

Hvalfjarðargöngin og Sundabraut

mat á kostum og göllum einkaframkvæmdar

Júní 2006

Efnisyfirlit

| | |
|--|----|
| 1. Inngangur | 3 |
| 2. Einkaframkvæmd | 4 |
| 3. Undirbúningur og gerð Hvalfjarðarganga..... | 6 |
| 4. Áform um Sundabraut..... | 10 |
| 5. Umræða og niðurstöður | 12 |

1. Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur að beiðni samgönguráðuneytisins lagt mat á gerð Hvalfjarðarganga, annars vegar miðað við þá leið sem farin var (þ.e. einkaframkvæmd), hins vegar miðað við að ríkið hefði kostað og rekið göngin með sama hætti og tíðkast um aðrar samgönguframkvæmdir. Ástæða beiðninnar eru fyrirætlanir um síðari áfanga Sundabrautar en til greina hefur komið að ráðast í hann sem einkaframkvæmd.

Hér á eftir er gerð grein fyrir því hvað átt er við með einkaframkvæmd og rakin almenn sjónarmið um kosti þess og galla að fara leið einkaframkvæmdar fremur en ríkisframkvæmdar við gerð og rekstur samgöngumannvirkja. Þá er rifjað upp hvernig staðið var að undirbúningi og gerð Hvalfjarðarganga. Auk þess er vikið að áformum um gerð Sundabrautar. Að lokum er lagt mat á báðar þessar framkvæmdir út frá sjónarmiðum sem uppi eru um hvenær hagkvæmt sé að ráðast í einkaframkvæmd.

2. Einkaframkvæmd

Í skýrslu nefndar fjármálaráðherra um einkaframkvæmd frá árinu 1998 kemur fram að einkaframkvæmd felur það í sér að ríkið geri samning við einkaaðila um að veita tiltekna þjónustu. Venjulega sé um að ræða verkefni sem krefst umtalsverðrar fjárfestingar og er samningstíminn langur, jafnan á bilinu 20-30 ár. Ríkið skilgreinir þá þjónustu sem það vill beita sér fyrir að veitt verði og býður hana út. Niðurstaða útboðsins er síðan samningur um þjónustu. Einkaframkvæmd felur það í sér að forræði á hönnun, byggingu, fjármögnun og rekstri er í höndum einkaaðilans sem oft tekur líka áhættuna af starfseminni þótt á því geti vissulega verið undantekningar.

Einkaframkvæmd er talin geta verið hagkvæmur kostur fyrir ríkið við ákveðnar kringumstæður og er þar einkum horf til eftirtalinna atriða:

1. Ef framkvæmd er háð verulegri áhættu sem einkaaðili er frekar tilbúinn að taka á sig. Almennt gildir samt að áhættan kemur fram í verði þjónustunnar sem hækkar eftir því sem áhættan er meiri.
2. Ef einkaaðili býr yfir meiri færni en ríkið 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.
3. Ef einkaaðili getur náð meiri hagkvæmni við framkvæmdina með samrekstri við aðra starfsemi sína. Þetta þýðir að einkaaðili getur séð sér hag í að vinna verkið fyrir lægra verð þar sem hann getur nýtt húsnæði eða mannskap betur en tilfellið væri ef ríkið annaðist verkið og samlegðaráhrifa nyti ekki.

Einnig er á það bent að stundum geti verið auðveldara að ná pólitískri samstöðu um einkaframkvæmd, t.d. að auðveldara sé að réttlæta gjaldtöku af þeim sem nota þá þjónustu sem veitt er með einkaframkvæmd en ríkisrekstri. Þá fylgi einkaframkvæmd oft minni kostnaður fyrir ríkið í byrjun þar sem leigugreiðslur dreifast yfir mörg ár en stofnkostnaður er skv. reikningsskilareglum A-hluta ríkisins allur gjaldfærður þegar hann fellur til (í stað þess að færast til eignar og afskrifast að því búnu eins og tíðkast hjá fyrirtækjum).

Einkaframkvæmd getur hins vegar verið óhagkvæmari kostur fyrir ríkið af eftirtöldum ástæðum:

1. 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.

2. Fjárhagslegt bolmagn einkaaðila er oft minna en ríkisins sem getur þýtt að ekki náist eins hagstæðir samningar við verktaka þar sem einkaaðilinn getur ekki boðið fram jafn góðar verktryggingar.
3. Bindandi ákvæði í samningi um einkaframkvæmd kunna að torvelda að hægt sé að bregðast fljótt við nýjum og breyttum aðstæðum. Samningar um einkaframkvæmdir eru oftast gerðir til langs tíma og því líklegt að aðstæður geti breyst á samningstímanum.

