

Ed.

128. Frumvarp til laga

[124. mál]

um breyting á lögum nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda.

(Lagt fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986.)

1. gr.

3. gr. laganna orðist svo:

Frumathugun er könnun og samanburður þeirra kosta er til greina koma til að leysa úr þeirri þörf sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja. Frumathugun skiptist í forathugun og framhaldsathugun. Forathugun er könnun á þörfum, áætlun um stofnkostnað, þ.m.t. kostnaður við áætlanagerð, áætlun um árlegan rekstrarkostnað, þ.m.t. lánsfjáarkostnaður og tekjur ef við á. Framhaldsathugun er samanburður kosta, tillögur um staðsetningu og stærð svo og frumuppdættir að fyrirhugaðri framkvæmd ef við á.

Greinargerð um forathugun skal send samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir, sbr. 22. gr., sem tekur ákvörðun um hvort hún mælir með frekari athugun eða ekki. Telji nefndin ástæðu til frekari athugana fer framhaldsathugun fram. Hún skal á sama hátt leggja fyrir samstarfsnefnd sem þá tekur ákvörðun um hvort ráðast skuli í áætlanagerð, sbr. 6. og 7. gr.

2. gr.

1. mgr. 14. gr. orðist svo:

Fjárlaga- og hagsýslustofnun annast undirbúning, útboð og samningagerð um opinberar framkvæmdir og hefur yfirlit um fjárhagsskuldbindingar. Ríkisféhirðir greiðir verkeikninga eftir tilvísun framkvæmdadeildar og ríkisbókhald annast reikningshald.

3. mgr. 14. gr. orðist svo:

Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir getur áskilið að sveitarfélag, er sér um útboð vegna framkvæmda, skuli fá samþykki Fjárlaga- og hagsýslustofnunar á útboðslýsingu áður en útboð fer fram.

3. gr.

17. gr. breytist svo:

Í stað orðanna „framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins“ komi: Fjárlaga- og hagsýslustofnun.

4. gr.

1. mgr. 21. gr. breytist svo:

Í stað orðanna „framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins“ komi: Fjárlaga- og hagsýslustofnun.

3. mgr. 21. gr. orðist svo:

Heimilt er að fela einstökum ríkisstofnunum umsjón nánar skilgreindra flokka opinberra framkvæmda enda hafi þessar stofnanir aðstöðu til að annast þessi verkefni. Engu að síður skal verk að jafnaði unnið samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs, sbr. 13. gr.

Um tilhögun undirbúnings verklegra framkvæmda skal fara í samræmi við ákvæði þessara laga og laga nr. 84/1985.

5. gr.

1. mgr. 22. gr. orðist svo:

Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir er Fjárlaga- og hagsýslustofnun til ráðuneytis um fjármálalega framkvæmd laga þessara, sbr. I.–III. kafla. Í nefndinni eiga sæti þrjú menn: Formaður fjárveitinganefndar Alþingis eða sérstaklega tilnefndur fulltrúi nefndarinnar, fulltrúi tilnefndur af forsætisráðherra og hagsýslustjóri ríkisins sem er formaður nefndarinnar. Hlutaðeigandi ráðuneyti hafa rétt til að eiga fulltrúa á fundum þar sem fjallað

er um mál sem eru innan verksviðs þeirra. Þegar nefndin fjallar um sameiginlegar framkvæmdir ríkis og sveitarfélaga á fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga rétt á að sitja fundi hennar nema sveitarfélag óski sjálft að tilnefna fulltrúa til fundarsetu.

6. gr.

23. gr. orðist svo:

Þegar eftir gildistöku laga þessara fer Fjárlaga- og hagsýslustofnun með yfirstjórn áætlunargerðar, sbr. III. kafla, og verklegra framkvæmda, sbr. IV. kafla, nema til komi ákvæði 2. og 3. mgr. 21. gr., og hefur auk þess frumkvæði um gerð forskrifta og norma um opinberar framkvæmdir.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1988.

Ákvæði til bráðabirgða.

Um framkvæmdir, sem fé hefur verið veitt til í fjárlögum en ekki eru hafnar við gildistöku laga þessara, skal fara að þessum lögum, enda sé að jafnaði ekki raskað þeim undirbúningi sem unninn hefur verið.

Um framkvæmdir, sem hafnar voru en ólokið er við setningu laganna, skal ákvæðum þeirra beitt eftir því sem við getur átt um framvæmdirnar í heild og einstaka áfanga þeirra. Í samræmi við þessi ákvæði starfar Framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins og að því marki sem við á Innkaupastofnun ríkisins til ársloka 1987.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarpið er samið af nefnd sem Albert Guðmundsson fjármálaráðherra skipaði vorið 1984 til að athuga starfshætti Innkaupastofnunar ríkisins (IR), þ.m.t. starfshætti Framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins (FIR). Nefndin skilaði einnig frumvarpi til laga um opinber innkaup þar sem felld eru inn í ákvæði um Innkaupastofnun ríkisins. Í nefndinni voru Magnús Pétursson hagsýslustjóri, formaður, Finnur Jónsson verkfræðingur, Ingimar Haukur Ingimarsson arkitekt, Óthar Örn Petersen lögmaður og Friðrik Friðriksson hagfræðingur sem hætti störfum í nefndinni vorið 1985 vegna dvalar erlendis og nýrra starfa.

Niðurstöður og tillögur nefndarinnar.

