

Ed. 371. Frumvarp til laga [171. mál]
um skipulag framkvæmda á vegum ríkisins.

(Lagt fyrir Alþingi á 87. löggjafarþingi, 1966—67.)

1. gr.

Framkvæmd á vegum ríkisins merkir í lögum þessum hvers konar mannvirkja-gerð, lagfæringu eða breytingu á mannvirki eða kaup eigna, sem á sér stað á vegum ríkisins, stofnana eða fyrirtækja í þess eigu, og ætla má að kosti meira fé en 1 millj. kr.

Framkvæmd á vegum ríkisins telst einnig aðgerð eins og getur í 1. mgr. og ríkissjóði er ætlað að bera kostnaðarhlutdeild í skv. lögum.

Séu unnin á vegum ríkisins mörg sams konar verk, sem hvert um sig kostar minna en 1 millj. kr., en meira en 100 þús. kr., skal summa áætlaðs kostnaðar ráða, hvort verkin falli undir ákvæði þessara laga eða ekki.

Þeim talnalegu mörkum, sem sett eru í þessari grein, er fjármálaráðherra heimilt að breyta til hækkunar eða lækkunar, hvort heldur er almennt eða fyrir einstakar tegundir framkvæmda.

2. gr.

Framkvæmd á vegum ríkisins er óheimilt að hefja, fyrr en fyrir liggur:

1. heimild í fjárlögum;
2. ákvörðun hlutaðeigandi ráðuneytis um að nota þá heimild og
3. staðfesting fjármálaráðuneytis um, að fjármagn til framkvæmdarinnar verði handbært á framkvæmdartímanum.

3. gr.

Heimild til að hefja framkvæmd á ríkisins vegum skal því aðeins tekin í fjárlög, að fullnægt sé skilyrðum 5.—15. gr. þessara laga.

Fjárveitingar til tiltekinna mannvirkja, sem upp eru teknar í fjárlög án þess að áður nefndum skilyrðum sé fullnægt, skulu teljast undirbúningsfjárveitingar, sem renna ósundurgreint til greiðslu kostnaðar við áætlunargerð um mannvirki skv. 11.—13. gr. þessara laga.

4. gr.

Fjármálaráðuneytið, fjárlaga- og hagsýslustofnun, fer með framkvæmd laga þessara, undir yfirumsjón fjármálaráðherra, samkvæmt nánari ákvæðum laganna, sbr. einkum 23.—25. gr.

Ráðherra úrskurðar vafaatriði, sem snerta gildissvið og efni laganna.

5. gr.

Framkvæmd á vegum ríkisins skal vera hinn síðasti af þremur aðgreindum áföngum verksins.

Fyrsti áfangi skal vera frumathugun á þeim þörfum, sem knýja á um framkvæmd á vegum ríkisins, sbr. ákvæði 6.—10. gr. þessara laga. Frumathugun lýkur með skýrslu til hlutaðeigandi ráðherra og ákvörðun hans um, hvort tímabært sé að hefja endanlega áætlunargerð um verkið. Ráðherra ákveður jafnframt forgangsrétt verkefnisins gagnvart öðrum verkefnum á hans valdssviði.

Annar áfangi framkvæmdar skal vera fullnaðaráætlunargerð um hina fyrirhuguðu framkvæmd, sbr. ákvæði í 10.—13. gr. þessara laga. Þessum áfanga lýkur með gerð áætlunar, þar á meðal verklýsingu, vinnuuppdráttum og greiðsluáætlun framkvæmdar.

Að loknum þessum áfanga verksins skal tekin ákvörðun í fjárlögum um, hvort heimild Alþingis skuli veitt til framkvæmdarinnar, sbr. 2. gr. þessara laga.

6. gr.

Frumathugun til undirbúnings framkvæmd á vegum ríkisins skal berast hlutaðeigandi ráðuneyti eða vera gerð á þess vegum, áður en ákvörðun er tekin um að ráðast í áætlunargerð um framkvæmdina.

7. gr.

Frumathugun skal fela í sér þá upplýsingasöfnun og íhugun, sem meginmáli skiptir, til að upplýst sé, hverra kosta er völ að leysa það viðfangsefni, sem fyrir liggur.

8. gr.

Í frumathugun skal gerð kostnaðaráætlun, eins glögg og tók eru á á því stigi máls, fyrir hina ýmsu valkosti, sem ástæða þykir til að kanna, til lausnar á hverju viðfangsefni.

Kostnaðaráætlanir skulu vera tvíþættar. Annars vegar áætlun um stofnkostnað fyrirhugaðrar framkvæmdar, en hins vegar áætlun um árlegan rekstrarkostnað framkvæmdarinnar, þar með talinn fjármagnskostnað, tekjur af henni, og/eða afköst og einingarverð, allt miðað við þá valkosti, sem teknir verða til íhugunar.

9. gr.

Ráðherra, sem hlut á að máli, ákveður á grundvelli skýrslna um frumathuganir, sem fram hafa farið, hvaða framkvæmdir á hans valdssviði skulu teknar til áætlunargerðar, svo og hverjar þessara framkvæmda skuli njóta forgangs um áætlunargerðina.

Skýrslur um frumathuganir, sem ekki hafa verið teknar til áætlunargerðar, skulu geymdar í sérstöku skjalasafni við hvert ráðuneyti, og koma reglulega til íhugunar að nýju, eftir því sem ástæða þykir til.

10. gr.

Þegar hlutaðeigandi ráðherra hefur ákveðið á grundvelli frumathugunar máls, að áætlunargerð um framkvæmdina sé tímabær, skal hann senda gögn um frumathugun ásamt öðrum þeim skjölum, sem hann telur þurfa, til fjárlaga- og hagsýslustofnunar fjármálaráðuneytis.

Áætlunargerð um framkvæmdir, sem getið er í 3. mgr. 24. gr. þessara laga, skal fara fram á vegum hlutaðeigandi ríkisstofnana í samráði við fjárlaga- og hagsýslustofnun.

Áætlunargerð um önnur verk fer fram á vegum fjárlaga- og hagsýslustofnunar í samráði við hlutaðeigandi ríkisstofnanir og ráðuneyti, eftir því sem ákveðið er í lögum þessum.

11. gr.