Við greiðslu til einkaaðila kemur hvort tveggja til að innheimt séu notendagjöld, svo sem vegtollur, eða að ríkið greiði fyrir hvern notanda þjónustunnar (stundum nefnt „skuggagjöld“). Í fyrrnefndri skýrslu nefndar fjármálaráðherra kemur fram að skuggagjöld hafi „verið litin hornauga og reynt hefur verið að forðast þau vegna þess að þau slíta sambandið sem þarf að vera á milli þess sem lætur þjónustuna í té og hinna sem njóta hennar“. Þetta þarf þó ekki að vera einhlítt. Í skýrslu sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gerði árið 1998 um fjármögnun Sundabrautar að beiðni Vegagerðarinnar og Borgarverkfræðings í Reykjavík er t.d. komist að þeirri niðurstöðu að innheimta vegtolla hafi yfirleitt umtalsvert óhagræði í för með sér og henti Sundabraut sérstaklega illa vegna þess hve margar leiðir séu fram hjá henni. Innheimta almennra skatta hafi að vísu einnig galla en þeir séu ekki meiri vegna þessa verkefnis en alla jafna.

Í skýrslu Verslunarráðs Íslands, „Einkaframkvæmd – samkeppni á nýjum sviðum“, frá 2004 er rætt almennt um kosti einkaframkvæmda og segir þar m.a. að einkaframkvæmd njóti sín best nái hún til sem flestra þátta verkefnis, t.d. byggingar húsnæðis, reksturs þess og þjónustunnar sem þar fer fram. Dæmi séu um að útboðslýsingar séu afar ítarlegar og lítið svigrúm fyrir bjóðendur að kynna hugmyndir sínar um hagkvæmustu lausnina. Þá er nefnt að augljós sparnaður hafi áunnist með einkaframkvæmd. Einnig er fullyrt í skýrslunni að augljóslega séu gerðar meiri kröfur til einkaaðila um gæði þjónustu og viðhalds. Menn virðist almennt ánægðari með þessa þætti hjá einkaaðilum og bendi á að hið opinbera sé gjarnan svifaseint t.d. þegar komi að viðhaldi fasteigna.

Verslunarráðið telur einnig að einn af kostum einkaframkvæmdar felist í því að áhætta af gerð mannvirkis færist úr höndum hins opinbera til einkaaðila. Reynslan af einkaframkvæmdarverkefnum sé sú að byggingar taka tiltölulega skamman tíma, enda leggi einkaaðilar sig alla fram um að koma mannvirkjum í fulla nýtingu hið fyrsta. Byggingartími í einkaframkvæmd dragist ekki á langinn eins og mörg dæmi séu um þegar hið opinbera byggir sjálft. Þá sé ekki síður mikilvægt að kostnaður hins opinbera sé ákveðinn fyrirfram og felist hann eingöngu í því leigugjaldi sem um er samið. Minnt er á að verkefni á vegum hins opinbera hafi tilhneigingu til að fara fram úr áætlunum en ef slíkt gerist í einkaframkvæmd beri hið opinbera ekki kostnaðinn. Verslunarráðið varar samt við því að hið opinbera velti að ástæðulausu of mikilli áhættu yfir á einkaaðilann því það skili sér aðeins í minni hagkvæmni af einkaframkvæmdinni. Tekið er dæmi um að lægri fjármagnskostnaður hins opinbera en einkaaðila hafi oft verið nefndur sem rök gegn einkaframkvæmd. Skýrsluhöfundar benda í því samhengi á að með því að haga samningum með þeim hætti sem þar er lýst eigi einkaaðilar að geta nýtt sér það traust sem opinberir aðilar hafa og þar með náð fjármagnskostnaði sínum verulega niður, þó að þeir muni ekki að fullu ná kjörum hins opinbera. En þar sem fleira en fjármagnskostnaður ráði hagkvæmni einkaframkvæmdarverkefna sé ekki ástæða til að ætla að hann einn ráði úrslitum.

3. Undirbúningur og gerð Hvalfjarðarganga

Möguleikar á jarðgöngum undir Hvalfjörð höfðu lengi verið til skoðunar áður en ráðist var í framkvæmdina. Hugmyndir um slík göng komu fyrst fram á prenti á áttunda áratugnum og í skýrslu nefndar á vegum samgönguráðherra um langtíma-áætlanir í jarðgangagerð frá árinu 1987 sagði að miklar líkur væru á að jarðgöng undir fjörðinn væru þjóðhagslega hagkvæm. Næstu árin könnuðu Vegagerð ríkisins og fleiri aðilar hugsanlega jarðgangagerð í Hvalfirði og voru niðurstöður þeirra athugana mjög jákvæðar. Árið 1990 stofnuðu Vegagerðin, Járblendifélagið hf. og Akranesbær félag um jarðgangagerð og ári síðar hlutfélagið Spöl ehf. Á vegum þess voru gerðar rannsóknir vegna gangagerðarinnar árin 1991-93 en verkið að því búnu boðið úr árið 1994. Framkvæmdir við göngin hófust síðan árið 1996 og voru göngin opnuð fyrir umferð tveimur árum síðar, þ.e. 1998.

