

1993. – 1063 ár frá stofnun Alþingis.
117. löggjafarþing. – 41. mál.

44. Tillaga til þingsályktunar

um endurskoðun laga um skipan opinberra framkvæmda.

Flm.: Sturla Böðvarsson.

Alþingi ályktar að fela fjármálaráðherra að skipa nefnd til að endurskoða lög nr. 63 frá 1970, um skipan opinberra framkvæmda. Endurskoðunin miði að því að koma á breyttri skipan við undirbúning og gerð langtímaáætlana um opinberar framkvæmdir.

Greinargerð.

Tillaga þessi var flutt á 116. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu og er nú flutt að nýju.

Með lögum nr. 63 frá 1970 var opinberum framkvæmdum skipað með ákveðnum og skýrum hætti og sagt fyrir um hvernig staðið skuli að undirbúningi, áætlanagerð og framkvæmdum.

Frá því lög in voru sett hefur orðið ör framþróun á sviði verklegra framkvæmda auk þess sem breytt hefur verið verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Þá hefur mannvirkjagerð aukist. Það er því mat flutningsmanns að nauðsynlegt sé að endurskoða lög in og gera breytingar á þeim, einkum varðandi kröfur til undirbúnings framkvæmdum. Setja þarf ákvæði um hvernig meta eigi stærð bygginga áður en hönnun hefst, hvernig taka eigi ákvarðanir um flokk gæða viðkomandi byggingar og um leið kostnað á fermetra og hvernig hönnunarstjórn skuli háttað. Þá er mjög mikilvægt að herða ákvæði um skilamat opinberra framkvæmda þar sem gerð er grein fyrir hvernig framkvæmd hefur tekist miðað við áætlun.

Á sama hátt og gerð er áætlun til margra ára um framkvæmdir í vegagerð og hafnagerð er eðlilegt að langtímaáætlun um mannvirkjagerð sé lögð fram og samþykkt. Slík áætlun nái til allra flokka framkvæmda sem ríkið stendur að.

Viðhald mannvirkja fer vaxandi með fjölgun opinberra bygginga. Því er nauðsynlegt að setja ákvæði um það í lög um opinberar framkvæmdir hvernig skuli staðið að skipulegu viðhaldi opinberra bygginga og fjármögnun þess af leigu eða reiknuðum tekjum af þeirri starfsemi sem nýtir viðkomandi byggingu eða mannvirki.

Greinargerðinni fylgir erindi forstöðumanns framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins sem hann flutti á mannvirkjaþingi.

Fylgiskjal.

*Steindór Guðmundsson, verkfræðingur,
forstöðumaður framkvæmdadeildar IR:*

Opinberar framkvæmdir. Ný viðhorf.
(Flutt á mannvirkjaþingi 25. nóvember 1992.)

I. AÐDRAGANDI LAGA UM SKIPAN OPINBERRA FRAMKVÆMDA

Pegar Magnús heitinn Jónsson varð fjármálaráðherra árið 1965 var mikið af hálfkláruðum byggingum á Íslandi, smáum sem stórum.

Alþingi hafði þá um langt skeið leyft sér að skipta fjárveitingum til slíkra þarfa eftir löngunum manna og draumum en öldungis án tillits til hvers þurfti við til að mannvirkjum yrði lokið á skynsamlegum byggingartíma. Það var iðulega, ár eftir ár, slegið frá gluggum ríkisbygginga á vorin, unnið fyrir eitthvert lítilræði um sumarið og síðan var byggingunum lokað aftur áður en vetur gekk í garð. Minni háttar hús voru byggð á mörgum árum og til meiri háttar mannvirkja dugði ekki áratugur. Verksamningar voru með ýmsu móti og oftast en ekki var unnið án útboðs.

Sóunin í þessum vinnubrögðum var orðin það augljós að ráðamenn þjóðarinnar, á þeim tíma, ákváðu að koma skikki á opinberar framkvæmdir.

Í nóvembermánuði árið 1965, eða fyrir 27 árum, var byrjað að vinna af fullum krafti í málinu, en þá skipaði Magnús nefnd um opinberar framkvæmdir og var formaður nefndarinnar Jón Sigurðsson sem þá var ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu.

Nefndin tók strax til óspilltra mála og skilaði ítarlegri skýrslu til fjármálaráðherra rúmum fimm mánuðum síðar.

Niðurstaða nefndarinnar var m.a. sem hér segir:

„Nefndin telur fullvíst að ein af meginorsökum þess hversu mörg af opinberum mannvirkjum verða dýr sé ónógur tæknilegur og fjárhagslegur undirbúningur framkvæmdanna. Nefndin telur vafalaust að lægstum tilkostnaði við mannvirkjagerð megi ná með því að vinna samfelldt að verkinu á skemmsta mögulegum tíma, en til þess að það geti orðið þarf öllum tæknilegum undirbúningi verksins að vera lokið áður en verkið sjálft hefst og allt fjármagn til verksins að vera tryggt á hinum skamma byggingartíma.

