

**Sp. 584. Tillaga til þingsályktunar [366. mál]**

um könnun á hagkvæmni útboða og nánari reglur um framkvæmd þeirra.

Flm.: Helgi Seljan, Jón Kristjánsson, Skúli Alexandersson,  
Karvel Pálmason, Steingrímur J. Sigfússon.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að gera ítarlega könnun á hagkvæmni útboða og því hvort aðrar leiðir séu ekki heppilegri og æskilegri fyrir byggðarlög og þjódarheild. Sérstaklega verði athuguð áhrif útboða á byggðapróun í landinu og samhliða heildarhagkvæmni þeirra verði litið til röskunar á rekstri ýmiss konar þjónustu á landsbyggðinni.

Settar verði nánari og skýrari reglur um útboð á vegum hins opinbera og framkvæmd þeirra á þann veg að smærri verktakar á einstökum svæðum og aðilar heima í héraði hafi sem besta möguleika á því að taka að sér verkefni í nágrenni sínu. Jafnframt verði undirbúnað reglur sem koma í veg fyrir að einstakir aðilar geti einokað verktakastarfsemina.

**Greinargerð.**

Útboð á vegum hins opinbera hafa mjög farið í vöxt á undanförunum árum. Þessi útboð eiga sér vissa stoð í lögunum um skipan opinberra framkvæmda og síðan samþykkti Alþingi þingsályktun um útboð verklegra framkvæmda á vegum hins opinbera þar sem þeim yrði við komið. Hin almenna stefna hefur því verið að út skuli boðið og reglan sú að tekið sé lægsta tilboði.

Þannig hafa verkefni flust frá aðilum í heimabyggð með tilviljanakenndum hætti en sem bein afleiðing af útboðsstefnunni almennt að sjálfsögðu. Forsendur þess, að útboð eigi rétt á sér, eiga að vera heildarhagkvæmni og þau mega aldrei leiða til þess að þjónusta ýmissa aðila á landsbyggðinni leggist af eða framkvæmdafjármagnið flytjist úr heimabyggðum með þeim hætti sem nú gerist. Ýmislegt þarf því að athuga áður en fylgt er í blindni útboðsstefnu í öllum greinum. Ólíkar munu oft þær tölur, sem kynntar eru í upphafi, þeim tölum sem endanlega eru greiddar. Valda þessu verðbætur, ófyrirsjáanleg atvik, villur í verklýsingu, efnistöskukilyrði, eftirlit og umsjón með verkum að ógleymdu smáa letrinu svokallaða, ásamt ýmsum atriðum, sem verktakinn getur sótt um vegna fyrirvara í verksamningi, bæði framantalin atriði og önnur. Það er hins vegar öllu hljóðara um þessar tölur og þær ekki eins í há mælum hafðar og hagkvæmnistölnar sem básúnaðar eru í upphafi. Það skal tekið fram að vissulega gildir þetta engan veginn um öll verk en þetta jafngildir því að alhæfingin um alhliða ágæti útboðanna stenst ekki.

Útboðin hafa á sér margar hliðar og væri freistandi að nefna nokkur atriði en aðeins skal staðnæmst við áhyggjuefni Verktakasambandsins sem forráðamenn sambandsins hafa rætt á þessum vetri og eru það undirboðin og afleiðingar þeirra fyrir hina smærri verktaka sem hafa séð eina færa leið til að brjóta inn á markaðinn, þ. e. að bjóða svo lágt að útboðið hefur falið í sér endalokin um leið og oft hefur ekki tekist að ljúka við verk sem þannig hefur verið ástatt um. Undirboð í smærri verk af hálfu völdugustu verktakanna hafa hins vegar ekki sakað þá mjög. Þetta hafa verið nokkurs konar aukaverkefni sem unnt hefur verið að vinna til hliðar við eða í hléum frá stórverkefnum.

Samkeppnin í útboðsheiminum er grimm og miskunnarlaus og lögmálið um hinn sterka og betur setta gildir þar ríkulega. Margir hinna smærri aðila, sem hafa viljað hasla sér völl á þessu sviði, hafa horfið af vettvangi illa sárir eða óvígir með öllu.

En veigamesta ástæðan fyrir þingsályktunartillögu af þessu tagi snertir þó landsbyggðina, þjónustuaðilana þar og möguleika þeirra í þessari samkeppni eða útilokun þeirra frá þessum markaði.

