



VÆÐING
ÍSLANDS

OPINBERAR FASTEIGNIR

UMFANGSMESTA EINKAVÆÐINGIN?

OPINBERAR FASTEIGNIR

UMFANGSMESTA EINKAVÆÐINGIN?

**VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS
KRINGLAN 7
103 REYKJAVÍK
ÍSLAND**

APRIL 2007

**©VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS 2007
ISBN: 978-9979-9795-2-4**

**RIT PETTA MÁ AFRITA MEÐ LEYFI
VIÐSKIPTARÁÐS ÍSLANDS**

RITSTJÓRAR

DAVIÐ ÞORLAKSSON
HALLDÓR BENJAMÍN ÞORBERGSSON

STYRK TARABILI



FASTEIGN HF

UPPSETNING OG UMBROT
GREG BOCQUET

EFNISYFIRLIT

1.	Inngangur	7
2.	Hvað er einkarekstur?	8
3.	Af hverju einkarekstur?	10
3.1	Hver er reynslan af einkarekstri?	10
3.1.1	Iðnskólinn í Hafnarfirði	10
3.1.2	Reykjaneshöllin	11
3.1.3	Sóltún	11
3.1.4	Leikskóli í Grindavík	13
3.1.5	Álfasteinn	14
3.1.6	Grunnskóli í Áslandi	14
3.1.7	Leikskóli í Áslandi	14
3.1.8	Bjarkarhús	15
3.1.9	Hörðuvellir	15
3.1.10	Lækjarskóli	16
3.2	Hverjir eru kostir einkarekstrar?	16
3.2.1	Minni kostnaður	16
3.2.2	Meiri gæði	18
3.2.3	Fljótlegra	19
3.2.4	Samkeppni	19
3.2.5	Áhættan flyst frá ríkinu	20

4.	Fasteignir ríkisins	21
4.1	Inngangur	21
4.2	Tölfræðilegt yfirlit	22
4.3	Samantekt	25
5.	Eiga eða leigja?	26
6.	Niðurstaða	27

1. Inngangur

Þann 16. mars 2006 stóð Viðskiptaráð Íslands, ásamt fleirum, fyrir ráðstefnunni Þróun fasteignamarkaðarins og rekstur fasteigna í Laugardalshöll. Þar var m.a. kynnt niðurstaða rannsóknar Viðskiptaráðs á umfangi fasteigna ríkisins. Í kjölfar ráðstefnunnar var ákveðið að vinna frekar úr niðurstöðum og er skýrslan Opinberar fasteignir – Umfangsmesta einkavæðingin? afrakstur þeirrar vinnu. Bættur rekstur hins opinbera er og hefur verið eitt af aðal baráttumálum Viðskiptaráðs, enda leiðir betri og skilvirkari ríkisrekstur til minnkunar á skattþörf. Með minni skattþörf skapast svigrúm til skattalækkana sem bætir rekstrarskilyrði fyrirtækja og eykur kaupmátt launþega. Það er skoðun ráðsins að það myndi bæta rekstur ríkisins að fela einkaaðilum ýmsa þá starfsemi sem ríkið hefur haft með höndum.

Í upphafi þessarar skýrslu verður farið nokkrum almennum orðum um einkarekstur, m.a. eðli einkarekstrar, kosti og reynslu af honum. Þá verða birtar niðurstöður áðurnefndrar rannsóknar ráðsins þar sem umfang fasteigna ríkisins er kortlagt. Gert verður grein fyrir hver ávinningur af því yrði að einkaaðilar tækju í auknum mæli við rekstri þessara fasteigna. Gagnaöflun var í höndum Vilhjálms Þ. Vilhjálmssonar, laga- og hagfræðinema. Eignarhaldsfélagið fasteign hf. (EFF) styrkti gerð þessarar skýrslu og er Bergi Haukssyni, framkvæmdastjóra EFF, og starfsmönnum hans færðar þakkir fyrir samstarfið. Ritstjórar skýrslunnar eru Davíð Þorláksson, lögfræðingur og Halldór Benjamín Þorbergsson, hagfræðingur.

2. Hvað er einkarekstur?

Hefðbundinn ríkisrekstur er algengasta form rekstrar hjá hinu opinbera. Hann felst í því að ríkið fjármagnar og starfrækir þá starfsemi sem um ræðir. Þær eignir sem tengjast starfseminni eru því ríkiseignir og þeir starfsmenn sem koma að starfseminni eru því opinberir starfsmenn. Einkarekstur er í þessu samhengi hinsvegar það þegar ríkið fjármagnar starfsemi sem einkaaðili starfrækir. Þær eignir sem tengjast starfseminni eru því í einkaeign og þeir starfsmenn sem koma að starfseminni eru því starfsmenn einkaaðila.

Segja má að einkaframkvæmd sé afbrigði einkarekstrar. Einkaframkvæmd felur það í sér að einkaaðilar leggi í framkvæmdir sem opinberir aðilar hafa hingað til sinnt. Misjafnt getur verið hvort framkvæmdin er fjármögnuð af ríkinu eða einkaaðilanum sjálfum. Þannig eru Hvalfjarðargöngin dæmi um einkaframkvæmd sem ekki er fjármögnuð af ríkinu. Eignirnar sem myndast við slíkar framkvæmdir geta ýmist orðið einkaeignir eða opinberar eignir. Til dæmis eru Hvalfjarðargöng í eigu einkaaðila nú en verða afhent ríkinu til eignar þegar búið er að greiða upp þær fjárskuldbindingar sem þurfti að leggja í til að fjármagna gerð ganganna. Þeir sem starfa við einkaframkvæmd eru hinsvegar í öllum tilfellum starfsmenn einkaaðila.

Ofangreindum hugtökum skyldi ekki rugla saman við hugtakið einkavæðingu sem felur það í sér að ríkið selur einkaaðila starfsemi sem einkaaðilinn sér þá um að fjármagna og starfrækja í framhaldinu. Viðkomandi eignir verða því ekki lengur ríkiseignir og verða einkaeignir og starfsmennirnir hætta að vera opinberir starfsmenn og verða starfsmenn einkaaðila. Munurinn á einkarekstri og einkavæðingu felst fyrst og fremst í því að einkaaðilar fjármagna starfsemina þegar um einkavæðingu er að ræða en þegar um einkarekstur er að ræða þá heldur ríkið áfram að fjármagna starfsemina.

Hlutafélagavæðing er svo enn annað hugtak sem stundum er notað í daglegu tali.

