

Ed.

87. Frumvarp til laga

[78. mál]

um skipan opinberra framkvæmda.

(Lagt fyrir Alþingi á 90. löggjafarþingi, 1969.)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Opinber framkvæmd merkir í lögum þessum gerð eða breytingu mannvirkis, sem kostuð er af ríkissjóði að nokkru eða öllu leyti, enda nemi áætlaður kostnaður ríkissjóðs a. m. k. 1 millj. kr., sbr. þó 2. mgr. 23. gr. Ákvæði laganna taka einnig til kaupa á eignum, eftir því sem við getur átt.

Heimilt er fjármálaráðuneytinu að breyta áðurgreindri fjárhæð til samræmis við verðbreytingar.

Ríkisstjórnin getur ákveðið, að lög þessi taki, eftir því sem við á, til framkvæmda á vegum ríkisstofnana, er hafa sjálfstæðan fjárhag og því ekki háðar fjárveitingarákvörðunum Alþingis.

2. gr.

Meðferð máls varðandi opinberar framkvæmdir frá upphafi, unz henni er lokið, fer eftir ákveðinni boðleið, er skiptist í fjóra áfanga, svo sem hér segir: Frumathugun, sbr. 3.—5. gr., áætlunargerð, sbr. 6.—10. gr., verkleg framkvæmd, sbr. 11.—19. gr., og skilamat, sbr. 20. gr.

II. KAFLI

Frumathugun.

3. gr.

Frumathugun er könnun og samanburður þeirra kosta, er til greina koma við lausn þeirra þarfa, sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja.

Í greinargerð um frumathugun skulu vera áætlanir um kosti. Þessar áætlanir skulu vera tvíþættar. Annars vegar áætlun um stofnkostnað, þ. m. t. kostnað við áætlunargerð, og hins vegar áætlun um árlegan rekstrarkostnað, þ. m. t. lánsfjárkostnað og tekjur, ef við á. Í greinargerðinni skal skýrt frá þeim rökum, er liggja að vali kosts þess, sem tekinn er, þ. á m. hagkvæmnireikningum, sem notaðir eru í samanburði. Greinargerð um frumathugun skulu auk þess fylgja tillögur um staðsetningu og stærð, svo og frumuppdráttir að fyrirhugaðri framkvæmd, eftir því sem við á.

4. gr.

Frumathugun fer fram á vegum hlutaðeigandi ráðuneytis, ríkisstofnunar, sveitarfélags eða annarra væntanlegra eignaraðila. Hafi annar aðili en ráðuneyti látið gera frumathugun, skal greinargerð skv. 3. gr. send viðkomandi ráðuneyti.

Viðkomandi ráðuneyti gerir tillögur til fjármálaráðuneytis, fjárlaga- og hagsýslustofnunar, um fjárveitingar til einstakra framkvæmda á grundvelli frumathugana og jafnframt um röð framkvæmda til ákvörðunar við gerð fjárlaga-frumvarps.

Ef ráðuneyti telur ekki fært að gera tillögu til fjárlaga- og hagsýslustofnunar um fjárveitingu til framkvæmdar skv. frumathugun, sem því hefur borizt, skal sú ákvörðun tilkynnt aðilum svo fljótt sem verða má, og gerð grein fyrir ástæðum.

5. gr.

Nú hefur fjárveiting til opinberra framkvæmda verið tekin í fjárlög, án þess að frumathugun hafi verið gerð, og skal þá frumathugun eigi að síður fara fram skv. ákvæðum 3. og 4. gr. laga þessara.

Leiði frumathugun í ljós, að álitni viðkomandi ráðuneytis, að ekki sé æskilegt að ráðast í áætlunargerð, er einungis heimilt að greiða kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs í frumathugun.

III. KAFLI
Áætlunargerð.

6. gr.

Áætlunargerð um opinbera framkvæmd fer fram á vegum hlutaðeigandi ráðuneytis, ríkisstofnunar, sveitarfélags eða annarra væntanlegra eignaraðila í samráði við fjárlaga- og hagsýslustofnun.

Þegar opinberri framkvæmd, sem ríkið og annar aðili standa að, er ráðstafað til áætlunargerðar, skal gera samning milli væntanlegra eignaraðila og þeirra aðila, er taka að sér áætlunargerð. Þátttaka ríkissjóðs í kostnaði vegna áætlunargerðar er háð skriflegu samþykki fjármálaráðuneytisins á þeim samningi.

7. gr.

Áætlunargerð um opinberar framkvæmdir skal vera í tvennu lagi:

1. Fullnaðaruppdrættir 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 framkvæmdartímabilið.
2. Rekstraráætlun, sem nær til minnst 5 ára, eftir að framkvæmd er lokið.

8. gr.

Að lokinni áætlunargerð skv. 7. gr., skal hlutaðeigandi ráðuneyti senda fjárlaga- og hagsýslustofnun áætlunina til athugunar.

Áætluninni skulu fylgja skilríki um það, að fullnægjandi lóðarréttindi og önnur réttindi, sem nauðsynleg eru vegna væntanlegrar framkvæmdar, verði fyrir hendi, þegar á þarf að halda.

9. gr.

Nú er áætlun um opinbera framkvæmd í fullu samræmi við ákvæði 7. og 8. gr. og byggð á raunhæfum forsendum að álitni fjármálaráðuneytis, og skal þá áætlunin í heild eða skýrt afmarkaður hluti hennar, er nær nýtanlegum áfanga, koma til athugunar við gerð fjárlagafrumvarps fyrir næsta ár.

Ef fjármálaráðuneytið tekur ekki slíka áætlun í fjárlagafrumvarp, skal það tilkynnt hlutaðeigandi ráðuneyti svo fljótt sem verða má og jafnframt gerð grein fyrir ástæðum.

10. gr.

Í frumvarpi til fjárlaga skal tilfæra þá fjárlhæð, sem ætluð er á fjárlagaárinu til viðkomandi framkvæmdar, og í greinargerð skal tilfæra þær fjárskuldbindingar, sem falla á seinni fjárlagaár í samræmi við áætlunina. Í fjárlagafrumvörpum næstu ára skal á sama hátt tilgreina fjárlhæðir, sem skv. endurskoðaðri áætlun nægja til þess að ljúka framkvæmd á tilsettum tíma.

IV. KAFLI

Verkleg framkvæmd.

11. gr.

Verkleg framkvæmd merkir í lögum þessum gerð verksamninga, verkið sjálft, eftirlit með því, sbr. 17. gr., og þar með úttekt. Verk merkir bæði vinnu og efni.

12. gr.

Verklega framkvæmd, sem greiða skal eingöngu af ríkisfé, er óheimilt að hefja fyrr en fyrir liggur:

1. Heimild í fjárlögum.
2. Ákvörðun hlutaðeigandi ráðuneytis um að nota þá heimild.
3. Staðfesting fjármálaráðuneytisins á því, að fjármagn verði handbært í samræmi við greiðsluáætlun skv. 7. gr.

