

Sp.

691. Tillaga til þingsályktunar

[380. mál]

um athugun á útboðum opinberra rekstrarverkefna.

Flm.: Friðrik Sophusson.

Alþingi ályktar að fela fjármálaráðherra í samráði við aðra ráðherra að gera athugun á því á hvaða sviðum ríkisrekstrar sé hagkvæmt að efna til útboða. Skulu niðurstöðurnar lagðar fyrir Alþingi í formi skýrslu þegar að athugun lokinni.

Greinargerð.

Um margra ára skeið hafa opinberar framkvæmdir verið boðnar út og hefur sá háttur verið hafður á í vaxandi mæli að undanfögnu. Þetta hefur gefið góða raun og sparað umtalsvert fjármagn eins og dæmin sanna, t.d. í vegagerð.

Mun minna hefur verið gert af því að bjóða út einstök rekstrarverkefni til einkaaðila. Þvert á móti virðist á ýmsum sviðum sem opinberir aðilar fastráði starfsmenn til að annast þjónustu sem auðvelt væri að bjóða út. Í sumum tilvikum draga skattareglur úr áhuga opinberra aðila og stórfyrirtækja á útboðum þótt færa megi veigamikil rök að því að útboð á sérhæfðum verkefnum séu eðlilegri og hagkvæmari.

Meðal nágrannabjóða hefur nokkuð verið unnið að því að auka útboð opinberra rekstrarverkefna til einkafyrirtækja. Í fylgiskjali með þessari tillögu er lausleg þýðing á leiðbeiningum við útboð á ríkisverkefnum, en þær voru gefnar út af dönsku hagsýsludeildinni til ráðuneytanna hinn 11. ágúst 1984.

Fylgiskjal.

Leiðbeiningar við útboð á ríkisverkefnum.

1. Inngangur.

Samantekt þessi hefur að geyma atriði sem hafa skal til hliðsjónar við athugun á því hvaða verkefni í rekstri hins opinbera mætti færa til einkafyrirtækja með útboðum.

Markmiðið er að ná fram sem mestri hagkvæmni og vinna verk á sem hagkvæmastan hátt. Útboð geta jafnframt gert auðveldara að raða verkefnum í forgangs röð, svo og veitt vitneskju um hvað útfærsla tiltekinna verka muni kosta.

Útboð eiga sérstaklega vel við þegar um er að ræða ný verkefni eða breytingar á verkefnum sem fyrir eru. Þar fyrir utan getur verið æskilegt að fram fari með reglulegu millibili athugun á því hvort reynst geti hagkvæmt að bjóða út annars konar verkefni.

Samantekt þessi tekur einkum mið af verkefnum á sviði þjónustu, svo sem:

- þvottum, hreingerningu, vaktþjónustu o.s.frv.,
- þjónustu sem jafnframt tengist framleiðslu, svo sem mótuneyti, útgáfu o.s.frv.,
- verkefnum sem geta verið hluti annarra verkefna hins opinbera, svo sem hönnun, áætlanagerð, eftirlit o.s.frv.,
- viðhalds- og viðgerðarvinnu,
- ýmiss konar þjónustu sem fellur undir annað en hér er fram talið.

2. Athuganir.

Út frá arðsemisathugunum skal kanna hvort hagkvæmt sé að bjóða viðkomandi verkefni út, hvenær slík útboð geti átt sér stað og athuga hvaða heildarkostnað það hefði í för með sér ef einkafyrirtæki ynnu að verkefnunum. Hér þarf að gera athugun á því hvað það kostar ríkið að vinna viðkomandi verk og hvaða afleiðingar það kann að hafa séu verkefnin falin einkafyrirtækjum.

Á þessu stigi getur athugunin verið stutt lýsing á þörfum hins opinbera, athugun á umfangi verkefnis og athugun á þeim aðföngum sem þarf til þess að leysa verkefnið. Varðandi arðsemisathuganir vísast til 5. kafla hér aftar.

Stundum getur hið opinbera látið hlutlaus ráðgjafarfyrirtæki setja fram þau atriði sem mestu skipta varðandi ákvörðun um hagkvæmni útboðs og e.t.v. fengið þeim það verkefni að hrinda sjálfri athuguninni í framkvæmd.

3. Útboð.

Við útboð verður að koma skýrt fram hvort hið opinbera vill halda þeim möguleika opnum að geta sjálft unnið viðkomandi verkefni eða þá hvort verkefnið verður falið einkafyrirtækjum undir öllum kringumstæðum.

Útboð geta verið í mismunandi formi:

Fyrirspurnum er beint til fyrir fram ákveðinna fyrirtækja sem álitin eru samkeppnishæf. Fjöldi þeirra verður að ráðast af stærð og eðli útboðsverkefnis.

Stundum er einungis leitað til fárra fyrirtækja ef talið er að það þjóni ekki tilgangi að leita til mjög margra. Þetta á t.d. við þegar krafist er sérstakrar tæknikunnáttu eða vélakosts sem einungis fá fyrirtæki ráða yfir.

Auglýsa má í fjölmiðlum og leita þannig eftir því hvaða fyrirtæki hafi áhuga á viðkomandi verkefni. Þá má velja þau fyrirtæki sem til greina koma og ákveða hvort leitað verði til enn fleiri fyrirtækja.