Helstu niðurstöður nefndarinnar eru þær að opinberar framkvæmdir þarfnast markvissari umfjöllunar en nú er. Tekur þetta bæði til stjórnar framkvæmda og mats á gildi þeirra og arðsemi. Nefndin telur að það skuli vera ófrávíkjanleg regla að allar framkvæmdir séu metnar með tilliti til fjárhagslegrar hagkvæmni. Þar með er ekki sagt að sú mælistika ein eigi ávallt að stýra vali verkefna. Nefndin telur enn fremur að breytingar þurfi að gera á stjórn opinberra framkvæmda. Styrkari stjórn þarf að hafa á öllum undirbúningi verkefna og framkvæmdir má ekki hefja fyrr en fyrir liggur ákvörðun sem færir byggingu til loka.

Á þeim 15 árum, sem liðin eru frá setningu laga um opinberar framkvæmdir, hefur margt breyst í verkskipulagi og framkvæmdum. Upp hafa risið öflug fyrirtæki á tæknisviði sem fær eru um að veita sérhæfða þjónustu sem nauðsynleg er frá upphafi til enda framkvæmdar. Þar er því fátt sem kallar á nauðsyn þess að ríkið fastbindi tilhögun verklegrar framkvæmdar og verkeftirlit við ríkisstarfsmenn.

Nefndin telur að í öllum gundvallaratriðum séu lög nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda í eðli sínu ákjósanleg umgjörð um tilhögun framkvæmda. Er þá átt við allar opinberar framkvæmdir hvort heldur um er að ræða vegagerð, hafnargerð, flugvallargerð eða húsbyggingar.

Nefndin bendir á tvo möguleika til breytinga. Annar er sá að lögum um opinberar framkvæmdir verði ekki breytt en að öll starfsemi FIR verði sveigð til innan þess ramma sem lög heimila. Hins vegar er lögð fram tillaga að frumvarpi (drög) um breytingu á lögum þar sem FIR er lögð niður og umfjöllun opinberra aðila um framkvæmdir eflað með öðrum hætti. Báðar tillögurnar miða að sama marki.

Í fyrsta lagi því að stjórnun opinberra framkvæmda færist í ríkara mæli en nú er til fjármálayfirvalda og þar fari fram mat á hagkvæmni og forgangsstöðun verkefna. Jafnframt sé ávallt til staðar heildaryfirsýn um opinberar framkvæmdir.

Í öðru lagi verði hinn eiginlegi, verklegi þáttur framkvæmda leystur meira en nú er af óháðum aðilum samkvæmt tilskildum samningum.

1. Breytingar á skipulagi og áherslum án lagabreytinga.

Að vel athuguðu máli telur nefndin að ýmsum veigamiklum breytingum megi kom á án lagabreytinga. Verði þessi leið valin þá er lagt til:

- að við Fjárlaga- og hagsýslustofnun taki til starfa byggingar- eða framkvæmdadeild er annist áætlanagerð framkvæmda, mat á hvernig þörfum skuli haganlegast mætt og gerð samninga um aðkeypta ráðgjöf. Við deildina starfi 2–4 tæknimenn sem haldi yfirlit um allar opinberar framkvæmdir og vinni í samvinnu við samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir, FIR og hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnanir.
- að starfsemi FIR verði dregin saman þannig að eftirlit með öllum meiri háttar framkvæmdum verði unnið af óháðum aðilum. Að þessari breytingu verði unnið og hún komi til framkvæmda fyrir árslok 1986.
- að við FIR starfi nokkrir starfsmenn sem hafi umsjón með ýmsum viðhaldsverkefnum á eignum ríkisins og minni háttar framkvæmdum. Þá verði það hlutverk FIR í samráði við Fjárlaga- og hagsýslustofnun að sjá um samningagerð við verktaka og eftirlitsaðila og tryggja að uppgjör og skilamat verka fari fram.
- að sérhverri meiri háttar framkvæmd verði ráðinn „verkefnisstjóri“. Fjárlaga- og hagsýslustofnun ráði þennan aðila. Hlutverk hans sé að fylgja eftir áætlunargerð tiltekins verkefnis, leggja á ráðin um ráðningar framkvæmda- og eftirlitsaðila og sjá um gerð skilamats í samráði við FIR.
- að tengsl FIR og Innkaupastofnunar ríkisins verði rofin. Frá ársbyrjun 1986 annist ríkisféhirðir og ríkisbókhald greiðslur reikninga og bókhald en FIR og framkvæmdadeild Fjárlaga- og hagsýslustofnunar og FIR haldi yfirlit um fjárhagslegar skuldbindingar í samráði við eftirlitsaðila og verkefnisstjóra.
- að Innkaupastofnun ríkisins annist auglýsingar útboða eins og hingað til og útvegum efnis og annars stofnbúnaðar til framkvæmda eftir því sem við á og stofnuninni er falið.
- að gefin verði út handbók um opinberar framkvæmdir. Í slíkri bók verði bæði skýrðar boðleiðir og ákvörðunatriði um opinberar framkvæmdir, verkgangi lýst og leiðbeining gefin um þau atriði er máli skipta. Handbók sem þessi verði kynnt ráðuneytum, stofnunum og sveitarstjórnnum og einnig samtökum ráðgjafa, hönnuða og verktaka.
- að fram fari skilamat og uppgjör á framkvæmdum samkvæmt fyrirmælum ríkisendurskoðunar. Þegar verði hafist handa um gerð skilamats og uppgjors allra framkvæmda sem við á, samkvæmt fyrirmælum ríkisendurskoðunar og að því verði lokið fyrir áramót 1985/1986.

