



# Framkvæmda- fréttir

2. tbl. /07



Einkaframkvæmd í samgöngum  
Skýrsla nefndar, desember 2006

Gangamunni Hvalfjarðarganga að norðanverðu.

## 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 forgangsroð 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

## Framkvæmdafréttir Vegagerðarinnar 2. tbl. 15. árg. nr. 456 29. janúar 2007

Ritstjórn  
og umsjón útgáfu:  
**Viktor Arnar  
Ingólfsson**  
Ábyrgðarmaður:  
**Gunnar Gunnarsson**  
Prentun: Gutenberg

Ósk um áskrift sendist til:  
**Vegagerðin  
Framkvæmdafréttir  
Borgartúni 7  
105 Reykjavík**  
(bréfsími 522 1109)  
eða [vai@vegag.is](mailto:vai@vegag.is)

Vegagerðin gefur út Framkvæmdafréttir til að kynna útboðsframkvæmdir fyrir verktökum. Fyrirhuguð útboð eru kynnt, útboðsauglýsingar eru birtar og greint er frá niðurstöðum og samningum. Auk þess er í blaðinu annað það fréttafni sem verður til hjá stofnuninni og talið er að eigi erindi til verktaka. Áskrifendur eru m.a. verktakar, verkfræðistofur og fjölmiðlar. Áskrift er endurgjaldslaus.

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.
- 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 Norðurvegur ehf., Kjartan Ólafsson, varaformaður stjórnar félagsins og Kristján Vigfússon, verkefnisstjóri undirbúnings framkvæmda við veg yfir Kjöl, gerðu grein fyrir undirbúningsstarfi Norðurvegur 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. Algengt 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 skipulagsyfirköndum 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. Skuggagjöld<sup>1</sup> 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:

- Einkaframkvæmd getur verið hagkvæmur kostur fyrir ríkið við ákveðnar aðstæður og er þar einkum horft til eftirtalinnna atriða:
  - Framkvæmd er háð verulegri áhættu, sem einkaaðili er frekar tilbúinn að taka á sig en ríkið. Almenn 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 nýti 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 torvela 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 einkaframkvæmd. Hér má nefna [3]:

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



Staða framkvæmda við Héðinsfjarðargöng 22. janúar 2007.

- 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 lítil 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 mannvirkid. Veggjöld koma þannig til viðbótar við markaða tekjustofna til samgönguframkvæmda. Í annan stað eru veggjöld greidd af þeim, sem njóta þjónustunnar, þ.e. nota samgönguframkvæmdina. 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.

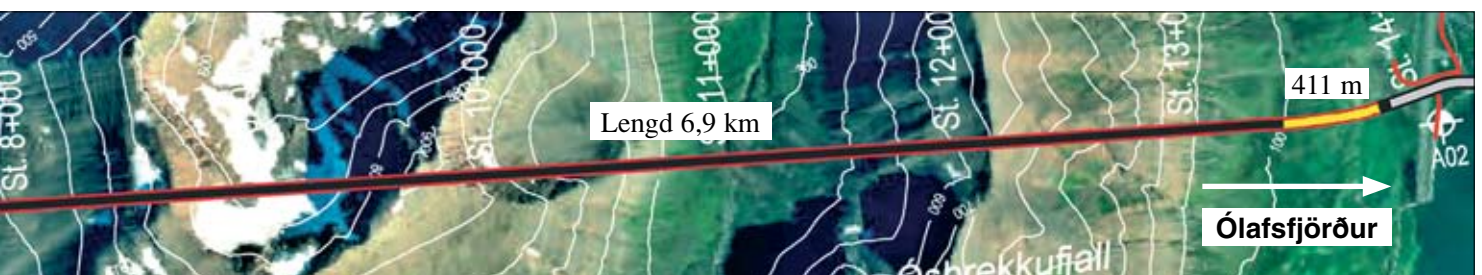
Þegar ríkið stendur að framkvæmdum með beinum hætti (eiginframkvæmd), er skylt skv. lögum um opinber innkaup að bjóða hana út, ef áætluð samningsfjárhæð fer yfir viðmiðunarmörk fyrir útboðsskyldu innanlands, sem eru 10.819.000 kr.<sup>2</sup> auk VSK. Ef áætlað er að framkvæmdin nemi hærri fjárhæð en 435.750.000 kr. auk VSK, ber ennfremur að auglýsa hana til útboðs á EES svæðinu<sup>3</sup>. Vegagerðin hefur um langan aldur boðið út vegafarmkvæmdir 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 afrakstur verksins“, eins og það er skilgreint í lögum um

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

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



Þúið er að sprengja 728 m í Siglufirði og 411 m í Ólafsfirði. Samtals er þúið að sprengja 1.139 m sem er 10,7% af lengd.

opinber innkaup<sup>4</sup>. 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 áréttað.

