

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. apríl 2020

Efni: Umsögn um uppbyggingu innviða
Mál nr. 55/2020

Samtök atvinnulífsins hafa tekið til umsagnar niðurstöður átakshóp um úrbætur á innviðum sem birtar hafa verið á vefsíðunni www.innvidir2020.is. Umræddar niðurstöður draga saman þær aðgerðir sem miða að því að styrkja innviði landsins í kjölfar fárviðrisins sem gekk yfir í desember 2019, auk annarra aðgerða er varða innviðauppbyggingar. Samtök atvinnulífsins fagna skjótum viðbrögðum stjórnvalda við því mikla tjóni sem óveðrið olli, en hafa þó nokkrar athugasemdir sem þau vilja koma á framfæri.

1. Gjörbreyttar aðstæður í samfélaginu kalla á endurskoðun fjárfestinga hins opinbera.
2. Forgangröðun í þágu þjóðhagslega hagkvæmra verkefna hjálpar viðspyrnu hagkerfisins.
3. Samvinnuleið hins opinbera og einkaaðila í uppbyggingu samgönguinnviða hraðar uppbyggingu innviða og eykur viðspyrnu atvinnulífsins.
4. Losa þarf um flöskuhálsa í framkvæmdum og í uppbyggingu flutnings- og dreifikerfi raforku.

1. Gjörbreyttar forsendur kalla á endurskoðun uppbyggingar innviða

Fárviðri sem gekk yfir Ísland í desember 2019 varpaði ljósi á veikleika í samgöngukerfi og flutnings- og dreifikerfi rafmagns. Veðrið náði að stöðva samgöngur og fjarskipti og lama atvinnulíf á þeim svæðum sem urðu verst úti. Síðan þá hafa önnur óveður gengið yfir landið ásamt því að snjóflóð féllu á Flateyri og í Súgandafirði ásamt miklum jarðhræringum á Reykjanesi. Frá því að niðurstöður átakshópsins lágu fyrir í lok febrúar hafa síðan efnahagsaðstæður gjörbreyst til hins verra með innreið heimsfaraldurs COVID-19 til landsins.

Sem viðbrögð við faraldrinum hafa stjórnvöld boðað fjárfestingaáttak með viðbótarfjárfestingu upp á 20 milljarða sem eiga að koma til framkvæmda á þessu ári. Frekari sundurliðun á inntaki þessara fjárfestinga voru [lagðar fram á Alþingi 25. mars 2020](#).

Þessir miklu búsifjar sem hafa átt sér stað á síðustu fjórum mánuðum kalla á viðbrögð hins opinbera og umtalsverðar fjárfestingar í innviðum. Þegar faraldurinn hefur gengið yfir mun hið opinbera vera í lykilstöðu til þess að hjálpa atvinnulífinu að spyrna við fótum og ýta undir verðmætasköpun til framtíðar.

Forgangsröðun fjármuna til fjárfestinga sem eru annars vegar *þjóðhagslega hagkvæmar* og hins vegar til þess fallnar að tryggja *öryggi íbúa og fyrirtækja* verður að vera lykilstef stjórnvalda í innviðafjárfestingum næstu ára.

2. Forgangsröðun í þágu þjóðhagslega hagkvæmra fjárfestinga

Þegar kjöraðstæður eru til innviðauppbýggingar geta efnahagsleg áhrif orðið talsverð við rétta forgangsröðun. [Nýleg rannsókn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins](#) metur efnahagsleg áhrif innviðafjárfestinga fyrir smáríki eins og Íslands. Helstu niðurstöður hennar eru:

