



Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið  
Sölvhólgötu 7  
101 Reykjavík

srn@srn.is

Reykjavík, 31. október 2019

## Mál: Umsögn um drög að fimmtán ára samgönguáætlun 2020-2034 og fimm ára aðgerðaáætlun 2020-2024, S-257/2019.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (samtökin) skila sameiginlegri umsögn um málið.

### Samantekt

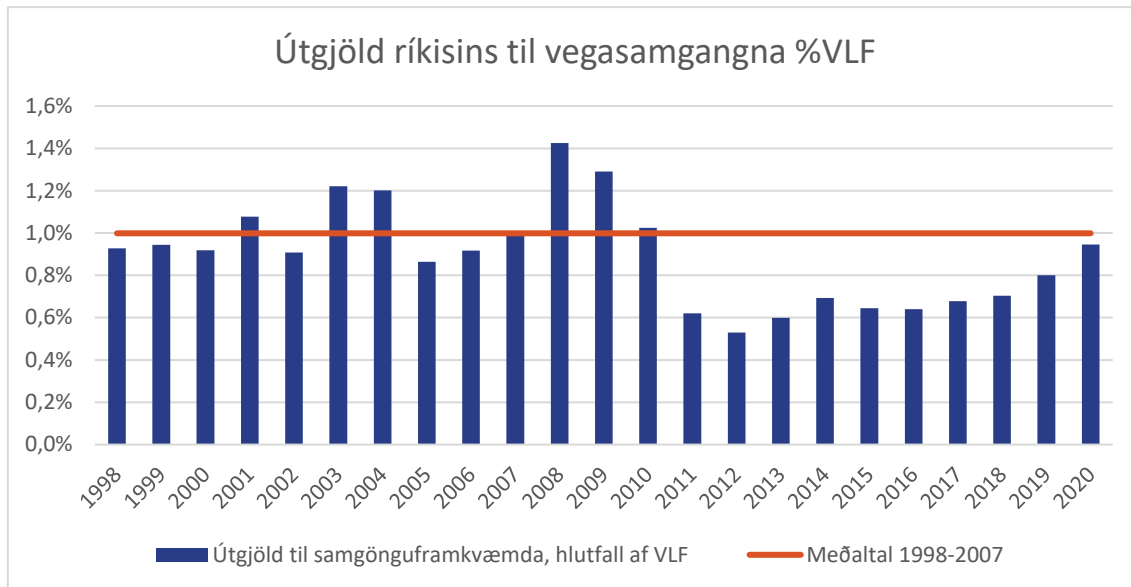
Sögulega litlu fjármagni hefur verið veitt til samgöngukerfisins frá efnahagsáfallinu árið 2008 og nú er svo komið að viðhalds- og framkvæmdaþörf hleypur á hundruðum milljarða króna. Þetta kemur m.a. fram í skýrslu Samtaka iðnaðarins *Innviðir – Ástand og framtíðarhorfur* sem kom út í október 2017.

Samtökin fagna almennt þeirri framtíðarsýn sem í áætluninni birtist en gera athugasemdir um forgangsröðun og fjármögnun eins og fram kemur hér að neðan:

