

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík
fjr@fjr.is

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 5. janúar 2026

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um áform um lagasetningu um stofnun innviðafélags, mál nr. S-250/2025

Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“ eða „SI“) fagna áformum um stofnun sérstaks innviðafélags sem hefur það hlutverk að fjármagna og halda utan um uppbyggingu lykilinnviða í samgöngum, svo sem jarðganga og stórra samgönguframkvæmda á borð við Sundabraut. Slík nálgun er í fullu samræmi við ítrekað ákall samtakanna um nýjar og skilvirkari leiðir til að vinna á uppsafnaðri innviðaskuld og tryggja framgang arðbærra innviðaverkefna.

Líkt og SI bentu á í umsögn sinni um fjárlagafrumvarp ársins 2026, dags. 2. október 2025,¹ hafa hefðbundnar fjárveitingar fjárlaga ekki dugað til að mæta raunverulegri þörf fyrir uppbyggingu samgöngumannvirkja. Nauðsynlegt er að færa fjármögnun stærri framkvæmda út fyrir A-hluta ríkissjóðs og skapa fyrirsjáanlegra umhverfi fyrir langtímaverkefni.

Rjúfa þarf kyrrstöðu og vinna á innviðaskuld

Í skýrslu SI og Félags ráðgjafarverkfræðinga, *Innviðir á Íslandi 2025*,² kemur fram að heildarviðhaldsskuld núverandi innviða nemur um 680 milljörðum króna. Þar af liggur stærsti hluti skuldarinnar í vegakerfinu, eða á bilinu 265–290 milljarðar króna, og er ástandseinkunn þess lægst allra innviðaflokka. Til viðbótar er umtalsverð innviðaskuld í nýframkvæmdum en vöxtur innviðakerfisins hefur ekki fylgt eftir vexti eftir vexti hagkerfisins á síðustu árum.

Samtökin hafa ítrekað bent á að slík viðhaldsskuld jafngildi í reynd skuldasöfnun hins opinbera, þar sem kostnaður er færður yfir á komandi kynslóðir. Umferð um þjóðvegakerfið hefur aukist um 67% á síðustu tíu árum án þess að innviðir hafi verið byggðir upp í takt við þá þróun. Afleiðingin birtist í auknum töfum, lakara öryggi og minni framleiðni og verðmætasköpun atvinnulífsins. Ljóst er að stjórnvöld munu á komandi árum neyðast til að fjárfesta háum upphæðum í núverandi

¹ https://www.si.is/media/_eplica-uppsetning/Umsogn-SI-um-frumvarp-til-fjarlaga-2026-1.-mal-157.-loggjafarthing-02-10-2025.pdf

² https://www.si.is/media/_eplica-uppsetning/SI-Innvidaskýrsla-2025-opnur-fin.pdf

Samgöngukerfi og stofnun innviðafélags er því nauðsynlegt skref til að rjúfa þá kyrrstöðu sem ríkt hefur við nýfjárfestingar, einkum í jarðgangagerð og stærri samgönguframkvæmdum.

Fyrirsjáanleiki, trúverðugleiki og hagkvæmni

Fyrirsjáanleiki í verklegum framkvæmdum er eitt af lykilhagsmunamálum iðnaðarins. Greiningar SI á útboðum opinberra aðila sýna ítrekað verulegt misræmi milli boðaðra framkvæmda og raunverulegra útboða. Sem dæmi voru raunútboð árið 2023 um 49% lægri en kynnt hafði verið á Útboðsþingi SI í upphafi árs. Slíkt ósamræmi grefur undan rekstrargrundvelli verktakafyrirtækja og dregur úr fjárfestingum í tækjabúnaði, mannauði og nýsköpun. Með sjálfstæðu innviðafélagi, með tryggari tekjustofna og langtímafjármögnun, skapast forsendur fyrir auknum trúverðugleika, áætlunum í útboðum sem raungerast og hagkvæmari framkvæmdum.

Fyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum er ekki aðeins lykilatriði fyrir verktaka heldur hefur hann veruleg áhrif á heildarkostnað og hagkvæmni framkvæmdanna. Samkvæmt greiningu SI um fyrirsjáanleika í opinberum framkvæmdum telja 91% stjórnenda verktakafyrirtækja að ófyrirsjáanleiki skili auknum kostnaði í útboðum opinberra framkvæmda. Þeir meta að fyrirtæki þeirra gæti boðið tæplega 11% lægra í slíkar framkvæmdir ef fyrirsjáanleiki væri til staðar, sem gæti stuðlað að sparnaði upp á umtalsverða fjármuni í heildarútboðum hins opinbera. Greiningin bendir einnig á að stuttur undirbúningstími fyrir útboð hafi áhrif á tilboðsverð, þar sem um 88% stjórnenda telja það valda auknum kostnaði og að nægur undirbúningstími gæti lækkað kostnað nær 10%. Enn fremur segja 91% stjórnenda að miklar sveiflur í umfangi framkvæmda milli ára skili hærri kostnaði í viðkomandi útboðum. Þessar niðurstöður undirstrika að óstöðugur markaður og ófyrirsjáanleg áform stjórnvalda draga niður hagkvæmni og traust í opinberum verkum. Í þeim efnum ber að skoða hversu algengt er að fyrirhuguð útboð eða framkvæmdir sem boðuð eru í upphafi árs fari ekki fram samkvæmt áætlun, sem aftur dregur úr trúverðugleika opinberra áætlana. Í könnuninni sögðust yfir 70% stjórnenda bera lítið eða mjög lítið traust til áforma stjórnvalda um innviða- og húsnæðisuppbyggingu vegna þess að áætlanir hafa ítrekað ekki staðist þegar líður á árið.

Þessar niðurstöður styðja enn frekar þá áherslu SI að fyrirsjáanleiki og stöðugleiki í fjárfestingum og framkvæmdaáætlunum er forsenda þess að opinberir verkkaupar geti tryggt hagkvæmni og lægri kostnað í framkvæmdum og að slíkur fyrirsjáanleiki mun styrkja samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og auka þjóðhagslegt verðmæti.

Fyrirkomulag

Samtökin taka undir þau áform sem fram koma í drögunum um að virkja lífeyrissjóði og aðra langtímafjárfesta í uppbyggingu innviða. Reynslan af lögum um samvinnuverkefni (PPP) frá 2020 sýnir þó að ekki nægir að setja lagaramma einan og sér, nauðsynlegt er að framkvæmdarvald, fjármögnun og ábyrgð séu skýr frá upphafi.

Samtökin benda á að lög um samvinnuverkefni nr. 80/2020 skilgreina samvinnuverkefni sem verkefni þar sem einkaaðili tekur að sér fjármögnun opinbers mannvirkis, að hluta eða öllu leyti, eða ber með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri þess. Jafnframt getur samvinnuverkefni falið í sér heimild til gjaldtöku fyrir notkun mannvirkis á rekstartíma. Slík verkefni byggja almennt á samvinnu hins opinbera og einkaaðila um fjármögnun, áætlanagerð, hönnun, uppbyggingu,

viðhald og rekstur mannvirkja, auk annarra þátta sem nauðsynlegir eru til að ljúka framkvæmd og tryggja rekstur þess til tiltekins tíma.

Í ljósi þessa vekja samtökin athygli á því hvort fyrirhugað innviðafélag í ríkiseigu, sem meðal annars myndi annast gjaldtöku af notkun mannvirkja og njóta framlags ríkisins í formi eigin fjár, ásamt lánsfjármögnun með ríkisábyrgð, samræmist grundvallarsjónarmiðum samvinnuverkefna og gildandi lögum. Svo virðist sem að horfið hafi verið frá fyrri áformum um að nýta samvinnuverkefni í hefðbundnum skilningi og þess í stað fremur horft til þess að verkefni í umsjón innviðafélagsins verði flokkuð sem eiginframkvæmdir hins opinbera. Í því samhengi þyrfti að skoða hvort og þá hvaða verkefni uppfylla skilyrði lánsfjármögnunar sem njóta ríkisábyrgðar sem færð yrðu utan efnahagsreiknings ríkissjóðs í samræmi við reglur Eurostat og ESA. Líklegt má telja að fá en þjóðhaglega mjög mikilvæg samgönguverkefni geti í verið vistuð hjá slíku félagi.

Samtökin leggja áherslu á að samvinnuverkefni hafa marga kosti. Með því að nýta þá leið er hægt að færa mikilvæg verkefni framár í tíma sem skilar miklum þjóðhagslegum ávinningi. Einnig taka einkaaðilar hluta af áhættunni við skil á uppbyggingu. Til viðbótar getur nýsköpun og skilvirkni verið meiri í samvinnuverkefnum. Mikilvægt að þessir þættir séu til staðar þar sem fjármögnunarkostnaður er hærri í samvinnuverkefnum, þar sem lán til einkarekinna félaga eru dýrari en ríkislán. SI leggja í því samhengi áherslu á að ábati samvinnuverkefna sé veginn á móti kostnaði.

