



## Vegagerðin Skipulag og samruni

Nóvember 2016

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	5
1 Inngangur.....	8
2 Skipulag og samruni.....	9
2.1 Hlutverk og skipulag.....	9
2.1.1 Samgönguáætlun.....	12
2.1.2 Árangursstjórnunarsamningur.....	13
2.2 Breytt skipan stofnana samgöngumála.....	14
2.2.1 Aðdragandi.....	15
2.2.2 Framkvæmd .....	16
2.2.3 Sambætting verkefna siglingasviðs .....	18
3 Rekstur og afkoma.....	20
3.1 Útgjöld til vegamála 2008–16 .....	22
4 Innri endurskoðun og gæðadeild.....	23
4.1 Innri endurskoðun.....	23
4.2 Gæðadeild .....	26

# Niðurstöður og ábendingar

Ríkisendurskoðun telur erfitt að meta ávinning þeirrar stofnanaskipunar samgöngumála sem var komið á í júlí 2013. Þá voru með samruna Vegagerðarinnar, Siglingastofnunar Íslands, Flugmálastjórnar Íslands og Umferðarstofu myndaðar tvær stofnanir. Annars vegar kom framkvæmdastofnun undir heiti Vegagerðarinnar og hins vegar stjórnarsýslustofnun samgöngumála, þ.e. Samgöngustofa. Með þessari breytingu átti að ná fram faglegum ávinningi, rekstrarlegri hagræðingu og skýrari verkaskiptingu.

Samruna þeirrar starfsemi sem heyrir nú undir Vegagerðina er ekki lokið þótt margvísleg samþætting verkefna hafi náð fram að ganga. Stofnunin starfar enn eftir bráðabirgðaskipuriti frá árinu 2013 og eins hefur hluti af starfsemi siglingasviðs hennar enn aðstöðu í fyrrum húsnæði Siglingastofnunar í Kópavogi. Þótt formlegri stefnumótun fyrir stofnunina sé lokið telur Ríkisendurskoðun aðfinnsluvert hversu lengi hefur dregist að ganga frá framtíðarskipulagi hennar.

Samruna þeirrar starfsemi sem heyrir undir Vegagerðina er ekki lokið

Vegagerðin er meðal stærstu liða fjárlaga hvers árs. Því er brýnt að starfsemi hennar uppfylli kröfur um hagkvæmni, skilvirkni og árangur. Öflugt starf innri endurskoðunardeildar og gæðadeildar skiptir þar miklu máli. Að mati Ríkisendurskoðunar er starfsemi innri endurskoðunardeildar Vegagerðarinnar hvorki nægilega formföst né markviss. Hún nýtist stjórnendum stofnunarinnar því ekki sem skyldi. Ekki liggur fyrir formlegt erindisbréf innri endurskoðunar, ekki eru gerðar endurskoðunaráætlanir og yfirléitt ekki formlegar endurskoðunarskýrslur. Ekki er heldur tekin saman ársskýrsla um athugasemdir eða ábendingar innri endurskoðanda og viðbrögð við þeim.

Starfsemi innri endurskoðunardeildar hvorki nægilega formföst né markviss

Síðastliðin tvö ár hafa verklagsreglur og gæðahandbók Vegagerðarinnar verið til endurskoðunar undir forystu gæðadeildar og gæðastjóra stofnunarinnar. Á meðan hafa gæðaúttektir legið niðri en þær hófust aftur nú í haust. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að endurskoðun verklagsreglna ljúki sem fyrst. Þá telur stofnunin eðlilegt í ljósi umfangs og fjárútláta Vegagerðarinnar við flókin og kostnaðarsöm verkefni að sérstakt gæðaráð starfi innan stofnunarinnar.

Eðlilegt að sérstakt gæðaráð starfi innan stofnunarinnar

Árið 2014 var fyrsta heila árið í starfsemi Vegagerðarinnar eftir að gildandi lög um stofnunina komu til framkvæmda. Framkvæmdir, viðhald og þjónusta eru stærstu útgjaldaliðir hennar og nema tæpum 83% af heildargjöldum sem voru að meðaltali tæpir 24 ma.kr. á ári árin 2014–16. Rúmlega tveggja milljarða tap varð á rekstrinum árið 2014 en um 156 m.kr. hagnaður árið 2015. Það ár hækkaði framlag ríkisins um 47%, úr tæpum 4,8 ma.kr. í tæpa 7 ma.kr. Á árinu 2016 er gert ráð fyrir um 222 m.kr. tapi.

Ríkisendurskoðun hefur í endurskoðunarbréfum sínum vegna fjárhagsendurskoðunar Vegagerðarinnar fundið að framsetningu rekstrarliða í fjárlögum og fjárukalögum. Árið 2014 nam neikvætt bundið eigið fé Vegagerðarinnar um 17,2 ma.kr. og um 18,3 ma.kr. árið 2015. Gert er ráð fyrir að í árslok 2016 verði það neikvætt um 18,5 ma.kr.

Í árslok 2016 er ráðgert að neikvætt bundið eigið fé nemi 18,5 ma.kr.

## Brýnt að í gildi sé samgönguáætlun til lengri og skemmri tíma

Ríkisendurskoðun hefur bent á að bundið eigið fé stofnana megi ekki vera neikvætt og hvetur innanríkisráðuneyti til að stuðla að því að úr þessu verði bætt. Í því sambandi verður m.a. að líta til nýrra laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi þess að á hverjum tíma sé í gildi samgönguáætlun til lengri og skemmri tíma sem Alþingi hefur samþykkt. Frá 2015 og fram á haust 2016 var engin fjögurra ára samgönguáætlun í gildi en samkvæmt lögum skulu þar koma fram tillögur að fjárveitingum til tiltekinnna samgönguframkvæmda auk þess sem ábyrgð og fjárheimild viðkomandi aðila eru skilgreind. Þá telur Ríkisendurskoðun rétt að minna á að samkvæmt lögum um samgönguáætlun ber innanríkisráðherra að leggja tólf ára áætlun fram sem tillögu til þingsályktunar á fjögurra ára fresti. Slík áætlun var síðast samþykkt á Alþingi í júní 2012. Innanríkisráðherra lagði nýja tólf ára áætlun fram á þingi í september 2016 en hún var hvorki rædd né samþykkt. Ríkisendurskoðun bendir á að markviss og árangursrík starfsemi Vegagerðarinnar er m.a. háð þeirri forsendu að ekki ríki óvissa um fyrirbyggjandi samgönguáætlun.

### Ábendingar til innanríkisráðuneytis

#### 1. Ljúka þarf samruna þeirrar starfsemi sem heyrir undir Vegagerðina

Innanríkisráðuneyti er hvatt til að ljúka samruna þeirrar starfsemi sem heyrir undir Vegagerðina. Það er forsenda þess að markmiðum um fjárhagslegan og faglegan ávinning stofnunarinnar verði náð og að meta megi árangur breytinganna. Ekki verður séð að sameiginlegt húsnæði sé nauðsynleg forsenda þess að breytingar á skipulagi og stjórnun séu leiddar til lykta.

#### 2. Taka þarf til skoðunar neikvætt bundið eigið fé Vegagerðarinnar

Innanríkisráðuneyti er hvatt til þess að beita sér fyrir því í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneyti að fundin verði lausn á neikvæðu bundnu eigin fé Vegagerðarinnar á grundvelli nýrra laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

#### 3. Tryggja þarf að jafnan sé í gildi uppfærð samgönguáætlun

Mikilvægt er að á hverjum tíma sé í gildi uppfærð samgönguáætlun til lengri og skemmri tíma samþykkt af Alþingi þar sem kveðið er á um heildarstefnu og framkvæmdir í samgöngumálum. Innanríkisráðuneyti er hvatt til að leita leiða til að bæta verklag við gerð og framsetningu samgönguáætlunar.

### Ábendingar til Vegagerðarinnar

#### 1. Tryggja verður aukna formfestu í starfsemi innri endurskoðunar

Vegagerðin er hvött til að ganga frá formlegu erindisbréfi fyrir innri endurskoðunardeild stofnunarinnar og styrkja starfsemi hennar. Þá þarf stofnunin að sjá til þess að gerðar séu endurskoðunaráætlanir og unnar formlegar endurskoðunarskýrslur og ársskýrslur um athugasemdir innri endurskoðandans og viðbrögð við þeim.

#### 2. Auka ber vægi gæðamála innan stofnunarinnar

Vegagerðin er hvött til að ljúka endurskoðun verklagsreglna í gæðakerfi sínu. Einnig er hún hvött til að kanna hvort stofna ætti sérstakt gæðaráð til að auka vægi gæðamála, rýna og samþykkja gæðaferla, stýra framgangi gæðakerfisins og vera vettvangur umfjöllunar og ákvarðanatöku um gæðamál stofnunarinnar.

# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð innanríkisráðuneytis

### 1. Ljúka þarf samruna þeirrar starfsemi sem heyrir undir Vegagerðina

„Eins og fram kemur í skýrslunni þá var stefnt að því að endurskoðun skipurits héldist í hendur við að Vegagerðin færi í nýtt húsnæði sem rúmaði stofnunina að meðtaldri þeirri starfseiningu sem fluttist frá fyrrum Siglingastofnun. Ráðuneytið samþykkti því skipurit fyrir stofnunina til bráðabirgða við sameiningu Vegagerðarinnar og framkvæmdahluta Siglingastofnunar. Ráðuneytið hefur unnið með Framkvæmdasýslunni og Vegagerðinni að því að skilgreina húsnæðisþörf og finna hentugt húsnæði. Miðað er við að breyta skipulagi starfsaðstöðu í leiðinni, en náíð samstarf hefur verið haft við starfsmenn Vegagerðarinnar og er vinnan nú á lokastigi. Gert er ráð fyrir að skipulaginu verði breytt til samræmis við niðurstöðu þessarar vinnu og hefur verið miðað við að nýtt skipurit taki gildi upp úr miðju næsta ári.“

### 2. Taka þarf til skoðunar neikvætt bundið eigið fé Vegagerðarinnar

„Innanríkisráðuneytið hefur átt í samskiptum við fjármála- og efnahagsráðuneytið varðandi eiginfjárstöðu Vegagerðarinnar. Á grundvelli nýrra laga um opinber fjármál nr. 123/2015 hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið unnið að ýmsum þáttum er varðar breytingar sem gera þarf á reikningsskilum og uppgjörsaðferðum. Það felur m.a. í sér skilgreiningu á stofnefnahagi ríkissjóðs í heild og stofnana ríkisins og tengingu milli IPSAS og GFS. Í því ljósi setti fjármála- og efnahagsráðuneytið saman nefnd til að fara yfir ríkisfjármálin og koma með tillögum m.a. hvað gera skuli við bundið eigið fé stofnana, þ.m.t. neikvætt eigið fé Vegagerðarinnar. Beðið er eftir tillögum nefndarinnar.“

### 3. Tryggja þarf að jafnan sé í gildi uppfærð samgönguáætlun

„Innanríkisráðuneytið tekur undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar að mikilvægt sé að í gildi sé uppfærð samgönguáætlun til lengri og skemmri tíma. Ráðherra hefur í fjóranglag lagt fram fjögurra ára áætlun á Alþingi sem ekki hefur hlotið afgreiðslu fyrr en nú að samþykkt var fjögurra ára samgönguáætlun 2015–2018. Endurskoða þarf vinnulag við samgönguáætlun til samræmis við breytt vinnulag við fjárlagagerð sem fylgir nýjum lögum um opinber fjármál. Þannig setur ríkisfjármálaáætlun til 5 ára fjárhagsramma fyrir útgjöld til samgöngumála, en fram til þessa hefur ákvörðun um fjárhagsramma samgönguáætlunar tekið tíma og gjarnan tafið vinnuna við áætlunargerðina. Ráðuneytið miðar við að endurskoða verklag við gerð samgönguáætlunar með hliðsjón af lögum um opinber fjármál þar með talið framsetningu og ákvarðanir um stærri verk.“

## Viðbrögð Vegagerðarinnar

### 1. Tryggja verður aukna formfestu í starfsemi innri endurskoðunar

„Hvað varðar úrbætur í starfsemi innri endurskoðunar er eðlilegt að auka formfestu eins og fram kemur í ábendingu Ríkisendurskoðunar. Það verður gert með því að:

Gerðar verða endurskoðunaráætlanir, verkefnum forgangsraðað eftir áhættumati, þau borin undir forstjóra og yfirstjórn til samþykktar eða breytinga. Áætlanir verða endurskoðaðar að minnsta kosti einu sinni á ári.