- 1. Viðhalds- og nýframkvæmdaþörf tímabilsins er nær 400 ma.kr:** Samgönguráðherra kynnti á síðasta ári mat á viðhalds- og nýframkvæmdaþörf upp á um 220 ma.kr. Að auki fellur til árleg viðhaldsþörf upp á 11 ma.kr. Sú aukning sem boðuð er til samgangna á tímabilinu er metnaðarfullt skref í rétta átt. Fagna samtökin þeirri aukningu.
- 2. Óvissa er um fjármögnun:** Að hluta er óvissa með fjármögnun samgönguáætlunarinnar. Þetta leiðir m.a. af því að fjármögnun ræðst af framlögum í fjárlögum ár hvert og áformum í fjármálaáætlun. Mikilvægt er að tryggja fjármögnun áætlunarinnar til langs tíma m.a. með samstarfi við einkaaðila þar sem verulegur ábati er af vegabótum og vegstyttingum.
- 3. Nota þarf hagræna mælikvarða við forgangsröðun:** Ein af megináherslum áætlunarinnar er að aukning fjármagns til samgangna styðji við efnahagslegan vöxt. Ekki er að sjá að mælikvörðum kostnaðar-/ábatagreiningar sé beitt með það markmið að leiðarljósi m.a. við val á flýtingu framkvæmda. Er notkun slíkrar aðferðafræði í samræmi við grundvallarreglur OECD um stjórn opinberra fjármála. Forgangsráða þarf verkefnum eftir þjóðhagslegri arðsemi, þar sem m.a. er tekið tillit til umferðaröryggis, með viðurkenndri alþjóðlegri aðferðafræði.
- 4. Huga verður að auknu jafnræði m.t.t. fjármögnunar og framkvæmda:** Samtökin fagna því að nú sé í fyrsta skipti sett fram metnaðarfull sýn til 15 ára um framkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu í samkomulagi ríkis og borgar. Huga verður þó að auknu jafnræði milli landsvæða m.t.t. fjármögnunar og framkvæmda í endanlegri útfærslu áætlunar. Framlög ríkisins til samgangna á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni (Suðursvæði II) munu dragast saman frá fyrri áætlun. Á sama tíma eru áætlunin að auka framlög til framkvæmda á landsbyggðinni. Boðað er að átakið í samgöngum á höfuðborgarsvæðinu verði fjármagnað að nokkrum hluta með flýti- og umferðargjöldum. Mikilvægt er að ekki verði um að ræða tvöfalda skattheimtu á höfuðborgarsvæði þar sem bæði verða greidd eldsneytisgjöld auk flýti- og umferðargjalda.
- 5. Veita ætti meira fé til umferðarstýringar á höfuðborgarsvæðinu:** Áhyggjuefni er að aðeins 750 m.kr. er veitt til umferðarstýringar á höfuðborgarsvæði á næstu 15 árum þ.m.t. 40 milljónum á næsta ári. Á sama tíma er veitt um hundrað milljörðum til nýframkvæmda. Umferðarstýring er mjög þjóðhagslega arðbær og skoða ætti að auka framlög til málaflokksins á næstu 5 árum.
- 6. Marka þarf framtíðarsýn fyrir vara- og innanlandsflugvallakerfið:** Auka þarf framlög til innanlandsflugvalla með áherslu á varaflugvellina í Reykjavík, á Egilsstöðum og á Akureyri og styðja við flugvelli þar sem samgöngur eru ótryggar m.a. á Vestfjörðum. Gæta þarf þess þá að hugmyndir um varaflugvallargjald raski ekki samkeppnishæfni íslenskra flugvalla og standist alþjóðasamninga.

## Vegir

Viðhalds- og nýframkvæmdaþörf vegakerfisins hleypur á hundruðum milljarða króna. Í samgönguáætlun áráanna 2020-2034 er gert ráð fyrir að samtals fari um 220 ma.kr. í nýfjárfestingar á tímabili áætlunarinnar og um 170 milljarðar í viðhald. Er þetta umtalsverð aukning frá fyrri áætlun. Samtökin fagna þessu en gera athugasemdir við forgangsröðun og benda á að auka megi vissu um fjármögnun áætlunarinnar.



Ein megináhersla áætlunarinnar er að styðja við efnahagslegan vöxt m.a. með flýtingu framkvæmda. Hugtökin *forangsröðun* og *þjóðhagsleg arðsemi* eru notuð ítrekað m.a. til að réttlæta flýtingu einstakra framkvæmda en ekki er ljóst hvaða mælikvarðar liggja að baki. Þá er ekki tilgreint hvort notast sé við viðurkennda alþjóðlega aðferðafræði til að forgangsráða verkefnum.