SI hafa jafnframt lagt áherslu á að tekjur af nýju tekjuöflunarkerfi í samgöngum, svo sem kílómetragjaldi, nýtist beint til uppbyggingar vegakerfisins. Innviðafélag sem byggir rekstur sinn að hluta á notendagjöldum, t.d. veggjöldum í jarðgöngum, er eðlileg viðbót við það kerfi og stuðlar að auknum fyrirsjáanleika.

Lærdómur af reynslu annarra ríkja og mikilvægi skýrrar umgjörðar

Reynsla annarra Evrópuríkja sýnir að innviðafélög geta verið afar árangursríkt fyrirkomulag til að hraða uppbyggingu samgöngumannvirkja, að því gefnu að hlutverk, fjármögnun og valdheimildir séu skýrt afmörkuð frá upphafi. Jafnframt sýnir sú reynsla að ef sjálfstæði félaga er óljóst eða pólitísk íhlutun mikil, getur sá fyrirsjáanleiki sem stefnt er að glatast.

Í nokkrum ríkjum, m.a. í Bretlandi og Svíþjóð, hafa innviðafélög verið formlega sjálfstæð en í reynd háð árlegum pólitískum ákvörðunum. Slíkt hefur leitt til seinkana og hærri fjármagnskostnaðar. Sérstaklega er mikilvægt að áhættudreifing verði skýr og raunveruleg, enda sýnir reynsla PPP-verkefna að ef áhætta færast aftur til ríkisins getur kostnaður aukist og gagnsæi minnkað.

Í þessu samhengi er lærdómur Danmerkur af innviðafélaginu **Sund & Bælt Holding A/S** sérstaklega mikilvægur. Þar hefur tekist að byggja upp og reka stórar samgönguframkvæmdir, svo sem Stóra-Beltsbrúna, Eyrarsundsbrúna og Fehmarnbelt-göngin, á grundvelli sjálfbærrar fjármögnunar með notendagjöldum og markaðslántökum. Skýr lagaleg umgjörð, langtímahugsun og pólitísk samstaða um að virða sjálfstæði félagsins hafa verið lykill að árangrinum.

Sambærilegan lærdóm má draga af **Nye Veier AS** í Noregi, sem var stofnað árið 2015 með það markmið að hraða uppbyggingu vegakerfisins, draga úr kostnaði og auka þjóðhagslegan ávinning. Með einfaldari ákvörðunartöku, sjálfstæði frá hefðbundinni stjórnsýslu og langtímafjármögnun

tókst að stytta framkvæmdatíma og ná fram verulegri hagkvæmni. Reynslan sýnir jafnframt að slíkt sjálfstæði þarf að vera stöðugt og raunverulegt til að ávinningurinn haldist.

Innviðauppbýgging, vextir og verðbólga

Líkt og fram kemur í greiningu SI frá nóvember 2025 um nauðsyn vaxtalækkana getur skynsamleg innviðauppbýgging, fjármögnuð utan A-hluta ríkissjóðs, aukið framleiðni og verðmætasköpun efnahagslífsins. Betri samgöngur stytta ferðatíma og draga úr töfum, auka skilvirkni, lækka flutningskostnað, bæta nýtingu vinnuafis og fjárfestinga og geta þannig aukið hagvöxt en dregið úr verðbólguþrýstingi á sama tíma. Tafir á uppbýgging þjóðhagslega arðvænlegra innviða draga hins vegar úr verðmætasköpun og kosta þjóðarbúið og landsmenn mikið.

Niðurlag

Samtökin hvetja stjórnvöld eindregið til að hraða vinnu við gerð lagasetningar og tryggja að innviðafélag verði stofnað og taki til starfa sem allra fyrst. Mikilvægt er að umgjörð félagsins verði skýr, að því verði tryggt raunverulegt sjálfstæði og fyrirsjáanlegir tekjustofnar og að faglegt verkefnaval ráði för.

Stofnun öflugs innviðafélags er nauðsynleg aðgerð til að snúa vörn í sókn í uppbýggingu samgönguinnviða á Íslandi. Iðnaðurinn er tilbúinn til verka.

F.h. Samtaka iðnaðarins

Jóhanna Klara Stefánsdóttir



sviðsstjóri mannvirkjasviðs