

RÍKISENDURSKOÐUN

Vegagerðin

Stjórnun, reikningshald og eftirlit með
öryggi og gæðum framkvæmda

Úttekt að beiðni Alþingis



Skýrsla til Alþingis

Febrúar 2023

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	2
Inngangur.....	4
Lykilupplýsingar.....	5
Um meginatriðin í beiðni Alþingis	8
Niðurstöður.....	9
Ábendingar	12
Ábendingar til Vegagerðarinnar.....	12
Ábendingar til innviðaráðuneytis	13
Ábendingar til Vegagerðarinnar og innviðaráðuneytisins.....	14
Ábendingar til Samgöngustofu	15
Umsagnir og viðbrögð	16
Viðbrögð Vegagerðarinnar.....	16
Viðbrögð innviðaráðuneytis	18
Viðbrögð Samgöngustofu	21
1 Lagarammi, stjórnun og skipulag	22
1.1 Lagarammi og breytingar á skipulagi.....	22
1.2 Svæðaskipulag Vegagerðarinnar.....	23
1.3 Mannauður	24
1.4 Innri endurskoðun Vegagerðarinnar.....	26
1.5 Gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar	27
2 Stefnumótun	30
2.1 Samgönguáætlun.....	30
2.2 Lög um opinber fjármál.....	30
2.3 Stefna Vegagerðarinnar 2020–25	31
2.4 Veikleikar og tækifæri til úrbóta.....	32
3 Fjárhagur og reikningshald.....	35
3.1 Yfirlit um fjárveitingar, rekstur og fjárfestingar.....	35
3.1.1 Samgönguáætlun og fjárveitingar	37
3.2 Veikleikar í reikningshaldi og reikningsskilum	39
3.3 Fjárhagsendurskoðun á bókhaldi ársins 2020 og 2021	40

4	Framkvæmdir og útboð.....	42
4.1	Áætlanagerð og undirbúningur.....	42
4.2	Innkaup og birgðahald.....	44
4.2.1	Birgðastjórnun	45
4.3	Tilhögun útboða og gerð samninga	45
4.3.1	Kærunefnd útboðsmála.....	46
4.4	Fjárhagsleg yfirsýn og eftirlit	46
4.5	Fjárhagslegt uppgjör verkefna samkvæmt skilamati	48
5	Gæða- og öryggiskröfur.....	49
5.1	Öryggi í samgöngum.....	49
5.1.1	Öryggisstjórnun.....	49
5.1.2	Umferðaröryggisáætlun	50
5.2	Eftirlitshlutverk Samgöngustofu	51
5.3	Skráning slysa þar sem framkvæmdir standa yfir	52
5.4	Eftirlit með framkvæmdum.....	54
5.5	Banaslys eftir yfirlögn með malbiki í júní 2020	56
5.5.1	Niðurstöður rannsóknarnefndar og viðbrögð Vegagerðarinnar	57
5.6	Bikblæðingar í desember 2020	58

Inngangur

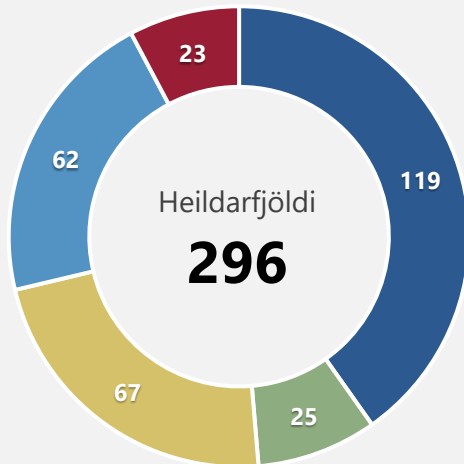
Alþingi samþykkti beiðni um skýrslu frá ríkisendurskoðanda um starfsemi Vegagerðarinnar 18. janúar 2021, sbr. [þskj. 705 – 426. mál](#). Með vísun til 17. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga var óskað eftir úttekt í samræmi við ákvæði 5., 6. og 6. gr. a. laganna, sem vísar bæði til fjárhagsendurskoðunar og stjórnsýsluendurskoðunar. Í greinargerð með beiðninni var tekið fram að alvarleg slys og tjón hefðu orðið í kjölfar vegaframkvæmda á sama tíma og fyrirhugað væri að verja auknu fé til vegamála til að bregðast við efnahagsáhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Að teknu tilliti til hversu veigamikil samfélagslegt hlutverk Vegagerðarinnar væri og hversu ríkir fjárhagslegir hagsmunir væru í húfi væri ríkt tilefni til úttektar. Átta möguleg umfjöllunaratriði voru tilgreind sérstaklega, þ.e.:

- ✓ Hvernig stjórnsýslu Vegagerðarinnar er háttað og möguleg tækifæri til úrbóta.
- ✓ Hvort í rekstri stofnunarinnar sé stuðlað að og tryggt sem best nýting ríkisfjármuna.
- ✓ Hvort framkvæmdir séu í samræmi við fjárheimildir.
- ✓ Hvort framkvæmd útboða sé í samræmi við lög, reglur og stefnu ríkisins.
- ✓ Hvort birgðastjórnun vegaframkvæmda tryggi hraða og örugga framkvæmd verkefna.
- ✓ Hvaða gæðakröfur væru gerðar til að tryggja öryggi vegfarenda við vegaframkvæmdir.
- ✓ Hvort gæðastjórnunarkerfi stofnunarinnar skili tilætluðum árangri.
- ✓ Hvernig eftirliti og úttektum á útboðsverkum er háttað, sérstaklega varðandi gæði og frágang.

Ríkisendurskoðandi tilkynnti Alþingi að beiðnin yrði tekin til meðferðar í febrúar 2021. Í mars sama ár var Vegagerðinni og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (nú innviðaráðuneyti) tilkynnt um úttektina og gagnaöflun hófst. Ríkisendurskoðandi ákvað að stjórnsýsluúttekt á grundvelli beiðni Alþingis yrði unnin samhliða árlegri fjárhagsendurskoðun á reikningsskilum og bókhaldi Vegagerðarinnar fyrir árið 2020. Sú stjórnsýsluendurskoðun tæki til umfjöllunar hvort tækifæri væru til úrbóta hvað snýr að stjórnun og skipulagi stofnunarinnar, tilhögun framkvæmda og útboða, og hvernig viðunandi gæði og öryggi við framkvæmdir væru tryggð. Niðurstöður fjárhagsendurskoðunar fyrir árið 2020 hafa verið birtar í sérstakri skýrslu en auk þess er gerð grein fyrir meginatriðum hennar í kafla 3. Vegna erfiðleika við að framkvæma og ljúka fjárhagsendurskoðun fyrir árið 2020 sem og vegna forgangsroðunar gagnvart öðrum úttektum Ríkisendurskoðunar reyndist ekki mögulegt að skila Alþingi fullbúinni skýrslu fyrr.

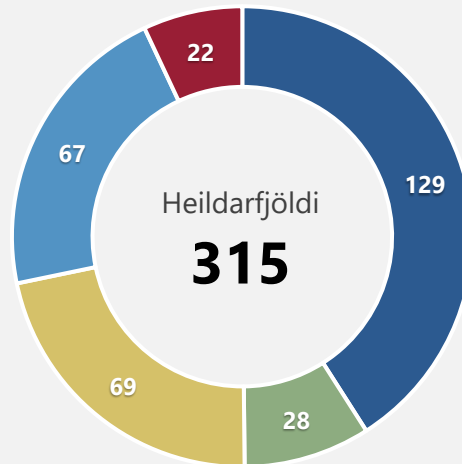
Úttektin var unnin í samræmi við ákvæði laga nr. 46/2016 og viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila. Við mat á frammistöðu og gerð tillagna til úrbóta er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við góða og viðurkennda starfshætti og þá löggjöf sem um hana gildir, þ. á m. lög nr. 123/2015 um opinber fjármál, lög nr. 120/2012 um Vegagerðina, lög nr. 33/2008 um samgönguáætlun og lög nr. 120/2016 um opinber innkaup. Ríkisendurskoðun aflaði gagna og fundaði með fulltrúum Vegagerðarinnar, Samgöngustofu, og ráðuneyti samgöngumála. Þessir aðilar fengu að auki drög að skýrslunni til umsagnar. Gerð er grein fyrir viðbrögðum þeirra við tillögum til úrbóta í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu aðstoð og upplýsingar við gerð þessara skýrslu

Starfsfólk 2017



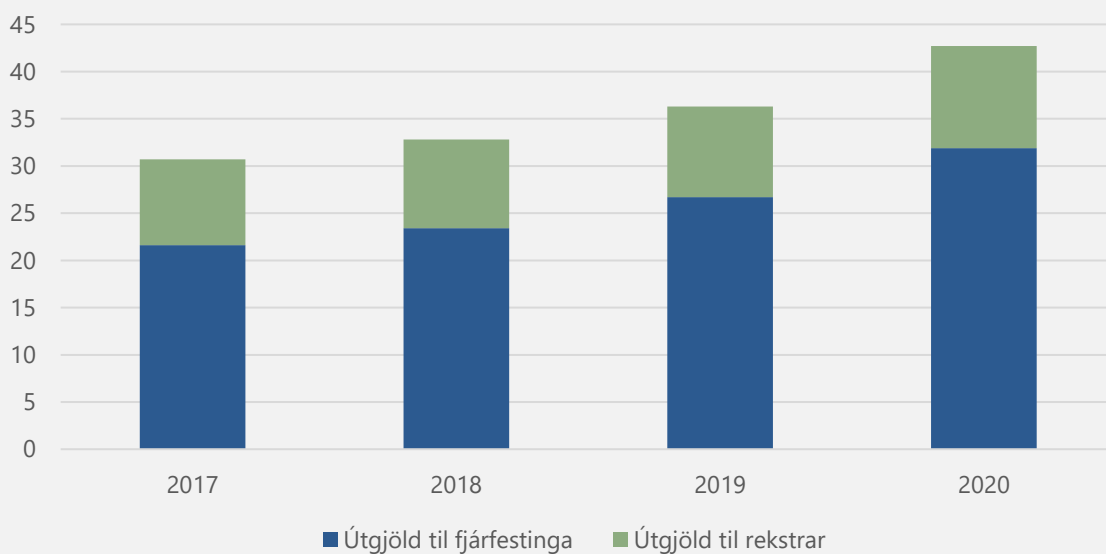
- Höfuðborgarsvæði
- Suðursvæði
- Vestursvæði
- Norðursvæði
- Austursvæði

Starfsfólk 2021

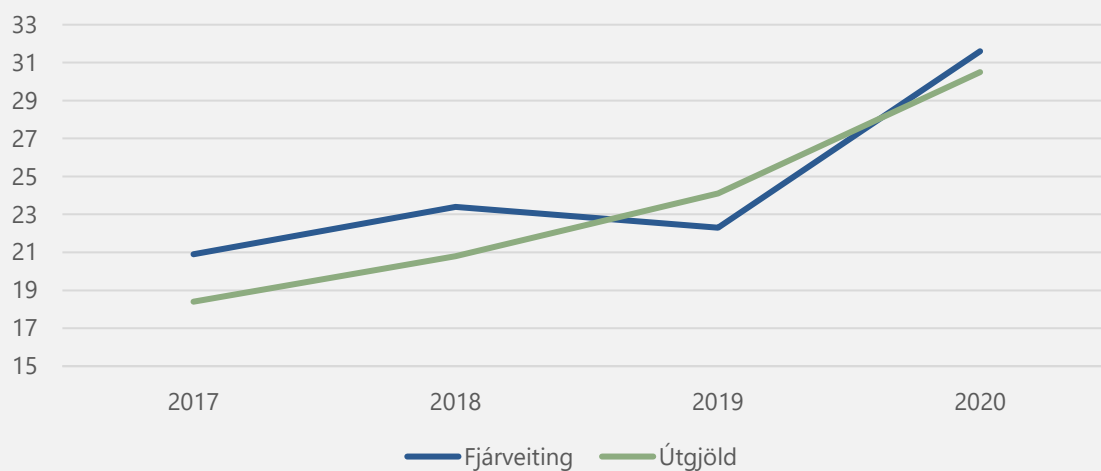


- Höfuðborgarsvæði
- Suðursvæði
- Vestursvæði
- Norðursvæði
- Austursvæði

Útgjöld í ma. kr.

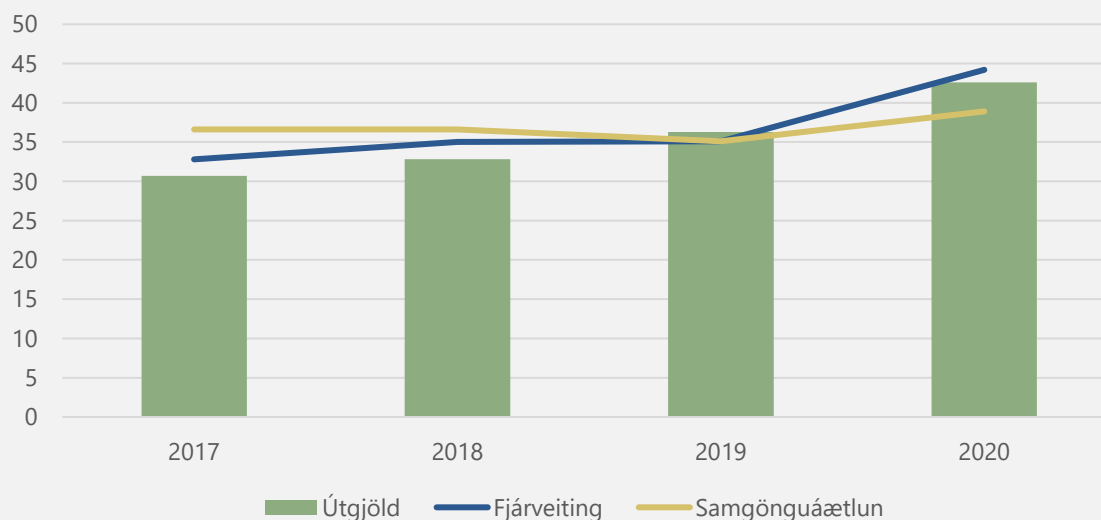


Mynd 3.1 Fjárveitingar og útgjöld til framkvæmda á vegakerfinu 2017–20 í ma. kr.



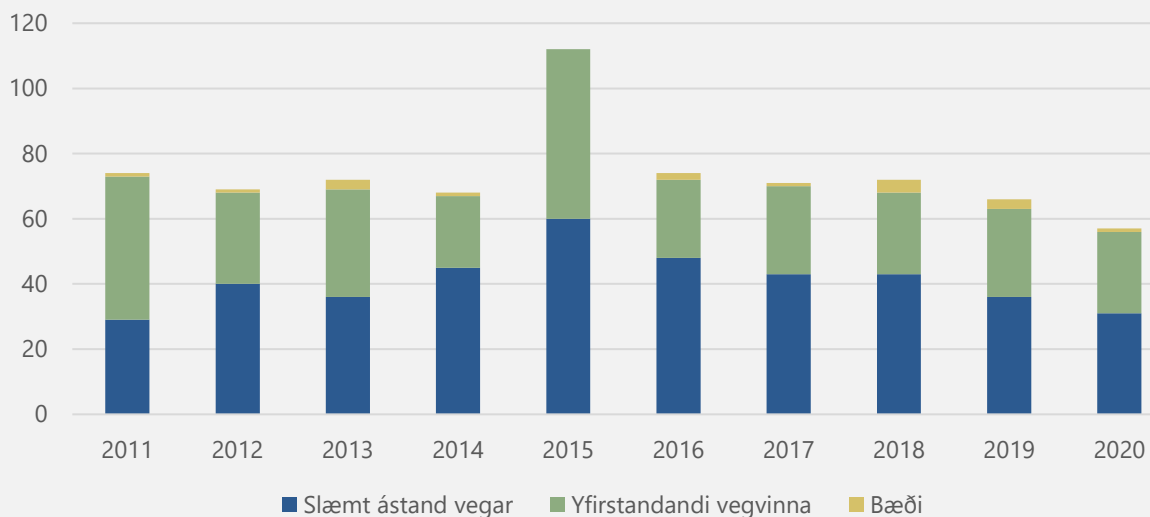
Heimild: Vegagerðin

Mynd 3.2. Samanburður fjárveitinga, samgönguáætlunar og útgjalda Vegagerðarinnar 2017–20 í ma. kr.



Heimild: Vegagerðin, Samgönguáætlun og fjárlög 2017-20

Mynd 5.3 Fjöldi umferðarslysa þar sem slæmt ástand vegar og/eða yfirstandandi vegavinna var meðal skráðra orsaka



Heimild: Samgöngustofa

Mynd 5.2 Fjöldi slysa á þjóðvegum landsins þar sem yfirstandandi vegavinna var meðal skráðra orsaka



Heimild: Vegagerðin

Um meginatriðin í beiðni Alþingis



Skipulag og stjórnun

Starfsemi Vegagerðarinnar er dreifð og starfsfólk margt. Því er sérstaklega mikilvægt að stjórnendur hlúi að sameiginlegri vinnu-staðamenningu og starfsánægju. Efla verður starfsemi innri endur-skoðunar og tryggja faglegan grundvöll hennar innan stofnunar-innar. Taka verður stefnumótun og eftirfylgni hennar fastari tökum bæði af hálfu Vegagerðarinnar og innviðaráðuneytis.



Rekstur, fjárhagur og reikningshald

Veikleikar hafa verið á reikningshaldi og reikningsskilum Vega-gerðarinnar sem vinna verður bug á. Bæta verður yfirsýn og aðgengi að áreiðanlegum upplýsingum um fjárhagslega stöðu verkefna hverju sinni fyrir stjórnendur og viðkomandi fagraðuneyti. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni er unnið að úrbótum.



Framkvæmdir og útboð – birgðastjórnun

Við þessa úttekt komu ekki fram upplýsingar um alvarlega ann-marka á útboðum Vegagerðarinnar eða samningagerð vegna þeirra. Aftur á móti voru sýnilegir veikleikar á utanumhaldi fjárhagsupplýsinga vegna samninga sem bæta verður úr. Hvað snýr að birgðahaldi og birgðastjórnun en bent á að möluð jarðefni eru ekki talinn til birgða hjá Vegagerðinni og huga verður að því að afskriftir birgða séu í samræmi við góða starfshætti.



Gæðastjórnun, gæðakröfur og öryggisstjórnun

Gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar er aðgengilegt öllum starfs-mönnum í gegnum vefinn og vinnur stofnunin að því markmiði að gæðakerfið uppfylli kröfur ISO 9001:2015 staðalsins og fái vottun þar að lútandi. Verklag um öryggisstjórnun er samtvinnuð í kerfið. Tilefni er til að Vegagerðin leggi aukna áherslu á að unnið sé í fullu samræmi við þá ferla sem þar eru skilgreindir. Kröfur um gæði og öryggi vegaframkvæmda eru hluti af útboðslýsingum. Þær eru endurskoðaðar reglulega og hefur m.a. verið breytt eftir þau atvik sem komu upp vegna blæðinga í slitlagi árið 2020.

Niðurstöður

Stjórnun, skipulag og stefnumótun

Taka verður stefnumörkun Vegagerðarinnar fastari tökum. Tryggja verður að þær stefnumarkandi ákvarðanir og aðgerðir sem kveðið er á um í samgönguáætlunum, sem og þær sem eru skilgreindar við framkvæmd laga um opinber fjármál styðji við hvor aðra og skarist ekki. Hvorki skýrslur ráðherra samgöngumála um framkvæmd samgönguáætlunar né þær árs-skýrslur sem lög um opinber fjármál kveða á um hafa verið settar fram með fullnægjandi hætti.

Rík tækifæri eru til úrbóta hvað snýr að stjórnun stofnunarinnar með aukinni áherslu á starfsemi innri endurskoðunar. Um mitt ár 2021 tók til starfa faggildur innri endurskoðandi hjá Vegagerðinni. Forstjóri stofnunarinnar staðfesti erindisbréf innri endurskoðanda í mars 2022 og samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar er endurskipulagning á þessum þætti starfseminnar komin vel á veg. Á því tímabili sem úttekt Ríkisendurskoðunar tók til var innri endurskoðun Vegagerðarinnar veikburða og var framkvæmd hennar hvorki í samræmi við þáverandi erindisbréf né alþjóðlega staðla. Framlagning endurskoðunaráætlunar, gerð, frágangur og eftirfylgni með skýrslum innri endurskoðunar var verulega ábótavant og ekki nægilega vel unnið úr niðurstöðum úttekta innan stofnunarinnar. Þrátt fyrir að þessi veikleiki hafi verið þekktur brugðust stjórnendur ekki við. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að Vegagerðin veiti innri endurskoðun tilhlýðilegt vægi í starfsemi stofnunarinnar til framtíðar lítið.

Skipurit Vegagerðarinnar endurspeglar hversu dreifð starfsemi stofnunarinnar er og lýsir m.a. burðarhlutverki starfssvæðanna. Þrátt fyrir að þau séu hluti af samþættri heild felur þetta í sér áskoranir, hvað snýr að samhæfingu, einsleitri fylgni við skilgreinda ferla og viðhalds góðrar vinnustaðamenningar. Þá benda úttektir Ríkisendurskoðunar til þess að fjármálasvið stofnunarinnar hafi að nokkru leyti verið einangrað innan hennar sem hafi takmarkað getu stofnunarinnar til að tryggja nauðsynlega heildaryfirsýn um rekstur og fjárhag m.t.t. verklegra framkvæmda.

Fjárhagur, reikningshald og reikningsskil

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman skýrslu um niðurstöður fjárhagsendurskoðunar á bókhaldi Vegagerðarinnar fyrir árið 2020. Í henni voru settar fram 40 tillögur til úrbóta sem stjórnendur Vegagerðarinnar hafa tekið til skoðunar og brugðist við að hluta. Við framkvæmd hennar gekk erfiðlega að fá ýmis gögn frá Vegagerðinni og oft reyndust ekki vera til staðar afstemmingar á efnahagsliðum. Gerðar voru margháttaðar athugasemdir við færslu bókhalds, verklag og verkferla og fjárhagsupplýsingar. Stofnunin gat í sumum tilfellum ekki rakið með skjalfestum hætti fyrir Ríkisendurskoðun fjárveitingar og útgjöld niður á einstök verkefni eða í bókhaldsgögn.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að frá gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál hefur Vegagerðin ekki getað staðið skil á ársreikningum og eignaskráum innan þess tímaramma sem löggin tilgreina. Þá hafa stjórnendur Vegagerðarinnar undirritað tvo ólíka ársreikninga fyrir árin 2018–20. Alvarlegir veikleikar hafa verið fyrir hendi varðandi fjárhagslega yfirsýn stofnunarinnar og getu hennar til að haga reikningshaldi í samræmi við góðar starfsvenjur og tryggja nauðsynlega yfirsýn um fjárhag og rekstur. Við framkvæmd þessara úttektar skorti töluvert á að áreiðanleiki fjárhagslegra upplýsinga væri með þeim hætti að hægt væri að svara með nægjan-

legri vissu hvort hagkvæmni og skilvirkni væri gætt í nýtingu þeirra fjármuna sem Vegagerðin fær úthlutað.

Yfirsýn Vegagerðarinnar um stöðu verkefna, bæði hvað snýr að framkvæmd og kostnaði, liggja hjá verkefnastjórnnum en ekki er haldið miðlægt utan um þau. Skilamöt eru venjulega gerð fyrir stærri verkefni og í þeim er ágætlega gert grein fyrir aðdraganda, útboði, framkvæmd og lok verkefnis. Þau liggja hins vegar að jafnaði ekki fyrir fyrr en nokkuð er liðið er frá því framkvæmd lýkur. Yfirsýn Vegagerðarinnar um fjárfestingaverkefni og kostnað við þau hefur verið ábótavant og hefur ráðuneyti samgöngumála bent á að erfitt sé að fylgjast með fjárhagslegri framvindu þeirra verkefna sem Vegagerðin vinnur að hverju sinni. Á því tímabili sem þessi úttekt tók til reyndist erfiðleikum bundið að draga fram áreiðanlegar upplýsingar um fjárhagslega stöðu framkvæmda og verkefna og staðfesta samræmi milli upplýsinga úr verkþókhaldi Vegagerðarinnar og reikningsskila.

Útboð og samningagerð

Vegagerðin býður út langflest verkefni sín og er fjöldi útboða á bilinu 60–100 á ári sé miðað við síðastliðin fimm ár. Útboð eru í nokkuð föstum skorðum og útboðslýsingar byggja á stöðlum og almennum útboðs- og samningsskilmálum um verkframkvæmdir. Vegagerðin uppfærir með reglubundnum hætti leiðbeiningar og reglur við gerð útboðs og verklýsingar í samræmi við atvik eða ábendingar sem koma fram. Öll útboð eru auglýst, upplýsingar og gögn eru aðgengileg með rafrænum hætti og tilboð eru send inn á sama hátt.

Að meðaltali hafa um fjórar til fimm kærur vegna útboða Vegagerðarinnar borist árlega á síðastliðnum 10 árum. Í meirihluta tilvika hefur kærunefndin úrskurðað Vegagerðinni í vil. Hins vegar hafa komið upp mál þar sem Vegagerðin hefur fengið athugasemdir við málsmeðferð sína eða útboð dæmd ógild. Taka verður niðurstöðu slíkra mála til athugunar og nýta til að betrubæta útboðsferli Vegagerðarinnar.

Umgjörð útboða er með þeim hætti að hvert svið innan Vegagerðarinnar sér sjálfstætt um sín útboð. Ekki er með einföldum hætti hægt að fá upplýsingar um útboð og samninga á grundvelli þeirra innan Vegagerðarinnar og heildaryfirsýn því takmörkuð.