Verktaki við Hvalfjarðargöngin var Fossvirki sf. sem er sameignarfélag Ístaks hf., sænska verktakafyrirtækisins Skanska AB og danska verktakafyrirtækisins E. Pihl & Søn AS. Ístak stjórnaði framkvæmdum (sponsor), en Skanska var tæknilegur ráðgjafaraðili verkefnisins. Þess má geta að sömu fyrirtæki unnu saman við Hrauneyjarfoss- og Blönduvirkjanir og að Vestfjarðargöngum.

Fossvirki bar fulla ábyrgð á lánum á framkvæmdatímanum. Öll áhætta hvíldi því á verktakafyrirtækinu og fjármálalegum bakhjörllum þess, allt þar til verkinu var skilað fullbúnu til verkkaupans eftir tveggja mánaða reynslutíma ganganna. Bandarískt líftryggingarfélag og íslenskir lífeyrissjóðir önnuðust hins vegar langtímafjármögnun verkefnisins.

Við fjármögnun Hvalfjarðarganga var gengið út frá því að lánin yrðu öll greidd upp af vegfarendum á 20 árum frá því göngin væru tekin í notkun, en að þeim tíma liðnum yrðu þau afhent íslenska ríkinu til eignar án endurgjalds. Núna er áætlað að þetta geti orðið árið 2018.

Kostnaður við Hvalfjarðargöngin nemur 4.630 m.kr. á verðlagi í febrúar 1996 og skiptist þannig:

| | |
|---|--------------------|
| Undirbúningskostnaður | 480 m.kr. |
| Eftirlit og kostnaður Spalar á byggingartíma ganganna | 150 m.kr. |
| Framkvæmdakostnaður | 3.300 m.kr. |
| Fjármagnskostnaður á byggingartíma | 700 m.kr. |
| Stofnkostnaður alls | 4.630 m.kr. |

Framkvæmdirnar voru að stærstum hluta fjármagnaðar með 64,6 milljón USD láni til þriggja ára frá Skandinaviska Enskilda Banken, ING Barings og Landsbanka Íslands.

Framkvæmdalánið var í fimm myntum og hafði lánveitandinn rétt til að breyta myntsamsetningunni í evrur á lánstímanum. Eins og sést hér að neðan var langstærstur hluti framkvæmdafjárins fenginn að láni erlendis (3,3 ma.kr.) en það sem upp á vantaði kom frá innlendum lánastofnunum (825 m.kr.), frá hluthöfum (86 m.kr.) og loks með láni úr ríkissjóði vegna kostnaðar við rannsóknir og undirbúning (120 m.kr.). Fjárhæðir eru á verðlagi í febrúar 1996:

| | |
|---|--------------------|
| Skandinaviska Enskilda Banken | 2.474 m.kr. |
| ING Barings | 825 m.kr. |
| Landsbanki Íslands | 825 m.kr. |
| Lán úr ríkissjóði (vegna rannsókna og undirbúnings) | 120 m.kr. |
| Hlutfé | 86 m.kr. |
| Ríkissjóður Íslands (hámark) | 300 m.kr. |
| Fjármögnun stofnkostnaðar alls | 4.630 m.kr. |

Í lok framkvæmda voru framkvæmdalánin endurfjármögnuð til lengri tíma, að stærstum hluta á vegum bandaríska líftryggingarfélagssins John Hancock Mutual Life Insurance Inc. og ríkissjóðs. Lífeyrissjóðir og hluthafar Spalar lánuðu það sem upp á vantaði. Bréf bandaríska fyrirtækisins voru á 1. veðrétti til 20 ára, en önnur lán á 2. veðrétti.

| Lánveitandi | Mynt | Vextir | Staða lána 30.09.2004 |
|-----------------|------|-------------|--------------------------|
| John Hancock | USD | 7,7% | 721 m.kr. |
| John Hancock | EUR | 6,7% | 873 m.kr. |
| John Hancock | EUR | LIBOR+1,85% | 591 m.kr. |
| John Hancock | GBP | 8,1% | 608 m.kr. |
| | | | 2.793 m.kr. |
| Ríkissjóður | ISK | 9,2% | 365 m.kr. |
| Ríkissjóður | ISK | 6,0% | 1.884 m.kr. |
| | | | 2249 m.kr. |
| Lífeyrissjóðir | ISK | 9,2% | 183 m.kr. |
| Vegagerðin | ISK | 0,0% | 130 m.kr. |
| Aðrir hluthafar | ISK | 9,2% | 54 m.kr. |
| | | | 367 m.kr. |
| | | | 5.409 m.kr. |

Samkvæmt samkomulagi við hluthafa fá þeir 14% arð af verðbættu innborguðu hlutfé og tók Vegagerðin að sér að greiða arðinn en skuld vegna þessa ber ekki vexti og á að endurgreiðast Vegagerðinni þegar búið er að greiða upp lán bandaríska líftryggingarfélagssins.

