



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Reykjavík, 22. desember 2025

Arnarhvoli við Lindargötu

101 Reykjavík

Efni: Umsögn um áform um lagasetningu um stofnun innviðafélags

Samtök atvinnulífsins (samtökin) hafa tekið til umsagnar áform um að leggja fram frumvarp til laga um heimild til að stofna sérstakt innviðafélag sem heldur utan um fjármögnun og uppbyggingu tiltekinna samgöngumannvirkja. Áformin voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 5. desember sl., mál nr. S-243/2025. Tilgangur fyrirhugaðs innviðafélags er að koma á nýju skipulagi fjármögnunar við framkvæmd stórra samgöngumannvirkja. Fram kemur í áformaskjali að gert sé ráð fyrir að fjármögnun félagsins og verkefna þess byggji á fjórum stoðum: 1) árlegt fjárframlag samkvæmt samningi við ríkið til næstu ára, 2) lánsfjármögnun, t.d. með ríkisábyrgð eða endurlánum, 3) gjaldtaka af samgöngumannvirkjum í eigu félagsins og 4) fjárfesting lífeyrissjóða og annarra fjárfesta.

Samtökin hafa lengi varað við því að innviðauppbygging hafi í of mörgum tilfellum setið á hakanum á Íslandi og að útpensla opinberra tilfærslukerfa hafi verið á kostnað innviðauppbyggingar. Viðhaldsskuld á núverandi innviðum hefur safnast upp en sömuleiðis eru ýmsar vísbendingar um að skort hafi á nýfjárfestingar í innviðum, einkum opinberum innviðum.

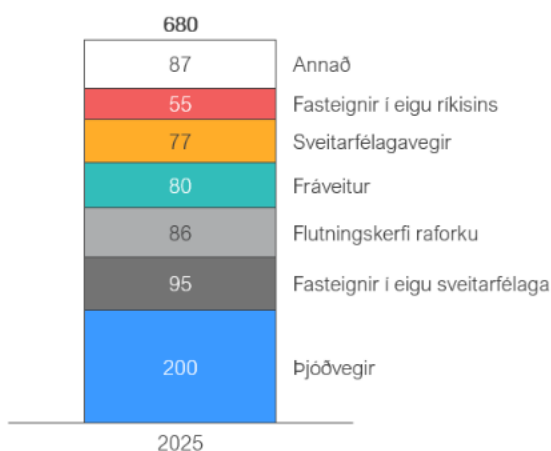


Fjárfesting í innviðum hefur setið á hakanum

Bætt forgangs röðun í opinberum fjármálum skapar svigrúm til aukinnar innviðafjárfestingar

Uppsöfnuð viðhaldsskuld innviða

Ma.kr.



Heimildir: Samtök iðnaðarins (Innviðir á Íslandi 2025), OECD, Samtök atvinnulífsins



Samtökin hafa því hvatt stjórnvöld til að huga að því að virkja fjármagn lífeyrissjóða og annarra einkaaðila við nýfjárfestingar í innviðum. Samvinnuleið (PPP) hins opinbera og einkaaðila hefur ýmsa kosti: hún tryggir áhættudreifingu, veitir ríkinu aðgang að sérfræðipækkingu og fjármagni einkageirans og nýtir skilvirkni hans til að bæta þjónustu og byggja upp innviði á hagkvæman hátt. Vel hönnuð verkefni tryggja reglulegt viðhald í stað þess að vanræksla safnist upp og kalli á dýrari endurbætur. Einkaaðilar hafa jafnframt meiri hvata til að ljúka verkefnum á tilskildum tíma og með lágmarks tilkostnaði, sem skilar betri þjónustu til almennings.

Stofnun nýs innviðafélags getur verið jákvætt skref í þessa veru ef rétt er að því staðið. Samvinnuverkefni má skilgreina og útfæra með ýmsum hætti, með mismikilli aðkomu einkaaðila, en sveigjanleikinn sem einkennir leiðina tryggir að hún getur nýst við margs konar verkefni. Samtökin leggja áherslu á mikilvægi þess að þannig sé staðið að stofnun innviðafélags að það nái markmiði sínu um fjölbreyttari fjármögnun innviðaframkvæmda en sé ekki einungis nýtt lag í opinberum rekstri uppbyggingar og leið til að færa opinbera fjárfestingu úr A-hluta ríkissjóðs yfir í C-hluta.

