

Hafnaframkvæmdir



RÍKISENDURSKOÐUN

Janúar 1997

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	5
2. HELSTU NIÐURSTÖÐUR	7
3. SKIPAN HAFNAFRAMKVÆMDA	21
4. ÁÆTLANIR UM HAFNAFRAMKVÆMDIR	27
4.1 HAFNAÁÆTLUN	27
4.2 FRAMKVÆMDAÁÆTLUN	29
5. FRAMKVÆMD ÁÆTLANA UM HAFNAFRAMKVÆMDIR 1992-1995	33
5.1 FRAMKVÆMD HAFNAÁÆTLUNAR.....	33
5.1.1 Verkefnaðaröð hafnaáætlunar	34
5.1.2 Kostnaðaráætlun hafnaáætlunar	40
5.2 FRAMKVÆMD FRAMKVÆMDAÁÆTLUNAR FJÁRLAGA	41
5.2.1 Kostnaðaráætlanir framkvæmda á fjárlögum	42
5.2.2 Fjárveiting samþykkt eftir að framkvæmdum var lokið.....	45
5.2.3 Uppgjör fjárveitinga	45
6. UNDIRBÚNINGIS- OG FRAMKVÆMDAHLIÐ HAFNAFRAMKVÆMDA	49
6.1 ÚTBODSGÖGN OG VERKLÝSINGAR FRAMKVÆMDA.....	49
6.2 HAFNAFRAMKVÆMDIR SEM EKKI VORU BÖÐNAR ÚT.....	53
6.3 BYGGINGAREFNI OG TÆKNILEG GÖGN EKKI AFHENT Á UMSÖMDUM TÍMA	54
6.4 SKILATÍMI FRAMKVÆMDA SAMKVÆMT VERKSAMNINGI EKKI VIRTUR	55
6.5 TAFABÆTUR SAMKVÆMT VERKSAMNINGI EKKI INNHEIMTAR	56
6.6 TÆKNILEGT EFTIRLIT HAFNAFRAMKVÆMDA	57
6.7 KOSTNAÐARÁÆTLUN ÚTBODS	58
7. TÆKNILEGT OG FJÁRHAGSLEGT UPPGJÖR HAFNAFRAMKVÆMDA	63
7.1 FLOKKUN HAFNARGERÐAKOSTNAÐAR SAMKVÆMT 26. GR. HAFNALAGA	63
7.2 FJÁRHAGSEFTIRLIT OG FJÁRHAGSENDURSKOÐUN HAFNAFRAMKVÆMDA	63
7.3 UPPGJÖRSTÍMI STYRKHÆFRA HAFNAFRAMKVÆMDA.....	65
7.4 TÆKNILEGT OG FJÁRHAGSLEGT LOKAUPPGJÖR HAFNAFRAMKVÆMDA	66
7.5 STAÐA HAFNAFRAMKVÆMDA UM ÁRAMÓTIN 1995/1996	68

1. Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur gert sérstaka athugun á því hvernig staðið var að þeim hafnaframkvæmdum sem notið hafa styrks úr ríkissjóði og Hafnamálastofnun hefur umsjón með. Við þessa athugun voru bæði áðurgildandi hafnalög nr. 69/1984, núgildandi hafnalög nr. 23/1994, reglugerð um hafnamál nr. 494/1986, lög nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda og lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða höfð til hliðsjónar. Tekið skal fram að hinn 1. okt. sl. tók Siglingastofnun Íslands, sbr. lög nr. 6/1996, við starfsemi Vita- og hafnamálastofnunar og Siglingamálastofnunar ríkisins. Hinni nýju stofnun er ætlað að taka yfir verkefni eldri stofnananna og sinna þeim áfram í lítt breyttri mynd. Stofnunin fellur enn fremur undir reglugerð nr. 232/1996 um hafnamál.

Athugunin fór þannig fram að valið var úrtak framkvæmda samkvæmt hafnaáætlun á árunum 1993 til 1996. Enn fremur komu til skoðunar framkvæmdir í þremur höfnum sem unnar voru á árinu 1992. Loks voru tiltekna framkvæmdir sem ekki voru á hafnaáætlun skoðaðar. Reynt var að láta úrtakið geyma sem flestar tegundir hafnaframkvæmda. Úrtakið tók til 62 framkvæmda í 22 höfnum af alls 391 framkvæmd á nefndu árabili eða tæplega fimmtungur þeirra. Af þessum 62 framkvæmdum voru 10 sem ekki voru unnar á tímabilinu þ.e.a.s. var annað hvort frestað eða skipt út. Því voru skoðaðar alls 52 unnar framkvæmdir. Kostnaður við þær framkvæmdir sem lentu í úrtakinu nam rúmum 1,5 milljörðum krónum eða um þriðjungum af heildarkostnaði framkvæmda.

Skoðuð voru gögn er lúta að tæknilegum undirbúningi og eftirliti framkvæmda og fjárhagslegu uppgjöri þeirra. Farið var í vettvangsferð vorið 1995 þar sem áhersla var lögð á að skoða fjárhagslegt eftirlit með framkvæmdum og önnur um haustið 1995 þar sem sjónum var einkum beint að tæknilegu eftirliti framkvæmda. Niðurstöður athugana Ríkisendurskoðunar er að finna í skýrslu þessari.

2. Helstu niðurstöður

I. Skipan hafnaframkvæmda

Samgönguráðherra fer með yfirstjórn hafnamála samkvæmt hafnalögum nr. 23/1994. Honum til ráðuneytis er hafnaráð sem fyrst og fremst hefur það hlutverk fjalla um framkvæmdaáætlanir og fjármál hafna. Hafnamálastofnun ríkisins fer hins vegar með framkvæmd hafnamála í landinu. Henni er á tveggja ára fresti skylt samkvæmt hafnalögum að gera áætlanir um hafnaframkvæmdir til fjögurra ára. Hafnaáætlun á að leggja fyrir Alþingi til samþykktar, í formi þingsályktunartillögu, með svipuðum hætti og vegaáætlun og flugmálaáætlun. Hafnaáætlun hefur hins vegar aldrei verið samþykkt með þeim hætti sem lögin gera ráð fyrir. Segja má að í raun sé það framkvæmdaáætlun hver árs eins og hún birtist við afgreiðslu fjárlaga ár hvert sem gildir í þessum efnum. Hafnaframkvæmdir ber að jafnaði að bjóða út eins og aðrar opinberar framkvæmdir og lúta þær fjárhagslegu og tæknilegu eftirliti Hafnamálastofnunar, njóti þær ríkisstyrks. Rétt er að geta þess hér að hafnaframkvæmdir eru eftir sem áður framkvæmdar að frumkvæði eiganda hafnar og á ábyrgð hans.

II. Áætlanir um hafnaframkvæmdir

Hafnaáætlun

Samkvæmt hafnalögum skal Hafnamálastofnun gera sérstaka fjögurra ára áætlun um hafnagerðir á tveggja ára fresti. Við áætlunargerðina og forgangsröðun framkvæmda leggur stofnunin til grundvallar mat á þörf fyrir framkvæmdir í einstökum höfnum, landshlutum og landinu í heild. Við þessa áætlunargerð ber stofnuninni að hafa samráð og samstarf við viðkomandi hafnarstjórn, Hafnasamband sveitarfélaga og hafnaráð. Áætlunin skal síðan lögð fyrir Alþingi til samþykktar í formi þingsályktunartillögu.

Hér að framan var vikið að þeirri staðreynd að hafnaáætlun hefur aldrei verið formlega samþykkt af Alþingi eins og hafnalög gera þó beinlínis ráð fyrir. Með hafnaáætlun, sem samþykkt væri af Alþingi í formi þingsályktunartillögu, var fyrst og fremst stefnt að því að koma fastara formi á áætlunina og stuðla að skipulegri og markvissari framkvæmdum við hafnagerð. Í frumvarpi til nágildandi hafnalaga var lögð rík áhersla á að Alþingi afgreiði hafnaáætlun á formlegan hátt í formi þingsályktunar. Þessi áréttung virðist samt sem áður ekki hafa dugað, því enn hefur hafnaáætlun ekki verið samþykkt með þeim hætti sem hafnalög hafa mælt fyrir í rúmlega tuttugu ár.

Að mati Ríkisendurskoðunar er langur vegur frá því að markmið þau sem lágu að baki lagafyrirmæla um hafnaáætlun hafi náðst. Til þessa hefur hafnaáætlun aðeins legið fyrir sem þingskjal og því algerlega skort þann lögformlega grunn, sem henni er ætlað að byggja á, þ.e.a.s. vera skýr og formleg viljayfirlýsing Alþingis um framkvæmdir og framkvæmdaröð í hafnamálum. Reynslan sýnir að oft hefur verið ráðist í framkvæmdir við hafnir eða áformum um framkvæmdir í tiltekinni höfn verið stórlega breytt algerlega án tillits til fyrirliggjandi tillögu að hafnaáætlun. Á sama hátt eru dæmi um að eigendur hafna hafi fengið lán úr Hafnabótasjóði, sem er að fullu í eigu ríkissjóðs, út á væntanlegan ríkisstyrk eins og það er orðað, án þess að viðkomandi framkvæmd hafi verið komin inn í tillögu að hafnaáætlun. Í ljósi þess að hafnaáætlun hefur eins og áður segir aldrei verið afgreidd í ályktunarformi frá Alþingi er í raun erfitt að gagnrýna þennan framgangsmáta því formlega afgreidd hafnaáætlun eins og hafnalög mæla fyrir um hefur aldrei legið fyrir.

Ríkisendurskoðun telur ákaflega brýnt að ákvæði hafnalaganna um hafnaáætlun og samþykkt hennar verði virt. Reynslan sýnir svo ekki verði um villst að knýjandi þörf er á því að unnið sé að hafnaframkvæmdum á skipulegri og markvissari hátt en gert hefur verið til þessa. Til þess að tryggja að þetta markmið nái fram að ganga er einsýnt að mati stofnunarinnar að breyta þurfi hafnalögum. Til að ná þessu markmiði sýnist t.d. óhjákvæmilegt að mæla svo fyrir í lögunum að ríkisstyrks geti aðeins þær hafnir notið sem komnar eru á hafnaáætlun. Jafnframt sýnist eðlilegt að kveða svo á um að óheimilt verði að veita lán og styrki úr Hafnabótasjóði til annarra framkvæmda en þeirra sem eru á hafnaáætlun, sem samþykkt hefur verið á Alþingi.

Framkvæmdaáætlun

Hafnamálastofnun gerir framkvæmdaáætlun fyrir komandi fjárlagaár, en hún felur í sér umsóknir um framlög úr ríkissjóði til hafnaframkvæmda samkvæmt hafnalögum. Framkvæmdaáætlunin sýnir fyrirhugaðar hafnaframkvæmdir fjárlagaársins, áætlaðan kostnað við hverja framkvæmd og kostnaðarhlutfall ríkissjóðs og hafnasjóðs í hverri framkvæmd. Í áætluninni er enn fremur farið fram á fjárveitingar til framkvæmda, sem ekki var lokið við á fyrra ári. Fjárlaganefnd Alþingis ákvarðar síðan á grundvelli framkvæmdaáætlunarinnar og þeirra kostnaðaráætlana, sem þar koma fram, hvaða hafnir fá úthlutað og hve mikið hver höfn fær, hvort sem er til nýframkvæmda eða eldri framkvæmda.

Við afgreiðslu fjárlaga er fjárveiting í sumum tilvikum færð á milli framkvæmda innan sömu hafnar, á milli hafna innan kjördæmis eða á milli hafna milli kjördæma og á þann hátt vikið frá áætlun Hafnamálastofnunar. Í slíkum tilfellum geta forsendur fyrir framkvæmd hafa brostið. Einnig kemur fyrir að veittar eru fjárveitingar til framkvæmda, sem ekki eru á áætlun Hafnamálastofnunar, en brýn þörf er talin á. Þá er fjárveiting samkvæmt framkvæmdaáætlun stundum skert tímabundið þannig að skipta þarf framkvæmd í áfanga. Undir þeim kringumstæðum er hægt að sækja um lán til Hafnabótasjóðs út á væntanlegan ríkishluta þannig að unnt verði að framkvæma verkið í einum áfanga. Er oft á tíðum gert ráð fyrir því við afgreiðslu fjárlaga að sjóðurinn fjármagni það, sem eftir stendur. Ríkisendurskoðun telur eðlilegra að þær framkvæmdir, sem samþykktar eru í fjárlögum séu fjármagnaðar að fullu úr ríkissjóði ef ætlunin er að framkvæma verkið í heild á komandi fjárlagaári. Enn fremur er óæskilegt að eigendur hafna geti ráðist í framkvæmd þrátt fyrir að Alþingi hafi ekki samþykkt fjárveitingu til hennar og á þann hátt hugsanlega skuldbundið ríkissjóð um tiltekin fjárframlög. Í þessu sambandi má nefna að eigendur hafna hafa litið svo á að þegar framkvæmd er komin á hafnaáætlun sé ríkissjóður búinn að skuldbinda sig til að veita fjármuni til hennar á komandi árum. Á hitt ber að líta að hafnaáætlun hefur eins og áður segir ekki fengið samþykki Alþingis og hefur þar af leiðandi ekki þá lögformlegu stöðu, sem henni er ætluð samkvæmt hafnalögum.

Fjárveitingar Alþingis til hafnaframkvæmda miðast við hafnir en ekki tilteknar hafnaframkvæmdir. Hafnamálastofnun er ekki ætíð að fullu ljóst hvaða framkvæmdir hafi verið samþykktar af þinginu fyrir

komandi fjárlagaár. Eðlilegt er að Alþingi geri stofnuninni nákvæmari grein fyrir þeim framkvæmdum, sem það telur nauðsynlegt að ráðist verði í, ekki síst í ljósi þess að hafnaáætlun hefur ekki fengið samþykki Alþingis og hefur þar af leiðandi einungis verið höfð til hliðsjónar við umfjöllun um þær framkvæmdir, sem fyrirhugað er að ráðast í á komandi fjárlagaári.

III. Framkvæmd áætlana um hafnaframkvæmdir

Ríkisendurskoðun kannaði framkvæmd áætlana um hafnaframkvæmdir fyrir árin 1992-1995. Þær þrjár áætlanir, sem til skoðunar komu, var framlögð tillaga samgönguráðherra að hafnaáætlun, framkvæmdaáætlun hvers árs eins og hún birtist við afgreiðslu fjárlaga og kostnaðaráætlun Hafnamálastofnunar fyrir útboð. Valið var úrtak framkvæmda samkvæmt hafnaáætlun á árunum 1993 til 1995 auk þess sem til skoðunar komu framkvæmdir í þremur höfnum, sem unnar voru á árinu 1992 og tekið úrtak framkvæmda, sem ekki voru á hafnaáætlun. Alls tók úrtakið til 62 framkvæmda í 22 höfnum. Þannig var tæplega fimmtungur þeirra framkvæmda, sem vinna átti að á þessu tiltekna árabili skoðaður. Kostnaður við þær framkvæmdir, sem lentu í úrtakinu, nam rúmum 1,5 milljörðum króna eða þriðjungu af heildarkostnaði við framkvæmdir.

Framkvæmd hafnaáætlunar

Eins og áður hefur komið fram hefur hafnaáætlun ekki verið samþykkt á Alþingi og hefur þar af leiðandi ekki þá stöðu, sem henni er ætlað samkvæmt hafnalögum. Ríkisendurskoðun taldi engu að síður ástæðu til að kanna framkvæmd þeirrar hafnaáætlunar, sem lögð var fram til samþykktar á Alþingi með tilliti til þess hver áreiðanleg framkvæmda- og kostnaðaráætlun hún væri. Því ber að hafa í huga að í þeirri umfjöllun, sem hér fer á eftir, er með hugtakinu hafnaáætlun í þessu samhengi átt við tillögu ráðherra að hafnaáætlun en ekki samþykktu hafnaáætlun Alþingis.

Af þeim 62 framkvæmdum, sem lentu í úrtakinu, voru 43 á hafnaáætlun fyrir árin 1992-1995. Fyrirhugað var að ráðast í 235 framkvæmdir á tímabilinu þannig að skoðaður var um fimmtungur þeirra. Áætlaður kostnaður við þær framkvæmdir, sem teknar voru út

nam rúmunum 1,4 milljörðum króna eða um 40% af framkvæmdakostnaði hafnaáætlunar á nefndu tímabili.

Af þeim 43 framkvæmdum sem teknar voru út voru 21 framkvæmd lokið á tilsettum tíma miðað við hafnaáætlun. Nam kostnaðaráætlun þeirra rúmunum 800 milljónum króna eða um 60% af kostnaði þeirra framkvæmda er lentu í úrtakinu. 22 framkvæmdum var annað hvort flýtt eða frestað og var áætlaður kostnaður þeirra rúmar 600 milljónir króna eða um 40% af áætluðum heildarkostnaði úrtaksins.

Hafnamálastofnun gerir kostnaðaráætlun um þær framkvæmdir, sem fyrirhugað er að ráðast í samkvæmt hafnaáætlun. Sú kostnaðaráætlun er fyrsta stig áætlana, sem stofnunin gerir um tiltekna framkvæmd og er hún að jafnaði gerð með $\pm 30\%$ nákvæmni. Þessar kostnaðaráætlunir byggja oft á einingaverðum stofnunarinnar og áætluðum magntölum. Oft er rannsóknum á bryggjustæðum, líkan-tilraunum og öðrum athugunum ólokið þegar framkvæmd kemst á hafnaáætlun þannig að jafnvel getur verið um meiri skekkju að ræða. Borinn var saman raunverulegur hafnagerðakostnaður þeirra 27 framkvæmda, sem samanburðarhæfar voru við hafnaáætlun. Niðurstaðan var sú að kostnaður við 12 framkvæmdir var umfram $\pm 30\%$ nákvæmni. Magnaukning, aukaverk eða viðbótarverk skýra frávikin að einhverju marki, en að öðru leyti var ekki að finna skýringar í gögnum hvers vegna raunverulegur hafnagerðakostnaður hefur yfirleitt verið hærri eða lægri en áætlaður kostnaður.

Framkvæmd framkvæmdaáætlunar fjárlaga

Fjárframlög samkvæmt fjárlögum til hafnaframkvæmda, eru að jafnaði byggðar á kostnaðaráætlun Hafnamálastofnunar. Sú áætlun er svokölluð annars stigs áætlun og er gerð að jafnaði með $\pm 15\text{-}20\%$ nákvæmni. Ríkisendurskoðun bar saman kostnaðaráætlun fjárlaga við raunverulegan hafnagerðakostnað þeirra 33 framkvæmda þar sem slíkur samanburður var mögulegur. Niðurstaða þess samanburðar var að kostnaður 17 framkvæmda var umfram $\pm 15\text{-}20\%$ nákvæmni. Það verður að teljast nokkuð hátt hlutfall sé tekið mið af því að um svokallaða annars stigs áætlun er að ræða þar sem óvissupættir hafa að vissu marki verið útilokaðir.

Hin umtalsverðu frávik, sem eru á milli kostnaðaráætlana og raunverulegs kostnaðar í mörgum verkum, vekja upp spurningar um

hvort grundvöllur kostnaðaráætlana Hafnamálastofnunar uppfylli að öllu leyti þær kröfur, sem gerðar eru til slíkra áætlana við opinberar framkvæmdir. Telja verður að kostnaðaráætlanirnar séu það gagn, sem ákvörðun Alþingis um fjárframlög á fjárlögum til hafnargerðar grundvallist ekki hvað síst á. Því er mjög mikilvægt að þær séu eins nákvæmar og kostur er. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að gera þá kröfu að hafnaframkvæmd sé fullhönnuð og tilbúin í útboð þegar hún fer á framkvæmdaáætlun til afgreiðslu á Alþingi. Að sama skapi verður sú kostnaðaráætlun, sem fjárveitingar Alþingis eru byggðar á, að vera gerð með $\pm 10-15\%$ nákvæmni eins og lög um framkvæmd útboða kveða á um. Í þessu sambandi er rétt að benda á að almenna reglan er sú að kostnaðaráætlanir í opinberum framkvæmdum skulu vera 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 að ræða kostnaðaráætlun um fullhannað mannvirki, sem unnin er á lokastigi áætlanagerðar.