Verklagsregla um innri endurskoðun verður frágengin fyrir árslok 2016.

Formleg fyrirmæli forstjóra um verkefni, tilgang, verksvið og stöðu innri endurskoðunar hafa fram til þessa verið sett fram með sérstakri orðsendingu vegamála- stjóra um innri endurskoðun. Helstu hlutverk innri endurskoðunardeildar eru auk þess tíunduð í starfslýsingu innri endurskoðanda. Í stórum dráttum koma fram í þessum skjölum sambærilegar lýsingar á viðmiðum, faglegum mælikvörðum og leiðbeiningum um starfsemina eins og Ríkisendurskoðun hefur sett fram í ritinu *Innri endurskoðun* (1999). Hins vegar er sjálfsagt að verða við ábendingu Ríkisendurskoðunar um að ganga frá formlegu erindisbréfi fyrir deildina, og verður það gert fyrir árslok 2016.

Stefnt verður að styrkingu deildarinnar og m.a. skoðuð hugsanleg aðstoð frá öðrum deildum. Nýráðning kemur einnig til greina, en þar eð fjárveitingar til almenns reksturs stofnunarinnar hafa ekki aukist til samræmis við vaxandi umfang og aukna starfsemi, er þó gætt mikils aðhalds í nýráðningum almennt til allra deilda stofnunarinnar.

Eftirfylgni yfirstjórnar með ábendingum innri endurskoðunar og annarra ábendinga verður bætt og ferlar þar að lútandi settir fram í verklagsreglu um innri endurskoðun og verklagsreglu um rýni stjórnenda.“

## 2. Auka ber vægi gæðamála innan stofnunarinnar

„Staða gæðadeildar breyttist á þeim tíma sem Ríkisendurskoðun vann að úttekt sinni. Deildin heyrði áður undir stoðsvið en frá 1. júlí 2016 heyrir hún beint undir forstjóra og vægi gæðamála í skipuriti hefur þar með verið aukið og eftirlitshlutverki deildarinnar ekki settar skorður vegna hugsanlegra hagsmunaárekstra.

Vegna ábendingarinnar vill Vegagerðin vekja athygli á því að innri gæðaúttektir eru þegar hafnar. Niðurstöður í skýrslunni eru byggðar á svörum sem gefin voru á vordögum, en þá var um leið sagt frá því að þær myndu hefjast eigi síðar en haustið 2016. Þeim verður framhaldið í samræmi við úttektaráætlun sem verður gerð fyrir árið 2017, eins og verklagsreglur kveða á um.

Til að tryggja enn frekar að innri úttektir verði gerðar og þeim fylgt eftir, hefur einn starfsmaður gæðadeildar fengið það sérstaka hlutverk að halda utan um úttektirnar (úttektarstjóri) og fylgja þeim eftir ásamt gæðastjóra. Auk þess hefur verið tekið upp sérstakt úttektarkerfi, sem tryggir rafrænt eftirlit með að úttektir fari fram og þeim lokað á þann hátt sem verklag segir til um.

Gæðadeild hefur unnið að því að móta sitt starf í því augnamiði að sinna hlutverki sínu varðandi uppbyggingu og rekstur á samhæfðu stjórnunarkerfi fyrir gæða-, umhverfis- og öryggismál sem byggt er á kröfum viðkomandi ISO staðla (9001, 14000 og 18000). Þannig hafa ábygðaraðilar fyrir öryggismál og umhverfismál verið skilgreindir og verksvið þeirra, sem og önnur verkefni sem undir deildina heyrir.

Endurskoðun á ferlum og verklagi er mjög langt komin og verður lokið fyrir næstu áramót. Ritstjórnir, samþykkjendur og yfirstjórn hafa nú þegar gengið frá og samþykkt flestar reglurnar og unnið er að því að koma þeim á aðgengilegt form fyrir starfsmenn. Starfsmenn hafa einnig aðgang að þeim í gegnum staðarnet stofnunarinnar.

Framundan er einnig verkefni sem unnið verður með Nýherja hf., sem felst í að taka upp nýtt fyrirkomulag á birtingu verk- og vinnulýsinga og eyðublaða sem starfsmenn þurfa að nota við störf sín. Vegagerðin og Nýherji hafa komist að samkomulagi um að Vegagerðin verði einn af fyrstu notendum nýrrar veflausnar sem fyrirtækið vinnur að. Sú lausn mun gera starfsmönnum kleift að nálgast þau skjöl og eyðublöð sem þeir þurfa að nota við störf sín óháð staðsetningu. Slíkt fyrirkomulag er nauðsynlegt fyrir stofnun eins og Vegagerðina er með dreifða starfsemi um allt land og á stundum í erfiðu fjarskiptasambandi.

Ríkisendurskoðun leggur til að gæðaráð sem starfaði innan Vegagerðarinnar fram til ársins 2013 verði endurvakið. Slíkt hefur verið til skoðunar innan stofnunar eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar og ábending hennar styður enn frekar við að því verði hrint í framkvæmd. Stefnt verður að því að nýtt gæðaráð verði skipað og taki til starfa frá næstu áramótum.“

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaþjárfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Litið til samruna framkvæmdasviðs Siglingastofnunar og Vegagerðarinnar

Úttekt á starfsemi Vegagerðarinnar var á starfsáætlun stjórn-sýslusviðs Ríkisendurskoðunar árið 2016. Ríkisendurskoðun tilkynnti Vegagerðinni og innanríkisráðuneyti í mars 2016 að ákveðið hefði verið að hefja forkönnun stjórn-sýsluúttektar og í maí sama ár tilkynnti stofnunin að ráðist yrði í aðalúttekt. Markmið úttektarinnar var að kanna starfsemi, rekstur og skipulag Vegagerðarinnar með tilliti til hagkvæmni, skilvirkni og árangurs. Sérstaklega var litið til áhrifa nýrra laga um stofnunina sem tóku gildi í desember 2012 og fólu m.a. í sér samruna framkvæmdasviðs Siglingastofnunar og Vegagerðarinnar. Þá var einnig litið til stöðu innri endurskoðunar og gæðadeildar stofnunarinnar. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Hafa þær breytingar á starfsemi Vegagerðarinnar sem breytt skipan stofnana samgöngumála kölluðu á að fullu komið til framkvæmda og hefur skilgreindum markmiðum þeirra breytinga verið náð?
- ✓ Er starfsemi innri endurskoðunardeildar og gæðadeildar Vegagerðarinnar í ásættanlegu horfi?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga frá Vegagerðinni og innanríkisráðuneyti og haldnir voru fundir með þessum aðilum eftir atvikum. Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af lögum, reglugerðum, árangursstjórnunarsamningi, verklagsreglum og verkferlum sem gilda um starfsemi Vegagerðarinnar.

Innanríkisráðuneyti og Vegagerðin fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð þeirra við þeim ábendingum sem beint er til þeirra eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.



## 2 Skipulag og samruni

### 2.1 Hlutverk og skipulag

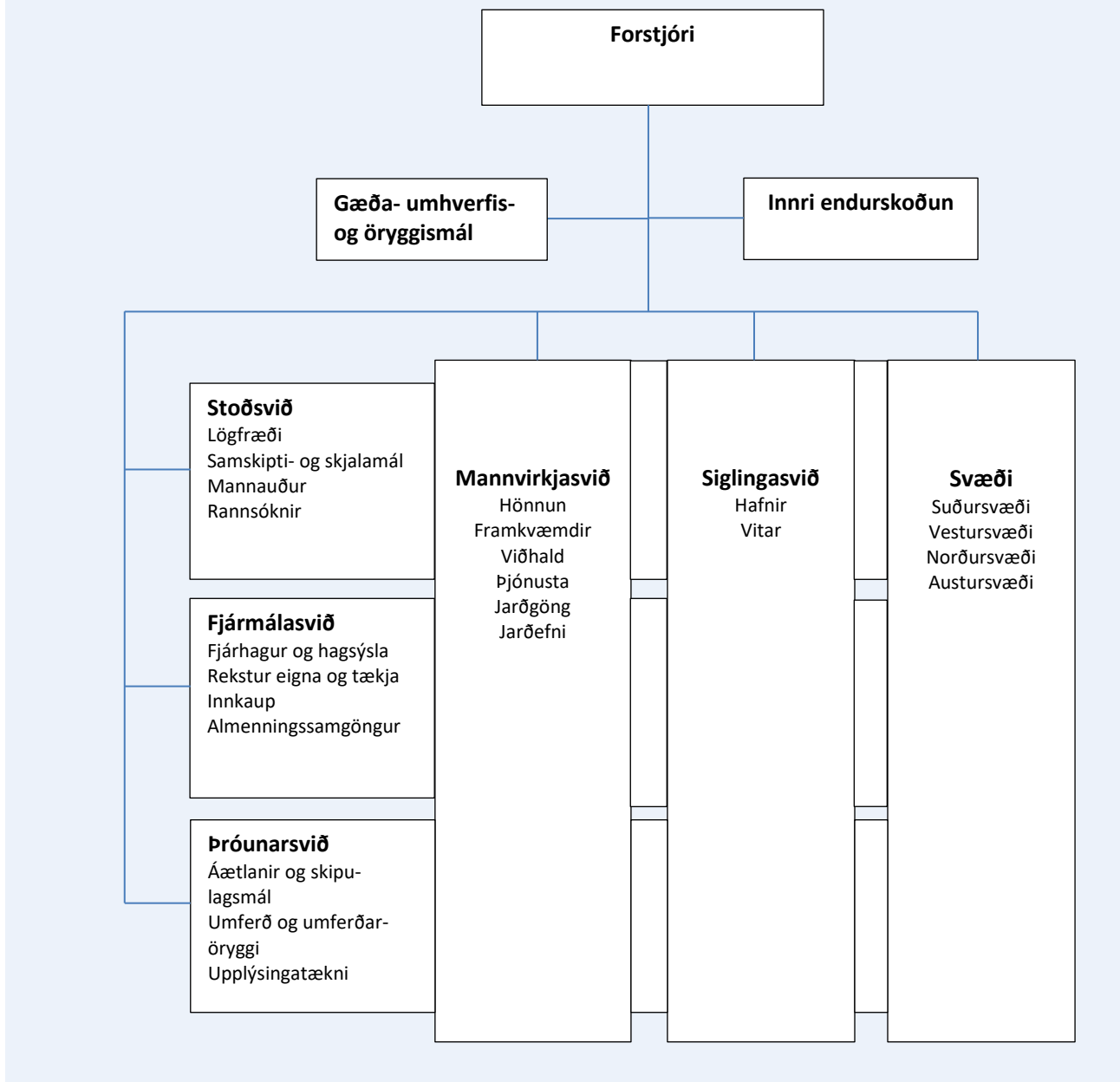
Í lögum nr. 120/2012 um Vegagerðina er stofnunin skilgreind sem framkvæmdastofnun samgöngumála. Fleiri lagabálkar taka til starfsemi hennar, t.d. vegalög nr. 80/2007, þar sem stofnunin er skilgreind sem veghaldari þjóðvega, hafnalög nr. 61/2003 og lög nr. 66/2008 um Landeyjahöfn. Stofnunin hefur það hlutverk að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins og skal í starfsemi sinni stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum. Jafnframt á hún að stuðla að þróun samgangna í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið. Á þessum grunni hefur Vegagerðin markað sér stefnur og birt á [heimasíðu](#) sinni. Þar á meðal eru gæða-, innkaupa-, mannauðs-, rannsóknar-, umhverfis- og öryggisstefna ásamt sérstakri stefnu í umferðaröryggismálum. Einnig er í gildi jafnréttisáætlun um starfsemi stofnunarinnar auk þess sem öllum starfsmönnum ber að halda siðareglur Vegagerðarinnar í heiðri.