Nokkur umræða varð um áhættu sem tekin væri með gangagerðinni og töldu ýmsir ekki tæknilega framkvæmanlegt að grafa þau vegna hættu á leka í óþéttum berglögum. Á móti var bent á að þessi göng væru ólík fyrri veggöngum hér á landi þar sem ekki hefði tíðkast að þetta bergið á kerfisbundinn hátt heldur væri vatni úr

berginu veitt út úr þeim í ræsum. Bergið í Hvalfjarðargöngunum yrði aftur á móti þétt með sementi sem lokar opnum sprungum í berginu.

Áhættan við gangagerðina sjálfa hvíldi að mestu leyti á verktökunum og hefði viðbótarkostnaður vegna hugsanlegra erfiðleika og áfalla við framkvæmdina lent á Fossvirki og eigendum þess fyrirtækis sem veittu fulla ábyrgð á lánum á framkvæmdatímanum og báru tæknilega ábyrgð á verkefninu.

Lán sem Spölur ehf. tók vegna gangagerðarinnar voru ekki með ríkisábyrgð en ríkið tók engu að síður fjárhagslega áhættu með tvennum hætti:

1. Ef í ljós hefði komið að bergstyrkingar og bergþéttingar þyrftu að vera yfir ákveðnum mörkum sem tiltekin voru í verksamningum hefði ríkið keypt skuldabréf af Speli ehf. fyrir allt að 300 milljónir króna.
2. Ríkið féllst á að kaupa skuldabréf fyrir allt að 300 m.kr. af Speli ehf. til að unnt væri að ljúka samningum við verktaka. Ástæðan var ábyrgð verktakans vegna áhættuþátta sem hann gat ekki tryggt sig fyrir og hugsanlegur fjármagnskostnaður á framkvæmdatíma ef verkið tefðist af nánar tilgreindum ástæðum. Verktakinn hefði fengið andvirði þessara skuldabréfa greitt út þegar verki lauk.

Ábyrgð ríkisins tók þannig aðeins til lítils hluta heildarkostnaðar við göngin og reyndar kom ekki til þess að á hana reyndi. Framkvæmdir við göngin gengu að mestu áfallalaust og lauk reyndar 15 mánuðum fyrir en upphaflega var áætlað, m.a. vegna þess að minna þurfti að þétta og styrkja bergið á stórum köflum leiðarinnar en áætlað hafði verið.

Þrátt fyrir að engir tæknilegir örðugleikar hafi verið á framkvæmdinni og hún verið innan kostnaðar- og tímaáætlunar stóð eftir ákveðin áhætta vegna reksturs ganganna. Þ.e. hve mikið umferð yrði um þau og þar með hversu miklar tekjur yrðu af rekstrinum. Engir samningar voru um að ríkið tryggði Speli tilteknar lágmarkstekjur vegna ganganna, heldur báru lánveitendur fyrirtækisins að stærstum hluta áhættu vegna reksturs þeirra ef umferð hefði orðið minni en áætlað var. Ríkið hefði reyndar borið hluta áhættunnar sem lánveitandi og eigandi í Speli í gegnum Vegagerðina.

Eins og fram kemur var umferð um göngin mun meiri en reiknað hafði verið með í arðsemisútreikningum vegna framkvæmdarinnar. Þetta varð til þess að veggjald voru lækkuð um allt að 38% frá og með 1. apríl 2005. Lækkunin náði til fastra viðskiptavina (áskrifenda) og sömuleiðis lækkaði verð á 10 ferða afsláttarkortum, en gjald fyrir stakar ferðir breyttist ekki. Í frétt frá rekstraraðila ganganna kom fram að markmið gjaldskrárbreytinganna væri að láta þá viðskiptavinum njóta mestrar lækkunar sem oftast aka um göngin á venjulegum heimilisbílum og að veggjald áskriftarferða fyrir stærri bíla í efri gjaldflokkum lækki einnig en mun minna.

Upphaflegir samningar við lánveitendur kváðu á um að veggjaldið fylgdi verðlagsþróun og hækkaði í takt við verðbólgu á hverjum tíma. Samkvæmt útreikningum Spalar lækkaði stakt veggjald fyrir fólksbíl um 24% að raungildi á milli 1998 og 2005 og veggjald fyrir 40 áskriftarferðir fólksbíls um helming. Félagið var ekki skuldbundið samkvæmt samningi til að lækka veggjöld þrátt fyrir betri afkomu en gert

var ráð fyrir, en vafalaust skipti þar máli að opinberir aðilar voru meirihlutaeigendur ganganna í gegnum hlutafjäreign sína í Speli.¹ Reyndar var ákvæði í samningi Spalar við ríkið um 14% hámarksávöxtun hlutafjár og að hagnaður umfram það myndi renna til afborgana á lánum. Hefðu ekki náðst samningar um lækkun veggjaldsins hefði hagnaðurinn því orðið til þess að greiða lán hraðar upp og ríkið því eignast göngin fyrir en ella.