Í þeim tilvikum, sem raunkostnaður framkvæmdar er lægri en kostnaðaráætlun fjárlaga, er afgangurinn eignfærður á viðskiptareikning viðkomandi hafnar hjá Hafnamálastofnun. Ef raunkostnaður framkvæmdar fer aftur á móti fram úr kostnaðaráætlun fjárlaga, er sú fjárhæð, sem eftir stendur, skuldfærð á viðskiptareikningi hafnar hjá Hafnamálastofnun en síðar sótt um fjárveitingu á fjárlögum fyrir ríkishlutanum og hann að lokum að fullu fjármagnaður af ríkissjóði. Styrkhlutfall ríkisins í hafnarframkvæmd er ákveðið í drögum að hafnaáætlun. Skuldbinding ríkisins í tiltekinni hafnarframkvæmd fer þannig eftir því styrkhlutfalli, sem ákvarðað var, óháð því hver raunkostnaður framkvæmdar verður. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að fylgja þessu viðmiði, hvort sem raunkostnaður verður hærri eða lægri en sú áætlun, sem við var miðað við afgreiðslu fjárveitinga til framkvæmdarinnar. Eigendur hafna eiga því ekki rétt á þeim fjármunum, er eftir standa þegar kostnaður við hafnarframkvæmd er lægri en gert var ráð fyrir af fjárveitingavaldinu. Ef ekki er fallist á þetta sjónarmið er brýnt að samræmis sé gætt við núverandi framkvæmd. Þannig verður við það að miða að sú fjárveiting, sem veitt er til framkvæmdar gildi og eigendur hafna beri þann kostnað, sem af því hlýst að áætlanir eru lægri en raunkostnaður og hagnist að sama skapi ef framkvæmdakostnaður er undir áætlunum.

Samkvæmt úrtaki Ríkisendurskoðunar var ráðist í 19 framkvæmdir á árunum 1992-1995, sem ekki voru á hafnaáætlun en nutu

engu að síður styrks úr ríkissjóði. Í nokkrum tilvikum fengu framkvæmdir, sem ekki voru á hafnaáætlun, fjárframlög á fjárlögum eftir að framkvæmd var lokið. Í þessu sambandi voru þær meginreglur hafnalaga ekki virtar að framkvæmdir, sem njóti ríkisstyrks skuli unnar undir tæknilegu og fjárhagslegu eftirliti Hafnamálastofnunar, styrkhæfni framkvæmda skuli ákveðin áður en þær hefjast og að jafnaði unnar samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs.

Framkvæmd kostnaðaráætlunar fyrir útboð

Lokastig kostnaðaráætlana Hafnamálastofnunar, sem er þriðja stig áætlana, sem stofnunin gerir um tiltekna framkvæmd, á sér stað að lokinni fullnaðarhönnun framkvæmdar áður en að verkið er boðið út. Kostnaðaráætlunin er að jafnaði gerð með $\pm 10\%$ nákvæmni og er sú áætlun, sem útboðsgögn eru byggð á. Ríkisendurskoðun bar saman kostnaðaráætlun Hafnamálastofnunar fyrir útboð við raunkostnað verktaka við hafnargerð fyrir þær framkvæmdir, sem boðnar voru út samkvæmt úrtakinu. Niðurstaðan var sú að af þeim 31 framkvæmdum eða verkþáttum, sem komu til skoðunar í þessu sambandi var greiðsla til verktaka í 25 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 leiti verið útilokaðir. Hin umtalsverðu frávik, sem eru á milli kostnaðaráætlana hönnuða og raunkostnaðar verktaka, í mörgum framkvæmdum eða verkþáttum, vekja enn á ný upp spurningar um hvort grundvöllur kostnaðaráætlana Hafnamálastofnunar uppfylli að öllu leyti þær kröfur, sem gerðar eru til slíkra áætlana við opinberar framkvæmdir.

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig Hafnamálastofnun brást við þegar tilboð frá verktaka í tiltekin verk eða verksamningar við þá voru ekki í samræmi við kostnaðaráætlun stofnunarinnar fyrir útboð. Hvorki í hafnalögum né reglugerð um hafnamál er að finna leiðbeiningar um hvernig við skuli bregðast í slíkum tilvikum. Í því efni verður að sækja leiðbeiningar í lög um skipan opinberra framkvæmda, sem gilda eftir því sem við getur átt um hafnaframkvæmdir. Þar er skýrt kveðið á um að eigi sé heimilt að hefja opinbera framkvæmd fyrir en fé hefur verið veitt til hennar á fjárlögum og undirritaður hefur verið samningur viðkomandi ráðuneytis og aðilans með áritun fjármálaráðuneytisins, er tryggi, að fjármagn verði handbært á framkvæmdatímanum í samræmi við greiðsluáætlun. Í handbók fjármálaráðuneytisins um opinberar framkvæmdir, sem hefur að geyma ýmsar verklagsreglur í þessum efnunum,

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. Jafnframt segir í handbókinni að starfsmönnum beri 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. Nokkur dæmi voru um framkvæmdir, þar sem ofangreind meginsjónarmið um opinberar framkvæmdir virðast ekki hafa verið virt. Í þeim tilvikum lá fyrir strax á útboðstigi að kostnaðaráætlanir myndu ekki standast. Samt sem áður var ekki staldrað við og forsendur verksins endurmetnar.

IV. Undirbúnings- og framkvæmdahlíð hafnaframkvæmda

Í handbók um opinberar framkvæmdir kemur fram að verkhönnun telst lokið með 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 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 voru um að verktakar hafi horfið frá óloknu verki þar sem þeir töldu að verklýsingum og útboðsgögnum hafi verið svo ábótavant að forsendur voru ekki lengur fyrir hendi að vinna verk samkvæmt þeim. Einnig var dæmi um að hönnun hafi verið breytt eftir að framkvæmdir hófust.

Athugun Ríkisendurskoðunar á útboðsgögnum og verklýsingum þessara framkvæmda leiddi í ljós að umræddir verktakar höfðu sitthvað til síns máls þar sem gögnin voru ekki að öllu leyti nægilega vel útfærð og í nokkrum tilvikum ófullnægjandi. Þau dæmi sýna fram á nauðsyn þess að Hafnamálastofnun geri þær frumrannsóknir, sem þörf er á, áður en verk er boðið út. Að öðrum kosti er verið að bjóða upp á deilur og málaskak við verktaka vegna atriða, sem ættu að jafnaði ekki að þurfa að vera mikilli óvissu háðar á útboðsstigi. Slíkt kann og að hafa áhrif á niðurstöður tilboða, sem og leitt til þess að almennar reglur um útboð og framkvæmd þeirra, einkum þó jafnræði tilboðsgjafa, séu ekki virtar. Slíkar rannsóknir eru á hinn bóginn dýrar og hefur stofnunin reynt að halda þeim í lágmarki sérstaklega þar sem framkvæmdir eru smáar og

kostnaður við rannsóknir því hlutfallslega hár miðað við framkvæmda-
kostnað verksins. Útboðsgögn eru því oft á tíðum byggð á þekkingu og
reynslu stofnunarinnar á aðstæðum í einstaka höfnum. Slíkt viðhorf er
eðlilegt að mati Ríkisendurskoðunar, en þá verður að gera útboðsgögn
þannig úr garði að varað sé við óvissu vegna lítilla rannsókna. Jafnframt
þarf að geta um það í útboðsgögnum hvernig tekið sé á frávikum, sem
upp kunna að koma af þessum sökum.

Ráðist var í nokkrar hafnaframkvæmdir án þess að útboð hafi farið
fram þrátt fyrir að bæði hafnalög og lög um skipan opinberra
framkvæmda mæli fyrir um að það skuli að jafnaði gert. Rök
Hafnamálastjórnar fyrir að bjóða umrædd verk ekki út voru m.a. þau að
viðkomandi verktaki hafi verið með áhöld og tæki á staðnum eða að
hann hafi verið sá eini, sem hafi haft bolmagn til að ráðast í verkið. Fljótt
á litið virðist að mati Ríkisendurskoðunar fátt benda til þess að
nauðsynlegt hafi verið að víkja frá almennu reglunni um að útboð.

Hafnamálastofnun tekur að jafnaði að sér að útvega efni til
hafnagerðar með útboðum í gegnum Ríkiskaup og leggur hún 1%
umsjónargjald á allt útselt efni. Hafnamálastofnun telur að hún geti
útvegað ódýrara efni en verktakar. Að mati Ríkisendurskoðunar sýnist
tímabært að endurskoða hlutverk Hafnamálastofnunar við efnisútvegum
vegna hafnaframkvæmda. Í þessu sambandi er þess að gæta að
stofnuninni ber samkvæmt lögum að hafa bæði tæknilegt og fjárhagslegt
eftirlit með hafnaframkvæmdum, sem styrktar eru af ríkinu. Spyrja má
hvort hlutur hennar í ákvörðunum um efni og útvegum þess geti að fullu
samrýmst hlutverki hennar sem eftirlitsaðila. Ljóst er að sjónarmið þau,
sem réttlætt hafa þennan þátt hennar í hafnaframkvæmdum eiga nokkurn
rétt á sér. Þar má einkum benda á þekkingu hennar á þessum málum.

Í verksamningum um hafnagerðir er yfirleitt að finna ákvæði um
skilatíma. Þó svo að slíkt ákvæði hafi verið að finna í framkvæmdum,
sem komu til skoðunar í þessu sambandi lauk engri þeirra á réttum tíma
miðað við skilatíma í verksamningi. Þá er í verksamningum yfirleitt
ákvæði um tafabætur til handa verkkaupa, ef verklok dragast fram yfir
umsaminn skiladag vegna atvika, sem verktaki tekur ábyrgð á. Tilgangur
tafabóta er að þrýsta á verktaka um að skila verki í síðasta lagi á
umsömdum tíma. Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að tafabóta-
ákvæðum verksamninga í hafnaframkvæmdum 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.

Við verklok í verklegum framkvæmdum á borð við hafnargerð 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, 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, gjarnan óformlegt, um að hafa ekki 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 viðlíka kröfur og kröfur um tafabætur sem einhverskonar skiptimynt þegar kemur að lokauppgjöri verka.

Samkvæmt hafnalögum hefur Hafnamálastofnunin tæknilegt eftirlit með þeim hafnaframkvæmdum, sem styrktar eru af ríkinu. Eftirlitið á að tryggja að framkvæmdir séu í samræmi við samþykktar áætlanir. Daglegt eftirlit með framkvæmdum skal annað hvort vera í höndum stofnunarinnar eða eftirlitsmanna, sem hún hefur samþykkt. Ef frá er talin dýpkun við Hörgeyrargarð í Vestmannaeyjum, þar sem tæknilega eftirlit stofnunarinnar brast ef marka má niðurstöðu dómstóla í máli er út af framkvæmdinni spratt, virðist tæknilega eftirlitið almennt í góðu lagi hjá stofnuninni.

V. Tæknilegt og fjárhagslegt uppgjör hafnaframkvæmda

Hafnaframkvæmdir er njóta ríkisstyrks skulu unnar undir fjárhagslegri yfirumsjón og eftirliti Hafnamálastofnunar. Skrifstofusvið stofnunarinnar hefur yfirumsjón með og annast fjárhagseftirlitið ásamt þeim, sem fer með hið tæknilega eftirlit með viðkomandi framkvæmd. Nokkurs tvíverknaðar virðist gæta í hinu fjárhagslega eftirliti með styrkhæfum framkvæmdum, þar sem tveir starfsmenn frá sömu stofnun annast í raun fjárhagslega eftirlitið, þ.e. bæði hinn tæknilegi eftirlits-

maður og forstöðumaður skrifstofusviðs. Nægilegt verður að telja að tæknilegur eftirlitsmaður sinni þessu eftirliti með sama hætti og til þessa. Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun vekja athygli á að í raun er illmögulegt að aðskilja fjárhagslegt og tæknilegt eftirlit. Eftir sem áður þarf skrifstofusviðið að endurskoða gögnin, ganga frá fjárhagsuppgjörum og undirbúa uppgjörin fyrir framkvæmdaskýrslu til Alþingis.

Hafnamálastofnun gerir ekki kröfu um að hafnarsjóðir hafi sérstök dagbókarnúmer fyrir styrkhæfar framkvæmdir. Ekki er heldur gerð krafa um það af hálfu stofnunarinnar, að hafnarsjóðir haldi öllum fylgiskjölum, er varða styrkhæfar eða væntanlega styrkhæfar framkvæmdir, aðskildum frá bókhaldi viðkomandi sveitarfélags. Þá hafa ekki verið gerðar ákveðnar kröfur til uppáskriftar reikninga, útfyllingu eða forms þeirra, en dæmi voru um að þessi gögn uppfylltu ekki lagaskilyrði. Ríkisendurskoðun leggur til að fylgiskjöl styrkhæfra framkvæmda verði aðskilin frá öðrum fylgiskjölum hafnarsjóða eða sveitarfélaga. Með því móti verður endurskoðun hafnagerðakostnaðar og skoðun fylgiskjala mun einfaldari og skilvirkari en áður.

Ríkisendurskoðun telur að ákvæði reglugerðar um hafnarmál kunni í sumum tilvikum að hafa ákveðinn tvíverknað í för með sér varðandi uppgjör hafnaframkvæmda. Þar er m.a. kveðið á um að bráðabirgðauppgjör fyrir framkvæmdir yfirstandandi árs skuli gert í október og lokauppgjör fyrir framkvæmdir á næstliðnu ári skuli lokið í apríl. Líklegt er að stytta megi uppgjörstímann þannig að uppgjórið fari fram eigi síðar en tveim mánuðum eftir úttekt framkvæmda. Þannig yrði framkvæmd, sem lokið væri í júlí, gerð upp í síðasta lagi í september sama ár og framkvæmd, sem lokið er í desember gerð upp í febrúar árið eftir. Þetta gerir það að verkum að allar framkvæmdir, sem lokið er í júlí, koma í bráðabirgðauppgjórið sem endanlegar tölur og þær framkvæmdir, sem er ólokið eða lýkur síðar á árinu koma í bráðabirgðauppgjórið sem áætlaðar fjárhæðir. Einnig yrði skýrsla ráðherra til þingsins ekki byggð á áætluðum fjárhæðum heldur á raunverulegum niðurstöðum. Bráðabirgðauppgjör, sem stofnunin þarf að gera fyrir 1. október ár hvert, sem er grundvöllur fjárveitinga næsta árs, yrði með þessu móti nákvæmara en áður.

Í fjárhagsuppgjóri Hafnamálastofnunar kemur ekkert fram um það hvað hver einstök framkvæmd kostar í reynd ef hún stóð yfir í meira en eitt ár. Ekki er heldur að finna samanburð á áætluðum kostnaði framkvæmdar og raunkostnaði hennar til þess að hlutaðeigandi aðilar

geti séð hvernig til tókst fjárhagslega. Jafnframt er ekki upplýst um hvort fjárveitingar ríkisins til tiltekinnar framkvæmdar eru meiri eða minni en gert var ráð fyrir áður en framkvæmdir hófust. Í fjárhagsuppgjöri er ekki getið um hver kostnaður var við aukaverk eða viðbótarverk ef um þau var að ræða. Til þess að finna út heildarkostnað tiltekinnar hafnarframkvæmdar þarf því að leggja saman styrkhæfan hafnargerðakostnað viðkomandi framkvæmdar á hverju ári, sem hún er í byggingu. Það sama gildir ef finna á út heildarfjárveitingu ríkisins til viðkomandi framkvæmdar. Ofangreind uppgjörsaðferð hefur í för með sér að ekki er upplýst um heildarkostnað í uppgjörum. Sé skýrsla ráðherra til Alþingis skoðuð í þessu sambandi þá kemur glögg fram að heildarkostnaði framkvæmda er þar ekki haldið saman. Einnig kemur það sama fram ef hafnaáætlun er skoðuð í því augnamiði að finna út hvað áætlaður heildarkostnaður hverrar framkvæmdar er. Í þeim tilvikum þarf að leggja saman áætlaðan kostnað hvers framkvæmdaárs til þess að finna út heildarkostnaðinn.

Við athugun á tæknilegu uppgjöri hverrar framkvæmdar kom í ljós að Hafnamálastofnun gerir ekki framkvæmdaskýrslur þegar framkvæmdum er lokið. Skýrslum þessum er m.a. ætlað að sýna hvernig framkvæmd tókst til. Verkfundargerðir, bréfaskipti við verktaka og hafnarsjóð og aðrar tæknilegar upplýsingar varðandi framkvæmdina eru geymd á frekar óskipulegan hátt. Þegar tiltekinni framkvæmd er lokið er ekki gert neitt meira við þessi tæknilegu gögn. Ríkisendurskoðun telur að Hafnamálastofnun eigi að gera framkvæmdaskýrslu fyrir hverja framkvæmd þegar henni er lokið. 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. Þá á hún að bera með sér upphaflegar kostnaðaráætlanir sem gerðar voru áður en ákveðið var að ráðast í framkvæmdina. Hún á 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.

Ríkisendurskoðun skoðaði fjárhagsuppgjör hafnaframkvæmda með tilliti til þess hvort að viðkomandi hafnarframkvæmd eða verkþáttur innan hafnarframkvæmdar hefði verið rétt flokkaður miðað við lögmætt

styrkhlutfall, samkvæmt hafnalögum. Meðginniðurstaða athugunarinnar var á þá leið að flokkunin sé almennt í góðu lagi og gefi ekki tilefni til sérstakra athugasemda.

Í árslok 1995 var búið að skuldbinda ríkissjóð vegna þegar hafinna og óhafinna hafnaframkvæmda um 689,4 milljónir króna. Það svarar til þess að árlegt framlag ríkisins til hafnaframkvæmda sé bundið í óuppgerðum framkvæmdum.

3. Skipan hafnaframkvæmda

Samkvæmt III. kafla hafnalaga nr. 23/1994 er frumkvæði um hafnagerð hjá eiganda hafnar og framkvæmdir á ábyrgð hans. Eru sveitarfélög í flestum tilvikum eigendur hafna. Hafnaframkvæmdir eru kostaðar af sjálfsaflafé viðkomandi hafnar og framlagi frá eigendum. Enn fremur greiðir ríkissjóður 60% eða 90% af kostnaði styrkhæfra hafnaframkvæmda eftir því sem nánar er kveðið á um í hafnalögum.

Í 24. gr. hafnalaga er kveðið á um það hvaða hafnaframkvæmdir geti notið framlags úr ríkissjóði. Styrkhæfar hafnaframkvæmdir eru undirbúningsrannsóknir, hönnun, skipulagning hafna og hafnarsvæða og kostnaður við útboð styrkhæfra framkvæmda. Einnig eru framkvæmdir við hafnargarða, bryggjur, viðlegukanta, ferjuaðstöðu, dýpkun og uppfyllingar, sem teljast nauðsynlegur hluti viðlegumannvirkja, siglingamerki, mengunar- og slysavarnir, og framkvæmdir á hafnasvæðum við upptökumannvirki. Þá er tollaðstaða fyrir farþegaferjur, sem halda uppi reglulegum áætlunarsiglingum til landsins, og niðurrif hafnarmannvirkja í eigu hafnarsjóðs einnig styrkhæfar. Framkvæmdir við dreifikerfi rafmagns, skolps og vatns, sem nauðsynleg eru vegna starfsemi hafnarinnar og framkvæmdir við umferðaaðar innan marka hafnarmannvirkja eru styrkhæfar samkvæmt staðfestingu Hafnamálastofnunar. Vaxtakostnaður, lántöku- og annar fjármagnskostnaður, ásamt kostnaði vegna hækkunar verðtryggðra lána og gengistap, er einnig styrkhæfur, verði hann til vegna hluta ríkissjóðs í framkvæmdinni og hafi verið stofnað til hans með heimild ráðuneytisins og Alþingis. Venjulegt viðhald og almennar viðgerðir er á hinn bóginn ekki styrkhæft. Það sama gildir um landa- og lóðakaup hafna og landgerð.

