

EINKAFRAMKVÆMD

- SAMKEPPNI Á NÝJUM SVIÐUM -



VERSLUNARRÁÐ
ÍSLANDS

REYKJAVÍK 2004

EFNISYFIRLIT

| | |
|--|-----------|
| INNGANGUR | 2 |
| SAMANTEKT VERSLUNARRÁÐS..... | 4 |
| REYNSLAN AF EINKAFRAMKVÆMD | 6 |
| UNDIRBÚNINGUR OG FRAMKVÆMD ÚTBOÐS | 6 |
| GERÐ OG KOSTNAÐUR MANNVIRKIS..... | 8 |
| REKSTUR OG VIÐHALD HÚSNÆÐIS..... | 10 |
| FJÁRMÖGNUN EINKAFRAMKVÆMDAR | 12 |
| SKATTAR OG EINKAFRAMKVÆMD | 13 |
| LAGALEGAR HINDRANIR | 15 |
| STÆRÐ EINKAFRAMKVÆMDARVERKEFNA..... | 16 |
| MARKAÐUR FYRIR EINKAFRAMKVÆMD | 17 |
| EINKAFRAMKVÆMD Á ÍSLANDI | 19 |
| HVALFJARÐARGÖNG | 22 |
| IÐNSKÓLINN Í HAFNARFIRÐI | 24 |
| REYKJANESHÖLLIN | 27 |
| HJÚKRUNARHEIMILI VIÐ SÓLTÚN | 27 |
| LEIKSKÓLI Í GRINDAVÍK | 32 |
| LEIKSKÓLI AÐ HÁHOLTI Í HAFNARFIRÐI | 33 |
| GRUNNSKÓLI Í ÁSLANDI Í HAFNARFIRÐI..... | 34 |
| LEIKSKÓLI Í ÁSLANDI Í HAFNARFIRÐI..... | 35 |
| ÍÞRÓTTAMIÐSTÖÐ Í GRAFARVOGI | 35 |
| BJARKARHÚS Í HAFNARFIRÐI..... | 37 |
| LEIKSKÓLI Á HÖRÐUVÖLLUM Í HAFNARFIRÐI..... | 38 |
| LÆKJARSKÓLI Í HAFNARFIRÐI | 39 |
| NÆSTU SKREF | 40 |

ISBN 9979-9635-0-6

Rit þetta má afrita með leyfi útgefanda

Inngangur

Efni þessarar skýrslu er reynslan af einkaframkvæmd hér á landi og þær ályktanir sem draga má af henni. Einkaframkvæmd á Íslandi á sér ekki langa sögu. Innan við áratugur er frá því fyrsta framkvæmdin með því sniði var boðin út. Árið 1997 skilaði nefnd fjármálaráðuneytis skýrslu um einkaframkvæmd þar sem fram kom að einkaframkvæmd ætti við á nær öllum sviðum ríkisrekstrarins. Um það leyti má segja að hjólin hafi farið að snúast, en í þessari skýrslu Verslunarráðs Íslands er því raunar haldið fram að þau hafi snúist heldur hægt og að með meiri áherslu á einkaframkvæmd megi ná auknum árangri í rekstri hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga.

Hugtakið einkaframkvæmd spannar nokkuð breitt svið og getur falið í sér ólíka hluti. Almennt má þó segja að einkaframkvæmd liggi einhvers staðar á bilinu á milli einkavæðingar annars vegar og opinberra framkvæmda og opinberrar þjónustu hins vegar. Einkaframkvæmd hefur verið skilgreind sem sú aðferð að bjóða út á samkeppnisgrundvelli þjónustu sem áður var nær alfarið á herðum hins opinbera og hið opinbera vill áfram stuðla að eða fjármagna. Fjármögnun þjónustunnar getur verið að mestu leyti með þjónustugjöldum eða samningsbundnum greiðslum frá hinu opinbera. Einkaframkvæmd hefur helst skilað árangri þar sem mestur hluti þjónustunnar, þ.e. bæði umgjörð og þjónustan sjálf er boðin út á samkeppnisgrundvelli. Með einkaframkvæmd má segja að samkeppni sé innleidd á sviði sviðum sem hafa verið einokuð af ríkinu. Sú samkeppni getur skilað betri þjónustu, sparnaði og fjölbreytni.

Í þessari skýrslu er fjallað um þann hluta einkaframkvæmdar þar sem einkaaðilar hafa staðið að byggingu og rekstri mannvirkis og í sumum tilvikum einnig þess starfs sem þar fer fram.

Við gerð skýrslunnar var rætt við fjölda þeirra sem með einum eða öðrum hætti hafa komið að einkaframkvæmdarverkefnum. Í þeim hópi eru meðal annarra seljendur og kaupendur þjónustunnar og notendur mannvirkjanna. Þó að ekki hafi verið rætt við alla sem komið hafa nálægt einkaframkvæmd með einhverjum hætti má engu að síður gera ráð fyrir að með þessum samtölum hafi tekist að fá ágæta mynd af reynslunni af þessum verkefnum. Til viðbótar er stuðst við ritaðar heimildir, en þar sem þær eru takmarkaðar hefðu þær alls ekki dugað einar til að gefa fullnægjandi mynd af viðfangsefninu.

Í kaflanum hér á eftir verða helstu niðurstöður skýrslunnar dregnar fram og þar á eftir verður reynslan af einkaframkvæmd hér á landi reifuð nánar. Því næst verður sagan rakin með því að farið verður

yfir þau verkefni sem unnin hafa verið með þessum hætti. Í þeim kafla fá verkefnin mismikla umfjöllun og er það meðal annars gert vegna ólíkrar stærðar þeirra og til þess að hægt sé að draga lærdóm af þeirri breidd sem er í verkefnunum, en í misjafnri umfjöllun felst enginn dómur um einstök verkefni. Loks er horft fram á veginn og nefndar hugmyndir um þau einkaframkvæmdarverkefni sem hægt væri að ráðast í á næstu árum.

Að skýrslunni unnu Haraldur Johannessen, hagfræðingur og blaðamaður, sem hafði umsjón með verkinu, Sigríður Ásthildur Andersen, lögfræðingur Verslunarráðs Íslands, og Þór Sigfússon, framkvæmdastjóri Verslunarráðs Íslands.

Samantekt Verslunarráðs

Reynslan af þeim einkaframkvæmdarverkefnum sem hafa náð fram að ganga hefur verið góð og neytendur þeirrar þjónustu sem um ræðir hafa ekki fundið að því að eiga viðskipti við einkaaðila fremur en hið opinbera.

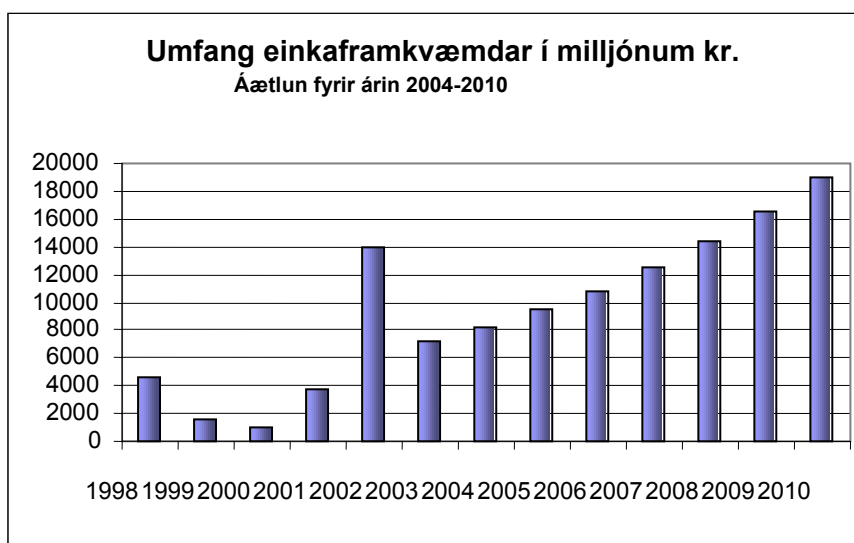
Almennt góð reynsla

Skortur hefur verið á verkefnum í einkaframkvæmd og þar af leiðandi hafa tiltölulega fáir rutt brautina með þátttöku í útboðum. Ekkert bendir þó til annars en að þátttakendum fjölgi nú verulega og því mikilvægt að innkaupastefnu ríkisins sé fylgt og einkaframkvæmd nýtt í auknum mæli.

Hingað til fá verkefni og fáir þátttakendur

Umfang einkaframkvæmdar síðustu 5 ár hefur verið um 40 milljarðar og búast má við því að umtalsverð aukning verði á næstu 5-7 árum.

Vaxandi markaður



Einkaframkvæmd nýtur sín best ef hún nær til sem flestra þátta verkefnis, byggingu húsnæðis, rekstur þess og þjónustunnar sem þar fer fram.

Mikilvægt að bjóða út þjónustuna líka

Dæmi eru um að útboðslýsing sé afar ítarleg og lítið svigrúm fyrir bjóðendur að kynna hugmyndir sínar um hagkvæmustu lausnina. Slík útboð kæfa kosti einkaframkvæmdar.

Útboðslýsing má ekki vera of ítarleg

Augljós sparnaður hefur áunnist með einkaframkvæmd.

Augljós
sparnaður

Meiri kröfur um gæði þjónustu og viðhalds eru augljóslega gerðar til einkaaðila. Þá virðast menn almennt ánægðari með þessa þætti hjá einkaaðilum og benda á að hið opinbera sé gjarnan svífaseint þegar kemur að t.d. viðhaldi fasteigna.

Meiri kröfur til
einkaaðila

Skýr afstaða til einkaframkvæmdar þarf að koma fram í löggjöf. Brögð eru að því að í lögum sé einungis vikið að sjálfseignarstofnunum en ekki að öðrum einkaaðilum.

Löggjöf
stundum
óvart til trafala

Reynslan af einkaframkvæmd

Hér á eftir verður farið almennt yfir reynsluna af einkaframkvæmd hér á landi. Leitast verður við að draga lærdóm af þeim verkefnum sem unnin hafa verið, en nánar er fjallað um einstök verkefni í sérstökum kafla hér að aftan.

Undirbúningur og framkvæmd útboðs

Eitt af því sem skilur á milli við undirbúning útboða vegna einkaframkvæmdar er hversu langt verkkaupi gengur í skilgreiningu verksins. Þannig hefur hönnun húsnæðis til dæmis ýmist verið niðurstaða hönnunarsamkeppni fyrir útboð eða hluti af útboðinu og þá í höndum bjóðenda. Lítill ágreiningur virðist um það að betur fari á því að hönnun húss sé í höndum bjóðenda, enda sé hluti af hagkvæmni einkaframkvæmdar fölginn í því að nýta þekkingu og hugmyndaauðgi bjóðenda til að ná fram hagkvæmni á sem flestum sviðum. Sumir ganga raunar svo langt að telja einkaframkvæmd ekki eiga við nema hönnun sé innifalin því svigrúm bjóðenda sé að öðrum kosti svo lítið að ávinningurinn hverfi. Þegar hönnunarsamkeppni fari fram fyrir útboð, eða hönnun mannvirkisins liggi fyrir af öðrum ástæðum áður en útboð fari fram, sé betra að fara leið hefðbundins útboðs þar sem eingöngu byggingarþátturinn er innifalinn og mannvirkið verði þá í eigu hins opinbera.

Hönnun sé í
höndum
bjóðenda

Ástæðan fyrir þessu sést ágætlega þegar haft er í huga að gróflega áætlað nemur bygging hússins um þriðjung kostnaðarins í einkaframkvæmd, reksturinn vegur um þriðjung og fjármögnunin annað eins. Hönnun hússins hefur áhrif á alla þessa þætti og þar eru áhrifin á fjármagnskostnaðinn ef til vill augljósust, þar sem hann hækkar með hækkandi byggingar- og rekstrarkostnaði. Byggingarkostnaður er mismikill eftir því hvernig húsið er hannað og þar getur munað miklu. Nú kann að vera að af ákveðnum ástæðum, þá yfirleitt vegna umhverfis byggingarinnar, leggi verkkaupi mikið upp úr útliti hennar en minna upp úr kostnaði. Þetta felur hins vegar ekki í sér að nauðsynlegt sé að láta hanna húsið fyrirfram, því hægt er að ná svipaðri niðurstöðu með því að breyta vægi í einkunnagjöf. Útboð vegna einkaframkvæmdar hafa yfirleitt verið framkvæmd þannig að notast er við tveggja umslaga kerfi, sem þýðir að verðtilboðið er í einu umslagi og lausnin að öðru leyti í öðru umslagi. Rökin fyrir þessu eru þau að verðið hafi ekki áhrif á mat á lausninni og verður þetta að teljast eðlilegt fyrirkomulag. Með því að draga úr vægi verðsins við einkunnagjöfina getur verkkaupi náð fram þeirri ósk sinni að lausnin verði að öðru leyti sem best. Ef lögð væri sérstök áhersla á útlit hússins mætti jafnvel hugsa sér að taka upp þriggja umslaga kerfi, þar sem fyrst væri

Útboði stýrt
með
einkunnagjöf

lagt mat á útlitið og því gefin sérstök einkunn sem vægi þungt, en síðan væru hinir þættirnir skoðaðir. Með þessu móti mætti notast við einkaframkvæmd og ná að fullu fram kostum hennar þrátt fyrir að áherslan væri á fegurð byggingarinnar fremur en notagildi eða hagkvæmni.

Hönnunin hefur áhrif á rekstrarkostnað hússins, svo sem á rafmagns- og heitavatnaskostnað, kostnað við þrif og kostnað við viðhald. Bjóðendur hafa ýmsa sérþekkingu á þessum sviðum sem getur nýst við að ná niður rekstrarkostnaði, og þar með tilboðsfjárhæðinni, hafi þeir svigrúm til.

Skilgreining verkefna í útboðsgögnum

Þessu tengt er fleira en aðeins spurningin um það hvort hönnunin að húsinu á að vera tilbúin fyrir útboð eða hvort hún á að vera í höndum bjóðenda. Eins og fjallað er um í kaflanum um Sóltnúnsheimilið hér á eftir skiptir einnig máli hversu nákvæmlega verkið er skilgreint. Bjóðendur í Sóltnúnsheimilið hafa fundið að því hve nákvæm útboðslýsingin vegna Sóltnúns var, en þar var flestallt fyrirfram ákveðið í allmiklum smáatriðum. Hönnun hússins var að vísu eftir, en svigrúmið til að hanna það var minna en verið hefði með almennari skilgreiningu á þörfunum. Eins og rakið verður í umfjölluninni um Sóltnúnsheimilið er ekki einhlítt hversu nákvæmar skilgreiningarnar ættu að vera. Þau sjónarmið að verkkaupi, þ.e. hið opinbera, verði að vita hvað það er að kaupa eru eðlileg og eiga ef til vill sérstaklega við þegar verið er að bjóða svo flókið verk út í fyrsta sinn.

Útboðslýsing
hugsanlega
of nákvæm

Skoðanir eru mjög skiptar um þetta atriði, en þó er óhætt að fullyrða að bjóðendur vilja frekar hafa meira svigrúm en minna og telja sig með því móti geta nýtt þekkingu sína betur og þar með gert hagstæðari tilboð. Ríkiskaup hafa verið svipaðrar skoðunar og hafa bent á að munur sé á þarfalýsingu og kröfulýsingu, en í útboði Sóltnúnsheimilisins hafi til dæmis verið um kröfulýsingu að ræða. Aðrir á kaupendahliðinni hafa talið sig þurfa að vita nánar hvað þeir vilja kaupa og þess vegna verði útboðslýsingar að vera nákvæmlega útfærðar og má nefna að þessi viðhorf voru ríkjandi í þeim verkefnum sem Hafnarfjarðarbær sá um útboð á. Þeir sem vilja nákvæm útboðsgögn telja engu að síður að svigrúm sé nægilegt fyrir bjóðendur til að nýta þekkingu sína og finna hagkvæmar og góðar lausnir og reynslan staðfesti þetta.

