



Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: *Samgönguframkvæmdir*

Mars 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur.....	4
2 Samgönguframkvæmdir	5
2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2008 og 2011	5
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	6

Niðurstöður

Í skýrslunni *Samgönguframkvæmdir, stjórnsýsluúttekt* (júní 2008) fjallaði Ríkisendurskoðun um skipulag og stjórnun Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar Íslands og um samgönguframkvæmdir þessara stofnana og Flugstoða ohf. Leitað var svara við því hvort aðferðir og vinnubrögð stofnananna stuðluðu að hagkvæmum og árangursríkum framkvæmdum og hvort efla mætti þessa þætti með breytttri stofnanaskipan samgöngumála. Átta ábendingum var beint til samgönguráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti) og Vegagerðarinnar. Árið 2011 fylgdi Ríkisendurskoðun skýrslunni eftir og þá höfðu fimm ábendingar að mestu eða öllu komið til framkvæmda en þrjár þeirra voru ítrekaðar. Innanríkisráðuneyti var hvatt til að kanna möguleika á því að flytja ábyrgð á mengunarvörnum á hafi frá Umhverfisstofnun til stjórnsýslustofnunar samgöngumála. Vegagerðin var hvött til að byggja ákvarðanir um samgönguframkvæmdir á vandaðri greiningu ólíkra kosta sem tæki til allra þátta sem taldir eru skipta máli við slíkar framkvæmdir og nýta betur stærðarhagkvæmni í útboðsverkum.

Átta ábendingar settar fram árið 2008, þrjár þeirra ítrekaðar 2011

Árið 2013 tók Vegagerðin við framkvæmda- og rekstrarverkefnum Siglingastofnunar og Samgöngustofa við stjórnsýsluverkefnum hennar. Í lögum nr. 119/2012 um stjórnsýslustofnun samgöngumála segir m.a. að hún skuli annast mál sem lúta að vörnum gegn mengun sjávar „að því leyti sem slíkt varðar skip og búnað þeirra, samkvæmt reglum sem ráðherra umhverfismála setur“. Samkvæmt þessu er það vilji löggjafans að umhverfisráðherra beri ábyrgð á mengunarvörnum á hafi. Ríkisendurskoðun telur því að ábendingin frá árinu 2011 eigi ekki lengur við. Stofnunin bendir þó á mikilvægi þess að opinberir aðilar hafi með sér öflugt og markvisst samstarf um mengunarvarnir á hafi þegar verkefni þeirra skarast. Til að nefna dæmi eru bæði Samgöngustofa og Umhverfisstofnun í samskiptum við Alþjóðasiglingamálastofnun vegna þessa málaflokks.

Öflugt og markvisst samstarf mikilvægt

Samkvæmt upplýsingum Vegagerðarinnar til Ríkisendurskoðunar árið 2014 hefur hún tekið í notkun líkan til að meta hefðbundna kostnaðar- og ábataþætti framkvæmda, ásamt t.d. næmni forsendna og óverðlögð atriði eins og náttúruauðlindir og menningarminjar. Fram kom að líkanið hafi verið nýtt við að meta arðsemi nokkurra stærri framkvæmda, t.d. við Vesturlandsveg, og að Vegagerðin hyggist nota það til greininga og samanburðar valkosta á einstökum leiðum og við forgangsöröðun stærri framkvæmda. Þá hafi Vegagerðin lagt áherslu á að bæta áætlanagerð og eftirfylgni með verkefnum sínum, s.s. með gerð skýrra verklagsreglna. Sú vinna hafi að hluta til miðað að því að tryggja að stærð einstakra útboðsverka taki enn frekar mið af kostnaðarhagkvæmni en áður. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingar sínar frá árinu 2011 og lítur svo á að aðkomu hennar að málinu sé lokið að sinni.