Þegar um er að ræða sameiginlega framkvæmd ríkis og annars aðila, er eigi heimilt að hefja opinbera framkvæmd fyrr en fé hefur verið veitt til hennar á fjárlögum og undirritaður hefur verið samningur viðkomandi ráðuneytis og aðilans með áritun fjármálaráðuneytisins, er tryggð, að fjármagn verði handbært á framkvæmdartímanum í samræmi við greiðsluáætlun skv. 7. gr.

Eigi sveitarfélag hlut að máli og sé í greiðsluáætlun gert ráð fyrir framlögum úr sveitarsjóði, nægir um það atriði skrifleg yfirlýsing sveitarstjórnar, að á framkvæmdartímanum verði fjárhæðir teknar á fjárhagsáætlun sveitarfélagsins í samræmi við greiðsluáætlun skv. 7. gr.

13. gr.

Verk skal að jafnaði unnið skv. tilboði á grundvelli útboðs. Ef verk er þess eðlis eða aðstæður slíkar að öðru leyti, að útboð telst ekki munu gefa góða raun, er heimilt, að fenginni umsögn samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir, sbr. 22. gr., að víkja frá útboði, sbr. þó 2. mgr.

Ef tilboð eru óhæfilega há eða að öðru leyti ekki aðgengileg, skal verkinu ráðstafað á grundvelli fasts samningsverðs eða eftir reikningi.

Útboðslýsingar, verklýsingar og verksamningar skulu vera í samræmi við áætlun skv. 9. gr.

14. gr.

Innkaupastofnun ríkisins annast útboð verka. Framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins, sbr. 23. gr., undirbýr samningsgerð við verktaka og annast reikningshald og greiðslur vegna verka. Heimilt er að fela framkvæmdastofnunum ríkisins, sbr. 21. gr., að annast reikningshald og greiðslur vegna verka.

Þegar um er að ræða sameiginlega framkvæmd ríkis og sveitarfélags, er sveitarfélagi heimilt að annast útboð, undirbúa samningsgerð við verktaka og annast reikningshald og greiðslur vegna verksins, ef hlutaðeigandi sveitarfélag hefur til þess fullnægjandi aðstöðu að mati samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir, sbr. 22. gr.

Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir getur áskilið, að sveitarfélag, er sér um útboð vegna framkvæmdar, skuli fá samþykki Innkaupastofnunar ríkisins á útboðslýsingu áður en útboð fer fram.

Þegar framlög til sameiginlegra framkvæmda ríkis og sveitarfélags eru miðuð við ákveðið einingarverð, sbr. II. kafla laga nr. 49/1967 um skólakostnað, annast sveitarfélag útboð og verklega framkvæmd, nema öðruvísi um semjast.

15. gr.

Framkvæmdadeild gerir tillögur til aðila um það, hverju þeirra tilboða, sem borizt hafa, skuli tekið eða hvort öllum skuli hafnað, en þá koma til ákvæði 2. mgr. 13. gr.

16. gr.

Samningur við verktaka skal undirritaður af hlutaðeigandi ráðuneyti. Þegar um er að ræða sameiginlega framkvæmd ríkis og sveitarfélags eða annars eignaraðila, skal samningur undirritaður af báðum eða öllum aðilum, nema öðruvísi um seinjist, sbr. þó 4. mgr. 14. gr.

17. gr.

Við hvert verk skal eignaraðili eða eignaraðilar sameiginlega tilnefna sérfróðan umsjónarmann með framkvæmd verksamnings skv. 16. gr. Framkvæmdadeild skal samþykka umsjónarmanninn. Hann skal hafa fullt umboð til að koma fram fyrir hönd eignaraðila gagnvart verktaka og öðrum um allt, er varðar framkvæmd verksins.

Frávik frá áætlun skv. 9. gr. og verksamningi og verklýsingu gerðum skv. henni má eigi gera, þótt nauðsynleg séu, nema með samþykki umsjónarmanns.

Í sérstöku erindisbréfi skal nánar kveðið á um störf og valdsvið umsjónarmanns.

Umsjónarmaður skal gera skýrslu um verk skv. ákvæðum í erindisbréfi sínu og fyrir mælum framkvæmdadeildar. Skýrslur ber að senda öllum aðilum að framkvæmdum og ríkisendurskoðun.

18. gr.

Allur kostnaður vegna starfa umsjónarmanns telst til stofnkostnaðar opinberra framkvæmda.

19. gr.

Nú raskast kostnaðar- eða tímaáætlun verks vegna verðlagsbreytinga eða af tæknilegum orsökum, og skal þá hlutaðeigandi ráðuneyti svo fljótt sem auðið er gera tillögur til fjármálaráðuneytisins um breytta greiðsluáætlun. Samþykki fjármálaráðuneytið hina breyttu greiðsluáætlun, skal miða við hana í frumvarpi til fjárlaga næsta árs. Sé um að ræða sameiginlega framkvæmd ríkis og annars aðila, komi einnig til samþykki þess aðila á breyttri greiðsluáætlun.

V. KAFLI

Skilamat.

20. gr.

Að lokinni verklegri framkvæmd og úttekt skal fara fram skilamat. Í matinu skal gerð grein fyrir því, hvernig framkvæmd hefur tekizt miðað við áætlun. Enn fremur skal þar gerður samanburður við hliðstæðar framkvæmdir, sem þegar hafa verið metnar.

Ríkisendurskoðun setur nánari reglur um fyrirkomulag skilamats og sér um það, að greinargerðir um skilamat séu lagðar fyrir fjárveitinganefnd Alþingis, samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og eignaraðila.

VI. KAFLI

Yfirstjórn opinberra framkvæmda.

21. gr.

Fjármálaráðuneytið, fjárlaga- og hagsýslustofnun, fer með fjármálalega yfirstjórn opinberra framkvæmda, þ. e. frumathugunar, sbr. 3—5. gr., og áætlunargerðar, sbr. 6.—10. gr. Framkvæmdadeild Innkaupasíofnunar ríkisins fer með yfirstjórn verklegrar framkvæmdar, sbr. 11.—19. gr., og ríkisendurskoðun fer með yfirstjórn skilamats, sbr. 20. gr.

Sveitarfélög eða aðrir eignaraðilar fara með stjórn þeirra þátta, sem ræddir eru í 4., 6. og 14. gr., eftir því sem þar segir nánar.

Heimilt er að fela einstökum ríkisstofnunum umsjón nánar skilgreindra flokka opinberra framkvæmda, enda hafi þessar stofnanir aðstöðu til að annast þetta verkefni.

Ríkisstjórnin úrskurðar vafaatriði, sem snerta gildissvið og efni laganna.

22. gr.

Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir er fjármálaráðuneytinu til ráðuneytis um fjármálalega framkvæmd laga þessara, sbr. I.—III. kafla. Í nefndinni eiga sæti 3 menn: Formaður fjárveitinganefndar Alþingis eða sérstaklega tilnefndur fulltrúi nefndarinnar, forstjóri framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins 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 sveitarfélags, á fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga rétt á að sitja fundi hennar, nema sveitarfélag óski sjálft að tilnefna fulltrúa til fundarsetu.

