

## Framkvæmdasýsla ríkisins

Júní 2014

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur.....	9
2 Framkvæmdasýsla ríkisins .....	10
2.1 Skipulag og stjórnun.....	10
2.2 Þróun rekstrar og afkomu .....	11
2.3 Hlutverk Framkvæmdasýslu ríkisins og helstu verkefni.....	12
2.4 Þróunarverkefni .....	14
2.5 Fyrirkomulag fasteignamála ríkisins.....	14
3 Opinberar framkvæmdir.....	17
3.1 Frumathugun.....	17
3.2 Áætlunargerð .....	19
3.3 Verklegr framkvæmd.....	20
3.4 Skilamat/skilagrein .....	22
3.5 Öflun leiguhúsnæðis.....	24
3.6 Þóknun Framkvæmdasýslu ríkisins .....	26
3.7 Samanburður kostnaðar og áætlunar .....	28

# Niðurstöður og ábendingar

Framkvæmdasýsla ríkisins heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti og starfar samkvæmt lögum nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda. Í lögnum merkir opinber framkvæmd gerð, viðhald eða breyting mannvirkis sem kostuð er af ríkissjóði að nokkru eða öllu leyti enda nemi áætlaður kostnaður hans tiltekinni fjárhæð. Ákvæði laganna taka einnig til kaupa og leigu á eignum eftir því sem við getur átt. Um útboð opinberra framkvæmda fer samkvæmt lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup.

Framkvæmdasýsla ríkisins starfar samkvæmt lögum um skipan opinberra framkvæmda

Framkvæmdasýslu ríkisins er ætlað að byggja upp á einum stað innan ríkisgeirans sérþekkingu á opinberum, verklegum framkvæmdum. Auk þess að hafa umsjón með einstökum verkþáttum slíkra framkvæmda veitir hún ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf á öllum sviðum þeirra. Þá á hún að vera í fararbroddi um samræmingu gagna og þróun á sviði verklegra framkvæmda og sýna frumkvæði í notkun upplýsingatækni á sínu sviði. Framkvæmdasýslan er fjármögnuð með sértekjum, þ.e. þóknun fyrir þjónustu við viðskiptavinum og fær því ekki framlag úr ríkissjóði.

Fer með stjórn verklegra framkvæmda fyrir hönd ríkisins

Samkvæmt lögum og reglugerð um skipan opinberra framkvæmda skiptast opinberar framkvæmdir í fjóra afmarkaða áfanga: Frumathugun, áætlunargerð, verklega framkvæmd og gerð skilamats. Kveðið er á um að hlutaðeigandi ráðuneyti, ríkisstofnun eða annar væntanlegur eignaraðili hafi umsjón með fyrstu tveimur áföngunum, þ.e. frumathugun og áætlunargerð. Framkvæmdasýsla ríkisins skuli aftur á móti bera ábyrgð á verklegri framkvæmd og gerð skilamats og veita ráðgjöf og umsögn um frumathugun og áætlunargerð sé eftir því leitað. Á síðari árum hafa ráðuneyti einnig falið henni í æríkari mæli að hafa umsjón með síðastnefndu þáttunum. Þar með hefur hún iðulega verið með alla áfanga opinberra framkvæmda á sínum vegum.

Verksvið stofnunarinnar hefur aukist á síðustu árum

Ríkisendurskoðun telur við hæfi að Framkvæmdasýsla ríkisins hafi almenna umsjón með öllu ferli opinberra framkvæmda enda geti það stuðlað að heildarsýn og samræmi. Slíkt þarf þó að hafa skýra stoð í lögum. Þá telur Ríkisendurskoðun óæskilegt að Framkvæmdasýslan sinni bæði stjórnarsýslu- og framkvæmdarverkefnum, þ.e. hafi umsjón með sumum þáttum verkefna, veiti ráðgjöf eða umsögn vegna annarra þátta og hafi eftirlit og meti faglegan og fjárhagslegan árangur enn annarra þátta eða verkefna í heild sinni. Slíkt skapar hættu á hagsmunaárekstrum, auk þess sem utanaðkomandi aðhald og eftirlit skortir þegar Framkvæmdasýslan vinnur sjálf frumathuganir.

Sami aðili sinni ekki bæði stjórnarsýslu og framkvæmd verkefna

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að skilgreina betur verksvið Framkvæmdasýslu ríkisins. Æskilegt er að slíkt verði gert í tengslum við endurskipulagningu fasteignamála ríkisins og nýja löggjöf um málaflokkinn. Þar þarf m.a. að taka afstöðu til þess hvort sameina eigi Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteignir ríkissjóðs. Sömuleiðis þarf að kveða á um heimild stofnana á borð við Háskóla Íslands og Landspítala til að sinna verklegum framkvæmdum á eigin vegum. Sama gildir um Fasteignir ríkissjóðs þegar framkvæmdir eru útboðsskyldar. Loks telur Ríkisendurskoðun æskilegt að Fram-

Skilgreina þarf betur verksvið Framkvæmdasýslu ríkisins

kvæmdasýslan bjóði sem mest út einstaka verkþætti opinberra framkvæmda, t.d. eftirlit með framkvæmdum á vinnustað, eða feli þá öðrum til úrlausnar til að stuðla að því að fjármunir og þekking nýtist sem best.

Auka þarf festu í ýmsa þætti opinberra framkvæmda

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir einnig aukna festu í ýmsa þætti opinberra framkvæmda. Frumathugun er t.d. ekki alltaf gerð þótt lög og reglugerð um skipan opinberra framkvæmda kveði skýrt á um það. Stundum réttlætir ráðuneytið sem stendur að framkvæmdinni þetta með brýnni þörf sinni eða stofnana sinna fyrir að hefja framkvæmdir án tafar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að lögum og verkferlum sé fylgt í þessu sambandi enda er þeim ætlað að tryggja festu og faglega ákvörðun og niðurstöðu um framhald verkefnis.

Framkvæmdasýslan fylgi reglum um fyrirkomulag skilamats

Ríkisendurskoðun gerir einnig athugasemd við að Framkvæmdasýsla ríkisins fylgi ekki þeim tímamörkum sem reglur um fyrirkomulag skilamats kveða á um. Þar kemur skýrt fram að slíkt mat skuli gefið út án tafar og eigi síðar en sex mánuðum frá verklokum. Samkvæmt vinnureglum stofnunarinnar er það þó fyrst gefið út eftir að ábyrgðartími verks er liðinn, þ.e. einu ári eftir lokaúttekt þess. Raunar eru dæmi um að skilamat hafi enn ekki verið unnið nokkrum árum eftir verklok. Að mati Ríkisendurskoðunar rýrir þetta mjög gildi slíkra úttekta við að meta hvernig framkvæmd tókst og hafa til hliðsjónar við undirbúning annarra verka. Mikilvægt er að samræmi sé milli reglna um fyrirkomulag skilamats og vinnureglna Framkvæmdasýslunnar. Þá er einnig mikilvægt að stofnunin skilgreini í verklagsreglu hvað telst meiriháttar framkvæmd og hvað minniháttar. Vegna síðarnefndu framkvæmdanna er unnið einfalt skilamat, svokölluð skilagrein.

Gera þarf samninga vegna öflunar leiguhúsnæðis

Þá má geta þess að Framkvæmdasýsla ríkisins hefur hingað til ekki gert formlega samninga við verkkaupa (ráðuneyti og stofnanir) um umsjón og ráðgjöf sína vegna öflunar leiguhúsnæðis fyrir þá og um þóknun sína fyrir slíka vinnu. Að sögn Framkvæmdasýslunnar áformar hún að ráða bót á þessu. Ríkisendurskoðun fagnar því og hvetur til þess að því sé hraðað. Stofnunin leggur einnig áherslu á að gjaldskrá Framkvæmdasýslunnar sé aðgengileg og gagnsæ og vinnuskýrslur nákvæmar.

Veginn kostnaður vegna 22 nýbygginga að meðaltali 3,2% yfir áætlun

Við samanburð raunkostnaðar og áætlunar á föstu verðlagi vegna 87 verka á 10 ára tímabili (2002–11) kom í ljós að veginn kostnaður þeirra var að meðaltali 5,6% yfir áætlun, þ.e. þegar tekið var tillit til stærðar verkanna. Ef horft er til þeirra 29 verka sem unnin voru fimm síðustu ár tímabilsins (2007–11) reyndist veginn kostnaður þeirra að meðaltali 2,9% yfir áætlun. Á árunum 2002–11 lauk framkvæmdum við 22 nýbyggingar og var vegið frávik raunkostnaðar vegna þeirra um 3,2% yfir áætlun. Miðað við áætlað mat Verkefnastjórnunarfélags Bandaríkjanna (*Project Management Institute*) á óvissu kostnaðaráætlunar við fullhannað mannvirki vegna nýbygginga (-5% til +10%) hlýtur þetta að teljast ágætur árangur.

## Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

### 1. Skilgreina þarf verksvið Framkvæmdasýslu ríkisins

Mikilvægt er að verksvið Framkvæmdasýslu ríkisins verði í lögum um skipan opinberra framkvæmda skilgreint betur en gert er, enda er að sumu leyti misræmi milli ákvæða laga og framkvæmdar þeirra. Ríkisendurskoðun telur einnig að greina þurfi

betur milli framkvæmda og stjórnýslu opinberra framkvæmda til að tryggja að Framkvæmdasýslan sinni ekki verkefnum á báðum sviðum. Loks telur Ríkisendurskoðun að auka þurfi við lögin ákvæðum um aðkomu Framkvæmdasýslunnar að verkefnum sem hún sinnir en falla ekki undir skilgreiningu laganna um verklegar framkvæmdir, t.d. um aðkomu hennar að öflun leiguhúsnæðis. Loks þurfi að kveða á um heimild stofnana á borð við Háskóla Íslands og Landspítala til að sinna verklegum framkvæmdum á eigin vegum.

## 2. Einstakir verkþættir verði boðnir út

Ríkisendurskoðun beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytis að það beiti sér fyrir því að Framkvæmdasýsla ríkisins bjóði sem mest út einstaka verkþætti opinberra framkvæmda, t.d. eftirlit með framkvæmdum á vinnustað, eða feli þá öðrum til úrlausnar. Að mati Ríkisendurskoðunar stuðlar slíkt að því að fjármunir og þekking nýtist sem best.

## 3. Frumathugun fari alltaf fram

Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti tryggi að fylgt sé því ákvæði laga og reglugerðar um skipan opinberra framkvæmda að frumathugun verka fari alltaf fram áður en verk eru hafin. Slík könnun og samanburður þeirra kosta sem til greina koma eru grundvöllur frekari ákvörðunartöku um framhald verka. Nokkur misbrestur hefur verið á því að frumathuganir séu gerðar og er nauðsynlegt að úr því sé bætt.

# Ábendingar til Framkvæmdasýslu ríkisins

## 1. Stofnunin geri samninga um þau verk sem hún sinnir

Ríkisendurskoðun telur rétt að Framkvæmdasýsla ríkisins geri jafnan samninga við verkkaupa um þá þjónustu og ráðgjöf sem hún veitir en slíkir samningar hafa ekki verið gerðir vegna öflunar leiguhúsnæðis. Þar sé gerð grein fyrir áætluðu umfangi og framkvæmd verksins. Einnig sé þar ákvæði um þóknun stofnunarinnar vegna þjónustunnar með vísun í gjaldskrá.

## 2. Gjaldskrá sé aðgengileg og gagnsæ og vinnuskýrslur nákvæmar

Mikilvægt er að gjaldskrá Framkvæmdasýslu ríkisins sé aðgengileg á vef stofnunarinnar. Einnig þarf hún að vera það gagnsæ að þeir sem nýta sér þjónustu stofnunarinnar velkist ekki í vafa um hvernig þóknun hennar er reiknuð. Loks er mikilvægt að vinnuskýrslur séu nákvæmar og vísi í tilgreind verk.

## 3. Skilamat verka sé unnið innan tilskilins tímafrests

Framkvæmdasýsla ríkisins þarf að taka gerð skilamats fastari tókum en gert hefur verið og vinna skilamatið hraðar en raun ber vitni svo að það nýtist eins og til er ætlast. Að öðrum kosti ber að breyta fyrirkomulagi þess. Þá þarf skilgreining á verklokum að vera skýr.

## 4. Setja þarf verklagsreglu um meiriháttar og minniháttar framkvæmdir

Framkvæmdasýsla ríkisins þarf að skilgreina í verklagsreglu hvað teljast meiriháttar framkvæmdir og hvað minniháttar framkvæmdir. Samkvæmt núgildandi verklagi skal vinna skilamat um fyrrnefndu framkvæmdirnar en skilagrein vegna hinna síðarnefndu.

# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

### 1. Skilgreina þarf verkvið Framkvæmdasýslu ríkisins

„Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins hafa lög um skipan opinberra framkvæmda og sú aðferðafræði sem lögin lýsa að flestu leyti reynst vel. Ráðuneytið tekur undir það að ástæða geti verið til að skoða hvort misræmi sé milli laga og framkvæmdar og hvort rétt sé að skerpa á lagaákvæðum um einstök verkefni Framkvæmdasýslu ríkisins.