Skilyrði fyrir greiðslum úr ríkissjóði eru þau að eigendur hafnar eða hafnasamlags hafi stofnað hafnarsjóð til þess að eiga og reka höfn og standa undir hafnaframkvæmdum. Jafnframt þarf samþykki samgönguráðuneytis að liggja fyrir. Hafnarsjóður verður einnig að hafa tryggt sér eignarrétt á því landssvæði sem talið er þurfa undir hafnarmannvirki og undir þá starfsemi sem fram fer við höfnina. Jafnframt verður að vinna að framkvæmdum samkvæmt tæknilegri og

fjárhagslegri áætlun varðandi útgjöld og greiðslu kostnaðar, sem bæði eigendur hafnar og ráðuneytið hafa samþykkt, að fenginni umsögn hafnaráðs og hafnamálastjóra.

Ríkissjóður greiðir tiltekið hlutfall af kostnaði við styrkhæfar hafnaframkvæmdir og er það breytilegt eftir því hvaða framkvæmdir eiga í hlut. Vegna frumrannsókna greiðir ríkissjóður allt að 100% kostnaðar. Vegna dýpkunar hafnar og innsiglingar, siglingamerki, hafnargarða, sérbúnað fyrir ekjuskip og ferjur greiðir ríkissjóður 90% af stofnkostnaði framkvæmda. Aðrar styrkhæfar hafnaframkvæmdir eru bryggjur, viðlegukantar, uppfyllingar og umferðaræðar á hafnarsvæði, upptökumannvirki, mengunar- og slysavarnir, vatns-, raf- og holræsagagnir um hafnamannvirkin, skipulag hafna og hafnasvæða og niðurrif hafnamannvirkja. Ríkissjóður greiðir 60% af stofnkostnaði vegna þessara framkvæmda. Vaxta- og annar fjármögnunarkostnaður er styrktur í sama hlutfalli og viðkomandi hafnaframkvæmd.

Við mat á greiðsluþátttöku ríkissjóðs í einstökum verkefnum skal taka tillit til fjárhagslegrar getu hafnarsjóðs til að standa undir nauðsynlegum hafnaframkvæmdum. Greiðsluþátttakan er tekin til endurmats á tveggja ára fresti við endurskoðun hafnaáætlunar. Skerðing á hámarki framlaga miðast við fjárhagslega stöðu hafnarsjóðs.

Þær hafnaframkvæmdir, sem ríkisstyrks njóta, skulu unnar undir tækni- og fjárhagslegu eftirliti Hafnamálastofnunar en hún fer með framkvæmd hafnamála samkvæmt hafnalögum nr. 23/1994 og reglugerð um hafnamál nr. 494/1986 með síðari breytingum.

Verkefni Hafnamálastofnunar í tengslum við hafnaframkvæmdir eru helst þessi:

- Stofnunin skal hafa umsjón með frumrannsóknum sem kostaðar eru af ríkissjóði. Þar er átt við gerð grunnkorta af hafnasvæðum, dýptarmælingar, jarðvegsathuganir, straumfræðirannsóknir, undirstöðu rannsóknir á sjólagi og strandbreytingum, líkantilraunir og hagkvæmniathuganir. Beiðni um slíkar rannsóknir skulu koma frá viðkomandi hafnarstjórn og er haft náið samstarf við hana við framkvæmd rannsókna.
- Stofnunin skal meta hafnaþarfir, sem hefur það að markmiði að hægt verði með samræmdum hætti að taka afstöðu til óska um

framkvæmdir í höfnum landsins og forgangsraða verkefnum. Við mat á þörf fyrir framkvæmdir skal meta umfang og starfsemi hafnar og mikilvægi hennar fyrir viðkomandi landshluta og sveitarfélög sem að henni standa. Meta skal ástand og notagildi mannvirkja og bera saman við staðalkröfur, sem settar eru fyrir mismunandi stærðar-flokka hafna.

- Stofnunin skal að staðaldri vinna áætlanir um hafnaframkvæmdir. Hafnaáætlun til fjögurra ára skal leggja fyrir Alþingi á tveggja ára fresti. Við gerð hafnaáætlunar skal leggja til grundvallar mat á hafnaþörfum, fjárhagslega stöðu hafnasjóða, tæknilegar rannsóknir á hafnastæðum og skipulag.
- Stofnunin hefur tæknilegt og fjárhagslegt eftirlit með þeim framkvæmdum sem ríkisstyrks njóta. Skulu allar áætlanir og uppdrættir sendar stofnuninni til samþykktar svo og öll þau reikningsgögn er þarf til að annast nauðsynlega endurskoðun kostnaðar.
- Stofnunin annast enn fremur vörslu, daglega afgreiðslu og bókhald Hafnabótasjóðs en hlutverk sjóðsins er að veita styrki og lán til hafnastjórna vegna hafnaframkvæmda.

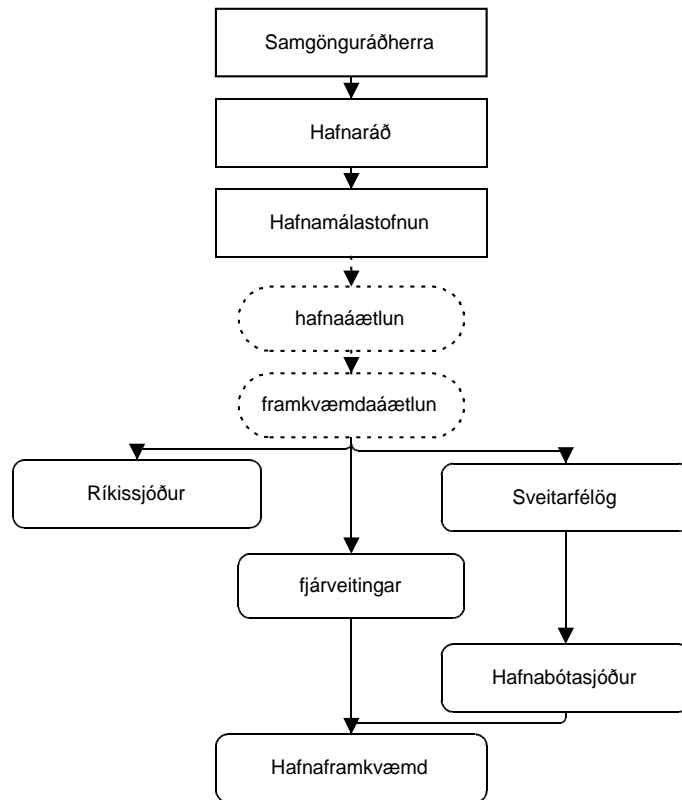
Samkvæmt 3. gr. hafnalaga fjallar hafnaráð um málefni Hafnamálastofnunar. Hlutverk ráðsins er tvíþætt. Annars vegar fjallar það almennt um starfsemi og rekstur Hafnamálastofnunar þ.m.t. fjárfestingar hennar. Hins vegar fjallar það um framkvæmdaáætlanir Hafnamálastofnunar fyrir einstök ár og til lengri tíma svo og um fjármál hafna. Hafnaráð fer enn fremur með stjórn Hafnabótasjóðs í umboði samgönguráðherra. Hlutverk hafnaráðs var að nokkru breytt með lögum nr. 6/1996.

Hafnaráð er samgönguráðherra til ráðuneytis um hafnamál. Í Hafnaráði eiga sæti fimm fulltrúar skipaðir af samgönguráðherra. Þar af eru tveir tilnefndir af Hafnasambandi sveitarfélaga. Einn hinna skipuðu skal vera starfsmaður samgönguráðuneytis og er hann jafnframt formaður Hafnaráðs.

Yfirstjórn hafnamála er í höndum samgönguráðherra samkvæmt lögum nr. 23/1994.

Lýsa má skipan hafnaframkvæmda samkvæmt lögum og reglugerðum með eftirfarandi mynd:

Mynd 1



Eins og myndin hér að ofan ber með sér fer samgönguráðherra með yfirstjórn hafnamála. Honum til ráðuneytis er hafnaráð sem fyrst og fremst hefur það hlutverk fjalla um framkvæmdaáætlanir og fjármál hafna, þ. á m. gjaldskrármál. Hafnamálastofnun ríkisins fer hins vegar með framkvæmd hafnamála í landinu. Henni er á tveggja ára fresti skylt að gera áætlanir um hafnaframkvæmdir til fjögurra ára, sbr. 1. og 3. mgr. 29. gr. hafnalaga. Hafnaáætlun á að leggja fyrir Alþingi til samþykktar, sbr. 4. mgr. 29. gr. hafnalaga, í formi þingsályktunartillögu með svipuðum hætti og vegaáætlun og flugmálaáætlun. Hafnaáætlun hefur hins vegar aldrei verið samþykkt með þeim hætti sem löggin gera ráð fyrir og er nánar vikið að þeim þætti í framkvæmd hafnamála í 4. kafla hér á eftir. Segja má að í raun sé það framkvæmdaáætlun hvers árs eins og hún birtist við afgreiðslu fjárlaga ár hvert sem gildir í þessum efnunum, sbr. 27. gr. hafnalaga. Hafnaframkvæmdir ber að jafnaði að bjóða út eins og aðrar opinberar framkvæmdir og lúta þær fjárhagslegu og tæknilegu

eftirliti Hafnamálastofnunar, njóti þær ríkisstyrks. Rétt er að geta þess hér að hafnaframkvæmdir eru eftir sem áður framkvæmdar að frumkvæði eiganda hafnar og á ábyrgð hans.

4. Áætlanir um hafnaframkvæmdir

4.1 Hafnaáætlun

Samkvæmt 29. gr. hafnalaga skal Hafnamálastofnun vinna að gerð áætlana um hafnaframkvæmdir til nokkurra ára í senn, en þó aldrei skemur en til fjögurra ára. Sérstök fjögurra ára áætlun um hafnagerðir skal gerð á tveggja ára fresti. Við áætlunargerðina og forgangsröðun framkvæmda leggur stofnunin til grundvallar mat á þörf fyrir framkvæmdir í einstökum höfnum, landshlutum og landinu í heild. Við þessa áætlunargerð ber stofnuninni að hafa samráð og samstarf við viðkomandi hafnarstjórn, Hafnasamband sveitarfélaga og hafnaráð. Hafnarstjórnir eru beðnar um að raða í forgangsröð þeim framkvæmdum sem brýnust eru talin að þeirra mati. Jafnframt þurfa hafnarstjórnir að gera grein fyrir framkvæmdapörf og rökstyðja hverja framkvæmd. Stofnunin fer síðan yfir þessar óskir og leggur fram tillögur að framkvæmdum í hverri höfn og sendir viðkomandi hafnarstjórn til umsagnar. Áður en gengið er endalega frá áætluninni skal hafnamálastjóri senda stjórn hvernar hafnar tillögur sínar um framkvæmdir á áætlunartímabilinu við þá höfn og gefa hafnarstjórnnum tiltekinn frest til að koma með athugasemdir og breytingartillögur. Áætlunin skal síðan lögð fyrir Alþingi til samþykktar í formi þingsályktunartillögu.

Hjá Hafnamálastofnun hefur hafnaáætlun verið unnin þannig að upp úr áramótum árið áður en að hún á að taka gildi er sent bréf til hafnastjórna þar sem þær eru beðnar um að forgangsráða framkvæmdum sem óskað er eftir að komist á áætlunina. Hafnastjórnirnar senda síðan inn óskir um framkvæmdir í forgangsröð á þeim tíma er áætlunin gildir fyrir og eru þær að berast stofnuninni fram á sumar. Tillögur hafnastjórnanna eru síðan yfirfarnar af Hafnamálastofnun og þeim breytt ef ástæða þykir til. Út frá þessum upplýsingum fer fram vinna hjá stofnuninni við að gera tillögu að hafnaáætlun í samræmi við þá fjárhæð sem samgönguráðherra og ríkisstjórn eru tilbúin að leggja til hafnagerðar næstu fjögur ár. Þessi tillaga er venjulega lögð fyrir hafnastjórnir á ársfundi Hafnasambandsins í október og er þá um leið óskað eftir

athugasemdum hafnastjórna. Að fengnum athugasemdum er lögð lokahönd á áætlunina. Að lokum er hafnaáætlunin lögð fyrir Alþingi til samþykktar sem þingsályktunartillaga.

Í 3. kafla hér að framan var vikið að þeirri staðreynd að hafnaáætlun hefur aldrei verið formlega samþykkt af Alþingi eins og 29. gr. hafnalaga gerir þó beinlínis ráð fyrir. Með hafnaáætlun, sem samþykkt er af Alþingi í formi þingsályktunartillögu, var fyrst og fremst stefnt að því að koma fastara formi á áætlunina og stuðla að skipulegri og markvissari framkvæmdum við hafnagerð. Til fróðleiks í þessu sambandi skal þess getið að í áðurgildandi hafnalögum nr. 46/1973 var í fyrsta sinn mælt fyrir um að hafnaáætlun skildi samþykkt á Alþingi. Í eldri lögum var einungis gert ráð fyrir því að hún væri lögð fyrir þingið. Í frumvarpi til hafnalaga, sem varð að lögum nr. 69/1984 var gerð tillaga um að hverfa aftur til fyrra horfs, þ.e. að leggja hafnaáætlun aðeins fyrir þingið sem þingskjal en ekki til formlegrar samþykktar. Þetta var rökstutt með því að hafnaframkvæmdir væru ólíkt vegafamkvæmdum kostaðar bæði af ríki og sveitarfélögum. Framkvæði að hafnagerð væri hjá eiganda hafnar og framkvæmdir á ábyrgð hans auk þess sem þær nyttu ekki markaðs tekjustofns á sama hátt og vegagerð. Þá var bent á það að þrátt fyrir að fyrri hafnalög, sem höfðu verið í gildi í tíu ár hefðu mælt fyrir um Alþingi skyldi samþykkja hafnaáætlun, hefði sú aldrei orðið raunin. Því töldu frumvarpshöfundar þýðingarlaust að halda þessu ákvæði um meðferð áætlunarinnar á Alþingi inn í lögnum og í samræmi við það gerðu þeir tillögu um að áætlunin yrði framvegis einungis lögð fram sem þingskjal. Í meðförum þingsins var ekki fallist þessa tillögu og var frumvarpinu því breytt í þá veru að hafnaáætlun skyldi eftir sem áður samþykkt af Alþingi í formi þingsályktunar. Þrátt fyrir ótvíræðan vilja löggjafans í þessum efnum er sem engin breyting hafi orðið á meðferð áætlunarinnar. Hún var eftir sem áður aðeins lögð fram á þingi en ekki samþykkt formlega.

Í frumvarpi til nýrra hafnalaga nr. 23/1994 er ekki sérstaklega vikið að því hvaða afgreiðslu áætlunin fékk í tíð eldri laga. Hins vegar var í frumvarpinu lögð rík áhersla á að Alþingi afgreiði hafnaáætlun á formlegan hátt í formi þingsályktunar, sbr. athugasemdir við 29. gr. frumvarpsins. Þessi áréttung virðist samt sem áður ekki hafa dugað því enn hefur hafnaáætlun ekki verið samþykkt með þeim hætti sem hafnalög hafa mælt fyrir í rúmlega tuttugu ár.

Að mati Ríkisendurskoðunar er langur vegur frá því að markmið þau sem lágu að baki lagafyrirmæla um hafnaáætlun hafi náð fram að ganga. Til þessa hefur hafnaáætlun aðeins legið fyrir sem þingskjal og því algerlega skort þann lögformlega grunn sem henni er ætlað að byggja á, þ.e.a.s. vera skýr og formleg viljayfirlýsing Alþingis um framkvæmdir og framkvæmdaröð í hafnamálum. Reynslan sýnir að oft hefur verið ráðist í framkvæmdir við hafnir eða áformum um framkvæmdir í tiltekinni höfn verið stórlega breytt algerlega án tillits til fyrirliggjandi hafnaáætlunar. Á sama hátt eru nokkur dæmi um að eigendur hafna hafi fengið lán úr Hafnabótasjóði, sem er að fullu í eigu ríkissjóðs, út á væntanlegan ríkisstyrk eins og það er orðað án þess að viðkomandi framkvæmd hafi verið komin inn í tillögu að hafnaáætlun, sbr. framkvæmdir á Seyðisfirði og Þorlákshöfn árið 1995. Í ljósi þess að hafnaáætlun hefur eins og áður segir aldrei verið afgreidd í ályktunarformi frá Alþingi er í raun erfitt að gagnrýna þennan framgangsmáta því gild hafnaáætlun að lögum hefur aldrei legið fyrir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ákaflega brýnt að ákvæði 29. gr. laganna um hafnaáætlun og samþykkt hennar verði virt. Reynslan sýnir svo ekki verði um villst að knýjandi þörf er á því að unnið sé að hafnaframkvæmdum á skipulegri og markvissari hátt en gert hefur verið til þessa. Til þess að tryggja að þetta markmið nái fram að ganga er einsýnt að mati stofnunarinnar að breyta þurfi hafnalögum. Óhjákvæmilegt sýnist t.d. í þessu sambandi að mæla svo fyrir í lögum að ríkisstyrks geti aðeins þær hafnir notið sem komnar eru á hafnaáætlun. Jafnframt sýnist eðlilegt að kveða á um að óheimilt sé að veita lán og styrki úr Hafnabótasjóði til annarra framkvæmda en þeirra sem eru á hafnaáætlun er samþykkt hefur verið á Alþingi.

4.2 Framkvæmdaáætlun

Hafnamálastofnun gerir framkvæmdaáætlun fyrir komandi fjárlagaár en hún felur í sér umsóknir um framlög úr ríkissjóði til hafnaframkvæmda samkvæmt 27. gr. hafnalaga. Framkvæmdaáætlunin sýnir fyrirhugaðar hafnaframkvæmdir fjárlagaársins, áætlaðan kostnað við hverja framkvæmd og kostnaðarhlutfall ríkissjóðs og hafnasjóðs í hverri framkvæmd. Í áætluninni er enn fremur farið fram á fjárveitingar til framkvæmda sem ekki var lokið við á fyrra ári. Framkvæmdaáætlunin er í aðalatriðum byggð á hafnaáætlun en einnig eru teknar með framkvæmdir sem ákveðið hefur verið að ráðast í þótt að þær séu ekki á

hafnaáætlun. Þegar gerð framkvæmdaáætlunar er lokið er hún send til samgönguráðuneytisins til yfirferðar sem síðan sendir hana til fjárlaganefndar Alþingis.