Þetta hefur ekki verið gert á undanförunum árum, heldur hafa ákvarðanir um að hefja opinberar framkvæmdir verið teknar örar en fé hefur verið veitt til þeirra og afleiðingin hefur ekki hvað síst sagt til sín í miklum kostnaði.“

Enn fremur segir í skýrslunni:

„Loks telur nefndin að útboð á mannvirkjagerð á vegum ríkisins sé hagkvæmasta og eðlilegasta aðferðin við opinberar framkvæmdir.

...
Nefndin telur sennilegt að nokkur þróun þurfi að eiga sér stað áður en útboðsfyrirkomulag getur náð þeirri hagkvæmni sem vænta má af því fyrirkomulagi.“

Þetta var fjármálaráðherra sagt í skýrslu fyrir 26 árum.

Ákveðið var að nota skýrslu nefndarinnar um opinberar framkvæmdir. Samið var frumvarp til laga um skipulag framkvæmda á vegum ríkisins og var það lagt fyrir Alþingi vorið 1967. Lagafrumvarpið var frumsmíð en afgerandi tilraun til að marka stefnu sem útrýmdi þeirri óhagkvæmni sem viðgengist hafði allt of lengi.

Frumvarpið stóð í sumum þingmönnum, enda kallaði það á aðhald og aga sem margir stjórnámálamenn áttu erfitt með að sætta sig við. Niðurstaðan varð hins vegar það sem heitir lög nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda. Þau lög eru enn þá í fullu gildi, næstum óbreytt.

II. LÖG NR. 63/1970, UM SKIPAN OPINBERRA FRAMKVÆMDA

Þrátt fyrir þá staðreynd að lögin um skipan opinberra framkvæmda geri ekki kröfu til jafnagaðra og strangra vinnubragða og hið upphaflega lagafrumvarp gerði ráð fyrir eru þau að mörgu leyti mjög góð. Meginuppbygging laganna er sýnd á myndinni hér á eftir, en reynt verður að skýra þá hugmyndafræði sem liggur að baki lögnum.

OPINBER FRAMKVÆMD

A
FRUMATHUGUN

BIÐSKYLDA

B
ÁÆTLANAGERÐ
HÖNNUN
KOSTNAÐARÁÆTLUN
TÍMAÁÆTLUN
REKSTRARÁÆTLUN

BIÐSKYLDA

C
VERKLEGAR
FRAMKVÆMDIR

D
SKILAMAT

Alþingi

Opinber framkvæmd.

Í lögnum er í fyrsta skipti skilgreint hugtakið opinber framkvæmd, en það þýðir gerð eða breyting mannvirkis sem kostuð er af ríkissjóði að nokkru eða öllu leyti, enda nemi áætlaður kostnaður ríkissjóðs a.m.k. 4 millj. kr., og er þá miðað við verðlag árið 1992.

A. Frumathugun.

Frumathugun, skv. 3. gr. laganna, skal vera með tvennum hætti, og að lokinni frumathugun skulu eftirfarandi upplýsingar liggja fyrir við ákvarðanatöku:

1. Áætlun um stofnkostnað, þar með talinn kostnaður við hönnun og gerð kostnaðar-, tíma- og rekstraráætlana.
2. Áætlun um árlegan rekstrarkostnað, þ.m.t. lánsfjáarkostnað og tekjur, ef við á.

Í 3. gr. laganna um skipan opinberra framkvæmda er sem sagt gert ráð fyrir að áætl-anir um byggingarkostnað og hönnunarkostnað liggi fyrir áður en byrjað er að hanna við-komandi mannvirki og það sem meira er, áður en ákvörðun er yfir höfuð tekin um það að byggja mannvirki.

B. Áætlanagerð.

Í sjöundu grein laganna segir að áætlunargerð um opinberar framkvæmdir skuli vera í tvennu lagi:

1. Fullnaðarupprættir og tæknileg verklýsing á þeirri framkvæmd sem fyrirhuguð er, skrá um efnisþörf, nákvæm kostnaðaráætlun um verkið, tímaáætlun um framkvæmd þess og greiðslu- og fjáröflunaráætlun fyrir framkvæmdatímabilið.
2. Rekstraráætlun sem nær til minnst 5 ára eftir að framkvæmd er lokið.

Það er út af fyrir sig forvitnilegt að höfundar laganna telja hönnun mannvirkis til áætlunargerðar, en við nánari athugun kemur í ljós að það er að sjálfsögðu alveg hárrétt.

Biðskyldurnar tvær.

Í lögnum er gert ráð fyrir að menn staldri við að minnsta kosti tvisvar sinnum á leið-inni og athugi sinn gang áður en ráðist er í framkvæmdir. Þetta er hér kallað biðskyldurn-ar tvær.

