

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Gísli S. Einarsson, Einar Már Sigurðarson,
Össur Skarphéðinsson, Margrét Frímannsdóttir,
Kristján L. Möller, Sigríður Jóhannesdóttir.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. Við bætist ný málsgrein, 1. mgr., svohljóðandi:

Lög þessi taka til allra opinberra framkvæmda, sbr. 2. mgr., og er óheimilt að víkja frá ákvæðum þeirra nema slíkt sé sérstaklega tekið fram í lögum.

- b. Á eftir orðunum „kostnaður ríkissjóðs“ í 1. mgr. kemur: við heildarframkvæmd.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Greinargerð um frumathugun skal send Framkvæmdasýslu ríkisins til umsagnar. Framkvæmdasýsla ríkisins sendir umsögn sína til hlutaðeigandi ráðuneytis og fjármálaráðuneytisins sem staðfestir hvort hún uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru til hennar. Ekki er heimilt að hefja vinnu við áætlunargerð fyrir en staðfesting fjármálaráðuneytisins um að greinargerð um frumathugun liggi fyrir og sé fullnægjandi.

- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hlutaðeigandi aðilum, sbr. 1. mgr., er heimilt að fela sérstökum byggingarnefndum að framkvæma frumathugun og gera greinargerð um frumathugun fyrir sína hönd.

3. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hlutaðeigandi aðilum, sbr. 1. mgr., er heimilt að fela sérstökum byggingarnefndum umsjón með gerð áætlunar um opinbera framkvæmd fyrir sína hönd.

4. gr.

Á eftir orðinu „fjármálaráðuneyti“ í 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: og Framkvæmdasýslu ríkisins.

5. gr.

9. gr. laganna orðast svo:

Nú er áætlun um opinbera framkvæmd í fullu samræmi við ákvæði 7. og 8. gr. og byggð á raunhæfum forsendum að áliti Framkvæmdasýslu ríkisins, og skal þá fjármálaráðuneytið taka áætlunina í heild eða skýrt afmarkaðan hluta hennar, er nær nýtanlegum áfanga, til athugunar við gerð fjárlagafrumvarps fyrir næsta ár. Fjármálaráðuneytið endursendir

hlutaðeigandi ráðuneyti áætlun, ásamt athugasemdum, ef hún er ekki samræmi við 7. og 8. gr. eða byggð á óraunhæfum forsendum að áliti Framkvæmdasýslu ríkisins.

Ef áætlun um opinbera framkvæmd liggur ekki fyrir eða er ekki í samræmi við ákvæði 7. og 8. gr. eða er byggð á óraunhæfum forsendum að áliti Framkvæmdasýslu ríkisins er fjármálaráðherra óheimilt að mæla fyrir fjárveitingu til hennar í frumvarpi til fjárlaga.

Ef í ljós kemur að framkvæmd er ekki í samræmi við áætlun og slíkt hefur í för með sér meiri kostnað fyrir ríkissjóð en gert var ráð fyrir í upphaflegri kostnaðaráætlun, er fjármálaráðherra óheimilt að mæla fyrir auknum fjárveitingum til hinnar opinberu framkvæmdar í frumvarpi til fjárlaga nema fyrir liggi endurskoðuð áætlun sem hlotið hefur staðfestingu Framkvæmdasýslu ríkisins, sbr. þó 16. gr.

Ef fjármálaráðuneytið tekur ekki tillit til áætlunar, sem er í samræmi við 7. og 8. gr. og byggð á raunhæfum forsendum að áliti Framkvæmdasýslu ríkisins, við gerð fjárlagafrumvarps skal það tilkynnt hlutaðeigandi ráðuneyti svo fljótt sem verða má og jafnframt gerð grein fyrir ástæðum.

6. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

Nú hefur verið ákveðið að veita fé til opinberrar framkvæmdar í fjárlögum, án þess að áætlun liggi fyrir, og skal þá hlutaðeigandi aðili, sbr. 1. mgr. 6. gr., sjá til þess að áætlun sé gerð samkvæmt ákvæðum 7. og 8. gr. og hún send fjármálaráðuneytinu og Framkvæmdasýslu ríkisins til athugunar.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 3. tölul. 1. mgr. orðast svo: Staðfesting fjármálaráðuneytisins á því að frumathugun og áætlun, sem hlotið hefur staðfestingu Framkvæmdasýslu ríkisins skv. 9. gr., liggi fyrir og að fjármagn verði handbært í samræmi við greiðsluáætlun skv. 7. gr.
- b. Á eftir orðunum „er tryggi að“ í 2. mgr. kemur: frumathugun og greiðsluáætlun liggi fyrir og að.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:
Sveitarfélag er sér um útboð vegna opinberrar framkvæmdar skal fá samþykki Framkvæmdasýslu ríkisins fyrir útboðslýsingu áður en útboð fer fram.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Þegar um er að ræða framkvæmd sem eingöngu er greidd af ríkisfé, sem og aðrar framkvæmdir þar sem ríkið, stofnanir þess eða opinberir aðilar teljast framkvæmdaraðilar, samkvæmt samningi eða venju, annast Framkvæmdasýsla ríkisins útboð, undirbúning samningsgerðar við verktaka, reikningshald, greiðslur og eftirlit vegna verksins.

