

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Vegagerðina, stjórnun, reikningshald og eftirlit með öryggi og gæðum framkvæmda.

Með erindi, dags. 6. mars 2023, sendi forseti Alþingis tvær skýrslur Ríkisendurskoðunar um Vegagerðina til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Um er að ræða annars vegar skýrslu um Vegagerðina – Stjórnun, reikningshald og eftirlit með öryggi og gæðum framkvæmda, og hins vegar skýrslu um Vegagerðina – Niðurstöður fjárhagsendurskoðunar á bókhaldi ársins 2020. Fyrri skýrslan er byggð á skýrslubeiðni Alþingis, sbr. þskj. 705 í 426. máli á 151. löggjafarþingi. Seinni skýrslan byggist á 5. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, en er jafnframt liður í því að svara fyrrnefndri skýrslubeiðni. Nefndin vísaði síðari skýrslunni til athugunar í fjárlaganefnd á grundvelli heimildar í 3. másl. 1. mgr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. þingskapa.

Nefndin hefur fjallað um málið á fundum sínum. Fyrir nefndina komu Guðmundur Björgvin Helgason ríkisendurskoðandi, Jarþrúður Hanna Jóhannsdóttir, Hinrik Þór Harðarson og Hildur Sigurðardóttir frá Ríkisendurskoðun, Arnheiður Ingjaldsdóttir og Ólafur Kr. Hjörleifsson skrifstofustjóri frá innviðaráðuneyti, Bergþóra Þorkelsdóttir forstjóri, Guðmundur Valur Guðmundsson og Helgi Gunnarsson frá Vegagerðinni, og Jón Gunnar Jónsson forstjóri og Kristín Helga Markúsdóttir frá Samgöngustofu.

Meginniðurstöður skýrslunnar.

Stefnumörkun Vegagerðarinnar verður að taka fastari tókum. Tryggja verður að stefnumarkandi ákvarðanir og aðgerðir sem kveðið er á um í samgönguáætlun, sem og þær sem eru skilgreindar við framkvæmd laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, styðji við hver aðra og skarist ekki.

Rík tækifæri eru til úrbóta þegar kemur að stjórnun Vegagerðarinnar með aukinni áherslu á innri endurskoðun. Á því tímabili sem úttekt Ríkisendurskoðunar tók til var framkvæmd innri endurskoðunar veikburða og hvorki í samræmi við þáverandi erindisbréf innri endurskoðanda né alþjóðlega staðla. Stjórnendur hafi ekki brugðist við þrátt fyrir að þessi veikleiki hafi verið þekktur.

Starfsemi Vegagerðarinnar er mjög dreifð sem felur í sér áskoranir um samhæfingu, samræmda fylgni við skilgreinda ferla og viðhald góðrar vinnustaðameningar. Úttekt Ríkisendurskoðunar bendir til þess að fjármálasvið Vegagerðarinnar hafi að nokkru leyti verið einangrað sem hafi takmarkað getu stofnunarinnar til að tryggja nauðsynlega heildarsýn um rekstur og fjárhag.

Frá gildistöku laga um opinber fjármál hefur Vegagerðin ekki getað staðið skil á ársreikningum og eignaskrámm innan þess tímaramma sem löggin tilgreina. Stjórnendur stofnunarinnar hafa undirritað tvo ólíka ársreikninga fyrir árin 2018–2020. Alvarlegir veikleikar hafa verið fyrir hendi varðandi fjárhagslega yfirsýn stofnunarinnar og getu hennar til að haga reiknings-

haldi í samræmi við góðar starfsvenjur og tryggja nauðsynlega yfirsýn um fjárhag og rekstur. Yfirsýn Vegagerðarinnar um fjárfestingarverkefni 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.

Vegagerðin býður út langflest verk sín en þau eru í nokkuð föstum skorðum. Umgjörð útboða er með þeim hætti að hvert svið innan stofnunarinnar sér sjálfstætt um sín útboð. Ekki er með einföldum hætti hægt að fá upplýsingar um útboð og samninga á grundvelli þeirra innan Vegagerðarinnar og heildarsýn því takmörkuð. Að meðaltali hafa um fjórar til fimm kærur vegna útboða Vegagerðarinnar borist árlega síðastliðin tíu ár. Í meiri hluta tilvika hefur kærufnd útboðsmála úrskurðað Vegagerðinni í vil. Hins vegar hafa komið upp mál þar sem Vegagerðin hefur fengið athugasemdir við málsmeðferð sína eða útboð verið úrskurðuð ógild. Vegagerðin þarf að taka slík mál til athugunar og nýta til að betrubæta útboðsferli stofnunarinnar.