Vegagerðin heyrir undir innanríkisráðherra sem skipar forstjóra hennar. Forstjórinn ber ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnunarinnar, mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti og annast daglega stjórn. Skipurit stofnunarinnar tók gildi 1. júlí 2013 þegar fyrrnefnd lög um Vegagerðina komu til framkvæmda og framkvæmdasvið Siglingastofnunar sameinaðist starfsemi hennar. Starfsemin skiptist í fimm svið og fjögur svæði (sjá mynd 2.1). Framkvæmdastjórar sviðanna hafa aðsetur í miðstöð Vegagerðarinnar að Borgartúni 5 og 7 í Reykjavík. Þar fer fram vinna við stefnumótun og yfirstjórn stofnunarinnar í heild. Í miðstöðinni er m.a. unnið að gerð áætlana, mótun reglna og leiðbeininga um starfsemina auk þess sem undirbúningur og útboð vegna stærri verka fer þar fram. Landshlutasvæðin fjögur, þar sem svæðisstjórnir hafa aðsetur, eru suður-, vestur-, norður- og austursvæði. Hvert svæði um sig annast framkvæmdir, viðhald og rekstur vegakerfisins innan svæðisins og sér um að veita vegfarendum nauðsynlega þjónustu. Um áramótin 2015–16 voru starfsmenn Vegagerðarinnar 306, 154 voru í miðstöðinni, 30 á suðursvæði, 55 á vestursvæði, 42 á norðursvæði og 25 á austursvæði.

Öll starfssvið Vegagerðarinnar nema siglingasvið skiptast í þrjár deildir. Stoðsvið skiptist í lögfræðideild, samskipta- og skjaladeild og gæðadeild sem sér einnig um umhverfis- og öryggismál. Til viðbótar eru þar tvær sjálfstæðar einingar sem annast mannauðsmál og rannsóknir. Fjármálasvið skiptist í greiningar-, fjárhags- og rekstrardeild og þróunarsvið í áætlana-, umferðar- og upplýsingatæknideild. Á mannvirkjasviði eru framkvæmda-, hönnunar- og þjónustudeild auk þess sem tvær sjálfstæðar einingar annast verkefni á sviði jarðefna og jarðganga. Siglingasvið stofnunarinnar skiptist í hafna- og vitadeild. Innri endurskoðun Vegagerðarinnar heyrir beint undir forstjóra og samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar var gæðadeild stofnunarinnar einnig færð beint undir forstjóra um mitt ár 2016 (sjá kafla 4.2). Formlegu skipuriti stofnunarinnar hefur nýlega verið breytt í samræmi við það.

Nýtt skipuriti tók gildi í júlí 2013

Gæðadeildin færð beint undir forstjóra um mitt ár 2016



\*Af heimasíðu Vegagerðarinnar

Forstjóri og framkvæmdastjórar sviðanna skipa yfirstjórn Vegagerðarinnar. Á vettvangi hennar eru teknar ákvarðanir um stefnu og stjórnun stofnunarinnar og þau mál sem ganga þvert á starfsemi sviða, svæða og deilda. Eins tekur yfirstjórn ákvarðanir um rekstraráætlanir og afgreiðir þau erindi sem stofnuninni berast eftir nánari ákvörðun forstjóra.

Sérstök framkvæmdastjórn starfar innan Vegagerðarinnar. Hún hefur ekki ákvörðunarvald en getur vísað ályktunum til yfirstjórnar. Fundi hennar sitja forstjóri Vegagerðarinnar, framkvæmdastjórar starfssviða og starfssvæða auk gæðastjóra, innri endurskoðanda og upplýsingafulltrúa. Samkvæmt greinargerð sem fylgir skipuriti hefur framkvæmdastjórn m.a. það hlutverk að móta stefnu og framtíðarsýn Vegagerðarinnar og tryggja að ákvarðanir yfirstjórnar komist í framkvæmd í allri starfsemi

stofnunarinnar. Hún ber ábyrgð á að unnið sé að framkvæmdum, viðhaldi og þjónustu á samræmdan hátt á landsvísu og fylgir eftir ákvörðunum um rekstur og starfsemi í gildandi samgönguáætlun.

Þótt yfirstjórn og framkvæmdastjórn gegni lykilhlutverki í starfsemi Vegagerðarinnar eru þær ekki sýndar í skipuriti stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun vekur athygli á mikilvægi þess að samræmi sé milli skipurits stofnunar og raunverulegrar tilhögunar starfseminnar. Það verður að teljast til hagsbóta fyrir stofnunina sjálfa, starfsmenn hennar, samstarfsaðila og almenning að stjórnslá, ábyrgðarsvið og boðleiðir innan hennar séu skýrar. Vegagerðin hefur komið því á framfæri við Ríkisendurskoðun að upplýsingar um skipan og hlutverk yfir- og framkvæmdastjórna verði settar á heimasíðu stofnunarinnar og þær komi fram í gæðahandbók hennar.

Yfirstjórn og framkvæmdastjórn ekki sýndar í skipuriti

Skipurit Vegagerðarinnar átti að stuðla að samræmdri og skilvirkri starfsemi stofnunarinnar með færri en öflugri starfseiningum. Því fylgdi bókun innanríkisráðuneytis um að það væri tímabundið þar til starfsemi höfuðstöðvanna væri komin í sameiginlegt húsnæði og niðurstöður formlegrar stefnumótunarvinnu lægju fyrir.

Þótt stefna Vegagerðarinnar liggja fyrir má segja að hvorugu verkefninu sé að fullu lokið því enn hefur framtíðarskipulag stofnunarinnar hvað snýr að starfsemi miðstöðvar hennar á höfuðborgarsvæðinu ekki verið skilgreint. Hluti af starfsemi siglingasviðs er enn í fyrrum húsnæði Siglingastofnunar að Vesturvör 2 í Kópavogi. Engu að síður eru rúmlega þrjú ár liðin frá því að hafist var handa við samrunann. Síðan þá hefur staða framkvæmdastjóra fjármálasviðs verið ómönnuð þar sem framkvæmdastjórinn lét af störfum og nýtti sér rétt sinn til biðlauna. Forstjóri Vegagerðarinnar tók við verkefnum hans tímabundið og sinnir þeim enn. Sú tilhögun var í samræmi við þá almennu stefnu að fresta ráðningum til að koma til móts við þann kostnað sem samruninn leiddi til. Þá var ákveðið þegar framkvæmdastjóri stoðsviðs og staðgengill forstjóra fór á eftirlaun 1. júlí 2016 að setja einn af forstöðumönnum sviðsins tímabundið sem framkvæmdastjóra til eins árs. Enginn staðgengill forstjóra hefur verið skipaður.

Framangreindar ákvarðanir hafa miðað að því að auðvelda hugsanlegar breytingar á starfsemi og skipuriti í sameiginlegri miðstöð á höfuðborgarsvæðinu. Það skref yrði því í raun síðasti áfangi þeirrar stefnumótunarvinnu sem hófst eftir breytingar ársins 2013. Forstjóri Vegagerðarinnar hefur þegar boðað að hugað verði að skipuriti og stefnumótun stofnunarinnar veturinn 2016–17 og stefnt er að því að vorið 2017 liggja fyrir framtíðarskipulag starfseminnar í miðstöð samhliða því sem framtíð húsnæðismála stofnunarinnar verði orðin skýrari. Fyrir liggur að sami háttur verði hafður á og við fyrri skipulagsbreytingar, þ.e. að forstjóra stofnunarinnar geri tillögu að skipuriti sem innanríkisráðherra samþykkir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er óráðlegt að stofnun starfi samkvæmt tímabundnu skipuriti í jafn langan tíma og Vegagerðin hefur gert. Mikilvægt er að tafir á úrlausn húsnæðismála hindri ekki að komið sé á skýru skipuriti. Ríkisendurskoðun bendir einnig á að á siglingasviði eru starfræktar sérstakar framkvæmda- og viðhaldseiningar sem báðar gætu hugsanlega fallið undir mannvirkjasvið. Stofnunin telur að kanna þurfi hvort nægilega vel sé skilið á milli reksturs og þjónustu annars vegar og framkvæmda

Óráðlegt að stofnun starfi lengi samkvæmt tímabundnu skipuriti

hins vegar í skipulagi Vegagerðarinnar í heild. Sem framkvæmdastofnun samgöngumála er eðlilegt að skipulag stofnunarinnar endurspegli meginviðfangsefni hennar. Í stað sérstaks siglingasviðs mætti skipta mannvirkjasviði í tvennt, annars vegar þjónustusvið sem sæi um viðhald, þjónustu og daglegan rekstur samgöngukerfisins og hins vegar framkvæmdasvið sem hefði umsjón með nýframkvæmdum innan samgöngukerfisins allt frá hönnunarstigi.

### 2.1.1 Samgönguáætlun

Lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun er ætlað að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum. Samkvæmt lögnum skulu samgöngur vera greiðar, hagkvæmar, öruggar, umhverfislega sjálfbærar og stuðla að jákvæðri byggðaðróun. Lögin kveða á um að innanríkisráðherra skuli á fjögurra ára fresti leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun sem markar stefnu og skilgreinir markmið fyrir allar greinar samgangna næstu tólf árin. Því er um grundvallarstefnuskið að ræða fyrir starfsemi Vegagerðarinnar.

Í samgönguáætlun skal m.a. skilgreina grunnkerfi samgangna og gera grein fyrir ástandi og horfum í samgöngumálum. Í henni skal einnig leggja fram áætlun um fjáröflun og útgjöld skipt á þrjú fjögurra ára tímabil sundurliðuð eftir helstu útgjaldaflokkum. Þá skal sérstaklega skilgreina og kostnaðargreina viðamiklar nýframkvæmdir á grunnkerfinu fyrir hvert fjögurra ára tímabil. Fyrir hvert þessara þriggja tímabila vinnur samgönguráð fjögurra ára samgönguáætlun til nánari sundurliðunar tólf ára áætlunarinnar. Fjögurra ára áætlunin er því hluti af og innan ramma tólf ára samgönguáætlunar en ráðherra skal leggja hana fram sem sérstaka tillögu til þingsályktunar. Við undirbúning hennar skal ráðherra leggja fram fjárhagsramma fyrir viðkomandi tímabil. Í henni skal leggja til fjárveitingar til tiltekinna framkvæmda og skilgreina og sundurliða ábyrgð og fjárheimild viðkomandi aðila í samræmi við uppsetningu fjárlaga. Fjögurra ára áætlunina skal endurskoða á tveggja ára fresti samhliða því sem unnin er ný áætlun fyrir næstu fjögur ár. Með því móti á að vera tryggt að ætíð sé í gildi áætlun samþykkt af Alþingi fyrir a.m.k. tvö ár í senn.