9. gr.

Á eftir orðunum „hlutaðeigandi ráðuneyti“ í 15. gr. laganna kemur: í samráði við Framkvæmdasýslu ríkisins, endurskoða áætlunargerðina og.

10. gr.

Í stað 2. mgr. 16. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
 Framkvæmdasýsla ríkisins sér um að greinargerðir um skilamat séu lagðar fyrir fjárlaganefnd Alþingis, hlutaðeigandi ráðuneyti og eignaraðila.
 Fjármálaráðherra setur nánari reglur um fyrirkomulag skilamats.

11. gr.

Á eftir orðunum „verklegrar framkvæmdar“ í 2. mgr. 17. gr. laganna kemur: eftir því sem við á.

12. gr.

18. gr. laganna fellur brott.

13. gr.

2. málsl. 19. gr. laganna fellur brott.

14. gr.

- Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:
- c. Á eftir orðunum „skal hún“ í 1. mgr. kemur: auk þeirra verkefna sem henni eru falin í einstökum ákvæðum laga þessara.
 - d. a-, b- og c-liður 1. mgr. falla brott.

15. gr.

Á eftir 22. gr. kemur ný grein, svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:
 Framkvæmdasýsla ríkisins skal fyrir 15. september ár hvert semja skýrslu yfir starfsemi sína á liðnu almanaksári og leggja fyrir fjármálaráðherra. Í framhaldi af því gerir fjármálaráðherra Alþingi grein fyrir efni skýrslunnar.
 Skýrslan skal m.a. innihalda yfirlit yfir umsagnir, sbr. 4. gr., og álit, sbr. 9. gr., sem stofnunin hefur sent frá sér, yfirlit yfir allar opinberar verklegar framkvæmdir sem í gangi eru og jafnframt yfirlit yfir útgefin skilamöt á árinu.

16. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Markmið þessa frumvarps er að tryggja traustari og vandaðri undirbúning opinberra framkvæmda og skilgreina betur hvar vald, ábyrgð og eftirlit liggur í stjórnsýslunni með endurskipulagningu á skipan og eftirliti með opinberum framkvæmdum.

Helstu breytingar sem frumvarpið felur í sér eru eftirfarandi:

1. Tekið er skýrt fram að lögin taki til allra opinberra framkvæmda, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.
2. Aðkoma Framkvæmdasýslu ríkisins er tryggð allt frá frumathugun til loka verks og eftirlitshlutverk hennar aukið verulega.
3. Krafist er staðfestingar fjármálaráðherra á greinargerð um frumathugun og óheimilt að ráðast í annan áfanga opinberrar framkvæmdar, þ.e. áætlunargerð, fyrr en sú staðfesting hefur fengist.
4. Hlutverk og valdsvið byggingarnefnda er skilgreint.

5. Eftirlitshlutverk fjármálaráðuneytisins er aukið verulega og jafnframt kveðið skýrt á um að fjármálaráðherra sé óheimilt að mæla fyrir fjárveitingu til opinberrar framkvæmdar í frumvarpi til fjárlaga nema áætlun liggi fyrir og hún sé í samræmi ákvæði 7. og 8. gr. laganna og byggð á raunhæfum forsendum að áliti Framkvæmdasýslu ríkisins. Þetta tryggir að ekki verður ráðist í neina opinbera framkvæmd, sem fellur undir lögin, nema fylgt sé ákvæðum laganna varðandi frumathugun og áætlunargerð og jafnframt tryggir þetta að vandað sé til þessarar undirbúningsvinnu.
6. Tekið er skýrt fram að Framkvæmdasýsla ríkisins er sá aðili sem annast verklega framkvæmd fyrir hönd ríkisins. Í þessu felst m.a. umsjón með útboðum, undirbúningur samningsgerðar við verktaka, reikningshald, greiðslur og eftirlit vegna verks. Að auki er Framkvæmdasýslunni tryggð aðkoma þegar sveitarfélag annast hina verklegu framkvæmd, sbr. 13. gr. laganna.
7. Lagt er til að samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir verði lögð niður, þar sem ekki er talin þörf fyrir hana miðað við þær breyttu forsendur sem frumvarp þetta skapar.
8. Þá er lagt til að Framkvæmdasýslan skuli ár hvert semja skýrslu um starfsemi sína og leggja hana fyrir fjármálaráðherra. Í framhaldi af því ber ráðherra að kynna efni skýrslunnar fyrir Alþingi. Þetta tryggir aðhald Alþingis á þessu sviði.