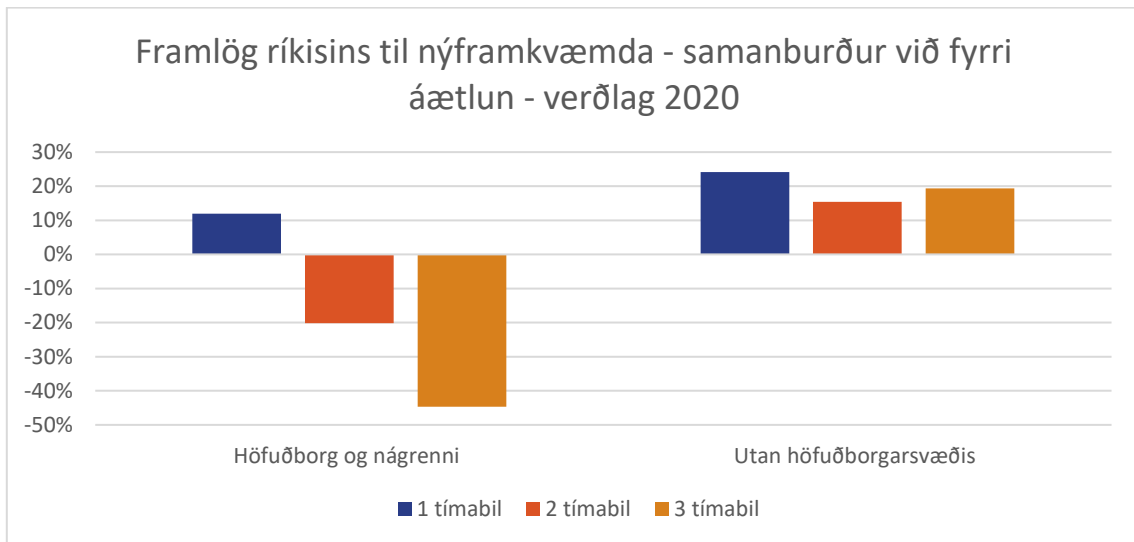
Í nýlegri skýrslu OECD um samkeppnishæfni Íslands eru stjórnvöld gagnrýnd fyrir að hafa ekki fest arðsemisgreiningu framkvæmda í innviðum í sessi. Sú aðferðafræði tryggir að fjármögnun leiti í þau verkefni sem helst auka framleiðni hagkerfisins og styðji þar með við efnahagslegan vöxt. Forangsröðun fjárfestinga með þessu móti er jafnframt í samræmi við grundvallarreglur OECD um stjórn opinberra fjármála. Samtökin hafa áður í umsögnum sínum til Alþingis lagt áherslu á að samgönguáætlanir taki mið af þessu og að forgangsráða þurfi verkefnum þannig að fyrst verði ráðist í verkefni sem brýnust eru út frá sparnaði í samgöngukostnaði m.a. umferðaröryggi. Með því móti er hugað að ábyrgri ráðstöfun skattfjár.

Á Norðurlöndum er kostnaðar-/ábatagreiðing lykilþáttur við gerð samgönguáætlana líkt og reglur OECD kveða á um. Þar er þjóðhagsleg arðsemi sérstaklega skilgreind sem ábati á móti kostnaði. Ábati felst í sparnaði umferðar í innri aksturskostnaði (fjarlægð og tími) og ytri aksturskostnaði (minni umhverfisáhrif, aukið umferðaröryggi og færri slys) á líftíma mannvirkisins. Sé núvirtur ábati meiri en kostnaður er framkvæmdin til þess fallin að auka framleiðni hagkerfisins og styðja við efnahagslegan vöxt. Þá eru búnir til sérstakir mælikvarðar til viðbótar fyrir þætti sem erfitt er að verðleggja t.d. svæðisbundin áhrif. Ferlið má sjá útskýrt að neðan.