Þann 19. júní 2012 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um tólf ára samgönguáætlun fyrir árin 2011–22. Á sama tíma var samþykkt fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2011–14. Samkvæmt lögum um samgönguáætlun skal innanríkisráðherra leggja fram skýrslu á Alþingi um framkvæmd áætlunarinnar næstliðið ár. Slík skýrsla var síðast lögð fram í maí 2016 en þá um framkvæmd samgönguáætlunar fyrir árið 2014. Í henni kemur fram að árin 2015–16 hafi engin fjögurra ára samgönguáætlun verið í gildi. Þingsályktunartillaga um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2013–16 hafi tvívegis verið lögð fram af innanríkisráðherra, fyrst á 141. þingi og síðan á 143. þingi en í hvorugt skipti hafi málið verið leitt til lykta. Í lok maí 2015, á 144. löggjafarþingi, lagði ráðherra fram þingsályktunartillögu um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2015–18 en líkt og áður dagaði tillagan uppi. Áætlunin var svo loks samþykkt af Alþingi þann 12. október 2016 á 145. löggjafarþingi sem þingsályktun nr. 65/145.

Þar sem fjögurra ára samgönguáætlun leggur faglegan grunn að því hvernig fjármunum er ráðstafað til nýframkvæmda í samgöngumálum telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að Vegagerðin geti ætíð reitt sig á að slík áætlun sé í gildi sem samþykkt þings-

Samgönguáætlun er í senn tólf ára stefnumarkandi áætlun og fjögurra ára framkvæmdaáætlun

Í tvö ár var engin fjögurra ára áætlun í gildi

ályktun eins og lög kveða á um. Samkvæmt svörum við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar hefur sú staða að ekki hafi verið í gildi fjögurra ára áætlun fyrr en í október 2016 þó ekki haft neikvæð áhrif á starfsemi Vegagerðarinnar. Stærstu nýframkvæmdir á samgöngukerfinu eru skilgreindar og tímasettar á 12 ára samgönguáætlun og fjárheimildir hvers árs ráða framgangi þeirra.

Í þessu sambandi telur Ríkisendurskoðun rétt að minna á að samkvæmt lögum um samgönguáætlun ber innanríkisráðherra að leggja tólf ára áætlun fram sem tillögu til þingsályktunar á fjögurra ára fresti. Núverandi áætlun var samþykkt í júní 2012. Samgönguráð skilaði tillögum sínum og drögum að samgönguáætlun fyrir árin 2015–26 ásamt greinargerð til innanríkisráðherra í september 2015. Þingsályktunartillaga um samgönguáætlun fyrir árin 2015–26 var lögð fram af ráðherra í september 2016 á 145. löggjafarþingi (þskj. 1706). Hún var hvorki rædd né samþykkt af Alþingi.

Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi þess að á hverjum tíma sé í gildi áætlun til lengri og skemmri tíma sem Alþingi hefur samþykkt sem þingsályktun og skal hún bæði kveða á um heildarstefnu og framkvæmdir í samgöngumálum. Innanríkisráðuneyti er hvatt til að kanna hvernig bæta megi verklag við gerð samgönguáætlunar og koma úrbótum til leiðar. Slíkar úrbætur yrðu m.a. að taka mið af nýjum lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Í þeim eru m.a. gerðar kröfur um að ráðherra setji fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Sú stefna skal auk þess fylgja sérstakri fjármálaáætlun sem ráðherra leggur fyrir Alþingi sem tillögu til þingsályktunar.

Mikilvægt að í gildi sé áætlun til lengri og skemmri tíma

### 2.1.2 Árangursstjórnunarsamningur

Innanríkisráðuneyti gerði hinn 16. desember 2015 árangursstjórnunarsamning við Vegagerðina sem gildir til fimm ára. Slíkur samningur hafði ekki verið fyrir hendi síðan árið 2009. Að sögn ráðuneytisins mun samningurinn hafa mikla þýðingu fyrir eftirlit þess með Vegagerðinni. Vægi slíkra samninga hefði enn aukist með tilkomu nýrra laga nr. 123/2015 um opinber fjármál sem tóku gildi 1. janúar 2016. Ráðherrar skulu nú ganga frá skýrslum um árangur undirstofnana ráðuneyta sinna og því verði upplýsingaflæði frá stofnunum til ráðuneyta að vera gott og árangursmarkmið og mælikvarðar skýrt skilgreindir.

Árangursstjórnunarsamningur Vegagerðarinnar og innanríkisráðuneytis kveður á um gagnkvæmar skyldur þeirra og að lögbundin verkefni stofnunarinnar verði unnin á faglegan og hagkvæman hátt. Samningurinn tilgreinir mælikvarða og viðmið um árangur og skilgreinir nokkur verkefni sem stofnunin þarf að ljúka fyrir tiltekinn tíma. Má þar m.a. nefna innleiðingu ábendingarkerfis fyrir 1. maí 2016. Ekki hefur verið staðið við það en samkvæmt upplýsingum Vegagerðarinnar var ákveðið að fresta innleiðingunni þar til breytingar á högun upplýsingatækni hjá Vegagerðinni hefðu átt sér stað. Gerð verði grein fyrir þessu í yfirliti til innanríkisráðuneytis í ársbyrjun 2017. Nýtt fyrirkomulag verði væntanlega tekið upp á fyrsta ársfjórðungi 2017.

Árangursstjórnunarsamningur kveður á um gagnkvæmar skyldur

Þá kveður árangursstjórnunarsamningurinn á um að Vegagerðin skuli leggja fram fimm ára starfs- og fjárhagsáætlun fyrir febrúar 2016. Svo hefur ekki enn orðið þar sem fjármála- og efnahagsráðuneyti og innanríkisráðuneyti hafa enn ekki kveðið á um

hvernig sú áætlun skuli unnin og hvernig hún tengist þeirri áætlanagerð sem lög nr. 123/2015 um opinber fjármál gera ráð fyrir. Innanríkisráðuneyti og Vegagerðin funduðu þó um fyrirkomulag þeirrar áætlanagerðar í október 2016 og hefur stofnunin gengið frá yfirliti um markmið samningsins og aðgerðir þeim tengdum næstu fimm árin og sent ráðuneytinu til skoðunar.

Þá ber að geta þess að samkvæmt árangursstjórnunarsamningnum skal Vegagerðin gefa út ársskýrslu sína fyrir 1. júlí. Það hefur ekki gengið eftir í ár þar sem áritaður ársreikningur stofnunarinnar liggur ekki fyrir af sérstökum ástæðum. Að öðru leyti liggur skýrslan fyrir í drögum. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að Vegagerðin og innanríkisráðuneyti uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum og að hann verði nýttur sem virkt stjórnunartæki eins og honum er ætlað að vera.

## 2.2 Breytt skipan stofnana samgöngumála

Í janúar 2009 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra (nú innanríkisráðherra) nefnd um framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Nefndin skilaði skýrslunni [Framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Greining og valkostir](#) í lok júní 2009. Þar voru kynntir fimm valkostir um stofnanaskipan, auk tillagna og ábendinga um meiri samhæfingu í samgöngumálum. Ári áður hafði Ríkisendurskoðun sett fram tillögur um breytingar á stofnanakerfi samgöngumála í skýrslunni [Samgönguframkvæmdir](#) (júní 2008). Þar var lagt til að sjálfstæðri stofnun yrði falið að annast alla stjórnarsýslu á sviði samgöngumála, annarri stofnun yrði falin umsýsla allra samgönguframkvæmda og að ríkisfyrirtæki yrði falið að annast rekstur og viðhald samgöngumannvirkja.

Með hliðsjón af tillögum Ríkisendurskoðunar ákvað samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að hefja undirbúning að myndun tveggja stofnana í samræmi við einn valkosta nefndarinnar. Annars vegar yrði komið á stjórnarsýslustofnun með sameiningu Umferðarstofu, Flugmálastjórnar og stjórnarsýsluverkefna Siglingastofnunar og Vegagerðarinnar. Hins vegar skyldi komið á fót framkvæmda- og rekstrarstofnun með sameiningu framkvæmda- og rekstrarverkefna Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar. Lagafrumvörp þessa efnis voru lögð fram á Alþingi í júní 2010, í desember 2010 og í nóvember 2011 án þess að ná fram að ganga. Slík frumvörp voru lögð fram að nýju á 141. löggjafarþingi 2012–13 og samþykkt 30. nóvember 2012 sem lög nr. 120/2012 um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála og lög nr. 119/2012 um Samgöngustofu (þá Farsýslan), stjórnarsýslustofnun samgöngumála.

Þegar lög um Vegagerðina komu til framkvæmda 1. júlí 2013 fóru verkefni á borð við umferðareftirlit og leyfisveitingar frá Vegagerðinni til Samgöngustofu. Vegagerðin tók aftur á móti við framkvæmdaverkefnum Siglingastofnunar sem tengjast höfnum, vitum og sjóvarnargörðum auk umsjónarhlutverks með vaktstöð siglinga. Með breyttri skipan samgöngustofnana ríkisins átti að ná fram faglegum ávinningi, rekstrarlegri hagræðingu og skýrari verkaskiptingu. Samkvæmt svörum innanríkisráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar er flutningur starfssviða Vegagerðarinnar í sameiginlegt húsnæði forsenda þess að ljúka megi að fullu við samruna þeirra verkefna sem stofnunin tók við 1. júlí 2013. Þessi afstaða kallast á við það sem þegar kom fram í bókun ráðuneytisins með gildandi skipuriti stofnunarinnar (sjá kafla 2.1).

Nefnd um framtíðarskipan stofnana samgöngumála skipuð í janúar 2009

Ná átti fram faglegum ávinningi, hagræðingu og skýrari verkaskiptingu

Í viðtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa innanríkisráðuneytis og stjórnendur Vegagerðarinnar kom fram að vitað hefði verið að þær breytingar á stofnanakerfi samgöngumála sem komu til framkvæmda í júlí 2013 yrðu vandasamar í framkvæmd og taka myndi tíma að leiða þær til lykta. Þess var getið að ekki hefði ríkt einhugur um hvort rétt væri að leggja Siglingastofnun Íslands niður sem sérstaka stofnun. Í ljósi þess hversu hlutfallslega fámennur hópur starfsmanna kæmi frá framkvæmdahluta Siglingastofnunar til Vegagerðarinnar mætti jafnvel líta á breytinguna sem yfirtöku frekar en samruna. Samkvæmt upplýsingum frá núverandi framkvæmdastjóra siglingasviðs voru starfsmenn Siglingastofnunar alfarið á móti breytingunni. Þá hefði það veikt samrunann að of langur tími leið frá því að hann var ákveðinn árið 2009 þar til hann var samþykktur á Alþingi í lok nóvember 2012. Það hefði skapað óróa hjá starfsmönnum Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar.

Vandasamar og tímafrekar breytingar

Í þessu sambandi má benda á að samkvæmt könnunum SFR meðal ríkisstarfsmanna um stofnun ársins á tímabilinu 2011–16 hefur Vegagerðin verið undir meðaltali þegar kemur að frammistöðu stofnana á sviði stjórnunar, starfsanda, launakjara, vinnuskilyrða, ímyndar, jafnréttis og sveigjanleika og sjálfstæðis. Þótt starfsfólk stofnunarinnar telji að frammistaða hennar í heild hafi batnað á tímabilinu vekur athygli að það telur að starfsanda innan hennar hafi farið aftur. Á sama tímabili hefur ánægja með starfsanda almennt aukist hjá stofnunum ríkisins.

Eins og sakir standa er samþættingu nýrra verkefna við starfsemi Vegagerðarinnar enn ekki að fullu lokið. Ríkisendurskoðun telur aðfinnsluvert hversu mjög málið hefur dregist en rúm þrjú ár eru síðan lög um Vegagerðina komu til framkvæmda. Enn fremur bendir Ríkisendurskoðun á að ekki verði séð að sameiginlegt húsnæði sé nauðsynleg forsenda þess að breytingar á skipulagi og stjórnun séu leiddar til lykta.