Nefndin hefur það hlutverk að leiða saman sjónarmið eignaraðila opinberrar framkvæmdar á undirbúningsstigi og rannsaka frumathugun og áætlunargerð, sem eru undanfari verklegar framkvæmdir. Nefndin metur aðstöðu einstakra sveitarfélaga til að annast meðferð opinberrar framkvæmdar, sbr. 2. og 3. mgr. 14. gr., og fylgist að öðru leyti með framkvæmd hinnar fjármálalegu hliðar opinberrar framkvæmdar.

Ef nefndin telur, að óþarfa dráttur sé á afgreiðslu máls, sem sameignaraðili sendir hlutaðeigandi ráðuneyti, skal hún hlutast til um, að úr sé bætt.

23. gr.

Þegar eftir gildistöku laga þessara skal koma á fót framkvæmdadeild við Innkaupastofnun ríkisins undir stjórn sérstaks forstjóra. Framkvæmdadeildin fer með yfirstjórn verklegrar framkvæmdar, sbr. IV. kafla, nema til komi ákvæði 2. og 3. mgr. 21. gr., og hefur auk þess frumkvæði um stöðlun mannvirkja, eftir því sem við getur átt. Framkvæmdadeildin tekur við starfsemi byggingadeildar menntamálaráðuneytisins og byggingaefirlits við embætti húsameistara ríkisins.

Heimilt er að fela framkvæmdadeild umsjón með viðhaldi mannvirkja, enda þótt áætlaður kostnaður sé undir þeim talnalegu mörkum, sem getið er í 1. gr.

24. gr.

Fjármálaráðherra getur sett reglugerð um framkvæmd laga þessara.

25. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Um framkvæmdir, sem fé hefur verið veitt til í fjárlögum, en ekki hafnar við gildistöku laga þessara, skal farið að þessum lögum.

Um framkvæmdir, sem hafnar voru, en ólokið við setningu laganna, skal ákvæðum þeirra beitt, eftir því sem við getur átt um framkvæmdirnar í heild og einstaka áfanga þeirra.

Fjármálaráðherra er heimilt fyrst um sinn að hækka þau talnalegu mörk, sem sett eru um kostnað framkvæmda, sbr. 1. gr., hvort heldur er almennt eða fyrir einstakar tegundir framkvæmda.

Við gildistöku laga þessara skal framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins skrá allar opinberar framkvæmdir, sem hafnar eru, en ekki er lokið eða ekki eru að fullu greiddar fyrir þann tíma.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 1. nóvember 1965 skipaði fjármálaráðherra nefnd sjö manna undir for-
mennsku Jóns Sigurðssonar, nú ráðuneytisstjóra í fjármálaráðuneytinu, til að
„gera heildarathugun á því, hversu hagnýta megi með jákvæðustum árangri það
fé, er ríkið ver til margvíslegra fjárfestingarframkvæmda.“ Nefndin skilaði skýrslu
til fjármálaráðherra 19. apríl 1966. Á grundvelli þeirrar skýrslu var samið frum-
varp til laga um skipulag framkvæmda á vegum ríkisins, og var það lagt fyrir
Alþingi vorið 1967. Frumvarpið varð ekki útrætt á því þingi, enda ekki til þess
ætlað, þar sem því var fyrst og fremst ætlað að kynna ákveðnar hugmyndir um
þessi mál. Síðan var frumvarpið sent nokkrum aðilum til umsagnar, þ. á m.
Sambandi íslenzkra sveitarfélaga og Efnahagsstofnuninni. Að fengnum umsögn-
um þeirra, ákvað fjármálaráðherra að láta fara fram athugun á frumvarpinu á
ný. Að athugun frumvarpsins stóðu Páll Líndal, borgarlögmaður, tilnefndur af
Sambandi ísl. sveitarfélaga, Torfi Ásgeirsson, skrifstofustjóri, tilnefndur af Efna-
hagsstofnuninni og dr. Gísli Blöndal, hagsýslustjóri ríkisins, tilnefndur af fjármála-
ráðuneytinu.

Frumvarpið var síðan lagt fyrir Alþingi að nýju í nokkuð breyttum búningi í
desember 1968, þar sem m. a. var kveðið nokkru nánar á um hlutverk annarra aðila
en ríkisins í því ákvarðana- og framkvæmdakerfi, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, að
komið verði á fót varðandi opinberar framkvæmdir. Hins vegar var hvergi vikið
frá þeirri grundvallarhugsun, er fólst í tillögum sjö manna nefndarinnar og ákvæð-
um hins upphaflega frumvarps. Voru því kaflar úr skýrslu nefndarinnar birtir aftur
sem fylgiskjal með því frumvarpi og verður svo enn.

Fjárhagsnefnd efri deildar Alþingis fékk málið til meðferðar og leitaði nefndin
umsagnar ýmissa aðila. Bárust umsagnir frá Rannsóknaráði ríkisins, Félagi ráð-
gjafaverkfræðinga, Samtökum ísl. verktaka og Sambandi ísl. sveitarfélaga. Umsagnir
þessar bera með sér, að aðilar hafa kynnt sér mjög rækilega ákvæði frumvarpsins,
og sú skoðun er alls staðar látin í ljós, að frumvarpið, ef að lögum verður, feli í sér
mikla bót á skipan opinberra framkvæmda frá því sem verið hefur, enda þótt athuga-
semdir og ábendingar séu gerðar varðandi einstök ákvæði. Auk þess var fjallað um
frumvarpið á fundum ráðuneytisstjóra, svo og þeirra ríkisforstjóra, sem helzt annast
verklegra framkvæmdir. Ljóst þótti, að umsagnir og ábendingar þessara aðila væru
svo athyglisverðar, að nauðsynlegt væri að rannsaka þær til hlítar, og varð það til
þess, að ekki reyndist unnt að afgreiða málið frá síðasta Alþingi.

Frumvarpið er nú enn á ný lagt fyrir Alþingi og hefur verið breytt nokkuð
með tilliti til umsagna og álits ofangreindra aðila. Meginbreytingin, sem gerð
hefur verið, varðar það ákvarðanakerfi, sem frumvarpið gerir ráð fyrir að komið
verði á fót. Þannig þótti við nánari athugun ekki æskilegt, að afskipti og þar með
ábyrgð fjármálaráðuneytisins næði til verklegra framkvæmda, og því hefur verið
gert ráð fyrir því í 23. gr. frumvarpsins, að komið verði á fót sérstakri framkvæmda-
deild við Innkaupastofnun ríkisins, er hafi með höndum yfirstjórn verklegra fram-
kvæmda. Með því yrði verksvið fjármálaráðuneytisins að mestu takmarkað við undir-
búningsstigin tvö, frumathugun og áætlunargerð. Þá er gert ráð fyrir, að ríkisendur-
skoðun í stað fjármálaráðuneytis annist fjárhagslega úttekt, sem hér er kölluð skila-
mat, og er annað en tæknileg úttekt, sem venjulega fer fram á framkvæmdum.
Þykir og æskilegra, að skilamatid annist aðili, sem er óháður framkvæmdinni á
fyrri stigum. Aðrar breytingar frá fyrra frumvarpi varða fremur orðalag og fram-
setningu en efnisleg atriði, og vísast í því efni til athugasemda við einstakar greinar
frumvarpsins.