Vilja vita hvað
verið er að
kaupa

Hér má taka dæmi af tveimur útboðum, annars vegar útboði á vegum Hafnarfjarðarbæjar vegna grunnskólans í Áslandi og hins vegar útboði á leikskólanum í Grindavík, sem Ríkiskaup sáu um. Leikskóli er vissulega minni og einfaldari en grunnskóli, en engu að síður vottar fyrir ólíkri hugsun í þessum gögnum. Annars vegar er um að ræða útboðsgögn upp á um 100 blaðsíður, en hins vegar 13 blaðsíður. Um húsnæði leikskólans í Grindavík var í útboðs-

gögnum ekkert annað sagt en að húsið skyldi hannað og reist þannig að það uppfyllti þau skilyrði sem sett væru í reglugerðum, meðal annars um innra skipulag og lágmarksstærðir, auk þess sem fram kom að leikskólinn skyldi rúma um það bil 80 börn. Þessar kröfur voru settar fram í örfáum línum. Þeim kröfum, sem gerðar voru til húsnæðis grunnskólans í Áslandi, var lýst á um 40 blaðsíðum, þar sem skilgreint er hversu stórt hvert einstakt rými hússins skyldi vera og hvernig það skyldi útbúið. Þannig tekur lýsing á eldtrausti skjalageymslu Áslandsskólans á móta pláss í útboðsgögnum og öll lýsingin á húsnæði leikskólans Króks og segir þetta nokkra sögu um ólík viðhorf til útboðslýsinga.

Lýsing á eldtrausti geymslu á við heilan skóla

Erfitt er að slá því föstu hversu langt ætti að ganga í skilgreiningu verksins í útboðslýsingu, en þó má gera ráð fyrir að með almennari lýsingu ásamt einkunnagjöf fyrir lausn ætti að vera hægt að fá fram betri hugmyndir að lausnum en þegar búið er að skilgreina allt í miklum smáatriðum og minnka þannig svigrúm bjóðenda. Ekki er ólíklegt að eftir því sem fleiri verkefni verða boðin út með einkaframkvæmd muni draga úr nákvæmum skilgreiningum í útboðsgögnum, enda komi í ljós að bjóðendur hafa hag af að útfæra lausnir sínar vel og kaupendur þjónustunnar muni þá treysta því betur að fá góðar lausnir. Þetta væri æskileg þróun sem ætti smám saman að leiða til hagkvæmari lausna.

Æskilegt að útfæra ekki um of

Niðurstaða útboðs

Niðurstaða útboðs hefur nær alltaf verið á þann veg að lægsta tilboði hefur verið tekið og verður það í raun að teljast sérkennilegt í ljósi þess að verðið hefur almennt vegið á að giska helming heildareinkunnar, en legið á bilinu 33% og upp í 60%. Með þessu er ekki átt við að óæskilegt sé að taka lægsta tilboði, en búast hefði mátt við að þegar einkunnagjöf er með þessum hætti hefði tilboð með lægsta verði ekki orðið jafn oft ofaná og raun ber vitni.

Lægsta tilboði nær alltaf tekið

Gerð og kostnaður mannvirkis

Einn af kostum einkaframkvæmdar felst í því að áhætta af gerð mannvirkisins færist úr höndum hins opinbera til einkaaðila. Reynslan af einkaframkvæmdarverkefnum er sú að byggingar taka tiltölulega skamman tíma, sem þarf ekki að koma á óvart þar sem einkaaðilar leggja sig fram um að koma mannvirkjum í fulla nýtingu hið fyrsta. Byggingartími í einkaframkvæmd dregst ekki á langinn eins og mörg dæmi eru um þegar hið opinbera byggir sjálft.

Skammur byggingartími

Ekki er síður mikilvægt að kostnaður hins opinbera er ákveðinn fyrirfram og felst eingöngu í því leigugjaldi sem um er samið. Þess eru dæmi að sá sem fengið hefur verkefni í einkaframkvæmd hefur tapað á verkinu með því að bjóða of lágt. Slíkt getur að

sjálfsögðu ekki verið markmið hins opinbera því nauðsynlegt er að báðir aðilar hafi að jafnaði ávinning af þessu fyrirkomulagi. Engu að síður sýnir þetta að hið opinbera hefur fengið hagstæðan samning og minnir um leið á að verkefni á vegum hins opinbera hafa tilhneigingu til að fara fram úr áætlunum en ef slíkt gerist í einkaframkvæmd ber hið opinbera ekki kostnaðinn.

Engin
framúrkeyrsla

Kostnaðaráætlun

Samanburður á kostnaðaráætlunum og samningsverði þarf að skoðast í þessu ljósi, því það er alls óvíst að kostnaðaráætlun verkefnis hefði haldið ef hið opinbera hefði séð sjálft um framkvæmdina. Opinber kostnaðaráætlun hefur ekki legið fyrir nema í um helmingi þeirra verka sem boðin hafa verið út í einkaframkvæmd og þá hefur jafnvel komið upp á að verki hefur verið breytt eftir á þannig að samanburður er ekki mögulegur. Einnig má nefna að ekki hefur alltaf þótt ástæða til að gera jafn nákvæma kostnaðaráætlun og ella þegar bjóða á verkið út með einkaframkvæmd. Það er líka umdeilt hvort ástæða er til eða jafnvel hvort æskilegt er að gera kostnaðaráætlun þegar verk er boðið út með þessum hætti, enda fáist besta kostnaðaráætlunin í tilboðunum sjálfum. Lægsta verð sem aðilar á markaði séu tilbúnir að vinna verkið fyrir hljóti að vera marktækasta áætlunin um kostnað. Þá er umdeilt hvernig vinna skuli kostnaðaráætlanir séu þær á annað borð unnar. Á að gera ráð fyrir svipuðum kostnaði og áður hefur verið, eða á að gera kröfur um að fundnar séu hagkvæmari leiðir?

Tilboðin besta
kostnaðar-
áætlunin?

Haldbærustu upplýsingarnar um samanburð á kostnaðaráætlun og samningsverði er að finna í verkefnum Hafnarfjarðarbæjar, en bærinn hefur gefið út kostnaðaráætlanir um þau verkefni sem þar hafa verið unnin og hafa verið í höndum bæjarins eins, þ.e. önnur en Iðnskólann í Hafnarfirði. Af þeim fimm verkefnum bæjarins þar sem hægt er að bera saman kostnaðaráætlun og samningsverð er samningsverðið undir áætlun í þrjú skipti. Samtals er sparnaður bæjarins af þessum fimm verkefnum um 4% af kostnaðaráætlun á samningstíma þeirra, eða um 400 milljónir króna. Á ári er þetta um 16 milljóna króna sparnaður. Þar við bætist að gert er ráð fyrir að sparnaður hafi orðið af þeim tveimur verkefnum í Hafnarfirði þar sem samanburður er ekki mögulegur, en þar er, auk Iðnskólans í Hafnarfirði, um að ræða Bjarkarhúsið.

Sparnaður
nemur 4% af
kostnaðar-
áætlun

Almennt má segja að af verkefnum Hafnarfjarðarbæjar megi draga þá ályktun að ávinningur hafi verið af einkaframkvæmdinni, og að ávinninginn megi helst finna í þeim verkefnum þar sem ekki var búið að hanna húsnæði og lóð fyrirfram. Í báðum verkefnum sem voru yfir kostnaðaráætlun var búið að hanna fyrirfram og þar virðist svigrúm bjóðenda því hafa verið of lítið til að einkaframkvæmd nyti sín til fulls. Þrátt fyrir það er ekki hægt að fullyrða að framkvæmd bæjarins hefði komið betur út, enda má í

Kostnaðar-
áætlun hefði
líklega ekki
staðist

ljósi reynslunnar af þeim færa fyrir því sterk rök að kostnaðar-
áætlun bæjarins hefði ekki staðist.

Rekstur og viðhald húsnæðis

Í útboðum vegna einkaframkvæmdar á skólahúsnæði hefur verið misjafnt hvaða rekstrarþættir ætlað er að séu á hendi bjóðenda og hvaða rekstrarþættir á hendi þess sem sinnir innra starfi. Algengast er að þættir á borð við viðhald, orku, sorp, þrif, húsvörslu og öryggisgæslu séu á hendi húseiganda og hafa þeir haldist hjá honum. Þegar reynt hefur verið að hafa fleiri þætti á hendi húseiganda hefur hins vegar komið upp að húseigandi hefur samið sig frá þeim þáttum. Þetta á við um mötuneyti í leikskólanum Króki í Grindavík, sem ætlunin var að húseigandi ræki en hann samdi sig frá áður en rekstur hófst. Þetta á einnig við um tölvubúnað í Iðnskólanum í Hafnarfirði, sem húseigandi skyldi eiga og reka, en hentugra þótti eftir þriggja ára reynslu að skólinn semdi við tölvufyrirtæki.

Fellt út úr
samningi

Það er álitamál hvort æskilegt er að fela húseiganda stóran eða lítinn hluta af þeirri þjónustu sem tengist innra starfi þeirra sem nýta húsnæðið. Í Króki sér einkaaðili um innra starfið og það má telja að hann geti rekið mötuneytið á hagkvæmari hátt en húseigandinn. Eins má segja um tölvubúnaðinn í Iðnskólanum í Hafnarfirði að þar var húseigandinn í raun óþarfur milliliður því að til eru sérhæfð fyrirtæki sem sinna slíkri þjónustu. Í Iðnskólanum í Hafnarfirði, sem rekinn er af hinu opinbera, er rekstur mötuneytisins hins vegar í höndum húseigandans og í slíku tilviki má ætla að vafamál sé hvaða fyrirkomulag veitingasölunnar sé heppilegast.

Reynslan hefur fremur verið sú að í útboðum vegna einkaframkvæmdar hefur húseigandanum frekar verið falið að sjá um meira en minna af innra starfi og þá hefur komið upp að það hefur ekki verið talið hagkvæmt, eins og hér er rakið. Vandinn við þetta kann hins vegar að vera sá að einungis er boðinn út byggingarþátturinn og rekstur byggingarinnar, en ekki allur reksturinn. Undantekning á þessu er Sóltúnsheimilið, en annars hefur þetta verið í tvennu lagi og þá koma upp spurningar hvar mörkin liggja á milli húseiganda og þess sem sér um innra starfið. Hægt er að hugsa sér að ganga skemur en gert hefur verið og láta þann sem sér um innra starfið taka yfir fleiri þætti, svo sem þrifin, en það má einnig fara þá leið að bjóða reksturinn út í heilu lagi, bæði húsnæði og innra starf. Hvort tveggja hefur kosti og galla og má nefna að með því að ganga skemur verður ábyrgðin að hluta til skýrari og sá sem sér um innra starfið gætir þá ef til vill betur að umgengni innanhúss. Erfitt er þó að sjá að vandinn sé þar með leystur, því umgengni og þrif, svo dæmi séu tekin, hafa áhrif á viðhaldskostnað og æskilegt er fyrir húseigandann, sem greiðir

Mörkin milli
innra starfs og
húsnæðis

fyrir viðhaldið, að hafa áhrif á þessa þætti til að lágmarka eignarýrnun.

Ef gengið er alla leið og bæði húsnæði og innra starf eru boðin út saman einfaldast málið að því leyti að enginn vafi leikur á því hvar mörkin liggja og húseigandinn, sem jafnframt rekur innra starfið, reynir að ná hámarks hagkvæmni út úr heildarrekstrinum. Þetta veldur því hins vegar að flóknara verður að taka þátt í útboðunum og þau gera meiri kröfur til bjóðenda, og reyndar líka til verkkaupa ef hann hefði að öðrum kosti séð sjálfur um innra starfið. Það kann hins vegar að vera æskilegt að bjóða út heildarlausnir líkt og í Sóltúni og þó að það sé flóknara er ekki ósennilegt að þannig megi ná fram aukinni hagræðingu. Það að heildarútboð geri meiri kröfur til bjóðenda þarf ekki að vera neikvætt, enda má ætla að með fleiri slíkum útboðum myndu fyrirtækin bregðast við með því að auka þekkingu sína og eflast til að geta betur tekist á við verkefni.

Heildarlausnir
gera meiri kröfur
til bjóðenda

Í samtölum við notendur húsnæðis sem reist hefur verið í einkaframkvæmd hefur komið fram að mikill munur sé að ýmsu leyti á að starfa í slíku húsnæði og húsnæði hins opinbera. Munurinn felist að stærstum hluta í rekstri hússins, viðhaldi þess og umhirðu utanhúss. Ekki virðist fara milli mála að öllum þessum þáttum er betur sinnt þegar húsnæðið er í eigu einkaaðila heldur en þegar hið opinbera er eigandinn. Margt er nefnt til sögunnar í þessu sambandi, svo sem betra viðbragð einkaaðilanna þegar dytta þarf að einhverju smávægilegu, til dæmis að laga lekan glugga eða losa um stíflu. Reynslan virðist sú að opinberu aðilarnir séu svífaseinni ef eitthvað kemur upp á og að það geti tekið lengri tíma og að því geti fylgt meira umstang að fá smávægileg atriði lagfærð. Ekki er þetta þó alveg einhlítt, því dæmi hafa komið upp þar sem álitamál er hver skuli bera kostnað af tilteknum breytingum eða lagfæringum og þá hefur það gerst að úrbætur hafa tekið nokkurn tíma. Þetta á við ef upp kemur sú staða að húsnæði reynist í ákveðnu atriði ekki henta nægilega vel og notandi þess vill láta gera breytingu sem hefur kostnað í för með sér en ekki er ljóst hvort teljist yfirsjón húseiganda eða hvort ábyrgðin er verkkaupa.

Viðhald og
umhirða betri
hjá einkaaðilum

Þá hefur verið nefnt að einkaaðilar geri meiri kröfur um góða umgengni en opinberir aðilar. Þeir gera til að mynda frekar en opinberir aðilar kröfu um að notaðir séu inniskór og leggja almennt mikið upp úr að vel sé farið með búnað, gólfefni og annað sem slitnar við notkun. Þetta má segja að sé lýsandi fyrir muninn á opinberu eignarhaldi og eignarhaldi einkaaðila og þetta viðhorf til eignanna verður til þess að auka endingu og draga úr rýrnun verðmæta. Á meðan kröfur um góða umgengni eru innan hóflegra marka, sem þær virðast vera, má ætla að þær séu jákvæðar og dragi úr kostnaði bæði hjá verksala og verkkaupa.

Meiri kröfur til
umgenginnar

Notendur tala einnig um að það fyrirkomulag að húsnæðið sé í eigu einkaaðila og að þeir sjái um allan reksturinn, valdi minni áhyggjum. Ábyrgðin sé annarra til að mynda ábyrgð á þrifum, grasslætti og þess háttar, en þau atriði virðast vera í góðu lagi. Þegar um skóla er að ræða þarf sá sem sér um innra starfið ekki að eyða tíma sínum í að sjá til þess að þessum verkefnum sé sinnt þegar um einkaframkvæmd er að ræða og hann hefur því betri tíma til að sinna skólastarfinu sjálfu.

Áhyggjuminnna
fyrir notendur

Fjármögnun einkaframkvæmdar

Eins og sagt var frá hér að framan er almenna reglan sú að fjármagnskostnaðurinn sé um þriðjungur kostnaðar við einkaframkvæmd. Af þessu má sjá að fjármögnunin getur ráðið úrslitum um hagkvæmni einkaframkvæmdarverkefnis. Þar sem samið er til langs tíma skiptir vaxtastig miklu máli og hagsmunir bæði seljenda og kaupenda að það takist að halda því sem lægst. Ein leið til þess var nefnd hér að framan en hún felst í því að ríkið velti ekki meiri áhættu yfir á einkaaðilana en hagkvæmnin leyfir og ástæða er til.

Einkaframkvæmdarverkefni eru yfirleitt til langs tíma og eru 25 ár algengasti samningstíminn. Verkefnin eru yfirleitt þess eðlis að hið opinbera hefur ekki í hyggju að hætta að veita þjónustuna og samningurinn felur þess vegna nánast í sér ábyrgð ríkis eða sveitarfélags. Ef þjónustan er þess eðlis að hið opinbera hyggst veita hana um ófyrirsjáanlega framtíð er ekki ástæða til annars en að leyfa þeirri staðreynd að koma fram í fjármagnskostnaðinum. Þessa hefur yfirleitt ekki verið gætt í samningum um einkaframkvæmd, en nefna má að í samningum um Rannsókn- og nýsköpunarhús á Akureyri var fjármögnunaraðilum gert kleift að taka veð í samningnum við ríkið og þar með voru lánskjör betri en þau hefðu ella orðið. Þá skipta uppsagnarákvæði samninganna einnig máli, en samningar sem hið opinbera getur auðveldlega losnað undan fela í sér aukna áhættu sem hið opinbera hefur ef til vill í raun engan áhuga á að losa sig undan því það hyggst veita þjónustuna áfram. Þá getur skipt máli að uppsagnarákvæði séu þannig, að hið opinbera taki þjónustuna og/eða húsnæðið yfir verði samningum sagt upp, en ekki þannig að fjármögnunaraðilar sjái fram á að hús sem þeir hafa lánað til kunni að standa illa nýtt eftir nokkur ár. Þrátt fyrir að þetta yrði til þess að lækka fjármögnunarkostnað fæli þetta ekki í sér að hið opinbera tæki á sig aukinn kostnað, hvorki beint né óbeint, ef það ætlaði sér hvort eð er að veita þjónustuna áfram. Segja má að niðurstaðan af þessu sé sú að hið opinbera ætti að gæta þess frá upphafi samningsgerðar að velja ekki að ástæðulausu of mikilli áhættu yfir á einkaaðilann, því það skilar sér aðeins í minni hagkvæmni af einkaframkvæmdinni.