Ekki þörf á að ítreka ábendingar frá árinu 2011

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Eftirfylgni í samræmi við alþjóðlegan staðal

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) er hverri úttekt Ríkisendurskoðunar fylgt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi er lögð megináhersla á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem stofnunin vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Þremur ábendingum frá árinu 2008 fylgt eftir árið 2011

Í skýrslunni *Samgönguframkvæmdir, stjórnsýsluúttekt* (júní 2008) beindi Ríkisendurskoðun átta ábendingum til samgönguráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti) og Vegagerðarinnar. Þremur árum síðar, árið 2011, fylgdi Ríkisendurskoðun skýrslunni eftir og þá höfðu fimm ábendingar að mestu eða öllu leyti komið til framkvæmda. Þrjár ábendingar, ein til innanríkisráðuneytis og tvær til Vegagerðarinnar, voru hins vegar ítrekaðar og er þeim fylgt eftir í þessari skýrslu.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá innanríkisráðuneyti og Vegagerðinni til að meta hvort þessir aðilar hafi brugðist við framangreindum ábendingum. Þeir, ásamt Samgöngustofu, fengu jafnframt drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

2 Samgönguframkvæmdir

2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2008 og 2011

Í skýrslunni *Samgönguframkvæmdir, stjórnarsýsluúttekt* (2008) fjallaði Ríkisendurskoðun um skipulag og stjórnun Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar Íslands og um samgönguframkvæmdir þessara stofnana og Flugstoða ohf. Aðferðir stofnananna og vinnubrögð voru könnuð með tilliti til hagkvæmni og árangurs og þeirri spurningu velt upp hvort efla mætti þessa þætti með því að breyta skipulagi stofnananna og verkaskiptingu. Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun fjórum ábendingum til samgönguráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti) og fjórum til Vegagerðarinnar.

Skipulag,
stjórnun, aðferðir
og vinnubrögð
könnuð

Ábendingar til samgönguráðuneytis vörðuðu endurskoðun á stofnanaskipan samgöngumála með það að leiðarljósi að nýta betur fjármuni og þekkingu, bæta yfirsýn stjórnvalda og stuðla að því að ákvarðanir um framkvæmdir tækju frekar mið af samgöngukerfinu í heild en einstökum samgöngumiðlum (vegum, siglingum og flugi). Lagt var til að einni stofnun yrði falið öll stjórnarsýsla samgöngumála. Annari stofnun yrði falið að annast undirbúning og umsjón framkvæmdar samgönguáætlunar og þeirri þriðju að sjá um rekstur og viðhald samgöngumannvirkja, þ.e. vegakerfis og flugvalla auk tengds búnaðar, s.s. vita og upplýsingakerfa. Þá taldi Ríkisendurskoðun rétt að í tengslum við slíka uppstokkun yrði ábyrgð á mengunarvörnum á hafi færð frá Umhverfisstofnun til Siglingastofnunar eða nýrrar stjórnarsýslustofnunar samgöngumála ef henni yrði komið á fót.

Ábendingar til
ráðuneytis
vörðuðu stofnana-
og verkaskipan

Hvað Vegagerðina varðar taldi Ríkisendurskoðun að samgönguáætlanir tækju oft miklum breytingum á framkvæmdatíma og væru því ekki það stjórnþæki sem þeim væri ætlað að vera. Þá þyrfti að leggja aukna áherslu á að meta og taka mið af arðsemi framkvæmda og halda betur utan um kostnaðaráætlanir á öllum undirbúningsstigum þeirra. Ríkisendurskoðun taldi einnig að enn væri mikið verk óunnið við innleiðingu vegstaðla. Reglur Vegagerðarinnar væru þannig fremur viðmið sem víkja mætti frá en skilyrðislausar kröfur. Jafnframt taldi Ríkisendurskoðun að Vegagerðin gæti nýtt betur stærðarhagkvæmni með því að bjóða út stærri verkefni hverju sinni í stað þess að veita fé til margra lítilla verkefna. Brýnt væri að Vegagerðin ákvæði stærð og tímasetningu útboðsverka með kostnaðarhagkvæmni í huga. Ennfremur benti Ríkisendurskoðun á að samgönguframkvæmdum væri ekki forgangsraðað með því að bera á samræmdan hátt saman ábata af mögulegum framkvæmdakostum. Tryggja þyrfti að framkvæmdir byggðu á upplýstum ákvörðunum og vandaðri athugun ólíkra kosta samkvæmt vel skilgreindri aðferðafræði. Í þessu sambandi lagði Ríkisendurskoðun til að notast yrði við félagshagfræðilega greiningu (e. *socio-economic analysis*) sem liti til allra þátta sem taldir væru skipta máli, s.s. stofnkostnaðar, rekstrarkostnaðar, ábata af styttingu ferðatíma, slysatíðni og byggðasjónarmiða.