Markmiðið með frumvarpi þessu er að tryggja sem hagkvæmasta nýtingu þess
fjármagns, sem varið er til opinberra framkvæmda. Í því skyni eru í frumvarpinu
ákveði, sem eiga að tryggja, að ákvörðun um að hefja verk verði ekki tekin, fyrr
en fullnaðarundirbúningi er lokið, þannig að unnt verði að gera greiðsluskuld-

bindingar fyrir verkið í heild og ekki þurfi til þess að koma, að lausaskuldir safnist eða verk stöðvist af fjárhagsástæðum. Með þessu ætti að verða unnt að tryggja samfelld og hagkvæmt framhald verka og þar með sem stytztan framkvæmdartíma. Einnig ætti með slíkri samræmingu að verða unnt að fá yfirsýn mála, þannig að ekki verði ráðizt í fleiri verk en fjármagn leyfir á hverjum tíma. Frumvarpið gerir ráð fyrir, að sem flest verk á vegum hins opinbera verði unnin á útboðsgrundvelli og tryggt verði samræmt bókhald, þannig að samanburður kostnaðar verkanna fái st. Rétt þykir, að skilið verði milli þeirra aðila, sem gera áætlanir um verk, og hinna, sem framkvæma. Þá er gert ráð fyrir, að umsjón með framkvæmd verka sé falin sérfróðum manni, þannig að afskiptum þeirra, sem nota eiga eða ráða yfir viðkomandi mannvirki, sé lokið, þegar verk hefst. Loks þykir rétt að setja fastar reglur um fjárhagslega úttekt mannvirkja, sem hér hefur verið kölluð skilamat, og samning greinargerða um framkvæmdir með það fyrir augum, að slíkt megi birta opinberlega.

Frumvarpið felur ekki í sér neinar eðlisbreytingar á valdi Alþingis varðandi opinberar framkvæmdir frá því sem nú er. Alþingi á eftir sem áður frumkvæði að öllum opinberum framkvæmdum með samþykki undirbúningsfjárveitinga, og getur þar bæði verið um að ræða tillögur, sem eru í upphaflegu fjárlagafrumvarpi, og eins nýjar tillögur, sem samþykktar kunna að verða í meðförum þingsins. Síðan vísar Alþingi málum til embættismanna og sérfræðinga, er framkvæma ýtarlega rannsókn á hinum ýmsu viðfangsefnum eftir föstum reglum. Á þessu stigi mála verður raunar komið á nánara sambandi löggjafarvalds og framkvæmdavalds en tíðkæzt hefur með setu formanns fjárveitinganefndar í samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir. Að þessu loknu koma málun aftur til kasta Alþingis þannig unnin, að þingmönnum eiga að verða ljósar sem flestar hliðar, er máli skipta, til þess að unnt verði að ná þeim megintilgangi frumvarpsins að fullnægja nákvæmt skýrgreindum þörfum með sem minnstum tilkostnaði. Frumvarpið miðar að því að auðvelda Alþingi að taka endanlegar ákvarðanir um opinberar framkvæmdir og leiða jafnframt í ljós þær fjárskuldbindingar, sem slíkar ákvarðanir hafa í för með sér í framtíðinni. Loks tryggir frumvarpið það, að skýrslur um hina eiginlegu framkvæmd verka berist Alþingi jafnan að loknu hverju einstöku verki, þannig að þingið geti lagt mat á það, hvernig til hefur tekizt.

Um stöðu sveitarfélaganna er svipað að segja. Til þátttöku ríkissjóðs í kostnaði við sameiginlegar framkvæmdir hefur þurft samþykki tiltekinna ríkisstofnana. Frumkvæði það, sem sveitarfélögin hafa átt að sameiginlegum framkvæmdum, helzt óbreytt. Sú meginbreyting, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, er sú, að gerðar eru meiri kröfur um undirbúning framkvæmda, og af því leiðir, eins og áður hefur verið nefnt, að framkvæmdir ættu að geta gengið greiðar, og þar sem fyrirfram hefur verið gengið frá fjárframlögum beggja aðila, ættu framkvæmdir ekki að stöðvast vegna fjárskorts. Er það sameiginlegt hagsmunamál ríkis og sveitarfélaganna, að sem bezt nýting verði á tilteknu fjármagni, og ótvíræður ávinningur fyrir þjóðarheildina.

Um 1. gr.

Í greininni er skýrgreining á hugtakinu „opinber framkvæmd“ eins og það er notað í þessu frumvarpi. Hugtakið er hér þrengt frá því, sem málvenja er, þannig að sem minnstur vafi geti verið um, hvaða framkvæmdir falla undir ákvæði laganna. Orðin „opinber framkvæmd“ eru í frumvarpinu notuð í stað þess að endurtaka í hvert sinn þá skýrgreiningu, sem er í 1. gr.

Rétt er að vekja athygli á því, að ákvæðum lagafrumvarpsins er ætlað að taka til breytinga, endurbóta, viðgerða og viðhalds mannvirkja. Hér ræður annars vegar fjárhæð og hins vegar, hvort hagkvæmt er, að dómi ráðuneytisins, að beita þeirri málsmeðferð, sem 2. gr. lagafrumvarpsins gerir ráð fyrir.

Gert er ráð fyrir heimild til handa fjármálaráðuneytinu að breyta þeim kostnaðarmörkum, sem opinberri framkvæmd í skilningi laganna eru sett, þannig, að miðað sé við raunkostnað framkvæmda, þrátt fyrir verðlagsbreytingar.

Að jafnaði myndu ákvæði laganna hvorki ná til framkvæmda, sem ríkissjóður ábyrgist eða veitir lán til, né til framkvæmda, sem styrktar eru úr ríkissjóði, án þess að um eignaraðild ríkissjóðs sé að ræða, svo sem er um jarðræktarstyrki. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu, að ríkissjóður setji það skilyrði fyrir láuveitingu eða styrkveitingu, sem nær kostnaðarlágmarki greinarinnar, að málsmeðferð sé í samræmi við ákvæði laganna, eftir því sem við getur átt, svo sem ákvæði 3. og 4. gr. um frumathugun, ákvæði 7. gr. um áætlunargerð og ákvæði 20. gr. um skilamat.

Skv. 3. mgr. getur ríkisstjórnin ákveðið, að málsmeðferð varðandi gerð eða breytingu mannvirkis, sem kostað er af ríkisstofnun, er hefur sjálfstæðan fjárhag, skuli vera í samræmi við ákvæði lagafrumvarps þessa, eftir því sem við getur átt. Er hér t. d. átt við ríkisbankana.

Framkvæmdir á vegum ríkisfyrirtækja og sjóða í ríkiseign, sem skráð eru í B-hluta frumvarps til fjárlaga, falla undir skýrgreiningu 1. mgr.

Um 2. gr.

Í greininni er nefnd sú boðleið, sem opinber framkvæmd fer samkvæmt frumvarpinu, og vísað til þeirra lagagreina, sem kveða nánar á um einstök atriði.

Um 3. gr.

Hér er kveðið á um þá athugun, sem skv. frumvarpinu skal gera, áður en ákvörðun er tekin um það, hvort ráðast skuli í áætlunargerð um verkið sjálft. Frumvarpið gerir skýran mun á frumathugun og áætlunargerð. Í frumathugun er ætlað, að kannaðar séu sem flestar þeirra hugmynda, sem til greina gætu komið sem grundvöllur að áætlunargerð skv. III. kafla frumvarpsins.