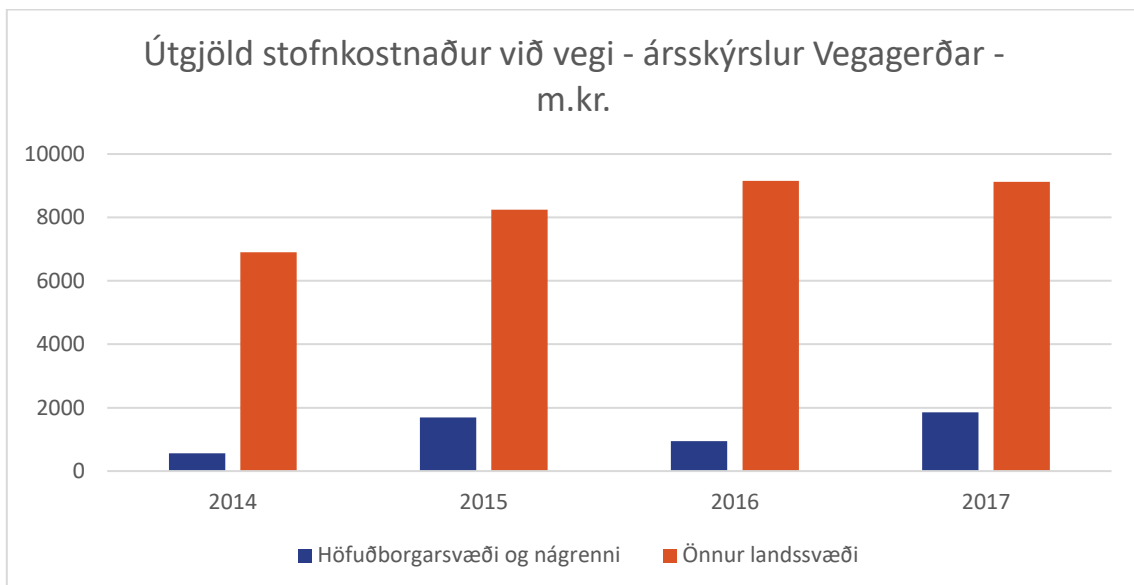
- 1 • Stjórnsýslan útbýr lista yfir samgönguframkvæmdir sem eru til skoðunar
- 2 • Vegagerðin forgangsráðar framkvæmdum út frá þjóðhagslegri arðsemi og félagslegum þáttum
- 3 • Stjórnsýslan tekur ákvörðun þar sem hagræn- og pólitísk forgangsröðun er vegin saman

Því fylgja vissulega áskoranir að nota k-/á greiningu í litlu landi en þar sem umferð er lítil eru samgöngubætur ólíklegar til að skila nægilegri arðsemi. Norðmenn hafa t.d. brugðið á það ráð að úthluta fé til ákveðinna landssvæða og framkvæmdum er síðan forgangsraðað innan þess landshluta. Þannig er þéttbýlið ekki í ósanngjarnri samkeppni við strjálbýlið. Þessi lausn gæti einnig hentað hér á landi.

Í nýrri samgönguáætlun eru framlög ríkisins til nýframkvæmda aukin frá fyrri áætlun en mismikið eftir landssvæðum. Á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni (Suðursvæði II) eru þau dregin saman um 19% að raunvirði en framlög ríkisins til samgangna á landsbyggðinni eru aukin til muna eða um 20% að raunvirði.