2. Breyting á lögum.

Síðari kosturinn er sá að lögum nr. 63/1970 verði breytt og að auki verði breytingar gerðar eins og segir í 1. tölul. hér að framan eftir því sem við á. Breytingar þær á lögum, sem nefndin gerði að tillögu sinni, er efni þessa frumvarps.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Nauðsynlegur undanfari frumathugunar er verkefnislýsing gerð af höfundi hugmynda um opinbera framkvæmd þar sem skilgreind eru og færð rök að þeirri þörf sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja. Slík verkefnalýsing er þannig grundvöllur frumathugunar og leiðir af sér markviss vinnubrögð undirbúnings strax á frumstigi. Þessa er saknað í framkvæmd og ef til vill í núverandi lögum, sbr. 3. gr. laga nr. 63/1970.

Æskilegt væri að skipta frumathugun í tvö stig, þ.e. a) forathugun og b) framhaldsathugun, og lagt til að þessi skipting verði lögfest. Í 3. gr. nógildandi laga er gert ráð fyrir að niðurstaða frumathugunar leiði til einhvers konar framkvæmdar eða mannvirkjagerðar. Eðli málsins samkvæmt hlýtur önnur lausn á tiltekinni þörf, sem kostuð er af ríkissjóði að nokkru eða öllu leyti, einnig að koma til greina.

Forathugun á að leiða slíkt í ljós þannig að niðurstaða hennar gæti leitt til þess að ekki yrði úr framkvæmd. Leiði forathugun til framkvæmdar yrði gerð framhaldsathugun á þann hátt sem lýst er í 3. gr. laga nr. 63/1970. Hugmyndin með þessu er sú, að forathugun sé „rekstrarlegs“ eðlis og því jafnan framkvæmd t.d. af rekstrarráðgjafa. Hönnun væri lítil sem enginn hluti af gerð forathugunar. Í heild er 3. gr. of „hönnunarhvetjandi“ sem getur leitt til ótímabærrar undirbúningsvinnu hönnuða.

Um 2. gr.

Breyting sem leiðir af samþykkt 6. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Sbr. 2. grein.

Um 4. gr.

Síðasta málsgrein vísar til ákvæða 16. gr. laga nr. 84/1985 um breyting á lögum nr. 52/1966, um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, sbr. lög nr. 31/1982 um breyting á þeim lögum og hljóðar svo:

„Til undirbúnings fjárfestingar- og lánsfjáráætlunum skulu einstök ráðuneyti, í samvinnu við Fjárlaga- og hagsýslustofnun, gera tillögur hvert á sínu verkswiði um einstakar opinberar framkvæmdir og fjárfestingarframlög til atvinnuvega og framlög til fjárfestingarlánasjóða. Jafnframt skulu þau gera grein fyrir mati sínu á fjárfestingarhorfum og fjármögnunarþörfum atvinnugreina þeirra sem þau fjalla um. Fjármálaráðherra ákveður nánar til hvaða verkswiða tillögur þessar og greinargerðir skulu ná. Tillögur þessar og greinargerðir skulu gerðar um leið og fjárlagatillögur ráðuneyta og ákveður fjármálaráðherra skiladag þeirra til fjármálaráðuneytisins“.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 22. gr. nógildandi laga (nr. 63/1970) er gert ráð fyrir setu forstöðumanns Framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins í samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir. Verði ákvæði 6. gr. frumvarpsins lögfest fellur sú staða niður og er lagt til að í staðinn komi í nefndina fulltrúi tilnefndur af forsætisráðherra.

Um 6. gr.

Gert er ráð fyrir að yfirstjórn verklegra framkvæmda verði flutt frá Framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins til Fjárlaga- og hagsýslustofnunar. Verkefni deildarinnar er fyrst og fremst að fara með yfirstjórn áætlunargerðar og verklegra framkvæmda auk þess að hafa frumkvæði um gerð forskrifta og norma um opinberar framkvæmdir. Með þessu telur nefnd-

in vinnast það að stjórnun opinberra framkvæmda færist í ríkara mæli en nú er til fjármálayfirvalda og þar fari fram mat á hagkvæmni og forgangsroðun verkefna. Einnig verði ávallt til staðar heildaryfirsýn um opinberar framkvæmdir.

Um 7. gr.

Parfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Parfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

Úr álitni nefndarinnar um skipan opinberra framkvæmda.

1. Inngangur.

Í febrúar 1985 skilaði nefnd þessi álitni til fjármálaráðherra um málefni Innkaupastofnunar ríkisins (IR). Lagt var til að lögum yrði breytt og sett á þeim grundvelli reglugerð um opinber innkaup. Í álitssgerð þeirri voru fyrirheit um að fljótlega mundi nefndin skila álitni sínu um málefni Framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins (FIR).

Nefndin hefur haldið fundi um málefni FIR og átt viðræður við fjölda aðila um framkvæmdamálefni ríkisins. Þá hefur hún aflað gagna frá ýmsum aðilum innan sem utan ríkiskerfisins. Í fylgiskjölum eru birt þau gögn sem nefndin telur gagnleg.

Í 2. kafla hér á eftir fer yfirlit um stöðu opinberra framkvæmda áður en sérstök lög þar að lútandi voru sett 1970. Síðan er fjallað um kosti og galla þeirra laga og þá reynslu sem fengist hefur á 15 ára tímabili sem lögin hafa gilt. Í 4. kafla er sérstaklega fjallað um starfsemi FIR og að lokum eru í 5. kafla settar fram niðurstöður og tillögur.

