



Einkaframkvæmd í samgöngum

Nefndarálit

Desember
2006

Skýrsla nefndar um einkaframkvæmd

1. Inngangur

Þann 17. júlí 2006 skipaði samgönguráðherra nefnd, sem ætlað var að gera tillögur um, við hvaða aðstæður einkaframkvæmd getur talist vænlegur kostur í samgöngum.

Í nefndina voru skipaðir eftirtaldir aðilar:

Ingimundur Sigurpálsson, formaður
Halldór Árnason, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu
Stefán Jón Friðriksson, viðskiptafræðingur í fjármálaráðuneytinu

Ritari nefndarinnar var Eiríkur Bjarnason, verkfræðingur í samgönguráðuneytinu.

Nánar tiltekið voru verkefni nefndarinnar eftirfarandi:

- Nefndin marki stefnu um, hvaða skilyrði þurfi almennt að vera fyrir hendi til að einkaframkvæmd eigi við í samgöngum
- Nefndin marki stefnu um, við hvaða aðstæður, hvort og á hvern hátt verði gengið til samninga við aðila, sem bjóðast til að fjármagna einkaframkvæmd í samgöngum fyrir ríkið. Í því sambandi komi til álita, hvort skylt er með vísan til laga og alþjóðasamninga, að fram fari almennt eða lokað útboð eftir atvikum, þar sem fleiri aðilum en þeim, sem hugmyndina eiga að einkaframkvæmdinni, er boðið að koma að verkinu
- Nefndin skoði, hvort samstarf við einkaaðila um verkefni, sem ekki hafa komist inn á 12 ára samgönguáætlun, raski innbyrðis forgangsröð annarra brýnna framkvæmda og hafi þannig áhrif til langrar framtíðar um röðun verkefna
- Að auki horfi nefndin til annarra atriða, er hún telur skipta máli í þessu sambandi

Nefndin hóf störf 1. ágúst 2006. Hélt hún samtals 12 fundi. Lagðar voru fram og ræddar eftirtaldir skýrslur, sem hafa verið skrifaðar á íslensku um einkaframkvæmd: Einkaframkvæmd, skýrsla nefndar fjármálaráðherra, júní 1998 [1], Hvalfjarðargöngin og Sundabraut, mat á kostum og göllum einkaframkvæmdar. Ríkisendurskoðun, júní 2006 [2], Gjaldtaka og einkaframkvæmd til fjármögnunar samgöngumannvirkja. Samgönguráðuneytið febrúar, 2005. Nefndarálit [3], og skýrsla Verslunarráðs Íslands, Einkaframkvæmd – samkeppni á nýjum sviðum, 2004 [4].

Allmargir aðilar, sem tengst hafa einkaframkvæmd á Íslandi, komu til viðræðna við nefndina og gerðu grein fyrir sjónarmiðum sínum. Þeir voru:

- Sigfús Jónsson, framkvæmdastjóri Nýsis, fjallaði almennt um fræðilegan grunn einkaframkvæmdar
- Jónas Guðmundsson, stjórnarformaður Leiðar ehf., fjallaði um tekjustofna til vegagerðar og möguleika einkaaðila til að afla viðbótartekna, m. a. með hliðsjón af gerð jarðganga um Óshlíð
- Þórhallur Arason, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu, fjallaði um skýrslu ráðuneytisins frá 1998 um einkaframkvæmd og almennt um hagkvæmni einkaframkvæmdar

