

Maí 2020



Endurnýjun björgunarskipa Landsbjargar

Tillögur starfshóps

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Maí 2020

for@for.is

www.for.is

Umbrot og textavinnsla:

©2020 Forsætisráðuneytið

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| Formáli | 4 |
| Stöðumat | 4 |
| Kröfur og greining á markaði fyrir smíði björgunarskipa | 6 |
| Innkaupareglur við kaup á björgunarskipum..... | 10 |
| Kaup á skipum og næstu skref..... | 11 |
| Tillaga..... | 13 |

Formáli

Í desember 2019 skipaði forsætisráðherra starfshóp um eflingu björgunarskipa Slysavarnafélagsins Landsbjargar. Tilurð starfshópsins var þingsályktunartillaga frá 149. löggjafarþingi um eflingu björgunarskipaflota Landsbjargar þar sem lagt var til að ríkið kæmi að fjármögnun verkefnisins með framlagi sem næmi allt að 100 millj. kr. á ári til tíu ára. Þar sem ljóst var að útgjöld ríkissjóðs vegna verkefnisins yrðu töluverð taldi nefndin rétt að málið yrði útfært nánar, skipulagt og unnið í samstarfi við Slysavarnafélagið Landsbjörg. Nefndin lagði jafnframt áherslu á að vandað yrði til verka og viðeigandi reglum og sjónarmiðum um skynsamlega nýtingu opinbers fjár yrði fylgt við útfærslu verkefnisins. Formannsskipti urðu í apríl þegar Halla Gunnarsdóttir, ráðgjafi ríkisstjórnarinnar, lét af störfum og tók þá Pétur Berg Matthíasson, starfsmaður í forsætisráðuneytinu, við formennskunni. Auk hans eiga sæti í hópnum Eggert Ólafsson, fulltrúi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, Inga Þórey Óskarsdóttir, fulltrúi dómsmálaráðuneytis, og Steingrímur Ari Arason, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytis. Halldóra Viðarsdóttir, stjórnarráðsfulltrúi í forsætisráðuneytinu, starfar með hópnum.

Í skipunarbréfi er gert ráð fyrir að hópurinn skili niðurstöðum sínum eigi síðar en 1. mars 2020 en verkefnið hefur reynst umsvifameira en svo að hópnum hafi tekist ná þeim tímamörkum. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir stöðu málsins og valkostum um framhald verkefnisins.

Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn 11. janúar sl. og hafa fundir hópsins verið tíu talsins. Fulltrúar Slysavarnafélagsins Landsbjargar hafa mætt fjórum sinnum til fundar og hafa einnig verið í samskiptum við nefndina á milli funda. Starfshópurinn hefur einnig fundað með fulltrúum frá Landhelgisgæslunni og Ríkiskaupum og leitað til einstaklinga sem hafa þekkingu á rekstri og hönnun björgunarskipa.

Stöðumat

Starfshópurinn hefur í vinnu sinni verið í samskiptum við vaktstöð siglinga hjá Landhelgisgæslu Íslands og einstaklinga sem hafa þekkingu á rekstri og hönnun björgunarskipa, m.a. í því skyni að leggja mat á það hvort svo víðtæk endurnýjun sé skynsamleg í samanburði við aðrar fjárfestingar í öryggismálum. Á fundum starfshópsins hefur komið skýrt fram að vaktstöð siglinga reiðir sig á útkallshæfni björgunarskipa Landsbjargar hringinn í kringum landið og Landhelgisgæslan hefur tekið þátt í greiningarvinnu varðandi staðsetningu skipanna. Endurnýjun björgunarskipa Landsbjargar er því brýnt úrlausnarefni.

Skip Landsbjargar eru komin til ára sinna (meðalaldur um 34 ár) og rekstrar- og viðhaldskostnaður er félaginu þungur. Skip félagsins eru 13 talsins og eru þau staðsett víðs vegar um landið. Það elsta hafði verið tekið úr notkun vegna aldurs en var virkjað tímabundið í kjölfar snjóflóðanna á Flateyri. Skipið var nýlega selt fyrir 1,1 millj. kr. en það var orðið 43 ára gamalt.