Hún felst í því að opinberri stofnun er breytt í hlutafélag í eigu ríkisins. Starfsemi stofnunarinnar hættir því að vera opinbers réttarlegs eðlis og verður einkaréttarlegs eðlis. Starfsmenn stofnunarinnar verða því starfsmenn einkaaðila og eignirnar verða, fræðilega séð, líka eignir einkaaðila, þótt sá einkaaðili sé hinsvegar í eigu ríkisins. Munurinn á hlutafélagavæðingu og einkavæðingu er því sá að starfsemin verður áfram í eigu ríkisins þótt hún sé hlutafélagavædd en þegar um einkavæðingu er að ræða kemst starfsemin í eigu einkaaðila.

PPP (e. Public Private Partnership) er það þegar ríkið og einkaaðilar standa sameiginlega að rekstri eða framkvæmdum sem ríkið hefur yfirleitt áður staðið eitt að. Oftast er það gert með því að ríkið og einkaaðilar eiga fyrirtæki í sameiningu sem heldur úti starfseminni eða stendur í framkvæmdunum. Starfsmenn slíkra fyrirtækja eru því starfsmenn einkaaðila og eignirnar einkaeignir þótt ríkið sé að hluta óbeinn eigandi þeirra í gegnum eignarhluta sinn í fyrirtækinu. Rannsóknir sýna að kostnaður opinberra aðila getur lækkað um u.þ.b. 17% við að færa verkefni úr ríkisrekstri yfir í PPP. Til eru nokkrar mismunandi útfærslur af PPP:

- **BOT (Build – Operate – Transfer)** felst í því að einkaaðili byggir fasteign samkvæmt óskum stofnunar, rekur hana í tiltekinn tíma og afhendir svo stofnuninni.
- **BTO (Build – Transfer – Operate)** felst í því að einkaaðili byggir fasteign samkvæmt óskum stofnunar og afhendir henni hana að lokinni byggingu.
- **BOO (Build – Own – Operate)** felst í því að einkaaðili byggir og rekur fasteign og leigir hana til stofnunar.
- **BBO (Buy – Build – Operate)** felst í því að stofnun selur einkaaðila fasteign sem endurbætir hana í þeim tilgangi að hún verði ódýrari í rekstri.
- **SL (Sale – Leaseback)** felst í því að stofnun selur einkaaðila fasteign og leigir hana svo af einkaaðilanum.

Umfjöllunarefni þessara skýrslu er einkarekstur og í mörgum tilfellum einkaframkvæmd eða PPP.

3. Af hverju einkarekstur?

3.1 Hver er reynslan af einkarekstri?

Þótt ekki hafi verið mikið um einkarekstur á Íslandi hingað til má þó finna ýmis dæmi um velheppnaðar framkvæmdir. Slíkar reynslusögur eru best til þess fallnar að segja til um hvort það borgi sig að fara út í einkarekstur á fleiri sviðum. Texti þessa kafla er annars vegar tekinn úr skýrslunni Einkaframkvæmd sem Viðskiptaráð gaf út í janúar 2004 og hinsvegar er hann byggður á upplýsingum frá Eignarhaldsfélaginu fasteign hf.

3.1.1 Iðnskólinn í Hafnarfirði

Iðnskólinn í Hafnarfirði er fyrsta verkefnið sem opinberir aðilar buðu út í einkaframkvæmd. Undirbúningur hófst á fyrri hluta ársins 1996 og útboðið var haldið í júlí árið 1998. Gert var ráð fyrir að byggingar skólans að Flatahrauni og við Reykjavíkurveg yrðu teknar yfir og byggð yrði viðbygging við húsið að Flatahrauni. Finna átti önnur not fyrir bygginguna við Reykjavíkurveg, en ríkið ætlaði að leigja Flatahraun til 25 ára og átti verktaki að sjá um allt sem fram færi í húsinu, nema kennslu, t.d. veitingasölu. Nýsir átti lægsta boð sem hljóðaði upp á 65,8 milljónir á ári. Samningur var undirritaður í desember 1998 og skólinn var tekinn í notkun í árslok 1999.

Ólíklegt verður að telja að ráðist hefði verið svo fljótt í framkvæmdirnar og að þær hefðu tekið svo skamman tíma, ef ríkið hefði haft umsjón með verkinu. Tilboð Nýsis var ólíkt því sem útboðið gerði ráð fyrir að því leyti að stað þess að byggja við húsið að Flatahrauni, var það rífið og nýtt hús byggt í staðinn. Þetta reyndist mun hagkvæmari kostur og var mun betri lausn en ríkið hafði ráðgert að ráðast í. Þá er húsið mun betur nýtt en flest önnur skólahúsnaði, en 60% þess er kennslurými

og 40% almennt rými, en ekki öfugt eins og yfirleitt er. Þá má nefna að viðhald á húsnæði skólans er betra nú en áður var.

3.1.2 Reykjaneshöllin

Reykjaneshöllin í Reykjanesbæ er fjölnota íþróttahús sem Bæjarstjórn Reykjaneshéðar bauð út í október árið 1998. Verkafl byggði húsið og Reykjaneshéðar leigir húsið fyrir 27 milljónir króna á ári í 35 ár. Í samningnum er ákvæði um að Reykjaneshéðar geti hvenær sem er á samningstímanum óskað eftir því að gengið verði til samninga um kaup hans á húsinu. Þá var gert ráð fyrir að bærinn keypti húsið eftir sjö rekstrarár ef verktakinn óskaði þess og eru bæði kauprétturinn og sölurétturinn óvenjuleg samningsákvæði miðað við það sem tíðkast í slíkum samningum. Kostnaður við verkið var áætlaður 370 milljónir króna. Verkið hófst í júní 1999 og áætlað var að smíði hússins lyki í febrúar árið 2000. Það var vígt 19. þess mánaðar.

