

Flugvallaframkvæmdir á árunum 1992-1995

Stjórnsýsluendurskoðun



RÍKISENDURSKOÐUN

Júlí 1997

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	5
2. HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	7
I SKIPAN FLUGVALLAFRAMKVÆMDA	7
<i>Flugmálaáætlun.....</i>	7
<i>Framkvæmdaáætlun.....</i>	8
II ÁÆTLANIR UM FLUGVALLAFRAMKVÆMDIR	8
<i>Framkvæmd flugmálaáætlunar.....</i>	8
<i>Framkvæmdaáætlun fjárlaga.....</i>	9
<i>Framkvæmd kostnaðaráætlunar fyrir útböð.....</i>	10
<i>Undirbúnings- og framkvæmdahlíð flugvallaframkvæmda</i>	10
III TÆKNILEGT OG FJÁRHAGSLEGT UPPGJÖR	12
3. SKIPAN FLUGVALLAFRAMKVÆMDA	15
3.1 STJÓRNSSKIPURIT FLUGMÁLASTJÓRNAR	17
4. ÁÆTLANIR UM FRAMKVÆMDIR Á FLUGVÖLLUM.....	21
4.1 LANGTÍMAÁÆTLANIR.....	21
4.2 FLUGMÁLAÁÆTLUN	23
4.3 FRAMKVÆMDAÁÆTLUN FJÁRLAGA	24
5. FLUGVALLAFRAMKVÆMDIR 1992 - 1995	25
6. UNDIRBÚNINGS- OG FRAMKVÆMDAHLÍÐ FLUGVALLAFRAMKVÆMDA	37
6.1 ÚTBODSGÖGN OG VERKLYSINGAR VEGNA FLUGVALLAFRAMKVÆMDA	37
6.2 FLUGVALLAFRAMKVÆMDIR, SEM EKKI VORU BOÐNAR ÚT.....	38
6.3 TÆKNILEG GÖGN EKKI AFHENT Á UMSÓMDUM TÍMA	41
6.4 SKILATÍMI FRAMKVÆMDA SAMKVÆMT VERKSAMNINGI EKKI VIRTUR	42
6.5 TAFABÆTUR SAMKVÆMT VERKSAMNINGI EKKI INNHEIMTAR.....	44
6.6 TÆKNILEGT EFTIRLIT MEÐ FLUGVALLAFRAMKVÆMDUM	45
6.7 KOSTNAÐARÁÆTLUN VEGNA ÚTBODS	46
7. TÆKNILEGT OG FJÁRHAGSLEGT UPPGJÖR VEGNA FRAMKVÆMDA	51

Töflur

TAFLA 1	ÚRTAK FRAMKVÆMDA Á FLUGMÁLAÁÆTLUN.....	25
TAFLA 2	FRAMKVÆMDIR SAMKVÆMT ÚRTAKI SEM VAR FLYTT EÐA FRESTAÐ	27
TAFLA 3	FRAMKVÆMDIR Í ÚRTAKI SEM EKKI ERU Á FLUGMÁLAÁÆTLUN	28
TAFLA 4	KOSTNAÐUR VIÐ FLUGVALLAFRAMKVÆMDIR, FRÁVIK FRÁ FLUGMÁLAÁÆTLUN...	30
TAFLA 5	ÁÆTLAÐ FJÁRFRAMLAG TIL FLUGSTÖÐVARINNAR Á EGILSSTÖÐUM.....	31
TAFLA 6	ÚRTAK FRAMKVÆMDA SEM UNNAR VORU Á TÍMABILINU	33
TAFLA 7	FJÁRVEITINGAR VEITTAR TIL FRAMKVÆMDA EFTIR AÐ ÞEIM VAR LOKIÐ	34
TAFLA 8	UPPGJÖR OG MILLIFÆRSLA FJÁRVEITINGA Á ÞÓRSHÖFN 1993	35
TAFLA 9	UPPGJÖR OG MILLIFÆRSLA FJÁRVEITINGA Á GJÖGRI 1993.....	35
TAFLA 10	HÆSTU FRAMLÖGIN	36
TAFLA 11	FLUGVALLAFRAMKVÆMDIR, SEM EKKI VORU BOÐNAR ÚT	39
TAFLA 12	HÖNNUN OG EFTIRLIT SEM EKKI VAR BOÐIN ÚT	41
TAFLA 13	SKILATÍMI FLUGVALLAFRAMKVÆMDA SKV. VERKSAMNINGI EKKI VIRTUR.....	42
TAFLA 14	TILBOÐ FRÁ VERKTAKA FRÁVIK FRÁ KOSTNAÐARÁÆTLUN ÚTBOÐS.....	46
TAFLA 15	GREIÐSLUR TIL VERKTAKA FRÁVIK FRÁ KOSTNAÐARÁÆTLUN ÚTBOÐS	48

1. Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur gert sérstaka athugun á hvern hátt Flugmálastjórn hefur staðið að framkvæmdum við flugvelli. Í 9. gr. laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun er kveðið á um að hún geti framkvæmt stjórnsluendurskoðun sem felst í að kanna meðferð og nýtingu á ríkisfé. Skal stofnunin jafnframt vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri. Við athugunina voru höfð til hliðsjónar lög nr. 31/1987 um flugmálaáætlun og fjáröflun til framkvæmda í flugmálum, nr. 119/1950 um stjórn flugmála, nr. 65/1993 um framkvæmd útboða, nr. 63/1970 með breytingum nr. 55/1993 um skipan opinberra framkvæmda og reglugerð nr. 302/1996 um innkaup ríkisins.

Athugunin fór þannig fram að valið var úrtak framkvæmda áráanna 1992 til 1995. Flugmálaáætlanir voru tvær á tímabilinu og gefnar út til tveggja ára í senn á árunum 1992 og 1994. Til skoðunar komu 60 framkvæmdir eða verkáfangar á 16 flugvöllum og nam raunkostnaður þeirra 1,1 milljarði króna.

Gögn sem athuguð voru lúta að áætlunargerð, tæknilegum undirbúningi og eftirliti framkvæmda ásamt fjárhagsuppgjöri þeirra. Tekið var úrtak úr fjárhagsbókhaldi og reikningar sem tilheyrðu framkvæmdum kannaðir auk þess sem rætt var við starfsmenn Flugmálastjórnar. Niðurstöður athugana Ríkisendurskoðunar er að finna í skýrslu þessari.

2. Helstu niðurstöður

I *Skipan flugvallaframkvæmda*

Samkvæmt lögum nr. 119/1950 fer samgönguráðherra með yfirstjórn flugmála. Núverandi skipan í flugmálum má rekja til ársins 1984 þegar þáverandi samgönguráðherra skipaði nefnd til að vinna að tillögugerð um framkvæmdir í flugmálum. Starf nefndarinnar leiddi af sér að lagt var fram frumvarp að lögum nr. 31/1987 er kveður á um skipan flugmála og fjáröflun til framkvæmda á flugvöllum. Skiptast lögin eftir þessum tveimur málaflokkum. Í kjölfar þessa nefndastarfs var gerð tíu ára langtímaáætlun fyrir tímabilið 1986 til 1996. Á árinu 1994 var gerð ný áætlun til sex ára og gildi frá árinu 1994 til 1999. Með fyrri áætluninni var lagður grunnur að þeirri skipan í framkvæmdum við flugvelli sem fylgt hefur verið allt fram á þennan dag.

Flugmálaáætlun

Samkvæmt lögum ber samgönguráðherra að fengnum tillögum flugmálastjóra og flugráðs að leggja fyrir Alþingi flugmálaáætlun til samþykktar. Skal hún vera til fjögurra ára og endurskoðuð á tveggja ára fresti. Áætlanirnar hafa verið samþykktar sem þingsályktun á Alþingi.

Í flugmálaáætlun eru taldir upp flugvellir, nýbyggingar flugvalla og búnaður fyrir flugleiðsögu og flugumferðarstjórn á gildistíma áætlunarinnar. Enn fremur er í henni að finna áætlaðan kostnað við viðhald flugvalla og annan kostnað Flugmálastjórnar á sama tímabili. Keflavíkurflugvöllur telst ekki með þeim flugvöllum sem Flugmálastjórn hefur með að gera. Hún sýnir einnig áætlun um fjáröflun og skiptingu útgjalda á gildistíma áætlunarinnar. Í flugmálaáætlun kemur ekki fram kostnaðar-áætlun fyrir framkvæmdir heldur er um að ræða greiðsluáætlun sem byggð er á áður nefndum langtímaáætlunum.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að Alþingi sé gerð grein fyrir áætlun um kostnað við hvert verkefni, hver staða þeirra er á gildistíma flugmálaáætlunar, hvað sé eftir og gerð tillaga um á hvern hátt

framkvæmdum verði lokið. Að auki þarf að semja greiðsluáætlun er sé í samræmi við kostnaðaráætlun.

Framkvæmdaáætlun

Í umfjöllun fjárlaganefndar Alþingis um fjárlagatillögu ársins er aðallega rætt um heildarfjárveitingu flugvallaframkvæmda, en umfjöllun um einstakar framkvæmdir fer fram í samgöngunefnd. Helsti galli við fjárlagagerðina er að mati Ríkisendurskoðunar sá að kostnaðaráætlanir einstakra verkefna eru ekki gerðar samfara fjárlagagerðinni heldur er látið nægja að gera greiðsluáætlun fyrir hvert ár.

II Áætlanir um flugvallaframkvæmdir

Ríkisendurskoðun kannaði framkvæmd áætlana um flugvallaframkvæmdir fyrir árin 1992 - 1995. Þær áætlanir sem til skoðunar komu voru á flugmálaáætlun fyrir tímabilið 1992 - 1995 og fyrir tímabilið 1994 - 1997. Þá var könnuð framkvæmd kostnaðaráætlunar Flugmálastjórnar fyrir útboð. Í úrtakinu lentu 60 flugvallaframkvæmdir eða verkáfangar á 16 flugvöllum á tímabilinu 1992 - 1995. Af þessum 60 framkvæmdum eða verkáföngum voru 43 á flugmálaáætlun en 6 af þeim hafði verið frestað. Þannig var tæplega 40% framkvæmda sem unnar voru á þessu tiltekna tímabili skoðaðar og nam raunkostnaður þeirra framkvæmda 1,1 milljarði króna.

Framkvæmd flugmálaáætlunar

Af þeim 43 framkvæmdum sem voru skoðaðar voru 29 unnar á tilsettum tíma miðað við flugmálaáætlun. Kostnaðaráætlun vegna þessara framkvæmda nam 930,8 milljónum króna en það svarar til um 86% af kostnaði við þær framkvæmdir, sem lentu í úrtakinu. Fjórtán framkvæmdum eða verkáföngum var annað hvort flýtt eða frestað miðað við áformaðan framkvæmdatíma samkvæmt flugmálaáætlun.

Flugmálastjórn gerir kostnaðaráætlanir um þær framkvæmdir sem fyrirhugað er að ráðast í samkvæmt flugmálaáætlun. Sú kostnaðaráætlun er fyrsta stig áætlunar sem gerð er um tiltekna framkvæmd og er hún að jafnaði gerð með $\pm 30\%$ nákvæmni. Þessar kostnaðaráætlanir byggja oft á einingaverðum Flugmálastjórnar og áætluðum magntölum. Oft er rannsóknum og öðrum athugunum ólokið þegar framkvæmd er sett inn á flugmálaáætlun þannig að jafnvel getur verið um meiri skekkjur að ræða.

Ríkisendurskoðun bar saman kostnaðaráætlun flugmálaáætlunar við raunkostnað við framkvæmdir. Samanburðurinn leiddi í ljós að kostnaður við 14 framkvæmdir eða verkáfanga af 31 samanburðarhæfri framkvæmd eða verkáföngum voru umfram $\pm 30\%$ nákvæmni. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi jafnframt í ljós að ráðist var í 12 framkvæmdir eða verkáfanga á árunum 1992 til 1995 sem ekki voru á flugmálaáætlun.

Framkvæmdaáætlun fjárlaga

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda er óheimilt að hefja verklega framkvæmd sem greidd er af ríkisfé, fyrr en fyrir liggur heimild í fjárlögum og staðfesting fjármálaráðuneytis á því að fjármagn verði handbært í samræmi við greiðsluáætlun skv. 7. gr. laganna. Fjárheimildir í fjárlögum, sem veittar eru hverju sinni til opinberra framkvæmda, eiga að jafnaði að vera byggðar á kostnaðaráætlun fjárlaga. Kostnaðaráætlun framkvæmda á fjárlögum er svokölluð annars stigs áætlun og er gerð að jafnaði með $\pm 15\text{-}20\%$ nákvæmni. Að öllu jöfnu á öllum rannsóknum að vera lokið vegna þeirra framkvæmda sem fyrirhugað er að ráðast í. Að mati Ríkisendurskoðunar gilda ákvæði ofangreindra laga um flugvallaframkvæmdir eftir því sem við á hverju sinni, enda sé ekki sérstaklega mælt fyrir á annan veg í öðrum lögum.

Flugmálastjórn gerir ekki sérstaka kostnaðaráætlun í þessu sambandi heldur er sú kostnaðaráætlun, sem kemur fram í flugmálaáætlun lögð til grundvallar. Þetta gerir það að verkum að samanburður á framkvæmda-kostnaði fjárlaga og raunkostnaði framkvæmda er ekki mögulegur þar sem framkvæmdakostnaður fjárlaga er í raun greiðsluáætlun. Þar sem kostnaðaráætlun er það gagn, sem ákvörðun Alþingis um fjárframlög á fjárlögum til flugvallaframkvæmda grundvallist á, er mjög mikilvægt að hún sé eins nákvæm og kostur er. Nokkuð hefur skort á að svo væri.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður að gera þá kröfu að flugvallaframkvæmd sé fullhönnuð og tilbúin í útboð þegar hún fer á framkvæmdaáætlun til afgreiðslu Alþingis. Að sama skapi verður sú kostnaðaráætlun, sem fjárveitingar Alþingis eru byggðar á, að vera gerð með $\pm 10\text{-}15\%$ nákvæmni eins og löggin um skipan opinberra framkvæmda kveða á um.

Samkvæmt úrtakinu var ráðist í 12 framkvæmdir eða verkáfanga á tímabilinu sem ekki voru á flugmálaáætlun og nam raunkostnaður þeirra liðlega 58 milljónum króna.

Ríkisendurskoðun telur að með samþykki Alþingis á flugmálaáætlun sé bæði búið að ákveða þær framkvæmdir sem á að ráðast í og forgangsröðun þeirra á gildistíma áætlunarinnar. Ef Flugmálastjórn telur að bregða verði út af framkvæmdaröð verkefna á samþykktri flugmálaáætlun eða taka inn nýjar framkvæmdir, sem ekki eru á flugmálaáætlun, þurfi að breyta áætluninni með formlegum hætti. Því verður að leggja breytingar á flugmálaáætlun fyrir Alþingi til samþykktar. Engin ákvæði er að finna í lögum um flugmálaáætlun eða Flugmálastjórn er heimila henni að breyta út frá samþykktri flugmálaáætlun án afskipta löggjafans.

Framkvæmd kostnaðaráætlunar fyrir útboð

Lokastig kostnaðaráætlana Flugmálastjórnar, sem er þriðja stig áætlana sem stofnunin gerir um tiltekna framkvæmd, er að lokinni fullnaðarhönnun framkvæmdar áður en verkið er boðið út. Kostnaðaráætlunin er að jafnaði gerð með $\pm 10\%$ nákvæmni og er sú áætlun er útboðsgögn eru byggð á.

Ríkisendurskoðun bar saman kostnaðaráætlun Flugmálastjórnar fyrir útboð við raunkostnað verktaka við flugvallagerð fyrir þær framkvæmdir sem boðnar voru út samkvæmt úrtakinu og voru samanburðarhæfar. Af þeim 40 framkvæmdum eða verkþáttum sem komu til skoðunar í þessu sambandi var greiðsla til verktaka í 19 framkvæmdum eða verkþáttum umfram $\pm 10\%$ nákvæmni. Það verður að teljast nokkuð hátt hlutfall sé tekið mið af því að um svokallaða þriðja stigs áætlun er að ræða, þar sem óvissuþættir hafa að miklu leyti verið útilokaðir. Hin umtalsverðu frávik sem eru á milli kostnaðaráætlana hönnuða og raunkostnaðar verktaka í mörgum framkvæmdum eða verkþáttum vekja upp enn á ný spurningar um hvort grundvöllur kostnaðaráætlana Flugmálastjórnar uppfylli að öllu leyti þær kröfur, sem gerðar eru til slíkra áætlana við opinberar framkvæmdir.