2. Athugun nefndar frá 1966 á tilhögun opinberra framkvæmda.

Á árinu 1966 setti þáverandi fjármálaráðherra á fót nefnd til þess að fjalla um tilhögun og málsmeðferð opinberra framkvæmda. Sú nefnd starfaði undir forystu Jóns Sigurðssonar, þáverandi deildarstjóra fjármálaráðuneytisins. Nefndin vann gagnmerkt starf og gerði tillögur um fjölmörg atriði er að framkvæmdum lúta. Á grundvelli þessa nefndarálits voru sett lög um opinberar framkvæmdir og gilda þau lög enn lítt breytt. Skulu nú rakin helstu efnisatriði er lýsa stöðu opinberra framkvæmda frá og fyrir 1970 og því sem að var stefnt með setningu laga um opinberar framkvæmdir.

2.1 Staða opinberra framkvæmda fyrir 1966–70.

Nefndin lýsir skipan á opinberum framkvæmdum fyrir 1966 þannig í bréfi sínu til fjármálaráðherra 19. apríl 1966 (helstu atriði og orsakir):

1. Framkvæmdakostnaður margra opinberra framkvæmda er of mikill. Meginorsök er ónógur tæknilegur og fjárhagslegur undirbúningur. Ákvarðanir um að hefja opinberar framkvæmdir hafa verið teknar örar en fé hefur verið veitt til þeirra og afleiðingin ekki síst sagt til sín í miklum kostnaði.
2. Engar fastar reglur eða venjur eru ríkjandi um hvernig undirbúningi að mannvirkjagerð á vegum ríkisins skuli hagað. Ekkert samræmi er í því hvað slíkur undirbúningur skuli fela í sér.

3. Fast skipulag hefur ekki komist á um framkvæmd mannvirkjagerðar á vegum ríkisins. Venjulegasta skipulagsformið er að skipuð er sérstök byggingarnefnd sem hefur í hendi yfirstjórn undirbúnings og framkvæmda við mannvirkjagerðina. Þekking nefndarmanna er yfirleitt á því sviði sem hlutaðeigandi mannvirki á að þjóna en síður að þar sé saman komin kunnátta eða reynsla í mannvirkjagerð.
4. Útboð eru lítið notuð í framkvæmdum við opinbera mannvirkjagerð. Nefndin gerir svofelldar tillögur til úrbóta:
 1. Settar verði ákveðnar reglur um þá boðleið sem mál til undirbúnings ákvörðunum um opinbera framkvæmd þarf að fara. Tilgangurinn er:
 - að tryggja samræmdan undirbúning allra verka.
 - að tryggja að ákvörðun um að hefja verk verði ekki tekin fyrir en fullnaðarundirbúningi er lokið.
 - að auðvelda samanburðarathugun á verkum sem tímabært er að hefja svo og að ekki verði ráðist 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 með vissu millibili.
 2. Fjárveiting til að greiða allan áætlaðan kostnað verks verði tekin í fjárlög um leið og verk er ákveðið. Tilgangurinn er:
 - að tryggja samfelld og hagkvæmt framhald verksins sem ákveðið hefur verið og þar með sem stystan framkvæmdatíma.
 - að gera mögulegar greiðsluskuldbindingar fyrir heilt verk, sem dreifist á fleiri en eitt ár.
 - að koma í veg fyrir að einstakar stofnanir taki lán til framkvæmda.
3. Gerðar verði ráðstafanir til að taka upp ákveðna stefnu við stjórnun mannvirkjagerðar á vegum ríkisins er miði að eftirtöldum markmiðum:
 - Skilja algerlega á 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 samanburð kostnaðar.
 - Bjóða út á einum stað alla mannvirkjagerði á ríkisins vegum þar sem eðli máls og aðstaða á markaðnum leyfir útboð.

Til að koma þessari stefnu í framkvæmd, telur nefndin, auk þess sem talið er í liðum 1 og 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.

2.2 Viðhorf nú til sjónarmiðanna frá 1966.

Sú nefnd er nú skilar álitum hefur athugað að hve miklu leyti framkomin sjónarmið 1966 eigi nú við. Þótt ýmislegt hafi áunnist er annað ekki sem skyldi. Verður nú farið nokkrum orðum um að hvað miklu leyti þau markmið hafi náðst sem stefnt var að með setningu laga nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda.

Fullyrða má að kostnaður við opinberar byggingar og aðrar framkvæmdir hafi lækkað frá því sem gildi fyrir og um 1970. Skýrist þetta af ýmsu.

Í fyrsta lagi hefur framleiðni í byggingar- og verktakaiðnaði fleygt fram. Þessa nýtur bæði hið opinbera svo og almenningur í landinu.

Í öðru lagi hefur undirbúningur opinberra framkvæmda batnað frá því sem áður var. Kemur þar bæði til að ýmsar stærri ríkisstofnanir hafa í þjónustu sinni sérfróða menn á sviði skipulagningar og verkstjórnar. Einnig hitt að í landinu er nú sjálfstætt starfandi hópur manna sem veitir ráðgjöf og sérfræðiþjónustu á sviði framkvæmda.

Í þriðja lagi hefur það ótvírætt stýtt byggingartíma og þar með lækkað framkvæmdakostnað að fjárútleitu (fjárframlög) til opinberra bygginga er nú alfarið í höndum fjármálaráðherra og Alþingis en ekki einstakra byggingarnefnda.

Frá gildistöku laga nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda hefur útboð framkvæmda verið aðalreglan, a.m.k. að því er snertir nýsmíði húsa. Hafi verið vikið frá útboðum hefur venjulega verið um að ræða breytingar eða lagfæringar á eldra húsnæði og þá oftast samið um framkvæmdina við tiltekinn aðila á grundvelli áætlaðs kostnaðar við verkið. Lögin taka einnig til annarra opinberra framkvæmda, svo sem vegagerðar, hafnagerðar, flugvallagerðar og orkuframkvæmda. Á þessum sviðum hefur útboðum fjölgað á síðari árum.