Fyrri biðskyldan er að lokinni frumathugun, en þá á að vera nokkurn veginn vitað hve mikið mannvirkið kostar og hve mikið hönnuðir þess eiga að fá í sinn hlut.

Seinni biðskyldunni er lýst í 9. gr. laganna, en hún fjallar m.a. um það að mannvirki skuli koma til athugunar við gerð fjárlagafrumvarps fyrir næsta ár þegar eftirfarandi undirbúningsþáttum er lokið, sbr. myndina hér á eftir.

| | |
|---|---|
| 1 | Fullnaðaruppdrættir |
| 2 | Tæknileg verklýsing |
| 3 | Skrá um efnisþörf |
| 4 | Nákvæm kostnaðaráætlun |
| 5 | Tímaáætlun |
| 6 | Greiðsluáætlun |
| 7 | Fjáröflunaráætlun fyrir framkvæmdatímabil |
| 8 | Rekstraráætlun er nái minnst fimm ár fram í tímann að lokinni framkvæmd. |

Ofangreind atriði eiga samkvæmt lögnum að vera fullfrágengin áður en kemur að fjárlagagerð.

C. Verklegar framkvæmdir.

Í lögnum segir, nánar tiltekið í 13. gr. þeirra, „að verk skuli að jafnaði unnið samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs nema ef verk sé þess eðlis eða aðstæður slíkar að öðru leyti að útboð telst ekki munu gefa góða raun, en heimilt er að fenginni umsögn samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir að víkja frá útboði“.

Þessi grein laganna hefur að geyma stefnuyfirlýsingu um það að opinberar framkvæmdir skuli að jafnaði unnar samkvæmt útboði, en þetta er einmitt sá þáttur laganna sem hefur heppnast best.

Í samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir, sem hér er getið, sitja þeir tveir embættismenn sem mest hafa með framkvæmd laganna að gera, þ.e. ráðuneytisstjóri fjármála-

ráðuneytis, sem er formaður nefndarinnar, og forstöðumaður framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins, en samkvæmt laganna hljóðan fer framkvæmdadeildin með yfirstjórn verklegra framkvæmda. Auk þeirra situr í nefndinni formaður fjárlaganefndar sem fulltrúi Alþingis og fjárlagavaldsins.

Það er t.d. hlutverk samstarfsnefndarinnar að athuga frumáætlanir og áætlanagerð og vera fjármálaráðuneytinu til ráðuneytis um fjármálalega framkvæmd laganna.

D. Skilamat.

Að lokinni verklegri framkvæmd og tæknilegri úttekt skal fara fram skilamat og fer Ríkisendurskoðun með yfirstjórn þess, en aðalverkefni hennar er, eins og kunnugt er, að sannprófa hvort fé ríkissjóðs hafi verið ráðstafað á þann hátt sem ætlast var til.

Skilamat táknar í lögnum eins konar fjárhagslega úttekt verka og felur í sér mat á árangri þeim sem náðst hefur við framkvæmd verks, miðað við áætlanir um verkið, svo sem kostnaðarsamanburð við önnur hliðstæð verk.

Tilgangurinn með skilamatinu er að skapa grundvöll er verið gæti fjárlagavaldinu til leiðbeiningar um fjárfestingarákvarðanir í framtíðinni og jafnframt skapað almennt aðhald við opinberar framkvæmdir.

Að loknu skilamati skal Ríkisendurskoðun leggja matið fyrir fjárlaganefnd Alþingis, samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og eignaraðila.

Af framangreindu sést að lögini um skipan opinberra framkvæmda frá 1970 eru að ýmsu leyti mjög góð, satt að segja langt á undan sinni samtíð, og þau vinnubrögð, sem lögini gera ráð fyrir, eru til mikillar fyrirmyndar, ekki eingöngu hvað varðar opinberar framkvæmdir, heldur ættu allir þeir sem ráða yfir fjármagni og standa fyrir fjárfestingum, hvort sem um er að ræða einstaklinga, fyrirtæki, sveitarfélög eða ríkissjóð, að tileinka sér vinnubrögð af þessu tagi við mannvirkjagerð.

III. ÁÆTLANIR OG STJÓRN MÁLAMENN

Það er oft fróðlegt hvað menn segja og hvað þeir gera. Öllu fróðlegra getur þó verið að fylgjast með því hvað menn segja ekki og hvað þeir gera ekki. Hægt er að komast að býsna merkilegum niðurstöðum ef þessi aðferð er notuð.

Þegar ríkisstjórnin gerði ráðstafanir hér um daginn til þess að auka framkvæmdir var fyrst og fremst ákveðið að leggja fleiri vegi en t.d. ekki að reisa fleiri byggingar þótt víða sé þess þörf.

Þetta er á ýmsan hátt skiljanlegt því að Vegagerð ríkisins hefur staðið sig mjög vel, vinnur t.d. eftir langtímaáætlunum, og ekki eru margir vegarkafar, brýr eða jarðgöng þar sem kostnaður hefur farið úr böndunum, en þessar framkvæmdir eru oft háðar mun meiri óvissu og oft tæknilega mun erfiðari en t.d. húsbyggingar, svo dæmi séu nefnd.

