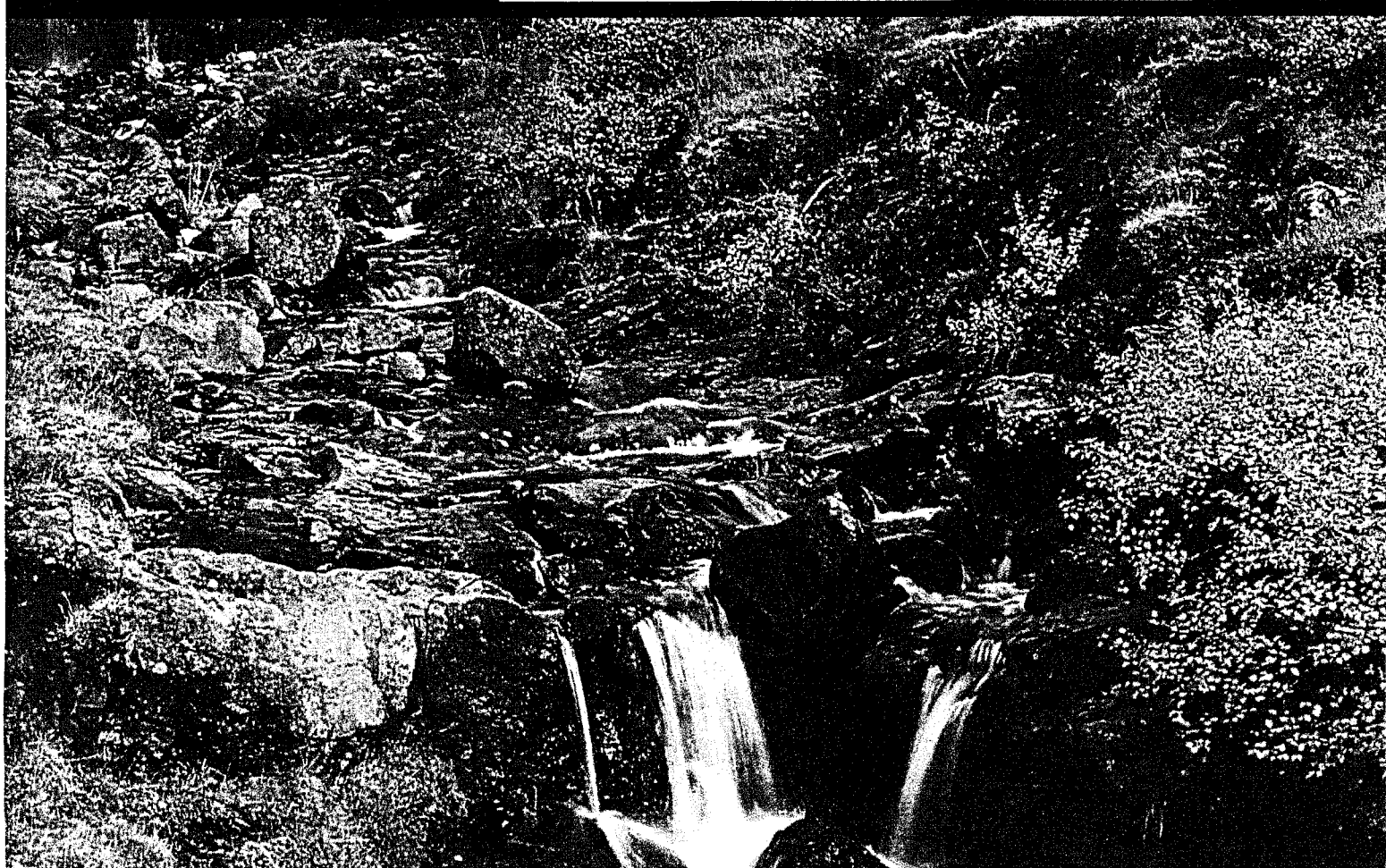




FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

EINKAFRAMKVÆMD

Skýrsla nefndar fjármálaráðherra



Fjármálaráðuneytið, rit 1998-4
Júní 1998

Einkaframkvæmd

Skýrsla nefndar fjármálaráðherra

Einkaframkvæmd: Skýrsla nefndar fjármálaráðherra

ISBN 9979-820-43-8

© 1998 Fjármálaráðuneytið

Steindórsprent Gutenberg

Efnisyfirlit

Formáli fjármálaráðherra	5
Inngangur	7
Samantekt og niðurstöður	9
Hvað er einkaframkvæmd?	11
Forsendur einkaframkvæmdar	14
Hvar og hvernig má nýta kosti einkaframkvæmdar?	20
Fjármögnun	24
Íslensk stjórnarsýsla og einkaframkvæmd	26
Stjórnarsýsla einkaframkvæmdar	26
Lög um fjárreiður ríkisins.....	27
Lög og reglur um opinber innkaup	29
Að hagnýta kosti einkaframkvæmdar hér á landi	31
Fylgiskjöl	33
Skilgreining þjónustu sem fela á verksala	33
Samningar um einkaframkvæmd	35
Ferli einkaframkvæmdar	41
Tillögur að verkefnum í einkaframkvæmd.....	42
Íðnskólinn í Hafnarfirði.....	42
Reykjavíkurflugvöllur	43
Heilsugæsla	45
Fjármagnsmarkaður.....	47
Heimildir	48

Formáli fjármálaráðherra

Í þjóðfélagi nútímans eru gerðar kröfur til fjölbreyttrar opinberrar þjónustu við almenning og atvinnulíf. Jafnframt hefur ríkisreksturinn tekið breytingum á undanförunum árum vegna kröfu um aukna skilvirkni og hagkvæmni. Á allra síðustu árum hefur færst í vöxt að einkaaðilar taka að sér að veita þjónustu sem ríki og sveitarfélög hafa fram til þessa annast. Viðurkennt er að einkarekstur býr oft yfir þekkingu og reynslu í rekstri sem nýta má til að standa að sameiginlegri þjónustu. Ein þeirra leiða sem má fara til að færa opinberan rekstur í hendur einkaaðila og efla samstarf ríkisins og einkamarkaðar er einkaframkvæmd. Af öðrum aðferðum má nefna útboð rekstrar og einkavæðingu.

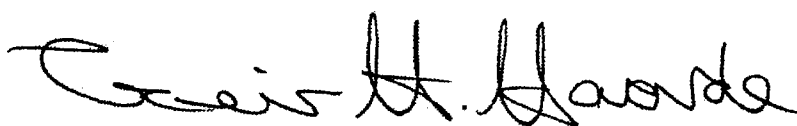
Forveri minn í starfi fjármálaráðherra skipaði fyrir um ári síðan nefnd til að kanna kosti og galla einkaframkvæmdar og hvernig nýta mætti þá aðferðafræði til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulíf. Skýrsla nefndarinnar hefur verið lögð fram í ríkisstjórn og var þar ákveðið að leggja áherslu á einkaframkvæmd þar sem það á við. Nú þegar er unnið að undirbúningi einkaframkvæmdar fyrir aðstöðu Iðnskólans í Hafnarfirði. Þá er stutt í að fyrsta einkaframkvæmdin hér á landi, Hvalfjarðargöngin, verði tekin í notkun.

Nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að einkaframkvæmd henti vel til fjölmargra verkefna þar sem saman fer rekstur og fjárfesting. Hagkvæmt verði fyrir ríkið að fela einkaaðilum afmörkuð verkefni með slíkum hætti. Það verði þó ekki mörg verkefni hverju sinni þar sem kostnaður við gerð samninga um einkaframkvæmd er hár og því hentar þessi aðferð ekki nema þar sem ávinningur af einkaframkvæmd er meiri en kostnaður við undirbúning og útboð. Það verða því fyrst og fremst stærri verkefni sem verða leyst með þessum hætti.

Það er grundvallaratriði við einkaframkvæmd að saman fari ábyrgð á rekstri og fjárfestingu. Einkaframkvæmd er í raun kaup á þjónustu þar sem fjárfesting rekstraraðila er nauðsynleg til að standa við samningsskuldbindingar sínar. Samningar sem fela í sér að einkaaðilum er falið að fjármagna fjárfestingu er ekki einkaframkvæmd heldur aðferð ríkisins til að afla lánsfjár.

Öllum þeim sem hafa komið að gerð þessarar skýrslu er þakkað fyrir þeirra framlag. Vil ég þar sérstaklega geta um þátt breska sendiherrans á Íslandi, James McCulloch, sem stóð fyrir málstofu um þetta efni vorið 1997 og bauð til þess sérfræðingum frá Bretlandi auk ýmissa innlendra aðila. Þar fóru fram skoðanaskipti sem leiddu til þessa starfs.

Skýrsla nefndarinnar hefur verið rædd í ríkisstjórninni og þar staðfestur sá áhugi sem er á einkaframkvæmd. Ásetningur ríkisstjórnarinnar um að færa fleiri verkefni ríkisins til einkaaðila er skýr og einkaframkvæmd er ein þeirra leiða sem farin verður.



Inngangur

Á liðnum árum hafa viðhorf til opinbers rekstrar breyst verulega frá því sem áður var. Stjórnendur ríkisins hafa nýtt ýmsar aðferðir úr einkarekstri til að leysa viðfangsefni sín með hagkvæmari hætti en ella. Hér er m.a. um að ræða almennar stjórnunaraðferðir þar sem umbunað er í samræmi við árangur og ábyrgð í starfi. Þá hafa rekstrarverkefni verið flutt til einkaaðila með útboðum og framsetningu reikningsskila ríkisins breytt til að auka samræmi innbyrðis og út á við.

Meginmarkmið opinbers rekstrar er að jafnaði annað en hámrökun hagnaðar eins og í einkarekstri. Markmiðin eru frekar að stuðla að velferð borgaranna, tryggja jafnan aðgang að opinberri þjónustu og aðstöðu og halda uppi lögum og reglu. Að leysa þessi meginviðfangsefni með markvissum hætti og gæta að lágmrökun kostnaðar á sama tíma getur orsakað árekstra eins og dæmin sanna. Eftir sem áður verður að gera þá kröfu til ríkisins að það nái markmiðum sínum eftir þeim leiðum sem best henta hverju sinni. Almennigur gerir kröfu til góðrar og hagkvæmrar þjónustu, það skiptir meira máli hvernig hún er heldur en hver veitir hana. Einkaaðilum hefur í vaxandi mæli verið falið að annast framkvæmd tiltekinnar þjónustu. Ein af þeim leiðum sem farin hefur verið til að fela einkafyrirtækjum verkefni á vegum ríkisins er það sem hefur hingað til verið kallað einkafjármögnun (á ensku *Private Financing*. Eftir valdatöku Verkamannaflokksins í Bretlandi hefur þó hugtakið *Public/Private Partnership* verið notað).

Í stað hugtaksins einkafjármögnun hefur nefndin valið að nota hugtakið einkaframkvæmd þar sem fyrrnefnda hugtakið þykir um of benda til þess að aðferðin feli í sér fjármögnun verkefna en ekki að ábyrgð á veitingu þjónustunnar sé flutt til einkaaðila. Í skýrslu þessari er nánar fjallað um þessa aðferð.

Til að skoða kosti einkaframkvæmdar ákvað Friðrik Sophusson fjármálaráðherra með bréfi dags. 15. maí 1997 að skipa sér til ráðuneytis nefnd sem ætlað var að kanna allar hliðar málsins og leggja línur um hvernig ríkið geti haft hag af þessari nýjung. M.a. þyrfti að skoða eftirfarandi atriði:

- Á hvaða sviðum opinbers rekstrar má nota einkaframkvæmd?
- Hverjir eru kostir og gallar einkaframkvæmdar fyrir rekstur ríkisins?
- Hvernig verður bókhaldi háttað um skuldbindingar, greiðslur og hugsanlega eignfærslu?
- Hvernig samræmist einkaframkvæmd gildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda?
- Hvernig á að haga samningum um einkaframkvæmd?

Í nefndina voru skipuð Þórhallur Arason, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu, formaður, Ásdís Halla Bragadóttir, aðstoðarmaður menntamálaráðherra, Jón Birgir

Jónsson, ráðuneytisstjóri í samgönguráðuneytinu, Kjartan Georg Gunnarsson, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Verslunarráði Íslands, Svanhvít Jakobsdóttir, skrifstofustjóri í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, Tryggvi Pálsson, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Sambandi íslenskra viðskiptabanka og Skarphéðinn B. Steinarsson, deildarstjóri í fjármálaráðuneytinu og skyldi hann jafnframt gegna störfum ritara nefndarinnar.

Í störfum sínum hefur nefndin sótt þekkingu og upplýsingar víða. Þar skal sérstaklega nefna Bretland en þar í landi hefur einkaframkvæmd verið beitt um nokkurra ára skeið. Gefin hafa verið út ýmis rit og greinar þar sem fjallað er um ýmsar hliðar einkaframkvæmdar. Þetta efni hefur nefndin yfirfarið auk þess sem formaður nefndarinnar og ritari heimsóttu nokkra aðila í London til að kynnast nýjustu áherslum og fenginni reynslu.

Fjármálaráðherra stóð fyrir kynningarfundum um einkaframkvæmd 18. febrúar 1998. Sérstakur gestur fundarins var Henning Christophersen, fyrrverandi fjármálaráðherra Danmerkur og meðlimur í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Kynnti hann það sem hefur verið gert á þessu sviði á vegum Evrópusambandsins. Þá kynnti fjármálaráðherra einkaframkvæmd og það sem verið er að gera á því sviði hér á landi. Á fundinum var dreift samantekt af því sem nefnd fjármálaráðherra hafði þá unnið. Í kjölfar þessa fundar hefur verið nokkur umræða um einkaframkvæmd í þjóðfélaginu og hefur það gagnast nefndinni í lokafrágangi skýrslu þessarar.

Hér á eftir fer skýrsla nefndarinnar.

Samantekt og niðurstöður

Einkaframkvæmd felur það í sér að ríkið gerir samning við einkaaðila um að veita tiltekna þjónustu. Venjulega er um að ræða verkefni sem krefst umtalsverðrar fjárfestingar og er samningstíminn langur, jafnan 20-30 ár. Ríkið skilgreinir þá þjónustu sem það vill beita sér fyrir að veitt verði og býður hana út. Niðurstaða útbóðs er samningur um þjónustu.

Til einkaaðilans er fært forræði yfir hönnun, byggingu, fjármögnun, rekstrarfyrirkomulagi og öðru er lýtur að veitingu þjónustunnar. Hann tekur áhættuna af því að geta veitt þjónustuna og breytingum sem verða kunna á samningstímanum.

Einkaframkvæmd má flokka í mismunandi stig eftir því hversu mikil afskipti ríkisins eru. Í fyrsta lagi eru fjárhagslega sjálfstæð verkefni. Í öðru lagi að öll þjónusta er seld ríkinu og í þriðja lagi að ríkið greiði hluta kostnaðar við verkefni en rekstraraðila látið eftir að afla tekna til að standa undir rekstrinum að öðru leyti.

Leggja ber áherslu á að sem stærstur hluti tekna rekstraraðila sé fenginn með notendagjöldum sem aftur eru háð frammistöðu þess sem veitir þjónustuna með tiliti til gæða og verðs.

Svokölluð skuggagjöld hafa verið notuð í einhverjum mæli í tengslum við einkaframkvæmd. Með skuggagjöldum er átt við að ríkið greiðir fyrir hvern notanda þjónustunnar. Þau hafa verið litin hornauga og reynt hefur verið að forðast þau vegna þess að þau slíta sambandið sem þarf að vera á milli þess sem lætur þjónustuna í té og þeirra sem njóta hennar.

Einkaframkvæmd má nota á nánast hvaða sviði sem er þegar saman fer rekstur og fjárfesting. Framan af voru aðferðir einkaframkvæmdar fyrst og fremst notaðar í samgöngumálum. Áratugum saman hefur það tíðkast að hraðbrautir á meginlandi Evrópu hafa verið fjármagnaðar og reknar af einkaaðilum. Það sama má segja um samgöngumannvirki víðar í heiminum. Hins vegar er styttra síðan að farið var að notast við einkaframkvæmd á öðrum sviðum. Á undanförunum árum hefur það þó verið að aukast og má nefna byggingu og rekstur sjúkrahúsa, menntastofnana og fangelsa. Almenn hefur sérhæfð starfsemi á viðkomandi sviðum verið undanskilin þannig að t.d. hafa lækningar ekki fylgt með í samningi um einkaframkvæmd sjúkrahúsa þó ýmis stoðþjónusta geri það. Varðandi fangelsi þá er raunin önnur og er það orðið nokkuð útbreitt að samningsaðili taki að sér ýmsa eða alla þætti er snúa að rekstri fangelsisins sjálfs.