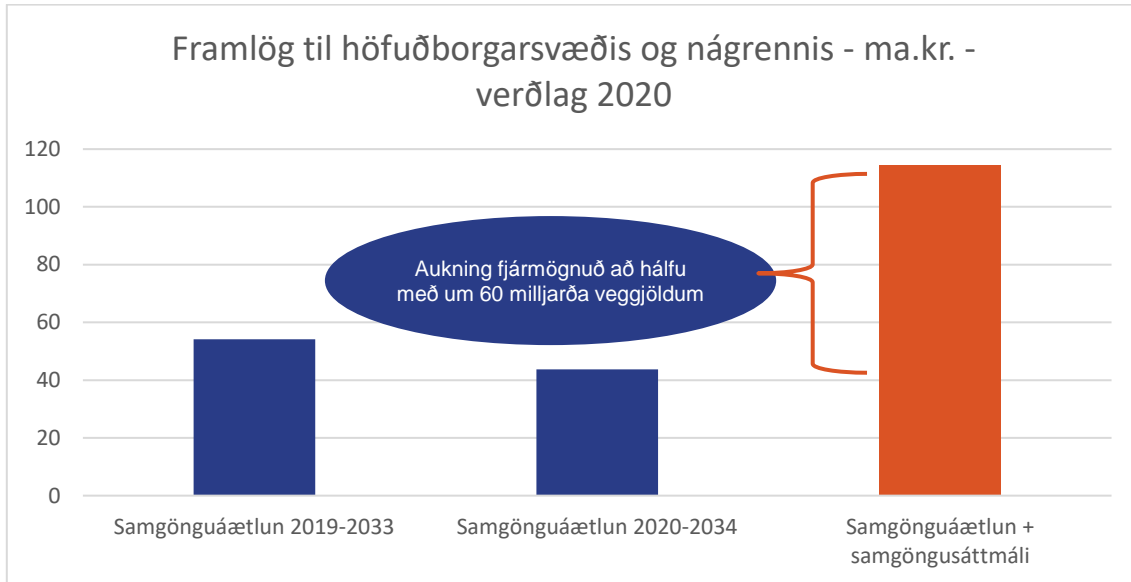


Samgönguframkvæmdir á höfuðborgarsvæðinu hafa verið takmarkaðar á síðustu árum. Sést þetta m.a. bersýnilega í ársskýrslum Vegagerðarinnar fyrir árin 2014-2017. Afleiðingarnar eru stóraukinn samgöngukostnaður fyrirtækja og heimila m.a. vegna aukinna tafa í umferð auk þess sem neikvæð umhverfisáhrif hafa aukist.