Bent skal á að ekki er hægt að segja að Framkvæmdasýslan sé eiginleg stjórnarsýslustofnun, enda annast fjármála- og efnahagsráðuneytið, einstök ráðuneyti og stofnanir flest stjórnarsýsluleg málefni tengd framkvæmdum. Því er hætta á hagsmunarárekstrum milli stjórnarsýslu og framkvæmda ekki mikil.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að stofnunin telur að sami aðili ætti ekki að sinna nema einu eftirtalinna verkefna: Gerð frumathugunar, ráðgjöf um gerð frumathugunar eða umsögn um frumathugun. Telja verður að tiltölulega nýlegt ákvæði í reglugerð sem mælir fyrir um umsögn Framkvæmdasýslu ríkisins um einstaka þætti opinberra framkvæmda hafi verið mikil framför. Með umsögninni er í raun staðfest að unnið hafi verið eftir þeim reglum sem mælt er fyrir um í lögum og reglum um opinberar framkvæmdir og að verkefnið sé tilbúið í næsta áfanga framkvæmdar, þ.e. áætlunargerð. Þrátt fyrir að Framkvæmdasýsla ríkisins hafi unnið sjálfa frumathugunina telur ráðuneytið það ekki nægilega ástæðu til að útiloka stofnunina frá því að veita ráðuneytinu hlutlæga umsögn.

Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að vandkvæði eru á því að byggja upp sérþekkingu á þessu sviði víða í ríkiskerfinu. Einkaaðilar geta unnið hluta verkefna en mikilvægt er að gæta að sérstöðu og stefnu ríkisins ásamt fjárhagslegu aðhaldi. Hafa verður í huga að ýmsir aðilar koma að mati á frumathugunum og fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur eftirlit með því að þær séu unnar með fullnægjandi hætti.

Ráðuneytið telur það koma til álita að styrkja lagaramma um verkefni stofnunarinnar við öflun leiguhúsnæðis. Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga að stofnunin vinnur þessi verkefni í raun í umboði fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem ber ábyrgð á húsnæðismálum stofnana ríkisins skv. lögum. Stofnun sem fyrirhugað er að nýti húsnæðið (hvort sem um er að ræða leiguhúsnæði eða húsnæði sem byggt er á grundvelli laga um opinberar framkvæmdir) er einungis ráðgefandi við öflun eða byggingu húsnæðisins. Þetta hefur nú verið áréttað með breytingum á fjármögnun vinnu Framkvæmdasýslunnar við öflun leiguhúsnæðis og mun fjármála- og efnahagsráðuneytið greiða fyrir slíka ráðgjöf en ekki viðkomandi stofnun.“

## 2. Einstakir verkþættir verði boðnir út

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir það sjónarmið að eðlilegt sé að Framkvæmdasýsla ríkisins bjóði sem mest út einstaka verkþætti opinberra framkvæmda eins og gert hefur verið og þá sérstaklega eftirlit með framkvæmdum á vinnustað. Þó skal bent á að í einstaka tilvikum getur verið æskilegt að stofnunin annist hluta eftirlits enda stuðlar slíkt að viðhaldi þekkingar og stöðugleika í rekstri stofnunarinnar.“

## 3. Frumathugun fari alltaf fram

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið er sammála því að mikilvægt sé að frumathugun verka fari ávallt fram áður en að áætlunargerð (hönnun) kemur. Ráðuneytið mun hér eftir sem hingað til beita sér fyrir því að þau ráðuneyti sem hyggja á opinberar framkvæmdir fari að lögum sem um þær gilda og láti fara fram könnun og samannburð á þeim kostum sem til greina koma við lausn á verkefninu. Gerð frumathugunar eykur festu við undirbúning framkvæmda og gerir eftirfarandi framkvæmdir markvissari og hagkvæmari. Þessi viðleitni hefur skilað góðum árangri en ljóst er að ávallt má gera betur.“

## Viðbrögð Framkvæmdasýslu ríkisins

### 1. Stofnunin geri samninga um þau verk sem hún sinnir

„FSR hefur á undanförunum mánuðum verið að breyta verklagi í þá átt að nú eru gerðir samningar um öll verkefni sem stofnunin sinnir. Einu undantekningarnar eru allra minnstu verkin sem geta t.d. falist í minniháttar ráðgjöf.“

FSR hyggst í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti festa í sessi gerð samninga við verkkaupa um þjónustu og ráðgjöf sem stofnunin veitir vegna öflunar leiguhúsnæðis. Þar komi fram áætlað umfang og forsendur sem liggja að baki því vinnuframlagi sem stofnunin telur til þurfa.“

### 2. Gjaldskrá sé aðgengileg og gagnsæ og vinnuskýrslur nákvæmar

„FSR tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að gjaldskrá skuli vera aðgengileg á vef stofnunarinnar og hefur þegar verið brugðist við og er gjaldskrá FSR nú aðgengileg á vef FSR. FSR tekur einnig undir að gjaldskrá skuli vera eins gagnsæ og frekast er unnt. FSR telur að því verði best náð fram með því að lýsa þeirri aðferðafræði sem stofnunin beitir við útreikning á þóknun hverju sinni, þeim þáttum sem hafa áhrif s.s. eðli verkefnis og hvers konar þjónustu verkefni kallar á s.s. BREEAM og BIM. FSR telur að vinnuskýrslur séu nákvæmar en tekur undir að alltaf má gott bæta og gera betur. Úttektir á gæðakerfi FSR miða enda að því. Ávallt er leitast við að bregðast fljótt og vel við beiðnum um nákvæmari upplýsingar komi fram óskir um slíkt frá verkkaupa.“

### 3. Skilamat verka sé unnið innan tilskilins tímafrests

„FSR tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar um að skilamöt þurfi að liggja fyrr fyrir en reyndin hefur verið. Stofnunin hefur gert átak vegna þessa. FSR telur að skilgreining á verklokum sé skýr þ.e. þau miðast við ábyrgðarúttekt. Þetta kemur skýrt fram í rekstrarhandbók FSR nánar tiltekið í leiðbeiningu um vinnslu skilamata og skilagreina.“

#### 4. Setja þarf verklagsreglu um meiriháttar og minniháttar framkvæmdir

„FSR tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar og telur að skilgreina megi betur hvað felst í meiriháttar og minniháttar framkvæmdum þar sem áhrifaþættir á slíka skilgreiningu eru ekki einungis fjármagn sem þarf til verkefnanna heldur einnig aðrir þættir svo sem flækjustig, eðli verkefnisins og samanburðargildi við önnur verkefni. Þá þarf að hafa í huga að sama á við um skilgreiningu á leiguverkefnum þ.e. hvort um meiriháttar eða minniháttar leiguverkefni er að ræða.“



# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. 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 hafa farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í nóvember 2013 hóf Ríkisendurskoðun frumkvæðisúttekt á Framkvæmdasýslu ríkisins. Þar sem þá var ráðgert að sameina Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteignir ríkissjóðs og leggja fram frumvarp á Alþingi um nýja skipan fasteigna- og framkvæmdamála ríkisins á árinu 2014 var ekki talið rétt að horfa til allrar starfsemi stofnunarinnar heldur einungis til tiltekinna þátta sem fyrirhugaðar breytingar hefðu lítil áhrif á. Markmið úttektarinnar var að leita svara við eftirfarandi spurningum:

Hugað að tilteknum þáttum í starfsemi Framkvæmdasýslu ríkisins

- ✓ Hvernig er háttað aðkomu Framkvæmdasýslu ríkisins að einstökum verkþáttum opinberra framkvæmda (frumathugun, áætlunargerð, verklegum framkvæmdum og skilamati) og hvernig innheimtir stofnunin þóknun vegna þeirra?
- ✓ Hvernig er samskiptum stofnunarinnar við viðskiptavini háttað?

Til að svara fyrrnefndu spurningunni var m.a. stuðst við lög og reglugerðir ásamt fjölmörgum gögnum frá Framkvæmdasýslu ríkisins. Einnig var rætt við starfsmenn hennar og fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Til að fá vísbendingar um viðhorf viðskiptavina Framkvæmdasýslu ríkisins til hennar tók Ríkisendurskoðun viðtöl við nokkra verkkaupa, verktaka og rekstraraðila um samskipti þeirra við stofnunina og þjónustuna sem hún veitir. Jafnframt gerði Ríkisendurskoðun tvær rafrænar viðhorfskannanir meðal viðskiptavina Framkvæmdasýslunnar um nokkra þætti sem lúta að samskiptum þessara aðila. Þar sem undirtektir voru dræmar reyndist önnur könnunin ómarktæk en hin einungis að litlu leyti marktæk.

Ríkisendurskoðun sendi fjármála- og efnahagsráðuneyti og Framkvæmdasýslu ríkisins drög að skýrslunni til umsagnar og óskaði efnislegra athugasemda og viðbragða þeirra við þeim ábendingum sem beinast að þeim. Svör þeirra eru birt hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

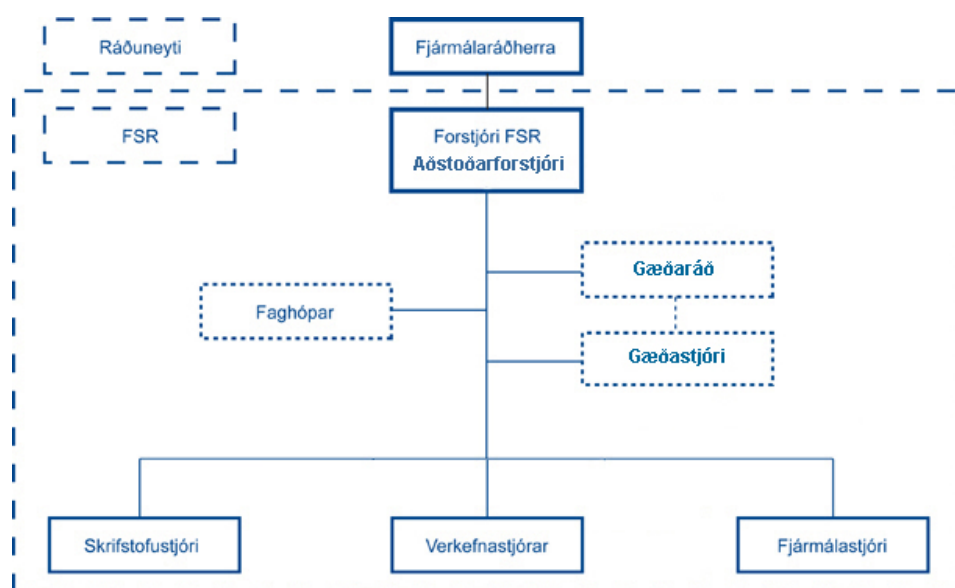
## 2 Framkvæmdasýsla ríkisins

### 2.1 Skipulag og stjórnun

Framkvæmdasýsla ríkisins varð til með lögum um framkvæmdasýslu ríkisins nr. 84/2001 en átti sér forvera í framkvæmdadeild Innkaupastofnunar ríkisins (nú Ríkiskaup) og sinnir í meginatriðum sömu verkefnum og áður. Stofnunin heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti og starfar samkvæmt lögum nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda og reglugerð nr. 71/2001 um skipulag opinberra framkvæmda. Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir (SOF nefndin) er fjármála- og efnahagsráðuneyti til ráðgjafar um fjármálalega framkvæmd laga um skipan opinberra framkvæmda (sjá einnig kafla 3, bls. 17).

Hjá Framkvæmdasýslu ríkisins starfa 27 starfsmenn í 24 stöðugildum. Skipurit frá 1. september 2012 (mynd 2.1) sýnir stjórnskipulega stöðu stofnunarinnar og yfirstjórn.

#### 2.1 Skipurit Framkvæmdasýslu ríkisins\*



\* Sbr. heimasíðu Framkvæmdasýslu ríkisins: <http://www.fsr.is/Um-FSR/Skipurit>

Forstjóri og aðstoðarforstjóri sýndir sem ein heild í skipuriti

Í skipuritinu eru forstjóri og aðstoðarforstjóri stofnunarinnar sýndir sem ein heild. Ekki er gerður greinarmunur á verkefnum þeirra eða ábyrgðarsviðum í skipuritinu sjálfu. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óæskilegt. Þá má finna að því að helstu verkefni stofnunarinnar eru ekki listuð upp í skipuritinu. Í skýringum með skipuritinu eru á hinn bóginn tíunduð þau verkefni sem yfirmenn bera ábyrgð á.

Hinn 10. september 2004 var gerður samningur milli fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) og Framkvæmdasýslunnar þar sem kveðið er á um hlutverk stofnunarinnar og samskiptaferli samningsaðila fest í sessi. Þá er jafnframt kveðið á um gagnkvæmar skyldur ráðuneytis og stofnunar við útfærslu á lögbundnu hlutverki

og verkefnum stofnunarinnar ásamt því að leggja grunn að áætlunargerð og mati á árangri af starfsemi hennar. Gildistími samningsins var fimm ár og hefur hann ekki verið endurnýjaður. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að samningurinn verði endurnýjaður sem fyrst.