Undirbúnings- og framkvæmdahlið flugvallaframkvæmda

Verkhönnun telst lokið við gerð útboðsgagna, þ.e. verklýsingu og magnskrá svo og kostnaðaráætlun um fullmótað mannvirki með $\pm 10\text{-}15\%$ nákvæmni sbr. handbók um opinberar framkvæmdir. Leiðbeining þessi er skýr og eðlilegt að miða við hana ef aðrar reglur segja ekki annað. Verktaki á að jafnaði að geta treyst að upplýsingar í verklýsingum og útboðsgögnum séu réttar þannig að hann geti grundvallað tilboð sitt á þeim. Að öðrum kosti er hætt við því að forsendur fyrir tilboðinu séu ekki réttar. Engu að síður má finna dæmi um að hönnun flugvallamannvirkis hafi verið breytt eftir að framkvæmd var hafin.

Ráðist hefur verið í nokkrar flugvallaframkvæmdir án þess að útboð hafi farið fram þrátt fyrir að lög um skipan opinberra framkvæmda mæli fyrir um að það skuli að jafnaði gert. Í útboðsstefnu ríkisins frá árinu 1993 voru sett nánari ákvæði um lágmarksfjárhæðir þeirra framkvæmda sem bjóða skal út. Framkvæmdir sem áætlað er að kosti meira en fimm milljónir króna skal bjóða út nema augljóst sé að það þjóni ekki hagsmunum viðkomandi stofnunar.

Rök Flugmálastjórnar fyrir að bjóða umrædd verk ekki út voru m.a. þau að viðkomandi verktaki hafi verið sá eini, sem hafði yfir að ráða tækjabúnaði á staðnum til þess að vinna tiltekin verk, erfitt hafi verið að fá verktaka til þess að bjóða í tilteknar framkvæmdir á fámennum stöðum eða um hafi verið að ræða mjög sérhæfða starfsemi sem Flugmálastjórn ein hefði þá tækniþekkingu sem nauðsynleg væri við slík verk. Ríkisendurskoðun telur að fljótt á litið sé fátt sem bendir til þess að nauðsynlegt hafi verið að víkja frá almennu reglunni um útboð.

Verkliðirnir hönnun og tæknilegt eftirlit voru aldrei boðnir út í þeim flugvallaframkvæmdum sem lentu í úrtakinu. Rök Flugmálastjórnar fyrir að bjóða ekki hönnun og tæknilegt eftirlit út voru að aðeins fáir aðilar í landinu hafi þekkingu á þessum framkvæmdum. Hönnunarkostnaður á hvert einstakt verkefni, að einu undanskildu, var ekki það hár að krafan um útboð samkvæmt lögum ætti við. Ríkisendurskoðun bendir hins vegar á að miðað við framkvæmdaáætlun ársins og langtímaáætlanir hafi mátt bjóða út samkynja framkvæmdir í einu lagi, t.d. hönnun bundins slitlags.

Í verksamningum um flugvallaframkvæmdir er yfirleitt að finna ákvæði um skilatíma. Þó að slíkt ákvæði hafi verið að finna í framkvæmdum sem komu til skoðunnar í þessu sambandi lauk aðeins hluta þeirra á réttum tíma miðað við skilatíma í verksamningi. Ákvæði um tafabætur í verksamningi er að jafnaði í stærri og dýrari framkvæmdum, en í minni framkvæmdum svo og verkþáttunum hönnun og eftirliti er ekki ákvæði um slíkt. Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að tafabótaákvæðum verksamninga í flugvallaframkvæmdum var ekki beitt þó svo að verktaki skilaði ekki verki á réttum tíma. Í ljós kom að í ýmsum tilvikum voru kröfur um tafabætur ekki gerðar gegn því að verktakar gerðu á sama hátt ekki kröfur um viðbótargreiðslur vegna eins og annars sem þeir töldu út af standa við lok framkvæmda samkvæmt verksamningi. Ríkisendurskoðun telur að til þess að jafnræðis gæti með verktökun, þá þurfi að hafa ákvæði um tafabætur í öllum verksamningum flugvallaframkvæmda en ekki aðeins í sumum. Ekki hefur fengist skýring á því hvers vegna ákvæði um tafabætur er ekki að finna í öllum verksamningum Flugmálastjórnar.

Við verklok í verklegum framkvæmdum á borð við flugvallagerð þarf að gera upp og afgreiða ýmis atriði og kröfur, sem aðilar telja sig af ýmsum ástæðum eiga hvor á annan. Dæmi um slíkar kröfur af hálfu verkkaupa er krafa um tafabætur, hafi verklok tafist, lokafrágangur og snyrting á athafnasvæði verið ábótavant o.s.frv. Af hálfu verktaka kunna að vera uppi kröfur um viðbótargreiðslur vegna aukakostnaðar sem hann gat ekki gert ráð fyrir þar sem útboðsgögn voru gölluð eða ófullkomin o.s.frv. Mjög brýnt er að kröfur af þessu tagi komi fram og séu gerðar formlega upp af aðilum í stað þess að þeir geri með sér einhverskonar samkomulag, oftast óformlegt, um að hafa ekki uppi frekari kröfur hvor á annan. Aðeins með að draga kröfur af þessu tagi fram í dagsljósið er hægt að tryggja að réttar upplýsingar liggi fyrir um raunkostnað verksins. Jafnframt verður minni hætta á því en ella að aðilar fái ekki réttmætar kröfur sínar uppfylltar. Um leið verður að telja að dregið sé úr hættu á því að sterkari aðilinn í samningssamböndum af þessu tagi notfæri sér kröfur um tafabætur sem einhverskonar skiptimynt þegar kemur að lokauppgjöri verka.

Sá háttur er hafður á hjá Flugmálastjórn að hún kaupir út nær allt eftirlit með flugvallaframkvæmdum, auk þess sjá starfsmenn Flugmálastjórnar um hluta af eftirlitinu. Borið hefur á því að hönnuðir sinni einnig eftirliti með framkvæmdum og er það í ósamræmi við það sem eðlilegt má telja. Það er þó viðurkennt að nokkur kostur sé því samfara þar sem boðleiðir verða styttri ef þarf að taka skjótar ákvarðanir varðandi breytingar á hönnun. Ókosturinn er hins vegar sá að með því er eftirlitsmaðurinn orðin dómari í eigin sök ef um hönnunarmistök er að ræða.

III Tæknilegt og fjárhagslegt uppgjör

Flugmálastjórn gefur út ársskýrslu flugvallapjónustunnar og um framkvæmdir sem unnar voru á árinu. Skýrslan sýnir hve miklu framkvæmdafé hefur verið varið til hvers flugvallar og hún sýnir einnig skiptingu framkvæmdafjár eftir verkefnum á landinu í heild. Þá inniheldur hún stutta framkvæmdalýsingu á þeim framkvæmdum, sem ráðist var í á árinu og stöðu þeirra í lok ársins á hverjum flugvelli.

Ríkisendurskoðun telur að ársskýrsla flugvallapjónustunnar eigi að auki að innihalda m.a. upplýsingar um hvað hver einstök framkvæmd kostaði, samanburð á raunkostnaði við framkvæmd og kostnaðaráætlun, hvernig hver framkvæmd sé fjármögnuð, skýringar á því hvort framkvæmdin hafi verið boðin út eða unnin í samningsvinnu, hvort

viðkomandi framkvæmd sé á flugmálaáætlun eða framkvæmdaáætlun ársins eða ef vikið sé frá þessu þá fylgi skýringar á því hvers vegna svo hafi verið gert. Þá á skýrslan að innihalda greinagóða lýsingu á framgangi framkvæmdarinnar, lýsingu á hvort framkvæmdamagn hafi verið breytt miðað við áætlun, lýsingu á aukaverkum eða viðbótarverkum ásamt kostnaði ef um þau sé að ræða og hver hafi unnið tiltekna framkvæmd eða áfanga, ef um áfangaskipta framkvæmd sé að ræða.

Við skoðun á tæknilegum og fjárhagslegum gögnum um framkvæmdir á flugvöllum kom í ljós að Flugmálastjórn gerir ekki framkvæmdaskýrslu fyrir hverja framkvæmd eftir að henni er lokið eins og 20. gr. laga nr. 63/1970 um opinberar framkvæmdir kveður á um að skuli gert. Samkvæmt upplýsingum Flugmálastjórnar er helsta ástæðan sú að ekki sé mannaflí í stofnuninni til að sinna þessu verkefni. Aðeins í einu tilfalli hefur verið leitast við að vinna skilamat í samræmi við framangreind lagafyrirmæli.

Lokaskýrsla um flugvallaframkvæmdir auðveldar endurskoðun og eftirlit með framkvæmdum af þessum toga. Auðveldara verður að fylgjast með hvað þessar framkvæmdir kosta í heildina og einnig kemur það til með að varðveita reynsluna við gerð flugvallamannvirkja og sem nýta má við flugvallagerð í framtíðinni.

3. Skipan flugvallaframkvæmda

Með bréfi dagsettu 6. febrúar 1984 skipaði þáverandi samgönguráðherra nefnd til að vinna að tillögugerð um framkvæmdir í flugmálum. Starf nefndarinnar leiddi af sér frumvarp um flugmálaáætlun og fjáröflun til framkvæmda í flugmálum sem lagt var fram á Alþingi haustið 1986. Frumvarpið var samþykkt þann 27. mars 1987 og eru lög nr. 31/1987.

Samkvæmt lögnum ber samgönguráðherra að leggja fram, að fengnum tillögum flugráðs og flugmálastjóra, tillögu til þingsályktunar um flugmálaáætlun fyrir Alþingi. Hlutverk Alþingis er að ákveða skiptingu útgjaldanna á einstaka framkvæmdaliði og afgreiða tillöguna með þingsályktun um flugmálaáætlun fyrir fjögurra ára tímabil. Tillöguna skal endurskoða á tveggja ára fresti og jafnframt gera nýja tveggja ára áætlun en í henni skal gera grein fyrir fjáröflun og útgjöldum helstu málaflökkanna. Framkvæmd samþykkrar tillögu er síðan í höndum flugmálastjóra og starfsmanna hans.

Í flugmálaáætlun skulu taldir upp allir flugvellir, nýbyggingar flugvalla og búnaður fyrir flugleiðsögu og flugumferðarstjórn á gildistíma áætlunarinnar. Enn fremur áætlaður kostnaður við viðhald flugvalla og annar kostnaður Flugmálastjórnar á sama tímabili. Keflavíkurflugvöllur telst ekki með þeim flugvöllum sem Flugmálastjórn hefur yfirumsjón með.

Annar kafli laganna fjallar um fjármögnun flugmálaáætlunar en þar kemur fram að þeir sem selja flugvélabensín og þotueldsneyti á íslenskum flugvöllum til innanlands- og millilandaflugs skuli greiða af því sérstakt gjald. Gjaldið, sem nefnt er eldsneytisgjald, nemur nú 1,60 krónum af hverjum lítra flugvélabensíns og 0,80 krónum af hverjum lítra þotueldsneytis. Undanþágur frá gjaldinu gilda um flug á skemmri leiðum innan sama landsfjórðungs og áætlunarflug á milli Íslands og Norður-Ameríku.

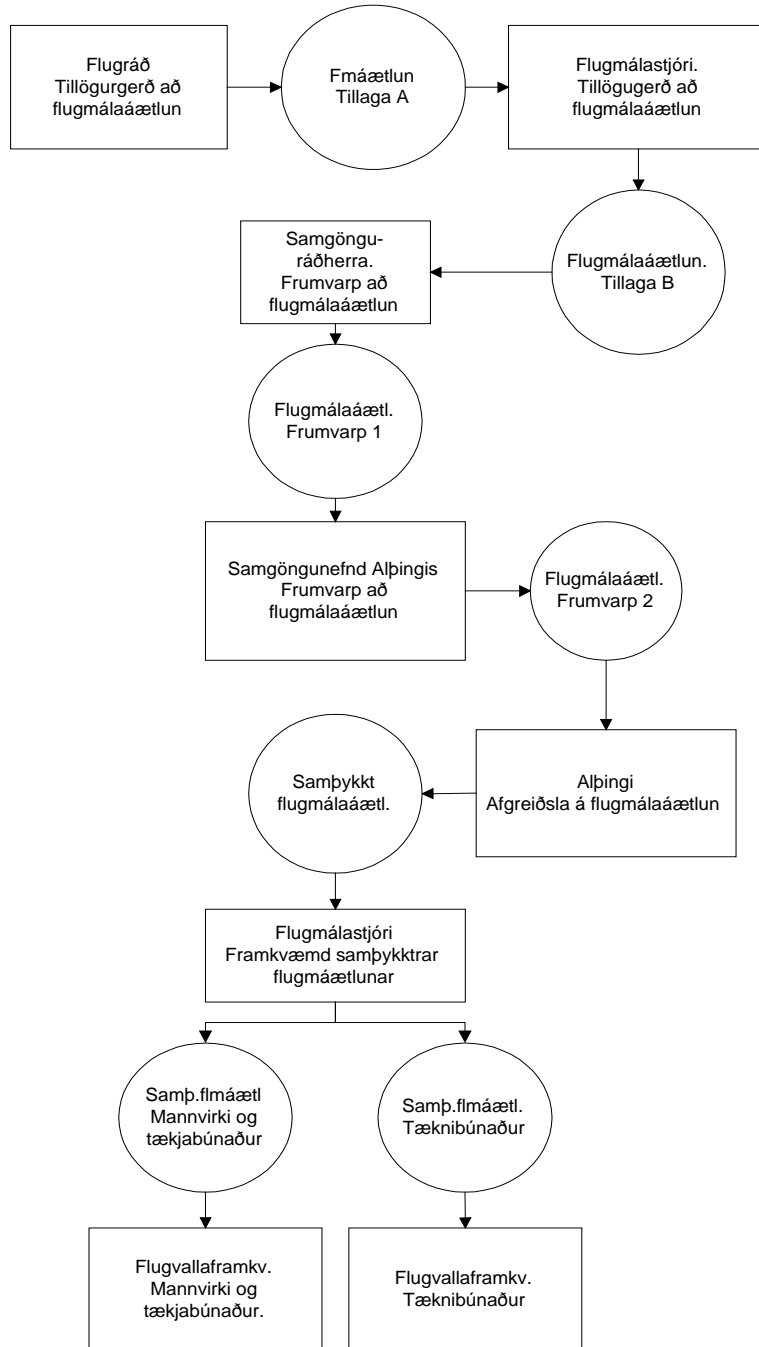
Jafnframt er lagt á ferðamenn sérstakt flugvallagjald, vegna hvers manns, sem ferðast með loftfari innanlands og til annarra landa. Gjaldið er mismunandi og nemur nú 1.250 krónum á hvern ferðamann, sem ferðast til útlanda og 330 krónur á hvern ferðamann, sem ferðast innanlands¹. Sérstaklega er tekið fram í 6. og 14. grein laganna að gjaldinu skuli varið

¹ Miðað við fargjald báðar leiðir.

til framkvæmda í flugmálum og til rekstrar flugvalla samkvæmt flugmálaáætlun. Til að tryggja enn frekar framkvæmd flugmálaáætlunar er kveðið á um í 16. grein laganna að auk þeirra tekna, sem aflað verður skuli veita sérstakt framlag á fjárlögum.

Lýsa má skipan flugvallaframkvæmda á eftirfarandi hátt:

Mynd 1 Skipan flugvallaframkvæmda

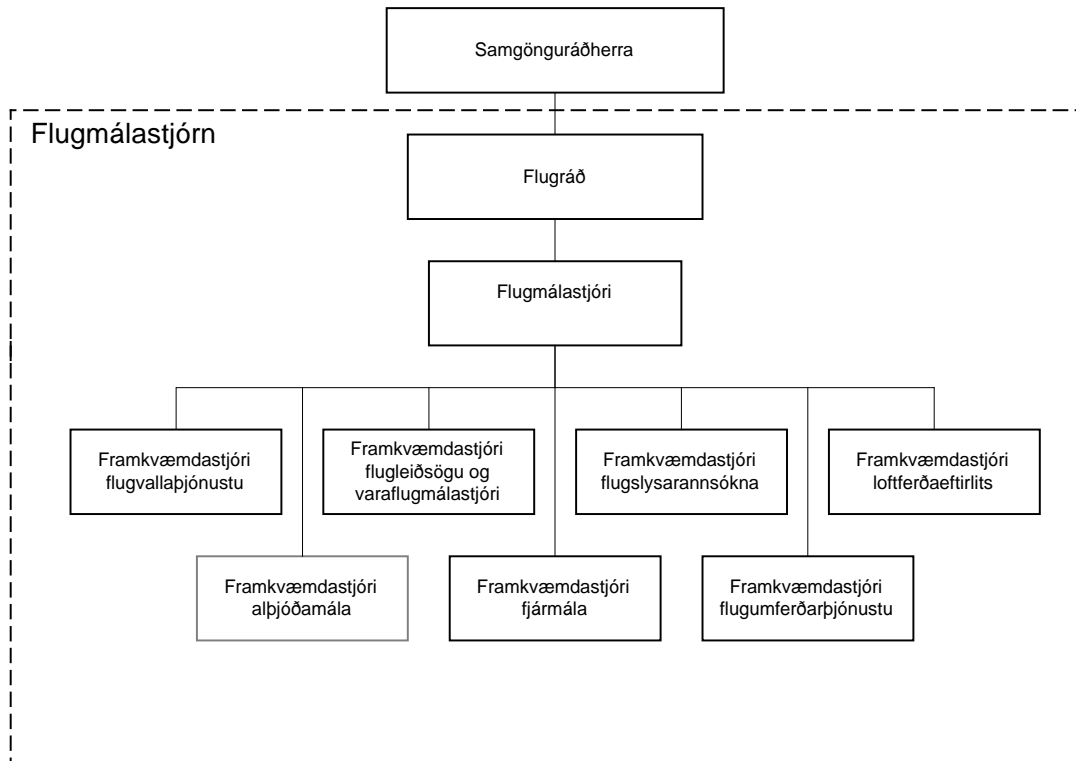


3.1 Stjórnskipurit Flugmálastjórnar

Skv. lögum um stjórn flugmála nr. 119/1950 með síðari breytingum fer samgönguráðherra með æðstu stjórn flugmála og hefur flugráð sér til fulltingis. Flugráð er skipað fimm mönnum sem hefur á hendi stjórn flugmála undir stjórn ráðherra. Þrír þeirra eru kosnir hlutfallskosningu á Alþingi til fjögurra ára í senn en ráðherra skipar tvo menn með sérþekkingu í flugmálum, annan til átta ára sem er skipaður formaður og hinn til fjögurra ára. Varamenn eru skipaðir með sama hætti.