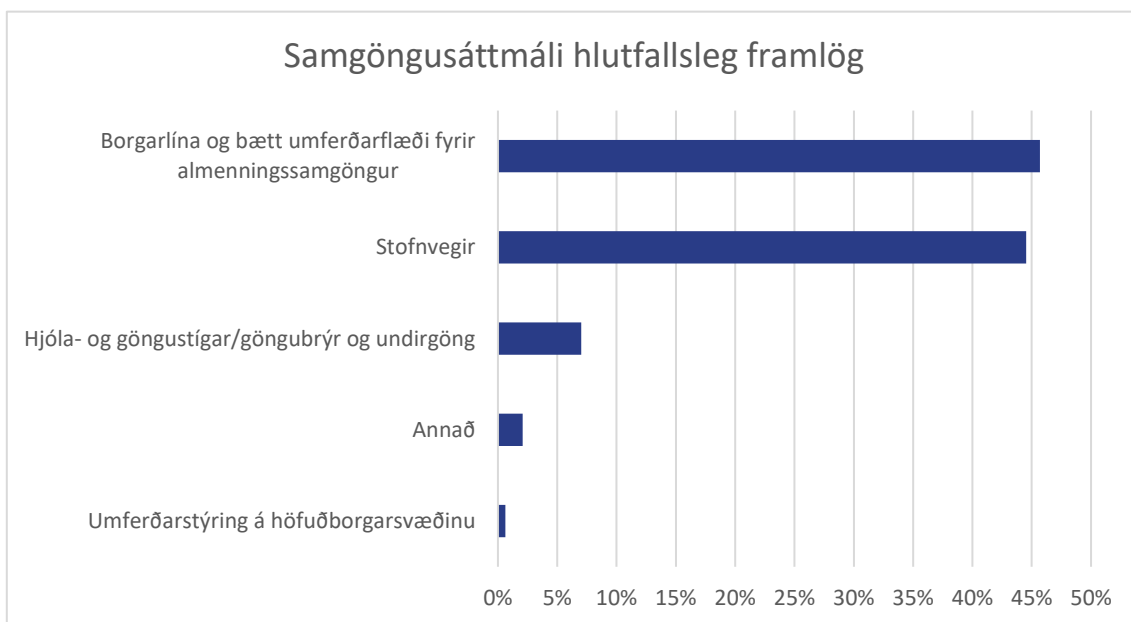


Aukning fjármagns til samgangna á höfuðborgarsvæði á árunum 2020 til 2034 fellur að mestu innan samgöngusáttmála ríkis og sveitarfélaga á svæðinu. Þar er lögð mikil áhersla á að styðja við breyttar ferðavenjur og er því fagnað. Áætlunin er að framkvæmdirnar verði að hluta fjármagnaðar með aukinni skattheimtu á íbúa og fyrirtæki höfuðborgarinnar með flýti- og umferðargjöldum. Virðist þetta m.a. vera forsenda þess að unnt sé að auka frömlög til samgangna á landsbyggðinni.

Í þessu samhengi er rétt að minna á nauðsyn þess að endurskoða í heild gjöld sem lögð eru á umferð bæði eldsneyti og bifreiðar, stórar sem smáar. Það má ekki verða að komið verði á tvöföldu kerfi gjalda bæði s.k. flýtigjöld sem bætast ofan á öll önnur gjöld sem umferðinni tengjast. Huga verður þá að auknu jafnræði milli landsvæða m.t.t. fjármögnunar og framkvæmda í endanlegri útfærslu áætlunar.



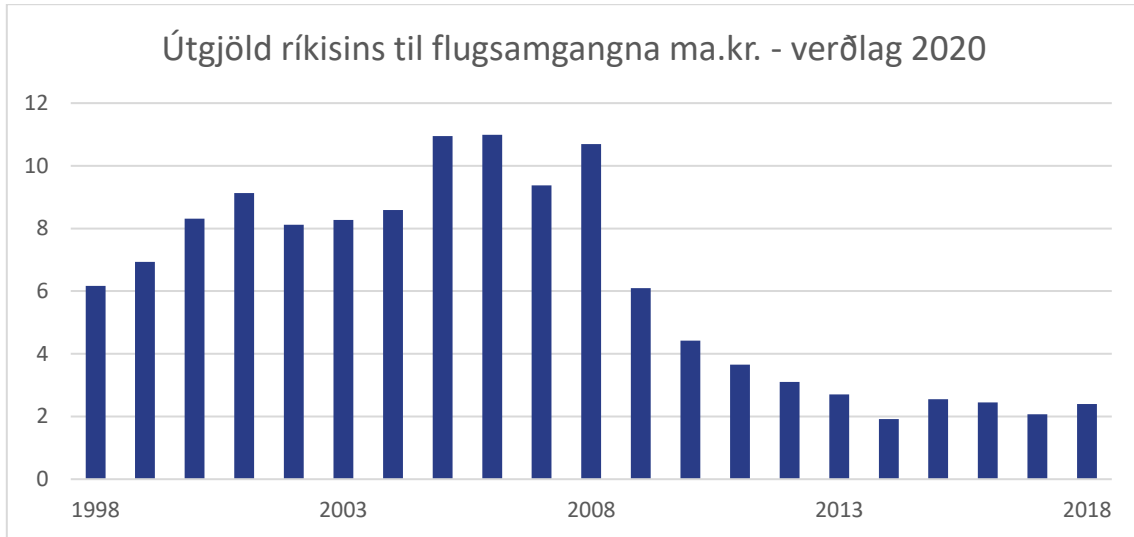
Betri umferðarstýring m.a. ljósastýring er líklega ein ódýrasta og besta leiðin til að bæta samgöngur innan borga. Í því samhengi telja samtökin það viss vonbrigði að einungis um 1% af heildarframlagi til samgangna á höfuðborgarsvæðinu skuli varið til umferðarstýringar sem eru um 750 milljónir króna á 15 ára tímabili þar af 40 milljónir króna á næsta ári. Samtökin telja nauðsynlegt að auka framlag til umferðarstýringar á höfuðborgarsvæðinu frá því sem nú er fyrirhugað.