Öflugur verðbréfamarkaður og samkeppni fjármálafyrirtækja og ráðgjafa ásamt frjálsum aðgangi að þjónustu erlendis mun standa einkaaðilum til boða við fjár-

mögnun og rekstur einkaframkvæmdar hér á landi. Fyrir þessa aðila verður einkaframkvæmd krefjandi verkefni sem án efa getur stuðlað að frekari þróun innlenda fjármagnsmarkaðarins. Það er niðurstaða nefndarinnar að innlendir fjármagnsmarkaður, ásamt opnum aðgangi að þjónustu erlendis, muni veita viðunandi fjármögnun og ráðgjöf við einkaframkvæmd á Íslandi.

Nefndin telur rétt að líta til Bretlands varðandi umsjón og yfirstjórn einkaframkvæmdar og að samskonar skipan verði hér á landi. Lagt er til að fjármálaráðherra skipi framkvæmdanefnd til að annast samræmingu. Jafnframt verði í fjármálaráðuneytinu sérhæfing á þessu sviði sem ráðuneyti og stofnanir geti leitað til um ráðleggingar. Jafnframt að til staðar verði sérstakur fjárlagaliður til að standa undir kostnaði við undirbúning verkefna sem ekki hafa áður verið boðin út með þessum hætti. Hvert ráðuneyti fari eftir sem áður með forræði verkefna á sínu sviði.

Samningur um einkaframkvæmd hefur áhrif á fjárlög og ríkisreikning. Í stuttu máli má segja að greinarmunur sé gerður á milli þess hvort um sé að ræða kaup á eignum eða kaup á þjónustu. Ef samningur gengur fyrst og fremst út á fjármögnun framkvæmdar þá eru færðar í bókhald ríkisins skuldbindingar vegna sammingsins. Hins vegar ef áhersla er lögð á kaup á þjónustu þá er ekki fært annað í ríkisreikning en árlegar greiðslur ríkisins, ef einhverjar eru.

Lög og reglur um opinber innkaup ná til samninga um einkaframkvæmd. Það þýðir að þegar ákveðið er að notfæra sér kosti einkaframkvæmdar við lausn á viðfangsefni er skylt að auglýsa eftir tilboðum. Hvort auglýsa þarf á Evrópska efnahagssvæðinu fer eftir áætlaðri sammingsfjárhæð verkefnisins. Samningar um einkaframkvæmd teljast þjónustukaup í skilningi laga og reglna um opinber innkaup.

Forgangsráða þarf einkaframkvæmd eins og öðru. Einkaframkvæmd er bæði tímafrek og dýr. Við val á verkefnum þarf að leggja höfuðáherslu á þau verkefni sem skila mestri arðsemi fyrir þjóðfélagið. Þó að hér sé um framsækna og árangursríka aðferð að ræða er varla að vænta þess að mjög mörg verkefni verði boðin út með þessum hætti á næstu árum.

Lagt er til að ríkisstjórnin samþykki að leggja áherslu á að færa verkefni ríkisins til einkaaðila með einkaframkvæmd á næstu árum. Þá verði í samþykktinni tilgreind sérstaklega einstök verkefni sem er fyrirsjáanlegt að ráðist verði í. Nefndin leggur til að eftirfarandi verkefni verði á þessu stigi skoðuð sérstaklega:

- Iðnskólinn í Hafnarfirði.
- Reykjavíkurlflugvöllur.
- Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu.

Hvað er einkaframkvæmd?

Í nútíma samfélagi er ekki þörf á að ríkið sinni sjálft allri þeirri þjónustu sem ákveðið hefur verið að almenningur njóti. Flestri þjónustu, sem ríkið fjármagnar og veitir, geta einkaaðilar sinnt. Þannig á ýmis þjónusta ríkisins sér hliðstæðu við það sem þekkist á einkamarkaði og í vaxandi mæli hafa afmarkaðir rekstrarþættir verið færðir til einkaaðila. Hlutverk ríkisins má endurskilgreina þannig að það beinist að eftirtöldum þáttum:

- Ákveða hvaða þjónustu á að greiða með skattfé og skilgreina hvaða þarfir þjónustan á að uppfylla.
- Annast innkaup þjónustunnar fyrir hönd skattgreiðenda.
- Annast þá þjónustu sem ekki verður falin öðrum, t.d. dómstólar og lög-gæsla.
- Setja atvinnulífinu leikreglur.

Til að færa verkefni eða þjónustu frá ríki til einkaaðila eru ýmsar leiðir færar. Á ensku hefur þetta samstarf ríkis og einkafyrirtækja við að veita neytendum þjónustu verið kallað *Public/Private Partnership*. Undir það hefur m.a. fallið einkavæðing og útboð rekstrar sem þegar hefur verið beitt með góðum árangri. Einkaframkvæmd er grein af sama meiði og fellur því þar undir.

Ástæða þess að ríkið leitar í auknum mæli til einkaaðila um að leysa tiltekin verkefni er einfaldlega sú að það kemst ekki yfir að sinna öllum þeim verkefnum sem kröfur eru gerðar um. Á sama tíma og kostnaður ríkisins af þeim rekstri sem fyrir er er sífellt að aukast eru gerðar kröfur um lagningu nýrra vega, borun jarðganga og hafnargerð svo að eitthvað sé nefnt. Þeir fjármunir sem ríkið hefur eru takmarkaðir og ef ráðast á í ný verkefni kann að vera nauðsynlegt að skera niður kostnað eða hætta einhverri starfsemi. Annmarkar eru jafnan á því að lækka kostnað og því hafa ríkisstjórnir í auknum mæli leitað til einkageirans um að leysa afmörkuð verkefni. Ekki gengur að fjármagna ný verkefni með lántöku því að skuldir ríkisins virðast þegar orðnar of miklar og því þarf frekar að greiða þær niður en að auka við þær.

Önnur skýring sem má nefna er að hjá ríkinu kemur slæm nýting fjárfestingar ekki fram í bókhaldi ríkisins. Það er að segja að þótt tiltekið mannvirki sé ekki fullnýtt, telst það ekki soun því að ekki tíðkast að reikna fjármagnskostnað í slíkum tilvikum. Þegar ríkið ákveður fjárveitingu til mannvirkis þá er það að fjármagna en ekki að fjárfesta, öfugt við einkafyrirtæki sem þurfa að fá arð af því fjármagni sem þau leggja fram og arður verður ekki til fyrr en notkun hefst. Þá koma tekjurnar.

Í einkaframkvæmd felst það að ríkið gerir samning við einkaaðila um að veita tiltekna þjónustu. Venjulega er um að ræða verkefni sem krefst umtalsverðrar fjárfestingar og er samningstíminn langur. Samningur milli ríkisins og einkaaðila um einkaframkvæmd er yfirlýsing beggja um það hvernig þeir hyggjast skipta með sér áhættunni af viðkomandi verkefni. Einkaaðilum er falið að fullnægja félagslegum markmiðum ríkisins á viðskiptalegum forsendum. Einkaaðili getur líka átt allt frumkvæði og tekið alla áhættu sem í verkinu felst.

Stjórnvöld geta beitt einkaframkvæmd til að tryggja hagkvæmari rekstur á þjónustu við almenning með þátttöku einkaaðila í verkefnum sem fram að þessu hafa verið talin á verksviði ríkis eða sveitarfélaga. Ef litið er til Bretlands má sjá ýmis dæmi um umtalsverðan sparnað við það að fela einkaaðilum slík verkefni. Má þar nefna:

- Í verkefnum á sviði vegagerðar, sem reynsla er komin á, hefur kostnaður verið 15% lægri að jafnaði en ef ríkið hefði annast vegalagninguna og rekstur veganna með hefðbundnum hætti.
- Með útboði á byggingu, fjármögnun og rekstri fangelsis hefur árlegur kostnaður reynst vera 10% lægri en gera hefði mátt ráð fyrir ef ríkið hefði sjálft annast málið.
- Dæmi eru um að kostnaður við að fela einkaaðilum rekstur umfangsmikilla tölvukerfa sé allt að 60% lægri en sambærilegra verkefna á vegum ríkisins.

Í skýrslu þessari verður vísað til ríkisins sem kaupanda þjónustunnar og þess sem gerir samninga um einkaframkvæmd. Það er þó ljóst að sveitarfélög geta haft sama hag af einkaframkvæmd og á því skilgreiningin allt eins við þau.

Einkaframkvæmd er frábrugðin einkavæðingu að því leyti að opinberir aðilar hafa áfram afskipti af viðkomandi verkefni með skilgreiningu á veittri þjónustu. Einkavæðing gengur hins vegar út á að færa verkefnið alfarið frá hinu opinbera til einkaaðila.

Einkaframkvæmd er frábrugðin útboðum rekstrar að því leyti að útboð rekstrar nær eingöngu til afmarkaðra þátta rekstrar en ekki til heildarlausnar á tilteknu verkefni.

Einkaframkvæmd, einkavæðing og útboð rekstrar eiga það sameiginlegt að veiting þjónustunnar er færð frá ríki til einkaaðila. Í stað ríkisrekstrar er lögð áhersla á að ríkið hafi eftirlit með að þjónustan sé veitt í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til hennar. Hugmyndafræðin að baki þessum aðferðum er sú að hvor geiri, þ.e. annars vegar hið opinbera og hins vegar einkaaðilar, sérhæfi sig í því sem hann gerir best. Einkarekstur er sérhæfður í framleiðslu, sölu og dreifingu og því vel til þess fallinn að annast slík verkefni. Ríkið hefur hins vegar skyldur gagnvart almenningi og hlutverk þess er að tryggja almenningi aðgang að samfélagsþjónustu

og að þeir sem minna mega sín geti notið þeirrar þjónustu. Stefna stjórnvalda hefur beinst að því að hvetja einkaaðila til þátttöku í verkefnum hins opinbera. Í sjálfu sér er hver þeirra aðferða sem nefndar hafa verið hér að framan jafnréttá. Það fer hins vegar eftir aðstæðum og verkefnum hver þeirra hentar best hverju sinni.

Einkaframkvæmd má flokka í mismunandi stig eftir eðli og gerð samninga:

- *Fjárhagslega sjálfstæð verkefni.* Einkafyrirtæki tekur að sér að annast tiltekna þjónustu. Það hannar, byggir, fjármagnar og veitir þjónustu gegn notendagjöldum til að standa undir rekstrarkostnaði og fjárfestingu. Opinber afskipti eru takmörkuð við það sem kalla mætti ytri skilyrði, s.s. skipulagsstjórn, veitingu leyfa, ýmis minni háttar aðstoð og rekstrarleyfi. Dæmi um þetta eru t.d. jarðgöng þar sem greiddur er vegtollur.
- *Þjónusta seld ríkinu.* Einkafyrirtæki tekur að sér að annast þjónustu sem ríkið eitt er kaupandi að. Kostnaði verktakans er fyrst og fremst mætt með endurgjaldi ríkisins fyrir veitta þjónustu. Dæmi um þetta er t.d. skóli sem einkaaðili rekur en ríkið greiðir fyrir þjónustuna.
- *Hlutabátttaka ríkisins.* Einkafyrirtæki tekur að sér að annast þjónustu sem að hluta til er greidd af ríkinu en að hluta með sjálfsaflafé. Forræði verkefnisins er að öllu leyti hjá seljanda. Með þessu formi er hægt að tryggja þjónustu sem er ekki að fullu markaðshæf og nauðsynlegt er að ríkið niðurgreiði að hluta til að tryggja að framboð sé til staðar. Dæmi um þetta gæti t.d. verið ferjurekstur þar sem ríkið lofar að greiða tiltekna fjárhæð til rekstraraðila gegn því að þjónustu á viðkomandi siglingaleið sé sinnt.

Ef vel tekst til eiga allir hlutaðeigandi að geta hagnast á einkaframkvæmd eða með öðrum aðferðum þar sem rekstrarleg ábyrgð er færð frá ríki til einkaaðila. Samningur um einkaframkvæmd felur í sér hvata fyrir einkaaðilann til að veita góða þjónustu í samræmi við verklýsingu yfir allan samningstímann. Fyrir opinbera aðila, og raunar allan almenning, eru áhrifin þau að hægt er að auka þjónustuna fyrir sama fé eða veita sömu þjónustu fyrir minni kostnað en ef henni væri sinnt innan opinbers rekstrar. Hagsmunir beggja fara þannig saman því hagnaður einkaaðilans ræðst af því hvort hann getur veitt sömu þjónustu fyrir lægri fjárhæð en áður.

Forsendur einkaframkvæmdar

Til að ná árangri með einkaframkvæmd verkefna þurfa leikreglur að vera skýrar milli þeirra aðila sem í hlut eiga. Þeir sem að málum koma þurfa allir að hafa ávinning af samstarfinu. Full heilindi þurfa að vera milli aðila. Einkaframkvæmd er ekki markmið í sjálfu sér heldur ein af þeim leiðum sem beitt hefur verið í opinberum rekstri með góðum árangri til að auka hagkvæmni og bæta nýtingu opinberra fjármuna.

Með einkaframkvæmd verður ríkið kaupandi þjónustunnar frá einkaaðilum en ekki eigandi framleiðslutækja og rekstraraðili. Einkafyrirtæki verða veitendur þjónustunnar samkvæmt langtímasamningi og þau eiga um leið þau tæki og mannvirki sem nauðsynleg eru til að veita þjónustuna. Þannig fer saman ábyrgð þess sem hannar, byggir og fjármagnar og þess sem annast rekstur þeirrar þjónustu sem óskað er eftir. Til að nefna dæmi þá byggir ríkið ekki lengur vegi heldur kaupir það aðgang að vegi. Ríkið byggir ekki og rekur fangelsi heldur kaupir það fangagæslu. Það kaupir ekki lengur tölvur og hugbúnað heldur upplýsingaþjónustu.

Einkaframkvæmd snýst því ekki um fjármögnun frá einkaaðilum eins og bein þýðing á hugtakinu *Private Financing* gefur til kynna. Eins og myndin hér að neðan sýnir þá snýst einkaframkvæmd um það að notfæra sér megineinkenni og kosti einkarekstrar þar sem sparnaði er náð með hugkvæmni og hæfileikum einkamarkaðarins til að veita skilgreinda þjónustu með hagkvæmari hætti en ríkið getur.

- Núverandi hagnaður eða sparnaður
- Útboðskostnaður
- Fjárnámskostnaður og lántökukostnaður

- Dreifing áhættu
- Samkeppni
- Hugkvæmni og frumkvæði
- Lágörkun heildarkostnaðar
- Svigrúm til breyttrar notkunar
- Frelsi til fjárfestingar

Hagkvæmni af einkaframkvæmd liggur m.a. í eftirfarandi þáttum:

- Hvati er til hámarks hagræðis með því að tengja saman hönnun, byggingu og rekstur mannvirkis.
- Tengsl, milli hönnunar mannvirkis og nýtingar, tryggja að notagildi er meira en ella.
- Meiri líkur eru á að hægt verði að njóta hagræðis af samrekstri með annarri óskyldri starfsemi. Seljandi kann að hafa hag af því að tengja þjónustu við ríkið annarri starfsemi á sínum vegum sem leiðir til aukinnar hagkvæmni í rekstri og ríkið nýtur góðs af.
- Nýjungar koma fram í hönnun, verkferlum og stjórnunaraðferðum.
- Skýr greinarmunur er gerður á milli hlutverks seljenda og kaupenda sem leiðir til þess að ríkið þarf einungis að sjá til þess að þjónustan mæti væntingum þeirra sem hennar eiga að njóta en ekki bera ábyrgð á rekstri.