Ríkið haldi
eftir áhættu

Annað sem ætti að geta orðið til að lækka fjármagnskostnað þjóðenda tengist því sem rætt er hér á eftir, en það er virkari markaður með fjölgun einkaframkvæmdarverkefna og þar með öflugri þjóðendum. Hluti af því fyrir einkaaðila að taka þátt í einkaframkvæmdarverkefni felst í því að eiga hús, en nú eru orðin til hér á landi fasteignafélög sem hafa eflst mjög á allra síðustu árum. Slík félög eiga að hafa burði til að eiga og reka húsnæði með hagkvæmari hætti en áður hefur tíðkast og með þátttöku slíkra félaga má einnig reikna með að fjármögnunin yrði ódýrari. Ástæða er til að ætla að slík félög muni í framtíðinni, í samvinnu við aðra aðila, hafa áhuga á að taka þátt í einkaframkvæmdarverkefnum enda væru slíkar fasteignir ákjósanleg viðbót við eignasafn þessara félaga.

Þátttaka
fasteignafélaga

Lægri fjármagnskostnaður hins opinbera heldur en einkaaðila hefur gjarna verið nefndur sem rök gegn einkaframkvæmd, en með því að haga samningum með þeim hætti sem hér er lýst eiga einkaaðilar að geta nýtt sér það traust sem opinberir aðilar hafa og þar með að ná fjármagnskostnaði sínum verulega niður, þó að þeir muni ekki að fullu ná kjörum hins opinbera. Þar sem fleira en fjármagnskostnaður ræður hagkvæmni einkaframkvæmdarverkefna er ekki ástæða til að ætla að fjármagnskostnaðurinn einn ráði úrslitum, allra síst ef dregið er úr honum eins og hér er lýst.

Fjármagns-
kostnaður ræður
ekki úrslitum

Skattar og einkaframkvæmd

Þegar kemur að því að vega og meta fjárhagslega kosti þess að ríki eða sveitarfélög nýti sér einkaframkvæmd í uppbyggingu starfsemi sinnar, þarf meðal annars að hafa í huga kostnað vegna virðisaukaskattsskyldu.

Ríki, bæjar- og sveitarfélög, og stofnanir þeirra, eru ekki skattskyld nema að því leyti sem þessir aðilar selja vörur eða þjónustu í samkeppni við fyrirtæki. Þá fellur rekstur skóla, þjónusta sjúkrastofnana og leiga á aðstöðu til íþróttastarfsemi, svo dæmi séu tekin, utan skattskyldusviðs laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt (vskl.). Það sama á við um almenna fasteignaleigu. Af þessum sökum ber t.d. fasteignaleiga ekki virðisaukaskatt (útskattur) en um leið er ekki til staðar réttur til frádráttar virðisaukaskatti (innskattur) af aðföngum til starfseminnar.

Í 5. gr. vskl. er kveðið á um skyldu til að tilkynna atvinnurekstur eða starfsemi til skráningar hjá skattstjóra. Skyldan hvílir á hverjum þeim sem skattskyldur er samkvæmt lögunum. Óskattskyldir aðilar þurfa þar af leiðandi ekki að tilkynna rekstur sinn til skattstjóra. Í 1. mgr. 6. gr. er hins vegar kveðið á um heimild fjármálaráðherra til að setja reglur um að fyrirtæki, sem selja þjónustu aðra en þá sem skattskyld er skv. 2. gr., geti farið fram á

Frjáls
skráning

skráningu. Þeim er með öðrum orðum frjálst að skrá starfsemi sína (frjáls skráning). Á grundvelli þessarar lagagreinar hefur fjármálaráðherra gefið út reglugerð nr. 577/1989, um frjálsa og sérstaka skráningu vegna leigu eða sölu á fasteign en við frjálsa skráningu verða óskattskyld gæði skattskyld. Þannig getur fasteignaleiga orðið skattskyld starfsemi og virðisaukaskattur sem fellur til við viðhald og rekstur eignarinnar orðið frádráttarbær. Þýðing frjálsrar skráningar vegna leigu á fasteign er því fyrst og fremst sú að leigusali, sem sótt hefur um og hlotið slíka skráningu að skilyrðum uppfylltum, skal innheimta útskatt af leigugjaldinu í samræmi við 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar en öðlast jafnframt innskattsrétt af aðföngum vegna hinnar skráðu eignar samkvæmt 7. gr. Þá er skattskyldum leigutaka heimilt að telja til innskatts virðisaukaskatt af leigugjaldinu samkvæmt almennum reglum laga nr. 50/1988.

Einkaframkvæmd, sem felur sér í langtímaleigu sveitarfélags á húsnæði sem einkaaðili hefur reist og skráð frjálsri skráningu, má telja hagkvæma fyrir sveitarfélagið. Með þeim hætti lendir virðisaukaskattskylda, sem til fellur við byggingu og rekstur húsnæðisins, ekki af fullum þunga í einu lagi á sveitarfélaginu, en gjarnan er þar um töluverða fjárhæð að ræða. Þess í stað greiðir sveitarfélagið virðisaukaskatt af leigugjaldinu og fær þannig tækifæri til að dreifa greiðslum skattsins á lengri tíma. Það kemur sveitarfélögum vel, einkum með tilliti til þess að fæst þeirra hafa fjárhagslega burði til þess að standa skil á miklum fjárhæðum á skömmum tíma. Með þessu lækkar einnig stofnkostnaður við byggingu húsnæðis sem nemur virðisaukaskatti þeim sem byggingaraðili fær sem innskatt og þar af leiðandi lækkar fjármagns-kostnaðurinn.

Lægri
stofnkostnaður

Vert er þó að gefa því gaum að útleiga á aðstöðu fyrir óskattskylda starfsemi, til dæmis íþróttaiðkun, fæst ekki skráð frjálsri skráningu. Hins vegar getur komið til þess að rekstur í húsnæði sé blandaður, bæði skattskyldur, svo sem leiga til veitingasölu í íþróttahúsi eða leiga á aðstöðu fyrir ráðstefnuhald, og óskattskyldur, og er þá hægt að sækja um frjálsa skráningu fyrir þann hluta húsnæðisins sem verður leigður til skattskyldrar starfsemi. Þess vegna horfir það þannig við sveitarfélagi að hagkvæmara er að leigja húsnæðið sem slíkt en ekki bara aðstöðu í húsnæðinu. Með leigu er átt við að sveitarfélag fái svo víðtæk afnot af eigninni að þau jafnist nokkurn veginn á við raunveruleg umráð eiganda. Leiga á tímabundinni aðstöðu, til dæmis tilteknir klukkutímar á ári, telst því ekki leiga í þessum skilningi. Egilshöllin er dæmi um þetta og hún er því ekki skráð frjálsri skráningu. Til að öðlast frjálsa skráningu væri hægt að stofna eignarhaldsfélag um bygginguna. Það félag leigir bygginguna svo í heild sinni öðru félagi sem leigir einstaka tíma, þar með talið til Reykjavíkurborgar.

Tímabundin
leiga fæst
ekki skráð

Lagalegar hindranir

Almenna löggjöf þarf í einhverjum tilfellum að endurskoða ef vel á að takast til við einkaframkvæmd, því dæmi eru um að löggjöf sé óskýr um afstöðu til einkaframkvæmdar. Þannig má benda á lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992 en málaflokkurinn er eðli máls samkvæmt afar víðtækur. Undir þennan málaflokk fellur t.d. þjónusta við geðfatlaða (t.d. dvalarheimili fyrir geðfatlaða eða skammtímavistun) svo dæmi sé tekið af sviði þar sem brýn nauðsyn virðist vera á fleiri og/eða betri úrræðum.

Óskýr löggjöf

Í 14. gr. laganna er fjallað um starfsleyfi heimila fyrir fatlaða og starfsleyfi ýmissa þjónustustofnana, s.s. dagvistarstofnanir, skammtímavistun og endurhæfingarstöðvar.

Leyfi til handa sveitarfélögum, félagasamtökum og sjálfseignarstofnunum til að setja á fót og reka stofnanir skv. 9. gr. eða heimili fyrir fatlaða skv. 3.–6. tölul. 10. gr. veitir félagsmálaráðherra að fenginni umsögn viðkomandi svæðisráðs. Heimilt er félagsmálaráðherra að gera sérstaka þjónustusamninga við félagasamtök og sjálfseignarstofnanir, sbr. 3. mgr. 13. gr.

Túlkun þessa ákvæðis hefur vafist fyrir þeim sem hafa áhuga á að starfa á þessu sviði heilbrigðisþjónustunnar. Af orðalagi ákvæðisins mætti ætla að hvorki sé gert ráð fyrir leyfi né þjónustusamningum til handa fyrirtækjum. Einkaaðilar verði að starfa innan félagasamtaka eða sjálfseignarstofnunar til að geta veitt fötluðum þjónustu. Þetta er þó ekki endilega eðlileg lögskýring því eins og ráða má af lögskýringargögnum (umræðum á Alþingi þegar lögin voru sett) stóð vilji lagasetningarvaldsins til þess að auka úrval úrræða fyrir fatlaða svo best mætti mæta þörfum þeirra sem á þjónustunni þurfa að halda. Af lögskýringargögnum má draga þá ályktun að þau rekstrarform (félagasamtök og sjálfseignarstofnanir) sem tilgreind eru í ákvæðinu hafi verið tiltekin í ljósi þeirra aðstæðna sem þá voru, árið 1992. Vísun til þessara rekstrarforma var ekki í upphaflegu frumvarpi til laga um málefni fatlaðra en var sett inn með hliðsjón af því að þessi rekstrarform voru þekkt á þessu sviði á þeim tíma. Af umræðum um frumvarpið er ekki hægt að draga þá ályktun að ekki hafi verið vilji til að gera ráð fyrir fyrirtækjum á þessu sviði heldur miklu frekar að mönnum hafi ekki hugkvæmst að gera ráð fyrir þeim, kannski af vantrú á að framboð á þjónustu fyrirtækja yrði ekki fyrir hendi í þessum málaflokki.

Nú er að koma í ljós að til staðar er áhugi einkaaðila á rekstri þjónustu við fatlaða. Afar brýnt er að löggjöf hindri ekki frumkvöðlastarf í þessum mikilvæga málaflokki. Ef einhver áhöld eru

Einföld
lagabreyting

um að löggjöfin sé Þrándur í Götum slíks rekstrar er rétt að laga-
setningarvaldið hyggi að því. Með einfaldri breytingu á 14. gr.
laga um málefni fatlaðra má tryggja að það sé hafið yfir allan vafa
að fatlaðir geti notið þjónustu einkaaðila í heilbrigðisþjónustu til
jafns á við aðra sem það gera. Þá gæti 14. gr. hljóðað svona:

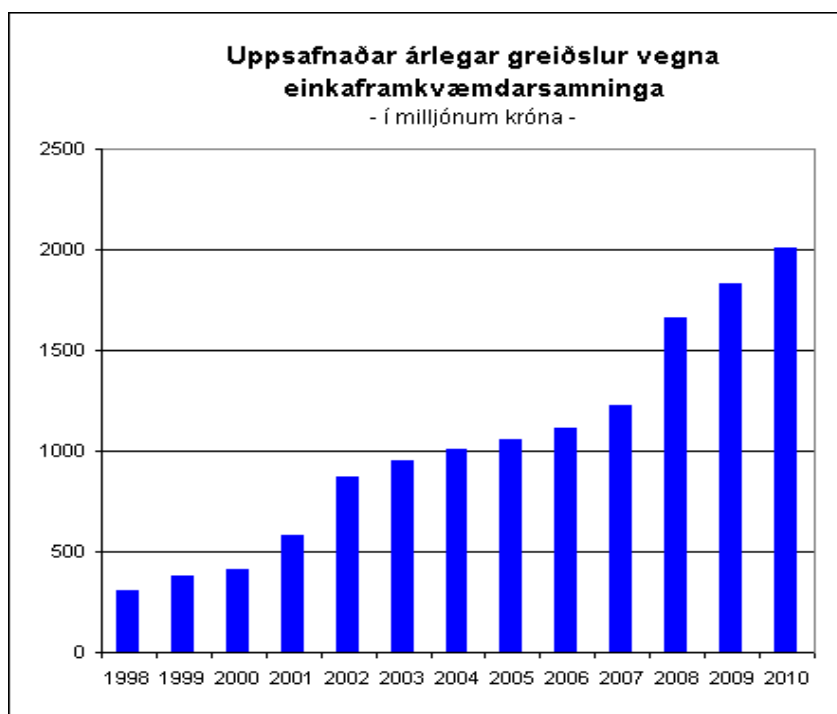
Leyfi til handa sveitarfélögum og einkaaðilum til að
setja á fót og reka stofnanir skv. 9. gr. eða heimili
fyrir fatlaða skv. 3.–6. tölul. 10. gr. veitir félagsmála-
ráðherra að fenginni umsögn viðkomandi svæðisráðs.
Heimilt er félagsmálaráðherra að gera sérstaka þjón-
ustusamninga við einkaaðila, sbr. 3. mgr. 13. gr.

Stærð einkaframkvæmdarverkefna

Fremur fá einkaframkvæmdarverkefni hafa verið boðin út hér á
landi og umfang flestra þeirra er tiltölulega lítið. Verkefnin, eins
og þau eru skilgreind í þessari skýrslu, eru færri en fimmtán og
heildarsamningsfjárhæðin er um 40 milljarðar króna á verðlagi
þessa árs. Þessi fjárhæð er þó ekki greidd öll út í einu, enda er það
einn af kostum einkaframkvæmdar að kostnaður dreifist yfir
samningstímann, sem oftast er 25 ár. Samningarnir hafa verið
gerðir frá árinu 1996 til þessa árs, en hægt er að líta svo á að
árlegar greiðslur vegna verkefnanna hafi hafist árið 1998 þegar
Hvalfjarðargöngin opnuðu, þó að það séu notendur en ekki hið
opinbera sem greiði fyrir göngin.

Ef horft er á uppsafnaðar árlegar greiðslur, sem eru þær greiðslur
sem raunverulega eru inntar af hendi, hefur einkaframkvæmd
vaxið töluvert á síðustu árum. Á verðlagi í ár voru heildargreiðslur
vegna einkaframkvæmdarverkefna innan við 500 milljónir króna á
árunum 1998 til 2000, en fara yfir 1.000 milljónir króna á næsta
ári. Á myndinni hér að neðan má sjá þróunina á síðustu árum auk
þess sem sýnd er möguleg þróun næstu ára. Þar er gert ráð fyrir
10% aukningu verkefna milli ára.

Þessi vöxtur er hóflegur ef miðað er við þróunina á síðustu árum,
en farið er varlega í spána þar sem fremur fá verkefni eru á því
stigi að hægt sé að gera ráð fyrir mikilli viðbót af kláruðum
verkefnum á allra næstu árum. Framhaldið mun ráðast af því
viðhorfi sem mun ríkja á næstunni til þessara mála og hvort kostir
einkaframkvæmdar verða nýttir í auknum mæli. Almenn viðhorf
til einkarekstrar á ýmsum sviðum í rekstri hins opinbera virðast
fremur vera að snúast á sveif með þeim sjónarmiðum fylgismanna
einkaframkvæmdar, en þar sem töluverðan tíma tekur að bjóða út
og ljúka einkaframkvæmdarverkefni, oft um tvö ár, þykir rétt að
fara varlega í að spá örum vexti á næstunni.