Það sem er athyglisvert í þessu sambandi er það sem ríkisstjórnin gerði ekki en það var að veita peningum í nýbyggingar eða endurbyggingar.

Síðastliðið sumar sat ég á tali við kunningja. Þetta er mikill ágætismaður og í mjög nánum tengslum við hið pólitíska vald í landinu. Við vorum m.a. að ræða um mannvirkjagerð, en þar höfum við báðir átt hlut að máli í nokkur skipti og hélt hann því fram við mig, fullum fetum, að ekki væri hægt að gera marktækar áætlanir í byggingariðnaði á Íslandi.

Fljótlega eftir að ég tók við embætti í októbermánuði sl. kom í heimsókn á skrifstofu mína ríkisforstjóri til að leita aðstoðar, en hann stendur frammi fyrir því að fyrirtæki hans þarf að fjárfesta í nýbyggingu fyrir hundruð milljóna króna. Allir sem hlut eiga að

Þessu máli, þar með talinn yfirmaður forstjórans sem er ráðherra í ríkisstjórn landsins, eru sammála því að hér sé um nauðsynlega framkvæmd að ræða. Ráðherrann er hins vegar ragur við að byrja á verkinu — hann er hræddur við að allt fari úr böndunum og að nafn hans verði bendlað við enn eitt byggingarhneykslið.

Það hlýtur að vera grafalvarlegt mál ef stjórnámamenn eru orðnir það brenndir að þeir eru hættir að treysta áætlunum. Slíkt mun ekki aðeins bitna á þeim sem starfa í byggingariðnaði, t.d. arkitektum, verkfræðingum, verktökum, framleiðendum og verslun, heldur einnig á þeim sem þurfa að nota mannvirkin, t.d. börnum, sjúklingum og öldruðum og fjölmörgum öðrum.

Ef áætlanagerð á Íslandi verður að skammaryrði í huga framkvæmdarvaldsins, að hún sé einhver gjörningur sem ekki sé hægt að treysta, er mikill vandi á ferðum sem getur leitt til mun meiri kreppu en ella, t.d. í byggingariðnaði, og komið í veg fyrir umsvifalausa ákvarðanatöku í málum þar sem ákvörðun byggist einungis á áætlun.

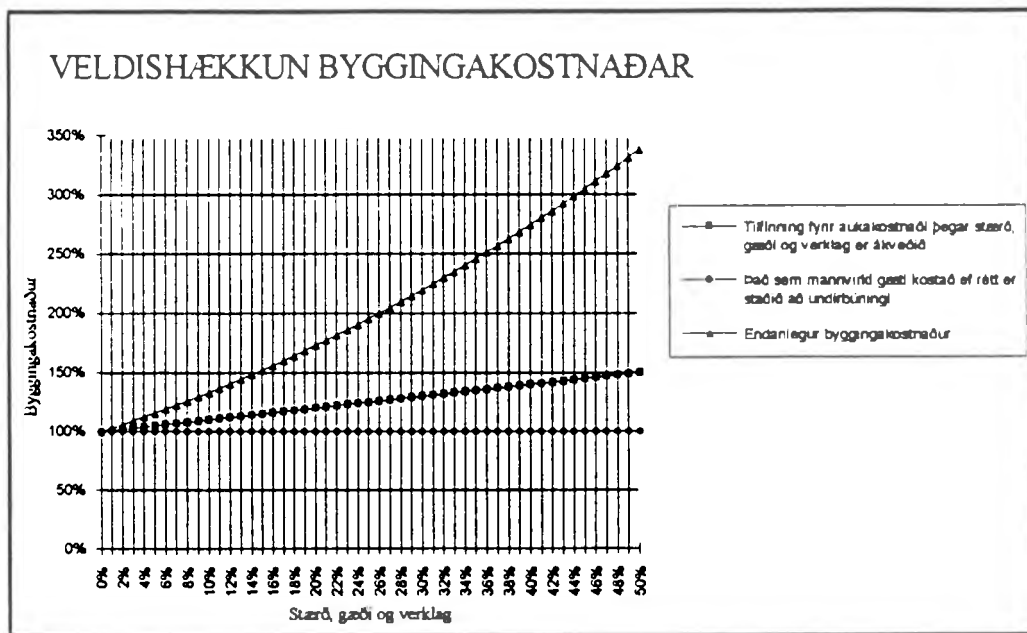
Vantrú á áætlanagerð getur því hamlað framförum og t.d. seinkað ákvörðun um atriði eins og vatnsvirkjanir og stóriðju og þar með dregið úr hagvexti og velferð. Slíkur trúnaðarbrestur milli stjórnámamanna og þeirra sem áætlanir gera má ekki verða að varanlegri staðreynd. Til allrar hamingju höfum við lögin um opinberar framkvæmdir og ef farið er eftir þeim atriðum laganna sem hér hefur verið lýst þurfum við satt að segja ekki að kvíða neinu.

