan höfuðborgarsvæðisins. Nánari upplýsingar um hvað þar er á ferð er ekki að finna í drögunum en vísað í Samgöngusáttmálann svonefnda og þess getið að slík gjaldheimta sé þekkt í Noregi og Svíþjóð. Fyrir lesendur draga að grænbók er upplýsingagildi þeirra vísana ekkert.

Þá er þess getið í drögunum að hluti fjármögnunar Samgöngusáttmálans felist í þróun og sölu á ríkislandi við Keldur.

Þarna er hratt farið yfir mikilvægan málaflokk. Ekki verður annað séð en að ætlunin sé að tengja nauðsynlegar fjárfestingar í innviðum sölu á eignum ríkisins. Þá vekja áform um „flýtigjöld“ athygli þar sem sýnilega á að gera auknar álögur á íbúa á höfuðborgarsvæðinu að forsendu fyrir samgönguframkvæmdum.

Að mati Alpýðusambands Íslands hefur ríkið getu til að leggjast í auknar fjárfestingar án þess að þær séu háðar sölu eigna eða að byrðum sé velt á almenning óháð aðstæðum hvers og eins í formi veggjalda. Hið sama á við um einkaframkvæmdir í samgöngumálum; vandséð er að það fyrirkomulag þjóni almannahagsmunum og reynsla af einkavæðingu gróða en þjóðnýtingu taps hræðir.

Fh. Alpýðusambands Íslands

Róbert Farestveit

Hagfræðingur