Markaður fyrir einkaframkvæmd

Í innkaupastefnu ríkisins, sem samþykkt var í ríkisstjórn í nóvember 2002, er bent á að í krafti stærðar sinnar hafi ríkið mikil áhrif á samkeppnismarkað. Þar segir meðal annars að hægt sé að nota innkaup ríkisins til að stuðla að uppbyggingu markaðar á tilteknu sviði og að til lengri tíma litið geti ríkið með markaðsvæðingu þeirra fjölbreyttu verkefna sem það sinnir stuðlað að uppbyggingu nýrrar atvinnustarfsemi á almennum markaði. Í innkaupastefnunni segir enn fremur að ríkisstjórnin hafi skilgreint það sem eitt af stefnumiðum sínum að kostir einkaframkvæmdar verði nýttir í auknum mæli í ríkisrekstri. Þetta er mikilvæg stefnumörkun og lýsir jákvæðu viðhorfi til þess að efla einkaframtakið á sviðum þar sem ríkið er fyrir og ná þannig fram auknu hagræði. En þetta á ekki aðeins við um ríkið, því sveitarfélögin í landinu eru einnig afar umsvifamikil og hafa með höndum fjölmörg verkefni sem geta verið vel til þess fallin að fela einkaaðilum, eins og dæmi eru nefnd um hér að framan. Sveitarfélögin geta þannig ekki síður en ríkið stuðlað að uppbyggingu markaðar og nýrrar atvinnustarfsemi og mikilvægt er að þau geri það.

Eitt af því sem stendur einkaframkvæmd fyrir þrífum er einmitt skortur á verkefnum sem unnin eru með sniði einkaframkvæmdar. Einkaframkvæmd er að ýmsu leyti nokkuð flókin og þátttaka í útboði vegna einkaframkvæmdar krefst talsverðar sérþekkingar. Slík útboð eru til að mynda flóknari en útboð þar sem eingöngu er boðin út bygging húss, svo dæmi sé tekið. Og sérþekkingin þarf að

Hið opinbera
stuðli að
markaði

Skortur á
verkefnum

vera þeim mun meiri sem útboðið felur fleira í sér. Þannig var Sóltúnsverkefnið til að mynda afar flókið vegna eðlis starfseminnar og þess að þar var bæði boðin út bygging, með öllu sem henni tilheyrir, og rekstur innri starfsemi. Útboð á minna húsi án innri starfsemi er til að mynda mun einfaldara og krefst ekki sömu þekkingar þjóðenda, og raunar ekki heldur sömu þekkingar kaupanda þjónustunnar. Af þessum sökum væri æskilegt að bjóða bæði út fleiri og flóknari verkefni.

Fleiri verkefni hefðu ekki aðeins í för með sér að þekking þeirra sem tækju þátt í útboði vegna einkaframkvæmdar færi vaxandi. Fleiri verkefni hefðu einnig í för með sér að fleiri tæku þátt í útboðum vegna einkaframkvæmdar. Með fleiri þátttakendum yrði til virkari markaður, sem kæmi sér vel fyrir kaupendur þjónustunnar. Búast má við að smám saman færu tilboðin batnandi með fleiri hugmyndum og lægra verði frá fleiri og reyndari bjóðendum.

Með því að efla markaðinn að þessu leyti væri hið opinbera ekki einungis að efla fyrirtæki á markaðnum til að stuðla að hagkvæmari innkaupum á þjónustu fyrir sig, þó að það séu út af fyrir sig næg rök fyrir því að efla þennan markað. Það má einnig gera ráð fyrir að með tímanum yrðu til nægilega öflug fyrirtæki á þessu sviði hér á landi til að þau gætu keppt á alþjóðlegum markaði og þannig má segja að hið opinbera geti slegið að minnsta kosti tvær flugur í einu höggi með því að auka einkaframkvæmd; það getur hagrætt í eigin rekstri um leið og það eflir atvinnulífið til aukinnar útrásar.

Virkari markaður
og lægra verð

Fyrirtæki gætu
sótt út

Einkaframkvæmd á Íslandi

Einkaframkvæmd er nýlegt fyrirbæri hér á landi og verkefnin sem unnin hafa verið með þessum hætti hafa ekki verið mjög mörg. Fyrsta verkefnið sem unnið var með sniði einkaframkvæmdar voru Hvalfjarðargöngin, en gerð þeirra var þó óvenjuleg að því leyti að þau voru ekki boðin út af hinu opinbera, heldur var farið í það verkefni að frumkvæði bæði einkaaðila og félags í blandaðri eigu einkaaðila og opinberra aðila. Segja má að fyrsta hefðbundna verkefnið hafi verið smíði Iðnskólans í Hafnarfirði, en hann var boðinn út sem einkaframkvæmdarverkefni árið 1998. Hér að aftan verður fjallað um þau einkaframkvæmdarverkefni sem ráðist hefur verið í og lokið við hér á landi. Ýmis önnur verkefni, sem að sumu leyti svipar til einkaframkvæmdar, verður ekki fjallað um hér. Þar má sem dæmi nefna Íþrótt- og sýningahöllina í Laugardal sem nú er unnið við byggingu á og áformað er að hefji rekstur árið 2005. Sú framkvæmd er með einkaframkvæmdarsniði, en er þó að stærstum hluta framkvæmd Reykjavíkurborgar. Borgin leggur fram 400 milljóna króna hlutafé en hlutafélag sem er að jöfnu í eigu borgarinnar og Samtaka iðnaðarins, Íþrótt- og sýningarhöllin hf., leggur fram rúman einn milljarð króna. Hlutafélagið mun eiga húsið en gert er ráð fyrir að borgin geti eignast það eftir 30 ár.

Nýleg og lítið
notuð aðferð

Þrátt fyrir að heilsugæslustöðin í Salahverfi í Kópavogi falli ekki undir þá skilgreiningu einkaframkvæmdar sem miðað er við í þessari skýrslu er ástæða til að nefna hana fáeinum orðum hér, enda verkefnið áhugavert og þetta er í fyrsta skipti sem slíkur rekstur er boðinn út. Ástæða þess að verkefnið fellur ekki undir skilgreiningu þessarar skýrslu er að verkkaupi hafði þegar leigt húsnæði undir stöðina og það var því aðeins reksturinn og skipulagning hans sem boðinn var út. Rekstur hinnar nýju heilsugæslustöðvar var boðinn út í desember 2002 og í febrúar á þessu ári bárust fimm tilboð. Þau voru frá Nýsi, Heilsuvaka, Frumafli, Heimilislæknastöðinni og Liðsinni. Notast var við tveggja umslaga kerfi, þar sem verðtilboðið var í öðru umslaginu með 60% vægi og lausnin að öðru leyti í hinu og hafði hún 40% vægi.

Rekstur heilsu-
gæslustöðvar
boðinn út

Nýsir fékk hæstu einkunn og var jafnframt með lágsta verðtilboðið, 610 milljónir króna. Tilboðstíminn var átta ár með möguleika á framlengingu í fjögur ár. Tilboð annarra voru á bilinu 663 til 837 milljónir króna. Kostnaðarmat verkkaupa var 741 milljón króna fyrir efri mörk en 620 milljónir króna fyrir viðmiðunarverð. Í viðmiðunarverði var gert ráð fyrir að aukin skilvirkni og hagræði myndu nást. Tilboðið var því lægra en viðmiðunarverðið og mun lægra en efri mörk kostnaðarmatsins, en þess ber að geta að verðið er að hluta afkastatengt og greiðslur geta því verið breytilegar eftir notkun stöðvarinnar.

Tilboðsverð
undir áætlun

Samningurinn um heilsugæslustöðina í Salahverfi felur í sér ýmsar nýjungar og er meginatriðið að fyrirtækið sjálft getur hagað stjórnun og rekstri eins og það telur heppilegast á grundvelli þeirra laga sem um starfsemina gilda. Samningurinn er við heilbrigðis- og tryggingaráðuneytið, sem ber ábyrgð á eftirliti með starfsemi stöðvarinnar, en hún er að hefjast um þessar mundir. Verksali er fyrirtækið Salus sem var stofnað sérstaklega um reksturinn og er að hálfu í eigu fyrirtækisins Nýsis og að hálfu í eigu tveggja lækna. Faglegt eftirlit er lögum samkvæmt á hendi landlæknis-embættisins.

Verið er að byggja rannsókn- og nýsköpunarhús á Akureyri sem ætlunin er að taka í notkun næsta haust. Ríkið mun leigja megnið af húsinu af einkaaðilum sem hafa tekið að sér byggingu þess og munu sjá um reksturinn auk útleigu á þeim hluta hússins sem ríkið nýtir ekki. Samningurinn hljóðar upp á tæpa 1,5 milljarða króna og er til 25 ára. Útboðsferlið gekk ekki hnökralaust fyrir sig og þurfti að bjóða út tvisvar áður en niðurstaða lá fyrir. Aðdraganda byggingar hússins má rekja til þess að ríkisstjórnin samþykkti í nóvember árið 1999 að hefja undirbúning að verkinu og í janúar árið eftir skipaði menntamálaráðherra nefnd til að vinna að málinu. Forval vegna útboðs fór fram í ársbyrjun 2001 og voru báðir sem þess óskuðu valdir til þátttöku í því, Íslenskir aðalverktakar í samvinnu við ISS Ísland og Nýsir í samstarfi við Ístak. Útboðið dróst á langinn, meðal annars vegna lögbannskröfu sem sett var fram vegna þess að hönnunin var inni í forvalinu og ágreiningur varð um höfundarrétt á svæðinu þar sem húsið skyldi rísa. Snemma árs 2002 fór útboðið fram og um mitt ár endaði það með því að Ístak og Nýsir kærðu niðurstöðuna eftir að hinir bjóðendurnir höfðu verið valdir. Talsmaður Nýsis taldi matið á lausnunum ekki hafa byggst á útboðsgögnunum heldur á tilfinningum. Farið hafi verið eftir útboðsgögnunum við hönnunina en þrátt fyrir það hafi verið gefin það lág einkunn lausnina að tilboðinu hafi verið hafnað þótt það hafi verið 13% undir því tilboði sem tekið var. Fram kom að fyrirtækin teldu sig hafa varið 12-15 milljónum króna í undirbúning vegna útboðsins.

Kærunefnd útboðsmála lagði fyrir Ríkiskaup, sem höfðu séð um útboðið, að hafna því tilboði sem tekið hafði verið sem ógildu. Þessi úrskurður kærunefndar var í mars 2003 dæmdur ógildur í héraðsdómi. Kærunefndin komst jafnframt að því, og þetta var áður en úrskurður héraðsdóms féll, að tilboðið sem ekki hafði orðið ofan á hefði verið gilt. Valnefndin taldi engu að síður verulega annmarka á því tilboði og loks fór svo að í byrjun árs 2003 ákvað menntamálaráðherra að báðum tilboðunum skyldi hafnað og framkvæmdin boðin út á ný.

Að þessu sinni voru þátttakendur í útboðinu fjórir, því tveir höfðu

Hnókrar í
útboði
rannsókn- og
nýsköpunarhúss

bæst í hóp upphaflegra bjóðenda sem báðir tóku þátt á ný. Íslenskir aðalverktakar og samstarfsaðilar fengu hæstu heildar-einkunn í þessu útboði líkt og í hinu fyrra. Lausnir giltu 50%, þjónusta 10% og verð 40% og fengu Íslenskir aðalverktakar að þessu sinni næsthæstu einkunn fyrir lausn, hæstu fyrir þjónustu og næsthæstu fyrir verð. Verðið sem varð ofaná voru tæpir 1,5 milljarðar króna eins og áður sagði, en verð bjóðenda lá á bilinu tæpir 1,4 milljarðar króna upp í tæpa 2 milljarða króna. Gert er ráð fyrir að húsið verði tekið í notkun í október á næsta ári.

Næstlægsta
verð valið

Af verkefnum sem eru í vinnslu, í undirbúningi eða á hugmynda-stigi má til að mynda nefna leikskóla á Sjúlandi í Garðabæ, sem fyrirhugað er að byggja og reka í einkaframkvæmd.

Loks má nefna tvö umfangsmikil mannvirki sem hafa verið í undirbúningi og ákveðnar hugmyndir hafa verið settar fram um, en það eru tónlistar- og ráðstefnuhús og Sundabraut. Nú er reiknað með að ásamt tónlistar- og ráðstefnuhúsinu, sem reist verði á Miðbakka í Reykjavík, verði reist hótél. Heildarkostnaður við byggingu þessara húsa er áætlaður 12,5 milljarðar króna og stefnir undirbúningsfélag að opnun tónlistar- og ráðstefnuhússins fyrir árslok 2008. Samkvæmt mati Vegagerðarinnar mun Sundabraut kosta á bilinu 7,5-14,5 milljarða króna eftir því hvaða leið verður valin og í samgönguáætlun er gert ráð fyrir því að framkvæmdir hefjist fyrir árið 2006.

Í skýrslu Gylfa Magnússonar dósents við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands um fjármögnun Sundabrautar er bent á að ekki skipti máli hvort ríkissjóður eða sérstakt fyrirtæki í eigu ríkisins taki lán til að fjármagna verk eða það sé greitt beint af fjárlögum. Stofni ríkið til útgjalda með lántöku verði að greiða lánin fyrr eða síðar með skattheimtu. Þetta eigi einnig við þótt ríkið greiði svokölluð skuggagjöld fyrir mannvirkið, en með skuggagjöldum er átt við að ríkið greiði þeim sem byggir og rekur mannvirkið ákveðið gjald sem ræðst af notkun þess. Í tilviki Sundabrautar gæti skuggagjald til að mynda falist í ákveðinni greiðslu ríkisins fyrir hvern bíl sem æki um veginn. Þessi ábending á við um flestar aðrar byggingar sem reistar eru í einkaframkvæmd, svo sem byggingu tónlistar- og ráðstefnuhúss. Í því tilviki mun hið opinbera bera kostnað af byggingunni hvernig sem staðið verður að framkvæmdinni, því það er ekki verið að velta kostnaðinum yfir á notendur. Með einkaframkvæmd er hins vegar möguleiki á að ná byggingar- og rekstrarkostnaði niður og auka þannig hagkvæmni í rekstri hins opinbera þegar á annað borð hefur verið ákveðið að fara út í tiltekna framkvæmd.

Kostnaðinum
verður ekki velt
yfir á einkaaðila

Sundabraut, líkt og ýmis önnur samgöngumannvirki, er þó þess eðlis að þar getur hið opinbera ef til vill losnað við að bera kostnaðinn. Hægt er að láta þá sem aka um Sundabraut greiða

veggjald og láta veggjaldið standa undir kostnaðinum á sama hátt og gert hefur verið með Hvalfjarðargöngin. Þegar einkaframkvæmdarverkefni eru með þeim hætti er hið opinbera ekki skuldbundið og áhættan og kostnaðurinn eru alfarið hjá þeim sem tekur verkið að sér.

Hvalfjarðargöng

Hjá hinu opinbera voru göng undir Hvalfjörð fyrst nefnd í opinberri skýrslu árið 1972 en lítil hreyfing komst á málið fyrr en rúmum fimmtán árum síðar. Frá árinu 1987 til 1990 gerðu ýmsir aðilar, bæði einkaaðilar og hið opinbera, athugun á möguleika á gerð ganga undir Hvalfjörðinn, en það var ekki fyrr en hlutfélagið Spölur var stofnað í ársbyrjun 1991 sem skriður komst á málið. Hluthafar Spalar eru 44, þar með talin fyrirtæki, félög og einstaklingar. Stærstu hluthafarnir voru í upphafi opinberir aðilar eða fyrirtæki að hluta eða öllu leyti í eigu hins opinbera, en þeir eru Grundartangahöfn, Skilmannahreppur, Vegagerðin og Akranesbær, auk Sementsverksmiðjunnar hf. og Íslenska járnblendifélagsins hf. Ríkið hefur síðan selt öll hlutabréf sín í Íslenska Járnblendifélaginu og Sementsverksmiðjunni.