Gæðastjórnun

Vegagerðin hefur innleitt gæðastjórnunarkerfi sem nær til allrar starfsemi stofnunarinnar og eru verklagsreglur, vinnuleiðbeiningar og ítarefni aðgengilegt öllu starfsfólki í gegnum innri vef stofnunarinnar. Umfang kerfisins nær einnig til öryggisstjórnunar. Úttektir fara fram skv. úttektaráætlunum og eru niðurstöður þeirra kynntar fyrir yfirstjórn. Unnið er að því markmiði að gæðakerfið hljóti vottun samkvæmt kröfum ISO-9001:2015. Innri úttektir Vegagerðarinnar, sem og niðurstaða fjárhagsendurskoðunar Ríkisendurskoðunar, hafa sýnt að ýmislegt mætti bæta við kerfið varðandi notkun þess og uppfærslur. Þannig vantaði skjalfesta ferla vegna færslu bókhalds og notkun þess er ábótavant í sumum tilfellum, t.d. við gerð jarðganga.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að gæðastjórnunarkerfið sé í virkri notkun og að þekking á því sé til staðar á öllum starfsstöðvum Vegagerðarinnar. Þá þarf að gæta þess að verkferlar séu yfirfarnir og uppfærðir með reglubundnum hætti, m.a. hvað snýr að bókhaldi og fjármálum. Vel skilgreint gæðastjórnunarkerfi tryggir ekki árangursríka notkun þess heldur þarf að sjá til þess að það sé virkt og samofinn hluti af daglegri starfsemi.

Öryggisstjórnun og eftirlit vegaf framkvæmda

Þegar Samgöngustofu var komið á fót með lögum nr. 119/2012 var eftirliti með framkvæmd umferðaröryggisstjórnunar samgöngumannvirkja falið stofnuninni. Reglubundið eftirlit hófst aftur á móti ekki fyrr en í ársbyrjun 2019 og hefur fyrst og fremst beinst að öryggi tiltekinna mannvirkja. Að mati Ríkisendurskoðunar er eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun Vegagerðarinnar, bæði hvað snýr að nýframkvæmdum og viðhaldsvinnu við samgöngumannvirki, takmarkað. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að efla eftirlit Samgöngustofu hvað snýr að umferðaröryggisstjórnun Vegagerðarinnar.

Eftirlit með verkframkvæmdum af hálfu Vegagerðarinnar sjálfar er skilgreint í ferlum sem varða öryggisstjórnun og er í grófum dráttum tvíþætt. Annars vegar eftirlit á meðan á framkvæmd stendur og hins vegar svokölluð lokaúttekt sem gerð er eftir að framkvæmd lýkur. Frá og með sumrinu 2021 hefur jafnframt verið bætt við svokallaðri öryggisúttekt að lokinni hverri yfirlögn þegar unnið er að lagningu bundins slitlags. Einn þáttur þeirrar úttektar er mæling á viðnámi yfirborðs. Sé það ekki í samræmi við kröfur á ekki að hleypa umferð á veginn. Vegagerðin innleiddi slíkar öryggisúttektir eftir banaslys á Kjalarnesi sumarið 2020 þar sem vegviðnám eftir útlögn á malbiki stóðst ekki kröfur útboðslýsingar og var meðal orsaka slyssins. Ásamt því að innleiða skilyrðislausar mælingar á viðnámi hefur Vegagerðin jafnframt hert þær kröfur sem gerðar eru um vegviðnám og ákveðið að innleiða kröfur um faggildingu þeirra aðila sem taka að sér eftirlit við framkvæmdir.

Ríkisendurskoðun telur að viðbrögð Vegagerðarinnar í kjölfar fyrrgreinds banaslyss séu til bóta. Engu að síður verður að hafa hugfast að í því tilfelli hefði samkvæmt ákvæðum útboðslýsingar átt að stöðva útlögn þar sem ástand malbiksins gaf skýrt tilefni til þess. Þer það vott um að ekki hafi verið tekið það tillit til gæða- og öryggiskrafna sem gera mátti ráð fyrir. Eðlilegt er að gerðar séu ríkar kröfur til Vegagerðarinnar um að leita allra leiða til að slíkt endurtaki sig ekki, að umferðaröryggisstjórnun verði eflað og að kröfur um gæði og öryggi séu og verði ávallt í öndvegi við framkvæmdir og viðhald vegakerfisins. Ríkisendurskoðun vekur jafnframt athygli á að bæta þarf skráningu slysa sem verða á framkvæmdasvæðum Vegagerðarinnar óháð því hvort vegavinnan teljist formleg orsök skv. lögregluskýrslum.

Þær vetrarblæðingar, sem áttu sér stað á þjóðvegi 1 allt frá Borgarfirði að Öxnadalshéiði í desember 2020, leiddu í ljós veikleika í viðbrögðum Vegagerðarinnar þar sem ekki var brugðist nægilega hratt við ástandinu. Stofnunin hefur í því ljósi endurskoðað viðbragðsáætlun sína vegna vetrarblæðinga. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Vegagerðin æfi með reglubundnum hætti virkjun áætlunarinnar enda eru jafnalvarleg atvik og áttu sér stað í desember 2020 og kalla á jafn mikil viðbrögð og mögulega lokun þjóðvega tiltölulega fátíð.

Ábendingar

Ábendingar til Vegagerðarinnar

1

Kröfur um gæði og öryggi þurfa að vera í öndvegi

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Vegagerðin efli ráðstafanir sínar varðandi öryggisstjórnun með innleiðingu faggilts eftirlits með framkvæmdum í samræmi við fyrirætlanir sínar. Leita verður allra leiða til að tryggja að kröfur um gæði og öryggi séu ávallt í öndvegi við framkvæmdir og viðhald vegakerfisins. Í því sambandi þarf Vegagerðin m.a. að leggja áherslu á að æfa viðbrögð og skýra ábyrgð á ferlum þegar kemur að ákvörðunum um stöðvun framkvæmda og/eða lokun vega vegna ástands þeirra.

2

Tryggja verður rekjanleika fjárhagsupplýsinga niður á tiltekin verk

Ríkisendurskoðun bendir á að ávallt ætti að vera hægt að rekja fjármuni sem varið er til framkvæmda og viðhalds niður á einstök verkefni með einföldum hætti. Á því tímabili sem úttekt Ríkisendurskoðunar tók til reyndist það erfiðleikum bundið og heildaryfirsýn um verk í vinnslu og kostnað við þau flóknari en hún þyrfti að vera. Mikilvægt er að upplýsingakerfi séu uppfærð eða endurnýjuð svo hægt sé að fylgjast með öllum verkum í rauntíma.

3

Fylgja þarf eftir úrbótum á innri endurskoðun

Brýnt er að Vegagerðin fylgi eftir þeim úrbótum sem gerðar hafa verið á forsendum og faglegum grundvelli innri endurskoðunar. Tryggja verður að tilkoma faggilts endurskoðanda, sem hagar störfum sínum í samræmi við nýtt erindisbréfi af hálfu forstjóra, skili tilætluðum árangri. Í því skyni verður forstjóri Vegagerðarinnar að hlúa að starfsumhverfi innri endurskoðanda og sjá til þess að brugðist verði við ábendingum og niðurstöðum hennar.

4

Tryggja þarf virka notkun gæðastjórnunarkerfis

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar, þar með talið ferlar sem varða öryggisstjórnun, sé í virkri notkun og séð sé til þess að þekking á því sé til staðar á öllum starfsstöðvum Vegagerðarinnar. Gæta verður þess að verkferlar séu yfirfarnir og uppfærðir með reglubundnum hætti. Vel skilgreint gæðakerfi tryggir ekki árangursríka notkun þess heldur þarf að sjá til þess að það sé eðlilegur hluti af daglegri starfsemi.

5

Áframhaldandi þróun á innri stefnumótun

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Vegagerðin fylgi stefnumótun sinni markvisst eftir og haldi áfram að þróa hana í samræmi við góða og viðurkennda starfshætti á því sviði. Skilgreina verður aðgerðir svo þær séu skýrar, raunhæfar og tímasettar. Ábyrgð á framkvæmd þeirra verður að vera ótvíræð og skilgreina verður fyrir fram hlutlæga mælikvarða sem nýta má til eftirfylgni og árangursmats.

Ábendingar til innviðaráðuneytis

6

Tækifæri til úrbóta á ársskýrslum ráðherra

Ríkisendurskoðun telur að innviðaráðuneyti geti gert úrbætur á ársskýrslum ráðherra svo þar liggi fyrir gleggri úttekt á samhengi fjárveitinga til Vegagerðarinnar og þeirrar þjónustu og verkefna sem stofnuninni er falið að inna af hendi. Brýnt er að ársskýrslur ráðherra þjóni tilgangi sínum um aukið aðhald og bætt árangursmat.

7

Bæta þarf aðgengi að fjárhagsupplýsingum framkvæmda og verkefna á hverjum tíma

Til að yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins standi undir nafni verður það að tryggja eðlilega yfirsýn um fjárhag og starfsemi Vegagerðarinnar á hverjum tíma hvað snýr að framkvæmdum og framvindu verkefna. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni hefur stofnunin unnið að úrbótum á gæðum þeirra stjórnendaupplýsinga sem eru aðgengilegar á hverjum tíma. Ríkisendurskoðun hvetur stofnunina til þess að hraða þeim og innviðaráðuneyti að fylgja því markvisst eftir að þær nái fram að ganga.

8

Auka þarf áherslu á frammistöðu Vegagerðarinnar sem framkvæmdastofnunar og veghaldara við stefnumörkun innan ramma laga um opinber fjármál

Ríkisendurskoðun telur að óháð þeim markmiðum og verkefnum sem eru skilgreind í samgönguáætlun um viðhald, uppbyggingu og stjórn vegamála hafi Vegagerðin og innviðaráðuneyti tækifæri til að nýta betur þau stefnumarkandi verkfæri sem felast í gerð fjármálaáætlana og fjárlaga í því skyni að styrkja Vegagerðina með markvissum hætti sem framkvæmdastofnun og veghaldara og ná fram hagkvæmari og skilvirkari nýtingu fjármuna til langs tíma litið.

9

Styrkja verður eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að efla eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun Vegagerðarinnar, m.a. hvað varðar nýframkvæmdir og viðhald. Með því að viðhafa öflugt eftirlit með öryggisstjórnunarkerfi Vegagerðarinnar, ekki síður en tilteknum mannvirkjum, er það svigrúm sem Samgöngustofa hefur til að sinna eftirliti með vegamálum betur nýtt en ella.

10

Bæta skráningu slysa og óhappa á framkvæmdasvæðum

Í því skyni að bæta yfirsýn um öryggi vegfarenda á vegum þar sem framkvæmdir standa yfir telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að Samgöngustofa og innviðaráðuneyti beiti sér fyrir úrbótum á skráningu slysa í samstarfi við Vegagerðina og lögreglu. Tilgreina þarf með samræmdum hætti við skráningu umferðarslysa hvort þau hafi átt sér stað á skilgreindu framkvæmdasvæði eða vegakafla þar sem unnið er að viðhaldi, óháð því hvort um beina orsök sé að ræða.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð Vegagerðarinnar

1. Kröfur um gæði og öryggi þurfa að vera í öndvegi

„Vegagerðin tekur undir þá ábendingu að gæði og öryggi skuli ávallt vera í öndvegi við framkvæmdir og viðhald vegakerfisins. Um þetta bera gæðastefna og umferðaröryggisstefna stofnunarinnar glöggvitni. Eins hefur stofnunin lagt mikla áherslu á það í störfum sínum að unnið sé samkvæmt lögum og reglum og samræmdu verklagi stofnunarinnar, að frávik séu uppgötvuð og úrbætur gerðar og að þannig sé stöðugt unnið að því að tryggja sem best gæði og öryggi. Að mati Vegagerðarinnar sýna gögn um fjölda slysa á þjóðvegum þar sem slæmt ástand vegar eða yfirstandandi verkframkvæmdir eru skráð orsök að árangur hefur náðst hvað þetta varðar í starfi stofnunarinnar. Slysum þar sem slæmt ástand vega er skráð orsök hefur fækkað jafnt og þétt frá árinu 2016 þrátt fyrir stöðuga aukningu umferðar, m.a. vegna fjölgunar ferðamanna. Slysum sem rekja má til framkvæmda hefur fækkað en þó í minna mæli í réttu hlutfalli við umfang framkvæmda á vegakerfinu. Lögð hefur verið sérstök áhersla á að bæta öryggi við framkvæmdir á vegakerfinu. Auk eftirlits meðan á vegagerð stendur með lokaúttekt eftir að framkvæmd lýkur innleiddi stofnunin sumarið 2021 sérstaka öryggisúttekt að lokinni hverri yfirlögn bundins slitlags í reglubundnu viðhaldi áður en umferð er hleypt á veg að nýju. Jafnframt hefur Vegagerðin hert þær kröfur sem gerðar eru um vegviðnám auk þess sem gerð verður krafa um faggildingu þeirra aðila sem sinna eftirliti við framkvæmdir og er stefnt að því að hefja innleiðingu þessara krafna fyrir vorið 2023. Loks hefur Vegagerðin endurskoðað viðbragðsáætlun sína vegna vetrarblæðinga. Gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar hefur farið í gegnum vottun samkvæmt ISO 9001 2022:2015 og er stefnt að því að lokaúttekt verði vorið 2023.“

2. Tryggja verður rekjanleika fjárhagsupplýsinga niður á tiltekin verk

„Vegagerðin tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar að mikilvægt er að hægt sé með sem einföldustum hætti að rekja fjárhagsupplýsingar niður á tiltekin verk. Vegagerðin hefur veitt Ríkisendurskoðun upplýsingar um með hvaða hætti unnt er að rekja útgjöld stofnunarinnar niður á verk og fylgiskjöl þannig að hægt sé að ná fram góðri yfirsýn yfir stöðu verka og kostnað vegna þeirra. Vegagerðin harmar að hafa ekki veitt umbeðnar upplýsingar á úttektartímabili. Vegagerðin tekur undir með Ríkisendurskoðun að fullt tilefni er til þess að gera upplýsingar aðgengilegri. Vegagerðin bendir hins vegar á að það er háð aðkomu þeirra aðila sem fara með forræði yfir fjárhagskerfum ríkisins. Fjármálasvið stofnunarinnar hefur að undanfögnu unnið að umbótum í samráði við rekstraraðila þeirra fjárhagskerfa sem henni er ætlað að nota. Auk þessa hefur Vegagerðin unnið að þróun vöruhúss gagna sem grundvallartæki til þess að sameina fjárhags- og framkvæmdaupplýsingar í mælaborð stjórnenda. Sú vinna felst meðal annars í því að formgera fyrirbyggjandi ferla, skjala gögn og greina hvernig kerfishlutar tengjast. Það hefur gert fjármálasviði kleift að auðvelda aðgengi að upplýsingum.“

3. Fylgja þarf eftir úrbótum á innri endurskoðun

„Vegagerðin telur að stofnunin hafi nú þegar brugðist við þeim annmörkum sem voru á innri endurskoðun. Árið 2021 var ráðinn faggiltur innri endurskoðandi sem starfar samkvæmt erindisbréfi staðfestu af forstjóra og á grundvelli alþjóðlegra staðla um innri endurskoðun (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*). Fyrir liggur endurskoðunaráætlun fyrir tímabilið 1. júní 2022 til 31. maí 2023 sem forstjóri hefur samþykkt og var kynnt fyrir yfirstjórn.

Ábendingar innri endurskoðunar sem fram komu í útgefinni skýrslu eru nú þegar í formlegum farvegi og verður þeim fylgt eftir. Starfsumhverfi innri endurskoðanda er nú með þeim hætti að stofnunin nýtir sér úttektir innri endurskoðunar til að efla starfsemi sína og bæta úr þeim annmörkum eða veikleikum sem í ljós koma.“

4. Tryggja þarf virka notkun gæðastjórnunarkerfis

„Vegagerðin tekur undir það sjónarmið að gæðastjórnunarkerfi stofnunarinnar eigi að vera eðlilegur hluti af daglegri starfsemi stofnunarinnar. Stofnunin hefur leitast við að tryggja slíkt með því að hafa það aðgengilegt öllum starfsmönnum á vef hennar og gera kynningu á því sem hluta nýliðafræðslu. Kerfið er einnig tekið út með reglubundnum hætti og þá sannreynt hvort unnið sé eftir þeim skjölum sem þar er að finna. Þessar úttektir hafa stundum leitt í ljós misbresti eða tækifæri til umbóta og hefur Vegagerðin leitast við að bregðast við þeim á viðeigandi hátt. Vegna ábendingar Ríkisendurskoðunar mun Vegagerðin leggja enn ríkari áherslu á að tryggja virka notkun kerfisins og að unnið sé í fullu samræmi við þá ferla sem þar eru skilgreindir svo að það skili tilætluðum árangri. Gæðastjórnunarkerfið hefur undirgengist ISO-9001:2015 vottun og er stefnt að lokaúttekt vorið 2023.“

5. Áframhaldandi þróun á innri stefnumótun

„Vegagerðin mun hér eftir sem hingað til leitast við að vinna á markvissan hátt að stefnumótun, þróun hennar, framkvæmd og eftirfylgni. Í þessu sambandi skal minnt á að auk almennrar stefnu Vegagerðarinnar fyrir árin 2020-2025 byggir Vegagerðin bæði á samgönguáætlun og ýmsum undirstefnum (sbr. heimasíðu stofnunarinnar) þar sem sett eru fram tímasett markmið og hlutlægir árangursmælikvarðar. Hér má t.d. nefna umferðaröryggisstefnu þar sem tekið er mið af umferðaröryggisáætlun stjórnvalda 2020-2034 sem miðar að því að fækka slysum og bæta hegðun í umferðinni. Í þessari stefnu eru skilgreind tvö yfirmarkmið og ellefu undir-markmið, aðkoma Vegagerðarinnar að þeim og aðgerðir til að ná þeim (t.d. eyðing svartbletta og breikkun einbreiðra brúa) og ákvæði um tölfræði umferðar og umferðarslysa til að meta á hvers konar aðgerðum er mest þörf og síðan að mæla árangur þeirra. Vegagerðin vinnur að innri stefnumótun sem stendur og er gert ráð fyrir að þeirri vinnu ljúki á fyrsta ársfjórðungi 2023. Vegagerðin mun taka tillit til ábendinga Ríkisendurskoðunar hvað þetta varðar.“

7. Bæta þarf aðgengi að fjárhagsupplýsingum framkvæmda og verkefna á hverjum tíma

„Vegagerðin hefur með framlagningu gagna til Ríkisendurskoðunar lýst þeim aðferðum sem stofnunin hefur notað við miðlun upplýsinga um fjárhagslega stöðu þeirra verkefna sem unnið er að hjá Vegagerðinni. Þannig hefur Ríkisendurskoðun verið upplýst um að Vegagerðin hefur að jafnaði mánaðarlega greint innviðaráðuneytinu frá stöðu verka með tilliti til fjárveitinga og gerð grein fyrir því ef stefnir í að kostnaður fari umfram fjárveitingar. Vegagerðin telur hins vegar að einfalda mætti og bæta upplýsingagjöf. Eins og fram kemur í skýrslunni vinnur Vegagerðin að því í samráði við ráðuneytið að bæta aðgengi að upplýsingum, m.a. með því að bæta upplýsingagjöf og framsetningu upplýsinga. Unnið verður að því eins hratt og kostur er. Rétt er hins vegar að fram komi að það verkefni er ekki á færi Vegagerðarinnar einnar heldur þarf til þess aðkomu Fjársýslu ríkisins sem umsjónaraðila fjárhagskerfa ríkisins.“

8. Auka þarf áherslu á frammistöðu Vegagerðarinnar sem framkvæmdastofnunar og veghaldara við stefnumörkun innan ramma laga um opinber fjármál

„Vegagerðin tekur undir þessa ábendingu og mun fyrir sitt leyti taka þátt í því samstarfi við innviðaráðuneyti sem rætt er um, hvort heldur sem um tiltekin umbótaverkefni er ræða eða aðgerðir sem stuðla að því að stofnunin geti sem best rækt hlutverk sitt sem framkvæmdastofnun og veghaldari og að fjármunir nýtist á hagkvæman, skilvirkan og árangursríkan hátt.“

Viðbrögð innviðaráðuneytis

5. Áframhaldandi þróun á innri stefnumótun

„Ráðuneytið vill upplýsa um að árlega fara ráðuneytið og Vegagerðin saman yfir þriggja ára áætlun stofnunarinnar skv. 31. gr. laga um opinber fjármál nr. 125/2015. Þar koma fram m.a. markmið, mælikvarðar og aðgerðir samkvæmt stefnumiðaðri stjórnun vegna starfseminnar næstkomandi ár. Áætlunin á að endurspeglar samgönguáætlun, fjárlög og stjórnarsáttmála ríkisstjórnar á hverjum tíma. Vönduð stefnumótun hefur verið um árabíl á þessu sviði. Tillaga að samgönguáætlun er þannig unnin í viðtæku samráði við hagaðila, almenning og Alþingi. Mælikvarðar hafa verið settir fram opinberlega og hægt er að fylgjast með hvort settu markmiði er náð. Staða allra aðgerða í samgönguáætlun er aðgengileg í starfrænni upplýsingagátt. Þá er það mat ráðuneytisins að áætlanir Vegagerðarinnar hafi tekið framförum að undanfögnu.“

6. Tækifæri til úrbóta á ársskýrslum ráðherra

„Ábending Ríkisendurskoðunar nær til ársskýrslna allra ráðherra sem unnar hafa verið á grundvelli laga um opinber fjármál. Ársskýrslur eru unnar skv. 62. gr. laga um opinber fjármál og leiðbeiningum fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

„Hver ráðherra skal eigi síðar en 1. júní ár hvert birta ársskýrslu um síðasta fjárhagsár. Þar skal gera grein fyrir niðurstöðu útgjalda innan málefnasviða og málaflokka hans og hún borin saman við fjárheimildir fjárlaga, auk þess sem greint skal frá flutningi fjárheimilda skv. 30. gr. Þá skal greina frá fjárveitingum til einstakra ríkisaðila og verkefna og meta ávinning af ráðstöfun þeirra með tilliti til settra markmiða og aðgerða skv. 20. gr. Framsetning ársskýrslu skal vera skýr og greinargóð.“

Ráðuneytið telur að efni ársskýrslunnar sé í samræmi við lög um opinber fjármál. Í ársskýrslunni er gerð grein fyrir raunútkomu málefnasviða og málaflokka og hún borin saman við fjárheimildir, auk þess er greint frá flutningi fjárheimilda eins og kveðið er á um í 30. gr. Birt er yfirlit yfir frávík og árslokastöðu ríkisaðila. Þá er greint frá stöðu þeirra aðgerða, markmiða og

mælikvarða sem sett eru fram í greinargerð með fjárlögum. Taka má undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að mat stjórnvalda á ávinningi einstakra aðgerða megi bæta. Að mati ráðuneytisins þarf að skoða það heildstætt hjá stjórnvöldum og setja viðmið um hversu langt eigi að ganga í að meta ávinning t.d. miðað við ákveðin fjárhæðarmörk. Þá þarf að tryggja á stjórnsýslan hafi bæði þekkingu og fjárhagslegt svigrúm til að meta samfélagslegan ávinning af þeim fjölmörgu aðgerðum sem unnið er að. Á vettvangi fjármála- og efnahagsráðuneytisins er verið að endurskoða framsetningu ársskýrslna ráðherra. Innviðaráðuneytið mun koma ábendingu Ríkisendurskoðunar á framfæri við þá endurskoðun.

Framvinduskýrsla samgönguáætlunar er gefin út reglulega og sýnir þróun verkefna. Ráðuneytið mun leita leiða til að nýting fjármuna í þjónustu og verkefni komi þar skýrar fram. Þá er verið að leggja mat á hvort þróa eigi upplýsingagáttina vegvisir.is á þá leið að hún geti til framtíðar komið í stað hefðbundinnar skýrslugerðar með rauntímaupplýsingum um stöðu verkefna og fjármuna sem til þeirra er varið.“

7. Bæta þarf aðgengi að fjárhagsupplýsingum framkvæmda og verkefna á hverjum tíma

„Ráðuneytið hefur lagt áherslu á að hafa aðgengi að því sem næst rauntímaupplýsingum um stöðu aðgerða í samgönguáætlun og er það eitt af þeim umbótaverkefnum sem ráðuneytið hefur skilgreint og vinnur að með Vegagerðinni. Tilgangur þess er einkum tvíþættur. Annars vegar sem hluti af eftirlits- og árangursstjórnunarhlutverki ráðuneytisins og hins vegar til að auka gagnsæi og upplýsingagjöf til almennings um framgang gildandi aðgerðaráætlana. Ráðuneytið hefur lagt ríka áherslu á að upplýsingar í sameiginlegri upplýsingagátt ráðuneytisins og stofnana þess, www.vegvisir.is, endurspegli þetta. Vegagerðin hefur undanfarið unnið að betri stjórnendaupplýsingum um stöðu einstakra aðgerða. Ráðuneytið leggur áherslu á að þeirri vinnu ljúki sem fyrst og að hægt verði að miðla upplýsingunum beint inn í opinberu upplýsingagáttina vegvisir.is. Ráðuneytið mun fylgja þessu eftir.“

8. Auka þarf áherslu á frammistöðu Vegagerðarinnar sem framkvæmdastofnunar og veghaldara við stefnumörkun innan ramma laga um opinber fjármál

„Ráðuneytið er að nýta stefnumarkandi verkfæri til að styðja sem best við starfsemi á sviði samgangna og stuðla að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu á opinberu fé. Með verkfærunum er tengt á milli fagáætlunar, fjármálaáætlunar, fjárlaga og þriggja ára áætlana stofnana. Ráðuneytið bendir á að sniðmát ofangreindra afurða eru ákvörðuð miðlægt af fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Í samgönguáætlun er stefnan mótuð til 15 ára og aðgerðaáætlun til 5 ára lögð fram samhliða. Innviðaráðuneytið og Vegagerðin meta í vaxandi mæli hagræn áhrif samgönguverkefna. Ávinningur stærri verkefna er reiknaður með aðferðum félagshagfræðilegrar greiningar og er hann borinn saman við stofnkostnað. Þá leggur ráðuneytið aukna áherslu á árangursmælikvarða en þar má taka sem dæmi reiknaðan slysakostnað á hvern ekinn kílómetra. Mun næsta samgönguáætlun sem lögð verður fyrir Alþingi í vor bera þetta með sér.