Tafla 1. Björgunarskip Landsbjargar, heimahöfn og aldur

| Nafn | Heimahöfn | Skráningarnúmer | Smíðaár | Aldur |
|-----------------------|----------------|-----------------|---------|-------|
| Oddur V. Gíslason | Grindavík | 2743 | 1985 | 35 |
| Björg | Rif | 2742 | 1988 | 32 |
| Hannes Þ. Hafstein | Sandgerði | 2593 | 1982 | 38 |
| Ásgrímur S. Björnsson | Reykjavík | 2541 | 1978 | 42 |
| Vörður II | Patreksfjörður | 2681 | 1987 | 33 |
| Húnabjörg | Skagatrönd | 2637 | 1987 | 33 |
| Sigurvin | Siglufjörður | 2683 | 1988 | 32 |
| Gunnbjörg | Raufarhöfn | 2623 | 1986 | 34 |
| Sveinbjörn Sveinsson | Vopnafjörður | 2679 | 1987 | 33 |
| Hafbjörg | Neskaupstaður | 2629 | 1985 | 35 |
| Ingibjörg | Höfn | 2638 | 1985 | 35 |
| Þór | Vestmannaeyjar | 2198 | 1993 | 27 |
| Gísli Jóns | Ísafjörður | 2967 | 1990 | 30 |

Ríkið hefur stutt ötullega við Landsbjörg í gegnum tíðina og hafa jafnan verið gerðir samningar við félagið á grunni skilgreindra verkefna. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2020 greiðir ríkið Landsbjörg 233 millj. kr. á grundvelli fjögurra samninga. Meginsamningurinn snýr að almannavörnum á hættu- og neyðartímum, skipulagningu og samhæfingu varðandi leit og björgun, fræðslu björgunarsveita og rekstur björgunarskipa. Að auki sinnir Landsbjörg slysavörnum og unglíngastarfi samkvæmt ákvæðum samningsins. Þessi samningur var gerður árið 2018 og rennur út í árslok 2020 en árlegt framlag hans er 147 millj. kr. Frá árinu 2014 hefur ríkið greitt Landsbjörg um 30 millj. kr. á ári vegna viðhalds og endurbóta á björgunarskipum félagsins. Á tímabilinu hefur samningurinn fylgt verðlagsþróun en rennur út í lok árs 2021. Árið 2017 gerðu Slysavarnafélagið Landsbjörg og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið ásamt Samtökum ferðapjónustunnar samning til þriggja ára um Safetravel-verkefnið sem ætlað er að efla öryggismál og slysavarnir ferðamanna. Samkvæmt samningi ráðuneytisins við Landsbjörg átti verkefnið að fá 25 millj. kr. á ári fyrir árin 2017–2020. Í október 2019 var samningurinn hins vegar endurnýjaður til þriggja ára og framlög til Landsbjargar fyrir verkefnið aukin í 40 millj. kr. á ári fyrir 2020 og 2021 og 35 millj. kr. árið 2022. Til viðbótar við þetta fær íslenska alþjóðabjörgunarsveitin 3 millj. kr. á ári samkvæmt samningi Landsbjargar við utanríkisráðuneytið en sá samningur rennur út í lok þessa árs.

Sá samningur sem hefur bein áhrif á kaup á björgunarskipum er vegna viðhalds og endurbóta á skipum félagsins. Upplýsingar úr ársreikningum björgunarskipa fyrir árið 2018 sýna að meðalrekstrarkostnaður skipa Landsbjargar var rúmar 2,8 millj. kr. á skip. Alveg óháð þessu verkefni mun ríkið þurfa að endurnýja samninginn við Landsbjörg um viðhald og endurbætur. Endurnýjun samningsins gæti verið liður í því samkomulagi sem gera þarf við Landsbjörg vegna kaupa á nýjum skipum fyrir félagið.

Kröfur og greining á markaði fyrir smíði björgunarskipa

Mikil undirbúningsvinna hefur þegar átt sér stað af hálfu Landsbjargar og fyrir liggja skýrslur um endurnýjun og staðsetningu björgunarskipa. Félagið sendi út alþjóðlega beiðni um upplýsingar frá mögulegum seljendum (e. request for information) árið 2019 og NAVIS, verkfræði- og ráðgjafarstofa sem sérhæfir sig í skipum, vann samanburð á innsendum gögnum. Í apríl 2020 fékk starfshópurinn svo NAVIS til að gera nánari úttekt á innanlandsmarkaðnum, þ.e.a.s. að kanna vilja innlendra aðila til að smíða skip, greina getu þeirra samanborið við erlenda aðila og þá kröfulýsingarþætti sem hafa mesta þýðingu fyrir smíðakostnaðinn.