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 sjálfri 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 samgangna, nema tryggt verði, að jafnræðis við val á 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 frumtengingu 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. Fyrr á árum var vegið saman ástand og arðsemi við röðunina. Við val á milli leiða á afmörkuðu

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.

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 tryggju aðgengi, frumtengingu 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 hlutlegra atriða, s.s. kostnaðar- og ábataliða, sem og huglægra atriða, s.s. frumtengingar 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 vegaframkvæmdum og hugsanlega að tryggja aukid 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 álitu 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 málaflökksins á tímabili samgönguáætlunar 2003-2014.

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 álitu 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. kafla 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:

- Markaðir tekjustofnar til samgöngumála standa að margra mati ekki undir brýnum framkvæmdum. Því er mikilvægt að finna fjáröflunarleiðir til þess að sinna brýnum samgönguframkvæmdum.
- 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.
- 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% framkvæmdakost-

aðar. 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.

- 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.
- Ljóst er, að ýmsum brýnum verkefnum í samgöngumálum verður ekki sinnt, nema til komi aukin fjárframlög. Auk einkaframkvæmdar sem álitlegrar 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 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

## Spölur og Vegagerðin

### Samið um fyrstu skrefin að tvöföldun Hringveggar á Kjalarnesi og Hvalfjarðarganga

Fulltrúar Spalar og Vegagerðarinnar hafa undirritað samkomulag sem líta verður á sem fyrsta formlega skrefið að því marki að tvöfalda þjóðveginn um Kjalarnes og gera ný göng undir Hvalfjörð.

Í þessu samkomulagi frá 9. janúar 2007 er kveðið á um að Spölur og Vegagerðin séu sammála um nauðsyn framkvæmda við Hringveginn á Kjalarnesi og við Hvalfjarðargöng til að auka afköst umferðarmannvirkjanna og auka jafnframt umferðaröryggi. Til grundvallar í viðræðum aðila var að tvöfalda veginn úr Kollafirði að Hvalfjarðargöngum og tvöfalda göngin.

Aðdragandi samkomulagsins var í stórum dráttum sá að forystumenn Spalar kynntu Sturlu Böðvarssyni samgönguráðherra fyrr í vetur áhuga sinn og hugmyndir um hvernig koma mætti undirbúningi nýrra Hvalfjarðarganga og vegabótum á Kjalarnesi á dagskrá þegar á árinu 2007. Samgönguráðherra fól Vegagerðinni í framhaldinu að taka upp viðræður við Spöl og nýja samkomulagið er afrakstur þeirra viðræðna.

### 250 milljónir króna til ráðstöfunar

Samið var um það á sínum tíma að Vegagerðin lánaði Speli fjármuni til að félagið gæti greitt hluthöfum sínum samningsbundinn arð. Þetta fyrirkomulag var við lýði um árabíl eftir að félagið var stofnað. Skuld Spalar af þessu tilefni er um 150 m.kr. og í nýja samkomulaginu er kveðið á um að félagið geri að fullu upp við Vegagerðina í september 2007. Ennfremur er kveðið á um að þessum fjármunum skuli varið til undirbúnings framkvæmda við að tvöfalda þjóðveginn á Kjalarnesi og tvöfalda Hvalfjarðargöng, til dæmis vegna skipulagsmála, mats á umhverfisáhrifum, nauðsynlegra landaupa og hönnunar á nýjum vegi. Vegagerðin leggur til viðbótar fram að minnsta kosti 100

m.kr. á árunum 2007 og 2008 til að nota í sama skyni.

Spölur og Vegagerðin ætla að setja á laggir sérstaka samstarfsnefnd vegna undirbúningsverkefnanna til að fjalla um tilhögun þeirra og framgang.

### Stjórnarformaður Spalar fagnar samkomulaginu

Gísli Gíslason, stjórnarformaður Spalar, fagnar samkomulaginu við Vegagerðina enda hafi Spalarmenn hvatt ítrekað til þess að horft sé á Sundabraut, tvöföldun vegar um Kjalarnes og stækkun Hvalfjarðarganga sem eina framkvæmd sem skipta mætti svo eftir atvikum í einstaka þætti. Þeir hafi bent á að umferð aukist stöðugt um Hvalfjarðargöng og nauðsynlegt sé að taka tvöföldun ganganna á dagskrá nú þegar til að auka afköst þeirra og tryggja áfram öryggi vegfarenda.