Fjárlaganefnd Alþingis ákvarðar síðan á grundvelli framkvæmdaáætlunarinnar og þeirra kostnaðaráætlana sem þar koma fram hvaða hafnir fá úthlutað og hversu mikið hver höfn fær hvort sem er til nýframkvæmda eða eldri framkvæmda. Í sumum tilvikum er fjárveiting færð á milli framkvæmda innan sömu hafnar, á milli hafna innan kjördæmis eða á milli hafna milli kjördæma og á þann hátt vikið frá áætlun Hafnamálastofnunar. Í slíkum tilfellum geta forsendur fyrir framkvæmd hafa brostið. Nefna má sem dæmi dýpkunarframkvæmd í höfninni á Suðureyri en forsendur dýpkunarinnar breyttust og var framkvæmdin þar af leiðandi óþörf. Þá er fjárveiting samkvæmt framkvæmdaáætlun stundum skert tímabundið þannig að skipta þarf framkvæmd í áfanga. Undir þeim kringumstæðum er hægt að sækja um lán til Hafnabótasjóðs út á væntanlegan ríkishluta. Hafnarsjóður viðkomandi hafnar getur síðan sótt aftur um fjárveitingu til þeirra áfanga sem eftir eru, þó að búið sé að framkvæma þá. Oft á tíðum er gert ráð fyrir því við afgreiðslu fjárlaganefndar að Hafnabótasjóður fjármagni það sem eftir stendur af ríkishlutanum þ.a. ekki þurfi að skipta framkvæmt í áfanga. Ljóst er að ríkissjóður ber eftir sem áður meginhluta kostnaðar við styrkhæfar hafnaframkvæmdir og með þessu verklagi er því einungis verið að fresta greiðslu kostnaðar sem óhjákvæmilega fellur á ríkissjóð. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegra að ríkishluti þeirra framkvæmda sem samþykktar eru á fjárlögum séu fjármagnaður að fullu úr ríkissjóði á því fjárlagaári sem ætlunin er að verkið komi til framkvæmda. Í vissum tilvikum er enn fremur ekki hægt að sjá á umsókn Hafnamálastofnunar hvort sótt er um fjárveitingu til heillar framkvæmdar eða ákveðins verkáfanga. Einnig kemur fyrir að veittar eru fjárveitingar til framkvæmda sem ekki eru á áætlun Hafnamálastofnunar en brýn þörf er talin á. Þar sem hafnirnar verða að sinna sínum viðskiptavinum og breytingar geta verið mjög örar geta óskir um fjárveitingar verið á aðra lund er áætlanir gera ráð fyrir. Í þeim tilvikum gerir Hafnamálastofnun fjárlaganefnd grein fyrir óskum hafnanna og hvort tiltekin verkefni séu á hafnaáætlun eða ekki. Tillögur fjárlaganefndar Alþingis um hafnaframkvæmdir eru síðan sendar þingmönnum kjördæma til umfjöllunar og taka þeir afstöðu til þeirra. Að fengnum þeim breytingum afgreiðir fjárlaganefnd endanlegar tillögur um fjárveitingar til hafna til samþykktar á Alþingi.

Athygli vekur að fjárveitingar Alþingis til hafnaframkvæmda miðast við hafnir en ekki tilteknar hafnaframkvæmdir. Hafnamálastofnun er ekki ætíð að fullu ljóst hvaða framkvæmdir hafi verið samþykktar af þinginu fyrir komandi fjárlagaár. Eðlilegt er að Alþingi geri stofnuninni nákvæmari grein fyrir þeim framkvæmdum sem það telur nauðsynlegt að ráðist verði í ekki síst í ljósi þess að hafnaáætlun hefur ekki fengið samþykki Alþingis og hefur þar af leiðandi einungis verið notuð höfð til hliðsjónar við umfjöllun um þær framkvæmdir sem fyrirhugað er að ráðast í á komandi fjárlagaári.

Ríkisendurskoðun telur enn fremur óæskilegt að eigendur hafna geti ráðist í framkvæmdir þrátt fyrir að Alþingi hafi ekki samþykkt fjárveitingu til viðkomandi hafnaframkvæmda og á þann hátt skuldbundið ríkissjóð um tilteknar fjárhæðir. Í þessu sambandi má nefna að eigendur hafna hafa litið svo á að þegar framkvæmd er komin á hafnaáætlun sé ríkissjóður búinn að skuldbinda sig til að veita fjármuni til viðkomandi framkvæmdar á komandi árum. Á hitt ber að líta eins og margoft hefur komið fram að hafnaáætlun hefur ekki fengið samþykki Alþingis og hefur þar af leiðandi ekki þá lögformlegu stöðu sem henni er ætlað samkvæmt hafnalögum.

5. Framkvæmd áætlana um hafnaframkvæmdir 1992-1995

Ríkisendurskoðun kannaði framkvæmd áætlana um hafnaframkvæmdir fyrir árin 1992-1995. Þær áætlanir, sem til skoðunar komu, var framlögð tillaga samgönguráðherra að hafnaáætlun og framkvæmdaáætlun hvers árs eins og hún birtist við afgreiðslu fjárlaga. Enn fremur var könnuð framkvæmd kostnaðaráætlunar Hafnamálastofnunar fyrir útboð en fjallað eru um þá áætlun síðar í þessari skýrslu. Það athugist að þegar rætt er um hafnaáætlun í þeirri umfjöllum sem hér fer á á eftir er átt framlagða þingsályktunartillögu samgönguráðherra að hafnaáætlun en ekki hafnaáætlun sem hlotið hefur samþykki Alþingis eins og hafnalög gera ráð fyrir.

5.1 Framkvæmd hafnaáætlunar

Eins og áður kom fram hefur hafnaáætlun fyrir árin 1993-1996 ekki verið samþykkt á Alþingi og hefur þar af leiðandi ekki þá stöðu sem henni er ætlað samkvæmt hafnalögum. Ríkisendurskoðun taldi engu síður ástæðu til að kanna framkvæmd þeirrar tillögu að hafnaáætlun, sem lögð var fram til samþykktar á Alþingi, með það að markmiði sýna hvaða frávik áttu sér stað og af hvaða ástæðu. Þegar rætt verður hér á eftir um hafnaáætlun er átt við framlagðra tillögu samgönguráðherra að hafnaáætlun.

Sú hafnaáætlun sem liggja átti til grundvallar við athugun Ríkisendurskoðunar á þeim hafnaframkvæmdum sem notið hafa styrks úr ríkissjóði og Hafnamálastofnun hefur umsjón með átti að gilda fyrir tímabilið 1993-1996. Hún sýnir yfirlit yfir áætlaðan heildarframkvæmdakostnað í hverri höfn ásamt sundurliðun framkvæmda í einstökum höfnum á hverju ári. Hafnir eru taldar upp í hverju kjördæmi og tilgreindar þær framkvæmdir, sem ríkissjóður mun styrkja. Áætlunin sýnir einnig ráðstöfun fjárveitinga árið 1993 og uppgjör árið 1994 eða síðar auk þess að sýna áætlun um nauðsynlegar fjárveitingar ríkisins á áætlunartímabilinu, miðað við kostnaðarskiptingu sem er í samræmi við

ákvæði gildandi hafnalaga. Hún sýnir einnig tekjur og gjöld allra hafna árið 1991 og upplýsingar um landaðan afla, aflaverðmæti og flutning um hafnir fyrir árið 1992 og meðaltal síðustu fimm ára.

Af þeim 62 framkvæmdum sem lentu í úrtakinu voru 43 á hafnaáætlun fyrir árin 1992-1996.

Tafla 1 Úrtak framkvæmda á hafnaáætlun

Ár	Fjöldi	Skoða ð	Hlutfall skoðað	Fjárhæð Mkr.	Skoðað Mkr.	Hlutfall skoðað
1992	81	3	4%	891,8	122,2	14%
1993	43	9	21%	859,6	430,2	50%
1994	60	11	18%	1.009,2	442,7	44%
1995	51	20	39%	956,5	475,4	50%
Samtals	235	43	18%	3.717,1	1.470,4	40%

Verðlag 01.01.96

Fyrirhugað var að ráðast í samtals 235 framkvæmdir samkvæmt hafnaáætlun á nefndu tímabili þannig að tæpur fimmtungur þeirra var skoðaður. Áætlaður heildarkostnaður við framkvæmdirnar nam á tímabilinu 3,7 milljörðum króna. Þar af nam kostnaður þeirra framkvæmda sem teknar voru út 1,5 milljörðum króna sem svarar til 40% af áætluðum heildarkostnaði framkvæmda á hafnaáætlun.

Rétt er að hafa í huga að fyrstu tvö ár hafnaáætlunarinnar eru mun áreiðanlegri s.s. um verkefnaöð og kostnaðaráætlanir en seinni tvö árin enda á að endurskoða hafnaáætlun á tveggja ára fresti samkvæmt hafnalögum. Endurskoðuð hafnaáætlun hefur eðli málsins samkvæmt ekki verið lögð fram á Alþingi.

5.1.1 Verkefnaöð hafnaáætlunar

Af þeim 43 framkvæmdum sem voru skoðaðar, voru 21 þeirra unnar á tilsettum tíma miðað við hafnaáætlun eða um helmingur. Þau frávik, sem fram komu voru óveruleg og skýrðust einkum af því að undirbúningur framkvæmda hófst nokkru fyrr en ætlað var, þ.e. fyrir áramót árið áður en framkvæmdir voru fyrirhugaðar eða að ekki var mögulegt að ljúka framkvæmdum á tilsettum tíma vegna veðurs. Kostnaðaráætlun þeirra framkvæmda sem unnar voru á tilsettum tíma nam 845,5 milljónum króna. Það svarar til um tæplega 60% af kostnaði við þær framkvæmdir, sem lentu í úrtakinu samkvæmt hafnaáætlun. Þær framkvæmdir sem stóðust tímaáætlanir má sjá á eftirfarandi töflu.

Tafla 2 Framkvæmdir samkvæmt úrtaki er stóðust tímaáætlanir

Höfn/framkvæmd Fjárhæðir á verðlagi 01.01.1996	Áætlun m.kr.	Hafnaframkvæmdir		Hafnaáætlun	
		Byrjun	Lokið	Byrjun	Lokið
Blönduós					
-Brimvarnargarður	140,2	1992	1994	1993	1994
-Norðurkantur	16,0	1995		95/96	95/96
-Stáltunnur við bryggjuenda	29,3	1996		95/96	95/96
Breiðdalsvík					
-Stálþil (efniskaup, römmun ofl)	66,0	1993	1995	1993	1994
Djúpivogur					
-Brimvarnargarður	50,9	1994		95/96	95/96
Grindavík					
-Eyjabakki (efnisk. römmun, ofl.)	113,9	1993	1994	1993	1994
-Flotbryggja	4,6	1995	1995	1995	1995
-Dýpkun hafnar og bætt innsigling	50,6	1995		95/96	95/96
Húsavík					
-Norðurg. (lagnir, lýs., ofl) ('91-'94)	33,4	1993	1993	1993	1993
Kópasker					
-Dýpkun	5,8	1994	1994	93/94	93/94
Neskaupstaður					
-Stálþil við Bræðslu I. áfangi	38,7	1995		95/96	95/96
Sandgerði					
-Flotbryggja	5,8	1995	1995	95/96	95/96
Sauðárkrókur					
-Stálþil Syðraplan 1. áfangi	69,9	1993	1993	1993	1993
-Syðraplan lagnir	-	1994	1994	1994	1994
Stykkishólmur					
-Endurbygging Stykkisbryggju	35,5	1995	1995	94/96	94/96
Vestmannaeyjar					
-Stálþil við Eiðið	72,5	1994		1994	1996
-Úrbætur (Skansfj/N-garð) ('91-'94)	64,8	1991	1993	1992	92/94
Þingeyri					
-Dýpkun og grjótgarður	9,6	1995	1995	95/96	95/96
-Flotbryggja	4,6	1995		95/96	95/96
Þorlákshöfn					
-Dýpkun innsiglingar 1. áfangi	10,7	1993	1993	1993	1993
-Trébryggja við Ísstöðina	12,6	1993	1994	1994	1994
Þórshöfn					
-Stálþil v/ Salthús (lagn., lýs., þekja)	10,4	1996		95/96	95/96
Samtals	845,5				

Um helmingur eða 22 framkvæmdir af þeim 43 sem skoðaðar voru var annað hvort flýtt eða frestað. Orsakir fyrir þessu geta verið margvíslegar. Nefna má sem dæmi að þriðja áfangi stálþilsins á Breiðdalsvík var frestað að hluta um óákveðinn tíma, þar sem hafnarsjóð Breiðdalsvíkur skorti fjármagn til að ljúka við framkvæmdina. Þá var byggingu grjótvarnar á Suðurgarð að Þvergarði í Húsavíkurböfn flýtt og hún unnin á árinu 1993. Ástæðan var sú að hægt var að nota uppgrafið efni í garðinn, sem myndaðist vegna dýpkunarframkvæmdarinnar í Norðurhöfninni. Eins má nefna að dýpkun meðfram stálþilinu við Syðraplan og innan bátahafar í Sauðárkróksböfn var flýtt vegna

hagstæðra tilboða vegna stálþilsins og hún unnin á árinu 1993 sem viðbótarverk af sama verktaka og annaðist framkvæmdir við stálþilið.

Eftirfarandi framkvæmdum var annað hvort flýtt eða frestað miðað við hafnaráætlun.

Tafla 3 Framkvæmdir samkvæmt úrtaki sem var flýtt eða frestað

Höfn/Framkvæmd Fjárhæðir á verðlagi 01.01.'96	Áætlun m.kr.	Hafnaframkvæmd		Hafnaáætlun		Flýtt/ Frest.
		Byrjun	Lokið	Byrjun	Lokið	
Akranes						
-Endurbýgging Faxabryggju Breiðdalsvík	32,4			1993	1993	Frest.
-Stálþil (lýsing, lagnir, þekja) Fáskrúðsfjörður	10,5	1996		95/96	95/96	Frest.
-Endurbýgging Bæjarbryggju Grindavík	47,4	1996		95/96	95/96	Frest.
-Eyjabakki (lagnir, lýsing o.fl.)	31,7	1995	1995	1994	1994	Frest.
-Dýpkun smábátahafnar Húsavík	18,9			95/96	95/96	Frest.
-Norðurgarður stálþil ('91-'94)	59,9	1992	1992	93/94	93/94	Flýtt
-Dýpkun (hafnaáætl. '91-'94)	69,3	1991	1993	1992	1993	Frest.
-Grjótvörn á Suðurgarð	26,3	1993	1993	96/96	95/96	Flýtt
-Dýpkun við Þvergarð	53,8			95/96	95/96	Frest.
Ísafjörður						
-Endurbýgging Bátahafnar Raufarhöfn	58,6	1994	1995	1994	1994	Frest.
-Dýpkun Sandgerði	3,7	1994	1994	95/96	95/96	Flýtt
-Brimvarnagarður, Norðurg. Sauðárkrókur	53,0	1994	1995	95/96	95/96	Flýtt
-Dýpkun að stálþili ofl.	20,8	1993	1993	1994	1994	Flýtt
-Stálþil lýsing	7,1	1993	1993	1994	1994	Flýtt
-Stálþil lagnir	-	1994	1994	95/96	95/96	Flýtt
-Syðraplan þekja	10,3	1994	1995	95/96	95/96	Flýtt
-Dýpkun innsiglingar Suðureyri	11,5	1995	1995	1994	1994	Frest.
-Dýpkun innsiglingar ('91-'94)	20,2			1993	1994	Frest.
Súðavík						
-Raflagnir Þorlákshöfn	5,8	1994	1996	1994	1994	Frest.
-Flotbryggja Þórshöfn	1,2	1993	1993	95/96	95/96	Flýtt
-Löndunarkantur við Salthús	53,2	1994	1995	1994	1994	Frest.
-Bátabryggja og Togarakantur	17,6			95/96	95/96	Frest.
-Hafskipakantur	11,5			95/96	95/96	Frest.
Samtals	624,7	Flýtt	182,3	Frest.	442,4	

Ef heimamenn óska eftir að flýta framkvæmdum frá því sem ráð er gert fyrir í hafnaáætlun verður að leita samþykkis samgönguráðuneytis og fá umsögn hafnaráðs og hafnamálastjóra. Hafnamálastjóri hefur í ákveðnum tilvikum heimilað breytta verkefnaröð að því tilskyldu að framkvæmdir rúmist innan fjárlaga ársins. Þá getur oft staðið þannig á að

nauðsynlegt er að huga fyrir að endurbyggingu mannvirkja en gert var ráð fyrir á hafnaáætlun. Ástæða þessa er að niðurbrot hefur verið hraðara en búist var við og slysaþætta og aukið fjártjón fylgir seinkun framkvæmda.

Kostnaður við þær framkvæmdir sem var annað hvort flýtt eða frestað miðað við hafnaáætlun, var rúm 40% af kostnaði þeirra framkvæmda sem lentu í úrtakinu samkvæmt hafnaáætlun eða 624,7 milljónir króna. Þriðjungi þeirra var flýtt en öðrum var frestað tímabundið.

Nokkuð var um að framkvæmdum hafi verið skipt upp í fleiri verkþætti, sem ekki hafði verið gert ráð fyrir í hafnaáætlun eða að verkþættir og framkvæmd hafi verið sameinuð í eina framkvæmd þó hafnaáætlun hafi ekki gert ráð fyrir slíku. Dæmi um þetta eru framkvæmdirnar "Syðraplan, lagnir, lýsing og þekja" í Sauðárkrókshöfn og löndunarkantur við Salthús á Þórshöfn. Til þess að mögulegt sé að bera saman áætlaðan kostnað samkvæmt hafnaáætlun og raunverulegan hafnargerðakostnað þá þurfa verkþættir hverrar framkvæmdar að vera samanburðarhæfir við hafnaáætlun. Með því að skipta upp framkvæmd í verkþætti og vinna þá sjálfstætt eða sameina verkþætti og vinna þá með öðrum framkvæmdum miðað við hafnaáætlun þá verður allur samanburður á áætluðum og raunverulegum hafnargerðakostnaði mun flóknari en ella. Því er nauðsynlegt að haga bókhaldi, gagnavörslu og uppgjöri þannig að samanburði verði við komið án verulegra örðugleika ef unnt er.

Þá var kannað hvort að fjárveitingar til tiltekinna samþykktra hafnaframkvæmda samkvæmt hafnaáætlun og lent höfðu í úrtakinu hafi verið notaðar í aðrar framkvæmdir, en þær sem fjárveitingin laut að. Í ljós komu nokkur dæmi slíks. Þetta átti t.d. við þegar framkvæmdaröð er breytt miðað við þá röð, sem fjárlög gera ráð fyrir og einnig þegar aðrar framkvæmdir eru teknar inn, sem hvorki eru á hafnaáætlun né fjárlögum. Dæmi um þetta er fjárveiting til endurbyggingar Faxabryggju í Akraneshöfn á árinu 1995, en hún var notuð til kaupa á upptökumannvirki ásamt tilheyrandi eignarlóð á Akranesi. Einnig má nefna framkvæmd á Þingeyri árið 1995 en þar var flutt fjárveiting frá framkvæmd við flotbryggju yfir á dýpkun hafnar og byggingu garðs. Þá má nefna dýpkun að stálþili og innan hafnar á Sauðárkrók, en þar var flutt fjárveiting frá byggingu stálþilsins vegna hagastæðra tilboða frá verktaka stálþilsins.

Samkvæmt úrtaki Ríkisendurskoðunar var ráðist í 19 framkvæmdir á árunum 1993-1995 sem ekki voru á hafnaáætlun en nutu engu að síður styrks úr ríkissjóði.