Gróf kröfu- og útboðslýsing liggur því fyrir af hálfu Landsbjargar og tekur hún til ótal þátta, sjá töflu 2. Starfshópurinn telur æskilegt að yfirfara þessa þætti nánar. Landsbjörg á þegar í samstarfi við sérfræðinga frá Landhelgisgæslunni. Til álita kemur að setja saman ráðgjafarhóp með fulltrúum frá Landsbjörg, Landhelgisgæslu, Samgöngustofu og hugsanlega fleiri aðilum sem færu ítarlega yfir kröfulýsingu vegna útboðs í samvinnu við starfshóp á vegum ráðuneytanna. Skipin þurfa að vera búin með viðeigandi hætti til þeirra verkefna sem þeim eru ætluð og þau eru líkleg til að sinna. Í því skyni þarf að líta til hraða, sjóhæfni og dráttargetu og tryggja öryggi og heilsu bæði áhafna og mögulegra sjúklinga. Starfshópurinn telur að í næsta áfanga, sem getur hafist í sumar, ætti að ljúka við gerð endanlegrar útboðslýsingar.

Tafla 2. Yfirlit yfir helstu kröfur

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Skráningarlengd - hámark • Heildarlengd - hámark • Heildarbreidd - hámark • Djúprista - hámark • Hestöfl • KW • Ganghraði • Hámarkshraði • Drægni • Dráttargeta • Fjaðrandi sæti f. áhöfn • Björgungargeta • Aðstaða fyrir börur • Loftræsting • Framdrift • Vélabúnaður • Sjálfréttandi • Gírókúla | <ul style="list-style-type: none"> • Færanleg vatnsdæla (bensín/dísill) • Sjálfstýring • Radar (x-band) • Tveir GPS-plotterar • Seguláttaviti • Dýptarmælir • Tvær fastar VHF-talstöðvar • Fjórar hand VHF-talstöðvar með hleðslutækjum • AIS B • GSM / 4G-sími og Wi-Fi • Tetra-talstöð • Öryggismyndavélar á skut, stefni og vélarrými • Vélarupplýsingar á GPS-skjá • Leitarljós • 12V-tengi í brú • USB-hleðslutengi (2.1A) • Forgangsljós • Siglingaljós skv. alþjóðastöðlum |
|--|---|

Eiginleikarnir sem Landsbjörg hefur m.a. skilgreint í kröfulýsingu sinni eru að björgunarskipin geti verið allt að 15 metra lög með 27–30 hnúta hraða og 100 mílna drægni (200 í heild – út og til baka). Þær kröfur sem Landsbjörg hefur gert kalla á endurskoðun mönnunar, menntunar og þjálfunar. Hvað varðar mönnun réttindamanna telur Landsbjörg að sú breyting sem gerð hefur verið á skilgreiningu smáskipa í lögum um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007, úr 12 í 15 metra muni hafa jákvæð áhrif. Með breytingunni verður auðveldara að fylla í stöður skipstjórnarmanna á nýjum skipum. Hvað vélstjórnarmenn varðar þá ber að líta til þess að áform Landsbjargar fela í sér að ný skip yrðu með stærri vélar en núverandi skip, eða yfir 1000 kW. Samkvæmt reglugerð nr. 555/2008 um skipstjórnar- og vélstjórnarréttindi á björgunarskipum ná réttindi vélstjóra á björgunarskipum aðeins upp að 750 kW.

Að mati starfshópsins kann aukin vélarstærð því að valda erfiðleikum við mönnun vélstjórnarmanna á skip. Samkvæmt lögum nr. 30/2007, sem reglugerðin byggir á, eru gerðar auknar kröfur um mönnun þegar vél er stærri en 750 kW. Ef vél er minni skal vera skipstjóri og vélarvörður (þó má einn maður sinna báðum verkefnum ef útivistartími er styttri en 14 tímar). Þegar farið er upp fyrir viðmiðið skal vera yfirvélstjóri og fyrsti vélstjóri. Landsbjörg hefur hafið samtal við hagaðila um breytingar á þessu og hafa viðbrögð verið jákvæð, en slíkt þarf að yfirfara gaumgæfilega af hálfu stjórnvalda. Hafa verður í huga að markmiðið með lögum nr. 30/2007 er að tryggja öryggi íslenskra skipa og áhafna þeirra. Eru þessi viðmið um fjölda vélstjórnarmanna og menntun þeirra ákveðin með tilliti til þessa markmiðs. Að mati stjórnvalda kann að vera hægt að breyta ákvæðum

reglugerðar nr. 555/2008 og veita undanþágur að því er varðar stærri vélar. Þó yrði að vera tryggt að þessi skip fengju þjónustu í landi af manni með réttindi til að starfa sem yfirvélstjóri á skipi með þessa vélastærð. Í því felst óhjákvæmilega kostnaður við rekstur skipa umfram það sem er í dag.

