



SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI: SAMGÖNGUFRAMKVÆMDIR (2008)

MAÍ 2011

Efnisyfirlit

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
1 INNGANGUR	4
2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR.....	5

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Í skýrslunni *Samgönguframkvæmdir, stjórnsýsluúttekt* (2008) beindi Ríkisendurskoðun átta ábendingum til samgönguráðuneytis og Vegagerðarinnar. Nú þremur árum síðar hafa fjórar ábendingar að öllu leyti komið til framkvæmda eða eru í þann veg að koma til framkvæmda. Aðrar tvær ábendingar hafa verið framkvæmdar að hluta og ítrekar Ríkisendurskoðun aðra þeirra. Þá hefur ekki verið brugðist við tveimur ábendingum og ítrekar Ríkisendurskoðun þær.

Þess ber að geta að mat Ríkisendurskoðunar miðast við það að Alþingi samþykki frumvörp til laga um Farsýsluna, stjórnsýslustofnun samgöngumála (sbr. 139. löggjafarþing, þskj. 542) og Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála (sbr. 139. löggjafarþing, þskj. 543). Vegna endurskipulagningar Stjórnarráðsins er einni ábendingu sem upphaflega var beint til samgönguráðuneytis nú vísað til innanríkisráðuneytis.

**FJÓRAR ÁBENDINGAR
FRAMKVÆMDAR AÐ
ÖLLU LEYTI**

**MATIÐ MIÐAST VIÐ
SAMÞYKKT
FRUMVARPA**

ÍTREKUÐ ÁBENDING TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. MENGUNARVARNIR Á HAFI FLYTJIST TIL STJÓRNSÝSLUSTOFNUNAR SAMGÖNGUMÁLA

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína að ábyrgð á eftirliti með mengunarvörnum á hafi færast frá Umhverfisstofnun til Siglingastofnunar eða nýrrar stjórnsýslustofnunar samgöngumála þegar henni verður komið á fót.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL VEGAGERÐARINNAR

1. ÁKVARÐANATAKA BYGGI Á VANDAÐRI GREININGU ÓLÍKRA VALKOSTA

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína að framkvæmdir í samgöngumálum séu ákveðnar að loknum samanburði ólíkra kosta þar sem beitt er félagshagfræðilegri greiningu (*socio-economic analysis*). Slík greining tekur til allra þátta sem taldir eru skipta máli, s.s. stofnkostnaðar, viðhalds- og rekstrarkostnaðar, afkastagetu vegar, styttingar ferðatíma, veðurfarsaðstæðna, slysatíðni og byggðasjónarmiða, og stuðlar þannig að faglegri og málefnalegri ákvarðanatöku.

2. NÝTA ÞARF BETUR STÆRÐARHAGKVÆMNI Í ÚTBOÐSVERKUM

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína að ákvarðanir um stærð útboðsverka miði að því að hámarka kostnaðarhagkvæmni til að nýta fjármagn sem best.

1 INNGANGUR

EFTIRFYLGNI ÞREMUR ÁRUM FRÁ ÚTGÁFU SKÝRSLU

Samkvæmt 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun felst stjórnsluendurskoðun í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni er gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum er framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal vekja athygli á því sem hún telur að úrskaiðis hafi farið í rekstri og benda á leiðir til úrbóta. Hverri úttekt er fylgt eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

LEIDDU ÁBENDINGAR TIL ÆSKILEGRA UMBÓTA?

Í þessari skýrslu um eftirfylgni er leitast við að meta hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar í úttektinni *Samgönguframkvæmdir, stjórnsluúttekt* (2008) hafi leitt til æskilegra umbóta. Úttektin náði til stofnanaskipunar samgöngumála og framkvæmda við samgöngumannvirki.

