

Alþingi
Erindi nr. P 127/361
komudagur 5.12.2001



Alþingi - fjárhags- og viðskiptanefnd
Sigrún Brynja Einarsdóttir, nefndarritari
Alþingi
150 - Reykjavík

FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Arnarhvoli 150 Reykjavík
kennitala: 550169 - 2829
sími: 560 9200 bréfasími: 562 8280
netfang: postur@fjr.stjr.is
veffang: <http://www.stjr.is/fjr>

Reykjavík 4. desember 2001

Tilvísun: FJR01110066/001-9/HH/--

Með bréfi, dags. 14. nóvember s.l., óskaði efnahags- og viðskiptanefnd eftir umsögn fjármálaráðuneytis um frumvarp til laga um skipan opinberra framkvæmda, 6. mál, þar sem mælt er fyrir um undirbúning, valdsvið, ábyrgð og eftirlit með opinberum framkvæmdum.

Hinn 21. september s.l. setti fjármálaráðherra reglugerð nr. 715/2001 um skipulag opinberra framkvæmda. Markmið hennar er að skýra hlutverk og ábyrgð allra þeirra aðila sem vinna að opinberum framkvæmdum ásamt því að skýra áfangaskiptingu og ákvörðunartöku í tengslum við slíkar framkvæmdir hins opinbera. Reglugerðin var sett á grundvelli nýrra laga um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001. Ráðuneytið telur að við umfjöllun um frumvarpið verði ekki komist hjá að taka mið af setningu reglugerðarinnar þar sem hún tekur á flestum efnisatriðum frumvarpsins og gengur í sumum tilfellum lengra í að treysta málsmeðferð opinberra framkvæmda og skýra hlutverk og ábyrgð aðila. Við undirbúning umsagnarinnar var því ákveðið að bera meginatriði frumvarpsins saman við lagaumhverfi opinberra framkvæmda eftir setningu reglugerðar nr. 715/2001 og gera í stuttu máli grein fyrir mismuninum.

Í frumvarpinu er lagt til að FSR taki við því hlutverki sem samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir hefur nú, en samstarfsnefndin verði lögð niður. Í þessu felst að auk þess að FSR fari með stjórn verklegra framkvæmda og skilamats veiti stofnunin umsögn um frumathugun og áætlunargerð áður en fjármálaráðuneytið tekur endanlega afstöðu til þeirra.

Í reglugerðinni er farin sú leið að ráðuneyti (verkkaupi) sjái alfarið um fyrstu tvo þætti framkvæmdarinnar og beri jafnframt ábyrgð á þeim. Mælt er fyrir um skyldu til að leita umsagnar FSR eftir að áætlunargerðin kemur til fjármálaráðuneytisins, en ráðuneytið getur einnig óskað eftir umsögn um frumathugun ef ástæða þykir til. FSR fer því yfir áætlunargerðina áður en hún tekur formlega við verklegu framkvæmdinni, en í reglugerðinni segir að hún beri ábyrgð á því að verkið sé unnið í samræmi við áætlunargerðina og samninga við verktaka. Með þessu á ábyrgð og verkaskipting alltaf að vera ljós. Einnig er mælt fyrir um í reglugerðinni að FSR samræmi form samninga við ráðgjafa í upphafi áætlunargerðar. Samkvæmt reglugerðinni og lögum geta ráðuneyti þó alltaf leitað til FSR við gerð frumathugunar og áætlunargerðar kjósi þau það. Þá á FSR aðild að samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og er þar með umsagnaraðili um frumathugun.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að lögin taki til allra opinberra framkvæmda og að óheimilt sé að víkja frá ákvæðum þeirra nema það sé sérstaklega tekið fram í lögum.

Í reglugerðinni er mælt fyrir um að allar framkvæmdir yfir 5 millj. kr. sem fjármagnaðar eru af fjárlögum falli hér undir en ekki framkvæmdir sem veittur er opinber styrkur til. Framkvæmdir á vegum B- og C- hluta stofnana ríkisins falla því hér undir nema lög mæli á annan hátt. Með þessu eru undanskilin hlutafélög, sjálfseignastofnanir og þau verkefni sem ríkissjóður ákveður að styrkja en ber ekki fjárhagslega ábyrgð á.

Í frumvarpinu er sérstaklega tekið fram að kostnaður ríkissjóðs við hverja framkvæmd skuli miðaður við heildarkostnað við hverja framkvæmd.

Í reglugerðinni er mælt fyrir um að miða eigi við heildarkostnað framkvæmdar og að óheimilt sé að skipta framkvæmd til að komast hjá þeirri málsmeðferð sem mælt er fyrir um.