Áætlunargerð um framkvæmdir á vegum ríkisins annast starfsmenn ríkisins eða einkafyrirtæki, eftir því sem hentara þykir hverju sinni. Áætlunargerð skal ekki hafin fyrir en fyrir liggur kostnaðar- og tímaáætlun um áætlunargerðina og fé til að ljúka henni í einum áfanga.

12. gr.

Áætlunargerð um framkvæmdir á vegum ríkisins skal vera tvíþætt.

Endanleg áætlun skal fela í sér fullnaðaruppdrætti og tæknilega verklýsingu á öllu því mannvirki, sem fyrirhugað er, ásamt skrá um efnisþörf, nákvæmri kostnaðaráætlun um verkið og tímaáætlun um framkvæmd þess. Hluti þessarar áætlunar skal jafnframt vera greiðsluáætlun fyrir framkvæmdartímabilið.

Að auki skal gerð rekstraráætlun fyrir hið fyrirhugaða mannvirki ekki skemmri tíma en 5 árum eftir að mannvirkið er fullgert.

13. gr.

Að lokinni endanlegri áætlunargerð samkvæmt 12. gr., skal leitað eftir gagnrýni sérfróðra aðila á því verki, eftir því sem tók eru á.

14. gr.

Áætlanir um framkvæmdir á vegum ríkisins, sem fullgerðar eru fyrir 1. ágúst ár hvert, skulu koma til álita við samningu fjárlagafrumvarps fyrir næsta ár á eftir. Áætlanir, sem fjármálaráðuneytið hefur fyrir aðra umræðu um fjárlagafrumvarp í Alþingi staðfest að fullgerðar séu, geta komið til álita við afgreiðslu fjárlaganna.

Áætlanir, sem fullgerðar eru eftir þessi tímamörk, skulu biða fjárlagasetningar næsta árs.

15. gr.

Þegar heimild til framkvæmdar á vegum ríkisins er tekin í fjárlög, skal fylgja henni fjárveiting, sem hrekkur til að vinna allt verkið. Sé um að ræða mjög umfangsmikla framkvæmd, skal þó heimilt að taka upp áætlaðan heildarkostnað verks við veitingu heimildar, en draga frá fjárveitingu þess árs þann hluta útborgana, sem samkvæmt greiðsluáætlun fellur á síðari ár.

16. gr.

Hlutaðeigandi ráðuneyti tekur ákvörðun um, hvort notuð skuli heimild til framkvæmdar á vegum ríkisins, sem veitt hefur verið í fjárlögum. Þó er óheimilt að hefja framkvæmd fyrir en fyrir liggur staðfesting fjármálaráðuneytisins um, að fjármagn til framkvæmdarinnar sé handbært samkvæmt greiðsluáætlun fyrir verkið.

17. gr.

Framkvæmd á vegum ríkisins skal unnin í ákvæðisvinnu samkvæmt útboði, ef ætla má, að útboð sé hagkvæmt.

Sé ástæða til að ætla, að tilboð séu óhæfilega há, skal verkinu ráðstafað til vinnu eftir reikningum, þó svo, að einstakir verkhlutar séu boðnir út eða unnir eftir föstu samningsverði.

18. gr.

Öll útboð framkvæmda á vegum ríkisins skulu gerð á vegum Innkaupastofnunar ríkisins.

Stofnunin skal einnig annast samningsgerð við útboðsverktaka og alla framkvæmd þeirra samninga, þar á meðal reikningshald og greiðslur.

19. gr.

Við hverja framkvæmd á vegum ríkisins skal, eftir því sem við á, tilnefna sérstakan, sérfróðan eftirlitsmann, sem annast eftirlit með því, að verkið sé unnið í samræmi við verklýsingu.

Eftirlitsmanni eða aðila þeim, sem verk hefur undirbúið tæknilega, er óheimilt að skipa fyrir um eða heimila breytingar á upphaflegri áætlun um verkið. Teljist slíkar breytingar nauðsynlegar eða æskilegar, skal leitað samþykkis þess aðila, sem forræði hafði á áætlunargerð um verkið skv. 2. og 3. mgr. 10. gr. þessara laga.

20. gr.

Eftirlitsmaður skal mánaðarlega gera stutta skýrslu um, hversu verkinu miðar. Skýrsluna ber eftirlitsmanni að senda öllum aðilum að framkvæmdinni.

21. gr.

Í þeim tilvikum, að verk er ekki unnið samkvæmt útboði, skal tilnefndur fullábyrgur framkvæmdastjóri fyrir hvert verk eða nokkur minni verk saman eftir atvikum.

22. gr.

Þegar framkvæmd á vegum ríkisins er lokið, skal fara fram úttekt á henni eftir reglum, sem fjármálaráðherra setur.

Að úttekt lokinni skulu niðurstöður hennar birtar opinberlega ásamt upplýsingum um mannvirkið, stærð þess, gerð, afköst, ef við á, áætlaðan kostnað og raunverulegan kostnað við verkið. Jafnframt skal þess getið, hvaða stofnanir, fyrirtæki og/eða einstaklingar önnuðust meiri háttar hluta verksins.

Tölulegar niðurstöður úttektarinnar skulu birtar með ríkisreikningi eða lagðar með öðrum sambærilegum hætti fyrir Alþingi.

23. gr.

Á vegum fjárlaga- og hagsýslustofnunar skal starfa sérstök samstarfsnefnd um málefni, sem snerta ríkismannvirki. Nefndin ber skammstöfunarheitið RÍM-nefnd.

Í RÍM-nefnd eiga sæti samkvæmt stöðu sinni forstjóri Innkaupastofnunar ríkisins, húsameistari ríkisins og hagsýslustjóri ríkisins, sem jafnframt er formaður nefndarinnar. Þar starfa auk þess að hverju máli fulltrúi frá því ráðuneyti, þeirri ríkisstofnun og sveitarfélagi, ef við á, sem aðild eiga að framkvæmd hverju sinni.

24. gr.

RÍM-nefnd hefur forræði á undirbúningi hverrar framkvæmdar á vegum ríkisins, frá því að hlutaðeigandi ráðherra hefur að lokinni frumathugun ákveðið endanlega áætlunargerð, þar til þeirri áætlunargerð lýkur.