Samþætting nýrra verkefna í starfsemi Vegagerðarinnar ekki að fullu lokið

Almennt má segja að óvissa um skipulag og framtíðarhúsnæði grafi undan starfsemi stofnana. Að mati Vegagerðarinnar er mikilvægt að þetta haldist í hendur. Núverandi húsnæði torveldi t.d. að starfsmenn sem sinna hönnun, rekstri og þjónustu mannvirkja geti unnið að verkefnum sínum í sameiningu. Ríkisendurskoðun telur brýnt að starfsemi Vegagerðarinnar verði samþætt að fullu, að skipulagi og skipuriti hennar verði hagað í samræmi við það og að samruna hennar sem framkvæmdastofnunar samgöngumála verði lokið. Um er að ræða nauðsynlegar forsendur þess að markmiðum breyttrar skipunar stofnana samgöngumála verði náð.

Af þessum sökum telur Ríkisendurskoðun ekki hægt að meta ávinning þeirra breytinga sem urðu á stofnanaumhverfi samgöngumála árið 2012 og komu til framkvæmda 2013. Eins telur Ríkisendurskoðun of snemmt að segja til um áhrif breytinganna á rekstur og starfsemi Vegagerðarinnar sérstaklega. Engu að síður má rekja og meta aðdraganda og framkvæmd breytinganna til þessa, sérstaklega með tilliti til þess að þeim hefur ekki verið lokið.

Ekki hægt að meta ávinning breytinganna

### 2.2.1 Aðdragandi

Sem fyrr segir skilaði nefnd skipuð af samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skýrslu um ólíka valkosti um framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Í framhaldi af því skipaði ráðherra stýrihóp til að vinna nákvæma greiningu á kostum endurskipulagningarinnar

og leggja fram tillögur að breyttri stofnanaskipan samgöngumála. Undir stýrihópnum störfuðu sjö vinnuhópar, skipaðir starfsmönnum stofnananna og ráðuneytisins, sem unnu að greiningu og útfærslu einstakra þátta. Sú vinna varð m.a. grundvöllur frumvarps til nýrra laga um Vegagerðina sem var samþykkt sem lög nr. 120/2012. Í athugasemdum við frumvarpið kom fram að markmiðin með endurskipulagningu samgöngustofnana ríkisins væru fyrst og fremst faglegur ávinningur og skýrari verkaskipting stofnananna þótt vissulega væri að vænta rekstrarlegrar hagræðingar. Meginþættir faglegs ávinnings væru:

1. Að skýra verkaskiptingu og bæta þjónustu og árangur. Aðgreining stjórnýslu frá framkvæmdum og rekstri sem mætir innlendum og erlendum kröfum um gagnsæi og faglega og hlutlausa stjórnýslu og tryggir að sambærilegar kröfur séu gerðar til framkvæmda og rekstrar mannvirkja og annarra þátta samgöngumála.
2. Aukin samþætting þvert á samgöngugreinar sem endurspeglar áherslur samgönguáætlunar og leggur áherslu á hagkvæmni og virkni samgöngukerfisins fremur en þær leiðir sem bundnar eru einstökum samgöngugreinum.
3. Að auka faglegan styrk. Sérhæfing sem gefur færi á að efla vinnubrögð, fagmennsku og árangur, t.d. á sviði stjórnýslu og framkvæmda.
4. Öflugri stofnanir sem stuðlar að meiri og breiðari sérfræðiþekkingu.
5. Sterkari yfirstjórn sem stuðlar að gæðum, hagkvæmni og markvissari þjónustu við notendur.
6. Tækifæri til frekari þróunar og endurskipulagningar starfseminnar.
7. Að auka hagkvæmni og bæta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til samgöngumála.
8. Að samþætta betur þróun og rannsóknir á sviði samgöngumála.
9. Að tryggja markvissara samráð við hagsmunaaðila.

Talið var að hagræðingarmöguleikar Vegagerðarinnar væru af talsvert öðrum toga en Samgöngustofu. Frá sjónarhóli Vegagerðarinnar fælu breytingarnar í sér óverulega stækkun. Tækifæri til hagræðingar í stoðþjónustu og yfirstjórn væru því mun minni en hjá Samgöngustofu. Möguleikar á faglegri samlegð væru hins vegar fyrir hendi enda væru nær engir verkferlar fyrirfram taldir ósamþættanlegir. Bent var á að stór stofnun með trausta innviði og markvissa stjórnun gæti oft bætt við sig verkefnum án þess að kostnaður ykist að ráði. Í þessu fælist að jaðarkostnaður vegna viðbótarverkefna væri takmarkaður. Auk þess fæli sameining í sér tækifæri til að endurmeta og bæta starfseminna. Ríkisendurskoðun telur að markmið þeirra lagabreytinga sem gerðar voru á skipan og verkefnum samgöngustofnana ríkisins árið 2012 hafi verið skýr og tækifæri til faglegs og fjárhagslegs ávinnings verið til staðar.

### 2.2.2 Framkvæmd

Við gildistöku laga um Vegagerðina var ætlunin að fyrir lægi samrunaáætlun sem tæki m.a. til starfsmanna-, fjár- og húsnæðismála. Í febrúar 2013 skipaði innanríkisráðherra stýrihóp um breytingarnar auk þess sem breytingateymi vann sérstaklega að verkefnum innan Vegagerðarinnar. Snemma árs 2013 lá samrunaáætlunin fyrir. Henni var ætlað að tryggja farsælan framgang samruna framkvæmdahluta Vegagerðarinnar og framkvæmdahluta Siglingastofnunar Íslands undir merkjum Vegagerðarinnar. Stefnt

Markmið laga-  
breytinganna voru  
skýr



var að því að sameina sem fyrst höfuðstöðvar stofnananna enda væri það forsenda þess að áform um hagræðingu næðu fram að ganga. Framtíðarskipulag stofnunarinnar átti m.a. að taka mið af nýrri framtíðarsýn og stefnumótun og endurspeglar þau rök sem voru fyrir endurskipulagningu stofnananna á samgöngusviði.

Í lok júní 2013 skilaði breytingateymi Vegagerðarinnar skýrslu sem lýsti undirbúningi samrunans fram að þeim tíma og var samrunaáætlunin birt í henni. Ákveðið var að vinna aðra áfangaskýrslu sem lýsti framgangi samrunans fyrsta hálfu árið, þ.e. frá 1. júlí 2013 til áramóta 2013–14, og kom hún út í febrúar 2014. Síðasti formlegi fundur breytingateymisins var haldinn 5. febrúar 2015 og kom lokaskýrsla um samruna framkvæmdahluta Vegagerðarinnar og Siglingastofnunar út í mars sama ár. Þar kemur m.a. fram að samruninn hafi náð fram að ganga á eins jákvæðan hátt og hægt hefði verið að búast við. Enn væri þó eftir að sjá hvort markmið um faglegan ávinning og rekstrarlega hagræðingu næði fram að ganga en það var megintilgangur laga um samruna stofnananna.

Lokaskýrsla um samrunan tekin saman í febrúar 2015

Í lokaskýrslu breytingateymis Vegagerðarinnar um samrunann kemur fram að skráður kostnaður vegna samrunans árin 2013 og 2014 hafi verið um 59,8 m.kr. Þá hafi kostnaður vegna stefnumótunar þessi ár verið um 10,5 m.kr. Einnig megi líta til þess að stofnunin þurfti að greiða rúmlega 58,6 m.kr. biðlaun árin 2013–14. Samanlagt megi því rekja tæplega 129 m.kr. útgjöld Vegagerðarinnar beint eða óbeint til samrunans á árunum 2013–14. Við það bætist kostnaður sem féll til frá því að hugmyndin um samrunann kom fyrst fram árið 2009 til ársins 2013 en óvíst sé hversu há fjárhæð það hafi verið. Þess ber að geta að í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis um frumvarp til gildandi laga um Vegagerðina kom fram það mat innanríkisráðuneytis að breytingarnar gætu lækkað útgjöld ríkissjóðs um samtals 160 m.kr. á ári. Kostnaður þeirra var aftur á móti ekki metinn nákvæmlega en talið að honum mætti mæta með tímabundnum hagræðingarráðstöfunum hjá viðkomandi stofnunum og ætti ekki að leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð.

Samruninn kostaði Vegagerðina um 129 m.kr árin 2013–14

Eftir samrunann tók til starfa innan Vegagerðarinnar sérstakur stefnumótunarhópur sem heyrði beint undir yfirstjórn og var leiddur af forstjóra stofnunarinnar. Leitast var við að tryggja aðkomu sem flestra starfsmanna og í því augnamiði var haldinn vinnufundur með þjóðfundarsniði. Í stefnumótunavinnunni voru hlutverk, gildi og framtíðarsýn Vegagerðarinnar skilgreind, stefnur settar fyrir tiltekna málaflokka og markmið sett. Niðurstöður stefnumótunar voru kynntar fyrir starfsmönnum um allt land í árslok 2014. Í beinu framhaldi af því þrýsti Vegagerðin á innanríkisráðuneyti að hefja aftur vinnu að undirbúningi og ákvarðanatöku um framtíðarhúsnæði. Sú vinna hafði byrjað fyrir hinn formlega samruna en síðan verið lögð til hliðar.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti og innanríkisráðuneyti fólu Framkvæmdasýslu ríkisins að taka að nýju upp þráðinn vegna húsnæðismála stofnunarinnar í ársbyrjun 2015. Stofnaður var starfshópur með fulltrúum ráðuneyta og stofnananna sem vinna átti að þarfagreiningu og húsrýmisáætlun. Framkvæmdasýslan hefur stýrt þeirri vinnu og hafði áformað að skila skýrslu með valkostum um mitt ár 2016 en þeirri skýrslu hefur seinkað.

Starfshópur vann að þarfagreiningu og húsrýmisáætlun

### 2.2.3 Samþætting verkefna siglingasviðs

Eins og greint hefur verið frá komu til Vegagerðarinnar verkefni frá Siglingastofnun sem tengjast höfnum, vitum og sjóvarnargörðum auk umsjónarhlutverks með vaktstöð siglinga. Samþætting þessarar starfsemi við Vegagerðina var einn vandasamasti hluti samrunans, ekki síst vegna þess að þrír yfirmenn vitadeildar og þrír reynslumestu starfsmenn hafnardeildar hættu störfum. Þar með hvarf í einu veffangi helmingur starfsreynslu hafna- og vitahluta hins nýstofnaða siglingasviðs. Við samrunann var stofnuð ný deild á fjármálasviði Vegagerðarinnar, greiningardeild, með tveimur starfsmönnum frá Siglingastofnun. Þeir sinntu í fyrstu einkum fjármálaverkefnum á sviði siglingamála en síðan hafa verkefni þeirra að hluta verið samþætt öðrum verkefnum.

Samvinna deilda hefur aukist

Siglingasvið Vegagerðarinnar skiptist í hafna- og vitadeild. Vitadeildin hefur aðsetur í Vesturvör 2 í Kópavogi og hafnadeildin í Borgartúni 5 en höfuðstöðvar Vegagerðarinnar eru í Borgartúni 7. Að mati stjórnenda Vegagerðarinnar hefur samþætting starfseminnar gengið hægar en vonir stóðu til. Smátt og smátt hefur samvinna deilda þó aukist og styrkst og eykst væntanlega enn frekar þegar starfsemin verður komin í sameiginlegt húsnæði. Nefna má að rannsóknir á siglingasviði eru nú orðnar hluti af rannsóknarvinnu Vegagerðarinnar og sérfræðingar siglingasviðs taka þátt í ákvörðunum um úthlutun rannsóknarfjár.