Það kann því að skipta máli að halda vélaraflinu undir 750 kW en ná samt kröfum um hraða. T.a.m. kynni hámarkshraða að einhverju leyti að vera fórnað með vinnubátavélum, þær eru jafnframt eitthvað dýrari en þær endast lengur þannig að útlagður kostnaður myndi nást til baka á líftíma bátsins. Einnig kom fram hjá sérfræðingum að krafa um 400 volta ljósavél kynni að vera óþarflega mikil en finna má slíkar í íslenskum fiskiskípum. Það ætti að vera hægt að nota 24 volta ljósavélar en það er búnaður sem Svíar og Norðmenn nota. Minni ljósavélar eru ódýrari og myndu því hafa áhrif á verð skipanna.

Við gerð kröfulýsingar þarf einnig að huga að rekstrar- og viðhaldskostnaði en hann getur verið mismunandi eftir því hvernig skip verða fyrir valinu. Að framangreindu kemur fram að Landsbjörg telji að beinn rekstrarkostnaður vegna skipanna muni ekki breytast verulega við endurnýjun þeirra. Viðhaldsþörf verði hins vegar minni þar sem eldri skip þarfnist mikils viðhalds. Starfshópurinn telur mikilvægt að áður en til útboðs kemur þurfi að liggja fyrir ítarleg áætlun um viðhald skipanna enda um umtalsverða fjárfestingu að ræða og virði hennar háð því að vel sé staðið að viðhaldi. Ýmislegt mælir með því að útboðslýsing taki einnig til eftirlits og viðhalds á samningstímanum, sbr. forsendur fjármögnunarsamnings. Með því að gera það að hluta af útboðslýsingunni virðist mega tryggja betur en ella að í útboðinu verði litið heildstætt til stofnkostnaðar og rekstrar- og viðhaldskostnaðar skipanna.

Lýsingar frá erlendum fyrirtækjum

Samkvæmt trúnaðargögnum Landsbjargar, sem NAVIS vann á grunni áður-nefndrar beiðni um upplýsingar, veittu níu skipasmíðastöðvar lýsingar á skipum sem fullnægja að stórum hluta þeim kröfum sem Landsbjörg setti. Tilgangurinn var m.a. að bera saman þá kosti sem boðnir voru fram, greina mun á upplýsingum og draga fram upplýsingar um gæði skipanna. Allir framleiðendur buðu björgunarskip sem voru innan þeirra stærðarmarka sem sett voru. Jafnframt fullnægja öll skipin kröfum um ganghraða og drægni nema eitt. Fyrirkomulag er mjög mismunandi, s.s. varðandi staðsetningu vélarrýma. Til að ná fyrrgreindum kröfum um ganghraða hafa stöðvarnar boðið mismunandi vélar. Skoðaðar voru vottanir og smíði og er nokkur munur á smíðaaðferðum og efnisvali. Stöðvarnar bjóða upp á bland af álbátum og plastbátum smíðuðum með mismunandi aðferðum. Aðferðir sem stöðvarnar leggja til við vottun og skráningu eru allar gerlegar með lítils háttar aðlögun að íslenskum reglum og umhverfi. Flestar skipasmíðastöðvarnar eru nokkuð þekktar fyrir utan eina kínverska en sú hefur ekki selt mikið af björgunarskipum nema í Kína.

Kostnaður við hvert björgunarskip er áætlaður á bilinu 1,00–1,85 millj. evra m.v. gengi gjaldmiðla 10. júlí 2019. Gengi evrunnar var þá um 140 kr. en um 159 kr. 7. maí sl. Var þá gert ráð fyrir kaupum á 13 skipum eftir nánar tilgreindri kröfulýsingu og að fram næðist ákveðin hagkvæmni vegna magnkaupa. Fyrir utan veikingu krónunnar sem mun hafa áhrif á kaupverðið kann kostnaður við kaup á færri skipum í einu að leiða til hærri tilboða, en það er þó ekki hægt að áætla með fullnægjandi hætti á þessu stigi.