Nú er það staðreynd að hvert meðalstórt byggðarlag þarf á þjónustuaðilum að halda, s. s. vinnuvélaeigendum og vörubifreiðastjórum. Sveitarfélög, fyrirtæki og einstaklingar þurfa á ýmiss konar þjónustu þeirra að halda en stopul kann sú aðstoð — sú nauðsynlega þjónusta — að verða ef þessir aðilar ætla að byggja á því einu sína lífsafkomu og hafa um leið eðlilegan arð af tækjum sínum. Ýmis verk á vegum hins opinbera, vegagerð, hafnargerð og flugvallargerð, alveg sér í lagi vegagerðin, hafa hins vegar gert þessum aðilum það kleift að sinna sínu ómetanlega þjónustuhlutverki fyrir byggðirnar. Í þessum verkum hins opinbera hafa þessir aðilar fengið þá viðspyrnu og þá viðbót sem hefur dugað þeim til þjónustuhlutverksins heima fyrir. Ef þeir missa að miklu leyti möguleika til þátttöku í verkum þessum — að ekki sé nú minnst á ef þeir missa alla möguleika — þá er hætt við að velflestir gefist upp, selji tæki sín og flytji brott — til kjötkatlanna syðra þá — þar sem stóru verktakarnir blómstra á kostnað landsbyggðarinnar og þjónustuaðila þar.

Þessi uggvænlega þróun blasir við og við henni ber að snúast réttilega með einhverju því fyrirkomulagi og þeim reglum sem tryggja hlut heimaaðila og aðild þeirra að verkum þeim sem hið opinbera hefur með höndum. Þessi mál þarf öll að grandskoða og flm. óttast ekki óhagkvæmni af annarri skipan þessara mála en nú gildir ef litið er til allra átta og þátta þessa máls. Hér er um veigamikni byggðamál að ræða, stórkostlegt atriði fyrir byggðarlögin og íbúana þar og þetta er spurning um eðlilega hlutdeild íbúa landsbyggðarinnar í atvinnulífinu í heimabyggðum. Allra leiða þarf því að leita til að koma hér á eðlilegri skipan mála þar sem hagkvæmni í víðustu merkingu situr í fyrirrúmi, fyrir hið opinbera, fyrir byggðirnar, fyrir íbúana sem þurfa á þjónustu þessara aðila að halda.

Flm. gera sér ljósa grein fyrir erfiðleikum í allri framkvæmd og setningu reglna um þá framkvæmd. Svæðaskiptingin er ein þeirra leiða sem athuga ber þó að ekki séu allir sáttir við þá hugmynd. Aðstoð við smærri verktaka og heimaaðila í upphafi kemur til greina. En síðast en ekki síst þarf að huga að því hvaða verk skuli boðin út og hver hagkvæmnin raunverulega verður þegar upp er staðið — hin þjóðhagslega hagkvæmni fyrir heildina.

Flm. láta fylgja hér með ályktun og greinargerð frá Vörubifreiðastjórafélaginu Snæfelli á Austurlandi sem sýnir ljóslega vandamálið eins og það blasir við af sjónarhól þeirra sem málið snertir mest. Stjórn Sambands sveitarfélaga á Austurlandi hefur fjallað um málið og áhyggjur margra þar af þróun mála eru ótvíræðar og af því tilefni mun verða boðað til fundar allra þessara aðila með þingmönnum kjördæmisins.

Svipaða sögu má eflaust rekja frá öðrum landshlutum þó að hér sé að þessu erindi vikið sérstaklega. Hins vegar er ljóst af tillögu og greinargerð Snæfells að aðilar þar ganga í öllu lengra en við flm. en hafa þó mjög mikið til síns máls í öllum veigamestu atriðunum. Greinargerð þeirra sýnir hins vegar glögglega alvöru þessa máls sem lögð er áhersla á með flutningi þessarar tillögu.

## Fylgiskjal.

### **ÁLYKTUN FRÁ VÖRUBIFREIÐASTJÓRAFÉLAGINU SNÆFELLI.**

Stjórn Vörubifreiðastjórafélagsins Snæfells á Fljótsdalshéraði, Reyðarfirði, Seyðisfirði og Borgarfirði eystri mótmælir hardlega heimildarlögum um útboð opinberra framkvæmda í vega-, hafna- og flugvallagerð á landsbyggðinni sem beitt hefur verið í vaxandi mæli s. l. tvö ár.

Stjórnin skorar á alþingismenn Austurlandskjördæmis að beita sér á yfirstandandi Alþingi og í ríkisstjórn fyrir niðurfellingu útboða hins opinbera í framangreindum framkvæmdum og afnámi útboðslaga hvað þær varðar.

Stjórn V.B.F. Snæfells telur að farsælast sé fyrir byggðarlögin og þjóðarheildina að framangreind opinber verkefni séu unnin af tiltækum mannafla og tækjakosti heimabyggðarlaganna sem njóti óskoraðs forgangsréttar til vinnu við þau undir stjórn hæfra verkstjóra á vegum hins opinbera eins og tíðkast hefur frá upphafi samgöngubóta á Íslandi. Stjórnin telur hins vegar eðlilegt að leitast sé við að semja um og vinna á afkastahvetjandi töxtum þar sem því verður við komið og allir taki þátt í á hverjum vinnustað, svo sem verkstjórar, vörubifreiðastjórar, vinnuvélastjórar og aðrir starfsaðilar.