Áhrif á efnahagsreikning ríkissjóðs

Eðli innviða er að þeir kalla á umsvifamiklar fjárfestingar í upphafi en tekjustreymi/ágóði af nýtingu þeirra fellur til á löngu tímabili. Með því að færa uppbyggingu samgöngumannvirkja í sérstakt innviðafélag er verið að færa fjármögnunarbyrði af A-hluta ríkissjóðs yfir í C-hluta. Það mun að öðru jöfnu bæta skuldastöðu A-hluta ríkissjóðs en þó mun ríkissjóður a.m.k. að hluta bera ábyrgð á lántökum félagsins ef marka má áformaskjalið. Breytingin kann því að fegra skuldastöðu ríkisins á yfirborðinu og skapa freistnivanda á efnahagsreikningi ríkissjóðs. Mikilvægt er að huga að því með hvaða hætti hægt er að girða fyrir slíkan freistnivanda þ.e. tryggja að heildarskuldir ríkissjóðs aukist ekki og huga að því hvernig hægt er að tryggja gagnsæja í framsetningu á skuldastöðu ríkisins eftir tilkomu innviðafélags.

Þá er einnig óljóst hver vænt fjármögnunarkjör nýs félags koma til með að verða. Verði ekki um beina og ótakmarkaða ríkisábyrgð á öllum lánum félagsins að ræða er fyrirséð að vaxtakjör verða verri en ef ríkissjóður sér með beinum hætti um fjármögnun og framkvæmdir í gegnum Vegagerðina. Erlendis þekkjast innviðafélög víða en jafnframt eru dæmi um að erfiðlega hafi gengið að skilgreina samband ríkis og innviðafélags, t.a.m. komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að það bryti í bága við reglur um ríkisaðstoð að danska ríkið ábyrgðist að fullu lánveitingar til innviðafélags um Eyrarsundsbrú. Frá árinu 2018 hefur lánsfjármögnun danska félagsins verið á markaðsforsendum (annað hvort án ríkisábyrgðar eða með ríkisábyrgð gegn greiðslu vaxtaálags).¹ Ekki er ljóst hvort og með hvaða hætti hugað hefur verið að þessum þáttum í tengslum við innviðafélag en samtökin telja nauðsynlegt að slíkar upplýsingar liggi fyrir áður en innviðafélag er sett á laggirnar.

Áform um 100% eigu ríkisins

¹ <https://www.oresundsbron.com/en/about-oresundsbron/about-us/financing>



Í áformaskjalinu kemur fram að stefnt sé að því að ríkið muni koma til með að fara með allt hlutafé í fyrirhuguðu innviðafélagi og það skilgreint sem opinbert hlutafélag. Ekki er því gert ráð fyrir beinni aðkomu einkafjárfesta í félaginu að öðru leyti en með lánsfé. Telja samtökin að sú ráðstöfun takmarki að nokkru leyti mögulegan ávinning af stofnun félagsins.

Þó félagið geti vissulega virkjað einkafjármagn í einstaka verkefnum rúmast slík verkefni einnig innan núverandi lagaumgjarðar, en lög um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir heimila Vegagerðinni að undangengnu útboði að ganga til samninga við einkaaðila um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir. Því er ekki augljóst að markmið um aukna aðkomu lífeyrissjóða og annarra fjárfestingasjóða náist með stofnun innviðafélags. Mikilvægt er að stjórnvöld skýri út hvernig nýtt innviðafélag hvetur til aukinnar aðkomu einkafjárfesta.

Upplýsingaóreiða um fjármögnun innviðauppyggingar

Með setningu laga um opinber fjármál voru markaðir tekjustofnar afnumdir. Setti það mark sitt á fjármögnunarumhverfi innviða að því leyti að gjöld sem tengdust bifreiðum höfðu verið að stórum hluta mörkuð til innviðauppyggingar, þó allur gangur hafi verið á því að þau skiluðu sér til markaðra verkefna.