Vegagerðin hefur innleitt gæðastjórnunarkerfi og eru verklagsreglur, vinnuleiðbeiningar og ítarefni aðgengilegt öllu starfsfólki. Innri úttektir Vegagerðarinnar hafa sýnt fram á 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. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf gæðastjórnunarkerfið að vera í virkri notkun og þekking til staðar á öllum starfsstöðvum Vegagerðarinnar. Verkferla þarf að yfirfara og uppfæra reglubundið.

Frá og með sumrinu 2021 hefur eftirlit Vegagerðarinnar með verkframkvæmdum einnig tekið til svokallaðrar öryggisúttektar að lokinni hverri yfirlögn þegar unnið er að lagningu bundins slitlags. Slíkar úttektir voru innleiddar í kjölfar banaslyss á Kjalarnesi sumarið 2020 þar sem vegviðnám eftir útlögn á malbiki stóðst ekki kröfur útboðslýsingar og var meðal orsaka slyssins. Vegagerðin hefur jafnframt hert þær kröfur sem gerðar eru um vegviðnám og innleitt kröfur um faggildingu aðila sem taka að sér eftirlit við framkvæmdir. Að mati Ríkisendurskoðunar eru viðbrögð Vegagerðarinnar við fyrrgreindu banaslysi til bóta. Eðlilegt er að gerðar séu ríkar kröfur til Vegagerðarinnar um að leita allra leiða til að slíkt endurtaki sig ekki, að umferðaröryggisstjórnun sé efla og að kröfur um gæði og öryggi séu og verði ávallt í öndvegi við framkvæmdir og viðhald vegakerfisins. Jafnframt þarf að bæta skráningu slysa sem verða á framkvæmdasvæðum óháð því hvort framkvæmdir séu formleg orsök slysa eða ekki. Ríkisendurskoðun telur að Vegagerðin æfi með reglubundnum hætti virkjun viðbragðsáætlunar vegna vetrarblæðinga. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að bregðast hratt og örugglega við slíkum aðstæðum. Þá telur Ríkisendurskoðun að efla þurfi eftirlit Samgöngustofu með öryggisstjórnun Vegagerðarinnar á samgöngumannvirkjum.

Á grundvelli úttektarinnar setur Ríkisendurskoðun fram tíu ábendingar sem ýmist er beint til Vegagerðarinnar, innviðaráðuneytis eða Samgöngustofu.

Umfjöllun nefndarinnar.

Úttekt Ríkisendurskoðunar.

Eins og áður hefur komið fram byggðist skýrsla Ríkisendurskoðunar um Vegagerðina – Stjórnun, reikningshald og eftirlit með öryggi og gæðum framkvæmda á skýrslubeiðni Alþingis. Beiðnin var samþykkt á þingfundi í upphafi árs 2021. Ríkisendurskoðandi ákvað að úttektin yrði unnin samhliða árlegri fjárhagsendurskoðun á reikningsskilum og bókhaldi Vegagerðarinnar fyrir árið 2020. Meðal annars vegna erfiðleika við að framkvæma og ljúka fjárhagsendurskoðun hafi Ríkisendurskoðun ekki getað skilað skýrslunni fyrr en í febrúar 2023. Í skýrslunni kemur fram að erfiðlega hafi gengið fyrir Ríkisendurskoðun að fá ýmsar upplýsingar og gögn frá Vegagerðinni. Ríkisendurskoðun hafi kynnt Vegagerðinni drög að

skýrslunni í febrúar 2022 og óskað eftir viðbrögðum við þeim ábendingum sem þar voru settar fram. Viðbrögð Vegagerðarinnar lágu fyrir í maí 2022. Áður en Ríkisendurskoðun lauk við úttekt sína óskaði Vegagerðin eftir því að fá að bregðast við ábendingunum að nýju en nýr framkvæmdastjóri hafði í millitíðinni tekið við fjármálasviði Vegagerðarinnar. Í kjölfarið vann Vegagerðin að miklum úrbótum og að því að styrkja fjármálasvið stofnunarinnar, en eins og áður hefur komið fram hafði fjármálasvið að nokkru leyti verið einangrað. Fram kom að vegna mannbreytinga og misskilnings hafi Ríkisendurskoðun ekki verið veittar umbeðnar upplýsingar.