#### *Greinargerð.*

Stjórn V.B.F. Snæfells telur að sú reynsla, sem fengist hefur af útboðum, sýni:

1. Að útboð opinberra framkvæmda, svo sem vega-, flugvalla- og hafnagerðar, sé alvarlegt tilræði við íbúa landsbyggðarinnar hvað varðar stórkostlega fækkun atvinnutækifæra, fjárhagslega afkomu fólksins og sveitarfélaga, þ. e. sjálfum lífsgrundvellingum er kippt undan þúsundum manna og störf, sem þeir hafa unnið við að öllu eða nokkru leyti, fengin í hendur öðrum aðilum, oft og tíðum utanhéraðs og úr fjarlægum landshlutum.

2. Að af útboðum leiði óbætulega byggðaröskun fyrir landsbyggðina og þjóðfélagið allt þar sem atvinnulífið og atvinnulaust fólk af landsbyggðinni mun streyma til Reykjavíkur-svæðisins í meiri mæli en áður hefur þekkt. Þetta fólk verður að hverfa frá eignum sínum í heimabyggðum nánast verðlausum og byrja að berjast fyrir lífinu á nýjum stöðum með tvær hendur tómar og e. t. v. atvinnulaust. Fasteignir fólksins, sem eftir verður, verða einnig verðlausar. Eftir standa hnípnar byggðir, rúnar fólki, fjármunum, tækjakosti, félags- og menningarlífið bíður hnekki og fátæktin heldur þar innreið sína. Höfuðborgarsvæðinu mun hins vegar síður en svo greiði gerður með frekari flóttamannastraumi þangað en orðið er.

3. Að útboðum í vegagerð megi jafna til brottrekstrar þúsunda manna úr vinnu sem þeir hafa byggt lífsafkomu sína og fjölskyldna sinna á beint eða óbeint. Stjórnin bendir á að um 500 vörubifreiðastjórar innan L.V. á landsbyggðinni hafa haft alla sína vinnu, eða að stærstum hluta til, hjá Vegagerð ríkisins. Ætla má að álfka fjöldi manna á þungavinnavélum hafi einnig meginhluta vinnu sinnar hjá Vegagerð ríkisins eða alls um 1000 atvinnutækifæri fyrir menn og vélar. Þá má ætla a. m. k. eitt til eitt og hálf starf í ýmiss konar þjónustu og viðgerðum. Það mun því vægt áætlað að um 2000—2500 atvinnutækifæri tapist af landsbyggðinni með útboðum Vegagerðarinnar einnar. Þessi atvinnutækifæri margfaldast síðan með vísitölufjölskyldustærð sem mun vera 4.5 manns. Því eru það a. m. k. 9—11 þúsund manns á landsbyggðinni sem útboð á verkefnum Vegagerðar ríkisins kippa lífsgrundvellingum undan beint eða óbeint. Það skal tekið fram að sé útboðum ekki beitt nema að hluta á hverjum stað leiðir það til nánast sömu niðurstöðu því að fjárveitingar til vegafarmkæmda hafa verið það naumt skammtaðar á undanförunum árum að ekkert hefur mátt utan af þeim klípa til að byggðarlögin gætu haldið úti tækjakosti sínum sem þeim er líka lífsnauðsynlegur til að annast önnur verkefni heima fyrir. Tækjakostur á landsbyggðinni hefur verið keyptur til að þjóna Vegagerð ríkisins fyrst og fremst og er því sniðinn eftir hennar kröfum.

4. Að íslenskt þjóðfélag þolir engan veginn þá spákaupmennsku og/eða markaðshyggju sem í útboðum felist er leiðir til gjaldþrots fjölda einstaklinga og fyrirtækja sem tapa eignum sínum á óraunhæfum undirboðum í verk eða á verkefnaleysi fyrir ónýttan tækjakost og mannafla. Afleiðing þessa verður að **einn eða örfáir** verktakar verða einráðir á markaðnum. Þeir munu fljótlega bindast beinum eða óbeinum samtökum, skipta landinu á milli sín og bjóða í verkefni það sem þeim sýnist þar sem samkeppnisaðilarnir eru horfnir og raka svo til sín ómældum gróða af almannafé. Slíkt slys má ekki verða.