Tafla 4 Framkvæmdir í úrtaki sem ekki voru á hafnaáætlun

Höfn/framkvæmd Fjárhæðir á verðlagi 01.01.1996	Kostn. m.kr.	Hafnaframkvæmd		Skýringar
		Byrjun	Lokið	
Akranes				
-Kaup á upptökumannvirki	40,9	1995	1995	
Blönduós				
-Dýpkun	1,0	1995	1995	
Fáskrúðsfjörður				
-Harðviðarbryggja við loðnuverksm.	25,7	1995	1995	
Grindavík				
-Hafnarvog	4,9	1991	1991	Uppgjör 1993
-Trébryggja við suðurhlið Eyjabakka	31,8	1992	1993	Uppgjör 1994
Húsavík				
-Hafnarvog	10,6	1994	1994	
Sandgerði				
-Flotbryggja fyrir björgunarbátinn	12,8	1994	1994	
Sauðárkrókur				
-Tengibraut	1,7	1995	1995	
Seyðisfjörður				
-Trébryggja við SR mjöl	41,3	1995		
Vopnafjörður				
-Dýpkun	11,3	1994	1994	
Þorlákshöfn				
-Löndunarkrani	0,7	1993	1993	Tekið af óskiptu fé
-Lóðsbátur	20,2	1994	1994	
-Dýpkun við Suðurvarargarð	3,2	1994	1994	
-Miðbakkabryggja	16,4	1994		Framkv. '96 83,0 m.kr.
-Dýpkun við Miðbakka	92,5	1995	1995	
-Dýpkun við Ísstöðina	2,6	1994	1994	
Þórshöfn				
-Dýpkun hafnarinnar	51,6	1993	1994	
-Viðbótardýpkun	8,0	1994	1994	
-Bygging masturshúss	0,5	1995		Byrjun '96 2,0 m.kr.
Samtals	377,7			

Hér á eftir verður vikið nánar að veigamestu framkvæmdunum.

Á Akranesi ákvað hafnarsjóðurinn að kaupa upptökumannvirki ásamt tilheyrandi eignarlóð, sem áður var í eigu skipasmíðastöðvar Þorgeirs og Ellerts hf. Með samþykki fjárlaganefndar og ráðuneytis var fjármagn fært frá endurbyggingu Faxabryggju til kaupanna, en samkvæmt hafnaáætlun var ekki gert ráð fyrir kaupum á upptökumannvirki. Með kaupunum var verið að styðja við skipasmíðar og skipaviðgerðir í byggðarlaginu.

Þá var byggð 84 metra löng harðviðarbryggja við suðurhlið Eyjabakka í Grindavíkurböfn á árunum 1992 og 1993. Áhaldahús hafnarinnar sá um smíði bryggjunnar og hafnarsjóður fjármagnaði framkvæmdina og hafði umsjón með henni. Hvað varðar þessa framkvæmd skal tekið fram að samgönguráðuneytið samþykkti hana sem styrkhæfa framkvæmd eftir að Hafnamálastofnun ríkisins hafði synjað sambærilegu erindi. Þorlákshafnarhöfn keypti notaðan lóðsbát á árinu 1994. Með samþykki samgönguráðuneytisins voru þessar fjárfestingar teknar inn í fjárhagsuppgjör hafnaframkvæmda fyrir árið 1994, en þær voru ekki á fjárlögum ársins.

Tæknivinna vegna fyrsta áfanga Miðbakkabryggju í Þorlákshafnarhöfn hófst á árinu 1994 og var henni framhaldið á árinu 1995. Dýpkun við Miðbakkabryggju hófst árið 1995. Þessar framkvæmdir eru ekki á hafnaáætlun. Ástæða fyrir byggingu Miðbakkabryggju var meðal annars til að sinna auknum vikurútlutningi.

Enn fremur má nefna að á árinu 1993 óskuðu bæjaryfirvöld á Þórshöfn eftir því að breyta framkvæmdaröð samkvæmt hafnaáætlun, vegna breytinga á skipaflota þeirra. Farið var fram á að höfnin yrði dýpkuð svo að loðnuskipið Júpiter, sem heimamenn höfðu nýlega fest kaup á, kæmist fullhlaðinn inn í höfnina til löndunar. Á móti lögðu bæjaryfirvöld til að lenging hafskipakants og bygging stálþils milli bátabryggju og togarakants yrði frestað. Hafnarsjóður áætlaði að fjármagna allt verkið þangað til fjárveitingar frá ríkissjóði kæmu til greiðslu. Fullyrt var að með tilliti til kostnaðar væri um sama framkvæmdamagn að ræða og hafnaáætlun gerði ráð fyrir og hefði breyting þessi því ekki nein áhrif að því leiti. Ráðuneytið samþykkti þessa breyttu framkvæmdaröð. Eftir að dýpkun hafnarinnar lauk og tæpum tveim mánuðum eftir formleg verklok, þá var samið við verktakann sem dýpkaði höfnina, að taka að sér viðbótardýpkun er fólst í að fjarlægja klöpp fyrir framan Hafskipabryggjuna á Þórshöfn. Ekki er að sjá á gögnum að ráðuneytið hafi samþykkt fyrir sitt leyti þessa viðbótarframkvæmd.

Af því sem framan greinir er ljóst að nokkuð er um að ráðist sé í framkvæmdir við hafnir sem ekki er að finna í framlagðri tillögu samgönguráðherra að hafnaáætlun. Skýrist það m.a. af breyttum aðstæðum í einstökum höfnum sem þörf er talin á að bæta úr. Ríkisendurskoðun telur eins og áður segir engu að síður brýnt að afgreiða hafnaáætlun með þeim hætti sem lög kveða.

5.1.2 Kostnaðaráætlun hafnaáætlunar

Hafnamálastofnun gerir kostnaðaráætlun um þær framkvæmdir sem fyrirhugað er að ráðast í samkvæmt hafnaáætlun. Sú kostnaðaráætlun er fyrsta stig áætlana er stofnunin gerir um tiltekna framkvæmd og er hún að jafnaði gerð með $\pm 30\%$ nákvæmni. Þessar kostnaðaráætlanir byggja oft á einingaverðum stofnunarinnar og áætluðum magntölum. Oft er rannsóknum á bryggjustæðum, líkantilraunum og öðrum athugunum ólokið þegar framkvæmd kemst á hafnaáætlun þannig að jafnvel getur verið um meiri skekkju að ræða.

Raunverulegur hafnargerðakostnaður þeirra framkvæmda sem lentu í úrtakinu var borinn saman við kostnaðaráætlun hafnaáætlunar. Í þeim samanburði eru einungis teknar þær framkvæmdir sem lokið hefur verið við og eru á þann hátt mælanlegar. Aðrar framkvæmdir, sem hefur verið frestað, ekki er lokið eða eru ekki samanburðarhæfar vegna þess að þeim var skipt upp eða þær sameinaðar öðrum koma ekki inn í þessa mælingu.

Af töflu 5 má þó ráða að mörg dæmi eru um umtalsverð frávik á milli kostnaðaráætlunar og raunverulegrar niðurstöðu. Þannig var kostnaður 12 framkvæmda af 27 framkvæmdum í neðangreindum samanburði umfram $\pm 30\%$ nákvæmni sem er mun meira en gert er ráð fyrir í áætlunum Hafnamálastofnunar. Magnaukning, aukaverk eða viðbótarverk skýra frávikin að einhverju marki. Magn er t.d. meðhöndlað sem breytistærð í hafnaframkvæmdum 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. Sem dæmi um þetta má nefna að samkvæmt hafnaáætlun var reiknað með að harðviðarbryggjan við Ísstöðina í Þorlákshafnarhöfn myndi kosta 12,6 milljón króna. Raunkostnaður við bryggjusmíðina varð um 20,4 milljónir króna. Kostnaðarfrávikin sem hér um ræðir varð því 7,8 milljónir króna eða 62%. Skýring á þessu fráviki liggur aðallega í því að það þurfti að sprengja botninn til þess að hægt væri að koma bryggjustaurunum fyrir, en ekki hafði verið gert ráð fyrir þessu.

Tafla 5 Hafnargerðarkostnaður frávik frá hafnaáætlun

Höfn/framkvæmd Fjárhæðir á verðlagi 01.01.1996	Hafna- áætlun	Raun- kostn.	Frávik m.kr.	Frávik %
Blönduós -Brimvarnargarður Breiðdalsvík	140,2	145,8	5,6	4,0%

-Stálþil (efniskaup, römmun, ofl.)	66,0	46,9	(19,1)	(28,9%)
Djúpivogur				
-Brimvarnargarður	50,6	42,6	(8,0)	(15,8%)
Grindavík				
-Eyjabakki stálþil (efnisk., römmun, ofl.)	113,9	75,6	(38,3)	(33,6%)
-Flotbryggja	4,6	1,6	(3,0)	(65,2%)
-Dýpkun hafnar og bætt innsigling	50,6	36,2	(14,4)	(28,5%)
Húsavík				
-Norðurgarður Stálþil (hafnaáætlun '91-'94)	59,9	82,5	22,6	37,7%
-Norðurgarður (þekja, lagnir, lýsing) ('91-'94)	33,4	30,7	(2,7)	(8,1%)
-Dýpkun hafnarinnar (hafnaáætlun '91-'94)	69,3	108,9	39,6	57,1%
-Suðurgarður að Þvergarði	26,3	12,0	(14,3)	(54,4%)
Ísafjörður				
-Endurbygging Bátahafnar	58,6	50,7	(7,9)	(13,5%)
Kópasker				
-Dýpkun að bryggju	5,8	7,2	1,4	24,1%
Neskaupstaður				
-Lenging stálþils við kæligeymslu SVN	38,7	39,8	1,1	2,8%
Raufarhöfn				
-Dýpkun innsiglingar	3,7	10,0	6,3	170,3%
Sandgerði				
-Brimvarnargarður	53,0	48,4	(4,6)	(8,7%)
-Flotbryggja	5,8	5,7	(0,1)	(1,7%)
Sauðárkrókur				
-Dýpkun að stálþili og innan hafnar	20,8	20,3	(0,5)	(2,4%)
-Dýpkun innsiglingar	11,5	8,2	(3,3)	(28,7%)
Stykkishólmur				
-Endurbygging Stykkisbryggju	35,5	44,9	9,4	26,5%
Súðavík				
-Raflagnir	5,8	17,2	11,4	196,6%
Vestmannaeyjar				
-Stálþil við Eiðið	72,5	73,7	1,2	1,7%
-Úrb. v/farmskipa (Skansfj/N-garður) ('91-'94)	64,8	56,8	(8,0)	(12,3%)
Þingeyri				
-Dýpkun og grjótgardur	9,6	16,8	7,2	75,0%
Þorlákshöfn				
-Dýpkun innsiglingar 1. áfangi	10,7	10,1	(0,6)	(5,6%)
-Harðviðarbryggja við Ísstöðina	12,6	17,8	5,2	41,3%
-Flotbryggja	1,2	2,4	1,2	100,0%
Þórshöfn				
-Löndunarkantur við Salthús	53,2	31,8	(21,4)	(40,2%)
Samtals	1.078,6	1.044,6	(34,0)	(3,2%)

Að öðru leyti en að framan greinir er ekki að finna skýringar í gögnum hvers vegna raunverulegur hafnagerðakostnaður hefur yfirleitt verið hærri eða lægri en áætlaður.

5.2 Framkvæmd framkvæmdaáætlunar fjárlaga

Ríkisendurskoðun kannaði framkvæmd áætlana fjárlaga um hafnaframkvæmdir. Framkvæmdir í þeim höfnum, 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 innan ramma hafnalaga, reglugerðar um hafnamál nr. 494/1986 og eftir atvikum í samræmi við ákvæði laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda og lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Raunverulegur hafnagerðakostnaður var borinn saman við áætlaðan kostnað Hafnamálastofnunar og fjárveitingar ríkisins til hafnaframkvæmda.

Athugun Ríkisendurskoðunar fór þannig fram að valið var úrtak 43 framkvæmda samkvæmt tillögu að hafnaáætlun fyrir árin 1993 til 1996. Þá komu til skoðunar framkvæmdir í þremur höfnum, sem unnar voru á árinu 1992. Loks voru skoðaðar 19 framkvæmdir, sem ekki voru á hafnaáætlun. Af þeim 43 framkvæmdum, sem voru á tillögu að hafnaáætlun var 10 frestað eða skipt út. Því komu til skoðunar 33 framkvæmdir, sem unnar voru á árunum 1992-1995, samkvæmt framlagðri tillögu að hafnaáætlun.

Tafla 6 Úrtak framkvæmda

Ár	Fjöldi	Skoðað	Hlutfall skoðað	Fjárhæð Mkr.	Skoðað Mkr.	Hlutfall skoðað
1992	105	8	8%	1.170,5	151,4	13%
1993	102	18	18%	1.023,3	379,5	37%
1994	105	14	13%	1.230,4	495,5	40%
1995	79	22	28%	1.235,2	502,9	41%
Samtals	391	62	16%	4.659,5	1.529,3	33%

Verðlag 01.01.96

Svo sem ráða má af töflunni voru skoðaðar tæplega fimmtungur þeirra framkvæmda, sem vinna átti á þessu tiltekna árabili. Kostnaður við þær framkvæmdir, sem lentu í úrtakinu nam um 1,5 milljarði króna eða þriðjung af heildarkostnaði framkvæmda. Úrtak það, sem unnið var með í úttekt þessari má sjá á fylgiskjali 1.

5.2.1 Kostnaðaráætlanir framkvæmda á fjárlögum

Samkvæmt 20. gr. hafnalaga skal Hafnamálastofnun fá staðfest að fjármagn verði handbært til viðkomandi verkáfangna áður en hafnaframkvæmdir hefjast. Fjárheimildir í fjárlögum, sem veittar eru hverju sinni til hafnagerða, eru að jafnaði byggðar á kostnaðaráætlun Hafnamálastofnunar. Sú áætlun er svokölluð annars stigs áætlun og er gerð að jafnaði með $\pm 15-20\%$ nákvæmni. Að öllu jöfnu á öllum

líkantilraunum að vera lokið vegna þeirra framkvæmda sem fyrirhugað er að ráðast í og oft á tíðum hafa ýmsar grunnrannsóknir farið fram. Tekið skal fram að kostnaðaráætlanir Hafnamálastofnunar ríkisins eru grundvallaðar á einingaverðum og ekki er tekið tillit til markaðsaðstæðna.

Ríkisendurskoðun bar saman kostnaðaráætlun fjárlaga við raunverulegan hafnargerðarkostnað þeirra 33 framkvæmda þar sem slíkur samanburður var mögulegur. Niðurstaðan var sem hér segir:

Tafla 7 Hafnargerðarkostnaður frávik frá kostnaðaráætlun fjárlaga

Höfn/framkvæmd Fjárhæðir á verðlagi 01.01.1996	Áætlun Fjárlaga	Áfallinn Raunkostn.	Frávik Millj.kr.	Frávik %
Blönduós				
-Brimvarnargarður	191,2	145,8	(45,4)	(23,7%)
Breiðdalsvík				
-Stálþil	75,2	46,9	(28,3)	(37,6%)
Djúpivogur				
-Skjólgarður við Flandraraboða	40,8	42,6	1,8	4,4%
Fáskrúðsfjörður				
-Trébryggja við loðnuverksm.	34,0	25,7	(8,3)	(24,4%)
Grindavík				
-Dýpkun hafnarinnar	44,8	36,2	(8,6)	(19,2%)
-Eyjabakki stálþil 1. áfangi	95,7	75,6	(20,1)	(21,0%)
-Eyjabakki stálþil 2. áfangi	33,1	33,6	0,5	1,5%
Húsavík				
-Dýpkun innan hafnar	87,5	108,9	21,4	24,5%
-Norðurgarður stálþil	113,5	110,9	(2,6)	(2,3%)
-Grjótvörn á Suðurgarð	21,4	12,0	(9,4)	(43,9%)
Ísafjörður				
-Bátahöfn 1. áfangi	62,6	50,9	(11,7)	(18,7%)
Kópasker				
-Dýpkun	5,6	7,2	1,6	28,6%
Neskaupstaður				
-Lenging stálþils við bræðslu	47,0	39,8	(7,2)	(15,3%)
Raufarhöfn				
-Dýpkun innsiglingar	4,2	10,0	5,8	138,1%
Sandgerði				
-Flotbryggja	4,3	5,7	1,4	32,6%
-Norðurgarður grjótvörn	69,5	48,4	(21,1)	(30,4%)
Sauðárkrókur				
-Dýpkun innsiglingar	12,7	8,2	(4,5)	(35,4%)
-Syðra plan stálþil 1. áfangi	70,0	54,9	(15,1)	(21,6%)
-Syðra plan 2. áfangi	5,0	16,6	11,6	232,0%
Seyðisfjörður				
-Bryggja við mjölnhús SR	50,6	41,3	(9,3)	(18,4%)
Stykkishólmur				
-Stykkisbryggja-endurbygging	43,4	44,9	1,5	3,5%
Súðavík				
-Raflögn	15,3	17,2	1,9	12,4%

Vestmannaeyjar				
-Dýpkun-stytting Hörgeyrarg.	34,8	56,9	22,1	63,5%
-Stálþil við Löngu (Eiðið)	79,9	73,7	(6,2)	(7,8%)
Vopnafjörður				
-Dýpkun	9,6	11,3	1,7	17,7%
Þingeyri				
-Smábátah. garður og dýpkun	13,5	16,8	3,3	24,4%
Þorlákshöfn				
-Dýpkun innsiglingar	10,7	10,1	(0,6)	(5,6%)
-Trébryggja við Ísstöðina	18,3	17,8	(0,5)	(2,7%)
-Dýpkun við Miðbakkabr.	64,1	92,5	28,4	44,3%
-Dýpkun við Suðurvarargarð	2,6	3,2	0,6	23,1%
-Lóðsbátur	15,6	20,2	4,6	29,5%
Þórshöfn				
-Dýpkun hafnarinnar	50,0	59,6	9,6	19,2%
-Löndunarkantur við Salthús	23,3	21,5	(1,8)	(7,7%)
Samtals	1.449,8	1.366,9	(82,9)	(5,7%)

Af þeim 33 framkvæmdum sem teknar voru til skoðunar í þessu samhengi var kostnaður við 17 framkvæmdir umfram ± 15 -20% nákvæmni. Það verður að teljast nokkuð hátt hlutfall sé tekið mið af því að um svokallaða annars stigs áætlun er að ræða þar sem óvissuþættir hafa að vissu marki verið útilokaðir. Hin umtalsverðu frávik, sem eru á milli kostnaðaráætlana og raunverulegs kostnaðar í mörgum verkum vekja upp spurningar um hvort grundvöllur kostnaðaráætlana Hafna-
málastofnunar uppfylli að öllu leyti þær kröfur, sem gerðar eru til slíkra áætlana við opinberar framkvæmdir.

Telja verður að kostnaðaráætlanirnar séu það gagn, sem ákvörðun Alþingis um fjárframlög á fjárlögum til hafnargerðar grundvallist ekki hvað síst á. Því er mjög mikilvægt að þær séu eins nákvæmar og kostur er. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að gera þá kröfu að hafnarframkvæmd sé fullhönnuð og tilbúin í útboð þegar hún fer á framkvæmdaáætlun til afgreiðslu á Alþingi. Að sama skapi verður sú kostnaðaráætlun sem fjárveitingar Alþingis eru byggðar á að vera gerð með ± 10 -15% nákvæmni eins og lög um framkvæmd útboða kveða á um. Í þessu sambandi er rétt að benda á að almenna reglan er sú að kostnaðaráætlanir í opinberum framkvæmdum skulu vera nákvæmar, sbr. 1. tl. 7. gr. laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda. Þá er í handbók fjármálaráðuneytisins um opinberar framkvæmdir miðað við ± 10 -15% nákvæmni þegar um að ræða kostnaðaráætlun um fullhannað mannvirki, sem unnin er á lokastigi áætlanagerðar.

5.2.2 Fjárveiting samþykkt eftir að framkvæmdum var lokið

Dæmi var um að framkvæmdir, sem ekki eru á hafnaáætlun, hafi fengið fjárframlög á fjárlögum eftir að þeim var lokið með samþykki samgönguráðuneytisins vegna allra stærstu verkanna, sbr. töflu 3. Þær framkvæmdir sem komu til skoðunar í þessu sambandi voru eftirfarandi.

