

Póroddur Bjarnason

Prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands

Rannsóknaprófessor í byggðafræði við Háskólann á Akureyri

Umsögn um áform um frumvarp til laga um heimild til að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu og rekstur samgönguinnviða

Almennt

Ástæða er til að fagna fyrirætlunum um að flýta uppbyggingu samgönguinnviða, enda hafa rannsóknir sýnt að ódýrar, fljótlegar og öruggar samgöngur hafa jákvæð áhrif á samfélög og byggðapróun. Raunar virðast slík jákvæð áhrif talsvert vanmetin í mati á áhrifum frumvarpsins, en margar rannsóknir hafa sýnt fram á veruleg jákvæð áhrif samgöngubóta á framboð verslunar og þjónustu, aðgengi að menntun og gæði heilbrigðisþjónustu.

Hins vegar er ástæða til að staldra við fyrirætlanir um að fjármagna uppbyggingu samgönguinnviða með gjaldtöku í þeim jarðgöngum þegar eru í rekstri. Veggjöld vegna Hvalfjarðarganga og Vaðlaheiðarganga hafa til dæmis byggst á þeirri forsendu að vegfarendur greiði framkvæmdakostnaðinn en mannvirkin verði að því loknu hluti af almennu vegakerfi landsins. Hér er hins vegar ætlunin að fara andstæða leið – að stofna opinbert hlutafélag sem taki yfir jarðgöng i eigu ríkisins, leggi gjöld á vegfarendur og nýti þau til fjárfestinga í samgönguinnviðum annars staðar á landinu.

Þau rök að notendur eigi að greiða kostnað af framkvæmdum sem nýtast þeim sérstaklega eru þannig útvíkkuð með þeim hætti að notendur tiltekinn tegunda samgöngumannvirkja á ákveðnum landsvæðum eigi að borga sérstaklega fyrir samgöngubætur annars staðar á landinu. Spyrja mætti hvers vegna vegfarendur á landsvæðum þar sem jarðgöng eru brýn nauðsyn ættu að greiða fyrir samgöngubætur annars staðar umfram þá sem fara t.d. um brýr, mislæg gatnamót, 2+2 vegi, hafnir, flugvelli eða önnur kostnaðarsöm samgöngumannvirki.

Hvalfjarðargöngin

Um helmingur umferðar um jarðgöng á Íslandi er um Hvalfjarðargöngin sem nú þegar hafa verið greidd að fullu af vegfarendum og afhent ríkinu án endurgjalds. Miðað við núverandi umferð myndu vegfarendur um Hvalfjarðargöngin því greiða um helming þeirra 25 milljarða króna sem skv. fjármálaætlun er stefnt að því að innheimta með jarðgangagjöldum á næstu 15 árum. Þannig væri sérstakt gjald lagt á vegfarendur á leið milli höfuðborgarsvæðisins og Vesturlands, Vestfjarða, Norðurlands og norðanverðs Austurlands en ekki t.d. vegfarendur milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja, Suðurlands eða sunnanverðs Austurlands.

Um það bil þriðjungur umferðarinnar um Hvalfjarðargöngin er milli Akraness og höfuðborgarsvæðisins. Miðað við núverandi umferðarþunga og 300kr veggjald á hverja ferð væru álögur á ferðir milli Akraness og höfuðborgarsvæðisins um 285 milljónir á ári eða 4,3 milljarðar á 15 árum. Með gjaldtökunni yrði því um sjötti hluti allra fyrirhugaðra jarðgangagjalda innheimtur af íbúum, fyrirtækjum, ferðamönnum og öðrum sem leið ættu til eða frá bæ með tæplega átta þúsund íbúa eða sem samsvarar 2% þjóðarinnar. Vandséð er hvers vegna Akranes ætti að bera

ábyrgð á flýtiframkvæmdum í samgöngukerfinu víða um land umfram önnur byggðarlög, jafnvel þótt leiðin til höfuðborgarinnar liggi um jarðgöng.