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

3.1.3 Sóltún

Í desember 1998 auglýsti ríkið forval vegna lokaðs útboðs um rekstur hjúkrunarheimilis fyrir aldraða í Reykjavík. Verkefnið er einstakt að því leyti að boðin var sameiginlega út bygging og rekstur heimilisins, en slíkt hafði ekki verið gert áður hér á landi. Þó er ástæða til að vekja athygli á því að stór hluti elliheimila hér á landi er rekinn af og í eigu annarra en hins opinbera. Þau heimili, líkt og Sóltúnsheimilið, eru kostuð af ríkinu með daggjöldum, en samningar um þann rekstur eru ekki jafn skýrir og um rekstur Sóltúns og ekki jafn ljóst hvaða þjónustu

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

Hjúkrunarheimilið Sóltún er um margt ólíkt öðrum hjúkrunarheimilum aldraðra, ekki síst að því leyti að í samningnum um heimilið felst að þangað á ríkið að senda þá sem þurfa mesta umönnun, og munar þar um 15% - 20% miðað við önnur hjúkrunarheimili. Þessi samningsákvæði um aðra samsetningu vistmanna en á öðrum hjúkrunarheimilum verða óhjákvæmilega til þess að hækka rekstarkostnað á Sóltúni. Hafa níu af hverjum tíu vistmönnum komið af sjúkrahúsum. Miðað við þetta má ætla að þrátt fyrir að kostnaður á vistmann sé nokkru hærri en á öðrum hjúkrunarheimilum, þá spari Sóltún ríkinu fé, enda hefðu flestir vistmenn heimilisins ella þurft mun dýrari vistun á sjúkrahúsi.

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

Verksali greiðir lyfjakostnað heimilisins og á því sviði hefur orðið til kostnaðarvitund sem er mikilvægt þar sem lyfjakostnaður fer almennt vaxandi í þjóðfélaginu. Reynt er að hagræða í innkaupum lyfja og má sem dæmi nefna að öll lyf koma tilbúin og pökkuð fyrir hvern vistmann inn á heimilið og starfsmenn þurfa því ekki að verja jafn miklum tíma í undirbúning lyfjagjafar og annars væri. Reynslan af þessari mikilvægu einkaframkvæmd er góð. Almenn ánægja er með þjónustu Sóltúns og heimilið hefur komið fram með ýmsar nýjungar. Þá hefur þetta verkefni tvímælalaust styrkt kaupendahugsun hjá hinu opinbera sem hefur þýðingu fyrir rekstur allra hjúkrunarheimila á landinu.

3.1.4 Leikskóli í Grindavík

Bygging leikskóla við Krók í Grindavík var boðin út á haustdögum 1999. Var samið við Nýsi og Ístak um verkið í mars árið 2000 og var samningurinn samkvæmt útboði til 25 ára. Gert var ráð fyrir að verktaki sæi um marga þætti varðandi rekstur hússins, svo sem um viðhald, orkuöflun, sorphirðu, þrif, húsvörslu og matseld, en skólastarfsemin sjálf var undanskilin í útboðinu. Hún var boðin út sérstaklega til 5 ára og um hana var samið við fyrirtækið Rekstrarverktak. Eftir að samið hafði verið, en á meðan á framkvæmdum stóð, voru ákveðnir þættir, meðal annars mötuneytið, felldir út úr upphaflega samningnum og samningsfjárhæðin lækkaði þá niður í um 17 milljónir króna. Skólinn var tekinn í notkun í byrjun febrúar árið 2001 og rennur samningurinn út í árslok 2029.

13

Grindavíkurbær rekur sjálfur annan leikskóla, en sá er orðinn rúmlega aldarfjórðungs gamall. Í samtölum við stjórnendur bæjarfélagsins kom fram að lausleg skoðun á samanburði á kostnaði við leikskólana tvo sýni að leikskólinn Krókur sé bænum heldur dýrari en hinn, en munurinn sé þó ekki mikill. Einnig kom fram að samanburðurinn sé ekki auðveldur, því annars vegar sé um að ræða nýtt húsnæði og hins vegar gamalt sem standist ekki kröfur. Eitt af því sem veldur erfiðleikum við samanburð á húsnæðiskostnaði er viðhaldið, því það vill oft gleymast eða sitja á hakanum hjá hinu opinbera. Í samningnum við húseigandann er kveðið á um fullnægjandi viðhald á húsnæðinu. Fram hefur komið að hann hafi brugðist fljótt

og vel við þegar eitthvað hafi komið upp á og hann ber ábyrgð á að húsnæðið sé í góðu ástandi.

3.1.5 Álfasteinn

Í nóvember 1999 bauð Hafnarfjarðarbær út byggingu og rekstur leikskólans Álfastein. Skólastarfsemin sjálf var undanskilin, en verktaki skyldi sjá um viðhald húsnæðis og lóðar, ræstingu og þrif húsnæðis, umsjón húsnæðis, húsgagna og búnaðar í eigu verksala, umsjón lóðar, sorphirðu, öryggisgæslu, orku og viðhald húsgagna og búnaðar. Leikskólinn er 700 m² og rúmar um 80 börn. Við skólann er rúmlega 5.000 m² lóð og bílastæði. Hafnarfjarðarbær, sem sér sjálfur um skólastarfið í húsinu, fékk húsið afhent 12. mars 2001. Fasteignafélag hússins er Þekkur ehf., sem er að fullu í eigu Nýsis.

3.1.6 Grunnskóli í Áslandi

Bæjarráð Hafnarfjarðar samþykkti í september árið 1999 að gefa nokkrum aðilum kost á að bjóða í einkaframkvæmd grunnskóla í Áslandi í lokuðu útboði. Um var að ræða tilboð í húsbyggingu og rekstrarleigu á húsnæðinu, þ.e. leigu og viðhald húsnæðis og lóðar og skyldi grunnteikning af íþróttahúsi fylgja með. Í stoð- og viðhaldsverkefnum fólst ræsting og þrif húsnæðis, umsjón húsnæðis, húsgagna og búnaðar í eigu verksala, umsjón lóðar, sorphirðu, öryggisgæslu, orkuöflunar og viðhald húsgagna og búnaðar. Samningsfjárhæðin hljóðaði upp á 98,1 milljón króna. Þar af voru 71,1 milljón króna vegna leigu og viðhalds húsnæðis og lóðar en 27 milljónir króna vegna stoð- og viðhaldsverkefna, þar af 13,6 milljónir króna vegna ræstinga.