Fyrir nefndinni kom fram að Vegagerðin hafði gripið til viðeigandi ráðstafana og tekið á þeim vanköntum sem leiddu til þess að erfiðlega gekk fyrir Ríkisendurskoðun að fá nauðsynleg gögn og upplýsingar. Þrátt fyrir það vill nefndin taka fram að Ríkisendurskoðun er stofnun á vegum Alþingis og fer hún í þess umboði með tiltekið eftirlit með stjórnarframkvæmdinni. Ráðuneytum og stofnunum ber því að veita Ríkisendurskoðun greiðlega þær upplýsingar og gögn sem hún fer fram á við úttektir sínar.

Fjárhagsupplýsingar framkvæmda og önnur upplýsingagjöf.

Í skýrslunni beinir Ríkisendurskoðun þeirri ábendingu til Vegagerðarinnar og innviðaráðuneytis að bæta þurfi aðgengi að fjárhagsupplýsingum framkvæmda og verkefna á hverjum tíma. Skortur á tímanlegum og fullnægjandi upplýsingum hefur áhrif á möguleika ráðuneytisins til að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart Vegagerðinni og stefnumótun.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að Vegagerðin hefði að jafnaði greint ráðuneytinu frá stöðu verka með tilliti til fjárveitinga á mánaðarlegum fundum. Jafnframt hefði Vegagerðin á þeim fundum gert ráðuneytinu grein fyrir ef það stefndi í að kostnaður færi umfram fjárveitingar. Vegagerðin telur þó að þessa upplýsingagjöf megi einfalda og bæta. Fram kom að ráðuneytið og Vegagerðin ynnu nú að því að bæta aðgengi að fjárhagsupplýsingum framkvæmda. Ráðuneytið hefur lagt áherslu á að hafa aðgengi að þeim sem næst rauntímaupplýsingum um stöðu aðgerða í samgönguáætlun. Tilgangur þess er að styrkja yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins og auka gagnsæi og upplýsingagjöf til almennings. Slíkt gagnast jafnframt áætlanagerð Vegagerðarinnar og auðveldar eftirlit með þeim samningum sem stofnunin gerir.

Nefndin tekur undir það mat Ríkisendurskoðunar að mikilvægt sé að Vegagerðin hafi til reiðu rauntímaupplýsingar um stöðu framkvæmda og kostnað við þær. Aðkoma umsjónaraðila fjárhagskerfa ríkisins er þó jafnframt nauðsynleg að slíku verkefni. Nefndin hvetur ráðuneytið og stofnunina til að vinna áfram að þeim lausnum sem Vegagerðin hyggst innleiða til að koma til móts við þessa kröfu.

Í tengslum við miðlun fjárhagsupplýsinga Vegagerðarinnar fjallaði nefndin um samskipti stofnunarinnar og ráðuneytisins. Fyrir nefndinni kom fram að þörf væri á að koma þeim samskiptum í ákveðnara form en þau hefðu verið um margt í óformlegum farvegi. Fyrir nefndinni kom fram að ráðuneytið og stofnunin hefðu aukið samvinnu og samráð sitt að undanfögnu og unnið væri að því að auka þetta samráð. Nefndin lýsir ánægju sinni með að samskipti ráðuneytisins og Vegagerðarinnar hafi verið aukin og áfram sé unnið að því að bæta þau en mikilvægt er að um samskipti ráðuneyta og stofnana ríki ákveðin formfesta.

Nefndin fjallaði jafnframt um þá upplýsingagjöf sem felst í skýrslum um framkvæmd samgönguáætlana. Sú skýrslugjöf byggist á 5. gr. laga um samgönguáætlun, nr. 33/2008. Þar segir að ráðherra skuli árlega leggja fram á Alþingi skýrslu um framkvæmd samgönguáætlunar næstliðið ár. Ákvæðið er samhljóða 5. gr. eldri laga um sama efni, nr. 71/2002, að undanskildu því að þar var mælt fyrir um að skýrslunni skyldi skilað til þings árlega fyrir lok