Önnur jarðgöng

Hinn helmingur fyrirhugaðra jarðgangagjalda yrði greiddur vegna umferðar á svæðum sem búið hafa við landfræðilega einangrun, einhæfni í atvinnulífi, takmarkaða þjónustu og langvarandi fólksfækkun. Með allmörgum jarðgöngum hafa skapast fjölbreytt atvinnu- og þjónustusvæði fimm þúsund íbúa á norðanverðum Vestfjörðum, fjögur þúsund íbúa á Tröllaskaga og tíu þúsund íbúa á Mið-Austurland, en frekari framkvæmda er þörf til að ljúka því verki að tengja öll byggðarlög innan þeirra með láglandisvegum. Önnur jarðgöng hafa stytzt og bætt lengri leiðir milli svæða, svo sem milli sunnanverðra og norðanverðra Vestfjarða, milli Eyjafjarðar og Norðausturlands og milli Suðurlands og Austurlands.

Með þessari jarðgangagerð hafa skapast nýjar forsendur til þess að efla opinbera þjónustu, auka fjölbreytni á vinnumarkaði og skapa margvísleg ný tækifæri í atvinnulífinu. Þau hafa þannig dregið úr vanda samfélaga sem stóðu sérstaklega höllum fæti og jafnað stöðu einstakra landsbyggða. Þessi samfélög eru hins vegar langt frá því að vera sérstaklega aflögufær umfram aðra landsmenn til að styðja við sambærilegar framkvæmdir í öðrum byggðarlögum sem einnig eiga undir högg að sækja. Í flestum tilvikum eru jarðgöng jafnframt eina raunhæfa leiðin innan svæða eða sveitarfélaga og jafnvel eina leiðin til og frá viðkomandi byggðakjörnum.

Umferð um Bolungarvíkurgöngin er til dæmis um 1.650 ferðir á dag að meðaltali og enginn annar vegur fær til eða frá bænum. Um 300kr veggjald myndi því fela í sér 180 milljóna króna árlegt framlag íbúa, ferðafólks og fyrirtækja í Bolungarvík til flýtiframkvæmda í vegamálum annars staðar á landinu eða 2,7 milljarða yfir 15 ára tímabil. Þetta væri framlag 956 íbúa Bolungarvíkur, fyrirtækja og ferðafólks vegna þess að hættulegur vegur um Óshlíð til Ísafjarðar var aflagður árið 2010, en sérstaks framlags væri ekki krafist af t.d. íbúum Ísafjarðar eða Súðavíkur nema þeir ættu leið til Bolungarvíkur eða um Hvalfjarðargöngin til Reykjavíkur.

Þá er umferð innan Fjallabyggðar um Héðinsfjarðargöngin milli Ólafsfjarðar og Siglufjarðar að jafnaði 720 ferðir á dag en samanlagt umferð milli Fjallabyggðar og umheimsins um Strákagöng og Múlagöng er að jafnaði 925 ferðir á dag. Aðeins er hægt að aka til Siglufjarðar um jarðgöng en hægt er að aka milli Ólafsfjarðar og Skagafjarðar um Lágheiði. Héðinsfjarðargöngin eru jafnframt forsenda sveitarfélagsins Fjallabyggðar. Miðað við 300kr veggjald í Héðinsfjarðargöngunum myndu íbúar, ferðafólk og fyrirtæki í Fjallabyggð greiða rúmlega 100 milljónir króna á ári og 1,5 milljarða á 15 árum vegna ferða innan Fjallabyggðar. Til viðbótar yrðu greiddar tæplega 80 milljónir á ári og 1,2 milljarðar á 15 árum vegna ferða til og frá Fjallabyggð um Strákagöng og Múlagöng. Sérstaks framlags til flýtiframkvæmda annars staðar á landinu yrði hins vegar ekki krafist af íbúum annars staðar í Eyjafirði svo sem á Dalvík eða Akureyri nema þeir ættu leið til Fjallabyggðar eða Reykjavíkur.