Nefnd um einkaframkvæmd í samgöngum

- Þorbergur Karlsson, verkfræðingur hjá VSÓ Ráðgjöf, fjallaði um hugmyndafræði einkaframkvæmdar og “partnering”, sem er e.k. bandalag verkkaupa, hönnuða, verktaka og rekstraraðila um að vinna verk á hagkvæman hátt
- Pétur Þór Jónasson, stjórnarformaður Greiðrar leiðar ehf., gerði grein fyrir framgangi vinnu við undirbúning framkvæmda við gerð jarðganga um Vaðlaheiði
- Þór Sigfússon, forstjóri Sjóvár, ræddi aðkomu félags eins og Sjóvár að framkvæmdum við vegi, þar sem félagið hefði mikinn tjónakostnað af alvarlegum umferðarslysum
- Jón Loftur Björnsson, skrifstofustjóri hjá Ríkisendurskoðun, fór yfir skýrslu stofnunarinnar um Hvalfjarðargöng og Sundabraut. Gerði hann grein fyrir sjónarmiðum þess efnis, hvenær einkaframkvæmd væri heppileg og hvenær ekki. Taldi hann óæskilegt, að mismunandi bókhaldsleg meðferð eiginframkvæmdar og einkaframkvæmdar gæti haft áhrif á fyrirkomulag framkvæmdar. Einnig ræddi hann aðferð við röðun framkvæmda
- Halldór Jóhannsson, stjórnarformaður Norðurveggar ehf., Kjartan Ólafsson, varaformaður stjórnar félagsins og Kristján Vigfússon, verkefnisstjóri undirbúnings framkvæmda við veg yfir Kjöl, gerðu grein fyrir undirbúningsstarfi Norðurveggar ehf. vegna framkvæmda við vegagerð yfir Kjöl

2. Almenn skilgreining á einkaframkvæmd

Einkaframkvæmd er almennt fólgin í því, að einkaaðilum er falin samkvæmt samningi fjármögnun, framkvæmd og rekstur tiltekinna verkefna, sem almennt samkomulag er um, að opinberir aðilar sinni í þágu almennings. Algennt er, að samningstími sé til 25 – 30 ára og að greiðslur fyrir stofnkostnað og rekstur jafnist á samningstíma. Ríkið skilgreinir þá þjónustu, sem það vill beita sér fyrir að veitt verði, og býður hana út. Til einkaaðilans er fært forræði yfir hönnun, byggingu, fjármögnun, rekstrarfyrirkomulagi og öðru því, er lýtur að veitingu þjónustunnar. Hann tekur áhættuna af því að geta veitt þjónustuna og breytingum, sem kunna að verða á samningstímanum [1].

Einkaaðilar geta átt frumkvæði að samgönguframkvæmd án aðkomu ríkisins. Fyrir slíkum verkefnum þarf þá einkaaðili einungis að fá samþykki hjá skipulagsyfyrvöldum og landeigendum. Sem dæmi um slíka framkvæmd má nefna brú yfir fjörð eða göng undir fjall, þar sem veggjöld eða bein framlög rekstraraðila ná alfarið að standa undir framkvæmda- og rekstrarkostnaði.

Mikilvægt er, að í einkaframkvæmd með þátttöku ríkisins sé sem stærstur hluti tekna rekstraraðila fenginn með veggjöldum. Skuggagjöld¹ og bein framlög úr ríkissjóði eru talin óæskileg í einkaframkvæmd á sviði samgangna, þar sem þau slíta sambandið á milli þess, sem lætur þjónustuna í té, og þeirra, sem njóta hennar. Notast má við einkaframkvæmd á nánast hvaða sviði, sem er, þegar saman fer rekstur og fjárfesting. Grundvallaratriði er, að þeir þættir fari saman. Samningar, sem eingöngu fela í sér fjármögnun einkaaðila, er ekki einkaframkvæmd, heldur aðferð ríkisins til að afla lánsfjár [1].

Ríkisendurskoðun hefur lagt á það mat í skýrslu sinni um mat á kostum og göllum einkaframkvæmdar [2], hvenær einkaframkvæmd á við, og hvenær ekki, og eru helstu atriðin þessi:

¹ Skuggagjald: Ríkið greiðir fyrir hvern notanda þjónustunnar. Á vegum er greitt ákveðið gjald fyrir hvern bíl á tilteknum vegarkafla