vorþings. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að skýrsla um framkvæmd samgönguáætlunar hafi ekki verið lögð fram innan þeirra tímamarka sem lögin kveða á um á tímabilinu 2017–2020. Eftirfylgni með framkvæmd samgönguáætlunar og miðlun upplýsinga til Alþingis hafi því ekki verið í samræmi við ákvæði laganna að þessu leyti. Fyrir nefndinni kom fram að fyrirkomulag þessarar skýrslugjafar sé komið til ára sinna. Stefnt sé að því að falla frá þessu fyrirkomulagi en í frumvarpi um stefnur og aðgerðaáætlanir á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála, sem innviðaráðherra mælti fyrir á yfirstandandi þingi, er lagt til að ráðherra veiti Alþingi og almenningi upplýsingar um framgang áætlanna með reglubundnum og aðgengilegum hætti (þskj. 1119 í 735. máli á 153. lög-gjafarþingi).

Innri endurskoðun og gæðastjórnun.

Í skýrslunni kemur fram að innri endurskoðun Vegagerðarinnar hafi verið veikleiki í skipulagi og starfsemi stofnunarinnar. Endurskoðunaráætlun, uppbyggingu og frágangi endurskoðunarskýrslna og eftirfylgni með þeim af hálfu forstjóra hafi verið mjög ábótavant árin 2016–2021. Starfsemi innri endurskoðunar hafi ekki verið í samræmi við gildandi erindisbréf frá forstjóra eða alþjóðlega staðla. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að fyrirkomulag innri endurskoðunar horfi þó til betri vegar. Árið 2021 réð Vegagerðin fag-giltan innri endurskoðanda sem starfar samkvæmt erindisbréfi staðfestu af forstjóra og á grundvelli alþjóðlegra staðla um innri endurskoðun. Þá liggur fyrir endurskoðunaráætlun fyrir tímabilið 1. júní 2022 til 31. maí 2023 sem forstjóri hefur samþykkt og hefur hún verið kynnt fyrir yfirstjórn. Ábendingar innri endurskoðunar séu nú í formlegum farvegi og þeim verði fylgt eftir. Þá kom fram að starfsumhverfi innri endurskoðanda sé nú með þeim hætti að stofnunin nýti sér úttektir innri endurskoðunar til að efla starfsemi sína og bæta úr þeim annmörkum eða veikleikum sem koma í ljós.

Nefndin lýsir ánægju sinni með að starfsumhverfi innri endurskoðunar sé komið í betra horf hjá Vegagerðinni. Innri endurskoðun stofnunarinnar hefur um langa tíð verið annmörkum háð en Ríkisendurskoðun hefur áður vakið athygli á stöðu hennar, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar um Vegagerðina – Skipulag og samruni frá árinu 2016. Mikilvægt er að innri endurskoðun stofnana sé formföst og markviss og njóti stuðnings stjórnenda. Tryggja þarf framgang innri endurskoðunar og að unnið sé úr niðurstöðum hennar, m.a. að grípa til viðeigandi aðgerða til að bæta úr annmörkum sem innri endurskoðun varpar ljósi á.

Í skýrslunni kemur fram að Vegagerðin hafi innleitt gæðastjórnunarkerfi sem nær til allrar starfsemi stofnunarinnar þar sem skilgreind er stefna stofnunarinnar, verklagsreglur, vinnuleiðbeiningar og ítarefni, svo sem eyðublöð og leiðbeiningar. Þrátt fyrir það hefur innleiðing verklags samkvæmt gæðahandbók ekki verið fullnægjandi, töluvert skortir upp á að verkferlar vegna bókhalds séu til staðar og við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram af hálfu fulltrúa Vegagerðarinnar að formleg fylgni við verklagsreglur í daglegu starfi hafi ekki verið tryggð með markvissum hætti.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að Vegagerðin hefði leitast við að tryggja að gæðastjórnunarkerfið væri aðgengilegt öllu starfsfólki og er kynning á því hluti af nýliðafræðslu starfsfólks. Kerfið er jafnframt tekið út með reglubundnum hætti og þá sannreynt hvort unnið sé eftir þeim skjölum sem þar er að finna. Leiði úttektir í ljós tækifæri til úrbóta hafi Vegagerðin leitast við að bregðast við þeim á viðeigandi hátt. Að eigin frumkvæði hafi Vegagerðin látið gæðastjórnunarkerfið undirgangast ISO 9001:2015 vottun og stefnt sé að lokaúttekt vorið 2023. Að mati nefndarinnar er mikilvægt að gæðastjórnunarkerfi Vegagerðarinnar sé í virkri notkun og tryggt sé að þekking sé á því á öllum starfsstöðvum

stofnunarinnar. Að mati nefndarinnar er jákvætt að málefni gæðastjórnunarkerfis Vegagerðarinnar horfi til betri vegar og hvetur nefndin stofnunina til að halda áfram að leggja ríka áherslu á virka notkun þess.