Ábendingar til
Vegagerðarinnar
um aðferðir og
vinnubrögð

Árið 2011 fylgdi Ríkisendurskoðun eftir ábendingunum frá árinu 2008. Eftir að skýrsla stofnunarinnar kom út árið 2008 fól þáverandi samgönguráðherra nefnd að greina skipulag samgöngumála og leggja fram kosti um framtíðarskipan stofnana sem þjón-

uðu málaflokknum. Nefndin kannaði fimm kosti um stofnanaskipan samgöngumála, m.a. að þrjár stofnanir skiptu með sér verkum líkt og Ríkisendurskoðun hafði lagt til. Niðurstaða greiningarinnar var að slíkt skipulag fæli í sér mikla endurskipulagningu sem væri flókin í framkvæmd og að skipulag sem byggði á tveimur stofnunum væri heppilegra. Ennfremur var bent á að engin dæmi væru frá öðrum Norðurlöndum um að skilja milli annars vegar samgönguframkvæmda og hins vegar þjónustu, rekstrar og viðhalds samgöngumannvirkja.

Á árinu 2011, þegar eftirfylgni Ríkisendurskoðunar fór fram, lá fyrir Alþingi frumvarp til laga um Farsýsluna, stjórnsýslustofnun samgöngumála, og frumvarp til laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála. Þeirri fyrrnefndu var ætlað að sinna stjórnsýslu og eftirliti á sviði samgöngumála en hinni síðarnefndu að sjá um framkvæmd samgönguáætlunar, þ.e. verkhönnun framkvæmda, útboð verkefna, samninga við verkta, eftirlit á framkvæmdatíma, skilamat og uppgjör. Ríkisendurskoðun gerði ráð fyrir að Alþingi myndi samþykkja frumvörpin og á þeirri forsendu taldi hún að ráðuneytið hefði brugðist við þremur ábendingum með ásættanlegum hætti. Ábyrgð á eftirliti með mengunarvörnum á hafi var þó enn í höndum Umhverfisstofnunar.

Vegagerðin hafði unnið að umbótum, m.a. með tilliti til ábendinga Ríkisendurskoðunar, frá árinu 2008 og árið 2011 höfðu tvær þeirra komið til framkvæmda. Árið 2009 hóf Vegagerðin að gefa út svokallaðar vegghönnunarreglur til að staðla gerð og gæði vegamannavirkja. Þær eru ófrávikjanlegar að öðru leyti en því að hönnuðir geta sótt um undanþágu með rökstuddri beiðni til vegamálastjóra telji þeir brýnt að víkja frá þeim. Þá hafði Vegagerðin breytt verklagi og eftirfylgni með áætlanagerð bæði við undirbúning verka og á verktíma. Notast var við miðlægan gagnagrunn og því t.d. hægt að rekja breytingar og ástæður þeirra bæði innan hönnunarstiga og milli þeirra. Þá var aukin áhersla lögð á áætlanagerð fyrir verkefni í vinnslu, endurskoðun áætlana og eftirfylgni þeirra, auk þess sem áætlanir voru vistaðar í verkbókhalda sem auðveldaði eftirfylgni.

Hins vegar beitti Vegagerðin ekki félagshagfræðilegri greiningu við mat ólíkra framkvæmdakosta en hafði í hyggju að taka aðferðina upp. Þá var stofnunin sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar um að í einhverjum tilfellum mætti nýta stærðarhagkvæmni betur með því að bjóða út stór verk. Hún benti þó um leið á að annmarkar gætu fylgt stærri útboðum, s.s. fákeppni, og að ekki væri hægt að alhæfa að verk yrðu hagkvæmari eftir því sem þau stækkuðu.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í *Skýrslu um eftirfylgni: Samgönguframkvæmdir* (2011) ítrekaði Ríkisendurskoðun eina ábendingu til innanríkisráðuneytis og tvær til Vegagerðarinnar. Ráðuneytið var hvatt til að taka til skoðunar hvort flytja ætti mengunarvarnir á hafi til stjórnsýslustofnunar samgöngumála. Vegagerðin var annars vegar hvött til að byggja ákvarðanatöku á vandaðri greiningu ólíkra valkosta og hins vegar að nýta betur stærðarhagkvæmni í útboðsverkum. Stofnunin telur að ábending til innanríkisráðuneytis um flutning mengunarvarna á hafi til stjórnsýslustofnunar samgöngumála eigi ekki lengur við eftir að Alþingi samþykkti lög nr. 119/2012 um Farsýsluna, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Þá hefur Vegagerðin brugðist við báðum ábendingunum sem Ríkisendurskoðun beindi til hennar með þeim hætti að stofnunin telur ekki þörf á að ítreka þær árið 2014.