IV. AFLEIÐING ÞESS EF EKKI ER FARIÐ AÐ LÖGUM

Það hefur komið fyrir að ekki hefur alltaf verið farið í einu og öllu að lögum um skipan opinberra framkvæmda. Fyrir því geta verið góðar og gildar ástæður eins og vikið verður að síðar, en skoðum nú hvað getur gerst.

Það skal tekið fram að sú greining, sem hér verður lögð fram, gildir ekki bara um opinberar framkvæmdir heldur hvaða gjörning sem er og fjallar um fjárfestingar og gildir þá einu hvort einstaklingar, fyrirtæki, félagasambönd, sveitarfélög eða ríkið eiga hlut að máli.

Skoðum nú hvernig það getur gerst, sbr. næstu mynd.



Lárétti ásinn sýnir ákvarðanir um stærð, gæði og verklag við mannvirkjagerð, þ.e. þær ákvarðanir sem teknar eru ef byrjað er að byggja áður en ákvæðum laga um frumathugun og áætlanagerð hefur verið fullnægt. Þetta fyrirbrigði er oft kallað að byggja og hanna samtímis.

Lóðrétti ásinn sýnir byggingarkostnað.

Hér er því haldið fram að sé nægjanlega vel vandað til frumathugunarinnar sem lögin um skipan opinberra framkvæmda gera ráð fyrir og að öðru leyti farið í einu og öllu eftir lögunum sé hægt að byggja 100% mannvirki hvað varðar stærð, gæði og verklag.

Lárétta línan sýnir byggingarkostnað við slíka mannvirkjagerð sem kostar 100%.

Ef allir hlutir eru ekki nákvæmlega skilgreindir í upphafi byrja hinir einstöku hópar, sem að mannvirkjagerðinni standa, að taka ákvarðanir, hver í sínu horni og án þess að nokkur heildaryfirsýn sé til staðar. Nokkur dæmi um þetta skulu tekin.

Stærð.

Ekki eru þær margar byggingarnar hér á landi sem eru of smáar. Hins vegar gerist það oft að ekki er jafnvægi í innbyrðis stærðum, þannig að sum svæði eru of lítil en önnur of stór.

Ef grannt er skoðað eru þær þá ekki of oft of stórar af því að menn vilja venjulega hafa vaðið fyrir neðan sig og byggja fyrir framtíðina? Fyrirmæli til arkitekta eru oft óljós, þeim gengur oft illa að fá verkkaupa til þess að taka ákvarðanir og vilja því ekki lenda í vondum málum, t.d. með þeim hætti að byggingar verði hugsanlega of litlar.

Gæði.

Erfitt er að benda á byggingar sem byggðar hafa verið á undanförunum árum og eru fátæklegar. Gerist það ekki of oft hér á landi að menn byggja með gæðum sem geta verið umdeilanleg?

Ein ástæðan getur verið sú að þeir sem ákvarðanirnar taka, t.d. byggingarnefndir, arkitektar og fleiri, eru ekki að byggja fyrir eigið fé, heldur annarra manna, þ.e. skattborgaranna. Þó kann að vera að þetta sé ekki aðalástæðan því venjulega vinna menn af fyllstu samviskusemi og reyna að vanda sig. Ástæðan er mikið fremur sú að það skortir fyrir-mæli eins og þau að hið opinbera hafi einhverja skoðun á því hver gæði mannvirkjanna eigi að vera, en slíkar skoðanir koma fram í nokkru sem kallað er staðlar.

Það að staðlar fyrirfinnast hér á landi aðeins í takmörkuðum mæli um stærð og gæði opinberra bygginga er sennilega meginástæða þess að við byggjum stundum of stórt og oft með of miklum gæðum.

Verklag.

Lögin um skipan opinberra framkvæmda gera ráð fyrir að framkvæmdir hefjist ekki fyrr en allri hönnun og áætlanagerð er lokið ásamt tíma-, greiðslu- og fjáröflunarátlanum.

Því er haldið hér fram að sé þannig staðið að verki geti verklagið orðið því sem næst 100%, en ekki 120 eða 170% eins og stundum gerist.

Byggingarkostnaður.

Í samanburði er hægt að reikna byggingarkostnað á býsna einfaldan hátt því að hann er margfeldi þriggja stærða, þ.e. fermetrafjölda, kostnaðarverðs hvers fermetra og verk-lags.

Fermetrafjöldinn er það sem hér er kallað stærð. Kostnaðarverð hvers fermetra er stundum kallað fermetraverð eða einingarverð, en það segir til um gæðin. Því hærra einingarverð, því glæsilegri bygging.