Spölur hafði frumkvæði að gangagerðinni og bauð Hvalfjarðargöng út árið 1994. Það að frumkvæðið skuli með þessum hætti koma frá hlutfélagi en ekki hinu opinbera skilur Hvalfjarðargöngin frá öðrum einkaframkvæmdarverkefnum sem hér er fjallað um, en verkið var engu að síður unnið með aðferð einkaframkvæmdar og aðkomu hins opinbera, meðal annars í gegnum eignarhluta í Speli. Gangagerðin hófst árið 1996 og verktaki var Fossvirki sf., sem er í eigu Ístaks hf., sænska verktakafyrirtækisins Skanska AB og danska verktakafyrirtækisins E. Pihl & Søn AS. Ístak stjórnaði framkvæmdum og Skanska var í tæknilegu forsvari fyrir verkefnið. Fossvirki bar fulla ábyrgð á lánum á framkvæmdatímanum og þar til verkinu var skilað fullbúnu til Spalar hvíldi áhættan því á verktakanum og fjármálalegum bakhjörllum hans.

Göngin kostuðu 4.630 milljónir króna á verðlagi í febrúar 1996, sem jafngildir rúmum sex milljörðum króna á verðlagi nú. Þar af var undirbúningskostnaður 480 milljónir króna, eftirlit og kostnaður Spalar 150 milljónir króna og fjármagnskostnaður á byggingartíma 700 milljónir króna, en framkvæmdakostnaðurinn 3.300 milljónir króna. Hlutfé var 86 milljónir króna, innlendir og erlendir bankar lánuðu rúman 4,1 milljarð króna.

Að loknum framkvæmdatímanum var verkefnið endurfjármagnað og sá bandaríska líftryggingafélagið John Hancock, Mutual Life Insurance Inc., um stærstan hluta langtímafjármögnunar Hvalfjarðarganga með kaupum á skuldabréfi fyrir 2.600 milljónir króna. Þá keyptu fimmtán íslenskir lífeyrissjóðir skuldabréf fyrir

Frumkvæði
Hvalfjarðar-
ganga hjá Speli

Rúmir
6 ma.kr. á
verðlagi nú

1.800 milljónir króna. Bréf bandaríska fyrirtækisins eru á 1. veðrétti til tuttugu ára og bréf íslensku lífeyrissjóðanna eru á 2. veðrétti.

Lán Spalar voru ekki með ríkisábyrgð, en ríkið kom engu að síður að verkinu, bæði með ákveðnum ábyrgðum og lánum. Þannig lánaði ríkissjóður 120 milljónir króna vegna rannsókna og féllst jafnframt á að kaupa skuldabréf af Speli fyrir allt að 300 milljónir króna ef bergstyrkingar og –þéttingar þyrftu að vera yfir ákveðnum mörkum. Ríkissjóður samþykkti einnig að kaupa 300 milljóna króna skuldabréf af Speli til að ljúka samningum við verktaka, vegna áhættu sem verktakinn gat ekki tryggt sig fyrir en kynni að verða til að tefja verkið. Ekki kom til þess að á þessi ákvæði í samningum Spalar og ríkissjóðs reyndi og ríkissjóður keypti aldrei umrædd skuldabréf. Þá ábyrgðist ríkissjóður engin af lánum Spalar. Í heild lánaði ríkið um 1,1 milljarð króna vegna verksins, annars vegar um 720 milljónir króna vegna ganganna og hins vegar um 400 milljónir króna vegna vegagerðar að göngunum. Lán ríkisins eru á 3. og 5. veðrétti og verða líklega greidd á árunum 2005 til 2011. Í samtali við framkvæmdastjóra Spalar, Stefán Reyni Kristinsson, kom fram að þessi aðkoma ríkisins hafi auðveldað framkvæmdina, en að þó hefði líklega verið unnt að gera göngin án aðkomu þess. Hann telur einnig að auðveldara væri að fjármagna slíkt verkefni nú en áður vegna þeirrar góðu reynslu sem verið hefur af Hvalfjarðargöngunum. Æskilegt væri að slíkt verkefni væru fjármögnuð sem mest með innlendu fé þar sem allar tekjur séu í krónum, en lán vegna Hvalfjarðarganganna eru að stórum hluta í erlendum myntum og vegna gengissveiflna setur það svip sinn á afkomu félagsins. Afkoman hefur þó að jafnaði verið ágæt. Tekjurnar hafa verið rúmír fjórir milljarðar króna frá upphafi og hagnaðurinn um 4,3% af veltu.

Fjármögnun
væri
auðveldari
nú

Hvalfjarðargöng voru opnuð fyrir umferð árið 1998 og fyrir lá að ríkinu yrðu afhent göngin til eignar þegar þau hefðu borgað sig upp. Gert var ráð fyrir að þetta yrði á tuttugu árum, en nú er talið líklegt að þau muni borga sig upp á skemmri tíma og verði jafnvel afhent ríkinu þegar árið 2015. Þetta er vegna meiri umferðar en áætlanir gerðu ráð fyrir og þrátt fyrir að gjaldið sem greitt er fyrir notkun ganganna hafi lækkað. Á föstu verðlagi er lægsta gjaldið nú um 40% lægra en það var í upphafi og staka gjaldið um 25% lægra. Samkvæmt samningum má ríkið ekki hafa afskipti af gjaldtökunni, en hana þarf að ákveða í samráði við lánveitendur. Þannig þyrfti til að mynda að láta útbúa og leggja fram ýtarleg gögn og halda fundi með helsta lánveitandanum, bandaríska líftryggingafélaginu, þegar gjaldið var lækkað haustið 1999.

Gjaldið
hefur lækkað

Í upphafi var gert ráð fyrir að skatttekjur ríkissjóðs af verkefninu yrðu um 2 milljarðar króna áður en göngin yrðu afhent ríkinu, en nú er gert ráð fyrir að skatttekjurnar verði yfir þeirri upphæð.

Virðisaukaskattur á veggjaldið er 14%.

Hvalfjarðargöngin eru framkvæmd sem hefur heppnast vel þrátt fyrir að margir hafi lýst efasemdum á verkinu, einna helst vegna efasemda um að verkið myndi ganga tæknilega og að fjárhagsáætlanir gengju upp. Þær raddir hafa hljóðnað en nú er stundum fundið að því að veggjaldið sé of hátt, enda hafi umferð verið yfir áætlunum og framkvæmdin greiðst hraðar niður en gert var ráð fyrir í upphafi. Slíkar áhyggjur gefa vísbendingu um að framkvæmdin hafi heppnast vel og benda til þess að einkaframkvæmd geti vel gengið upp í vegakerfinu hér á landi. Augljóst er að ekki hefði verið ráðist í gerð Hvalfjarðarganganna á þeim tíma sem raun ber vitni ef kostir einkaframkvæmdar hefðu ekki hefðu verið nýttir og veggjald látið greiða kostnaðinn. Hvalfjarðargöngin voru ekki efst á framkvæmdalista ríkisins þó að óhætt sé í ljósi reynslunnar að fullyrða að þeirra hafi verið full þörf. Með gjaldtökunni má segja að göngunum hafi verið komið fram fyrir pólitíska biðröð vegaframkvæmda og vel má hugsa sér að hið sama geti átt við um fleiri framkvæmdir á þessu sviði. Í því sambandi má nefna fyrirhugaða Sundabraut, en margir hafa bent á að hún sé kjörið einkaframkvæmdarverkefni og að hægt væri að ráðast í gerð hennar án fjárhagslegs stuðnings hins opinbera.

Fram fyrir
pólitíska biðröð

Iðnskólinn í Hafnarfirði

Iðnskólinn í Hafnarfirði er fyrsta verkefni sem opinberir aðilar buðu út í einkaframkvæmd, en eins og að framan segir bauð hlutafélagið Spölur, sem er í blandaðri eigu, út Hvalfjarðargöngin. Undirbúningur hjá ríkinu hófst á fyrri hluta árs 1996 og útboðið var haldið í júlí árið 1998. Umsjón þess var í höndum Ríkiskaupa fyrir hönd fjármálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis og Hafnarfjarðarbæjar, sem gert höfðu samning sín á milli um að ráðast í framkvæmdina. Samkvæmt útboðinu var gert ráð fyrir því að teknar yrðu yfir byggingar skólans við Flatahraun og Reykjavíkurveg, byggð yrði viðbygging við húsið að Flatahrauni en annað verkefni fundið fyrir húsið við Reykjavíkurveg, sem er rúmir eitt þúsund fermetrar. Verkkaupi skyldi leigja húsið við Flatahraun í 25 ár og skyldi verktaki sjá um allan rekstur þess, viðhald, endurnýjun búnaðar, þrif, húsvörslu, sorphirðu, veitingasölu, öryggisgæslu og fleira, eða nánast allt annað en sjálfa kennsluna. Ef hann kys hefur verkkaupi rétt til að framlengja leiguna eftir að samningstíminn rennur út.

Allt annað en
kennslan

Fyrst var haldið forval og svo lokað útboð og voru þátttakendurnir þrír: 1) Nýsir í samstarfi við Ístak og Íslandsbanka, 2) Lava, sem er dótturfélag Íslenskra aðalverktaka og var meðal annars í samstarfi við Securitas, og 3) Verkfræðipjónusta Magnúsar Bjarnasonar, Arkis og fleiri. Sá síðastnefndi bauð tæpar 122,4 á ári, eða 3.059 milljónir króna alls og var með hæsta tilboðið. Lava bauð

92,8 milljónir króna á ári, eða 2.310 milljónir króna alls. Lægsta tilboðið áttu Nýsir og samstarfsaðilar, 65,8 milljónir króna á ári, eða samtals 1.645 milljónir króna á samningstímanum. Munurinn á hæsta og lægsta boði var því 86% og munurinn á næstlægsta boði og því lægsta 41%. Lægsta boð var einnig 10%-15% undir þeim kostnaði sem ríkið hafði gert ráð fyrir samkvæmt upplýsingum frá ríkinu, en opinber kostnaðaráætlun lá ekki fyrir.

86% munur á
hæsta og
lægsta boði

Í forsendum útboðsins var gert ráð fyrir að verð skyldi vega 60% við mat á tilboðunum og að lausnin skyldi vega 40% og urðu lægstbjóðendur, Nýsir og samstarfsaðilar, fyrir valinu þrátt fyrir að hafa fengið lægri einkunn fyrir lausn, enda uppfyllti lausn þeirra allar kröfur. Samningar voru undirritaðir í desember árið 1998 og skólinn var tekinn í notkun í árslok 1999 og var framkvæmdatíminn því afar skammur.

Skammur
framkvæmda-
tími

Verkaskipting milli þeirra sem fengu verkið hefur verið þannig að Ístak gerði samning við Nýsi um byggingu nýs skólahúsnæðis og niðurrif eldra húsnæðis. Tilboð Nýsis og samstarfsaðila var, líkt og tilboð hinna tveggja bjóðendanna, frávikstilboð að því leyti að í stað þess að byggja við húsið að Flatahrauni var það rífið og nýtt byggt í staðinn. Þetta þótti mun hagkvæmari kostur en sá sem hinir opinberu aðilar höfðu gert ráð fyrir í útboðslýsingu sinni og varð auk þess til þess að skólinn komst allur í nýtt húsnæði. Nýsir yfirtók húsnæðið við Reykjavíkurveg eins og kveðið var á í útboðsskilmálum og seldi það til einkaaðila.

Nýsir er eigandi hússins og lóðarhafi og rekur húsið allan samningstímann. Fyrirtækið veitir þá þjónustu sem samið var um, meðal annars rekstur mötuneytis. Eftir þrjú ár voru samningar um tölvubúnað endurskoðaðir og ákveðið að hverfa frá því að Nýsir útvegaði skólanum tölvubúnað, enda væri ekki hagræði að því. Skólinn tók tölvusamninginn yfir, samdi beint við tölvufyrirtæki og náði þannig hagstæðari samningi.

Nýsir fékk lán hjá Íslandsbanka til 25 ára með veði í byggingunni og gekk það til greiðslu á byggingarkostnaði, kaupa á búnaði og frágangi lóðar. Íslandsbanki sér um innheimtu hjá ríkissjóði og greiðslu afborgana og vaxta áhvílandi lána.

Um byggingu Iðnskólans í Hafnarfirði gegnir svipuðu máli og um gerð Hvalfjarðarganga, ólíklegt er talið að ráðist hefði verið í að bæta húsnæði skólans á þeim tíma sem það var gert ef framkvæmdin hefði ekki verið með einkaframkvæmdarsniði. Skólinn hefði þá áfram verið í tveimur byggingum sem talsvert langt var á milli. Að auki er hætt við því að ef og þegar opinberir aðilar hefðu ráðist í bætur á húsnæðinu hefði það verið með öðrum og óhagkvæmari hætti en raun varð á. Langtímasjónarmið réðu við byggingu skólahússins, enda samið til 25 ára. Þetta sést vel á því að allir þeir sem buðu í verkið kusu að rífa gamla húsið og byggja

Ríkið hefði
getað farið á mis
við hagkvæma
lausn

nýja og hagkvæmari byggingu. Opinberir aðilar hefðu líklega farið þá leið að byggja við og endurbæta, eins og gert var ráð fyrir í útboðinu og þar með hefði hið opinbera farið á mis við hagkvæma lausn.

Skólahús Iðnskólans í Hafnarfirði, sem er 4.450 m² að stærð, skiptist þannig að um 60% þess nýtist sem kennslurými og um 40% í almennt rými, en almennt er hlutfallið öfugt þannig að meirihluti húsnæðisins fer í annað en kennslurými. Þetta stafar af því að hönnunin er frá upphafi með það að markmiði að húsnæðið nýtist sem best og sé sem hagkvæmast. Ein af ástæðum þessa er að fyrir utan matsalinn er ekki stór samkomusalur í skólanum, en deila má um hvort slíkir salir eru nauðsynlegir eða peninganna virði. Húsið þykir einnig að öðru leyti vel hannað með tilliti til nýtingar. Skólahúsið þykir þjóna hlutverki sínu afar vel, en helst hefur verið fundið að því að geymslurými sé í minna lagi, en þar má aftur setja spurningu við hversu miklum fjármunum á að verja í byggingu og rekstur slíks rýmis.

Góð nýting
húsnæðis

Langtímahugsun húseiganda má einnig sjá á efnisvali og hönnun innanhúss, svo sem vegna gólfefna og viðhalds þeirra. Slitsterkur dúkur er á gólfum, allir notendur hússins ganga þar um á inniskóm en geyma útiskó í skápum í anddyri og hönnunin er hugsuð þannig að þrif séu sem auðveldust. Hugsunin með þessu er að ná niður rekstrarkostnaði, en hlutur rekstrar- og viðhalds af samningsverði er um 40% og því munar mikið um að halda þeim kostnaði niðri. Byggingarkostnaðurinn sjálfur var hins vegar um 30% og fjármagnskostnaðurinn þau 30% sem eftir standa.

Rekstrarkostnaði
haldið niðri

Nemendum í skólanum fjölgaði mikið eftir að hann komst í nýtt húsnæði og ekki tók nema ár að fara yfir þann nemendafjölda sem áætlað var að yrði í skólanum árið 2010. Á síðasta ári var greiðsla til verksala hækkuð vegna aukins nemendafjölda, því húsið var byggt fyrir 500 nemendur en þeir eru nú komnir yfir 550. Að öðru leyti hefur ekki verið um aukagreiðslur að ræða, hvorki á framkvæmdatíma eða síðar, eins og títt er um verk hjá hinu opinbera. Eina undantekningin á þessu var framkvæmd fyrir um eina milljón króna á byggingartímanum vegna sérstakra óska skólastjórnenda, en algengt mun vera að aukaverk hjá hinu opinbera nemi um fimmtungi verkkostnaðar.

Viðhald er nú með öðrum hætti en áður var hjá Iðnskólanum í Hafnarfirði. Áður hafði reynst erfitt að fá fé til viðhalds þrátt fyrir að húsnæðið væri gamalt og úr sér gengið. Nú eru stjórnvöld í skólanum ánægð með þjónustu húseigandans og húsnæði og umhverfi þess er snyrtilega við haldið. Þar að auki er staða þeirra nú ólík því sem áður var þegar eiga þurfti við ríkið. Nú er í gildi samningur við húseiganda og ef húseigandi myndi ekki uppfylla skyldur sínar gætu skólayfirvöld fryst greiðslur til hans og þannig

Betra
viðhald en
áður

knúið fram nauðsynlegar endurbætur. Ekkert hefur reynt á slíkt enda samstarf eiganda hússins og notenda þess verið gott.

