|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Frumvarp til laga um opinberar framkvæmdir og fasteignaumsýslu ríkisins FJR 21010119 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Fjármála- og efnahagsráðuneyti |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** |  27.1.2021 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni.**

Eftir gildistöku laga um opinber fjármál með upptöku breyttra reikningsskila hafa allar fasteignir verið eignfærar í efnahagsreikningi ríkisins. Í framhaldi af því hefur verið unnið að því að taka upp markaðsleigu eða ígildi hennar sem endurspeglar raunverlegan húsnæðiskostnað einstakra stofnana og eykur fjárhagslegt gagnsæi við meðferð eigna. Þá hefur markvisst verið unnið að því að færa allar eignir ríkisins í miðlæga og faglega umsýslu á vegum ríkisins. Mikilvægt er að horft sé eignasafnið með heildstæðum hætti þannig að hægt sé að hámarka efnahagsreikning ríkisins og þá fjármuni sem þar eru bundnir til áframhaldandi innviðauppbyggingar. Af þeim sökum þarf að útfæra nánar með hvaða hætti er hægt að hagnýta eignir ríkisins og hvernig samspil opinberra framkvæmda og fasteignaumsýslu ríkisins skuli háttað. Þá mikilvægt að stuðla að markvissri og faglegri áætlunargerð til langs tíma og aukinni fjárfestingu í innviðum og aðstöðu. Árið 2001 fór fram endurskoðun á lögum um skipan opinberra framkvæmda. Töluverðar breytingar voru þá gerðar á regluverkinu einkum til samræmis við nýjar reglur um opinber innkaup. Þá voru einnig gerðar breytingar er vörðuðu starfsemi og hlutverk Framkvæmdasýslu ríkisins. Markmið núgildandi laga er fyrst og fremst að tryggja faglega málsmeðferð við framkvæmdir ríkisins sem ríkið stendur að. Þannig eru skilgreind mismunandi stig, ábyrgð, skýrslugerð og uppgjör vegna opinberra framkvæmda. Núgildandi lög marka að mestu góðan ramma um skipan opinberra framkvæmda og hafa haldið gildi sínu ágætlega. Samt sem áður er talið nauðsynlegt að styrkja ákveðna þætti við framkvæmda laganna einkum er varðar verkferla, verkaskiptingu, boðleiðir og ábyrgðarsvið þeirra aðila er koma að hinum fjóru stigum framkvæmdanna. 1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Tilgangur núgildandi laga um skipan opinberra framkvæmda er að tryggja faglega málsmeðferð við framkvæmdir sem ríkið stendur að. Þörf er á að styrkja framkvæmd laganna og gera tiltekin ákvæði markvissari til að þau stuðli enn betur að hagkvæmni og aukinni gæðatryggingu í opinberum framkvæmdum. Þá er einnig þörf á kveða nánar á um samspil milli opinberra framkvæmda og umsýslu fasteigna í eigu ríkisins. Stuðla þarf að styrkari áætlunargerð við umsýslu eigna sem tekur mið af fjárfestingarþörf til langs tíma. Þá er einnig gert ráð fyrir að sameina starfsemi Ríkiseigna sem fara með daglega umsýslu eigna ríkisins og Framkvæmdasýslu ríkisins sem fara með stjórn ákveðins hluta verklegra framkvæmda af hálfu ríkisins ásamt því að sinna ráðgjöf á þessu sviði. Stefnt að því að sameina starfsemi stofnanna í einni öflugri og heildstæðri framkvæmda- og eignaumsýslustofnun. Hlutverk sameinaðrar stofnunnar væri að fara með miðlæga umsýslu fasteigna ríkisins samhliða öðrum miðlægum eignaumsýslueiningum sem yrði komið á fót. Stofnunin yrði ábyrg fyrir því að þróa, útvega og viðhalda aðstöðu í samræmi við skilgreindar þarfir notenda. Tækifæri eru til staðar til að ná fram aukinni hagkvæmni og skilvirkni í opinberum framkvæmdum og nýtingu eigna í sameinaðri stofnun. 1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Nauðsynlegt er að endurskoða lög um skipan opinberra framkvæmda að þau nái tilætluðum markmiðum og taki á öllum þeim verkefnum sem sameinaðri stofnun Ríkiseigna og Framkvæmdasýslunnar er ætlað að annast. Í núgildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda er ekki fjallað að neinu leyti um samspil eigi að vera á milli opinberrar framkvæmda eigi að vera við almenna fasteignaumsýslu ríkisins ásamt fjármögnun og eignfærslu framkvæmda í efnahagsreikningi ríkisins.  |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Í fjármálaáætlun 2021-2025 kemur m.a. fram á málefnasviði 5.2, sem eignaumsýsla ríkisins heyrir undir, að áhersla sé lögð á markvissari nýtingu eigna og aukna fjárfestingu í samfélagslegum innviðum. Stefna og markmið hins opinbera á þessu sviði er að stuðla að betra verklagi og auka skilvirkni, hagkvæmni og gæði við framkvæmdir og umsýslu eigna hins opinbera. Mikilvægt er að tryggja faglega málsmeðferð við verklegar framkvæmdir og umsýslu eigna. Þörf er á að skerpa á lagaumhverfi þessara verkefna þannig að hlutverkaskipting milli aðila sé skýr og að unnið sé eftir skýrum ferlum einkum þegar kemur að ábyrgð, skýrslugerð og uppgjöri við lok framkvæmda og verkefna tengdum umsýslu fasteigna þannig að miðlægar upplýsingar liggi fyrir um hvernig fjármunum ríkisins sé varið.1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Talið er að núgildandi lög marki að mestu góðan ramma um skipan opinberra framkvæmda og hafi haldið gildi sínu vel. Nauðsynlegt er þó að endurskoða stjórn og skipulag opinberra framkvæmda og umsýslu eigna ríkisins. Þörf er til staðar að efla og styrkja innviði laganna að því er varðar verkferla, verkaskiptingu, boðleiðir og ábyrgðarsvið þeirra aðila er koma að hinum fjóru stigum opinberra framkvæmda. Mælt er með setningu reglna um nánari skilgreiningu á verklagi og skipulagi hinna einstöku áfanga opinberra framkvæmda, þ.e. frumathugun, áætlunargerð, verklega framkvæmd og skilamat. Mikilvægt er að lögin og/eða reglugerðir á grundvelli þeirra taki á öllum þeim verkefnum sem snúa að umsýslu eigna hins opinbera og um leið tryggja að meginreglum verði fylgt, þ.e. hagkvæmni, aukin skilvirkni og gæði. |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Þörf er á að styrkja framkvæmd laganna og gera tiltekin ákvæði markvissari til að þau stuðli enn betur að hagkvæmni og aukinni gæðatryggingu í opinberum framkvæmdum. Ef ekkert yrði aðhafst gæti það dregið úr skilvirkni, hagkvæmni og gæðum við opinberar framkvæmdir til lengri tíma. Auk þess skortir ramma utan um önnur verkefni er tengjast eignum hins opinbera einkum er varðar miðlæga umsýslu og fjárstýringu eignanna. Til lengri tíma dregur það einnig úr skilvirkni slíkra verkefna og getur tafið afgreiðslu þeirra. 1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til álita til hægt sé að gera ákvæðin markvissari í framkvæmd. Breytingarnar sem ætlað er að ná fram eru það viðamiklar að ekki er talið að þær rúmist innan reglugerðaheimilda sem liggja fyrir í núgilandi lagaramma. 1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**

Tvær leiðir koma einkum til greina. Annars vegar gera breytingar á núgildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda og hins vegar að mæla fyrir nýju frumvarpi um opinberar framkvæmdir og fasteignaumsýslu sem byggir að hluta til á núgildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda. Lagt er til að ráðist verði í heildarendurskoðun á lögum og að mælt verði fyrir nýju frumvarpi sem byggir á eldri lögum. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**

Útbúið verður lagafrumvarp til breytinga á núgildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda til að tryggja markvissari framkvæmd tiltekinna ákvæði í núgildandi lögum. Önnur úrræði en lagasetning þykja koma ekki til álita til hægt sé að gera ákvæðin markvissari í framkvæmd auk þess ekki er mælt fyrir um ákvæði er varðar fasteignaumsýslu ríkisins í núverandi löggjöf samspil þeirrar umsýslu við framkvæmdamál ríkisins einkum er lýtur að miðlægri umsýslu, áætlanagerð og fjárstýringu. 1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Tilgangur núgildandi laga er að tryggja faglega málsmeðferð við framkvæmdir sem ríkið stendur að. Þörf er á að styrkja framkvæmd laganna og gera tiltekin ákvæði markvissari til að þau stuðli enn betur að hagkvæmni og aukinni gæðatryggingu í opinberum framkvæmdum.: Einkum er talið mikilvægt að skerpa á eftirfarandi atriðum í endurskoðun á núgildandi lagaramma: * Til að auka gæðatryggingu og eftirlit verður komið á fót óháðri nefnd til að fara yfir og staðfesta áætlunargerðir og aðrar umsagnir sem Framkvæmdasýsla ríkisins og aðrir ríkisaðilar vinna í tengslum við einstakar framkvæmdir. Miðað er við að nefndin þurfi að hafa yfirgripsmikla þekkingu á verklegum framkvæmdum og áætlunargerð. Þessi óháða nefnd mun þá fá mál til afgreiðslu áður en samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir tekur mál til efnislegrar meðferðar.