Fjármálalegar ákvarðanir eru þrátt fyrir allt enn í því horfi að þær má verulega bæta. Í tillögum nefndarinnar frá 1966 kemur fram nauðsyn þess að framkvæmda- og fjármagnsákvarðanir marki hlutaðeigandi framkvæmd þann framkvæmdahraða sem skemmstur og skipulegastur telst. Það er skoðun þessarar nefndar að enn gildi að þegar framkvæmd er ákveðin þurfi að ákveða fjárframlög til enda verksins. Að þessu leyti er enn hægt að lækka byggingarkostnað frá því sem nú er. Þetta er ekki síst brýnt vegna hins háa fjármagnskostnaðar og fjárskorts til opinberrar starfsemi um þessar mundir. Þá þarf enn að bæta allan undirbúning framkvæmda. Betur þarf að skilgreina þær þarfir sem leysa skal og skil milli byggingaráforma og sjálfra framkvæmdanna eru ekki nægjanlega skýr. Urbætur á þessum sviðum rúmast innan laga um opinberar framkvæmdir og falla að tilgangi þeirra.

3. Lög um opinberar framkvæmdir. Gagnrýni.

Í þessum kafla eru tekin til gagnrýninnar athugunar lög um opinberar framkvæmdir. Bæði er fjallað um ákvæði laganna og hvernig til hefur tekist um framkvæmd þeirra. Fyrst er nokkur grein gerð fyrir almennum sjónarmiðum um stjórn og afskipti af opinberum framkvæmdum.

3.1 Stjórn opinberra framkvæmda.

Sé litið til nálægra landa um tilhögun framkvæmda þá er slíkt með ýmsum hætti. Almennt er þó skýr munur dreginn annars vegar milli rekstrarstarfsemi stofnana og hins vegar framkvæmda og fjárfestingar. Er þá litið svo á að mikill eðlismunur gildi um stjórnun og allan framgang hvors sviðs.

Hér á landi er fjárveitingum beint til einstakra stofnana hvort heldur er til rekstrar eða framkvæmda. Þetta hefur í för með sér að einstakar stofnanir og stjórnendur verða ekki aðeins aðilar að fjárfestingaráformum heldur einnig að framkvæmdum, sérstaklega fjármálum. Ráðuneyti, sem í senn eru yfirvald stofnana og hafa það hlutverk að fara með málefni til ákvörðunar, eru misjafnlega búin til að fjalla um framkvæmdamál. Menntamálaráðuneyti hefur t.d. starfandi byggingadeild en heilbrigðisráðuneytið hefur aftur á móti ekki starfandi byggingarfróða starfsmenn.

Samkvæmt lögum nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda er fjármálaráðuneyti, Fjárlaga- og hagsýslustofnun, ætlað að fara með fjármálalega yfirstjórn opinberra fram-

kvæmda, þ.e. frumathugun og áætlanagerð. Í lögum nr. 13/1979 og í nýjum lögum nr. 84/1985 er Fjárlaga- og hagsýslustofnun ætlað að leggja mat á arðsemi og nýtjar opinberra framkvæmda.

Þessi nefnd telur því að túlka beri vilja löggjafans þannig að á einum tilteknum stað í stjórnkerfinu sé ætlast til að yfirsýn fái fyrir opinbera fjárfestingu, ákvarðanir um upphaf hennar, nýja verkþætti, tilhögun framkvæmdanna sjálfra og fjármálalegra skuldbindinga og áhrifa þeirra.

Fjárlaga- og hagsýslustofnun hefur ekki nægjanlega sinnt því hlutverki sem ráðuneytinu er ætlað um samræmingu og mat framkvæmda. Megináhersla hefur verið lögð á eftirlit með því að framkvæmdir hefjist ekki án þess að tryggt fjármagn sé til greiðslu þess áfanga sem út er bodinn hverju sinni. Tæknileg ráðgjöf, samræming og arðsemismat framkvæmda ætti að vera ríkari þáttur en nú er. Nefndin leggur áherslu á úrbætur á þessu sviði.

Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir starfar skv. lögum nr. 63/1970 og er hlutverk hennar að vera ráðgefandi fyrir fjármálaráðherra um opinberar framkvæmdir. Þar sem nefndin er skipuð formanni fjárveitinganefndar er með þeim hætti tryggt aðild fjárveitingavalds Alþingis að ákvörðunum sem iðulega hafa áhrif út yfir fjárhagsár ríkissjóðs. Hér af leiðir að ekki á að leiða til erfiðleika að ákveða framkvæmd þó svo að fjármálaleg og framkvæmdaleg áhrif hennar spanni nokkur ár.

Lög um opinberar framkvæmdir verða ekki skilin á annan veg en þann að um allar opinberar framkvæmdir skuli fara eftir ákvæðum laganna. Í 21. gr. er heimild fjármálaráðherra til að fela einstökum ríkisstofnunum umsjón nánar skilgreindra flokka opinberra framkvæmda enda hafi þessar stofnanir aðstöðu til að annast slík verkefni. Sama máli gegnir um sameiginlegar framkvæmdir ríkis og sveitarfélaga þar er heimild til að fela sveitarfélögum framkvæmd og eftirlit þeirra.