Endurnýja þarf samning ráðuneytis og stofnunar

Framkvæmdasýsla ríkisins gerir árlega sérstaka ársáætlun sem byggir á sama grunni og fram kemur í starfsáætlun stofnunarinnar fyrir árin 2005–09 (desember 2004). Að mati Ríkisendurskoðunar þarf Framkvæmdasýslan að endurskoða og uppfæra starfsáætlunina. Í ársáætlunum er m.a. fjallað um einstök markmið og mælikvarða sem tengjast þeim. Þá er fjallað um einstök verkefni sem stofnunin vinnur að á viðkomandi ári. Einnig er rekstraráætlun ársins sett fram og útskýrð. Loks er starfsemi hennar metin samkvæmt mælikvörðum sem fram koma í skorkorti stofnunarinnar.

Starfsáætlun þarf að endurskoða og uppfæra

## 2.2 Þróun rekstrar og afkomu

Almennt fær Framkvæmdasýsla ríkisins ekki framlag úr ríkissjóði til starfsemi sinnar heldur er hún fjármögnuð með sértekjum, þ.e. þóknun fyrir þjónustu við viðskiptavini sína. Á árinu 2009 fékk hún þó 1,4 m.kr. framlag úr ríkissjóði vegna tiltekinna stjórn-sýsluverkefna sem ekki eru seld út. Eins og tafla 2.2 um rekstur árunna 2009–14 sýnir skilaði stofnunin afgangi árin 2009, 2010 og 2013 og er einnig gert ráð fyrir afgangi árið 2014. Stofnunin var aftur á móti rekin með halla árin 2011 og 2012 og gekk þá nokkuð á höfuðstól hennar. Að auki voru felldar niður 15,8 m.kr. uppsafnaðar fjárheimildir í lokafjárlögum 2010. Höfuðstóll hefur engu að síður verið jákvæður öll þessi ár og er áætlað að hann verði jákvæður um 6,7 m.kr. í árslok 2014.

Höfuðstóll verður jákvæður um 6,7 m.kr. í árslok 2014

2.2	Rekstur Framkvæmdasýslu ríkisins 2009–13 og áætlun 2014 í m.kr.*					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Áætlun
Gjöld						
Laun	152,3	152,7	165,6	182,3	206,9	208,0
Önnur gjöld	54,9	71,7	67,6	78,9	71,6	48,2
Gjöld alls	207,2	224,4	233,2	261,2	278,5	256,2
Tekjur						
Sértekjur	216,6	247,2	204,1	253,4	282,7	258,3
Framlag ríkissjóðs	1,4					
Tekjur alls	218,0	247,2	204,1	253,4	282,7	258,3
Hagnaður / tap ársins	10,8	22,8	-29,1	-7,8	4,2	2,1
Lokafjárlög		-15,8				
Höfuðstóll í árslok	30,3	37,3	8,2	0,4	4,6	6,7

\* Byggt á ársreikningum vegna árunna 2009–13 og rekstraráætlun vegna ársins 2014.

Samkvæmt 22. gr. laga um skipan opinberra framkvæmda skal Framkvæmdasýsla ríkisins selja ráðuneytum og ríkisstofnunum þjónustu sína samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og skal hún miðast við að tekjur stofnunarinnar standi undir rekstri hennar. Uppfærð gjaldskrá hennar fyrir árið 2014 var staðfest 6. febrúar 2014 og birt í ársáætlun stofnunarinnar fyrir árið 2014 (apríl 2014).<sup>1</sup> Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að birta hana sérstaklega á vef Framkvæmdasýslu ríkisins um leið og hún

Selur þjónustu sína samkvæmt gjaldskrá

<sup>1</sup> Sbr. Framkvæmdasýsla ríkisins. „Ársáætlun 2014.“

hefur hlotið staðfestingu fjármála- og efnahagsráðuneytis og tryggja þannig að hún sé öllum aðgengileg.<sup>2</sup>

### 2.3 Hlutverk Framkvæmdasýslu ríkisins og helstu verkefni

Sérþekking byggð upp á einum stað

Tilgangurinn með rekstri Framkvæmdasýslu ríkisins er að byggja upp á einum stað innan ríkisgeirans sérþekkingu á opinberum, verklegum framkvæmdum. Undanskildir eru skilgreindir flokkar opinberra framkvæmda sem tiltekna ríkisstofnanir sinna, þ.e. Vegagerðin, Isavia ohf. og Rarik ohf., skv. 17. gr. laga nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda enda hafi stofnanirnar sérstaka aðstöðu til að annast þau verkefni. Þegar Vegagerðin byggir almennt skrifstofuhúsnæði hefur Framkvæmdasýslan þó umsjón með því en hlutafélögin tvö sjá alfarið um sín mál sjálf.

Í lögum nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda merkir opinber framkvæmd gerð, viðhald eða breyting mannvirkis sem ríkissjóður kostar að nokkru eða öllu leyti enda nemi áætlaður kostnaður hans tiltekinni fjárhæð. Ákvæði laganna taka einnig til kaupa og leigu á eignum, eftir því sem við getur átt. Um útboð opinberra framkvæmda fer samkvæmt lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup. Reglugerð nr. 715/2001 um skipulag opinberra framkvæmda skýrir frekar hlutverk og ábyrgð þeirra aðila sem vinna að opinberum framkvæmdum.

Skal vera leiðandi afl á sviði opinberra framkvæmda

Samkvæmt lögum um skipan opinberra framkvæmda skal Framkvæmdasýsla ríkisins vera leiðandi afl á sviði opinberra framkvæmda með það að markmiði að bæta verklag og auka skilvirkni, hagkvæmni og gæði við framkvæmdir ríkisins. Í 19. gr. laganna kemur fram að stofnunin skuli fara með stjórn verklegra framkvæmda af hálfu ríkisins nema annað sé sérstaklega tilgreint í lögnum, jafnframt því sem hún skuli veita ráðuneytum og ríkisstofnunum ráðgjöf um byggingartæknileg málefni og undirbúning framkvæmda. Í 20. gr. laganna kemur einnig fram að hún skuli beita sér fyrir að hagkvæmni sé gætt í skipan opinberra framkvæmda með því að:

- a. veita ráðgjöf og vinna að samræmingu við undirbúning og áætlunargerð við opinberar verkframkvæmdir,
- b. undirbúa og annast framkvæmd útboða og samninga við verktaka,
- c. sjá um reikningshald og greiðslur vegna verka nema öðruvísi um semjast eða ráðherra ákveði annað,
- d. hafa frumkvæði að útgáfu viðmiðana um stærð rýma og gæði opinberra mannvirkja,
- e. byggja upp og viðhalda skrá yfir fasteignir ríkisins sem gagnast ráðuneytum og ríkisstofnunum við stjórn fasteignaumsýslu,
- f. stuðla að þróun verktakamarkaðar og aukinni samkeppni,
- g. stuðla að skilvirkni og faglegum vinnubrögðum í tengslum við verklegar framkvæmdir.

Fjórir áfangar opinberra framkvæmda

Í lögnum er opinberum framkvæmdum skipt í fjóra afmarkaða áfanga: Frumathugun, áætlunargerð, verklega framkvæmd og gerð skilamats (sjá nánar 3.1–3.4). Lögin kveða á um að hlutaðeigandi ráðuneyti, ríkisstofnun eða annar væntanlegur eignaraðili hafi

<sup>2</sup> Framkvæmdasýsla ríkisins hefur þegar brugðist við þessari athugasemd Ríkisendurskoðunar og birt gjaldskrána sérstaklega á vef sínum, sbr. [Gjaldskrá Framkvæmdasýslu ríkisins fyrir árið 2014](#).

umsjón með fyrstu tveimur áföngunum, þ.e. frumathugun og áætlunargerð, en að Framkvæmdasýsla ríkisins skuli fara með yfirstjórn verklegrar framkvæmdar og gerð skilamats. Á síðari árum hafa ráðuneyti einnig falið henni í æ ríkari mæli að hafa umsjón með frumathugun og áætlunargerð. Þar með hefur hún iðulega verið með alla áfanga opinberra framkvæmda á sínum vegum.

Auk þessa skal Framkvæmdasýsla ríkisins vera ráðuneytum og stofnunum til ráðgjafar við áætlunargerð. Að þessu ráðgjafarhlutverki hennar er sérstaklega vikið í 11. gr. reglugerðar um skipulag opinberra framkvæmda. Þar segir að stofnunin veiti ráðgjöf um frumathugun og áætlunargerð við opinberar framkvæmdir sé eftir því leitað. Loks kveða „[Starfsreglur samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir](#)“ á um að nefndin geti leitað umsagnar Framkvæmdasýslu ríkisins um tæknileg atriði sem varða frumathugun eða áætlunargerð.

Veitir ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf og umsögn um tæknileg atriði

Samkvæmt þessu getur Framkvæmdasýslan komið með einum eða öðrum hætti að öllum áföngum opinberra framkvæmda, hvort heldur um er að ræða byggingar eða endurbætur, ýmist sem umsjónaraðili, ráðgjafi eða álitsgjafi. Þetta nær einnig til verkefna sem unnin eru í samstarfi við sveitarfélögin, svo sem byggingar skóla og hjúkrunarheimila og framkvæmda við snjóflóðavarnir. Sömuleiðis hefur Framkvæmdasýslan sinnt gerð og umsjón húsaleigusamninga hjá opinberum aðilum og byggt með því upp faglega þekkingu á húsaleigumálum ríkisins. Þá á stofnunin að hafa frumkvæði að því að semja leiðbeiningar um stærð og gerð mannvirkja og útbúa og viðhalda skrá yfir fasteignir ríkisins sem eiga að nýtast ráðuneytum og stofnunum.

Getur komið að öllum áföngum opinberra framkvæmda

Ríkisendurskoðun telur við hæfi að Framkvæmdasýsla ríkisins hafi almenna umsjón með öllu ferli opinberra framkvæmda enda geti það stuðlað að heildarsýn og samræmi í ferlinu. Slíkt þarf þó að hafa skýra stoð í lögum um skipan opinberra framkvæmda. Þá telur Ríkisendurskoðun óæskilegt að Framkvæmdasýsla ríkisins sinni bæði stjórnarsýslu- og framkvæmdarverkefnum, þ.e. hafi umsjón með sumum þáttum verkefna, veiti ráðgjöf eða umsagnir vegna annarra þátta og hafi eftirlit og meti faglegan og fjárhagslegan árangur enn annarra þátta eða verkefnanna í heild sinni. Slíkt eykur hættu á hagsmunaaðreksstrum, auk þess sem utanaðkomandi aðhald og eftirlit skortir þegar Framkvæmdasýslan er í senn umsjónar- og umsagnaraðili (sjá einnig 3.1).

Skýra þarf betur verksvið Framkvæmdasýslunnar

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að skilgreina betur verksvið Framkvæmdasýslunnar. Þar gætu lög nr. 120/2012 um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála verið góð fyrirmynd. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun æskilegt að Framkvæmdasýslan bjóði sem mest út einstaka verkþætti opinberra framkvæmda, t.d. eftirlit með framkvæmdum á vinnustað, eða feli þá öðrum til úrlausnar til að stuðla að því að fjármunir og þekking nýtist sem best.

Framkvæmdasýsla ríkisins hefur raunar ekki umsjón með öllum opinberum framkvæmdum. Opinber hlutafélög eru undanskilin lögum um opinberar framkvæmdir. Þá hafa tvær A-hluta stofnanir, Háskóli Íslands og Landspítali, sýnt vissa tregðu til að fylgja í einu og öllu ferli opinberra framkvæmda og sinnt sjálfar verklegum framkvæmdum án aðkomu Framkvæmdasýslunnar. Þetta á ekki síst við um ýmiss konar viðhaldsverkefni. Í tilviki Háskólans mun þetta einkum stafa af því að skólinn fjármagn-

Háskóli Íslands og Landspítali fylgja ekki alltaf ferli opinberra framkvæmda

ar húsbyggingar sínar með öðrum hætti en ríkisstofnanir almennt, þ.e. með ágóða af Happraætti Háskólans. Í tilviki Landspítala vega tæknileg mál þyngst. Báðar stofnanirnar hafa sérstaka starfsmenn sem sinna þessum verkefnum.

Þar sem lög um skipan opinberra framkvæmda kveða á um að Framkvæmdasýslan hafi umsjón með opinberum, verklegum framkvæmdum telur Ríkisendurskoðun rétt að stjórnvöld kveði á um heimild stofnana á borð við Háskóla Íslands og Landspítala til að sinna þessum málum á eigin vegum sé slíkt talið heppilegt.

## 2.4 Þróunarverkefni

Framkvæmdasýsla ríkisins hefur frá árinu 2003 unnið í anda gæðastjórnunar. Á árinu 2004 var gerður samningur við fyrirtækið Vottun hf. og stefnt að vottun gæðastjórnunarkerfis Framkvæmdasýslunnar. Á næstu árum var unnið að gæðakerfinu með þetta markmið í huga. Í október 2012 hlaut kerfið vottun sem staðfestir að Framkvæmdasýslan hefur gæðastjórnunarkerfi samkvæmt staðlinum ÍST EN ISO 9001:2008. Vottunin nær til stjórnunar opinberra, verklegra framkvæmda og ráðgjafar til ráðuneyta og ríkisstofnana um byggingartæknileg málefni og undirbúning framkvæmda.