Alvarleg brotalöm hefur ítrekað komið í ljós á undanförunum missirum á skipan opinberra framkvæmda. Iðulega ríkir óvissa um vald og fjárhagslega ábyrgð. Virkt kostnaðareftirlit er oft ekki til staðar og framkvæmdir ekki boðnar út. Óvönduð ákvarðanataka og skortur á nauðsynlegum undirbúningi er algengt vandamál og felst m.a. í því að verið er að hanna og bæta við aukaverkum á framkvæmdatímanum, auk þess sem umfang framkvæmda hefur ekki takmarkast við fjárlagaheimildir. Þetta hefur haft í för með sér að kostnaður við framkvæmdir fer langt fram úr áætlunum. Við upphaf framkvæmda skortir verulega á að fyrir liggi hver sé ábyrgð hvers aðila sem að verkinu kemur. Má leiða að því líkur að á síðustu missirum hafi með þessu móti verið sólundað miklu af almannafé. Alltof algengt er að rokið sé í framkvæmdir án þess að nauðsynlegum undirbúningi, tæknilegum og fjárhagslegum, sé lokið. Nefna má í því sambandi að meginástæða þess að fjármál fóru úr böndum við framkvæmdir á skrifstofuhúsnæði Alþingis, Þjóðmenningarhúsi og Þjóðleikhúsi er að verk- og ábyrgðarskipting var óljós.

Hlutverk byggingarnefnda er einnig mjög óljóst og allan lagagrundvöll vantar um vald- og verksvið nefndanna. Þannig virðast sumar byggingarnefndir hafa fjárhagslegt umboð frá ráðuneytum en aðrar ekki. Þetta aga- og eftirlitsleysi er með öllu úr samhengi við gagnsæja, skilvirka og aðhaldssama stjórnsýslu og hefur leitt til þess að misfarið hefur verið með opinbert fé í stjórnsýslunni. Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á byggingarnefnd Þjóðleikhússins koma brotalamir í opinberum framkvæmdum skýrt í ljós, en niðurstaða Ríkisendurskoðunar var að eftirlitsaðilar hefðu brugðist. Þar kemur fram að eftirlit Framkvæmdasýslunnar með framkvæmd og störfum byggingarnefndar Þjóðleikhússins hafi verið algerlega ófullnægjandi. Á sama hátt er menntamálaráðuneytið gagnrýnt fyrir að halda ekki vöku sinni nægjanlega, því það hafi oftast en einu sinni fengið ábendingar um að ekki væri nægilega faglega að verki staðið af hálfu nefndarinnar og að umdeilanlegt væri hvort störf hennar væru í samræmi við það umboð sem hún hefði fengið.

Forsendur fjárframlaga á fjárlögum til opinberra framkvæmda er að lokið hafi verið frumathugun og áætlanagerð sem ráðuneyti, sveitarfélög eða byggingarnefndir í umboði ráðuneyta eiga að senda fjármálaráðuneytinu til athugunar. Þótt ekki sé nú skýrt kveðið á um það í lögunum er ljóst að í framkvæmd er fjármálaráðherra óheimilt að taka inn fjárveitingar vegna opinberrar framkvæmdar í fjárlagafrumvarp nema verkið uppfylli skilyrði laga um

opinberar framkvæmdir, sbr. 7. og 8. gr. núgildandi laga. Ástæða er til að ætla að fjármálaráðherra hafi mælt fyrir fjárveitingum til opinberra framkvæmda í frumvarpi til fjárlaga þó að frumathugun og áætlanagerð hafi ekki legið fyrir í öllum tilvikum.

Auk þess sem að ofan greinir má nefna alvarlega vanrækslu varðandi gerð skilamata. Má nefna sem dæmi að á árunum 1995–2000 voru einungis gerð tíu skilamöt. Samkvæmt ákvæðum laga um skipan opinberra framkvæmda skal að lokinni verklegri framkvæmd og úttekt fara fram skilamat á verkinu. Í matinu skal gerð grein fyrir því hvernig framkvæmd hefur tekist miðað við áætlun. Enn fremur skal þar gerður samanburður við hliðstæðar framkvæmdir sem þegar hafa verið metnar. Skilamat og greinargerð um það á Framkvæmdasýsla ríkisins að leggja fyrir fjárlaganefnd Alþingis, samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og eignaraðila.