Lýsingar frá innlendum fyrirtækjum

Starfshópurinn leitaði eins og fram hefur komið til fagaðila um að kanna möguleika og hagkvæmni þess að hanna og smíða björgunarskip, að hluta eða öllu leyti, innan lands. NAVIS, sem falið var að gera raunhæfismatið, hafði samband við Rafnar ehf., Skipasmíðastöð Njarðvíkur hf., Víkingbáta ehf. og Trefjar ehf. Þessi fyrirtæki eru talin líklegust til að geta tekið að sér verkefni af þessari stærðargráðu. Markmiðið með raunhæfismatinu var að:

1. Kanna vilja innlendra aðila til að smíða 2–3 skip á árunum 2021–2023 í samræmi við kröfur Landsbjargar.
2. Greina getu innlendra aðila til smíðinnar í samanburði við erlenda aðila m.t.t. kostnaðar og faglegra þátta.
3. Greina þá kröfulýsingarþætti sem hafa mesta þýðingu fyrir smíða-kostnaðinn og á möguleika (getu) innlendra skipasmíðastöðva til að koma að verkefninu (efnisval, stærð, vélarafli o.s.frv.).

Mikill áhugi er meðal þeirra fyrirtækja sem teljast líkleg til að geta tekið að sér verkefnið. Allt bendir til þess að þetta sé verkefni sem íslenskur skipaiðnaður ráði vel við og geti skapað ný tækifæri fyrir það fyrirtæki sem tæki verkið að sér. Eitt fyrirtæki hefur hannað skip eftir þarfalýsingu Landsbjargar en önnur eru opin fyrir því að kaupa hönnun eða ganga til samstarfs við erlendar skipasmíðastöðvar. Flest fyrirtækin sýna mikinn áhuga og hafa getu til þess að láta mannfrekasta og þar að leiðandi stærsta hluta virðisaukningar verkefnanna eiga sér stað hér á landi.

Krafa um 27-30 hnúta ganghraða er líklega það eina sem gerir það að verkum að fyrirtækin þurfa að útfæra smíðina með öðrum aðferðum en þau gera nú í sinni framleiðslu. Krafa yfir undir að léttara byggingarefni verði notað og útilokar stálbáta. Eitt af þessum fjórum fyrirtækjum hefur hafið hönnun og stefnir á lausn sem henti Landsbjörg. Önnur fyrirtæki þyrftu að útfæra það hvernig þetta yrði unnið. Nokkrar lausnir voru nefndar sem þyrfti að útfæra nánar. T.d. mætti kaupa hönnun og eftir atvikum mót fyrir skip úr áli eða plasti erlendis frá.

Reynsla á smíði trefjaplastbáta hérlendis er töluverð og hafa flestar stöðvarnar sem rætt var við umtalsverða reynslu. Það sem gerir málið erfitt eru mótin sem þarf til framleiðslunnar. Trefjaplastmót eru dýr í smíði og erfitt að réttlæta slík

Útgjöld fyrir minna en tíu báta svo að afskriftir séu raunhæfar. Reikna má með að mótaþakki fyrir svona skip hlaupi á tugum milljóna (líklega u.þ.b. 50-70 millj. kr. fyrir Landsbjargarverkefnið). Önnur leið væri að smíða skipin í samstarfi við einhverja af þeim aðilum sem bjóða upp á slík trefjaplástskip og láta framleiða skrokk og yfirbyggingu erlendis en setja bátana saman hér á landi. Það ætti þannig ekki að vera vandkvæðum bundið fyrir íslensk fyrirtæki að koma á samstarfi við erlendar skipasmíðastöðvar við þetta verkefni. Stærsti hluti vinnunnar hérlendis færi þá í niðursetningar véla, innréttingar og uppsetningu á öðrum kerfum. Með þessari nálgun gæti stærsti hluti virðisaukningar skipasmíðinnar orðið til hér á landi.

Aukinn kostnaður við að smíða innan lands er metinn um 10–20% meiri en ef skipin yrðu smíðuð hjá skipasmíðastöð erlendis sem er með reynslu af smíði björgunarskipa af þessari gerð. Munurinn felst að mestu leyti í launakostnaði þar sem flestallir birgjar verkefnis af þessu tagi eru þeir sömu hvort sem smíðað er hér eða erlendis. Launakostnaður er um það bil 50–60% af heildarkostnaði og viðbúið að smíði á nýrri hönnun í nýrri stöð krefjist viðbótarvinnuframlags. Talið er að smíði eins björgunarskips geti tekið um 8–9 mánuði.