Tafla 8 Fjárveitingar veittar til framkvæmda eftir að þeim var lokið

Höfn/framkvæmd Fjárh. á verðlagi 01.01. '96	Fjárv 1993	Fjárv 1994	Fjárv 1995	Samtals Millj. kr.	Athugasemdir
Akranes					
-Upptökumannvirki			16,4	16,4	
Blönduós					
-Dýpkun			0,9	0,9	
Grindavík					
-Hafnarvog	1,8	0,2		2,0	Kaupin fóru fram 1991
-Trébryggja við Eyjabakka		18,3		18,3	Smíðuð 1992 og 1993
Húsavík					
-Hafnarvog		4,3		4,3	Kaupin fóru fram 1994
Sauðárkrókur					
-Tengibraut			1,0	1,0	
Þorlákshöfn					
-Löndunarkrani	0,3			0,3	Fjárv. af óskiptu fé
-Lóðsbátur		8,1		8,1	Kaupin fóru fram 1994
-Dýpkun við Suðurvararg		2,9		2,9	
-Dýpkun við Ísstöðina		2,4		2,4	
Þórshöfn					
-Masturshús			0,3	0,3	Byggt '95/'96
Samtals	2,1	37,0	18,6	57,7	

Meginreglur hafnalaga eru meðal annars þær að hafnaframkvæmdir, sem njóta ríkisstyrks skulu unnar undir tæknilegu og fjárhagslegu eftirliti Hafnamálastofnunar, styrkhæfni framkvæmda skal ákveðin áður en þær hefjast og að jafnaði skulu þær unnar samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs. Í þessu sambandi hafa þessar reglur hafnalaga ekki verið virtar.

5.2.3 Uppgjör fjárveitinga

Kannað var hvernig farið var með fjárveitingar ef kostnaðaráætlun fjárlaga var hærri eða lægri en raunverulegur hafnargerðakostnaður.

Ef tilboð í ákveðna framkvæmd er lægra en kostnaðaráætlun fjárlaga er tilhneiging til að framkvæma meira en áætlunin gerði ráð fyrir til þess að nýta fjárveitinguna, sbr. dýpkun að stálþili og innan hafnar á Sauðárkrók. Ef ekkert er eftir að framkvæma í höfninni, þá er

afgangurinn hins vegar eignfærður á viðskiptareikningi viðkomandi hafnar hjá stofnuninni. Venjulegast er um óverulegar fjárhæðir að ræða. Þegar ráðist verður í framkvæmd að nýju í framtíðinni, þá á höfnin inni þessa fjárhæð og fjárveiting til hennar vegna framkvæmdarinnar verður því lægri sem nemur þessari fjárhæð.

Ef framkvæmd fer fram úr kostnaðaráætlun fjárlaga, þá er venjulegast tekið lán út á ríkishlutann úr Hafnabótasjóði eða sveitarfélagið fjármagnar framkvæmdirnar sjálft, til þess að hægt sé að halda áfram framkvæmdum. Sú fjárhæð sem á vantar til þess að ríkið standi við skuldbindingu sína vegna framkvæmdarinnar er færð til skuldar á viðskiptareikningi hafnarinnar hjá stofnuninni. Síðan er sótt um fjárveitingu vegna framkvæmda fyrri ára og jafnan fylgir ekki ný kostnaðaráætlun með þeirri umsókn til fjárlaganefndar. Þessi aðferð er viðhöfð þangað til ríkið hefur greitt að fullu sinn hluta í framkvæmdunum.

Nefna má sem dæmi framkvæmdir við smábátahöfnina á Þingeyri 1995, sbr. töflu hér að neðan.

Tafla 9 Uppgjör fjárveitinga til framkvæmdar

Hafnaframkvæmd á Þingeyri Fjárhæðir á verðlagi 01.01.'96	Áætlun fjárlaga	Afgreiðsla Alþingis	Frávik	Raun- kostnaður	Frávik
Framkvæmdir 1995:					
Ríkishluti dýpkunar og garðs	12,1			15,1	
Ríkishluti flotbryggju	2,8			0,1	
Ónotað fjármagn frá 1994	(0,2)			(0,2)	
Fjárveiting 1995		13,3			
Ríkishluti framkvæmda 1995	14,7	13,1	(1,4)	15,0	(1,7)
Framkvæmdir 1996:					
Ríkishluti flotbryggju				(2,8)	
Fjárveiting 1996		3,5			
Ríkishluti framkvæmda 1996	0	3,5	3,5	(2,8)	0,7
Samtals	14,7	16,8	2,1	17,8	(1,0)

Fjárveiting til framkvæmda á Þingeyri á árinu 1995 var skert tímabundið um 1,4 milljónir króna, miðað við kostnaðaráætlun fjárlaga. Framkvæmdakostnaður við dýpkun og garð varð hins vegar 25% hærri en kostnaðaráætlun gerði ráð fyrir. Þetta leiddi til þess að flotbryggjuframkvæmdinni var frestað til ársins 1996. Vegna kostnaðaraukans við dýpkun og garð vantaði 1,7 milljónir króna upp á að ríkið stæði við skuldbindingu sína gagnvart þeirri framkvæmd. Á árinu 1996 sótti Hafnamálastofnun um 3,5 milljóna króna viðbótar fjárveitingu vegna ofangreindra framkvæmda til þess að greiða þann hluta sem ríkið var búið að skuldbinda sig til að greiða. Ekki fylgdi beiðninni kostnaðar-

áætlun og ekki var gerð grein fyrir því að framkvæmdin dýpkun og garður hafi farið 3,2 milljónir króna fram úr kostnaðaráætlun fjárlaga. Í árslok 1996 var áætlað að ríkið skuldaði enn um 1,0 milljón króna vegna framkvæmdanna. Fjárveiting til framkvæmdanna á Þingeyri hefur því orðið um 3,0 milljónum króna hærri en kostnaðaráætlun fjárlaga gerði ráð fyrir.

Styrkhlutfall ríkisins í hafnarframkvæmd er ákveðið í drögum að hafnaáætlun. Skuldbinding ríkisins í tiltekinni hafnarframkvæmd fer þannig eftir því styrkhlutfalli sem ákvarðað var, óháð því hver raunkostnaður framkvæmdar verður. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að fylgja þessu viðmiði hvort sem raunkostnaður verður hærri eða lægri en sú áætlun sem við var miðað við afgreiðslu fjárveitinga til framkvæmdarinnar. Eigendur hafna eiga því ekki rétt á þeim fjármunum er eftir standa þegar hafnarframkvæmd er lægri en gert var ráð fyrir af fjárveitingavaldinu. Ef ekki er fallist á þetta sjónarmið er brýnt að samræmis sé gætt við núverandi framkvæmd. Þannig verður við það að miða að sú fjárveiting, sem veitt er til framkvæmdar gildi og eigendur hafna beri þann kostnað, sem af því hlýst að áætlanir eru lægri en raunkostnaður og hagnist að sama skapi ef framkvæmdakostnaður er undir áætlunum.

6. Undirbúnings- og framkvæmdahlið hafnaframkvæmda

Samkvæmt 22. gr. hafnalaga skulu hafnaframkvæmdir er njóta ríkisstyrks unnar undir tækni- og fjárhagslegu eftirliti Hafnamálastofnunar og skulu allar áætlanir og uppdrættir sendar stofnuninni til samþykktar svo og öll þau reikningsgögn, er þarf til að annast nauðsynlega endurskoðun kostnaðar. Hafnamálastofnun ber að annast framkvæmd frumrannsóknna í samráði við viðkomandi hafnarstjórn. Hafnaframkvæmdir, er njóta ríkisstyrks, skulu að jafnaði unnar samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs. Ef verk er þess eðlis eða aðstæður slíkar að öðru leyti að útboð telst ekki muni gefa góða raun er heimilt að fenginni umsögn Hafnamálastofnunar að víkja frá útboði. Fari hafnarstjórn þess á leit annast Hafnamálastofnun auk frumrannsóknna framkvæmdir eftir því sem við verður komið, skipulagningu hafnasvæða, hönnun einstakra mannvirkja og gerð kostnaðaráætlana.

6.1 Útboðsgögn og verklýsingar framkvæmda

Í handbók um opinberar framkvæmdir kemur fram að verkhönnun telst lokið með 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 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 voru um að verktakar hafi horfið frá óloknu verki þar sem þeir töldu verklýsingu og útboðsgögn hafi verið svo ábótavant að forsendur voru ekki lengur fyrir hendi að vinna verk samkvæmt þeim. Einnig var dæmi um að hönnun hafi verið breytt eftir að framkvæmdir hófust. Þær framkvæmdir sem hér um ræðir eru þessar helstar.

Tafla 10 Útboðsgögn og verklýsingar ófullnægjandi

Höfn/framkvæmd	Skýring
Húsavík	
-Dýpkun hafnarinnar	Botn reyndist ógræfur, verktaki varð að hverfa frá verki
-Stálþil við Norðurgarð	Polla og ljósamasturshúsi bætt við eftir að framkvæmdir hófust
Vestmannaeyjar	
-Dýpkun við Hörgeyrargarð	Á hluta dýpkunarsvæðisins reyndist vera samfelld grjóturð Járnending Hörgeyrargarðs var ekki eðlileg Steypt ker voru undir garðinum, um 100 tonn að þyngd
Þingeyri	
-Dýpkun og bygging grjótgardis	Dýptarmælingar í útboði 15 ára gamlar
Þorlákshöfn	
-Trébryggja við Ísstöð	Klökk í botni hafnarinnar, í staurastæði bryggjunnar

Athugun Ríkisendurskoðunar á útboðsgögnum og verklýsingum vegna þeirra framkvæmda sem ofan greinir leiddi í ljós að umræddir verktakar höfðu sitthvað til síns máls þar sem gögnin voru ekki að öllu leyti nægilega vel útfærð og í nokkrum tilvikum ófullnægjandi. Skal vikið nánar að hverju dæmi fyrir sig.

Í útboðslýsingu vegna dýpkunar í Húsavíkurhöfn, sem fór fram sumarið 1992, kom fram að fjarlægja ætti efni í botni hafnarinnar með að moka því upp með gröfu og bauð Dýpkunarfélagið hf. sem undirverktaki Hagvirkis Kletts hf., í verkið á þeirri forsendu. Greiða átti eftir uppgröfnu efni, þ.e. eftir rúmmetragjaldi. Gröftur gekk illa og tilkynnti verktaki verkaupa um að botn væri ógræfur og væri því ekki í samræmi við útboðsgögn. Að beiðni verktaka fór fram sameiginleg rannsókn hans og verkkaupans er leiddi í ljós að botninn væri ógræfur. Eftir að niðurstöður þessar lágu fyrir óskaði Dýpkunarfélagið hf. eftir að slíta verksamningi við Hagvirki Klett hf. á þeirri forsendu að útboðslýsing stæðist ekki. Í framhaldi af því ákvað verkkaupi í samráði við Hafnamálastofnun að fallast á kröfur verktakans í þessu efni. Síðar var samið við Hagvirki Klett hf. um að sprengja hafnarbotninn og moka efninu upp. Við blasir að rannsaka hefði þurft botninn mun betur áður en verkið var boðið út. Slík rannsókn hefði leitt í ljós að sprengja hefði þurft botninn en ekki grafa.

Þá var ákveðið að smíða polla og ljósamasturshús til viðbótar á síðari stigum stálþilsframkvæmdarinnar við Norðurgarð. Þetta leiddi til þess að lagnateikningum varð að breyta í samræmi við breytingarnar. Með því að breyta hönnun á framkvæmdastigi, eins og lýst er hér að framan, þá jókst framkvæmdakostnaður umfram það sem gert var ráð fyrir í kostnaðaráætlun, þar sem þessar breytingar voru greiddar verktaka sem magnaukning. Hlutverk það sem áformuð hafnamannvirki eiga að gegna verður að skilgreina betur áður en framkvæmdir hefjast svo að

ekki þurfi að breyta hönnum eftir að hafist er handa því slíku fylgir að jafnaði ærinn aukakostnaðar. Minnt skal á að hönnun á að vera að fullu lokið áður en útboð fer fram, sbr. lög um skipan opinberra framkvæmda og handbók um opinberar framkvæmdir.

Dýpkun við Hörgeyrargarð í Vestmannaeyjahöfn var boðin út. Samið var við Hafverk hf. um að fjarlægja fremstu 60 metrana af Hörgeyrargarði og að dýpka bæði innan og utan garðsins í kóta 7,2 metra. Tilboðsfjárhæð verktaka nam um 43,1 milljónum króna. Á fyrsta verkfundi var dýpið aukið í kóta 7,5 metra. Útboðslýsing á hluta af framkvæmdinni reyndist ekki í samræmi við raunveruleikann. Botninn á austasta hluta svæðisins, þ.e. utan garðsins, reyndist vera öðruvísi en lýst var í útboðsgögnum. Í útboðsgögnum er greint frá því að staka steina sé þar að finna en botninn var ein samfelld grjóturð þegar nánar var að gáð. Ekki reyndist unnt að dýpka í hefðbundnum skilningi, heldur þurfti að tína upp grjótið. Heimamenn virtust þekkja nokkuð til þessa grjótbeltis og var starfsmönnum verktaka sýnt neðansjávarmyndband af svæðinu en á þeirri upptöku er ekki að sjá grjótbelti nema sem var 10 - 20 metrar á breidd. Við gröft kom hins vegar í ljós að sandur var yfir stærstum hluta grjótbeltisins og reyndist það um sexfalt breiðara en talið var.

Uppbygging Hörgeyrargarðs var í nokkrum atriðum ekki í fullu samræmi við útboðsgögnin. Í fyrsta lagi reyndist járnendingin í garðinum ekki eðlileg. Í öðru lagi voru steypufyllt ker að vestanverðu, um 100 tonn að þyngd, undirstaða undir öllum garðinum. Ekki var minnst á tilvist þessara kerja í útboðsgögnum. Vegna þessara nýju aðstæðna þurfti verktaki að breyta öllum áætlunum sínum um boranir og sprengingar, bæði að fjölga borholum og auka sprengingar. Þar sem botn reyndist ógræfur, þá kallaði verktaki verkkaupa til úttekta á verkinu. Verkinu hafði seinkað nokkuð miðað við upphaflegan skilatíma samkvæmt verksamningi. Verkkaupi áleit að botninn væri velgræfur, en verktaki var á öðru máli og tók að flytja skip og tæki af staðnum. Verkkaupi undi því ekki að verktaki gengi frá verkinu og stefndi honum fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur, og verktaki gagnstefndi verkkaupa. Dómur gekk í málinu nr. E-3453/1994 í marsmánuði 1995. Niðurstaða dómsins var á þá leið að verktaki var sýknaður af öllum kröfum verkkaupa. Dómurinn féllst hins vegar í meginatriðum á gagnkröfur verktaka í málinu og var verkkaupi dæmdur til að greiða verktaka rúmar 30,5 milljónir króna auk dráttarvaxta og 1,9 milljónir króna í málskostnað. Dómnum var áfrýjað til Hæstaréttar sem staðfesti að megin hluta til dóm Héraðsdóms Reykjavíkur. Var verkaupi dæmdur til að

greiða verktaka 24,3 milljónir króna ásamt um 16,3 milljónum króna í dráttarvexti og 2,0 milljónir króna í málskostnað eða um 42,6 milljónir króna. Dómurinn undirstrikar gildi þess að rannsaka vettvang eins nákvæmlega og kostur er áður en verk eru boðin út. Þannig er líklegra að koma megi í veg fyrir málaferli sem þessi að svo miklu leyti sem þar er deilt um áreiðanleika útboðsgagna.

Við dýpkun og byggingu grjótgarðs í smábátahöfninni á Þingeyri haustið 1995 var að undangengnu útboði samið við Arnar Kristjánsson og Bergbrot hf. um verkið. Tilboð þeirra hljóðaði upp á 15,7 milljónir króna. Í útboðslýsingu vegna dýpkunarinnar og byggingu garðsins voru fimmtán ára gamlar dýptarmælingar lagðar til grundvallar. Eftir að gengið var til samninga við verktakann, en áður en skrifað var undir verksamninginn, var dýpið í höfninni mælt af tæknilegum eftirlitsmanni Hafnamálastofnunar og verktaka. Að mælingum loknum var skrifað undir verksamninginn við verktaka. Niðurstöður mælinganna voru nokkuð breyttar miðað við gömlu mælinguna, þar sem mun meira af sandi hafði borist inn í höfnina, en var fyrir fimmtán árum. Þar af leiðandi þurfti að fjarlægja meira magn af sandi úr höfninni en gert var ráð fyrir í útboðsgögnum og að sama skapi þá þurfti að flytja minna efni í grjótgarðinn. Efnið í garðinn minnkaði í 10.000 m³ og efnið vegna dýpkunar jókst í 5.600 m³. Miðað við nýju mælinguna þá lækkaði kostnaðarverð verktaka í 12,9 milljónir króna, þar sem einingaverð var það sama og áður, samkvæmt tilboði. Lækkunin nam um 2,8 milljónir króna eða um 18%. Þó svo mælingar hafi farið fram áður en skrifað var undir verksamning og forsendum breytt til samræmis við niðurstöður þeirra er eftir sem áður gagnrýnisvert að miða útboðslýsingu vegna dýpkunar hafnar við fimmtán ára gamlar dýptarmælingar eins og raunin var í ofangreindu dæmi.

Í útboðsgögnum eða verklýsingu vegna smíði harðviðarbryggju við Ísstöðina í Þorlákshöfn var ekki getið um klöpp í botni hafnarinnar á þeim stað, sem fyrirhugað var að reka niður bryggjustaura. Klöppin uppgötvaðist þegar staur brotnaði þegar verið var að reka hann niður. Í máli, sem verktaki fór í vegna þessarar framkvæmdar, kom fram það álit héraðsdómara að aðstæður á verkstað hafi verið óvæntar og hefðu þær átt að koma fram í útboðsgögnum. Því bar stefnda, Hafnarsjóði Þorlákshafnar, að bæta verktakanum tjón hans af þessum sökum. Að mati dómsins nam óbætt tjón verktaka 1,5 milljónir króna auk dráttarvaxta og málskostnaðar, en verktaki hafði áður fengið 1,0 milljón króna greitt upp í kröfuna. Dómi þessum var ekki áfrýjað til Hæstaréttar.

Framangreind dæmi sýna fram á nauðsyn þess að Hafnamálastofnun geri þær frumrannsóknir sem þörf er á áður en verk er boðið út. Að öðrum kosti er verið að bjóða upp á deilur og málaskak við verktaka vegna atriða, sem ættu að jafnaði ekki að þurfa að vera mikilli óvissu háðar á útboðsstigi. Slíkt kann og að hafa áhrif á niðurstöður tilboða sem og leitt til þess að almennar reglur um útboð og framkvæmd þeirra, einkum þó jafnræði tilboðsgjafa, séu ekki virtar. Slíkar rannsóknir eru á hinn bóginn kostnaðarsamar og hefur stofnunin reynt að halda þeim í lágmarki sérstaklega þar sem framkvæmdir eru smáar og kostnaður við rannsóknir því hlutfallslega hár miðað við framkvæmdakostnað verksins. Útboðsgögn eru því oft á tíðum byggð á þekkingu og reynslu stofnunarinnar á aðstæðum í einstaka höfnum. Slíkt viðhorf er eðlilegt að mati Ríkisendurskoðunar en þá verður að gera útboðsgögn þannig úr garði að varað sé við óvissu vegna lítilla rannsókna. Jafnframt þarf að geta um það í útboðsgögnum hvernig tekið sé á frávikum sem upp kunna að koma af þessum sökum.