Ráðherra skipar flugmálastjóra að tillögu flugráðs og er jafnframt svo farið með aðra fasta starfsmenn Flugmálastjórnar. Skv. ofanrituðum lögum skal flugmálastjóri annast rekstur og viðhald flugvalla ríkisins og öll önnur störf, sem flugið varðar, svo sem nýbyggingar flugvalla, loftferðaeftirlit og öryggisþjónustu, undir stjórn flugráðs. Framkvæmdastjórar Flugmálastjórnar eru sjö og er skipt upp eftir verksviðum. Þær tvær deildir sem sjá um nýframkvæmdir og viðhald eru flugvalla- og flugleiðsöguþjónustan. Lýsa má skipulagi Flugmálastjórnar með eftirfarandi mynd.

Mynd 2 Stjórnskipurit Flugmálastjórnar



Flugvallaföræðingur hefur umsjón með öllum flugvöllum landsins nema Keflavíkflugvelli. Verksvið flugvallaföræðingunnar er eftirfarandi.²

- Rekstur og viðhald flugvalla landsins.
- Stjórn starfsmanna flugvallaföræðingunnar.
- Gerð rekstrar- og viðhaldsáætlunar fyrir flugvelli.
- Gerð áætlana um skipulag flugsamgangna.
- Hönnun flugvalla og mannvirkja á þeim.
- Nýföræðingur við gerð flugvalla og mannvirkja á þeim, eða umsjón með föræðingum.
- Gerð útboðsgagna og kostnaðaráætlana vegna nýföræðinga.
- Fylgjast náið með öllum nýjum lausnum við gerð flugvalla og mannvirkja á þeim.

Eins og fram kemur í reglugerð um deildina er það hlutverk flugvallaföræðingunnar að sjá um nýföræðingur, viðhald og rekstur flugvalla á Íslandi nema á Keflavíkflugvelli. Flugvallaföræðingunni er skipt niður í þrjár megin deildir, Reykjavíkflugvöll, flugvalladeild og föræðingadeild. Föræðingadeildin hefur yfirumsjón með öllu viðhaldi og nýföræðingum á flugvöllum. Flugvalladeildinni er síðan skipt upp í fjögur umdæmi, þ.e. Suður- og Vesturland, Vestfirðir, Norðurland og Austurland. Það er í höndum starfsmanna í umdæmunum og á Reykjavíkflugvelli að sjá um rekstur flugvallanna, þ.e.a.s. slökkvilið, flugumferðastjórn og almenn afgreiðslustörf ásamt viðhaldi og stundum hefur vinna í tengslum við fjárfestingar hvílt á herðum þeirra. Einkum hafa umdæmisstjórnar tekið að sér eftirlit með föræðingum. Í flugvallaföræðingunni störfuðu á árinu 1995 samtals 75 starfsmenn, 2 á aðalskrifstofu, 27 á Reykjavíkflugvelli og 43 annarstaðar.

Flugleiðsöguþjónustan er önnur af deildum Flugmálastjórnar sem fæst við nýfjárfestingar í tækjum og búnaði en deildin sér auk þess um rekstur og viðhald allra flugleiðsögu- og fjarskiptatækja, ljósabúnaðar flugvalla og búnaðar upplýsingadeildar flugstjórnarstöðva og flugradíóstöðva. Deildin skiptist í raftækni-, radíó-, tölvu-, flugprófunar- og upplýsingadeild.

² Skv. 10. gr. rg. nr. 292/1993

Hlutverk flugleiðsöguþjónustunnar er samkvæmt reglugerð að:³

- Annast rekstur og viðhald allra flugleiðsögu- og fjarskiptatækja, ljósabúnaðar flugvalla og búnaðar upplýsingadeildar, flugstjórnarstöðva og flugradíóstöðva.
- Hönnun og nýframkvæmdir við flugleiðsögutæki og ljósabúnað flugvalla.
- Rekstur upplýsingadeildar, útgáfa og hönnun flugkorta, ásamt tilkynningarskyldu fyrir flug.
- Stjórn starfsmanna flugleiðsöguþjónustu.
- Gerð rekstrar- og viðhaldsáætlunar vegna flugleiðsögu.
- Nýframkvæmdir og eftirlit með fjarskipta- og flugleiðsögutækjum og ljósabúnaði flugvalla.
- Flugprófanir flugleiðsögutækja.
- Gerð útboðsgagna og kostnaðaráætlana vegna nýframkvæmda.
- Menntunar- og þjálfunarmál rafeindavirkja.
- Fylgjast grannt með öllum nýjum lausnum við flugleiðsögu.

Eins og fram kemur í reglugerð stofnunarinnar hefur flugleiðsöguþjónustan með tæknileg málefni stofnunarinnar að gera. Þar á meðal að sjá um nýframkvæmdir á flugvöllum þ.e.a.s. fjárfestingar í fjarskipta- og flugleiðsögutækjum og ljósabúnaði.

Hönnun flugleiðsögutækjanna hefur verið unnin af sjálfstæðum verkfræðistofum samkvæmt samningi og starfsmönnum Flugmálastjórnar en uppsetningu tækjanna hafa starfsmenn Flugleiðsöguþjónustunnar annast. Flugleiðsöguþjónustan hefur yfir að skipa raftæknideild og radíódeild sem hefur það meginhlutverk að sjá um rekstur og viðhald allra tækja Flugmálastjórnar sem tengjast flugleiðsögunni.

³ Skv. 3.gr. rgl. nr. 292/1993.

4. Áætlanir um framkvæmdir á flugvöllum

4.1 Langtímaáætlanir

Þær langtímaáætlanir sem Flugmálastjórn hefur gert eru tvær. Sú fyrri kom út á árinu 1986 og var til tíu ára og seinni áætlunin kom út á árinu 1994 og er til sex ára.

Áætlunin frá árinu 1986 kom út eftir að nefnd sem skipuð var af samgönguráðherra, og sagt er frá hér fyrir í skýrslunni, hafði fjallað ýtarlega um skipan flugmála og framtíðaráform í þeim efnum. Í skipunarbréfi nefndarinnar voru verkefni hennar skilgreind á eftirfarandi hátt:

“Nefndin semji áætlun um almenna flugvelli, sem taki til framkvæmda við flugbrautir, öryggistæki, tækjageymslur, flugskýli og flugstöðvar.

Sérstaklega skal hugað að möguleikum á lagningu bundins slitlags á flugbrautir og flugvélastæði. Nefndin skal gera áætlun um uppbyggingu sjúkraflygvalla, m.a. með tilliti til þess að sett verði á þá bundið slitlag.

Við samningu þessarar áætlunar verði lögð áhersla á flugvöllinn á Egilsstöðum og flutning flugbrautar þar.

Einnig skal gerð ítarleg áætlun um uppbyggingu nýrrar flugstöðvar á Reykjavíkurlflugvelli og tekið mið af því undirbúningsstarfi, sem byggingarnefnd flugstöðvar á Reykjavíkurlflugvelli hefur unnið.

Lögð er áhersla á, að samráðs verði leitað við flugrekstraradila um staðsetningu og fyrirkomulag hinnar nýju stöðvar, jafnframt því að leita umsagnar heildarsamtaka þeirra aðila, sem um ferðamál fjalla.

Stefnt verði að því að framkvæmdir við þessa flugstöð geti hafist eigi síðar en árið 1986.

Framkvæmdaáætlun verði gerð til nokkurra ára um kostnað við allar þessar framkvæmdir.

Nefndin skal gera tillögur um tekjustofna og fjárframlög til framkvæmdanna, svo og til rekstrar flugmála almennt.”⁴

⁴ Skýrsla flugmálanefndar frá október 1986

Skýrsla nefndarinnar var grundvöllur áætlana flugmálanefndar við uppbyggingu flugvalla því með henni var mörkuð sú braut sem flugmálafirvöld hafa farið eftir í megindráttum.

Þessari tíu ára áætlun var fylgt í sex ár eða þar til að þær aðstæður sköpuðust í vegakerfi landsins að endurskoða þurfti áætlunina þar sem sumir flugvellirnir urðu óþarfir sem áætlunarflugvellir. Þannig varð t.d. uppbygging flugvalla m.a. í Stykkishólmi og á Blönduósi óþörf vegna bættra vegasamgangna. Flugmálastjórn lét því gera nýja langtímaáætlun fyrir tímabilið 1994 til 1999 þar sem ljóst var að sú fyrri, sem eins og áður segir gildi fyrir tímabilið 1986 - 1996, var orðin úrelt vegna breyttra aðstæðna. Í skýrslu með áætluninni segir “*að þar sem forsendur breytast svo hratt sem raun ber vitni er mjög hæpið að gera áætlun um uppbyggingu flugvalla á Íslandi til lengri tíma en sex ára, sem mörg dæmi frá undanförunum árum hafa sýnt.*”

Í hinni nýju áætlun er lagður grunnur að flugmálaáætlun sem tekur mið af þeim breytingum sem hafa átt sér stað frá því fyrri áætlun var gerð. Í áætluninni er staðan skilgreind, gerðar áætlunir um framtíðarskipan í flugmálum og uppbyggingu flugvalla, kostnaðaráætlunir gerðar fyrir fyrirhugaðar framkvæmdir og þeim dreift á tímabilið. Á það skal bent að hér er um að ræða grófar kostnaðaráætlunir. Að mati Flugmálastjórnar gætu öllu nákvæmari áætlunir haft áhrif á tilboð verktaka þar sem þær eru opinberar. Einnig var framkvæmdum forgangsraðað eftir verkefnum en það var nýmæli.

Áætlunin frá árinu 1994 er að mati Ríkisendurskoðunar mikilvæg sem grunnáætlun þar sem gerð er grein fyrir framtíðarskipan flugmála, þörfinni á uppbyggingu flugvalla, gerðar kostnaðaráætlunir um þær framkvæmdir, sem stefnt er að á tímabilinu og þeim forgangsraðað og dreift á tímabilið. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf Flugmálastjórn, við áætlanagerð til lengri tíma, að leggja ríkari áherslu á heildarþróun í samgöngumálum og áhrif þeirra á framtíðarskipan flugmála.

4.2 Flugmálaáætlun

Samkvæmt lögum nr. 31/1987 ber samgönguráðherra að fengnum tillögum flugmálastjóra og flugráðs að leggja fyrir Alþingi flugmálaáætlun til samþykktar. Skal hún vera til fjögurra ára og endurskoðuð á tveggja ára fresti. Áætlanirnar hafa verið samþykktar í formi þingsályktunar á Alþingi.

Í flugmálaáætlun skal verkefnum skipað í eftirfarandi flokka:

- Áætlunarflugvellir I. Flugvellir með 1800 m flugrein og lengri.
- Áætlunarflugvellir II. Flugvellir með 1200 að 1800 m flugrein.
- Áætlunarflugvellir III. Flugvellir með 800 að 1200 m flugrein.
- Flugvellir með allt að 800 m flugrein.
- Aðrir flugvellir og landingarstaðir.
- Flugleiðsögu- og flugumferðarþjónusta.
- Allur búnaður sem ætlaður er til flugleiðsögu eða flugumferðarstjórnar.
- Önnur flugmálastarfsemi en sú sem að framan er talin.

Eins og áður segir leggur samgönguráðherra tillögur sínar fyrir Alþingi sem vísar þeim til samgöngunefndar. Nefndin fjallar um tillögur ráðherra og fer yfir þær með starfsmönnum Flugmálastjórnar. Nefndin hefur litið svo á að áætlunin sé fremur kostnaðaráætlun en greiðsluáætlun. Nefndin fær upplýsingar um á hvern hátt fyrri áætlanirnar hafa staðist þegar tillögur nýs tímabils eru skoðaðar þar sem uppgjör fyrra árs fylgir ætíð með.

Það hefur haft nokkur vandkvæði í för með sér að samgöngunefnd hefur til þessa litið á flugmálaáætlun sem kostnaðaráætlun en ekki greiðsluáætlun. Þannig hafa komið upp mál þar sem áætlun hefur ekki gengið upp og nýtt fjármagn hefur þurft að ári liðnu til að klára verkefnið. Í slíkum tilfellum ber að leita heimilda í samræmi við lög. Líta má svo á að með samþykki flugmálaáætlunarinnar á Alþingi sé um leið verið að viðurkenna þann umframkostnað sem lagt var í á árinu áður.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að Alþingi sé gerð grein fyrir áætlunum um kostnað við verkefni, hver staða þeirra er á gildistíma flugmálaáætlunar, hvað sé eftir og gerð tillaga um hvernig framkvæmdum verði lokið. Að auki þarf að semja sérstaka greiðsluáætlun í samræmi við kostnaðaráætlun.

4.3 Framkvæmdaáætlun fjárlaga

Flugmálastjórn ber árlega að leggja fram fjárlagatillögu stofnunarinnar. Tillögur um framlög vegna stofnkostnaðar skulu byggðar á flugmálaáætlun með áorðnum breytingum. Í umfjöllun Alþingis um fjárlagatillögur ársins er aðallega rætt um heildarfjárveitingu flugvallaframkvæmda, en umfjöllun um einstakar framkvæmdir fer fram á hefðbundinn hátt í samgöngunefnd eins og áður hefur komið fram.

Samkvæmt lögum nr. 31/1987 skal tekjum samkvæmt flugmálaáætlun varið til framkvæmda í flugmálum og rekstrar flugvalla. Helsti ókostur við fjárlagagerðina er að mati Ríkisendurskoðunar sá að kostnaðaráætlanir einstakra verkefna eru ekki gerðar samhliða fjárlagagerðinni heldur er látið nægja að gera greiðsluáætlun fyrir hvert ár.

5. Flugvallaframkvæmdir 1992 - 1995

Ríkisendurskoðun kannaði flugvallaframkvæmdir á tímabilinu 1992 - 1995. Samkvæmt flugmálaáætlun fyrir tímabilið 1992 - 1995 og fyrir tímabilið 1994 - 1997. Enn fremur var kostnaðaráætlun Flugmálastjórnar fyrir útboð borin saman við raunkostnað en fjallað er um þá áætlun síðar í þessari skýrslu.

5.1 Framkvæmd flugmálaáætlunar

Þær flugmálaáætlanir sem lágu til grundvallar við athugun Ríkisendurskoðunar á flugvallaframkvæmdum gilda eins og áður segir fyrir tímabilið 1992 - 1995 og 1994 - 1997. Flugmálaáætlun sýnir yfirlit yfir árlegan áætlaðan framkvæmdakostnað ásamt sundurliðun verkefna á hverjum flugvelli. Hún sýnir einnig áætlun um fjáröflun og skiptingu útgjalda á gildistíma áætlunarinnar.

Af þeim 60 framkvæmdum eða verkáfangum sem lentu í úrtakinu voru 43 á flugmálaáætlun fyrir árin 1992 - 1995.

Tafla 1 Úrtak framkvæmda á flugmálaáætlun

Ár	Fjöldi	Skoðað	Hlutfall skoðað	Fjárhæð Mkr.	Skoðað Mkr.	Hlutfall skoðað
1992	26	12	46,2%	399,6	302,1	75,6%
1993	31	12	38,7%	420,4	222,5	52,9%
1994	25	13	52,0%	403,7	284,0	70,5%
1995	17	6	35,3%	403,7	271,2	67,2%
Samtals	99	43	43,4%	1.627,4	1.079,8	66,3%

Verðlag 01.01.1996

Fyrirhugað var að ráðast í 99 framkvæmdir eða verkáfangi á umræddu tímabili og var tæpur helmingur þeirra skoðaður. Áætlaður heildarkostnaður nam um 1,6 milljarðar króna á tímabilinu. Kostnaður við þær framkvæmdir sem lentu í úrtakinu nam rúmum 1,0 milljarði króna en það svarar til liðlega 66% af áætluðum heildarkostnaði við framkvæmdir á flugmálaáætlun.