Vandamál og ókostir geta einnig fylgt einkaframkvæmd. Þannig getur sveigjanleiki verið minni til að mæta breyttum kröfum um tilhögun þjónustu en í hefðbundnum ríkisrekstri. Seljandi hefur tekið að sér að veita tiltekna vel skilgreinda þjónustu en stendur svo frammi fyrir því að þeir sem þjónustunnar njóta vilja hafa hana með öðrum hætti. Ókostum og vandamálum á borð við það sem hér er lýst á að vera hægt að mæta með ákvæðum sem heimila endurskoðun og breytingar á samningi aðila. Slíkar heimildir verða þó að vera innan þeirra marka að skapa ekki of mikla óvissu hjá samningsaðila. Þá hefur verið bent á að áhersla á einkaframkvæmd geti leitt til aukinnar þenslu á tímum þegar nauðsynlegt er að draga úr framkvæmdum.

Þegar verkefni er valið til einkaframkvæmdar verður að meta hagkvæmni í samanburði við aðrar leiðir og kostnað af núgildandi tilhögun. Hægt er að ná fram vísbendingum með slíkum athugunum en raunverulegur sparnaður næst ekki fram fyrir en verkefnið hefur verið skilgreint og tilboð metin. Samkeppni er oft besta trygging fyrir sparnaði og lægra verði. Því er mikilvægt að ná út úr bókhaldi ríkisins upplýsingum sem gefa samanburðarhæfar kostnaðartölur við það sem gerist á markaði, þannig að þegar ákvörðun er tekin, sé byggt á hlutlægum forsendum.

Möguleg hagkvæmni, og þar með tók á að notfæra sér einkaframkvæmd, liggur m.a. í eftirfarandi:

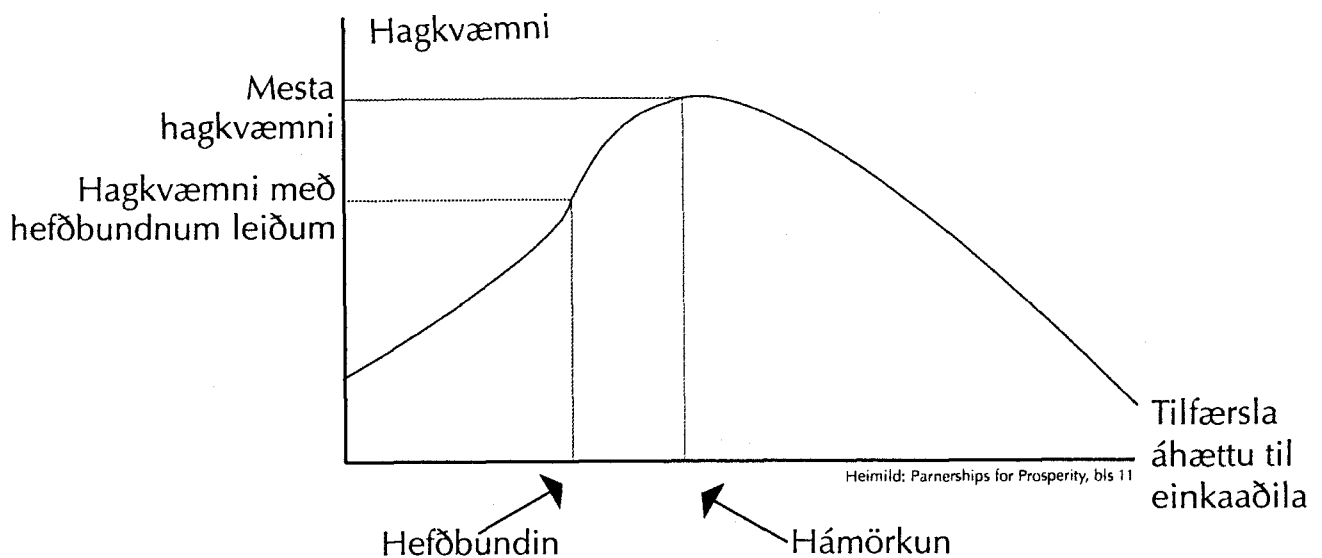
- Til staðar sé verkefni sem líklegt er að þekking einkaaðila geti leyst betur.
- Fyrirkomulag rekstrarins hafi þá eiginleika að fela megí einkaaðila að mæta þeirri áhættu sem er til staðar og vænta má að komi upp á samningstímanum.
- Ætla megí að til staðar séu fyrirtæki sem hafi áhuga á að bjóða í verkefnið.

Hér á eftir verður fjallað frekar um hvern þessara liða.

Verkefnaleit. Kaup á afmarkaðri þjónustu með útboði og samningi um einkaframkvæmd við einkaaðila, getur verið hagkvæmasta leiðin fyrir tiltekna stofnun til að leysa þau verkefni sem henni hafa verið falin. Við val slíkra verkefna er mikilvæg forsenda að einkaaðili geti unnið verkefnið án of mikilla afskipta opinberra aðila.

Áhættuskilgreining. Hagkvæmni einkaframkvæmdar liggur fyrst og fremst í því að áhætta er færð frá ríki til einkaaðila. Hverju viðfangsefni fylgir áhætta. Áhættan getur verið fólgin í að framkvæmdir verði dýrari en áætlað var, að kröfur notenda breytist eða tæknipróun leiði til breyttra aðferða við veitingu þjónustunnar. Allt þetta getur haft í för með sér kostnað sem einhver þarf að bera.

Meginsjónarmiðin varðandi það hvort ríki eða einkaaðili beri áhættu eru að hún liggi hjá þeim sem getur haft áhrif á hana með sem minnstum tilkostnaði. Þannig má það ekki verða markmið í sjálfu sér að flytja alla áhættu frá ríki til einkaaðila. Fela á einkaaðila að taka þá áhættu sem ætla má að hann ráði við að lágmarka með einhverjum hætti.



Myndin hér að ofan sýnir hvernig hagkvæmni einkaframkvæmdar getur minnkað ef gengið er of langt í að færa áhættu frá ríki til einkaaðila. Ríkið greiðir fyrir það með hærra verði ef áhættunni er óskynsamlega skipt milli aðila. Til að tryggja hagkvæmni og sparnað verður því að meta hvar þessi mörk liggja. Sveigjanlegur samningur ræður miklu um þá möguleika að flytja áhættu til einkaaðila. Ef einkaaðili ræður aðstöðunni, ber ábyrgð á rekstrinum og stýrir honum, getur hann tekið á sig þá áhættu sem hann hefur áhrif á. Ef hins vegar ríkið ætlar sjálft að hafa áhrif á þessa rekstrarlegu þætti og setur of stífar kröfur um það hvernig starfseminni er háttað, þá hækkar tilboðsgjafi einfaldlega verðið og möguleikar til sparnaðar minnka. Helsti ábati af færslu áhættu til einkaaðila er að hún skapar hvata fyrir seljandann til að veita góða og hagkvæma þjónustu á réttum tíma. Seljandi einkaframkvæmdar

fær ekki greitt fyrir þjónustuna fyrr en hún er innt af hendi og greiðslur eru háðar því að þjónustan hafi verið í samræmi við þær kröfur sem settar voru. Þannig eru dæmi þess í Bretlandi að rekstraraðili hafi lokið byggingu mörgum mánuðum fyrr en hefði gerst með hefðbundnum aðferðum ríkisrekstrar. Þetta leiðir til þess að fjárfestingin nýtist fyrr með þeirri hagkvæmni sem í því felst. Það sama má segja um Hvalfjarðargöngin, en gerð þeirra er langt á undan áætlun, enda felst í því fjárhagslegur ávinningur fyrir þá sem að verkinu standa að ljúka því sem fyrst.

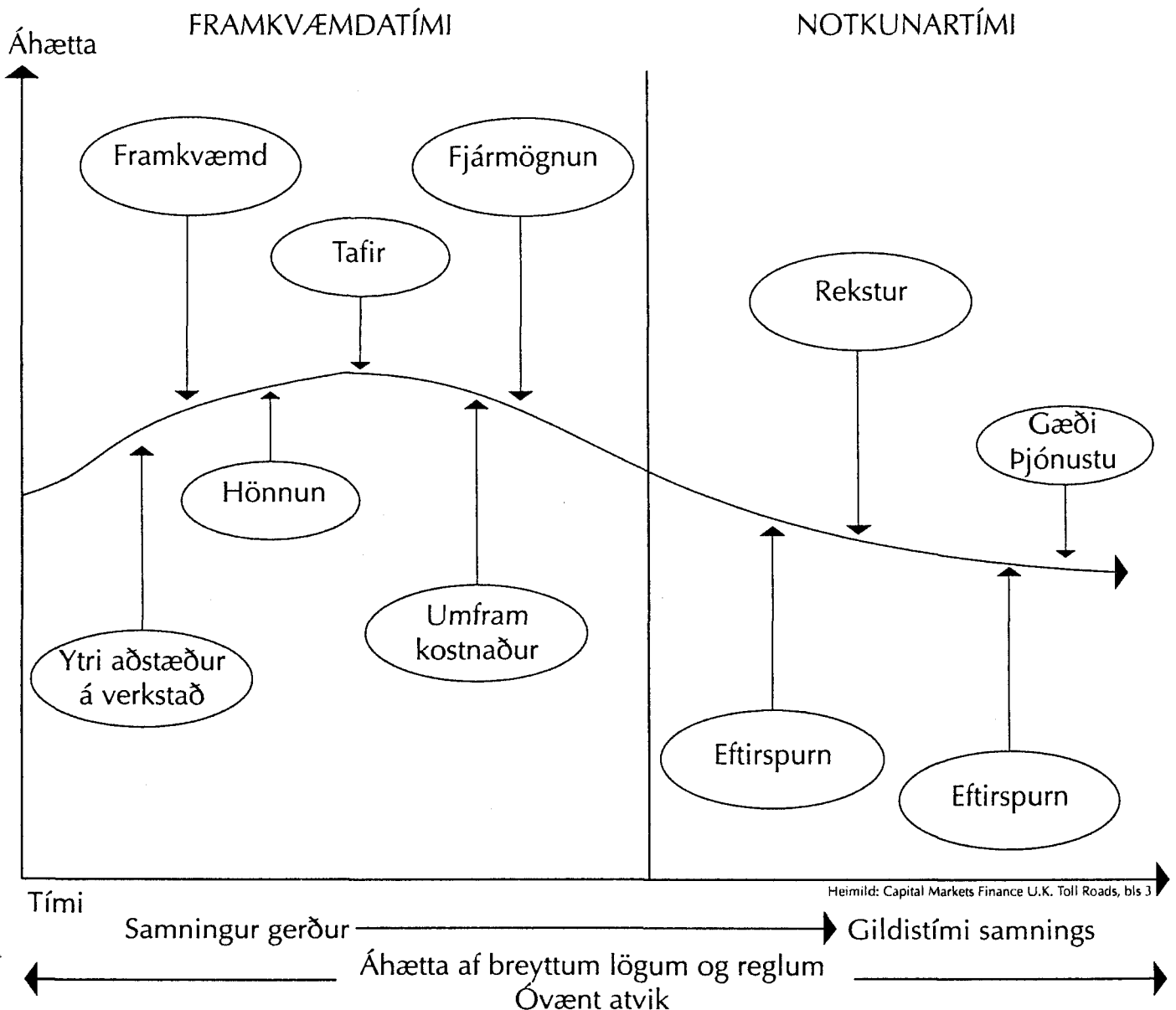
Áhættu má skipta í eftirfarandi flokka:

- *Hönnun og bygging.* Hætta er á að mannvirki uppfylli ekki þær kröfur sem til þess eru gerðar, að kostnaður verði meiri en áætlað er og að tímaáætlun standist ekki. Þess konar áhættu ætti í öllum tilfellum að fela einkaaðilum. Kaupandi þjónustunnar skilgreinir þá þjónustu sem hann ætlar að kaupa og það er því áhætta seljanda hvort tilfærsla mannvirkis og rekstur fara saman. Kostnaður lendir ekki á kaupanda fyrr en þjónustan er farin að skila sér til notenda.
- *Rekstur.* Rekstrarkostnaður, viðhald og framleiðni eru þættir sem seljandi tekur ábyrgð á að séu í lagi. Þess konar áhættu á alltaf að láta rekstraraðila eftir.
- *Eftirspurn.* Fjölmargt getur haft áhrif á eftirspurn eftir þjónustu seljanda. Það kann að vera ástæða til að þessi áhættuþáttur sé áfram hjá ríkinu. Á það einkum við þegar eftirspurn ræðst af öðrum þáttum en seljandi getur haft áhrif á. Samningsaðilar kunna einnig að kjósa að skipta með sér áhættunni.
- *Hrakvirði.* Ef samningur felur það í sér að fjárfesting færir ekki til ríkisins að samningstíma loknum, ber seljandi þjónustunnar áhættu af því hversu mikið verðmæti hennar er að loknum samningstíma. Þessi áhætta getur hvatt hann til að viðhalda mannvirki betur, í von um að endurnýja samninginn, eða þá að hann taki tillit til þessa við hönnun og haldi þannig möguleikum opnum til að fara út á nýja og breytta notkun að samningstíma liðnum.
- *Tækni.* Fjárfesting er misfljót að úreldast. Þetta kann að skipta máli og hafa í för með sér kostnað. Kaupandi á hverju sinni að leitast við að skilgreina þá þjónustu sem hann vill fá í stað þess að skilgreina þá tækni sem nota á við framleiðslu hennar.
- *Áhætta af breyttum lögum og reglum.* Rekstrarumhverfi fyrirtækja breytist við það að ríkið breytir almennum lögum og reglum. Ef breytingin nær til allra fyrirtækja þá lagar atvinnulífið sig að breyttu umhverfi. Sé hins vegar gerð breyting á lögum og reglugerðum er varða það tiltekna verkefni sem samningur um einkaframkvæmd nær til kann að vera skynsamlegra að ríkið haldi þeirri áhættu hjá sér.

- **Fjármögnun.** Einkaaðili er færari um að leita leiða til hagkvæmrar fjármögnunar m.a. í gegnum samstarf við seljandur, rekstraraðila, fjárfesta og lánveitendur. Sameiginleg markmið geta skilað hagkvæmari lausn en lán-taka ríkisins.

Áhætta er mismikil eftir framvindu verkefnis. Á meðfylgjandi mynd er sýnt hvernig breytileg áhætta kemur upp á mismunandi tíma og einnig að áhætta er að öllu jöfnu meiri á framkvæmdatíma en eftir að notkun er hafin.

Áhætta á mismunandi tímaskeiðum verkefnis.



Hvatning til árangurs hjá einkaaðila felst í því að hann fær ekki greitt fyrr en hann getur veitt þjónustu, en ekki þegar mannvirki er fulllokið. Í hefðbundnum opinberum rekstri er mannvirki reist og þeir sem það gera hafa lítil eða engin tengsl við þá þjónustu sem þar á að veita.

Markaðsaðstæður. Forsenda þess að fela megi einkaaðilum verkefni með þeirri aðferðarfræði sem hér er lýst, er að á markaðnum séu fyrirtæki sem hafa möguleika á að taka að sér verkefni með þessum hætti. Fjöldmörg fyrirtæki geta nú þegar tekið að sér einkaframkvæmd á verkefnum ríkisins og þeim mun vafalaust fjölga á næstu árum. Áður en verkefni eru boðin út þarf að kanna markaðinn vandlega. Slík könnun gæti farið fram með þeim hætti að rætt er við þá sem hugsanlega gætu átt frumkvæði að því að bjóða í verkefni ef sérhæfð fyrirtæki á viðkomandi sviði eru ekki til staðar. Aðilar sem sjálfsagt er að leita til eru m.a.:

- Byggingarverktakar.
- Fyrirtæki sem eru sérhæfð í rekstri mannvirkja af ýmsu tagi.
- Fjármálafyrirtæki.
- Ráðgjafar.

Mikilvægt er að samhengi sé milli gæða þjónustu og endurgjalds að svo miklu leyti sem kostur er á. Þannig þarf þjónustustigið og notendagreiðslur að geta haft áhrif á eftirspurnina, þ.e. ef gæði þjónustunnar minnka eða verð hækkar þá dragi úr eftirspurn og öfugt. Einnig þarf seljandi með einhverjum hætti að geta haft áhrif á eftirspurnina með aðgerðum sínum og aukið þannig tekjur sínar.