Framkvæmdasýslan hefur notað það sér til málsbóta að erfiðlega gangi oft að fá tilskilin gögn frá verkkaupum til að framkvæma skilamatið og engin úrræði séu fyrir hendi til að krefjast gagna. Skilamat er mikilvægur hlekkur í öllu eftirliti með opinberum framkvæmdum. Ákvæði frumvarpsins eiga að tryggja að skilamöt séu gerð og Alþingi verði gert kleift að fylgjast með framkvæmd þeirra.

Eitt meginmarkmið frumvarpsins er að auka vald, ábyrgð og sjálfstæði Framkvæmdasýslu ríkisins og veita henni þá aðkomu og lagalegu úrræði sem nauðsynleg eru til að hún geti með fullnægjandi hætti sinnt hlutverki sínu. Mikilvægt er að auknu sjálfstæði fylgi aukin ábyrgð, skýrt skilgreint vald og verksvið og virk eftirfylgni, þannig að fyllsta aðhalds sé gætt í öllum opinberum framkvæmdum. Vald stofnunarinnar og úrræði virðast ekki vera í samræmi við þá ábyrgð og eftirlit sem hún á að hafa með opinberum framkvæmdum. Opinberlega hefur komið fram hjá forsvarsmönnum stofnunarinnar að Framkvæmdasýslan sé í hlutverki þjónustustofnunar og lítið sé um úrræði þegar pólitískur vilji og þrýstingur sé til að fara út í ákveðnar framkvæmdir þrátt fyrir skort á fjárveitingum eða fullnægjandi undirbúningi. Einnig hefur komið fram að Framkvæmdasýslan eigi erfitt með að fylgja lögnum eftir, ráðuneytin geti ákveðið upp á sitt einsdæmi að fara á svig við þau. Annars staðar á Norðurlöndum bera sambærilegar stofnanir ábyrgð á öllu framkvæmdaferlinu frá upphafi undirbúnings. Frumvarp þetta gengur nokkuð í þessa átt en frumathugun og áætlunargerð er þó haldið í höndum eignaraðila. Segja má að sú tilhögun sem lögð er til í þessu frumvarpi sé að mestu í samræmi við álit Ríkisendurskoðunar sem lögð var fyrir efnahags- og viðskiptanefnd á síðasta þingi, þegar fjallað var um breytingar á lögum um opinber innkaup og skipan opinberra framkvæmda.

Ríkisendurskoðun komst þar að þeirri niðurstöðu að verulega skorti á að fylgt hefði verið ákvæðum laga um opinberar framkvæmdir, en stofnunin kannaði verklag við framkvæmd tiltekinna opinberra framkvæmda. Fram kom að ábyrgð þeirra sem að framkvæmdum koma sé óljóst, sem og upplýsingaskylda og fyrirkomulag ákvarðanatöku. Jafnframt kom fram að eftirlit virki ekki og umfang framkvæmda takmarkist ekki við fjárveitingar sem veittar eru til þeirra á fjárlagaárinu. Skortur væri á samhfæingu og samráði á framkvæmdatímanum.

Ríkisendurskoðun taldi í umsögn sinni að þær breytingar sem gerðar voru á lögum um skipan opinberra framkvæmda sl. vor fælu ekki í sér þær breytingar frá núgildandi lögum sem tryggt gætu betri framkvæmd þessara mála. Gagnrýndi Ríkisendurskoðun framkvæmd laganna og lagði til grundvallarbreytingar. Gagnrýni stofnunarinnar var þessi helst:

- 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 kemur, upplýsingaskylda og fyrirkomulag 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.

Ríkisendurskoðun velti upp nýjum hugmyndum sem fela í sér grundvallarbreytingu á skipan þessara mála, m.a. um verkaskiptingu milli fjármálaráðuneytisins og Framkvæmdasýslu ríkisins. Sú leið felur m.a. í sé að ekki er þörf á samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir. Með þessari leið taldi Ríkisendurskoðun að ábyrgð yrði skýrari og eftirlit virkara, m.a. að fullnægjandi undirbúningur eigi sér stað áður en verk er boðið út og skrifað undir samninga við verktaka.

Afar mikilvægt er að verkferill opinberra framkvæmda sé í föstum skorðum. Í frumvarpi þessu er ábyrgð og valdsvið þeirra aðila sem að verki koma skýrt skilgreint og þannig búið um hnútana að ekki verður undan því vikist að fylgja ákvæðum laganna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 1. gr. laganna.

Ljóst er að núgildandi lögum um opinberar framkvæmdir er ætlað að taka til allra þeirra framkvæmda sem falla undir skilgreininguna í 1. mgr. 1. gr. laganna. Þetta er hins vegar ekki tekið fram með ótvíræðum hætti í lögnum sjálfum og er lagt til að úr því verði bætt svo að það valdi ekki vafa.