Í greinargerð fjármálaáætlunar er fjallað um fjárveitingar til málefnasviða og þar er einnig fjallað um stefnumál málaflokka, markmið þeirra og mælikvarða. Í umfjöllun um málaflokkinn samgöngur birtast markmið og mælikvarðar samgönguáætlunar og áherslumál áætlunarinnar og stjórnarsáttmála.

Í greinargerð fjárlaga er fjallað um markmið málaflokka, aðgerðir næstkomandi árs og eftir atvikum fjármuni sem sérstaklega eru eyrnamerkir viðkomandi aðgerðum. Í umfjöllun um málaflokkinn samgöngur birtast markmið samgönguáætlunar og þær aðgerðir sem Vega-gerðin ber ábyrgð á að framfylgja á næstkomandi fjárlagaári ásamt fjármunum ef við á.

Þriggja ára áætlun Vegagerðarinnar inniheldur þær aðgerðir sem stofnunin ber ábyrgð á og fram koma í fjárlögum sem og það sem hæst ber í samgönguáætlun og stjórnarsáttmála hverju sinni. Þar er einnig að finna viðeigandi markmið og mælikvarða úr samgönguáætlun sem og markmið, mælikvarða og aðgerðir er varða innri starfsemi stofnunarinnar.

Ráðuneytið hyggst vekja athygli fjármála- og efnahagsráðuneytisins og annarra ráðuneyta á ábendingu Ríkisendurskoðunar.“

9. Styrkja verður eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun

„Ráðuneytið hefur undanfarin ár lagt töluverða áherslu á öflugt og sjálfstætt eftirlit Samgöngustofu með framkvæmd öryggisstjórnunar vegamannvirkja. Ráðuneytið telur því rétt að vekja athygli á því að með reglugerð nr. 624/2022 um breytingu á reglugerð nr. 866/2011 um öryggisstjórnun vegamannvirkja var eftirlit Samgöngustofu sem kveðið er á um í 3. mgr. 5. gr. vegalaga nr. 80/2007 og 5. gr. laga um Samgöngustofu nr. 119/2012 útfært nánar og stofnuninni falið með skýrari hætti en verið hefur að hafa eftirlit með framkvæmd umferðar-öryggisstjórnunar vegamannvirkja. Eftirlitið skal skv. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 866/2011 fara fram í formi stjórnarsýsluúttekta á verklagi veghaldara við umferðaröryggisstjórnun og getur Samgöngustofa gefið fyrirmæli um úrbætur á verklagi við framkvæmd umferðaröryggisstjórnunar ef þörf er á. Þá voru Samgöngustofu með nýrri 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar enn fremur veittar heimildir til að óska eftir tímasettri úrbótaætlun þegar öryggi vegamannvirkis er svo áfátt að hætta stafar af og ef öryggi er verulega ábótavant getur stofnunin gefið út öryggisfyrirmæli um úrbætur. Samgöngustofu er skv. 3. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar skylt að tilkynna lögreglustjóra um ástand vegar, sinni veghaldari ekki úrbótum þegar öryggisástand vegamannvirkis er metið alvarlegt en lögreglustjóra er m.a. heimilt skv. 3. mgr. 15. gr. vegalaga nr. 80/2007 að stöðva vegagerð eða banna umferð um veg þegar vegi, viðhaldi eða merkingu vegar sem opinn er almenningi til umferðar er að hans mati svo áfátt að hætta geti stafað af.

Þá telur ráðuneytið rétt að koma því á framfæri að með reglugerð nr. 895/2021 um öryggiskröfur fyrir jarðgöng var Samgöngustofu falið eftirlit með því að öryggiskröfur séu uppfylltar í jarðgöngum með mun skýrari hætti en verið hafði samkvæmt eldri reglum. Þá voru Samgöngustofu með reglugerðinni veittar ríkar heimildir til að takmarka starfsemi jarðganga eða stöðva tímabundið ef öryggiskröfum í jarðgöngum er ekki fullnægt.

Ráðuneytið telur með vísan til framangreinds að með nýjum reglum hafi verið lögð rík áhersla á eftirlit með öryggisstjórnunarkerfum veghaldara af hálfu ráðuneytisins auk þess sem Samgöngustofu hafi verið tryggðar nauðsynlegar heimildir til að viðhafa eftirlit með einstökum framkvæmdum. Er þetta til samræmis við ákvæði 1. tölul. kafla 4.2. í gildandi samgönguáætlun fyrir árin 2020-2024.“

10. Bæta skráningu slysa og óhappa á framkvæmdasvæðum

„Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að tilgreint verði með samræmdum hætti við skráningu umferðarslysa hvort þau hafi átt sér stað á skilgreindu framkvæmdasvæði eða vegakafla þar sem unnið er að viðhaldi.

Ráðuneytið mun, í samráði við Samgöngustofu, kanna hvaða leiðir eru færar í þessum efnum og beita sér fyrir úrbótum. Þá telur ráðuneytið rétt að vekja athygli á því að með 1. tölul. kafla 4.2. í gildandi samgönguáætlun fyrir árin 2020-2024 hefur Samgöngustofu þegar verið falið að bæta skráningu samgönguslysa og annarra atvika.“

Viðbrögð Samgöngustofu

9. Styrkja verður eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun

„Samgöngustofa tekur undir það sem kemur fram í skýrsludrögum um að styrkja þurfi eftirlitsstarfsemi stofnunarinnar sem snýr að öryggisstjórnun veghaldara. Þess má geta að með breytingum á reglugerð 866/2011 með útgáfu reglugerðar 624/2022 var hlutverk og valdsvið Samgöngustofu skýrt enn frekar. Unnið er að skipulagi til að styðja við þessar breytingar og með það fyrir augum að efla eftirlit stofnunarinnar í þessum málaflokki.“

10. Bæta skráningu slysa og óhappa á framkvæmdasvæðum

„Samgöngustofa hefur ekki í hyggju að gera athugasemdir við tilmæli sem snúa að skráningum slysa. Stofnunin mun skoða í samstarfi við hlutaðeigandi aðila hvernig unnt sé að staðfesta enn frekar ef slys verða á framkvæmdasvæði eða þar sem unnið er að viðhaldi. Hafa verður í huga að slíkar aðstæður þurfa ekki að vera áhrifavaldur og þar af leiðandi ekki meðal orsaka í einstökum tilvikum.“

1 Lagarammi, stjórnun og skipulag

1.1 Lagarammi og breytingar á skipulagi

Vegagerðin starfar samkvæmt [lögum nr. 120/2012 um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála](#) og heyrir undir yfirstjórn innviðaráðherra. Í 1. gr. laganna er sett fram tvíþætt skilgreining á hlutverki og markmiði stofnunarinnar. Annars vegar að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins í samræmi við gildissvið laganna og hins vegar að stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum í landinu. Að auki skuli stofnunin stuðla að því að samgöngur þróist í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið.¹ Í 8. gr. laganna er fjallað um skyldur Vegagerðarinnar varðandi virka öryggisstjórnun samgöngumannvirkja og samgöngukerfisins. Vegagerðin gegnir hlutverki veghaldara þjóðvega í skilningi vegalaga nr. 80/2007. Auk þess fer Vegagerðin með umsjón vita og leiðarmerkja í samræmi við lög um vitamál nr. 132/1999 og annast framkvæmd laga um sjóvarnir nr. 28/1997. Þá fer Vegagerðin ásamt Samgöngustofu með framkvæmd hafnalaga nr. 61/2003 og laga um Vaktstöð siglinga nr. 41/2003. Í samræmi við lögbundið hlutverk sitt er Vegagerðin framkvæmda- og þjónustustofnun en ekki stjórnsýslustofnun í skilningi stjórnsýslulaga.

Forstjóri Vegagerðarinnar er skipaður af ráðherra, sem jafnframt staðfestir skipurit stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð á starfsemi og rekstri og skal lögum samkvæmt móta helstu áherslur, verkefni og starfshætti ásamt því að annast daglega stjórn stofnunarinnar. Þá ber forstjóri ábyrgð á ráðningum annars starfsfólks og situr í yfirstjórn stofnunarinnar ásamt framkvæmdastjórum mannvirkjasviðs, þjónustusviðs, þróunarsviðs og fjármálasviðs og forstöðumanni lögfræðideildar (sjá mynd 1.1). Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni tekur yfirstjórnin ákvarðanir um stefnu og stjórnun stofnunarinnar og þau atriði sem ganga þvert á starfsemi sviða, svæða, umdæma og deilda. Þá tekur hún ákvarðanir um rekstraráætlanir stofnunarinnar og afgreiðir erindi og verkefni sem Vegagerðinni berast. Framkvæmdastjórn stofnunarinnar er skipuð með sama hætti auk svæðisstjórum starfssvæða Vegagerðarinnar. Hlutverk framkvæmdastjórnar er að tryggja samræmingu framkvæmda, viðhalds og þjónustu á landsvísu og fylgja eftir ákvörðunum um rekstur og starfsemi í gildandi vegáætlun.

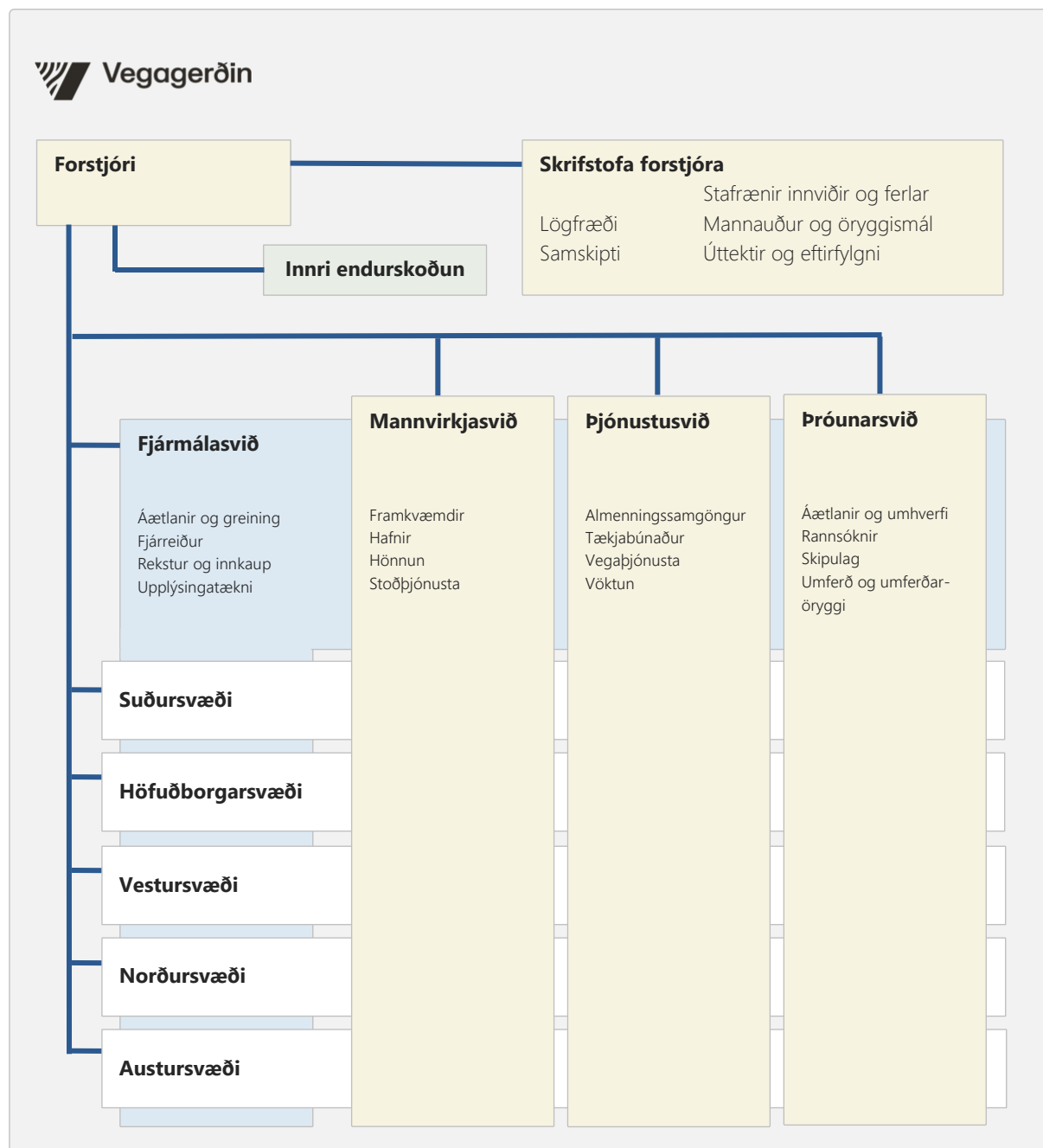
Undanfarin ár hefur skipulag Vegagerðarinnar verið í mikilli þróun. Veturinn 2018–19 var unnið að heildrænni stefnumótun fyrir stofnunina. Við þá vinnu var m.a. leitað til starfsfólks og ýmissa hagaðila, s.s. fulltrúa verktaka, verkfræðistofa, ferðaþjónustu, annarra stjórnvalda o.fl. Niðurstaða þeirrar vinnu var sett fram í [stefnu Vegagerðarinnar 2020–25](#) í október 2019 og skipurit stofnunarinnar endurskoðað. Deildir sem tilheyrðu siglingasviði voru felldar undir önnur svið og nýju þjónustusviði komið á fót. Skipuritið tók frekari breytingum í upphafi árs 2021 þegar höfuðborgarsvæðinu var bætt við sem sérstöku starfssvæði og augin áhersla lögð á stafræna innviði og ferla á vettvangi skrifstofu forstjóra.

Gildandi skipurit, sbr. mynd 1.1, endurspeglar kjarnahlutverk Vegagerðarinnar ásamt áherslu á svæðisbundna starfsemi. Kjarnastarfsemi stofnunarinnar er á þremur sviðum, mannvirkjasviði, þjónustusviði og þróunarsviði. Yfirstjórn stofnunarinnar er hjá forstjóra og skrifstofu hans og

¹ Hluti samgöngukerfisins, þ.e. innanlandsflugvellir eru undir forsjá ISAVIA ohf.

helstu verkefni eru lögfræði, mannauðs- og öryggismál, samskipti, úttektir og eftirfylgni auk stafrænna innviða og ferla. Loks sinnir fjármálasvið stoðeildarþjónustu og sér m.a. um greiningu, gerð fjárhagsáætlana, upplýsingatækni auk annarra rekstartengdra mála.

Mynd 1.1 Skipurit Vegagerðarinnar



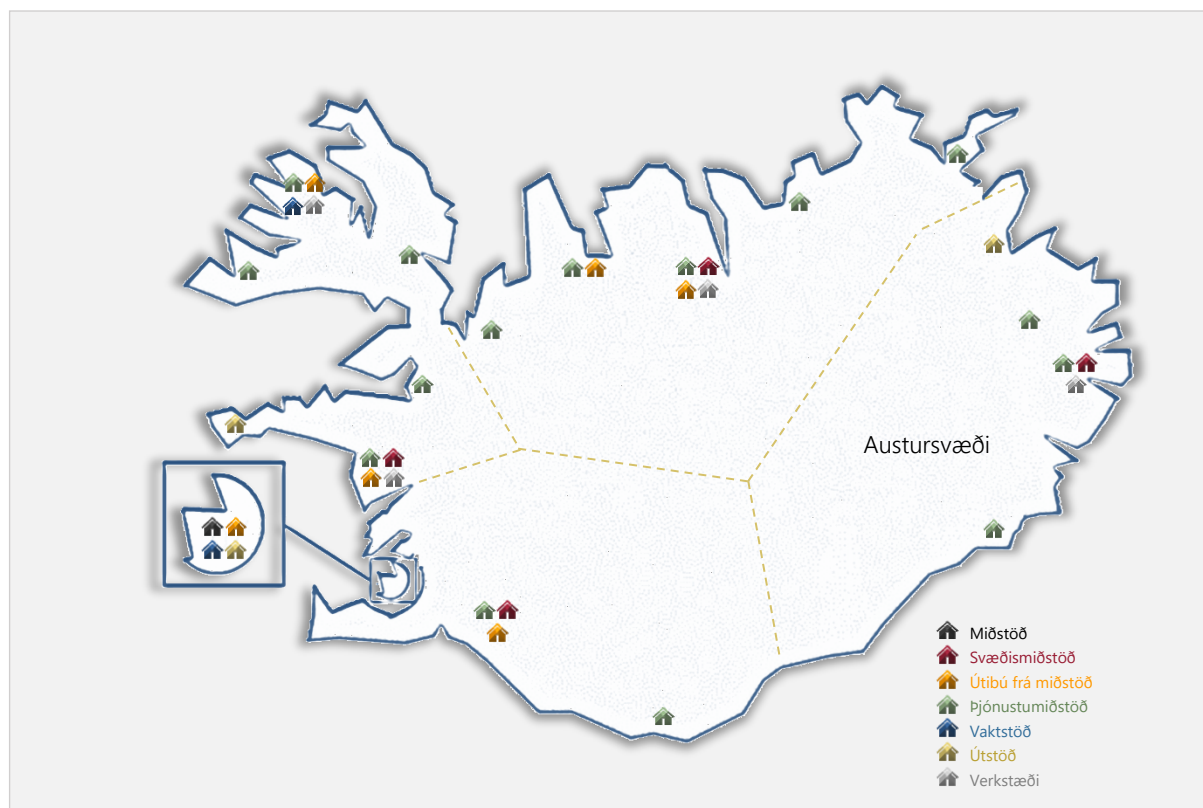
Heimild: Vegagerðin

1.2 Svæðaskipulag Vegagerðarinnar

Starfsemi Vegagerðarinnar er dreifð um allt land en skilgreind starfssvæði eru fimm, þ.e. suður-, vestur-, norður-, austur- og höfuðborgarsvæði, sbr. mynd 1.2. Hvert starfssvæði fyrir sig ber ábyrgð á viðhaldi og rekstri vegakerfisins á viðkomandi svæði ásamt því að sjá um hluta nýframkvæmda og veita vegfarendum þjónustu. Sumarið 2021 flutti Vegagerðin höfuðstöðvar sínar frá Borgartúni 5 í nýtt húsnæði að Suðurhrauni í Garðabæ. Við flutninginn varð mögulegt

að sameina alla starfsemi stofnunarinnar á höfuðborgarsvæðinu undir einu þaki en fram að því voru einnig reknar starfstöðvar í Hafnarfirði og í Vesturvör í Kópavogi.

Mynd 1.2 Svæðaskipulag Vegagerðarinnar



Heimild: Vegagerðin

1.3 Mannauður

Fjöldi fastra starfsmanna Vegagerðarinnar hefur verið nokkuð stöðugur síðustu ár en tímabilið 2017–21 var fjöldinn á bilinu 288 til 315. Mesta fjölgun var milli árána 2020–21 þegar starfsmönnum fjölgaði úr 300 í 315 eða um 5%. Eins og sjá má í töflu 1.1 má merkja töluverðar breytingar á starfsmannafjölda milli starfstöðva en starfsmönnum á suðursvæði hefur fjölgað um 12% en á höfuðborgarsvæði og norðursvæði hefur fjölgunin numið 8%. Á öðrum svæðum hefur fjölgun starfsmanna verið minni en á austursvæði fækkaði um eitt stöðugildi.

Tafla 1.1 Starfsmannafjöldi 2017–21

	2017	2018	2019	2020	2021	Breyting
Höfuðborgarsvæði	119	115	115	126	129	8%
Suðursvæði	25	25	27	25	28	12%
Vestursvæði	67	60	64	64	69	3%
Norðursvæði	62	66	65	63	67	8%
Austursvæði	23	22	21	22	22	-4%
Samtals	296	288	292	300	315	6%

Heimild: Vegagerðin

Að sögn Vegagerðarinnar skýrist fjölgun starfsmanna á höfuðborgarsvæði fyrst og fremst af samkomulagi um uppbygginu samgönguinnviða milli sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og ríkisins. [Samkomulagið](#) felur í sér aukin útgjöld til framkvæmda og aukin umsvif Vegagerðarinnar. Í öðru lagi skýrist fjölgun af auknum verkefnum í kjarnastarfsemi og má þar nefna viðbót í deild vöktunar og upplýsinga þegar tekin var upp miðlæg sólarhringsvöktun á vegkerfinu allt árið um kring í kjölfar yfirtöku á Hvalfjarðargöngum frá Speli. Í þriðja lagi var stöðugildum í almennri innri þjónustu fjölgað á árinu 2020 í mannauðsdeild, samskiptadeild, upplýsingatækni, gæðamálum og öryggi. Í fjórða lagi skýrist fjölgun á árinu 2021 af viðbót í deild vöktunar og upplýsinga vegna styttingu vinnuvikunnar.

Niðurstöður í könnunum á starfsánægju starfsfólks Vegagerðarinnar gefa merki um að vinnustaðamenning stofnunarinnar standi nokkuð höllum fæti. Í könnun Sameykis og fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2021 varð Vegagerðin í 30. sæti af 50, þegar litið var til stofnanna með 90 starfsmenn eða fleiri. Árið 2020 var stofnunin í 62. sæti af 85 stofnunum með 50 starfsmenn eða fleiri og árið 2019 var hún í 70. sæti af 82 stofnunum í sama flokki.

Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni telur stofnunin erfitt um vik að benda á eina meginorsök fyrir tiltölulega veikri vinnustaðamenningu. Stofnunin bendir meðal annars á þá staðreynd að stofnunin er dreifð milli allra landshluta sem og að á undanförunum árum hefur töluverð starfsmannavelta reynst áskorun í þessu sambandi, sér í lagi þegar starfsfólk með langa reynslu hverfur af vettvangi. Meðal áskorana Vegagerðarinnar við framangreind kynslóðaskipti er að viðhalda þeirri þekkingu sem byggst hefur upp með reynslu eldri starfsmanna.

Tafla 1.2 Starfsmannavelta 2017–20

	2016	2017	2018	2019	2020
Starfsmannavelta	7%	8%	10%	7%	11%
Þar af vegna aldurs	36%	30%	53%	40%	40%

Heimild: Vegagerðin

Meðal aðgerða sem Vegagerðin hefur farið út í til að bregðast við framangreindu ástandi er áður nefnd stefnumótunarvinna og það markmið að treysta vinnustaðamenningu hennar í sessi. Reglubundnum fundum með starfsfólki hefur verið fjölgað, m.a. til að auka við upplýsingagjöf til starfsfólks. Þá eru vonir bundnar við að flutningur í nýtt húsnæði sem hæfir nútíma þörfum auki starfsánægju en eldra húsnæði var ekki talið uppfylla nútímakröfur sem gerðar eru til vinnustaða.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stofnanir hlúi að vinnustaðarmenningu sinni og vinni markvisst að því að gæta að starfsánægju eins og kostur er. Tekið er undir það sjónarmið að dreift skipulag Vegagerðarinnar um landið er í þessu sambandi áskorun. Þótt sjónarmið um starfsmannaveltu geti átt rétt á sér við vissar aðstæður er ekki að sjá að starfsmannavelta hjá Vegagerðinni sé óvenjulega há, hvort heldur er litið til heildar eða starfsloka fyrir aldurssakir.

Ríkisendurskoðun hvetur stjórnendur Vegagerðarinnar að halda áfram vinnu við að styrkja vinnustaðarmenningu stofnunarinnar í átt að bættri starfsánægju meðal starfsfólks enda er það meðal grunnforsenda að skilvirkri og árangursríkri starfsemi.

1.4 Innri endurskoðun Vegagerðarinnar

Í 65. gr. laga nr. 123/2015 er kveðið á um framkvæmd innri endurskoðunar ríkisaðila. Í athugasemdum lagafrumvarpsins segir m.a. að tilgangur innri endurskoðunar sé að bæta rekstur ríkisaðila og auka líkur þess að markmiðum starfseminnar sé náð. Með innri endurskoðun er lagður grunnur að virku eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda, og því að tryggja að opinber fjárstjórn og starfsemi sé skilvirk og hagkvæm. Innri endurskoðun hefur verið starfrækt innan Vegagerðarinnar frá árinu 1998 og var þá hluti af þáverandi hagdeild stofnunarinnar en var árið 2000 færð undir skrifstofu forstjóra.

Frá upphafi hefur einn starfsmaður í einu stöðugildi starfað við innri endurskoðun Vegagerðarinnar. Hlutverk innri endurskoðanda er skilgreint í erindisbréfi frá forstjóra Vegagerðarinnar og er í samræmi við skilgreiningu Alþjóðasamtaka innri endurskoðenda (IIA) sem kveður á um að innri endurskoðandi skuli veita óháða og hlutlæga ráðgjöf sem er ætlað að bæta rekstur viðkomandi skipulagsheildar og að við þá vinnu skuli alþjóðlegir staðlar um innri endurskoðun hafðir til hliðsjónar, sbr. [IPPF staðla Alþjóðasamtaka innri endurskoðanda](#).

Í erindisbréfi, staðfestu, 1. janúar 2017 var innri endurskoðun falið að hafa eftirlit allri starfsemi Vegagerðarinnar. Þar má nefna eftirlit með því að stjórnendur stofnunarinnar færu eftir lögum, að unnið væri eftir verklagsreglum og að gæðaeftirlit væri virkt. Í erindisbréfinu var kveðið á um að innri endurskoðun skyldi leggja fram endurskoðunaráætlun um verkefni hvers árs og jafnframt gefa út ársskýrslu um starfsemi hvers árs. Samkvæmt erindisbréfinu bar forstjóra stofnunarinnar að taka skýrslur innri endurskoðunar til efnislegrar meðferðar og taka afstöðu til þeirra. Loks var innri endurskoðun ætlað að fylgja eftir ábendingum og tryggja að viðkomandi aðilar innan stofnunarinnar myndu bregðast við þeim. Í þessu sambandi skyldi taka saman sérstakar eftirfylgniskýrslur um viðbrögð þeirra sem endurskoðunin beindist að. Taka verður fram að forstjóri Vegagerðarinnar gaf út nýtt erindisbréf í febrúar 2020.

