

**Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið**  
**Sölvhólsögötu 7**  
**101 Reykjavík**  
[srn@srn.is](mailto:srn@srn.is)

Helsinki 16. júlí 2019

Efni: Fyrirhuguð breyting á vegalögum nr. 80/2007 og lagasetningu um heimild til að stofna til samvinnu opinberra aðila við einkaaðila um fjármögnun, framkvæmdir og veghald á tilteknum köflum þjóðvega

## **Inngangur**

Fyrirhuguð lagasetning, annars vegar um breytingu á vegalögum nr. 80/2007 og hins vegar um heimild til að stofna til samvinnu opinberra aðila við einkaaðila, gæti verið til þess fallin að styðja við samkeppni og auðvelda framkvæmd, rekstur og nýsköpun samgönguframkvæmda. Mikilvægt er að hin væntanlegu lög verði skýr en jafnframt nægjanlega sveigjanleg og styðjist við almenn alþjóðleg viðmið um samvinnuverkefni<sup>1</sup> eftir því sem við á.

Ætla má að skýrsla *starfshóps til að fjalla um forgangsriðun framkvæmda og nýjar leiðir til fjármögnunar þeirra* frá því í apríl 2019, verði höfð til hliðsjónar við gerð lagafrumvarpanna. Skýrsluna tel ég almennt gefa greinargott yfirlit yfir viðfangsefnið og færa fram gagnlegar röksemdir og tillögur sem nýta má í fyrirhugaðri lagasetningu. Þótt einstök ákvæði laganna hafi á þessu stigi ekki verið kynnt, þykir mér rétt að benda á eða áréttu nokkur atriði sem huga þyrfti að við samningu þeirra.

Byggi ég þessar ábendingar mínar á reynslu minni og störfum. Sem útlánastjóri hjá Norræna fjárfestingarbankanum í Helsinki (NIB), hefur fjármögnun samvinnuverkefna (PPP) og verkefnafjármögnun almennt verið snar þáttur í störfum mínum. Bankinn hefur undanfarna tvo áratugi veitt lánsfé og ráðgjöf til allra stærri verkefna af þessum toga á Norðurlöndunum, þó einkum í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi auk Póllands. Rétt er að undirstrika að eftirfarandi ábendingar eru byggðar á skoðunum mínum, en ekki nauðsynlega álitni NIB á viðfangsefninu.

Ekki verður gerður greinarmunur á frumvörpunum tveimur enda er mér ekki ljóst á þessu stigi hver efnistöð þeirra eða innihald verða eða nákvæmt lagatæknilegt samhengi þeirra. Ábendingar mínar munu því einkum lúta að sjálfri fjármögnuninni og almennum skilyrðum og fyrirkomulagi sem geta verið til þess fallin að auðvelda aðkomu fjármagnsveitenda og halda fjármögnunarkostnaði í lágmarki. Ég bendi sérstaklega á fyrirkomulag á innheimtu veg-/þjónustugjalda annars vegar og markaðsáhættu og tengsl þess við fjármögnunarkostnað hins vegar. Í því sambandi er skipting áhættu milli hins opinbera (þjónustukaupa) og einkaaðila (þjónustuveitanda) grundvallaratriði.

## **Um gildissvið lagasetningarinnar og markmið**

Ætla má að hér sé ekki um heildstæða lagasetningu um samvinnuverkefni að ræða, heldur sértæk lög sem munu lúta að heimild til að stofna félag, eitt eða fleiri, sem hafi einkarétt á gjalddöku á tilteknum vegaköflum. Í því ljósi teldi ég mikilvægt að skýrt komi fram hvort gildissvið laganna eigi

---

<sup>1</sup> e. Public Private Partnership eða PPP, einnig nefnd einkaframkvæmd.

aðeins við um tiltekna vegaf framkvæmdir og rekstur þeirra eða hvort hin fyrirhuguðu lög nái yfir fleiri tegundir samstarfsverkefna á sviði samgangna almennt.

