



RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

Alþingi
Erindi nr. P 126/2336
komudagur 4.5.2001

	Dagsetning	Tilvísun
Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingi v/Austurvöll	30. apríl 2001	A-8 SP/bb

150 Reykjavík

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Ríkisendurskoðunar við frumvarp til laga um skipan opinberra framkvæmda. Eins og rakið er í athugasemdum við frumvarpið felur það í sér tvær meginbreytingar á lögum nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda. Annars vegar eru breytingar sem leiða af breytingum á lögum um opinber innkaup og hins vegar er í frumvarpinu mælt fyrir um starfsemi og hlutverk Framkvæmdasýslu ríkisins. Til viðbótar eru lagðar til ýmsar minniháttar breytingar á núverandi skipan þessara mála. Meðal annars er lagt til að hlutverk Ríkisendurskoðunar sem kveðið var á um í lögum nr. 63/1970 falli niður.

Núgildandi lög fela Ríkisendurskoðunar það hlutverk að ábyrgjast gerð skilamats og ákveða um efni og form þess. Í þessu sambandi telur stofnunin að með tilliti til breyttrar stöðu hennar frá því að lögín frá 1970 tóku gildi, sé eðlilegt að hún sé ekki beinn þátttakandi í þeim verkferlum sem framkvæmdaaðilar skulu fylgja samkvæmt því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Stofnunin kemur að opinberum framkvæmdum á grundvelli laga um Ríkisendurskoðun og telur hún heimildir sem þar eru fullnægjandi til endurskoðunar.

Á undanförnum misserum hefur stofnunin kannað verklag við framkvæmd tiltekinna opinberra framkvæmda. Hefur m.a. verið kannað hvort ákvæði laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda hafi verið fylgt. Niðurstaðan var sú að verulega skorti á að fylgt hafi verið ákvæðum laganna um opinberar framkvæmdir á öllum stigum verkferilsins. Að mati stofnunarinnar komu m.a. fram eftirtaldir veikleikar:

- Starf samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir tryggir hvorki að fullnægjandi hönnun, kostnaðaráætlun eða nægjanlegar fjárveitingar séu til staðar áður en framkvæmdir hefjast.
- Ekki hefur legið nægjanlega ljóst fyrir við upphaf framkvæmda hver væri ábyrgð hvers aðila sem að framkvæmdum koma, upplýsingaskylda og fyrirkomulag á ákvarðanatöku.
- Mikið skortir á samhæfingu og samráð á framkvæmdatíma.
- Eftirlit virkar í raun ekki þar sem reglur eru ekki fyrir hendi um hvernig taka skal á tilteknum atriðum sem upp koma á framkvæmdatíma.
- Umfang framkvæmda virðist ekki takmarkast við fjárveitingar sem veittar eru til þeirra á fjárlagaárinu.

Að mati stofnunarinnar verður ekki séð að frumvarpið feli í sér þær breytingar frá núgildandi lögum sem tryggt gætu betri framkvæmd þessara mála. Fjármálaráðuneytið hefur áfram það hlutverk að meta bæði frumathugun, sbr. 3. og 5. gr. og áætlanagerð, sbr. 6. og 10. gr. Eigi ráðuneytið að geta sinnt þessu hlutverki með faglegum hætti verður ekki hjá því komist að ráðuneytið komi sér upp sérþekkingu á þessu sviði. Í því sambandi má enn fremur benda á að samkvæmt frumvarpinu eiga allar framkvæmdir yfir 5 milljónum króna að hljóta samþykki ráðuneytisins sem óhjákvæmilega hefur í för með sér verulegt umfang þessa verkefnis.