RÍM-nefnd hefur einnig forræði á framkvæmd, eftir að ákvörðun Alþingis og hlutaðeigandi ráðuneytis um að ráðast í framkvæmdina er tekin, þar til úttekt á fullgerðu mannvirkinu er lokið.

Ríkisstjórninni er heimilt að undanþiggja einstakar tegundir framkvæmda ákvæðum þessarar greinar og fela framkvæmdastofnunum ríkisins forræði þeirra að því marki, sem þessar stofnanir ráða yfir mannafla og annarri aðstöðu til að annast þau verk.

Að því leyti sem heimild 3. mgr. þessarar greinar er notuð, ber RÍM-nefnd að fylgjast með, að ákvæðum þessara laga sé fylgt.

25. gr.

RÍM-nefnd hefur það markmið að tryggja sem bezta nýtingu þess fjár, sem opinberir aðilar verja ár hvert til mannvirkjagerðar.

Í því skyni skal RÍM-nefnd í samvinnu við hlutaðeigandi aðila, hafa frumkvæði um stöðlun mannvirkja, svo og hvers konar tæknilegar og félagslegar framfarir, sem orðið gætu til þess, að markmiði 1. mgr. þessarar greinar verði náð.

26. gr.

RÍM-nefnd ræður fast starfsfólk og ráðgefandi aðstoð, eftir því sem nauðsynlegt er, til að tilgangi laga þessara verði náð, og fé er veitt til þess í fjárlögum.

27. gr.

RÍM-nefnd skal á sínum vegum og í samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti endurskipuleggja eftirlit með smíði og viðhaldi mannvirkja í eigu ríkisins.

28. gr.

Ríkisstjórninni er heimilt að fela RÍM-nefnd, eða öðrum aðila, sem hentara þykir, forræði fasteigna í eigu ríkisins, til að þær verði reknar sem arðbærar eignir.

29. gr.

Fjármálaráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um framkvæmd þessara laga, þar á meðal um form og efni skýrslna og greinargerða, sem lögín gera ráð fyrir.

30. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Um framkvæmdir, sem teknar hafa verið í fjárlög, en ekki hafnar við gildistöku laga þessara, skal farið að þessum lögum.

Um framkvæmdir, sem hafnar voru, en er ólokið við setningu laganna, skal ákvæðum þeirra beitt, eftir því sem við getur átt, um framkvæmdirnar í heild og einstaka áfanga þeirra.

Við gildistöku laga þessara skal fjárlaga- og hagsýslustofnun skrá allar framkvæmdir á vegum ríkisins, sem hafnar eru, en ekki er lokið eða ekki eru að fullu greiddar fyrir þann tíma.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi því, sem hér er lagt fyrir Alþingi, um skipulag framkvæmda á vegum ríkisins, er lagt til að lögfesta allumfangsmiklar meginreglur um þetta efni. Gert er ráð fyrir að binda í lögum, hvern aðdraganda ákvörðun um að ráðast í framkvæmd á ríkisins vegum skuli hafa. Sömuleiðis er gert ráð fyrir breyttu og ákveðnu skipulagi á yfirstjórn slíkra framkvæmda, í því skyni að nýta betur en gert hefur verið það fé, sem til slíkra framkvæmda rennur úr ríkissjóði ár hvert.

Frumvarpið á sér allanga sögu.

1. nóvember 1965 skipaði fjármálaráðherra sjö menn í nefnd til að „gera heildarathugun á því, hversu hagnýta megi með jákvæðustum árangri það fé, er ríkið ver til margvíslegra fjárfestingarframkvæmda“.

Í nefndina voru skipaðir:

Baldur Tryggvason, framkvæmdastjóri,
Björgvin Guðmundsson, deildarstjóri,
Gísli Jónsson, rafveitustjóri,
Guðlaugur Þorvaldsson, nú ráðuneytisstjóri,
Jóhann Jakobsson, efnafræðingur,
Jón Thors, nú deildarstjóri og
Jón Sigurðsson, nú hagsýslustjóri, sem jafnframt var formaður nefndarinnar.

Nefndin skilaði skýrslu til ráðherra hinn 19. apríl 1966. Þykir rétt að birta hér tvo kafla úr skýrslu nefndarinnar, sem fela í sér niðurstöðu af íhugunum hennar og tillögur um aðgerðir og framkvæmd þeirra.

NEFND UM OPINBERAR FRAMKVÆMDIR

Kaflar úr skýrslu til fjármálaráðherra, dags. 19. apríl 1966.

6. Niðurstöður íhugana.

6.0 Almennar athugasemdir.

Til grundvallar skipunar nefndarinnar um opinberar framkvæmdir mun hafa legið sú víska, að opinberar framkvæmdir hér á landi séu að jafnaði mun dýrari en vera þyrfti. Nefndin telur þessa ályktun rétta og telur liggja til þess fjölmargar orsakir, sem hún telur ógerlegt að gera tæmandi grein fyrir. Viðleitni til að finna slíkar orsakir og fyrirbyggja þær hlýtur eðli málsins samkvæmt að vera verk, sem er óaðskiljanlegur hluti vinnunnar við undirbúning verka og framkvæmd þeirra, en verður aldrei lokið.

Hér að framan í köflum 4. og 5. er getið ýmissa slíkra orsaka, sem nefndin telur sig hafa greint.

Nokkrar helztu orsakirnar vill nefndin draga saman hér á eftir.

6.1 Orsakir, sem lúta að stefnu í fjármálum opinberra framkvæmda.

Ráðizt er í fleiri framkvæmdir í einu en fjármagnið leyfir, sem til þeirra er veitt, svo að unnt sé að halda hverju verki áfram með þeim hraða, sem er nauðsynlegur til að hagkvæm framkvæmd verkanna geti átt sér stað. Þessi aðferð hefur keðjuverkandi áhrif, sem öll leiða til óhæfilegs kostnaðar hvers mannvirkis og fækkunar þeirra mannvirkja, sem lokið er ár hvert.

Sífelldur fjárskortur veldur töfum, sem verða beinn kostnaðarauki og draga auk þess verk óeðlilega á langinn og valda þannig óbeinum aukakostnaði.

Fjárskortur veldur því, að hugsun þeirra, sem framkvæma verkin, beinist meir að fjáröflun en góðri nýtingu fjárins.

