

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Fjármála- og efnahagsráðherra
Sendandi: Skrifstofa stjórnunar og umbóta
Dagsetning: X. október 2023
Málsnúmer: FJR
Brefalykill:
Jafnréttismat: Nei

Efni: 6. gr. Íjálaga 2024 – viðbótarupplýsingar til Íjálaganefndar.

Fjálaganefnd hefur óskað eftir viðbótarupplýsingum í tengslum við umræðu um nýjar og breyttar heimildir í 6. gr. Íjálaga.

1. Hver eru rökkin fyrir því að vera með þíjú fasteigncéfélög innan A1-hluta – í stað þess að hafa allar fasteignir hjá FSRE?

Um langt skeið hefur markvisst verið unnið að því að byggja upp almenna miðlæga eignaumsýslu ríkisins í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál með það að markmiði að færa fyrirsvar og ábyrgð á umsýslu, öflun og ráðstöfun allra fasteigna. Unnið hefur verið að því færa allar eignir ríkisins í miðlæga umsýslu ásamt því að auka fjárhagslegt gagnsæi við rekstur þeirra. Almenn er miðað við að nær allar fasteignir í eigu ríkisins verði í umsýslu hjá Framkvæmdasýslu – Ríkiseignum (FSRE), sem er sérhæfður og miðlægur eignaumsýsluaðili á vegum ríkisins. Helstu kostir við það fyrirkomulag er að allt eignasafn ríkisins, eignfærsla og viðhald yrði þá á einum stað sem styður við samræmt utanumhald og bættu stýringu eignasafnsins.

Dæmi um ábata af þessu fyrirkomulagi er að oftar en ekki hefur myndast viðhaldsskuld þegar stofnanir bera sjálfar ábyrgð á fasteignarekstri. Með miðlægu fyrirkomulagi fasteigna er hægt að tryggja betur að fjármunir fari til viðhalds fasteigna en ekki til þjónusturekstrar. Með því að færa umsýslu fasteigna á sérhæfðan stað gefst stofnunum jafnframt aukid svigrúm til að sinna sínum kjarnaverkefnum. Mörg erlend fordæmi eru fyrir því að fasteignir á vegum opinberra aðila séu reknar í sérhæfðum eignaumsýslueiningum en í því felst einnig töluvert hagræði m.a. vegna stærðarumfangs og sérhæfingar.

Í greinagerð laga um opinber fjármál kemur fram að gert sé ráð fyrir því að fasteignaumsýsla ríkissjóðs verði á þann hátt að tveimur eða þremur miðlægum eignaumsýslustofnunum á vegum ríkisins verði falin meginumsjón með öllum fasteignum ríkisins. Frá upphafi hefur því verið gert ráð fyrir að fasteignir Háskóla Íslands og Landspítalans geti verið undanskildar yfirfærslu fasteigna til FSRE einkum vegna þess umfangs af fasteignum sem nýtt eru undir starfsemi þeirra sem og sérhæfni þeirra eigna. Talið hefur verið að forsendur séu til staðar til að færa fasteignir sem nýttar eru af þessum aðilum í sérstakar eignaumsýslueiningar (eða félög) sem eru aðskilin frá almennum rekstri stofnananna en er að öðru leyti í nánnum tengslum við starfsemina. Slíkt fyrirkomulag tryggir betur viðeigandi aðkomu stórnotenda að eignaumsýslunni og stuðlar að því að sérþekking sé til staðar í tengslum við viðhald og umsýslu sérhæfðra eigna sem eru nátengd starfseminni. Þessir tveir tilteknu aðilar ná sem sagt þeirri stærðarhagkvæmi sem nauðsynleg er til að forsendur séu til staðar til að hafa þessir eignir í sjálfstæðri einingu auk þess sem eignirnar uppfylla skilyrði um að vera sérhæfð og nátengt þeirri starfsemi sem þar fer fram.

Eftirfarandi forsendur fyrir umsýslu í annarri miðlægri einingu eru eftirfarandi:

- Að eignaumsýsla verði fagleg og uppfylli þær almennu kröfur sem gerðar eru til fasteigna- og framkvæmdamála á vegum ríkisins.
- Að leigugjald sé gagnsætt og samræmt.
- Að samvinna verði til staðar við aðrar stofnanir á þessu sviði, einkum FSRE, um örugga og hagkvæma umsýslu eigna.
- Að góð tengsl séu við stjórnarsýslu viðkomandi stofnunar en að eignaumsýsluaðili hafi samt sem áður fullnægjandi sjálfstæði.
- Að sala fasteigna lúti sama fyrirkomulagi og hjá ríkissjóði.
- Að einingin, sé henni komið á fót í félagiformi, falli undir almenna eigandastefnu ríkisins um hlutafélög og sameignarfélög.
- Að eignarhald einingarinnar falli undir ríkissjóð, með sama hætti og almennt gildir um fasteignir og félög í eigu ríkisins.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skulu reikningsskil ríkisins gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila, en þeir kveða á um að eignfæra beri virði fasteigna og bókfæra í efnahagsreikningi ríkisins. Með því að taka upp innri leigu í starfsemi ríkisins sem endurspeglar verðmæti viðkomandi eignar er verið að auka fjárhagslegt gagnsæi við húsnæðisrekstur hins opinbera.