Ítrekuð ábending til innanríkisráðuneytis

1. Mengunarvarnir á hafi flytjast til stjórnsýslustofnunar samgöngumála

Ríkisendurskoðun lagði til í skýrslu sinni árið 2008 að ábyrgð á eftirliti með mengunarvörnum á hafi yrði færð frá Umhverfisstofnun til Siglingastofnunar eða nýrrar stjórnsýslustofnunar samgöngumála ef henni yrði komið á fót. Við matið leit stofnunin til hlutverks og verkefna Siglingastofnunar á þeim tíma en hún átti m.a. að hafa umsjón með siglingavernd og eftirlit með lögum og reglum um siglingamál, hafnir, búnað skipa o.þ.h., ásamt því að sinna alþjóðlegum samskiptum vegna þessara verkefna.

Árið 2011 fylgdi Ríkisendurskoðun skýrslunni frá árinu 2008 eftir og leitaði upplýsinga frá innanríkisráðuneyti um þróun mála. Innanríkisráðuneyti tók til starfa 1. janúar 2011, eftir sameiningu dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Þegar eftirfylgni Ríkisendurskoðunar fór fram í maí 2011 hafði ráðuneytið því einungis verið starfandi í um fimm mánuði. Stefna nýs ráðuneytis hafði ekki verið mótuð og ekki hafði verið ákveðið hvaða verkefnum yrði best komið hjá stofnunum þess eða stofnunum annarra ráðuneyta. Ráðuneytið hugðist taka mögulega yfirfærslu á ábyrgð á eftirliti með mengunarvörnum á hafi til skoðunar samfara þeirri vinnu sem framundan var. Því ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu sína.

Fyrirhugað að taka mögulega yfirfærslu til skoðunar

Ný stjórnsýslustofnun samgöngumála, Samgöngustofa, tók til starfa á árinu 2013 í samræmi við lög nr. 119/2012 um Farsýsluna, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Tilkoma hennar var hluti af heildarendurskoðun á skipulagi samgöngustofnana. Á sama tíma var sett á fót stofnun sem sinnir framkvæmdum og viðhaldi samgöngumannvirkja og annast eignarhald þeirra og rekstur, þ.e. Vegagerðin, framkvæmdastofnun samgöngumála. Stofnanirnar tvær voru reistar á grunni Siglingastofnunar Íslands, Flugmála- stjórnar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðarinnar. Verkefnum Siglingastofnunar var skipt upp þannig að Vegagerðin tók við framkvæmda- og rekstrarverkefnum hennar en Samgöngustofa við stjórnsýsluverkefnum.

Í lögum um stjórnsýslustofnun samgöngumála segir að stofnunin skuli annast stjórnsýslu og eftirlit sem lýtur að siglingamálum sem varða m.a. siglinga- og sjómannalög að því leyti sem þau tengjast skipum, skráningu þeirra, búnaði og siglingaöryggi. Þá skal stofnunin annast varnir gegn mengun sjávar „að því leyti sem slíkt varðar skip og búnað þeirra, samkvæmt reglum sem ráðherra umhverfismála setur“. Af þessu sést að vilji löggjafans er að ábyrgð á mengunarvörnum á hafi sé í höndum umhverfisráðherra. Ríkisendurskoðun telur því að ábendingin eigi ekki lengur við.

Umhverfisráðherra falin ábyrgð í nýjum lögum

Ríkisendurskoðun bendir þó á að mengunarvarnir á hafi krefjast samstarfs fjölda aðila, bæði innlendra og erlendra. Stofnunin vinnur nú að skýrslu um alþjóðlega samninga um varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Skýrslan er væntanleg vorið 2014 og verður þar m.a. fjallað um verkaskiptingu hlutaðeigandi aðila, s.s. umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Umhverfisstofnunar og Samgöngustofu. Sum verkefni þessara aðila skarast og því er mikilvægt að þeir hafi með sér öflugt og markvisst samstarf, t.d. eiga bæði Samgöngustofa og Umhverfisstofnun í samskiptum við Alþjóðasiglingamálastofnun vegna þessa málaflokks.