Rekstur vita fellur vel að starfsemi Vegagerðarinnar sem framkvæmdastofnunar og hefur hægt og sígandi orðið hluti af daglegum rekstri, bæði með þátttöku þjónustustöðva Vegagerðarinnar og með tæknilegri þjónustu, t.d. á fjarskiptasviði. Þjónustustöðvarnar sjá um ljósvita á landi og starfsmenn þeirra hafa aðstoðað vitaflokkana þegar þess þarf með mannskap og tæki. Þá er unnið að sameiningu og samræmingu á veðurstöðvum og á tækjabúnaði Vegagerðarinnar. Loks er mestallur mæli- og eftirlitsbúnaður á vegum í umsjá vitadeildar þannig að þekking vitadeildar og þjónustudeildar á tækjabúnaði samnýttist.

Samþætting verkefna sem snerta hafnir hefur verið nokkur, t.d. við mælingar, jarðtækni og jarðtæknirannsóknir. Þá notast hafnadeildin við sömu tölvukerfi og aðrar starfseiningar Vegagerðarinnar. Hafnadeildin annast einnig framkvæmdir í samvinnu við sveitarfélög (hafnarsjóði) sem bera ábyrgð á rekstri og viðhaldi hafna, að Landeyjahöfn undanskilinni. Útboðsferli og eftirlit hefur verið samræmt við starfshætti framkvæmdadeildar vega og sinna starfsmenn þjónustuvæða verkefnum fyrir hafnadeildina. Líkt og með aðra starfsemi Vegagerðarinnar má búast við meiri samvinnu þegar hafnadeildin verður komin undir sama þak og aðrar starfseiningar. Þess má geta að hönnunardeild vega og brúa hefur nú þegar beinan aðgang að sérfræðingum á hafnadeild, t.d. hvað varðar rof af ágangi sjávar og varnir gegn slíku álagi.

Verkefni hafa verið samþætt og sérfræðipækking samnýtt

Að mati framkvæmdastjóra siglingasviðs er Vegagerðin sterkari og með breiðari sérfræðipækkingu á sviði framkvæmda og reksturs eftir samrunann. Hafnadeildin hefur getað leitað til sérfræðinga mannvirkjasviðs og vitadeildin hefur getað nýtt sér starfsfólk á þjónustustöðvum stofnunarinnar. Sérfræðipækking siglingasviðs, t.d. á grjótgörðum og stálþiljum, hefur að sama skapi nýst á mannvirkjasviði. Fyrir samrunann var vissulega samvinna í stórum verkefnum, t.d. á Bakka við Húsavík og í Landeyjahöfn, en í minni verkum var algjör aðskilnaður. Þetta hefur breyst. Í því sambandi má líta til

verkefna sem snúa að sjóvörnum sem hafa að jafnaði verið hlutfallslega kostnaðarsöm. Með því að bjóða slík verk út með vegagerð er hægt að ná fram samlegðaráhrifum. Nú er svo komið að verkefni í vegagerð og við sjóvarnir á sama svæði verða að jafnaði boðin út saman. Sjóvörn á Seyðisfirði og vegskering á Fjarðarheiði er dæmi um það. Þar er ætlunin að nýta grjótið úr vegskeringunni í sjóvarnargarð. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar verður við gerð næstu fjögurra ára samgönguáætlunar reynt að ná fram slíkum samlegðaráhrifum í sambærilegum verkum.

Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að lokið verði við þann samruna verkefna á sviði samgöngumála sem stefnt var að með setningu laga nr. 120/2012 um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála. Mikilvægt er að skipulag og húsnæðismál Vegagerðarinnar verði komið í það horf að meta megi ávinning þeirra heildarbreytinga sem voru gerðar á skipan samgöngumála árið 2013.

**Mikilvægt að lokið  
verði við sam-  
runann**

## 3 Rekstur og afkoma

Gert er ráð fyrir um 222 m.kr. tapi árið 2016

Vegagerðin er meðal stærstu útgjaldaliða í fjárlögum hvers árs. Verkefni og lagalegar skyldur hennar snúa að grunninnviðum landsins og því brýnt að starfsemi hennar uppfylli kröfur um hagkvæmni, skilvirkni og árangur. Árið 2014 var fyrsta heila árið í starfsemi Vegagerðarinnar eftir endurskipulagningu samgöngustofnana ríkisins. Árleg heildargjöld stofnunarinnar námu að meðaltali tæpum 24 ma.kr. árin 2014–16 (sjá töflu 3.1). Rúmlega tveggja milljarða tap varð á rekstrinum árið 2014 en um 156 m.kr. hagnaður árið 2015. Það ár hækkaði framlag ríkisins um 47%, úr tæpum 4,8 ma.kr. í tæpa 7 ma.kr., m.a. vegna tæplega 0,9 ma.kr. framlags til aukinna framkvæmda í vegamálum og rúmlega 1,1 ma.kr. framlags til að standa straum af uppsöfnuðum halla þjónustuliðar Vegagerðarinnar. Á árinu 2016 er gert ráð fyrir um 222 m.kr. tapi.

3.1 Rekstur og eigið fé Vegagerðarinnar 2014–16 í m.kr.\*

	2014	2015	2016
<b>Rekstur</b>			
Tekjur	16.736,4	17.275,6	17.999,8
Framlag úr ríkissjóði	4.756,6	6.993,6	5.959,5
Gjöld	23.604,5	24.113,6	24.181,7
Tekjuafgangur/halli ársins	-2.111,5	155,6	-222,4
<b>Eigið fé</b>			
Höfuðstóll í árslok	-1.432,5	-238,0	-238,0
Bundið eigið fé	-17.228,7	-18.267,6	-18.490,0
Annað eigið fé	211,6	211,6	211,6

\*Samkvæmt ársreikningum 2014 og 2015 og upplýsingum úr Orra, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins fyrir árið 2016.

Í töflu 3.1 vekur neikvætt bundið eigið fé athygli. Svo að segja allar tekjur Vegagerðarinnar eru markaðar tekjur, þ.e. bensín-, olíu-, kílómetra- og vitagjald. Markaðar tekjur ríkisins eru skattar eða gjöld sem ríkið leggur á og innheimtir á grundvelli laga án þess að á móti komi beint framlag eða þjónusta í réttu hlutfalli við tekjurnar. Ríkisreikningsnefnd ákvað eftir gildistöku fjárreiðulaga árið 1997 að breyta ársreikningum stofnana í A-hluta þannig að mögulegt væri að færa þeim til tekna hlutdeild þeirra í mörkuðum tekjum. Árið 2001 var ákveðið að ekki mætti ráðstafa mörkuðum tekjum tiltekinna fjárlagaliða að fullu. Sá hluti þeirra sem ekki má nýta er færður sem bundið eigið fé og má einungis ráðstafa með sérstakri heimild Alþingis.

Samkvæmt verklagsreglum um fjárheimildir vegna markaðra tekna getur Alþingi ákveðið að fjárheimild stofnunar, þ.e. útgjaldaheimild, verði lægri en tekjuáætlun vegna markaðra tekna hljóðar upp á. Við það hækkar bundið eigið fé hennar og þar með inneign hjá ríkissjóði. Í þessu ljósi hefur Ríkisendurskoðun bent á að bundið eigið fé megi ekki vera neikvætt. Stofnunin leggur áherslu á að úr þessu verði bætt. Í því samhengi ber að líta til þess að samkvæmt bráðabrigðaákvæði laga nr. 123/2015 um

Engin heimild er fyrir neikvæðu bundnu eigin fé stofnanna

opinber fjármál munu frumvörp til fjárauka- og lokafjárlaga og ársreikningar ríkisaðila fylgja ákvæðum laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 til og með ársins 2016.

Starfsemi Vegagerðarinnar er skipt í níu verk- og rekstrarþætti (sjá töflu 3.2). Þetta eru almennur rekstur, framkvæmdir, viðhald, þjónusta, styrkir til ferja og sérleyfishafa, styrkir til almenningsgangna, styrkir til innanlandsflugs, rannsóknir og vita- og hafnamál. Alls námu útgjöld vegna þeirra rúmlega 23,6 ma.kr. árið 2014 og rúmlega 24,1 ma.kr. árið 2015 samkvæmt ársreikningum. Langstærstu liðirnir eru framkvæmdir, viðhald og þjónusta sem námu árlega að meðaltali um 19,8 ma.kr. árin 2014–16 eða tæpum 83% af heildargjöldum. Rekstraráætlun ársins 2016 gerir ráð fyrir að verk- og rekstrarþættir nemi tæplega 24,2 ma.kr. árið 2016.

3.2	Verk- og rekstrarþættir 2014–15 og rekstraráætlun 2016 í m.kr.*					
	2014	%	2015	%	2016	%
Almennur rekstur	916	3,9	997	4,1	930	3,8
Framkvæmdir	9.372	39,7	8.508	35,3	9.764	40,4
Viðhald	4.987	21,1	6.268	26,0	5.850	24,2
Þjónusta	5.119	21,7	5.228	21,7	4.420	18,3
Styrkir til ferja og sérleyfishafa	1.508	6,4	1.546	6,4	1.521	6,3
Styrkir til almenningsgangna	916	3,9	894	3,7	988	4,1
Styrkir til innanlandsflugs	278	1,2	274	1,1	306	1,3
Rannsóknir	139	0,6	204	0,8	227	0,9
Vita- og hafnamál	370	1,6	195	0,8	175	0,7
<b>Samtals</b>	<b>23.605</b>	<b>100,0</b>	<b>24.114</b>	<b>100,0</b>	<b>24.181</b>	<b>100,0</b>

\* Samkvæmt ársreikningum 2014 og 2015 og rekstraráætlun 2016

Við fjárhagsendurskoðun á ársreikningi Vegagerðarinnar fyrir árið 2013 gerði Ríkisendurskoðun viðamikla endurskoðun á fyrrnefndum þremur stærstu kostnaðarliðunum. Endurskoðunin fólst í skoðun verkferla og innra eftirlits. Fram kom að verklagsreglur hefðu verið settar um þessa liði. Heilt yfir var niðurstaða endurskoðunarinnar sú að farið væri eftir skráðum vinnuferlum og verklagsreglum um innra eftirlit.

Stærstu kostnaðarliðirnir endurskoðaðir árið 2013

Þrátt fyrir þetta voru nefnd atriði sem gætu falið í sér áhættu, m.a. vegna aðstæðna hér á landi. Engar reglur væru til um hversu mikið einn verktaki mætti að hámarki vinna fyrir Vegagerðina á hverjum tíma. Slíkar reglur eru að mati Ríkisendurskoðunar mikilvægar þar sem Vegagerðin er í miklum viðskiptum við tiltölulega fá en stór verktakafyrirtæki sem eru fyrirferðarmikil á markaði. Gjaldþrot eða rekstrarerfiðleikar þeirra gætu hugsanlega skapað áhættu fyrir stofnunina. Þó að um raunverulega áhættu sé að ræða hefur Vegagerðin ekki séð sér hag í því að setja reglur um hámarksfjölda eða hámarksgreiðslur til einstakra verktaka, svo framarlega sem þeir standist allar kröfur, þ. á m. fjárhagslegt mat. Í því sambandi hefur stofnunin bent á að um lítinn fákeppnismarkað sé að ræða, að lagagrundvöllur slíkra reglna yrði óljós auk þess sem ávallt fari fram mat á getu verktaka til að taka við verkefnum.