Við vinnslu þessarar eftirfylgniúttektar var aflað upplýsinga hjá Vegagerðinni og innanríkisráðuneyti sem tók við verkefnum samgönguráðuneytis hinn 1. janúar 2011. Þessir aðilar fengu auk þess drög að skýrslunni sem hér birtist til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

2 SAMGÖNGUFRAMKVÆMDIR (2008)

ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLUNNI

Í skýrslunni *Samgönguframkvæmdir, stjórnarsýsluúttekt* (2008) fjallaði Ríkisendurskoðun um skipulag og stjórnun Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar Íslands og um samgönguframkvæmdir þessara stofnana og Flugstoða ohf. Einkum var leitað svara við því hvort aðferðir og vinnubrögð stofnananna stuðluðu að hagkvæmum og árangursríkum framkvæmdum og hvort auka mætti hagkvæmni og árangur með því að breyta skipulagi og verkaskiptingu þeirra.

Helstu niðurstöður Ríkisendurskoðunar voru þær að samgönguáætlanir tækju yfirleitt of miklum breytingum á framkvæmdatíma sínum. Hætta væri því á að þær virkuðu ekki sem það stjórnæki sem þeim er ætlað að vera. Þá þyrfti að leggja aukna áherslu á að meta og taka mið af arðsemi framkvæmda og halda betur utan um kostnaðar-áætlanir á öllum undirbúningsstigum þeirra.

Í skýrslu sinni lagði Ríkisendurskoðun til að stofnanaskipan samgöngumála yrði breytt til 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 þrjár stofnanir önnuðust öll verkefni málaflokksins. Einni stofnun yrði falin öll stjórnarsýsla samgöngumála. Önnur stofnun undirbyggi og sæi um framkvæmd samgönguáætlunar. Þriðji aðili (ríkisfyrirtæki) sæi síðan um rekstur og viðhald samgöngumannvirkja, þ.e. vegakerfis og flugvalla auk tengds búnaðar, s.s. vita og upplýsingakerfa. Í tengslum við slíka uppstokkun taldi Ríkisendurskoðun einnig rétt að ábyrgð á mengunarvörnum á hafi færðist frá Umhverfisstofnun til Siglingastofnunar eða nýrrar stjórnarsýslustofnunar samgöngumála ef henni yrði komið á fót.

Óháð slíkum breytingum taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að huga að reglum og aðferðum sem stuðluðu að hagkvæmari og árangursríkari samgönguframkvæmdum en tíðkuðust. Stofnunin benti m.a. á 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 því að Vegagerðin ákvæði stærð og tímasetningu útboðsverka með kostnaðarhagkvæmni í huga. Jafnframt þyrfti Vegagerðin að bæta utanumhald sitt um áætlanir og kostnað til að hafa betri yfirsýn um frávík frá þeim sem oft voru talsverð.

Ríkisendurskoðun taldi einnig að enn væri mikið verk óunnið við innleiðingu vegstaðla. Reglur Vegagerðarinnar væru fremur viðmið sem víkja mætti frá en skilyrðislausar kröfur. Eðlilegt væri hins vegar að vegir væru lagðir samkvæmt vel skilgreindum

**AÐFERÐIR OG
VINNUBRÖGÐ
KÖNNUÐ**

**ÁÆTLANIR TÓKU OF
MIKLUM
BREYTINGUM**

**LAGÐI TIL BREYTTA
STOFNANASKIPAN**

**HÆGT AÐ NÝTA
STÆRÐARHAG-
KVÆMNI BETUR Í
ÚTBOÐUM**

tæknilegum kröfum, s.s. um burðarþol, fjölda akreina og mislæg gatnamót, til að tryggja að þeir uppfylltu lágmarkskröfur. Með skýrum stöðlum mætti einnig koma í veg fyrir kostnaðarsamari framkvæmdir en þörf krefði en ráðstafa fjármunum þess í stað þangað sem þeir nýttust betur. Staðlarnir gætu því haft bein áhrif á forgangsröðun framkvæmda og tryggt skynsamlega nýtingu fjármuna.