Við gæðastjórnunina er notuð sérstök rekstrarhandbók sem geymir öll skjöl sem starfsmönnum ber að vinna eftir við dagleg störf, svo sem almennar handbækur, samninga, stefnuskjöl, skipulagsskjöl, verklagsreglur, leiðbeiningar og stöðluð form. Til stuðnings gæðakerfinu er skorkort Framkvæmdasýslunnar sem byggt er upp samkvæmt aðferðafræði stefnumiðaðs árangursmats (*Balanced Scorecard*). Helstu áhersluatriði eru skilgreind undir svonefndum víddum. Þær eru þjónusta, fjármál stofnunarinnar, innra starf, starfsmenn og frumkvæði. Þá eru sett fram innan hversrar víddar yfirmarkmið, markmið og mælikvarðar. Mælingar eru gerðar reglulega samkvæmt mælikvörðunum og er niðurstaðan birt í árlegri árangursskýrslu stofnunarinnar. Skorkortið er svo endurskoðað í upphafi hvers árs í samvinnu við faghópa stofnunarinnar og ársáætlun unnin.

Í ársskýrslu Framkvæmdasýslu ríkisins fyrir árið 2012 kemur m.a. fram að stofnunin leggi áherslu á að innleiða nýjungar til að bæta gæði. Í því sambandi sé einkum lögð áhersla á tvennt. Annars vegar á innleiðingu BIM upplýsingalíkana (*Building Information Model*), en það eru rafræn, þrívíð líkön af mannvirkjum til að bæta undirbúning framkvæmda. Með tilkomu þeirra eiga áætlanir að verða nákvæmari. Hins vegar er lögð áhersla á vistvænar vinnuaðferðir í byggingariðnaði.

## 2.5 Fyrirkomulag fasteignamála ríkisins

Framkvæmdasýsla ríkisins á mikil samskipti við Ríkiskaup og Fasteignir ríkissjóðs sem eins og Framkvæmdasýslan heyrar undir fjármála- og efnahagsráðuneyti og koma að fasteignamálum ríkissjóðs. Báðar stofnanirnar eru einnig fjármagnaðar með sértekjum af þjónustu. Snertifletir eru í starfsemi stofnananna þriggja en skýr skil eiga þó að vera milli verkefna þeirra.

Ríkiskaup eru sjálfstæð stofnun sem starfar samkvæmt lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup. Hún annast innkaup fyrir ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki, rannsakar sameiginlegar þarfir á vörum og þjónustu og beitir sér fyrir samræmdum innkaupum til þarfa

Vinnur samkvæmt gæðastjórnunarkerfi

Sérstök rekstrarhandbók notuð

Náið samstarf við Ríkiskaup og Fasteignir ríkissjóðs

ríkisins. Einnig skal stofnunin láta í té aðstoð og leiðbeiningar um útboð og innkaup eftir því sem þörf krefur. Þá sér stofnunin um eignasölu og eignakaup og annast auglýsingu útboða vegna verkefna sem Framkvæmdasýslan hefur umsjón með. Framkvæmdasýslan undirbýr hins vegar útboðsgögn vegna þessara verka, texta auglýsinga og sér um samanburð á tilboðum.

Fasteignir ríkissjóðs eru formlega séð deild innan fjármála- og efnahagsráðuneytis. Þeim er ætlað að annast umsjón, eftirlit og rekstur fasteigna, ráðgjöf í því sambandi og útleigu á fasteignum í eigu ríkisins. Þá eiga Fasteignir ríkissjóðs að tryggja hagkvæma nýtingu á húsnæði ríkisins. Jafnframt ber stofnunin ábyrgð á viðhaldi með breytingum og endurbótum á þeim fasteignum sem stofnunin hefur umsjón með. Í umfangsmiklum viðhaldsverkefnum eða þegar byggt er við húsnæði í eigu ríkisins hafa Fasteignir ríkissjóðs yfirleitt leitað til Framkvæmdasýslu ríkisins um umsjón með verkefnum. Fulltrúi Fasteigna ríkisins hefur þá verið í stýrihópi eða byggingarnefnd verkefnisins. Engu að síður eru dæmi um að Fasteignir ríkissjóðs hafi séð um útboðsskyldar framkvæmdir sem ættu að vera á hendi Framkvæmdasýslunnar samkvæmt lögum og verklagi að fenginni umsögn samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir. Hér má m.a. nefna framkvæmdir við lögreglustöðina við Hverfisgötu 113–115. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þetta óeðlileg vinnubrögð. Þar breytir engu þótt slík verk séu almennt boðin út eða unnin samkvæmt rammamningum.

Dæmi um að verk-  
svið Fasteigna  
ríkisins og Fram-  
kvæmdasýslunnar  
skarist

Hinn 23. nóvember 2010 skipaði fjármálaráðherra starfshóp um skipulag fasteigna-, framkvæmda- og innkaupamála. Hópurinn skyldi m.a. kanna kosti og galla þess að sameina Ríkiskaup, Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteignir ríkissjóðs í eina eða tvær stofnanir. Einnig skyldi hópurinn kanna kosti þess að færa til sameinaðrar stofnunar, að hluta til eða öllu leyti, umsýslu fasteigna ríkisins sem eru í umsjón annarra aðila en Fasteigna ríkissjóðs og vinna tillögur að almennri stefnumörkun ríkisins í mannvirkja- og framkvæmdamálum til framtíðar.<sup>3</sup> Með þessum breytingum yrði öll fasteignaumsýsla með ríkiseignir á einum stað, þ.e. sama stofnunin sæi um kaup og byggingu húsnæðis fyrir ríkið og annaðist rekstur húsnæðisins, viðhald og breytingar á því út líftíma þess. Auk þess mætti nýta betur sérfræðiþekkingu starfsmanna og byggja á einum stað upp öflugan gagnabanka um allar opinberar framkvæmdir vegna mannvirkja.

Hugmyndir um að  
sameina Ríkiskaup,  
Framkvæmdasýslu  
ríkisins og Fast-  
eignir ríkissjóðs

Í tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar um aukna framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri frá 11. nóvember 2013 er einnig lagt til að rekstur Fasteigna ríkissjóðs, Framkvæmdasýslu ríkisins, jarðaumsýslu ríkisins og fasteigna Stjórnarráðsins verði sameinaður í eina fasteignaumsýslustofnun. Þá kemur fram í frumvarpi til fjárlaga vegna ársins 2014 að kannaðir hafi verið kostir þess að sameina Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteignir ríkissjóðs. Gert sé ráð fyrir að hafist verði handa við þá sameiningu haustið 2013 og að henni ljúki með framlagningu frumvarps um nýja skipan fasteigna- og framkvæmdamála ríkisins á árinu 2014.<sup>4</sup>

Samkvæmt upplýsingum Framkvæmdasýslu ríkisins í apríl 2014 er þetta ferli ekki hafið formlega og hefur yfirstjórn stofnunarinnar ekki verið tilkynnt um að ráðast skuli í

<sup>3</sup> Sjá [svar fjármálaráðherra á Alþingi 15.03 2012](#).

<sup>4</sup> Sbr. [Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2014](#), bls. 425.

Sameiningarferli ekki hafð

sameiningu stofnananna. Stjórnendur þeirra hafi þó rætt saman og hist á fundum með einstaka starfsmönnum, m.a. til að ræða gæðastjórnunarmál og gerð heimasíðu. Yfirstjórn Framkvæmdasýslunnar hafi ennfremur haft samband við tengilið í fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna fyrirhugaðrar sameiningar. Loks hafi sameiningin verið rædd á starfsmannafundum Framkvæmdasýslunnar og á stefnumótunarfundi gæðaráðs og starfsfólk verið upplýst um stöðu mála.

Óvissa um sameiningu og lagafrumvarp

Af upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti frá miðjum maí 2014 má ráða að alls óvíst sé hvort af fyrirhugaðri sameiningu Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteigna ríkissjóðs verði á næstunni. Stefnt sé að því að auka samstarf stofnananna, m.a. með því að sameina stoðþjónustu. Ekki sé hins vegar talið rétt að sameina stofnanirnar að svo stöddu. Eins sé ólíklegt að frumvarp um nýja skipan fasteigna- og framkvæmdamála ríkisins verði lagt fram í ár.

Nýjar hugmyndir um fyrirkomulag fasteignamála

Nú er til skoðunar í fjármála- og efnahagsráðuneyti að sameina Fasteignir ríkissjóðs og jarðaumsýslu ríkisins sem heyrir undir skrifstofu stjórnunar og umbóta ráðuneytisins. Ekki þarf lagabreytingu til þess. Annað skref sé að endurmóta stefnu, áherslur og vinnubrögð sameinaðrar stofnunar. Vel komi til greina að Framkvæmdasýsla ríkisins verði hluti þessa sameiningarferils enda fylgi því margvíslegir kostir. Til að ná því fram þurfi að móta hlutverk sameinaðrar stofnunar og breyta lagamma um opinberar framkvæmdir og fjármögnun þeirra. Eftir sem áður myndu Landspítali og Háskóli Íslands þó sjá um rekstur fasteigna sinna og eftir atvikum um verklegar framkvæmdir en Framkvæmdasýsla ríkisins veita þeim þjónustu.

Þá hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti upplýst að allar hugmyndir um breytingar á fyrirkomulagi fasteignamála ríkisins tengist breytingum á lögum nr. 88/1997 um fjárréiður ríkisins en frumvarp til laga um opinber fjármál var lagt fram á Alþingi 31. mars 2014.

Ný lög verði samin um fasteignamál ríkisins

Ríkisendurskoðun hefur fullan skilning á því að forsendur kunni að breytast og valda því að fyrirhuguð áform frestist eða taki breytingum. Að mati stofnunarinnar hníga þó sterk rök að auknu samstarfi eða jafnvel sameiningu Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteigna ríkissjóðs. Bent hefur verið á að slíkt sé m.a. í samræmi við skipan mála annars staðar á Norðurlöndum. Þar eru alls staðar „reknar fasteignastjórnunarstofnanir eða -félög þar sem húsnæðismálin eru felld í samræmdan farveg þar sem undirbúningur, bygging, eignarhald og rekstur eru á einni hendi“.<sup>5</sup> Eins verður að telja æskilegt að fram fari heildarendurskoðun á fyrirkomulagi stjórnunar fasteignamála ríkisins og að ný lög um málaflokkinn verði samin í tengslum við hana. Í þessu sambandi má geta þess að um Fasteignir ríkissjóðs gilda ekki sérstök lög, enda er hún eins og áður sagði formlega séð deild innan fjármála- og efnahagsráðuneytis.

---

<sup>5</sup> Sbr. Óskar Valdimarsson. [Valkostir við skipulag fasteignastjórnunar í ríkisrekstri á Íslandi](#). MPA-ritgerð. Stjórnmalafraeðideild Háskóla Íslands, 2010, bls. 79.



## 3 Opinberar framkvæmdir

Eins og fram kom í kafla 2.3 skiptast opinberar framkvæmdir í fjóra afmarkaða áfanga: Frumathugun, áætlunargerð, verklega framkvæmd og gerð skilamats. Þessir áfangar eru skilgreindir í meginatriðum í [lögum nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda](#) og þar er sömuleiðis greint frá því hvaða aðili ber ábyrgð á hverjum þeirra. Nánar er gerð grein fyrir þeim í [reglugerð nr. 715/2001 um skipulag opinberra framkvæmda](#), í [„Verklagsreglum um tilhögun frumathugunar, áætlunargerðar og verklegrar framkvæmdar við opinberar framkvæmdir“](#) sem fjármálaráðuneyti gaf út 27. maí 2002 og í [„Reglum um fyrirkomulag skilamats“](#) sem Framkvæmdasýsla ríkisins gaf út 21. september 2001 og fjármálaráðuneyti staðfesti.

Lög og reglur um opinberar framkvæmdir

Eins og áður hefur komið fram er samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir (SOF nefndin) fjármála- og efnahagsráðuneyti til ráðgjafar um fjármálalega framkvæmd laga um skipan opinberra framkvæmda. Hún skal leiða saman sjónarmið eignaraðila opinberra framkvæmda á undirbúnings- og framkvæmdastigi og rannsaka frumathugun og áætlunargerð sem er undanfari verklegrar framkvæmdar. Nefndin getur leitað umsagnar Framkvæmdasýslu ríkisins um tæknileg atriði sem varða þessa undirbúningsáfangana. Hún fylgist að öðru leyti með framkvæmd fjármálalegrar hliðar opinberra framkvæmda. Starfsreglur hennar eru frá 21. september 2001. Nefndin kemur ekki að öllum verkefnum sem Framkvæmdasýslan sinnir, t.d. vegna þjónustu hennar og ráðgjafar við öflun leiguhúsnæðis fyrir ráðuneyti og opinberar stofnanir (sjá kafla 3.5) en þau verkefni eru ekki skilgreind sem verklegar, opinberar framkvæmdir.

Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir

### 3.1 Frumathugun

Frumathugun er fyrsti áfangi opinberrar framkvæmdar. Í lögum um skipan opinberra framkvæmda kemur fram að hún feli í sér könnun og samanburð þeirra kosta sem koma til greina við laus þeirra þarfa sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja. Jafnframt skuli þar huga að áætluðum stofnkostnaði og árlegum rekstrarkostnaði. Samkvæmt lögnum skal frumathugun fara fram á vegum hlutaðeigandi ráðuneytis, ríkisstofnunar, sveitarfélags eða annarra væntanlegra eignaraðila. Í reglugerð um skipulag opinberra framkvæmda kemur þó fram að ráðuneytið geti falið öðrum gerð frumathugunar en það beri engu að síður ábyrgð á henni og framlagningu hennar.

Ráðuneyti, ríkisstofnanir eða sveitarfélög skulu vinna frumathugun

Í „Verklagsreglum um tilhögun frumathugunar, áætlunargerðar og verklegrar framkvæmdar við opinberar framkvæmdir“ kemur fram að frumathugun skiptist í tvo meginþætti: Forathugun og frumáætlun. Í forathugun skal fyrirhuguðu verkefni lýst, þeirri þörf sem því er ætlað að mæta, eðli þess, umfangi og markmiðum sem einnig eru sett í samhengi við þróunaráætlun viðkomandi málaflokks og eftir atvikum stærri uppbyggingaráform viðkomandi starfsemi. Jafnframt skal þar efna til samráðs við notendur mannvirkis. Þá skulu þar færð ítarleg rök fyrir ástæðum þess að ráðast í verkefnið, stillt upp valkostum (t.d. bygging, kaup eða leiga mannvirkis) og lögð fram

Forathugun og frumáætlun

rökstudd tillaga um eina lausn verkefnisins, m.a. út frá stofn- og rekstrarkostnaði og hagkvæmni lausna.

Frumathugun lýkur með greinargerð

Í frumáætlun eru lagðar fram forsendur lausnarinnar, frumuppdrættir og kostnaðar-, tíma- og rekstraráætlanir. Kostnaðaráætlun á þessu stigi er byggð á tegund byggingar og áætlaðri stærð. Frumathugun lýkur með greinargerð um þá lausn sem ákvörðun hefur verið tekin um og skal hlutaðeigandi fagráðuneyti yfirfara þær niðurstöður. Fallist það á forsendur hennar sendir það fjármála- og efnahagsráðuneyti frumathugunina til meðferðar og óskar eftir heimild þess til að hefja áætlunargerð. Áður þarf samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir þó að yfirfara hvort hún uppfylli skilyrði laga og reglugerðar.

Lög og reglur kveða ekki á um beina aðkomu Framkvæmdasýslunnar

Hvorki í lögnum né verklagsreglunum er getið um beina aðkomu Framkvæmdasýslu ríkisins að gerð frumathugunar. Í 11. gr. reglugerðar um skipulag opinberra framkvæmda kemur hins vegar fram að Framkvæmdasýslan veiti ráðgjöf um frumathugun sé eftir því leitað. „Starfsreglur samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir“ kveða einnig á um að nefndin geti leitað umsagnar stofnunarinnar um tæknileg atriði sem varða frumathugun eða áætlunargerð.

Á síðari árum hafa ráðuneyti falið Framkvæmdasýslu ríkisins í æ ríkari mæli að hafa umsjón með frumathugunum fyrir sína hönd auk þess að gefa umsagnir um þær þegar aðrir aðilar sinna þeim. Í gæðakerfi stofnunarinnar eru þess vegna bæði verklagsreglur, leiðbeiningar og stöðluð form um hvernig standa skuli að gerð frumathugunar þegar hún vinnur hana sjálf og hvernig hún stendur að gerð umsagnar um frumathugun ef einhver annar vinnur hana. Fjármála- og efnahagsráðuneyti óskar reyndar ævinlega umsagnar Framkvæmdasýslunnar um frumathuganir, óháð því hver vinnur hana. Hafi Framkvæmdasýslan haft umsjón með vinnslu frumathugunar er ekki unnin umsögn heldur einungis skrifað bréf þar sem aðkomu stofnunarinnar er getið og staðfest að unnið hafi verið samkvæmt verklagsreglu fjármála- og efnahagsráðuneytis um frumathugun.

Hætta á hagsmunarárekstrum

Að mati Ríkisendurskoðunar ætti sami aðili ekki að sinna nema einu eftirtalinna verkefna: Gerð frumathugunar, ráðgjöf um gerð frumathugunar eða umsögn um frumathugun. Annað skapar hættu á hagsmunarárekstrum. Þá er ljóst að utanaðkomandi aðhald og eftirlit skortir í þeim tilvikum þegar Framkvæmdasýslan vinnur sjálf frumathuganir.

Frumathugun fari alltaf fram

Í 4. gr. reglugerðar um skipulag opinberra framkvæmda kemur fram að gerð frumathugunar sé grundvöllur frekari ákvarðanatöku um framhald verksins. Óheimilt sé að hefjast handa við áætlunargerð fyrr en frumathugun er lokið. Í 5. gr. laga um skipan opinberra framkvæmda kemur einnig fram að hafi stjórnvöld ákveðið að veita fé til opinberrar framkvæmdar í fjárlögum, án þess að frumathugun hafi verið gerð, þá skuli hún eigi að síður fara fram.

Þrátt fyrir þetta er frumathugun ekki alltaf gerð, t.d. þegar ráðuneytið sem stendur að framkvæmdinni metur þörfina á að hefja framkvæmdina það brýna að ekki þurfi að fara fram frumathugun. Stjórnvöld fara því ekki alltaf eftir ákvæðum laga og reglu-

gerðar í þessu sambandi. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þetta óásættanleg vinnubrögð. Fylgja ber ákvæðum gildandi laga og reglna enda telst frumathugunin, ásamt þeirri þarfagreiningu, húsrýmisáætlun og tillögu að lausn sem hún felur í sér, vera nauðsynlegur undirbúningur og forsenda þess að ráðist sé í næsta áfanga framkvæmdanna.

Stjórnvöld fara ekki alltaf eftir ákvæðum laga og reglugerðar

### 3.2 Áætlunargerð

Áætlunargerð, oft nefnt hönnunarstigið, er annar áfangi opinberrar framkvæmdar og skal fara fram eftir að frumathugun er formlega lokið og samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir hefur afgreitt hana. Tilgangur áætlunargerðar er að fyrir liggi nákvæmar forsendur fyrir gerð mannvirkis áður en verkleg framkvæmd hefst. Hún skiptist í fjóra eftirfarandi meginþætti:

Gera skal áætlun eftir að frumathugun er lokið

- ✓ Frumhönnun
- ✓ Verkhönnun
- ✓ Útboðsgögn
- ✓ Áætlanir og afgreiðsla

Samkvæmt lögum um skipan opinberra framkvæmda fer áætlunargerð fram á vegum hlutaðeigandi ráðuneytis, ríkisstofnunar, sveitarfélags eða annarra eignaraðila í samráði við Framkvæmdasýslu ríkisins. Ráðuneytið getur þó falið öðrum að vinna að áætlunargerðinni en ber ábyrgð á henni og framlagningu hennar. Þegar opinberri framkvæmd, sem ríkið og annar aðili standa að, er ráðstafað til áætlunargerðar er gerður samningur milli eignaraðila og þeirra aðila sem taka að sér áætlunargerðina. Þátttaka ríkissjóðs í kostnaði vegna áætlunargerðar er háð skriflegu samþykki fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Ráðuneyti, ríkisstofnanir eða sveitarfélög skulu sinna áætlunargerð

Samkvæmt reglugerð um skipulag opinberra framkvæmda felst hlutverk Framkvæmdasýslu ríkisins við áætlunargerð hlutaðeigandi ráðuneyta í að samræma form og undirbúa samninga við ráðgjafa og aðra þá sem að áætlunargerðinni vinna. Þá veitir hún fjármála- og efnahagsráðuneyti og samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir einnig umsögn um áætlunina. Loks hefur hlutaðeigandi ráðuneyti stundum falið Framkvæmdasýslunni umsjón með áætluninni í heild sinni.

Framkvæmdasýslan veitir umsögn um áætlunina

Í reglugerð nr. 715/2001 kemur m.a. fram að áætlunargerð felist í fullnaðarhönnun mannvirkis vegna nýbygginga eða breytinga og áætlun um heildarkostnað og rekstrar-kostnað til minnst fimm ára eftir að framkvæmd er lokið. Hönnuðir gera kostnaðaráætlanir á áætlunarstiginu út frá hönnun mannvirkisins og eru þær byggðar á magn-tölum. Framkvæmdasýslan rýnir þær áætlanir og gerir svo heildarkostnaðaráætlun sem lögð er fyrir verkkaupa. Við opnun tilboða er lögð fram kostnaðaráætlun verkframkvæmdar (verktakakostnaður) sem er hluti af heildarkostnaðaráætlun.

Gerir heildar-kostnaðaráætlun

Nákvæmni kostnaðaráætlana eykst eftir því sem hönnunin er lengra á veg komin. Í stærri verkum má gera ráð fyrir þremur kostnaðaráætlunum á áætlunargerðartíma eða hönnunartíma, þ.e. kostnaðaráætlun frumhönnunar, kostnaðaráætlun verkhönnunar og heildarkostnaðaráætlun þar sem búið er að bæta við m.a. hönnuðarkostnaði, kostnaði við ráðgjöf og umsjón og þóknun Framkvæmdasýslunnar. Þegar verkkaupar

semja við Framkvæmdasýsluna um að hún hafi umsjón með tiltekinni framkvæmd er heildarkostnaðaráætlun Framkvæmdasýslunnar fylgiskjal með verkkaupasamningi.

Framkvæmdir hefjast ekki fyrr en áætlunargerð er lokið

Þegar Framkvæmdasýslan hefur ekki umsjón með áætlunargerð sendir fjármála- og efnahagsráðuneyti stofnuninni útboðsgögn til yfirferðar. Geri hún athugasemdir við gögnin kemur hún ábendingum sínum á framfæri við hönnuða í samráði við verkkaupa. Áætlunargerð telst lokið þegar samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa formlega fallist á hana að fenginni umsögn Framkvæmdasýslu ríkisins. Áætlunargerð er grundvöllur frekari ákvarðanatöku um framhald verksins. Óheimilt er að hefjast handa við verklega framkvæmd fyrr en áætlunargerð er lokið.

### 3.3 Verkleg framkvæmd

Bygging eða smíði mannvirkis

Verkleg framkvæmd er þriðji áfangi opinberrar framkvæmdar. Þessi áfangi er hin eiginlega bygging eða smíði mannvirkis og þar fellur til stærsti hluti kostnaðar. Verkleg framkvæmd inniheldur eftir atvikum eftirtalda fimm meginþætti:

- ✓ Undirbúning
- ✓ Útboð
- ✓ Framkvæmd
- ✓ Eftirlit
- ✓ Afhendingu

Tryggja þarf fjármögnun

Ekki er heimilt að hefja verklega framkvæmd fyrr en fjármögnun er tryggð og staðfesting fagráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis liggur fyrir. Sé um að ræða sameiginlega framkvæmd ríkis og annars aðila, t.d. sveitarfélags, þarf staðfesting hans einnig að liggja fyrir.

Framkvæmdasýslan hefur umsjón með verklegri framkvæmd

Framkvæmdasýsla ríkisins hefur umsjón með verklegri framkvæmd og ber á henni ábyrgð gagnvart verkkaupa sem kaupir þjónustu af stofnuninni. Jafnframt ber hún ábyrgð á framkvæmdaefirliti á verk tímanum. Stofnuninni er heimilt að ráða eftirlitsaðila að verkefninu og gerir hún þá skriflegan samning við hann um aðstoð við eftirlit. Í gæðakerfi Framkvæmdasýslunnar eru ítarlegar leiðbeiningar um hvernig stofnunin hagar eftirliti sínu með framkvæmdum.

Mismunandi verkkaupasamningar

Eins og áður hefur komið fram gaf fjármálaráðuneyti hinn 27. maí 2002 út verklagsreglur um tilhögun frumathugunar, áætlunargerðar og verklegrar framkvæmdar við opinberar byggingar. Eftir að verkbeiðni hefur verið staðfest er gerður verkkaupasamningur á stöðluðu formi. Mismunandi samningar eru gerðir eftir því á hvaða stigi framkvæmdin er (frumathugun, áætlunargerð, verkleg framkvæmd). Einnig er mismunandi hvort verkkaupi er einn eða fleiri (t.d. þegar sveitarfélag er aðili framkvæmdar í samvinnu við ríkið) og einnig eru mismunandi samningar eftir því hvort Framkvæmdasýsla ríkisins sér um bókhalds- og greiðsluþjónustu verksins eða hvort verkkaupi heldur sjálfur utan um hana.

Ef Framkvæmdasýsla ríkisins sér um alla þessa þætti er gerður einn verkkaupasamningur. Ráðuneytið er þá verkkaupi og Framkvæmdasýslan verksali. Í slíkum samningi er

m.a. kveðið á um skipulag, boðleiðir, samskipti, upplýsingagjöf og þóknun Framkvæmdasýslunnar. Fylgiskjöl með samningnum eru skipurit verkefnisins, heildarkostnaðaráætlun, greiðsluáætlun og gjaldskrá.