Bæði í ákvæðum frumvarpsins um frumathugun og um áætlunargerð er lögð áhersla á, að hverri áætlun um stofnkostnað skuli fylgja áætlun um rekstrarkostnað nokkur ár fram í tímann. Við mat á fyrirhugaðri lausn getur væntanlegur rekstrarkostnaður haft úrslitahýðingu um val á þeirri stofnframkvæmd, sem ákveðið verður að ráðast í.

Um 4. gr.

Ætlað er til, að frumkvæði að athugun á kostum sé í höndum væntanlegra eignaraðila. Sé um að ræða væntanlega sameign ríkis og sveitarfélaga gæti ríkið, þ. e. viðkomandi ráðuneyti eða ríkisstofnanir, í sumum tilvikum átt frumkvæðið, sérstaklega þegar fleiri en eitt sveitarfélag eiga hlut að máli.

Þar sem einn megintilgangur frumvarpsins er að tryggja, að ekki sé ráðizt í fleiri framkvæmdir en fjármagn leyfir hverju sinni, er ætlað til, að ráðuneytin kveði á um nauðsyn þeirra framkvæmda, sem fjárveitinga er óskað til, með því að raða þeim til ákvörðunar við gerð fjárlagafrumvarps.

Með 3. mgr. er ætlað að tryggja sveitarfélögum eða öðrum væntanlegum eignaraðilum, að greinargerð um frumathugun, sem send hefur verið viðkomandi ráðuneyti, fái rétta og skjóta málsmeðferð.

Um 5. gr.

Samþykki Alþingi fjárveitingu til opinberrar framkvæmdar án þess að frumathugun sé fyrir hendi, er gert ráð fyrir, að fjárveitingin eða hluti hennar sé notaður til frumathugunar, er síðan fari boðleið skv. ákvæðum frumvarpsins. Þessu ákvæði er ætlað að tryggja samræmda meðferð allra opinberra framkvæmda án tillits til þess, hvernig frumkvæði er til komið.

Ákvæðum annarrar málsgreinar er ætlað að koma í veg fyrir, að opinbert fé sé notað til áætlunargerðar og/eða verklegra framkvæmda í þeim tilvikum, er ófyr-

irsjáanlegir örðugleikar koma í ljós við frumathugun, eða þegar í ljós kemur, að málið af einhverjum ástæðum er þannig vaxið, að vissu þykir fyrir því, að Alþingi vilji taka málið öðrum tókum en gert var ráð fyrir við afgreiðslu viðkomandi fjárlaga.

Um 6. gr.

Í III. kafla er kveðið á um málsmeðferð við áætlunargerð, eftir að valinn hefur verið einhver þeirra kosta, sem frumáætlun býður.

Þegar um er að ræða framkvæmdir, sem ríkið stendur eitt að, er áætlun gerð á vegum hlutaðeigandi ráðuneytis eða ríkisstofnunar. Þegar um er að ræða sameiginlegar framkvæmdir ríkis og sveitarfélags, fer eftir atvikum, á hvers vegum áætlun er gerð. Gert er ráð fyrir, að það frumkvæði, sem sveitarfélög hafa haft hingað til, haldist, enda hafi þau fullnægjandi aðstöðu til að vinna verkið. Sama á við, þegar um aðra eignaraðila er að ræða.

Eins og segir í inngangi þarf til að koma samræming við undirbúning, og er ráðgert, að sú samræming verði í höndum fjármálaráðuneytisins.

Ákvæðum 2. mgr. er ætlað að koma í veg fyrir, að væntanlegur eignaraðili, annar en ríkissjóður, geti einhliða skuldbundið ríkissjóð um kostnaðarþátttöku í áætlunargerð án þess að samið sé um væntanlegan kostnað. Enn fremur er ætlað til þess, að fjármálaráðuneytið geti sett skilyrði um hæfni og menntun þess aðila, sem áætlunargerð er falin.

Um 7. gr.

Greinin gerir ráð fyrir, að þegar hér er komið undirbúningi, séu gerðar miklu víðtækari áætlanir en hingað til hefur tíðkast, þ. á m. er gert ráð fyrir nákvæmri greiðsluáætlun, sem getur verið forsenda þess, að hægt sé að ljúka tilteknum áfanga eða verki í heild viðstöðulaust.

Í 2. tl. er gert ráð fyrir, að samín verði rekstraráætlun, og yrði hún sama eðlis og sú áætlun, sem um ræðir í 2. mgr. 3. gr., en nákvæmari að því marki, sem áætlun um stofnkostnað skv. 1. tl. þessarar greinar er nákvæmari en samsvarandi áætlun með frumathugun.

Um 8. gr.

Í 2. mgr. eru ákvæði til þess að tryggja, að ekki séu óútkljáð eignarheimildar- eða réttindamál, áður en verkið sjálft hefst. Reynsla undanfarinna ára bendir eindregið til þess, að þessara ákvæða sé þörf.

Um 9. gr.

Þegar um stærri framkvæmdir er að ræða, eru oft ógreinileg skil milli áfanga eða þá, að fyrirhugaður verkáfangi, t. d. ákveðin lenging hafnargarðs, uppsteypa á byggingarskrokki, o. s. frv., kemur ekki að gagni miðað við þá fullnægingu þarfa, sem stefnt er að, nema fleiri verkáfangar komi til.

Ákvæði 2. mgr. er ætlað að tryggja, að eignaraðilum berist tafarlaust vitneskja um hugsanlega synjun fjármálaráðuneytisins á því að taka í fjárlagafrumvarp fjárveitingu til opinberrar framkvæmdar, sem áætlun hefur verið gerð um.

Um 10. gr.

Tilgangur greinarinnar er, að Alþingi hafi á hverjum tíma sem ljósasta mynd af þeim fjárskuldbindingum næstu ára, sem fjárveiting til opinberra framkvæmda hefur í för með sér.

Um 11. gr.

Þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Sé um sameiginlega framkvæmd ríkis og sveitarfélags að ræða, mun í fjáröflunaráætlun fyrir framkvæmdatímabilið skv. 7. gr. að jafnaði reiknað með:

1. Beinú framlagi úr ríkissjóði skv. fjárlögum.

2. Framlagi sveitarfélags:

a. Beinú framlagi á framkvæmdatímanum.

b. Lánsfé frá sjóðum eða peningastofnunum.

Ekki þykir rétt í lagafrumvarpi þessu að gefa fyrir máli um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga á sama hátt og kveðið er á um fjárlagafrumvarp í 10. gr. Orðalag 3. mgr. miðar því til þess, sem venja er um fjárhagsáætlanir sveitarfélaga.

Um fyrirhugaðar lántökur sveitarfélaga þurfa að sjálfsögðu að liggja fyrir sem skýrastar upplýsingar, áður en heimild er gefin til þess, að verk sé hafið.

Um 13. gr.