Að lokum benti Ríkisendurskoðun á að vegaf framkvæmdum 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 (*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 Í SKÝRSLUNNI

ÁBENDINGAR TIL SAMGÖNGURÁÐUNEYTIS (NÚ INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS)

ÁBENDING 1

Lagt var til að komið yrði á fót sjálfstæðri stofnun sem annaðist öll stjórnarsýsluverkefni á sviði samgöngumála og tæki við stjórnarsýsluverkefnum Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar auk verkefna Flugmálastjórnar og Umferðarstofu.

VIÐBRÖGD INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

Í desember 2010 lagði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um Farsýsluna, stjórnarsýslustofnun samgöngumála (þingskjal 542). Þar er lagt til að sett verði á fót stofnun sem sinni stjórnarsýslu og eftirliti á sviði samgöngumála. Stofnuninni er ætlað að taka þátt í gerð samgönguáætlunar og taka við stjórnarsýsluverkefnum Siglingastofnunar Íslands, Flugmálastjórnar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðarinnar.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin sé í þann veg að koma til framkvæmda. Samkvæmt frumvarpi til laga um Farsýsluna er gert ráð fyrir að hin nýja stjórnarsýslustofnun samgöngumála hefji starfsemi 1. janúar 2012.

ÁBENDING 2

Lagt var til að komið yrði á fót framkvæmdastofnun á sviði samgöngumála sem annaðist umsýslu allra samgönguf framkvæmda, þ.m.t. undirbúning samgönguáætlunar og framkvæmd hennar eftir samþykki Alþingis. Stofnunin tæki við verkefnum frá Siglingastofnun, Vegagerðinni, Flugstoðum ohf. og samgönguráðuneyti.

VIÐBRÖGD INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

Í desember 2010 lagði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála (þingskjal 543). Stofnuninni er ætlað að taka þátt í gerð samgönguáætlunar og taka við fram-

kvæmda- og rekstrarverkefnum frá Siglingastofnun og Vegagerðinni. Þá á stofnunin að sjá um framkvæmd samgönguáætlunar, þ.e. verkhönnun framkvæmda, útboð verkefna, samninga við verktaka, eftirlit á framkvæmdatíma, skilamat og uppgjör.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin sé í þann veg að koma til framkvæmda. Samkvæmt frumvarpi til laga um Vegagerðina er gert ráð fyrir að hin nýja framkvæmdastofnun samgöngumála hefji starfsemi 1. janúar 2012. Hún mun þó ekki taka við verkefnum frá Flugstoðum ohf. (nú ISAVIA ohf.), eins og Ríkisendurskoðun lagði til.

ÁBENDING 3

Lagt var til að komið yrði á fót ríkisfyrirtæki á sviði samgöngumála sem annaðist rekstur og viðhald samgöngumannvirkja, þ.e. vegakerfis og flugvalla, vita auk búnaðar og upplýsingakerfa þeim tengd. Fyrirtækið tæki við verkefnum frá Siglingastofnun, Vegagerðinni og Flugstoðum ohf.

VIÐBRÖGD INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

Eftir að skýrsla Ríkisendurskoðunar var birt skipaði þáverandi samgönguráðherra nefnd til að greina skipulag samgöngumála og leggja fram kosti um framtíðarskipan stofnana sem þjóni málaflokknum. Nefndin skilaði skýrslu um niðurstöður sínar í júní 2009, „Framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Greining og valkostir“. Þar voru kynntir fimm kostir um stofnanaskipan. Einn þeirra var hlutverkaskipulag með annars vegar stjórnsýslustofnun og hins vegar framkvæmda- og rekstrarstofnun. Jafnframt var fjallað um tillögu Ríkisendurskoðunar um að komið yrði á fót þriðju stofnuninni, þ.e. ríkisfyrirtæki sem annaðist þjónustu, rekstur og viðhald. Nefndin taldi að slíkt skipulag fæli í sér mikla endurskipulagningu sem væri flókin í framkvæmd og að skipulag sem byggði á tveim stofnunum væri mun heppilegra. Ennfremur var bent á að engin dæmi væru frá öðrum Norðurlöndum um að skilja á milli annars vegar samgönguframkvæmda og hins vegar þjónustu, rekstrar og viðhalds samgöngumannvirkja.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta til, þ.e. stefnt er að því að ein stofnun (Vegagerðin) sinni rekstri og viðhaldi vega- og hafnarmannvirkja í stað tveggja áður. Ekki var hins vegar farin sú leið sem Ríkisendurskoðun benti á, þ.e. að koma á fót sérstöku ríkisfyrirtæki um þessi verkefni jafnframt því að sinna rekstri og viðhaldi flugvalla. Ríkisendurskoðun fellst á rök ráðuneytisins fyrir því og telur ekki rétt að ítreka ábendingu sína.