Aukin umferð gerði mögulega þessa lækkun á veggjöldum en einnig skipti máli að Spölur samdi árið 2005 um endurfjármögnun á lánum félagsins. Samningurinn kvað á um að Íslandsbanki lánaði Speli 2 milljarða króna auk þess að selja 13 innlendum fagfjárfestum skuldabréf fyrir 3 milljarða króna. Spölur greiddi í framhaldi af því upp þriggja milljarða króna skuld við bandaríska líftryggingarfélagið og tveggja milljarða króna skuld við íslenska ríkið. Endurfjármögnunin var á lægri vöxtum og með lengri greiðslutíma lána. Þegar samið var um göngin árið 1996 var gert ráð fyrir að langtímalánin yrðu að fullu greidd 2018-2020. Meiri tekjur en ráð var fyrir gert leyfðu hraðari greiðslu lána og því hefði Spölur að óbreyttu greitt upp allar skuldir sínar 2014-2015. Nýju lánin verði hins vegar að fullu greidd árið 2018 og mun ríkið þá fá göngin afhent til eignar.

Nýi lánasamningurinn átti sér nokkurn aðdraganda en árið 2001 var Íslandsbanki fenginn til að kanna möguleika og kostnað við að skuldbreyta lánum félagsins. Á þeim tíma reyndist ekki hagkvæmt að endurfjármagna erlendu lánin þar sem gengi krónunnar var óhagstætt og vextir á fjármagnsmarkaði háir. Árið 2004 var málið kannað á nýjan leik en vextir verðtryggðra lána í krónum höfðu þá lækkað og krónan styrkst gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Það vakti m.a. fyrir stjórnendum Spalar að draga úr gengisáhættu sem fylgdi því að hafa stóran hluta skulda í erlendum gjaldmiðlum en tekjur í íslenskum krónum. Einnig skipti máli að stjórnvöld þrýstu mjög á um að leitað væri leiða til að lækka veggjöldin, m.a. með endurfjármögnun lána. Í framhaldi af viðræðum aðila sem staðið höfðu um hríð var leitað eftir tilboðum fjármálafyrirtækja í endurfjármögnun lána. Bárust fimm tilboð og var ákveðið að ganga til samninga við Íslandsbanka, en Ríkisendurskoðun hafði áður staðfest með athugun að ósk samgönguráðherra að draga mætti úr vaxtakostnaði Spalar með því að skuldbreyta innlendum og erlendum lánum félagsins.

¹ Faxaflóahafnir sf., Sementsverksmiðjan hf., Íslenska járnblendifélagið hf., Skilmannahreppur, Akranesbær og Vegagerðin eiga samtals 87,7% hlutafjárins, en hluthafar félagsins eru alls 41.

4. Áform um Sundabraut

Í gögnum frá Reykjavíkurborg kemur fram að svokölluð Sundabraut sé álitin nauðsynlegur hlekkur í stofnbrautakerfi höfuðborgarsvæðisins samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024. Sundabrautin er m.a. forsenda fyrir uppbyggingu í Geldinganesi og síðar á Álfsnesi og er auk þess mikilvæg tenging fyrir norðurbyggðir Reykjavíkur (Grafarvog og Borgarholt) og síðar Hamrahlíðarlönd. Þá hefur Sundabraut einnig mikla þýðingu fyrir samgöngur á landsvísu og þróun byggðar á suðvesturhorni landsins.

Fyrsti áfangi Sundabrautar nær yfir lagningu stofnbrautar frá Sæbraut, yfir Kleppsvík í Gufuneshöfða (og tengingu Hallsvegar þaðan að gatnamótum við Strandveg). Síðari áfangar Sundabrautar munu liggja yfir Gufunes og Geldinganes, yfir Leiruvog, Gunnunes og Álfsnes að Vesturlandsvegi í Kollafirði. Talið er að Sundabrautin mun spara tíma fyrir vegfarendur og auka öryggi í umferðinni, bæði með styttingu vegalengda og aukinni umferðarrýmnd.

Í lögum um ráðstöfun á söluandvirði Landsíma Íslands hf. sem Alþingi samþykkti í desember 2005 kemur fram að ráðstafa skuli samtals 8 ma.kr. til Sundabrautar, þar af 1,5 ma.kr. árið 2007, 2,5 ma.kr. árið 2008, 2,0 ma.kr. árið 2009 og 2,0 ma.kr. árið 2010. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til laganna að í gildandi vegáætlun fyrir árin 2005-2008 sé gert ráð fyrir samtals 360 m.kr. fjárveitingum vegna Sundabraut, þ.e. vegar frá Sæbraut að Hallsvegi í Grafarvogi. Verkið hafi lengi verið í undirbúningi og hafi kostnaður þessa áfanga verið metinn á bilinu 7,5 til 14,5 milljarðar kr. eftir því hvaða leið og útfærsla er valin. Með frumvarpinu sé lagt til að verja 8 milljörðum kr. til þessa verks og taki sú ákvörðun mið af því að svokölluð innri leið verði valin sem sé í samræmi við álit Vegagerðarinnar. Ráðgert sé að hefja framkvæmdir um mitt ár 2007 og stefnt að verklokum árið 2010.