Framkvæmdasýslan sér einnig um gerð verksamninga milli verkkaupa og verktaka. Stofnunin er ekki beinn aðili að þeim samningum en hún staðfestir með undirritun sinni að þeir séu tilbúnir til undirritunar. Samningarnir eru á stöðluðu formi og vistaðir í gæðakerfi Framkvæmdasýslunnar.

Framkvæmdasýslan sér um að ítarlegar upplýsingar á samræmdu formi um framvindu verksins og fjárhagsstöðu þess berist reglulega til verkkaupa í framvinduskýrslum. Í þeim er gerð grein fyrir stöðu verksins miðað við áætlanir og metið hvort verkið verði innan áætlunar við verklok. Þá er gerð grein fyrir aukaverkum, viðbótarverkum og magnbreytingum. Upplýsingar til verkkaupa eru einnig sendar í tölvupósti og/eða sérstakur verkefnavefur notaður sem verkkaupar hafa aðgang að. Stundum er skipaður sérstakur stýrihópur sem í sitja fulltrúar verkkaupa, rekstraraðila hlutaðeigandi stofnunar og Framkvæmdasýslunnar.

Meðhöndlun reikninga frá ráðgjöfum og verktökum er samkvæmt verklagsreglum sem eru í gæðakerfi Framkvæmdasýslunnar og fara í gegnum rafrænt samþykkaferli. Gjaldlagi er áætlaður u.þ.b. tveimur vikum eftir móttöku. Verkefnastjórar fara yfir reikninga og fylgiskjöl og samþykkja eða hafna reikningum eftir atvikum. Við höfnun eru reikningar endursendir og óskað eftir frekari útskýringum eða fylgigögnum. Eftir að verkefnastjórar samþykkja reikningana fara þeir til samþykktar hjá forstjóra. Verkkaupar fá ekki þessa reikninga til samþykktar enda hafa þeir falið Framkvæmdasýslunni að hafa umsjón og eftirlit með verkinu. Þeir geta þó hvenær sem er kallað eftir þeim. Hið sama gildir í samstarfsverkefnum ríkis og sveitarfélaga eins og við byggingu dvalar- og hjúkrunarheimila og skóla.

Á undanförunum árum hefur Framkvæmdasýslan í auknum mæli séð sjálf um eftirlit með verklegum framkvæmdum en ekki falið það öðrum sem henni er þó heimilt að gera. Farið er á verkstað og fylgst með framvindu verksins og samráð haft við verkstjóra og tæknimenn verktaka. Framkvæmdasýslan heldur reglulega verkfundi með verktaka. Þegar hún hefur falið eftirlitið öðrum er það gert í útboði. Dæmi eru um að hönnuðir séu fengnir til að aðstoða við faglegt eftirlit þegar verkefnið krefst sérfræðikunnáttu sem Framkvæmdasýslan býr ekki yfir en fjárhagslegt eftirlit er alltaf á hendi hennar.

Þá má nefna að ný byggingarreglugerð nr. 112 tók gildi í febrúar 2012 en hún á stoð í lögum nr. 160/2010 um mannvirki. Þar eru þau nýmæli að byggingarstjóri er ekki lengur skilgreindur sem starfsmaður verktaka heldur skal hann vera faglegur fulltrúi eiganda og gæta hagsmuna hans. Þetta byggir á eftirfarandi heimildarákvæði 28. gr. laganna:

Fyrirtæki og stofnanir geta í eigin nafni borið ábyrgð sem byggingarstjórar við mannvirkjagerð enda starfi þar maður við byggingarstjórn sem hefur starfsleyfi til að annast umsjón með þeirri gerð mannvirkis, sbr. 4. mgr. 27. gr.

Upplýsingar um framvindu verks og fjárhagsstöðu

Reikningar meðhöndlaðir samkvæmt verklagsreglum

Sér sjálf um eftirlit með verklegum framkvæmdum

Byggingarreglugerð frá febrúar 2012

Samkvæmt reglugerðinni á einn byggingarstjóri að vera við stjórn byggingarframkvæmda hvers leyfisskylds mannvirkis. Hann á að gæta réttmætra hagsmuna eigna gagnvart byggingaryfirvöldum, hönnuðum, iðnmeisturum og öðrum sem að mannvirkjagerðinni koma. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytis til Framkvæmdasýslunnar, dags. 27. febrúar 2013, kemur fram að Fasteignir ríkissjóðs og Framkvæmdasýslan muni sem stofnanir gegna hlutverki byggingarstjóra þegar um leyfisskyldar byggingaframkvæmdir er að ræða. Verksvið Framkvæmdasýslunnar hefur því víkkað enn frekar.

Umsjón og eftirlit mætti vera skilvirkara

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við verkkaupa og verktaka sem staðið hafa að opinberum framkvæmdum kom fram það sjónarmið að umsjón og eftirlit Framkvæmdasýslunnar á byggingarstað mætti vera skilvirkara. Einnig var nefnt að gæðaeftirlit stofnunarinnar mætti vera í fastari skorðum og að hún treysti of mikið á gæðaeftirlit verktaka en kröfur eru gerðar í útboðum um hvernig þeir skulu standa að því. Þá kom fram sú skoðun að heppilegast væri að eftirlitið yrði boðið út til að tryggja sem best faglega nálgun.

### 3.4 Skilamat/skilagrein

Mat á framkvæmd miðað við áætlun og hliðstæð verk

Síðasti áfangi opinberra framkvæmda er gerð skilamats eða skilagreinar þar sem leitast er við að setja fram greinargott yfirlit um framgang verkefna og mat á árangri þeirra. Almenna reglan er sú að skilamat sé gert fyrir sérhvert fullnið verkefni. Kveðið er á um þetta í 16. gr. laga um skipan opinberra framkvæmda. Þar segir m.a.:

Að lokinni verklegri framkvæmd og úttekt skal fara fram skilamat. Í matinu skal gerð grein fyrir því hvernig framkvæmd hefur tekist miðað við áætlun. Enn fremur skal þar gerður samanburður við hliðstæðar framkvæmdir sem þegar hafa verið metnar.

Framkvæmdasýslan ber ábyrgð á gerð skilamats

Í lögnum er einnig kveðið á um að Framkvæmdasýsla ríkisins skuli bera ábyrgð á gerð skilamats, setja nánari reglur um fyrirkomulag þess og sjá um að greinargerðir um það séu lagðar fyrir fjárlaganefnd Alþingis, samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og eignaraðila.

Skilgreina þarf hvað átt er við með verklokum

Fjármálaráðuneyti staðfesti gildandi reglur Framkvæmdasýslu ríkisins um fyrirkomulag skilamats 21. september 2001. Þar kemur m.a. fram að skilamat skuli „gefið út án tafar og skal við það miðað að það liggi fyrir eigi síðar en 6 mánuðum frá verklokum“ (2. gr.). Samkvæmt verklagsreglum stofnunarinnar skal skilamat þó fyrst unnið eftir að ábyrgðarúttekt verksins hefur farið fram. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að skilgreina hvað átt er við með verklokum, þ.e. hvort um sé að ræða lokaúttekt byggingarfulltrúa eða ábyrgðarúttekt. Í reglum um fyrirkomulag skilamats er þess einnig getið að við minniháttar verk eða framkvæmdir sem hafi lítið samanburðar- eða upplýsingagildi sé heimilt að einfalda umfjöllun í skilamati (3. gr.). Þegar þessi háttur er hafður á er skýrslan nefnd „skilagrein“ til afmörkunar frá skilamati. Loks er gerð grein fyrir fjórum meginköflum skilamats: Undirbúningi, verklegri framkvæmd, reikningslegu uppgjöri og samantekt/niðurstöðum.

Þrátt fyrir ákvæði laga og reglna um tiltekinn frest til að vinna skilamat getur liðið mun lengri tími en þau kveða á um þar til skilamat er gefið út og dæmi eru um að þau hafi ekki verið gerð fyrir en nokkrum árum eftir verklok. Ýmsar ástæður eru fyrir þessu en oft er um að ræða mannabreytingar innan Framkvæmdasýslunnar, þ.e. verkefnastjóri hlutaðeigandi framkvæmdar lætur af störfum áður en tími er kominn til að gera skilamatið. Að mati Ríkisendurskoðunar er óeðlilegt að gerð skilamats ráðist af slíkum þáttum. Þá dregur það úr trúverðugleika gæðakerfis Framkvæmdasýslunnar að reglum skuli ekki fylgt.

Langur tími getur liðið þar til skilamat er gefið út

Í kafla 3.7 um samanburð kostnaðar og áætlunar er fjallað um framkvæmdir sem lauk á árunum 2002–11 og byggja upplýsingarnar um verkin á skilamati þeirra. Skilamat vegna framkvæmda sem lauk á árunum 2012 og 2013 liggur ekki fyrir. Þá á Framkvæmdasýslan að vinna skilamat í samvinnu við verkkaupa en stundum hefur verið misbrestur á því.

Skilamat verka sem lauk á árunum 2012–13 liggur ekki fyrir

Í rekstrarhandbók Framkvæmdasýslunnar í gæðakerfinu eru stöðluð skjöl um skilagreinar vegna minniháttar verka. Ekki liggur þó fyrir skilgreining á því hvenær verk telst vera minniháttar og hvenær meiriháttar heldur ræðst slíkt af eðli verkefnis og ákvörðun hverju sinni. Sem dæmi má nefna framkvæmdir við fornleifagröft á Alþingisreit árin 2008–09. Gengið var frá skilagreini í janúar 2012 og kemur þar fram að heildarkostnaður framkvæmdanna hafi numið 274,2 m.kr. Hér virðast a.m.k. fjárhagsleg rök fyrir því að skilgreina verkið sem meiriháttar framkvæmd og ganga frá skilamati en ekki skilagreini. Oftast mun þó gerð skilagreini vegna viðhaldsverka eða verkefna sem ekki teljast til verklegra framkvæmda. Undir þau fellur t.d. almenn ráðgjöf og þjónusta við öflun leiguhúsnæðis. Engin fjárhæðarmörk hafa verið sett í þessu sambandi.

Skilgreina þarf mun minniháttar og meiriháttar verka

Athygli vekur að í skilagreinum vegna öflunar leiguhúsnæðis koma ekki fram neinar upplýsingar um fjárhæðir heldur einungis lýsingar, t.d. hvert var upphaf verkefnisins, að gerð hafi verið húsrýmisáætlun, hversu mörg tilboð bárust, að gerður hafi verið leigusamningur við tiltekinn aðila og hvernig staðið var að eftirliti. Engar upplýsingar eru um hvað verkefnið megi kosta, fjárhæðir tilboða sem bárust og greiningu á þeim og fjárhæð leigusamnings sem gerður var. Dæmi um slíkt er t.d. 25 ára leigusamningur upp á um 2,7 ma.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta ekki ásættanlegt enda verður tæpast litið á jafn kostnaðarsamar framkvæmdir sem „minniháttar“ verkefni. Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að Framkvæmdasýsla ríkisins skilgreini betur hvað felst í minniháttar verkefnum.

Einfaldar skilagreinar vegna öflunar leiguhúsnæðis

Framkvæmdasýsla ríkisins hefur upplýst að það sé vilji fjármála- og efnahagsráðuneytis að fjárhæðir tilboða vegna leiguhúsnæðis séu ekki birtar í skilagreinum. Slíkar upplýsingarnar séu oft viðkvæmar og gætu haft áhrif á markaðinn. Leigusamningar séu þó jafnan þinglýstir og verði þar með opinberir þó að þeir séu ekki birtir í skilagreinum. Að mati Ríkisendurskoðunar stríða þessi vinnubrögð gegn ákvæðum laga nr. 84/2007 um opinber innkaup um að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup. Eðlilegt virðist að hafa sama hátt á og í útboðum vegna verklegra framkvæmda. Þar eru bjóðendur taldir upp og öll tilboðsverð birt og borin saman við kostnaðaráætlun.

Fjárhæðir tilboða vegna leiguhúsnæðis ekki birtar í skilagreinum

Skilamat ekki nægilega góð samtímaheimild

Árið 2012 birtist í *Þjóðarspegli* Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands grein sem nefnist „Á skilamat rétt á sér?“<sup>6</sup> Þar kemur fram að skilamat hafi upprunalega verið hugsað til að halda aga í ríkisframkvæmdum og bæta skipulagningu og skilvirkni í framkvæmdum á vegum ríkisins. Þá er þar einnig haft eftir forstjóra Framkvæmdasýslu ríkisins að skilamatið þjóni ekki lengur þessum ásetningi heldur lýsi fremur því hvað falist hafi í framkvæmdinni. Að auki sé það ekki nægilega góð samtímaheimild til þess að hægt sé að nota það við fjárveitingar. Að mati greinarhöfundar veldur þetta því að fáir sjá nokkurn tilgang í að lesa skilamatið.