ÁBENDING 4

Lagt var til að ábyrgð á eftirliti með mengunarvörnum á hafi yrði færð frá Umhverfisstofnun til Siglingastofnunar eða nýrrar stjórnsýslustofnunar samgöngumála ef henni verður komið á fót.

VIÐBRÖGÐ INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

Ábyrgð á eftirliti með mengunarvörnum á hafi er ennþá á höndum Umhverfisstofnunar.

Fyrir liggur að móta stefnu hins nýja innanríkisráðuneytis. Í þeirri vinnu verður lagt mat á hvaða verkefni eigi betur heima þar og hjá stofnunum þess fremur en öðrum ráðuneytum og eins hvaða verkefni innanríkisráðuneytisins kunni að eiga betur heima hjá öðrum ráðuneytum. Þar á meðal verður athuguð möguleg yfirfærsla á ábyrgð á eftirliti með mengunarvörnum á hafi frá Umhverfisstofnun til Siglingastofnunar og síðar Farsýslunnar.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar hana því. Í þessu sambandi má nefna að Siglingastofnun hefur formleg samskipti við Alþjóðasiglingamálastofnunina (IMO) og Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) sem sinna mengunarvörnum á hafi, sú fyrrnefnda á alþjóðavísu en sú síðarnefnda innan Evrópusambandsins. Þá hefur Siglingastofnun náði samstarf við Landhelgisgæsluna sem annast viðbrögð við mengunarslysum á hafi úti. Enn fremur bera siglingamálayfirvöld í nágrennaríkjunum ábyrgð á mengunarvörnum á hafi, t.d. Kystverket í Noregi, og því þykir eðlilegt að hafður sé svipaður háttur á hérlendis.

ÁBENDINGAR TIL VEGAGERÐARINNAR

ÁBENDING 1

Lagt var til að ákvarðanir um framkvæmdir yrðu byggðar á samanburði ólíkra kosta þar sem beitt yrði félagshagfræðilegri greiningu (*socio-economic analysis*) sem tæki til allra þátta sem taldir eru skipta máli, s.s. stofnkostnaðar, viðhalds- og rekstrar-kostnaðar, afkastagetu vegar, styttingar ferðatíma, veðurfarsaðstæðna, slysatíðni og byggðasjónarmiða.

VIÐBRÖGÐ VEGAGERÐARINNAR

Vegagerðin beitir ekki félagshagfræðilegri greiningu við mat ólíkra framkvæmdakosta en hefur í hyggju að taka upp þá aðferð. Að mati Vegagerðarinnar er félagshagfræðileg greining kostnaðarsöm og yrði því aðeins notuð til að leggja mat á umfangsmiklar og dýrar framkvæmdir. Í rúman áratug hefur Vegagerðin notast við svokallaða „markmiðsröðun“ framkvæmda sem hefur að hennar mati reynst vel. Vegagerðin telur eðlilegt að sú aðferð verði notuð áfram en í tengslum við félagshagfræðilega greiningu þar sem við á.