Innkaupareglur við kaup á björgunarskipum

Starfshópurinn leitaði til Ríkiskaupa með ákveðnar spurningar er snúa að lögum og reglum um opinber innkaup. Starfshópurinn taldi mikilvægt að fá á hreint að hvaða marki lög um opinber innkaup næðu utan um kaup á skipum sem þessum í samstarfi við félag sem ekki væri í eigu hins opinbera. Einnig taldi hópurinn mikilvægt að fá ráðleggingar um skynsamlegar innkaupaáðferðir í tilvikum sem þessum, en jafnan er stuðst við greiningu á markaðnum áður en ákvörðun um áðferð er tekin. Sú greiningarvinna var að stórum hluta unnin af NAVIS, verkfræði- og ráðgjafarstofu, með samanburði á gögnum frá erlendum framleiðendum árið 2019 og íslenskum framleiðendum árið 2020.

Ýmsar áðferðir er hægt að styðjast við eins og:

- Almennt útboð. Öll fyrirtæki sem uppfylla hæfiskröfur (t.d. um eigið fé eða reynslu af svipuðum smíðum) geta boðið.
- Lokað útboð. Hæfiskröfurnar teknar fyrst. Forval.
- Samkeppnisútboð. Viðræður leyfilegar við bjóðendur fyrir kaup til að aðlaga boðið.
- Samkeppnisviðræður – flókið fyrirkomulag.
- Gera rammisamning t.d. til næstu tíu ára um kaup á X skipum.

Að mati Ríkiskaupa skiptir ekki máli útboðslega séð hvort fjármunirnir eru látnir fara til félagsins eða hvort ríkið kaupir skipin í eigin nafni. Sömu útboðsreglur gilda en hvert skip kostar það mikla fjármuni að innkaupin eru yfir viðmiðunarmörkum um útboðsskyldu á Evrópska efnahagssvæðinu. Huga þarf að útboðsskilmálum mjög vandlega til að tryggja að innlendir aðilar gefist færi á að taka þátt í útboðinu, sbr. umfjöllun um hönnun að framan, en það þarf að gera ráð fyrir nægjanlegum tíma svo að innlendir aðilar geti útfært slíkt. Jafnframt geta verið ýmsar forsendur fyrir vali á tilboði þar sem vert er að skoða þætti eins og minnsta kostnað, sbr. 1. mgr. 79. gr. laga um opinber innkaup, nr. 120/2016, en í slíkum tilfellum er eftirlits- og viðhaldskostnaður m.a. metinn en hægt er að gera ráð fyrir honum í útboðinu sjálfu. Það kunna einnig að vera málefnalegar ástæður fyrir því að áskilja að varan sé unnin á tilteknum stað, sbr. 2. mgr. 15. gr. fyrrgreindra laga. Óháð því hvaða leið verður farin leggur starfshópurinn mikla áherslu á að tryggja að útboðsskilmálar undanskilji ekki samkeppni íslenskra aðila og þar með íslenska nýsköpun.

Kaup á skipum og næstu skref

Landsbjörg telur brýnt að endurnýja helming björgunarskipaflotans á næstu árum og allan flotann innan tíu ára. Undir þau sjónarmið var tekið í nefndarálitni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis þegar málinu var vísað til ríkisstjórnar. Starfshópurinn hefur fram að þessu miðað starf sitt við heildstæða endurnýjun björgunarskipa Slysavarnafélagsins Landsbjargar, í samræmi við fyrrgreinda þingsályktunartillögu, á grundvelli útboðs á Evrópska efnahagssvæðinu. Framlag úr ríkissjóði stæði undir allt að 50% kostnaðarins við 13 ný skip á tíu árum. Við upphaf verkefnisins var heildarkostnaður talinn hlaupa á 2 milljörðum kr. en fjárhæðin hefur hækkað, m.a. með lækkandi gengi.