* Mikilvægt er að bæta áætlunargerð ríkisins með framkvæmda- og fjárfestingaáætlun til langs tíma. Markmiðið er að fá yfirsýn yfir slík verkefni til lengri tíma og skapa grundvöll fyrir forgangsröðun. Með þessu verður hægt að tryggja samræmda aðferðarfræði fyrir öll stærri fjárfestingatengd verkefni þvert á málaflokka. Gert er ráð fyrir að áætlunin verði sett upp í þremur fösum með ólíka tímalengd. þ.e. til 5, 10 og 20 ára.
* Endurskoða þarf gildissvið reglna um skipan opinberra framkvæmda. Mikilvægt er að reglurnar nái jafnt til allra ríkisaðila í A-hluta óháð hlutverki á einstökum sviðum. Skoða þarf hvort æskilegt sé að aðrir opinberir aðilar eins og sveitarfélög og félög í eigu opinberra aðila eigi að falla undir regluverkið að hluta reglurnar nái jafnt til allra ríkisaðila í A-hluta óháð hlutverki á einstökum sviðum. Skoða þarf hvort æskilegt sé að aðrir opinberir aðilar eins og sveitarfélög og félög í eigu opinberra aðila eigi að falla undir regluverkið að hluta eða öllu leyti til að stuðla betur að faglegri málsmeðferð við opinberar framkvæmdir.
* Móta þarf ákvæði um fasteignaumsýslu ríkisins og þau meginmarkmið sem stefnt er að því sviði umfram það sem þegar kemur fram í lögum um opinber fjármál.
* Skilgreina þarf ramma utan um umsýslu eigna í eigu hins opinbera, hafa skýra skiptingu ábyrgðar til að tryggja skilvirkni og gagnsæi. Skoðað verður hvort heppilegt sé að hafa mismunandi ábyrgðarskiptingu eftir eðli og virði framkvæmda og umsýslu eigna hins opinbera. Mæla þarf fyrir ákvæðum um miðlæga umsýslu eigna og kostnaðargrunn fyrir nýtingu eigna.
* Breyta þarf ákvæðum um hlutverk og ábyrgð Framkvæmdasýslu ríkisins sem starfar á ábyrgð ráðuneytisins á þessu sviði í samræmi við nýjar og breyttar áherslur. Skoða þarf breytingar á fyrirkomulagi framkvæmda ríkisins til að auka sveigjanleika stofnana og viðfangsefna sem þau sinna. Með því er stefnt að því að regluverkið hamli ekki um of nauðsynlegum sveigjanleika hverju sinni og þannig náist aukin skilvirkni stofnana á þessu sviði.
 |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Nei1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Taka þarf tillit til laga um opinber fjármál, einkum þess hluta sem snýr að fyrirsvari eigna í eigu ríkissjóðs og reglugerða sem hafa verið settar á grundvelli þeirra laga.  |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Opinberir aðilar. 1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Ekki er bein skörun við málefnasvið annarra ráðuneyta. 1. **Fyrirhugað samráð.**

Stefnt er að formlegra og ítarlegra samráði við helstu hagsmunaaðila um nánari útfærslur.  |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Sjá fylgiskjal um frummat á áhrifum. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Já. 1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Ekki er talið að þörf verði á löngum aðlögunartíma vegna fyrirhugaðra breytinga. 1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Markmið þeirra breytinga sem er stefnt er að þurf að vera skýr. Þá er einnig mikilvægt að vel takist við að sameina starfsemi Framkvæmdasýslu ríkisins og Ríkiseigna en sameinuð stofnun mun gegn lykilhlutverki á þessu sviði. 1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Í gildandi fjármálaáætlun og fjárlögum liggja fyrir mælikvarðar og aðgerðir sem lúta að eigna- og framkvæmdamálum ríkisins sem taka þarf mið af. 1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Stefnt er að því að afla frekari gagna á síðari stigum vinnunnar.  |
| 1. **Annað**
 |
|   |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.** Já
2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.** Nei
 |