Við fjárhagsendurskoðun sína árið 2013 benti Ríkisendurskoðun einnig á að við útboð verkefna hjá svæðismiðstöðvum Vegagerðarinnar gæti skapast áhætta vegna nálægðar við tilboðsgjafa. Auk þess yrðu tilboðsgjafar vegna stærri verkefna að fara í fjárhags-

mat. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni gildir sú regla að lægstbjóðendur sæta fjárhagslegu mati sem ávallt er unnið miðlægt hjá fjárhagsdeild stofnunarinnar. Einhver misbrestur hafi þó verið á því fyrst eftir samrunann þar sem verklagsreglur Siglingastofnunar voru með öðrum hætti en hjá Vegagerðinni.

Ríkisendurskoðun telur ekki tilefni til að gera athugasemdir við verkferla eða framkvæmd einstakra rekstrarverkefna Vegagerðarinnar að svo stöddu. Stofnunin leggur þó ríka áherslu á að Vegagerðin tryggi öflugt innra eftirlit með innkaupum, útboðum og öðrum rekstrarþáttum starfseminnar. Eins og fyrr segir er stofnunin meðal stærstu liða í fjárlögum hvers árs og brýnt að hún nýti fjárheimildir sínar á sem skilvirkastan hátt og hagi starfsemi sinni í fullu samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til hennar. Öflugt eftirlit innri endurskoðunar og gæðadeildar skiptir þar meginmáli.

### 3.1 Útgjöld til vegamála 2008–16

Í töflu 3.3 eru sýnd útgjöld til vegamála 2008–16 á verðlagi hvers árs. Á þessu tímabili voru þau hæst á árinu 2008, 31,2 ma.kr. Á verðlagi ársins 2016 jafngildir sú fjárhæð um 43,8 ma.kr. Lægst voru þau í krónum talið árið 2011, 16,9 ma.kr.

Útgjöld til vegamála hafa lækkað verulega frá 2008

3.3	Útgjöld til vegamála 2008–16 í ma.kr. á verðlagi hvers árs*								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vegamál	31,2	28,4	22,9	16,9	17,8	19,9	20,1	24,5	23,6

\* Samkvæmt *Skýrslu innanríkisráðherra um framkvæmd samgönguáætlunar 2014* og upplýsingum Vegagerðarinnar.

Ekki hefur verið hægt að ráðast í allar þær framkvæmdir sem nefndar eru í samgönguáætlun og jafnframt hefur dregið úr viðhaldi og þjónustu vegna aðhalds og niðurskurðar í fjárveitingum til vegamála. Því er uppsöfnuð viðhaldsþörf mikil. Vegna mikilla snjóþyngsla og langvarandi hálfu undanfarin ár hefur kostnaður við vetrarþjónustu líka aukist. Einnig hafa fjárveitingar vegna viðhalds ekki verið nægilegar til að halda vegum í viðunandi ástandi. Þá hefur umferð á vegum, þ. á m. þungaflutningar, aukist síðustu ár vegna batnandi efnahagsástands og verulegrar fjölgunar ferðamanna.

Í samgönguáætlun 2011–22 er gert ráð fyrir að á árunum 2015–18 nemi útgjöld til vegamála um 91,5 ma.kr. á verðlagi fjárlaga 2012. Á verðlagi fjárlaga 2016 er þessi fjárhæð um 100 ma.kr. eða um 25 ma.kr. að meðaltali á ári. Eins og sést í töflu 3.3 eru áætluð útgjöld til vegamála á árinu 2016 um 23,6 ma.kr. eða um 1,4 ma.kr. lægri en gildandi samgönguáætlun gerir ráð fyrir sé miðað við verðlag ársins 2016. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að framlög til samgöngumála séu í samræmi við samþykktar áætlanir Alþingis og taki mið af ástandi og horfum á hverjum tíma. Til að svo verði er mikilvægt að þeim ákvæðum laga um samgönguáætlun sem kveða á um endurskoðun áætlunarinnar sé fylgt.

Framlög verða að vera í samræmi við samþykktar áætlanir

# 4 Innri endurskoðun og gæðadeild

## 4.1 Innri endurskoðun

Gera verður greinarmunur á hugtökunum innri endurskoðun og innra eftirliti. Með hliðsjón af skilgreiningu alþjóðlegrar stofnunar innri endurskoðenda (The Institute of Internal Auditors) er hlutverk innri endurskoðunar að aðstoða stjórnendur fyrirtækja, stofnana eða samtaka við rekstrarumbætur og stuðla að því að settum markmiðum starfseminnar sé náð. Innri endurskoðun á að starfa sem óháð eining í beinum tengslum við æðstu stjórnendur en skiptir sér ekki af daglegum rekstri. Hún á að skoða, þróa og staðfesta tilvist og virkni innra eftirlits en kemur ekki í staðinn fyrir öflugt innra eftirlit. Með innra eftirliti er átt við innbyggt ferli og aðgerðir innan stofnunar eða fyrirtækis. Innra eftirlit er stöðugt í gangi og er ein af forsendum árangursríkrar stjórnunar. Ábyrgð á innra eftirliti í einstökum deildum er hjá forstöðumanni viðkomandi deildar en allir starfsmenn stofnunarinnar hafa skyldum að gegna og verða að sinna þeim ef innra eftirlit á að skila árangri. Hins vegar þarf almennt að gæta þess að kostnaður við innra eftirlit verði ekki meiri en ávinningurinn af því.

Greinarmunur á innri endurskoðun og innra eftirliti

Innri endurskoðunardeild Vegagerðarinnar var sett á fót á árinu 1998 og heyrir undir forstjóra. Innri endurskoðandi er eini starfsmaður deildarinnar og fyrir liggur starfslýsing hans, undirrituð af forstjóra stofnunarinnar, frá 14. desember 2014. Í henni er kveðið á um helstu hlutverk innri endurskoðunardeildar. Þar segir að deildin skuli meta hvort innra eftirlit í daglegri starfsemi sé í fullnægjandi horfi þannig að:

- ✓ Áhætta sé greind með fullnægjandi hætti og henni stjórnað.
- ✓ Mikilvægar upplýsingar séu nákvæmar, áreiðanlegar og viðeigandi.
- ✓ Gjörðir starfsmanna samræmist stefnu og markmiðum.
- ✓ Verðmæta sé gætt, þau nýtt og þeirra aflað á sem hagkvæmasta hátt.
- ✓ Markmiðum sé náð og áætlanir standist.
- ✓ Stöðugt gæða- og umbótastarf sé samþætt eðlilegri starfsemi.
- ✓ Farið sé að lögum og reglum svo og fyrirmælum vegamálastjóra.

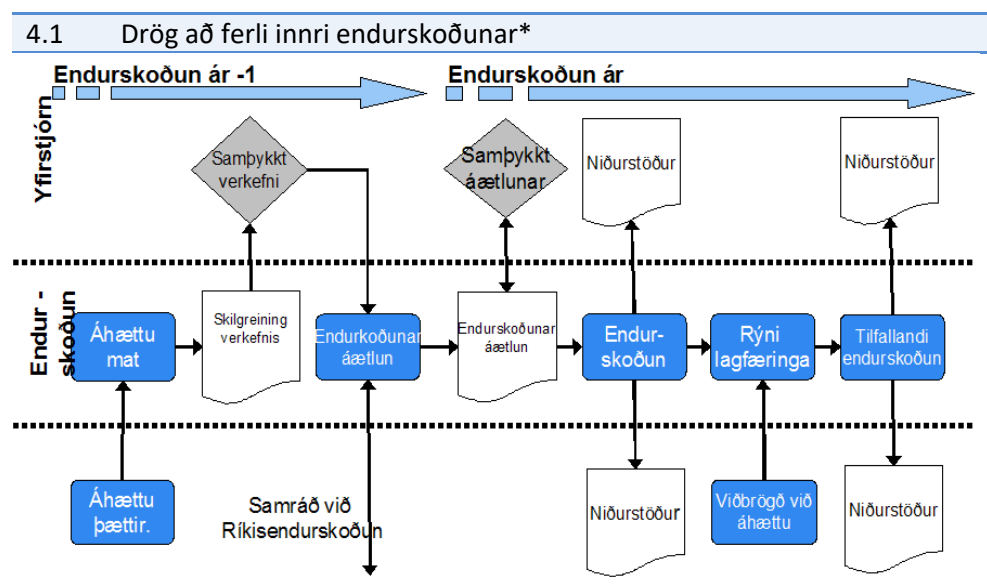
Að auki liggur fyrir sérstök orðsending frá forstjóra Vegagerðarinnar um tilgang, verksvið og stöðu innri endurskoðunar hjá stofnuninni, síðast uppfærð í júní 2014. Um verksvið innri endurskoðunar kemur fram að hún skuli hafa eftirlit með og skoða reglulega og á kerfisbundinn hátt alla starfsemi, bókhald og rekstur stofnunarinnar. Innri endurskoðun Vegagerðarinnar skal koma á eftirlitskerfum og fylgjast með þeim, gera úttektir á einstökum þáttum starfseminnar og taka reglulega stikkprufur. Þá á innri endurskoðun m.a. að upplýsa starfsmenn og hvetja til þess að reglum sé fylgt og hagkvæmni sé gætt. Einnig kemur fram að innri endurskoðun skuli eftir atvikum koma athugasemdum á framfæri við framkvæmdastjóra, svæðisstjóra eða forstöðumann viðkomandi starfseiningar og gera yfirstjórn grein fyrir athugasemdum ef þær eru alvarlegar eða ef ítrekaðar réttmætar athugasemdir eru virtar að vettugi.

Verksvið innri endurskoðunar er viðamikl

Vegna umfangs Vegagerðarinnar telur Ríkisendurskoðun óhætt að fullyrða að skilgreint verkefnið innri endurskoðunar sé það viðamikilið að einn starfsmaður geti ekki sinnt öllum þeim verkefnum sem þar eru tilgreind. Sú hefur enda verið raunin.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að forstjóri Vegagerðarinnar gangi frá formlegu erindisbréfi fyrir innri endurskoðunina þar sem fram komi skýr viðmið og faglegir mælikvarðar og leiðbeiningar um starfsemina. Að mati Ríkisendurskoðunar kemur sú orðsending sem liggur fyrir frá forstjóra stofnunarinnar og núverandi starfslýsing innri endurskoðanda ekki í staðinn fyrir slíkt bréf. Í þessu samhengi má líta til umfjöllunar Ríkisendurskoðunar í ritinu [Innri endurskoðun](#) (1999). Hjá Vegagerðinni hefur hvorki verið gengið frá slíku bréfi né gerir forstjóri eða yfirstjórn áætlanir um áherslur eða verkefni innri endurskoðunar fram í tímann sem gætu stutt við áhersluatriði í stjórnun stofnunarinnar. Samkvæmt upplýsingum Vegagerðarinnar var gerð tilraun til að sinna innri endurskoðun í samræmi við samþykktar endurskoðunaráætlanir. Það gekk ekki eftir, m.a. vegna manneklu. Ekki eru gerðar endurskoðunarskýrslur um öll mál sem innri endurskoðandi kemur nærri en yfirstjórnin fær þær skýrslur sem gerðar eru. Þá er ekki gerð sérstök ársskýrsla um athugasemdir eða ábendingar innri endurskoðanda eða hvort þær hafi gengið eftir.

Benda má á að til eru drög að ferli innri endurskoðunar hjá Vegagerðinni þar sem m.a. er gert ráð fyrir áhættumati á verkþáttum, formlegri skilgreiningu verkefna sem eru lögð fyrir yfirstjórn til samþykktar og gerð endurskoðunaráætlunar (sjá mynd 4.1). Þetta myndræna ferli hefur verið í mótun en ekki hefur verið farið eftir því.