Endurgjald fyrir þjónustu. Ákvörðun um notendagjöld getur ýmist verið alfarið í höndum rekstraraðila eða að ákvæði séu um það í samningi hvernig þau skulu ákvörðuð. Almennt má segja að ef seljandi er í einkasöluaðstöðu, þá skuli settar reglur um fjárhæð notendagjalda og hvernig þau breytast með hækkun verðlags eða öðrum breytingum í forsendum gjaldtökunnar. Þá þarf að ákveða hvernig eftirliti með gjaldtöku einkasala skuli háttað. Ef samkeppni ríkir, má ákvörðun um notendagjöld jafnan vera frjáls.

Svokölluð skuggagjöld hafa verið notuð í einhverjum mæli í tengslum við einkaframkvæmd. Með skuggagjöldum er átt við að ríkið greiðir seljanda fyrir þjónustu í samræmi við notkun þeirra sem njóta þjónustunnar. Það er því annar aðili sem greiðir fyrir en sá sem þjónustunnar nýtur. Skuggagjöld hafa t.d. verið notuð til að standa undir kostnaði við vegagerð í stað þess að innheimta vegtolla. Reynt hefur verið að forðast skuggagjöld vegna þess að þau slíta sambandið sem þarf að vera milli þess sem lætur þjónustuna í té og þeirra sem njóta hennar. Æskilegasta fyrirkomulagið er að notendur greiði fyrir þjónustuna og getur seljandi þannig haft áhrif á eftirspurnina með sveigjanlegri gjaldskrá eða öðrum hætti. Leiðir það til hámerkunar á hagkvæmni.

Hvar og hvernig má nýta kosti einkaframkvæmdar?

Framan af voru aðferðir einkaframkvæmdar fyrst og fremst notaðar í samgöngumálum. Áratugum saman hefur það tíðkast að hraðbrautir á meginlandi Evrópu hafa verið fjármagnaðar og reknar af einkaaðilum. Það sama má segja um samgöngumannvirki víðar í heiminum. Einkaframkvæmd hentar enda einkar vel á þessu sviði. Um er að ræða rekstur sem krefst umfangsmikillar fjárfestingar sem hefur langan líftíma, áhætta er nokkur og auðvelt að koma við gjaldtöku.

Hins vegar er styttra síðan farið var að notast við einkaframkvæmd á öðrum sviðum. Á undanförunum árum hefur það þó aukist og má þar nefna byggingu og rekstur sjúkrahúsa, menntastofnana og fangelsa. Almennst hefur sérhæfð starfsemi á viðkomandi sviðum verið undanskilin, þannig hafa lækningar t.d. ekki fylgt með í samningi um einkaframkvæmd sjúkrahúsa þó ýmis stoðþjónusta geri það. Hvað fangelsi varðar er raunin önnur og er það orðið nokkuð útbreitt að samningsaðili tekur að sér ýmsa eða alla þætti er snúa að rekstri fangelsisins sjálfs.

Það sjónarmið er þekkt að einkaframkvæmd eigi fyrst og fremst við stór verkefni með langan líftíma. Rökin fyrir því eru m.a. þau að útboðs- og samningaferlið er svo umfangsmikið að það væri óhagkvæmt að notast við aðferðina í litlum verkefnum. Semja þarf ítarlega útboðslýsingu, ganga frá samningum og jafnvel að koma upp umfangsmiklu eftirliti með því að seljandi standi við skuldbindingar sínar. Þá hefur einnig verið á það bent, að í minni verkefnum getur verið erfitt að fá rekstraraðila sem getur tekið ábyrgð á þeim ólíku þáttum sem slíkum verkefnum fylgja.

Gagnstætt þessu sjónarmiði má segja að umfangsminni verkum fylgja einfaldari útboðslýsingar og samningar. Ef t.d. á að fela einkaaðila að reka litla einingu eins og sambýli fatlaðra, er það að sjálfsögðu mun einfaldari aðdragandi en ef um er að ræða meiri háttar samgöngumannvirki eða sjúkrahús.

Oft hefur komið til álita hver eru mörk þess að verkefni teljist lítið. Miðað við reynslu Breta, eru það öll verkefni sem krefjast fjárfestingar undir 2 milljörðum króna. Þessi mörk hafa verið að færast niður á undanförunum árum. Dýrt er að taka þátt í útboðsferlinu og væntanlegur ávinningur af samningi þarf að standa undir kostnaði við þátttöku. Gera má einkaframkvæmd smærri verkefna einfaldari með því að safna saman nokkrum slíkum og bjóða út saman. Áhugi lánveitenda á smáum verkefnum er lítill og í raun má segja að áhugi lánveitenda á einkaframkvæmd almennt, hafi verið minni en efni standa til. Ástæða þess er að bankar þurfa að leggja í mikla og dýra samninga vegna einkaframkvæmdar samanborið við aðra lánasamninga.

Einkaframkvæmd má nota á nánast hvaða sviði sem er þegar saman fer rekstur og fjárfesting. Við ákvörðun um hvort fara á út í einkaframkvæmd, þarf að meta hvort það er sú leið sem hagkvæmust er til að leysa það viðfangsefni sem í hlut á. Taka þarf tillit til kostnaðar við undirbúning annars vegar og hins vegar hvort koma má rekstrinum fyrir með öðrum hætti, þá annað hvort hjá stofnun sem fyrir er eða með því að einkavæða viðfangsefnið alfarið.

Hér á eftir eru nefnd dæmi um verkefni sem leysa má með einkaframkvæmd en listinn er á engan hátt tæmandi.

- *Vegir, brýr og jarðgöng.* Á þessu sviði er einkaframkvæmd algengust. Hér á landi hefur þetta form verið notað við gerð Hvalfjarðarganga. Til skoðunar er að fara sömu leið með breikkun Reykjanesbrautar milli Reykjavíkur og Hafnarfjarðar.
- *Flugvellir.* Rekstur þeirra er fjárfrekur og hann má fela einkaaðilum. Nefnd á vegum samgönguráðherra skilaði nýlega af sér tillögum og taldi vel koma til greina að staðið verði að endurbyggingu Reykjavíkurflugvallar með þessum hætti. Þessari aðferð mætti einnig beita við uppbyggingu annarra flugvalla. Á litlum og óarðbærum flugvöllum þyrfti kostnaðarþátttaka ríkisins að vera hærri en ella.
- *Flugstöðvar.* Annað hvort einar og sér eða í tengslum við flugvallagerð. Hafinn er undirbúningur að stækkun Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli og kæmi til álita að fela einkaaðilum umsjón þess.
- *Fangelsi* hafa verið færð í hendur einkaaðila í öðrum löndum, ýmist með einkaframkvæmd eða útboðum á rekstri en þá leggur ríkið til húsnæði eða aðra aðstöðu.
- *Skrifstofubyggingar.* Fjárfesting ríkisins í skrifstofuhúsnæði er gríðarleg en það dregur úr þeim sveigjanleika sem leiguhúsnæði hefur upp á að bjóða. Langtímaleigusamningur er í raun samningur um einkaframkvæmd. Húsnæði, sem þarfnast umtalsverðra endurbóta, má selja til einkaaðila sem hluta af samningi um einkaframkvæmd sem fæli í sér endurbyggingu og leigusamning til nokkurra ára. Auk þess mætti, með sama samningi, fela seljanda að annast ýmsa stoðþjónustu í byggingunni, s.s. næturvörslu, rekstur mötuneytis, póstdreifingu, símsvörun, tölvuþjónustu og ljósritun.
- *Söfn* má fela einkaaðilum til rekstrar. Hlutverk ríkisins er að leggja til grundvallar þau markmið sem ríkið vill ná fram í starfi safnsins.
- *Skólar.* Rekstur skóla á öllum stigum má fela einkaaðilum.
- *Sjúkrahús.* Rekstur sjúkrahúsa er umfangsmikið verkefni sem fallið getur ágætlega að þessum aðferðum. Ef ekki er vilji til að fela seljanda lækningarþáttinn eða hjúkrun, má í það minnsta fela honum ýmsa stoðþjónustu.

- *Heilsugæslustöðvar* má með sama hætti fela einkaaðilum að eiga og reka.
- *Dvalarheimili aldraðra*. Eftir því sem þjóðin eldist eykst þörfin fyrir sérhönnuð híbýli fyrir aldraða. Það má fela einkaaðilum að annast þá þjónustu í mun ríkari mæli en nú er gert.
- *Endurhæfingaraðstaða*. Aðstaða til endurhæfingar er kostnaðarsöm miðað við þær kröfur sem gerðar eru til slíkrar þjónustu. Fela má einkaaðilum slík verkefni í auknum mæli.
- *Sambýli fatlaðra* er jafnan í einbýlishúsum sem hafa verið aðlöguð að þörfum íbúanna. Einkaaðilar geta hvort heldur sem er séð um rekstur húsnæðis eingöngu eða einnig tekið að sér rekstur sambýlisins sjálfs.
- *Meðferðarheimili fyrir börn og unglinga* á vegum Barnaverndarstofu hafa verið í einkarekstri og á það við um útvegum húsnæðis, aðstöðu og rekstur. Þetta fyrirkomulag hefur tekist vel.

Það er víðar en í Bretlandi sem ríkið hefur notfært sér einkaframkvæmd. Í Ástralíu er margt að gerast á þessu sviði. Má þar nefna að Ástralir hafa gengið lengra en aðrir í að bjóða út það sem kalla mætti kjarnastarfsemi í rekstri spítala, s.s. lækningar en ekki aðeins byggingar og stoðþjónustu. Kanadamenn hafa sett markið hátt á sviði einkaframkvæmdar en eru skammt komnir í framkvæmd. Einkaframkvæmd í vegagerð þekkist í Finnlandi, á Spáni og í Portúgal. Við uppbyggingu opinberrar þjónustu í Suður-Afríku hefur verið notuð einkaframkvæmd. Mikill áhugi er víða um heim á reynslu Breta.

Seljandi þjónustu, sem ríkið gerir samning við, er jafnan fyrirtæki sem sérstaklega er sett á fót til að annast framkvæmd samningsins. Aðilar að því koma oft úr ólíkum áttum. Miðað við reynslu Breta voru það í upphafi fyrst og fremst verktakafyrirtæki sem höfðu frumkvæði að því að mynda hóp til að taka þátt í útboði. Þau hafa hagsmuna að gæta við að leita uppi verkefni á sviði einkaframkvæmdar því að í þeim felast jafnan umfangsmiklar verklegar framkvæmdir í byrjun samningstíma. Verði þeim ágengt, leita þau eftir samstarfi við fjárfesta og sérfræðinga í rekstri á viðkomandi sviði. Fjárfestar hafa einnig í einhverjum mæli haft frumkvæði að þátttöku í útboðum og í vaxandi mæli hafa rekstraraðilar frumkvæði að verkefnum á þeim sviðum sem einkaframkvæmd nær til.

Þegar samningur er í auglýsingu er jafnan myndað fyrirtæki þar sem rekstraraðili, verktaki og fjárfestar eiga aðild að. Þetta er þó ekki einhlítt. Í sjálfu sér er æskilegast að rekstraraðilar eigi frumkvæði að tilboði og stýri hlutverki seljanda. Með því móti er megináhersla lögð á þjónustupáttinn í verkefninu en ekki hina verklegu framkvæmd eða lánveitingu.

Hér á landi má ætla að það verði til að byrja með fyrst og fremst verktakafyrirtæki sem hafi frumkvæði að því að bjóða í verkefni á sviði einkaframkvæmdar.

Einnig kunna erlend fyrirtæki, sem starfa á þeim sviðum sem verið er að bjóða út, að taka þátt og þannig fært með sér þekkingu.

Í umfjöllun hér að framan hefur verið lögð áhersla á nauðsyn þess að skilgreina vandlega þá þjónustu sem seljanda er ætlað að veita. Í fylgiskjali er nánar fjallað um gerð verklýsingar. Þá er einnig í fylgiskjali fjallað um gerð samninga milli aðila og hverjir koma að þeim.

Fjármögnun

Almenna reglan við fjármögnun verkefna í Bretlandi er sú að 10% af fjárfestingu er fjármagnað með eigin fé en 90% með lánsfé. Æskilegt væri að auka hlut eigin fjár í einkaframkvæmdum til að auðveldara verði að bregðast við breyttum aðstæðum eða tækni. Reynslan er sú að lánveitendur eru sífellt á varðbergi gagnvart breytingum sem kaupendur og seljendur þjónustunnar vilja gera. Lánveitendur hafa takmarkaða þekkingu á viðkomandi rekstri og eru tregir til breytinga þó að það kunni að leiða til aukinnar arðsemi. Viðkomandi fjárfesting mun þó alltaf verða fjármögnuð að meiri hluta með lánsfé og því er mikilvægt að gera sér grein fyrir hvernig fjármagnsmarkaður hér á landi mun taka þátt í einkaframkvæmd.

Ekki er unnt að fá fullnægjandi svar við því hversu innlendir fjármagnsmarkaður er fær um að fjármagna fjárfestingu og rekstrarkostnað innlendra aðila, sem hafa áhuga á að bjóða í einkaframkvæmd fyrr en á reynir. Engin ástæða er þó til að ætla að íslenskir tilboðsgjafar ættu að standa verr að vígi að þessu leyti en erlendir. Íslenskur fjármagnsmarkaður og þekking ráðgjafa hefur þróast og styrkst hröðum skrefum á undanförunum árum samtímis því sem frelsi í viðskiptum hefur verið aukið. Ef innlendir þjónustuaðilar, svo sem fjármálafyrirtæki, lögmenn, endurskoðendur og tæknimenn, reynast í einstaka tilvikum ekki ráða við þau verkefni sem þörf er á eða eru ósamkeppnisfærir í kjörum, er nú fullkomið frelsi til að leita til erlendra aðila. Í stærri verkefnum er útboð á fjármálaþjónustu meginregla. Þá bjóða gjarnan innlend og erlend fjármálafyrirtæki í verkefnin, ýmist sér eða í samstarfi.

Vert er að benda á að fjármagnsþörf og ráðgjöf eykst ekki við það eitt að einkaaðilar sjái um verkefni sem fram að þessu hefur verið í höndum hins opinbera. Á hinn bóginn breytist sú áhætta sem ríkið, verktakar, rekstraraðilar, fjárfestar og lánastofnanir taka. Fjármagnsmarkaðurinn hefur hingað til haft ríkisábyrgð á lánnum til þessara verkefna, og því ekki þurft að hugsa mikið um arðsemi verkefnanna sjálfra. Þessi trygging hverfur en við tekur mat á áhættu sem reynt er að skilgreina sem best. Við einkaframkvæmd geta verkefnin í meginatriðum verið þrenns konar, þ.e. fjárhagslega sjálfstæð verkefni, þjónusta seld ríkinu eða hlutabátttaka ríkisins. Með samningsútboðum er unnið að því að gera fasta samninga um verkefnin sem skýrt afmarka skuldbindingar samningsaðila. Fjármögnunarmöguleikar þess sem í verkið býður byggjast þá fyrst og fremst á mati fjárfesta eða lánveitenda á því hversu arðbært verkefnið er.

Þegar rætt er um íslenskan fjármagnsmarkað verður að gera greinarmun á innlendum sparnaði annars vegar og fjármagnsmarkaði hins vegar. Innlendir fjár-

magnsmarkaður starfar jafnt með erlent sem innlent fjármagn. Í áraraðir hefur erlent lánsfé verið um þriðjungur af því sem útistandandi er í íslenska lánakerfinu. Ef vafi leikur á að innlendur sparnaður sé nægilegur til að fjármagna slík verkefni er spurningin aðeins hvort aðgangur að erlendu fjármagni sé viðunandi. Hafa ber í huga að verkefni sem rætt hefur verið um að leyst verði með einkaframkvæmd, spanna allt frá heilsugæslustöðvum til verkjana. Því hlýtur að vera mismunandi hvort eingöngu er byggt á innlendum sparnaði eða að meira eða minna leyti á erlendu lánsfé.