Ítrekaðar ábendingar til Vegagerðarinnar

1. Ákvarðanatöku byggja á vandaðri greiningu ólíkra valkosta

Árið 2008 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að ákvarðanir um samgönguframkvæmdir byggðu á upplýstum ákvörðunum og vandaðri athugun ólíkra kosta samkvæmt vel skilgreindri aðferðafræði. Í þessu sambandi lagði Ríkisendurskoðun til að notast yrði við svokallaða félagshagfræðilega greiningu (e. *socio-economic analysis*) sem tæki til allra þátta sem þykja skipta máli, s.s. stofnkostnaðar, viðhalds- og rekstrar-kostnaðar, afkastagetu vegar, styttingar ferðatíma, veðurfarsaðstæðna, slysatíðni og byggðasjónarmiða. Þannig mætti stuðla að faglegri og málefnalegri ákvarðanatöku.

Vegagerðin vann að undirbúningi arðsemislíkans árið 2011

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingunni eftir árið 2011 hafði Vegagerðin hafið undirbúning að innleiðingu arðsemislíkans sem byggði á félagshagfræðilegri greiningu. Stofnunin benti þó á að slík greining væri kostnaðarsöm og yrði því aðeins notuð til að leggja mat á umfangsmiklar og dýrar framkvæmdir. Ríkisendurskoðun hvatti Vegagerðina til að halda vinnunni áfram og leggja félagshagfræðilega greiningu fram við gerð nýrrar samgönguáætlunar. Slík greining væri m.a. líkleg til að koma Alþingi að góðum notum við afgreiðslu hennar.

Í janúar 2014 fékk Ríkisendurskoðun upplýsingar hjá Vegagerðinni um þróun mála frá árinu 2011. Þar kom fram að Vegagerðin hefði unnið áfram að undirbúningi líkansins og m.a. fengið til liðs við sig hagfræðing og kynnt sér aðferðir Norðmanna og Dana við sambærilega vinnu. Að lokum hafi verið ákveðið að styðjast við líkan danska samgönguráðuneytisins og aðlaga það íslenskum aðstæðum. Það sé hefðbundið kostnaðar- og ábatalíkan að viðbættum atriðum eins og umframbyrði skattlagningar, næmnigreiningu forsendna og óverðlögðum þáttum. Slíkir þættir geti m.a. verið landslags- eða borgarmyndir, nærsvæði og útivistarsvæði, óspillt náttúra, menningarminjar og náttúruauðlindir. Við mat á óverðlögðum þáttum sé t.d. litið til gildis/verðmætis svæðis eða náttúru og þeirra breytinga sem mannvirki þar muni valda. Félagshagfræðileg greining sé því um margt huglæg. Í greinargerð með samgönguáætlun 2011–22 sem samþykkt var á Alþingi árið 2012 fjallaði Vegagerðin um forgangsröðun framkvæmda. Þar benti hún m.a. á að félagshagfræðileg arðsemisgreining væri dýrt og umfangsmikið verk sem gæti þó gefið vísbendingar um forgangsröðun stærstu verkefna. Hins vegar hentaði slík greining betur við samanburð á valkostum við úrlausn tiltekinna verkefna, yki gagnsæi við ákvarðanatöku og stuðlaði að upplýstum ákvörðunum.

Nýtt arðsemislíkan hefur verið tekið í notkun

Í upplýsingum Vegagerðarinnar árið 2014 kom fram að vinnu við nýtt arðsemislíkan sé lokið. Það hafi verið notað við mat á arðsemi framkvæmda við Hornafjarðarfyljót, Hvalfjarðargöng, Norðfjarðargöng, Suðurlandsveg, Vaðlaheiðargöng og Vesturlandsveg. Þá hafi það verið notað við félagshagfræðilega greiningu Samgönguráðs á framtíð innanlandsflugs. Vegagerðin hyggist nota líkanið til greiningar og samanburðar milli valkosta á einstökum leiðum og við forgangsröðun stærri framkvæmda. Ríkisendurskoðun telur að Vegagerðin hafi brugðist við ábendingu sinni með fullnægjandi hætti.