Á tímabilinu 2016–21 stóð innri endurskoðandi Vegagerðarinnar fyrir gerð 11 úttekta um eftirtalda þætti í starfsemi stofnunarinnar:

- ✓ Upplýsingar um framkvæmdir sem standa yfir hjá Vegagerðinni
- ✓ Birgðastaða unnins malarefnis
- ✓ Ending nýrra klæðinga á vegum
- ✓ Eftirlit með framkvæmdum
- ✓ Innkaup Vegagerðarinnar
- ✓ Öryggi í jarðgöngum
- ✓ Skilamat við verklok framkvæmda
- ✓ Skipulag framkvæmda Dýrafjarðarganga
- ✓ Fjárhagslegt eftirlit með stærri framkvæmdum
- ✓ Úttekt á framkvæmd Norðfjarðarganga
- ✓ Minnisblað um hraðamyndavélar

Tilhögun innri endurskoðunar var veikleiki í skipulagi og starfsemi Vegagerðarinnar á umræddu tímabili. Gerð endurskoðunaráætlunar, uppbygging og frágangur endurskoðunarskýrsla og eftirfylgni með þeim af hálfu forstjóra stofnunarinnar var mjög ábótavant á tímabilinu 2016–21. Starfsemi innri endurskoðunar var hvorki í samræmi við gildandi erindisbréf né alþjóðlega staðla. Úttektir og skýrslur innri endurskoðunar náðu ekki því markmiði að bæta rekstur og starfsemi með virku eftirliti.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar tók forstjóri Vegagerðarinnar undir að starfsemi innri endurskoðunar hafði ekki verið sem skyldi á því tímabili sem úttekt Ríkisendurskoðunar beindist að. Það skýrist að hluta af ónógum stuðningi yfirstjórnar á liðnum árum auk þess sem áhrif heimsfaraldurs Covid-19 hafði truflandi áhrif á úrbætur í þessum efnum. Fyrirkomulag innri endurskoðunar horfir þó til betri vegar en nýr faggiltur innri endurskoðandi hóf störf í ágúst 2021 og hefur hafið enduruppbyggingu þessa þáttar starfseminnar í samræmi við erindisbréf sem samþykkt var af forstjóra 21. mars 2022. Innri endurskoðandi hefur lagt fram endurskoðunaráætlun fyrir tímabilið 1. júní 2022 til 31. maí 2023. Meðal skilgreindra verkefna eru úttektir á stjórnun upplýsingatæknimála, á innkaupum og utanumhaldi samninga og á fjárhagslegu eftirlit með framkvæmdum og viðhaldsverkefnum.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur innri endurskoðandi Vegagerðarinnar skilgreint brýn úttektarefni sem hafa reynst vera veikleiki í starfsemi Vegagerðarinnar undanfarin ár. Mikilvægt er að stjórnendur stofnunarinnar tryggi eins og frekast er unnt framgang innri endurskoðunar og að unnið verði markvisst úr niðurstöðum hennar. Í því samhengi er mikilvægt að samkvæmt erindisbréfi sínu, skilar innri endurskoðandi Vegagerðarinnar úttektarskýrslum sínum og árskýrslu bæði til innviðaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar.

Með hliðsjón af mikilvægi eftirlits og endurskoðunar á rekstri, verkferlum og öryggisviðmiðum er mikilvægi innri endurskoðunar í starfsemi Vegagerðarinnar engum vafa undirorpið. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að stofnunin haldi áfram á þeirri braut sem hefur verið mörkuð með nýju erindisbréfi innri endurskoðanda og staðfestri endurskoðunaráætlun. Í því tilliti er brýnt að stjórnendur stofnunarinnar vinni úr niðurstöðum innri endurskoðunar með markvissum hætti og grípi til viðeigandi aðgerða til að bæta úr þeim annmörkum sem innri endurskoðun leiðir í ljós.

1.5 Gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar

Vegagerðin hefur markað gæðastefnu sem byggir á hlutverki, gildum (fagmennska – öryggi – framsýni – þjónusta) og meginmarkmiðum Vegagerðarinnar. Samkvæmt henni eiga stjórnendur Vegagerðarinnar að hafa forystu um gæðamál og hvetja starfsmenn til að vinna af fagmennsku og tryggja gæði í starfsemi stofnunarinnar. Skilgreina á kröfur til mannvirkja út frá þörfum veg- og sjófarenda og samfélagsins í heild. Þá skal einnig skilgreina kröfur til birgja, verktaka og ráðgjafa sem og miðla áreiðanlegum upplýsingum til viðskiptavina.

Stofnunin hefur innleitt gæðastjórnunarkerfi, þar sem skilgreindar eru stefnur stofnunarinnar, verklagsreglur, vinnuleiðbeiningar og ítarefni s.s. eyðublöð og leiðbeiningar. Gæðastjórnunarkerfið er skjalfest í kerfinu CCQ frá Origo (e. *Cloud Compliance and Quality*) sem er hýst á vefnum og þannig aðgengilegt öllum starfsmönnum stofnunarinnar. Innbyggt í kerfið er meðal

annars samþykktarferli sem á að tryggja endurskoðun einstakra kafla gæðakerfisins á ákveðnum fresti. Gæðastjórnunarkerfið hefur farið í gegnum vottun samkvæmt ISO- 9001:2015 og er unnið að úrbótum á frávikum. Gert er ráð fyrir að lokaúttekt verði á fyrsta ársfjórðungi 2023. Verklag sem varðar öryggisstjórnun mannvirkja er skjalfest sem hluti af gæðastjórnunarkerfinu sbr. umfjöllun í kafla 5.1. Verklag sem varðar jafnlaunavottun er hluti af kerfinu og var vottun þess hluta staðfest árið 2020.

Að sögn Vegagerðarinnar er virkni gæðastjórnunarkerfisins tekin út með reglubundnum hætti í samræmi við verklagsreglu um innri úttektir. Þar kemur fram að gera skuli úttektaráætlun árlega sem yfirstjórn samþykkir. Með innri úttektum er sannreynt að unnið sé eftir þeim skjölum sem skilgreind eru í gæðastjórnunarkerfinu. Ef frávik eru greind eru skilgreindar aðgerðir sem þarf að fara í og hver sé ábyrgur fyrir þeim.

Í nýlegum innri úttektum sem Ríkisendurskoðun fékk aðgang að kom m.a. fram að innleiðing verklags skv. gæðahandbók væri ekki fullnægjandi. Til dæmis hefði verklag vegna reksturs jarðganga ekki verið hluti af gæðakerfinu og þá kom í ljós að framkvæmd vegna nýframkvæmda væri ábótavant og töluvert skorti á að skilgreindu verklagi væri fylgt. Að sögn Vegagerðarinnar er innri úttektum fylgt eftir og úrbætur við frávikum í úttektum væru þegar hafnar.

Við fjárhagsendurskoðun á bókhaldi Vegagerðarinnar fyrir árið 2020 kom einnig í ljós að töluvert skorti upp á að verkferlar vegna bókhalds væru til staðar. Þannig voru ekki til skráðir verkferlar vegna tekna, launa, rekstrargjalda og varanlegra rekstrarfjármuna. Af þeim sökum var innra eftirlit vegna bókhaldsferla ekki nægjanlega virkt. Eins og fram kom í kafla 1.4 hafa verið veikleikar í innri endurskoðun stofnunarinnar á undanförunum árum. Hafa þessir veikleikar m.a. átt þátt í að fullnægjandi verkferlar hafa ekki verið til staðar. Að sögn Vegagerðarinnar er unnið að úrbótum vegna þessa.

Gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar er hluti af nýliðafræðslu þar sem farið er í gegnum hvernig finna megja kerfið og gæðahandbókina á sem auðveldastan hátt. Við þessa úttekt kom fram af hálfu fulltrúa Vegagerðarinnar að formleg fylgni við verklagsreglur í daglegu starfi hafi ekki verið tryggð með markvissum hætti. Skipulagsbreytingar hafa nýlega verið gerðar innan Vegagerðarinnar til að aðskilja innri úttektir og úrvinnslu þeirra þannig að úttektaraðilar séu óháðir. Innri úttektir fara fram samkvæmt skilgreindri áætlun og þegar þær hafa verið framkvæmdar eru niðurstöður þeirra sendar gæðadeild til úrvinnslu. Þegar leiðréttingaraðgerðum er lokið er úttektunum fylgt eftir. Allar niðurstöður innri úttekta eru kynntar fyrir yfirstjórn.

Ríkisendurskoðun fékk aðgang að gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar við úttekt þessa sem og yfirliti um innri úttektir á kerfinu á fyrri hluta árs 2021. Kerfið er byggt upp í alls 18 köflum og með yfir 130 skjöl. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að kerfið sé notað og því sé fylgt eftir með markvissum hætti. Viðurkennt er að slíkt hefur ekki verið í nægjanlega góðum farvegi á undanförunum árum en nú sé unnið að úrbótum þar á. Innri úttektir hafi verið efldar, úttektaráætlanir og niðurstöður eru kynntar á yfirstjórnarfundum og reynt er að halda gæðastarfinu á lofti sem grunnstoð í starfsemi Vegagerðarinnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar (þ.m.t. ferlar um öryggisstjórn) sé í virkri notkun og séð sé til þess að þekking á því sé til staðar á öllum starfsstöðvum Vegagerðarinnar. Þá þarf að gæta þess að verkferlar séu yfirfarnir og uppfærðir með reglubundnum hætti. Einnig þarf að sjá til þess að verkferlar vegna bókhalds og fjármála séu til staðar. Vel skilgreint gæðakerfi tryggir ekki árangursríka notkun þess heldur þarf að sjá til þess að það sé eðlilegur hluti af daglegri starfsemi.

2 Stefnumótun

2.1 Samgönguáætlun

Auk fyrrnefndrar stefnumótunar Vegagerðarinnar sjálfrar sem unnin var veturinn 2018–19 eru stefnumarkandi ákvarðanir er lúta að starfsemi stofnunarinnar settar fram bæði innan ramma samgönguáætlunar, sbr. lög nr. 33/2008, og innan þess ramma sem kveðið er á um með lögum um opinber fjármál nr. 123/2015, þ.e. sem hluti af gerð fjármálaáætlunar og fjárlaga hvers árs.

Innviðaráðherra ber ábyrgð á gerð samgönguáætlunar og að slík áætlun sé lögð fram sem tillaga til þingsályktunar á a.m.k. þriggja ára fresti. Samgönguáætlun skal ná til fjáröflunar og útgjalda allra greina samgangna og marka stefnu og markmið til næstu fimmtán ára. Áætluninni skal skipt í þrjú fimm ára tímabil þar sem útgjöld eru sundurliðuð eftir helstu útgjalda-flokkum. Auk þess skal útgjöldum vegna nýrra framkvæmda á grunnkerfi samgangna skipt eftir einstökum stórum verkefnum á hvert hinna þriggja tímabila. Jafnframt skal gera aðgerðaáætlun fyrir fyrsta fimm ára tímabil hvernar samgönguáætlunar. Í henni skal gera grein fyrir fjáröflun og útgjöldum sundurliðuðum eftir einstökum framkvæmdum, rekstri, þjónustu og viðhaldi eftir því sem við á og hagað með þeim hætti að ábyrgð og fjárveitingar til hvernar stofnunar og fyrirtækis sem heyra undir ráðuneyti samgöngumála sé skýr og í samræmi við framsetningu fjárlaga.

Í lögum um samgönguáætlun eru skilgreind þau meginmarkmið að samgöngur skuli vera greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun. Hafa má í huga að Vegagerðinni sjálfri er jafnframt sett að starfa eftir þessum markmiðum, sbr. 1. gr. laga nr. 120/2012. Að auki er í lögum um samgönguáætlun tekið fram að við gerð áætlunarinnar skuli horfa til þess markmiðs að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla og að fjármunir ríkissjóðs nýtist sem best.

Gildandi samgönguáætlanir hverju sinni skilgreina því markmið, verkefni og árangursmælikvarða á starfsviði Vegagerðarinnar og tilgreina hvaða fjárhæðum skuli veitt til stofnunarinnar til að hún geti sinnt þeim verkefnum. Árin 2017–20 voru í gildi þrjár langtímasamgönguáætlanir og þrjár aðgerðaáætlanir til skemmri tíma innan ramma þeirra.² Þess má geta að undirbúningur að endurskoðun og framlagningu nýrrar áætlunar hófst í upphafi árs 2021, sbr. grænbók um samgöngumál sem [lokið var við í september](#) 2021.

2.2 Lög um opinber fjármál

Lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál er m.a. ætlað að tryggja heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum, vandaðan undirbúning og virkt eftirlit með áætlunum sem fela í sér ráðstöfun opinbers fjár og að starfsemi opinberra aðila sé skilvirk og hagkvæm. Til að styðja við

² Nánar tiltekið eru þetta Samgönguáætlun 2011–22 (sbr. [þingsályktun nr. 48/140](#)), samgönguáætlun 2019–33 (sbr. [þingsályktun nr. 11/149](#)) og samgönguáætlun 2020–34 (sbr. [þingsályktun nr. 41/150](#)) sem var samþykkt í júní 2020. Þá voru þrjár aðgerðaáætlanir til skemmri tíma samþykktar af Alþingi sem tóku til árána 2017–20, þ.e. fyrir árin 2015–18 (sbr. [þingsályktun nr. 65/145](#)) sem var samþykkt í október 2016, samgönguáætlun fyrir árin 2019–23 (sbr. [þingsályktun nr. 10/149](#)) sem var samþykkt í febrúar 2019 og samgönguáætlun 2020–24 (sbr. [þingsályktun nr. 40/150](#)) sem var samþykkt í júní 2020.

Þessi markmið skal starfandi ríkisstjórn leggja fram á Alþingi árlega tillögu um fjármálaáætlun til fimm ára sem tekur til allra málefnasviða og málaflokka. Í 20. gr. laganna er kveðið á um skyldu hvers ráðherra til að setja fram stefnu fyrir málefnasvið og málaflokka á ábyrgðarsviði sínu, þar sem áherslur og markmið fyrir viðkomandi starfsemi er skilgreind og gerð grein fyrir hvernig þeim markmiðum verði náð m.a. með tilliti til nýtingu fjármuna. Þá er í 31. gr. laganna kveðið á um skyldu ríkisaðila til að móta stefnu fyrir starfsemi sína á hverju ári til a.m.k. næstu þriggja ára. Þar skal greina frá almennum áherslum og markmiðum, hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga og hvaða mælikvarðar og viðmið eru lögð til grundvallar við mat á árangri starfseminnar og niðurstöðum slíks mats fyrir næstliðin ár.

Hvað snýr að starfsemi og verkefnum Vegagerðarinnar hefur stefnumótun samkvæmt ákvæðum laga um opinber fjármál frá upphafi byggt á samgönguáætlun. Þannig hafa skilgreind markmið fjármálaáætlana fyrir málefni samgangna verið samhljóða þeim megin-markmiðum sem eru skilgreind í lögum um samgönguáætlun. Hlutlægir árangursmælikvarðar hafa jafnframt verið ákvarðaðir út frá þeim markmiðum, t.d. um fækkun látinna og alvarlegra slasaðra í umferðinni, fækkun einbreiðra brúa, lengd bundins slitlags svo dæmi séu tekin. Í fjármálaáætlunum hafa jafnframt verið skilgreindar tilteknaðar aðgerðir á ábyrgð Vegagerðarinnar sem eiga að stuðla að þeim markmiðum, t.d. uppsetning meðalhraðamyndvéla og viðvörunarljósa við einbreiðar brýr auk þess sem vísað hefur verið með almennum hætti til framkvæmda og viðhalds vegakerfisins í samræmi við samgönguáætlun.

Tilteknaðar samgönguframkvæmdir, verkefni og aðgerðir á ábyrgðarsviði Vegagerðarinnar hafa jafnframt verið skilgreindar við gerð fjárlaga. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2018 voru skilgreindar þær aðgerðir sem unnið yrði að, t.d. endurbætur á Landeyjarhöfn og framkvæmdir við Dýrafjarðargöng. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi ársins 2019 voru t.d. skilgreindar þær aðgerðir að auka áherslu á viðhald vega, byggja upp hjólastíga og auka vetrarþjónustu á helstu ferðamannaleiðum. Ólíkt fjárlagafrumvarpi ársins á undan var auk þess vísað með almennum hætti til samgönguáætlunar varðandi aðgerðir á ábyrgðarsviði Vegagerðarinnar. Framsetning á markmiðum, aðgerðum og árangursmælikvörðum vegna verkefna og starfsemi Vegagerðarinnar hefur verið með áþekktum hætti undanfarið ár.

2.3 Stefna Vegagerðarinnar 2020–25

Í stefnumótun sem Vegagerðin vann að veturinn 2018–19 eru skilgreind fimm áherslusvið, þ.e. öryggi samgangna, upplýsingar og þekking, skipulag og starfsemi, þjónusta og loks samþætting samgöngumáta. Fyrir hvert þessara fimm áherslusviða eru skilgreind þrjú til sex markmið, alls 21. Markmiðin eru almenn og hvorki aðgerðamiðuð né tímasett og eru sett fram án hlutlægra árangursmælikvarða. Úr þessu þarf Vegagerðin að bæta. Ríkisendurskoðun bendir í þessu samhengi á [handbók Stjórnarráðs Íslands um opinbera stefnumótun og áætlanagerð](#) frá 2013.

Í flestum tilfellum lýsa skilgreind markmið stefnunnar tiltekinni framtíðarsýn eða viðvarandi áherslum í starfsemi stofnunarinnar. Til dæmis eru markmiðin hvað snýr að skipulagi og starfsemi stofnunarinnar á þá leið að Vegagerðin eigi að vera eftirsóknarverður vinnustaður, að starfsfólk endurspegli þá þekkingu og færni sem stofnunin þarf að búa yfir, að starfshættir byggja á virku gæðakerfi, að upplýsingamiðlun sé heildstæð, samræmd og aðgengileg, að aðbúnaður geri starfsmönnum kleift að sinna starfi sínu á skilvirkan, umhverfisvænan og öruggan máta og að lögð sé áhersla á að rækta sterk tengsl svæða og miðstöðvar til að samræma skipu-

lag og vinnubrögð. Að sumu leyti eru markmiðin nátengd þeim markmiðum sem eru skilgreind í lögum um Vegagerðina og lögum um samgönguáætlun, t.d. hvað snýr að áherslum um öruggar samgöngur þar sem tekið er fram að við uppbyggingu og þróun samgöngukerfisins eru greiðar samgöngur og öryggi einstaklinga forgangsatriði svo ekki komi til alvarlegra slysa.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Vegagerðin fylgi stefnumótun sinni markvisst eftir og haldi áfram að þróa hana í samræmi við góða og viðurkennda starfshætti á því sviði, m.a. með því að skilgreina raunhæfar, tímasettar aðgerðir sem ótvírætt er hvaða aðilar innan stofnunarinnar bera ábyrgð á og hlutlæga mælikvarða sem nýta má til eftirfylgni og árangursmats.

2.4 Veikleikar og tækifæri til úrbóta

Mikilvægt er að samgönguáætlun annars vegar og stefnumörkun samkvæmt fjármálaáætlun og fjárlögum hins vegar séu samstíga og styðji við hvor aðra. Í 3. kafla þessarar skýrslu er nánar fjallað um það misræmi sem hefur gætt milli fjárlaga og samgönguáætlunar hvað snýr að fjárveitingum til samgönguframkvæmda. En jafnframt verður að benda á að sú áhersla sem tillögur til fjármálaáætlana og frumvörp til fjárlaga hafa lagt á markmið og aðgerðir samgönguáætlunar hefur leitt til þess að minna hefur farið fyrir skilgreiningu markmiða, aðgerða og árangursmælikvarða sem miða að bættri frammistöðu og árangri Vegagerðarinnar sjálfrar sem framkvæmdastofnunar samgöngumála og veghaldara.

Í þessu samhengi má vekja athygli á að í samgönguáætlunum hafa verið skilgreind brýn umbótaverkefni og aðgerðir sem snúa frekar að með hvaða hætti Vegagerðin rækir hlutverk sitt sem framkvæmdastofnun og veghaldari en sem hafa aldrei verið skilgreind sérstaklega innan ramma fjármálaáætlana eða fjárlaga. Má þar t.d. benda á innleiðingu eignastýringarkerfis sem er nátengt því markmiði laga um samgönguáætlun að við framkvæmd hennar skuli miða að því að ná fram sem hagkvæmastri notkun fjármagns og mannafla svo að fjármunir ríkissjóðs nýtist sem best.

Ríkisendurskoðun telur að óháð þeim markmiðum og verkefnum sem eru skilgreind í samgönguáætlun um viðhald, uppbyggingu og stjórn vegamála þurfi Vegagerðin og innviðaráðuneyti að nýta betur þau stefnumarkandi verkfæri sem felast í gerð fjármálaáætlana og fjárlaga til að vinna að bættum árangri Vegagerðarinnar sem framkvæmdastofnunar og veghaldara hvað snýr að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu fjármuna.

Til að stefnumarkandi ákvarðanir Alþingis nái tilgangi sínum er nauðsynlegt að þeim sé fylgt eftir og greinargóðum upplýsingum um árangur komið á framfæri. Ótvíræð tækifæri eru til að gera betur hvað þetta varðar. Samkvæmt 62. gr. laga um opinber fjármál ber ráðherra að leggja fram ársskýrslu eigi síðar en 1. júní um síðasta fjárhagsár. Ársskýrslur ráðherra samgöngumála fyrir árin 2017–21 liggja fyrir, sbr. [vef stjórnarráðsins](#), og líkt og lögin kveða á um er þar að finna samanburð á raunútgjöldum og fjárheimildum málefna sviða og málaflokka á ábyrgðarsviði ráðherra. Samkvæmt ákvæðum framangreindrar 62. gr. eiga ársskýrslur ráðherra einnig að greina frá fjárveitingum til ríkisaðila og verkefna ásamt því að meta ávinning af ráðstöfun þess fjár með tilliti til þeirra markmiða og aðgerða sem skilgreind hafa verið við stefnumótun ráðherra

fyrir viðkomandi málefnasvið og málaflokka við fjárlagagerð ársins, sbr. 20. gr. laga um opinber fjármál.

Í ársskýrslum ráðherra samgöngumála hefur ekki verið að finna greinargerð eða yfirlit um fjárveitingar til ríkisaðila eða tiltekinna verkefna eða hvort þær fjárveitingar voru nýttar til fulls, þ.e. raunútgjöld.³ Aftur á móti hefur verið gerð grein fyrir hvernig þeim tilteknu aðgerðum sem voru skilgreindar á fjárlögum miðaði áfram og hvort þau markmið sem stefnt var að hafi náðst miðað við þá mælikvarða sem settir voru fram.

Ársskýrslur ráðherra samgöngumála um fjárhagsárin 2017–20 hafa því ekki fullnægt öllum skilyrðum laga um opinber fjármál. Í stuttu máli má segja að ekki sé nægu ljósi varpað á samhengi fjárveitinga og árangurs ríkisaðila. Auka mætti umfjöllun um hvernig ráðherra ráðstafar fjárheimildum málaflokka til ríkisaðila og verkefna og hvernig þær fjárveitingar eru nýttar. Það myndi draga betur fram umfang fjárveitinga til Vegagerðarinnar og verkefna hennar. Því ber þó að halda til haga að yfirlit ársskýrslna ráðherra um framvindu aðgerða og samantekt tölulegra árangursvísa veita gagnlegar upplýsingar.

Ríkisendurskoðun telur að innviðaráðuneyti geti gert úrbætur á ársskýrslum ráðherra svo þar liggi fyrir gleggri upplýsingar um samhengi fjárveitinga til Vegagerðarinnar og þeirrar þjónustu og verkefna sem stofnunin innir af hendi. Brýnt er að ársskýrslur ráðherra þjóni tilgangi sínum um aukið aðhald og bætt árangursmat.

Hvað snýr að eftirfylgni með samgönguáætlun þá segir í 5. grein laga nr. 33/2008 að ráðherra skuli skila skýrslum til Alþingis um framkvæmd áætlunarinnar fyrir næstliðið ár. Þegar litið er til tímabilsins 2017–20 hefur skýrsla um framkvæmd samgönguáætlunar ekki verið lögð fram innan þeirra tímamarka sem lögin kveða á um. Algengast er að hún sé að birtast um 16–18 mánuðum frá lokum viðkomandi árs. Eftirfylgni með framkvæmd samgönguáætlunar og miðlun upplýsinga til Alþingis hefur því ekki verið í samræmi við ákvæði laganna að þessu leyti.

Aðgengi ráðuneytisins að rauntímaupplýsingum um stöðu aðgerða í samgönguáætlun hefur heldur ekki alltaf verið tryggt. Á síðastliðnum árum hefur innviðaráðuneyti í samvinnu við Vegagerðina unnið að því að fá tímanlegri og áreiðanlegri upplýsingar um stöðu mála. Tilgangur þess er að bæta eftirfylgni ráðuneytisins gagnvart stofnuninni en einnig til að auka gagnsæi og upplýsingagjöf til almennings um framgang gildandi aðgerðaráætlana. Þá hefur Vegagerðin unnið að því að bæta stjórnendaupplýsingar um stöðu einstakra aðgerða og væntir ráðuneytið að þeirri vinnu muni ljúka sem fyrst en það mun tryggja að hægt verði að miðla upplýsingum m.a. um fjárhagslega stöðu aðgerða með skjótum og öruggum hætti.