Núverandi skilamat barn síns tíma

Þá kemur fram í greininni að í núverandi mynd sé skilamat barn síns tíma og þarfnist endurskoðunar. Að auki fylgi það ekki ævinlega þeim reglum sem gilda um það, t.d. sé kafla um heildarmat á framkvæmdunum oft ábótavant og raunar sé hann yfirleitt sá hluti skilamatsins sem lakast er unninn. Þá víkja höfundar einnig að útgáfu skilamats og segja:

Útgáfa skilamats er einnig meðal helstu vankanta þess. Samkvæmt greiningu á skilamati sem útgefin voru árið 2011 líða að meðaltali tæp þrjú ár frá verklokum þar til skilamat er gefið út. Þetta gerir það að verkum að eftirlits- og aðhaldshlutverk skilamatsins minnkar þar sem ekki er hægt að nýta það til skoðunar og samanburðar næst þegar vinna á svipað verk ef ekki er búið að gefa út þessar upplýsingar. Allar upplýsingar um ríkisframkvæmdir eru því tæplega þrjú ár á eftir áætlun eða þar um bil. (bls. 6)

Enginn tilgangur með skilamati

Meginniðurstaða höfundanna er því sú að enginn tilgangur sé með skilamati í núverandi formi. Ríkisendurskoðun getur að mörgu leyti tekið undir þessa ályktun. Ljóst er a.m.k. að taka þarf gerð skilamats mun fastari tókum en gert hefur verið og vinna þau hraðar en raun ber vitni svo að þau nýtist eins og til er ætlast. Að öðrum kosti ber að breyta fyrirkomulagi þeirra. Samkvæmt upplýsingum Framkvæmdasýslunnar verða þessi mál tekin fastari tókum og er sú vinna þegar hafin. Jafnvel eru uppi hugmyndir um að gerð skilamats verði hluti af frammistöðumati verkefnisstjóra. Ríkisendurskoðun fagnar þessum áformum Framkvæmdasýslunnar og hvetur til þess að undinn sé bráður bugur að endurbótum.

### 3.5 Öflun leiguhúsnæðis

Lög kveða ekki á um hvernig standa skuli að öflun leiguhúsnæðis

Lög um skipan opinberra framkvæmda lúta fyrst og fremst að verklegum framkvæmdum en fjalla ekki sérstaklega um hvernig ráðuneyti og opinberar stofnanir skuli standa að verki við öflun leiguhúsnæðis. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur sett ákveðnar vinnureglur í þessu sambandi þar sem m.a. er kveðið á um að auglýsa skuli eftir leiguhúsnæði þótt öflun þess sé ekki útboðsskyld samkvæmt lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup. Þetta styðst að sögn ráðuneytisins við almennar stjórnarsýslureglur sem mæla fyrir um að slík innkaup skulu fara fram á gagnsæjan hátt og lúta almennum jafnræðisreglum.

<sup>6</sup> Vala Hrönn Guðmundsdóttir og Eðvald Möller. „Á skilamat rétt á sér?“ *Þjóðarspejillinn* 2012. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sjá einnig Vala Hrönn Guðmundsdóttir. *Skilamat. Þróun og nútímaqildi*. BS ritgerð í viðskiptafræði. Viðskiptadeild Háskóla Íslands, 2012.



Framkvæmdasýslu ríkisins er almennt falið að gera frumathuganir og húsrýmisþarfir vegna öflunar leiguhúsnæðis og vinna síðan úr innsendum tilboðum. Þessi verkefni eru ekki lögð fyrir samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir enda ekki um verklegar framkvæmdir að ræða. Ef breyta þarf húsnæði til að uppfylla kröfur húslýsingar gerir húseigandinn, þ.e. leigusalinn, það áður en leigutakinn tekur við húsnæðinu.

Framkvæmdasýslan gerir frumathuganir og húsrýmisþarfir

Í viðtölum við starfsmenn stofnana sem nýttu sé þjónustu Framkvæmdasýslu ríkisins við öflun leiguhúsnæðis kom fram að samskipti hennar við leigutaka séu ekki í jafn föstum skorðum og samskipti hennar við verkkaupa vegna verklegra framkvæmda. Í gæðakerfi Framkvæmdasýslunnar er verklagsregla um hvernig standa skuli að verki þegar stofnunin fær beiðni frá ráðuneyti eða stofnun um að útvega leiguhúsnæði. Beiðnin getur verið óformleg í fyrstu, t.d. í formi tölvupósts. Staðfesting hennar er ígildi verkkaupasamnings. Hún er þó langt frá því að vera jafn ítarleg og verkkaupasamningur sem gerður er milli Framkvæmdasýslunnar og verkkaupa vegna verklegra framkvæmda. Ekki er skilgreint í staðfestingunni í hverju þjónusta og ráðgjöf Framkvæmdasýslunnar skuli felast og hvernig leigutakinn komi að verkefninu.

Samskipti um öflun leiguhúsnæðis ekki í föstum skorðum

Í stað hefðbundinnar frumathugunarskýrslu vinna verkkaupi eða Framkvæmdasýsla ríkisins þarfagreiningu og rýmisáætlun. Í þarfagreiningunni er gerð grein fyrir eðli og umfangi verkefnisins og þörfin skilgreind. Við mat á rýmisþörf starfsemi þarf að taka tillit til settra leiðbeininga og stærðarviðmiða fyrir almenna og sértæka notkun húsnæðis á vegum ríkisins. Í sumum tilvikum er einnig unnin hagkvæmniathugun, þ.e. mat á hagkvæmni lausna á framtíðarhúsnæði og skoðun á þeim valkostum sem til greina koma.

Gerð er þarfagreining og rýmisáætlun

Ákvarðanatataka við öflun leiguhúsnæðis fer fram að fenginni heimild frá fagráðuneyti og/eða stofnun og fjármála- og efnahagsráðuneyti. Síðan er unnin húslýsing í samráði við hlutaðeigandi stofnun og/eða ráðuneyti. Hún lýsir kröfum og þörfum sem gerðar eru til væntanlegs húsnæðis. Þegar húslýsingin hefur verið samþykkt er kannað hvort til er húsnæði í eigu ríkisins eða húsnæði með föstum leigusamningi sem ekki er í notkun og uppfyllir skilgreindar þarfir. Ekki er auglýst eftir tilboðum þegar stofnanir eða ráðuneyti bæta við sig húsnæði á sama stað. Þá er samið á grundvelli tilboðs eða samnings. Gangi þetta ekki eftir er alltaf auglýst eftir tilboðum í leiguhúsnæði. Þegar tilboði hefur verið tekið hefst hönnunarferli, ef við á, og gerð húsaleigusamnings sem er á stöðluðu formi í gæðakerfi stofnunarinnar.

Auglýst eftir tilboðum í leiguhúsnæði

Framkvæmdasýsla ríkisins annast gerð leigusamnings í umboði fjármála- og efnahagsráðuneytis og í samvinnu við leigutaka (hlutaðeigandi stofnun) og leigusala og staðfestir með undirritun að samningur sé tilbúinn til undirritunar. Ráðuneytið hefur þó ævinlega umsjón með gerð slíks samnings, ber ábyrgð á endanlegum samningi og leggur hann fyrir hlutaðeigandi fagráðuneyti og stofnun.

Framkvæmdasýslan sér um gerð leigusamnings

Ríkisendurskoðun gerði viðhorfskönnun meðal rekstraraðila, sem m.a. nýttu sér þjónustu Framkvæmdasýslu ríkisins til öflunar leiguhúsnæðis. Svarhlutfallið var um 40% og því tæplega marktækt. Þess skal þó getið að um 79% svarenda voru mjög eða frekar sammála því að samskiptin við Framkvæmdasýsluna hafi í meginatriðum verið hnökra-

laus. Þá voru um 93% svarenda mjög eða frekar sammála því að þjónusta hennar hafi í meginatriðum verið fagleg.

Ekki gerður skriflegur samningur um þjónustu og þóknun

Fram kom í könnuninni og síðar í viðtölum að samskiptaörðugleika Framkvæmdasýslu ríkisins og verkkaupa (ráðuneyta og stofnana) megi oftast rekja til þess að ekki hafi verið gerður skriflegur samningur um inntak þjónustu og ráðgjafar Framkvæmdasýslunnar við öflun leiguhúsnæðis og þóknun hennar fyrir slík verk. Framkvæmdasýslan áformar að gera skriflegan samning framvegis og fagnar Ríkisendurskoðun því. Að sögn Framkvæmdasýslunnar standa yfir viðræður við fjármála- og efnahagsráðuneyti um það hvernig standa skuli að gerð slíks samnings.

Starfsemin fagleg og samskiptin góð

Ríkisendurskoðun hélt fundi með nokkrum rekstraraðilum sem nýttu sér þjónustu Framkvæmdasýslunnar vegna öflunar leiguhúsnæðis eða fékk upplýsingar frá þeim. Afstaða þeirra var nokkuð mismunandi. Sumir báru stofnuninni vel söguna en aðrir gagnrýndu hana. Fyrirnefndi hópurinn taldi að hún hefði verið fagleg í störfum sínum, samskipti við hana hefðu verið góð, hún hefði tekið tillit til allra þarfa, gætt hagsmuna hlutaðeigandi stofnana og fylgst vel með framkvæmdum.

Leikreglur oft tilviljunarkenndar og hlutverk óskýrt

Síðarnefndi hópurinn taldi að samskipti við Framkvæmdasýsluna hefðu verið stíð og óþjál, gerður hefði verið reikningur fyrir þjónustu sem ekki hefði verið þörf fyrir eða starfsmaður hlutaðeigandi stofnunar hefði unnið. Þá hefði Framkvæmdasýslan ekki séð fyrir ýmsa galla á hlutaðeigandi húsnæði áður en skrifað var undir leigusamning og hefði litla eða enga aðstoð getað veitt eftir á. Mest var þó fundið að því að Framkvæmdasýslan gerði ekki samning við rekstraraðilann eða væntanlegan leigutaka um það í hverju umsjón og ráðgjöf hennar fælist og um þóknun hennar vegna þess. Eins kom fram að leikreglur Framkvæmdasýslunnar virtust oft tilviljunarkenndar og hlutverk stofnunarinnar ekki nógu skýrt.

Þóknun samkvæmt gjaldskrá

### 3.6 Þóknun Framkvæmdasýslu ríkisins

Framkvæmdasýsla ríkisins tekur þóknun fyrir þjónustu sína samkvæmt gjaldskrá sem fjármála- og efnahagsráðherra staðfestir að tillögu stofnunarinnar og gildir í eitt ár í senn. Upplýsingar úr gjaldskrá færast rafrænt á reikninga. Þóknunin er skráð sem umsjónar- og eftirlitskostnaður á verkefni stofnunarinnar. Eins og fram hefur komið skal gjaldskráin miðuð við að tekjur stofnunarinnar standi undir rekstri hennar.

Í samningum Framkvæmdasýslunnar við verkkaupa vegna verklegra framkvæmda er m.a. kveðið á um greiðslu verkkaupa til stofnunarinnar fyrir umsjón, ráðgjöf og eftirlit. Þóknunin er þrenns konar:

#### 1. Veltutengd grunnþóknun

Samkvæmt gjaldskrá Framkvæmdasýslu ríkisins skal veltutengd grunnþóknun vera 0,4% af heildarveltu hvernar framkvæmdar sem stofnunin hefur umsjón með. Þessi þóknun er framlag viðkomandi verka til þeirrar samræmingar- og þróunarvinnu sem stofnuninni ber að sinna samkvæmt lögum um skipan opinberra framkvæmda.

## 2. Tímagjald

Um er að ræða gjald fyrir útselda vinnu starfsmanna Framkvæmdasýslunnar, jafnt skrifstofufólks sem sérfræðinga, og miðast hún við vinnuframlag og tímagjald stofnunarinnar eins og það er á hverjum tíma og kemur fram í gjaldskránni.

## 3. Útlagður kostnaður

Greitt er fyrir útlagðan kostnað sem til fellur vegna starfa stofnunarinnar við verkið, m.a. ferðakostnað, uppihaldskostnað og útboðs- og fjölföldunarkostnað.

Þá kemur fram í verkkaupasamningi að í heildarkostnaðaráætlun, sem er fylgiskjal með honum, komi fram áætluð þóknun stofnunarinnar. Þessi áætlun skal höfð til viðmiðunar og getur stofnunin ekki reikningsfært hærrí fjárhæð en þar kemur fram án samráðs við verkkaupa.

Þóknun kemur fram í heildarkostnaðaráætlun

Einnig kemur fram í verkkaupasamningi að reikningar stofnunarinnar skulu sendir út mánaðarlega ásamt tímaskýrslum starfsmanna sem verkkaupi fer yfir og samþykkir eða hafnar eftir atvikum. Ef um er að ræða verkefni sem eru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu hjá Framkvæmdasýslunni er vinna hennar gjaldfærð beint á viðkomandi verkefni. Verkkaupi samþykkir síðan eða hafnar reikningi þegar hann er sendur honum vegna umræddrar vinnu. Ef um er að ræða verkefni sem ekki er í greiðslu- og bókhaldsþjónustu hjá stofnuninni eru reikningar gerðir mánaðarlega fyrir vinnu og útlögðum kostnaði til verkkaupa. Getið er um tímafjölda og einingarverð í fylgiskjali með reikningi.