Útboðum verður ekki beitt, þegar fjárhagsgrundvöllur framkvæmdar er í óvissu og ekki unnt að gera fasta greiðslusamninga, sem víst er um efndir á.

Fjárskorturinn leiðir viljandi eða óviljandi til heimildarlausra fjárskuldbindinga og samsafns af reikningum, sem ekki eru tók á að greiða, þegar þeir eru gjaldfallnir.

Ekki eru gerðar sérstakar ráðstafanir til að mæta útgjöldum, sem eðlilega geta fallið til umfram áætlun.

6.2 Málsmeðferð við ákvarðanir um opinberar framkvæmdir.

Reglur eru engar til, sem tryggja ákveðna málsmeðferð við ákvörðun um að hefja opinberar framkvæmdir. Þetta ástand hefur keðjuverkandi áhrif á sama hátt og rakið var undir lið 6.1 hér að framan.

Raunverulegur hemill er enginn, sem kemur í veg fyrir, að það ástand skapast, sem lýst var í lið 6.1 hér að framan.

Undirbúningur að framkvæmdum verður misjafn og oftast ófullnægjandi.

Ákvörðun um að hefja opinbera framkvæmd og veita til hennar nokkurt fé er tekin svo snemma á undirbúningsstiginu, að ákafinn að hefja framkvæmdir kemur oft í veg fyrir fullnægjandi undirbúning fyrir fram.

Áætlanir um kostnað eru að jafnaði ekki nægilega vandaðar.

Ákvarðanir eru að jafnaði teknar, án þess að fyrir liggi íhugun á fjármála- legum afleiðingum þeirra til langs tíma, að því er varðar rekstrarkostnað og bundnar fjárfestingar.

Undirbúningur flestra verka er eins manns verk eða einnar stofnunar, oft hinnar sömu, sem verkið framkvæmir. Gagnrýni kemst því ekki að til að sannfærast um, að bezta og hagkvæmasta lausn sé valin.

Tímasetning verks verður ónákvæm. Verkið hefst strax og eitthvert fé er til, en að jafnaði veit enginn, hvenær því lýkur og það verður nothæft.

6.3 Skipulag á stjórn opinberra framkvæmda.

Fyrirkomulag á stjórn framkvæmda ríkisins er ekki í föstum skorðum og í sumum tilfellum órókrétt, þar sem það þó er fastmótað:

Hlutverk framkvæmdastjórnar við ýmsa mannvirkjagerð er of oft óljóst, og óæskileg óvissa ríkjandi um ábyrgð hvers þeirra aðila, sem hlut eiga að máli, á því sem gert er.

Skil eru óglögg milli undirbúningsaðila („projekterandi“ aðila) og framkvæmdaraðila, enda vinna oft báðir jöfnum höndum vegna skorts á undirbúningi fyrir fram. Oftsinnis annast sami aðili bæði verkin, undirbúning og framkvæmd.

Framkvæmdastjórn mannvirkjagerðar er iðulega fengin í hendur nefnd leikmanna á því sviði (byggingarnefnd), þótt hér sé um að ræða sérfræðilegt viðfangsefni.

Samræming milli sams konar mannvirkja, gerð staðla um stærðir, gerð, gæði o. þ. h. hefur ekki átt sér stað, þannig að flest mannvirki, sem reist eru fyrir ríkisé, eru „model“-smíð.

7. Tillögur um aðgerðir og framkvæmd þeirra.

7.0 Almennar athugasemdir.

Nefndin telur þær athuganir, sem hún hefur gert, hafa staðfest vitneskjuna um gallaðar aðferðir við opinberar framkvæmdir hér á landi.

Það eru alkunn sannindi, að það verk, að gera sér ljós ákveðin vandamál í umfangsmiklu rekstri, er tiltölulega einfalt, samanborið við að finna lausnir á vandamálum og gera þær lausnir virkar í framkvæmd. Þessir örðugleikar eru sennilega þar að auki enn meiri í opinberum rekstri en einkarekstri, vegna hinna pólitísku sjónarmiða, sem hvarvetna gætir að sjálfögðu í ákvörðunum um ríkisreksturinn.

Því vill nefndin undirstrika, um leið og hún setur fram tillögur um aðgerðir á því sviði, sem hún hefur fengið til meðferðar, að hér er einungis stigið fyrsta skrefið á langri leið.

Ef framhald verður á þessu starfi, sem nefndin vonast til, er margt sem haft getur áhrif á, hvernig til tekst. En eitt er meginatriði. Það er ekki til neins að reyna að framkvæma neinar umbótatillögur á þessu sviði, nema ríkisstjórn og Alþingi á hverjum tíma standi heils hugar að þeim markmiðum, sem sett eru, og hagi störfum sínum samkvæmt því.

Með þessu formála vill nefndin gera eftirfarandi tillögur:

7.1 Reglur um boðleið¹⁾ fyrir ákvörðun um opinberar framkvæmdir.

Settar verði ákveðnar reglur um þá boðleið, sem mál til undirbúnings ákvörðun um að hefja opinbera framkvæmd þarf að fara, áður en það telst vera tilbúið til ákvörðunar. Uppdráttur að tillögu nefndarinnar að slíkri boðleið, ásamt skýringum á helztu stigum hennar, fylgir skýrslunni sem fylgiskjal nr. 9.1.

Tilgangur með tillögunum:

Að tryggja samræmdan undirbúning allra verka.

Að tryggja, að ákvörðun um að hefja verk verði ekki tekin fyrr en fullnæðarundirbúningi er lokið.

Að auðvelda samanburðarathugun á verkum, sem tímabært er að hefja, og fjármagni, sem tiltækt er til þeirra, svo að ekki verði ráðizt í fleiri verk en fjármagnið leyfir.

Að tryggja, að verkefni, sem af einhverjum ástæðum er synjað eða frestað í bili, komi sjálfkrafa til athugunar að nýju á vissum fresti.

1) Boðleið er hér notað sem þýðing á enska orðinu procedure.

7.2 Aðferð við veitingu fjár til opinberra framkvæmda.

Fjárveiting til að greiða allan áætlaðan kostnað verks verði tekin í fjárlög um leið og verk er ákveðið.