Í bæði frumvarpinu og reglugerðinni er mælt fyrir um að frumathugun og áætlunargerð þurfi að fara fram og hljóta formlega afgreiðslu áður en lengra er haldið.

Í frumvarpinu segir að óheimilt sé að mæla fyrir um fjárveitingu til verks nema áætlunargerð sé lokið. Áætlunargerð er fullnaðarhönnun mannvirkis, þ.e. arkitekta- og lagnateikningar, skrá um efnisþörf o.s.frv.

Í núgildandi lögum er mælt fyrir um að heimilt sé að sækja um fjárveitingu á grundvelli frumathugunar, enda mjög þungt í vöfum að fullnaðarhönnun og allar áætlanir þurfi að liggja fyrir áður en hægt er að sækja um fjárveitingu á fjárlögum. Reglugerðin gerir hins vegar ráð fyrir að ekki sé heimilt að hefja áætlunargerð eða verklega framkvæmd nema fullnægjandi fjárheimildir séu fyrir hendi.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að heimilt sé að fela byggingarnefndum gerð frumathugunar og áætlunargerðar.

Samkvæmt reglugerðinni er heimilt að fela ráðgjafanefndum þetta hlutverk, en hlutaðeigandi ráðuneyti ber allt að einu ábyrgð á gerð frumathugunar og áætlunargerðar. Þetta tryggir ábyrgð viðkomandi ráðuneytis á fyrstu tveim stigum framkvæmdar þótt aðrir sjái um gerð gagnanna. Ráðuneytið framselur þannig hluta af verkinu en ekki ábyrgð sinni á því.

Samkvæmt frumvarpinu skal fjármálaráðuneytið endursenda hlutaðeigandi ráðuneyti áætlunina ef hún er ekki í samræmi við reglur eða er ekki byggð á raunhæfum forsendum.

Þetta gerist einnig samkvæmt reglugerðinni enda telst áætlunargerð ekki lokið nema hún uppfylli þau skilyrði sem sett eru og leitað hefur verið umsagnar FSR um áætlunina.

Samkvæmt frumvarpinu er mælt fyrir um að ef framkvæmd er ekki í samræmi við áætlun og slíkt hefur í för með sér meiri kostnað en reiknað var með sé fjármálaráðherra óheimilt að mæla fyrir um aukna fjárveitingu nema fyrir liggja endurskoðuð áætlun.

Samkvæmt reglugerðinni er hlutaðeigandi ráðuneyti skylt að endurskoða áætlunina og senda fjármálaráðuneyti efröskun verður á kostnaði umfram kostnaðaráætlun. Að öðrum kosti er ráðuneyti skylt að stöðva framkvæmd. Einnig er FSR óheimilt samkvæmt reglugerðinni að hefja eða halda áfram framkvæmdum þar sem farið er út fyrir ramma áætlunar. Jafnframt er mælt fyrir um skyldu FSR að upplýsa ráðuneyti fyrirfram með formlegum hætti ef ljóst er að stefni í röskun á kostnaði.

Í frumvarpinu segir að ef mælt sé fyrir um framlag á fjárlögum án þess að áætlun liggja fyrir skuli sjá til þess að áætlun sé gerð.

Samkvæmt reglugerðinni og lögnum er þetta sjálfgefið enda skal áætlunargerð sem uppfyllir þau skilyrði sem sett eru liggja fyrir áður en heimilt er að hefja verklega framkvæmd.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að við sameiginlega framkvæmd skuli sveitarfélag fá samþykki FSR fyrir útboðslýsingu ef sveitarfélag sér um útboð.

Þetta er ekki skilyrði samkvæmt núgildandi lögum eða reglugerð, enda mörg sveitarfélög með svipaðar stofnanir og FSR og geta sinnt útboði. Samkvæmt gildandi lögum er samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir hins vegar heimilt að áskilja það að FSR samþykki útboðsskilmála. Einnig má benda á það í þessu sambandi að ef framkvæmd er á vegum sveitarfélags er það oft á grundvelli s.k. normsamninga þar sem sveitarfélagið ber þá fjárhagslega ábyrgð á framkvæmdinni en ríkissjóður greiðir fast og umsamið verð.

Mælt er fyrir um í frumvarpinu að FSR sjái um útboð, undirbúning samningsgerðar við verktaka, reikningshald, greiðslur og eftirlit vegna verksins.

Þetta er óbreytt frá gildandi lögum og reglugerð.

Samkvæmt frumvarpinu skal fjármálaráðherra setja reglur um skilamat.