Loks má taka dæmi af Norðfjarðargöngunum sem tengja Neskaupstað við önnur byggðarlög á Austurlandi og eru jafnframt eini vegurinn til og frá bænum. Umferð um göngin er að jafnaði um 790 bílar á dag en miðað við 300kr veggjald myndi það samsvara um 87 milljónum króna á ári eða 1,3 milljörðum á 15 árum. Þetta framlag íbúa, ferðamanna og fyrirtækja í 1.100 manna samfélagi til flýtiframkvæmda annars staðar yrði augljóslega talsverð byrði. Slíks

framlags yrði ekki væri krafist af öðrum samfélögum af svipaðri stærð sem búa að öðru leyti við svipaðar aðstæður, svo sem t.d. nágrennabyggðunum Eskifirði eða Reyðarfirði sem einnig eru í sveitarfélaginu Fjarðabyggð.

Aðrar leiðir til að fjármagna flýtiframkvæmdir

Ríkið innheimtir nú þegar mun meira fé af vegfarendum í formi margvíslegra gjalda af bifreiðum og eldsneyti en sem samsvarar kostnaði við nýframkvæmdir og viðhald. Nákvæmar upphæðir eru nokkuð á reiki en árið 2019 áætlaði FÍB að slík gjöld næmu samtals um 80 milljörðum króna samanborið við 29 milljarða sem varið væri til nýframkvæmda og viðhalds vega. Samkvæmt því gætu rúmlega 50 milljarða tekjur ríkisins af umferðinni runnið til annarra verkefna eða sem samsvarar einum Fjarðarheiðargöngum á ári hverju. Vegfarendur virðast því nú þegar greiða yfrið nóg til ríkisins til að koma vegakerfinu í viðunandi horf en þær tekjur ríkisins eru að stórum hluta nýttar til annarra mikilvægra verkefna ríkisins.

Hugmyndir um að auka tekjur af vegakerfinu með því að innheimta sérstök gjöld af þeim sem leið eiga um jarðgöng sem þegar eru í rekstri myndu annars vegar fela í sér auknar byrðar vegfarenda um Hvalfjarðargöngin sem þegar hafa verið greidd að fullu og hins vegar vegfarenda á svæðum sem búið hafa við landfræðilega einangrun, einhæfni í atvinnulífi, takmarkaða þjónustu og langvarandi fólksfækkun. Sé litið á það sem sameiginlegt verkefni þjóðarinnar að koma vegakerfi landsins í viðunandi horf gæti verið farsælla að fjármagna flýtiframkvæmdir með öðrum hætti, svo sem með kílómetragjöldum sem jafnframt gætu komið í stað gjalda af jarðefnaeldsneyti í yfirvofandi orkuskiptum.

Athugasemdir við einstaka liði í gögnum málsins

Áform um lagasetningu: Frumvarp til laga um heimild til að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu og rekstur samgönguinnviða – 153. löggjafarþing. IRN22060157

Mat á áhrifum lagasetningar: Frumvarp til laga um heimild til að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu og rekstur samgönguinnviða – 153. löggjafarþing. IRN22060157

Áform um lagasetningu: C2 Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

„Ekki eru aðrar leiðir færar ef ná á markmiðum.“

Augljóst virðist að ýmsar leiðir séu færar til að fjármagna flýtiframkvæmdir í samgöngum.

Áform um lagasetningu: F1 Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

„Frumvarpið varðar alla landsmenn sem hag hafa af því að hægt verði að flýta uppbyggingu mikilvægra samgönguinnviða.“

Þótt allir landsmenn hafi hag af því að flýta uppbyggingu mikilvægra samgönguinnviða hafa íbúar sumra svæða mun meiri hag af því en aðrir. Á sama tíma mun fyrirhuguð gjaldtaka í jarðgöngum landsins hafa neikvæð áhrif á sum svæði en ekki önnur.