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við verkkaupa og rekstraraðila kom fram að stundum sé misbrestur á frágangi reikninga. Tímaskýrslur fylgi ekki alltaf reikningum og sundurliðun kostnaðar sé ekki alltaf nógu skýr. Erfitt sé því að sjá í hverju vinnan felist. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta og hvetur Framkvæmdasýsluna til að bæta úr þessu.

Sundurliðun kostnaðar ekki nógu skýr

Þá kom fram að þegar Framkvæmdasýslan gengur frá heildarkostnaðaráætlun liggja ekki alltaf fyrir ítarlegar upplýsingar um þóknun hennar, t.d. um áætlaðan tímafjölda eins og hann deilist á einstaka verkþætti vegna umsjónar hennar, ráðgjafar og eftirlits. Loks sé gjaldskráin alls ekki nógu ítarleg. Sumar stofnanir hafa upplifað fjárhagsleg samskipti við Framkvæmdasýsluna sem „opinn tékka“. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Framkvæmdasýslan ráði bót á þessu.

Ítarlegar upplýsingar um þóknun vantar stundum

Í gjaldskránni, sem er fylgiskjal með heildarkostnaðaráætlun Framkvæmdasýslunnar, kemur, eins og fyrr segir, fram að veltutengd grunnþóknun sé 0,4%. Þar kemur einnig fram tímagjald starfsmanna og gjald fyrir útlagðan kostnað. Hins vegar kemur þar ekki fram að við útreikning á þóknun stofnunarinnar miði hún við að fá 1% þóknun fyrir umsjón með áætlunargerð, 1,5% fyrir umsjón með verklegri framkvæmd og 3% fyrir eftirlit með verklegri framkvæmd. Samtals nemur þóknunin því 5,9%. Þá á eftir að áætla fyrir umsjón með frumathugun hafi stofnunin hana með höndum. Samkvæmt upplýsingum Framkvæmdasýslunnar er þetta hlutfall lægra í stærri verkum eða 4–5% en hærra í minni verkum. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf gjaldskrá stofnunarinnar vera gagnsærri þannig að þeir sem nýta sér þjónustu hennar velkist ekki í vafa um hvernig þóknun hennar er reiknuð.

Gjaldskráin þarf að vera gagnsærri

Í skilamati kemur fram uppgjör verks. Þar er verkinu skipt niður í nokkra aðalliði sem síðan er skipt frekar niður. Einn liðurinn nefnist umsjón og eftirlit sem síðan er skipt niður í umsjón með verkefni og eftirlit með verklegri framkvæmd. Þarna er um að ræða þóknun Framkvæmdasýslunnar þegar hún sér um eftirlitið. Ef aðrir en stofnunin koma að eftirlitinu að hluta eða öllu leyti, eins og dæmi eru um, kemur fram í skilamatinu hver í hlut á. Þóknun þess aðila kemur hins vegar ekki fram sérstaklega í uppgjörinu heldur einnig undir þessum lið. Þóknun Framkvæmdasýslunnar er því ekki alltaf gagnsæ í uppgjörinu þó að hún liggja fyrir í sjálfu bókhaldinu. Eðlilegt er að í skilamatinu komi fram sundurliðuð þóknun ráðgjafar- og eftirlitsaðila.

### 3.7 Samanburður kostnaðar og áætlunar

Framkvæmdasýsla ríkisins hefur tekið saman upplýsingar um raunkostnað og áætlaðan kostnað þeirra verka sem lauk árlega á tímabilinu 2002–11. Þessar upplýsingar byggja á skilamati verkefna. Tekið skal fram að í áætlunum er ekki gert ráð fyrir viðbótarverkum, þ.e. verkum sem ákveðið er að bæta við en hafa ekki áhrif á framkvæmdina sem slíka og lítil áhrif á heildarmyndina. Hins vegar er áætlað fyrir ýmsum aukaverkum sem vinna þarf svo að tiltekið verk geti haldið áfram. Rétt er einnig að geta þess að þessar upplýsingar taka ekki til þeirra verkefna Framkvæmdasýslunnar sem gerð er grein fyrir í skilgreinum þar sem þær geyma ekki samanburð á raunkostnaði og áætlun.

Í töflu 3.1 koma fram verklok, heildarfjöldi verka sem lauk á hverju ári, heildarraunkostnaður og áætlaður kostnaður þeirra í m.kr. á verðlagi í apríl 2014. Einnig er sýnt hversu mörg verk voru undir áætlun og hlutfall (%) vegins kostnaðar þeirra að meðaltali miðað við áætlun, þ.e. þegar tekið er tillit til stærðar verkanna.

**3.1 Samanburður raunkostnaðar og áætlana 2002–11 í m.kr. á verðlagi í apríl 2014\***

Ár	Fjöldi verka	Raunkostnaður	Áætlun	Fjöldi verka undir áætlun	Veginn raunkostnaður m.v. áætlun (%)
2002	13	8.729,3	8.547,0	4	3,5
2003	12	5.483,6	5.451,4	3	0,9
2004	19	7.246,7	6.461,6	11	21,9
2005	5	875,5	846,5	2	4,5
2006	9	1.683,1	1.996,2	4	-11,6
2007	5	3.153,7	3.326,6	4	-3,6
2008	12	4.451,9	4.521,8	6	-0,7
2009	2	291,6	346,5	2	-12,6
2010	6	1.377,7	1.137,2	2	26,4
2011	4	7.000,9	6.768,2	1	4,2
<b>Alls</b>	<b>87</b>	<b>40.294,0</b>	<b>39.403,0</b>	<b>39</b>	<b>5,6</b>

\* Byggt á upplýsingum frá Framkvæmdasýslu ríkisins

Eins og fram kemur í töflunni voru alls 39 verk af þeim 87 sem lauk á tímabilinu (44,8%) undir áætlun. Að meðaltali fór veginn kostnaðar allra verkanna 5,6% yfir áætl-

un, þ.e. þegar tekið hefur verið tillit til stærðar þeirra. Í heild kom síðari hluti tímabilsins (2007–11) betur út en sá fyrri (2002–06). Veginn kostnaður þeirra 29 verka sem lauk á síðari hluta tímabilsins fór að meðaltali 2,9% yfir áætlun, þ.e. var um helmingi lægri en á tímabilinu í heild. Á þeim árum reyndist raunkostnaður alls 15 verka (51,7%) undir áætlun.

Veginn raunkostnaður vegna 87 verka 5,6% yfir áætlun

Af þeim 87 verkum sem lauk á árunum 2002–11 voru 22 verk vegna nýbygginga. Afgangurinn var t.d. viðbyggingar og endurbætur innan- og utanhúss, jarðvinna og ýmiss konar breytingar húsa. Veginn raunkostnaður vegna framkvæmda við nýbyggingar á verðlagi í apríl 2014 var um 3,2% yfir áætlun. Alls voru 10 verk af 22 (45,5%) undir áætlun. Þrjú stærstu verkin voru Barnaspítali Hringsins, suðurálma Sjúkrahússins á Akureyri og Öldrunarheimili Akureyrar. Raunkostnaður við byggingu Barnaspítala Hringsins var 3.310 m.kr., þ.e. 0,2% undir áætlun sem var 3.315 m.kr. Verkinu lauk árið 2003 og lá skilmat fyrir árið 2006. Raunkostnaður við byggingu suðurálm Sjúkrahússins á Akureyri var 1.872 m.kr., þ.e. 2,1% yfir áætlun sem var 1.833. Verkinu lauk árið 2008 og lá skilmat fyrst fyrir árið 2013. Að lokum var raunkostnaður við byggingu Öldrunarheimilis Akureyrar við hjúkrunarheimilið Hlíð 1.613 m.kr., þ.e. 2,8% undir áætlun sem var 1.659 m.kr. Verkinu lauk árið 2007 og lá skilmat fyrir árið 2012.

Veginn raunkostnaður vegna nýbygginga 3,2% yfir áætlun

Þegar um er að ræða endurbætur kemur iðulega í ljós eftir að framkvæmdir eru hafnar að hlutaðeigandi húsnæði er verr farið en gert var ráð fyrir. Þess vegna standast áætlanir vegna slíkra verka verr en þegar um nýbyggingar er að ræða. Eitt verk á þessu 10 ára tímabili sker sig úr en það eru endurbætur og stækkun á 2. áfanga við Þjóðminjasafn Íslands. Áætlun var 329 m.kr. en raunkostnaðurinn 792 m.kr. eða 141% hærri. Verktakinn hóf framkvæmdir við þennan áfanga árið 2001. Verklök voru 2004 en skilamat lá ekki fyrir fyrr en 2010. Ýmis vandamál komu upp, m.a. gjaldþrot verktakans, málaferli í því sambandi og breytingar á hönnun. Þá byggðist upphafleg kostnaðaráætlun ekki nema að litlu leyti á magntölum og þar með voru kostnaðarviðmiðin ekki nógu ítarleg.

Áætlanir standast verr vegna endurbóta en nýframkvæmda

Yfirleitt standast áætlanir vegna nýbygginga betur en vegna annarra framkvæmda. Kostnaðaráætlanir fela þó alltaf í sér einhverja óvissu sem getur m.a. snúið að eðli og umfangi verksins, röngum magntölum, verðlagningu mannafla, tækja, efnis og búnaðar. Þær verða síðan nákvæmari eftir því sem hönnuninni vindur fram. Verkefnastjórnunarfélag Bandaríkjanna (*Project Management Institute, PMI*) metur óvissu kostnaðaráætlana vegna nýbygginga við fullhannað mannvirki á bilinu -5% til +10%. Miðað við þær tölur telur Ríkisendurskoðun að vegið frávik raunkostnaðar frá áætlun (+3,2%) vegna áður nefndra 22 nýbygginga sé ásættanlegt þó að alltaf megi bæta áætlunargerðina.

Kostnaðaráætlanir fela alltaf í sér óvissu

Tvær nýframkvæmdir skáru sig reyndar nokkuð úr. Þar var raunkostnaður mun hærri en áætlun gerði ráð fyrir. Annars vegar var raunkostnaður vegna byggingar öryggisrannsóknastofu Háskóla Íslands á Keldum 265 m.kr., þ.e. um 70% hærri en áætlun (156 m.kr.). Ástæðan var sú að ríkari kröfur voru gerðar til byggingar slíkrar stöðvar en ráðgert var í upphafi. Jafnframt varð að leita til erlendra ráðgjafa í meira mæli en áformað hafði verið. Þessu verki lauk árið 2010 og lá skilamat fyrir árið 2011. Hin framkvæmdin var bygging 2. áfanga Háskólans á Akureyri. Raunkostnaður við hana var

Tvær nýframkvæmdir skáru sig úr

1.082 m.kr., þ.e. um 26% hærrí en áætlun (856 m.kr.). Ástæðan var sú að hönnun var ekki að fullu lokið þegar heildarkostnaðaráætlun var gerð, kostnaður við umsjón og eftirlit var vanáætlaður og magnaukning og aukaverk voru talsverð. Verkinu lauk árið 2002 en skilamat lá fyrst fyrir árið 2006.

Nýframkvæmd sem ekki er með í töflu 3.1

Að lokum skal nefnd ein nýframkvæmd sem lauk á árinu 2010 og fór verulega fram úr áætlun. Um er að ræða 2. áfanga byggingar gestastofu Snæfellsstofu í Vatnajökulsþjóðgarði. Skilamat liggur enn ekki fyrir þar sem Framkvæmdasýslan bíður eftir skýrslu frá Englandi um sérstaka umhverfivottun sem nefnd er BREEAM (*BRE Environmental Assessment Method*) og er leiðandi og mest notaða aðferðin við umhverfismat byggingaverkefna. Þar sem skilamat liggur ekki fyrir er framkvæmdin ekki tekin með í töflu 3.1.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Rekstur og stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðs](#) (ágúst 2013) kemur m.a. fram að kostnaður við 2. áfanga gestastofu Snæfellsstofu var áætlaður 45,3 m.kr. og var umhverfivottun þar meðtalin. Endanlegur kostnaður við framkvæmdina reyndist hins vegar 137,5 m.kr. eða rúmlega þrefalt hærrí en áætlun. Ekki var áætlað fyrir nokkrum verkliðum, samtals að fjárhæð um 10 m.kr. Þá fóru nokkrir verkliðir yfir áætlun, m.a. frárennsli og rotþró, landmótun og graslagning, útíallur og skábrautir og umhverfivottun, samtals um 91 m.kr.

Kostnaðaráætlanir verða sífellt nákvæmari

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við rekstraraðila kom fram að kostnaðaráætlanir verða sífellt nákvæmari, m.a. vegna tækninýjunga sem bæta undirbúning við framkvæmdir, svo sem rafræn, þrívíð líkön af mannvirkjum sem leiða til þess að magntölur verða réttari. Það gæti leitt til þess að raunkostnaður vegna nýbygginga færi ekki nema 1–2% yfir áætlun að mati viðmælenda. Ríkisendurskoðun leggur ekki mat á það.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100

[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)