3.1.7 Leikskóli í Áslandi

Bygging og rekstur leikskóla í Áslandi í Hafnarfirði var boðin út í nóvember 1999. Við einkunnagjöf tilboðanna var þjónusta metin 15% af einkunn, aðstaða 45% af einkunn og verð 40% af einkunn. Í samningnum, sem undirritaður var í maí 2000, var gert ráð fyrir að verktakinn sæi um ræstingu, þrif, viðhald húsnæðis og

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

3.1.8 Bjarkarhús

Bæjarráð Hafnarfjarðar samþykkti í mars árið 2000 að skipa byggingarnefnd vegna byggingar fimleikahúss á Bjarkarreit við Haukakraun. Lokað útboð fór fram í ágúst 2000 og gerði það ráð fyrir margþættri starfsemi í íþrótt- og kennslumiðstöð á Bjarkarreitnum. Kostnaðaráætlun var gerð og voru helstu niðurstöður þær að kostnaður með hefðbundinni framkvæmd næmi að jafnaði 70,8 milljónum króna á ári en með einkaframkvæmd yrði kostnaðurinn 67,5 milljónir króna á ári. Í febrúar árið 2001 samþykkti bærinn að taka tilboði Nýsis og er leiguverð 56 milljónir króna á ári.

3.1.9 Hörðuvellir

Í júní árið 2001 bauð Hafnarfjarðarbær út verkefni vegna leikskóla á Hörðuvöllum í Hafnarfirði. Bygging og rekstur mannvirkja og lóðar var boðið út sem einkaframkvæmd og leigusamningur skyldi vera til 25 ára. Jafnframt var samið um stoðþjónustu, sem fól í sér ræstingu, þrif, orkuöflun, húsgögn og búnað, viðhald og endurnýjun tækja og alls búnaðar, öryggisgæslu, sorphirðu, snjómokstur og húsvörslu. Leikskólastarfið sjálf skyldi undanþegið útboðinu og er það í höndum bæjarins. Kostnaðaráætlun miðaðist við rúmlega 20,6 milljóna króna meðalkostnað á ári á samningstímanum. Var samþykkt að ganga til samninga við lægstbjóðanda en tilboð þess var 3,5% undir kostnaðaráætlun. Samningurinn hljóðaði upp á 21 milljón króna á ári, þar af 14 milljónir króna vegna leigu og 7 milljónir króna vegna stoð- og viðhaldsverkefna.

3.1.10 Lækjarskóli

Samningar um nýja byggingu nýs Lækjarskóla, ásamt íþróttahúsi og sundlaug, voru undirritaðir í október árið 2001 að undangengnu útboði sem fram fór í júní sama ár. Samkvæmt samningi skyldu leigugreiðslur nema að meðaltali 199,8 milljónum króna á ári fyrir öll mannvirkin, hærri fyrri hluta tímabilsins en fara svo lækkandi. Af þessari fjárhæð skyldi greiðsla fyrir stoðþjónustu nema 36,1 milljón króna á ári. Innifalið í rekstrarumsjón hússins er viðhald og umsjón húss, búnaðar og lóðar, endurnýjun búnaðar, þrif og hreingerningar, hiti, rafmagn, sorphirða, öryggisgæsla og snjómokstur.

Samkvæmt samningnum átti íþróttahúsi og sundlaug skólans að verða lokið haustið 2004, en bæjarstjórn Hafnarfjarðar bæjartók ákvörðununa að fresta þeim framkvæmdum ótímabundið. Skipt var um meirihluta í bæjarstjórn í sveitarstjórnarkosningunum árið 2002. Viðhorf nýs meirihluta til einkaframkvæmdar eru ólík viðhorfum fyrri meirihluta. Núverandi meirihluti var andsnúinn einkaframkvæmdarverkefnum Hafnarfjarðar bæjar þegar hann sat í minnihluta og hefur ekki verið þeirrar skoðunar að einkaframkvæmd sé hagkvæmur kostur.

16

3.2 Hverjir eru kostir einkarekstrar?

3.2.1 Minni kostnaður

Munur er á því hvernig útgjöldum ríkisins er stýrt, annars vegar þegar ríkið starfrækir starfsemi sjálft (hefðbundnar ríkisstofnanir) og hins vegar þegar um einkaframkvæmd er að ræða. Þegar um einkaframkvæmd er að ræða liggur kostnaðurinn fyrir í upphafi, t.d. með útboði. Að minnsta kosti er ákveðið verð á einingu, en einingin getur verið t.d. fjöldi notenda (nemendur skóla eða heimilismenn á dvalarheimili). Þegar um ríkisrekstur er að ræða er hins vegar stundum erfitt að sjá slíkt fyrir og velta fjárveitingar því á óskum forstöðumanna stofnana fyrir hverja fjárlagagerð og að hversu miklu leyti fjárveitingarvaldið uppfyllir slíkar óskir.

Þar sem gjöld hins opinbera eru föst að þessu leyti eru tekjur einkaaðilans, sem annast framkvæmdina, föst að sama skapi. Markmið einkaaðilans er að hagnast af starfsemi sinni hefur hann því ríkan hvata til að reyna að halda kostnaði sem mest niðri. Sambærilegur hvati er ekki til staðar í rekstri hins opinbera, þótt víða sé að sjálfsögðu vel haldið utan um fjármál stofnana. Stundum virðist þó árangur í ríkisrekstri vera metinn eftir umfangi starfseminnar en ekki rekstrarhagkvæmni. Ef forstöðumenn ríkisstofnana sjá fyrir sér að þeir geti dregið úr kostnaði hafa þeir þannig ekki hvata til að biðja um minni fjárveitingar, auk þess sem þeir eru líklegir til að óttast, af fenginni reynslu, að erfitt verði að biðja þá um meiri fjárveitingar aftur ef þörf krefur síðar. Hefur þetta verið nefnt útpenslutilhneyging, eða jafnvel útpenslublæti stjórnvalda.

Því er stundum haldið fram í umræðum um einkaframkvæmd að hagkvæmara sé að ríkið eigi fasteignir vegna þess að lánakjör sem því bjóðist séu hagstæðari en þau sem einkaaðilar njóta. Staðreyndin er hinsvegar sú að þegar einkaaðili fjármagnar byggingu húss, með tryggar leigutekjur frá ríkinu til langs tíma, bjóðast þeim kjör sem eru mjög nálægt því sem ríkið nýtur. Ástæða þess er að í raun er um fjárflæði frá ríkinu að ræða.

Þau dæmi sem nefnd voru um árangur einkareksturs að fyrr í skýrslunni skjóta styrkum stoðum undir framangreint. Í rekstri Sóltúns kemur fram sú langtímahugsun sem sjá má í einkaframkvæmdar-verkefnum almennt, því þar hefur verksali lagt út í heldur meiri kostnað í upphafi til að spara rekstrarkostnað síðar og gera reksturinn þar með hagkvæmari. Hjá hinu opinbera er hins vegar hætt við að reynt sé að spara stofnkostnað, t.d. til að fá samþykki fyrir því að ráðast í tiltekna framkvæmd, en rekstrarkostnaður verði þess í stað hærri og hagkvæmnin minni þegar á allt er litið. Þegar um einkarekstur er að ræða er hvati til að horfa til núvirts heildarkostnaðuar yfir allan líftíma framkvæmdar í stað þess að reyna aðeins að lágmarka stofnkostnað.