Hvað varðar spurninguna um innlendan sparnað er fyrirsjáanlegt að lánsfjárþörf ríkisins mun minnka á næstu árum. Samtímis munu eignir lífeyrissjóða vaxa um 7-8% á ári. Lífeyrissjóðir munu því væntanlega fjárfesta í síauknum mæli í öðrum eignum en ríkisverðbréfum og ættu að taka hugmyndum um einkaframkvæmd fagnandi. Tilfærsla verkefna og hugsanlega aukin fjárfesting myndi skapa ný ávöxtunartækifæri innanlands, þar sem í boði væru verðbréf með nokkru hærri ávöxtun en ríkisskuldabréf bera en áhættan jafnframt meiri. Öll rök hníga að þeirri niðurstöðu að innlendur sparnaður og fjármagnsmarkaður ætti að ráða við þau verkefni sem upp koma, sérstaklega þegar haft er í huga að væntanlega verður farið hægt í sakirnar til að byrja með.

Íslenskur fjármagnsmarkaður hefur tekið gífurlegum framförum á liðnum áratug. Innlendir bankar, verðbréfafyrirtæki og aðrar lánastofnanir eru orðnar burðugri og faglegri og þar af leiðandi hæfari til að takast á við margbreytileg verkefni. Bankar hafa sameinast, ríkisbönkunum verið breytt í hlutafélög og fjárfestingarlánasjóðunum steipt saman og myndaðir Fjárfestingarbanki atvinnulífsins og Nýsköpunarsjóður. Samtímis hefur markaður fyrir skuldabréf og hlutabréf eflst og nema markaðsverðbréf nú nær þrefalt hærri fjárupphæð en heildarinnlán í bönkum og sparisjóðum. Þessari þróun er á engan hátt lokið.

Öflugur verðbréfamarkaður og samkeppni fjármálafyrirtækja og ráðgjafa ásamt frjálsum aðgangi að þjónustu erlendis mun standa einkaaðilum til boða við fjármögnun og rekstur verkefna. Fyrir þessa aðila verður einkaframkvæmd krefjandi verkefni sem án efa getur stuðlað að frekari þróun innlenda fjármagnsmarkaðarins. Það er niðurstaða nefndarinnar, að innlendur fjármagnsmarkaður, ásamt opnum aðgangi að þjónustu erlendis, muni standa undir viðunandi fjármögnun og sé fær um að veita ráðgjöf við einkaframkvæmd á Íslandi.

Íslensk stjórnarsýsla og einkaframkvæmd

Í skipunarbréfi nefndarinnar er óskað eftir að sérstaklega verið hugað að því hvernig einkaframkvæmd falli inn í það umhverfi sem ríkisreksturinn býr við hér á landi. Annars vegar kemur þar til skoðunar hvernig staðið verður stjórnarsýslulega að einkaframkvæmd og hins vegar þau lög sem málið varðar.

Stjórnarsýsla einkaframkvæmdar

Í Bretlandi fer fjármálaráðherra með yfirstjórn einkaframkvæmdar. Ráðuneyti þar í landi eru þó hvert um sig það stór að þau geta komið upp sérhæfðum deildum á sviði einkaframkvæmdar í sínum málaflokki. Fyrir síðustu kosningar í Bretlandi kom fram að allir stjórnsmálaflokkar studdu stefnuna um einkaframkvæmd. Hins vegar kom fram gagnrýni á framkvæmd hennar og voru skiptar skoðanir um ýmislegt í þeim efnum. Þegar ríkisstjórn Verkamannaflokksins tók við völdum s.l. vor skipaði nýr fjármálaráðherra nefnd er skyldi yfirfara stefnu stjórnvalda um einkaframkvæmd og gera tillögur um hverju mætti breyta. Nefndin lagði til að áfram skyldi unnið að útbreiðslu þessarar aðferðar í opinberum rekstri. Nokkur atriði þyrfti þó að lagfæra og gerði nefndin tillögur að breytingum. Samkvæmt nýju skipulagi fyrir einkaframkvæmd er lögð áhersla á að greina milli framkvæmdar og stefnumörkunar. Í því skyni voru myndaðar tvær deildir í fjármálaráðuneytinu. Annars vegar deild sem hefur að gera með framkvæmd, en sá hópur sérhæfir sig í gerð samninga og varðveislu hagnýtrar reynslu. Hins vegar er hópur manna sem sérhæfir sig í stefnumörkun og setningu almennra reglna á þessu sviði. Til að manna fyrrnefndu deildina voru sóttir sérfræðingar í einkageirann. Þó að styrkja þyrfti þekkingu á einkaframkvæmd í fjármálaráðuneytinu var ekki horfið frá þeirri stefnu að forræði í einstökum verkefnum væri hjá viðkomandi ráðuneytum eða stofnunum þess. Þar væri fagþekkingu á hverju viðfangsefni að finna. Samræming þyrfti hins vegar að eiga sér stað, auk þess sem til staðar þyrfti að vera deild með sérhæfingu og reynslu á þessu sviði sem einstök ráðuneyti og stofnanir gætu leitað til með vandamál sem upp kæmu.

Mikilvægt er að varðveita þá reynslu sem fæst af einstökum verkefnum. Hún á eftir að nýtast á öðrum sviðum og þarf þá að vera aðgengileg. Í hvert skipti sem farið er inn á ný svið verður til ný þekking og reynsla og notast er við þá þekkingu sem fyrir er. Deildinni sem á að varðveita reynslu í framkvæmd stefnunnar í Bretlandi er ætlað þetta hlutverk og skal hún aðstoða ráðuneyti og stofnanir eins og kostur er. Jafnframt skal hún yfirfara og samþykkja alla samninga um einkaframkvæmd sem gerðir eru.

Þegar einkaframkvæmd er reynd í fyrsta skipti á einhverju sviði opinbers rekstrar þarf að leggja í það sem kalla mætti stofnkostnað, m.a. vegna kostnaðarsamra rannsóknna og skilgreininga. Hvenær sá kostnaður skilar sér aftur ræðst af því hvort af farsælli einkaframkvæmd verður. Áður þurftu einstök ráðuneyti að ákveða hvort farið yrði inn á ný svið og jafnframt að fjármagna þennan stofnkostnað. Nú hefur þessu verið breytt þannig að einkaframkvæmdardeild fjármálaráðuneytisins einbeitir sér að nýjum verkefnum og tekur þannig á sig hluta af þessari áhættu og kostnaði. Deildin sleppir hins vegar að mestu leyti afskiptum af því sem reynt hefur verið áður. Kostnaður af mistökum lendir því frekar á þessari sameiginlegu deild en einstökum ráðuneytum eða stofnunum.

Nefndin telur rétt að líta til Bretlands um yfirstjórn einkaframkvæmdar og að sams konar skipan verði hér á landi. Lagt er til að fjármálaráðherra skipi framkvæmdanefnd til að annast samræmingu. Jafnframt verði í fjármálaráðuneytinu sérhæfing á þessu sviði sem ráðuneyti og stofnanir geti leitað til um ráðleggingar. Einnig verði sérstakur fjárlagaliður til að standa undir kostnaði við undirbúning verkefna sem ekki hafa áður verið boðin út með þessum hætti. Hvert ráðuneyti fari eftir sem áður með forræði verkefna á sínu sviði.

Lög um fjárreiður ríkisins

Lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, gilda um ríkisreikning, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og lántökur ríkisins. Með samþykkt þessara laga varð breyting á reikningsskilum ríkissjóðs frá því sem áður var. Nú er megináhersla lögð á að reikningsskil ríkisins séu sem líkust því sem gerist hjá einkafyrirtækjum. Það sem helst skilur á milli er sérregla um fjárfestingu. Samkvæmt henni ber að gjaldfæra á kaupári alla varanlega rekstrarfjármuni í rekstrarreikningi í stað þess að eignfæra í efnahagsreikningi og afskrifa síðan í rekstrarreikningi í samræmi við endingartíma eins og kveðið er á um í almennum lögum um ársreikninga og bókhald. Þetta þýðir að ríkið eignfærir ekki annað en veltufjármuni, veitt löng lán og eignarhluta í fyrirtækjum og sjóðum.

Þar sem ákveðið er að bókhald ríkisins skuli vera með sama hætti og hjá einkafyrirtækjum, með þeirri undantekningu sem nefnd er hér að ofan, er hægt að leita til reikningsskilaaðferða einkageirans til leiðbeiningar um þær aðferðir sem munu gilda við færslu samninga um einkaframkvæmd. Þær leiðbeiningar er m.a. að finna í álitum alþjóðareikningsskilaráðsins. Samningar af þessu tagi eru ýmist færðir í efnahagsreikning eða rekstrarreikning. Með því er átt við að sú fjárfesting sem um er að ræða er ýmist færð til eignar og afskrifuð eða færð í rekstrarreikning með leigugjöldum. Ef fjárfestingin er eignfærð þá er fjármögnun hennar jafnframt skuld-

færð og árleg notkun gjaldfærð í formi afskrifta. Ennfremur er vaxtakostnaður er þá jafnframt gjaldfærður. Færsla um efnahagsreikning á sér stað ef eitthverjum af eftirtöldum skilyrðum er fullnægt:

- Eignarhald á fjárfestingu færist til leigutaka í lok samningstíma.
- Leigutaka býðst að kaupa fjárfestinguna í lok samningstíma á umtalsvert lægra verði en raunverði.
- Lengd leigutíma er sem nemur a.m.k. $\frac{3}{4}$ af líftíma fjárfestingarinnar.
- Núvirtar leigugreiðslur, að frátöldum vöxtum, tryggingum og viðhaldskostnaði, nema a.m.k. 90% af virði eignarinnar.

Uppfylli samningurinn eitthvert af ofantöldum atriðum er um eignarleigu að ræða. Annars telst samningurinn vera um rekstrarleigu.

Ef þetta er heimfært á fjárreiður ríkisins, þá þýðir samningur um eignarleigu að fjárhæð fjárfestingarinnar er skuldfærð í efnahagsreikning ríkissjóðs og jafnframt gjaldfærð að öllu leyti. Árlegar greiðslur eru færðar til lækkunar á skuld og sem fjármagnskostnaður en hann jafngildir mismun á árlegri greiðslu og þeirri fjárhæð sem árleg afskrift hefði numið. Rekstrarleiga væri hins vegar gjaldfærð á hverju ári en sjálfsagt væri að geta um skuldbindingar vegna hennar í greinargerð með fjárlagafrumvarpi og ríkisreikningi.

Hvernig færa beri skuldbindingar vegna einkaframkvæmdar í ríkisreikningi hefur verið mikið til umfjöllunar í Bretlandi. Geta má þess að þar í landi er uppbygging ríkisreiknings með svipuðum hætti og á Íslandi með tilkomu nýju fjárreiðulaganna. Gefið hefur verið út í Bretlandi leiðbeiningarrit um hvenær og hvernig skuli gerð grein fyrir samningum um einkaframkvæmd í ríkisreikningi. Í stuttu máli má segja að greinarmunur sé gerður á milli þess hvort um sé að ræða kaup á eignum eða kaup á þjónustu. Ef samningur gengur fyrst og fremst út á fjármögnun framkvæmdar, eru skuldbindingar vegna samningsins færðar í bókhald ríkisins. Hins vegar ef áhersla er lögð á kaup á þjónustu, er ekki annað fært í ríkisreikning en árlegar greiðslur ríkisins, ef einhverjar eru.

Í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins er fjallað um heimildir ráðherra m.a. til að gera samninga við einkaaðila um rekstrarverkefni. Einstökum stofnunum er einnig heimilt að gera slíka samninga vegna verkefna sinna. Samningar um einkaframkvæmd falla hér undir. Í lögnum er kveðið á um að í athugasemdum með fjárlagafrumvarpi skuli gera grein fyrir áformuðum samningum á fjárlagaárinu og áætlun um þann kostnað sem af þeim hlýst næstu þrjú fjárlagaár. Jafnframt skal gera grein fyrir markmiðum og ávinningi ríkisins af áformuðum samningum. Í greininni er kveðið á um að samningstími skuli lengstur vera sex ár í senn, en þó sé heimilt að semja til lengri tíma ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins.

Lög og reglur um opinber innkaup

Hér á landi eru í gildi ítarlegar reglur um opinber innkaup. Er þar fyrst að nefna lög nr. 52/1987, um opinber innkaup. Með vísan til þeirra laga hefur verið sett reglugerð nr. 302/1996 um innkaup ríkisins. Þá gilda hér á landi nokkrar tilskipanir Evrópusambandsins um opinber innkaup. Um útboð almennt gilda lög nr. 65/1993, um framkvæmd útboða. Þessi lög og reglur eiga það grundvallaratriði sameiginlegt að opinber innkaup skuli vera gegnsæ og jafnræðis gætt við val á samningsaðila.

Við útboð og opinber innkaup er jafnan gerður greinarmunur á kaupum ríkisins á vörum eða þjónustu og samningsfjárhæðum vegna samninga um verklegar framkvæmdir. Samkvæmt reglugerð um innkaup ríkisins skal bjóða út öll kaup á vörum og þjónustu sem eru yfir 3 m.kr. og framkvæmdum sem eru yfir 5 m.kr. Slík útboð á að auglýsa á innlendum markaði. Fjárhæðarmörk til að skylt sé að auglýsa jafnframt á Evrópska efnahagssvæðinu eru hærri, þar skal bjóða út vörukaup ríkisins yfir 11 m.kr. (138.000 ECU), þjónustukaup yfir 16,5 m.kr. (200.000 ECU) og framkvæmdir yfir 413 m.kr. (5 m.ECU). Ríkiskaup hafa, samkvæmt reglugerð um innkaup ríkisins, skyldu til að annast milligöngu um útboð stofnana ríkisins nema fjármálaráðherra hafi ákveðið aðra skipan mála.

Lög og reglur um opinber innkaup ná til samninga um einkaframkvæmd. Það þýðir að þegar ákveðið er að notfæra sér kosti einkaframkvæmdar er skylt að auglýsa eftir tilboðum. Hvort auglýsa þarf á Evrópska efnahagssvæðinu fer eftir áætlaðri samningsfjárhæð verkefnisins.

Samningar um einkaframkvæmd teljast þjónustukaup. Um er að ræða samninga um afnot af fjárfestingu og um rekstur. Að mati nefndarinnar falla framkvæmdir sem unnar eru af seljanda og eru hluti af samningsskyldum hans samkvæmt samningi um einkaframkvæmd því ekki undir lögin um skipan opinberra framkvæmda.

Innkaupaferlið hefst með opinberri tilkynningu þar sem markaðurinn er látinn vita að til standi að tiltekið verkefni verði falið einkaaðila með einkaframkvæmdarsamningi. Þetta er gert með góðum fyrirvara. Því næst er forval þar sem þeir sem áhuga hafa gera vart við sig. Úr þeim hópi er valinn tiltekinn fjöldi bjóðenda í lokað útboð sem síðan þróast út í svokallað samningsútboð. Í því felst að bjóðendur útfæra nánar skilmála í samráði við kaupanda. Vegna mikils kostnaðar við þátttöku í svona ferli er talið að hámarksfjöldi þátttakenda eigi að vera fjórir. Á síðari stigum verður aðeins einn eftir og er gerður samningur við hann.

Það þekkt að bjóðendum sé greitt fyrir þátttöku í tilboðsferlinu. Reynslan sýnir að það leiðir jafnan til virkari þátttöku og bjóðendur eru reiðubúnir til að taka lengur þátt í ferlinu en annars. Það er einnig þekkt að bjóðendum hafi verið lofað greiðslu fyrir þátttöku ef ekkert verði af verkefninu.

Tímalengd undirbúnings samninga um einkaframkvæmd er langur en stýttist með aukinni reynslu. Í fyrstu má gera ráð fyrir að 18 mánuðir líði frá því að ákvörðun er tekin um að fara í einkaframkvæmd og þar til samningur liggur fyrir.

Í fylgiskjali 3 er innkaupaferli einkaframkvæmdar sýnt. Þar er m.a. tilgreint hvar í ferlinu innkaup fara fram.