2. Nýta þarf betur stærðarhagkvæmni í útboðsverkum

Í skýrslu sinni árið 2008 benti Ríkisendurskoðun á að nýta þyrfti betur stærðarhagkvæmni í útboðsverkum, þ.e. að ákvarðanir um stærð og verktíma útboðsverka miðuðu að því að hámarka kostnaðarhagkvæmni til að nýta fjármagn sem best. Þegar Ríkis-

endurskoðun fylgdi ábendingunni eftir árið 2011 benti Vegagerðin á að þrátt fyrir að hún féllist á að stundum mætti nýta stærðarhagkvæmni betur með því að bjóða út stór verk væri ekki einhlítt að stórar framkvæmdir (stór útboð) væru hagkvæmari en smáar heldur gætu önnur atriði skipt þar máli. Þá kom fram að Vegagerðin ynni að því að efla alla áætlanagerð til að bæta kostnaðarhagkvæmni. Það ætti m.a. að stuðla að því að stærð einstakra útboðsverka tæki enn betra mið af kostnaðarhagkvæmni en áður. Ríkisendurskoðun taldi umbætur Vegagerðarinnar jákvæðar en að þeim væri ekki að fullu lokið og ítrekaði því ábendingu sína.

**Vegagerðin vann
að umbótum árið
2011**

Í ársbyrjun 2014 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga hjá Vegagerðinni um þróun mála frá árinu 2011. Í svari Vegagerðarinnar kom fram að hún hefði lagt áherslu á að bæta áætlanagerð og eftirfylgni með verkefnum sínum, s.s. með gerð skýrra verklagsreglna, m.a. til að bæta kostnaðarhagkvæmni. Hluti af þeirri vinnu hafi beinst að því að stærð einstakra útboðsverka tæki enn frekar mið af kostnaðarhagkvæmni en áður. Þá hafi skipuriti hennar verið breytt árið 2013 með það að leiðarljósi að bæta nýtingu mannafla og vinnubrögð og stuðla að faglegri vinnu við undirbúning, áætlanir, hönnun og eftirlit með framkvæmdum. Fyrstu skref hafi verið stigin til að fækka einingum og stækka þær. Þá stæði til að auka miðstýringu stærri verkefna og samvinnu deilda og svæða. Í svari sínu tók Vegagerðin fram að með bættri áætlanagerð og eftirfylgni með verkefnum sínum leitist hún við að hámarka kostnaðarhagkvæmni. Hagkvæmni og árangur ráðist ekki hvað síst af skipulagningu og góðri heildarsýn yfir viðkomandi verk á öllum stigum þess.

Í svörum sínum árið 2014 lýsti Vegagerðin erfiðri stöðu á verktakamarkaði. Vegna niðurskurðar fjárveitinga undanfarin misseri hafi stofnunin einungis getað boðið út tvö til fjögur stór verkefni á ári og 10–15 smærri verkefni. Á sama tíma hafi verktökum fækkað mikið og fjárhagsstaða þeirra sem enn séu starfandi sé óljós, m.a. vegna óuppgerðra lána. Að mati Vegagerðarinnar séu nú þír allstórir verktakar að störfum, nær engir miðlungsstórir og þeim smáu hafi fækkað mjög. Vegagerðin teldi mikilvægt að verktakamarkaðurinn væri sem fjölbreyttastur til að stofnunin hefði aðgang að verktökum sem gætu sinnt hratt og örugglega ýmiss konar tilfallandi verkefnum af mismunandi stærð og gerð um land allt. Hún hafi framangreint í huga þegar hún leiti leiða til að nýta fjármagn sem best. Þá benti Vegagerðin á að reynsla Norðmanna og Svía hafi sýnt að stækkun útboðsverka geti leitt til samþjöppunar og fákeppni á markaði. Væntingar um meiri hagkvæmni eða gæði hafi hins vegar ekki gengið eftir og því hafi þessar þjóðir dregið úr notkun þessarar aðferðafræði. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína en hvetur Vegagerðina til að halda áfram að leita leiða til að nýta stærðarhagkvæmni þegar hún á við.

**Stór útboð geta
leitt til fákeppni**



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is