Í svari Vegagerðarinnar kemur einnig fram að það sé ekki á hennar valdi að forgangsraða verkefnum með þeim hætti sem lagt er til. Slíkt sé í höndum Alþingis við samþykkt samgönguáætlunar.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd. Stofnunin hefur skilning á því að löggjafar- og framkvæmdarvald þurfi að vera samstiga um það

hvernig verkefnum er forgangsraðað. Ekkert mælir þó gegn því að Vegagerðin vinni félagshagfræðilega greiningu á eigin vegum og leggi hana fram við gerð samgöngu-áætlunar. Telja verður líklegt að slík greining kæmi Alþingi að góðum notum við afgreiðslu áætlunarinnar. Því ítrekar stofnunin ábendingu sína.

ÁBENDING 2

Lagt var til að innleiddir yrðu skýrir staðlar um gerð og gæði vegamannvirkja og að farið yrði eftir þeim.

VIÐBRÖGD VEGAGERÐARINNAR

Frá árinu 2009 hefur Vegagerðin, m.a. í tilefni af athugasemdum Ríkisendurskoðunar, gefið út svokallaðar veghönnunarreglur sem ætlað er að staðla gerð og gæði vegamannvirkja. Reglurnar eru ófrávikjanlegar nema að því leyti að hönnuðir geta sótt um með rökstuddri beiðni til vegamálastjóra telji þeir brýnt að víkja frá þeim. Þar sem veghönnunarreglum Vegagerðarinnar sleppir skulu hönnuðir nota viðeigandi erlendar reglur, einkum norskar, þýskar, sænskar og danskar. Fyrirhugað er að fjölga enn frekar veghönnunarreglum. Næst á dagskrá er að gera reglur um hönnun vegamóta.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin sé í meginatriðum komin til framkvæmda.

ÁBENDING 3

Lagt var til að ákvarðanir um stærð útboðsverka miðuðu að því að hámarka kostnaðarhagkvæmni þannig að fjármagn nýttist sem best.

VIÐBRÖGD VEGAGERÐARINNAR

Það er mat Vegagerðarinnar að ekki ríki ávallt stærðarhagkvæmni við vegaframkvæmdir, þ.e. að ekki sé einhlítt að stórar framkvæmdir (stór útboð) séu hagkvæmari en smáar heldur geti önnur atriði skipti þar máli. Engu að síður telur Vegagerðin að auka megi kostnaðarhagkvæmni með því að bjóða út stærri verk hverju sinni. Vegagerðin vinnur nú að því að auka og herða alla áætlanagerð til að bæta kostnaðarhagkvæmni. Hluti þeirrar vinnu beinist að því að stærð einstakra útboðsverka taki enn frekar mið af kostnaðarhagkvæmni en áður var.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd að hluta, þ.e. hvað varðar áætlanagerð. Stofnunin hefur einnig skilning á því að ekki þurfi alltaf að vera samhengi milli stærðar útboðsverka og hagkvæmni. Eins og fram kemur í svörum Vegagerðarinnar má þó enn auka kostnaðarhagkvæmni með auknum útboðum. Því ítrekar Ríkisendurskoðun ábendingu sína.

ÁBENDING 4

Lagt var til að ut anumhald um áætlanir og kostnað vegna vegaframkvæmda yrði eftir í þeim tilgangi að bæta eftirfylgni með frávikum frá verklagsreglum og kostnaðaráætlunum.

VIÐBRÖGÐ VEGAGERÐARINNAR

Í framhaldi af skýrslu Ríkisendurskoðunar breytti Vegagerðin verklagi og eftirfylgni með áætlanagerð bæði við undirbúning verka og á verktíma. Við undirbúning verkefna eru nú allar áætlanir og saga þeirra vistuð í miðlægum gagnagrunni þannig að unnt verður að rekja breytingar og ástæður þeirra bæði innan hönnunarstiga og á milli þeirra. Áætlanagerð fyrir verkefni í vinnslu hefur einnig verið aukin og fer endurskoðun áætlana fram jafnóðum og breytingar verða. Eftirfylgni með áætlanagerðinni hefur einnig verið aukin og auðvelduð þar sem allar áætlanir eru nú vistaðar í verkbókhaldi.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að úbendingin hafi verið framkvæmd.