5.1.1 Verkefnaöð flugmálaáætlunar

Af þeim 43 framkvæmdum, sem voru athugaðar, voru 29 unnar á tilsettum tíma miðað við flugmálaáætlun. Þau frávik sem fram komu voru óveruleg og skýrðust einkum af því að undirbúningur við framkvæmdirnar hófst nokkru fyrr en ætlað var. Kostnaðaráætlun fyrir þær framkvæmdir sem unnar voru á tilsettum tíma nam 930,8 milljónum króna. Það svarar til um 86% af kostnaði við þær framkvæmdir sem lentu í úrtakinu.

Af þeim 43 framkvæmdum eða verkáföngum, sem lentu í úrtakinu var 14 annað hvort flýtt eða frestað miðað við framkvæmdatíma samkvæmt flugmálaáætlun. Ástæður fyrir þessu voru margvíslegar. Nefna má sem dæmi að kaup á skýjahæðar- og skyggnismæli fyrir Egilsstaðaflugvöll var frestað til ársins 1996 en þau voru áformuð á árinu 1995. Flugmálastjórn ákvað að kaupa nýrri gerð af skýjahæðarmælinum. Þetta seinkaði afhendingu nokkuð og var búnaðurinn afhentur samkvæmt samningi á árinu 1996.

Nokkuð hafði borið á aurbleytu á Siglufjarðarflugvelli og hafði flugvöllurinn m.a. lokast af þeim sökum. Ekki var hægt að bregðast við þessum vanda þar sem fjármagn var ekki fyrir hendi. Í bréfi til fjárlaganefndar, dags. 28. september 1993 var óskað eftir að hefja framkvæmdir við lagningu bundins slitlags haustið 1993 en framkvæmdin var á flugmálaáætlun á árinu 1994. Tekið var fram í bréfinu að verktaki við efnisvinnslu og flutning efnis á flugvallasvæðið var tilbúinn til þess að lána fjárhæðina fram á næsta ár. Fjárlaganefnd samþykkti að framkvæmdir hæfust á árinu 1993.

Eftirfarandi framkvæmdum eða verkáföngum var annað hvort flýtt eða frestað miðað við flugmálaáætlun.

Tafla 2 Framkvæmdir samkvæmt úrtaki sem var flýtt eða frestað

Staður/Framkvæmd	Áætlun	Flugmálaáætlun		Flugvallaframkvæmd		Flýtt/frestað
	mkr.	Byrjun	Lokið	Byrjun	Lokið	
Egilsstaðir						
Snjóblásari 92-95	17,4	1993	1993			Frestað
Brautarsópur 92-95	15,9	1993	1993			Frestað
Snjósópur 94-97	10,0	1994	1994			Frestað
Vörubífr m/snjótönn 92-95	11,8	1993	1993			Frestað
Skyggismælir 92-95	1,3	1993	1993			Frestað
Skýjahæðarmælir 92-95	2,7	1993	1993			Frestað
Skýjahæða-skyggism. 94-97	10,3	1994	1995	1994	1996	Frestað til 1996
Stækkun tækjageymslu	6,3	1995		1993		Flýtt til 1993
Húsavík						
Öryggissvæði		1996		1995		Flýtt til 1995
Hornafjörður						
Tækjageymsla/þverbraut	10,9	1992	1992	1993	1995	Frestað til 1993
Grimsey						
Ný flugstöð 94-97	6,2	1994	1995	1995	1995	Frestað til 1995
Siglufjörður						
Bundið slitlag 94-97	34,4	1994	1994	1993	1995	Flýtt til 1993
Bíldudalur						
Tækjageymsla 94-97	1,0	1993	1993	1993	1993	Flýtt til 1993
Þórshöfn						
Flugstöð 92-95/94-97	20,8	1993	1994	1995		Frestað til 1995
Samtals	149,0	Flýtt	41,7	Frestað	107,3	

Verðlag 01.01.1996

Kostnaður við þær framkvæmdir eða verkáfanga, sem var annað hvort flýtt eða frestað miðað við flugmálaáætlun, var um 14% þeirra framkvæmda, sem lentu í úrtakinu samkvæmt flugmálaáætlun eða 149,0 milljónir króna. Fjórðungi þeirra var flýtt en öðrum var frestað tímabundið.

Stundum hefur verkáfangi og framkvæmd verið sameinuð í eina framkvæmd þó að flugmálaáætlun hafi ekki gert ráð fyrir slíku. Dæmi um þetta eru framkvæmdir við lengingu flugbrautar á Hornafirði en þar var samið við verktaka um að vinna að gerð öryggissvæða á sömu eininga-verðum og við lengingu flugbrautarinnar. Skýringin var sú að tilboð í lengingu flugbrautarinnar var mjög lágt miðað við kostnaðaráætlun og því myndaðist svigrúm til þess að vinna við öryggissvæðin. Rétt er að geta þess að framkvæmdir við öryggissvæðin voru ekki á flugmálaáætlun.

Einnig eru dæmi um að fjárhagsuppgjör vegna tveggja eða fleiri framkvæmda væru sameinuð í eitt fjárhagsuppgjör. Hér má sem dæmi nefna kaup á snjóblásara og vörubifreið með snjótönn, flugbrautarljós og leiðarljós á Egilstaðarflugvelli. Með því að sameina verkáfanga öðrum framkvæmdum miðað við flugmálaáætlun verður allur samanburður á áætluðum og raunverulegum kostnaði mun flóknari en ella. Því er

nauðsynlegt ef unnt er að haga bókhaldi, gagnavörslu og uppgjöri þannig að samiburði verði við komið án verulegra örðugleika.

Þá var kannað hvort að fjárframlög til tiltekinna flugvallaframkvæmda samkvæmt flugmálaáætlun og lent höfðu í úrtakinu hafi verið notaðar í aðrar framkvæmdir en þær sem ákvörðunin laut að. Í ljós komu nokkur dæmi slíks. Þetta átti t.d. við þegar framkvæmdaröð var breytt miðað við þá röð, sem fjárlög gerðu ráð fyrir og einnig þegar aðrar framkvæmdir voru teknar inn, sem hvorki voru á flugmálaáætlun né á fjárlögum.

Samkvæmt úrtaki Ríkisendurskoðunar var ráðist í 12 framkvæmdir eða verkáfanga á árunum 1992 - 1995 sem ekki voru á flugmálaáætlun.

Tafla 3 Framkvæmdir í úrtaki sem ekki eru á flugmálaáætlun

Staður/Framkvæmd	Raunk mkr.	Flugvallaframkv		Skýringar
		Byrjun	Lokið	
Húsavík				
Lenging flugbrautar	1,3	1992	1992	Er á flugmálaáætlun 1990.
Flugbraut, hlöð	0,4	1992	1992	Er á flugmálaáætlun 1990.
Öryggissvæði	2,1	1995		Er á flugmálaáætl 1996: 15,0 mkr.
Ísafjörður				
Ný vatnslögn	4,1	1995	1995	
Hornafjörður				
Öryggissvæði	Ólokið	1995		
Bíldudalur				
Flugbraut, hlöð	2,8	1993	1993	
Bílastæði	1,0	1994	1994	
Norðfjörður				
Bundið slitlag	11,0	1993	1995	
Þórshöfn				
Flugbraut, hlöð	21,0	1993	1993	
Öryggissvæði	3,7	1994	1994	
Gjögur				
Tækjageymsla	8,5	1993	1993	
Minjasafnið Hnjóti				
Minjasafn	2,4	1995	1995	
	Samtals	<u>58,3</u>		

Verðlag 01.01.1996

Af því sem framan greinir er ljóst að nokkuð hefur verið um að ráðist hafi verið í framkvæmdir við flugvelli sem ekki er að finna í flugmálaáætlun.

Í skýringum Flugmálastjórnar hefur komið fram að nauðsynlegt hefur reynst að víkja frá áður ákveðnum áætlunum eða bæta inn framkvæmdum. Á Þórshöfn var byggingu flugstöðvar og tækjageymslu frestað og fjármagnið notað í framkvæmdir við flugbraut og hlöð sem reyndist kostnaðarsamari en gert var ráð fyrir sem má m.a. annars rekja til aukins jarðvegsdýpis í flugbraut.

Á Norðfirði var framkvæmdum við öryggissvæði frestað og fjármagnið notað til lagningar bundins slitlags á flugbrautarenda og hluta flughlaðs vegna aurbleytuvandamála sem upp komu um svipað leyti. Á Gjögurflugvelli var byggð tækjageymsla að frumkvæði flugráðs sem ákvað að breyta út frá flugmálaáætlun. Fjárveiting sem renna átti til framkvæmda við öryggissvæði var notað til byggingu tækjageymslu og kaupa á snjómokstursbúnaði. Minjasafnið á Hnjóti er háð sérstökum fjárveitingum frá Alþingi. Flugmálasstjórn sá um uppsetningu og kostnað við svokallað Vatnagarðaskýli við flugminjasafnið. Kostnaður þessi var endurgreiddur skv. ákvörðun á aukafjárlögum.

Ríkisendurskoðun telur að í samþykki Alþingis á flugmálaáætlun felist ákvörðun um þær framkvæmdir sem á að ráðast í og forgangsöröðun þeirra á gildistíma áætlunarinnar. Ef Flugmálastjórn telur að bregða verði út af framkvæmdaröð verkefna á samþykktri flugmálaáætlun eða taka inn nýjar framkvæmdir, sem ekki eru á flugmálaáætlun, þarf að breyta áætluninni með formlegum hætti. Því verður að leggja breytingar á flugmálaáætlun fyrir Alþingi til samþykktar. Engin ákvæði er að finna í lögum um flugmálaáætlun eða Flugmálastjórn er heimila Flugmálastjórn að breyta út frá samþykktri flugmálaáætlun án afskipta löggjafans.

5.1.2 Kostnaðaráætlun flugmálaáætlunar

Flugmálastjórn gerir kostnaðaráætlanir fyrir þær framkvæmdir, sem fyrirhugað er að ráðast í samkvæmt flugmálaáætlun. Sú kostnaðaráætlun er fyrsta stig áætlunar, sem gerð er um tiltekna framkvæmd og er hún að jafnaði gerð með $\pm 30\%$ nákvæmni. Þessar kostnaðaráætlanir byggja oft á einingaverðum Flugmálastjórnar og áætluðum magntölum. Oft er rannsóknum og öðrum athugunum ólokið þegar framkvæmd er sett inn á flugmálaáætlun þannig að jafnvel getur verið um meiri skekkjur að ræða.

Raunverulegur kostnaður við þær flugvallaframkvæmdir, sem lentu í úrtakinu var borinn saman við kostnaðaráætlun flugmálaáætlunar. Í þeim samanburði er leitast við að taka einungis þær framkvæmdir eða verkáfanga, sem eru mælanlegar. Aðrar framkvæmdir, sem eru ekki samanburðarhæfar af öðrum ástæðum, s.s. vegna þess að þær voru sameinaðar öðrum, koma ekki inn í þessa mælingu.

Af töflu 4 má ráða að mörg dæmi eru um umtalsverð frávik á milli kostnaðaráætlunar og raunverulegrar niðurstöðu. Þannig var kostnaður 14 framkvæmda eða verkáfanga af 31 framkvæmd eða verkáföngum í

neðangreindum samanburði umfram $\pm 30\%$ nákvæmni, sem er mun meira en gert er ráð fyrir í áætlunum Flugmálastjórnar.

Tafla 4 Kostnaður við flugvallaframkvæmdir, frávik frá flugmálaáætlun

Staður/Framkvæmd	Flugmála áætlun	Raun- kostn	Frávik		Skýringar
			mkr.	%	
Reykjavík					
Girðing	5,2	6,3	1,1	21,2%	Flmáætl. 96-99, 5 mkr. '96
Aðflugshallasendir 92-95	10,4	14,1	3,7	35,6%	
Aðflugshallasendir 94-97	12,5	12,4	(0,1)	(0,8%)	
Akureyri					
Flugstöð og endurbætur	82,5	54,8	(27,7)	(33,6%)	Flmáætl. 96-99, 7 mkr. '96/10 mkr. '97
Radíóviti	6,6	5,7	(0,9)	(13,6%)	
Snjóblásari	15,3	2,5	(12,8)	(83,7%)	
Egilsstaðir					
Flugbraut 92-95/94-97	257,7	394,1	136,4	52,9%	Flmáætl. 96-99, 5 mkr. '96
Flugstöð 92-95/94-97	111,5	23,5	(88,0)	(78,9%)	Flmáætl. 96-99, 10 mkr. '96, 5 mkr. '97/ '98
Snjósópur 94-97	10,4	18,6	8,2	78,8%	
Snjóbl/Vörub m/snjót 94-97	26,0	25,6	(0,4)	(1,5%)	Flmáætl. 96-99, Snjóblásari 7 mkr. '96
Aðflugshallasendir 94-97	12,5	10,0	(2,5)	(20,0%)	
Sauðárkrókur					
Tækjageymsla 92-95/94-97	9,0	13,7	4,7	52,2%	
Bundið slitlag 94-97	57,4	58,2	0,8	1,4%	Flmáætl. 96-99, 10,0 mkr '96
Húsavík					
Bundið slitlag 94-97	73,0	68,9	(4,1)	(5,6%)	
Ísafjörður					
Ný tækjageymsla	11,5	26,2	14,7	127,8%	Flmáætl 96-99, 1,0 mkr'96. Lauk 05.97
Vestmannaeyjar					
Hlað, bundið slitlag	5,5	12,1	6,6	120,0%	
Tækjageymsla 92-95/94-97	39,2	33,6	(5,6)	(14,3%)	
Patreksfjörður					
Öryggissvæði	0,5	1,2	0,7	140,0%	
Bundið slitlag 94-97	41,7	40,9	(0,8)	(1,9%)	Flmáætl 96-99, 10 mkr.'96. Lauk 09.'95
Hornafjörður					
Tækjageymsla/þverbr	10,9	6,0	(4,9)	(45,0%)	
Lenging flugbrautar 94-97	20,9	15,3	(5,6)	(26,8%)	Flmáætl 96-99, 8 mkr.. '96
Slökkvibifreið 94-97	10,4	11,1	0,7	6,7%	
Grimsey					
Ný flugstöð 94-97	6,2	4,4	(1,8)	(29,0%)	Flmáætl 96-99, Endurb flugst 3 mkr.'96
Siglufjörður					
Bundið slitlag 94-97	34,4	31,3	(3,1)	(9,0%)	
Bíldudalur					
Flugstöð 92-95/94-97	19,2	22,7	3,5	18,2%	
Bundið slitlag 94-97	31,3	38,6	7,3	23,3%	
Tækjageymsla 94-97	1,0	1,1	0,1	10,0%	Flugmálaáætlun 96-99, 10 mkr. '99
Þórshöfn					
Öryggissvæði 92-95	14,2	12,6	(1,6)	(11,3%)	
Tækjageymsla 92-95/94-97	6,9	1,2	(5,7)	(82,6%)	
Bundið slitlag 94-97	20,9	27,9	7,0	33,5%	
Rif					
Öryggissvæði 92-95	4,4	10,5	6,1	138,6%	
Samtals	969,1	1.005,1	(36,0)	3,7%	

Verðlag 01.01.1996

Ekki er að finna skýringar í gögnum þegar raunverulegur framkvæmdakostnaður hefur orðið umtalsvert hærri eða lægri en áætlun þar um. Magnaukning, aukaverk eða viðbótarverk skýra frávikin að einhverju marki. Magn er t.d. meðhöndlað sem breytistærð í flugvallaframkvæmdum

Þannig ef það eykst er ekkert eðlilegra en að raunkostnaður fari fram úr kostnaðaráætlun og þá sem aukningunni nemur. Það sama á við ef unnin eru aukaverk eða viðbótarverk. Hins vegar er samanburður á áætluðum kostnaði og áföllnum raunkostnaði mun flóknari í þeim framkvæmdum sem ná yfir mörg ár þar eð flugmálaáætlun ber ekki með sér áfangaskiptingu framkvæmda. Því er nokkuð erfitt að sjá hvort framkvæmd eða verkáfangi sé lokið eða ekki.

Í skýringum Flugmálastjórnar kemur m.a. fram að flugstöð á Akureyri og endurbætur á henni svo og flugbraut og flugstöð á Egilsstöðum var ekki lokið í árslok 1995. Snjóblásari á Akureyri var keyptur á árinu 1991 en viðbótarfjárveiting til hans var á áætlun á árinu 1992 og rann hún til greiðslu eftirstöðva vegna kaupanna. Þá tilheyrir raunkostnaður vegna tækjageymslu á Þórshöfn flugbrautarframkvæmdinni. Loks láðist að draga frá kostnað vegna nýrrar vatnsheimæðar í tækjageymslu á Ísafirði að fjárhæð liðlega 5 milljónir króna.