Fyrirsjáanlegt er að efnahagsleg áhrif COVID-19-veirunnar geta tafið framgang málsins á framangreindum grunni, sem væri óæskilegt með tilliti til öryggis og almannahagsmuna. Því telur starfshópurinn að það kunni að flýta verkefninu að skipta því upp í minni og viðráðanlegri áfanga ef fjárhagsleg staða ríkissjóðs er þannig að umfangsmeiri kaup reynast ekki fýsilegur kostur eins og sakir standa. Greining á stöðu markaða erlendis og hér heima býður upp á skiptingu í minni áfanga. Við það kann verð á skipunum að hækka eitthvað en ekki verulega að mati sérfræðinga. Samtöl við forráðamenn Landsbjargar hafa leitt í ljós að það er skilningur meðal þeirra á stöðunni og myndu þeir styðja breytta útfærslu. Til álita kæmi að undirrita viljayfirlýsingu milli stjórnvalda og Landsbjargar um kaup á fleiri skipum, hvort sem þau kaup yrðu með sama hætti eða með víðtækara útboði síðar.

Ef smíði skipanna fer fram hér á landi mætti líta svo á að það væri hluti af efnahagslegum aðgerðum stjórnvalda vegna áhrifa veirunnar á íslenskt samfélag. Kostir aðkomu innlendra aðila að framleiðslunni geta verið nokkrir, m.a. minni

kostnaður við eftirlit, greiðari fjáröflun í samstarfi við birgja og söluaðila tæknibúnaðar, tæknisamstarf meðan á smíðinni stendur, reynsla og þekking íslenskra fyrirtækja á hafsvæðinu við Ísland og þekking smíðaaðila á Slysavarnafélaginu Landsbjörg.

Nánari lýsing á verkþáttum

Hópurinn telur rétt að skipin verði í eigu Landsbjargar, en Ríkiskaup myndu annast útboð á grundvelli útfærðrar kröfulýsingar. Lagt er til að kröfulýsing verði kláruð í sumar í samvinnu við fulltrúa Landsbjargar, Landhelgisgæslunnar, Samgöngustofu og hugsanlega fleiri aðila. Áður en gengið yrði frá samningum um kaup skipanna myndu ríki og Landsbjörg ganga frá samkomulagi um fjármögnun og viðhald björgunarskipanna. Hægt væri að fara af stað með útboðið áður en gengið yrði endanlega frá fjármögnunarsamningi ríkisins og Landsbjargar ef kröfulýsing eftirlits og viðhalds yrði hluti útboðsgagna. Farið yrði í útboðið með þeim fyrirvara að samningar um fjármögnunina tækjust milli aðila. Helstu forsendur slíks samkomulags væru eftirfarandi:

- Samningur til 20–25 ára milli ríkis og Landsbjargar.
- Smíði þriggja skipa boðin út og þau tekin í notkun á árunum 2021–2023.
- Landsbjörg sem eigandi skipanna stofnar sérstakt félag um eignarhald þeirra.
- Forsendur um kaup og viðhald skipanna til 20–25 ára verði:
 - ✓ Framlag ríkissjóðs innt af hendi á þremur árum (2021–2023), sem samsvorar allt að 50% heildarkostnaðar (kaup og eftir atvikum viðhald).
 - ✓ Nákvæm kröfulýsing um eftirlit og viðhald á samningstímanum, sem Landsbjörg og/ eða aðili á vegum félagsins annast.
 - ✓ Nákvæm fjármögnunaráætlun sem tekur m.a. til eigna og framtíðar-tekna Landsbjargar.
 - ✓ Skýr ákvæði um réttindi og skyldur samningsaðila ef áætlanir um kostnað eða fjármögnun ganga ekki eftir.
- Ákvörðun um útboð og kaup á fleiri björgunarskipum tekin í framhaldinu með tilliti til reynslu af verkefninu.

Framlag ríkisins

Verð á björgunarskipum erlendis frá miðað við gengið í maí 2020 er á bilinu 160–300 millj. kr. á skip samkvæmt mati NAVIS í fyrra. Verð á sambærilegum skipum smíðuðum á Íslandi er 185–360 millj. kr. sé litið til þess að kostnaður við kaup skipanna geti orðið 10–20% hærrí eins og raunhæfismat NAVIS gaf til kynna. Tilboðsspönnin frá skipasmíðastöðvum innan lands sem og erlendis frá er því nokkuð breið og má búast við því að innlend fyrirtæki geti verið samkeppnishæf á þessum markaði. Við gerð endanlegrar útboðslýsingar ætti að liggja fyrir nokkuð

gott verðmat á skipunum, sbr. þær kröfur sem liggja þá fyrir. Sé horft til þess að ríkið komi að fjármögnun þriggja skipa á árunum 2021–2023 og að hlutur þess sé allt að 50% af kaupverði má áætla að framlag ríkisins geti orðið á bilinu 240–540 millj. kr. yfir þriggja ára tímabil. Ef haldið verður áfram með verkefnið, þ.e.a.s. fjármagn tryggt, gengið frá útboðslýsingu, samkomulag gert við Landsbjörg og kaup auglýst, þá ætti að vera hægt að ganga frá samningum um kaup á fyrsta ársfjórðungi 2021.