Þá má nefna að Sóltún greiðir lyfjakostnað heimilisins og á því sviði hefur orðið til kostnaðarvitund sem er mikilvæg þar sem lyfjakostnaður fer almennt vaxandi í

þjóðfélaginu. Reynt er að hagræða í innkaupum lyfja og má sem dæmi nefna að öll lyf koma tilbúin og pökkuð fyrir hvern vistmann inn á heimilið og starfsmenn þurfa því ekki að verja jafn miklum tíma í undirbúning lyfjagjafar og annars væri.

Eins og fram hefur komið fundu rekstraraðilar Iðnskólans í Hafnarfirði mun hagkvæmari kost lausn en ríkið hafði ráðgert að fara út í. Þá er húsið mun betur nýtt en flest önnur skólahúsnaði, en 60% er kennslurými og 40% almenn rými, en ekki öfugt eins og yfirleitt er raunin í ríkisreknu skólahúsnaði.

Athuganir ríkisendurskoðunar Bretlands sýna að verkefni hins opinbera fara í 73% tilfella fram úr kostnaðaráætlun en aðeins 20% tilfella þegar um PPP-verkefni er að ræða. Þá fara 70% opinberra framkvæmda fram úr tímaáætlunum þar í landi en aðeins 24% PPP verkefna.

Þegar nokkrir þeirra skóla sem EFF hefur byggt eru skoðaðir kemur í ljós að byggingarkostnaður var 168 þúsund krónur á hvern fermetra en byggingarkostnaður nokkurra sambærilegra opinberra skóla var 210 þúsund krónur á fermetra. Munurinn er því um 25% og því vel marktækur.

3.2.2 Meiri gæði

Því er stundum haldið fram að í umræðu um einkaframkvæmd að ofangreind krafa um hagnað sem einkenni einkaaðila komi óhjákvæmilega niður á gæðum. Slíkar fullyrðingar standast ekki nánari skoðun. Þegar tiltekin starfsemi er boðin út er auðvelt að útlista nákvæmlega hvaða gæðakröfur eru gerðar til einkaaðilans og hægt er að setja inn ákvæði um að samningi við einkaaðilann verði sagt upp ef hann stenst ekki þær kröfur. Ef einkaaðili stenst ekki kröfur um gæði er einnig ljóst að við hann verður ekki samið um fleiri verkefni í framtíðinni. Einkaaðili getur því orðið af tekjum ef hann veitir ekki þjónustu af góðum gæðum. Hagnaðarvon einkaaðilans leiðir því til þess að hann reynir að veita góða þjónustu, en ekki öfugt eins og stundum er haldið fram.

Reynslan staðfestir þessa niðurstöðu. Það sem skiptir líklega mestu máli í þessu samhengi er viðhald fasteignanna. Besta dæmið um þetta er reynsla Reykjanesbæjar. Bæjaryfirvöld ákváðu að setja ýmsar fasteignir sínar inn í EFF og hefur viðhald þeirra batnað síðan. Sama má segja um Iðnskólann í Hafnarfirði og Barnaskóla Vestmannaeyja, en EFF tók einnig við rekstri þeirra.

3.2.3 Fljótlega

Eins og gefur að skilja hafa opinberir aðilar úr takmörkuðum fjármunum að spila. Það veldur því að forgangsraða verður framkvæmdum og geta ýmis sjónarmið önnur en arðsemissjónarmið ráðið ferðinni þegar ákveðið er í hvaða verkefni eigi að ráðast og hvenær. Þá flækir það málin hjá hinu opinbera að fjárfestingu fylgja sjaldnast reglulegar tekjur sem yfirleitt er markmið fjárfestingar hjá einkaaðilum. Með því að fela einkaaðila tiltekna framkvæmd þarf ríkið ekki að binda neitt fé í fjárfestingu í upphafi heldur greiðir einkaaðilanum þess í stað reglulega þóknun. Þetta gerir það að verkum að ríkið getur ráðist fyrr í framkvæmdir en ella. Í þessu sambandi er rétt að nefna Iðnskólann í Hafnarfirði en ólíklegt verður að telja að ráðist hefði verið svo fljótt í framkvæmdirnar, og að þær hefðu tekið svo skamman tíma, ef ríkið hefði ákveðið að sjá um þær.

3.2.4 Samkeppni

Þegar verkefni hins opinbera eru boðin út er aðilum ekki aðeins gefinn kostur á því að keppa um hver býðst til að framkvæma fyrir lægsta verðið, heldur er einnig hægt að keppa um hver leggur til bestu leiðina. Fjölbreytni og hugmyndaauðgi eru því afsprengi einkaframkvæmda. Með útboðum getur hið opinbera nýtt sér þá kosti sem samkeppnisumhverfi býður upp á. Iðnskólinn í Hafnarfirði er gott dæmi um þetta. Tilboð Nýsis var ólíkt því sem útboðið gerði ráð fyrir að því leyti að í stað þess að byggja við húsið að Flatahrauni var það rífið og nýtt hús byggt í staðinn. Þetta reyndist mun hagkvæmari kostur og var mun betri leið en ríkið hafði ráðgert í áætlunum sínum. Einkaaðilar koma oft auga á hagkvæmari lausnir en ríkisbáknið.

3.2.5 Áhættan flyst frá ríkinu

Þegar ríkið felur einkaaðila tiltekna framkvæmdir eða starfsemi er það gegn ákveðnu gjaldi sem ríkið innir af hendi til einkaaðilans. Skiptir þá yfirleitt engu hvort kostnaðurinn við verkefnið verður minni eða meiri en fyrirfram var ætlað, ríkið greiðir einkaaðilanum eftir sem áður sömu upphæð. Útgjaldaáhættan flyst því frá ríkinu til einkaaðilans. Þetta gerir alla áætlanagerð hjá ríkinu mun einfaldari þar sem útgjöld verða föst í stað þess að vera breytileg. Er þetta ekki síst mikilvægt þegar bygging fasteigna er annars vegar, en dæmin sanna að slíkar framkvæmdir fara alltof oft framúr áætlunum hjá ríkinu.