Einnig segir þar að frumvarpið feli í sér áframhaldandi lagningu Sundabrautar upp í Geldinganes og um Álfsnes upp á Kjalarnes. Undirbúningi verði þannig háttað að unnt verði að ráðast í framkvæmdirnar samhliða árin 2009 og 2010 og síðari áfanga, þ.e. um Álfsnes upp á Kjalarnes, verði lokið árið 2011. Áætlaður kostnaður við síðari áfanga verksins er á bilinu 6-8 milljarðar kr. og sé fyrirhugað að hann verði boðinn út og fjármagnaður í einkaframkvæmd. Ólíkt Hvalfjarðargöngum mun hins vegar ráð fyrir því gert að notendur greiði ekki veggjald heldur verði umferð um veginn talin og að ríkið greiði rekstraraðila vegarins gjald fyrir hvert ökutæki (skuggagjöld).

Í umfjöllun undanfarinna ára um 1. áfanga Sundabrautar hafa verið skoðaðir ýmsir kostir um legu vegarins yfir Kleppsvíkina og síðan tenging hans við Sæbraut. Það sem skilur að þessa kosti er m.a. lega vegarins, hvort um er að ræða hábrýr, lágbrýr, hreyfanlegar brýr, botngöng eða jarðgöng. Sjónum hefur þó einkum verið beint að fimm valkostum sem eru:

- Leið I, hábrú
- Leið I, botngöng
- Leið III, lágbrú, grunnlausn
- Leið III, lágbrú, landmótunarlausn
- Leið V, jarðgöng að Kringlumýrarbraut

Á árinu 2003 var valkostum enn fækkað og voru jarðgöng þá nánast úr myndinni og valkostir á leið III sameinaðir í eina lausn, svokallaða eyjalausn. Hugmyndir um jarðgöng hafa þó aftur nýlega skotið upp kollinum í undanfara sveitarstjórnarkosninga. Í umhverfismati vegna Sundabrautar kemur fram að ekki sé talið að neinn þeirra valkosta sem ekki er fjallað um í matsskýrslunni hafi neitt fram yfir hina þrjá valkostina í umhverfislegu tilliti. Í skýrslunni kemur einnig fram að efnisþörf þessara kosta sé mismikil, mest við eyjalausnina en minnst við botngöng. Fyrir liggur að kostnaður við þessa valkosti vegna fyrsta áfanga Sundabrautar er mismikill eða frá 7,5 til 14,5 milljarðar kr. Áætlaður hönnunar- og framkvæmdatími við fyrsta áfangann er 5 ár.

Ennþá hafa ekki verið teknar ákvarðanir um hvaða leið verði valin og hvenær framkvæmdir munu hefjast. Borgaryfirvöld hafa sett málið í ákveðið samráðsferli með aðkomu íbúasamtaka beggja vegna Grafarvogs og er ekki ljóst ennþá hvenær því verði lokið.

5. Umræða og niðurstöður

Eins og fram hefur komið var gerð Hvalfjarðarganga boðin út árið 1994, en frumkvæði að gerð þeirra kom ekki frá ríkinu og framkvæmdin var ekki á samgöngu-áætlun. Stærstu hluthafar í Speli voru engu að síður opinberir aðilar eða félög að stórum hluta í eigu opinberra aðila. Beinar ríkisábyrgðir voru ekki veittar vegna framkvæmdarinnar en ríkið kom að verkefninu í gegnum eignarhlut í Speli og með ákveðnum lánum. Í heild lánaði ríkið um 1,1 milljarð en heildarkostnaður við verkið nam um 4,6 ma.kr. á verðlagi í febrúar 1996. Reksturinn var háður talsverðri gengisáhættu þar sem tekjur eru í íslenskum krónum en lán voru að mestu í erlendum gjaldmiðlum. Ríkinu verða afhent göngin til eignar þegar þau hafa verið borguð upp sem gert er ráð fyrir að verði 20 ár frá opnun. Meiri umferð um göngin en reiknað var með svo og nýir samningar um endurfjármögnun leiddu til þess að afkoma Spalar var betri en reiknað var með sem aftur ýtti undir að veggjald um göngin var lækkað.

Hvalfjarðargöngin hafa stundum verið tekin sem dæmi um vel heppnaða einkaframkvæmd og eru þau jafnvel talin geta rutt veginn fyrir að ráðast með sama hætti í fleiri verkefni í samgöngumálum. Þó getur gerð og rekstur Hvalfjarðarganga varla talist hrein einkaframkvæmd í hefðbundnum skilningi þess orðs enda stóðu opinberir aðilar að baki hlutafélaginu Speli.