Ef staðið er 100 prósent að öllu er:

$$\text{Kostnaður} = \text{Stærð} \times \text{Gæði} \times \text{Verklag} = 100\%$$

Með öðrum orðum:

$$\text{Kostnaður} = 100\% \times 100\% \times 100\% = 100\%, \text{ Aukning} = 0\%$$

Til þess að eyða öllum vafa skal tekið fram að þessi fullyrðing er stærðfræðilega rétt, en það sem hún segir okkur raunverulega er það að byggingarkostnaður breytist í þriðja veldi á meðan einstakar ákvarðanir um breytingar er nokkuð sem breytist í fyrsta veldi.

Gallinn við okkur mennina er sá að við hugsum í fyrsta veldi, en kostnaðaraukinn er í þriðja veldi, þannig að þegar menn eru að taka ákvarðanir, hver í sínu lagi, um breytingar á stærðum, gæðum og verklagi trúir hver og einn því að hann sé að taka litla ákvörðun, en á meðan hleður kostnaðurinn utan á sig eins og snjóbolti.

Skoðum þetta fyrirbæri aðeins nánar:

$$\text{Kostnaður} = 110\% \times 110\% \times 110\% = 133\%, \text{ Aukning} = 33\%$$

eða

$$\text{Kostnaður} = 125\% \times 125\% \times 125\% = 195\%, \text{ Aukning} = 95\%$$

eða

$$\text{Kostnaður} = 150\% \times 150\% \times 150\% = 338\%, \text{ Aukning} = 238\%$$

eða

$$\text{Kostnaður} = 136\% \times 126\% \times 170\% = 292\%, \text{ Aukning} = 192\%$$

Síðasta dæmið er Þjóðarbókhlaðan sem samkvæmt áætlunum frá árunum 1973 og 1974 átti að vera 10.056 fermetrar og kosta 1.148 millj. kr., en núna, þegar verkið er hálfnað og enn er verið að hanna, er hún orðin 13.668 fermetrar og áætlaður byggingarkostnaður þegar verkið er aðeins hálfnað er 2.553 millj. kr. Þar við bætist aukakostnaður vegna seinagangs upp á 800 millj. kr. að mati Sigurðar Jóhannessonar hagfræðings í tímaritinu Vísbendingu 19. mars sl. þannig að núna lítur út fyrir að Þjóðarbókhlaðan muni kosta um 3.350 millj. kr. sem er tæplega þreföldun miðað við upphafleg áform.

Skyldi nokkurn undra að hrollur sé farinn að fara um stjórnámálmenningu og láir þeim nokkur að þeir séu farnir að missa trúna á áætlanagerð?

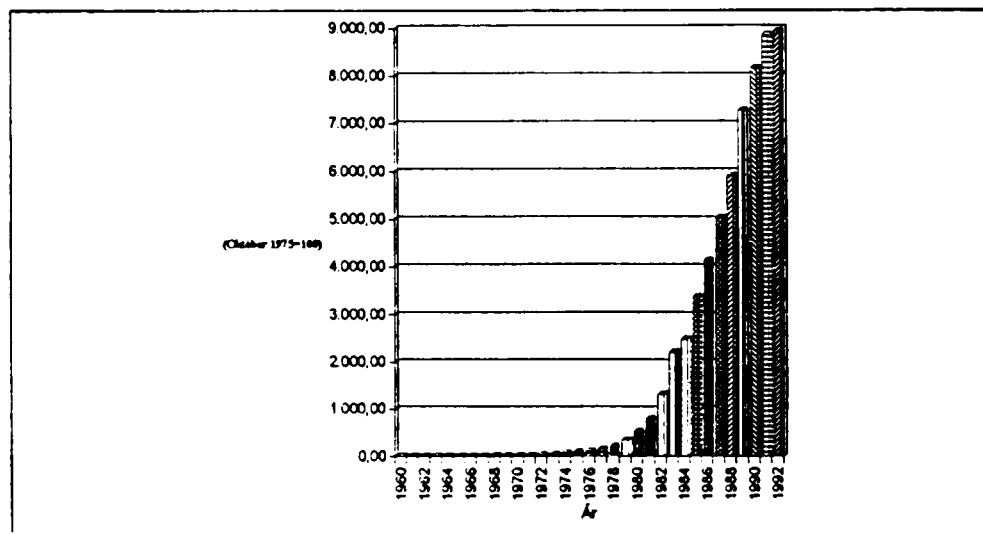
V. SÖKUDÓLGURINN

Ekki skal rifjuð upp sú umræða og yfirlýsingagleði sem á sér stað þegar mannvirkja-gerð á Íslandi lendir í ógöngum. Menntu sifellt að leita að sökudólgum, oft með það að markmiði að hengja einhvern, og þá er spurt af hverju ekki hafi verið farið að lögum.

Sá þáttur laganna um opinberar framkvæmdir, sem snýr að undirbúningi og áætlana-gerð, er mjög góður og menn spyrja af hverju ekki hafi verið farið eftir lögnum út í ystu æsar, hverjum sé um að kenna, hvar sökudólgarnir séu.