Nefnd um einkaframkvæmd í samgöngum

- Einkaframkvæmd getur verið hagkvæmur kostur fyrir ríkið við ákveðnar aðstæður og er þar einkum horft til eftirtalinna atriða:
 - Framkvæmd er háð verulegri áhættu, sem einkaaðili er frekar tilbúinn að taka á sig en ríkið. Almennt gildir þó, að áhættan kemur fram í verði þjónustunnar, sem hækkar samhliða meiri áhættu
 - Meiri færni einkaaðila en ríkisins á því sviði, sem einkaframkvæmdin er á. Í því felst t.d., að einkaaðili komi með nýjar og hagkvæmari lausnir en opinberir aðilar réðu yfir
 - Einkaaðili getur náð meiri hagkvæmni við framkvæmdina með samrekstri við aðra starfsemi sína. Þetta þýðir, að einkaaðili getur séð sér hag í að vinna verk fyrir lægra verð, þar sem hann getur nýtt húsnæði eða mannafla betur en ef ríkið annaðist verkið og samlegðaráhrifa nyti ekki
- Einkaframkvæmd getur hins vegar verið óhagstæðari kostur fyrir ríkið í eftirtöldum tilvikum:
 - Fjármagnskostnaður einkaaðila er að jafnaði hærri en ríkisins. Kostnaður ríkisins við lántöku er minni vegna minni áhættu lánveitenda, og eins gera opinberir aðilar oft lægri ávöxtunarkröfu til eigin fjár, enda að jafnaði ekki tilgangur opinbers rekstrar að skila hagnaði
 - Fjárhagslegt bolmagn einkaaðila er oft minna en ríkisins, sem getur leitt til óhagstæðari samninga við verktaka, þar sem einkaaðilinn getur ekki boðið fram jafn góðar verktryggingar
 - Bindandi ákvæði í samningi um einkaframkvæmd kunna að torvelda viðbrögð við nýjum og breyttum aðstæðum. Samningar um einkaframkvæmdir eru oftast gerðir til langs tíma og því líklegt, að aðstæður geti breyst á samningstímanum

Önnur atriði hafa ennfremur verið nefnd, sem í mörgum tilvikum skýra hagkvæmni einkaframkvæmdar umfram eiginframkvæmd. Hér má nefna [3]:

- Hæfni einkaaðila til að þróa verkefni og nálgast þau með nýjum hætti
- Kostnaður er oft minni hjá einkaaðila
- Framkvæmdatími er oft lengri hjá hinu opinbera
- Sveigjanleiki og viðbragðsflýttir til að leysa tiltekin verkefni er oft meiri hjá einkaaðilum en opinberum aðilum

Ríkið hefur náð fram ýmsum kostum einkaframkvæmdar á síðustu árum með því að bjóða út flesta eða alla þætti framkvæmda, svo sem hönnun, framkvæmdir, eftirlit með framkvæmdum og stundum rekstur. Auk þess hefur Lánasýsla ríkisins boðið út fjármögnun lána. Í einkaframkvæmd eru allir þessir þættir boðnir út saman.

Vaxtamunur er á milli einkaaðila og opinberra aðila við fjármögnun framkvæmda. Þennan mun er hugsanlegt að lækka með sérstöku ákvæði í samningi verktaka við ríkið, sem gerir fjármögnunaraðila kleift að taka veð í samningnum. Það fyrirkomulag getur nálgast að vera jafngildi ríkisábyrgðar á lánum einkaaðilans. Einkaaðilar geta við stofnun félags með frjálsri skráningu fengið virðisaukaskatt endurgreiddan af framkvæmdum, en skatturinn er síðan lagður á leigugreiðslurnar. Þannig næst ákveðið fjárhagslegt hagræði fyrir samningsaðila með frestun á greiðslum virðisaukaskattsins. Hagræðið fyrir ríkissjóð er hins vegar vandséð.

3. Skilyrði fyrir einkaframkvæmd í samgöngum

Verkefni nefndarinnar er að gera grein fyrir skilyrðum, sem uppfylla þurfi, til þess að einkaframkvæmd eigi við í samgöngum. Það er álit nefndarinnar, að almennt markmið sérhverrar framkvæmdar ríkisins eigi að felast í sem mestri hagkvæmni óháð því, hvaða framkvæmdaleið er valin. Við mat á slíkri hagkvæmni verður því að taka sérstakt tillit til gæða þeirrar þjónustu, sem veitt er. Leiðin til að reikna út kostnað við framkvæmdir eða þjónustusamninga, sem ná til langs tíma, er að núvirða allar greiðslur og bera saman mismunandi kosti á núvirði. Í tilviki einkaframkvæmdar þarf að núvirða allar leigugreiðslur mannvirkisins. Á sama hátt og við á um útboð í eiginframkvæmd þarf þjónustukaupi að láta vinna núvirta kostnaðaráætlun fyrir framkvæmdina og rekstur mannvirkisins á samningstímanum. Forsenda fyrir því, að tilboði í einkaframkvæmd sé tekið er, að núvirt tilboð verktaka í einkaframkvæmd sé lægra en núvirt kostnaðaráætlun þjónustukaupa. Að öðrum kosti er eðlilegt að ríkið annist framkvæmdina eftir hefðbundnum aðferðum.