„Samkomulag Spalar og Vegagerðarinnar setur stækkun ganganna í raun og veru á dagskrá og tvöföldun á Kjalarnesi sömuleiðis. Orð eru til alls fyrst og nú verður þeim fylgt eftir með fyrstu skrefunum til undirbúnings,“ segir Gísli.

„Vissulega tekur sinn tíma að hanna ný jarðgöng, ganga frá nauðsynlegum breytingum á skipulagi, meta umhverfisáhrif framkvæmdanna, kaupa land og gera annað það sem gera þarf. Mikilvægast er samt að nú er ferlið formlega hafið. Tvöföldun þjóðveggarinnar á Kjalarnesi og tvöföldun Hvalfjarðarganga er besta ráðstöfunin sem í boði er til að tryggja öryggi vegfarenda á sama tíma og umferð eykst þar ár frá ári. Þessa sýn tel ég samgönguráðherra, Vegagerðin og Spölur eigi sameiginlega og það staðfestist í raun með samkomulaginu. Ég vænti þess fyrir hönd Spalar að undirbúningurinn fái greiðan framgang og sjálfar framkvæmdirnar komist á dagskrá sem fyrst. Veruleikinn kallar á þessar samgöngubætur.“

Heimild: [www.spolur.is](http://www.spolur.is)



**Hreinn Haraldsson**  
framkvæmdastjóri  
þróunarsviðs  
Vegagerðarinnar skrifar

## Vestfjarðavegur um Gufudalsveit - jarðgangavalkostur

Eins og fram kom í síðasta tölublaði Framkvæmdafrétta felldi umhverfisráðherra nýlega úrskurð vegna kærumála varðandi mat á umhverfisáhrifum Vestfjarðavegar milli Bjarkarlundar og Eyra í Reykhólahreppi. Það sem mesta athygli vakti við þennan úrskurð var að ráðherra heimilaði vegagerð á svo nefndri „leið B“, sem m.a. liggur um Teigsskóg í utanverðum Þorskafirði, með skírskotunar til þess að umferðaröryggi væri best tryggt á þeirri leið. Í framhaldi af fregnum um úrskurðinn, og reyndar einnig á fyrri stigum, lýstu ýmsir þeirri skoðun sinni að í stað þess að heimila þessa vegagerð hefði átt að fara með veginn í jarðgöngum undir þá hálsa sem núverandi vegur liggur um, og erfiðastir og hættulegastir eru umferðinni. Það er því ástæða til að gera nokkra grein fyrir hugsanlegum jarðgöngum á þessari leið.

Jarðgöng voru á sínum tíma skoðuð lauslega sem einn af valkostum við þessar framkvæmdir. Fljótlega kom þó í ljós að kostnaður var svo miklu meiri en við opinn veg að Vegagerðin taldi hann ekki koma til greina sem framkvæmdakost. Næg þekking er fyrir hendi varðandi aðstæður og kostnað við jarðgangagerð á sambærilegum stöðum til að geta yfirfært á göng á þessu svæði. Einn af kærendum úrskurðar Skipulagsstofnunar á sínum tíma, Gunnlaugur Pétursson, hefur í bréfum til samgönguráðherra og Vegagerðar bent á hugsanleg jarðgöng á þessari leið, og er lega slíks vegar sýnd á meðfylgjandi korti. Einfaldast er að nota það til viðmiðunar við „leið B“ sem nú hefur verið heimiluð.

Miðað er við göng undir Hjallaháls í u.þ.b. 60 m.h. yfir sjó, með munna við Búlká rétt utan við Þórisstaði í Þorskafirði og við Hálsá inn undir botni Djúpafjarðar. Vegur yrði þaðan á svipuðum slóðum og núverandi vegur út með Djúpafirði og yfir Ódrjúgsháls, en síðan í jarðgöngum undir Gufudalsháls í u.þ.b. 30 m.h. yfir sjó, frá botni Gufudalsfjarðar að Galtará, þar sem komið væri inná núverandi vegarstæði í Kollafirði.

Kostnaðaráætlun miðast við leiðina frá Þórisstöðum að Eyri í Kollafirði, á verðlagi fjárlaga 2007.