Nokkrar ríkisstofnanir hafa formlega fengið heimild hjá fjármálaráðherra til að annast eigin framkvæmdir á sérsviðum sínum, þ.e. vegagerð ríkisins, vita- og hafnarmálastofnun, póst- og símamálastofnun, flugmálastjórn, rafmagnsveitur ríkisins og orkustofnun, sbr. bréf fjármálaráðherra til samgöngu- og iðnaðarráðuneyta, dags. 19. júní og 14. júlí 1970. Í bréfum fjármálaráðherra, dags. 8. nóv. 1979, til samgöngu- og utanríkisráðuneytisins er ítrekað að „undir sérsvið flokkast ekki byggingar eða neinskonar húsnæði, þar með taldar flugstöðvarbyggingar“. Ekki hefur þó verið farið eftir þessum fyrirmælum. Þannig annast t.d. póst- og símamálastofnun og fleiri stofnanir allar framkvæmdir sem stofnuninni tengjast.

Þá er álitamál í hve miklum mæli lögin ná til fyrirtækja eins og t.d. Landsvirkjunar, ríkisbanka, Áburðarverksmiðju ríkisins og Sementsverksmiðju ríkisins. Hvað sem öðru líður hafa framkvæmdir þessara aðila ekki farið samkvæmt lögum um opinberar framkvæmdir. Loks er bent á að byggingarmálefni stofnana fatlaðra eru í mjög óljósu fari, sbr. lög nr. 41/1983.

Athugunarefni er að hve miklu leyti þær stofnanir, sem hafa umsjón með eigin framkvæmdum, fara að forskrift laga um opinberar framkvæmdir. Útboð vegagerðar eru til þess að gera nýtilkomin og útboð við hafnar- og flugvallagerð þarf að auka.

Nefndin telur í fyrsta lagi mikið upp úr því leggjandi fyrir stjórn opinberra framkvæmda að á einum stað í stjórnkerfinu sé yfirsýn um allar framkvæmdir ríkisins og annarra opinberra aðila. Nefndin leggur því til að þessi þáttur stjórnsýslunnar verði styrktur.

Í öðru lagi telur nefndin, eins og fram er komið, að skilja þurfi sem mest á milli undirbúningsvinnu og áætlunargerðar annars vegar og verklegra framkvæmda hins vegar. Þar er því til skoðunar að hve miklu leyti yfirmaður verklegra framkvæmda, þ.e. forstöðumaður FIR eigi að vera til ráðuneytis fyrir fjárlaga- og hagsýslustofnun, fagráðuneyti, sveitarstjórnir og stofnanir. Þessa tilhögun telur nefndin að þurfi að endurskoða.

Í þriðja lagi telur nefndin ábyrgðarsvið við opinberar framkvæmdir óljóst. Byggingarnefndir og forstöðumenn stofnana hafa mjög mismunandi hlutverk og afskipti fagráðuneyta eru með mismunandi hætti. Úr þessu þarf að bæta.

3.2 Fjögur stig opinberra framkvæmda.

Ekki verður séð að vel skilgreindum og markvissum framgangi undirbúnings opinberra framkvæmda, sem lýst er í lögum nr. 63/1970, sé fylgt. Í heild virðist álit nefndarinnar frá 1966, um ákveðnar reglur og samræmingu varðandi undirbúning, ekki hafa náð fram að ganga.

Enn eru engar reglur til eða viðteknar venjur um hvernig staðið skuli að undirbúningi og framkvæmd verkefna. Sé vikið að undirbúningi fyrst, er allur gangur á ráðningu og ráðgjöf hönnuða. Ráðgjafar eru ýmist valdir af notanda mannvirkisins, ráðuneyti eða stofnun. Einnig virðast ráðningarskilmálar varðandi umfang og tilhögun ráðgjafar vera með ýmsu móti og stundum engir. Nefndin telur að gera eigi skriflega samninga við hönnuði og aðra þá er til ráðgjafar eru ráðnir. Þá verði verk verkefnastjóra, hönnuða og eftirlitsaðila boðin út eftir því sem við verður komið.

Um skipulag á framkvæmd mannvirkjagerðar hafa tillögur nefndarinnar frá 1966 ekki náð nægjanlegri fötfestu en helstu markmið með tillögunum voru þessi:

- að skilja á milli undirbúnings og framkvæmdar,
- að takmarka afskipti notenda af undirbúningi framkvæmda og fela örðum stjórnun verksins,
- að koma á ákveðnum aðferðum við úttekt og skilagreinar og samræmdu bókhaldi fyrir mannvirkjagerð.

3.2.1 Frumathugun.

Nauðsynlegur undanfari frumathugunar er verkefnislýsing gerð af höfundi hugmynda um opinbera framkvæmd þar sem skilgreind eru og færð rök að þeirri þörf sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja. Slík verkefnislýsing er þannig grundvöllur frumathugunar og leiðir af sér markviss vinnubrögð undirbúnings strax á frumstigi. Þessa er saknað í framkvæmd og ef til vill í núverandi lögum, sbr. 3. gr. laga nr. 63/1970.

Æskilegt væri að skipta frumathugun í tvö stig, þ.e. a) forathugun og b) framhaldsathugun.

Í 3. gr. laganna er gert ráð fyrir að niðurstaða frumathugunar leiði til einhvers konar framkvæmdar eða mannvirkjagerðar. Eðli málsins samkvæmt hlýtur önnur lausn á tiltekinni þörf sem kostuð er af ríkissjóði að nokkru eða öllu leyti einnig að koma til greina. Forathugun á að leiða slíkt í ljós þannig að niðurstaða hennar gæti leitt til þess að ekki yrði úr framkvæmd. Leiði forathugun til framkvæmdar yrði gerð framhaldsathugun á þann hátt sem lýst er í 3. gr. laga nr. 63/1970. Hugmyndin með þessu er sú að forathugun sé „rekstrarlegs“ eðlis og því jafnan framkvæmd t.d. af rekstrarráðgjafa. Hönnun væri lítill sem enginn hluti af gerð forathugunar. Í heild er 3. gr. of „hönnunarhvetjandi“, sem getur leitt til ótímabærrar undirbúningsvinnu hönnuða.