Tekin verði upp sú meginregla, að ríkisframkvæmdir, sem ekki skila tekjuafgangi, skuli fjármagna eingöngu með fjárveitingum úr ríkissjóði (ekki með lánum).

Jafnframt verði tekin upp nokkur fjárveiting á 20. gr. Út fjárlaga, sem svarar til fjárveitingar til óvissra útgjalda vegna rekstrar á 19. gr.

Tilgangur tillagnanna:

Að tryggja samfellt og hagkvæmt framhald verksins, sem ákveðið hefur verið, og þar með sem stytztan framkvæmdatíma.

Að gera mögulegar greiðsluskuldbindingar fyrir heilt verk, sem dreifist á fleiri en eitt ár.

Að gera kleift að ljúka verkum, sem ákveðin hafa verið, jafnvel þótt áætlanir um framkvæmdakostnað og beinar fjárveitingar standist ekki fyllilega, og þá án þess að safna lausaskuldum.

7.3 Skipulagning á stjórn mannvirkjagerðar á vegum ríkisins.

Gerðar verði ráðstafanir til að taka ákveðna stefnu við stjórnun mannvirkjagerðar á vegum ríkisins.

Hin nýja stefna miði að eftirtöldum markmiðum:

Skilja algerlega í milli þeirra aðila, sem „projektera“ verk og hinna, sem framkvæma verkið.

Takmarka afskipti þeirra aðila, sem nota eiga mannvirkið, við undirbúningsstig þess, en gera þeim ekki að annast framkvæmdastjórn verksins.

Fá ákveðnum aðila það verkefni að hafa frumkvæði að hvers konar stöðlun mannvirkja, sem reisa þarf á ríkisins vegum.

Tryggja ákveðnar aðferðir við úttekt og skilagreinar vegna mannvirkja, sem reist eru á vegum ríkisins, og birtingu skýrslna um þau opinberlega.

Tryggja samræmt bókhald fyrir mannvirkjagerð, sem auðveldar samanburðarathuganir kostnaðaratriða.

Bjóða út á einum stað alla mannvirkjagerð á ríkisins vegum, sem eðli máls og aðstaða á markaðnum leyfir útboð á.

Til að koma þessari stefnu í framkvæmd, telur nefndin, auk þess sem talið er í liðum 7.1 og 7.2, meðal annars nauðsynlegt:

Að koma á fót fastri skipulagseiningu undir fjármálaráðuneytinu, sem annist þá samræmingu og umsjón, sem nauðsynleg er til að það kerfi, sem nefndin leggur til, starfi eðlilega, svo og til að tryggja tengsl þess við fjárlagaundirbúning.

19. apríl 1966.

Á grundvelli þessara tillagna nefndarinnar hefur frumvarpið, sem hér liggur fyrir, verið samið. Það er tilraun til að komast út úr þeim vítahring, sem opinberar framkvæmdir hafa verið í um árabíl og allir þekkja. Fjöldi þeirra mannvirkja, sem unnið hefur verið að samtímis, hefur verið meiri en fjármagn til ráðstöfunar hefur leyft. Þess vegna hefur hverri framkvæmd miðað seint áfram, og það eitt sér veldur óhjákvæmilega auknum tilkostnaði. Þar að auki eru á hverjum tíma bundnar miklar fjárhæðir í hálfgerðum mannvirkjum, sem eru til einskis nýtileg.

Frumvarpið er frumsmíð, og því verður ekki séð fyrir, hvort það mundi, ef að lögum yrði, leysa þann vanda, sem hér er við að fást. Hins vegar er með frumvarpinu gerð tillaga um rammalöggjöf, sem gefur allmikið svigrúm og nauðsynlegustu heimildir til að hefja það starf, sem á þessu sviði þarf að vinna. Hvernig það starf yrði af hendi leyst verður reynslan að skera úr um, enda ræður þar úrslitum hversu hæfir starfskraftar ráðast til þess.

Fullyrða má, að með þessu frumvarpi sé reynt til að koma fram umbótum á sviði ríkisrekstrarins, þar sem í húfi eru stærri fjárhæðir af fé hins almenna skattborgara en víðast hvar annars staðar í hinum umfangsmikla rekstri ríkisins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

Um 1. gr.

Í greininni er skýrgreining á hugtakinu „framkvæmd á vegum ríkisins“, sem notað er í öllu frumvarpinu. Er gert ráð fyrir, að meginreglur frumvarpsins taki til allrar mannvirkjagerðar, sem á sér stað á kostnað ríkissjóðs að einhverju eða öllu leyti.

Til að auðvelda framkvæmd laganna a. m. k. fyrst í stað, er gert ráð fyrir heimild til handa fjármálaráðherra að breyta þeim talnalegu mörkum, sem sett eru um stærð framkvæmdar. Má ætla, að ella yrði framkvæmd 24. gr. 1. og 2. mgr. óviðráðanleg fyrst í stað.

Um 2. gr.

Greinin leggur afdráttarlaust bann við að hefja framkvæmd skv. lögnum fyrir en fyrir liggur heimild í fjárlögum, ákvörðun hlutaðeigandi ráðuneytis að nota þá heimild og staðfesting fjármálaráðuneytis um, að fjármagn til framkvæmdarinnar verði handbært á ráðgerðum framkvæmdatíma.

Hugsunin, sem að baki þessu ákvæði liggur, er sú, að eftirleiðis verði ekki ráðizt í framkvæmdir á ríkisins vegum fyrir en fyllilega er fyrir því séð, að framkvæmdinni verði lokið í einn lotu á stytta, hagræmum tíma.

Um 3. gr.

Í þessari grein er kveðið á um, að heimild til að hefja framkvæmd skuli ekki tekin í fjárlög fyrir en öllum undirbúningi, skv. öðrum ákvæðum laganna, er lokið.

Hér er um að ræða eitt meginstefnuatriði frumvarpsins, að ákvörðun um að ráðast í framkvæmd sé ekki tekin fyrir en allt er tilbúið til að hefja verkið og ljúka því án tafa.