Kafli	Lengd (km)	Áætlaður kostnaður (m.kr)
Um Þórisstaði.....	1,25	40
Jarðgöng undir Hjallaháls.....	3,80	3.000
Gangaendi - Miðhús (með brú á Djúpadalasá) .....	3,25	200
Miðhús - Brekka (um Ódrjúgsháls).....	4,50	300
Brekka - Gufudalur (með brú á Gufudalsá).....	2,00	130
Jarðgöng undir Gufudalsháls .....	2,10	1.600
Gangaendi - Eyri.....	<u>3,40</u>	<u>130</u>
<b>Alls .....</b>	<b>20,30</b>	<b>5.400</b>

Til samanburðar er vegur milli Þórisstaða í Þorskafirði og Eyra í Kollafirði (þ.e. sömu endapunkta) **26,5 km** langur, og kostnaður er áætlaður **2,3 -2,5 milljarðar**.



Jarðgangaleiðin er því um 6 km styttri, en um 3 milljörðum króna dýrari en vegur á þeirri leið sem nú hefur verið ákveðin („leið B“). Það er of mikill munur til að hægt sé að taka jarðgöng með sem raunhæfan valkost. Ef einungis er miðað við göng undir Hjallaháls en ekki Gufudalsháls og vegurinn færi áfram út fyrir Skálanes, væri jarðgangaleiðin 3 km lengri og 2 milljörðum dýrari en vegur á „leið B“.



Reiþólstíjöll

Múlafjall

Fremri-Hvanneyrar  
Sauðafell

Hvannahlíðar-  
fjall

Jarðgangaleið

Leið B

Reykjanesfjall

Reykhólar

This topographic map of the Reykjavík region in Iceland shows a network of roads and geographical features. A yellow line highlights a route through the Gufudalur sveit area, starting from the west and heading east towards the city. A red line highlights a route through the Leió B area, starting from the south and heading north towards the city. The map includes numerous place names, such as Sauðafell, Hvannahlíðar-fjall, Reykjanesfjall, and Reykhólar. It also shows major geographical features like the Reykjanesfjall, Hjallesháls, and various fjords like Þorskaftafjörður and Brekkufjörður. The terrain is depicted with contour lines and color gradients, ranging from green for lower elevations to brown and white for higher elevations. The map is densely packed with labels for smaller settlements and landmarks, providing a detailed view of the region's topography and infrastructure.

## Yfirlit yfir útboðsverk

Þessi listi er stöðugt til endurskoðunar og geta dagsetningar og annað breyst fyrirvaralaust. Það eru auglýsingar útboða sem gefa endanlegar upplýsingar. Fremst í lista er númer útboðs í númerakerfi framkvæmdadeildar. Rautt númer = nýtt á lista

Fyrirhuguð útboð	Auglýst: dagur, mánuður, ár
07-012 Skagavegur (745), snjóastaðir	07
07-011 Framsveitarvegur (576), Snæfellsnesvegur - golfvöllur	07
07-010 Leirársveitarvegur (504), Leirá - Svíndalsvegur	07
07-009 Hvammstangavegur (72) um Hvammstanga	07
07-008 Miðfjarðarvegur (704), Laugarbakki - Hringvegur	07
07-006 Djúpvegur (61), Eyri - Svansvík	07
07-013 Vetrarþjónusta, Borgarnes - Hvalfjarðargöng 2007-2010	07
07-005 Hringvegur (1), Grafarkot - Hrauná	07
07-007 Hvanneyrarvegur (511), hringtorg	07
07-002 Hringvegur (1), varnargarðar austan Múlakvíslar	07
06-073 Drangsnisvegur (645), Strandavegur - Drangsnis	07
06-031 Hringvegur (1), Borgarnes, vistgata	07
06-029 Skorradalsvegur (508), Grund - Hvammur	07
06-027 Snæfellsnesvegur (54) um Hítará	07
06-028 Tröllatunguvegur (605), Vestfjarðavegur - Djúpvegur	07
06-026 Skagafjarðarvegur (752), Steinsstaðir - Svartá	07
06-004 Norðausturvegur (85), Hófaskarðsleið	07
06-006 Upphéraðsvegur (931), Fellabær - Ekkjufell	07
06-007 Dettifossvvegur (862), Hringvegur - Dettifoss	07
06-072 Seyðisfjarðarvegur (93) um Miðhúsaá	07
06-017 Hringvegur (1) um Hrutafjarðarbotn	07
Auglýst útboð	Auglýst: Opnað:
07-003 Biskupstungnabraut (35), brú á Brúará	29.01.07 27.02.07
06-005 Hringvegur (1), Haugaá - Vatnsdalsá	29.01.07 13.02.07
Útboð á samningaborði	Auglýst: Opnað:
06-030 Útnesvegur (574), Háahraun - Saxhóll	04.12.06 19.12.06
06-024 Djúpvegur (61), Reykjanes - Hörtná	30.10.06 12.12.06
06-023 Blöndudalsvegur (733), Svínvetningabraut - Blöndudalshólar	23.10.06 07.11.06
05-047 Hringvegur (1), Ármótasel - Skjöldólfstaðir 2	09.10.06 31.10.06