Þegar vinnutilhögun er þekkt, en ekki hversu stórt verkefnið er, getur skapast samkeppni út frá einingaverði, t.d. laun á tímaeiningu.

Í útboði getur verið tiltekið fast verð, þ.e. hið opinbera tilkynnir hversu mikið greitt verður fyrir viðkomandi verk eða þjónustu, en annars er haft opið og óbundið á hvern hátt fyrirtæki leysir verkefnið. Þessi aðferð er hentug til þess að fá hvers konar þjónustu og í hvaða mæli sem er fyrir tiltekna fasta upphæð.

4. Lýsing á vinnutilhögun.

Við útboð skal vinnulýsing vera það nákvæm að hún sé góður grunnur fyrir tilboð, svo og þannig að meta megi á grundvelli hennar mismunandi tilboð.

Vinnulýsing getur byggst á því að lýsa nákvæmlega hver niðurstaðan á að vera en segja minna til um það hvernig niðurstöðu skuli náð. Enn fremur má lýsa nákvæmlega hvernig og með hvaða aðferð ná á ákveðinni niðurstöðu. Fyrirnefnda aðferðin heldur opnum nýjum möguleikum á lausn verkefna og getur þannig stuðlað að nýjungum.

5. Arðsemisathugun.

Með arðsemisathugun verður að vera hægt að bera saman mismunandi kostnað við verkefni eftir því hvort hið opinbera eða einkafyrirtæki annast það. Inn í kostnað hins opinbera verður að koma allur raunverulegur kostnaður, bæði beinn og óbeinn, til lengri og skemmri tíma.

Við arðsemisathugun getur kostnaði t.d. verið skipt í:

- beinan breytilegan kostnað,
- breytilegan sameiginlegan kostnað,
- rekstrarkostnað og afskriftir.

Breytilegur beinn kostnaður er t.d. laun og efni sem notuð eru við framleiðsluna eða þjónustuna. Breytilegur sameiginlegur kostnaður er kostnaður sem sameiginlegur er með annarri þjónustu eða verkefnum, t.d. stjórnunarkostnaður, bókhald o.s.frv. Með rekstrar-kostnaði og afskriftum er átt við kostnað af húsum, vélum, tækjum o.s.frv.

Við mat á kostnaði er nauðsynlegt að taka inn alla þætti, svo sem lífeyrissjóð, orlof, tíma sem fer til spillis, rýrnun, framleiðsluflúanir o.s.frv. Einnig er nauðsynlegt að athuga áhrif þess, hvort verkefni er boðið út, á breytilegan sameiginlegan kostnað sem upp kann að koma síðar og áhrif þess á það hvenær heppilegast getur verið að bjóða verkefni út.

Varðandi rekstrarkostnað og afskriftir skal taka mið af endurkaupsverði og líftíma viðkomandi kostnaðarþátta og við ákvörðun vaxta í útreikningum skal hafa hliðsjón af raunvöxtum en ekki nafnvöxtum þegar arðsemisathugun er gerð á föstu verðlagi.

6. Útboðsgögn.

Auk lýsingar á verkefni þurfa í útboðsgögnum að vera nákvæmar upplýsingar um þær kröfur sem upfylla þarf, t.d.:

- kröfur um framsetningu tilboðs, gildistíma og skilatíma,
- kröfur til tilboðsgjafa varðandi tækni, fjárhagslega getu o.s.frv.,
- upplýsingar um það hvernig tilboð verði metin og meðhöndluð,
- hvaða atriði verða mikilvægust við mat tilboða,
- sérstök skilyrði sem sett kunna að vera inn í mögulegan verksamning,
- hvaða stofnanir hins opinbera tilboðsgjafi skuli hafa samvinnu við,
- að hve miklu leyti tilboðsgjafi hyggst ráða þá opinberu starfsmenn sem kunna að missa vinnu vegna útboðsins,
- að hve miklu leyti tilboðsgjafi hyggst nota eða yfirtaka hús eða tæki sem hið opinbera notaði við framkvæmd verkefnis.

Tilboðsgjöfum skal gert jafnhátt undir höfði í útboðsgögnum, þ.e. ekki gert upp á milli mismunandi aðferða við það að vinna verkið.

7. Val fyrirtækis.

Eftir nauðsynlegar athuganir er valið það fyrirtæki sem kom með hagkvæmast tilboð. Hér þarf að koma fram hvað réð valinu og hver kostnaður kemur til með að vera.

8. Upplýsingar handa öðrum tilboðsgjöfum.

Aðrir tilboðsgjafar fá senda stutta greinargerð um valið og hvers vegna þeir voru ekki valdir.

9. Tíðni útboða.

Við ákvörðun um það, hversu oft á að bjóða út slík verkefni, má t.d. miða við útboð á þriggja til fimm ára fresti. Taka verður þó mið af eðli verkefnis og fjárfestinga sem því fylgja. Séu verkefni mjög fjármagnsfræk getur komið til greina að hið opinbera útvegi tiltekinn vélakost. Hagkvæmt getur t.d. verið að bjóða út verkefni þegar komið er að því að skipta þurfi um vélar og tæki eða þegar taka þarf ákvarðanir um meiri háttar sameiginlegan kostnað með öðrum verkefnum.