Reykjaneshöllin

Reykjaneshöllin í Reykjanesbæ er fjölnota íþróttahús, rúmir eitt hundrað metrar að lengd og rúmir 70 metrar á breidd og rúmar allt að 1.500 áhorfendur. Bæjarstjórn Reykjanesbæjar bauð húsið út í október árið 1998 og tilboð voru opnuð í byrjun næsta árs. Útboðið var lokað og var þremur verktökum boðið að taka þátt, Ármannsfelli, Keflavíkurverktökum og Íslenskum aðalverktökum, en þessir sýndu verkinu áhuga eftir að það var kynnt átta verktaka-fyrirtækjum um sumarið. Tveir skiluðu inn tilboðum, Ármannsfell og Verkafl, sem er dótturfyrirtæki Íslenskra aðalverktaka. Verkafl byggði húsið og er það nú eigu Landsafls, sem er fasteignafélag sem Íslenskir aðalverktakar áttu þar til fyrir skömmu tæpan helmingshlut í, en Landsafl er nú að fullu í eigu Landsbankans.

Reykjanesbær leigir húsið fyrir 27 milljónir króna á ári í 35 ár. Í samningnum er ákvæði um að Reykjanesbær geti hvenær sem er á samningstímanum óskað eftir því að gengið verði til samninga um kaup hans á húsinu. Þá var gert ráð fyrir að bærinn keypti húsið eftir sjö rekstrarár ef verktakinn óskaði þess og eru bæði kauprétturinn og sölurétturinn óvenjuleg samningsákvæði miðað við það sem tíðkast í slíkum samningum. Kostnaður við verkið var áætlaður 370 milljónir króna. Landsbanki Íslands sá um fjármögnun. Verkið hófst í júní 1999 og áætlað var að smíði hússins lyki í febrúar árið 2000. Það var vígt 19. þess mánaðar.

Óvenjuleg
samnings-
ákvæði

Stærð hússins var ákveðin í útboðinu og átti að rúma heilan knattspyrnuvöll og hæð af hliðarlínunum og miðju vallarins var einnig fyrirfram ákveðin. Útfærslan var hins vegar í höndum bjóðenda. Verkkaupi sér um allt viðhald hússins, fyrir utan það að verktaki sér um viðhald utanhúss fyrstu fimm árin og eru þetta óvenjuleg ákvæði því algengast er að viðhald sé í höndum verksala. Þá sér verkkaupi um allan rekstur og að afla tekna í húsinu.

Hjúkrunarheimili við Sóltún

Í desember 1998 auglýsti ríkið forval á Íslandi og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu vegna lokaðs útboðs um rekstur hjúkrunarheimilis fyrir aldraða í Reykjavík. Verkefnið er einstakt að því leyti að boðin var sameiginlega út bygging og rekstur heimilisins, en slíkt hefur hvorki verið gert fyrr né síðar hér á landi. Þó er ástæða til að vekja athygli á því að stór hluti elliheimila hér á landi er rekinn af og í eigu annarra en hins opinbera. Þau heimili, líkt og Sóltúnsheimilið, eru kostuð af ríkinu með daggjöldum, en samningar um þann rekstur eru ekki jafn

Einstakt verkefni

skýrir og um rekstur Sóltúns og ekki jafn ljóst hvaða þjónustu ríkið er að kaupa af þeim sem reka þau heimili. Samningurinn um Sóltún er mjög nákvæmur um þetta atriði og í honum er vísað í staðla og eftirlitskerfi til að gæði þjónustunnar séu í samræmi við óskir kaupandans.

Hjúkrunarheimilið Sóltún er um margt ólíkt öðrum hjúkrunarheimilum aldraðra, ekki síst að því leyti að í samningnum um heimilið felst að þangað á ríkið að senda þá sem þurfa mesta umönnun, og munar þar um 15%-20% miðað við önnur hjúkrunarheimili. Í þessu sambandi er mikilvægt að hjúkrunarheimilið Sóltún hefur ekki val um vistmenn sem þurfa minni umönnun. Þessi samningsákvæði um aðra samsetningu vistmanna en á öðrum hjúkrunarheimilum verða óhjákvæmilega til þess að hækka rekstarkostnað á Sóltúni. Hjúkrunarheimilið er enda nokkru dýrara en önnur hjúkrunarheimili, mælt í kostnaði á vistmann, og er komið nánar inn á það hér að neðan. Með því að ríkið geti fundið fólki pláss á Sóltúni sparar það hins vegar oft og tíðum mun dýrari pláss á sjúkrahúsum. Í upphafi kom til að mynda 71 af 92 vistmönnum beint af sjúkrahúsum og um helmingur hinna átti að baki síendurteknar innlagnir. Eftir þetta hafa níu af hverjum tíu vistmönnum komið af sjúkrahúsum. Miðað við þetta má ætla að þrátt fyrir að kostnaður á vistmann sé nokkru hærri en á öðrum hjúkrunarheimilum, þá spari Sóltún ríkinu fé, enda hefðu flestir vistmenn heimilisins ella þurft mun dýrari vistun á sjúkrahúsi.

Ríkið sparar
dýrari pláss

Miklar kröfur eru í samningi um Sóltúnsheimilið um góða þjónustu og hægt er að nefna ýmislegt í því sambandi. Á Sóltúni eru til að mynda tiltölulega fleiri faglærðir starfsmenn en gengur og gerist og dæmi um þær kröfur sem gerðar voru í samningnum er að krafist er íslenskukunnáttu starfsmanna, ólíkt því sem tíðkast annars staðar. Þá er Sóltúnsheimilið betur búið en almennt gerist um slík heimili, en verksali hefur sagt að hann hafi gert sér far um að nýjasta tækni væri notuð og tækjabúnaður yrði af fullkornustu gerð. Þetta verður annars vegar til þess að þjónusta við vistmenn verður með besta móti og hins vegar auðveldar tæknin starfsfólki vinnuna og verður þar með til að vinnuaflið nýtist betur. Í þessu kemur fram sú langtímahugsun sem sjá má í einkaframkvæmdarverkefnum almennt, því þar hefur verksali tilhneigingu til að leggja út í heldur meiri kostnað í upphafi til að spara rekstrarkostnað síðar og gera reksturinn þar með hagkvæmari. Hjá hinu opinbera er hins vegar hættara við að reynt sé að spara upphafs-kostnað, en rekstrarkostnaður verði þess í stað hærri og hagkvæmnin minni þegar á allt er litið.

Upphafs-
kostnaður ekki
sparaður

Verksali greiðir lyfjakostnað heimilisins og á því sviði hefur orðið til kostnaðarvitund sem er mikilvægt þar sem lyfjakostnaður fer almennt vaxandi í þjóðfélaginu. Reynt er að hagræða í innkaupum lyfja og má sem dæmi nefna að öll lyf koma tilbúin og pökkuð

Reynt að
hagræða í
lyfjakostnaði

fyrir hvern vistmann inn á heimilið og starfsmenn þurfa því ekki að verja jafn miklum tíma í undirbúning lyfjagjafar og annars væri. Engu að síður, og þrátt fyrir að gert hafi verið ráð fyrir 40% hærri lyfjakostnaði en á öðrum hjúkrunarheimilum aldraðra, er lyfjakostnaður mun meiri en gert var ráð fyrir í tilboðinu. Stafar það af því að á Sóltúni eru mun veikari vistmenn en verksali gerði ráð fyrir.

Útboðið

Samkvæmt útboðsgögnum vegna Sóltúnsheimilisins var ætlunin að sá sem fyrir valinu yrði byggði og ræki hjúkrunarheimili fyrir 60 aldraða með öllu sem tilheyrir slíkri þjónustu. Kynningarfundur var haldinn með áhugasömum þann 18. desember 1998 og rúmum mánuði síðar, 20. janúar, skiluðu þrír inn forvalsgögnum. Þetta voru 1) Nýsir, Ístak og þrír einstaklingar, 2) Securitas og Verkafl og 3) Sjómannadagsráð og Hrafnista. Þátttakendur fengu útboðsgögn í maí árið 1999 og í ágúst sama ár skiluðu tveir þeirra inn tilboðum, en Sjómannadagsráð og Hrafnista hættu við þátttöku. Niðurstaða mats á tilboðunum tveimur var á þá leið að tilboð Securitas og Verkafls væri hagstæðara, en bæði tilboðin voru hærri en áætlað hafði verið.

Bæði tilboðin yfir
áætlun

Útboðið var með tveggja umslaga kerfi eins og tíðkast almennt um slík útboð, en það þýðir að verðtilboð er í sérstöku umslagi sem ekki er opnað fyrr en farið hefur verið yfir aðra þætti tilboðsins, þ.e. lausnina, eða þjónustuna og aðstöðuna eins og í þessu tilviki. Hugsunin á bak við þetta kerfi er að verðið trufla ekki þegar lagt er mat á aðra þætti, enda er hverjum þætti gefin einkunn og fyrirfram er ákveðið hve þungt hver þáttur skuli vega í heildareinkunn. Í þessu tilfalli vógu allir þrír þættirnir jafnt, þ.e. þjónusta, aðstaða og verð.

Tilboð Securitas og Verkafls var 1,5% lægra en tilboð Nýsis og Ístaks, eða 14.773 krónur á hvern vistmann á dag á móti 14.989 krónum og skýrðist munurinn af lægri húsnæðiskostnaði, sem var 2.902 krónur hjá Securitas og Verkafli en 3.792 krónur hjá Nýsi og Ístaki. Þjónustupátturinn var hins vegar ódýrari hjá Nýsi og Ístaki. Securitas og Verkafl fengu hæstu einkunn, 10, bæði fyrir aðstöðu og þjónustu, en Nýsir og Ístak fengu 9,1 fyrir þjónustu og 8,2 fyrir aðstöðu. Báðar lausnir voru álitnar vel fullnægjandi. Miðað við lægra tilboðið var kostnaður ríkisins tæpar 323,5 milljónir króna á ári, eða rúmir 8 milljarðar króna á 25 árum.

Munur á
tilboðum 1,5%

Verkefnisstjórn taldi tilboðin fullnægjandi og 28. desember 1999 lögðu Ríkiskaup til við heilbrigðis- og tryggingaráðuneytið að tilboði Securitas og Verkafls yrði tekið. Ráðuneytið taldi tilboðin hins vegar of há og fáeinum dögum síðar, 5. janúar 2000, tilkynntu Ríkiskaup báðum bjóðendum að ákveðið hefði verið að af þeim sökum hefði verið ákveðið að hafna báðum tilboðum. Þetta

Báðum
tilboðum
hafnað

var umdeilanleg aðgerð og almennt verður að teljast óheppilegt að efna til útboðs þar sem bjóðendur leggja í mikinn kostnað, að öllum líkindum mun meiri kostnað en sem nemur þeirri þóknun sem ákveðið var að þeir skyldu fá fyrir þátttöku í útboðinu, og hætta síðan við útboðið án þess að skýr rök liggi þar að baki. Hætt er við að það spilli fyrir síðari útboðum þegar þannig er staðið að málum enda eykur það óvissu bjóðenda.

Gæti spillt
fyrir síðari
útboðum

Tveimur dögum eftir að tilboðunum var hafnað ritaði Nýsir bréf til heilbrigðisráðherra og óskaði eftir að ræða við hann um hagkvæmari lausnir, en fyrirtækið taldi hagkvæmari lausn mögulega ef svigrúm bjóðenda væri aukið. Viku síðar, og þrátt fyrir að báðum tilboðum hefði verið hafnað, var undirrituð viljayfirlýsing milli heilbrigðis- og tryggingaráðuneytisins og Securitas og Verkafis um byggingu og rekstur hjúkrunarheimilis. Ráðuneytið taldi þetta heimilt þar sem ekki væri um útboðsskylda þjónustu að ræða. Ekki var rætt frekar við Nýsi.

Samkvæmt viljayfirlýsingunni var gert ráð fyrir að kröfum útboðsins skyldi fullnægt að öðru leyti en því að hjúkrunarheimilið yrði stækkað úr 60 rýmum í 92, samsetningu vistmanna skyldi breytt sem og þátttöku í lyfjakostnaði. Þetta fól meðal annars í sér að umönnunarþyngd samkvæmt svokölluðu RAI-mati var breytt og hún hækkaði úr stuðlinum 1,00 í 1,05-1,20 (RUG 34 flokka kerfi). Húsið er um 6.900 m² en áður hafði verið gert ráð fyrir um 4.800 m² húsi. Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun ritaði í mars árið 2001 gerði stofnunin athugasemd við að gengið hefði verið til samninga við lægstbjóðanda á svo breyttum forsendum og taldi að eðlilegra hefði verið að bjóða þjónustuna út á ný.

Gagnrýni
Ríkisendur-
skoðunar

Öldungur hf., sem er í eigu Securitas og Íslenskra aðalverktaka, móðurfélags Verkafis, bauð í verkið í byrjun apríl árið 2000 og í lok þess mánaðar var undirritaður samningur milli ráðuneytisins og Öldungs. Hjúkrunarheimilið Sóltún var opnað 4. janúar árið 2002 og var heildarkostnaður við bygginguna nálægt 1,4 milljörðum króna. Samningurinn við Öldung hljóðaði í heild upp á 12 milljarða króna fyrir öll 25 árin og hafði daggjaldið því lækkað nokkuð frá upphaflegu tilboði, eða niður í 14.300 krónur. Þar af var greiðsla vegna rekstrar 11.880 krónur og greiðsla vegna húsnæðis 2.420 krónur. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir engu að síður að daggjöld Sóltúns séu hærri en á fimm öðrum hjúkrunarheimilum sem Ríkisendurskoðun kannaði til samanburðar. Á þessum fimm heimilum var vegið meðaltal daggjalds eftir rúmafjölda 10.016 krónur. Lægsta daggjaldið var 9.081 króna og hæsta gjaldið 11.606 krónur. Munurinn á rekstrarkostnaði í Sóltúni og lægsta daggjaldi hinna hjúkrunarheimilanna er 24%, en munurinn á hæsta gjaldinu og gjaldi Sóltúns er rúmlega 2%. Hér verður hins vegar að hafa í huga ólíka umönnunarþyngd. Þá má færa fyrir því rök að eðlilegra sé að bera kostnað vegna Sóltúns

við kostnað vegna Öldrunarsviðs Landspítala-Háskólasjúkrahúss fremur en við önnur öldrunarheimili. Vinna við slíkan samanburð stendur yfir.

Ríkið getur sagt upp samningnum við Öldung með sex mánaða fyrirvara vegna ítrekaðra eða stórfelldra vanefnda, en í samningnum er ekki gert ráð fyrir að ríkið taki yfir reksturinn ef það telur þjónustuna óásættanlega. Að sögn stjórnarformanns Öldungs, Hannesar Guðmundssonar, hefðu vextir verið 0,5%-0,9% lægri ef í samningnum hefði verið ákvæði um að ríkið tæki fasteign fyrirtækisins, Sóltún 2, yfir ef illa færi í stað þess að geta sagt samningnum upp. Með slíku ákvæði hefði verið um óbeina ríkisábyrgð að ræða og telja má æskilegt að þegar ráðist er í einkaframkvæmdarverkefni sé gætt að því að samningar séu með þeim hætti að verksali geti við fjármögnun nýtt sér þá staðreynd að hið opinbera er samningsbundinn kaupandi til langs tíma. Þetta getur verið misjafnt eftir verkefnum og með ákvæði um að ríkið geti sagt upp samningnum án þess að þurfa að taka verkefnið yfir er áhætta ríkisins minni og fyrir það kann að vera hagstætt að greiða með hærri fjármagnskostnaði. Þetta kann að fara eftir því um hvers kyns verkefni er að ræða, en ef um er að ræða verkefni sem hægt er að slá föstu að ríkið muni um ókomna framtíð vilja að verði sinnt, má ætla að hagkvæmara sé fyrir ríkið að láta verksala njóta lánstrausts ríkisins eins og kostur er. Með þessu má þó segja að ríkið væri að halda stærri hluta áhættunnar eftir hjá sér, en stundum kann að vera að það sé aðeins fræðilegur vandi en ekki raunhæfur og þetta sé því hagkvæmara.