Órökrétt verða að teljast ákvæði 4. gr. laganna þar sem gert er ráð fyrir að frumathugun geti ýmist farið fram á vegum:

- hlutaðeigandi ráðuneytis,
- ríkisstofnunar,
- sveitarfélags,
- eða annars væntanlegs eignaraðila.

Nauðsynlegt er að taka af allan vafa um að „forathugun“ skuli fara fram á vegum fagráðuneytisins en eðlilegt er að verkefnislýsing sé gerð af stofnun, sveitarfélagi eða öðrum eignaraðila. Forathugun yrði síðan lögð fyrir og sannreynd af fagráðuneyti og Fjárlaga- og hagsýslustofnun eins og til er ætlast í lögum áður en næsta skref er stigið.

Á þessu er misbrestur. Tökum sem dæmi skólabyggingar. Almennt er aðild ríkisins í sameiginlegum byggingum ákveðin með greiðslu skv. normkostnaði. Með þessum hætti er

það á ábyrgð sveitarfélaga hvort reistar eru ódýrar eða dýrar byggingar. Þó svo að ríkið hafi tryggja stöðu um útgjöld þá á það að vera áhugamál að opinberar byggingar þess, hverju nafni sem þær nefnast, miðist við þarfir og séu reistar á sem hagkvæmasta hátt.

Nefndin telur að gera þurfi þessum mikilvægasta hluta undirbúningsstarfsins hærra undir höfði en gert er í lögum og sér í lagi framkvæmd. Því þarf að kveða nánar á en nú er um gerð frumathugunar og ráðningu og störf ráðgefandi aðila.

3.2.2 Áætlunargerð.

Sá kafli laganna sem náð hefur einna bestri fótfestu er eflaust áætlunargerðin. Þó væri nauðsynlegt að þeir sem væru fengnir til að taka að sér áætlunargerð væru ráðnir með skriflegum samningi.

Jafnframt þarf að ganga betur eftir því að 2. másl. 7. gr. sé framfylgt, þ.e. gerð rekstraráætlunar. Hér er þó ekki við lögin að sakast heldur framkvæmd þeirra. Ákvæði mætti vera í 8. eða 9. gr. um að afskiptum væntanlegs notanda mannvirkis af undirbúningi og framkvæmd lyki með áætlunargerðinni.

3.2.3 Verklef framkvæmd.

Í lögnum um opinberar framkvæmdir eru það 11.–19. gr. sem varða verklega framkvæmd. Verklefa framkvæmd er óheimilt að hefja fyrr en fyrir liggur heimild í fjárlögum, ákvörðun hlutaðeigandi ráðuneytis að nota þá heimild og staðfesting fjármála-ráðuneytis á því að fjármagn verði handbært. Samkvæmt þessu er unnið.

Innkaupastofnun ríkisins annast útboð verka svo og reikningshald og greiðslur vegna verka. FIR aftur á móti undirbýr samningagerð við verktaka. Þá gerir FIR tillögur til hlutaðeigandi ráðuneytis um það hverju þeirra tilboða skuli taka sem borist hafa.

Skv. 17. gr. skal FIR ráða einn eða fleiri eftirlitsmenn er hafi eftirlit með framkvæmdum verksamnings. Nánar er kveðið á um verkefni og ábyrgð eftirlitsmanna í erindisbréfi. Bæði er það upplýsingagjöf úr bókhaldi og greiðslufyrirkomulag, svo og hlutverk eftirlitsmanna með framkvæmdum sem gagnrýnd eru.

Nefndin leggur áherslu á að hér er um að ræða afmarkaðan þátt í ferli opinberra framkvæmda. Við framkvæmdir, hvort heldur opinberar eða einkaaðila, skiptir mjög miklu að allt eftirlit bæði verkleft og kostnaðarlegt og verklýsing sé í góðu lagi.

3.2.4 Skilamat.

Í 20. grein laga nr. 63/1970 er ákvæði um skilamat en það er úttekt á því hvernig framkvæmd hefur tekist miðað við áætlun. Þar skal einnig gerður samanburður við hlið-stæðar framkvæmdir sem þegar hafa verið metnar. Ríkisendurskoðun skal setja reglur um fyrirkomulag skilamats og sér um að greinargerð um skilamat séu lagðar fyrir fjárveitinga-nefnd Alþingis, samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og eignaraðila.

Samkvæmt ákvæðum greinarinnar eru ekki tekin af öll tvímæli um það hver skuli sjá til þess að skilamat sé gert en í athugasemdum við frumvarpið um skipan opinberra framkvæmda á sínum tíma er talið eðlilegt að ríkisendurskoðun, sem óháðum aðila, sé ætlað að gera eða láta gera skilamat.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin aflaði sér hefur ríkisendurskoðun ekki gefið slíkar reglur út en til eru drög að reglum um skilamat opinberra framkvæmda frá í janúar 1982. Nefndinni er ekki kunnugt um að nokkurt skilamat hafi farið fram.

Nefndin telur að skerpa þurfi ákvæði 20. gr. laganna, t.d. með ákvæði í reglugerð, og hún leggur áherslu á að skilamat þurfi ekki að miðast við lok framkvæmdarinnar (fullbyggt hús o.s.frv.) heldur geti skilamat farið fram við lok einstakra verkþátta eða útboða. Með tilliti til þessa verði gerð forskrift að því hvernig gera skuli skilamat og hver beri ábyrgð á að það sé gert.