Tillaga

Frá því að þingsályktunartillögunni var vísað til ríkisstjórnarinnar á síðasta ári hefur gengi krónunnar veikst um nærri 15%. Auk þess hefur staða ríkisfjármála breyst verulega í kjölfar kórónuveirufaraldursins. Hið opinbera hefur þurft fjármuni til að bregðast við auknu atvinnuleysi og álagi á heilbrigðiskerfið en jafnframt hafa umfangsmiklir aðgerðapakkar ríkisstjórnarinnar til að stemma stigu við afleiðingum veirufaraldursins verið mjög kostnaðarsamir. Eftir sem áður er floti Landsbjargar orðinn gamall og þarfnast endurnýjunar til að tryggja öryggi og almannahagsmuni í landinu. Að mati starfshópsins standa stjórnvöld frammi fyrir tveimur valkostum:

1. Að vinna áfram að undirbúningi samstarfs ríkisins og Landsbjargar um kaup á 10–13 björgunarskipum næstu tíu árin.
 - a. Kröfulýsing fyrir eftirlit og viðhald verði hluti útboðsgagna.
 - b. Tilboða í smíði skipanna verði leitað með fyrirvara um að samningar um fjármögnunina takist milli aðila.
2. Að vinna áfram að undirbúningi samstarfs ríkisins og Landsbjargar um kaup á 3 skipum á næstu þremur árum.
 - a. Kröfulýsing fyrir eftirlit og viðhald verði hluti útboðsgagna.
 - b. Tilboða í smíði skipanna verði leitað með fyrirvara um að samningar um fjármögnunina takist milli aðila.
 - c. Þegar reynsla kemst á rekstur skipanna verði tekin ákvörðun um framhaldið.

Kostir og gallar þessara valkosta eru nokkuð skýrir. Sá fyrri felur í sér umfangsmikla skuldbindingu ríkisins til líklega tíu ára um kaup á 10–13 skipum með Landsbjörg. Hvort Landsbjörg gæti staðið undir slíkri fjárhagslegri skuldbindingu er ekki að öllu leyti öruggt og því fælist í því ákveðin áhætta fyrir ríkið að ganga að samningum um kaup á slíkum fjölda skipa. Síðarnefndi valkosturinn er í samræmi við þau tímamörk sem lagt er upp með í þingsályktunartillögunni og í samræmi við áherslur stjórnvalda um að tryggja öryggi og almannahagsmuni. Sá kostur er jafnframt mjög fýsilegur í því efnahagsástandi sem nú er. Áhættan er að sama skapi minni fyrir ríkið auk þess

sem sú leið felur í sér tækifæri til að örva nýsköpun í landinu, svo fremi innlendar skipasmíðastöðvar komi að verkefninu.

Það verkefni sem hér um ræðir er mjög mikilvægt fyrir Slysavarnafélagið Landsbjörg svo að það geti gegnt því hlutverki að bæta öryggi og almannahagsmuni hér á landi. Félagið eitt og sér hefur ekki burði til að fjármagna endurnýjun flotans og er ljóst af samtölum við ráðamenn félagsins að huga þurfi að úreldingaráætlun vegna elstu skipanna á komandi misserum. Jafnframt gera þeir sér grein fyrir umfangi þessarar fjárfestingar og til að tryggja að félagið hafi burði og getu til að standa við skuldbindingar sínar um meðfjármögnun hafa þeir komið með tillögu að útfærslu. Tillagan fæli í sér að við útboð á þremur skipum væri fyrirvari um að félagið gæti fjármagnað sinn hlut í öðru og þriðja skipinu. Þannig að á einhverjum tilteknum tímapunkti þegar fyrsta skipið væri í smíðum myndi félagið gera stöðumat á fjármögnunargetu sinni og ef hún væri ekki fyrir hendi væri hægt að seinka smíði annars og þriðja björgunarskips þangað til félagið hefði tryggt sér það fjármagn sem til þyrfti.