Greinin hefur að geyma stefnuýfirlýsingu um það, að opinberar framkvæmdir skuli að jafnaði unnar eftir útboði, þótt gert sé ráð fyrir undantekningum eftir eðli verks eða öðrum ástæðum.

Um 14. gr.

Í greininni er Innkaupastofnun ríkisins falið að annast öll útboð verka, en framkvæmdadeild Innkaupastofnunarinnar, sbr. 23. gr., er falin samningsgerð, nema í þeim tilvikum, er sveitarfélag hefur að mati samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir fullnægjandi aðstöðu til þess, enda sé um sameiginlega framkvæmd ríkis og viðkomandi sveitarfélags að ræða.

Reykjavík og nokkur önnur stór sveitarfélög munu hafa slíka aðstöðu og um langt skeið látið hjóða út verk. Sú reynsla og verkkunnátta, sem er undirstaða þess, að hægt sé að beita útboðsaðferðum, er því fyrir hendi, og ekki er ástæða til þess, að ríkið taki á sig ábyrgð í þessum tilvikum. Innkaupastofnunin mun eftir sem áður hafa aðstöðu til þess að gæta réttar ríkissjóðs, sbr. 3. mgr..

Framkvæmdadeild er á sama hátt falið reikningshald og greiðslur vegna verka, nema í þeim tilvikum, er framkvæmdastofnanir ríkisins og sveitarfélög hafa fullnægjandi aðstöðu til þess. Hagkvæmt þykir, að sá aðili, sem hefur með höndum samningsgerð vegna verka, sjái einnig um bókhald. Með því skapast m. a. bætt aðstaða til samanburðar á kostnaði við sambærileg verk.

Framkvæmdadeild mundi hins vegar ekki taka ákvörðun um, hvort eða hvaða tilboðum skuli tekið, sbr. 15. gr.

Samkvæmt ákvæðum laga nr. 49/1967 um skóla, sem kostnaðir eru sameiginlega af ríki og sveitarfélögum, er kostnaður ríkissjóðs fyrirfram samningsbundinn, og greiða sveitarfélög það sem umfram er. Er sú greiðsla mismunandi eftir því, hvort um kennslu- eða heimavistarrými er að ræða, og auðvitað einnig eftir því, hvernig til tekst um verklega framkvæmd. Að undanskildu því, sem hér er sagt um verklega framkvæmd, er ætlað til, að öll málsmeðferð verði eins og lagafrumvarpið kveður á um, enda eru ákvæði laga nr. 49/1967 og reglugerða, er settar hafa verið skv. þeim lögum, í fullu samræmi við það. Um skólamannvirki, þar sem stofnkostnaður skiptist eftir ákvæðum laga nr. 41/1955, færi að öllu eftir ákvæðum þessara laga, sbr. „ákvæði til bráðabirgða.“

Um 15. gr.

Tilboð, sem berast skv. ákvæðum 14. gr., skulu metin af framkvæmdadeild, en þar ætti að vera bezt aðstaða til mats á tilboðum sökum sérþekkingar starfsmanna. Er hér ekki um endanlega ákvörðun að ræða, heldur tillögur um eignaraðila, en fulltrúar þeirra hafa, þegar hér er komið, átt kost á því að fylgjast með öllum undirbúningi mála.

Um 16. gr.

Á sama hátt og frumvarpið gerir ráð fyrir, að hlutaðeigandi ráðuneyti geri tillögur um fjárveitingu á grundvelli frumathugana, jafnvel þótt slík frumathugun hafi verið unnin á vegum ríkisstofnunar, sem undir það ráðuneyti heyrir, þá er hér lagt til, að hin endanlega skuldbinding ríkissjóðs, þ. e. samningur við verktaka,

sé undirritaður af viðkomandi ráðuneyti og áritaður af fjármálaráðuneyti. Með þessu er ætlað að koma í veg fyrir, að ríkisstofnanir, bygginganefndir, framkvæmdanefndir o. s. frv., eða aðrir ríkisaðilar með óljós umboð geti skuldbundið ríkissjóð.

Augljóst er, að bæði fjármálaráðuneyti og málefningaráðuneytum er brýn nauðsyn að hafa sem skýrasta mynd af fjárhagslegum skuldbindingum sínum. Það fæst ekki nema með skýrum ákvæðum um, á hvern hátt skuldbinding ríkissjóðs verður til.

Að öðru leyti virðist greinin ekki þarfnast skýringar.

Um 17. gr.

Umsjón með opinberum framkvæmdum hefur verið á ýmsan hátt hagað og ábyrgð, ef nokkur er, verið óljós. Oft hafa starfað sérstakar bygginganefndir með óljós umboð og ótiltekinn starfstíma. Ábyrgð hefur verið dreift á arkitekt, byggingareftirlitsmenn og einhverja byggingarnefndarmanna. Bygginganefndirnar hafa jafnvel getið af sér framkvæmdanefndir, sem þó hafa ekkert persónulegt umboð eða ákvörðunarvald haft.

Bygginganefndir hafa mikilvægu hlutverki að gegna til þess að leiða saman væntanlega eignaraðila og aðra þá, sem hagsmuna hafa að gæta, sérstaklega á frumathugunar- og áætlunargerðarstigi. Þegar áætlun er fullgerð og verk hafið, er brýn nauðsyn þess, að einn maður sé ábyrgur fulltrúi væntanlegra eignaraðila gagnvart verk-tökum.

Hér er því lagt til, að við hvert verk, sem unnið verður skv. ákvæðum lagafrumvarps þessa, sé tilnefndur sérfróður umsjónarmaður, enda sé í sérstöku erindisbréfi til hans kveðið á um starf og verksvið hans.

Sé um að ræða verk, sem greitt er eingöngu úr ríkissjóði, þykir eðlilegt, að umsjónarmaður sé tilnefndur af viðkomandi ráðuneyti og samþykktur af framkvæmdadeild. Sé um að ræða sameiginlega framkvæmd ríkis og sveitarfélags, mundi sami háttur á hafður, nema viðkomandi sveitarfélag hafi í þjónustu sinni sérfróða menn. Þá tilnefnir það umsjónarmann, háðan samþykki framkvæmdadeildar.

Um 18. gr.

Þarfnast ekki skýringar að öðru leyti en því, að skv. ákvæðum greinarinnar ber að reikna með kostnaði við umsjón í kostnaðaráætlun skv. 7. gr.

Um 19. gr.

Þar sem einn megingilgangur lagafrumvarps þessa er að tryggja viðstöðulaust framhald verka, er auðsætt að tryggja þarf, að áætluð fjárframlög breytist, ef ófyrirsjáanleg tæknileg atriði valda breytingum á raunkostnaði eða verðlag breytist.

Um 20. gr.

Hér er gert ráð fyrir, að allar opinberar framkvæmdir, sem lögín taka til, séu háðar sérstöku mati, er fram fari við endanleg reikningssskil að afloknum skilum verktaka eða annars framkvæmdaraðila á verkinu. Hefur mat þetta hér verið kallað skilamat til aðgreiningar úttekt, sem er annars eðlis og táknar samkvæmt málvenju tæknilegt mat á verki eða verkhlutum. Skilamat táknar hér eins konar fjárhagslega úttekt verka og felur í sér mat á árangri þeim, sem náðst hefur við framkvæmd verks miðað við áætlun um verkið, svo og kostnaðarsamanburð við önnur hliðstæð verk. Tilgangurinn með skilamati er að skapa grundvöll, er verið gæti fjárveitingarvaldi til leiðbeiningar um fjárfestingarákvarðanir í framtíðinni og jafnframt skapað almennt aðhald við opinberar framkvæmdir.