Þess ber að geta að í flugmálaáætlun árinna 1992 til 1995 er liður sem er ætlaður til leiðréttinga og brýnna verkefna. Flugvallaframkvæmdir sem eiga að greiðast samkvæmt þessum lið eru ekki skilgreindar í lögum um flugmálaáætlun. Samkvæmt flugmálaáætlun voru á þessum lið áætlaðar 6,5 milljónir króna árið 1992 og 14,6 milljónir króna árið 1995, á verðlagi í janúar 1996, sem voru notaðar til að mæta ófyrirséðum kostnaði. Ríkisendurskoðun óskaði eftir við Flugmálastjórn að fá upplýsingar um þær framkvæmdir sem voru fjármagnaðar af þessum lið en þær fengust ekki.

Dæmi er um að notaður sé sami skýringartexti í mörgum flugmálaáætlunum án þess að getið sé um hvaða áfangi sé að ræða. Dæmi um slíkt er flugstöðin á Egilsstöðum en þar er ekki gerð tilraun til að skýra áfangaskiptingu svo sem sjá má á meðfylgjandi töflu.

Tafla 5 Áætlað fjáframlag til flugstöðvarinnar á Egilsstöðum.

	1988-91	1992-95	1994-97	1996-99	Samtals
Flugstöð	7,2	52,5	52,0	20,0	131,7

Áætlaður kostnaður við flugstöðvarbygginguna, samkvæmt flugmálaáætlunum er samkvæmt þessu 131,7 milljónir króna á verðlagi hvers árs. Ekki eru neinar lýsingar á því hvað er verið að framkvæma á hverjum tíma, hvaða áföngum sé lokið og þá hverjir séu eftir heldur er eingöngu talið upp hversu miklu fjármagni skuli veita til byggingarinnar. Samkvæmt töflu hér að framan þá kemur fram 88,0 milljón króna mismunur miðað við

flugmálaáætlun og raunkostnað við flugstöðvarbygginguna. Skýringin á þessum mun er sú að þessum verkáfangi var langt frá því lokið í árslok 1995. Á sama hátt má nefna flugstöðvarbyggingu á Akureyri og byggingu girðingar á Reykjavíkflugvelli. Einnig má nefna byggingu tækjageymslu á Bíldudal en samkvæmt flugmálaáætlun 1994-1997 er áætlað að byggja tækjageymslu þar og er áætlaður kostnaður 1,0 milljón króna. Ef flugmálaáætlun 1996-1999 er skoðuð þá kemur einnig fram bygging tækjageymslu á Bíldudal og er áætlaður kostnaður 10,0 milljónir króna. Flugmálaáætlunin sjálf geymir ekki upplýsingar um hvort um viðbyggingu, nýbyggingu sé að ræða eða hvort ljúka eigi við tækjageymsluna sem var byggð árið 1993 svo að dæmi séu tekin.

Af þessum gögnum má ráða að flugmálaáætlun sýnir ekki heildarkostnað framkvæmda, heldur er framkvæmdakostnaður áætlaður á hverju ári á meðan á framkvæmdum stendur. Í þessu sambandi gegnir flugmálaáætlun miklu frekar hlutverki greiðsluáætlunar en kostnaðaráætlunar eins og áður hefur komið fram.

Ríkisendurskoðun telur að flugmálaáætlun eigi að bera með sér áætlaðan heildarkostnað flugvallaframkvæmda og greinilega skiptingu framkvæmda í verkáfangi ef framkvæmdartíminn nær yfir fleiri en eitt ár. Einnig á kostnaðaráætlun flugmálaáætlunar að grundvallast á markaðsaðstæðum á hverjum tíma en ekki á einingaverðum eins og raun ber vitni.

5.2 Framkvæmdaáætlun fjárlaga

Ríkisendurskoðun kannaði framkvæmd áætlana fjárlaga um flugvallaframkvæmdir. Þær flugvallaframkvæmdir, sem komu til skoðunar samkvæmt úrtakinu og unnar voru á árunum 1992 - 1995, voru bornar saman við þær áætlanir, sem lagðar voru fram á Alþingi og staðfestar voru með fjárlögum. Athugun þessi beindist fyrst og fremst að því að kanna hvernig áætlunum fjárlaga var fylgt á umræddu tímabili og hvort framkvæmdirnar hafi verið í samræmi við ákvæði laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda og lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Raunverulegur kostnaður við flugvallagerð var borinn saman við áætlaðan kostnað Flugmálastjórnar og fjárveitingar til flugvallaframkvæmda.

Athugun Ríkisendurskoðunar fór þannig fram að 60 flugvallaframkvæmdir eða verkáfangar á tímabilinu 1992 - 1995 voru valdar til skoðunar samkvæmt sérstöku úrtaki. Af þessum 60 framkvæmdum eða verkáföngum voru 43 á flugmálaáætlun. Af þeim framkvæmdum, sem voru á flugmálaáætlun var 6 frestað tímabundið fram yfir skoðunartímabilið. Því komu til skoðunar 37 framkvæmdir eða verkáfangar, sem unnar voru á

árunum 1992 - 1995, samkvæmt flugmálaáætlun. Fjöldi þeirra, sem unnar voru á tímabilinu og lentu í úrtakinu voru því 52 framkvæmdir eða verkáfangar.

Tafla 6 Úrtak framkvæmda sem unnar voru á tímabilinu

Ár	Fjöldi	Skoðað	Hlutfall Skoðað	Fjárhæð mkr.	Skoðað mkr.	Hlutfall skoðað
1992	33	14	42,4%	417,8	292,6	70,0%
1993	46	17	37,0%	349,8	291,3	83,3%
1994	25	11	44,0%	352,9	243,2	68,9%
1995	27	10	37,0%	354,1	281,2	79,4%
Samtals	131	52	39,7%	1.474,6	1.108,3	75,2%

Verðlag 01.01.1996

Svo sem ráða má af töflunni voru tæplega 40% þeirra framkvæmda sem vinna átti á þessu tiltekna tímabili skoðaðar. Kostnaður við þær framkvæmdir sem lentu í úrtakinu nam um 1,1 milljarði króna eða um 75% af heildarkostnaði framkvæmda. Úrtak það sem unnið var með í úttekt þessari má sjá á fylgiskjali 1.

5.2.1 Kostnaðaráætlanir um framkvæmdir á fjárlögum

Samkvæmt 12. gr. laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda skal Flugmálastjórn fá staðfest að fjármagn verði handbært til viðkomandi flugvallaframkvæmda áður en þær hefjast. Fjárheimildir í fjárlögum, sem veittar eru hverju sinni til opinberra framkvæmda, eiga að jafnaði að vera byggðar á kostnaðaráætlun fjárlaga. Kostnaðaráætlun framkvæmda á fjárlögum er svokölluð annars stigs áætlun og er gerð að jafnaði með $\pm 15-20\%$ nákvæmni. Að öllu jöfnu á öllum rannsóknum að vera lokið vegna þeirra framkvæmda sem fyrirhugað er að ráðast í.

Flugmálastjórn gerir ekki sérstaka kostnaðaráætlun í þessu sambandi heldur er sú kostnaðaráætlun sem kemur fram í flugmálaáætlun lögð til grundvallar. Þetta gerir það að verkum að samanburður á framkvæmdakostnaði fjárlaga og raunkostnaði framkvæmda er ekki mögulegur þar sem framkvæmdakostnaður fjárlaga er í raun greiðsluáætlun.

Þar sem kostnaðaráætlun er það gagn, sem ákvörðun Alþingis um fjárframlög á fjárlögum til flugvallaframkvæmda grundvallist á, er mjög mikilvægt að hún sé eins nákvæm og kostur er. Nokkuð hefur skort á að svo væri.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður að gera þá kröfu að flugvallaframkvæmd sé fullhönnuð og tilbúin í útboð þegar hún fer á

framkvæmdaáætlun til afgreiðslu Alþingis. Að sama skapi verður sú kostnaðaráætlun, sem fjárveitingar Alþingis eru byggðar á, að vera gerð með $\pm 10-15\%$ nákvæmni eins og lögin um skipan opinberra framkvæmda kveða á um. Í þessu sambandi er rétt að benda á þá áherslu sem lögð er á að kostnaðaráætlanir í opinberum framkvæmdum séu nákvæmar, sbr. 1. tl. 7. gr. laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda. Þá er í handbók fjármálaráðuneytisins um opinberar framkvæmdir miðað við $\pm 10-15\%$ nákvæmni þegar um er að ræða kostnaðaráætlun um fullhannað mannvirki, sem unnin er á lokastigi áætlanagerðar.

5.2.2 Fjárveiting samþykkt eftir að framkvæmdum var lokið

Dæmi er um að ráðist hafi verið í framkvæmdir, sem ekki eru á flugmálaáætlun, og sem ekki fengu fjárveitingu fyrr en eftir að þær voru hafnar eða þeim lokið sbr. yfirlit Flugmálastjórnar um stöðu og sundurliðun fjárfestinga. Þær framkvæmdir, sem komu til skoðunar í þessu sambandi voru eftirfarandi.

Tafla 7 Fjárveitingar veittar til framkvæmda eftir að þeim var lokið

Staður/Framkvæmd Fjárh. í millj. kr.	Raunkostnaður framkvæmda í millj. kr.					Athugasemdir
	92	93	94	95	Samtals	
Egilsstaðir						
Aðflughallasendir 94-97			9,5	0,5	10,0	Flugmálaáætlun 94-97
Aðflugsbúnaður		16,8			16,8	
Húsavík						
Flugbraut, hlöð	0,4				0,4	Ekki á Flugmálaáætlun
Öryggissvæði				2,1	2,1	Flugmálaáætlun 1996
Ísafjörður						
Ný vatnslögn				4,1	4,1	Ekki á Flugmálaáætlun
Vestmannaeyjar						
Hex – veðurmælar		0,6	0,1	0,2	0,9	
Hornafjörður						
Öryggissvæði				Ólokið	0,0	Ekki á Flugmálaáætlun
Bíldudalur						
Flugbraut, hlöð		2,8			2,8	Ekki á Flugmálaáætlun
Tækjageymsla 94-97		1,1			1,1	Ekki á Flugmálaáætlun
Bílastæði			1,0		1,0	Ekki á Flugmálaáætlun
Þórshöfn						
Öryggissvæði			3,7		3,7	Ekki á Flugmálaáætlun
Gjögur						
Tækjageymsla		8,5			8,5	Ekki á Flugmálaáætlun
Rif						
Öryggissvæði 92-95	10,5				10,5	Ekki á Flugmálaáætlun
Minjasafnið Hnjóti						
Minjasafn				2,4	2,4	Ekki á Flugmálaáætlun
Samtals	10,9	29,8	14,3	9,3	64,3	

Verðlag 01.01.1996

Eins og áður hefur komið fram skal Flugmálastjórn samkvæmt 12. gr. laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda fá staðfest að

fjármagn verði handbært til viðkomandi framkvæmda áður en þær hefjast. Af töflu hér að framan er ljóst að regla þessi hafi ekki verið virt. Fé var veitt á fjárlögum í þessar framkvæmdir á næsta ári eftir að þær hófust. Á meðan voru framkvæmdir þessar m.a. fjármagnaðar með tilflutningi fjármagns á milli framkvæmda.

5.2.3 Uppgjör fjárveitinga

Þegar bornar eru saman kostnaðaráætlanir vegna flugvallaframkvæmda og framlög skv. fjárlögum til flugvallaframkvæmda má sjá á hvern hátt framkvæmdum er hliðrað til á milli ára ef fjármagn til verkefnisins skortir eða að fjármagnið er flutt frá einni framkvæmd til annarrar.

Tafla 8 Uppgjör og millifærsla fjárveitinga á Þórshöfn 1993

Fjárh. þús.kr.	Inneign Skuld	Flugmála- áætlun	Millifærslur framkvæmda	Ráðst.fé 01.01.1993	Áfallinn framkvkostn	Staða 31.12.1993
Flutt frá fyrra ári	(300)			(300)		(300)
Flugbraut		0	6.000	6.000		6.000
Flugbrautir og hlöð					19.608	(19.608)
Flugstöð		16.200	(6.000)	10.200		10.200
	(300)	16.200	0	15.900	19.608	(3.708)

Á Þórshafnarflugvelli hefur myndast skuld frá fyrra ári og er hún jöfnuð með framlagi á fjárlögum næsta árs auk þess sem notaðir eru fjármunir sem átti að nota til annarra framkvæmda. Á töflunni sést að skuldir flugvallarins í árslok hafa aukist um liðlega 3,4 milljónir króna, sem flyst síðan til næsta árs.

Tafla 9 Uppgjör og millifærsla fjárveitinga á Gjögri 1993

Fjárh. þús.kr.	Inneign Skuld	Flugmála- áætlun	Millifærslur framkvæmda	Ráðst.fé 01.01.1993	Áfallinn framkvkostn	Staða 31.12.1993
Flutt f. f. ári, Markviti	1.000			1.000	1.740	(740)
Flugbrautir og hlöð				0	95	(95)
Tækjageymsla				0	7.906	(7.906)
Öryggissvæði		10.500	(3.500)	7.000		7.000
Snjómokstursbúnaður			3.500	3.500	5.029	(1.529)
	1.000	10.500	0	11.500	14.770	(3.270)

Á reikningi Gjögurflugvallar er inneign frá fyrra ári en í lok ársins hefur myndast skuld að fjárhæð 3,3 milljónir króna sem flyst til næsta árs.

Flugmálastjórn gerir yfirlit yfir skuldir eða inneignir vegna framkvæmda á hverju ári. Ef framkvæmd hefur farið fram úr áætlun þá er fjármagn flutt af annarri framkvæmd, sem hefur í raun kostað minna en

áætlun gerði ráð fyrir. Þar sem ekki er hægt að beita slíkum tilfærslum er sótt aftur um fjárheimilir til þess að ljúka tiltekinni framkvæmd. Fylgiskjal 2 sýnir yfirlit yfir ráðstöfunarfé til framkvæmdanna og áfallinn raunkostnað vegna þeirra.

Við athugun á fjárframlögum til fjárfestinga á tímabilinu 1992 til 1995 til einstakra flugvalla kom eftirfarandi í ljós.

Tafla 10 hæstu framlögin

	þús.kr.	
Egilsstaðir	529.923	34,5%
Alþjóðaflugþjónustan	175.473	11,4%
Vestmannaeyjar	87.710	5,7%
Sauðárkrókur	86.188	5,6%
Húsavík	78.876	5,1%
Þórshöfn	70.652	4,6%
Akureyri	65.071	4,2%
Bíldudalur	64.038	4,2%
Reykjavík	50.646	3,3%
Hornafjörður	42.821	2,7%
Aðrir	257.554	17,6%
Samtals	<u>1.508.952</u>	<u>100,0%</u>

Sá flugvöllur í úrtakinu sem fékk hæstu framlögin á tímabilinu er Egilsstaðaflugvöllur með rúm 35% fjárframlaga. Á meðfylgjandi töflu má sjá þá 10 flugvelli sem fengu hæstu fjárframlögin. Til byggingu flugstjórnarmiðstöðvarinnar nam framlag Flugmálastjórnar á árunum 1992 til 1994 liðlega 175 milljónum króna og var þar um að ræða hlut Íslendinga í byggingu stöðvarinnar.

6. Undirbúnings- og framkvæmdahlið flugvallaframkvæmda

Samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 292/1993 um skipulag, starfshætti og verkefni Flugmálastjórnar hefur flugvallapjónustan það verksvið að hanna og sjá um nýframkvæmdir flugvalla og mannvirkja á þeim. Einnig ber henni að sjá um gerð útboðsgagna og kostnaðaráætlana vegna þeirra.

Samkvæmt sömu grein reglugerðarinnar hefur flugleiðsöguþjónustan það verksvið að hanna og sjá um nýframkvæmdir við flugleiðsögutæki og ljósabúnað flugvalla. Einnig ber henni að sjá um nýframkvæmdir og hafa eftirlit með fjarskipta- og flugleiðsögutækjum og ljósabúnaði flugvalla. Þá hefur hún það verkefni að sjá um gerð útboðsgagna og kostnaðaráætlana vegna nýframkvæmda.

6.1 Útboðsgögn og verklýsingar vegna flugvallaframkvæmda

Í handbók um opinberar framkvæmdir kemur fram að verkhönnun telst lokið við gerð útboðsgagna, þ.e. verklýsingu og magnskrá, svo og kostnaðaráætlun um fullmótað mannvirki með $\pm 10-15\%$ nákvæmni. Leiðbeining þessi er skýr og eðlilegt að miða við hana ef reglur segja ekki annað. Verktaki á að jafnaði að geta treyst því að upplýsingar í verklýsingum og útboðsgögnum séu réttar þannig að hann geti grundvallað tilboð sitt á þeim. Að öðrum kosti er hætt við því að forsendur fyrir tilboðinu séu ekki réttar.