Vorið 2021 opnaði innviðaráðuneyti gagnvirkar upplýsingavef, vegvisir.is, sem er ætlað að vera mælaborð um samgöngur, fjarskipti og byggðamál. Þar er m.a. hægt að skoða framgang verkefna og stöðu markmiða samkvæmt skilgreindum mælikvörðum samgönguáætlunar. Aftur á móti er þar hvorki hægt að fá yfirlit um aðgerðir flokkaðar eftir ábyrgðaraðilum né fjárhags-

³ Hafa verður í huga að ársskýrslur ráðherra fylgja staðlaðri framsetningu. Þessi veikleiki, þ.e. hvernig gerð er grein fyrir fjárveitingum til ríkisaðila og/eða verkefna og hvaða árangri sú fjárveiting skilar, gildir um allar ársskýrslur ráðherra sem unnar hafa verið á grundvelli laga um opinber fjármál.

upplýsingar um raunútgjöld til verkefna. Hins vegar er hægt að sjá hver er ábyrgðaraðili einstakra aðgerða og hve miklir fjármunir eru ætlaðir til verkefnisins á hverju ári skv. samgönguáætlun. Vegvísir ráðuneytisins kemur því ekki í stað þeirrar eftirfylgni, eftirlits og upplýsingagjafar sem þarf að vera til staðar og sem bæði lög um samgönguáætlun og opinber fjármál kalla á.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að innviðaráðuneyti haldi áfram á þeirri braut að miðla upplýsingum um starfsemi og verkefni Vegagerðarinnar með gagnvirkum upplýsingavef. Leita þarf leiða til að tengja þær upplýsingar við rauntíma gögn um kostnað sem eiga að vera aðgengilegar í vöruhúsi gagna um fjárhagsupplýsingar hjá Fjársýslu ríkisins. Þá væri til bóta ef hægt væri að fletta upp aðgerðum á vegvisi.is eftir ábyrgðaraðilum sem skráðir eru við einstaka aðgerð.

Sem stendur eru heildstæðar upplýsingar um hvernig Vegagerðin nýtir fjárveitingar sínar, þar á meðal til þeirra verkefna og aðgerða sem hafa verið skilgreindar á samgönguáætlun helst að finna í ársskýrslum stofnunarinnar sjálfar, sbr. [heimasíðu stofnunarinnar](#). Ársskýrslur hvers árs hafa þó að jafnaði ekki legið fyrir fyrr en undir lok ársins á eftir og tengja ekki saman með skýrum hætti upplýsingar um nýtingu fjármuna (þ.e. útgjöld) við skilgreind markmið, aðgerðir eða árangursmælikvarða hvort heldur sem litið er til samgönguáætlunar, fjárlaga eða fjármálaáætlana. Að auki hafa verið veikleikar á reikningshaldi Vegagerðarinnar sem komið hafa í veg fyrir að mögulegt sé að rekja og sannreyna upplýsingar um raunútgjöld tiltekinna verkefna milli verkbókhalds og bókfærðs kostnaðar samkvæmt framlögðum ársreikningum. Nánar er fjallað um þetta atriði í kafla 3.

3 Fjárhagur og reikningshald

3.1 Yfirlit um fjárveitingar, rekstur og fjárfestingar

Ráðherra samgöngumála veitir Vegagerðinni fé til reksturs og fjárfestinga af fjárheimild mála-flokksins, 11.10 Samgöngur. Í fylgiriti fjárlaga og í ársreikningum Vegagerðarinnar hefur verið gerð nánari grein fyrir skiptingu þeirrar fjárveitingar sem er hægt að bera saman við bókfærð útgjöld stofnunarinnar, sbr. töflur 3.1–3.4.

Tafla 3.1 Yfirlit um fjárveitingar til fjárfestinga Vegagerðarinnar 2017–20 í m.kr.

	2017	2018	2019	2020
<i>Almennur rekstur</i>		6		4
<i>Þjónusta fjárfestingar</i>		299	317	325
<i>Framkvæmdir á vegakerfinu</i>	20.863	23.413	22.345	31.605
<i>Framkvæmdir víta og hafna</i>	1.278	684	761	1.010
<i>Vestmanneyjaferja</i>	2.195	1.400	1.332	
<i>Botndælubúnaður við Landeyjahöfn</i>			730	144
Samtals	24.335	25.801	25.485	33.088

Heimild: Vegagerðin

Umtalsverður mismunur hefur reynst vera á fjárveitingum og raunútgjöldum Vegagerðarinnar til fjárfestinga á tímabilinu. Öll árin nema árið 2019 varði stofnunin minna fé til fjárfestinga en henni var veitt fé til. Munar þar mest um ónýttar fjárveitingar vegna framkvæmda á vegakerfinu. Árið 2019, þegar útgjöld til fjárfestinga voru umfram fjárveitingar mátti einnig rekja það til framkvæmda. Taka má fram að Ríkisendurskoðun hefur fjallað sérstaklega um framkvæmdir og rekstur Vegagerðarinnar í og við Landeyjarhöfn í skýrslunni [Landeyjahöfn. Framkvæmda- og rekstrarkostnaður](#) (maí 2022).

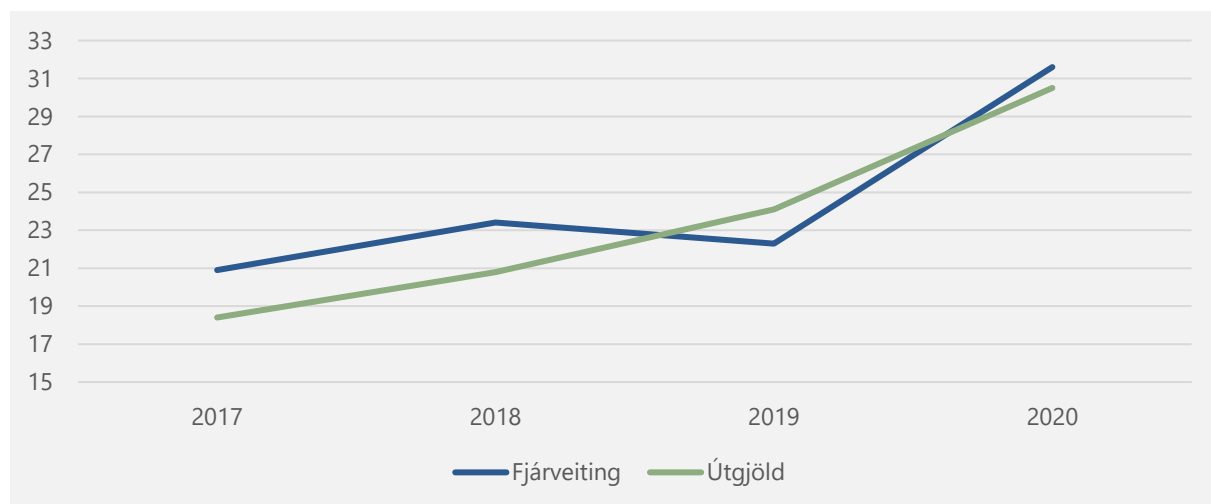
Tafla 3.2 Yfirlit um útgjöld Vegagerðarinnar til fjárfestinga 2017–20 í m.kr.

	2017	2018	2019	2020
<i>Almennur rekstur</i>			46	
<i>Þjónusta fjárfestingar</i>		408	490	305
<i>Framkvæmdir á vegakerfinu</i>	18.350	20.839	24.114	30.527
<i>Framkvæmdir víta og hafna</i>	1.108	856	346	809
<i>Vestmanneyjaferja</i>	2.180	1.269	1.455	142
<i>Botndælubúnaður við Landeyjahöfn</i>		7	269	69
Samtals	21.637	23.378	26.719	31.852

Heimild: Vegagerðin

Þegar litið er til fjárveitinga og útgjalda til framkvæmda á vegakerfinu er mikilvægt að hafa í huga að um er að ræða margar stærstu og kostnaðarsömustu framkvæmdir á vegum ríkisins. Þó svo að líta megi á vannýttar fjárveitingar sem tækifæri til að bæta meðferð og nýtingu ríkisfjár verður að hafa hugfast að skuldbindandi samningar Vegagerðarinnar vegna tiltekinna framkvæmda, sem og framkvæmdatími þeirra, getur dreifst yfir mörg ár. Nánar er fjallað um stjórn framkvæmda í kafla 4.3.

Mynd 3.1 Fjárveitingar og útgjöld til framkvæmda á vegakerfinu 2017–20 í m. kr.



Heimild: Vegagerðin

Á rekstrarhliðinni er umfangsmesti þátturinn í starfsemi Vegagerðarinnar fólgin í þjónustu stofnunarinnar gagnvart vegakerfinu. Sá liður tekur m.a. til viðhalds og vetrarþjónustu sbr. 43. og 44. gr. vegalaga. Eins og yfirlitið í töflum 3.3 og 3.4 sýnir hafa bæði fjárveitingar og raunútgjöld til þessara verkefna vaxið stöðugt síðustu ár.

Tafla 3.3 Yfirlit um fjárveitingar til reksturs Vegagerðarinnar 2017–20 í m.kr.

	2017	2018	2019	2020
<i>Almennur rekstur</i>	1.155	864	505	501
<i>Þjónusta útgjöld</i>	4.489	4.764	5.215	6.152
<i>Almenningssamgöngur</i>	2.842	3.433	3.953	4.411
<i>Framkvæmdir vita og hafna</i>		105		
Samtals	8.486	9.166	9.673	11.065

Heimild: Vegagerðin

Tafla 3.4 Yfirlit um útgjöld til reksturs Vegagerðarinnar 2017–20 í m.kr.

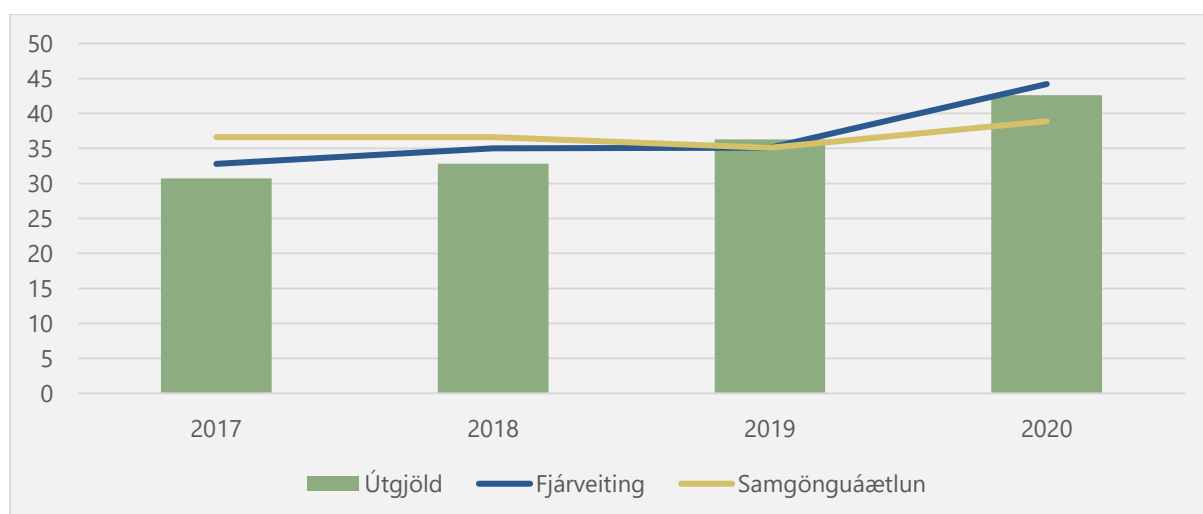
	2017	2018	2019	2020
<i>Almennur rekstur</i>	829	847	505	442
<i>Þjónusta útgjöld</i>	4.791	5.036	5.499	6.227
<i>Almenningssamgöngur</i>	3.300	3.521	3.611	4.125
<i>Framkvæmdir vita og hafna</i>	146			
Samtals	9.066	9.403	9.615	10.794

Heimild: Vegagerðin

3.1.1 Samgönguáætlun og fjárveitingar

Samgönguáætlun er vegvísir Vegagerðarinnar að þeim verkefnum sem henni ber að sinna. Áætlunin tilgreinir nokkuð nákvæmlega hversu háum fjárhæðum skuli varið til viðhalds, reksturs og nýframkvæmda innan vegakerfisins allt niður á vegakafla sem eru innan við hálfs kílómetra langir og áætlaður kostnaður allt niður í þrjár milljónir. Þar eru því skilgreind mjög sértæk verkefni með skýrum fjárhags- og tímaramma auk þess sem tekið er fram hvort viðkomandi framkvæmd/verkefni styðji við eða sé í samræmi við meginmarkmið á sviði öryggis, greiðfærni, umhverfis- eða byggðamála.

Þó svo að samgönguáætlun gefi fyrirheit um fjárveitingu hefur það ekki alltaf verið reyndin að samhengi sé milli hennar og fjárlaga. Hægt er að bera saman samgönguáætlun við heildar-fjárveitingu Vegagerðarinnar á tímabilinu 2017–20. Á árunum 2017 og 2018 voru fjárheimildir Vegagerðarinnar töluvert undir því sem lagt var fyrir með samgönguáætlun og munaði um 4 ma. kr. fyrra árið og um 1,5 ma. kr. það síðara. Á árinu 2019 var engin virk aðgerðaráætlun samgönguáætlunar í gildi en unnið var að nýrri samgönguáætlun og fjárveitingar nokkurn veginn í samræmi við það sem áætlað var.

Mynd 3.2 Samanburður fjárveitinga, samgönguáætlunar og útgjalda Vega-gerðarinnar 2017–20 í ma. kr.

Heimild: Vegagerðin, Samgönguáætlun og fjárlög 2017-20

Ný samgönguáætlun var samþykkt í júní 2020 en áhrif af heimsfaraldri COVID 19 urðu til þess að forsendur hennar gjörbreyttust í einni svipan. Til að bregðast við efnahagslegum afleiðingum faraldursins samþykkti Alþingi sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak þess efnis að 6,5 ma. kr. yrði ráðstafað til framkvæmda við samgöngumannvirki á árinu 2020 til viðbótar því sem áður hafði verið gert ráð fyrir. Því voru fjárveitingar árið 2020 hærri sem því nam miðað við samgönguáætlun.

Vegagerðin hefur bent á að misræmi í fjárveitingum og samgönguáætlun hafi þau áhrif að með reglubundnum hætti þurfi að seinka eða flýta framkvæmdum eftir því hvernig fjárveitingum vindur fram. Þá hafi ytri þættir eins og langur undirbúningstími framkvæmda, skipulagsmál sveitarfélaga og útboðs- og samningamál þau áhrif að óvissa myndast um fjárflæði í samgönguframkvæmdum. Að sögn Vegagerðarinnar hefur verið brugðist við með því að færa framkvæmdafé milli ára þannig að fjárflæði sé tryggt. Þannig kom fram uppsöfnuð inneign á framkvæmdafé í árslok 2018–20 sem hefur numið allt frá 2,9 og upp í 4,7 ma. kr., sbr. töflu 3.5.

Tafla 3.5 Fjárveitingar og bókfærð útgjöld til nýframkvæmda í m.kr. 2018–20

Ár	Inneign frá fyrra ári	Fjárveiting	Bókaður kostnaður	Staða í lok árs
2018	1.356	11.619	8.271	4.704
2019	4.704	11.125	12.881	2.948
2020	2.948	18.670	17.212	4.406

Heimild: Vegagerðin

Í fjárlögum hvers árs er settar fram upplýsingar um áætluð framlög til málaflokka í samræmi við fjármálaáætlun. Miðað við fjárlög ársins 2021 voru þær fjárhæðir lægri en gert er ráð fyrir í aðgerðaráætlun samgönguáætlunar til næstu ára sem nemur um 1,5–1,6 ma. kr. pr. ár næstu ár 3 ár (sjá töflu 3.6). Vegagerðin hefur bent á þennan mismun og að af þessum sökum hafi verið óvissa um fjármögnun stórra framkvæmda á komandi árum sem krefjast samninga við einkaaðila sem ná til margra ára.

Tafla 3.6 Áætlaðar fjárveitingar til fjárfestinga í Vegakerfinu skv. fjárlögum 2021 í samanburði við Samgönguáætlun (ma. kr.)

Framkvæmdir á vegakerfinu	2021	2022	2023	2024
<i>Samgönguáætlun</i>	35,5	29,8	28,3	24,6
<i>Áætlun skv. fjárlögum</i>	34,6	28,3	26,7	23,1
Mismunur	0,9	1,5	1,6	1,5

Heimild: Fjárlög 2021 og samgönguáætlun

Fjárhagsrammi málaflokksins breytist í samræmi við ákvarðanir Alþingis um fjármálaáætlanir og fjárlög hvers árs. Þó svo að samgönguáætlun sé unnin með hliðsjón af fjármálaáætlun þá er það ekki tryggt að fjárhagsramminn haldist óbreyttur þar sem fjármálaáætlun er endurskoðuð árlega. Þrátt fyrir mikinn vilja til að tryggja fullt samræmi á milli áætlana og fyrirsjáanleika um

fjárhagsramma þá er það á endanum Alþingi sem ákveður með fjárlögum ár hvert hvað er til ráðstöfunar í samgöngumál.

3.2 Veikleikar í reikningshaldi og reikningsskilum

Frá gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, 1. janúar 2017, hefur Vegagerðin ekki getað hagað reikningsskilum sínum í fullu samræmi við ákvæði þeirra. Hvorki ársreikningum né eignaskráum hefur verið skilað til Ríkisendurskoðunar innan þess tímafrest sem tilgreindur er í 54. gr. laganna, þ.e. fyrir 28. febrúar vegna næstliðins árs. Þá hafa verið annmarkar á fylgni við alþjóðlega reikningsskilastaðla, sbr. 52. gr., og góða reikningsskilavenju. Benda verður á að fram að gildistöku laganna hafði Ríkisendurskoðun útbúið ársreikning stofnunarinnar en þeirri tilhögun var hætt frá og með reikningsskilaárinu 2017.

Ekki var gengið frá undirrituðum ársreikningi af hálfu stjórnenda Vegagerðarinnar fyrir árið 2017 en notast var við uppgjör Fjársýslu ríkisins til að ganga frá ríkisreikningi það ár. Eðli málsins samkvæmt gat Ríkisendurskoðun ekki unnið hefðbundna endurskoðun vegna ársreiknings Vegagerðarinnar það ár en lagði þess í stað áherslu á að kanna hvernig staðið hefði verið að mati á eignum Vegagerðarinnar og hvernig þær upplýsingar voru færðar yfir í ríkisreikning í samræmi við þær breytingar sem fólust í innleiðingu laga um opinber fjármál. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Endurskoðun ríkisreiknings 2017](#) var bent á að í sérgreindum ársreikningi Vegagerðarinnar þyrftu að koma fram ítarlegri upplýsingar um vegakerfið sem nýta mætti til að gefa viðeigandi skýringar á eignfærslu þess í ríkisreikningi, þær skýringar væru takmarkaðar og ekki nægilega lýsandi.

Fyrir árin 2018–20 hafa tveir ósamhljóða ársreikningar verið birtir og undirritaðir af stjórnendum Vegagerðarinnar á hverju ári. Annars vegar sem fylgiskjöl í viðkomandi ársskýrslum stofnunarinnar en jafnframt hefur forstjóri undirritað ársreikning sem hefur verið birtur á vef Fjársýslu ríkisins sem hefur verið nýttur við gerð ríkisreiknings líkt og var gert 2017.

Við undirbúning Ríkisendurskoðunar fyrir fjárhagsendurskoðun á Vegagerðinni vegna ársins 2018 komu í ljós ýmsir veikleikar á reikningshaldi og bókhaldi stofnunarinnar, m.a. hvað snýr að eignfærslum og með hvaða hætti gerð væri grein fyrir fjárfestingum. Innra eftirliti með þessum þáttum væri ábótavant og ekki virðist vera með auðveldum hætti hægt að draga fram samanburð á fjárveitingum til fjárfestinga og rauntölum. Slíkur samanburður í ársreikningum ríkisaðila er bundinn í lög um opinber fjármál. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Endurskoðun ríkisreiknings 2018](#) var bent á að innra bókhald Vegagerðarinnar fyrir vegakerfið væri einkum ætlað að halda utan um framkvæmdir og viðhald á einstaka veghlutum. Því hefði reynst flókið að varpa viðeigandi upplýsingum yfir í heildarfjárhagskerfi ríkisins og ná úr því öllum upplýsingum sem nýjar reikningsskilareglur krefjast. Þetta á m.a. við um eignfærslu vegakerfisins og hvernig gerð er grein fyrir upplýsingum um fjárfestingu í samgöngukerfinu í heild og meginflokkum þess.

Fjárhagsendurskoðun vegna reikningsskila ársins 2018 var ekki lokið með hefðbundinni endurskoðunarskýrslu heldur voru athugasemdir Ríkisendurskoðunar kynntar fyrir stjórnendum Vegagerðarinnar. Minna má á að á því ári var Vegagerðinni skipaður nýr forstjóri og árið 2019 urðu töluverðar breytingar á stjórn fjármálasviðs Vegagerðarinnar og var ætlun nýrra stjórnenda að endurskipuleggja vinnu við ársreikning 2019 þannig að hann gæti verið tilbúinn mun fyrr en áður hefur verið. Ríkisendurskoðun fundaði í lok nóvember 2019 með forstjóra og stjórn-

endum fjármálasviðs Vegagerðarinnar þar sem farið var yfir stöðu á uppgjörsmálum og hvað þurfi að gera til að hægt verði að skila uppgjöri tímanlega og í samræmi við reikningsskilareglur. Þrátt fyrir tilraunir til úrbóta á reikningshaldi og reikningsskilum Vegagerðarinnar þar sem m.a. var greitt fyrir þjónustu sjálfstætt starfandi endurskoðunarfyrirtækis, var ársreikningi ársins 2019 ekki skilað innan lögbundins frests og líkt og fyrr segir voru birtir tveir ósamhljóða ársreikningar á síðari hluta ársins.

Líkt og árin á undan taldi Ríkisendurskoðun sig ekki hafa forsendur til að ljúka hefðbundinni endurskoðun á ársreikningi Vegagerðarinnar 2019 en kom athugasemdum sínum á framfæri við stjórnendur stofnunarinnar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Endurskoðun ríkisreiknings 2019](#) kom fram að upplýsingar um samgöngukerfi ríkisins væru takmarkaðar og ekki væri upplýst um kostnaðarverð og áætlaðan líftíma einstakra hluta þess. Þó væru væntingar um að betri upplýsingar yrðu í ríkisreikningum komandi ára í ljósi þess úrbótastarfs sem Vegagerðin ynni að á upplýsingakerfum sínum. Sömu grundvallar athugasemdir voru lagðar fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Endurskoðun ríkisreiknings \(2020\)](#) í september 2021 og mikilvægi þess að Vegagerðin bætti úr reikningshaldi sínu og viðkomandi upplýsingakerfum ítrekað.

3.3 Fjárhagsendurskoðun á bókhaldi ársins 2020 og 2021

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman skýrslu um niðurstöður fjárhagsendurskoðunar á bókhaldi Vegagerðarinnar fyrir árið 2020. Þrátt fyrir væntingar um annað voru reikningsskil vegna ársins 2020 sömu annmörkum háð og verið hafði. Vegagerðin skilaði hvorki ársreikningi né eignaskrá innan þeirra tímamarka sem eru tilgreind í 54. gr. laga um opinber fjármál en tveir ósamhljóða ársreikningar birtir á síðari hluta ársins 2021. Annar gerður af Fjársýslu ríkisins og undirritaður af forstjóra Vegagerðarinnar 27. september 2021, en hinn gerður af starfsfólki Vegagerðarinnar með aðstoð utanaðkomandi sérfræðinga í reikningshaldi og undirritaður af forstjóra og framkvæmdastjóra fjármálasviðs 5. júlí 2021.

Við framkvæmd fjárhagsendurskoðunar vegna ársins 2020 gekk Ríkisendurskoðun erfiðlega að fá ýmis gögn og afstemmingar frá Vegagerðinni og oft reyndust ekki vera til afstemmingar á efnahagsliðum. Í ljós kom að ýmissa úrbóta var þörf hvað snýr að bókhaldskerfi og reikningshaldi stofnunarinnar. Í fjárhagsendurskoðunarskýrslu sinni vegna ársins 2020 setti Ríkisendurskoðun fram 40 ábendingar í garð Vegagerðarinnar. Þær fólu m.a. í sér athugasemdir við skráningu varanlegra rekstrarfjármuna, að ekki hefði verið sýnt fram á að fylgjast mætti með kostnaði verka í vinnslu, og að ekki hefði verið hægt að rekja 11 ma. kr. af eignfærðu viðhaldi á árinu 2020 niður á einstaka fylgiskjö. Ríkisendurskoðun kynnti Vegagerðinni drög skýrslunnar í febrúar 2022 og óskaði eftir viðbrögðum við þeim ábendingum sem þar voru settar fram.

Fyrstu viðbrögð Vegagerðarinnar við niðurstöðum og ábendingum Ríkisendurskoðunar vegna fjárhagsendurskoðunar fyrir árið 2020 lágu fyrir í maí 2022. Samkvæmt þeim hafði stofnunin byrjað að vinna að úrbótum sem voru mislangt á veg komnar. Áður en Ríkisendurskoðun lauk við endanlega gerð endurskoðunarskýrslu vegna ársins 2020 var hún send til Vegagerðarinnar sem hluti af þessari úttekt í nóvember 2022. Þá hafði nýr framkvæmdastjóri tekið við fjármálasviði Vegagerðarinnar og óskaði stofnunarinnar eftir að setja fram ný viðbrögð. Eftir fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum Vegagerðarinnar haustið og veturinn 2022–23 lágu endanleg viðbrögð stofnunarinnar fyrir í janúar 2023. Á þeim fundum kom m.a. fram að þekkingargrunnur stofnunarinnar hvað sneri að reikningshaldi og færni við meðferð gagna í mannauðs-

og fjárhagskerfi ríkisins hefði reynst vera veikleiki undangengin ár og bundin við of fáa einstaklinga innan stofnunarinnar. Unnið væri að úrbótum hvað það varðar.