Aðalverkefni ríkisendurskoðunar er, eins og kunnugt er, að sannprófa, hvort fé ríkissjóðs hafi verið ráðstafað á þann hátt, sem ætlað var til. Þar safnast m. a.

saman fjárhagslegar upplýsingar um opinberar framkvæmdir, og er því eðlilegt, að þeirri stofnun sé, sem óháðum aðila, ætlað að gera eða láta gera skilamat. Fleiri gögn mun að jafnaði þurfa en þær fjárhagslegu upplýsingar, er felast í venjulegu reikningshaldi. Getur ríkisendurskoðun krafist þá, sem að framkvæmd standa, um allar þær upplýsingar, sem nauðsynlegar þykja, þ. á m. um upphaflega áætlun, breytingar, sem kunna að hafa verið gerðar á þeirri áætlun, skýrslur umsjónarmanns, úttektargerð o. s. frv.

Þótt ekki sé í lagafrumvarpinu kveðið á um form skilamats, er augljóst, að aðaláherzlu ber að leggja á þau atriði, er þjóna framangreindum tilgangi skilamatsins. Er ætlað til, að skilamat sé lagt fyrir fjárveitinganefnd Alþingis og þá aðila, er um opinbera framkvæmd hafa séð. Til álita kæmi, að skilamat vegna fullgerðra framkvæmda sé látið fylgja ríkisreikningi viðkomandi árs eða birt á annan hátt í hentugu formi.

Um 21. gr.

Eins og fram kemur hér að framan, er ætlunin sú með lagafrumvarpi þessu, að yfirstjórn opinberra framkvæmda, sem löggin taka til, sé í höndum þriggja aðila, þ. e. fjármálaráðuneytis, framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins og ríkisendurskoðunar.

Sveitarfélag, sem hefur aðstöðu til að annast sameiginlega framkvæmd, ætti að jafnaði að hafa hana með höndum, enda hefur slíkt marga kosti, t. d. eru möguleikar þess til að fylgjast með framkvæmd að jafnaði miklu betri en möguleikar ríkisstofnana í Reykjavík til slíks.

Eðlilegt er, að tilteknum ríkisstofnunum sé falin umsjón vissra framkvæmda, þar eð á þann hátt má nýta þá reynslu, sérhæfingu og aðra aðstöðu, sem skapazt hefur í viðkomandi stofnunum vegna áralangrar starfsemi þeirra að sérverkefnum. Er þar t. d. átt við Vegagerð ríkisins.

Um 22. gr.

Lagt er til, að sérstök samstarfsnefnd verði skipuð til að vera til ráðuneytis um hvaðeina, sem varðar fjármálalega framkvæmd laga þessara. Í henni eigi sæti þeir tveir embættismenn, sem mest hafa með framkvæmd laganna að gera, þ. e. hagsýslustjóri ríkisins og forstjóri framkvæmdadeildar Innkaupastofnunar ríkisins. Þá er gert ráð fyrir, að formaður fjárveitinganefndar eða sérstaklega tilnefndur fulltrúi nefndarinnar sitji í samstarfsnefndinni til að skapa betri tengsl við Alþingi.

Þau mál, sem nefndin fær til meðferðar, eru yfirleitt undirbúin af öðrum ráðuneytum eða sveitarfélögum. Þykir því sjálfsgagt, að þessir aðilar eigi fulltrúa, sem sitji fundi nefndarinnar, þegar mál þeirra eru til meðferðar.

Rétt þykir, að nefndin hafi heimild til að hlutast til um, að mál, sem frá sveitarfélögum koma, fái greiða meðferð.

Um 23. gr.

Frumvarp þetta, ef að lögum verður, hlýtur að auka allverulega verkefni þeirra aðila, er hafa með höndum framkvæmd laganna. Rannsókn frumathugana, könnua áætlana, eftirlit með verklegum framkvæmdum og gerð skilamats, allt þetta krefst sérhæfðs starfslíðs.

Nú þegar eru til stofnanir, sem hafa að vissu marki slík verkefni með höndum, en augljós hagkvæmni virðist í því fólgin, að þær séu sameinaðar því rannsóknar- og eftirlitskerfi, sem hér er lýst.

Þessi starfsemi öll hlýtur að kosta nokkurt fé, en hún má verða æði kostnaðarsöm, ef hún á ekki eftir að borga sig margfaldlega með bættum vinnubrögðum við opinberar framkvæmdir.

Fylgiskjal.

NEFND UM OPINBERAR FRAMKVÆMDIR

Kaflar úr skýrslu til fjármálaráðherra, dags. 19. apríl 1966.

6. Niðurstöður ihugana.

6.0 Almennar athugasemdir.

Til grundvallar skipun nefndarinnar um opinberar framkvæmdir mun hafa legið sú víska, að opinberar framkvæmdir hér á landi séu að jafnaði mun dýrari en vera þyrfti. Nefndin telur þessa ályktun rétta og telur liggja til þess fjölmargar orsakir, sem hún telur ógerlegt að gera tæmandi grein fyrir. Viðleitni til að finna slíkar orsakir og fyrirbyggja þær hlýtur eðli málsins samkvæmt að vera verk, sem er óaðskiljanlegur hluti vinnunnar við undirbúning verka og framkvæmd þeirra, en verður aldrei lokið.

Hér að framan í köflum 4. og 5. er getið ýmissa slíkra orsaka, sem nefndin telur sig hafa greint.

Nokkrar helztu orsakirnar vill nefndin draga saman hér á eftir.

6.1 Orsakir, sem lúta að stefnu í fjármálum opinberra framkvæmda.

Ráðizt er í fleiri framkvæmdir í einu en fjármagnið leyfir, sem til þeirra er veitt, svo að unnt sé að halda hverju verki áfram með þeim hraða, sem er nauðsynlegur til að hagkvæm framkvæmd verkanna geti átt sér stað. Þessi aðferð hefur keðjuverkandi áhrif, sem öll leiða til óhæfilegs kostnaðar hvers mannvirkis og fækkun þeirra mannvirkja, sem lokið er ár hvert.

Sífelldur fjárskortur veldur töfum, sem verða beinn kostnaðarauki, og draga auk þess verk óeðlilega á langinn og valda þannig óbeinum aukakostnaði.

Fjárskortur veldur því, að hugsun þeirra, sem framkvæma verkin, beinist meir að fjáröflun en góðri nýtingu fjárins.

Útboðum verður ekki beitt, þegar fjárhagsgrundvöllur framkvæmdar er í óvissu og ekki unnt að gera fasta greiðslusamninga, sem víst er um efndir á.

Fjárskorturinn leiðir viljandi eða óviljandi til heimildarlausra fjárskuldbindinga og samsafns af reikningum, sem ekki eru tók á að greiða, þegar þeir eru gjaldfallnir.