Nefndin telur, að samgöngumannvirki henti misvel til einkaframkvæmdar. Æskilegt er, að rekstrarþáttur sé verulegur hluti verksins og að gjaldtaka sé auðveld. Þannig gætu jarðgöng og ferjur hentað vel til einkaframkvæmdar ásamt vegaköflum, sem stytta vegalengdir verulega og, þar sem greiðsluvilji notenda er fyrir hendi. Ferju, sem hefði lausan tíma á degi hverjum, gæti verksali notað til ferðaþjónustu inn á milli og aukið þannig tekjur sínar og lækkað tilboð í einkaframkvæmd, svo að dæmi sé nefnt. Almennt séð eru venjulegir vegakaflar ekki vel fallnir til einkaframkvæmdar, þar sem rekstur er tiltölulega lítill þáttur miðað við framkvæmdakostnað verksins. Erfitt er að koma við innheimtu veggjalds á löngum vegaköflum með mörgum gatnamótum, nema með GPS mælingu, þótt dæmi séu um annars konar gjaldtöku, eins og t.d. tollhlið. Vandséð er einnig, hvernig verktakinn getur aflað annarra tekna eins og hann getur t.d. við rekstur húsnæðis eða ferju.

Nefndin telur það skilyrði fyrir einkaframkvæmd í samgöngum, að gjald verði greitt beint af notendum eða til komi styrkir frá hagsmunaaðilum, sem standi undir greiðslum fyrir mannvirkið. Veggjöld koma þannig til viðbótar við markaða tekjustofna til samgönguf framkvæmda. Í annan stað eru veggjöld greidd af þeim, sem njóta þjónustunnar, þ.e. nota samgönguf framkvæmdina. Loks hefur framkvæmd fjármögnuð með veggjöldum ekki áhrif á þegar ákveðna forgangsröðun annarra framkvæmda. Ekkert af þessu gildir ef einkaframkvæmd er fjármögnuð úr ríkissjóði með beinum framlögum eða svokölluðum skuggagjöldum.

4. Samstarf við áhugaaðila um einstakar framkvæmdir

Lögum samkvæmt verður að gera sérstakar kröfur um aðkomu áhugaaðila að framkvæmdum, sem ríkinu er að öllu jöfnu ætlað að standa fyrir.

Þegar ríkið stendur að framkvæmdum með beinum hætti (eiginframkvæmd), er skylt skv. lögum um opinber innkaup að bjóða hana út, ef áætluð samningsfjárhæð fer yfir viðmiðunarmörk fyrir útboðsskyldu innanlands, sem eru 10.819.000 kr.² auk VSK. Ef áætlað er að framkvæmdin nemi hærri fjárhæð en 435.750.000 kr. auk VSK, ber ennfremur að

² Þetta á aðeins við um ríkið. Sveitarfélögum er hins vegar aðeins skylt að bjóða út innkaup skv. viðmiðunarfjárhæðum EES.

Nefnd um einkaframkvæmd í samgöngum

auglýsa hana til útboðs á EES svæðinu³. Vegagerðin hefur um langan aldur boðið út vegaf framkvæmdir með þessum hætti.

Hafi einkaaðili hug á að taka að sér tiltekna framkvæmd, fjármögnun og rekstur vegamannvirkis á grundvelli einkaframkvæmdar, getur einkum tvennt komið til. Annars vegar að ríkið komi ekki að byggingu eða rekstri mannvirkisins með fjárframlögum, nema e.t.v. að litlu leyti, en veiti þess í stað *sérleyfi* (e. public concession) til framkvæmda og reksturs. Hins vegar að ríkið greiði fyrir rekstur mannvirkisins að hluta eða öllu leyti með föstum árlegum framlögum, eða skuggagjöldum, skv. *þjónustusamningi*. Sömu viðmiðunarfjárhæðir og útboðsreglur gilda um þjónustusamninga og verksamninga. Eins og að framan greinir, mælir nefndin ekki með þessari leið, þ.e. greiðslu skuggagjalda.