Þá er vart hægt að staðhæfa með gildum rökum að kostnaður við Hvalfjarðargöng hefði orðið meiri þótt ríkið hefði sjálft staðið fyrir framkvæmdinni í stað þess að fela hlutafélagi að annast um hana. Þannig hefði hönnun ganganna sjálfsagt orðið mjög áþekkt og sjálf gangagerðin verið boðin út og hagstæðasta tilboði tekið í báðum tilvikum. Varla er um það að ræða að einkaaðili hefði getað farið aðrar og hugsanlega hagkvæmari leiðir við hönnun mannvirkisins og gerð þess. Langur byggingartími er reyndar atriði sem oft er nefnt að plagi framkvæmdir á vegum ríkisins, en þótt vissulega megi finna nýleg dæmi um slíkt bendir t.d. reynslan af jarðgangagerð á vegum ríkisins ekki til þess að slíkt hefði orðið raunin með göng undir Hvalfjörð.

Ljóst er líka ríkið hefði að sjálfsögðu getað fjármagnað framkvæmdina með a.m.k. jafnhagstæðum lánum og Spölur, jafnvel með lánum á talsvert lægri vöxtum. Við slíkan samanburð verður samt að taka tillit til áhættuálags en líklegt er að lánakjör Spalar hafi endurspeglad áhættu við framkvæmdina.

Sú staðreynd að opinberir aðilar áttu meirihluta í Speli hefur vafalaust orðið til þess að ávinningi vegna meiri tekna og lægri fjármagnskostnaðar var ráðstafað til notenda ganganna í formi lægra veggjalds. Eigendum ganganna bar engin skylda til þess að lækka veggjaldið þrátt fyrir betri afkomu og alls óvíst er að slíkt hefði orðið raunin hefði framkvæmdin verið hrein einkaframkvæmd.

Kostnaður við rekstur ganganna eftir að framkvæmdum lauk er hlutfallslega lágur í samanburði við heildarkostnað og felst einkum í innheimtu veggjalds, viðhaldi

ganganna og fjármálaumsýslu vegna þeirra lána sem tekin voru. Þá er ekki um það að ræða að samlegðaráhrifa gæti við aðra starfsemi þess aðila sem rekur göngin eða að einhverja sérþekkingu þurfi til að sjá um reksturinn, en slík sjónarmið geta vegið þungt þegar meta skal ávinning af þátttöku einkaaðila. Því verður varla séð að þessi kostnaður hefði orði annar svo einhverju máli skipti þótt ríkið hefði sjálft annast rekstur ganganna (né ætti hann að hækka eftir að göngin verða afhent ríkinu til eignar). Loks er ekki nein ástæða til að ætla að umferð um göngin hefði orðið önnur eftir því hvort einkaaðili eða ríkið annast rekstur þeirra.

Þau atriði sem hér eru nefnd virðast ekki síður eiga við um þau áform sem eru um gerð Sundabrautar og því ætti varla að skipta máli hvort framkvæmdin við hana er á vegum ríkisins eða einkaaðila. Ef eitthvað er þá er sennilega minni óvissa um kostnað við lagningu Sundabrautar og umferð um hana en var með Hvalfjarðargöngin.

Hins vegar má færa allsterk rök fyrir því að ekki hefði verið ráðist í gerð Hvalfjarðarganganna fyrr en síðar nema vegna þess að framkvæmdin var ekki beint á vegum ríkisins og kostnaður við þau var greiddur með veggjaldi. Skýringin er sú að á sínum tíma var ekki pólitísk samstaða um að setja framkvæmdina á samgönguáætlun auk þess sem það gæti hafa tafið slíkt verkefni á vegum ríkisins að mjög skiptar skoðanir voru hjá ýmsum aðilum um að yfir höfuð væri unnt að grafa slík göng eða þá að umferð um þau yrði nægjanleg til að réttlæta framkvæmdina.

Um Sundabrautina gegnir talsvert öðru máli. Bæði liggur fyrir að framkvæmdir við 1. áfanga eru þegar komnar á samgönguáætlun og ólíklegt er að sá áfangi verði fjármagnaður með veggjaldi. Þá er eins og fyrr segir lítil óvissa um verkið sjálft og kostnað við það sé miðað við þá kosti sem helst hafa verið uppi á borðum. Þótt vissulega sé talsvert svigrúm vegna mismunandi leiða við gerð Sundabrautar verður að telja líklegt að ríki og Reykjavíkurborg taki ákvörðun um leið (t.d. legu og hvort um verður að ræða brúargerð, þverun eða jarðgöng) en ekki sá aðili sem yrði hugsanlega falin einkaframkvæmd.