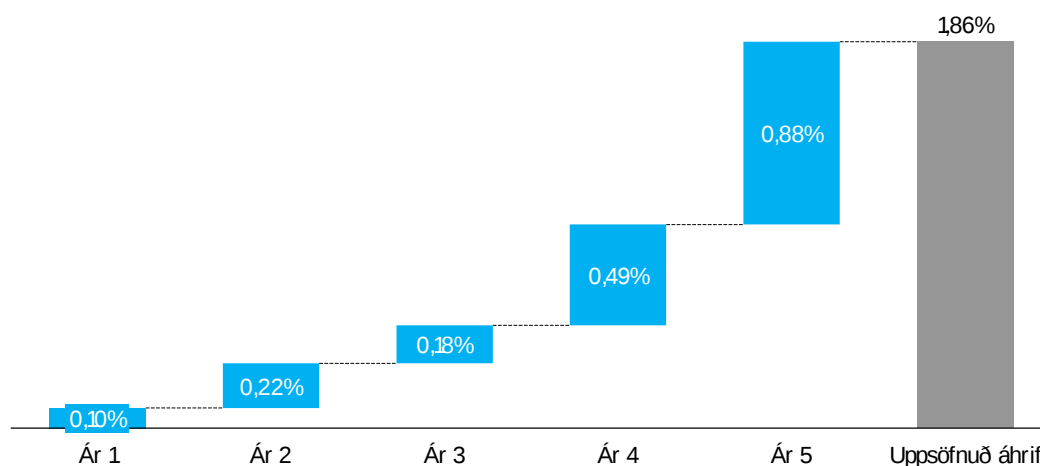
- Efnahagsleg áhrif innviðafjárfestinga eru mikil þegar vextir eru lágir og slaki er í hagkerfinu. Arðsemi slíkra fjárfestinga getur verið svo mikil að áhrif þess á skuldahlutföll hins opinbera eru óveruleg til meðallangs tíma.
- Áhrifin eru ólík á tímum efnahagsspennu, þegar vextir eru hærri og ruðningsáhrifa gætir á aðra þætti. Illa tímasettar innviðafjárfestingar geta jafnvel haft neikvæð áhrif á hagvöxt og ýtt undir hærri skuldahlutfall en ella.

Ísland er eitt þeirra landa þar sem áhrif samfélagslega arðbærra innviðafjárfestinga getur haft jákvæð áhrif á verðmætasköpun og vöxt hagkerfisins. Þá er hið opinbera mjög lítið skuldsett í alþjóðlegum samanburði og hefur aðgengi að lánsfjármagni á mjög hagkvæmum kjörum.

Mynd 1: Áhrif innviðafjárfestinga á landsframleiðslu á hverju ári

Áhrif innviðafjárfestinga á landsframleiðslu á hverju ári (%)

M.v. að opinber fjárfestir aukist um 1% af VLF



Heimildir: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

Ef stjórnvöldum ber gæfu til að forgangsraða fjármunum sínum til innviðafjárfestinga sem eru þjóðhagslega hagkvæm getur það reynst mikilvæg innspýting í verðmætasköpun þjóðarinnar. Uppsöfnuð áhrif þess geta numið hátt í 2% af landsframleiðslu yfir 5 ára tímabil.

Svo viðbrögð stjórnvalda við þeirri stöðu sem uppi er í efnahagslífinu skili sem mestum árangri er nauðsynlegt að forgangsraða rétt þeim 540 aðgerðum sem átakshópurinn tók saman. Beita ætti kostnaðar- og ábatagreiningu á þessar aðgerðir með það að markmiði að velja hvaða framkvæmdum eigi að flýta til að hámarka efnahagslegan ábata. Notkun slíkrar aðferðafræði er í samræmi við grundvallarreglur Efnahags- og framfarstofnunarinnar (OECD) um stjórn opinberra fjármála og er í samræmi við ráðleggingar fjármálaráðs.

Ef þessum leiðum er beitt með markvissum hætti til að forgangsraða framkvæmdum hins opinbera væri hægt að hefjast handa við uppbyggingu innviða um leið og faraldurinn hefur gengið yfir. Það er ein besta leiðin til að tryggja viðspyrnu efnahagslífsins ásamt því að gefa atvinnulífinu súrefni sem það nauðsynlega þarf til að ná aftur vopnum sínum að faraldrinum loknum.

3. Samvinnuleiðin

Í síðustu efnahagsþrengingum gripu stjórnvöld á það ráð að fresta opinberum framkvæmdum. Við það myndaðist uppsöfnuð fjárfestingaþörf sem enn hefur ekki tekist að uppfylla. Þegar ljóst var á síðasta ári að það væri að hægja verulega á vexti hagkerfisins brugðust stjórnvöld við með fyrirheitum um stóráttak í fjárfestingum. Síðan þá hafa stjórnvöld tvisvar bætt um betur og tilkynnt um nýjar aðgerðir og flýtingu framkvæmda, í fyrri skiptið í þeim aðgerðum sem eru til umsagnar hér og í síðara skiptið í aðgerðapakka stjórnvalda sem viðspyrna við COVID-19 veirunni.

Það er jákvætt að stjórnvöld hyggist verja auknum fjármunum til innviðafjárfestinga á næstu árum en þeir duga skammt til að mæta uppsafnaðri þörf. Það er því ánægjulegt að stjórnvöld áformi að leggja fram frumvarp þar sem heimilt verður að bjóða tiltekna framkvæmdir út sem samvinnuverkefni ríkis og atvinnulífs (e. Public-Private Partnership, PPP). Reynsla Íslands af byggingu Hvalfjarðarganga og reynsla annarra þjóða af sambærilegum verkefnum sýnir að kostir samvinnuverkefna eru ótvíræðir.