Eftirlit með öryggisstjórnun og skráning slysa og óhappa.

Í skýrslunni beinir Ríkisendurskoðun þeirri ábendingu til Samgöngustofu að styrkja þurfi eftirlit stofnunarinnar með öryggisstjórnunarkerfi Vegagerðarinnar en að mati Ríkisendurskoðunar er það eftirlit takmarkað. Samkvæmt lögum hefur Samgöngustofa það hlutverk að sinna eftirliti með kröfum um öryggi samgöngumannvirkja og öryggisstjórnun við rekstur þeirra og annast stofnunin öryggisúttekt á samgöngumannvirkjum. Í skýrslunni kemur fram að Samgöngustofa, sem tók til starfa árið 2013, hafi ekki hafið eiginlegt eftirlit með öryggisstjórnun fyrr en í ársbyrjun 2019. Samkvæmt upplýsingum Samgöngustofu hafi það verið vegna hópuppsagnar sem grípa þurfti til árið 2015 vegna hagræðingarkröfu. Haustið 2018 hafi nýr starfsmaður verið ráðinn til að sinna þessu starfi.

Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að Samgöngustofa tæki undir þá ábendingu að styrkja þurfti eftirlit stofnunarinnar með öryggisstjórnun veghaldara. Samgöngustofa hafi, í samráði við Vegagerðina, unnið að því að útfæra eftirlitið nánar. Með breytingum á reglugerð nr. 866/2011, um öryggisstjórnun vegamannvirkja, sbr. reglugerð nr. 624/2022, hafi hlutverk og valdsvið Samgöngustofu verið útfært nánar og stofnuninni falið með skýrari hætti að hafa eftirlit með framkvæmd umferðaröryggisstjórnunar vegamannvirkja. Stofnunin vinni nú að því að útfæra skipulag sem eigi að styðja enn frekar við eflingu eftirlitsins. Ráðuneytið hafi undanfarin ár lagt töluverða áherslu á öflugt og sjálfstætt eftirlit Samgöngustofu með framkvæmd öryggisstjórnunar vegamannvirkja og hvetur nefndin ráðuneytið að vinna áfram að því með Samgöngustofu að tryggja árangursríkt og skilvirkt eftirlit með öryggisstjórnun vegamannvirkja.

Eitt af verkefnum Samgöngustofu er að halda slysaskrá á sviði samgangna. Skráning umferðarslysa byggist á lögregluskýrslum úr gagnagrunni embættis ríkislögreglustjóra auk þess sem stuðst hefur verið við gögn frá fyrirtæki sem veitir þjónustu vegna umferðarslysa og óhappa á höfuðborgarsvæðinu. Í skýrslunni kemur fram að Ríkisendurskoðun hafi óskað eftir upplýsingum um tíðni slysa og óhappa á stöðum þar sem framkvæmdir stóðu yfir. Að mati Ríkisendurskoðunar kann það að vera mjög matskennt hvort vegavinna sé beinn orsakabáttur slysa eða óhappa. Því sé ekki hægt að ganga að því sem vísu að þeir aðilar sem skrái slys eða óhöpp tilgreini sérstaklega hvort slys eigi sér stað á skilgreindu framkvæmdasvæði. Af því leiði að ekki sé auðveldlega hægt að draga fram áreiðanlegar upplýsingar úr slysaskrá hversu mörg slys og óhöpp hafa orðið á framkvæmdasvæðum eða vegköflum þar sem verið er að sinna viðhaldi, en að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að svo verði gert. Nefndin tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að innviðaráðuneytið og Samgöngustofa beiti sér fyrir úrbótum á skráningu slysa í samstarfi við Vegagerðina og lögreglu þannig að skráningin verði bætt og samræmd.

Sigmar Guðmundsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 28. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis, sbr. 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 8. maí 2023.

Þórunn Sveinbjarnardóttir,
form.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Sigmar Guðmundsson.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Berglind Ósk
Guðmundsdóttir.

Friðjón R. Friðjónsson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir,
frsm.