Á útboðstímanum var unnið með væntanlegum bjóðendum og haldnir þrír fundir á meðan útboðsgögn voru á vinnslustigi til að bjóðendur gætu komið athugasemdum sínum að. Slíkt fyrirkomulag hefur almennt mælst vel fyrir og það er ekki síst æskilegt þegar útboðsskilmálar eru ýtarlegir og nákvæmir eins og í tilviki Sóltúnsheimilisins. Þó hefur verið fundið að því að í samningaferlinu, sérstaklega á seinni stigum, hafi samninganefnd ríkisins verið býsna fjölmenn, allt að tíu manns, og samningar því erfiðari en þeir þyrftu að vera. Af þessu hafa menn lært og nú er það til dæmis skoðun Ríkiskaupa að slíkar samninganefndir eigi helst ekki að vera fjölmennari en þriggja manna. En öll þjónusta var nákvæmlega skilgreind og bjóðendur hafa gert athugasemdir við það, líkt og við sum önnur einkaframkvæmdarverkefni, að svigrúm þeirra hafi verið of lítið og að þeir hafi ekki getað nýtt sérþekkingu sína til að ná fram auknu hagræði. Almennt er álitnið að ein af forsendum þess að einkaframkvæmd takist eins og best verður á kosið að bjóðendur hafi nægjanlegt svigrúm. Á móti þessu standa hins vegar þau rök að hið opinbera verði að vita hvað það vill og fá það sem það vill og að þetta sé sérstaklega mikilvægt þegar verið er að bjóða út heildarþjónustu sem þessa, og það í fyrsta sinn. Og það er raunar einn af kostum Sóltúnsverkefnisins

Hærri vextir
vegna vanefnda

Meiri áhættu
til ríkisins

Skýrari
samanburður
á kostnaði

að ríkið lagði í mikla vinnu við að skilgreina þarfir slíks heimilis og þá þjónustu sem þar þyrfti að veita. Þar við bætist að nú liggur fyrir skýrari samanburður en áður á kostnaði við slíkan rekstur, en kostnaður annarra slíkra heimila er um margt óljósari, sér í lagi húsnæðiskostnaðurinn. Engu að síður hefur verið bent á að munur sé á þarfalýsingu, líkt og sett hafi verið fram í útboðsgögnum vegna Iðnskólans í Hafnarfirði, og kröfulýsingu, eins og sett hafi verið fram í útboðsgögnum vegna Sóltúnsheimilisins. Æskilegra virðist, til að ná fram sem mestri hagræðingu, að gera lýsingu á þeim þörfum sem verksali þarf að uppfylla en að gera nákvæmar kröfur um það hvernig staðið skuli að því að mæta þessum þörfum.

Þrátt fyrir nákvæmar lýsingar í útboðsgögnum – eða ef til vill vegna þeirra – kom upp misskilningur um ákveðið atriði sem stafaði af ákveðnu ósamræmi í útboðsgögnunum. Einstaklingar búa í 30 m² herbergjum í Sóltúni, en bjóðendurnir tveir skildu útboðsgögnin ekki á sama hátt hvað þennan þátt varðar, og stafar það af ósamræmi milli skýringarmyndar og texta. Gert var ráð fyrir 5 m² baðherbergi og misskilja mátti útboðsgögnin þannig að herbergin ættu að vera 25 m² með baði eins og myndin sýndi, en ekki 25 m² auk baðs eins og skilja mátti af texta. Nýsir og Ístak gerðu í tilboði sínu ráð fyrir að baðið ætti að vera innifalið í 25 m² en Securitas og Verkafl gerðu ráð fyrir að baðið kæmi til viðbótar 25 m² herberginu og sá var einnig skilningur verkkaupa.

Ósamræmi í
útboðsgögnum

Reynslan af þessari mikilvægu einkaframkvæmd er góð. Almenn ánægja er með þjónustu Sóltúns og heimilið hefur komið fram með ýmsar nýjungar. Þá hefur þetta verkefni tvímælalaust styrkt kaupendahugsun hjá hinu opinbera sem hefur þýðingu fyrir rekstur allra hjúkrunarheimila á landinu.

Leikskóli í Grindavík

Bygging leikskóla við Krók í Grindavík var boðin út haustið 1999. Ríkiskaup sáu um útboðið fyrir hönd Grindavíkurbæjar og að undangengnu útboði var samið við Nýsi og Ístak um verkið í mars árið 2000. Samningurinn, sem er með fimm ára uppsagnarákvæði, var samkvæmt útboði til 25 ára. Skólinn er um 650 m² að stærð með heilsdagsrými fyrir 80 börn. Samningsfjárhæð var 23 milljónir króna. Gert var ráð fyrir að verktaki sæi um marga þætti varðandi rekstur hússins, svo sem um viðhald, orku, sorp, þrif, húsvörslu og matseld, en skólastarfsemin sjálf var undanskilin útboðinu. Hún var boðin út sérstaklega til 5 ára og um hana var samið við fyrirtækið Rekstrarverktak. Eftir að samið hafði verið, en á meðan á framkvæmdum stóð, voru ákveðnir þættir, meðal annars mötuneytið, felldir út úr upphaflega samningnum og samningsfjárhæðin lækkaði þá niður í um 17 milljónir króna. Skólinn var tekinn í notkun í byrjun febrúar árið 2001 og rennur

Mötuneytið
felld út úr
samningnum

samningurinn út í árslok 2029. Fasteignafélag leikskólabyggingarinnar er Grípir ehf., sem er að fullu í eigu Nýsis.

Hætt var við að húseigandinn ræki mötuneyti leikskólans, enda þótti eðlilegra að það væri í höndum þess sem sæi um innra starf skólans. Húseigandinn útvegar þó svo til allt annað sem þarf til innra starfsins, þar með talið pappír og þess háttar.

Húseigandinn sá um hönnun hússins, en leikskólanefnd bæjarins fylgdist með frá upphafi og allar teikningar voru í samráði við bæinn. Skólinn er talinn ágætlega hannaður og henta vel til starfseminnar.

Grindavíkurbær rekur sjálfur annan leikskóla, en sá er orðinn rúmlega aldarfjórðungs gamall. Áform eru uppi um byggingu nýs leikskóla í stað þess gamla á næstu árum, líklega árið 2006, en ekki hefur verið tekin ákvörðun um með hvaða sniði sú framkvæmd verður. Í samtölum við stjórnendur hjá bænum kom þó fram að líklegt sé að bærinn muni sjálfur eiga húsnæði þess skóla, því lausleg skoðun á samanburði á kostnaði við leikskólana tvo sýni að leikskólinn Krókur sé bænum heldur dýrari en hinn, en munurinn sé þó ekki mikill. Einnig kom fram að samanburðurinn sé ekki auðveldur, því annars vegar sé um að ræða nýtt húsnæði og hins vegar gamalt sem standist ekki kröfur.

Krókur
lítillega
dýrari

Eitt af því sem veldur erfiðleikum við samanburð á húsnæðis-kostnaði er viðhaldið, því það vill oft gleymast eða sitja á hak-anum hjá hinu opinbera. Í samningnum við húseigandann er kveðið á um fullnægjandi viðhald á húsnæðinu. Fram hefur komið að hann hafi brugðist fljótt og vel við þegar eitthvað hafi komið upp á og hann ber ábyrgð á að húsnæðið sé í góðu ástandi.

Leikskóli að Háholti í Hafnarfirði

Haustið 1998 ákvað bæjarstjórn Hafnarfjarðar að efna til boð-samkeppni um deiliskipulag og hönnun leikskóla við Háholt, en um var að ræða fjögurra deilda leikskóla, gæsluvöll og íbúðarbyggð. Fjórir voru valdir til að taka þátt í samkeppninni og niðurstaða lá fyrir í lok janúar 1999. Í nóvember sama ár bauð Hafnarfjarðarbær út byggingu og rekstur leikskólans, sem reisa skyldi að Háholti 17. Skólastarfsemin sjálf var undanskilin, en verktaki skyldi sjá um viðhald húsnæðis og lóðar, ræstingu og þrif húsnæðis, umsjón húsnæðis, húsgagna og búnaðar í eigu verksala, umsjón lóðar, sorphirðu, öryggisgæslu, orku og viðhald húsgagna og búnaðar. Þrír buðu í verkið eftir að forval hafði farið fram, Byggðaverk hf./Hjallastefnan ehf., FM-hús ehf. og Nýsir hf. og Ístak hf. og tilboð voru opnuð 16. desember 1999.

Samkeppni um
hönnun á
undan útboði

Kostnaðaráætlun hljóðaði upp á 18.500.000 krónur á ári og samningstíminn skyldi vera 25 ár. Byggðaverk/Hjallastefnan buðu

Lægsta tilboð
yfir áætlun

37.854.581 krónu á ári, FM-hús buðu 23.038.000 krónur á ári og Nýsir og Ístak buðu 21.148.838 krónur á ári. Lægsta tilboð var því rúmum 14% yfir kostnaðaráætlun og hæsta tilboð ríflega tvöföld kostnaðaráætlun. Talsmaður bæjarins skýrði frávik frá kostnaðaráætlun þannig að áætlanagerð hefði ekki verið jafnnákvæm og ef bærinn hefði haft í huga að byggja húsið sjálfur. Fyrir valinu urðu Nýsir og Ístak og voru samningar undirritaðir 16. mars árið 2000 og framkvæmdir hófust í apríl það ár. Samningsfjárhæð var undir tilboðsfjárhæð og nam 20.297.977 krónum á ári, en var þó tæpum 10% yfir kostnaðaráætlun. 15 milljónir króna af samningsfjárhæðinni voru vegna leigu og viðhalds húsnæðis og lóðar en 5,3 milljónir króna vegna stoð- og viðhaldsverkefna, þar af 2 milljónir króna vegna ræstinga.

Kostnaðar-
áætlun ekki
nákvæm

Leikskólinn, sem hlaut nafnið Álfasteinn, er 700 m² og rúmar um 80 börn. Við skólann er rúmlega 5.000 m² lóð og bílastæði. Hafnarfjarðarbær, sem sér sjálfur um skólastarfið í húsinu, fékk húsið afhent 12. mars 2001. Fasteignafélag hússins er Þekkur ehf., sem er að fullu í eigu Nýsis.

Grunnskóli í Áslandi í Hafnarfirði

Bæjarráð Hafnarfjarðar samþykkti í september árið 1999 að gefa nokkrum aðilum kost á að bjóða í einkaframkvæmd grunnskóla í Áslandi í lokuðu útboði. Tilboð í byggingu skólans voru opnuð 16. desember það ár. Um var að ræða tilboð í húsbyggingu og rekstrarleigu á húsnæðinu, þ.e. leigu og viðhald húsnæðis og lóðar og skyldi grunnteikning af íþróttahúsi fylgja með. Í stoð- og viðhaldsverkefnum fólst ræsting og þrif húsnæðis, umsjón húsnæðis, húsgagna og búnaðar í eigu verksala, umsjón lóðar, sorphirða, öryggisgæsla, orka og viðhald húsgagna og búnaðar. Skólinn skyldi rúma 400-500 nemendur með 2-3 bekkjardeildir í hverjum árgangi. Fyrsti áfangi, um 65% húsnæðisins, skyldi verða tilbúinn í ágúst 2001 og verkinu að fullu lokið ári síðar, og gekk það eftir. Kostnaðaráætlun hljóðaði upp á 125.000.000 krónur og skyldi verðið gefa 40% af heildareinkunn. Dómnefnd fór yfir þjónustu- og aðstöðupætti framkvæmdarinnar, sem námu 60% af heildareinkunn. Allt að sex vikur máttu líða frá því tilboð voru opnuð og þar til ákvörðun yrði tekin.

Verðið 40%

Fjórir buðu í verkið og voru tilboðin og einkunnirnar sem hér segir: FM-hús hf. buðu 108.239.000 krónur á ári og hlutu einkunnina 9,4, Nýsir hf. og Ístak hf. buðu 108.244.956 krónur á ári og hlutu einkunnina 9,2, Rekstrarhús, sem að stóðu Verkfræðis-þjónusta Magnúsar Bjarnasonar ehf., KS-verktakar ehf., Búnaðarbanki Íslands hf., ARK ÍS ehf., Kanon arkitektar ehf., Lagnatækni ehf., Strendingur ehf. og Verkfræðistofan Tera sf., buðu 111.920.000 / 112.970.000 krónur á ári og hlutu einkunnina 8,7 og Íslenskir aðalverktakar hf., Ármannsfell hf. og Securitas hf.

13% undir
áætlun

buðu 130.548.984 krónur á ári og hlutu einkunnina 8,1. Lægsta tilboð var því rúmum 13% undir kostnaðaráætlun og hæsta tilboð rúmum 4% yfir áætlun.

Við nánari athugun á tilboðum kom í ljós að þau gerðu ekki ráð fyrir sömu forsendum um greiðslu fasteignaskatts og virðisaukaskatts. Hafnarfjarðarbær samdi við FM-hús, sem höfðu gert ráð fyrir greiðslu fasteignaskatt. Hann var felldur út, enda eru grunnskólar, leikskólar, íþróttahúsnæði og fleira undanþegin fasteignaskatti, samanber 5. grein laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Lækkaði samningsfjárhæðin af þessum sökum og hljóðaði upp á 98,1 milljón króna. Þar af voru 71,1 milljón króna vegna leigu og viðhalds húsnæðis og lóðar en 27 milljónir króna vegna stoð- og viðhaldsverkefna, þar af 13,6 milljónir króna vegna ræstinga. Undirritun samninga fór fram 16. mars árið 2000 og skólastarf hófst haustið 2001.

Ólíkar forsendur
um skatta

Leikskóli í Áslandi í Hafnarfirði

Bygging og rekstur leikskóla í Áslandi í Hafnarfirði var boðin út í nóvember 1999. Tilboð voru opnuð í febrúar árið 2000 og að loknu forvali voru þrír valdir til að bjóða í verkið. Við einkunna-
gjöf tilboðanna var þjónusta metin 15% af einkunn, aðstaða 45% af einkunn og verð 40% af einkunn. FM-hús áttu hagstæðasta tilboðið og hljóðaði það upp á 16 milljónir króna á ári í þau 25 ár sem samningur náði til. Í samningnum, sem undirritaður var í maí 2000, var gert ráð fyrir að verktakinn sæi um ræstingu, þrif, viðhald húsnæðis og búnaðar, umhirðu og viðhald lóðar, sorp, orku, öryggisgæslu, húsumsjón og endurnýjun búnaðar.

Þrískipt
einkunn

Leikskólastarfið sjálft var undanskilið þessu útboði, en það var boðið út sérstaklega á fyrri hluta árs 2001 og urðu Íslensku menntasamtökin fyrir valinu. Hafnarfjarðarbær sagði upp samningnum og tók skólastarfið yfir í maí á þessu ári. Leikskólinn, sem er 665 m² að stærð og heitir Tjarnarás, var tekinn til notkunar í apríl 2001.

Íþróttamiðstöð í Grafarvogi

Framkvæmdir við íþróttamiðstöð við Fossaleyni og Víkurveg í Grafarvogi, Egilshöllina, hófust um miðjan mars árið 2001 og fyrsti áfangi hússins, knattspyrnusalurinn, var opnaður rúmu ári síðar. Húsið er í tvennu lagi og er samtals 23.000 m² að flatarmáli. Það skiptist í 10.800 m² knattspyrnusal með 20 metra lofthæð, 2.000 sæti og 1.000 stæði fyrir áhorfendur, 400 m² skólaíþróttasal, 3.000 m² skautahöll, 800 m² skotæfingasvæði og 8.000 m² í ýmsa aðra starfsemi, svo sem skrifstofur, verslanir og gistirými. Seinni áfanga framkvæmdanna á að ljúka haustið 2003.

Tildrög byggingarinnar eru þau að í framhaldi af starfi nefndar á vegum Reykjavíkurborgar árið 1999 var í nóvember það ár ákveðið að auglýsa eftir verktökum til að taka þátt í forvali vegna byggingar hússins og í framhaldi af því skyldi fara fram lokað útboð. Nefndin hafði skilað þremur tillögum um mögulega aðferð við byggingu hússins, en ákveðið var að fara þá leið sem fæli í sér minnsta þátttöku borgarinnar, þ.e. leið einkaframkvæmdar. Fyrst hafði ætlunin verið að staðsetja húsið í Laugardalnum, en húsið þótti of stórt og því var valinn staður í Grafarvogi. Ætlunin var að framkvæmdir hæfust sumarið 2000 og gert var ráð fyrir að kostnaðurinn næmi um hálfum milljarði króna. Borgin myndi útvega lóðina en reksturinn yrði í höndum þess sem byggði húsið og hefði hann frjálsar hendur um hönnun þess að uppfylltum þeim skilyrðum að í því rúmaðist knattspyrnuvöllur í fullri stærð. Borgin myndi gera leigusamning við verktakann um ákveðinn tímafjölda í viku til afnota fyrir íþróttafélög borgarinnar, en að öðru leyti væri byggingin honum frjáls til ráðstöfunar.