Dæmi er um að hönnun flugvallamannvirkis hafi verið breytt bæði áður eða eftir að framkvæmdir hófust en eftir að útboð fór fram. Þar er helst að nefna flugstöðvarbyggingu á Akureyri. Flugstöðin var m.a. stækkuð um 48 fermetra að kröfu bæjarstjórnar Akureyrar. Einnig má nefna að hætt var við stækkun flugstöðvarinnar í Vestmannaeyjum eftir að búið var að taka tilboði verktaka, en stækkunin var boðin út með byggingu tækjageymslu. Tilboð verktaka var lækkað sem þessu nam. Þá má nefna byggingu tækjageymslu á Sauðárkrók, en hún var m.a. stytta um 4,6 metra.

Með því að breyta hönnun á framkvæmdastigi, sem jafnframt leiðir til breytinga á mannvirki eins og lýst er hér að framan, þá breytist framkvæmdakostnaður frá því sem gert var ráð fyrir í kostnaðaráætlun. Í öllum

tilvikum þar sem um breytingar á hönnun var að ræða var samið við verktaka um greiðslu fyrir breytingarnar í formi aukaverka eða aukningar á magni. Til þess að ráða bót á þessu telur Ríkisendurskoðun að skilgreina verði betur það hlutverk sem áformuð flugvallamannvirki eiga að gegna áður en framkvæmdir hefjast. Með því er líklegra að ekki þurfi að breyta hönnun eftir að hafist er handa en slíku fylgir að jafnaði aukakostnaður. Minnt skal á að hönnun á að vera að fullu lokið áður en útboð fer fram, sbr. lög um opinberar framkvæmdir og handbók um opinberar framkvæmdir.

6.2 Flugvallaframkvæmdir, sem ekki voru boðnar út

Ráðist hefur verið í nokkrar flugvallaframkvæmdir án þess að útboð hafi farið fram þrátt fyrir að lög um skipan opinberra framkvæmda mæli fyrir um að það skuli að jafnaði gert. Þær framkvæmdir, sem ekki hafa verið boðnar út og komu til athugunar í þessu sambandi, eru eftirfarandi:

Tafla 11 Flugvallaframkvæmdir, sem ekki voru boðnar út

Staður/Framkvæmd Fjárh. í millj. kr.	Raunk verktaka	Framkv. ár	Athugasemdir
Bíldudalur			
Stækkun flughlaðs	2,4	1993	Samið við verktaka á Bíldudal
Flugstöð - bifreiðageymsla I. áfangi			
Sökkklar og botnplata	4,0	1993	Samið við Tréverk hf, Hreinn Bjarnason og fleiri
Húseiningar-Uppsetning flugstöð	5,8	1993	Trésmíðavst. Flugmálastjórnar og fleiri verktakar
Bifreiðageymsla f slökkvibifreið	1,1	1993	Tréverk hf í samningsvinnu
Flugstöð - bílastæði II. áfangi			
Bílastæði	0,9	1994	Verktakar á Bíldudal í samningsvinnu
Patreksfjörður			
Öryggissvæði	1,1	1992	Samið við Stakkafell hf
Norðfjörður			
Jöfnunarlög og klæðning	4,1	1995	Samið við Bæjarsjóð Neskaupstaðar
Ísafjörður			
Tækjageymsla - endurbætur	1,3	1995	Ýmsir iðnaðarmann í samningsvinnu
Ný vatnslögn	4,1	1995	Samið við Stíg Arnórsson og Barða Önundarsson
Sauðárkrókur			
Stálvirki og klæðning	8,4	1992	Samið við Stálbæ á grundvelli tilboðs
Efnisvinnsla	14,4	1995	Króksverk hf Sauðárkrók, v/ eldri samnings
Siglufjörður			
Efnisvinnsla	12,0	1993	Krafttak hf á sömu einingaverðum og Vegagerðin
Flutningur á efni	4,2	1993	Samið við Stefán Einarsson á Siglufirði
Vestmannaeyjar			
Stækkun flughlaðs	7,7	1992	Samið við Vestmannaeyjabæ á einingaverðum
Hex – hitamælar	0,7	1995	Samið við ýmsa verktaka
Tækjageymsla - grunnur	1,8	1992	Samið við Ekil og Þórð Magnússon
Þórshöfn			
Efra burðarlög	15,3	1993	Samið við þrjá verktaka á Þórshöfn
Öryggissvæði	3,7	1994	Samið við verktaka á Þórshöfn
Klæðning flugbrautar	16,6	1994	Samið við Klæðningu hf á sömu einv. á Sigluf.
Flugstöð	15,6	95/96	Unnin af trésmíðaverkstæði Flugmálastjórnar
Húsavík			
Efnisvinnsla	13,8	1994	Samið við Vegagerð ríkisins
Brot á hrauni innan flugvallar	4,9	1994	Samið við Arnarfell hf
Öryggissvæði	2,2	1995	Samið við Vinnuvélar Reynis Ingvarssonar
Gjögur			
Tækjageymsla	5,9	1993	Samið við SG einingahús og Bygging sf
Grímsey			
Flugstöð	4,4	1995	Húseignin Básar í Grímsey keypt
Hornafjörður			
Tækjageymsla 1. áfangi	4,4	91/92	Verðkönnun, lægstbjóðandi Stálbær hf
Öryggissvæði		1996	Samið við Hjarðanesbræður á sömu einingaverðum og flugbrautarframkvæmd
Slökkvibifreið	11,1	1995	Raðsmíðasamningur Rosenbauer Norge
Egilsstaðir			
Flugstöð Breytingar og innrétt	1,3	1993	Flugleiðsöguþjónusta og heimamenn
Man, snjóblásari, snjótönn, snjósópur	52,9	1994	Kraftur hf og fleiri
Hex – veðurmælar	2,8	1993	Ýmsir framleiðendur DNG sjá um uppsetn.
Flugvallaljós Uppsetning ljósabúnaðar	-	1992	Flugmálastjórn sá um uppsetningu ljósabúnaðar
	Samtals		228,7

Verðlag 01.01.1996

Heildarkostnaður þeirra flugvallaframkvæmda, sem lentu í úrtakinu á tímabilinu 1992 til 1995 og ekki voru boðnar út, nam 228,7 milljónum króna. Rök Flugmálastjórnar fyrir að bjóða umrædd verk ekki út voru m.a. þau að viðkomandi verktaki hafi verið sá eini, sem hafði yfir að ráða tækjabúnaði á staðnum til þess að vinna tiltekin verk, erfitt hafi verið að fá verktaka til þess að bjóða í tilteknar framkvæmdir á fámennum stöðum eða

þar sem um hafi verið að ræða mjög sérhæfða starfsemi sem Flugmálastjórn ein hefði þá tækniþekkingu sem nauðsynleg væri við slík verk.

Frá reglunni um útboð má aðeins víkja ef ríkar ástæður eru fyrir hendi, sbr. 13. gr. laganna um opinberar framkvæmdir. Með tilkomu útboðsstefnu ríkisins frá árinu 1993 voru sett nánari ákvæði um lágmarksfjárhæðir við þær framkvæmdir, sem bjóða skal út. Framkvæmdir sem áætlað er að kosti meira en fimm milljónir króna skal bjóða út nema augljóst sé að það þjóni ekki hagsmunum viðkomandi stofnunar. Ríkisendurskoðun telur að fljótt á litið sé fátt sem bendir til þess að nauðsynlegt hafi verið að víkja frá almennu reglunni um útboð í þeim tilvikum sem hér um ræðir.

Varðandi efnisvinnsluna á Sauðárkrók þá var fyrirhugað að bjóða hana út. Áður en útboð fór fram kom fram í dagsljósið verksamningur við Króksverk hf á Sauðárkróki. Þannig voru mál með vexti að Flugmálastjórn hafði í janúar 1983 gert verksamning við Króksverk hf um framleiðslu á öllu unnu steinefni, sem þarf til malbikunar flugvallarins við Sauðárkrók. Fast verð var ákveðið fyrir hvern rúmmetra og skyldi það fylgja lánskjaravísitölu. Rúmmetraverðið skyldi þó aldrei vera hærra en Vegagerð ríkisins greiðir fyrir samskonar efni á greiðsludegi reiknings. Samningurinn er án tímatakmarkana. Að mati Ríkisendurskoðunar er í ljósi útboðsstefnu ríkisins óeðlilegt að Flugmálastjórn geri ótímabundna samninga af þessu tagi við einstaka verktaka.

Verkliðirnir hönnun og tæknilegt eftirlit voru aldrei boðnir út í þeim flugvallaframkvæmdum sem lentu í úrtakinu. Heildarkostnaður við þá nam 75,7 milljónum króna eins og fram kemur í töflu 12. Rök Flugmálastjórnar fyrir að bjóða ekki hönnun og tæknilegt eftirlit út voru þau að aðeins fáir aðilar í landinu hafi þekkingu á þessum framkvæmdum. Hönnunarkostnaður á hvert einstakt verkefni, að einu undanskildu, hafi ekki verið það hár að krafan um útboð samkvæmt lögum sé þar í gildi. Ríkisendurskoðun bendir hins vegar á að miðað við framkvæmdaáætlun ársins og langtímaáætlanir hafi mátt bjóða út samkynja framkvæmdir í einu lagi, t.d. hönnun bundins slitlags.

Tafla 12 Hönnun og eftirlit sem ekki var boðin út

Staður/Framkvæmd Fjárh. í millj. kr.	Raunkostn verktaka	Framkv. ár	Hönnuður/Eftirlitsaðili
Bíldudalur			
Deilidskipulag, hönnun og eftirlit	0,3	1993	Benjamín Magnúss/Alm Verkfrst/Umdstj FMS
Flugstöð - bifreiðageymsla I. áfangi			
Hönnun og eftirlit	1,1	1993	Benjamín Magnúss/Alm Verkfrst/Umdstj FMS
Flugstöð - bílastæði II. áfangi			
Hönnun bílastæða og eftirlit	0,6	1994	Almenna Verkfræðistofan hf/Umdstj FMS
Bíldudalur og Patreksfjörður			
Efnisv-bund slitlag Hönnun og Eftirlit	5,3	94/95	Almenna Verkfræðistofan hf
Patreksfjörður			
Eftirlit	0,1	1992	Umdæmisstjóri FMS
Norðfjörður			
Hönnun og Eftirlit	0,5	1995	Verkfrst Austurl hf/Umdstj FMS
Reykjavík			
Landslagshönnun	1,1	1995	
Jarðvegshönnun	0,8	1995	Vegagerðin, Sagtækni, Bergsteinn
Ísafjörður			
Hönnun og Eftirlit	1,3	1995	Arkitekt/Verkfrst/RAF/Umdstj FMS
Sauðárkrókur			
Hönnun og Eftirlit	4,0	1993	Benjamín Magnúss., Vfrst Björns Ó, Stoð
Innanhúsfrágangur Eftirlit	-	1995	Umdæmisstjóri FMS
Bundið slitlag Hönnun og Eftirlit	3,7	94/95	Almenna Verkfræðistofan hf
Siglufjörður			
Endurb-Slitlag Hönnun og Eftirlit	1,2	1994	Verkfræðistofa Stefáns Guðbergssonar
Vestmannaeyjar			
Hönnun og Eftirlit	0,4	1992	Verkfrst Björns Ólafss/Páll Zoph
Hönnun og Eftirlit	2,6	92/93	Benjamín Magnúss/Páll Zoph
Þórshöfn			
Flugstöð Hönnun	0,8	1995	Benjamín Magnúss/Páll Zoph
Húsavík			
Bundið slitlag Hönnun og Eftirlit	1,8	1994	Verkfræðistofa Björns Ólafssonar
Gjögur			
Hönnun og Eftirlit	0,8	1993	Tækniþjónustan/Umdæmisstj. FMS
Hornafjörður			
Eftirlit	0,1	1992	Umdæmisstjóri FMS
Þverbrautarathugun	0,1	1992	Verkfræðistofa Björns Ólafssonar
Tækjag II. áf Hönnun og eftirlit	0,2	1993	Verkfrst Austurl hf/Umdstj FMS
Öryggissvæði Hönnun og Eftirlit	0,8	1996	Verkfrst Björns Ólafssonar
Akureyri			
Flugstöð Hönnun og Eftirlit	15,7	93/96	Arkst Grófargili, Vfrst Norðurl, Raftákn,FMS
Egilsstaðir			
Burðarl-slitlag Hönnun og Eftirlit	28,0	1992	Verkfrst Austurl, Swedavia A/S, Rafhönnun
Flugst viðb III. áf Hönnun og Eftirlit	1,2	1994	Teiknist, Rafhönnun, Verkfrst Austurl
Flugst viðb IV. áf Hönnun og Eftirlit	1,5	95/96	Teiknist, Rafhönnun, Verkfrst Austurl
Flugvallaljós Hönnun	1,9	1992	Flugleiðsögupjónustan og Rafhönnun hannaði
Samtals	75,7		

Verðlag 01.01.1996

6.3 Tæknileg gögn ekki afhent á umsömdum tíma

Við könnun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að dæmi er um að teikningar og ákvarðanir hafi tafið flugvallaframkvæmdir vegna þess að þær hafi ekki borist á réttum tíma, sbr. verkfundargerð við byggingu tækjageymslu á Sauðárkrók. Einnig eru dæmi um að verkfræðiteikningar og teikningar arkitekts hafi ekki verið samhljóða og það hafi haft í för með sér tafir og önnur óþægindi fyrir verktaka, sbr. verkfundargerð við

byggingu flugstöðvar á Akureyri. Bent skal á að slíkt geti leitt til verktafa og kostnaðarauka og því ákaflega brýnt að slíkt hendi ekki.

6.4 Skilatími framkvæmda samkvæmt verksamningi ekki virtur

Í verksamningum um flugvallaframkvæmdir er yfirleitt að finna ákvæði um skilatíma. Þó að slíkt ákvæði hafi verið að finna í samningum um framkvæmdir, sem komu til skoðunnar í þessu sambandi lauk aðeins hluta þeirra á umsömdum tíma sbr. eftirfarandi greiningu.

Tafla 13 Skilatími flugvallaframkvæmda skv. verksamningi ekki virtur

Staður/Framkvæmd	Skilatími skv. samn.	Raunverul. skilatími	Skiladr. mán	Athugasemdir
Bíldudalur				
Flugst II. áf. Frágangur innanh.	30.06.94	15.08.94	1,5	Skilatími skv. verksamn. 01.sept. 1994
Bíldudalur og Patreksfjörður				
Efnisvinnsla	30.09.94	31.10.94	1	Tafir vegna bilunar tækja og vatnsl. ofl.
Bundið slitlag	01.09.95	29.09.95	1	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Norðfjörður				
Endurbætur á burðarlagi	10.08.94	30.09.94	2	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Jöfnunarlág og klæðning	01.10.94	01.06.95	8	Sjá skýringar í texta
Ísafjörður				
Tækjageymsla – fokheld	15.12.94	-	-	Raunverul skilatími ekki tilgr. í gögnum
Tækjageymsla – lokaáfangi	15.05.95	-	-	Raunverul skilatími ekki tilgr. í gögnum
Sauðárkrókur				
Tækjag. - Sökkklar og plata	25.10.91	Sumar '92	8	Sjá skýringar í texta
Stálvirki og klæðning	01.07.92	10.10.92	3 1/4	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Innanhúsfrágangur	10.02.96	01.05.96	2 3/4	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Bundið slitlag	08.09.95	10.10.95	1	Aukaverk skýra hluta skiladráttar
Efnisvinnsla	15.07.95	04.08.95	3/4	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Siglufjörður				
Endurbætur – Slitlag	01.08.94	08.08.94	1/4	Breyt. á verki, t.d. stækkun flughlaðs
Vestmannaeyjar				
Stækkun flughlaðs malbik	Sem fyrst	11.12.91	-	Dagsetn. verksamnings 15.10.1991
Tækjag -Uppst. og frág. utan	01.06.94	15.06.94	1/2	Brotin burt frosin steypa
Þórshöfn				
Bundið slitlag	15.09.94	29.09.94	1/2	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Húsavík				
Brot á hrauni innan flugvallar	15.06.94	01.07.94	1/2	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Bundið slitlag	30.08.94	10.09.94	1/4	Aukaverk skýra skiladrátt
Hornafjörður				
Tækjageymsla I. áfangi	14.12.91	15.01.92	1	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Slökkvibifreið	19.05.95	16.06.95	1	Engin skýring í gögnum á skiladrætti
Akureyri				
Sökkull/plata I. áfangi	31.12.93	01.07.94	6	Sjá skýringar í texta
Uppsteypun ofl. II. áfangi	15.07.95	07.11.95	3 1/2	Veður og breyt á verki skýra hluta skiladr.
Egilsstaðir				
Efra burðarlág og slitlag	15.10.92	17.11.92	1	Bilun tækja,erfiðleika í efnisv., veður ofl.
Flugstöð viðbygg. III. áf.	29.10.94	14.12.94	1 1/2	Aukaverk og breyt skýra hluta skiladr.
Flugstöð viðbygg. IV. áf.	31.05.96	13.09.96	3 1/2	Aukaverk og breyt skýra hluta skiladr.

Eins og ráða má af ofangreindri töflu var skiladráttur við þessar framkvæmdir allt frá einni viku og upp í átta mánuði. Af fyrirbyggjandi gögnum verður hvorki ráðið hvenær sumum þeirra lauk né hvort og þá hvenær formleg úttekt hafi farið fram.