### **Samhengi við lög um opinber innkaup**

Í tengslum við samstarfsverkefni er fylgni við innkaupa- og útboðsreglur grundvallarþáttur svo tryggja megi best verð og samkeppni. Óljóst er hvort sérstaklega verði getið um útboð í komandi lagafrumvörpum, en þá ber þess að geta að gildandi lög um opinber innkaup nr. 120/2016 eru yfirgripsmikil og byggð á evrópskum rétti og EES. Er þannig skylt að við þau skuli stuðst við útboð jafnt á sviði samvinnuverkefna og annara útboðsskyldra framkvæmda og þjónustu. Þetta er reyndin í þeim samstarfsverkefnum sem ráðist hefur verið í á Norðurlöndum. Vera kann að gæta þurfi samræmis í komandi lagafrumvörpum.

Á hinn bóginn kann að vera heppilegt að hugað verði að samningu almennrar löggjafar um samstarfsverkefni í framhaldinu, sem taki þá ekki einungis til vegaf framkvæmda líkt og hér virðist ráðgert, heldur varði einnig aðrar tegundir samstarfsverkefna sem fallið geta innan verkefnasviða annarra ráðuneyta og sveitarfélaga eftir atvikum.

### **Hefðbundin vegaf framkvæmd hins opinbera með sérstakri lántöku og innheimtu veggjalda**

Líkt og greint er frá í skýrslu áðurnefnds starfshóps, eru til ýmsar leiðir um fyrirkomulag gjaldtöku af afnotum vega, m.a. hefðbundna opinbera framkvæmd með eða án gjaldtöku eða samvinnuverkefni.

Í 7. kafla (liður b og c) í skýrslu áðurnefnds starfshóps er gert ráð fyrir þeim valkosti að stofnað verði opinbert hlutafélag um fjármögnun hefðbundinna vegaf framkvæmda (samgönguframkvæmd í eigu og rekstri hins opinbera) sem sjái bæði um nauðsynlegar lántökur og innheimtu veggjalda eða þjónustugjalda. Þannig renni gjöld, sem innheimt eru af vegfarendum til greiðslu lána sem félagið afli sér, til að standa straum af framkvæmdinni sjálfri ásamt rekstri og viðhaldi að framkvæmdatíma loknum. Ráða má af þessari tillögu að hér yrði um að ræða opinbert félag um gjaldtöku. Í Noregi er þetta fyrirkomulag m.a. viðhaft og hið opinbera (jafnan fylki) sem tryggja lánin með sjálfskuldarábyrgð. Leiðir þetta til betri lánskjara að öðru óbreyttu. Sjálfsgagt er að lögin haldi þessum möguleika opnum, þó svo eðli máls samkvæmt þurfi sérstaka heimild Alþingis eða viðkomandi sveitarfélaga fyrir einstökum ábyrgðarveitingum.

### **Samvinnuverkefnisfélag - altæk áhætta eða reiðugreiðslur?**

Samkvæmt lið d) í skýrslu hópsins er gert ráð fyrir að samvinnuverkefni (PPP) feli í sér að skilgreind áhætta af fjármögnun, byggingarframkvæmd, rekstri og viðhaldi verði færð á herðar annarra en ríkissjóðs. Hér er um grundvallarmun að ræða, enda þótt um tímabundið eignarhald á viðkomandi vegi í höndum einkaaðila sé að ræða, bera verkefni unnin á grunni samvinnuverkefna í för með sér aukna áhættu fyrir félagið sem endurspeglast m.a. í hærri vöxtum og öðrum lánakjörum. Í skýrslunni eru færð rök fyrir því að þetta fyrirkomulag geti reynst heppilegt engu að síður, jafnvel að teknu tilliti til hærri fjármögnunarkostnaðar og get ég tekið undir þau megin sjónarmið.

Hvað fyrirkomulag á slíkum félögum varðar, má í meginatriðum greina þau upp í tvo flokka: altæk félög og reiðugreiðslufélög:

#### Altæk samvinnuverkefnisfélög með áhættu gagnvart umferðarmagni

Hér er um að ræða félag sem byggir afkomu sína og gjaldtöku alfarið eða að mestu leyti á innheimtu veggjalda. Félagið tekur að mestu eða öllu leyti áhættu á umferðarmagni og öðrum áhættuþáttum og þar af leiðandi tekjustreymi. Eðli máls samkvæmt er áhætta af slíkum félögum verulega miklu meiri, sem aftur endurspeglast í lakari lánakjörum. Auk þess eru líkur á að lánveitendur sem almennt hafa getur til að veita lán til langs tíma, veigri sér við að veita lán til slíkra verkefna, enda standi ríkisábyrgð ekki til boða. Auk þess eru líkur á að fjöldi bjóðenda í framkvæmd slíkra verkefna verði umtalsvert minni, sérstaklega er snýr að viðamiklum verkefnum. Þó má benda á að Hvalfjarðargöng voru í grunninn byggð samkvæmt þessu líkani. Útboð og eðli

framkvæmdarinnar var hins vegar nokkuð sérstakt enda tímasparnaður fyrir vegfarendur verulegur. Hugsanlega hefði fjármögnunarkostaður orðið lægri. Óvarlegt má þó að ætla að sambærilegar aðstæður eigi við í þeim verkefnum sem tilgreind hafa verið.

### Samvinnuverkefnisfélög án áhættu á umferðarmagni - reiðugreiðslur

Samvinnuverkefnisfélög byggð á reiðugreiðslum<sup>2</sup>, felur að öðru óbreyttu í sér að hið opinbera greiðir fastar greiðslur fyrir aðgengileika að umræddri samgönguleið eins og áður er greint.

Hið einkarekna félag sækir fjármögnun á lánamarkaði, sem byggist að lang mestu leyti á eigin áhættu, en fær endurgjald fyrir veitta þjónustu á líftíma verkefnisins, frá því að framkvæmdum lýkur með reiðugreiðslum (greitt samkvæmt fyrirfram ákveðnum staðli um gæði og opnun veganna, þar sem dregið er frá reglubundnum greiðslum séu skilyrði ekki uppfyllt að einhverju leyti). Ólíkt altæku félögunum að ofan, er ekki tekin áhætta á umferðarmagni. Tekjustreymið byggir því einvörðungu á föstum samningsbundnum greiðslum með skilgreindum hvötum og/eða frádráttargreiðslum. Líklegt má telja að fjármálastofnanir líti slík verkefni jákvæðari augum en ella, getið boðið betri kjör auk þess sem líkur eru á meiri samkeppni um fjármögnun.

Á undanförunum tveimur áratugum hafa fjölmargir vegir samkvæmt reiðugreiðslu líkaninu verið lagðir, einkum í Noregi og Finnlandi. Sem stendur eru þrír til fjórir slíkir vegir ráðgerðir á næstu árum í Noregi, þar af er einn langt kominn. Munurinn á norsku og finnsku vegunum er hins vegar sá, að veggjöld eru ekki innheimt í Finnlandi og stendur ríkið alfarið undir greiðslum til verkefnisfélagsins, á meðan veggjöld í hinum norsku standa að miklum hluta eða alfarið undir endurgreiðslum til verkefnafélaganna. Vegna eignarhalds á gjaldtökufélögunum tekur hið opinbera þá áhættu á minna umferðarmagni og innkomu veggjalda á herðum ríkisins eða nýtur ágóðans, verði umferð meiri. Eignarhaldið á gjaldtökufélögunum skiptir þó ekki megin máli, hugsanlega mætti bjóða slíka þjónustu út.

Að mínu mati hefur ágætur árangur verkefnanna ekki síst ráðist af þeirri staðreynd, að áhætta á umferðarmagni er ekki lögð á herðar verkefnisfélaganna. Telja má að verkefnið hafi fyrir vikið notið ásættanlegra kjara miðað við aðstæður á fjármálamörkuðum á hverjum tíma.

Í ljósi framangreinds, ættu væntanleg lög ekki að njörfa niður hvor leiðin skuli farin, heldur veita ráðherra almenna heimild til að velja það fyrirkomulag sem best hentar íslenskum aðstæðum.

### **Gjaldtaka aðskilin frá samvinnuverkefnisfélagi?**

Sé litið til hins norska fyrirkomulags, má sjá að opinber félög annast gjaldtökuna og halda henni aðskildri frá rekstri samvinnuverkefnisfélaga. Rétt er að íhuga hvort heppilegt gæti reynst að viðhafa svipað fyrirkomulag hérlendis. Þyrftu slík félög ekki endilega að vera í opinberri eigu (t.d. Vegagerðarinnar, eins og vikið er að í skýrslunni) þó svo hið opinbera gæti sett um slík félög reglur og haft með þeim eftirlit. Að mínu mati mætti væntanleg lagasetning ekki að njörfa fyrirkomulagið of fast niður, heldur mætti veita ráðherra heimild til að setja um slíkt reglur.