Nú þegar hefur verið tekin upp markaðsleiga eða ígildi hennar á fasteignum sem nú þegar eru í umsýslu FSRE til að auka fjárhagslegt gagnsæi við húsnæðisreksturinn. Með þeim breytingum var verið að draga fram raunverulegan kostnað af eignarhaldi ríkisins. Samræming á leigugreiðslum hjá stofnunum óháð því hvort starfsemin er rekin í ríkishúsnæði eða húsnæði í eigu einkaaðila er liður í þeirri viðleitni. Almennt er miðað við að leigugjaldið þurfi að endurspeglar heildarkostnað fasteigna, þ.e. stofnkostnað, kostnað við umsýslu, opinber gjöld, kostnað vegna viðhalds og endurbóta, afskriftir og fjármagnskostnað.

Búið er að koma á fót sérstöku fasteignaumsýslufélagi í eigu ríkisins sem fer með eignarhald og umsýslu á þeim fasteignum sem Háskóli Íslands nýtir í starfsemi sinni. Fasteignir sem Háskólinn nýtir voru færðar til félagsins á grundvelli lánasamnings hjá ríkissjóði sem endurspeglar matsvirði heildareignasafnsins. Fasteignafélagið innheimtir leigu af Háskólanum í samræmi við fyrrgreind viðmið um heildarkostnað. Þetta fyrirkomulag skapar fjárhagslegt aðhald sem eykur líkur á að réttar ákvarðanir séu teknar við framkvæmdir og rekstur þeirra fasteigna sem þörf er á. Þá skapar það einnig hvata til hagræðingar í rekstri húsnæðis, bæði með betri nýtingu og með þróun fasteignasafnsins þannig að það þjóni sem best hagsmunum viðkomandi stórnotanda. Fyrirkomulaginu er því ætlað að stuðla að hagkvæmni og hagræðingu fasteigna sem tilheyra HÍ og LSH til framtíðar.

Landspítalinn nýtir í dag um 162 þúsund fermetra undir sína starfsemi. Til samanburðar nýtir Háskóli Ísland yfir 100 þúsund fermetra og FSRE eru með yfir 570 þúsund fermetra í sinni umsýslu víðsvegar um landið. Þá er einnig unnið að flutningi um 300 þúsund fermetra til viðbótar til FSRE. Þess má einnig geta að Reitir eru með um 455 þúsund fermetra í sínu eignasafni. Reginn er með um 373 þúsund fermetra og Eik um 313 þúsund fermetrar.

Á þingmálakrá fyrir haustið er gert ráð fyrir að leggja fram frumvarp um framkvæmdir og umsýslu fasteigna fyrir Landspítala og sérhæfða sjúkrahúsþjónustu. Um er að ræða endurskoðun á núgildandi lagaramma um NLSH ohf. er varðar framkvæmdir við Hringbraut. Með þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að færa NLSH ohf. aukin verkefni er varða undirbúning og framkvæmd bygginga fyrir Landspítala og aðra sérhæfða sjúkrahúsþjónustu í samræmi við ákvarðanir stjórnvalda. Þá er einnig gert ráð fyrir að heimilt verði að færa eignarhald og umsýslu fasteigna vegna sjúkrahúss til félagsins með sambærilegum hætti og gert var vegna umsýslu fasteigna Háskóla Íslands.

2. Hver eru rökinn fyrir þörf á 10 ára samningi vegna hugbúnaðarlausna, sbr. greinar í kfla 6.

Með lengri samningstíma er fyrst og fremst verið að horfa til sjónarmiða um aukna hagkvæmni. Innleiðing stærri hugbúnaðarlausna eða grunnkerfa á vegum ríkisins sem keypt eru eftir útboð eru oft og tíðum tímafrek og hafa yfirleitt í för með sér talsverðan innleiðingakostnað að ekki sé talað um þjálfunarkostnað starfsmanna. Að teknu tilliti til heildarkostnaðar hefur ekki verið talið hagkvæmt að skipta stærri hugbúnaðarkerfum út nema yfir lengri tíma þar sem innleiðingar- og upphafskostnaður getur verið talsverður. Þegar kemur að því að bjóða út hugbúnaðarlausnir er verið leitt fram í gegnum aðferðafræði sem kallast líftímakostnaður, heildarkostnaðurinn er metinn fyrir öll ár samningstímans. Í þeim tilfellum þar sem samið er til skemmri tíma en fyrirséð er að lausnin verði í notkun verður til skekkja í valmódelum sem getur leitt til þess að mun dýrari lausn er keypt en þörf er á.