Líkt og undangengin ár lá undirritaður ársreikningur og eignaskrá Vegagerðarinnar vegna ársins 2021 ekki fyrir innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. Ríkisendurskoðun hefur ekki að fullu lokið endurskoðun ársreiknings Vegagerðarinnar fyrir árið 2021. Í endurskoðunarskýrslu vegna ársreiknings 2020 voru gerðar athugasemdir vegna rekstrarfjármuna sem lutu að eignakerfi, fyrningaskýrslum og rekjanleika. Stjórnendur Vegagerðarinnar hafa brugðist við ábendingunum og hefur Ríkisendurskoðun fengið aðgang að vinnugögnum sem sýna fram á viðbrögð við ábendingunum. Í endurskoðunarvinnunni hefur komið fram að verið er að styrkja fjármálasvið og unnið er að úrbótum í þá átt að gera rekjanleika fjárhagupplýsinga einfaldari. Þó er ljóst að Ríkisendurskoðun mun gera athugasemdir við skort á rekjanleika milli fjárhagslegrar stöðu einstaka liða í eignakerfinu og bókfærðs verðs samgöngumannvirkja í fjárhagsbókhaldi.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf Vegagerðin að halda áfram að styrkja fjármálasvið stofnunarinnar og tryggja að upplýsingar um fjárhag og rekstur séu aðgengilegar, gagnsæjar og áreiðanlegar.

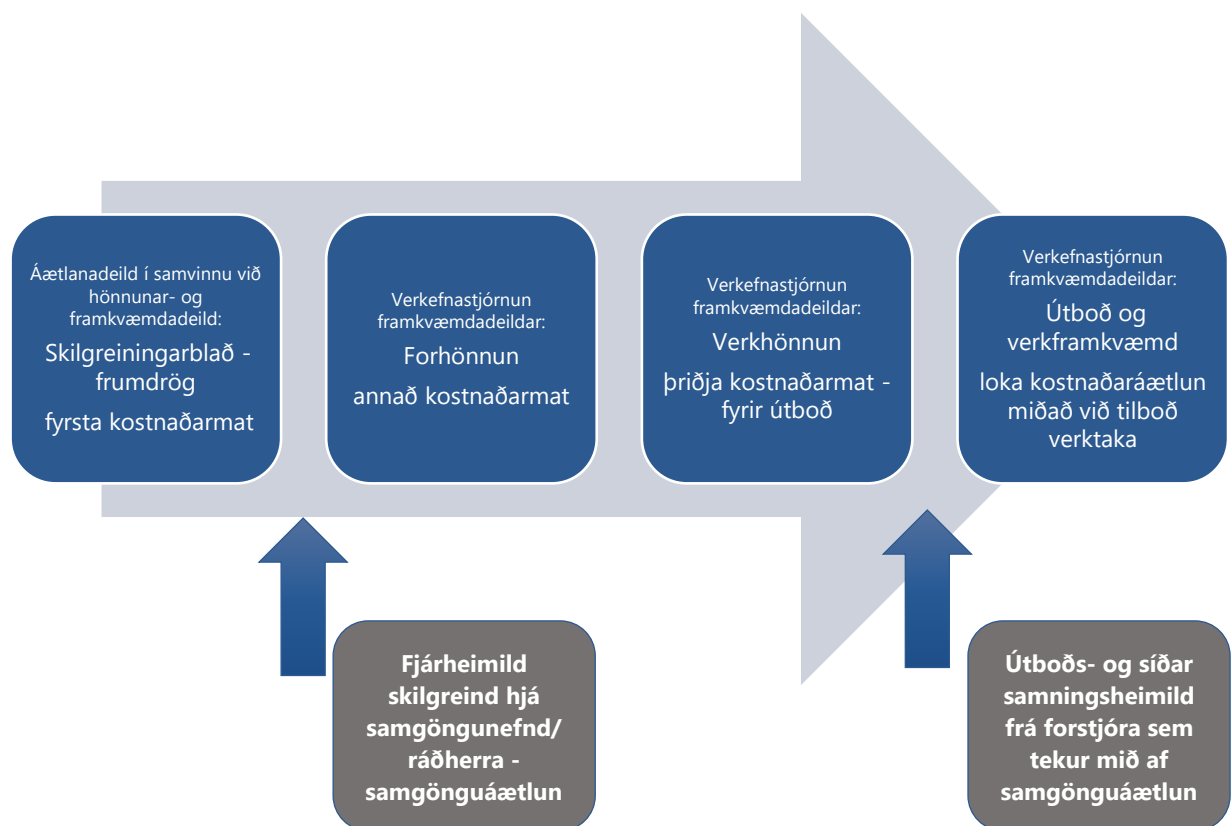
4 Framkvæmdir og útboð

4.1 Áætlanagerð og undirbúningur

Undirbúningur og áætlanagerð í tengslum við nýframkvæmdir Vegagerðarinnar er í aðalatriðum skipt í fjóra áfanga (sjá mynd 4.1). Í fyrsta áfanga fer fram frumhönnun verksins þar sem unnið er skilgreiningarblað ásamt grófri kostnaðaráætlun. Á skilgreiningarblaði koma fram helstu upplýsingar um verkið s.s. staðsetning, umfang og aðrar hönnunarforsendur. Einnig er gerð grein fyrir helstu kostum sem koma til greina við útfærslu framkvæmdarinnar. Frumhönnun er unnin af þróunarsviði Vegagerðarinnar í samvinnu við hönnunar- og framkvæmdadeild.

Frumhönnun og gróft kostnaðarmat er í flestum tilfellum forsenda þess að hægt sé að setja verk inn á samgönguáætlun. Frumhönnun verka frá þróunarsviði fara fyrir samgönguráð til ákvörðunar í samvinnu við Alþingi og samgöngunefnd. Ekki fara öll verk inn á samgönguáætlun eftir þetta skref. Sum fara einfaldlega í bið eða er hafnað t.d. þar sem verkefnið er í andstöðu við skipulag eða er ekki tímabært af einhverjum ástæðum. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni eru um 50 milljónir á hverju svæði settar í vinnu við frumhönnun nýframkvæmda á hverju ári.

Mynd 4.1 Ferli nýframkvæmda



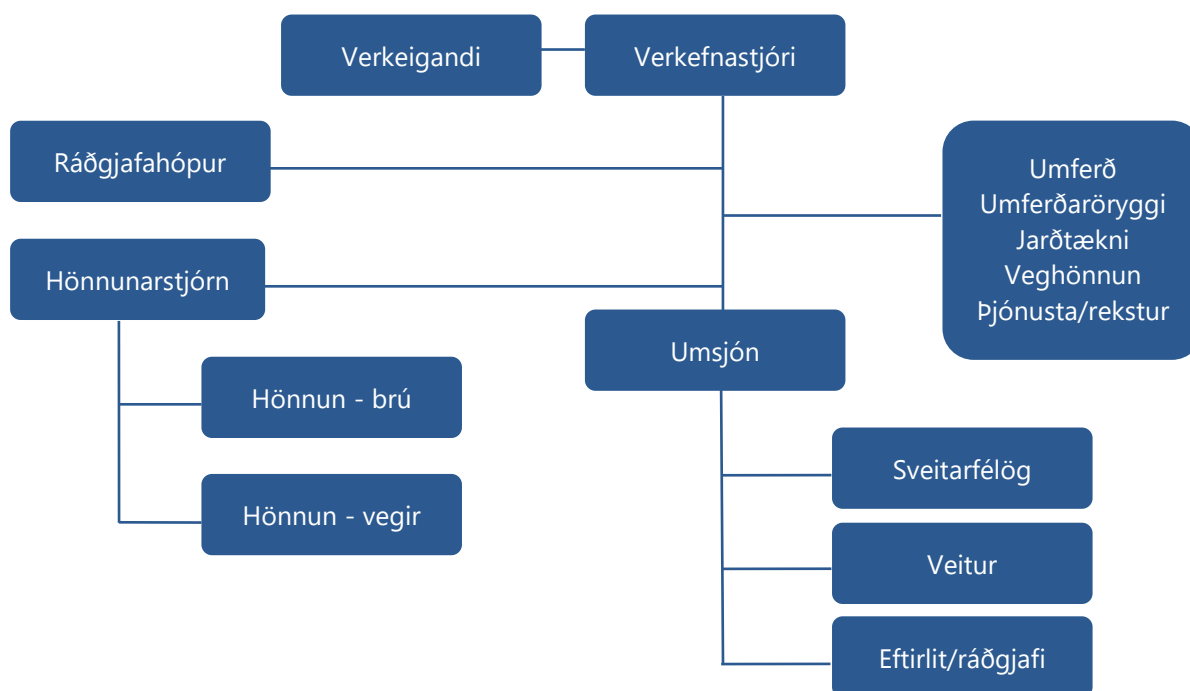
Heimild: Vegagerðin

Í öðrum áfanga eru verk sem eru komin inn á samgönguáætlun. Hér tekur verkefnastjórnun framkvæmdadeildar við verkinu og vinnur áfram svokallaða forhönnun. Í forhönnun er gert ráð fyrir að afla þurfi enn víðtækari gagna, þá eru þættir er varða umferð, veitur og jarðtækni og fleira endurmetnir. Á þessu stigi er mannvirkið hannað og magntekið í samræmi við fyrrnefnda þætti auk þess að gerð er grein fyrir frekari rannsóknum vegna verkhönnunar og verktilhögunar. Sá valkostur sem er til skoðunar skal einnig sæta umferðaröryggisrýni. Ef verkið er háð mati á umhverfisáhrifum fer slíkt mat fram á þessu stigi. Þá er gert nýtt kostnaðarmat í samræmi við helstu niðurstöður forhönnunar.

Ef ákveðið er að fara í framkvæmdir hefst þriðji áfangi sem er hönnun verksins fyrir útboð. Hér eru sett fram endanleg hönnunargögn vegna byggingar mannvirkisins og unnið að gerð útboðs- og verklýsingar. Farið er yfir allar forsendur forhönnunar og gert endurmat á þeim. Við lok þessa áfanga eru öll útboðsgögn tilbúin, greinargerðir til verkkaupa, útsetningar og mæligögn og nákvæmar kostnaðaráætlanir sem byggja á viðmiðum og reynslu Vegagerðarinnar um sambærileg verk. Áður en útboð er auglýst þarf að fá samþykki frá forstjóra Vegagerðarinnar. Slíkar heimildir taka mið af samgönguáætlun. Ef kostnaður á þessu stigi er metinn hærri en það sem fram kemur í samgönguáætlun gæti þurft að sækja sérstaka útboðsheimild til ráðherra. Oft getur liðið langur tími frá því að verk fer inn á samgönguáætlun og þar til eiginleg framkvæmd hefst og því er það oftast en ekki sem verk eru kostnaðarsamari en fyrstu áætlanir gerðu ráð fyrir.

Fjórði og síðasti áfangi undirbúnings er útboðið sjálft og Vegagerðin nýtir við það aðferðir verkefnastjórnunar. Þegar fjármögnun er staðfest er skipaður verkefnastjóri sem hefur aðgang að ráðgjafahóp (rýnihóp) og samráðshóp sem er skipaður fulltrúum lykil eininga innan Vegagerðarinnar með tilliti til framkvæmda. Einnig er skipaður hönnunarstjóri og umsjónarmaður sem starfa með verkefnastjóra. Yfirlit um skipulag verklegra framkvæmda má sjá á mynd 4.2.

Mynd 4.2 Skipan verklegra framkvæmda hjá Vegagerðinni



Heimild: Vegagerðin

4.2 Innkaup og birgðahald

Vegagerðin þarf að haga innkaupum sínum á vörum og þjónustu í samræmi við ákvæði laga um [opinber innkaup nr. 120/2016](#). Val á verktökum og ráðgjöfum fer eftir lögum um opinber innkaup, lögum um framkvæmd útboða nr. 65/1993 auk annarra laga sem við eiga. Í september 2020 gaf fjármála- og efnahagsráðuneyti út [leiðbeiningar um opinber innkaup](#). Markmiðið er að styrkja innkaupaferli hins opinbera með því að veita almennar og einfaldar leiðbeiningar um innkaup. Leiðbeiningarnar eiga að stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri og tryggja jafnræði og samkeppni á markaði sem og að hraða ferli við opinber innkaup og draga úr kostnaði við þau. Með því að uppfylla ákvæði laga og fylgja leiðbeiningum tryggir Vegagerðin að jafnræði og óhæði ríki í innkaupaferli sínu.

Ábyrgð á innkaupum Vegagerðarinnar er í höndum yfirmanns rekstrardeildar sem hefur umsjón með þeim ásamt birgðahaldi stofnunarinnar. Hann hefur umsjón með samskiptum við Ríkiskaup og er leiðbeinandi um það hvernig staðið skal að innkaupum og samningagerð vegna innkaupa. Innkaupum Vegagerðarinnar má í grófum dráttum skipta í þrennt sbr. mynd 4.3.

Mynd 4.3 Innkaup Vegagerðarinnar

Stærri vörukaup	Minni vörukaup	Stök innkaup
•Öll vörukaup yfir viðmiðunarfjárhæðum skv. lögum fara í útboðsferli hjá Ríkiskaupum •Í útboðsgögnum koma fram hæfiskröfur sem gerðar eru til seljanda, tæknilýsing á vöru, staðlar sem hún þarf að uppfylla og hvaða mælikvarðar eru lagðir til grundvallar •Valforsendur eru verð, gæði og afhendingartími	•Verðfyrirspurnir og "minni-útboð" innan rammamarknaðar Ríkiskaupa •Almenn fyrirspurn á valda aðila sem talið er að uppfylli kröfur um hæfi og tæknilega getu ef rammamarknaðar eru ekki til staðar •Valforsendur eru verð, gæði og afhendingartími	•Notuð ef um er að ræða sértæka vöru sem ekki fæst hjá mörgum aðilum eða varahlutir í áhöld, tæki og búnað sem óhægt er að beina til annarra en umboðsaðila •Leitað til aðila sem hafa hæfi og tæknilega getu til að uppfylla kröfur •Valforsendur eru verð, gæði og afhendingartími

Heimild: Vegagerðin

4.2.1 Birgðastjórnun

Almennt hafa efniskaup nokkuð langan aðdraganda. Ástæðan er annarsvegar tímalengd útboðsferla og ekki síður vegna þess að oft er um að ræða sérhæfð efni sem lúta ströngum ferlum og gæðastöðlum hvað varðar framleiðsluaðferðir, gerð hráefnis og fleiri þátta sem þarf að hafa að leiðarljósi. Þá getur tekið 8–12 vikur að fá tiltekið efni til landsins. Vegagerðin hefur m.a. af ofangreindum ástæðum markað sér þá stefnu að gera árlega innkaupaáætlun fyrir öll stærri vörukaup til að ná yfirliti um áætlaða efnispörf komandi árs. Yfirmaður rekstrardeildar kallar eftir áætlunum frá öllum deildum fyrir 15. október ár hvert um væntanleg vörukaup næsta árs og skipuleggur útboð og innkaup í samræmi við innsendar beiðnir.

Allar vörubirgðir Vegagerðarinnar eru skráðar á vöruskrá í Oracle kerfi. Í þetta kerfi skrást allar hreyfingar jafnt vörukaup sem vörusala, einnig er í sama kerfi haldið utanum þær vörur sem einhverra hluta vegna þarf að afskrifa. Helstu ástæður afskrifta eru breyttar gæða- eða öryggiskröfur í veghönnun sem leiðir til þess að efni á lager uppfyllir þær ekki lengur, einnig getur verið um það að ræða að vörur verði fyrir einhverju hnjaski eða skemmdum á geymslusvæði sem eru þess eðlis að ekki telst óhætt að nota efnið.

Við fjárhagsendurskoðun vegna ársins 2020 benti Ríkisendurskoðun á að afskrifa eða niðurfæra þyrfti þær birgðir sem ekki nýtast Vegagerðinni og reglulega þyrfti að meta rýrnun birgða. Þá vekur það athygli að möluð jarðefni eru ekki talin til birgða hjá Vegagerðinni en að mati Ríkisendurskoðunar ætti svo að vera.

Rétt er að geta þess að unnið hefur verið markvisst í því síðustu misseri að sameina svokallaða undirlagera, með það að markmiði að gera hlutina einfaldari í utanumhaldi og eftirfylgni, einnig er nú um þessar mundir hafin undirbúningur að strikamerkjavæðingu efnis sem haldið er á lager og mun það leiða til einföldunar á skráningu, minnka hættu á mistökum við skráningu og þar með fækka leiðréttingum sem þarf að gera.

4.3 Tilhögun útboða og gerð samninga

Stór hluti verkefna Vegagerðarinnar eru boðin út. Á heimasíðu Vegagerðarinnar kemur fram að markmið útboða sé að þau séu í samræmi við útboðsstefnu ríkisins og gildandi lög og reglugerðir. Útboðsgögn Vegagerðarinnar eru byggð á þremur meginþáttum, útboðs- og verklýsingu, tilboðsformi og uppdráttum. Vegagerðin hefur útbúið leiðbeiningar og reglur við gerð útboðs- og verklýsinga sem síðast voru uppfærðar 1. ágúst 2022. Þeim er ætlað að vera handbók um gerð útboðslýsinga hjá Vegagerðinni og byggjast m.a. á ákvæðum laga um opinber innkaup nr. 120/2016, skilmálum sem er að finna í staðlinum ÍST30:2003 um almenna útboðs- og samningsskilmála um verkframkvæmdir og verklýsingum fyrir vega- og brúargerð. Öll útboðsgögn eru á rafrænu formi og vistuð í skjalasafni Vegagerðarinnar.

Í útboðsgögnum koma fram hæfiskröfur sem gerðar eru til seljenda og einnig tæknilýsing á þeirri vöru sem ætlunin er að kaupa, hvaða staðla hún skuli uppfylla og hvaða mælikvarðar skuli lagðir til grundvallar við mat á tilboðum. Útboð Vegagerðarinnar eru auglýst hjá Ríkiskaupum á vefnum [útboðsvefur.is](http://utboodsvefur.is) sem er sameiginlegur auglýsingavettvangur opinberra útboða sem og á ted.europa.eu sem er útboðsvefur Evrópusambandsins. Öll útboðsgögn eru aðgengileg með rafrænum hætti og tilboð skulu send inn á sama hátt.

4.3.1 Kærunefnd útboðsmála

Ákvarðanir Vegagerðarinnar um að ganga til samninga í kjölfar útboða er hægt að kæra til kærunefndar útboðsmála. Árið 2020 bárust nefndinni 11 kærur vegna útboða Vegagerðarinnar og 9 árið 2019. Á árunum 2010–18 bárust að meðaltali þrjár kærur á ári. Sjá má yfirlit fyrir árin 2016–20 í töflu 4.1 og niðurstöðu kærunefndar fyrir hvert þeirra.

Tafla 4.1 Kærunefnd útboðsmála – varnaraðili Vegagerðin

	2016	2017	2018	2019	2020
Fjöldi kæra	3	0	1	9	11
Öllum kröfum hafnað/frávísun	2			5	7*
Fallist á kröfu(r) kæranda				4	1
Hætt við útboð/ákvörðun afturkölluð					3
Kæra afturkölluð	1		1		

*Í einu máli þar sem kröfum kæranda var hafnað var gerð athugasemd við málsmeðferð Vegagerðarinnar en samningur var kominn á sem skv. lögum var ekki hægt að fella úr gildi.

Heimild: Kærunefnd útboðsmála

Í þeim málum þar sem fallist hefur verið á kröfur kæranda hefur Vegagerðinni í tveimur tilfellum verið gert að fella ákvörðun sína um val á samningsaðila úr gildi þar sem hann uppfyllti ekki hæfiskröfur útboðsins. Þá var samningagerð stöðvuð í einu tilfelli á grundvelli þess að um var að ræða samning sem mögulega ætti að bjóða út á EES-svæðinu. Í tveimur málum var Vegagerðinni gert að afhenda gögn er vörðuðu útboðið til annarra tilboðsaðila en ekki var gerð athugasemd við niðurstöðu útboðsins. Í máli [47/2020](#) þar sem ákvörðun Vegagerðarinnar varðandi útboð á sérleyfi áætlunarflugs á Íslandi var kærð, gerði nefndin athugasemdir við málsmeðferð stofnunarinnar þótt kröfum kæranda hafi verið hafnað. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneyti samgöngumála óskaði það eftir nánari upplýsingum frá Vegagerðinni um lærdóm og viðbrögð stofnunarinnar við niðurstöðunni. Í því sambandi væri til skoðunar hvort einhverja úrbóta væri þörf á tilhögun útboðsmála hjá Vegagerðinni.

Fjárhagslegt vægi þeirra verkefna sem Vegagerðin býður út á ársgrundvelli er slíkt að Ríkisendurskoðun telur að það eigi að vera algjört forgangsatriði að málsmeðferð og framkvæmd útboðsmála standist ströngustu kröfur. Úrbóta-starf í þeim tilgangi þarf að vera viðvarandi verkefni stofnunarinnar sjálfar sem innviðaráðuneyti þarf að fylgja eftir og tryggja eins og kostur er að beri árangur.

4.4 Fjárhagsleg yfirsýn og eftirlit

Umgjörð samninga og útboða er með þeim hætti að hvert svið sér um þau útboð sem undir þau heyra. Þannig sér mannvirkjasvið um framkvæmd útboða og innkaupa er tengjast viðhaldi og nýframkvæmdum og þjónustusvið sér um útboð er tengjast vegapjónustu svo eitthvað sé nefnt. Heildstæð yfirsýn um útboð og samninga er því takmörkuð en upplýsingar um hvoru tveggja má nálgast úr svokölluðu FK-kerfi Vegagerðarinnar. Kerfið getur m.a. veitt upplýsingar um útboð, áætlaðan kostnað, samningsfjárhæð og framkvæmdaraðila auk þess sem nálgast má yfirlit um þau útboðsverk sem er lokið á [heimasíðu](#) Vegagerðarinnar. Tafla 4.2 veitir yfirlit um annars vegar útboð og hins vegar samninga Vegagerðarinnar árin 2017–20.

Tafla 4.2 Yfirlit um útboð og samninga Vegagerðarinnar 2017–2020

	2017	2018	2019	2020	Samtals
Yfirlit um útboð					
<i>Fjöldi útboða</i>	69	101	75	90	335
<i>Heildarfjárhæð samninga í m.kr.</i>	9.720	14.962	12.046	19.251	55.979
Yfirlit um samninga					
<i>Fjöldi samninga</i>	77	99	80	89	342
<i>Heildarfjárhæð samninga í m.kr.</i>	18.894	13.777	12.288	19.764	57.182

Heimild: Vegagerðin

Upplýsingakerfi Vegagerðarinnar hafa heldur ekki boðið upp á þann möguleika að auðvelt sé að hafa heildaryfirsýn um fjárhagslegar upplýsingar framkvæmda. Hver verkefnastjóri innan Vegagerðarinnar ber ábyrgð á sínu verkefni og að það standist þær fjárhagslegu kröfur sem gerðar eru til þess. Við fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar á bókhaldi Vegagerðarinnar fyrir árið 2020 kom m.a. fram að ekki væri hægt að fylgjast með verkum í vinnslu í fjárhagskerfinu og ekki reyndist unnt að rekja allar eignfærslur á varanlegum rekstrarfjármunum niður á verkefni og bókhaldsgögn. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni er unnið að úrbótum hvað þetta varðar.

Innan fjármálasviðs Vegagerðarinnar er ekki til staðar skilgreint verklag sem tryggir fulla yfirsýn um fjárhagslegar upplýsingar framkvæmda í rauntíma en eins og fram hefur komið eru upplýsingar til staðar hjá viðkomandi verkefnastjórum verkefna. Að sögn Vegagerðarinnar þarf aukna samvinnu við umsjónaraðila fjárhagskerfa ríkisins til að tryggja betur slíka yfirsýn. Reynt er að ná heildarsýn um verk í vinnslu með reglubundnum fundum með verkefnastjórum þar sem farið er yfir kostnað þeirra og framgang. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneyti hafa veikleikar í möguleikum á tryggri yfirsýn verka í vinnslu haft m.a. áhrif á getu ráðuneytis til eftirlits og stefnumörkunar.

Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni er nú unnið að því að koma öllum samningum og fjárhagsupplýsingum í það horf að stjórnendaupplýsingar séu til reiðu án vandkvæða og auðveldara sé að upplýsa haghafa um stöðu mála. Sú vinna miðar jafnframt að því að auðvelda áætlanagerð innan Vegagerðarinnar sem og eftirlit með þeim samningum sem gerðir eru. Markmiðið er einnig að veita stjórnendum og ráðuneyti betri upplýsingar um verk og fjárhagsstöðu á hverjum tíma.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Vegagerðin hafi til reiðu rauntímaupplýsingar um stöðu framkvæmda og kostnað við þær. Við úttekt þessa fékk Ríkisendurskoðun innsýn inn í þær lausnir sem Vegagerðin hyggst innleiða til að koma til móts við þessa kröfu. Að mati Ríkisendurskoðunar eru þær lausnir tvímælalaust spor í rétta átt og mikilvægt er að innleiðing þeirra njóti forgangs í innra starfi stofnunarinnar.

4.5 Fjárhagslegt uppgjör verkefna samkvæmt skilamati

Árið 2018 byrjaði Vegagerðin að innleiða kerfisbundna gerð skilamats við lok framkvæmda, sbr. ákvæði 4. gr. laga um Vegagerðina. Markmiðið með skilamati er að tryggja vönduð vinnubrögð við skil verkefna hjá Vegagerðinni og skapa grundvöll til að bæta frammistöðu stofnunarinnar við framkvæmdir og áætlanagerð.

Samkvæmt könnun Ríkisendurskoðunar á skilamötum vegna framkvæmda á tímabilinu eru ekki mörg dæmi um að verkefni Vegagerðarinnar fari óhóflega fram úr áætlunum en þó má finna dæmi um framkvæmdir sem hafa farið fram úr áætlunum vegna galla í hönnun eða ófyrirsjáanlegra aðstæðna þar sem efnismagn eða verktími fór fram úr áætlunum. Þar má t.d. benda á framkvæmdir við Þjóðveg 1 í Berufirði sem hófust í ágúst 2017. Um var að ræða nýjan veg á 2,9 km löngum kafla. Samkvæmt mati Vegagerðarinnar í júní 2017 var gert ráð fyrir að heildarkostnaður verkefnisins yrði um 1.294 m.kr. Við uppgjör og skilamat árið 2019 reyndist heildarkostnaður vera 1.665 m.kr. eða 30% yfir áætluðum kostnaði. Mun meira efni og tíma þurfti til sjófyllinga en gert hafði verið ráð fyrir.