5. Að kostnaðaráætlanir verka eru í raun ekki annað en spár sem langt er frá að alltaf rætist.

6. Að ósannað er að framkvæmdakostnaður lækki við beitingu útboða. Opinberar stofnanir láta fjölmiðlum stöku sinnum í té upplýsingar um hlutfall tilboðsupphæðar af kostnaðaráætlun verks en birta hins vegar aldrei hver hafi orðið endanlegur kostnaður við framkvæmdina né hlutfall af kostnaðaráætlun þegar verki er lokið og **allur** kostnaður er tekinn með í reikninginn. Krefjast verður þess að í lok hvers verks sé birt í fjölmiðlum annars vegar upphafleg kostnaðaráætlun og hins vegar endanlegur kostnaður þar sem sundurliðaður er kostnaður við undirbúning, hönnun, útboð, greiðslur til verktaka vegna tilboðs, svo og reikningsvinnu v/galla á útboði og/eða ófyrirséð eftirlit og úttekt verksins, svo og lögfræði- og dómsmálakostnaður. Enn fremur hver hafi orðið hagnaður eða tap verktakans í hverju tilfalli.

7. Að útboðum opinberra framkvæmda megi líkja við fjárhættuspil þar sem fjármunir almennings eru lagðir undir. Verði tap á verki hjá verktaka verður hann gjarnan gjaldþrota, tapar eignum sínum, lánardrottnar tapa skuldakröfum og útboðsaðili getur tapað líka. Verði hins vegar hagnaður af verki hjá verktaka rennur hann óskiptur í vasa hans til ráðstöfunar að vild. Sé verkið hins vegar unnið beint á vegum hins opinbera rennur sá hagnaður, sem verða kann í verklok, í fjárhirslur þess. Er þá unnt að ráðstafa honum til frekari framkvæmda, landi og lýð til heilla.

8. Að með útboðum sé kastað upp fjöreggi landsbyggðarinnar til grips fyrir ævintýramenn sem eygja skjótfenginn peningagróða af þeim ef heppnin er með og/eða með undirboðum fyrst í stað ef fjárstuðningur er nægilegur á bak við til að standa af sér tímabil á meðan verið er að útrýma keppinautum til að geta orðið einráðir á markaðnum síðar.

9. Að með útboðum í vegagerð lenda verkefni oft í hendur aðila sem aldrei hafa komið nálægt þess háttar verkefni og kunna því lítt til verka. Af hljótast svo mistök, málaferli, kostnaður og margháttuð óánægja sem komast hefði mátt hjá.

10. Stjórnin varar við hugmyndum um lokuð útboð með byggða- og/eða umdæmis-mörkum þar sem verktökum, er ætla sér stærri hlut en sín byggðarlög, er í lófa lagið að setja upp útibú á áhugaverðum svæðum, svo mörg sem þurfa þykir. Þá geta og verktakar heimabyggða leitt hverjir aðra í ógöngur og tilfærsla vinnunnar frá einum til annars milli verkefna og ára er afar óheppileg.

11. Stjórnin bendir á að opinberar fjárveitingar á landsbyggðinni eru skattpeningar fólksins sem hana byggir og því eigi það skýlausan rétt á að njóta forgangsréttar til vinnu við þessi verkefni með tiltækan tækjakost og mannafla.

12. Stjórn V.B.F. Snæfells telur að heimildarlög um útboð opinberra verkefna hafi í framkvæmd snúist upp í andhverfu sína er verki sem ómanneskjulegt niðurbrjótandi þrúgunarafl á landsbyggðina og þjóðina alla. Stjórnin álitur þessa löggjöf mistök sem Alþingi beri skylda til að leiðrétta nú þegar.

Því skorar stjórn V.B.F. Snæfells á Alþingi og ríkisstjórn að fella úr gildi heimildir til útboða nema á allra stærstu verkum, s. s. við jarðgangagerð og virkjanir sem tækjakostur viðkomandi og nærliggjandi byggðarlaga ræður ekki við en binda þau útboð þó því skilyrði að hverjum verktaka sé skylt að láta allt vinnuafli og allar frambærilegar nothæfar vinnuvélar og vörubíla viðkomandi byggðarlaga njóta óskoraðs forgangsréttar til vinnu við verkið á undan eigin tækjum á gildandi kauptöxtum á hverjum tíma. Einnig að útboðsaðili verði gerður ábyrgur fyrir öllum kröfum sem gerðar eru á hendur verktakanum í gjaldprotamálum vegna verka sem hann hefur annast þannig að þeir aðilar, sem hafa látið verktökum í té vinnu sína, vélavinnu, vöru eða þjónustu, eigi ekki á hættu að tapa fjármunum sínum í viðskiptum við þá eins og dæmi sanna að gerst hefur.

Egilsstöðum, 25. jan. 1985.

Virðingarfyllt

f. h. stjórnar V.B.F. Snæfells.

Björn Pálsson,  
framkvæmdastjóri.

Bragi Gunnlaugsson,  
formaður.