Í 2. mgr. er kveðið á um, að fjárveitingar, sem teknar eru í fjárlög án þess að áðurnefndum skilyrðum sé fullnægt, renni til greiðslu kostnaðar við áætlunargerð mannvirkja skv. öðrum ákvæðum laganna, og þá án þess að þeirri fjárveitingu sé haldið aðgreindri frá öðru fé, sem renna kann til áætlunargerðar. Sýnist vera óþarft bókhald að gera slíka sérgreiningu á undirbúningsfjárveitingum til einstakra mannvirkja.

Um 4. gr.

Með þessari grein er fjárlaga- og hagsýslustofnun falið að fara með framkvæmd laganna undir stjórn fjármálaráðherra.

Meginatriði frumvarpsins miða að almennum umbótum á þessu tiltekna sviði ríkisrekstrarins. Auk þess miðar það að bættri aðstöðu til undirbúnings fjárlaga-frumvarps og framkvæmdar fjárlaga. Því telst eðlilegt, að fjárlaga- og hagsýslustofnun sé falið þetta verk.

Um 5. gr.

Greinin skýrir í megindráttum þá skiptingu framkvæmdar í þrjá aðgreinda áfanga, sem frumvarpið mælir fyrir um.

Fyrsti áfangi er frumathugun á þeim þörfum, sem framkvæmd er ætlað að leysa, sbr. greinargerð með 6., 7. og 8. gr.

Annar áfangi er fullnaðaráætlunargerð, sbr. greinargerð með 11., 12. og 13. gr. Þriðji áfangi er svo hin eiginlega mannvirkjagerð.

Millistig fyrsta og annars áfanga er ákvörðun hlutaðeigandi ráðherra um, hvort tímabært sé að ráðast í kostnaðarsama áætlunargerð um framkvæmdina.

Millistig annars og þriðja áfanga mundi á hinn bóginn vera ákvörðun fjárveitingavaldsins um heimild til að ráðast í framkvæmd og fé til hennar.

Um 6. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Greinin fjallar um tilgang frumathugunar. Er gert ráð fyrir, að frumathugun miði að því að leiða í ljós á skýran og skipulegan hátt, hvert er hið eiginlega viðfangsefni, hverjar, hversu miklar og brýnar eru þær þarfir, sem ráðgert er að fullnægja með fyrirhuguðu mannvirki.

Annað mikilvægt atriði, sem fólgir er í þessari grein, er, að á þessu stigi máls skuli leitað að mismunandi leiðum til að fullnægja þeim félagslegu þörfum, sem við er að fást. Þessi leit að valkostum til lausnar á viðfangsefni getur verið með ýmsum hætti.

Þörf sveitarfélags eða sveitarfélaga fyrir skólaaðstöðu fyrir börn eða unglinga mundi í þessu tilliti verða að skoðast í sambengi við slíka þörf heils landshluta og eða þörf þess landshluta fyrir félagsstarfsemi eða jafnvel þörf annarra landshluta fyrir sumardvalaraðstöðu fyrir börn. — Þörf sveitarfélags fyrir aðstöðu til að koma sjúklingum á sjúkrahús yrði að leysast annað hvort með sjúkrahúsbyggingu, sem allajafna væri hvort tveggja, ófullkomin og dýr, eða með tryggum samgöngum í lofti. — Þörf t. d. skólaseturs fyrir upphitun húsa mætti e. t. v. leysa með kyndingu með olíu, hitaveitu eða rafmagnshitun.

Mismunandi valkosti, sem leiddi af mismunandi gæðakröfum, yrði sömuleiðis að skoða. Þannig mætti t. d. hugsa sér samanburð á tiltekinni vegalagningu, t. d. miðað við mismunandi breidd vega og mismunandi hámarkshalla á vegi.

Ákvæði frumvarpsins um frumathugun eru mjög almenns eðlis, þannig að hverju ráðuneyti eða hverjum þeim aðila öðrum, sem frumathugun gerir, er veitt svigrúm til að haga athuguninni með þeim hætti, sem bezt þykir henta aðstæðum hverju sinni. Þegar slíkar athuganir væru síðar komnar í fastar skorður, gæti orðið tímabært að setja nánari fyrirsmáli um þetta efni í reglugerð.

Um 8. gr.

Greinin hefur að geyma framhald ákvæða um frumathugun. Gert er ráð fyrir, að þegar á þessu stigi séu gerðar áætlanir um sennilegan stofnkostnað við þá valkosti, sem kannaðir eru, svo og rekstrarkostnað fram í tímann og rekstrartekjur, ef um það er að ræða. Ella er miðað við, að afköst mannvirkisins séu áætluð og þar með einingarkostnaður þeirrar þjónustu eða notkunar, sem þar er ráðgerð.

Um 9. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir, að hver ráðherra noti þær upplýsingar, sem safnað er við frumathuganir, til að ákveða þau viðfangsefni á hans valdsviði, sem koma skulu til endanlegrar áætlunargerðar að svo stöddu. Jafnframt er ráðherra ætlað að ákveða forgangsröð þeirra viðfangsefna, sem hann leggur fram.

Ætla má, að fleiri viðfangsefni berist að á hverjum tíma til áætlunargerðar en fjármagn til ráðstöfunar leyfir. Viðfangsefni mundu þá bíða og verða síðan tekin upp eftir forgangsröð hvers ráðherra. Ágreining um forgang viðfangsefna hinna ýmsu ráðherra yrði að leysa með ákvörðun ríkisstjórnarinnar.

Að því leyti sem frumathuganir verða ekki að svo stöddu teknar til áætlunargerðar, er miðað við, að hvert ráðuneyti haldi þeim til haga og endurskoði reglulega, hvort tímabært sé að taka málin upp.

Um 10. gr.

Með ákvæðum þessarar greinar er gert ráð fyrir, að algeru forræði hlutaðeigandi ráðuneytis á viðfangsefni ljúki með ákvörðuninni um að áætlunargerð sé tímabær.

Er gert ráð fyrir, að fjárlaga- og hagsýslustofnun fái eintak af frumathugun allra verkefna, sem tiltekin eru til áætlunargerðar, og áætlunargerð fari síðan fram á vegum stofnunarinnar, eða í umboði hennar, skv. nánari ákvæðum laganna. Er þar einkum átt við ákvæði 23. og 24. gr.