4. Fasteignir ríkisins

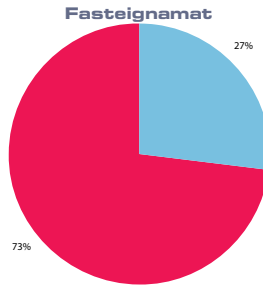
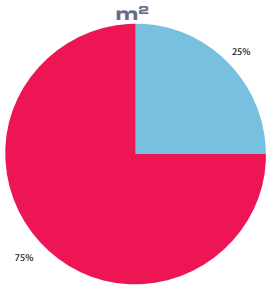
4.1 Inngangur

Viðskiptaráð hefur að undanfögnu kannað húsnæðismál ríkisins. Einkarekstur hefur fyrir löngu sannað gildi sitt á ýmsum sviðum og ráðinu þótti því vert að kanna hvort hægt væri að koma honum við í auknum mæli í þessum geira. Ljóst er að gífurlegir fjármunir eru bundnir í fasteignum ríkisins sem m.a. væri hægt að nota til að greiða niður skuldir og lækka skatta. Eins og framangreind umfjöllun gefur til kynna eru fjölmargir aðrir kostir við slíka aðgerð. Fjárlagagerð hins opinbera væri einfaldari og skilvirkari, verkefnum væri hægt að forgangsraða betur, fjárfestingaráhætta væri flutt úr höndum hins opinbera til einkaaðila og svo mætti lengi telja.

Viðskiptaráð lét taka saman yfirlit yfir þær fasteignir sem heyra undir ríkið. Könnunin náði til allra ráðuneyta nema heilbrigðisráðuneytis og undirstofnana þeirra. Tekið var saman í hve miklum mæli ríkið leigir húsnæði af einkaaðilum og í hve miklum mæli það á húsnæði sem hýsir starfsemi þess. Notast var við hlutlæga mælikvarða sem liggja fyrir í opinberum upplýsingum, þ.e.a.s. fasteignamat annars vegar og fermetrafjölda hinsvegar.

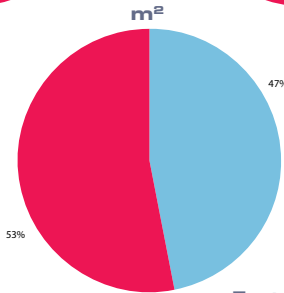
Eitt af því sem vakti athygli höfunda við úttektina var sú staðreynd að þessar upplýsingar hafa ekki verið teknar saman áður. Það eitt og sér hlýtur að teljast stór frétt enda er það almenn regla að menn reyni að halda utan um það sem þeir eiga. Það gera einkaaðilar nánast undantekningarlaust en ríkið lætur það undir höfuð leggjast. Á vegum fjármálaráðuneytis er sérstök stofnun, Fasteignir ríkissjóðs, en hún hafði þessar upplýsingar ekki á takteinunum.

4.2 Tölfræðilegt yfirlit

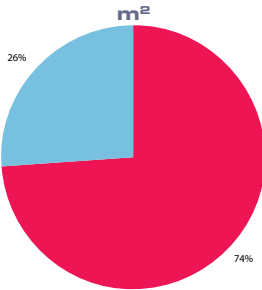
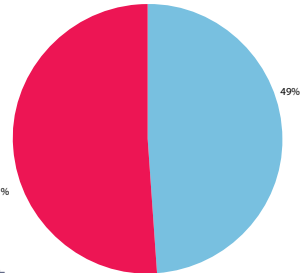


**Dómsmála-
ráðuneyti**

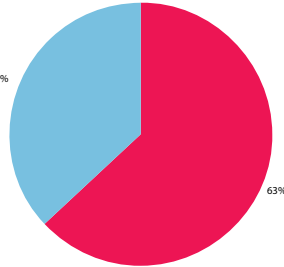
**Félagsmála-
ráðuneyti**



Fasteignamat

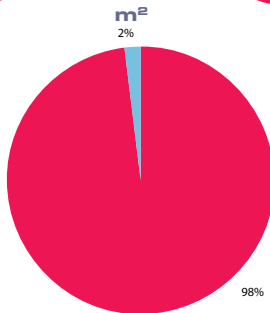


Fasteignamat

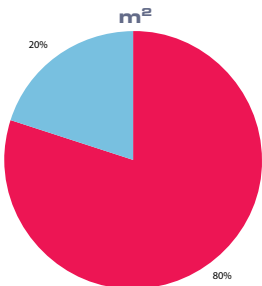
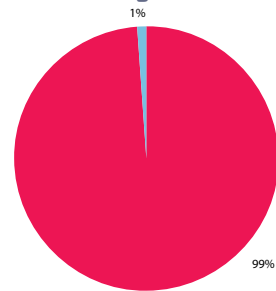


**Fjármála-
ráðuneyti**

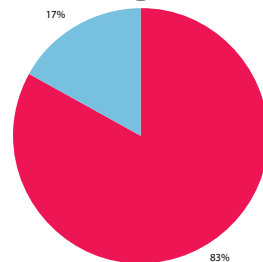
**Forsætis-
ráðuneyti**



Fasteignamat

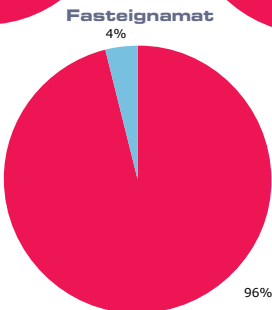
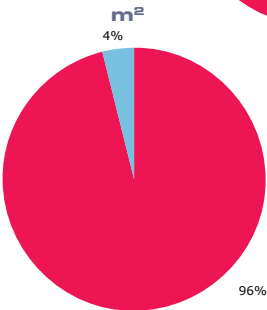
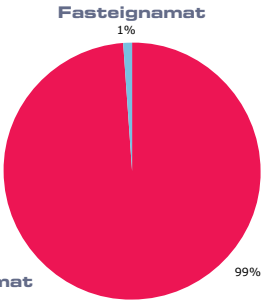
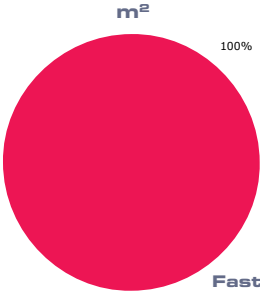