Svarið er einfalt. Það var ekki fjárhagslega mögulegt né skynsamlegt fyrir eignaraðil-ana að fara að lögum. Það borgaði sig ekki og sökudólgurinn, ef menn vilja fá að vita hver hann er, sést á næstu mynd.

Uppskriftuð hækkun byggingarskiðlu frá 1960 til 1992



Lögin um skipan opinberra framkvæmda voru sett að undangengnu miklu stöðugleika-tímabili í íslenskum efnahagsmálum þar sem verðbólga hafði verið tiltölulega lítil. Fljót-lega eftir setningu laganna hófst mesta óðaverðbólgu-tímabil sem hefur verið á Íslandi.

Þetta sést best ef skoðuð er verðlagsþróun frá árinu 1960 til ársins 1992. Þegar verð-bólguhraðinn var mestur, milli árana 1982 og 1983, mældist verðbólgan um 80%, miðað við ársgrundvöll, þannig að 1 milljarður króna, svo dæmi sé tekið, minnkaði um 450 millj. kr. á einu ári. Þetta óðaverðbólgu-tímabil hafði mikil og slæm áhrif á íslenskt sam-félag og erum við ekki enn búin að bíta úr nálinni með það því að mjög margir eru enn þá fastir í verðbólgu-farinu, hugsanaháttur þeirra er enn forritaður miðað við óðaverðbólgu sem miðast við lántökur sem hugbúnaðurinn gerir ráð fyrir að ekki þurfi að endurgreiða.

Í samfélagi óðaverðbólgunnar er höfuðáherslan lögð á það að eyða peningunum sem hraðast, áður en þeir brenna upp — því fyrr sem eytt er, því hagkvæmara. Verðbólgu-samfélagið byggist sem sagt á því að hámarka nýtingu tekjuliðarins.

Við slíkar aðstæður er ekki skilningur á því í þjóðfélaginu að láta áætlanagerð vera í fyrsta sæti og síðan að framkvæma — mönnum þykir það hreinlega of kostnaðarsamt.

Hefur nokkur tekið eftir því að umræða um kostnað bygginga á föstu verðlagi hófst ekki fyrr en byrjað var að verðbinda fjáskuldbindingar? — Fyrst þá gátu allir skilið hvað hlutirnir kostuðu. Þegar hér var komið byrjuðu vondu málin sem stjórnmálamenn, hönnuðir og aðrir lentu í. Þá fyrst var byrjað að spyrja: „Hvar eru áætlanirnar?“

Nú er aftur kominn viss stöðugleiki í íslenskum efnahagsmálum, þ.e. verðbólga er lítil. Að því leyti er ástandið orðið svipað nú og upp úr 1970.

Við stöðugt verðlag gilda allt önnur lög mál en á tímum óðaverðbólgu. Tekjuliðurinn er ekki lengur orðinn ráðandi heldur útgjaldaliðurinn. Þetta eiga margir erfitt með að skilja, ekki síst þeir sem enn þá eru forritaðir með verðbólguhugbúnaðinum og sjá ekki aðrar lausnir en að taka lán sem þeir halda að ekki þurfi að endurgreiða.

Nú, þegar aðstæðurnar í þjóðfélaginu eru orðnar þannig að arðurinn er fólgin í hagkvæmni útgjaldanna, er gott að eiga lög um frumáætlanir og áætlanagerð og því er haldið fram hér að ef nú verður farið að fullu og öllu eftir ákvæðum laganna verði hægt að byggja mun meira en nú er gert og þar með fjölga störfum í byggingariðnaði og án nokkurs viðbótarkostnaðar. Í því sambandi má benda á að kostnaður vegna verklags í Þjóðar-bókhöfðu er metinn á um 800 millj. kr. en það samsvarar um 300 ársverkum í byggingariðnaði.

VI. NÝ VIÐHORF

Ljóst má vera, miðað við það sem hér hefur komið fram, að tímabært er að endurvefja hina skynsamlegu hugmyndafræði, frá árinu 1970, varðandi skipan opinberra framkvæmda. Þessi hugmyndafræði á ekkert sérstaklega við ríkissjóð einan, heldur á hún erindi til allra, einstaklinga, fyrirtækja, sveitarfélaga og margra fleiri sem ætla að fara út í fjárfestingar í samfélagi þar sem verðbólgan er lítil og útgjöldin, en ekki tekjurnar, eru hinn ráðandi þáttur.

Framkvæmdadeildin mun í framtíðinni beita sér fyrir því að frumáætlanir séu gerðar af fullri alvöru þannig að áður en ákveðið er að halda lengra liggja fyrir hve stórt mannvirki á að vera, hver gæði þess skulu vera og hvað hver fermetri á að kosta, ásamt því hve mikið á að greiða hönnuðum og eftirlitsaðilum í þóknun.