Dæmi: Verið er að meta sambærilegar lausnir A og B. Lausn A hefur 40 m.kr. í innleiðingarkostnað og 5 m.kr. í kostnað pr. ár. Lausn B er með 5 m.kr. í innleiðingarkostnað og 10 m.kr. í kostnað pr. ár. Líftímakostnaður A miðað við 5 ára samningstíma er þá 65 m.kr. og lausn B kostar 55 m.kr. Miðað við 5 ára samningstíma virðist lausn B því vera hagkvæmari. Hér þarf einnig að hafa í huga að takmarkaðar líkur eru á því að hugbúnaðarlausn verði skipt út eftir 5 ára notkun enda er yfirleitt gert ráð fyrir framlengingarákvæðum í samningum. Meðalaldur hugbúnaðarkerfa, svokallaðra arfleifðarkerfa, hjá ríkinu er mun hærri en 5 ár og mun nærri því að ná 10-20 árum áður en þeim er skipt út. Með því að heimila lengri samningstíma strax í upphafi er hægt að ná betur utan um raun hagkvæmni lausna miðað við fyrirsjáanlega notkun í valmódelum útboða og sömuleiðis að bæta samningsstöðu kaupanda gagnvart birgja þegar kemur að endurnýjun hugbúnaðarleyfa. Í dæminu að ofan breytist líftímakostnaður miðað við 10 ár í 90 m.kr. fyrir lausn A og lausn B felur í sér líftímakostnað upp á 105 m.kr. Að þessum forsendum gefum telst hugbúnaðarlausn A mun hagkvæmari þrátt fyrir að verið sé að meta sömu tilboð, því valmódelið tekur tillit til líftímakostnaðar sem er nær raunnotkun. Hefði B verið valið með fimm ára samningstíma, og verið svo í notkun í talsvert lengri tíma eins og algengt er með endurnýjun leyfa, væri umframkostnaður ríkisins af styttri samningstíma útboðs 127% hærri en hann þyrfti að vera.

Af ofangreindum ástæðum getur verið æskilegt að eiga möguleika á lengri samningstíma til að valmódel geti falið í sér fleiri ár í líftímakostnaðarmati og til að styrkja samningsstöðu kaupanda sem ætlar sér að endurnýja leyfakaup eftir að eldri samningur rennur út. Með því að hafa árlegan kostnað og leyfakaupin inn í upphaflegu útboði til allt að 10 ára nást hagkvæmari samningar þar sem heildarútgjöldin eru lægri.

3. Vitahús í Dyrhólaey var innréttað sem gistiaðstaða en hefur ekki verið notað sem slíkt.
- Hver er staða vitans og með hvaða hætti á að nota hann?
- Eru fleiri vitar sem innréttaðir hafa verið með sambærilegum hætti til að unnt sé að leigja þá sem gistiaðstöðu?
 - Hvaða vita er ætlunin að selja á næstu árum?

Ráðuneytið óskaði eftir upplýsingum frá Vegagerðinni sem annast rekstur landsvitakerfisins og hefur umsjón og eftirlit með uppbyggingu hafnarvita og innsiglingarmerkja. Samkvæmt svörum frá Vegagerðinni hefur Dynhólaeyjarviti hefur ekki verið nýttur til gistiaðstöðu frá því að útleigusamningur um hann rann út fyrir 4-5 árum síðan. Í vitanum er ekki aðgengi að fersku rennandi vatni og því hefur ekki verið talið æskilegt að leigja hann út auk þess sem tryggja þarf aðgengi að tæknibúnaði vitans í gegnum þá aðstöðu sem þar er. Ekki liggja fyrir nein áform um að nota Dyrhólavita til annars en til þess að hýsa þann tæknibúnað sem þar er svo hann geti þjónað því öryggishlutverki sem honum er ætlað.

Samkvæmt Vegagerðinni var þessi tiltekni viti endurgerður með þessum hætti á vegum Siglingamálastofnunar á sínum einkum sem fundaraðstaða og vegna móttöku á gestum. Engir aðrir vitar eru innréttaðir sérstaklega með sambærilegum hætti. Hér áður fyrr var algengt að sérstök íbúðarhús væru einnig staðsett hjá vitum sem vitagerðir bjuggu í áður en sjálfvirkni var innleitt í ljósabúnað þeirra. Flest þessara húsa hafa verið fjarlægð eða ráðstafað annað. Tvö slík hús eru hins vegar í útleigu hjá Vegagerðinni við Hornbjargsvita og Stórhöfðavita. Ekki hefur verið gert ráð fyrir að hætta rekstri á neinum þeirra vita sem er í umsýslu Vegagerðarinnar og því hefur ekki verið gert ráð fyrir að selja slíka vita á almennum markaði.