Í sérleyfi felst, að gerður er samningur, „þar sem greiðsla fyrir verk felst að hluta eða í heild í rétti til að nýta sér aþrakstur verksins“, eins og það er skilgreint í lögum um opinber innkaup⁴. Samningur telst til sérleyfissamnings, ef réttur verktakans (einkaaðilans) til nýtingar felur í sér ábyrgð og áhættu hans á fjárhagslegum og tæknilegum þáttum framkvæmdarinnar.

Samkvæmt núgildandi lögum nr. 94/2001 um opinber innkaup eru sérleyfissamningar um verk ekki útboðsskyldir, og er það í samræmi við útboðstilskipanir Evrópusambandsins. Engu að síður ber kaupanda þó að gæta jafnræðis meðal væntanlegra bjóðenda. Kemur því mjög til greina að auglýsa opinberlega eftir tilboðum eða kynna væntanlegan sérleyfissamning þannig, að áhugasamir bjóðendur geti gert tilboð. Þegar áætluð fjárhæð sérleyfissamnings um verk fer yfir viðmiðunarfjárhæðir EES, skal kaupandi tilkynna og auglýsa þá fyrirætlun sína í stjórnartíðindum ESB. Haft skal í huga, að almennar meginreglur EES-samningsins gilda um sérleyfissamninga, eins og t.d. reglur um jafnræði, gagnkvæma viðurkenningu og meðalhóf. Þótt ekki sé skylt að bjóða út sérleyfissamninga um verk, setja þessar reglur ríkinu skorður um gerð slíkra samninga. Í innkaupastefnu ríkisins er þetta sjónarmið áreittað.

Að uppfylltum ofangreindum skilyrðum telur nefndin aðkomu áhugaaðila að einkaframkvæmd um verkefni á sviði ríkisins því aðeins álitlega, að áhugaaðilinn geti komið með nýtt fjármagn inn í framkvæmdina, enda verði framkvæmdin ekki dýrari kostur fyrir ríkissjóð en eiginframkvæmd. Að öðrum kosti gæti ríkið eins staðið að framkvæmdinni sjálf með útboði eða öðrum hagkvæmum hætti. Það mun ávallt vera álitamál, sem erfitt er að styðja hlutlægum rökum, hve stórt framlag framkvæmdaaðilans á að vera til framkvæmdarinnar. Að gefnum óbreyttum aðferðum við forgangsröðun framkvæmda telur nefndin, að slíkt framlag verði þó að vera verulegt, og þykir rétt í því samhengi að miða við 90% af framkvæmdakostnaði.

Í þeim tilvikum, sem ríkið kemur að einhverjum hluta að fjármögnun einkaframkvæmdar, geta skilyrði samstarfs við áhugaaðila að mati nefndarinnar verið eftirfarandi:

- Fram fari útboð á úthlutun sérleyfis á framkvæmdum og rekstri tiltekinna leiða samgöngukerfisins
- Ríkið setji sérleyfishafanum með samningi kröfur um þjónustuna. Ríkið gefi ekki frá sér skylduverkefni á sviði samganga, nema tryggt verði, að jafnræðis við val á

³ Einnig samkv. reglugerð nr. 1012/2003 um viðmiðunarfjárhæðir vegna opinberra innkaupa á Evrópska efnahagssvæðinu og samkvæmt samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um opinber innkaup. Sjá enn fremur reglug. nr. 655/2003 um opinber innkaup á Evrópska efnahagssvæðinu.

⁴ Í þessu tilliti ber einkum að líta til 18. gr. ofangreindrar reglugerðar nr. 655/2003, feli framlag hins opinbera í sér hærri fjárhæð en fram kemur í umræddri reglugerð um viðmiðunarfjárhæðir.