6.2 Hafnaframkvæmdir sem ekki voru boðnar út

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

Tafla 11 Framkvæmdir sem ekki voru boðnar út

Höfn/framkvæmd Fjárh. á verðlagi 01.01.'96	Kostn. m.kr.	Framkv. ár	Verktaki
Húsavík			
-Grjótvörn á Suðurgarð Kópasker	12,0	1993	Heimamenn sáu um framkvæmdina
-Dýpkun hafnarinnar Sauðárkrókur	7,2	1994	Hagvirki Klettur hf.
-Dýpkun hafnarinnar	20,2	1993	Hagvirki Klettur hf. - aukaverk m/stálþili
-Ljósamasturshús	ekki gefinn	1993	Hagvirki Klettur hf. - aukaverk m/stálþili
Raufarhöfn			
-Dýpkun hafnarinnar	9,7	1994	Hagvirki Klettur hf.
Vopnafjörður			
-Dýpkun hafnarinnar	11,1	1994	Hagvirki Klettur hf.
Þorlákshöfn			
-Dýpkun við flotbryggju	2,8	1992	Sveinbjörn Runólfsson sf.
-Dýpkun í innsiglingu	10,1	1993	Björgun hf.
Þórshöfn			
-Dýpkun hafnarinnar	60,9	1993	Hagvirki Klettur hf.
Samtals	<u>134,0</u>	<u>'92 - '94</u>	

Heildarkostnaður þeirra hafnaframkvæmda á tímabilinu 1992 til 1994 sem ekki voru boðnar út nam 134,0 milljónir króna. Rök Hafnamálastofnunar fyrir að bjóða umrædd verk ekki út voru m.a. þau að viðkomandi verktaki hafi verið með áhöld og tæki á staðnum eða að hann hafi verið sá eini, sem hafi haft bolmagn til að ráðast í verkið. Rétt er að undirstrika að það er meginregla að bjóða skuli opinber verk út, þar á meðal hafnaframkvæmdir, sbr. bæði löggin um opinberar framkvæmdir og hafnalög. Frá þessari meginreglu má einungis víkja ef ríkar ástæður eru fyrir hendi, sbr. 13. gr. laganna um opinberar framkvæmdir, þ.e.a.s. í undantekningartilvikum. Fljótt á litið er þó fátt sem bendir til þess að nauðsynlegt hafi verið að víkja frá almennu reglunni um að útboð.

6.3 Byggingarefni og tæknileg gögn ekki afhent á umsömdum tíma

Hafnamálastofnun tekur að jafnaði að sér að útvega efni til hafnagerða, bæði efni í stálþilskanta og harðviðarbryggjur, svo nokkuð sé nefnt. Tæknisviðið hefur yfirumsjón með efnisútvegum, sbr. starfslýsingu í starfsmannahandbók stofnunarinnar. Stofnunin telur að hún geti útvegað ódýrara efni en verktakar en hún leggur 1% umsjónargjald á allt útselt efni. Efnið er boðið út gegnum Ríkiskaup samkvæmt útboðsreglum. Í útboði er áskilið verð, afhendingartími og styrkleikastaðall efnisins.

Framkvæmdirnar sjálfar eru yfirleitt ekki boðnar út fyrr en stofnunin hefur fengið staðfestingu frá framleiðanda hvenær efnið er afhent á byggingarstað. Að jafnaði er gert ráð fyrir að efnið sé komið á byggingarstað þegar framkvæmdir hefjast.

Nokkur dæmi eru um að ekki hafi tekist að afhenda efni á réttum tíma þannig að verktaki hafi þurft að bíða eftir því eða breyta út frá framkvæmdaáætlun sinni og byrja á öðrum verkþætti en þeim sem var fyrirhugaður. Orsakir tafa eru yfirleitt að birgi afgreiðir ekki efnið á réttum tíma eða að pöntun hafi ekki verið gerð í tæka tíð. Helstu dæmi um afhendingardrátt af þessu tagi eru afhending stálpíls í Húsavíkurhöfn og í Norðfjarðarhöfn og harðviðar í hafnirnar í Stykkishólmi og Þorlákshöfn.

Að mati Ríkisendurskoðunar sýnist tímabært að endurskoða hlutverk Hafnamálastofnunar við efnisúttegjun vegna hafnaframkvæmda. Í þessu sambandi er þess að gæta að stofnuninni ber samkvæmt lögum að hafa bæði tæknilegt og fjárhagslegt eftirlit með hafnaframkvæmdum sem styrktar eru af ríkinu. Spyrja má hvort hlutur hennar í ákvörðunum um efni og úttegjun þess geti að fullu samrýmst hlutverki hennar sem eftirlitsaðila. Ljóst er að sjónarmið þau sem réttlætt hafa þennan þátt hennar í hafnaframkvæmdum eiga nokkurn rétt á sér. Þar má einkum benda á þekkingu hennar á þessum málum.

Loks skal þess getið hér að við framkvæmdirnar í Grindavík og á Húsavík bar nokkuð á því að teikningar og önnur tæknileg gögn, frá Hafnamálastofnun hafi ekki verið afhent á réttum tíma eins og fram kom í verkfundagerðum. Á sama hátt getur slíkt leitt til verktafa og kostnaðarauka og því er ákaflega brýnt að slíkt hendi ekki.

6.4 Skilatími framkvæmda samkvæmt verksamningi ekki virtur

Í verksamningum um hafnagerðir er yfirleitt að finna ákvæði um skilatíma. Þó svo að slíkt ákvæði hafi verið að finna í framkvæmdum sem komu til skoðunar í þessu sambandi lauk engri þeirra á réttum tíma miðað við skilatíma í verksamningi, sbr. eftirfarandi greiningu.

Tafla 12 Skilatími skv. verksamningi ekki virtur

Höfn/framkvæmd	Skilatími skv verks	Raunv skilatími	Skila-dráttur	Athugasemdir
----------------	---------------------	-----------------	---------------	--------------

Blönduós					
-Brimvarnargarður	okt '94	17. nóv '94	3 vikur		Formleg úttekt með bréfi
Breiðdalsvík					
-Stálþil	15. sep '94	08. des '94	3 mán		Óvíst hvenær verki lauk
Grindavík					
-Stálþil	við 31. okt '94	27. des '94	2 mán		
Eyjabakka					
Húsavík					
-Stálþil I áfangi	01. nóv '92	14. jan '93	2,5 mán		
-Stálþil II áfangi	01. ágú '93	18. okt '93	2,5 mán		
-Dýpkun	01. ágú '93	jún '93	-		Afhent fyrr en samningur
viðaukasamn					
-Dýpkun viðaukas II	ótilgreindur	12. ágú '93	-		Skilatími óskilgreindur
Sauðárkrókur					
-Stálþil - þekja	09. sep '94	13. sep '94	-		Óvíst um raunv. skilatíma
Vestmannaeyjar					
-Dýpkun Hörgeyrarg	01. okt '92	18. nóv '92	1,5 mán		Tafir á ábyrgð verkkaupa
Þorlákshöfn					
-Bryggja við Ísstöð	31. maí '94	20. júl '94	1,0 mán		22 tafadagar viðurkenndir
Þórshöfn					
-Dýpkun hafnarinnar	15. feb '94	11. mar '94	1,0 mán		Á rétt á framl. vegna veðurs

Eins og ráða má af ofangreindri töflu var skiladráttur þessara framkvæmda frá hálfum mánuði til þriggja mánuða. Af fyrirbyggjandi gögnum verður hvorki ráðið hvenær sumum þeirra lauk né hvort og þá hvenær formleg úttekt hafi farið fram. Í þessu sambandi er þess að geta að í sumum tilvikum eiga verktakar rétt á framlengingu skilatíma, 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 gögnum verður hins vegar ekki ráðið hvers vegna skiladráttur varð í umræddum verkum nema í örfáum 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 skilatíma á aðalverkinu ef ljóst er að aukaverkið hefur áhrif á aðalverkið. Ekki verður ráðið af fyrirbyggjandi gögnum að skilatími hafi verið lengdur ef framkvæmd hefur verið breytt frá útboðslýsingu þannig að framkvæmdatími lengist.

Í ljósi þess sem að framan er rakið er ýmislegt sem bendir til þess að tímaáætlanir í hafnaframkvæmdum séu full knappar. Því sýnist eðlilegt Hafnamálastofnun taki þennan þátt til endurmats.

6.5 Tafabætur samkvæmt verksamningi ekki innheimtar

Í verksamningum um hafnaframkvæmdir er yfirleitt ákvæði um tafabætur til handa verkkaupa, ef verklok dragast fram yfir umsaminn

skiladag vegna atvika, sem verktaki tekur ábyrgð á. 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 hafnaframkvæmdum 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.

Við verklok í verklegum framkvæmdum á borð við hafnargerð 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, 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 viðlíka kröfur og kröfur um tafabætur sem einhverskonar skiptimynt þegar kemur að lokauppgjöri verka.

Dæmi er um að ákvæði í verksamningum vegna hafnaframkvæmda sé á þá lund að verkkaupi greiði við tiltekin skilyrði tafagreiðslur. Slíkt var uppi á teningnum við dýpkunarframkvæmdir á Kópaskeri, Raufarhöfn og Vopnafirði sem Hagvirki Klettur hf. annaðist. Samið var við verktakann um tafabætur honum til handa ef veður hamlaði framkvæmdum. Greiðslurnar, sem hann fékk vegna biðdaga, voru samtals 3,0 milljónir króna.

6.6 Tæknilegt eftirlit hafnaframkvæmda

Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. hafnalaga nr. 69/1984 og 23/1994 hefur stofnunin tæknilegt eftirlit með þeim hafnaframkvæmdum, sem styrktar eru af ríkinu. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 494/1986 um hafnamál, hefur stofnunin fyrir hönd ríkissjóðs tæknilega yfirumsjón

með hafnaframkvæmdum, er njóta ríkisstyrks. Eftirlitið á að tryggja að framkvæmdir séu í samræmi við samþykktar áætlanir. Daglegt eftirlit með framkvæmdum skal annað hvort vera í höndum stofnunarinnar eða eftirlitsmanna sem hún hefur samþykkt.

Tæknilegur eftirlitsmaður stofnunarinnar kemur fram sem fulltrúi verkkaupa gagnvart verktaka og hann stjórnar tæknilegu eftirliti, sem fram fer 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.

Ef frá er talin dýpkun við Hörgeyrargarð í Vestmannaeyjum, þar sem tæknilega eftirlit stofnunarinnar brast ef marka má niðurstöðu dómstóla í máli er út af framkvæmdinni spratt, virðist tæknilega eftirlitið almennt í góðum lagi hjá stofnuninni. Tæknimenn hennar margir hverjir hafa langa reynslu í hafnagerð og búa yfir mikilli þekkingu á þessu sviði. Þeir hafa þegar svo ber undir iðulega leiðbeint verktökum við hafnagerð.

6.7 Kostnaðaráætlun útboðs

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

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig Hafnarmálastofnun brást við þegar tilboð frá verktaka í tiltekin verk eða verksamningar við þá voru ekki í samræmi við kostnaðaráætlun stofnunarinnar fyrir útboð. Slíkt átti sér stað í þeim tilvikum sem um er getið í töflu 13.

Tafla 13 Tilboð frá verktaka frávik frá kostnaðaráætlun útboðs

Höfn/framkvæmd Fjárhæðir á verðlagi 01.01.1996	Kostnaðætlun útboðs	Tilboð verktaka	Frávik m.kr.	Frávik %
Húsavík				
-Norðurgarður Stálþil - dýpkun Vestmannaeyjar	114,9	143,3	28,4	24,7%
-Dýpkun við Hörgeyrargarð Þorlákshöfn	37,3	43,1	5,8	15,5%
-Dýpkun við Miðbakka	87,4	9,6	10,2	11,7%
Samtals	239,6	284,0	44,4	18,5%

Hvorki í hafnalögum né reglugerð um hafnamál er að finna leiðbeiningar um hvernig við skuli bregðast þegar tilboð í verk eru hærri en kostnaðaráætlanir Hafnamálastofnunar gera ráð fyrir. Í því efni verður þá að sækja leiðbeiningar í lög um skipan opinberra framkvæmda, sem gilda eftir því sem við getur átt um hafnaframkvæmdir. 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 fyrir en fé hefur verið veitt til hennar á fjárlögum og undirritaður hefur verið samningur viðkomandi ráðuneyti og aðilans með áritun fjármálaráðuneytisins, er tryggi, að fjármagn verði handbært á framkvæmdatímanum í samræmi við greiðsluáætlun. Að þessu leyti er hún efnislega sambærileg 20. gr. hafnalaga. Þá má benda á að í handbók fjármálaráðuneytisins um opinberar framkvæmdir, sem hefur að geyma ýmsar verklagsreglur í þessum efnunum, 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. Jafnframt segir í handbókinni að starfsmönnum beri 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, er dýpkun við Hörgeyrargarð í Vestmannaeyjahöfn, dýpkun við Miðbakka í Þorlákshöfn, stálþil og dýpkun í Húsavíkurhöfn.

Kostnaðaráætlun hönnuða vegna dýpkunarframkvæmdar við Hörgeyrargarð í Vestmannaeyjahöfn nam 37,3 milljónum króna. Hins vegar hljóðaði verksamningur verktaka um 43,1 milljón króna. Þegar dýpkuninni lauk var áfallinn kostnaður kominn í 56,8 milljónir króna, en kostnaðaráætlun fjárlaga nam 34,8 milljónum króna.

Kostnaðaráætlun hönnuða vegna stálþils og dýpkunar á Húsavík nam 114,9 milljónum króna. Hins vegar hljóðaði verksamningur verktaka upp á 143,3 milljónir króna. Þegar framkvæmdinni lauk var

áfallinn raunkostnaður kominn í 222,1 milljón króna með efni, en kostnaðaráætlun fjárlaga nam 201,0 milljón króna með efni.

Kostnaðaráætlun hönnuða vegna dýpkunar við Miðbakka nam 87,4 milljónum króna. Hins vegar hljóðaði tilboð frá verktaka upp á 97,6 milljónir króna. Þegar framkvæmdinni lauk var áfallinn raunkostnaður kominn í 92,5 milljónir króna, en kostnaðaráætlun fjárlaga nam 64,1 milljón króna.

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

Ríkisendurskoðun bar saman kostnaðaráætlun Hafnamála- stofnunar fyrir útboð við raunkostnað verktaka við hafnargerð fyrir þær framkvæmdir sem boðnar voru út samkvæmt úrtakinu. Niðurstaðan var sem hér sýnir:

Tafla 14 Greiðslur til verktaka frávik frá kostnaðaráætlun útboðs

Höfn/framkvæmd Fjárhæðir á verðlagi 01.01.1996	Kostn.áætl. útboðs	Greitt til verktaka	Frávik M.kr.	Frávik %
Blönduós				
-Brimvarnargarður	214,2	135,8	(78,4)	(36,6%)
Breiðdalsvík				
-Stálþil - efni	13,8	17,2	3,4	24,6%
-Stálþil	37,3	22,6	(14,7)	(39,4%)
Djúpivogur				
-Skjólgarður við Flandraraboða	51,6	40,4	(11,2)	(21,7%)
Fáskrúðsfjörður				
-Trébryggja við loðnuverksm.	14,8	11,3	(3,5)	(23,6%)
Grindavík				
-Dýpkun	37,9	28,5	(9,4)	(24,8%)
-Eyjabakki stálþil - efni	23,0	31,4	8,4	36,5%
-Eyjabakki stálþil	59,5	39,2	(20,3)	(34,1%)
Húsavík				
-Norðurgarður - stálþilsefni	34,0	27,9	(6,1)	(17,9%)
-Norðurgarður stálþil - dýpkun	114,9	23,5	(91,4)	(79,5%)
Ísafjörður				
-Bátahöfn stálþil	29,3	26,7	(2,6)	(8,9%)
Neskaupstaður				
-Stálþilsefni	15,7	15,8	0,1	0,6%
-Stálþil	21,2	17,8	(3,4)	(16,0%)
Sandgerði				
-Norðurgarður grjótvörn	57,5	45,9	(11,6)	(20,2%)
Sauðárkrókur				
-Syðra plan stálþilsefni	14,7	17,0	2,3	15,6%
-Stálþilsrekstur	41,6	31,4	(10,2)	(24,5%)
-Þekja á stálþil	12,4	10,7	(1,7)	(13,7%)
-Dýpkun	11,4	6,8	(4,6)	(40,4%)
Stykkishólmur				
-Bryggjuefni - timbur	8,6	8,3	(0,3)	(3,5%)
-Bryggjuefni - stálstaurar	4,2	4,3	0,1	2,4%
-Bryggjuefni - galv.efni	5,3	4,5	(0,8)	(15,1%)
-Stykkisbryggja	19,8	16,3	(3,5)	(17,7%)
Súðavík				
-Ljósamasturshús ofl	3,2	3,3	0,1	3,1%
Vestmannaeyjar				
-Stálþil - efni	27,0	30,8	3,8	14,1%
-Stálþil v/Löngu	44,2	29,9	(14,3)	(32,4%)
-Þekja og lagnir v/Löngu	20,8	20,0	(0,8)	(3,8%)
Pingeyri				
-Smábátahöfn	19,3	13,7	(5,6)	(29,0%)
Þorlákshöfn				
-Trébryggja - efni	3,1	5,4	2,3	74,2%
-Trébryggja við Ísstöðina	15,2	9,0	(6,2)	(40,8%)
-Dýpkun við Miðbakkabr.	87,4	98,3	10,9	12,5%
Þórshöfn				
-Stálþil	24,1	14,9	(9,2)	(38,2%)
Samtals	1.087,0	808,6	(278,4)	(25,6%)

Frávikið sem myndast varðandi dýpkunarframkvæmdina á Húsavík er tilkomið vegna þess að verktaki féll frá verki vegna erfiðleika í botni hafnarinnar.

Af þeirri 31 framkvæmd eða verkþætti sem komu til skoðunar í þessu sambandi var greiðsla til verktaka í 25 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 leiti verið útilokaðir. Hin umtalsverðu frávik sem eru á milli kostnaðaráætlana hönnuða og raunkostnaðar verktaka, í mörgum framkvæmdum eða verkþáttum, vekja enn á ný upp spurningar um hvort grundvöllur kostnaðaráætlana Hafnamálastofnunar uppfylli að öllu leyti þær kröfur, sem gerðar eru til slíkra áætlana við opinberar framkvæmdir. Ítrekað skal að kostnaðaráætlun Hafnamálastofnunar ríkisins taka ekki mið af markaðsaðstæðum.

7. Tæknilegt og fjárhagslegt uppgjör hafnaframkvæmda

7.1 Flokkun hafnargerðakostnaðar samkvæmt 26. gr. hafnalaga

Ríkisendurskoðun hefur skoðað fjárhagsuppgjör hafnaframkvæmda og borið saman við lög um skipan opinberra framkvæmda og hafnalög. Fjárhagsuppgjörin voru skoðuð með tilliti til þess hvort að viðkomandi hafnarframkvæmd eða verkþáttur innan hafnarframkvæmdar hefði verið rétt flokkaður miðað við lögmætt styrkhlutfall, samkvæmt hafnalögum.

Samkvæmt 3. tl. 26. gr. hafnalaga nr. 69/1984 þá greiðir ríkissjóður allt að 75% af stofnkostnaði við gerð bryggju- og viðlegukanta og hafnadýpkanir aðrar en þær dýpkanir, sem er tilgreindar eru í 2. tl. sömu greinar, þ.e. dýpkun aðalinnsiglingaleiðar að höfn. Þetta styrkhlutfall breyttist með tilkomu nýju hafnalaganna nr. 23/1994. Samkvæmt 2. tl. 26. gr. laganna, en þau tóku gildi í aprílmánuði 1994, þá greiðir ríkissjóður allt að 90% stofnkostnaðar við dýpkun hafnar og innsiglingar. Samkvæmt 3. tl. sömu greinar þá greiðir ríkissjóður allt að 60% stofnkostnaðar við smíði bryggju- og viðlegukanta.

Meginniðurstaða athugunarinnar var á þá leið að flokkunin sé almennt í góðu lagi og gefi ekki tilefni til sérstakra athugasemda.