Mat á áhrifum lagasetningar: B3 Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

„Lykilforsenda við flýtingu arðsamra samgönguframkvæmda er að framkvæmdakostnaður þeirra verði endurheimtur að öllu leyti eða a.m.k. stórum hluta með notkunargjöldum. Jafnframt er gert ráð fyrir því að hafin verði gjaldtaka í öllum jarðgöngum til að standa undir rekstri þeirra og styðja við gerð nýrra jarðganga.“

Ástæða er til að skoða vandlega hvort réttlætanlegt geti talist að innheimta sérstök gjöld af vegfarendum um tiltekna tegund samgöngumannvirkja á ákveðnum landsvæðum til að greiða fyrir samgöngubótum annars staðar og bæta vegakerfi landsins í heild.

Mat á áhrifum lagasetningar: D2 Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)

„Engin áhrif.“

Bættar samgöngur hafa veruleg áhrif á þjónustu á viðkomandi svæðum. Tilhneiging er til aukinnar samþjöppunar þar sem framboð eykst og verð lækkar jafnframt því sem þjónustuaðilum fækkar, einkum á minni stöðunum.

Mat á áhrifum lagasetningar: D4 Áhrif á byggðalög

„Flýting mikilvægra samgönguinnviða mun hafa jákvæð áhrif á byggðalög.“

Flýting samgönguframkvæmda mun hafa jákvæð áhrif í viðkomandi byggðarlögum en gjaldtaka í jarðgöngum mun hafa neikvæð áhrif í öðrum byggðarlögum.

Mat á áhrifum lagasetningar: D5 Áhrif á frjáls félagasamtök

„Engin áhrif.“

Bættar samgöngur hafa veruleg áhrif á frjáls félagasamtök. Upptökusvæði þeirra stækkar til muna og sérhæfing hefur tilhneigingu til að aukast.

Mat á áhrifum lagasetningar: D7 Áhrif á lýðheilsu

„Bættir samgönguinnviðir draga úr slysum.“

Bættar samgöngur hafa einnig veruleg áhrif á upplifun fólks á aðgengi, fjölbreytni og gæðum heilbrigðisþjónustu. Jafnframt er tilhneiging til aukinnar samþjöppunar með stærri og öflugri einingum en jafnframt meiri vegalengdum fyrir suma notendur.

Mat á áhrifum lagasetningar: D8 Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir

„Engin áhrif.“

Bættar samgöngur hafa veruleg áhrif á menntasókn íbúanna. Bættar samgöngur stuðla einnig að meiri nýsköpun með betra aðgengi að viðkomandi stöðum og að sérhæfðari stuðningi annars staðar frá.

Mat á áhrifum lagasetningar: D11 Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar

„Horfa þarf til stöðu allra þjóðfélagshópa við ákvarðanir um töku notendagjalda til að fjármagna samgönguinnviði. Meginatriði er að notendur hafi hag af því að nýta sér hina nýju innviði og eigi jafnframt kost á annarri leið.“

Hér kemur fram að meginatriði sé að notendur eigi kost á annarri leið. Hins vegar er ekki nefnt hvort álagning veggjalda á núverandi jarðgöng sé háð því að notendur þeirra eigi raunhæfan kost á annarri leið. Sum jarðgöng á Íslandi eru raunar með þeim hætti að vegfarendur eiga ekki kost á neinni annarri leið en í flestum öðrum tilvikum væru aðrar leiðir tugum eða hundruðum kílómetrum lengri.

Mat á áhrifum lagasetningar: D12 Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun

„Bættir samgönguinnviðir geta stuðlað að jákvæðum umhverfisáhrifum, s.s. með styttingu leiða.“

Sambandið milli styttingar leiða og ekinna kílómetra er flókið. Eftir opnun Héðinsfjarðar-ganganna fóru íbúar Siglufjarðar til dæmis fleiri en styttri ferðir og heildarfjöldi ekinna kílómetra breyttist lítið. Hins vegar fjölgaði ferðum Ólafsfirðinga og heildarakstur jókst.