Framkvæmdum er oft og tíðum skipt upp í aðskilda verkáfanga sem eru þá framkvæmdir hver á eftir öðrum. Lagt er til að það verði áréttað sérstaklega að 5. millj. kr. viðmiðunin í 1. mgr. 1. gr. núgildandi laga eigi við opinbera framkvæmd í heild en ekki einstaka verkáfanga þótt þeir kunni að vera nokkuð sjálfstæðir. Þannig að ef áætlaður kostnaður ríkissjóðs er 5 millj. kr. eða meira í heildarframkvæmd skal fara eftir ákvæðum laganna.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 4. gr. laganna.

Lagt er til að Framkvæmdasýslu ríkisins verði sendar greinargerðir um frumathuganir til umsagnar. Á grundvelli umsagna Framkvæmdasýslunnar ber fjármálaráðuneytinu síðan að meta hvort greinargerð sé fullnægjandi og staðfesta hana ef svo er. Staðfesting fjármálaráðuneytisins er síðan forsenda þess að heimilt sé að hefja vinnu við áætlunargerð.

Markmið framangreindra breytinga er tvíþætt, annars vegar að tryggja aðkomu Framkvæmdasýslunnar frá upphafi í hverri framkvæmd, og hins vegar að greinargerð um frumathugun sé alltaf gerð, enda verður það með öllu óheimilt að ráðast í annan áfanga opinberra framkvæmda, þ.e. áætlunargerð, nema staðfesting ráðherra um fullnægjandi greinargerð liggi fyrir. Aðkoma Framkvæmdasýslunnar ætti að leiða til þess að greinargerðir um frumathuganir verði unnar á faglegri og samræmdari hátt en nú er og einnig tryggir þetta að Framkvæmdasýslan hafi yfirsýn yfir hverja framkvæmd allt frá upphafi sem ætti að auðvelda henni að sinna skyldum sínum samkvæmt lögnum, til að mynda við gerð skilamats.

Í b-lið frumvarpsgreinarinnar er tiltekið að heimilt sé að fela byggingarnefnd að sjá um frumathugun og gerð greinargerðar um frumathugun samkvæmt lögnum. Hér er átt við

nefndir sem eru sérstaklega skipaðar vegna tiltekinnar opinberrar framkvæmdar. Í 3. gr. frumvarpsins er að finna sambærilegt ákvæði sem heimilar hlutaðeigandi aðilum að fela byggingarnefndum umsjón með gerð áætlunar um opinbera framkvæmd. Gert er ráð fyrir að heimildir byggingarnefnda geti aldrei orðið meiri en felst í þessu tvennu. Samkvæmt þessu eiga byggingarnefndir ekki að hafa með höndum verklega framkvæmd né fjármálalega stjórn opinberrar framkvæmdar umfram það sem felst í gerð frumathugunar og áætlunar. Mikilvægt er síðan að nánar sé kveðið á um hlutverk hverrar nefndar í erindisbréfi.

Um 3. gr.

Sjá umfjöllun um b-lið 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 8. gr. laganna.

Lagt er til að áætlunargerð skuli ekki aðeins send fjármálaráðuneyti til athugunar heldur einnig Framkvæmdasýslu ríkisins. Þessi breyting þjónar sama tilgangi og þær breytingar sem lagðar eru til í 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að tryggja aðkomu Framkvæmdasýslu ríkisins á öllum stigum opinberrar framkvæmdar. Þessi breyting helst í hendur við þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði á 9. gr. laganna og fela í sér að Framkvæmdasýslunni verði falið að kanna og meta hvort áætlunargerð sé í samræmi við 7. og 8. gr. laganna og jafnframt hvort hún sé byggð á raunhæfum forsendum.

Um 5. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 9. gr. laganna.

Samkvæmt 9. gr. laganna skal áætlunargerð vera í fullu samræmi við 7. og 8. gr. laganna og byggð á raunhæfum forsendum að áliti fjármálaráðuneytisins. Séu þessi skilyrði uppfyllt ber fjármálaráðherra að taka áætlunargerðina til athugunar við gerð fjárlagafrumvarps næsta árs.

Eðlilegast er að skilja framangreint ákvæði laganna með þeim hætti að ef áætlunargerð vegna opinberrar framkvæmdar uppfyllir ekki framangreind skilyrði sé fjármálaráðherra óheimilt að mæla fyrir fjárveitingu til hennar í frumvarpi til fjárlaga. Þessi skilningur byggist að sjálfsögðu á þeirri forsendu að lögin séu ófrávíkjanleg.