7.2 Fjárhagseftirlit og fjárhagsendurskoðun hafnaframkvæmda

Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. hafnalaga, sbr. 14. gr. reglugerðar nr. 494/1986, skulu framkvæmdir, er njóta ríkisstyrks, unnar undir fjárhagslegri yfirumsjón og eftirliti Hafnamálastofnunar og skulu öll þau reikningsgögn er þarf til að annast nauðsynlega endurskoðun kostnaðar send henni.

Skrifstofusviðið hefur yfirumsjón með og annast fjárhagseftirlitið ásamt þeim sem fer með hið tæknilega eftirlit með viðkomandi framkvæmd. Nokkurs tvíverknaðar virðist gæta í hinu fjárhagslega eftirliti með styrkhæfum framkvæmdum, þar sem tveir starfsmenn frá sömu stofnun annast í raun fjárhagslega eftirlitið, þ.e. bæði hinn tæknilegi eftirlitsmaður og forstöðumaður skrifstofusviðs.

Nægilegt verður að telja að tæknilegur eftirlitsmaður sinni þessu eftirliti með sama hætti og til þessa. Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun vekja athygli á að í raun er illmögulegt að aðskilja fjárhagslegt og tæknilegt eftirlit. Jafnframt verði allir reikningar er tilheyra styrkhæfri framkvæmd sendir Hafnamálastofnun eins og 1. mgr. 22. gr. hafnalaga mælir reyndar fyrir um. Forstöðumaður skrifstofusviðs eða annar í hans stað þyrfti því ekki að fara á vettvang í þeim tilgangi að skoða gögnin. Eftir sem áður þarf forstöðumaður skrifstofusviðs að endurskoða þau, ganga frá fjárhagsuppgjörum og undirbúa uppgjörin fyrir framkvæmdaskýrslu til Alþingis.

Hafnamálastofnun gerir kröfu um að hafnasjóðirnir hafi ákveðinn bókhaldslykil fyrir þær framkvæmdir, sem njóta ríkisstyrkja. Allur kostnaður, sem fellur til vegna framkvæmdanna, á að bókast á hann í bókhaldi viðkomandi hafnasjóðs. Hins vegar virðast ekki vera gerðar neinar kröfur um það að hafnasjóðir hafi sérstök dagbókarnúmer fyrir styrkhæfar framkvæmdir. Ekki er heldur gerð krafa um það af hálfu stofnunarinnar að hafnarsjóðir haldi öllum fylgiskjölum, er varða styrkhæfar eða væntanlega styrkhæfar framkvæmdir, aðskildum frá bókhaldi viðkomandi sveitarfélags. Þá hafa ekki verið gerðar ákveðnar kröfur til uppáskriftar reikninga, útfyllingu eða forms þeirra en dæmi voru um að þessi gögn uppfylltu ekki lagaskilyrði.

Ríkisendurskoðun leggur til að fylgiskjöl styrkhæfra framkvæmda verði aðskilin frá öðrum fylgiskjölum hafnasjóða eða sveitarfélaga. Með því móti verður endurskoðun hafnagerðakostnaðar og skoðun fylgiskjala mun einfaldari og áhrifaríkari en áður.

7.3 Uppgjörstími styrkhæfra hafnaframkvæmda

Ríkisendurskoðun hefur borið saman uppgjörstíma hafnaframkvæmda sbr. 3. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 494/1986 um hafnamál við raunverulegan uppgjörstíma framkvæmda.

Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 494/1986 um hafnamál skal Hafnamálastofnun fyrir 1. október ár hvert ganga frá bráðabirgðauppgjöri yfir hafnaframkvæmdir yfirstandandi árs til nota við gerð fjárlaga næsta árs. Í apríl ár hvert skal hún hafa lokið uppgjöri yfir framkvæmdir á næstliðnu ári, þar sem m.a. komi fram staða fjárveitinga og heimahluta. Uppgjör þetta er síðan sent samgönguráðherra sem efni í skýrslu hans um framkvæmdir í hafnamálum.

Þegar fjárhagslegri endurskoðun er lokið og allur kostnaður hefur verið metinn með tilliti til styrkhæfni fer fram fjárhagsuppgjör að hálfu stofnunarinnar, sem forstöðumaður skrifstofusviðs annast. Uppgjörstími styrkhæfra framkvæmda virðist vera nokkuð langur. T.d. lauk byggingu grjótgarðs í Sandgerði í júní árið 1994. Verkið var þá tekið út og samþykkt að hálfu stofnunarinnar. Hins vegar endurskoðaði hún reikninga sem tilheyra þessari framkvæmd í lok marsmánaðar árið 1995. Hér fór fjárhagsuppgjörið því fram mörgum mánuðum eftir að framkvæmd var lokið og hún tekin út.

Eins og áður er rakið er uppgjör hafnaframkvæmda oft ekki tilbúið í apríl ár hvert eins og mælt er fyrir um í reglugerðinni. Þessi töf stafar af því að forstöðumaður skrifstofusviðs, sem annast fjárhagsuppgjörin hjá stofnuninni, kemst ekki yfir að endurskoða og gera upp hafnagerðakostnað fyrir þennan tíma. Einnig er uppgjör ýmissa sveitarfélaga ekki lokið á þessum tíma. Þar af leiðandi þarf stofnunin að notast við áætlaðar tölur í skýrslu ráðherra. Þessu starfi hefur stofnunin venjulegast tekist að ljúka á sumrin.

Ríkisendurskoðun telur að ákvæði reglugerðarinnar kunní í sumum tilvikum að hafa ákveðinn tvíverknað í för með sér varðandi uppgjör framkvæmdanna. Líklegt er að stytta megi uppgjörstímamann þannig að það fari fram eigi síðar en tveim mánuðum eftir úttekt framkvæmda. Þannig yrði framkvæmd, sem lokið væri í júlí, gerð upp í síðasta lagi í september sama ár og framkvæmd, sem lokið er í desember gerð upp í febrúar árið eftir. Þetta gerir það að verkum að allar framkvæmdir, sem lokið er í júlí, koma í bráðabirgðauppgjörið sem

endanlegar tölur og þær framkvæmdir sem er ólokið eða lýkur síðar á árinu koma í bráðabirgðauppgjörið sem áætlaðar fjárhæðir. Einnig yrði skýrsla ráðherra til þingsins ekki byggð á áætluðum fjárhæðum heldur á raunverulegum niðurstöðum. Bráðabirgðauppgjör, sem stofnunin þarf að gera fyrir 1. október ár hvert, sem er grundvöllur fjárveitinga næsta árs yrði með þessu móti nákvæmara en áður.

7.4 Tæknilegt og fjárhagslegt lokauppgjör hafnaframkvæmda

Við skoðun á fjárhagslegum og tæknilegum uppgjörum hafnaframkvæmda kom í ljós að uppgjörin voru gerð og geymd í sitt hvoru lagi hjá Hafnamálastofnun. Á því var breyting í ársbyrjun 1996 og eru uppgjörin nú geymd á sama stað.

Við gerð fjárhagsuppjörs hverrar framkvæmdar er framkvæmdakostnaður innan uppjörsársins tekinn saman og metinn hvort hann sé styrkhæfur eða ekki. Væri kostnaðurinn styrkhæfur var hann tekinn inn í fjárhagsuppgjör en væri hann það ekki var hann dreginn frá framkvæmdakostnaði viðkomandi framkvæmdar innan ársins. Fjárhagsuppgjör hverrar framkvæmdar sýndi því aðeins þann kostnað, sem taldist vera styrkhæfur hafnagerðakostnaður innan uppjörsársins, ásamt því að sýna styrkhlutfall ríkisins og hlutdeild viðkomandi hafnarsjóðs í framkvæmdum.

Í ársskýrslum samgönguráðherra um hafnaframkvæmdir kemur m.a. fram styrkhæfur heildarkostnaður allra styrkhæfra framkvæmda. Einnig sýnir skýrslan hlutfall ríkisins og hafnasjóða í framkvæmdunum. Þá sýnir skýrslan hvað búið er að skuldbinda ríkissjóð vegna framkvæmda, sem ekki eru hafnar eða að fullu lokið og hvað ríkið á eftir að greiða til hafnarsjóðanna vegna framkvæmda á viðkomandi ári. Auk þess sýnir skýrslan fjárveitingar ríkisins til framkvæmda.

Í fjárhagsuppgjöri Hafnamálastofnunar kemur ekkert fram um það hvað hver einstök framkvæmd kostar í reynd ef hún stóð yfir í meira en eitt ár. Ekki er heldur að finna samanburð á áætluðum kostnaði framkvæmdar og raunkostnaði hennar til þess að hlutaðeigandi aðilar geti séð hvernig til tókst fjárhagslega. Jafnframt er ekki upplýst um hvort fjárveitingar ríkisins til tiltekinnar framkvæmdar eru meiri eða minni en gert var ráð fyrir áður en framkvæmdir hófust. Í fjárhagsuppgjöri er ekki getið um kostnað við aukaverk eða viðbótarverk ef um þau var að ræða.

Til þess að finna út heildarkostnað tiltekinnar hafnarframkvæmdar þarf því að leggja saman styrkhæfan hafnargerðakostnað viðkomandi framkvæmdar á hverju ári, sem hún er í byggingu. Það sama gildi ef á að finna út heildarfjárveitingu ríkisins til viðkomandi framkvæmdar.

Ofangreind uppgjörsaðferð hefur í för með sér að ekki er upplýst um heildarkostnað í uppgjörum. Sé skýrsla ráðherra til Alþingis skoðuð í þessu sambandi þá kemur það glögggt fram að heildarkostnaði framkvæmda er þar ekki haldið saman. Einnig kemur það sama fram ef hafnaáætlun er skoðuð í því augnamiði að finna út hvað hver áætlaður heildarkostnaður hvernar framkvæmdar er. Þá þarf að leggja saman áætlaðan kostnað hvers framkvæmdaárs til þess að finna út heildarkostnaðinn.

Við athugun á tæknilegu uppgjöri hvernar framkvæmdar kom í ljós að Hafnamálastofnun gerir ekki framkvæmdaskýrslur þegar framkvæmdum er lokið, sem sýna m.a. hvernig framkvæmd tókst til. Verkfundargerðir, bréfaskipti við verktaka og hafnarsjóð og aðrar tæknilegar upplýsingar varðandi framkvæmdina eru geymd á frekar óskipulegan hátt. Þegar tiltekinni framkvæmd er lokið er ekki gert neitt frekar við þessi tæknilegu gögn.

Í ársskýrslu samgönguráðherra, sem vitnað var til hér að framan, kemur fram m.a. lýsing á framkvæmdum í hverri höfn, sem unnið var að innan ársins. Framkvæmdalýsing innan hvernar hafnar er misítarleg. Venjulegast eru magntölur kynntar en fyrir kemur að ekki sé minnst neitt á slíkt. Þá kemur ekki fram hvort eða hvers vegna aukaverk eða viðbótarverk hafi verið unnin, þó svo hafi verið raunin. Ekki kemur heldur greinilega fram hvort framkvæmd hafi verið boðin út eða ekki.

Ríkisendurskoðun telur að Hafnamálastofnun 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 hafnaframkvæmdir 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 hafnamannvirkja og þannig dregið úr hættu á mistökum. Rétt er að geta þess að um áramótin 1995/1996 byrjaði Hafnamálastofnun ríkisins að vinna í því að bæta úr einhverjum þeirra annmarka, sem fjallað er um hér að framan einkum hvað varðar skipulega vörslu gagna.

7.5 Staða hafnaframkvæmda um áramótin 1995/1996

Í lokauppgjöri hafnaframkvæmda 1995 kemur fram samkvæmt skýrslu ráðherra að 86,1 milljón króna á eftir að greiða til hafnasjóða eða sveitarfélaga, vegna þess að framkvæmdir eru ekki hafnar eða þeim að fullu lokið á uppgjörstegi. Samkvæmt viðskiptastöðu í bókhaldi Hafnamálastofnunar við hafnasjóði eða sveitarfélög kemur fram að stofnunin á eftir að greiða 107,4 milljónir til þeirra. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni þá hefði stofnunin átt að vera búin að greiða mismuninn 21,3 milljón króna til hafnasjóða eða sveitarfélaga um áramót vegna framkvæmda sem búnar eru. Aðalskýringin var sú að ekki lágu fyrir allir styrkhæfir reikningar og endurskoðun var ólokið.

Í árslok 1995 var búið að skuldbinda ríkissjóð vegna þegar hafinna og óhafinna hafnaframkvæmda um 689,4 milljónir króna. Það svarar til þess að árlegt framlag ríkisins til hafnaframkvæmda sé bundið í óuppgerðum framkvæmdum.

Fylgiskjal 1

Framkvæmdir samkvæmt hafnaáætlun - Áfallinn raunkostnaður skv. ársskýrslum ráðherra á verðlagi 1.1. 1996

Höfn/framkvæmd	1991	1992	1993	1994	1995	Samt.	Athugasendir
1. Akranes							
Endurbýgging Faxabryggju	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Skipt út og frestað '96
2. Blönduós							
Brimvarnargarður	0	2,7	78,6	64,5	0,0	145,8	
Norðurkantur	0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,2	Byrjun framkv.
Stáltunnur við bryggjuenda	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Byrjun '96
3. Breiðdalsvík							
Stálþil (efniskaup, römmun, ofl.)	0	0,0	0,3	46,6	0,0	46,9	
Stálþil (lýsing, lagnir og þekja)	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Byrjað '96. Hluta frestað
4. Djúpvogur							
Brimvarnargarður út að Flandraraboða	0	0,0	0,0	1,3	41,3	42,6	Lokið '96 4,5 mkr.
5. Fáskrúðsfjörður							
Endurbýgging Bæjarbryggju	0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	Skipt út og frestað '96
6. Grindavík							
Eyjabakki stálþil (efnisk, römmun, ofl.)	0	0,0	32,2	43,3	0,1	75,6	
Eyjabakki stálþil (lagnir, lýsing, þekja)	0	0,0	0,0	0,0	33,6	33,6	Lokið '96 1,1 mkr.
Flotbryggja	0	0,0	0,0	0,0	1,6	1,6	
Dýpkun smábátahafnar	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Frestað
Dýpkun hafnar og bætt innsigling	0,1	0,2	15,9	14,5	5,5	36,2	
7. Húsavík							
Norðurgarður stálþil (hafnaáætlun 1991-1994)	0	82,5	0,0	0,0	0,0	82,5	
Norðurgarður (lagnir, lýs. ofl.) (hafnaáætl. '91-'94)	0	0,0	30,7	0,0	0,0	30,7	
Dýpkun hafnarinnar (hafnaáætl. 1991-1994)	1,8	25,5	81,6	0,0	0,0	108,9	
Grjótvörn á Suðurgarð	0	0,0	12,0	0,0	0,0	12,0	
Dýpkun að Þvergarði	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Frestað
8. Ísafjörður							
Endurbýgging Bátabryggju 1. áfangi	0	0,0	0,0	0,2	50,7	50,9	
9. Kópasker							
Dýpkun að bryggju	0	0,0	0,0	7,2	0,0	7,2	
10. Neskaupstaður							
Lenging stálþils við kæligeymslu SVN	0	0,0	0,0	0,0	39,8	39,8	
11. Raufarhöfn							
Dýpkun innsiglingar	0	0,0	0,3	9,7	0,0	10,0	
12. Sandgerði							
Brimvarnargarður	0	0,0	2,8	45,5	0,1	48,4	
Flotbryggja	0	0,0	0,0	0,0	5,7	5,7	
13. Sauðárkrúkur							
Stálþil Syðraplan 1. áfangi	0	0,3	54,6	0,0	0,0	54,9	Ásamt lýsingu
Syðraplan (lagnir og lýsing)	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Skipt upp og sameinað
Syðraplan þekja	0	0,0	0,0	14,6	2,0	16,6	Með lögnum
Dýpkun að stálþili og innan hafnar	0	0,1	20,2	0,0	0,0	20,3	
Dýpkun innsiglingar	0	0,0	0,0	0,0	8,2	8,2	
14. Stykkishólmur							
Endurbýgging Stykkisbryggju	0	0,0	0,1	1,1	43,7	44,9	
15. Suðureyri							
Dýpkun innsiglingar (hafnaáætlun 1991-1994)	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Frestað v. forsendubrests
16. Súðavík							
Raflagnir	0	0,0	0,1	11,0	6,1	17,2	Leiðr. '96 -1,0 mkr.
17. Vestmannaeyjar							
Stálþil við Eiðið	0	0,0	0,4	69,1	4,2	73,7	
Úrbætur v/farmskipa (Skansfj.) (hafnaáætl. '91-'94)	0,3	37,8	17,4	0,6	0,7	56,8	Dýpkun við Hörgeyrarg.
18. Þingeyri							
Dýpkun og bygging grjótgards	0	0,0	0,0	0,0	16,8	16,8	
Flotbryggja	0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	Byrjun framkv. '95
19. Þorlákshöfn							
Dýpkun innsiglingar 1. áfangi	0	0,0	10,1	0,0	0,0	10,1	
Harðviðarbryggja við Ísstöðina	0	0,0	0,3	17,4	0,1	17,8	
Flotbryggja	0	0,0	2,4	0,0	0,0	2,4	
20. Þórshöfn							
Löndunarkantur við Salthús	0	0,0	0,0	10,3	21,5	31,8	
Stálþil við Salthús (lagnir, lýsing, þekja)	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Frestað '96
Bátabryggja og Togarakantur	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Frestað
Hafskipakantur	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Frestað
Samtals	2,2	149,1	360,0	357,0	283,1	1.151,6	
Fjöldi skoðaður sem er á hafnaáætlun	0	8	14	6	15	43	

Framkvæmdir sem ekki eru á hafnaáætlun - Áfallinn raunkostnaður skv. ársskýrslum ráðherra á verðlagi 1.1. 1996

Höfn/framkvæmd	1991	1992	1993	1994	1995	Samt.	Athugasemdir
1. Akranes							
Upptökumannvirki		0,0	0,0	0,0	40,9	40,9	
2. Blönduós							
Dýpkun		0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	
5. Fáskrúðsfjörður							
Bryggja við loðnuverksmiðju		0,0	0,0	0,0	25,7	25,7	
6. Grindavík							
Hafnarvog		0,0	4,5	0,4	0,0	4,9	
Trébryggja við suðurhlið Eyjabakka		0,0	0,0	31,8	0,0	31,8	
7. Húsavík							
Hafnarvog		0,0	0,0	10,6	0,0	10,6	
12. Sandgerði							
Flotbryggja fyrir björgunarbátinn Hannes Hafstein		0,0	0,0	12,8	0,0	12,8	
13. Sauðárkrókur							
Tengibraut		0,0	0,0	0,0	1,7	1,7	
21. Seyðisfjörður							
Trébryggja við mjöhlús SR		0,0	0,0	0,0	41,3	41,3	Lokið '96 7,3 mkr.
22. Vopnafjörður							
Dýpkun		0,0	0,2	11,1	0,0	11,3	
19. Þorlákshöfn							
Löndunarkrani		0,0	0,7	0,0	0,0	0,7	Tekið af óskiptu fé
Lóðsbátur		0,0	0,0	20,2	0,0	20,2	
Dýpkun við Suðurvaragarð		0,0	0,0	3,2	0,0	3,2	
Miðbakkabryggja		0,0	0,0	0,1	16,3	16,4	Framkv. '96
Dýpkun við Miðbakka		0,0	0,0	0,0	92,5	92,5	
Dýpkun við Ísstöðina		0,0	0,0	2,6	0,0	2,6	
20. Þórshöfn							
Dýpkun		0,0	14,0	37,6	0,0	51,6	
Viðbótardýpkun		0,0	0,0	8,0	0,0	8,0	
Masturshús		0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	Byrjun framkv. '95
Samtals	0,0	0,0	19,4	138,4	219,9	377,7	
Fjöldi skoðaður sem ekki er á hafnaáætlun	0	0	4	8	7	19	