Fasteignamat



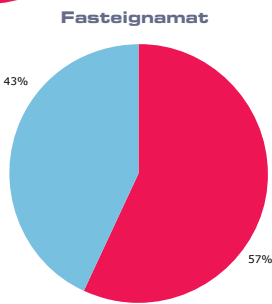
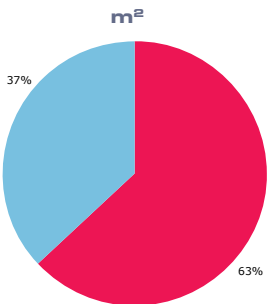
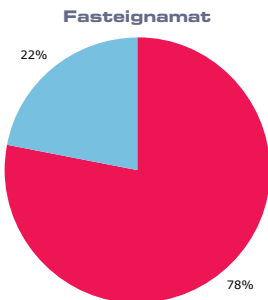
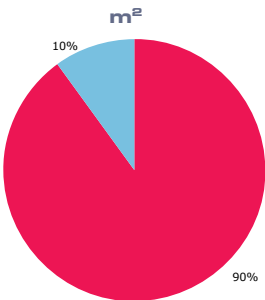
**Iðnaðar- og
viðskipta-
ráðuneyti**

Landbúnaðar-
ráðuneyti



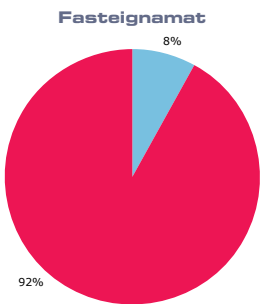
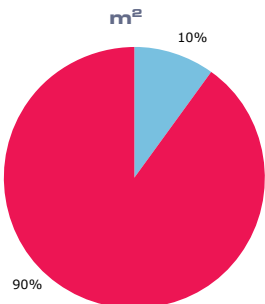
Menntamála-
ráðuneyti

Samgöngu-
ráðuneyti



Sjávarútvegs-
ráðuneyti

Umhverfis-
ráðuneyti

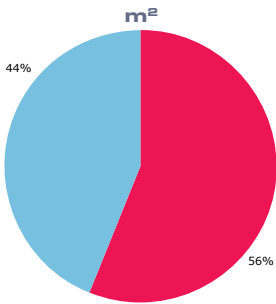


ríkiseign

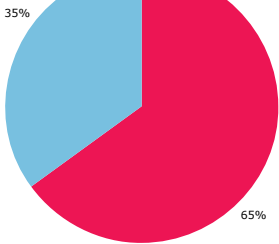


leigt á almennum markaði

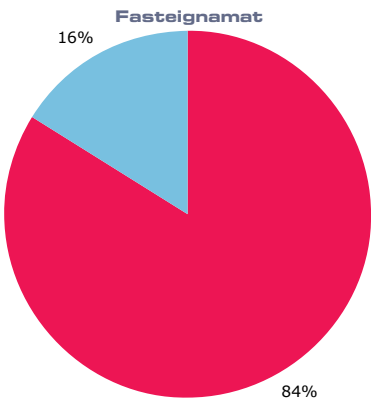
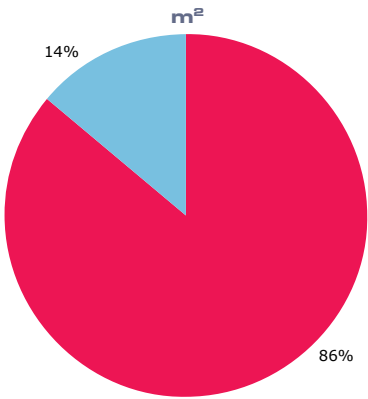
Utanríkisráðuneyti



Fasteignamat



Samanlögð skipting



Heildartölur yfir stærð og fasteignamat

	Fermetrafjöldi	Samanlagt fasteignamat (Kr.)
Dómsmálaráðuneyti	66.915	6.787.292.395
Félagsmálaráðuneyti	23.710	2.464.842.443
Fjármálaráðuneyti	47.785	4.045.163.000
Forsætisráðuneyti	25.092	4.092.182.901
Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti	40.346	3.434.076.516
Landbúnaðarráðuneyti	33.888	983.072.000
Menntamálaráðuneyti	314.138	31.551.160.294
Samgönguráðuneyti	54.058	4.614.732.968
Sjávarútvegsráðuneyti	8.918	788.858.236
Umhverfissráðuneyti	14.249	1.433.738.903
Utanríkisráðuneyti	7.778	901.326.111
Samtals	636.876	61.096.445.767

4.3 Samantekt

Eins og framangreindar niðurstöður sýna er mikill meirihluti þess húsnæðis sem ríkið notar, í opinberri eigu. Um 85% húsnæðisins er í eigu ríkisins en 15% er í eigu einkaaðila. Samtals nýta þær ríkisstofnanir, sem athugunin náði til, um 650.000 fermetra af húsnæði og fasteignamat alls þess húsnæðis er um 60 milljarðar króna. Það er hinsvegar rétt að setja þann fyrirvara að þótt fasteignamati sé ætlað að endurspegla verðmæti fasteigna þá er það oft fjarri lagi. Einnig er rétt að setja þann fyrirvara að stundum lá ekki fyrir nákvæm tala þar sem ríkið deilir húsnæði með öðrum. Í þeim örfáu tilvikum var hinsvegar notast við nálgunaraðferðir og ættu heildarniðurstöður að gefa glögga mynd.

Af samanburði á landbúnaðarráðuneyti og umhverfisráðuneyti er ljóst að enginn samræmd stefna er í þessum málaflokki. Umhverfisráðuneyti er til fyrirmyndar og eru allar stofnanir þess í leiguhúsnæði á meðan ráðuneytið sjálft er í ríkishúsnæði sem telur um 8% af heildinni. Ekki er hægt að segja það sama um landbúnaðarráðuneyti þar sem allt húsnæði er í ríkiseigu, að undanskyldu 160 fermetra skrifstofu Hagþjónustu landbúnaðarins í Borgarnesi, ef marka má upplýsingar frá FMR. Þessar niðurstöður gefa glögglega til kynna að mikil tækifæri eru til umbóta á þessu sviði.

5. Eiga eða leigja?

Í meistararitgerð Bergs Haukssonar við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands var leitast við að svara þeirri spurningu hvers vegna svo margir aðilar kjósa að eiga fasteignir í stað þess að leigja. Skoðað var hvort menningarleg áhrif geti haft áhrif á þá ákvörðun að eiga eða leigja fasteignir og hvort þær aðstæður sem verið hafa á íslenska fjármálamarkaðnum síðastliðna áratugi geti haft áhrif á ákvörðunina.