Þrátt fyrir þetta virðist það tíðkast í nokkrum mæli að fjármálaráðherra mæli fyrir fjárveitingum til opinberra framkvæmda þótt skilyrðum 7. og 8. gr. laganna sé ekki fullnægt. Fullyrða má að ein helsta orsök þess að kostnaður við opinberar framkvæmdir fari úr böndunum sé sú að undirbúningi er ábótavant. Af þessum sökum er það afar mikilvægt að fyrir liggi ítarleg áætlunargerð, svo sem kveðið er á um í 7. gr. laganna, áður en fjárveiting er veitt til verklegra framkvæmda. Til að tryggja að svo sé er lagt til að tekið verði fram skýrum stöfum að fjármálaráðherra sé óheimilt að mæla fyrir fjárveitingu til opinberrar framkvæmdar í frumvarpi til fjárlaga nema áætlunargerð vegna hennar sé í samræmi við 7. og 8. gr. laganna og byggð á raunhæfum forsendum að áliti Framkvæmdasýslu ríkisins. Ef Framkvæmdasýsla ríkisins gerir athugasemdir við áætlunargerð skal fjármálaráðuneytið endursenda hlutaðeigandi ráðuneyti hana ásamt athugasemdum Framkvæmdasýslunnar. Í framhaldinu má þá gera ráð fyrir að áætlunargerð verði lagfærð með tilliti til framkominna athugasemda. Lagfærða áætlunargerð á síðan að meðhöndla sem ný væri, með öðrum orðum skal hlutaðeigandi ráðuneyti senda hana til Framkvæmdasýslunnar og fjármálaráðuneytisins á ný, sbr. 8. gr. laganna.

Rétt er að vekja sérstaka athygli á því að í frumvarpinu er lagt til að mat á því hvort áætlunargerð sé í samræmi við 7. og 8. gr. laganna og hvort hún sé byggð á raunhæfum forsendum er lagt í hendur Framkvæmdasýslu ríkisins en ekki fjármálaráðuneytis eins og nú. Telja verður að Framkvæmdasýsla ríkisins sé mun betur í stakk búin en ráðuneytið til að meta þetta vegna sérfræðipækkingar sinnar. Mat Framkvæmdasýslunnar á að vera hlutlægt og byggjast á faglegum og tæknilegum grunni. Framkvæmdasýslunni ber þannig t.d. að gera athugasemdir ef hún telur fullnaðarupphæfingu eða tæknilega verklýsingu ófullnægjandi og eins ef hún telur kostnaðaráætlun óraunhæfa. Endanlegt ákvörðunarvald um það hvort mælt sé fyrir fjárveitingu til opinberrar framkvæmdar í fjárlagafrumvarpi er svo að sjálfsögðu í höndum fjármálaráðherra.

Sú tilhögun að fela Framkvæmdasýslu ríkisins umrætt mat styrkir eftirlit með opinberum framkvæmdum verulega og tryggir að áætlunargerðir séu unnar með faglegum hætti.

Í 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar er kveðið á um að endurskoða skuli áætlunargerð komi í ljós að framkvæmd sé ekki í samræmi við hana og er slík endurskoðun áætlunargerð forsenda þess að fjármálaráðherra sé heimilt að mæla fyrir hærri fjárveitingum til framkvæmdar í fjárlagafrumvarpi en gert var ráð fyrir í upphaflegri áætlun. Þessu ákvæði er ætlað að tryggja að menn setjist niður og kanni hvað úrskeiðis hefur farið áður en auknu fé er ráðstafað til framkvæmdar.

Um 6. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er m.a. fjallað um skilyrði þess að fjármálaráðherra megi mæla fyrir fjárveitingu til opinberrar framkvæmdar í fjárlagafrumvarpi. Þessi skilyrði gilda hins vegar ekki um fjárlaganefnd Alþingis né einstaka þingmenn. Ekkert er því til fyrirstöðu að fjárlaganefnd ákveði eftir að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fram að gera breytingartillögur við það sem fela í sér fjárveitingar til opinberra framkvæmda, þó svo að hvorki frumathugun né áætlunargerð liggi fyrir, og það sama á við um einstaka þingmenn. Þetta byggist á þeirri grundvallarreglu stjórnarskrárinnar að fjárveitingavaldið sé í höndum Alþingis. Ef framangreindar reglur mundu einnig ná til alþingismanna væri í raun búið að skilyrða fjárveitingavaldið sem verður að teljast varasamt gagnvart stjórnarskrá. Þá er ákveðinn sveigjanleiki nauðsynlegur við fjárlagasmíðina og því óæskilegt að binda hendur fjárlaganefndar og einstakra alþingismanna með þessum hætti.