\* Upplýsingar frá Vegagerðinni

Að mati Ríkisendurskoðunar skortir mjög á formfestu í núverandi fyrirkomulagi innri endurskoðunar. Ef upp koma mál sem orka tvímælis er þeim gjarnan vísað til innri endurskoðanda sem getur haft beint samband við alla starfsmenn og hefur aðgang að öllum þeim gögnum sem hann telur ástæðu til að skoða. Alla jafna ákveður innri endurskoðandi sjálfur hvaða þætti hann tekur til skoðunar án afskipta yfirstjórnar.

Ekki liggur fyrir formlegt erindisbréf innri endurskoðunar

Innri endurskoðun skortir formfestu



Þegar innri endurskoðandi Vegagerðarinnar gerir athugasemdir við tiltekið verklag eða leggur fram ábendingar er það oftast en ekki gert í tölvupósti til viðkomandi aðila sem svarar til baka með tölvupósti. Í þau fáu skipti sem gerðar eru endurskoðunarskýrslur fara þær til yfirstjórnar. Þeim erindum er ekki svarað formlega en yfirleitt er afgreiðsla málsins bókuð í fundargerðir yfirstjórnar.

Allur gangur er á því hvernig brugðist hefur verið við athugasemdum innri endurskoðanda. Ríkisendurskoðun hefur fengið afrit af tölvupóstum frá árunum 2009–15 um mál sem innri endurskoðandi hefur komið nærri. Af lestri þeirra er ljóst að þrátt fyrir smæð deildarinnar hefur fjölmörgum verkefnum verið sinnt á þessum árum. Þar sem ekki hafa verið teknar saman ársskýrslur um störf innri endurskoðunar er þó erfitt að fá heildarsýn yfir þær athugasemdir sem gerðar hafa verið á umræddu tímabili og hvernig þeir sem athugasemdirnar snertu tóku á þeim. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að úr þessu verði bætt.

Innri endurskoðandi situr ekki fundi yfirstjórnar en fær fundargerðir þeirra og kannar hvernig eða hvort tekið hafi verið tillit til þeirra athugasemda sem hann hefur lagt fram. Einu reglulegu fundirnir sem innri endurskoðandi situr eru vikulegir fundir stoðsviðsins en að auki situr hann fundi framkvæmdastjórnar. Til að innri endurskoðandi sé vel upplýstur um mál stofnunarinnar er nauðsynlegt að hann hafi möguleika á að sitja fleiri fundi en fundi stoðsviðs og framkvæmdastjórnar. Þegar fundargerðir eru rýrar er þessi þörf enn brýnni. Má í þessu sambandi nefna fundi með svæðisstjórum enda er áhætta sem Vegagerðin stendur frammi fyrir ekki síst tengd framkvæmdum.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber forstjóra og yfirstjórn að ákvarða með skýrari hætti en gert hefur verið verkefni innri endurskoðunardeildarinnar. Jafnframt ætti yfirstjórn að taka ákvörðun um umfang þess eftirlits sem hún á að sinna, án þess þó að taka ákvörðun um með hvaða hætti verkefnin eru unnin. Við mat á verkefnum fyrir innri endurskoðunardeild þarf að taka tillit til styrkleika innra eftirlits í starfsumhverfinu. Á grundvelli þessa ætti innri endurskoðandi reglulega að ganga frá drögum að skammtíma- og langtímaáætlun fyrir deildina og leggja þau fyrir forstjóra til samþykktar. Forstjóri getur síðan breytt drögnum í samræmi við þær áherslur sem hann vill hafa í endurskoðunarvinnunni og sem styðja við stjórnunaráherslur hverju sinni.

Af viðtölum Ríkisendurskoðunar við æðstu stjórnendur Vegagerðarinnar og innri endurskoðanda stofnunarinnar má ráða að yfirmenn hafi virt sjálfstæði og óhæði starfsins og að almennt geri stjórnendur sér grein fyrir mikilvægi innri endurskoðunar. Ríkisendurskoðun telur þó vera fulla þörf á að gengið verði frá formlegu erindisbréfi fyrir innri endurskoðanda stofnunarinnar. Í slíku bréfi væri m.a. kveðið á um gerð endurskoðunaráætlunar, endurskoðunarskýrslu og ársskýrslu innri endurskoðunar. Þá þarf að koma fram í slíku erindisbréfi að innri endurskoðun beri að fylgja ákveðnum viðmiðum og reglum og þau tíunduð frekar.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf forstjóri Vegagerðarinnar að taka stöðu innri endurskoðunar til athugunar. Núverandi staða deildarinnar og starfsumhverfi krefjast úrbóta. Þá telur Ríkisendurskoðun að starfsemi innri endurskoðunardeildar sé ekki nægilega formföst. Heildarsýn skortir yfir verkefni og ábendingar deildarinnar og starf-

Ársskýrslur um störf innri endurskoðunar hafa ekki verið teknar saman

Gera ætti skammtíma- og langtímaáætlanir

Taka verður stöðu innri endurskoðunar til athugunar

semin nýtist ekki yfirstjórn stofnunarinnar sem skyldi. Vegna þessa er erfitt að meta hvort eftirlit innri endurskoðunardeildar sé ásættanlegt. Ríkisendurskoðun leggur ríka áherslu á að unnið verði að úrbótum á þessu sviði og að kostnaði þeirra verði haldið innan fjárheimilda. Í þessu sambandi verður að hafa í huga ákvæði 65. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál sem fjallar um innra eftirlit og innri endurskoðun. Þar kemur fram að innri endurskoðun skuli framkvæmd hjá ríkisaðilum í A-hluta, m.a. á grundvelli reglugerðar. Mikilvægt er að úrbætur á starfsemi innri endurskoðunar Vegagerðarinnar taki mið af þeirri reglugerð þegar hún liggur fyrir.

## 4.2 Gæðadeild

Árið 2001 var komið á fót sérstakri gæðastjórnun hjá Vegagerðinni og gæðastjóri fenginn til starfa. Árið 2004 var stofnuð árangurs- og eftirlitsdeild með aðsetur á Sauðárkróki. Báðar þessar einingar heyrðu undir sameiginlega stjórn vegamálastjóra og aðstoðarvegamálastjóra. Í grófum dráttum var sú verkaskipting viðhöfð að innri mál Vegagerðarinnar heyrðu frekar undir aðstoðarvegamálastjóra sem var m.a. formaður gæðaráðs stofnunarinnar.

Þegar ný lög um Vegagerðina komu til framkvæmda árið 2013 var tekin ákvörðun um að auka vægi gæðamála innan Vegagerðarinnar og færa þau með tengdum málaflokkum í nýja deild, gæðadeild. Starfsheiti vegamálastjóra hafði verið breytt í forstjóra og staða aðstoðarvegamálastjóra lögð niður. Þáverandi aðstoðarvegamálastjóri varð framkvæmdastjóri stoðsviðs og staðgengill forstjóra. Ákveðið var að þau verkefni sem hann hafði sinnt flyttust með honum á stoðsviðið og því var gæðadeildin staðsett þar. Kostirnir voru taldir þeir að þar með teldust starfsmenn til tiltekinna einingar hjá stofnuninni. Var það í samræmi við það markmið skipulagsbreytinganna að fækka deildum og styrkja þær. Talið var að með því yrðu þær ekki jafn brothættar og tryggðu betur framgang verkefna. Gallinn var sá að sjálfstæði gæðadeildar varð minna og setti eftirlitshlutverki hennar skorður vegna hagsmunaárekstra. Þær breytingar urðu í lok júní 2016 að framkvæmdastjóri stoðsviðs lauk störfum vegna aldurs. Um leið varð sú breyting að gæðadeild færðist frá stoðsviði og mun þess í stað starfa sem sjálfstæð og sérstök eining sem heyrir beint undir forstjóra.

Gæðadeildin hefur umsjón með gæðamálum Vegagerðarinnar, umhverfismálum og öryggismálum starfsmanna. Var m.a. talið að það myndi auðvelda vinnu við uppbyggingu á samhæfðu stjórnunarkerfi byggðu á viðeigandi ISO stöðlum. Gæðadeild sér jafnframt um gerð skoðanakannana meðal starfsmanna og eftirfylgni árangursstjórnunarsamnings. Öryggismál starfseminnar hafa verið í mótun frá því að gæðadeildin tók við þeim.

Starfsmenn gæðadeildar komu úr þremur deildum. Þrjú starfsmenn komu frá áður nefndri árangurs- og eftirlitsdeild sem staðsett var á Sauðárkróki. Einn starfsmaður kom frá áætlanadeild en þar var umsjón með umhverfismálum stofnunarinnar frá gamalli tíð. Fimmti starfsmaður deildarinnar og yfirmaður hennar er gæðastjóri. Samræma hefur þurft vinnu starfsmanna deildarinnar, skilgreina hlutverk og vinna að aukinni samlegð. Deildin heldur utan um vinnu sína með verkþókhaldi og er ætlunin að setja upp verkefnaáætlun fyrir hvert ár í því augnamiði að gera vinnu deildarinnar enn markvissari. Deildin er þeim starfsmönnum Vegagerðarinnar sem sjá um gæðastýringu

Ákveðið að auka  
vægi gæðamála  
2013

einstakra verkefna innan handar. Með því móti er tryggt að öll verkefni standist gæðakröfur stofnunarinnar. Þá hefur gæðadeildin m.a. unnið að nýju fyrirkomulagi vegna kaupa á verkum, vörum og þjónustu.

Undanfarin tvö ár hefur gæðastjóri leitt endurskoðun á verklagsreglum og rafrænni gæðahandbók Vegagerðarinnar. Á þeim tíma fóru engar gæðaúttektir fram á vegum deildarinnar en þær hófust að nýju haustið 2016. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að endurskoðun verklagsreglna ljúki sem fyrst.

Samhliða fyrirnefndum laga- og skipulagsbreytingum Vegagerðarinnar 2013 var ákveðið að leggja gæðaráð stofnunarinnar niður í þáverandi mynd. Þetta var gert þó að auka ætti vægi gæðamála. Í gæðaráðinu sátu þá allir úr yfirstjórn stofnunarinnar fyrir utan vegamálastjóra auk fulltrúa svæða og var aðstoðarvegamálastjóri formaður ráðsins. Hlutverk þess var að yfirfara allar breytingar á verklagi, koma með ábendingar og athugasemdir, leggja fram tillögur að aðgerðum, hafa stefnumótandi hlutverk í gæðamálum og fylgja eftir rýni stjórnenda. Gæðaráð hafði ekki ákvörðunarvald, heldur var ætlað að vísa málum til yfirstjórnar.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar töldu stjórnendur Vegagerðarinnar að gæðaráðið hefði ekki virkað sem skyldi. Eftir að það var lagt niður hefur yfirstjórn stofnunarinnar sinnt hlutverki þess, m.a. við endurskoðun gæðahandbókar. Miðað við umfang Vegagerðarinnar er að mati Ríkisendurskoðunar eðlilegt að sérstakt gæðaráð starfi hjá stofnuninni. Mögulegur ávinningur stofnunarinnar af öflugum gæðakerfi er mikill og ótvíræður. Sérstakt gæðaráð yrði mikilvægt bakland fyrir gæðadeildina þar sem athugasemdum og ábendingum hennar yrði fylgt eftir. Gæðaráð myndi rýna og samþykkja verkferla og verklagsreglur stofnunarinnar og stýra framgangi gæðakerfisins. Þar yrði vettvangur umfjöllunar og ákvarðanatöku um gæðamál Vegagerðarinnar til framtíðar litið. Þess má geta að innri endurskoðandi Vegagerðarinnar hefur lagt til að gæðaráð verði skipað aftur og er málið til skoðunar innan stofnunarinnar.

Gæðaúttektir  
hófust haustið  
2016 eftir tveggja  
ára hlé

Eðlilegt að sérstakt  
gæðaráð starfi hjá  
Vegagerðinni



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)