Að hagnýta kosti einkaframkvæmdar hér á landi

Stjórnvöld hér á landi eru þegar farin að líta til einkaframkvæmdar sem vænlegrar leiðar til að tryggja almenningi þjónustu sem ríkið á að hafa milligöngu um að veita. Gerð Hvalfjarðarganga er dæmi þess auk ýmissa minni verkefna á borð við meðferðarheimili fyrir börn og unglinga. Þá hefur fyrirtækið Björgun hf. í Reykjavík haft frumkvæði að skipulagi og framkvæmdum atvinnu- og íbúðasvæðis í Grafarvogi og má segja að það sé í grundvallaratriðum líkt því sem gerist með einkaframkvæmd.

Þó að hér sé um framsækna og árangursríka aðferð að ræða er varla að vænta þess að mjög mörg verkefni verði boðin út með þessum hætti á næstu árum. Þrátt fyrir það er fyrirsjáanlegt að einkaframkvæmd mun aukast á næstunni. Áður en það verður, þurfa stjórnvöld að stýra þessari þróun svo að fá megi sem mest út úr aðferðinni en vanköntum sem henni geta fylgt verði haldið í skefjum. Forgangsráða þarf í þessu eins og öðru.

Einkaframkvæmd er bæði tímafrek og dýr. Við val á verkefnum þarf að leggja höfuðáherslu á þau verkefni sem skila mestri arðsemi fyrir þjóðfélagið. Nefndin leggur til að eftirfarandi verkefni verði á þessu stigi skoðuð sérstaklega enda hefur legið fyrir að í þau þurfi að fara á næstu árum. Dæmin eru þó fyrst og fremst sett fram til skýringar á einkaframkvæmd og hvernig hún er útfærð:

- *Reykjavíkurlflugvöllur*. Einkaaðili tekur að sér að endurbyggja flugbrautir, reisa flugstöð og annast rekstur.
- *Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu*. Á næstu árum er áformað að reisa heilsugæslustöðvar í Grafarvogi og Voga- og Heimahverfi. Rekstur heilsugæslu er kjörið verkefni fyrir einkaaðila að annast.
- *Iðnskólinn í Hafnarfirði*. Bæta þarf aðstöðu fyrir iðnfræðslu í Hafnarfirði. Fela má einkaaðilum að leggja til alla aðstöðu og þjónustu við skólann þó áfram verði sjálf kennslan í höndum ríkisins.

Þessum verkefnum er nánar lýst í fylgiskjali 4.

Nefndin telur afar mikilvægt að við útboð einkaframkvæmdarverkefna verði lögð höfuðáhersla á að seljandi annist allan rekstur. Þá verði notendagjöld notuð í ríkum mæli. Þegar seljandi getur ekki staðið undir kostnaði sínum með notendagjöldum einum saman, eða erfitt að koma þeim við, verði tekin upp föst greiðsla ríkisins til seljanda þjónustunnar en forðast að nota skuggagjöld.

Við undirbúning samninga um einkaframkvæmd þarf að hafa það hugfast að báðir samningsaðilar eiga að hafa hag af samstarfinu. Ríkið er með þessum hætti að

tryggja almenningi aðgang að tiltekinni þjónustu með hagkvæmum hætti. Seljandi er hins vegar að taka að sér verkefni sem á að skila arði til þeirra sem að honum standa.

Á næstu dögum hefst rekstur á Hvalfjarðargöngunum. Þótt ekki hafi verið fylgt öllum skilyrðum einkaframkvæmdar við undirbúning þess verkefnis er engu að síður um að ræða brautryðjendastarf hér á landi á þessu sviði. Læra þarf af reynslunni við undirbúning samninga um göngin og rekstur þeirra. Fjölmargir aðilar komu að því verkefni sem hafa mikilvæga reynslu sem sjálfsagt er að nota. Má þar nefna Vegagerðina, banka, lífeyrissjóði, lögmenn og fleiri.

Skilgreining þjónustu sem fela á verksala

Í einkafjármögnun leitast ríkið við að kaupa það sem kalla mætti heildarlausn við að leysa tiltekið verkefni. Það sem máli skiptir er hver útkoman er gagnvart þeim sem á að njóta þjónustunnar. Þannig þarf sjúklingur bót meina sinna en ekki tiltekið fyrirkomulag á lækniþjónustu og vegfarandi þarf trausta og örugga vegi til að komast leiðar sinnar en ekki brú sem hönnuð er með tilteknum hætti. Ríkið er að greiða fyrir tiltekna þjónustu og því á það að einbeita sér að því sem kalla mætti afurð þjónustunnar en ekki aðföng hennar, þegar verið er að skilgreina þau verkefni sem fela á öðrum að leysa. Það gefur viðsemjandanum aukinn sveigjanleika til að finna hagstæðustu lausnina fyrir sig og verkkaupann.

Ítarleg og nákvæm lýsing á þeirri þjónustu sem seljandi á að veita er kjarni innkaupaferils einkaframkvæmdar. Greina verður á milli aðal- og aukaatriða við skrif á kröfulýsingu. Kröfulýsing þarf einnig að vera í samræmi við þær reglur sem gilda um útboðslýsingar og opinber innkaup. Góð kröfulýsing þarf að:

- Skilgreina þarfir ítarlega. Eftir hvaða þjónustu er verið að leita?
- Skilgreina hvað ríkið vill fá en ekki hvernig það skuli leyst. Leyfa á svigrúm til að útfæra lausnir.
- Gefa nægjanlegar upplýsingar til þess að bjóðandi geti metið kostnað og ákveðið hvort hann tekur þátt í útboðinu.
- Gæta að því að jafnræði sé á milli allra þeirra sem bjóða vilja þjónustu sína.
- Tilgreina þau atriði sem eru höfð að leiðarljósi við val á samningsaðila.
- Upplýsa um hvernig eftirliti með efndum samnings verður háttað.

Við útboð á einkaframkvæmd er jafnan notast við aðferð sem heitir samningsútboð. Í því felst að endanleg útboðslýsing er samin í samráði við þá sem bjóða í þjónustuna, hvort sem það eru einn eða fleiri bjóðendur. Áður en samningsútboð fer fram er haldið forval þar sem öllum áhugasömum er gefinn kostur á að gera vart við sig. Sérstök útboðslýsing er í forvalinu. Hún veitir nægjanlega ítarlegar upplýsingar um viðfangsefnið til að bjóðendur geti áttað sig á því hvort þeir hafa áhuga á að vera með. Í samningsútboðinu er útboðslýsing forvalsins dýpkuð með nánari skilgreiningu á viðfangsefninu. Gæta verður að því að meginskilgreiningar á viðfangsefninu breytist ekki eftir forval. Ef svo er verður að halda forval á nýjan leik til að brjóta ekki lög og reglur um opinber innkaup.

Þegar niðurstaða forvals liggur fyrir er kröfulýsing gerð ítarlegri eftir viðræður við þá sem gera munu tilboð í verkefnið. Gæta verður þess að útboðslýsingin sé ekki sérstaklega sniðin að hugmyndum eða lausnum eins af bjóðendum. Fulls jafnræðis milli bjóðenda skal gætt.

Nokkur meginatriði þarf að taka á í útboðslýsingu. Þau eru m.a. þessi:

- *Markmið.* Skilgreint markmið ríkisins með því verkefni sem verið er að bjóða út. Einblína þarf á markmið þjónustu í stað lýsingar á tilteknum lausnum. Það er ríkisins að hafa markmið en verktakans að koma með lausnir.
- *Tilgangur.* Hvaða þarfir er verið að uppfylla og hverjum er ætlað að njóta þjónustunnar?
- *Umfang.* Hversu mikla þjónustu á að veita? Hvernig fer ef skörun verður við aðra opinbera þjónustu eða þjónustu sem boðin er af öðrum einkafyrirtækjum?
- *Frammistaða.* Skilgreina þarf kröfur sem seljanda er ætlað að standa undir með því að tilgreina þá þjónustu sem hann skal veita. Ekki á að skilgreina með neinum hætti hvernig hann skipuleggur störf sín til að mæta þeim kröfum. Hins vegar skal tilgreina hvernig fylgst verður með frammistöðu og hvað gert ef henni er ekki mætt. Í stöku tilfellum kann að reynast nauðsynlegt að tilgreina tæknilegar kröfur sem gerðar eru til verks.
- *Samhengi við annað.* Þjónusta sem á að veita er jafnan með einhverjum hætti tengd annarri starfsemi sem er ekki á forræði seljanda. Þá þarf að skilgreina með hvaða hætti samspilið skuli vera. Þetta á t.d. við um tengingu jarðganga við almenna vegakerfið.
- *Takmarkanir.* Bjóðendum verða að vera vel kunnar allar takmarkanir sem þeir standa frammi fyrir við gerð tilboða sinna.
- *Áhætta.* Nauðsynlegt er að tilgreina þá áhættuþætti sem eru þekktir. Ef það er áhætta sem ríkið hyggst sjálft taka, þá að tilgreina það og hvað í því felst.
- *Frávik.* Við skilgreiningu á kröfum þarf að gefa svigrúm til fráviks fyrir seljanda svo hann geti hverju sinni leitað hagkvæmustu leiða.

Skilgreina þarf þá þjónustu sem samningur nær til með eins ítarlegum hætti og kostur er. Tilgreina þarf lágmark þjónustustigs sem er ásættanlegt, afhendingartíma, hverjir skuli njóta þjónustunnar, fyrirkomulag greiðslna til seljanda, rétt og skyldur gagnvart ríki og almenningi, tengiliði samningsaðila o.s.frv. Allt fer eftir eðli máls hverju sinni. Verkkaupa ber hverju sinni að hafa hugfast, að þær skilgreiningar sem settar eru inn í samning eru þær sem seljandi mun kappkosta að uppfylla, ekki annað.

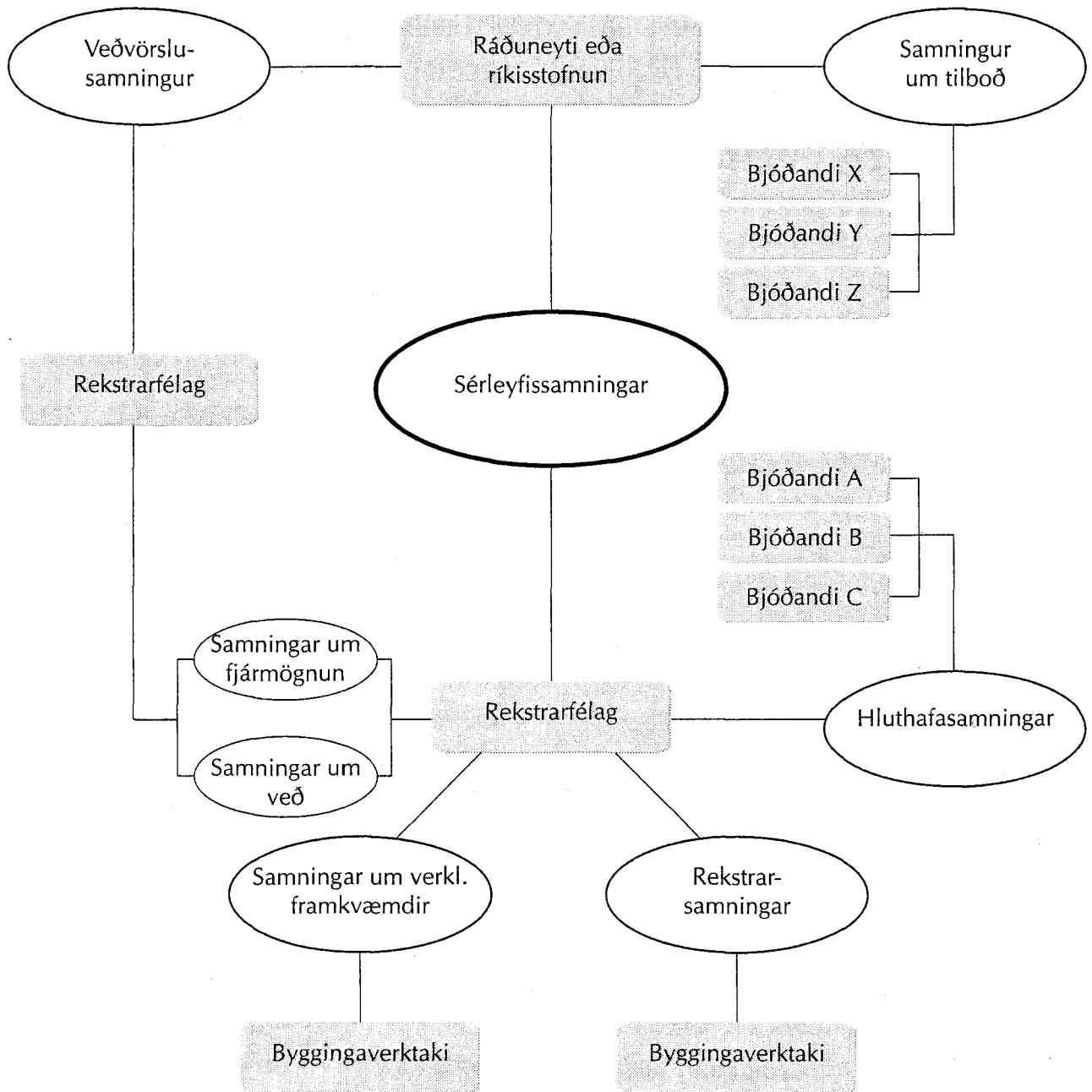
Samningar um einkaframkvæmd

Samningar sem gerðir eru milli ríkis og seljanda um einkaframkvæmd eru viðamiklir og flóknir. Skemmst er að minnast samninga um Hvalfjarðargöng. Í samningum þarf auk skilgreiningar á þeirri þjónustu sem seljandi lofar að láta í té, að fjalla um lengd samnings, greiðslu fyrir þjónustu, vanefndir og riftun.

Samningur um einkaframkvæmd er í raun fjölmargir samningar sem miða allir að sama marki. Einstakir samningar geta verið milli sumra samningsaðila en ekki annarra. Nefna má eftirfarandi dæmi um samninga og skjöl í samningum um einkaframkvæmd:

- Sérleyfissamningur (Concession Agreement) er milli kaupanda og seljanda um þjónustu sem veita á, endurgjald og annan rétt aðilanna. Hann er aðal-samningur einkaframkvæmdar.
- Verksamningur (Construction Agreement) er milli verksala og þess sem annast verklega framkvæmd.
- Rekstrar- og viðhaldssamningur (Operation and Maintenance Agreement) er milli verksala og þess sem tekur að sér daglegan rekstur og viðhald fjárfestingar.
- Fjármögnunarsamningur (Finance Agreement) er um fjármögnun verkefnis og veð. Hann er á milli verksala og lánveitenda. Ákvæði eru jafnan um yfirtöku lánardrottna á rekstri ef ekki er staðið í skilum með afborganir og vexti.
- Veðvörslusamningur (Lenders Direct Agreements) er milli ríkisins og lánardrottna um heimild þeirra síðarnefndu til að yfirtaka samninga komi til vanefnda seljanda. Hann er gerður til að tryggja skaðleysi lánardrottna.
- Skuldabréf, ábyrgðir og yfirlýsingar um heimildir. Fjölmörg skjöl er varða frágang á samningum eru gefin út. Auk skuldabréfa eru yfirlýsingar um heimildir þeirra sem að málum koma til að standa að samningum.
- Hluthafasamningar (Shareholders Agreement). Þeir sem mynda fyrirtæki um hlutverk verksala gera samning sín á milli til að réttur og skyldur þeirra séu ljósar.

Samhengi þessara mismunandi samninga er sýnt á meðfylgjandi mynd hér að neðan.



Lengd samnings er mismunandi, allt frá örfáum árum til margra áratuga. Lengsti samningur sem gerður hefur verið í Bretlandi nær til tæplega aldar. Almennt má segja að samningar þurfi að vera nægjanlega langir til að standa undir fjárfestingarkostnaði seljanda og nógu stuttir til að viðhalda samkeppni.

Kostir lengri samninga eru m.a. þessir:

- Stór og öflug fyrirtæki sýna meiri áhuga. Líklegra er að sett verði á laggirnar fyrirtæki sem tekur að sér alla þætti samningsins í stað þess að verið sé að semja við laustengdan hóp fyrirtækja sem hvert um sig tekur að sér afmarkaðan þátt viðfangsefnisins. Þetta leiðir til traustari samnings.
- Seljandi hefur lengri tíma til að ná inn fjárfestingarkostnaði sínum og þýðir það lægri notendagjöld eða árlegar greiðslur ríkisins.
- Áunnin reynsla seljanda nýtist lengur. Þar sem gera má ráð fyrir að aukin reynsla leiði til hagræðingar og kostnaðarlækkunar, nýtur kaupandi þess í lengri samningi.
- Tæknilegar útfærslur fá meiri tíma til að þróast.