Þá hefur verið veikleiki við gerð kostnaðaráætlana að í þeim hefur ekki verið tekið nægjanlegt tillit til verðlagsþróunar á framkvæmdatíma. Þetta atriði getur skipt miklu máli við áætlanir stórra verkefna og dæmi eru um að leita þurfi eftir viðbótarfjárveitingu til að koma til móts við verðbætur verkefna sem ná yfir löng tímabil. Í þessu efni má vísa til gerðar Norðfjarðarganga sem hafist var við í nóvember 2013. Þá var gert ráð fyrir að heildarkostnaður myndi verða um 12 ma. kr. en sú áætlun gerði ekki ráð fyrir verðbótum. Við lok framkvæmda árið 2018 var heildarkostnaður um 13,6 ma. kr. og skýrist mismunurinn að miklu leyti af breytingum á verðlagi. Samkvæmt upplýsingum frá innviðaráðuneyti er unnið að því marki, í samstarfi við Vegagerðina, að samgönguáætlun hvers tíma taki tillit til áætlaðra verðbóta.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að samgönguáætlanir sem og þær kostnaðaráætlanir sem Vegagerðin útbýr taki viðeigandi tillit til verðlagsþróunar. Bæði innviðaráðuneyti og Vegagerðin eru hvött til að ljúka úrbótum hvað þetta varðar.

5 Gæða- og öryggiskröfur

5.1 Öryggi í samgöngum

Hinn 28. júní 2020 varð slys á Vesturlandsvegi á Kjalarnesi þar sem ökumaður og farþegi mótorhjóls létu lífið. Of lítið vegviðnám vegna blæðinga í nýlögðu malbiki á vettvangi slyssins var meðal orsakapátta. Síðar á árinu, þ.e. 13.–16. desember 2020, urðu miklar bikblæðingar í slitlagi Þjóðvegur 1, allt frá Bifröst til Öxnadalsheiðar. Af hlaust tjón á ökutækjum, öryggi vegfaranda var ógnað og Vegagerðin hvatti almenning til að fresta ferðum sínum og óskaði jafnframt eftir að flutningsaðilar reyndu að minnka og dreifa álagi á þessari leið. Þessi tvö atvik urðu kveikja að umræðum um hvort gæða- og öryggiskröfum umferðarmannvirkja og vegaframkvæmda væri ábótavant, sérstaklega hvað snýr að lagningu slitlags.

Bikbundin slitlög

Bikbundnum slitlögum má skipta í tvo flokka. Annars vegar malbik (e. *asphalt*) og hins vegar vegklæðingu (e. *road dressing*). Malbik er endingarbetra og þolir meiri og þyngri umferð en er allt að þremur til fimm sinnum dýrara og vandasamara bæði í framleiðslu og útlögn. Norðmenn, þar sem aðstæður geta verið sambærilegar og hér á landi, hafa að mestu hætt að nota klæðingar þar sem það er ekki talinn hagkvæmur kostur að teknu tilliti til viðhalds og endingar. Að mati sérfræðinga á sviði bundinna slitlaga eru klæðingar notaðar víða hér á landi þó svo að umferðarpunginn kalli í raun á malbik.

Eftir fyrrgreind atvik fékk samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið (nú innviðaráðuneyti) óháðan ráðgjafa til að gera úttekt á slitlagsframkvæmdum Vegagerðarinnar. Með þeirri úttekt var ætlunin að horfa gagnrýnum augum á íslenska staðla í vegagerð, þá sérstaklega hvað snýr að slitlögum, vinnuaðferðum, útlögnum og þeim viðmiðum sem liggja til grundvallar hönnun og efnisvali. Einnig að bera saman aðferðir Vegagerðarinnar við nágrannalöndin þar sem sambærilegar klæðingar eru notaðar. Væntir ráðuneytið að fá tillögur til úrbóta sem hægt verði að hrinda í framkvæmd hér á landi.

Ríkisendurskoðun hvetur innviðaráðuneyti til að birta þá úttekt sem ráðuneytið lét gera á slitlagsframkvæmdum Vegagerðarinnar og taka afstöðu til þeirra tillagna til úrbóta sem í henni felast.

5.1.1 Öryggisstjórnun

Í 8. grein laga um Vegagerðina, er stofnuninni falið það hlutverk að vinna að auknu öryggi í samgöngum m.a. með því að framkvæma öryggisstjórnun hvað snýr að samgöngumannvirkjum og samgöngukerfinu í heild. Hlutverk þetta er m.a. nánar útfært í reglugerð nr. 866/2011 um öryggisstjórnun vegamannvirkja. Þeirri reglugerð var breytt árið 2022 (sbr. Reglugerð nr. 624/2022) á þá leið að gildissvið hennar var útvíkkað og tekur hún nú til allra stofnvega en gildi áður einungis um mannvirki sem voru skilgreindur hluti samevrópska vegakerfisins. Í gæðastjórnunarkerfi stofnunarinnar er að finna verklagsreglur fyrir hvern meginþátt öryggis-

stjórnunar vegamannvirkja og er öryggisstjórnun því samvinnuð við gæðastjórnunarkerfi stofnunarinnar.

Meginþættir öryggisstjórnunar vegamannvirkja skv. reglugerð 866/2011:

Umferðaröryggismat nýrra mannvirkja: Skipuleg samanburðargreining á áhrifum nýs vegar, eða verulegar breytingar á núverandi vegakerfi, á öryggi vegakerfisins. Fer fram á fyrsta hönnunarstigi eða við gerð frumdraga á umræddri framkvæmd.

Umferðaröryggisrýni nýrra mannvirkja: Sjálfstæð, ítarleg, kerfisbundin og tæknileg öryggisskoðun í tengslum við hönnunarþætti vegamannvirkja sem tekur til allra stiga, frá forhönnun þar til þau hafa verið tekin í notkun.

Röðun vegarkafila þar sem slys eru mörg eða slysaföldni er há: Aðferð til að finna, greina og raða köflum vegakerfisins sem hafa verið í notkun í meira en þrjú ár og þar sem hafa orðið mörg banaslys og alvarleg slys miðað við umferðarmagn. Niðurstöður greininga eru ræddar á fundum miðstöðva og svæða og nýttar til forgangsroðunar við framkvæmdir. Á slíkum fundum eru einnig ræddar ábendingar sem Vegagerðinni hafa borist um varasama staði.

Umferðaröryggisúttekt vega í notkun: Reglubundin skoðun á eiginleikum vegamannvirkja í notkun í þeim tilgangi að finna ágalla sem krefjast lagfæringa. Tillögur til úrbóta og ákvörðun um forgangsroðun rata svo inn í viðhaldsáætlanir ársins á hverju svæði fyrir sig og fé úthlutað til þeirra í samræmi við samþykktar tillögur. Ef í ljós kemur að fara þarf í stærri viðhaldsverkefni sem þarfnast meiri fjárveitinga en liggja fyrir skv. samgönguáætlun er þeim sem bera ábyrgð á endurskoðun hennar gert viðvart.

Samkvæmt upplýsingum og gögnum Vegagerðarinnar hefur stofnunin látið sömu verklagsreglur gilda um öryggisstjórnun vegamannvirkja fyrir alla stofn- og tengivegi sem og þá göngu- og hjólastíga sem kostaðir eru af fjárveitingu Vegagerðarinnar, allt frá gildistöku fyrrnefndrar reglugerðar um öryggisstjórnun.

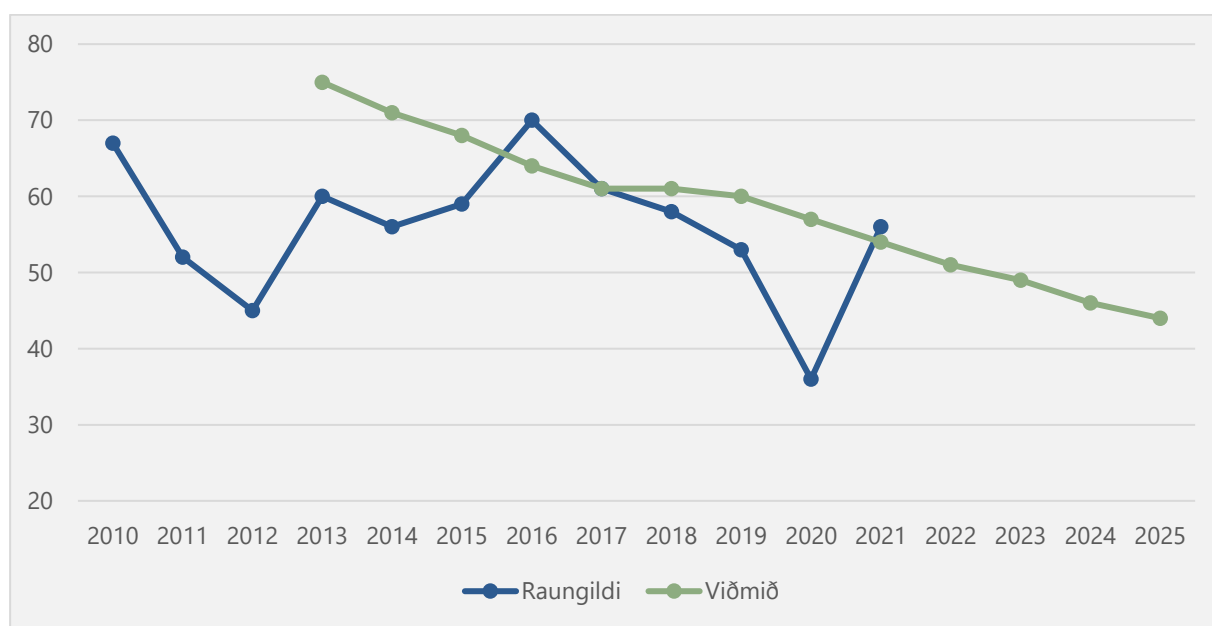
5.1.2 Umferðaröryggisáætlun

Almennt er unnið að umferðaröryggismálum í samstarfi ráðuneytis samgöngumála, Vegagerðarinnar, Samgöngustofu og Ríkislögreglustjóra á vettvangi sérstaks umferðaröryggisráðs sem tók til starfa árið 2005. Er ráðinu ætlað að vinna að framgangi umferðaröryggisáætlunar, sem er unnin og sett fram sem hluti af samgönguáætlun. Í henni felast því bæði stefnumarkandi áætlanir til lengri tíma, sbr. [Umferðaröryggisáætlun. Stefna 2020–34](#) (2019) og aðgerðaráætlanir til skemmri tíma, sbr. kafla 4.2 í samgönguáætlun 2020–24. Ársskýrslur um framkvæmd áætlunarinnar árin 2007–21 liggja fyrir á [vef Samgöngustofu](#), og hefur ráðherra samgöngumála að jafnaði vísað til þeirra í skýrslu sinni til Alþingis um framkvæmd samgönguáætlunar. Sem fyrr segir hefur ráðherra ekki lagt slíkar skýrslur fram í samræmi við ákvæði laga um samgönguáætlun, sbr. umfjöllun í kafla 2. Benda verður á að ráðuneyti samgöngumála hefur gefið út sérstaka skýrslu um árangursmat umferðaröryggisaðgerða, sbr. [Árangursmat umferðaröryggis-](#)

[aðgerða](#) (2021), þar sem m.a. arðsemi tiltekinna aðgerða hefur verið greind. Á þeim grunni verður mögulegt að bæta forgangsröðun til framtíðar lítið.

Aðalmarkmið gildandi umferðaröryggisáætlunar er að Ísland verði á meðal fimm fremstu Evrópuríkja hvað varðar dauðsföll og fjölda alvarlega slasaða í umferðinni á hverja 100 þúsund íbúa og að dauðsföllum og alvarlega slösuðum í umferðinni fækki að jafnaði um 5% á ári. Árangur í samanburði við markmið má sjá á mynd 5.1 en hún sýnir m.a. tímabundin áhrif heimsfaraldurs á umferð sbr. mikil fækkun látinna og alvarlegra slasaðra árið 2020. Tölur fyrir árið 2021 sýna að árangur er rétt yfir viðmiði.

Mynd 5.1 Látinir og alvarlega slasaðir í umferðinni á 100 þúsund íbúa



Heimild: www.vegvisir.is

Ítarlegri undirmarkmið eru sett fram um fækkun slysa í stefnumarkandi umferðaröryggisáætlun en einnig eru tilgreindar almennar áherslur næstu 15 ára, þ. á m. hvað snýr að vegakerfinu sjálfu og þróun þess. Í því samhengi er mikilvægi umferðaröryggisstjórnunar undirstrikað og lögð áhersla á að vegir og umhverfi þeirra séu gerðir öruggari þannig að mannleg mistök leiði síður til alvarlegra slysa. Sem dæmi um verkefni sem styðja við þau markmið eru aðgreining á akstur-stefnu, lagfæringar á vegamótum sem hafa reynst varasöm, hraðatakmarkandi aðgerðir, og gerð bæði hvíldarsvæða og útskota við þjóðvegi. Framkvæmdir í þessa veru eru síðan tilgreindar, tímasettar og kostnaðarmetnar á samgönguáætlun.

5.2 Eftirlitshlutverk Samgöngustofu

Í gildandi samgönguáætlun árána 2020–24 er Samgöngustofu falið það verkefni að efla eftirlit með því að viðhafa öryggisstjórnun við framkvæmdir og rekstur vega og kanna kosti þess að samræma skráningu ólíkra aðila á umferðarslysum.

Með breytingu á vegalögum árið 2015 var hnykkt á eftirlitshlutverki Samgöngustofu með framkvæmd umferðaröryggisstjórnunar vegamannvirkja. Þar segir í 2. gr. að Samgöngustofa skuli annast eftirlit með framkvæmd umferðaröryggis og setja verklagsreglur þar um. Helstu sjónarmið Alþingis um þessa breytingu var sú að skerpa á verkaskiptingu milli Vegagerðarinnar og

Samgöngustofu sem varð til með gildistöku laga nr. 119/2012 um síðarnefndu stofnunina. Í 1. gr. laganna segir að Samgöngustofa skuli annast stjórnsýslu og eftirlit er lýtur að vegamálum í landinu. Í því felst m.a. eftirlit með öryggi samgöngumannvirkja og öryggisstjórnun við rekstur þeirra og að stofnunin skuli annast öryggisúttekt á samgöngumannvirkjum.

Þrátt fyrir framangreindar lagabreytingar hófst eiginlegt eftirlit Samgöngustofu í samræmi við umrædda lagagrein ekki fyrr en í ársbyrjun 2019. Samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu var snemma árs 2014 stofnuð mannvirkjadeild. Einn starfsmaður af þremur á deildinni bar ábyrgð á stjórnsýslu og eftirliti með samgöngumannvirkjum. Í ársbyrjun 2015 var hins vegar gripið til hópuppsagnar vegna hagræðingarkröfu þar sem umræddum starfsmanni var m.a. sagt upp störfum. Við þetta var ekki mannauður til staðar hjá stofnuninni til þess að sinna umræddu eftirliti. Haustið 2018 var ráðinn nýr starfsmaður til að sinna þessu hlutverki, undirbúningi og framkvæmd eftirlits ásamt því að byggja upp þekkingu, kunnáttu og reynslu í eftirliti tengdu umferðarmannvirkjum. Þá sinnir sami starfsmaður greiningarvinnu og samskiptum er lítur að aðlögun laga og regluverks.

Við skoðun á yfirlitum Samgöngustofu um úttektir sem stofnunin hefur framkvæmt á árunum 2019–20 hafa alls 44 úttektir verið gerðar, 22 hvort ár. Af þeim hafa 32 verið á samgöngumannvirkjum sem teljast til verkefna Vegagerðarinnar en önnur eru á ábyrgð ýmissa sveitarfélaga. Þá hefur stofnunin gert tvær úttektir á hlýtni Vegagerðarinnar við reglugerð nr. 866/2011 um öryggisstjórnun vegamannvirkja. Sú fyrri var gerð árið 2014 og sú síðari árið 2019. Í hvoru tilfelli komu fram fjögur frávík sem farið var fram á að bætt yrði úr.

Í ljósi umfangs þess samgöngukerfis sem Vegagerðin hefur umsjón með, fjölda nýframkvæmda og einstakra mannvirkja sem mynda vegakerfið er mikilvægt að eftirlit Samgöngustofu sé áhættumiðað, markvisst og skilvirkt. Úttektir á tilteknum framkvæmdum og mannvirkjum er eðlilegur hluti af því en að mati Ríkisendurskoðunar þarf meginþungi eftirlitsins að beinast að öryggisstjórnunarkerfi Vegagerðarinnar sem slíku og ekki takmarkast við hlýtni gagnvart ákvæðum reglugerðar nr. 866/2011.

Til að tryggja árangursríkt og skilvirkt eftirlit af hálfu Samgöngustofu er nauðsynlegt að styrkja þann þátt þess sem snýr að eftirliti með öryggisstjórnun Vegagerðarinnar.

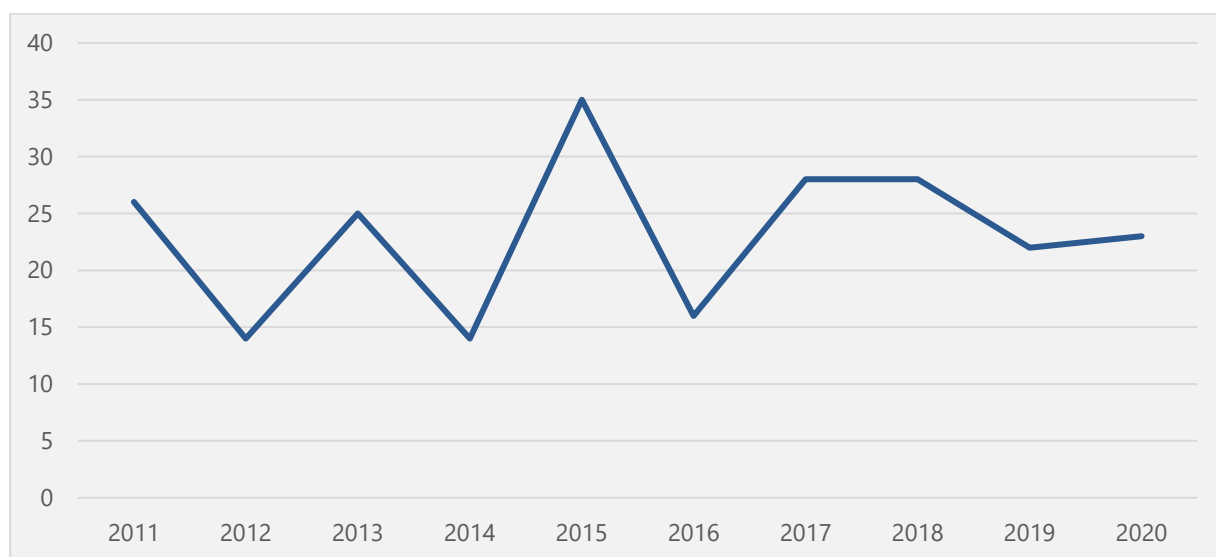
5.3 Skráning slysa þar sem framkvæmdir standa yfir

Auk þess að annast eftirlit með að kröfum um öryggi samgöngumannvirkja og öryggisstjórnun við rekstur þeirra er Samgöngustofu falið það verkefni að halda slysaskrá á sviði samganga, sbr. 4. gr. laga nr. 119/2012. Sú skráning hvað varðar umferðarmál byggir á lögregluskýrslum úr gagnagrunni Ríkislögreglustjóra auk þess sem stuðst hefur við gögn frá fyrirtækinu Aðstoð og öryggi sem veitir þjónustu við vettvangsrannsóknir umferðaróhappa þar sem eignatjón hefur orðið. Ein þeirra breyta sem gerð er grein fyrir við skráningu slysa eru orsakir þeirra, þar á meðal hvort vegavinna hafi staðið yfir þar sem slysið átti sér stað eða hvort vegurinn teljist „slæmur“.

Við gerð þessarar úttektar óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá Samgöngustofu og Vegagerðinni um tíðni slysa og óhappa á vegaköflum þar sem framkvæmdir stóðu yfir á tíma-

bilinu 2011–20. Báðar stofnanir vísuðu til gagna úr slysaskrá Samgöngustofu. Samkvæmt greiningu Vegagerðarinnar urðu 231 slys á þjóðvegum landsins á tímabilinu þar sem „vegavinna stendur yfir“ var meðal skráðra orsaka. Mynd 5.2 sýnir fjölda slysa frá ári til árs á tímabilinu. Ekki verður séð að sérstök leitni sé í átt til fjölgunar eða fækkunar á tímabilinu en að meðaltali var um 23 slys að ræða á hverju ári. Í 33 tilfellum (14%) urðu meiðsli á fólki, þar af urðu mikil meiðsli á fólki í þremur tilvikum. Heildarfjöldi allra skráðra slysa og óhappa á þjóðvegum, óháð alvarleika, var 27.958 á umræddu tímabili. Yfirstandandi vegavinna var því skráður orsakapáttur í tæplega 1% tilvika.

Mynd 5.2 Fjöldi slysa á þjóðvegum landsins þar sem yfirstandandi vegavinna var meðal skráðra orsaka

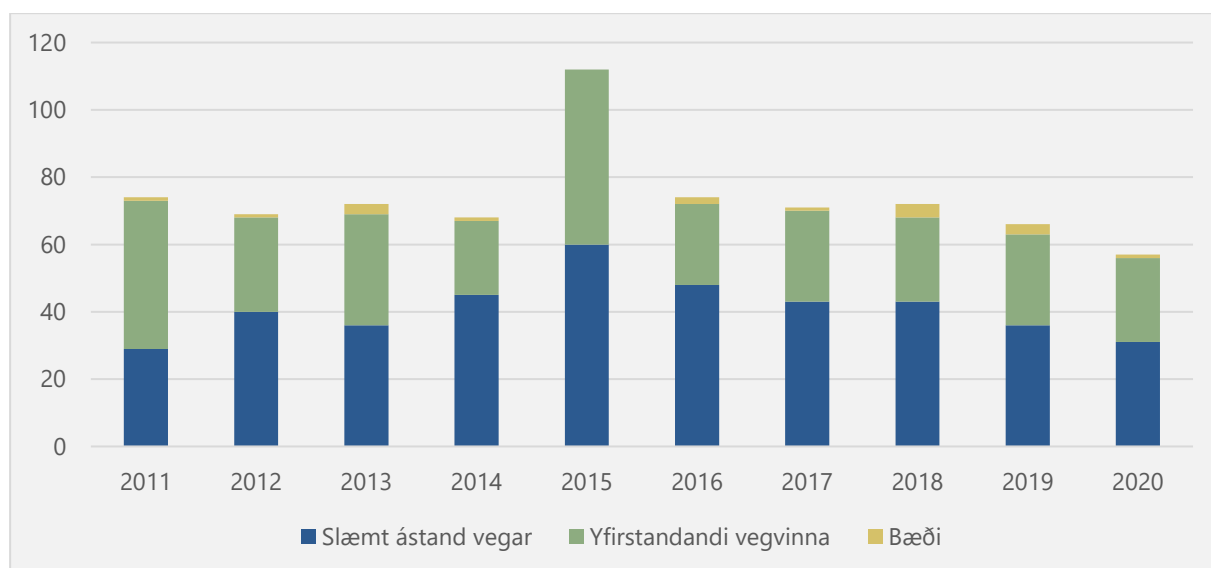


Heimild: Vegagerðin

Athygli vekur að yfirstandandi vegavinna var ekki tilgreind sem orsök vegna banaslyssins á Kjalarnesi í júní 2020 þrátt fyrir að framkvæmdum hafi ekki verið lokið þar sem slysið átti sér stað, t.a.m. voru yfirborðsmerkingar ekki frágengnar og eftir slysið voru sett upp vinnusvæðaskilti um lægri hámarkshraða. Aftur á móti var slæmt ástand vegarins tilgreint sem ein af orsökum slyssins. Jafnframt verður að hafa í huga að þessar tölur ná aðeins til þjóðvega, þ.e.a.s. þeirra vega sem Vegagerðin ber ábyrgð á.

Mynd 5.3 sýnir hvernig tíðni slysa, þar sem slæmt ástand vegar og/eða yfirstandandi vegavinna var meðal skráðra orsaka, þróaðist á tímabilinu 2011–20, óháð veghaldara. Rétt er að undirstrika að fleiri orsakapættir geta verið fyrir hendi í hverju tilviki og ekki er hægt að greina nákvæmlega hversu mikið vægi ástand vegarins eða yfirstandandi vegavinna hafði. Í heildina var um að ræða 1.013 slys eða óhöpp, þar af voru þrjú banaslys og 34 alvarleg slys.

Mynd 5.3 Fjöldi umferðarslysa þar sem slæmt ástand vegar og/eða yfirstandandi vegavinna var meðal skráðra orsaka



Heimild: Samgöngustofa

Líkt og fyrr segir byggir skráning á „yfirstandandi vegavinnu“ sem orsakaþætti í slysaskrá Samgöngustofu á upplýsingum úr lögregluskýrslum og úr gögnum fyrirtækisins Aðstoð og Öryggi. Í sumum tilfellum kann það að vera mjög matskennt hvort vegavinna sé beinn orsakaþáttur, t.d. í tilfellum þegar vinna liggur niðri. Því er ekki hægt að ganga að því sem vísu að þeir aðilar tilgreini sérstaklega hvort slys eigi sér stað á skilgreindu framkvæmdasvæði, sbr. slysið sem varð á Kjalarnesi eftir útlögn malbiks í júní 2020.

Af því leiðir að ekki er auðveldlega hægt að draga fram áreiðanlegar upplýsingar úr slysaskrá hversu mörg slys/óhöpp hafa orðið á framkvæmdasvæðum eða vegköflum þar sem verið er að sinna viðhaldi. Til að fá trausta yfirsýn um þær upplýsingar þarf að skoða hvert óhapp og bera saman við tiltækar upplýsingar um skilgreind framkvæmdasvæði.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Samgöngustofa og innviðaráðuneyti beiti sér fyrir því, í samstarfi við Vegagerðina og lögreglu, að við skráningu umferðarslysa sé tilgreint hvort það hafi átt sér stað á skilgreindu framkvæmdasvæði eða vegakafla þar sem unnið er að viðhaldi, óháð því hvort um beina orsök sé að ræða.