Rétt er að geta að í sumum tilvikum eiga verktakar rétt á framlengingu á skilátíma, t.d. þegar tafir, sem þeir bera ekki ábyrgð á, verða á verki, veður hamlar framkvæmdum eða að þeir þurfi að vinna aukaverk svo nokkuð sé nefnt. Af gögnunum var hins vegar ekki ráðið hvers vegna skiladráttur varð í umræddum verkum nema í fáum tilvikum.

Ef hönnun er breytt eftir að framkvæmdir eru hafnar og verktaka falið að vinna aukaverk eða viðbótarverk, þá er um leið eðlilegt að endurskoða ákvæði verksamningsins um skilátíma á aðalverkinu ef ljóst er að aukaverkið hefur áhrif á aðalverkið. Ekki var ráðið af fyrirbyggjandi gögnum að skilátími hafi verið lengdur ef framkvæmd hefur verið breytt frá útboðslýsingu þannig að framkvæmdatími lengist.

Sem dæmi má nefna framkvæmdirnar, jöfnunarlag og klæðning á Norðfirði, tækjageymsla - sökkull og plata á Sauðárkróki og sökkull og plata vegna flugstöðvarbyggingar á Akureyri. Annars vegar var ekki hægt að ljúka þessum framkvæmdum á tilsettum tíma vegna óhagstæðs veðurs og hins vegar varð því ekki komið við vegna breytinga á mannvirkjunum eftir að framkvæmdir voru hafnar. Þær voru þess eðlis að verktakar gátu ekki staðið við upphaflegan skilátíma.

Ef frá eru taldar framkvæmdir sem að ofan eru nefndar er ýmislegt sem bendir til þess að tímaáætlanir í flugvallaframkvæmdum séu fullknappar. Því sýnist eðlilegt að Flugmálastjórn taki þennan þátt til endurmats.

Dæmi var um að ákvæði um skilátíma flugvallaframkvæmda í verksamningi hafi ekki verið fyrir hendi. Má í því sambandi nefna samning um framkvæmdir við gerð flughlaðs, byggingu bifreiðageymslu og flugstöðvar á Bíldudal að undanskildum verkáfanganum frágangur innanhúss. Þá má nefna framkvæmdir við byggingu flugstöðvar á Þórshöfn. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að skýr ákvæði um skilátíma séu í öllum verksamningum sem Flugmálastjórn er aðili að.

Þá eru dæmi um að skilátími vegna flugvallaframkvæmda sé ekki nægilega nákvæmlega skilgreindur í verksamningi. Má í því sambandi nefna framkvæmdir við efnisvinnslu á Siglufirði en þar var kveðið á um skilátíma „haustið 1993“. Þá má nefna framkvæmdir við stækkun flughlaðs

í Vestmannaeyjum en þar var krafa um að framkvæmd yrði skilað „sem fyrst“. Einnig má nefna efnisvinnslu á Húsavík, en þar er krafa um skilátíma „sumarið 1994“ og í samningi um byggingu tækjageymslu á Gjögri var krafa um skilátíma „sumarið 1993“.

Telja verður að erfitt sé fyrir Flugmálastjórn að innheimta tafabætur vegna skiladráttar í þeim framkvæmdum þar sem skilátími er tilgreindur á framangreindan hátt. Til þess að mögulegt sé að reikna tafabætur er nauðsynlegt að tilgreina í verksamningi ákveðna dagsetningu eða fjölda verkdaga eftir undirritun verksamnings.

6.5 Tafabætur samkvæmt verksamningi ekki innheimtar

Í verksamningum um flugvallaframkvæmdir er yfirleitt ákvæði um tafabætur til handa verkkaupa ef verklok dragast fram yfir umsaminn skiladag vegna atvika, sem verktaki ber ábyrgð á. Ákvæði um tafabætur í verksamningi er almennt í stærri og dýrari framkvæmdum, en í minni framkvæmdum svo og verkþáttunum hönnun og eftirliti er ekki ákvæði um slíkt. Tilgangur tafabóta er að þrýsta á verktaka um að skila verki í síðasta lagi á umsömdum tíma. Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að tafabótaákvæðum verksamninga í flugvallaframkvæmdum var ekki beitt þó svo að verktaki skilaði ekki verki á réttum tíma. Í ýmsum tilvikum voru kröfur um tafabætur ekki gerðar gegn því að verktakar gerðu á sama hátt ekki kröfur um viðbótargreiðslur vegna eins og annars, sem þeir töldu út af standa við lok framkvæmda samkvæmt verksamningi.

Ríkisendurskoðun telur að til þess að jafnræðis gæti með verktökun, þá þurfi að hafa ákvæði um tafabætur í öllum verksamningum um flugvallaframkvæmdir en ekki aðeins í sumum. Ekki hefur fengist skýring á því hvers vegna ákvæði um tafabætur er ekki að finna í öllum verksamningum Flugmálastjórnar.

Við verklok í verklegum framkvæmdum á borð við flugvallagerð þarf að gera upp og afgreiða ýmis atriði og kröfur, sem aðilar telja sig af ýmsum ástæðum eiga hvor á annan. Dæmi um slíkar kröfur af hálfu verkkaupa er krafa um tafabætur hafi verklok dregist, lokafrágang og snyrtingu á athafnasvæði o.s.frv. Af hálfu verkkaupa kunna að vera uppi kröfur um viðbótargreiðslur vegna aukakostnaðar, sem hann gat ekki gert ráð fyrir þar sem útboðsgögn voru gölluð eða ófullkomin o.s.frv. Mjög brýnt er að kröfur af þessu tagi komi fram og séu gerðar formlega upp af aðilum í stað þess að þeir geri með sér einhverskonar samkomulag, oftast

óformlegt, um að hafa ekki uppi frekari kröfur hvor á annan. Aðeins með því að draga kröfur af þessu tagi fram í dagsljósið er hægt að tryggja að réttar upplýsingar liggi fyrir um raunkostnað verksins. Jafnframt verður minni hætta á því en ella að aðilar fái ekki réttmætar kröfur sínar uppfylltar. Um leið verður að telja að dregið sé úr hættu á því að sterkari aðilinn í samningssamböndum af þessu tagi notfæri sér kröfur á borð við tafabætur sem einhverskonar skiptimynt þegar kemur að lokauppgjöri verka.

6.6 Tæknilegt eftirlit með flugvallaframkvæmdum

Samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 292/1993 um skipulag, starfshætti og verkefni Flugmálastjórnar hefur Flugvallapjónustan það verk svið að hafa umsjón með gerð flugvalla og mannvirkja á þeim. Samkvæmt sömu grein hefur flugleiðsögupjónustan það verk svið að hafa umsjón með framkvæmdum, er lúta að fjarskipta- og flugleiðsögutækjum og ljósa-búnaði flugvalla.

Flugmálastjórn kaupir út nær allt tæknilegt eftirlit með flugvallaframkvæmdum af sérfræðingum. Í nokkrum tilvikum gegna umdæmisstjórar Flugmálastjórnar daglegu eftirliti með framkvæmdum. Tæknilegur eftirlitsmaður kemur fram sem fulltrúi verkkaupa gagnvart verktaka og hann stjórnar tæknilegu eftirliti á byggingarstað. Tæknilegur eftirlitsmaður fylgist með því hvort verktaki fari eftir útboðsgögnum, verklýsingu og tilboði. Honum ber einnig að samþykkja og árita alla reikninga, sem falla til vegna framkvæmdarinnar, bæði reikninga frá verktaka og öðrum, er tengjast framkvæmdinni á einhvern hátt.

Í allmörgum framkvæmdum gegnir hönnuður framkvæmdarinnar einnig tæknilegu eftirliti með henni. Ef hönnuður verksins hefur eftirlit með framkvæmdum hefur það í för með sér þann kost að boðleiðir eru stuttar og því sé mögulegt að taka skjótar ákvarðanir í úrskurðaratriðum varðandi hönnun. Hins vegar er ókosturinn sá að vandræði skapast ef um hönnunarmistök er að ræða. Þá verður tæknilegur eftirlitsmaður dómari í eigin sök. Ríkisendurskoðun telur að Flugmálastjórn eigi að forðast að velja hönnuð viðkomandi flugvallarmannvirkis sem tæknilegan eftirlitsmann.

6.7 *Kostnaðaráætlun vegna útboðs*

Lokakostnaðaráætlun Flugmálastjórnar, sem er þriðja stig áætlana, er stofnunin gerir um tiltekna framkvæmd, er gerð að lokinni fullnaðarhönnun framkvæmdar áður en verkið er boðið út. Kostnaðaráætlunin er að jafnaði gerð með $\pm 10\%$ nákvæmni og eru útboðsgögn byggð á henni.

Ríkisendurskoðun kannaði þau tilvik þegar tilboð frá verktaka í tiltekin verk eða verksamningur við þá voru ekki í samræmi við kostnaðaráætlunir Flugmálastjórnar fyrir útboð. Slíkt átti sér stað í þeim tilvikum sem um er getið um í töflu 14.

Tafla 14 Tilboð frá verktaka frávik frá kostnaðaráætlun útboðs

Staður/Framkvæmd Fjárh. í millj. kr.	Kostná útboðs	Samn/ Tilb.verð	Frávik	Frávik %	Athugasemdir
Norðfjörður					
Endurbætur á efra burðarlagi	2,6	4,0	1,4	51,9%	Lokað útboð, hafnað og samið um einverð
Jöfnunarlag og klæðning	3,7	4,0	0,3	7,3%	Samið við Bæjarsjóð Neskaupstaðar
Sauðárkrókur					
Tækjag. sökkklar og botnpl	9,3	11,6	2,3	24,8%	Trésmiðjan Borg hf
Gjögur					
Tækjageymsla	4,9	5,6	0,7	13,2%	Samið við SG einingahús og Bygging sf
Hornafjörður					
Tækjageymsla II. áfangi	2,8	3,0	0,2	7,1%	Útboðið var ekki auglýst
Egilsstaðir					
Hex - veðurmælur	1,7	2,5	0,7	43,3%	Samið um tækjabúnað, hugb og uppsetn
	<u>23,4</u>	<u>28,1</u>	<u>4,8</u>	<u>20,5%</u>	

Verðlag 01.01.1996

Leiðbeiningar um hvernig við skuli bregðast þegar tilboð í verk eru hærri en kostnaðaráætlunir Flugmálastjórnar má finna í lögum um skipan opinberra framkvæmda, sem gilda eftir því sem við getur átt um flugvallaframkvæmdir. III kafli þeirra fjallar um áætlanagerð. Þar segir m.a. í 6. gr. að áætlun um opinbera framkvæmd skuli geyma nákvæma kostnaðaráætlun um verkið, tímaáætlun um framkvæmd þess og greiðslu- og fjáröflunaráætlun fyrir framkvæmdatímabilið. Eins má nefna ákvæði 2. mgr. 12. gr. laga um opinberar framkvæmdir, en þar er skýrt kveðið á um að eigi sé heimilt að hefja opinbera framkvæmd fyrr en fé hefur verið veitt til hennar á fjárlögum og undirritaður samningur viðkomandi ráðuneytis og aðilans með áritun fjármálaráðuneytisins, er tryggi að fjármagn verði handbært á framkvæmdatímanum í samræmi við greiðsluáætlun. Þá má benda á að í handbók fjármálaráðuneytisins um opinberar framkvæmdir, sem hefur að geyma ýmsar verklagsreglur í þessum efnum, segir beinlínis að ef öll tilboð, sem berast í ákveðið verk reynast hærri en kostnaðaráætlun og þar með fjárheimildir gera ráð fyrir, skuli hafna þeim öllum að svo stöddu. Jafnaframt beri starfsmönnum skilyrðislaust að ganga úr skugga

um að tilboðsfjárhæð rúmist innan marka þeirra fjárheimilda sem fengist hafa. Þegar svo ber undir ber verkkaupa að afla nýrra heimilda á grundvelli endurskoðaðra framkvæmda- og kostnaðaráætlana eða að breyta hönnun þannig að kostnaður við framkvæmdina verði innan fjárheimilda.

Dæmi um framkvæmdir þar sem þessi meginsjónarmið um opinberar framkvæmdir virðast ekki hafa verið virt, eru endurbætur á efra burðarlagi og lagning jöfnunarlags og klæðningar á Norðfirði, bygging sökkla og botnplötu fyrir tækjageymslu á Sauðárkrók, kaup, hugbúnaðargerð og uppsetning veðurmælis í Vestmannaeyjum. Jafnframt má nefna bygging tækjageymslu á Gjögri og byggingu II. áfanga tækjageymslu á Hornafirði.

Í ofangreindum dæmum lá strax á útboðsstigi fyrir að kostnaðaráætlanir myndu ekki standast. Samt sem áður var ekki staldrað við og forsendur endurmetnar.

Ríkisendurskoðun bar saman kostnaðaráætlun Flugmálastjórnar fyrir útboð við raunkostnað verktaka við flugvallagerð fyrir þær framkvæmdir sem boðnar voru út samkvæmt úrtakinu og voru samanburðarhæfar. Niðurstöðuna má sjá í töflu 15.

Tafla 15 Greiðslur til verktaka frávik frá kostnaðaráætlun útbóðs

Staður/Framkvæmd Fjárh. í millj. kr.	Kostnáætl. útbóðs	Raunk. verktaka	Frávik	Frávik %
Bíldudalur				
Bifreiðageymsla fyrir slökkvibifreið	0,9	1,1	0,2	19,8%
Flugstöð II. áf. Frágangur innanhúss	7,0	7,3	0,3	3,8%
Bíldudalur og Patreksfjörður				
Efnisvinnsla	25,0	23,7	(1,2)	(5,0%)
Bundið slitlag	55,0	41,1	(13,9)	(25,3%)
Patreksfjörður				
Öryggissvæði og Eftirlit	1,6	1,2	(0,4)	(25,5%)
Norðfjörður				
Endurbætur á burðarlagi	2,6	4,9	2,3	87,9%
Jöfnunarlag og klæðning	3,8	4,2	0,4	10,5%
Ísafjörður				
Tækjageymsla	20,4	18,5	(1,9)	(9,2%)
Ný vatnslögn	4,3	4,1	(0,2)	(5,6%)
Sauðárkrúkur				
Tækjageymsla Sökklar og plata	9,3	11,4	2,0	21,6%
Stálvirki og klæðning	9,9	8,4	(1,5)	(15,6%)
Innanhúsfragangur	5,4	5,8	0,4	6,5%
Bundið slitlag 1995	43,9	34,6	(9,3)	(21,2%)
Efnisvinnsla 1995	14,7	14,4	(0,3)	(2,1%)
Síglufjörður				
Efnisvinnsla	10,5	12,0	1,5	14,4%
Flutningur á efni	5,4	4,2	(1,2)	(21,8%)
Endurbætur - Slitlag	12,1	11,1	(0,9)	(7,8%)
Vestmannaeyjar				
Stækkun flughlaðs	7,6	7,7	0,1	1,1%
Tækjageymsla - grunnur	1,4	1,8	0,4	25,9%
Tækjageymsla - uppstepun	20,2	19,1	(1,1)	(5,6%)
Þórshöfn				
Efra burðarlag	15,3	15,3	0,0	0,1%
Klæðning flugbrautar	25,9	16,6	(9,4)	(36,2%)
Flugstöð	16,2	15,7	(0,4)	(2,7%)
Húsavík				
Bundið slitlag	46,2	32,2	(13,9)	(30,2%)
Gjögur				
Tækjageymsla	4,9	5,9	0,9	19,2%
Grímsey				
Flugstöð	4,0	4,4	0,4	9,5%
Hornafjörður				
Tækjageymsla I. áfangi	7,1	4,4	(2,7)	(38,5%)
Tækjageymsla II. áfangi	2,8	3,1	0,3	11,2%
Lenging flugbrautar	21,1	13,4	(7,7)	(36,7%)
Slökkvibifreið	10,1	11,1	1,0	9,4%
Akureyri				
Sökkul/plata	8,3	7,9	(0,4)	(4,6%)
Uppstepun ofl II. áfangi	24,0	22,4	(1,6)	(6,6%)
Innréttingar ofl. III. áfangi	28,0	24,1	(3,9)	(14,0%)
Egilsstaðir				
Efra burðarlag og slitlag	353,2	355,4	2,2	0,6%
Hex - veðurmælar	1,7	2,8	1,1	62,4%
Flugstöð viðbygg III. áfangi	13,8	14,4	0,6	4,3%
Flugstöð viðbygg IV. áfangi	20,2	18,8	(1,5)	(7,4%)
Flugvallaljós Efni Rafstreng/Ljósab	24,5	26,4	1,9	7,6%
	888,5	830,6	(57,9)	(6,5%)

Verðlag 01.01.1996

Varðandi raunkostnað Hex - veðurmæla á Egilsstöðum þá kemur fram nokkur mismunur á kostnaðaráætlun og raunkostnaði. Ástæða fyrir mismuninum er vegna þess að kostnaður við þróunarverkefni

hugbúnaðarins var allur gjaldfærður á þessa framkvæmd, en hugbúnaðurinn nýttist einnig á öðrum flugvöllum.