Leigusamningur
um tímafjölda

Niðurstaða forvals lá fyrir í janúar árið 2000 og voru fimm aðilar valdir til þátttöku í útboðinu: 1) TSH ehf., Járnbending ehf. og Inn-sport ehf., 2) Ístak hf. og Nýsir hf., 3) Íslenskir aðalverktakar hf. og Ármannsfell hf., 4) Eykt hf., og 5) Sveinbjörn Sigurðsson hf. Tvær bráðabirgðaútgáfur útboðsgagnanna voru afhentar bjóðendunum og komu þeir fram með ýmsar athugasemdir og ábendingar, og borgin var í sambandi við þá á meðan þeir unnu tilboðin til að auka líkurnar á því að ánægja yrði með tillögurnar sem fram kæmu. Í júní voru fullfrágengin útboðsgögn send þátttakendunum fimm og þá var búið að ákveða að knattspyrnuhúsið yrði að standast kröfur sem gerðar eru til keppnishúsa, en lengst af lék vafi á því hvort byggt yrði keppnishús, með 20 metra lofthæð, eða æfingahús, með 12,5 metra lofthæð, eða hvort látið yrði bjóða í báða kostina. Þá var gert ráð fyrir að sá sem valinn yrði fengi jafnframt byggingarrétt til ýmiss annars rekstrar á svæðinu, svo sem heilsuræktar eða íþróttaverslunar. Ákveðið var að borgin myndi leigja 2.000 klukkustundir á ári af þeim sem byggði húsið. Kostnaðaráætlun var orðin um tvöfalt hærri en fyrst hafði verið gert ráð fyrir, eða um einn milljarður króna. Ekki voru gerðar miklar kröfur um áhorfendastæði og gátu bjóðendur útfært þau að vild. Í júlí árið 2000 var skilafresti tilboða seinkað til 15. ágúst og gert ráð fyrir niðurstöðu um miðjan september. Gert var ráð fyrir að framkvæmdir myndu hefjast strax og að húsið yrði tekin í notkun í október árið eftir.

Kostnaðar-
áætlun
tvöfaldaðist

Fyrstu fjórir þátttakendur útboðsins sem taldir eru upp hér að framan skiluðu inn tilboðum, en í byrjun nóvember hljóp snurða á þráðinn. Starfshópur borgarinnar lagði til við borgaryfirvöld að þau höfnuðu öllum fram komnum tilboðum, en að þeim tveimur sem skilað hefðu hagstæðustu tilboðunum yrði boðið að taka þátt í

samstarfsútboði. Að áliti starfshópsins skiluðu fyrsti og annar hópurinn inn hagstæðustu tilboðunum. Tilboð fyrsta hópsins var 12% yfir kostnaðaráætlun, eða um 1.129 milljónir króna á verðlagi í nóvember 2000. Tilboð annars hópsins var um 3% yfir kostnaðaráætlun, eða um 1.040 milljónir króna. Borgarstjóri taldi niðurstöðuna ekki koma á óvart, því borgaryfirvöld hefðu aðgang að mun hagstæðari lánum en verktakar. Borgarstjóri sagði jafnframt að í samstarfsútboðinu yrði forsendum breytt þannig að í stað þess að framkvæmdaraðilinn ætti knattspyrnuhúsið eftir 25 ár myndi borgarsjóður alfarið fjármagna það og borgin eignast það. Framkvæmdaaðilinn gæti hins vegar eignast viðbygginguna, þar sem fyrirhugað var að hafa ýmsa aðra starfsemi svo sem að framan greinir.

Tilboð yfir
kostnaðar-
áætlun

Lögfræðingar töldu ekki fært að fara þá leið sem starfshópurinn lagði til og borgaryfirvöld höfðu áformað, enda væri um of mikil frávik frá útboðsskilmálum að ræða til að slíkt stæðist reglugerðir um opinber útboð. Þá var eftir ýtarlegri skoðun talið að hægt væri að ná kostnaði niður með hagræðingu í rekstri og að um ofmat hafi verið að ræða á ákveðnum liðum sem notaðir hafi verið til lækkunar á kostnaðaráætlun borgarinnar. Í minnisblaði frá starfshópnum var lagt til að tilboði fyrsta hópsins, TSH ehf. og fleiri, yrði tekið, enda hafi boð hans verið hagstæðast. Gerður var samningur um að borgin leigði knattspyrnuhúsið í 2.000 klukkustundir á ári í 25 ár og fyrir það yrðu greiddar rúmlega 80 milljónir króna á ári. Gengið yrði út frá því að ekki kæmi til frekari styrkveitingar til félaga vegna æfinga og keppni á skautasvelli sem fyrirhugað var við húsið. Þrátt fyrir þetta var í janúar árið 2003 gerður viðbótarsamningur við eigendur Egilshallar, sem fól í sér frekari leigu Reykjavíkurborgar á aðstöðu í húsinu.

Hætt við að
hætta við

Viðbótar-
samningur

Bjarkarhús í Hafnarfirði

Bæjarráð Hafnarfjarðar samþykkti í mars árið 2000 að skipa bygginganefnd vegna byggingar fimleikahúss á Bjarkarreit við Haukahraun. Í maí sama ár var auglýst eftir umsóknum einkaaðila um að taka þátt í lokuðu útboði vegna fjármögnunar, hönnunar, byggingar og reksturs sérhæfðs fimleikahúss. Tveir sendu inn gildar umsóknir um þátttöku, Nýsir hf. og samstarfsaðilar og FM-hús og samstarfsaðilar. Lokað útboð fór fram í ágúst 2000 og gerði það ráð fyrir margþættri starfsemi í íþrótt- og kennslumiðstöð á Bjarkarreitnum. Kostnaðaráætlun var gerð og voru helstu niðurstöður þær að kostnaður með hefðbundinni framkvæmd næmi að jafnaði 70,8 milljónum króna á ári en með einkaframkvæmd yrði kostnaðurinn 67,5 milljónir króna á ári.

Þrír þættir höfðu áhrif á heildareinkunn bjóðenda og heildareinkunn réð því við hvern yrði samið. Þjónusta hafði 15% vægi, aðstaða, þ.e. húsnæði og tæknilegar lausnir, hafði 45% vægi og

verð hafði 40% vægi. Tilboð voru opnuð um miðjan nóvember árið 2000 og fékk aðaltillaga Nýsis einkunnina 9,65 og aðaltillaga FM-húsa einkunnina 8,99.

Í febrúar árið 2001 samþykkti bærinn að taka tilboði Nýsis í byggingu íþrótta- og kennslumiðstöðvarinnar og stofnaði Nýsir sérstakt eignarhaldsfélag, Iði ehf., um húsið og er það að fullu í eigu Nýsis. Leiguverð er samtals 1.405 milljónir króna yfir leigutímann, sem er 25 ár, eða rúmar 56 milljónir króna á ári. Þessi fjárhæð er lægri en kostnaðaráætlunin, en er þó ekki sam-
bærileg vegna mikilla breytinga sem gerðar voru eftir gerð
áætlunarinnar og útboðið.

Breytingar
eftir útboð

Meðfylgjandi er stoðþjónusta sem Nýsir veitir og hún felst í ræstingu, þrifum, baðvörslu, orku, íþróttatækjum og -búnaði, öllum húsgögnum og búnaði og viðhaldi þess, öryggisgæslu, sorphirðu, snjómokstri og húsvörslu. Samningar voru undirritaðir í ágúst 2001 og framkvæmdir hófust í október það ár við nýja viðbyggingu sem alls er 1.757 m². Eldra húsnæði, sem áfram verður í eigu bæjarins, er 1.348 m².

Fimleikafélagið Björk skyldi hafa aðstöðu í húsinu og sjá um útleigu þeirra tíma sem félagið sjálft, ÍBH eða Hafnarfjarðarbær myndu ekki nýta. Húsið var afhent Hafnarfjarðarbæ 25. apríl árið 2002.

Leikskóli á Hörðuvöllum í Hafnarfirði

Í júní árið 2001 bauð Hafnarfjarðarbær út leikskóla á Hörðuvöllum í Hafnarfirði. Bygging og rekstur mannvirkja og lóðar var boðið út sem einkaframkvæmd og leigusamningur skyldi vera til 25 ára. Jafnframt var samið um stoðþjónustu, sem fól í sér ræstingu, þrif, orku, húsgögn og búnað, viðhald og endurnýjun tækja og alls búnaðar, öryggisgæslu, sorphirðu, snjómokstur og húsvörslu. Leikskólastarfið sjálft skyldi undanþegið útboðinu og er það í höndum bæjarins. Bærinn skyldi leigja húsnæðið af þeim sem byggði. Leikskólinn skyldi vera í fjórum deildum og koma í stað eldri tveggja deilda skóla. Lóðin er um 5.600 m² og húsnæðið um 687 m² og gert er ráð fyrir 90-100 börnum í skólanum í einu.

Um miðjan júlí voru tilboð opnuð. Alls höfðu þrjú tilboð borist, frá Nýsi og Ístaki, frá Íslenskum aðalverktökum, ISS Íslandi og fleirum og frá FM-húsum. Kostnaðaráætlun miðaðist við rúmlega 20,6 milljóna króna meðalkostnað á ári á samningstímanum. Á bæjarstjórnarfundum í júlí var samþykkt að ganga til samninga við lægstbjóðanda, FM-hús, og í september voru undirritaðir samningar við fyrirtækið, en tilboð þess var 3,5% undir kostnaðaráætlun. Samningurinn hljóðaði upp á 21 milljón króna á ári, þar af 14 milljónir króna vegna leigu og 7 milljónir króna vegna stoð- og

3,5% undir
áætlun

viðhaldsverkefna. Áformað var að húsnaðið skyldi afhent ekki síðar en 19. apríl árið 2002. Formleg opnun fór fram 8. maí það ár og um hálfum mánuði síðar hófst leikskólastarfið.

Lækjarskóli í Hafnarfirði

Samningar um nýja byggingu nýs Lækjarskóla, ásamt íþróttahúsi og sundlaug, voru undirritaðir í október árið 2001 að undangengnu útboði sem fram fór í júní sama ár. Verkkaupi var Hafnarfjarðarbær sem samdi við lægstbjóðendur, sem voru Nýsir hf. og Ístak hf. Fyrirtækin eiga saman fasteignafélag byggingarinnar, Nýtak ehf.. Leigu- og þjónustusamningur var gerður til 25 ára, annars vegar frá árinu 2002 og hins vegar frá árinu 2003, en skólabyggingin var afhent í tvennu lagi. Haustið 2002 var um þriðjungur húsnaðisins afhentur, en afgangurinn ári síðar. Húsið er alls 6.370 m², lóðin 18.680 m² og fyrirhugað var að íþróttamannvirki yrðu alls 1.746 m². Samkvæmt samningi skyldu leigugreiðslur nema að meðaltali 199,8 milljónum króna á ári fyrir öll mannvirkin, hærri fyrri hluta tímabilsins en fara svo lækkandi. Af þessari fjárhæð skyldi greiðsla fyrir stoðþjónustu nema 36,1 milljón króna á ári. Heildargreiðslur með virðisaukaskatti fyrir allan leigutímann voru metnar á 5,1 milljarð króna, sem er 0,9% yfir kostnaðaráætlun. Innifalið í rekstrarumsjón hússins er viðhald og umsjón húss, búnaðar og lóðar, endurnýjun búnaðar, þrif og hreingerningar, hiti, rafmagn, sorphirða, öryggisgæsla og snjómokstur.

Samkvæmt samningnum átti íþróttahúsi og sundlaug skólans að verða lokið haustið 2004, en í byrjun þessa árs tók bæjarstjórn Hafnarfjarðarbæjar ákvörðun um að fresta þeim framkvæmdum ótímabundið. Samkvæmt einkaframkvæmdarsamningnum var frestun heimil ef ákvörðun þar um yrði tekin fyrir miðjan janúar 2003. Skipt var um meirihluta í bæjarstjórn í sveitarstjórnarkosningunum árið 2002. Viðhorf nýs meirihluta til einkaframkvæmdar er ólíkt viðhorfum fyrri meirihluta. Núverandi meirihluti var andsnúinn einkaframkvæmdarverkefnum Hafnarfjarðarbæjar þegar hann sat í minnihluta og hefur ekki verið þeirrar skoðunar að einkaframkvæmd sé hagkvæmur kostur.

Íþróttahúsi og
sundlaug frestað

Næstu skref

Einkaframkvæmd hefur enn sem komið er aðeins verið reynd við tiltölulega fá verkefni hér á landi og í raun má segja að menn séu enn að prófa sig áfram og læra á aðferðina. Kostir einkaframkvæmdar hafa engu að síður komið í ljós og af þeim verkefnum sem þegar hafa verið framkvæmd má draga þá ályktun að æskilegt sé að halda áfram á þessari braut og að mun fleiri verkefni verði framkvæmd með þessum hætti hér eftir en hingað til. Á næstu árum verður ráðist í fjölmörg verkefni hér á landi þar sem kostir einkaframkvæmdar gætu notið sín. Tvö þeirra hafa þegar verið nefnd, en það eru Sundabraut og tónlistar- og ráðstefnuhús. Þá hefur verið rætt um gerð jarðganga á höfuðborgarsvæðinu og fullyrða má að ef af þeim verður er æskilegt að það verði gert með einkaframkvæmd, enda hefur hún sannað sig vel í gangagerð hér á landi. Sama gildir um vegi, brýr og göng í öðrum landshlutum, þar með talið í dreifbýli. Jafnvel þar sem umferð er of lítil til að vegur geti borið sig með veggjaldi eingöngu, væri yfirleitt hægt að innheimta hluta kostnaðarins með veggjaldi og semja að öðru leyti um greiðslur úr ríkissjóði og þær greiðslur gætu verið tengdar notkun þó að þær þyrftu að vera hærri á hverja bifreið en þar sem umferð er mikil.

Fleiri verkefni

Sundabraut

Tónlistar- og
ráðstefnuhús

Jarðgöng,
brýr og vegir

Af öðrum verkefnum sem væru vel til einkaframkvæmdar fallin má nefna fyrirhugaða byggingu nýs fangelsis, en erlendis er góð reynsla af rekstri einkaaðila á fangelsum. Framundan eru byggingar skóla á öllum skólastigum og reynslan sýnir að ef rétt er á málum haldið er einkaframkvæmd afar hagstæður kostur. Sérstök ástæða er til að benda sveitarfélögum á kosti þessarar leiðar við byggingu og rekstur leik- og grunnskóla og varðandi framhaldsskóla má benda á góða reynslu af lönnskólanum í Hafnarfirði.

Fangelsi

Skólar á
öllum stigum

Umræður hafa verið um að reisa nýtt sjúkrahús og stöðug þörf er á nýjum hjúkrunarheimilum fyrir aldraða. Með Sóltúnsverkefninu hefur verið sýnt fram á að vel getur farið á því að hjúkrunarheimili séu byggð og rekin sem einkaframkvæmd. Eftir þá reynslu sem nú liggur fyrir og þann samanburð sem menn hafa við Sóltúnsheimilið eru líkur á að næsta verkefni muni ganga enn betur og að fleiri muni sýna áhuga á þátttöku í því. Þessa reynslu má einnig nýta til að reisa og reka sjúkrahús verði ákvörðun tekin um að þörf sé á því. Loks eru ýmis smærri verkefni á heilbrigðissviði, svo sem heilsugæslustöðvar, kjörin til einkaframkvæmdar.

Sjúkrahús

Hjúkrunar-
heimili

Heilsugæslu-
stöðvar

Þótt hér hafi verið nefnd verkefni á ýmsum sviðum sem vel eru til þess fallin að líta dagsins ljós með einkaframkvæmd þá vill Verslunarráð minna á mikilvægi þess að opinberum framkvæmdum sé almennt stillt í hóf. Einkaframkvæmd sem slík má ekki verða til þess verkefnum á vegum hins opinbera, ríkis eða

Eftir sem áður er
aðhalds þörf

sveitarfélaga, fjölgi. Einkaframkvæmd er hins vegar, að mati ráðsins, heppileg og hagkvæm lausn þegar um er að ræða framkvæmdir sem opinberir aðilar hafa tekið yfirvegaða ákvörðun um.