Tafla 1: Mismunandi stig þátttöku einkaaðila í samvinnuverkefnum (PPP)

	Þarfa- greining innviða	Tillaga að lausn	Hönnun verkefnis	Fjár- mögnun verkefnis	Upp- bygging	Rekstur/ viðhald	Eignar- hald
Útboð/bygging	Hið opinbera				Einka- aðilar	Hið opinbera	
Hönnun/bygging	Hið opinbera		Einka- aðilar	Hið opinbera	Einka- aðilar	Hið opinbera	
Hönnun/bygging/fjár- mögnun	Hið opinbera		Einkaaðilar			Hið opinbera	
Hönnun/bygging/fjár- mögnun/rekstur/ viðhald	Hið opinbera		Einkaaðilar				Hið opinbera

Heimild: Brookings Institute

Samvinnuverkefni hafa ákveðna kosti fram yfir annars konar, hefðbundnari, fjármögnun innviðaframkvæmda. Í fyrsta lagi dreifa samvinnuverkefni áhættu, sem getur verið talsverð í uppbyggingu og rekstri innviða. Þegar rekstur eða framkvæmd opinberra framkvæmda fara fram úr áætlun bera skattgreiðendur þann kostnað. Ef hönnun, framkvæmd og rekstur verkefnis er hins vegar alfarið komið fyrir í höndum einkaaðila er áhættan af verkefninu einkaaðilans. Þannig skapar samvinnuleiðin aukna áhættudreifingu fyrir ríkissjóð.

Í öðru lagi veitir samvinnuleiðin ríkinu aðgang að sérfræðipækkingu, fjármagni og skilvirkni atvinnulífsins til að skila bættri þjónustu og stuðla að hagkvæmri uppbyggingu. Samvinnuverkefni, tryggja t.a.m. að viðhaldi sé sinnt jafnóðum, ef þau eru vel hönnuð, í stað þess að tímabil vanrækslu fylgi uppbyggingu sem að endingu kallar á kostnaðarsamt viðhald. Þá hefur einkaaðili meiri hvata en hið opinbera til að klára verkefni innan áætlaðs tíma og með sem minnstum tilkostnaði. Hvoru tveggja, betri áætlunargerð og betra viðhald, skilar bættri þjónustu – almenningi til hagsbóta.

Sjaldan hefur verið mikilvægara að nýta þau tækifæri sem felast í samvinnu hins opinbera og einkaaðila sem getur reynst mjög öflugt tól í viðspyrnu efnahagslífsins sem er framundan. Fyrirséð er að viðbrögð stjórnvalda við COVID-19 munu kalla skila ríkissjóði í halla sem gerir samvinnuleiðina enn ákjósanlegri með því að bjóða upp á fjármagn hjá einkaaðilum til uppbygginga innviða í stað skuldsetningar. Með samvinnuleiðinni verður því hægt að slá þrjár flugur í einu höggi; lágmarka fyrirséða skuldasöfnun ríkisins, vinna á uppsafnaðri fjárfestingaþörf og ráðast í framkvæmd verkefna sem ýta undir verðmætasköpun til framtíðar á réttum tíma í hagsveiflunni.

4. Flýting framkvæmda í flutnings- og dreifikerfi raforku

Samhliða skipan átakshópsins var skipaður undirhópur um leiðir til einföldunar og samþættingar ferla vegna framkvæmda við flutningskerfi raforku. Þær úrbætur, sem lagðar eru til að losa um helstu flöskuhálsum núverandi framkvæmda, eru af hinu góða og ætti að ráðast í hið fyrsta.

Á sama tíma hefur verið að störfum [annar starfshópur](#) sem hefur það verkefni að endurskoða ferli við mat á umhverfisáhrifum en það verkefni fellur vel að þeim tillögum sem undirhópur átakshópsins hafði. Á því sviði er einnig mikilvægt að einfalda og hraða mati á umhverfisáhrifum svo hægt sé að hefja framkvæmdir sem fyrst. Áfram verði þó gerðar stífar kröfur til að draga úr umhverfisáhrifum framkvæmda.

Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á að ferli við mat á umhverfisáhrifum verði breytt á eftirfarandi hátt (sjá myndir):

Mynd 2: Tillaga að matsferli raflína

Umsóknarferli	Útskýring	Kæruleiðir
1 Leyfisumsókn	Leyfisumsókn til sveitarfélags	
2 Matsskyldu-ákvörðun		Kæranlegt
3 Forsamráð	- Sveitarfélög og framkvæmdaaðili leggja á ráðin um tímaáætlun verkefnis. - Ákveðið hvert sveitarfélaganna annast umsýslu verkefnisins	
4 Matsáætlun	- Lýsir fyrirhugaðri framkvæmd, hvaða þættir verða kannaðir, hver umhverfisáhrifin geta orðið. - Kynnt almenningi og stofnunum, athugasemda og ábendinga óskað.	
5 Matsskýrsla	- Svarar athugasemdum við matsáætlun. - Kynnt almenningi og stofnunum.	
6 Leyfi	- Sveitarfélög auglýsa/veita leyfi á svipuðum tíma byggja skilyrði á matsskýrslu og athugasemdum. - Setja skilyrði um eftirlit og vöktun eftir því sem við á	Kæranlegt

Mynd 3: Tillaga að matsferli annarra framkvæmda en raflína

Umsóknarferli	Útskýring	Kæruleiðir
1 Leyfisumsókn	Leyfisumsókn til Skipulagsstofnunar eða sveitarfélags (c-flokkur)	
2 Matsskyldu-ákvörðun		Kæranlegt
3 Forsamráð	- Skipulagsstofnun, leyfisveitendur og framkvæmdaaðili leggja á ráðin um tímaáætlun verkefnis. - Leyfistillögur unnar samhliða matsferlinu.	
4 Matsáætlun	- Lýsir fyrirhugaðri framkvæmd, hvaða þættir verða kannaðir, hver umhverfisáhrifin geta orðið. - Kynnt almenningi og stofnunum, athugasemda og ábendinga óskað.	
5 Matsskýrsla	- Svarar athugasemdum við matsáætlun. - Kynnt almenningi og stofnunum.	
6 Álit Skipulagsstofnunar		Kæranlegt
7 Leyfi	- Framkvæmdaleyfi/byggingarleyfi og önnur leyfi auglýst/gefin út á svipuðum tíma. - Skilyrði byggja á álit Skipulagsstofnunar og matsskýrslu og athugasemdum. - Setja skilyrði um eftirlit og vöktun eftir því sem á við.	

Ríkisstjórnin ítrekaði mikilvægi þess að hraða þessum framkvæmdum í aðgerðapakka sínum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Því er mikilvægt að ráðuneyti og Alþingi ráðist í þær breytingar sem undirhópurinn leggur til sem og einföldun við mat á umhverfisáhrifum áður en faraldrinum gengur yfir. Þá sé

hægt að hefjast handa við framkvæmdir eins fljótt og auðið er og hraðað viðspyrnu hagkerfisins.

5. Samantekt

Þegar líða tók á árið 2019 kom í ljós að Ísland var á leið í samdráttarskeið eftir eitt lengsta hagvaxtaskeið sögunnar. Á síðustu árum hefur stjórnvöldum tekist að greiða niður skuldir hratt, viðskiptajöfnuður haldist jákvæður sem árum skiptir og hrein staða við útlönd orðið jákvæð. Hagkerfið var því afar vel í stakk búið til að takast á við efnahagssamdrátt og stjórnvöld voru í kjörstöðu til öflugrar viðspyrnu með opinberri fjárfestingu.

Á sama tíma hafði myndast uppsöfnuð fjárfestingaþörf frá síðasta samdráttarskeiði þar sem viðhald og uppbygging innviða hafði setið á hakanum. Óveður á liðnum vetri vörpuðu svo ljósi á veikleika í innviðum landsins sem ítrekaði enn frekar mikilvægi þess að ráðast í kröftuga uppbyggingu og viðhald innviða.

Ekki nóg með það heldur geisar nú heimsfaraldur COVID-19 sem mun að öllum líkindum dýpka samdráttarskeiðið enn frekar. Þessar gjörbreyttu aðstæður kalla á forgangsroðun fjármuna í samfélagslega arðbærar fjárfestingar hins opinbera. Kostnaðar- og ábatagreina þarf fyrirhugaðar fjárfestingar hins opinbera og ráðast í ábatasömustu verkefni sem fyrst. Með samstarfi opinberra og einkaaðila verður hægt að hefjast handa á fleiri verkefnum en hið opinbera réði við eitt og sér og auka viðspyrnu efnahagslífsins enn frekar.

Að lokum þakka Samtök atvinnulífsins fyrir tækifærið til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri og bjóða fram frekari aðstoð sé þess óskað.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins



Tryggvi Másson