Geta má þess að Spölur hf., sem fór með byggingu og rekstur Hvalfjarðarganga, hafði einnig umsjón með innheimtu veggjalda eins og þekkt er og gat samkvæmt samningum notið teknanna, enda tók félagið áhættuna á verkefninu ásamt umferðarmagni. Ekki verður annað séð en sú ráðstöfun hafi gefist vel í því tilviki, en þá skal haft í huga að félagið var lengst af hið eina sem stóð að sambærilegu verkefni og um margt sérstakt, eins og frá var greint hér að ofan.

Í ljósi þess að á komandi árum megi gera ráð fyrir nokkrum gjaldskyldum vegum, hvort heldur er í tímabundinni einkaeigu samvinnuverkefnisfélags eða gjaldskyldum vegaköflum í hefðbundinni opinberri eigu, gæti reynst hagkvæmast og skilvirkast að eitt eða tvö félag fari með innheimtu eða skipulag gjaldtökunnar. Lagafrumvarpið gæti kveðið á um heimild (en ekki skyldu) fyrir slíku.

### **Gjaldtaka að hluta eða í heild?**

---

<sup>2</sup> e. Availability payments

Líkt og getið er um í skýrslu hópsins, hafa norsk stjórnvöld tekið upp það fyrirkomulag nýverið að ríkið geti greitt hluta framkvæmdarkostnaðar með einni greiðslu<sup>3</sup> í lok framkvæmdatíma. Þetta er augljóslega til þess fallið að draga úr þeirri þörf að afla lána til framkvæmdanna og þar með lántökukostnaði.

Í ljósi framangreinds, þykir mér rétt að lögin skilyrði ekki að verkefnin skuli alfarið greidd með notendagjöldum - m.ö.o. að hinu opinbera sé gert kleift að niðurgreiða hluta framkvæmdakostnaðar, enda samrýmist slíkt fjárheimildum að öðru óbreyttu.

## Samantekt

Árangur samvinnu opinberra aðila við einkaaðila um fjármögnun, framkvæmdir og veghald á tilteknum köflum þjóðvega getur að verulegu ráðist af því fyrirkomulagi sem valið verður og ekki síður skýrleika laga sem um efnið varða og heimildir þeirra. Brýnt er að þau veiti skýrar heimildir en útiloki ekki eða ákvarði einn kost umfram annan.

Í fyrsta lagi á þetta við um útboð verkefnisins, að það verði gegnsætt og í samræmi við evrópskar útboðsreglur. Einnig að framkvæmdin sem slík, þótt ekki sé endilega kveðið á um einstök atriði hennar í lögum, samræmist venju í sambærilegum verkefnum á hinu Evrópska efnahagssvæði, ekki síst til að tryggja nægjanlega samkeppni og fjölda tilboða, innlendra sem erlendra.

Í öðru lagi, að heimilt sé að viðhafa það fyrirkomulag að samvinnuverkefnisfélag taki alfarið áhættu á umferðarmagni, en jafnframt að lögin veiti heimild til að ríkið inni af höndum reiðugreiðslur til samvinnuverkefnisfélags, þar sem áhætta á umferðarfjölda er lögð utan samnings. Síðari kosturinn ber þó með sér færi á lægri fjármagnskostnað að öðru óbreyttu.

Í þriðja lagi, að gera það ekki að skilyrði að framkvæmd gjaldtökunnar einnar og sér sé á höndum viðkomandi samvinnuverkefnafélags, heldur megi stofna sér félag um gjaldtöku fyrir eina eða fleiri vegaf framkvæmdir, óháð því hvort eignarhaldið sé opinbert eða á einkamarkaði.

Í fjórða lagi að hið opinbera geti, ef þannig háttar til, endugreitt verulegan hluta verkefniskostnaðar lok verkframkvæmdar, í því skyni að draga úr lántökupörf.

Virðingarfyllt,

Stefán Jón Friðriksson  
[stefan.fridriksson@nib.int](mailto:stefan.fridriksson@nib.int)

---

<sup>3</sup> e. Milestone payment