Gallar lengri samninga eru á hinn bóginn þeir helstir að þeir geta dregið úr hvata til að ná hámarks árangri. Seljandi hefur ekki sömu áhyggjur af endurnýjun samnings.

Við val á greiðslufyrirkomulagi þarf að gæta að því að áhætta sé hjá seljanda þannig að hann hafi hvata til að ná hámarks árangri. Hægt er að ákveða ýmsar greiðslureglur sem sjá til þess að viðhalda hvata til hagkvæms rekstrar og til að ná hámarksárangri við framkvæmd samnings við ríkið. T.d. getur greiðsla til seljanda lækkað eftir því sem samningstími líður eða árangur, sem seljandi nær í sparnaði fyrir ríkið eða aukningu tekna, skiptist milli samningsaðila.

Í lengri samningum eru ákvæði um verðtryggingu greiðslna eða gjaldskrár. Í því efni þarf jafnframt að taka tillit til annarra þátta svo sem hagræðingarkröfu sem gerð er til seljanda. Ástæðulaust er að verðbæta hverja greiðslu. Framreikningur miðað við breytingu á verðlagi ætti frekar að vera einu sinni á ári. Við framreikning ber að nota viðurkenndar vísitölur, útgefnar af opinberum aðilum, til að forðast misskilning eða óþarfa breytingar. Oft er gerð hagræðingarkrafa á móti vísitölutengingu þannig að frá samningsbundnum verðbótum dregst hagræðingarkrafa.

Álitaefni, sem ætíð þarf að taka afstöðu til við undirbúning samninga um einkaframkvæmd, er hvort eignarhald fjárfestingar skuli færast til ríkisins að samningstíma loknum. Ekkert algilt svar er til við þessu. Við ákvörðun þar um þarf fyrst og fremst að íhuga hvað ríkið myndi gera við fjárfestinguna að samningstíma liðnum. Ef um er að ræða hús er ekki víst að ríkið hafi hagsmuni af því að yfirtaka það að samningstíma liðnum. Líklega er komið að meiri háttar viðhaldi eða endurbótum og aðstaða getur verið orðin tæknilega úrelt. Fremur ætti því að eftirláta öðrum það

umstang en bjóða þá frekar út að nýju og fá nýtt hús sem uppfyllir þær þarfir sem þá verða til staðar. Öðru máli kann að gegna um fjárfestingu sem er sérstök fyrir viðkomandi þjónustu, s.s. veg eða brú. Í þeim tilfellum kunna að vera sérstakir hagsmunir eða pólitísk krafa að fjárfestingin færist til ríkisins, sérstaklega ef henni fylgir einhvers konar einkasöluástaða seljanda. Aðrar leiðir en bein yfirfærsla til ríkisins kemur þó einnig til greina, s.s. skilyrði um að nýr seljandi taki að loknu útboði við því mannvirki sem fyrir er.

Slit á samningi fyrir lok samningstíma geta reynst nauðsynleg vegna ýmissa ástæðna. Nokkrar þeirra eru nefndar hér:

- *Vanefndir seljanda.* Samningur þarf að kveða á um hvað telst vera vanefnd seljanda og hverjar afleiðingar eru. Vanalega er um að ræða skort á því að staðið sé við kröfur samnings. Ýmist eru einstakar vanefndir nægjanlegar eða samfelld mistök sem ekki er brugðist við. Takist leigusala ekki að bæta ráð sitt er vanalega gripið til þess að færa rekstrarskuldbindingu til annars samkvæmt samningi. Leigutaki verður þó að samþykkja þá yfirfærslu. Takist ekkert af þessu, getur það leitt til samningsrofs og þá þarf leigutakinn að taka á því hvað verður um fjárfestingu og bótagreiðslur.
- *Gjaldprot leigusala.* Ef seljandi er ekki lengur forráðamaður bús síns er sjálfgert að samningi sé rift.
- *Vanefndir ríkisins.* Vanalega er ekki þörf á ítarlegri umfjöllun um þetta þar sem ábyrgð ríkisins á skuldbindingum þess er trygg. Ef kemur til kröfu vegna vanefnda ríkisins þá getur það staðið við þær, reynist þær vera réttmætar.
- *Breyting á stöðu kaupanda.* Hvernig skal tekið á málum ef kaupandi er einkavæddur, færður til annars stjórnsýslustigs (t.d. sveitarfélaga) eða starfsemi hætt.
- *Valkvæð slit.* Í samningi kann að vera kveðið á um að ríkinu sé heimilt að slíta samstarfi einhliða. Það getur t.d. átt við vegna breytinga í stefnu stjórnvalda. Samningur þarf þá að kveða á um fyrirkomulag bóta. Það er mun betra að samningur taki á þessu frekar en að það sé eftirlátið samningsaðilum þegar að því kemur.
- *Breyting á eignarhaldi seljanda.* Kaupandi kann að vilja áskilja sér þann rétt að rifta samningi ef nýir eigendur taka við rekstri fyrirtækis. Það gæti hafa ráðið vali á seljanda hverjir stóðu þar á bakvið. Fara verður afar varlega með svona riftunarrétt.
- *Óviðráðanleg öfl (force majeure).* Skilgreina þarf hvenær óviðráðanleg öfl verða til þess að samningi sé rift og hvernig skuli fara með breytingar á samningi ef honum er ekki rift. Óviðráðanleg öfl eru atvik sem eru utan þess sem samningsaðilar geta haft áhrif á og má sem dæmi nefna styrjaldir,

skemmdarverk, eldgos, þurrka, flóð og farsóttir. Verkföll geta talist til óviðráðanlegra afla ef samningsaðilar geta ekki komið í veg fyrir þau með eðlilegum ráðum.

Riftunarákvæði í samningi við seljanda eru jafnan tengd því skilyrði að fjármögnunaraðila fjárfestingar er heimilt að taka yfir samning að hluta eða að fullu til að tryggja hagsmuni sína.

Í samningum er fjallað um hvernig farið skuli með lausn deilumála. Algengt er að upp komi atriði sem ekki voru séð fyrir við gerð samnings eða að samningsaðila greinir á um hvernig skuli túlka ákvæði samnings. Hvernig skal t.d. bregðast við ef kaupandi setur fram óskir um breytingar á þjónustu í ljósi breyttra aðstæðna? Fjórar meginaðferðir eru við lausn deilumála. Þær eru þessar:

- Samningaviðræður. Reyna skal að leysa öll deilumál með samningum milli aðila. Það er ódýrasta leiðin og jafnframt sú sem líklegust er til að skila niðurstöðu sem báðir eru sáttir við.
- Sáttasemjari eða milligöngumaður leggur fram lausn sem báðir geta sætt sig við. Í samningi er kveðið á um skipan milligöngumanns.
- Gerðardómur. Ákvæði um skipan gerðardóms eru í samningi.
- Málaferli. Þau á að forðast eins lengi og kostur er. Þau eru dýr leið og hafa yfirleitt varanleg neikvæð áhrif á samskipti samningsaðila.

Ákvæði um bætur og bótagreiðslur er jafnan að finna í samningi. Kröfur um bætur er eingöngu hægt að gera í ljósi breytinga á því á hvorum samningsaðila áhætta lendir frá því sem ákveðið er í samningi. Þegar samningsaðilar deila með sér áhættu getur komið til þess að ríkið þurfi að greiða bætur.

Algengt er að gerðar séu kröfur um að seljandi leggi fram tryggingar til að tryggja skaðleysi viðsemjanda síns. Einnig, að fyrir hendi séu ábyrgðartryggingar til að tryggja skaðleysi þriðja aðila fyrir þeim skakkaföllum sem geta komið upp.

Skilyrði um að ríkið þurfi að samþykkja framsal til þriðja aðila á réttindum eða skyldum er algengt ákvæði. Það má þó ekki leiða til óeðlilegra takmarkana fyrir seljanda. Sama máli gegnir um ákvæði um framsal undirsamninga ef aðalsamningi er slitið, t.d. samningar við undirverktaka.

Höfundarréttur eða einkaréttur seljanda kann að skapast á þeim aðferðum sem hann beitir við lausn verkefnis. Almennt gildir að hvor samningsaðili heldur í þann höfundarrétt sem hefur orðið til hjá honum. Undantekning frá þessu er t.d. ef riftun verður á samningi. Þá kunna að vera ákvæði um að höfundarréttur færist á milli samningsaðila til að tryggja áframhaldandi þjónustu.

Mælikvarðar eru notaðir til að fylgjast með hvort samningsaðilar standa við skuldbindingar sínar. Gæta verður að því að mælikvarðar séu aðgengilegir og hagkvæmir í notkun.

Örugg meðferð trúnaðarupplýsinga sem seljandi hefur aðgang að við störf sín, verður að tryggja. Gera verður sömu kröfur um að gætilega sé með þær farið líkt og þegar um opinbera starfsemi er að ræða.

Ferli einkaframkvæmdar

Skilgreina þarfir

Mat á kostum

Nánari útfærsla á besta kosti

Samráð við markaðinn

Ráða umsjónarmenn útboðs

Tilkynning um fyrirhugað útboð

Ákvörðun um stefnu

Auglýst forval

Niðurstaða forvals

Þáttakendur í lokuðu útboði

Endanleg gerð kröfulýsingar

Lokað útboð

Enurskilgreining í samráði
við bjóðendur

Val á viðsemjanda og samningsgerð

Eftirlit með samningi

Tillögur að verkefnum í einkaframkvæmd

Í skýrslu nefndarinnar er gerð tillaga um að ráðist verði í tiltekin verkefni á grundvelli einkaframkvæmdar. Þessi verkefni eru:

- Iðnskólinn í Hafnarfirði
- Reykjavíkurlflugvöllur
- Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu

Í fylgiskjali þessu er hverri tillögu lýst frekar. Rétt er að taka fram að hér er um að ræða lýsingu á útfærslu sem nefndin sér fyrir. Sjálfsagt eru aðrar leiðir færar og verður það þá að koma í ljós þegar frekari útfærsla fer fram á síðari stigum.

Iðnskólinn í Hafnarfirði

Starfsemi skólans fer nú fram á tveimur stöðum í bænum. Ekki aðeins er þessi skipting starfseminnar óhentug, heldur er húsnæðið bæði of þröngt og hentar starfseminni illa. Núverandi húsakostur er annars vegar bóknámshús við Reykjavíkurlveg að stærð um 1.042 m². Hins vegar er verkdeildarhús við Flatahraun og er það 1.723 m². Verkdeildarhúsið var á sínum tíma byggt sem fiskverkunarhús en hentar ágætlega til skólahalds að sögn skólameistara. Bóknámshúsið er hins vegar orðið lélegt og of lítið. Í hugmyndum forsvarsmanna skólans hefur verið við það miðað að hætta skólahaldi í bóknámshúsinu við Reykjavíkurlveg. Í stað þess verði byggt, á svæði skólans við Flatahraun, nýtt hús sem verði um 2.900 m². Gerðar hafa verið grunnteikningar að nýju húsi þar. Nánar mætti útfæra þetta með eftirfarandi hætti:

- Þó að núverandi verkdeildarhús henti ágætlega til kennslu þá er ljóst að það þarfnast nokkurra endurbóta. Þá þarf að gera einhverjar breytingar vegna tilkomu nýrrar byggingar sem ætlað er að verði samtengd húsinu.
- Með útboði verði leitað til einkaaðila um að byggja og reka húsnæði fyrir skólann við Flatahraun. Það verði hlutverk seljanda að leggja skólanum til húsnæði sem hentar starfsemi hans eins og hún er í dag og verður á komandi árum. Þá verði seljanda falinn rekstur húsnæðisins að svo miklu leyti sem kostur er, s.s. ræsting, öryggisvarsla og umsjón með stoðþjónustu á borð við mótuneyti. Skólinn skuldbindi sig á móti til að greiða leigu sem verði að ákveðnu leyti tengd nemendafjölda í skólanum. Samningstími gæti t.d. verið 20-25 ár. Að leigutíma loknum hafi skólinn forleigurétt að húsnæðinu. Með því hefur ríkið óbundnar hendur um hvað tekur við að leigutíma loknum.
- Í útboðslýsingu verði við það miðað að seljandi yfirtaki allt núverandi húsnæði skólans, þ.e. bæði verkdeildarhúsið við Flatahraun og jafnvel bóknámshúsið við Reykjavíkurlveg. Ekki er hagkvæmt að skilja að húsnæði skólans við Flatahraun í framtíðinni og tryggja verður að allar breytingar séu

sem best úr garði gerðar. Þá hefur ríkið ekkert að gera við húsnæðið á Reykjavíkurvegi og sjálfsagt að losna við það með þessum hætti.

- Huga þarf sérstaklega að lögbundnum skyldum viðkomandi sveitarfélaga um stofnkostnað við skólahúsnæði. Árlegar leigugreiðslur verða væntanlega ríkisins þar sem um rekstrarkostnað er að ræða. Finna þarf leið til að réttmætur kostnaður við verkefnið falli í hlut þeim sveitarfélögum sem í hlut eiga.

Reykjavíkurlflugvöllur

Ástand Reykjavíkurlflugvallar er lélegt og þörf á umfangsmiklum endurbótum. Völlurinn var byggður af breska hernum fyrir rúmlega hálfri öld og þá til bráðabirgða. Þá er þörf á byggingu flugstöðvar á Reykjavíkurlflugvelli. Nú er notast við skúrbyggingar og bragga til að annast farþegaafgreiðslu. Auk þess er afgreiðsla flugfélaganna á sitt hvorum enda flugvallarins og er það til óþæginda fyrir farþega sem um völinn fara.

Nú eru þrjár flugbrautir á flugvellingum og er það stefna flugmálayfirvalda að svo verði áfram. Borgaryfirvöld í Reykjavík hafa hins vegar sýnt því áhuga að fækkað verði um eina braut. Við það myndi notagildi vallarins skerðast nokkuð.

Hlutverk ríkisins er fyrst og fremst að sjá til þess að samgöngumannvirki séu til staðar, að fólk geti komist milli áfangastaða. Ef ríkið getur séð til þess að rekstrarumhverfi einkafyrirtækja sé þannig að þau geti annast þessa þjónustu, er hagkvæmara að einkafyrirtæki taki að sér að annast þjónustuna.

Á næstu misserum þarf að hefja endurbyggingu flugvallarins og byggingu flugstöðvar. Hér er kjörið verkefni til að einkaframkvæmda. Tillaga þar um er í grófum dráttum þessi:

- Með einkaframkvæmd væri einkaaðilum falin bygging og rekstur flugbrauta, bygging og rekstur flugstöðvar og öll þjónusta við flugumferð.
- Í útboðslýsingu verði við það miðað að seljandi yfirtaki alla núverandi aðstöðu er snýr að flugrekstri á Reykjavíkurlflugvelli og tilheyrir flugmálayfirvöldum. Ítarlegar lýsingar liggja fyrir um það frá alþjóðlegum stofnunum hvaða kröfur þarf að uppfylla við byggingu flugbrauta. Seljanda verði gert að uppfylla þessar kröfur til að yfirvöld heimili flugumferð um flugvölinn.
- Flugbrautir verði áfram þrjár. Skipta þarf um undirbyggingu og yfirborð og gera þær þannig úr garði að þær uppfylli allar kröfur sem gerðar eru til flugbrauta sem ætlað er að þjóna þeim tegundum flugvéla sem nú eru notaðar í innanlandsflugi.
- Samkvæmt skipulagi flugvallarsvæðisins er gert ráð fyrir að undir Öskjuhlíðinni verði flugstöð og lóðir fyrir ýmsan atvinnurekstur sem tengdur er

flugi. Gera má ráð fyrir að flugstöð á þessum stað geti laðað til sín mun fleiri gesti en þá sem tengdir eru flugi. Það mætti hugsa sér að ýmis þjónustustarfsemi væri í flugstöðinni sem höfðaði til breiðari hóps en flugfarþega. Mætti þar nefna verslanir, veitingastaði og kvikmyndahús. Flugstöð innanlandsflugs hefur það fram yfir flugstöð í millilandaflugi að ekki þarf að aðgreina umferð fólks eftir tolli eða útlendingaeftirliti.