Skv. frumvarpinu er gert ráð fyrir að í hlutverki Framkvæmdasýslu ríkisins felist að stjórna verklegum framkvæmdum af hálfu ríkisins og sé þar ekki um að ræða efnisbreytingu á hlutverki stofnunarinnar frá núgildandi lögum. Einnig sé lögð áhersla á að stofnunin veiti ráðuneytum og ríkisstofnunum ráðgjöf um byggingatæknileg málefni og undirbúning framkvæmda. Nánar tiltekið eru verkefni stofnunarinnar tilgreind þannig í frumvarpinu:

- Veita ráðgjöf og vinna að samræmingu við undirbúning og áætlanagerð við opinberar verkframkvæmdir.
- Undirbúa og annast framkvæmd útboða og samninga við verktaka.
- Sjá um reikningshald og greiðslur vegna verka, nema öðruvísi semjist eða fjármálaráðherra ákveði annað.
- Hafa frumkvæði að útgáfu viðmiðana um stærð rýma og gæði opinberra mannvirkja.
- Byggja upp og viðhalda skrá yfir fasteignir ríkisins sem gagnast ráðuneytum og ríkisstofnunum við stjórn fasteignaumsýslu.
- Stuðla að þróun og samkeppni á verktakamarkaði og aukinni samkeppni.
- Stuðla að skilvirkni og faglegum vinnubrögðum í tengslum við verklegar framkvæmdir.

Þau verkefni sem hér eru talin upp eru ýmist þess eðlis að allt eins væri eðlilegt að verkkaupi fæli þau einkaaðilum, t.d. ráðgjöf vegna undirbúnings og áætlanagerð við opinberar framkvæmdir, eða þá að þau eru nú þegar að hluta unnin af öðrum stofnunum, sbr. að Fasteignir ríkissjóðs hafa byggt upp skrá yfir fasteignir sem stofnunin hefur umsjón með.

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til þess að velta upp hugmynd að nokkuð annarri skipan þessara mála. Þannig verði Framkvæmdasýslunni falið það hlutverk sem fjármálaráðuneytið hefur samkvæmt gildandi lögum og sem áfram er gert ráð fyrir að ráðuneytið hafi verði frumvarpið að lögum. M.ö.o. verði þeirri stofnun sem nú þegar hefur yfir að ráða faglegri þekkingu og hæfni til að meta áætlanagerð og undirbúning vegna opinberra framkvæmda falið að meta frumathugun og áætlanagerð, gæði útboðsgagna, leggja mat á tilboð í opinberar framkvæmdir, og tryggja að eftirlit og samningar við verktaka séu fullnægjandi. Loks myndi stofnunin gera skilamat vegna framkvæmda.

Verkkaupi myndi hins vegar bera ábyrgð á hinni verklegu framkvæmdar, allt frá frumathugun til skilamats. Hann réði þannig arkitekta og aðra hönnuði til að annast þarfagreiningu, kostnaðaráætlun og gerð útboðsgagna, myndi bjóða verkið út í

samráði við Ríkiskaup, annaðist samninga við verktaka og réði eftirlitsmenn með verkinu. Jafnframt væri það á ábyrgð verkkaupa að ekki verði farið af stað nema nægar fjárveitingar væru til verksins.

Ef þessi leið yrði farin væri ekki þörf á samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir. Vinna sú sem ætluð er fjármálaráðuneytinu flyttist þannig til Framkvæmdasýslu ríkisins. Hins vegar myndi fjármálaráðuneytið eðlilega koma að fjárveitingaferli vegna opinberra framkvæmda með sama hætti og að annarri vinnu í tengslum við fjárlagagerð.

Með þessu vinnst að verkkaupa er falið meira vald um það hvernig hann hagar undirbúningi að verklegri framkvæmd, en um leið er ótvírætt að honum er falið full ábyrgðin á þeim undirbúningi. Framangreind skipan felur um leið í sér að haft er sérstakt eftirlit með að fullnægjandi undirbúningur hafi átt sér stað áður en verk er boðið úr og skrifað hefur verið undir samning við verktaka.

Loks telur Ríkisendurskoðun að hver sem niðurstaða málsins annars verður sé rétt að endurmeta viðmiðunarfjárhæð í 1. gr. frumvarpsins, en telja verður að hún sé alltof lág.