Í öllu falli hafði setning laga um opinber fjármál þær afleiðingar að samfella, gagnsæi og fyrirsjáanleiki um fjármögnun innviða minnkaði. Það vekur því sérstaka athygli að eitt markmið með stofnun innviðafélags sé að auka samfellu í útgjöldum ríkisins til mikilvægra samgönguinnviða enda mætti ætla að hægt væri að ná fram sama markmiði með því að marka að nýju tekjur til samgönguverkefna. Stjórnvöld verða hið minnsta að skýra hvað stofnun sérstaks innviðafélags hefur umfram mörkun tekjustofna til sömu verkefna.

Segja má að sú mótsögn sem virðist felast í afnámi markaðra tekjustofna annars vegar og stofnun innviðafélags til að tryggja samfellu í útgjöldum hins vegar sé hluti af stærri vanda. Þeim vanda verður vart lýst með öðrum hætti en að upplýsingaóreiðu gæti þegar kemur að fjármögnun innviða á Íslandi.

Á síðastliðnu ári hafa a.m.k. þrjár skattahækkanir verið rökstuddar með þeim hætti að auka þurfi tekjur ríkissjóðs gagngert til þess að standa straum af fjárfestingum í innviðum. Þannig voru veiðigjöld hækkuð til muna til að fjármagna innviðauppyggingu á landsbyggðinni auk þess sem kílómetragjald var samþykkt og vörugjöld á bifreiðar hækkuð m.a. til að fjármagna vegaframkvæmdir. Þá eru einnig uppi áform um náttúru- og innviðagjöld á ferðaþjónustu en þau hafa verið rökstudd m.a. með vísun til fjármögnunar á samgönguinnviðum. Í áformaskjali um innviðafélag kemur svo einnig fram að til standi að félagið annist innheimtu veggjalda vegna notkunar samgöngumannvirkja í eigu þess, jafnvel á fyrirbyggjandi samgönguinnviðum sem ríkið ætlar sér að afhenda félaginu.

Í fjármálaáætlun 2026-2030 kemur fram að stefnt sé að því að auka framlög til samgöngu- og fjarskiptamála um 8 ma. kr. frá fjárlögum 2025 til 2030 með sérstaka áherslu á að bæta öryggi og þjónustu í vegasamgöngum og efla viðhald vegakerfisins. Sé litið eingöngu til þeirra þriggja



samþykktu skattahækkana sem finna má í fjárlögum fyrir árið 2026 (veiðigjald, kílómetragjald og vörugjöld á ökutæki) er um að ræða aukna skattheimtu sem nemur 18,4 ma. kr. Ef marka má opinbera umræðu og áformaskjalið má gera ráð fyrir viðbótarfjárhæðum vegna náttúru- og innviðagjalda og veggjalda á tekjuhlið. Því vaknar upp sú spurning hvort óumdeild þörf fyrir innviðauppbýggingu sé misnotuð í opinberri umræðu til að réttlæta almennar skattahækkanir. Samtökin minna á að Ísland er háskattaríki og leiðrétt fyrir almannatryggingum eru ríkisútgjöld óvíða hærri en á Íslandi. Ef tryggja á áframhaldandi samstöðu um innviðauppbýggingu og viðhalda trúverðugleika er lágmarkskrafa er að ríkið skilgreini og móti skýra og heildstæða umgjörð utan um fjármögnun innviðauppbýggingar en noti það ekki sem almenna röksemdafærslu fyrir aukinni skattheimtu án þess að geta sýnt fram á að tekjurnar skili sér í framkvæmdir.

Hvað verður um Vegagerðina?

Ljóst er að áformin fela í sér töluverða tilfærslu verkefna frá Vegagerðinni til nýstofnaðs innviðafélags. Samtökin leggja áherslu á að breytingin feli ekki í sér óþarfa tvíverknað og tvöfalda yfirbyggingu sem leiði til aukins kostnaðar og stjórnsýslubyrði í samgönguframkvæmdum á Íslandi. Mikilvægt er að stjórnvöld hagræði í rekstri Vegagerðarinnar samhliða stofnun innviðafélags og telja að í frumvarpi eða frumvarpsdrögum sé réttast að fyrir liggi áætlanir um hversu mikið megi draga úr rekstrar- og stjórnsýslukostnaði Vegagerðarinnar við breytinguna. Þá þarf að liggja fyrir með skýrum hætti hvert hlutverk Vegagerðarinnar verður í nýju kerfi.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Lilja Hrunn Lúðvíksdóttir

Ísak Einar Rúnarsson