Um 11. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Greinin kveður á um, hvaða skilyrðum áætlun um opinbera framkvæmd skuli fullnægja til að teljast fullgerð. Er þar gert ráð fyrir fullnaðaruppdráttum, tæknilegri verklýsingu, skrá um efnisþörf, nákvæmri kostnaðaráætlun, tímaáætlun um framkvæmdina og greiðsluáætlun fyrir framkvæmdartímabilið. Að auki er gert ráð fyrir rekstraráætlun fyrir mannvirknið til 5 ára.

Með þessum ströngu kröfum er ráðgert að ná því markmiði, að allar ákvarðanir um mannvirknið, gerð þess, búnað svo og annað, sem áhrif getur haft á ákvörðunina um að ráðast í sjálfa mannvirkjagerðina, séu teknar fyrir fram. Mundi með þessum hætti komið fyrir marga vankanta, sem verið hafa á opinberri mannvirkjagerð á undanförunum árum.

Um 13. gr.

Nefndin um opinberar framkvæmdir benti á í skýrslu sinni, sem áður er getið, að undirbúningur flestra opinberra mannvirkja sé eins manns verk eða einnar stofnunar. Taldi nefndin líklegt, að orðið gæti gagn að því, ef þar til hæfir menn tækju slíka áætlunargerð til gagnrýni.

Ekki er talið rétt eða gerlegt að lögskylda til slíkrar meðferðar, heldur er í greininni mælt fyrir um, að slíkt skuli gera eftir því sem tók eru á.

Um 14. gr.

Í greininni eru sett ákveðin tímatakmark um það, hvenær áætlanir um mannvirki skuli vera fullgerðar, til að þær geti komið til álita við samningu fjárlaga-frumvarps eða afgreiðslu fjárlaga.

Jafnframt er undirstrikað í greininni, að áætlanir, sem lokið er eftir þessi tímamörk, skuli biða fjárlagasetningar næsta árs.

Sá árstími, sem fjárlög eru samþykkt á, er mjög heppilegur til að ákveða mannvirkjagerð, sem er fullbúin til útboðs. Auk þess er hér enn um að ræða ákvæði til að tryggja, að ekki komi til framkvæmda fyrr en mannvirki er fullundirbúið og fjármálum þess komið í öruggt horf.

Um 15. gr.

Greinin gerir ráð fyrir algerri stefnubreytingu að því er varðar fjárveitingar úr ríkissjóði til mannvirkjagerðar. Undanfarið ár hefur að jafnaði verið tekin upp fjárveiting í fjárlög til byggingar eða annars mannvirkis, án þess að sú fjárveiting sé í nokkru samræmi við heildarkostnað verksins eða nýtanlegan áfanga þess.

Þessu ráðgerir frumvarpsgreinin að breyta. Meginreglan yrði þannig sú, að heimild Alþingis til að hefja framkvæmd væri fólgin í fjárveitingu til að vinna allt verkið, skv. þeirri ítarlegu kostnaðaráætlun, sem skv. frumvarpinu á að liggja fyrir á þessu stigi máls.

Með þessum hætti mundi tvennt vinnast. Nauðsynlegar heimildir lægju fyrir þegar í upphafi að skuldbinda ríkissjóð um alla framkvæmdina í einu. Að auki

mundu þegar frá líður minnka þær bundnu fjárveitingar, sem nú er svo mikið af í fjárlögum, til hálfgerðra mannvirkja og til greiðslu lausaskulda. Þannig mundi svigrúm Alþingis til að taka stórar ákvarðanir um nauðsynlega mannvirkjagerð vaxa þegar frá líður og mannvirkin verða reist þegar í stað.

Jafnframt er bezt að benda á, að ríkisstjórn og Alþingi yrði með þessum hætti að velja og hafna um sinn verkefnum, í ríkara mæli en gert hefur verið, eftir því sem fjármagn til ráðstöfunar leyfir á hverjum tíma.

Um 16. gr.

Með þessari grein er áréttaður sá skilningur á fjárveitingu í fjárlögum, að þar sé um að ræða heimild til handa ríkisstjórninni, og því þurfi að koma til sérstök ákvörðun hlutaðeigandi ráðherra, til að slík heimild verði notuð.

Settur er sá fyrirvari, að framkvæmd megi því aðeins hefja, að fyrir liggi staðfesting fjármálaráðuneytisins um, að fjármagn til framkvæmdarinnar verði handbært eftir þörfum. Er ákvæðið til þess ætlað, að fjármálaráðuneytið geti seinkað framkvæmd um stundarsakir, ef greiðslustaða ríkissjóðs gerir slíkt nauðsynlegt.

Um 17. gr.

Greinin hefur að geyma stefnuýfirlýsingu um, að framkvæmdir á vegum ríkisins skuli almennt unnar í ákvæðisvinnu eftir útboði. Ákvæðið gerir þó ráð fyrir undantekningum frá þessari reglu, enda er þess ekki að vænta, a. m. k. fyrst í stað, að þetta sé mögulegt.

Nefndin um opinberar framkvæmdir taldi æskilegt, að stefna ríkisins um ríkismannvirki stuðli að þeirri þróun, að hér á landi risi upp öflug verktakafyrirtæki, sem hafi aðstöðu til að taka að sér mannvirkjagerð og geti flýtt tækniþróun og félagsþróun á þessu sviði. Miða ákvæði greinarinnar í þá átt.

Um 18. gr.

Í greininni er afdráttarlaust ákvæði, sem kveður á um, að öll útboð mannvirkjagerðar samkvæmt lögnum skuli fara fram á vegum Innkaupastofnunar ríkisins, svo og samningar við verktaka og framkvæmd þeirra samninga. Innkaupastofnuninni væri einnig ætlað að fara með fjárreiður vegna þessara samninga.

Innkaupastofnun ríkisins mundi hins vegar ekki taka ákvörðun um, hvort eða hvaða tilboðum skuli tekið.

Ákvæði þetta, eins og raunar frumvarpið í heild, er í samræmi við tillögur nefndarinnar um opinberar framkvæmdir.

Verður ekki fundinn annar aðili, sem þetta verk stendur nær.

Um 19. gr.

Greinin fjallar um eftirlit með mannvirkjagerð. Gert er ráð fyrir ábyrgum eftirlitsmanni, sem beri ábyrgð á því, að hver bygging sé reist skv. verklýsingu.