4. Starfsemi Framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins.

Aðalverkefni nefndarinnar er að fjalla um starfsemi FIR. Eins og áður er fram komið valdi nefndin jafnframt að fjalla um lög um opinberar framkvæmdir enda má segja að FIR sé aðeins einn þáttur í framkvæmd þeirra laga.

FIR er sett á stofn 1970. Ágreiningur hefur verið um hvort á stofnunina eigi að líta sem hluta af Innkaupastofnun ríkisins eða sem algjörlega sjálfstæða stofnun.

Í fjárlögum er FIR t.d. talin sem A-hluta stofnun er ekki deild í Innkaupastofnun ríkisins. Í lögum er þó bundið að fjármál og fjárreiður FIR o.fl. skuli vera alfarið í höndum Innkaupastofnunar ríkisins. Upplýsingagjöf um fjármál og skuldbindingar verða fyrst og fremst af þessari ástæðu erfið. Eigi FIR aftur á móti að starfa sem deild innan Innkaupastofnunar þá þarf stjórn á starfsmönnum, skrifstofuhald o.fl. að vera á ábyrgð forstjóra Innkaupastofnunar. Úr þessum stjórnunarmálum telur nefndin að þurfi að leysa og gerir tillögur þar að lútandi.

4.1 Verklegt eftirlit.

Í II. kafla laga nr. 63/1970 er fjallað um verklega framkvæmd og í 17. gr. laganna er kveðið á um eftirlit með opinberum framkvæmdum. Lögin kveða ótvírætt á um að ráðnir skuli sérfróðir eftirlitsmenn, samkvæmt sérstöku erindisbréfi, er hafi eftirlit með framkvæmd verksamnings. Jafnframt er tekið fram að Framkvæmdadeildin beri ábyrgð á störfum eftirlitsmanna gagnvart eignaraðilum. Ljóst er því að átt er við óháða sérfræðinga sem ráðnir skuli til hvers einstaks verks og að því loknu sé ráðningu þeirra lokið.

Í raun hefur Framkvæmdadeildin ráðið fasta ríkisstarfsmenn er annast eftirlitið og ekki er áttíð um sérfróða menn að ræða. Eftirlitsmönnum hefur ekki verið sett erindisbréf eins og lögin gera þó ráð fyrir. Valdsvið eftirlitsmannanna er óljóst og virðast þeir í sumum tilvikum geta samið um breytingar á verksamningum á eigin spýtur.

Samkvæmt lögum ber eftirlitsmönnum að gera skýrslu um framkvæmdir er berast skuli öllum aðilum að framkvæmdinni svo og ríkisendurskoðun. Brestur hefur orðið á framkvæmd laganna að þessu leyti. Skýrslugerð þessi er undirstaða skilamats sem ekki hefur farið fram til þessa.

4.2 Samskipti FIR við IR, starfsmannahald og bókhald.

Í 23. gr. segir að þegar eftir gildistöku laganna skuli koma á fót framkvæmdadeild við Innkaupastofnun ríkisins. Í reynd starfar framkvæmdadeildin að mestu sem sjálfstæð stofnun þó þannig að Innkaupastofnun ríkisins hefur annast fjárreiður og bókhald framkvæmdadeildar auk þess að auglýsa útboð sem undirbúin eru af framkvæmdadeild.

Bókhaldupplýsingar til verkkaupa um stöðu fjármála og skuldbindingar í verkum hafa ekki verið sem skyldi. Ördugt hefur reynst fyrir ráðuneyti og verkkaupa yfirleitt að fá fullnægjandi upplýsingar um fjármálalega stöðu verka. Óljóst hefur þótt hver inneign er á einstökum fjárveitingaliðum innan ársins og ekki liggur fyrir reglulegt yfirlit um skuldbindingar og heildarkostnað við framkvæmdir. Úr þessum málum þarf að bæta, m.a. með því að rjúfa tengsl FIR og IR.

Við FIR eru nú 16 starfsmannaheimildir (stöðugildi). Við byggingareftirlit starfa nú fimm verk- og tæknifræðingar og sjö iðnaðarmenn og við stjórn og skrifstofuhald fjórir starfsmenn (eins og fram er komið). Án þess að í því felist minnsta gagnrýni á störf starfsmanna FIR, þá er almennt talið að eftirlit með flóknum byggingum sé sérsvið þar sem krafist er verkfræði- og tæknimenntunar.

Nefndin hefur mikið rætt skipulagningu framkvæmda. Í stærri fjárfestingarverkefnum hefur þótt gefast vel að fela tilteknum aðila (einum eða fleiri) stjórnun verkefnis á þann hátt að yfirsýn náist um öll meiriháttar atriði, samræmingu, á störfum hönnuða, verktaka og

eftirlits. Þetta hefur verið nefnt verkefnisstjórnun eða samræming og stýring. Nefndin telur þennan þátt framkvæmda mjög mikilvægan. Starf verkefnisstjóra má þó á engan hátt skerða ábyrgð annarra aðila að framkvæmdum. Hönnuðir bera samkvæmt reglum ábyrgð á því að allt hönnunarverk falli í eina heild. Á þessu er stundum misbrestur, sem úr þarf að bæta.

(Hér er sleppt þeim hluta skýrslunnar (5. kafla) sem er samhljóða greinargerð hér að framan svo og tillögum til lagabreytinga sem í frumvarpinu felast.)