- Flugmálastjórn í Reykjavík annast nú allan rekstur á flugvellingum sem tengist flugstarfsemi. Má þar nefna snjóruðning, slökkvilið, viðhald og flugumferðarstjórn. Alla þessi þjónustubætti mætti fela einkaaðilum að annast.
- Flugvallarfyrirtækinu verði veitt verulegt svigrúm til að ákveða hvaða starfsemi verður í flugstöðinni og á flugvallarsvæðinu. Kröfur stjórnvalda í útboðslýsingu verða að flugfélög og flugfarþegar eigi greiðan aðgang að þjónustu þar.
- Tekjur flugvallarfyrirtækisins verði fyrst og fremst þjónustugjöld sem greidd eru af notendum flugvallarins. Ætla má að þau muni ekki duga og má því gera ráð fyrir að ríkið greiði árlega fasta greiðslu til að standa undir hluta kostnaðar. Flugvallargjald renni eftir sem áður í ríkissjóð. Í útboðslýsingu liggi fyrir hvaða reglur gilda um gjaldskrá lendingargjalda, leigugreiðslna flugrekstraraðila í flugstöð og aðra gjaldtöku flugvallarfyrirtækisins sem telja má einkasölu. Til fyrirtækisins renni öll lendingargjöld af flugi um flugvöllinn auk leigutekna í flugstöð. Þá fái það allar þjónustutekjur sem kunna að verða til af starfsemi á flugvellingum. Í útboði bjóði það síðan í hvert árlegt meðlag ríkisins þarf að vera, ef eitthvað. Gerðar verði skýrar kröfur um að engar tekjur renni til rekstrarfyrirtækis fyrr en endurbótum á flugbrautum er að fullu lokið.
- Ef farin verður hefðbundin leið við uppbyggingu Reykjavíkurflugvallar, mun annars vegar endurbótum á flugbrautum verða sinnt í nokkrum áföngum eftir því sem flugmálaáætlun mun leyfa og hins vegar verður bygging flugstöðvar fjármögnuð af skattfé og lántökum ríkisins. Með því að einkaframkvæma, mun rekstraraðili hafa hag af því að klára endurbætur flugbrauta og byggingu flugstöðvar sem fyrst. Fyrr fer hann ekki að hafa tekjur til að standa undir fjárfestingu sinni.
- Samningstími verði 30 ár. Að samningstíma loknum færist eignarhald flugbrauta til ríkisins. Um önnur mannvirki á flugvallarsvæðinu í eigu rekstrarfyrirtækis eða á þeirra vegum, verði gerður lóðarleigusamningur til 50 ára og að þeim tíma liðnum geti ríkið krafist þess að hvert mannvirki verði fjarlæggt eða eignarhald færist til ríkisins.

- Ætla má að undirbúningur útboðs, auk útboðsins sjálfs, taki 12 - 15 mánuði. Það þýðir að ef ákvörðun liggur fyrir fljótlega um að fara þessa leið, gætu framkvæmdir hafist á árinu 1999.
- Vafalítið mun verða áhugi á þessu verkefni hjá fjárfestum og verktökum. Þá má ætla að fyrirtæki víða um heim sem hafa sérhæft sig í rekstri flugvalla og flugstöðva muni sýna þessu útboði áhuga. Kynna yrði vel þessi áform ríkisins til að tryggja víðtækan áhuga.

Heilsugæsla

Uppbygging heilsugæsluþjónustu hefur verið mjög ör á s.l. árum. Má svo heita að víðast úti á landi sé ástand heilsugæslu mjög gott en á höfuðborgarsvæðinu er enn nokkuð í land með að lokið verði að tryggja öllum aðgang að sérstökum heilsugæslustöðvum. Sjálfstætt starfandi heimilislæknar hafa gegnt mikilvægu hlutverki við að brúa þetta bil. Með þeim hætti hafa einkaaðilar tekið að sér að veita þjónustu sem víðast er á vegum ríkisins. Í stað þess að ríkið haldi áfram að byggja heilsugæslustöðvar og komi þar fyrir starfsemi í formi ríkisstofnana, má vel hugsa sér að einkaaðilum verði falið með samningi að byggja upp, fjármagna og reka heilsugæsluþjónustu.

- Í útboðslýsingu væri skilgreint með nákvæmum hætti hvaða heilsugæsluþjónustu ætti að veita. Skilgreindar væru heimilislækningar, skólahjúkrun, heimaþjónusta, ungbarnavernd, mæðraskoðun, forvarnir og annað sem heilsugæslustöð væri ætlað að sinna. Þá væri skilgreint hvert væri þjónustusvæði stöðvarinnar og tilgreint að allir íbúar svæðisins hefðu rétt á að skrá sig þar. Enn fremur verði tilgreindar kröfur um biðtíma eftir þjónustu og opnunartíma stöðvarinnar.
- Almennar kröfur sem gerðar eru til aðstöðu og húsnæðis fyrir heilsugæslustöð verði jafnframt skilgreindar, s.s. aðgengi fatlaðra, hljóðeinangrun, aðkoma og staðsetning.
- Almennar kröfur um menntun og hæfni starfsfólks verði tilgreindar í útboðslýsingu en að öðru leyti verði ekki skilgreint hvernig stöðin skuli mönnuð. Það verði rekstraraðila að útfæra það frekar.
- Nú er greitt fyrir heilsugæsluþjónustu með þrennum hætti; komugjöldum sjúklinga, greiðslum Tryggingastofnunar fyrir einstök lækniverk og föstu framlagi í fjárlögum hvers árs. Sambærilegt fyrirkomulag gildi áfram. Bjóðendur gerðu tilboð í hvert fasta framlagið ætti að vera í fjárlögum hvers árs.
- Huga þarf sérstaklega að eftirliti með rekstrinum. Annars vegar með því að samningsskyldur séu uppfylltar og hins vegar með lækni- og fræðilegum þáttum starfseminnar. Þá þarf að ganga tryggilega frá hvernig meðferð sjúkraskráa

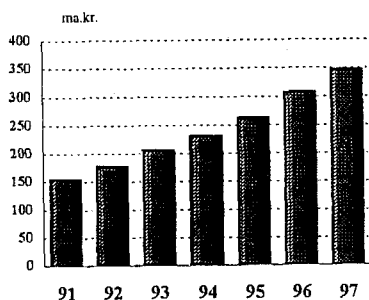
skuli vera og sérstaklega hvernig með þær skuli farið að samningstíma loknum.

- Samningstími verði 15-20 ár. Það er almenn reynsla að það tekur heilsugæslustöðvar nokkur ár að festa sig í sessi og ná til þeirra sem búa á starfsvæði þeirra. Þá er almenn tregða hjá fólki að skipta um heimilislækni sem því líkar við, þar sem um trúnaðarsamband er að ræða. Þar eð samningstími er svo langur, þarf sérstaklega að ganga frá ákvæðum í samningi sem snúa að breytingum sem kunna að verða á heilsugæsluþjónustu vegna t.d. tækni-framfara. Á liðnum árum hafa ýmis læknisverk, sem áður voru unnin á sjúkrahúsum, verið að færast til heilsugæslunnar. Þessi þróun mun vafalaust halda áfram á komandi árum.
- Sem aðra útfærslu á einkaframkvæmd heilsugæslu, mætti hugsa sér að allt sem snýr að rekstri stöðvanna, annað en lækningar og hjúkrun, verði boðið út.

Fjármagnsmarkaður

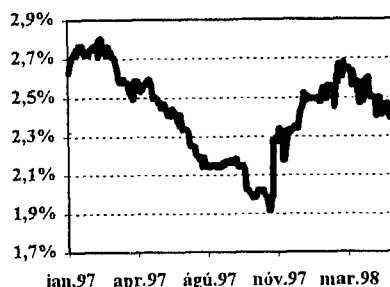
maí '98

LÍFEYRISSJÓÐIR - STÆRÐ



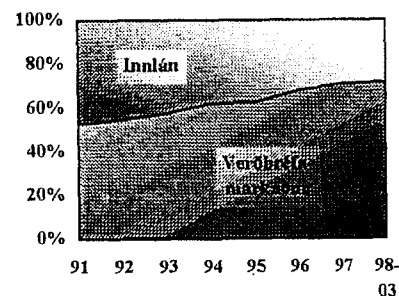
Lífeyrissjóðirnir eru ört stækkandi og stærstu endanlegu fjárfestarnir á verðbréfamarkaðnum

MISMUNUR VAXTA



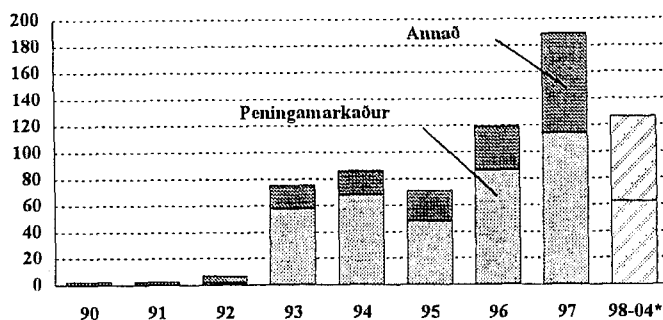
Mismunur á 3ja mánaða vöxtum ríkisbréfa íslenska ríkisins og 3ja mánaða Libor vaxta vigtað í hlutföllum gengiskörfu krónunnar.

MARKAÐSHLUTFÖLL



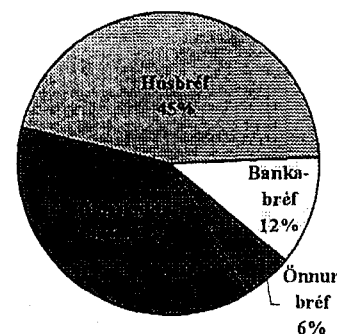
Verðbréfamarkaðurinn er ört stækkandi. Nú er hann meira en tvöfalt stærri en öll innlán

VIÐSKIPTI Á VÞÍ



1992 voru skuldabréf fyrst skráð á Verðbréfafingi Íslands

SKIPTING SKULDABRÉFAMARKAÐAR



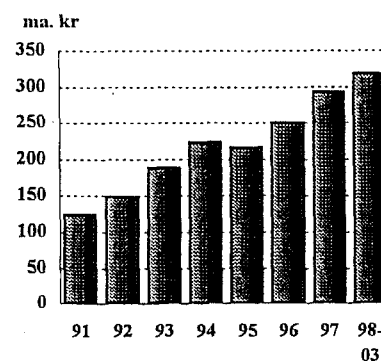
Yfir 80% bréfa á skuldabréfamarkaðnum eru ríkistryggð.

Útboð skuldabréfa

	1994	1995	1996	1997	1998-03
(allar tölur eru í milljörðum króna)					
Spariskírteini ríkissjóðs	8,4	6,9	20,0	18,4	3,4
Skuldabréf sveitarfélaga	5,9	3,7	1,4	1,5	0,6
Húsbréf	14,1	11,1	13,2	15,4	3,8
Húsnæðisbréf	2,4	-	3,2	3,0	1,7
Bankabréf	1,6	4,1	5,3	4,7	6,4
Sparisjóðsbréf	0,7	1,2	1,1	1,7	0,7
Bréf annarra lánastofnana	2,9	3,5	6,8	4,1	0,7
Bréf atvinnufyrirtækja og félaga	2,8	2,4	2,1	3,2	0,2
Erlendir útgefendur	-	0,5	-	-	-
Ríkisbréf	3,4	2,2	5,2	2,7	3,4
Annað	1,5	2,9	1,6	0,3	0,1
SAMTALS	43,7	38,5	59,9	54,8	21,1

*Míðað við gögn frá jan-apríl 1998
Ath.: 98-03 - staða í lok mars '98

VÖXTUR SKULDABRÉFAMARKAÐAR



Skuldabréfamarkaðurinn hefur vaxið stöðugt undanfarin ár.

Heimildir

- Basic Contractual Terms*. 1996. (Practical Guidance to the Private Finance Initiative). London, Private Finance Panel, HM Treasury.
- Bishop, John. Masons Solicitors. *Outline of Basic Project Contractual Structure*. Glærur úr fyrirlestri 7. febrúar 1997.
- Björn A. Harðarson. 1997. [Hvalfjarðargöng]. Einstætt verk sem markar tímamót í samgöngumálum. *Morgunblaðið*, 3. október, bls. 13.
- Capital Markets Finance U.K. Toll Roads. 1997. *Standard & Poor's Credit Week*, May 7, bls. 1- 5.
- Davíð Björnsson. 1997. Fjármögnun og rekstur atvinnuhúsnæðis. *Landsbréf* 6,2.
- DBFO - Value in Roads. A Case Study on the First Eight DBFO Road Contracts and their Development*. [199?]. London, Highways Agency, Private Finance Panel Executive.
- Einkafjármögnun. 1996. *Vísbending* 14,46:1-2.
- Einkaframkvæmd almannaþjónustunnar. Dýr sjónhverfing fyrir komandi kynslóðir. 1998. *BSRB tíðindi* 11,2: 6 - 9
- Financial Times Survey. 1996. *Financial Times*, Oct. 18. [Sérblað, ýmsar greinar.]
- Frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins*. (Lagt fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996.) Mál nr. 100, þskj. 103.
- Frumvarp til laga um skipan opinberra framkvæmda*. (Lagt fyrir Alþingi á 90. löggjafarþingi 1969.) Mál nr. 78, þskj. 87.
- Further Contractual Issues*. 1997. (Practical Guidance to the Private Finance Initiative). London, Private Finance Panel, HM Treasury.
- Guidelines for Private Sector Participation in the Provision of Public Infrastructure*. [199?] Sidney, First for Business.
- High-Level Group on Public-Private Partnership Financing of Ten Transport Projects : Final Report*. 1997. Evrópusambandið.
- Kieso, Donald E. og Jerry J. Weygandt. ©1989. *Intermediate Accounting*, 6. útg., bls 1121-1163. New York, John Wiley & Sons.

McGregor, Warren. 1996. *Accounting for Leases: a New Approach : Recognition by Lessees of Assets and Liabilities Arising under Lease Contracts*. No. 163-A, July. Financial Accounting Standards Board

Private Finance Initiative : Guidelines for Smoothing the Procurement Process. 1996. London, Private Finance Panel, HM Treasury.

Private Opportunity, Public Benefit. Progressing the Private Finance Initiative. 1995. London, Private Finance Panel, HM Treasury.

Report on the Procurement of Custodial Services for the DCMF prisons at Bridgend and Fazakerley. 1996. London, Private Finance Panel, HM Prison Service.

Review of PFI (Public/Private Partnerships). Summary and Conclusions. 1997. HM Treasury, Crown Copyright. Slóðin er: <http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/finance/1997/batesrv.html>.

A Step-by-Step Guide to the PFI Procurement Process. 1997. (Practical Guidance to the Private Finance Initiative). London, HM Treasury.

Stilbeck, Jennifer. 1996. The Private Finance Initiative and Public Procurement. *Public Procurement Law Review* 4: 148-159.

Transferability of Equity. [1997]. (Practical Guidance to the Private Finance Initiative). London, Private Finance Panel, HM Treasury.

Treasury Taskforce Private Finance Policy Team. [1997]. *PFI Technical Note No.1. How to Account for PFI Transactions*. London, HM Treasury.

Treasury Taskforce Private Finance. [1997]. *Partnerships for Prosperity. The Private Finance Initiative*. London, HM Treasury.

Útboð og innkaup ríkisins. Stefna, lög og reglur. 1996. Reykjavík, Ríkiskaup, Fjármálaráðuneytið.

VAT on PFI Service Payments. [1996]. (The Private Finance Initiative Technical Advice). London, Private Finance Panel, HM Treasury.

Viðskiptablaðið. 1997. 4,44. [Sérblað um einkafjármögnun.]

Writing an Output Specification. [1997]. (Practical Guidance to the Private Finance Initiative). London, Private Finance Panel, HM Treasury.