Sérstakt ákvæði er í 2. mgr. greinarinnar, sem bannar eftirlitsmanni eða þeim, sem undirbjó verkið tæknilega, að gera breytingar frá upphaflegum áætlunum, nema til komi samþykki þess aðila, sem forræði hefur á verkinu.

Um 20. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 21. gr.

Greinin kveður á um, að ráðinn skuli fullábyrgur framkvæmdarstjóri fyrir mannvirkjagerð, sem ekki er unnin eftir útboði. — Þess eru dæmi, að unnið sé að mannvirkjum á vegum ríkisins árum saman og fyrir tugi milljóna króna, án þess

að nokkur maður hafi stjórn þessara framkvæmda að aðalstarfi. Má ætla, að laun slíks manns skili sér vel í betri skipulagningu og nýtingu efnis, og því er talið rétt að lögbinda þetta fyrirkomulag.

Um 22. gr.

Greinin fjallar um úttekt á fullgerðum mannvirkjum og birtingu upplýsinga um þau.

Ákvæðið er nýmæli í lögum, en virðist æskilegt og þarfnast ekki skýringa.

Um 23. gr.

Með þessari grein er gert ráð fyrir að setja á stofn sérstaka samstarfsnefnd, sem ætlað er mjög umfangsmikið hlutverk við framkvæmd laganna. Nefndinni er ætlað að starfa á vegum fjárlaga- og hagsýslustofnunar og er til einföldunar gefið skammstöfunarheiti, dregið af orðinu ríkismannvirki: RÍM-nefnd.

RÍM-nefndin er þannig skipuð, að þar eigi hverju sinni aðild að meðferð máls öll þau sjónarmið, sem þar þarf að samræma, þannig að tæknileg og viðskiptaleg sjónarmið eigi þar sína talsmenn, en jafnframt eigi hlutaðeigandi ráðuneyti, ríkisstofnun og sveitarfélag aðild hverju sinni, auk fjárlaga- og hagsýslustofnunar, eftir því sem við á.

Um 24. gr.

Með 1. og 2. mgr. þessarar greinar er RÍM-nefnd gefið fullt forræði á framkvæmd á áætlunarstigi og framkvæmdarstigi, þó með þeim undantekningum, sem leiðir af ákvæðum 3. mgr.

Með þessum hætti er RÍM-nefnd ætlað að vera miðstöð fyrir framkvæmdir á ríkisins vegum.

Ákvæði greinarinnar, ef að lögum yrði, tekur að forminu til forræði mannvirkjagerðar úr höndum hlutaðeigandi ráðuneytis og stofnunar. Hér er um að ræða meiri breytingu að formi en efni, því að hlutaðeigandi ráðuneyti og ríkisstofnun halda áfram að eiga aðild að málinu í RÍM-nefndinni.

Sérstakt ákvæði er sett í 3. mgr. greinarinnar, um undanþágur frá ákvæði 1. og 2. mgr. Er þar miðað við, að fjármálaráðherra veiti einstökum framkvæmdastofnunum og atvinnumálafyrirtækjum ríkisins undanþágu frá ákvæðum greinarinnar um forræði RÍM-nefndar á framkvæmdum. Ákvæðum frumvarpsins er á hinn bóginn ætlað að taka til slíkra framkvæmda að öðru leyti eftir því sem við á.

Um 25. gr.

Greinin hefur að geyma almenna stefnuyfirlýsingu um þau markmið, sem RÍM-nefndinni er ætlað að vinna að.

Um 26. gr.

Þess er að vænta, að RÍM-nefnd þurfi að ráða nokkra fasta starfsmenn og auk þess ráðgefandi aðstoð til að vinna að verkefnum þeim, sem nefndinni eru fengin.

Afstaða er ekki tekin til þess í frumvarpinu, hvort þessi kostnaður deilist á verkefni, sem unnið er að hverju sinni. Hins vegar er gert ráð fyrir, að kostnaðurinn greiðist með fjárveitingum í fjárlögum.

Um 27. gr.

Ákvæði þessarar greinar skipa fyrir um endurskipulagningu eftirlits með smíði og viðhaldi mannvirkja á vegum ríkisins.

Gert er ráð fyrir, að eftirlitið sé á vegum RÍM-nefndarinnar, enda hlýtur mestur hluti eftirlitsins að eiga sér stað við mannvirki, sem reist eru undir hennar umsjá.

Byggingareftirlitið er nú starfandi í tengslum við embætti húsameistara ríkisins, en er skipulagt eftir því hvers konar hús um er að ræða, prestssetur, dómara-bústaðir eða skólar.

Liggur í augum uppi, að eftirlit af þessu tagi verði með hagkvæmustu móti skipulagt eftir landshlutum fremur en tegundum húsa.

Hefur sú athyglisverða hugmynd komið fram, að tengja þetta eftirlit að einhverju leyti byggingarfulltrúum hinna ýmsu sveitar- og sýslufélaga í landinu.

Um 28. gr.

Í greininni er heimild fyrir ríkisstjórnina til að sameina forræði fasteigna í eigu ríkisins á einni hendi, hjá RÍM-nefndinni eða öðrum aðila, sem hentara þykir.

Hér er um að ræða atriði, sem að nokkru fellur saman við framkvæmd laga um ríkisreikning og fjárlög, sem koma eiga til framkvæmda um áramótin 1967—1968. Því þykir rétt, að heimild til þessarar ráðstöfunar verði tekin í lög.

Annað atriði, sem mælir með þessari breytingu, er, að með þessu móti yrðu allar ríkisstofnanir að greiða hæfilega leigu fyrir húsnæði, sem þær hafa til afnota, hvort heldur það væri í eigu ríkisins eða ekki, og þannig fengjust sambærilegar tölur um rekstrarútgjöld þeirra.

Síðast en ekki sízt mundi með þessum hætti verða dregið nokkurt fé út úr rekstrarfjárveitingum ríkisstofnana, sem yrði þá til ráðstöfunar til að fjármagna nýbyggingar, að því leyti sem það þyrfti ekki að renna til viðhalds og afborgana og vaxta af skuldum.

Um 29. og 30. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa. Gert er ráð fyrir, að þessi lög felli sjálfkrafa úr gildi sérákvæði, sem vera kunna í lögum, en brjóta í bága við ákvæði þessara laga.