Ekki eru gerðar sérstakar ráðstafanir til að mæta útgjöldum, sem eðlilega geta fallið til umfram áætlun.

6.2 Málsmeðferð við ákvarðanir um opinberar framkvæmdir.

Reglur eru engar til, sem tryggja ákveðna málsmeðferð við ákvörðun um að hefja opinberar framkvæmdir. Þetta ástand hefur keðjuverkandi áhrif á sama hátt og rakið var undir lið 6.1 hér að framan.

Raunverulegur hemill er enginn, sem kemur í veg fyrir, að það ástand skapast, sem lýst var í lið 6.1 hér að framan.

Undirbúningur að framkvæmdum verður misjafn og oftast ófullnægjandi.

Ákvörðun um að hefja opinbera framkvæmd og veita til hennar nokkurt fé er tekin svo snemma á undirbúningsstigi, að ákafinn að hefja framkvæmdir kemur oft í veg fyrir fullnægjandi undirbúning fyrirfram.

Áætlanir um kostnað eru að jafnaði ekki nægilega vandaðar.

Ákvarðanir eru að jafnaði teknar, án þess að fyrir liggi ihugun á fjármála- legum afleiðingum þeirra til langs tíma, að því er varðar rekstrarkostnað og bundnar fjárfestingar.

Undirbúningur flestra verka er eins manns verk eða einnar stofnunar, oft hinnar sömu, sem verkið framkvæmir. Gagnrýni kemst því ekki að til að sannfærast um, að bezta og hagkvæmasta lausn sé valin.

Tímasetning verks verður ónákvæm. Verkið hefst strax og eitthvert fé er til, en að jafnaði veit enginn, hvenær því lýkur og það verður nothæft.

6.3 Skipulag á stjórn opinberra framkvæmda.

Fyrirkomulag á stjórn framkvæmda ríkisins er ekki í föstum skorðum og í sunnum tilfellum órökrétt, þar sem það þó er fastmótað:

Hlutverk framkvæmdastjórnar við ýmsa mannvirkjagerð er of oft óljóst og óæskileg óvissa ríkjandi um ábyrgð hvers þeirra aðila, sem hlut eiga að máli, á því sem gert er.

Skil eru óglögg milli undirbúningsaðila („projekterandi“ aðila) og framkvæmdaraðila, enda vinna oft báðir jöfnum höndum vegna skorts á undirbúningi fyrirfram. Oftsinnis annast sami aðili bæði verkin, undirbúning og framkvæmd.

Framkvæmdastjórn mannvirkjagerðar er iðulega fengin í hendur nefnd leikmanna á því sviði (byggingarnefnd), þótt hér sé um að ræða sérfræðilegt viðfangsefni.

Samræming milli sams konar mannvirkja, gerð staðla um stærðir, gerð, gæði o. þ. h. hefur ekki átt sér stað, þannig að flest mannvirki, sem reist eru fyrir ríkisfé, eru „módel“-smíð.

7. Tillögur um aðgerðir og framkvæmd þeirra.

7.0 Almennar athugasemdir.

Nefndin telur þær athuganir, sem hún hefur gert, hafa staðfest vitneskjuna um gallaðar aðferðir við opinberar framkvæmdir hér á landi.

Það eru alkunn sannindi, að það verk, að gera sér ljós ákveðin vandamál í umfangsmiklum rekstri, er tiltölulega einfalt, samanborið við að finna lausnir á vandamálum og gera þær lausnir virkar í framkvæmd. Þessir örðugleikar eru sennilega þar að auki enn meiri í opinberum rekstri en einkarekstri, vegna hinna pólitísku sjónarmiða, sem hvarvetna gætir að sjálfsögðu í ákvörðunum um ríkisreksturinn.

Því vill nefndin undirstrika, um leið og hún setur fram tillögur um aðgerðir á því sviði, sem hún hefur fengið til meðferðar, að hér er einungis stigið fyrsta skrefið á langri leið.

Ef framhald verður á þessu starfi, sem nefndin vonast til, er margt, sem hætt getur áhrif á, hvernig til tekst. En eitt er meginatriði. Það er ekki til neins að reyna að framkvæma neinar umbótatillögur á þessu sviði, nema ríkisstjórn og Alþingi á hverjum tíma standi heils hugar að þeim markmiðum, sem sett eru, og hagi störfum sínum samkvæmt því.

Með þessum formála vill nefndin gera eftirfarandi tillögur:

7.1 Reglur um boðleið¹⁾ fyrir ákvörðun um opinberar framkvæmdir.

Settar verði ákveðnar reglur um þá boðleið, sem mál til undirbúnings ákvörðun um að hefja opinbera framkvæmd þarf að fara, áður en það telst vera tilbúið til ákvörðunar. Uppdráttur að tillögu nefndarinnar að slíkri boðleið, ásamt skýringum á helztu stigum hennar, fylgir skýrslunni sem fylgiskjal nr. 9.1.

Tilgangur með tillögunum:

Að tryggja samræmdan undirbúning allra verka.

Að tryggja, að ákvörðun um að hefja verk verði ekki tekin fyrr en fullnaðarundirbúningi er lokið.

Að auðvelda samanburðarathugun á verkum, sem tímabært er að hefja, og fjármagni, sem tiltækt er til þeirra, svo að ekki verði ráðizt 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 á vissum fresti.

1) Boðleið er hér notað sem þýðing á enska orðinu procedure.

7.2 Aðferð við veitingu fjár til opinberra framkvæmda.

Fjárveiting til að greiða allan áætlaðan kostnað verks verði tekin í fjárlög um leið og verk er ákveðið.

Tekin verði upp sú meginregla, að ríkisframkvæmdir, sem ekki skila tekjuafgangi, skuli fjármagna eingöngu með fjárveitingum úr ríkissjóði (ekki með lánum).

Jafnframt verði tekin upp nokkur fjárveiting á 20. gr. Út. fjárlaga, sem svarar til fjárveitingar til óvissra útgjalda vegna rekstrar á 19. gr.

Tilgangur tillagnanna:

Að tryggja samfellt og hagkvæmt framhald verksins, sem ákveðið hefur verið, og þar með sem stytztan framkvæmdartíma.

Að gera mögulegar greiðsluskuldbindingar fyrir heilt verk, sem dreifist á fleiri en eitt ár.

Að gera kleift að ljúka verkum, sem ákveðin hafa verið, jafnvel þótt áætlanir um framkvæmdakostnað og beinar fjárveitingar standist ekki fyllilega, og þá án þess að safna lausaskuldum.

7.3 Skipulagning á stjórn mannvirkjagerðar á vegum ríkisins.

Gerðar verði ráðstafanir til að taka ákveðna stefnu við stjórnun mannvirkjagerðar á vegum ríkisins.

Hin nýja stefna miði að eftirtöldum markmiðum:

Skilja algerlega í 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 samanburðarathuganir kostnaðaratriða.

Þjóða út á einum stað alla mannvirkjagerð á ríkisins vegum, sem eðli máls og aðstaða á markaðnum leyfir útboð á.

Til að koma þessari stefnu í framkvæmd, telur nefndin, auk þess sem talið er í liðum 7.1 og 7.2, 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.