Mismunandi aðferðir til að meta virði fasteigna voru skoðaðar svo og mismunandi tilgangur þeirra, en notast var við núvirt frjálst fjárflæði. Þá voru gerð reiknilíkön fyrir kostnað aðila við að eiga fasteignir og leigja þær. Niðurstaðan var sú að ekki er merkjanlegt að dýrara sé fyrir aðila að leigja eignir í stað þess að eiga þær. Rétt er þó að taka fram að aðeins var byggt á fjárflæðisútreikningum að því er varðar rekstur fasteigna þar sem notaðar eru svipaðar forsendur fyrir fasteignafélag og önnur félög.

26

Því var ekki tekið tillit til þess að fasteignafélag geta krafti sérþekkingar sinnar rekið fasteign með töluvert lægri kostnaði en önnur félög. Þegar það er tekið með í reikninginn og sú staðreynd að opinberir aðilar hafa ekki sama hvata til að reka starfsemi sína með hagkvæmum hætti er fullvíst að hagkvæmara er fyrir hið opinbera að leigja fasteignir í stað þess að eiga þær. Þetta sýna enda þau fjölmörgu dæmi sem rakin eru hér að framan. Þá sýna athuganir að stórfyrirtæki leigja fremur fasteignir en að eiga auk þess sem það er mun algengara erlendis.

6. Samantekt á efni skýrslunnar

Það eru mörg verkefni sem er betur komið í höndum einkaaðila. Viðskiptaráð hefur jafnan miðað við það að ef tiltekið verkefni væri jafn vel eða betur unnið af einkaaðilum með jafn miklum eða minni tilkostnaði þá ætti ríkið að eftirláta einkaaðilum að sinna því. Þetta á tvímælalaust við um mörg verkefni sem ríkið er enn í dag að sinna. Aðkoma einkaaðila að verkefnum hins opinbera er því ekki markmiðið í sjálfu sér heldur sá ábati sem hægt er að hafa af þeirri þátttöku.

Hvað varðar húsnæðismál ríkisins telur Viðskiptaráð kosti þess að einkaaðilar komi í meira mæli að þeim vera mikla. Í fyrsta lagi geta sérhæfð fasteignafélög tekið þessi verkefni að sér með minni tilkostnaði. Fyrirtækin sinna þegar fasteignarekstri fyrir gífurlegan fjölda einkaaðila og einnig einhverja opinbera aðila. Ljóst er að fasteignafélög geta í krafti stærðar sinnar náð fram hagkvæmni í rekstri fasteigna sem skilar sér í lægri kostnaði fyrir viðskiptavinum þeirra. Það er engin tilviljun að sífellt fleiri litil og meðalstór fyrirtæki kjósa að leigja af fasteignafélögum í stað þess að eiga. Stofnanir hins opinbera, sem allar eru litlar eða meðalstórar í samanburði við einkaaðila, virðast hinsvegar ekki hafa fylgt þessari þróun.

27

Í öðru lagi er ljóst að fasteignafélög geta sinnt þessum verkefnum betur en stofnanirnar sjálfar. Fyrirtæki með sérhæfðum starfsmönnum eru án vafa betur í stakk búin til að sinna daglegum og óvæntum verkefnum en fámenn stofnun.

Rétt er þó að setja þann fyrirvara að sumt húsnæði ríkisins verður líklega aldrei hægt að selja, eins og til dæmis korngeymslu Skógræktar ríkisins á Hallormsstað svo tekið sé dæmi, sem allir kannast við. Önnur hús þjóna menningarlegu og sögulegu hlutverki, eins og Alþingishúsið og Þjóðleikhúsið, og verða aldrei seld. Þó ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að einkaaðilar annist rekstur og viðhald þeirra. Eftir stendur að fá rök hníga að því að ríkið eigi og reki venjulegt skrifstofuhúsnæði víða um land. Þótt ekki náist pólitísk sátt um að selja húsnæði ríkisins ætti allir alltént að

geta sammælst um að rétt sé að rekstur þeirra verði falinn einkaaðilum og að nýjar framkvæmdir verði í höndum þeirra.

Einfalt væri að hefja þetta verkefni á því að selja skrifstofuhúsnæði og leigja þær að nýju. Slíkar eignir er auðveldast að selja vegna þess hve almenna notkunarmöguleika þær bjóða uppá. Eins og öllum er kunnugt þá hefur fasteignaverð hækkað hérlandis að undanfögnu. Þetta ætti því að vera góður tímapunktur fyrir ríkið að selja fasteignir.

Rannsóknin leiddi í ljós að samanlagt fasteignamat þeirra eigna sem ríkið á og skoðunin tók til er um 50 milljarðar króna. Verðmæti eignanna er væntanlega töluvert meira auk þess sem eignir á vegum heilbrigðisráðuneytis vantar inn í þetta, en á móti kemur að aldrei verður hægt að selja sumar eignirnar. Til samanburðar má hér sjá nokkrar tölur úr rekstri ríkisins:

- Skammtímaskuldir ríkissjóðs 2004 voru 83 milljarðar
- Tekjur af sölu Símans voru 67 milljarðar
- Árlegar tekjur af tryggingagjöldum eru 28 milljarðar
- Árlegar tekjur af eignasköttum eru 11 milljarðar
- Árlegar tekjur af sköttum á lögaðila eru 12 milljarðar

Að lokum er mikilvægt að hvetja stjórnvöld til að fara vel með það fé sem það losar um við sölu fasteigna. Eins og ástandið í efnahagsmálum er núna er aldrei of oft minnst á mikilvægi þess að ríkið sporni gegn þenslu með því að greiða niður skuldir. Þegar til þess kemur að ríkið selur frá sér töluverðan hluta fasteigna sinna, og losa þannig um mikið fé, er það að skuldbinda sig til að greiða leigu í staðinn. Slík breyting er góður hvati fyrir stjórnvöld til að gæta aðhalds á öðrum sviðum ríkisrekstrarins.

Viðskiptaráð hvetur ríkið til að flytja sem mest af fasteignum sínum í hendur einkaaðila og nota féð til að greiða niður skuldir ríkisins. Slíkt myndi spara

ríkinu rekstrarkostnað af fasteignunum og fjármagnskostnað vegna niðurgreiðslu skuldanna, og gerði því kleift að lækka skatta verulega. Hóflegt mat gerir ráð fyrir að ríkið gæti losað um 80 milljarða króna með þessum hætti, sem er afar varlega áætlað.