Samningum lokið	Opnað:	Samið:
06-074 Hringvegur (1), varnargarðar vestan Skeiðarár	05.12.06	15.01.07
<i>Héraðsverk ehf.</i>		

## Auglýsingar útboða

### Hringvegur (1),

### Haugaá - Vatnsdalsá 06-005

Vegagerðin óskar eftir tilboðum í að byggja Hringveg (1) í Skriðdal á 4,16 km kafla milli Haugaár og Vatnsdalsár. Um er að ræða 7,5 m breiðan veg með tvöfaldri klæðingu.

Helstu magnþölur eru:

Skeringar í laus jarðlög	6.100 m <sup>3</sup>
Fyllingar og fláafleygar	21.500 m <sup>3</sup>
Neðra burðarlag	14.100 m <sup>3</sup>
Efra burðarlag	7.400 m <sup>3</sup>
Tvöföld klæðing	30.500 m <sup>2</sup>
Stálplöturæsi	29 m
Ræsalögn	157 m
Vegrið	488 m
Frágangur fláa	51.000 m <sup>2</sup>

Verki skal að fullu lokið 1. september 2007.

Útboðsgögn verða seld hjá Vegagerðinni Miðhúsa-vegi 1 á Akureyri, Búðareyri 11-13 á Reyðarfirði og Borgartúni 7 í Reykjavík (móttaka) frá og með mánuðeginum 29. janúar 2007. Verð útboðsgagna er 4.000 kr.

Skila skal tilboðum á sömu stöðum fyrir kl 14:00 þriðjudaginn 13. febrúar 2007 og verða þau opnuð þar kl 14:15 þann dag.

### Biskupstungnabraut (35),

### brú á Brúará 07-003

Vegagerðin óskar eftir tilboðum í að byggja brú á Brúará hjá Spóastöðum. Brúin er 45 m löng, 8,5 m breið, samverkandi stálbitabrú í tveimur höfum. Langbitar brúarinnar eru tveir soðnir trapisulaga lokaðir kassar.

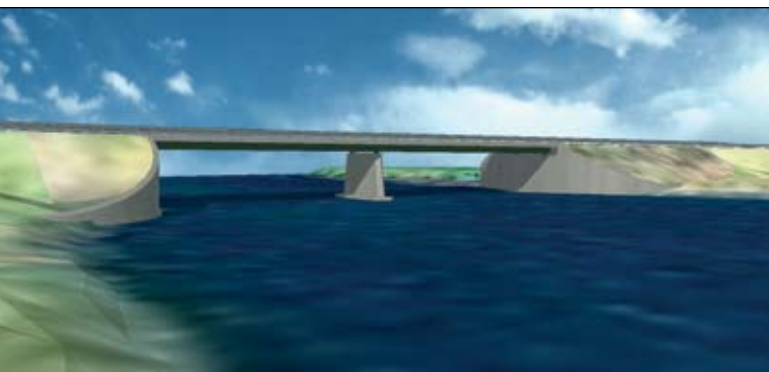
Helstu magnþölur eru :

Grjótvörn	400 m <sup>3</sup>
Vegrið á brú	88 m
Gröftur fyrir sökklum	450 m <sup>3</sup>
Bergboltar	79 stk.
Mótafletir	825 m <sup>2</sup>
Steypustyrktarjárn	26,7 tonn
Steypa	288 m <sup>3</sup>
Forsteyptar plötur	39 stk.
Smíði og uppsetning stálbita	39,8 tonn
Stálvirki, málun	256 m <sup>2</sup>

Verki skal að fullu lokið fyrir 1. október 2007.

Útboðsgögn verða seld hjá Vegagerðinni Breiðumýri 2 á Selfossi og Borgartúni 7 í Reykjavík (móttaka) frá og með mánuðeginum 29. janúar 2007. Verð útboðsgagna er 4.000 kr.

Skila skal tilboðum á sömu stöðum fyrir kl. 14:00 þriðjudaginn 27. febrúar 2007 og verða þau opnuð þar kl. 14:15 sama dag.



Ný brú á Brúará sem hér er boðin út.