Af þeim 40 framkvæmdum eða verkþáttum, sem komu til skoðunar í þessu sambandi, var greiðsla til verktaka í 19 framkvæmdum eða verkþáttum umfram $\pm 10\%$ nákvæmni, sbr. töflu hér að framan. Það verður að teljast nokkuð hátt hlutfall sé tekið mið af því að um svokallaða þriðja stigs áætlun er að ræða, þar sem óvissuþættir hafa að miklu leyti verið útilokaðir. Hin umtalsverðu frávik, sem eru á milli kostnaðaráætlana hönnuða og raunkostnaðar verktaka í mörgum framkvæmdum eða verkþáttum, vekja upp spurningar um hvort grundvöllur kostnaðaráætlana Flugmálastjórnar uppfylli að öllu leyti þær kröfur, sem gerðar eru til slíkra áætlana við opinberar framkvæmdir. Ítrekað skal að kostnaðaráætlanir Flugmálastjórnar taka ekki mið af markaðsaðstæðum.

7. Tæknilegt og fjárhagslegt uppgjör vegna framkvæmda

Flugmálastjórn gefur út ársskýrslu um flugvallapjónustu og um framkvæmdir sem unnar voru á árinu. Skýrslan sýnir hversu miklu framkvæmdafé hefur verið varið til hvers flugvallar og skiptingu framkvæmdafjár eftir verkefnum á landinu í heild. Þá inniheldur hún stutta lýsingu á þeim framkvæmdum, sem ráðist var í á árinu og stöðu þeirra í lok ársins á hverjum flugvelli.

Við athugun Ríkisendurskoðunar kom fram að skýrslan sýnir ekki hvað hver einstök framkvæmd kostaði í reynd og hún sýnir ekki samanburð á raunkostnaði og áætluðum kostnaði samkvæmt framkvæmda- og greiðsluáætlun, sem Flugmálastjórn gerir fyrir sama ár svo nokkuð sé nefnt. Hins vegar er framkvæmdakostnaður næstliðins árs birtur í framkvæmda- og greiðsluáætlun ársins.

Ríkisendurskoðun telur að ársskýrsla flugvallapjónustu eigi að auki að geyma m.a. upplýsingar um hvað hver einstök framkvæmd kostaði, samanburð á raunkostnaði við framkvæmd og kostnaðaráætlun, hvernig hver framkvæmd sé fjármögnuð, skýringar á því hvort framkvæmdin hafi verið boðin út eða unnin í samningsvinnu, hvort viðkomandi framkvæmd sé á flugmálaáætlun/framkvæmdaáætlun ársins. Ef vikið er frá þessu þá þyrfti að fylgja skýring á því hvers vegna svo hafi verið. Þá á skýrslan að geyma greinagóða lýsingu á framgangi framkvæmdarinnar, lýsingu á hvort framkvæmdamagni hafi verið breytt miðað við áætlun, lýsingu á aukaverkum eða viðbótarverkum ásamt kostnaði við þau ef um þau er að ræða og hver hafi unnið tiltekna framkvæmd eða áfanga, ef um áfangaskipta framkvæmd sé að ræða.

Við athugun á tæknilegu uppgjöri vegna hveurrar framkvæmdar kom í ljós að nokkuð var um að verkfundargerðir vantaði í uppgjörin og engar dagsskýrslur frá verktaka um framgang verksins var þar að finna þó að krafa um slíkt hafi verið gerð í útboðsgögnum, sbr. lagningu bundins slitlags á Siglufjarðarflugvelli.

Við skoðun á tæknilegum og fjárhagslegum gögnum um framkvæmdir á flugvöllum kom í ljós að Flugmálastjórn gerir ekki framkvæmdaskýrslu fyrir hverja framkvæmd eftir að henni er lokið eins og

20. gr. laga nr. 63/1970 um opinberar framkvæmdir kveður á um að skuli gert. Samkvæmt upplýsingum Flugmálastjórnar er helsta ástæðan sú að ekki sé nægur mannaflí í stofnuninni til að sinna þessu verkefni. Aðeins í einu tilfelli hefur verið leitast við að vinna lögbundið skilamat og er þar um að ræða skilagrein um framkvæmdir við lagningu bundins slitlags á Alexandersflugvelli á Sauðárkróki árið 1995. Í þeirri skilagrein er saga framkvæmdanna rakin og í lokin birtar upplýsingar um heildarkostnað við framkvæmdina.

Ríkisendurskoðun telur að Flugmálastjórn eigi að gera framkvæmdaskýrslu fyrir hverja framkvæmd þegar henni er lokið, sbr. 20. gr. laga um skipan opinberra framkvæmda og reglum um skilamat. Lokaskýrslan á að sýna m.a. hvernig framkvæmd tókst til, hvort og hvers vegna vinna þurfti aukaverk eða viðbótarverk ef því er að skipta. Hún á einnig að sýna hvernig útboð tókst til og hvort að útboðsgögn hafi staðist eða ekki. Ef útboðsgögn stóðust ekki þá á að vera lýsing á því hvað fór úrskeiðis. Hún á að bera með sér upphaflegar kostnaðaráætlanir sem gerðar voru áður en ákveðið var að ráðast í framkvæmdina. Þá á hún að sýna raunkostnað framkvæmdarinnar og samanburð á raunkostnaði og áætlunum og kostnaðarfrávik, ef einhver eru, eiga að vera skýrð út. Hún á einnig að sýna hvort verktími samkvæmt útboðsgögnum og verksamningi hafi verið haldinn, og ef ekki þá á að skýra út hvers vegna verki var ekki skilað á réttum tíma, svo nokkuð sé nefnt.

Lokaskýrsla um flugvallaframkvæmdir auðveldar endurskoðun og eftirlit með framkvæmdum af þessum toga. Auðveldara verður að fylgjast með hvað þessar framkvæmdir kosta í heildina og einnig kemur það til með að varðveita reynsluna við gerð flugvallamannvirkja og sem nýta má við flugvallagerð í framtíðinni.

Flugvallaframkvæmdir úr úrtaki samkvæmt Flugmálaáætlun

Verðlag 01.01.1996	Úrtak Flugmálaáætlunar - Áætlaður kostnaður í m.kr.				Skýringar
Staður/Framkvæmd	1992	1993	1994	1995	
Reykjavík					
Girðing 94-97			5,2		
Aðflugshallasendir 92-95		10,4			
Aðflugshallasendir 94-97				12,5	
Akureyri					
Flugstöð og endurbætur	2,2	22,9	20,9	36,5	
Radióviti	6,6				
Snjóblásari	15,3				
Egilsstaðir					
Flugbraut 92-95/94-97	218,4	19,5	19,8		
Flugstöð 92-95/94-97		57,3	22,9	31,3	
Snjóblásari 92-95		17,4			
Brautarsópur 92-95		15,9			
Snjósópur 94-97			10,4		
Vörubifr m/snjótönn 92-95		11,8			
Snjóbl/Vörubifr m/snjótönn 94-97				26,1	
Aðflugshallasendir 92-95		19,5			
Aðflugshallasendir 94-97			12,5		
Skyggismælir 92-95		1,3			
Skýjahæðarmælir 92-95		2,7			
Skýjah-skyggnm 94-97			6,3		
Flugbrautarljós		8,7			
Stækkun tækjageymslu				6,3	
Sauðárkrókur					
Tækjageymsla 92-95/94-97	2,2		7,3		
Bundið slitlag 94-97				57,4	
Húsavík					
Bundið slitlag 94-97			54,2	18,8	
Ísafjörður					
Ný tækjageymsla 94-97			5,2	6,3	
Vestmannaeyjar					
Hlað, bundið slitlag	5,5				
Tækjageymsla 92-95/94-97	18,3		20,9		
Patreksfjörður					
Öryggissvæði	0,5				
Bundið slitlag 94-97				41,7	
Hornafjörður					
Tækjageymsla/þverbr	10,9				
Lenging flugbrautar 94-97			20,9		
Slökkvibifreið 94-97			10,4		
Grimsey					
Ný flugstöð 94-97			3,1	3,1	
Siglufjörður					
Bundið slitlag 94-97			34,4		
Bíldudalur					
Flugstöð 92-95/94-97		17,1	2,1		
Bundið slitlag 94-97			16,7	14,6	
Tækjageymsla 94-97			1,0		
Þórshöfn					
Öryggissvæði 92-95	14,2				
Flugstöð 92-95/94-97		17,7	3,1		
Tækjageymsla 92-95/94-97	3,8		3,1		
Bundið slitlag 94-97			4,2	16,7	
Rif					
Öryggissvæði 92-95	4,4				
Samtals	302,1	222,5	284,0	271,2	

Kostnaðaráætlun framkvæmda í úrtaki samkvæmt Flugmálaáætlun: 1.079,9

Unnar flugvallaframkvæmdir í úrtaki samkvæmt fjárhagsuppgjörum

Verðlag 01.01.1996 Staður/Framkvæmd	Úrtak Raunframkvæmda – Raunkostnaður í m.kr.				Skýringar
	1992	1993	1994	1994	
Reykjavík					
Girðing 94-97			5,9	0,4	
Aðflugshallasendir 92-95		14,1			
Aðflugshallasendir 94-97				12,4	
Akureyri					
Flugstöð og endurbætur	1,7	9,0	12,7	31,4	
Radíóviti	5,7				
Snjóblásari	2,5				
Egilsstaðir					
Flugbraut 92-95/94-97	227,9	157,5	5,9	2,8	
Flugstöð 92-95/94-97		1,3	15,6	6,6	
Snjósópur og vörubifreið			18,6		
Snjóbl/Vörubifr m/snjótönn 94-97				25,6	
Aðflugshallasendir 94-97			9,5	0,5	
Skýjah-skyggnm 94-97			0,5		
Ljósabúnaður		25,8			
Veðurmælitæki		2,6			
Aðflugsbúnaður		16,8			
Stækkun tækjageymslu		0,5		1,8	
Sauðárkrókur					
Tækjageymsla 92-95/94-97	12,4	0,5		0,8	
Bundið slitlag 94-97			0,6	57,6	
Húsavík					
Flugbrautir og hlöð		0,4			
Bundið slitlag 94-97			64,0	4,9	
Flugbraut, lenging	1,3				
Öryggissvæði 1995					Ekki í fjárhagsuppgjöri
Ísafjörður					
Ný tækjageymsla 94-97			11,5	14,7	
Vatnslögn 1995					Ekki í fjárhagsuppgjöri
Vestmannaeyjar					
Hlað, bundið slitlag	11,8	0,3			
Tækjageymsla 92-95/94-97	2,2	9,7	14,3	7,4	
Veðurmælitæki		0,6	0,1	0,2	
Patreksfjörður					
Öryggissvæði	1,2				
Bundið slitlag 94-97			11,1	29,4	
Hornafjörður					
Tækjageymsla/þverbr	1,6	3,3	1,1		
Lenging flugbrautar 94-97			0,5	15,3	
Slökkvibifreið 94-97				11,1	
Öryggissvæði 1995					Ekki í fjárhagsuppgjöri
Grimsey					
Ný flugstöð 94-97				4,4	
Síglufjörður					
Bundið slitlag 94-97		4,2	26,1	1,0	
Bíldudalur					
Flugstöð 92-95/94-97		12,0	10,7		
Flugbrautir og hlöð		2,8			
Bundið slitlag 94-97		0,0	16,6	22,0	
Tækjageymsla 1992					Ekki í fjárhagsuppgjöri
Bílastæði 1993					Ekki í fjárhagsuppgjöri
Norðfjörður					
Flugbrautir og hlöð, Bundið slitlag		0,4	5,5	5,1	
Þórshöfn					
Öryggissvæði 92-95	12,6				
Flugbrautir og hlöð		21,0			
Flugstöð 92-95/94-97				8,1	
Tækjageymsla 92-95/94-97	1,2				
Bundið slitlag 94-97			12,4	15,5	
Öryggissvæði 1995					Ekki í fjárhagsuppgjöri
Gjögur					
Tækjageymsla		8,5			
Rif					
Þverbraut, Öryggissvæði 92-95	10,5				
Minjasafnið Hnjóti				2,4	
Samtals	292,6	291,3	243,2	281,2	
Raunkostnaður flugvallaframkvæmda í úrtaki: 1.108,2					

Inneign/skuld flugvallaframkvæmda

Staður/Framkvæmd	Ráðst.	Raunkostn.	Frávik		Skýringar
	fé	sanntals	mkr.	%	
Reykjavík					
Girðing	5,2	6,3	1,1	21,2%	
Aðflugshallasendir 92-95	14,4	14,1	(0,3)	(2,1%)	
Aðflugshallasendir 94-97	12,1	12,4	0,3	2,5%	
Akureyri					
Flugstöð og endurbætur	81,0	54,8	(26,2)	(32,3%)	
Radíóviti	5,6	5,7	0,1	1,8%	
Snjóblásari	3,3	2,5	(0,8)	(24,2%)	
Egilsstaðir					
Flugbraut 92-95/94-97	348,5	394,1	45,6	13,1%	
Flugstöð 92-95/94-97	56,5	23,5	(33,0)	(58,4%)	
Snjósópur 94-97	10,4	18,6	8,2	78,8%	
Snjóbl/Vörubífr m/snjótönn 94-97	10,1	25,6	15,5	153,5%	
Aðflugshallasendir 92-95	5,5	0,0	(5,5)	(100,0%)	
Aðflugshallasendir 94-97	0,0	10,0	10,0	100,0%	
Skýjah-skyggm 94-97	6,1	0,5	(5,6)	(91,8%)	
Flugbrautarljós	24,1	25,8	1,7	7,1%	
Stækkun tækjageymslu	6,1	2,3	(3,8)	(62,3%)	
Hex – veðurmælur	1,7	2,6	0,9	52,9%	
Aðflugsbúnaður	0,0	16,8	16,8	100,0%	
Sauðárkrúkur					
Tækjageymsla 92-95/94-97	12,2	13,7	1,5	12,3%	
Bundið slitlag 94-97	55,7	58,2	2,5	4,5%	
Húsavík					
Lenging flugbrautar	2,1	1,3	(0,8)	(38,1%)	
Flugbraut, hlöð	0,0	0,4	0,4	100,0%	
Bundið slitlag 94-97	69,7	68,9	(0,8)	(1,1%)	
Öryggissvæði	0,0	2,1	2,1	100,0%	
Ísafjörður					
Ný tækjageymsla	21,6	26,2	4,6	21,3%	
Ný vatnslögn	0,0	4,1	4,1	100,0%	
Vestmannaeyjar					
Hlað, bundið slitlag	5,5	12,1	6,6	120,0%	
Tækjageymsla 92-95/94-97	42,9	33,6	(9,3)	(21,7%)	
Hex – veðurmælur	0,0	0,9	0,9	100,0%	
Patreksfjörður					
Öryggissvæði	7,3	1,2	(6,1)	(83,6%)	
Bundið slitlag 94-97	27,3	40,9	13,6	49,8%	
Hornafjörður					
Tækjageymsla/þverbr	10,6	6,0	(4,6)	(43,4%)	
Lenging flugbrautar 94-97	20,9	15,3	(5,6)	(26,8%)	
Slökkvibífreid 94-97	10,4	11,1	0,7	6,7%	
Öryggissvæði	0,0	Ólokið	-	100,0%	
Grímsey					
Ný flugstöð 94-97	6,1	4,4	(1,7)	(27,9%)	
Siglufjörður					
Bundið slitlag 94-97	34,4	31,3	(3,1)	(9,0%)	
Bíldudalur					
Flugstöð 92-95/94-97	12,4	22,7	10,3	83,1%	
Bundið slitlag 94-97	39,0	38,6	(0,4)	(1,0%)	
Flugbraut, hlöð	0,0	2,8	2,8	100,0%	
Tækjageymsla 94-97	0,0	1,1	1,1	100,0%	
Bílastæði	0,0	1,0	1,0	100,0%	
Norðfjörður					
Bundið slitlag	6,1	11,0	4,9	80,3%	
Þórshöfn					
Öryggissvæði 92-95	10,2	12,6	2,4	23,5%	
Flugstöð 92-95/94-97	10,9	8,1	(2,8)	(25,7%)	
Tækjageymsla 92-95/94-97	3,3	1,2	(2,1)	(63,6%)	
Bundið slitlag 94-97	29,6	27,9	(1,7)	(5,7%)	
Flugbraut, hlöð	6,4	21,0	14,6	228,1%	
Öryggissvæði	0,0	3,7	3,7	100,0%	
Gjögur					
Tækjageymsla	0,0	8,5	8,5	100,0%	
Rif					
Öryggissvæði 92-95	0,0	10,5	10,5	100,0%	
Minjasafnið Hnjótur					
Minjasafn	0,0	2,4	2,4	100,0%	
Samtals	1.035,2	1.120,4	(85,2)	8,2%	

Verðlag 01.01.1996