Til þess að einfalda gerð frumathugana og til þess að hægt sé að sinna byggingarþörfum ríkisins og byggja ódýrara þarf að vinna mun meira að stöðlun mannvirkja, bæði hvað varðar stærðir, gæði og kostnað. Samkvæmt 23. gr. laganna á framkvæmdadeildin að hafa frumkvæði í þeim málum. Þeim málaflokki hefur því miður ekki verið sinnt sem skyldi, en ef góð áform eiga að verða að raunveruleika verður breyting að eiga sér stað.

Hér er því haldið fram að ríkisvaldið eigi að hafa skoðun á því strax í byrjun, þ.e. við gerð frumáætlunar, hvort byggja eigi á hefðbundinn hátt, glæsibyggingu eða hátækni-mannvirki, þegar um slíka þörf er að ræða og hvað slík mannvirki eigi að kosta og hvenær eigi að byggja þau.

Kostnaðurinn við mannvirkjagerðina á að liggja fyrir að lokinni frumáætlun og eftir það á það að vera að mestu á ábyrgð annara en ríkissjóðs að vel takist til, þ.e. hönnuða, verktaka og eftirlitsaðila, en til að þetta gangi verður að semja við arkitekta og verkfræðinga um að hanna inn í ákveðinn kostnaðarramma sem ekki má víkja frá. Þetta þýðir m.a. að allri hönnun verði lokið áður en framkvæmdir hefjast.

Til þess að þetta sé hægt verður samningagerð við hönnuði að vera með öðrum hætti en tíðkast hefur fram að þessu, t.d. þannig að einungis sé gerður einn samningur um

hönnun og aðeins eitt fyrirtæki, arkitekta- eða verkfræðistofa, beri ábyrgð á honum og sú stofa skuli leggja fram tryggingar fyrir því að áætlanir og hönnun séu í lagi. Það verður að koma í veg fyrir að menn geti bent hver á annan.

Enginn munur er á kaupum ríkisins á arkitekta- og verkfræðiþjónustu og kaupum á einhverri vöru. Sá sem borgar fyrir þjónustuna á að fá vöru sem er í lagi. Þegar til kastanna kemur er enginn munur á vöru og þjónustu í hagfræðilegum skilningi og því hægt að gera sömu kröfur til hvors tveggja.

Ef hönnunin reynist síðan vera gölluð eða ófullgerð, þannig að ríkissjóður þarf að greiða fyrir aukaverk, finnst mér að hönnuðirnir eigi að greiða þann aukakostnað — ekki ríkissjóður eða verktakar.

Þá má nefna atriði eins og gerð skilamats, hertar kröfur um gæði útboðs- og verklýsinga og arkitekta- og verkfræðiteikninga og að þessi atriði verði samræmd og stöðluð þannig að allir viti að hverju þeir ganga og tali sama tungumálið.

Það sem er einna efst í huga mér þessa dagana er viðhald mannvirkja og einkum og sér í lagi viðhald útveggja, en þar mun ríkisvaldið, eins og aðrir hér á landi, þurfa að eyða stórfé á komandi árum.

Hvað snertir steypuviðgerðir á Íslandi í dag eru í huga mínum ákveðnar efasemdir um að við séum á réttri leið í þeim efnum. Reyndar gildir hið sama um hönnun útveggja. Það virðist stundum gleymast að við búum í landi með rýsjóttu veðurfari þar sem veðrun er mikil.

Framkvæmdadeildin hefur því ákveðið að efna til ráðstefnu um hönnun og viðhald á útveggjum í fortíð, nútíð og framtíð í febrúarmánuði næstkomandi og reyna með því að koma í veg fyrir að fjármunum þeim, sem eytt verður í byggingu og viðhald útveggja á næstu árum, verði illa varið.

VII. LOKAORÐ

Hér að framan hefur verið fjallað um málefni opinberra framkvæmda eins og þau snúa að gildandi lögum og nauðsynlegri aðlögun að nýjum og eðlilegri efnahagslegum aðstæðum en áður. Einnig hefur verið farið yfir þær leiðir sem skynsamlegt er að fara við verklegar framkvæmdir þannig að þær fari ekki úr böndunum.

Á þessum vettvangi er mikið verk fram undan og akurinn lítt plægður. Þessum hlutum verður hins vegar ekki komið í betra horf með stjórnvaldsaðgerðum eða valdboði. Verði það reynt eru góð áform dæmd til að mistakast.

Bætt vinnubrögð, eins og hér er lýst, geta aðeins tekist með samvinnu allra þeirra aðila sem hlut eiga að máli, t.d. ráðuneyta, rekstraraðila, nefnda, sérfræðinga og verktaka, að ógleymdum notendum.

Öllum sem hlut eiga að máli og hagsmuna eiga að gæta hlýtur að vera ljóst að ekki má verða frekari trúnaðarbrestur en orðinn er á milli stjórnámálanna annars vegar og þeirra sem bera ábyrgð á áætlanagerð hins vegar.