Reyndar er ekki alveg víst hvort pólitísk samstaða sé um að setja seinni áfanga Sundabrautar inn á vegaáætlun næstu ára, t.d. vegna umfangs verkefnisins, og því mætti spyrja hvort upp sé komin hliðstæð staða og með Hvalfjarðargöngin á sínum tíma. Það ber hins vegar að hafa hugfast að ólíkt Hvalfjarðargöngum þar sem kostnaður er alfarið greiddur upp af notendum hefur verið við það miðað að ríkið endurgreiði kostnaðinn við Sundabraut. Ef ríkið ætlar þannig hvort sem er að standa undir öllum kostnaði við framkvæmdina, jafnvel þótt hún sé unnin sem einkaframkvæmd, er erfitt að sjá rökin fyrir því að fara þessa leið nema skýrt sé að hún skili meiri fjárhagslegum eða faglegum ávinningi en hefðbundin vegagerð á vegum ríkisins. Ef um væri að ræða hagkvæma samgönguframkvæmd og valið stæði aðeins um að ráðast í hana sem einkaframkvæmd eða sleppa henni, væri einkaframkvæmd eðlilegur kostur. Þannig má nefna að í sumum nágrannalöndum okkar er við það miðað að ráðast megi í einkaframkvæmd sé um að ræða verkefni sem ekki fullnægja skilyrðum til að vera fjármögnuð af samgönguáætlun ríkisins en eru þó metin mjög arðsöm og þjóðhagslega hagkvæm. Ætli ríkið hins vegar hvort sem er að kosta verkið hljóta stjórnvöld jafnframt að skoða möguleika á að fara hefðbundnar leiðir að verkinu. Það sjónarmið eitt að gjaldfærsla ríkisins vegna framkvæmdarinnar dreifist yfir lengra tímabil sé það unnið sem einkaframkvæmd getur varla talist falla undir eðlileg rök í þessu sambandi enda varla réttmætt að bókhaldsreglur séu láttnar hafa

áhrif á ákvarðanatöku um verklegar framkvæmdir. Hvaða kostur er ódýrastur þegar allar greiðslur ríkissjóðs vegna Sundabrautar hafa verið núvirtar er það sem horfa ætti til.

Niðurstaðan af því sem hér hefur verið rakið er því að framkvæmdir við Hvalfjarðargöng geta hvorki talist hrein einkaframkvæmd í venjulegum skilningi þess orðs né er ástæða til þess að ætla að einkaframkvæmd skili þar betri árangri en hefði hún verið unnin á vegum ríkisins með hefðbundnum hætti. Þá er heldur ekki hægt að draga þá ályktun að sérstök rök mæli með því að fela einkaaðilum gerð og rekstur Sundabrautar, hvort sem er 1. áfanga eða þeirra síðari, fremur en að ráðast í framkvæmdina með hefðbundnum hætti á vegum ríkisins. Með þessu er að sjálfsögu ekkert fullyrt um það hvort einkaframkvæmdir geti við aðrar kringumstæður átt rétt á sér, enda má finna ýmis dæmi, bæði hérlendis og erlendis, um vel heppnaða samvinnu einkaaðila og ríkis.

Það sem skiptir hér höfuðmáli er að hægt sé að meta hverju sinni hvaða leið ætla megi að henti best við fjármögnun, byggingu og rekstur samgöngumannvirkja. Í því skyni geta kerfisbundnar matsaðferðir verið til mikils gagns. Benda má á að í skýrslu sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands vann fyrir Vegagerðina, Siglingastofnun og Flugmálastofnun um forgangsröðun í samgöngum og kom út í október 2005 er m.a. lagt til að stjórnvöld taki í notkun aðferðafræði við ákvarðanir um fjárfestingar í samgöngumannvirkjum sem tryggji hagkvæmni framkvæmdanna og gagnsæi við ákvarðanatöku. Skýrsluhöfundar lögðu til að notuð yrði félagshagfræðileg greining (e. Socio-Economic Analysis) til þess að leggja mat á valkosti og gera forsendur ákvarðanatöku sýnilegri, en þar er tekið tillit bæði til áhrifa- og ábataliða sem meta má til verðs og annarra sem ekki verða verðlagðir. Stjórnvöld geta að sjálfsögdðu komið sínum áherslum á framfæri þótt slík aðferðafræði sé notuð við mat framkvæmda, t.d. með því að ákvarða hvert vægi einstakra matsþátta sé í ákvarðanatöku, til að mynda með hliðstæðum hætti og þekkist við mat á margvíslegum útboðum. Í nágrannalöndum okkar hafa slíkar aðferðir verið notaðar um langt skeið og mikil reynsla komin á beitingu þeirra.

Komi til þess að stjórnvöld taki upp slíkar aðferðir við mat á samgönguf framkvæmdum er eðlilegt að þær nái einnig til þess hvort rétt sé að ráðast í slíkar framkvæmdir með hefðbundnum hætti eða sem einkaframkvæmd. Reyndar er vandséð hvernig hægt er að meta hagkvæmni einkaframkvæmdar með öðrum hætti en í slíku samhengi. Hver annars sem niðurstaðan verður um hvenær rétt sé að velja leið einkaframkvæmdar í samgöngumálum í stað hefðbundnari leiða er mikilvægt að stjórnvöld hafi það hugfast að þau eru með ákvörðunum sínum að skapa fordæmi sem væntanlega munu hafa áhrif á síðari samgönguf framkvæmdir.