Sjöttu grein frumvarpsins er ætlað að taka á þeim tilvikum þegar fjárveiting til opinberrar framkvæmdar hefur verið samþykkt í fjárlögum að tilstuðlan fjárlaganefndar eða einstakra þingmanna. Í þessum tilvikum skal hlutaðeigandi aðili, sbr. 1. mgr. 6. gr., sjá til þess að áætlunargerð fari fram samkvæmt ákvæðum 7. og 8. gr. laganna og hún sendi fjármálaráðuneytinu og Framkvæmdasýslu ríkisins til athugunar. Samfara þessu er lögð til breyting á 12. gr. laganna þess efnis að frumathugun og áætlunargerð, sem hlotið hefur staðfestingu Framkvæmdasýslu ríkisins, verði að liggja fyrir til að leyfilegt sé að hefja verklegar framkvæmdir, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna.

Með ákvæðinu er ætlunin að tryggja enn frekar að ekki sé ráðist í verklegar framkvæmdir fyrr en allri undirbúningsvinnu er lokið. Þessar breytingar hafa einkum þýðingu þegar fjárveiting hefur verið samþykkt að tilstuðlan fjárlaganefndar eða einstakra þingmanna, sbr. umfjöllun um 6. gr., enda á að vera tryggt að fjármálaráðherra mæli ekki fyrir fjárveitingu í frumvarpi til fjárlaga nema frumathugun og áætlunargerð sé lokið. Samkvæmt þessu verður

staðfesting fjármálaráðuneytisins um að frumathugun og áætlunargerð liggi fyrir að hafa borist áður en heimilt er að hefja verklega framkvæmd.

Um 8. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 13. gr. laganna.

Í 13. gr. laganna er nú gert ráð fyrir að samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir geti áskilið að sveitarfélag, sem sér um útboð vegna framkvæmdar, skuli fá samþykki Framkvæmdasýslu ríkisins fyrir útboðslýsingu áður en útboð fer fram.

Lagt er til að þetta fyrirkomulag verði afnumið en þess í stað kveðið á um að sveitarfélag skuli ávallt fá samþykki Framkvæmdasýslu ríkisins fyrir útboðslýsingu áður en útboð fer fram. Skoðun Framkvæmdasýslu ríkisins á að vera hlutlæg og byggjast á faglegum grunni. Sé útboðslýsing gölluð að mati Framkvæmdasýslunnar getur hún í samræmi við ákvæðið neitað að ljá henni samþykki sitt. Komi þessi staða upp verður viðkomandi sveitarfélag að lagfæra útboðslýsingu og leita síðan samþykkis Framkvæmdasýslunnar að nýju. Þessi skipan mála hvetur til vandaðri vinnubragða við gerð útboðslýsingar og útboðs og styrkir stöðu Framkvæmdasýslu ríkisins sem eftirlitsaðila með opinberum framkvæmdum.

Hlutverk Framkvæmdasýslu ríkisins er skilgreint í 20. gr. laganna. Þar segir m.a. að hún skuli undirbúa og annast framkvæmd útboða og samninga við verktaka, sjá um reikningshald og greiðslur vegna verka. Þrátt fyrir þetta er ljóst að Framkvæmdasýslan hefur ekki þetta hlutverk í öllum opinberum framkvæmdum samkvæmt lögunum, sbr. 13. gr., þar sem sveitarfélögum er ætlað að annast þessa hluti þegar um sameiginlega framkvæmd ríkis og sveitarfélags er að ræða.

Til að það valdi ekki vafa hvaða skyldum Framkvæmdasýslan hefur að gegna er hér lagt til að það verði skilgreint nákvæmlega í hvaða tilvikum Framkvæmdasýslan hafi þessum hlutverkum að gegna.

Eftir standa þau tilvik þar sem aðrir eignaraðilar fara með hina verklegu framkvæmd samkvæmt samningi og teljast framkvæmdaraðilar í þeim skilningi. Í þeim tilvikum á Framkvæmdasýslan ekki aðkomu að hinni verklegu framkvæmd samkvæmt lögunum. Ákvæði laganna um frumathugun, áætlunargerð og skilamat gilda engu að síður um þessa aðila.

Um 9. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 15. gr. laganna.

Í 15. gr. laganna er tekið á þeim tilvikum þegar kostnaðar- eða tímaáætlun verks raskast vegna verðlagsbreytinga eða af tæknilegum orsökum. Í þessum tilvikum verður ekki talin þörf á að endurskoða áætlunargerðina sem slíka eins og gert er ráð fyrir í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Í tilvikum sem þessum nægir samkvæmt lögunum að hlutaðeigandi ráðuneyti geri tillögur til fjármálaráðuneytisins um breytta greiðsluáætlun.