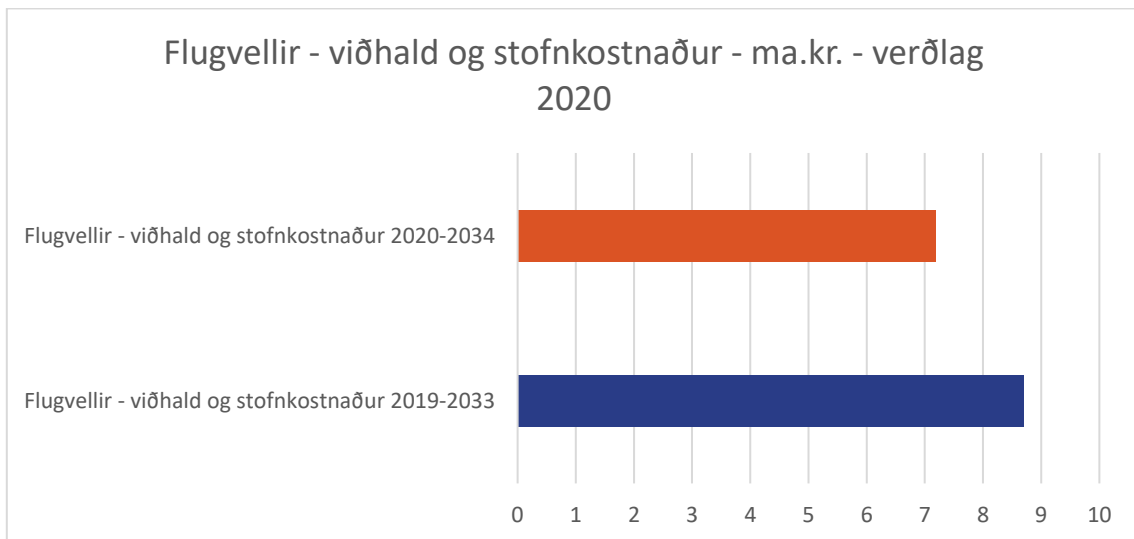
### Flugvellir

Útgjöld til innanlandsflugvalla hafa verið sögulega lág á síðustu 10 árum. Afleiðingarnar birtast m.a. í því að komið er að endurnýjun búnaðar víðsvegar um land og huga þarf að viðhaldi og endurnýjun mannvirkja. Svo virðist að dregið verði úr frömlögum til viðhalds- og stofnkostnaðar ef miðað er við fyrri áætlun. Flugvellir munu því hnigna enn frekar ef ekkert verður að gert. Auka ætti frömlög til flugvallakerfisins með áherslu á varaflugvöllina í Reykjavík, á Akureyri og á Egilsstöðum og styðja við

flugvelli á þeim svæðum þar sem samgöngur eru ótryggar m.a. á Vestfjörðum. Samtökin vara við aukinni skattheimtu með s.k. varaflugvallargjaldi og leggja áherslu á að þess verði gætt að það raski ekki samkeppnisstöðu íslenskra flugfélaga ásamt því að standast verður alþjóðasamninga sem takmarka skattheimtu flugsamgangna.



Auka ætti framlög til flugvallakerfisins með áherslu á varaflugvellina í Reykjavík, á Akureyri og á Egilsstöðum og styðja við flugvelli á þeim svæðum þar sem samgöngur eru ótryggar m.a. á Vestfjörðum.



### Að lokum

Í samgönguáætlun 2020-2034 má í fyrsta skipti greina raunverulega viðleitni stjórnvalda til að vinna gegn uppsöfnuðum vanda í innviðum landsins. Fagna samtökin þessu framtaki eins og það birtist í áætluninni. Hagkvæmir, skilvirkir og áreiðanlegir samgönguinnviðir sem þjóna þörfum atvinnulífs og heimila skila sér í aukinni samkeppnishæfni þjóðarbúsins, aukinni velmegun og betri lífsgæðum fyrir íbúa.

Virðingarfyllt,

Davíð Þorláksson,  
forstöðumaður samkeppnishæfnisviðs SA

Sigurður Hannesson,  
framkvæmdastjóri SI