Í núgildandi lögum segir að FSR skuli setja reglur um skilamat. Í reglugerðinni er mælt fyrir um að FSR setji reglurnar en fjármálaráðuneyti staðfesti þær. Reglurnar voru settar um leið og reglugerðin um skipulag opinberra framkvæmda.

FSR skal samkvæmt frumvarpinu semja skýrslu yfir starfsemi sína á liðnu ári og leggja fyrir fjármálaráðherra. Hann skal síðan gera grein fyrir henni á Alþingi.

Þarna er um að ræða breytingu frá gildandi lögum. Hins vegar má benda á samkvæmt reglugerð um framkvæmd fjárlaga ber stofnuninni að skila ársskýrslu til ráðuneytisins á grundvelli samnings um

árangursstjórnun.

Nokkur önnur atriði sem mælt er fyrir um í reglugerð 715/2001

Reglubundið viðhald sem felur ekki í sér breytingu mannvirkis telst ekki opinber framkvæmd samkvæmt reglugerð. Með því er ætlunin að undanskilja viðhaldsframkvæmdir sem eiga sér stað með reglubundnum hætti eins og t.d. málun húsnæðis frá því ferli sem mælt er fyrir um varðandi opinberar framkvæmdir.

Gert er ráð fyrir að settar verði sérstakar verklagsreglur um öll stig framkvæmdarinnar, þ.e. frumathugun, áætlunargerð, verklega framkvæmd og skilamat. Þar er fyrirhugað að skilgreina nánar kröfur til innihalds og verklags við hvern áfanga um sig.

Bera skal frumathugun saman við áætlunargerð og skal hlutaðeigandi ráðuneyti gera grein fyrir frávikum.

Mælt er fyrir um skyldu FSR til að upplýsa ráðuneyti reglulega um framvindu verks og fjárhagslega stöðu.

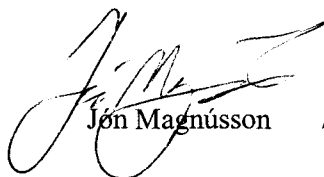
Mælt er fyrir um skyldu ráðuneyta til að veita FSR nauðsynleg gögn til gerðar skilamats.

Við upphaf hvers verks skal FSR og hlutaðeigandi ráðuneyti gera skriflegan samning þar sem mælt er nánar fyrir um skipulag, samskipti, ábyrgð og skyldur hvors um sig við framkvæmdina.

Eins og reifað hefur verið hér að framan þá er í frumvarpinu lagðar til breytingar sem ganga um margt í svipaða átt og reglugerð nr. 715/2001 um skipulag opinberra framkvæmda mælir fyrir um. Um mörg önnur atriði telur ráðuneytið að reglugerðin stígi skrefinu lengra og tryggi skýrari hlutverka- og ábyrgðarskiptingu við opinberar framkvæmdir. Í þessu sambandi má t.d. nefna að ráðuneytið telur mjög mikilvægt að hlutaðeigandi ráðuneyti beri sjálf ábyrgð á þeim framkvæmdum sem þau ráðast en sú ábyrgð sé ekki færð á herðar öðrum aðilum. Hlutaðeigandi ráðuneyti ber því samkvæmt núverandi skipulagi alfarið ábyrgð á fyrstu tveim hlutum framkvæmdarinnar, en FSR ber hins vegar fulla ábyrgð á að hins verklegi þáttur sé framkvæmdur á grundvelli áætlunargerðarinnar og innan ramma hennar. Þetta verður þó einungis gert með því að aðkoma FSR sé ávallt tryggð áður en stofnunin tekur að sér verkið eins og gert hefur verið með skyldubundinni umsögn hennar um áætlunargerðina og forsendur hennar áður en framkvæmdir eru hafnar. Á stofnunina hafa jafnframt verið lagðar frekari skyldur sem felast í því að hún skuli upplýsa hlutaðeigandi ráðuneyti reglulega um framvindu verksins og fjárhagslega stöðu og að henni sé óheimilt að halda verki áfram bregðist hlutaðeigandi ráðuneyti þeirri skyldu að endurskoða áætlun sína stefni í röskun á kostnaði umfram áætlun.

Með hliðsjón af því sem sagt hefur verið hér að framan verður að telja að núverandi lagaumhverfi tryggi með fullnægjandi hætti vandaða málsmeðferð á öllum stigum opinberra framkvæmda og því er það álit ráðuneytisins að ekki sé þörf á þeim lagabreytingum sem lagðar eru til með frumvarpi til laga um skipan opinberra framkvæmda.

F.h.r.


Jón Magnússon


Hafsteinn S. Hafsteinnsson