Nefnd um einkaframkvæmd í samgöngum

framkvæmdaraðila til einkaframkvæmdar sé gætt í samræmi við lög og alþjóðlegar skyldur um útboð

- Nýtt fjármagn í formi veggjalda eða beinna framlaga áhugaaðila tryggi a.m.k. 90% greiðslu framkvæmdakostnaðar og rekstrar
- Viðkomandi framkvæmd hafi ekki áhrif á almenna röðun framkvæmda (sjá kafla 5 um röðun framkvæmda)
- Framkvæmdin sé að öðru jöfnu arðbær eða hafi mikla þýðingu út frá öryggissjónarmiðum

5. Röðun framkvæmda

Hér á landi byggir ákvörðun um tilhögun samgönguframkvæmda almennt á svokallaðri markmiðsröðun. Í því felst, að sett eru almenn samfélagsleg markmið, svo sem um framtengingu byggða, fullt burðarþol á helstu leiðum, byggingu vega upp úr snjó, lagningu bundins slitlags á allar helstu leiðir og umferðaröryggi. Almenn hafa arðsemisreikningar ekki verið notaðir á síðustu árum við röðun samgönguframkvæmda á landinu í heild. Fyrir á árum var vegið saman ástand og arðsemi við röðunina. Við val á milli leiða á afmörkuðu svæði hafa á hinn bóginn verið gerðir arðsemisútreikningar í einstökum tilvikum, og má þar nefna sem dæmi val milli leiða, þegar Borgarfjarðarbrúin var byggð á sínum tíma, og nú síðast val milli leiða við undirbúning framkvæmda við Sundabraut.

Nefndin telur tímabært, að hugað verði að nýrri aðferð við röðun samgönguframkvæmda. Lagt er til, að helstu verkefnum í samgöngum verði skipað í forgang út frá tveimur megináðferðum. Annars vegar verði byggt á svokallaðri markmiðsröðun, þar sem byggt er á tryggu aðgengi, framtengingu byggða, styrkingu jaðarsvæða, öryggissjónarmiðum, burðarþoli, byggingu vega upp úr snjó og bundnu slitlagi. Hins vegar verði beitt svokallaðri arðsemisgreiningu, þar sem metin er fjárhagsleg og umhverfisleg hagkvæmni verkefnanna. Með þessari aðferð er bæði tekið tillit til hlutlægra atriða, s.s. kostnaðar- og ábataliða, sem og huglægra atriða, s.s. framtengingar byggða, styrkingar jaðarsvæða og öryggissjónarmiða. Stjórnvöld tækju eftir sem áður ákvörðun um vægi einstakra matsþátta, sem lagðir yrðu til grundvallar við endanlega röðun framkvæmda. Með slíkri samtvinnaðri röðun yrði gagnsæi ákvarðanatökunnar aukin.

Fram hafa komið hugmyndir um aukinn þátt einkaframkvæmdar á sviði vegamála í því skyni að flýta vegafarmkvæmdum og hugsanlega að tryggja aukið fjármagn til slíkra framkvæmda. Telur nefndin slíkar hugmyndir athyglisverðar, en hafa verður í huga, að einkaframkvæmd, sem ekki er að fullu greidd með nýju fjármagni, svo sem veggjöldum eða beinum framlögum áhugaaðila, verður að mati nefndarinnar að hlíta sömu lögmálum og aðrar framkvæmdir um forgangsröðun.

6. Leiðir til að auka tekjur til samgangna

Í nefnd, sem samgönguráðherra skipaði árið 2004 og skilaði álit í byrjun árs 2005, er fjallað um gjaldtöku og fjármögnun samgönguframkvæmda [3]. Þar er sýnt fram á, að núverandi aðferðir við öflun tekna til vegagerðar eru að mörgu leyti úreltar, og eru gerðar tillögur um aðrar gjaldtökuaðferðir. Fram kemur í nefndarálitinu, að mikil fjárvöntun er til málaflokksins á tímabili samgönguáætlunar 2003 – 2014.

Nefnd um einkaframkvæmd í samgöngum

Nefndin telur ,eftirtalda kosti mögulega til þess að auka fjármagn til vegamála og flýta þannig arðbærum og brýnum verkefnum:

- Beita nýrri tegund gjaldtöku af umferðinni, sem miðist við stað og stund notkunar, t.d. í formi GPS mælinga eða notendagjalda, þar sem greidd eru gjöld fyrir afnot af vegakerfinu, svo sem nánari grein er gerð fyrir í álitni nefndar samgönguráðherra frá árinu 2005. Nokkur ár kunna að vera í það, að þessi aðferð verði framkvæmanleg hér á landi
- Nýta kosti einkaframkvæmdar sem byggir á veggjöldum. Skilyrði þess, að sú leið sé réttlæt看leg með þátttöku ríkisins er að hún leiði til lægsta núvirta heildarkostnaðar, eins og áður hefur verið fjallað um. Þótt ekki takist að nýta skilyrði einkaframkvæmdar til hlítar til þess að standa undir öllum kostnaði, getur hún engu að síður verið ásættanlegur kostur til að flýta brýnum framkvæmdum í einstaka tilfellum, t.d. á sviði öryggismála, sbr. kafli 4.
- Hækka núverandi markaða tekjustofna til vegagerðar og auka með því gjaldtöku af bifreiðum, t.d með hækkun á eldsneytisgjaldi ökutækja
- Tryggja sérstök framlög frá ríki til tiltekinna samgönguframkvæmda utan samgönguáætlunar, sem taldar eru brýnar, t.d. vegna öryggishagsmuna og/eða augljósrar arðsemi, sem talið er að þær leiði af sér. Hvort þessar framkvæmdir eru fjármagnaðar með lántökum eða öðrum hætti, fer eftir stöðu ríkissjóðs

7. Niðurstöður

Samandregnar niðurstöður nefndarinnar eru þessar helstar:

- a. Markaðir tekjustofnar til samgöngumála standa að margra mati ekki undir brýnum framkvæmdum. Því er mikilvægt að finna fjáröflunarleiðir til þess að sinna brýnum samgönguframkvæmdum
- b. Með einkaframkvæmd, sem byggist á veggjöldum, má auka tekjur til vegamála. Einkaframkvæmd er að mati nefndarinnar álitleg leið í samgönguframkvæmdum, ef hún að núvirði er ódýrari kostur en eiginframkvæmd, ef hagkvæm leið til gjaldtöku er fyrir hendi og annar kostur er um leiðarval, þegar sértækri gjaldtöku er beitt. Með þeim hætti hefur einkaframkvæmd ekki áhrif á röð annarra framkvæmda. Tryggt verði að jafnræðis og gagnsæis verði gætt við val á framkvæmdaraðilum
- c. Til greina kemur að vinna einstök arðsöm eða brýn verkefni í einkaframkvæmd, þótt veggjald og bein framlög þriðja aðila standi ekki undir öllum kostnaði. Nefndin telur koma til álita að uppfylltum tilteknum skilyrðum að ganga til samstarfs við áhugaaðila um einkaframkvæmd, ef hann tryggir fjármagn til verksins í formi veggjalds eða beinna framlaga, sem standa a.m.k. undir 90% framkvæmdakostnaðar. Þannig hefði einkaframkvæmd óveruleg áhrif á röð annarra framkvæmda. Tryggja verður, að útboðsreglum ríkisins verði fylgt og jafnræðis og gagnsæis verði gætt við val á framkvæmdar- og/eða rekstraraðila
- d. Auka þarf gagnsæi ákvarðanatöku í samgönguframkvæmdum. Hugað verði að breyttu vinnulagi við röðun framkvæmda, þar sem tvinnuð verði saman núverandi markmiðsaðferð annars vegar og kostnaðar-/ábatagreining hins vegar
- e. Ljóst er, að ýmsum brýnum verkefnum í samgöngumálum verður ekki sinnt, nema til komi aukin fjárframlög. Auk einkaframkvæmdar sem álitlegar leiðar til fjármögnunar, hefur verið bent á nýja gjaldtöku af umferðinni, sem miðist við stað og stund notkunar vegakerfisins. Að öðru leyti kemur til álita að fjármagna samgönguframkvæmdir með sérstökum fjárframlögum úr ríkissjóði. Það ræðst af afkomu ríkissjóðs sem og almennri

Nefnd um einkaframkvæmd í samgöngum

stöðu efnahags- og atvinnumála, hvort það er gert með lántökum, sérstakri skattheimtu eða með öðrum hætti.

Heimildaskrá

- [1] Einkaframkvæmd, skýrsla nefndar fjármálaráðherra, júní 1998
- [2] Hvalfjarðargöngin og Sundabraut, mat á kostum og göllum einkaframkvæmdar. Ríkisendurskoðun, júní 2006
- [3] Gjaldtaka og einkaframkvæmd til fjármögnunar samgöngumannvirkja. Samgönguráðuneytið, febrúar 2005. Nefndarálit
- [4] Verslunarráð Íslands: Einkaframkvæmd – samkeppni á nýjum sviðum, 2004