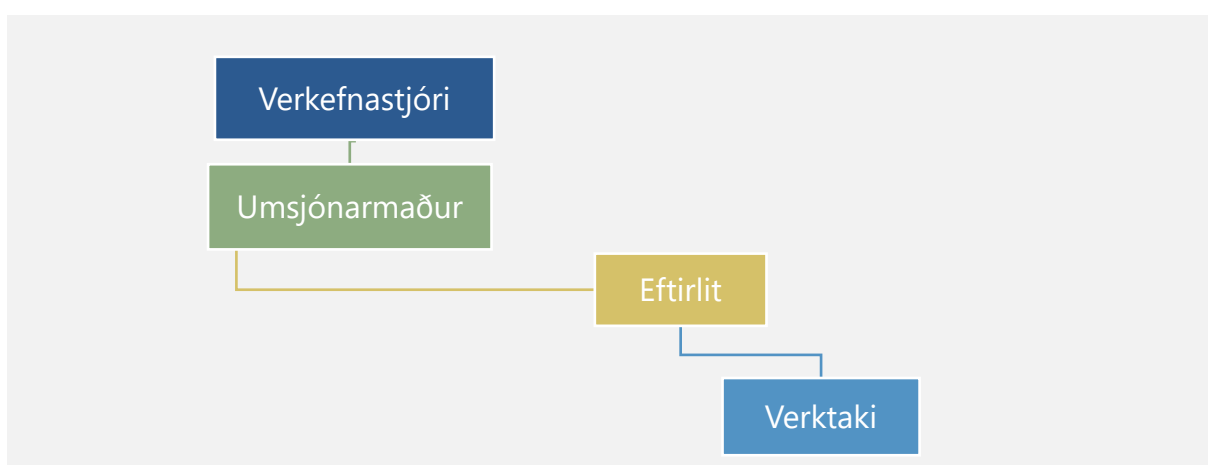
5.4 Eftirlit með framkvæmdum

Eftirlit með framkvæmdum Vegagerðarinnar á framkvæmdatíma er ýmist boðið út eða sinnt af starfsmönnum stofnunarinnar. Algengast er að stærri verk séu boðin út en þau minni séu í umsjón svæða innan Vegagerðarinnar. Í hefðbundinni útboðslýsingu fyrir eftirlit kemur fram að eftirlitsaðili skuli vinna samkvæmt skilgreindu gæðastjórnunarkerfi og hafi unnið með slíkt kerfi í a.m.k. einu verki áður. Með gæðastjórnunarkerfi er átt við að eftirlitsaðili vinni skv. skilgreindri gæðastefnu og verklagsreglum og að allar aðgerðir séu kerfisbundnar og auðrekjanlegar. Þá sé skjalavistun unnin með skipulögðum hætti og handbók eða dagbók um verkið viðhaldið reglulega.

Þegar kemur að sjálfri framkvæmdinni skilgreinir Vegagerðin umsjónarmann verksins sem er fulltrúi stofnunarinnar bæði gangvart vertaka og eftirlitsaðila og heyrir undir þann verkefnastjóra sem ber ábyrgð á framkvæmdinni, sbr. mynd 5.4. Eftirlit á verktíma á að tryggja að verkið sé unnið og afhent í samræmi við kröfur útboðslýsingar og innan umsamins tíma og kostnaðar. Eftirlitsaðilinn er jafnframt tengiliður umsjónarmanns við verktaka og annast dagleg samskipti við verktaka og aðra aðila eftir því sem við á hverju sinni.

Almennt er það svo að verktaki sér um allar útsetningar, eftirlitsmælingar og prófanir á því efni sem notað er við framkvæmdina en með þátttöku eftirlitsaðila. Eftirlitsaðili ber hins vegar ábyrgð á því að gera staðfestingarmælingar og prófanir til viðbótar. Þetta á við um staðfestingarmælingar á staðsetningu einstakra byggingarhluta og prófanir á steinefnum, malbiki og steinsteypu í samræmi við eftirlitsáætlun.

Mynd 5.4 Einfalt skipurit framkvæmda á framkvæmdatíma



Heimild: Gæðahandbók Vegagerðarinnar

Samkvæmt gæðahandbók Vegagerðarinnar skal eftirlitsmaður halda dagbók um eftirlitið, taka verkstöðu í samráði við verktaka, samþykka skil á verkföngum og gefa heimild til áframhaldandi vinnu. Þá á eftirlitsaðili að gera athugasemdir til verktaka ef verkskil eru ekki í samræmi við kröfur. Eftirlitsmaður framfylgir gæðastýringu og gerir ráðstafanir í samráði við umsjónarmann ef frávik verða. Eftirlitsaðila ber síðan að skila dagbókum og öllum skjölum til vistunar hjá Vegagerðinni að lokinni framkvæmd.

Samkvæmt úttektum innri endurskoðunar Vegagerðarinnar hefur verið misbrestur á því að dagbækur eftirlitsaðila skili sér til vörslu hjá stofnuninni auk þess sem dæmi séu um að skjölun verkefna hafi verið ábótavant. Innri úttektir hafa gefið til kynna að skjalavistun hafi oft á tíðum verið ruglingsleg og til þess fallin að auka líkur á mannlegum mistökum og óskilvirkni.

Ríkisendurskoðun hvetur Vegagerðina til að huga að betri eftirfylgni og skjölun lykilgagna framkvæmda og kappkosti að bæta úr þeim annmörkum sem hafa verið á skjalavistun verkefna samkvæmt innri úttektum stofnunarinnar.

5.5 Banaslys eftir yfirlögn með malbiki í júní 2020

Rannsóknarnefnd samgönguslysa birti niðurstöður sínar vegna framangreinds banaslyss á Kjalarnesi í maí 2021, sbr. [Skýrsla um banaslys í umferðinni](#). Þar kemur fram að þremur dögum fyrir slysið, 25. júní 2020, hafi 1,8 km langur kafli vegarins verið malbikaður með *repave* aðferð þar sem efsta lag slitlagsins er hitað, skafið upp, jafnað og nýtt malbik lagt yfir áður en það er valtað. Athugun Vegagerðarinnar eftir slysið leiddi í ljós að malbikið sem var notað uppfyllti ekki gæðakröfur samkvæmt útboðslýsingu verksins hvað snýr að holrýmd og viðnámi, sbr. [Blæðingar í nýlögðu malbiki](#) (október 2020). Eftir fyrstu útlögn og völtun komu strax fram blæðingar sem bentu til að bikinnihald malbiksins væri of hátt. Framkvæmdaraðili verksins, (Loftorka ehf.) benti framleiðanda malbiksins (Malbikunarstöðinni Höfða) á þetta en þá þegar höfðu 80 tonn af malbiki verið framleidd og voru þau notuð til verksins. Eftirlitsaðili á vegum Vegagerðarinnar taldi að eftir að haft var samband við framleiðandann hefði ástandið skánað. Eftir sem áður voru sýnilegar blæðingar á vegarkaflanum eftir yfirlögn og hann háll þegar umferð var hleypt á.

Blæðingar í malbiki

Blæðingar, þar sem bik sest á yfirborð vega, geta átt sér stað bæði í malbiki og klæðingum. Blæðingar eru fátíðari í malbiki en geta komið fram þegar efnissamsetning malbiksblöndunar er röng, t.d. hvað snýr að bikmagni eða gerð steinefna, eða ef malbikið er þjappað of mikið við útlögn. Ef illa tekst til verður holrýmd malbiksins ekki næg til að taka við þeim sveiflum sem verða á rúmtaki biksins sem þrýstist þá upp á yfirborðið og vegurinn verður háll.

Tveimur dögum fyrir slysið, 26. júní, óskaði eftirlitsaðili framkvæmdarinnar eftir að verktaki setti upp viðvörðunarskilti til að vara við hálum vegi og vegviðnám mælt líkt og gert var ráð fyrir að yrði gert samkvæmt útboðslýsingu ef grunur væri uppi um að malbikið uppfyllti ekki kröfur. Viðvörðunarmerki voru sett upp en samkvæmt Vegagerðinni var vegna anna ekki hægt að koma viðnámsmælingunni við fyrr en á mánudeginum 28. júní eftir slysið. Viðnám vegarins á þeim kafla þar sem slysið átti sér stað reyndist töluvert lægra (viðnámsstuðull 0,1) en gerð var krafa um í útboðslýsingu verksins (að lágmarki viðnámsstuðull 0,5). Þá staðfestu framleiðsluskýrslur framleiðanda malbiksins og rannsóknir Vegagerðarinnar á malbikinu að holrýmd þess var ekki í samræmi við kröfur Vegagerðarinnar. Framleiðsluskýrslur sýndu að holrýmd malbiksins sem var notað á Vesturlandsvegi var 0,1% en kröfur Vegagerðarinnar samkvæmt útboðslýsingu voru að það væri á bilinu 1–3%.

Sömu vandamál vegna blæðinga höfðu komið fram við malbikunarframkvæmdir á öðrum vegaköflum á höfuðborgarsvæðinu dagana á undan sem voru hluti af sama útboði. Í þeim tilfellum var það einnig raunin að malbikið uppfyllti ekki kröfur Vegagerðarinnar um holrýmd. Eftir slysið lét Vegagerðin skafa upp og endurmalbika alla vegakafla þar sem malbikið uppfyllti ekki kröfur, þar á meðal kaflann á Vesturlandsvegi. Í útboðsgögnum var kveðið á um að ef feitir blettir (blæðingar) á yfirborði útlagna væru samtals stærri en 5 m² skyldi verktaki stöðva útlögn, ástæður kannaðar og gerðar viðeigandi breytingar á framleiðslunni. Á verkfundi 24. júní, deginum áður en Vesturlandsvegurinn var malbikaður, kom fram að blæðinga hefði orðið vart og að verktaki hefði verið í reglulegu sambandi við framleiðanda malbiksins til að bregðast við. Vandinn var þó aldrei leystur og útlögn ekki stöðvuð líkt og skilyrði útboðsins kváðu á um.

Atburðarrásin við umræddar malbikunarframkvæmdir sýnir að það eftirlit sem var viðhaft við framkvæmdina var nægjanlegt til að leiða í ljós möguleg frávik frá gæðakröfum útboðslýsingar og að vegurinn væri varasamur. Þrátt fyrir það var ekki gripið til viðeigandi aðgerða samkvæmt útboðslýsingu og verkið stöðvað.

5.5.1 Niðurstöður rannsóknarnefndar og viðbrögð Vegagerðarinnar

Hvað snýr að framkvæmdum Vegagerðarinnar benti Rannsóknarnefnd samgönguslysa á þrjú atriði sem taka yfrið mið af við orsakagreiningu slyssins:

- ✓ Umferð var heimiluð þó grunur væri uppi um að nýlagt malbik uppfyllti ekki kröfur um vegviðnám.
- ✓ Nýlagt malbik stóðst ekki gæðakröfur Vegagerðarinnar og var of hált sökum bik-blæðinga.
- ✓ Útboðskröfur voru ekki uppfylltar við framkvæmdina.

Í skýrslu nefndarinnar voru lagðar fram þrjár tillögur í öryggisátt. Í fyrsta lagi að Samgöngustofa tæki til skoðunar hvort koma ætti á bindandi reglum um öryggisúttektir að loknum viðhalds- og nýframkvæmdum á vegum áður en opnað er fyrir umferð. Í öðru lagi var framleiðanda malbiksins, Malbikunarstöðinni Höfða, bent á að yfirfara þyrfti alla verkferla og gæðaeftirlit með framleiðslunni enda hefði malbikið ekki staðist settar gæðakröfur. Í þriðja lagi þyrfti viðkomandi verktaki, Loftorka ehf., að yfirfara verkferla og gæðakerfi varðandi malbikunarframkvæmdir á sínum vegum. Ákvæði útboðslýsinga um stöðvun útlagnar ef blæðinga yrði vart var ekki fylgt, samskipti við framleiðanda malbiksins voru ekki skráð og tilhlýðilegar mælingar á blæðingum voru ekki gerðar.

Engum tillögum til úrbóta var beint sérstaklega til Vegagerðarinnar í skýrslu rannsóknarnefndar samgönguslysa umfram þá tillögu, sem beint var til allra sem standa að framkvæmdum, að hafa ætti öryggi að leiðarljósi við framkvæmdir og að mikilvægt væri að brugðist væri hratt og örugglega við hvers konar hættulegum aðstæðum. Engu að síður ber Vegagerðin ábyrgð á framkvæmdum og öryggi vegakerfisins og bar sem verkkaupi endanlega ábyrgð á að tryggt væri að útlögn yrði stöðvuð þá þegar og blæðingar fóru umfram skilgreind viðmið útboðsins. Rannsóknarnefndin leit til þess að Vegagerðin hafði þegar kynnt [strangari kröfur vegna lagningar bundins slitlags](#) sem útboðslýsingar og framkvæmdir myndu taka mið af, sbr. [kynningu á opnum fundi 2. febrúar 2021](#). Í þeim felst m.a. að kröfur um lágmarksviðnám hafa verið hertar, úrbætur gerðar á merkingum og hraðatakmarkunum við malbikunarframkvæmdir og auknar kröfur gerðar til verktaka og eftirlitsaðila við framkvæmdir. Auk þess hefur sérstakri öryggisúttekt verið bætt við hefðbundna lokaúttekt að lokinni hverri útlögn. Niðurstöður hennar eru lagðar til grundvallar þegar ákvörðun um að hleypa umferð á veg er tekin. Samkvæmt nýjum skilmálum Vegagerðarinnar um malbiksframkvæmdir skal jafnframt viðnámsmæla alla nýmalbikaða vegkafla að lokinni útlögn en ekki einungis ef ástæða þykir til eins og áður var kveðið á um. Í þessu skyni hefur Vegagerðin keypt viðbótar viðnámsmæli. Með núverandi verklagi er umferð ekki heimiluð fyrr en að lokinni öryggisúttekt og hraðalækkun beitt þar til vegviðnám hefur verið mælt.

Um mikilvægar úrbætur er að ræða að mati Ríkisendurskoðunar sérstaklega hvað snýr að aðgerðum sem eiga að tryggja að útboðskröfur séu uppfylltar m.t.t. til gæða og öryggis og að ef svo sé ekki þá verði gripið til viðeigandi ráðstafnana og umferð ekki hleypt á. Þessi, sem og aðrir þættir í öryggisstjórnun Vegagerðarinnar, lýtur eftirliti Samgöngustofu. Að mati Ríkisendurskoðunar er tilefni til að eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun Vegagerðarinnar verði eftl.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun sé eftl, sérstaklega hvað varðar ferla vegna úttekta að loknum viðhalds- og nýframkvæmdum. Þannig er mikilvægt að undirstrika að eftirlit með öryggi samgöngumannvirkja á ekki alfarið að vera á höndum Vegagerðarinnar. Eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun Vegagerðarinnar þarf að vera virkt og gera má ráð fyrir úttektir á ákveðnu úrtaki framkvæmda sé hluti þess.

Hvað snýr að hertum kröfum til eftirlitsaðila þá stefnir Vegagerðin að því að innleiða kröfu um faggildinu þeirra í samræmi við ISO 17020 staðalinn fyrir vorið 2023. Faggilding á að tryggja samræmi milli skoðunarstofa sem munu taka að sér slík verkefni og tryggja kerfisbundna nálgun þ.m.t. varðandi hæfni og óhæði við umrætt eftirlit. Til að öðlast faggildingu þarf viðkomandi eftirlitsaðili að undirgangast eftirlit faggildingarsviðs Hugverkastofu sem skal tryggja að viðkomandi aðili fylgi kröfum viðkomandi staðals og Vegagerðarinnar eftir því sem við á. Gera má ráð fyrir að þessar ráðstafanir verði mikilvægur þáttur í að efla öryggisstjórnun Vegagerðarinnar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Vegagerðin efli öryggisstjórnun sína og innleiði í því skyni faggilt eftirlit með framkvæmdum í samræmi við fyrirætlanir sínar.

5.6 Bikblæðingar í desember 2020

Dagana 13.–16. desember 2020 áttu sér stað verulegar bikblæðingar sem náðu yfir um 230 km langan kafla þjóðveg 1 frá Bifröst í Borgarfirði og að Öxnadalsheiði. Vegfarendur tilkynntu Vegagerðinni um bikblæðingar sunnudagskvöldið 13. desember. Eftir því sem umferð jókst urðu aðstæður verri. Vegagerðin brást við með því að kanna vegkaflann, hreinsa það bik sem var á yfirborðinu og merkja umrædda vegkafla. Þá var almenningur hvattur til að fresta ferðum sínum ef kostur væri og þess farið á leit við flutningsaðila og ábyrgðaraðila þungra ökutækja að lækka loftþrýsting í dekkjum, minnka farm og dreifa álagi á veginn með því að hliðra til fyrirhuguðum ferðum. Síðdegis, miðvikudaginn 16. desember urðu eftirlitsmenn Vegagerðarinnar lítið varir við bikblæðingar og samkvæmt tilkynningu á vef Vegagerðarinnar var þá ekki lengur ástæða til að draga úr umferð.

Blæðingar að sumri og vetri í klæðingum

Bikblæðingar í klæðingum geta komið fram á sólríkum dögum þegar veghiti er hár og umferð þung þ.e. svonefndar sumarblæðingar. Slíkar blæðingar geta valdið varanlegum skemmdum á slitlaginu þar sem umferðin dregur steinefnin af yfirborðinu auk þess sem yfirborðið getur orðið hættulega hált, sérstaklega í rigningu. Viðbrögð Vegagerðarinnar við slíkum tilfellum er að dreifa sandi á viðkomandi vegakafla og lækka hámarkshraða. Til lengri tíma, þ.e. ef um viðvarandi vandamál er að ræða á tilteknum kafla, er mögulegt að fræsa upp yfirborðið og leggja nýja klæðingu með það fyrir augum að minnka hlutfallslegt magn biks.

Vetrarblæðingar geta komið fram þegar hlýnar snögglega eftir frostakafla í þurru veðri og nægilega mikil og þung umferð er til staðar. Talið er að vatn sem komist hefur undir yfirborð klæðingarinnar þenjist út og dragist saman á víxl og blandast þannig bikinu í kring svo úr verður svokölluð bikpeyta. Nægilega þung ökutæki geta svo þrýst bikpeytunni upp á yfirborðið um lítil op á klæðingunni. Vegna tíðra umhleypinga í veðurfari hér á landi eru blæðingar af þessum toga algengari hér en víða annars staðar en vandinn er þó þekktur þar sem sambærileg skilyrði eru fyrir hendi, t.d. í Svíþjóð. Þau úrræði sem Vegagerðin getur gripið til vegna vetrarblæðinga eru að draga úr umferðarálagi (t.d. takmarka öxulþunga, lækka leyfilegan hámarkshraða eða beina umferð um hjáleiðir) og dreifa sandi á viðkomandi vegakafla.

Reynslan, bæði hér á landi og annars staðar, hefur ekki sýnt fram á orsakasamband sé á milli bikblæðinga og tiltekinna íblöndunarefna sem notuð hafa verið við útlögn klæðinga að því gefnu að tilskildar gæðakröfur séu uppfylltar. Bæði vetrar- og sumarblæðingar áttu sér stað hér á landi áður en Vegagerðin hvarf frá notkun terpentínu um miðjan fyrsta áratug þessarar aldar og bikblæðingar hafa komið fram bæði þegar notast er við lífólíur og vatn sem íblöndunarefni.

Vitað er til þess að tilkynnt hafi verið um eitt umferðaróhapp vegna bikblæðinganna í desember 2020. Í tilkynningum Vegagerðarinnar um ástand vegarins á meðan bikblæðingunum stóð var vegfarendum bent á að fylla út tjónaskýrslu á vef stofnunarinnar ef þeir hefðu orðið fyrir tjóni eða snúa sér til Vegagerðarinnar ef þyrfti að þrifa ökutæki þeirra. Tjónatilkynningar til Vegagerðarinnar vegna bikblæðinga eru þær tölulegu upplýsingar sem varpað geta ljósi á umfang, tíðni og bein fjárhagsleg áhrif slíkra atvika. Alls bárust 128 tilkynningar um tjón í desember 2020 og voru greiddar bætur í 126 tilfellum og nam heildarandvirði þeirra 27,5 m.kr. Tjón vegfarenda lýsti sér meðal annars í framrúðubrotum, ljósbrotum, skemmdum á brettum og raf-lögnum.

Þegar litið er yfir tjónakröfur vegna blæðinga á vegum, bæði að sumri og vetri og bæði á malbiki og klæðingum, á tímabilinu 2017–20 sést að tíðni þeirra er misjöfn milli ára og jafn alvarleg atvik og urðu í desember 2020 eru fátíð, sbr. töflu 5.1. Á tímabilinu var alls tilkynnt um 217 tjón vegna blæðinga. Þar af voru 161 tilkynning vegna tveggja atburða, annarsvegar vegna blæðinga sem áttu sér stað í júlí 2017 og stöfuðu af ágöllum í efnasamsetningu klæðingar sem var lögð á Suðurlandi og fyrrnefndar vetrarblæðingar í desember 2020. Ríflega fimmtungi allra

krafna var hafnað af Vegagerðinni á þeim forsendum að tjón væri óverulegt. Taka má fram að á þessu tímabili voru blæðingarnar sem urðu við malbikslögn á höfuðborgarsvæðinu og á Kjalarnesi í júní 2020 eina tilvikið þar sem vart var við alvarlegar blæðingar úr malbiki.

Tafla 5.1 Tjónatilkynningar vegna blæðinga á vegum 2017–20

Ár	Tilkynningar	Fjöldi hafnað	Fjöldi bættur	Fjárhæð í kr.
2017	36	4	32	4.081.977
2018	26	16	10	179.625*
2019	13	13	0	0
2020	142	13	129	29.322.133
Samtals	217	46	171	33.583.735

* Tjón vegna bikblæðinga 2018 voru bætt með þrifum bifreiða en ekki viðgerðum.

Heimild: www.vegvisir.is

Hafa verður í huga að neikvæð áhrif bikblæðinga verða ekki metin einvörðungu út frá beinu fjárhagslegu tjóni á ökutækjum. Ástandið getur ógnað öryggi og ef gripið er til þungatakmakana vegna þeirra getur það haft töluverð neikvæð áhrif á rekstur flutningafyrirtækja og m.a. aukið eldsneytisnotkun.

Eftir vetrarblæðingarnar sem urðu í desember 2020 ákvað Vegagerðin að endurskoða viðbragðsáætlun sína vegna slíkra atvika. Þegar drög þeirrar áætlunar voru kynnt á opnum fundi í mars 2021 kom fram í máli fulltrúa Vegagerðarinnar að ekki hefði verið brugðist nægilega hratt við atburðarrásinni í desember 2020 og að fyrri viðbragðsáætlun hafi verið of seinvirk. Sambærilegt atvik hefði síðast átt sér stað árið 2013 þannig að nokkuð var um liðið frá því að reynt hafði á viðbrögð Vegagerðarinnar. Í nýju viðbragðsáætluninni, sbr. [Vetrarblæðingar - Viðbragðsáætlun](#) eru skilgreind þrjú ólík stig sem kalla á tiltekin viðbrögð af hálfu Vegagerðarinnar, þ.e.: óvissustig, viðvörunarstig og hættustig. Vaktstöð Vegagerðarinnar, verkefnastjóri bundinna slitlaga og eftirlitsaðilar vetrarþjónustu á viðkomandi svæði gegna lykilhlutverki hvað snýr að vöktun og óvissustig virkjast þegar þær aðstæður eru fyrir hendi sem geta leitt til vetrarblæðinga. Þá eru viðkomandi þjónustustöðvar settar í viðbragðsstöðu og varað við mögulegum blæðingum í fjölmiðlum og að þungatakmakanir kunni að verða settar á. Næsta stig, þ.e. viðvörunarstig, er virkjað þegar fyrstu einkenni vetrarblæðinga hafa verið staðfest, bik er farið að safnast á dekk og vart hefur orðið við skemmdir, óhöpp eða slys. Sérstakt viðbragðsteymi innan Vegagerðarinnar tekur til starfa, vegir hreinsaðir og viðkomandi vegakaflar merktir. Ef mat á aðstæðum kallar á þungatakmakanir er hættustigi lýst yfir. Á hættustigi safnast bik á dekk í miklum mæli og stórar bikklessur kastast af ökutækjum. Varað er við því að vera á ferðinni að óþörfu og að sýna þurfi sérstaka aðgát. Hámarkshraði er lækkaður og viðbragðsteymi skipuleggur mögulegar lokanir og/eða hjáleirðir. Þegar blæðingar eru það miklar að talin er veruleg hætta á tjóni ökutækja og öryggi vegfarenda stefnt í tvísýnu er veginum lokað.

Þegar litið er til þeirra aðstæðna sem sköpuðust í desember 2020 verður ekki annað séð en að þau skilyrði sem eru tilgreind fyrir lokun vegar í nýrri viðbragðsáætlun hafi verið fyrir hendi. Þrátt fyrir að viðbragðsáætlunin skilgreini ákveðin viðmið og skýri ferli ákvarðana og ábyrgðarkeðju verða viðbrögðin ætíð háð mati starfsmanna Vegagerðarinnar sem hafa því úrslitaáhrif á hversu hröð viðbrögðin eru. Sem fyrr segir eru jafnalvarleg atvik og áttu sér stað í desember

2020 tiltölulega fátíð og því mikilvægt að virkjun áætlunarinnar sé æfð með reglulegum hætti, bæði hvað snýr að mati á aðstæðum og boðleiðum milli aðila.

Ríkisendurskoðun telur að í því skyni að efla öryggisstjórnun sína þurfi Vega-gerðin m.a. að innleiða reglubundnar æfingar á virkjun viðbragðsáætlunar vegna vetrarblæðinga.

Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is