Hér er lagt til að umræddar tillögur til fjármálaráðuneytisins skuli gerðar í samráði við Framkvæmdasýslu ríkisins. Þetta þjónar fyrst og fremst því hlutverki að tryggja aðkomu Framkvæmdasýslunnar að þessum þætti í ferli verklegra framkvæmda.

Um 10. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 16. gr. laganna.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir verði lögð niður og af því leiðir að skylda Framkvæmdasýslunnar til að leggja skilamat fyrir samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir er felld brott.

Óeðlilegt er að Framkvæmdasýslan setji sjálfri sér reglur um gerð skilamats, eins og nú er gert ráð fyrir. Eðlilegra verður að ætla að fjármálaráðuneytið, en Framkvæmdasýslan heyrir undir það, setji þessar reglur og er lagt til að svo verði.

Um 11. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 17. gr. laganna.

Fyrirvari sá sem hér er lagt til að bætt verði við greinina lýtur að þeim tilvikum þegar einkaaðilar teljast framkvæmdaraðilar samkvæmt samningi eða ákvörðun ráðherra. Þegar þannig stendur á hefur Framkvæmdasýslan ekki aðkomu að hinni verklugu framkvæmd að öðru leyti en því að hún þarf að samþykkja áætlunargerð, og því er ljóst að hún getur ekki talist fara með yfirstjórn hennar í þeim tilvikum.

Um 12. gr.

Lagt er til að 18. gr. laganna falli brott.

Samkvæmt 18. gr. laganna á samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir að vera fjármálaráðuneytinu til ráðuneytis um fjármálalega framkvæmd laganna. Þá á nefndin að leiða saman sjónarmið eignaraðila opinberrar framkvæmdar á undirbúnings- og framkvæmdarstigi og rannsaka frumathugun og áætlunargerð og fylgjast að öðru leyti með framkvæmd hinnar fjármálalegu hliðar opinberrar framkvæmdar.

Ljóst er að nefndin hefur einkum sinnt því hlutverki að fylgjast með því hvort fjárheimildir séu til staðar og hefur hún í einhverjum tilfellum stöðvað framkvæmd vegna skorts á fjárheimildum. Sem vettvangur mismunandi sjónarmiða eignaraðila hefur nefndin lítið látið að sér kveða og jafnframt hefur það heyrtil algerra undantekninga að hún hafi rannsakað frumathuganir og áætlunargerðir svo sem boðið er.

Fjármálaleg yfirstjórn opinberra framkvæmda er í höndum fjármálaráðuneytisins samkvæmt lögunum. Í því felst m.a. að ráðuneytinu ber að fylgjast með því hvort fjárheimild sé til staðar þegar ráðist er í opinbera framkvæmd og verður að telja óþarft að það hafi sérstaka nefnd til að aðstoða sig við þá athugun. Þar sem svo virðist sem nefndin hafi ekki haft annan starfa með höndum er lagt til að hún verði felld niður.

Rannsókn á frumathugun og áætlunargerð kemur í hlut fjármálaráðuneytisins og Framkvæmdasýslunnar, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Um 13. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 19. gr. laganna.

Þar sem Framkvæmdasýslu ríkisins er ætlað að meta hvort áætlunargerð er í samræmi við 7. og 8. gr. laganna og hvort hún er byggð á raunhæfum forsendum samkvæmt frumvarpinu væri óeðlilegt að hún veitti ráðuneytum og ríkisstofnunum jafnframt ráðgjöf á undirbúningsstigi framkvæmdar. Samkvæmt upplýsingum frá Framkvæmdasýslunni hefur lítið sem ekkert verið leitað eftir ráðgjöf af þessu tagi og hefur því niðurfelling þessa ákvæðis ekki í för með sér óþægindi eða kostnaðarauka fyrir framkvæmdaraðila sem áfram mun afla sér aðstoðar og ráðgjafar hjá einkaaðilum vegna undirbúnings framkvæmdar eins og verið hefur.

Um 14. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 20. gr. laganna.

Hvað varðar niðurfellingu a-liðar er vísað til athugasemda með 13. gr. frumvarpsins.

Efnisatriði b- og c-liðar eru tekin upp í b-lið 8. gr. frumvarpsins og því óþarfi að telja þau upp hér.

Um 15. gr.

Í greininni er lagt til að Framkvæmdasýslan skuli árlega semja skýrslu yfir starfsemina á liðnu ári og leggja hana fyrir fjármálaráðherra. Í framhaldi af því er síðan lögð sú skylda á fjármálaráðherra að gera Alþingi grein fyrir efni skýrslunnar. Með þessu er tryggt að Alþingi hafi ávallt yfirsýn yfir þennan málaflokk og í því felst aðhald bæði fyrir Framkvæmdasýsluna og ráðherra.

Um 16. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.