

**Greinargerð
Ríkisendurskoðunar um
kaup og endurnýjun á
Grímseyjarferju**

Ágúst 2007

Efnisyfirlit

Samantekt.....	3
1. Inngangur.....	4
2. Undirbúningur	5
3. Kaup á ferju.....	7
4. Viðgerðir og breytingar	9
5. Kostnaður.....	12

Samantekt

Ríkisendurskoðun telur ljóst að rekja megi mörg þeirra vandamála sem upp hafa komið í tengslum við endurnýjun Grímseyjarferju til ófullnægjandi undirbúnings áður en kaupin voru gerð. Nákvæm þarfagreining fyrir nýja ferju fór ekki fram auk þess sem kostnaðar- og ábatagreiningar voru ekki gerðar. Slíkar greiningar hefðu veitt gleggri og nákvæmari upplýsingar þegar mögulegir kostir voru vegnir og metnir.

Skoðun ferjunnar áður en hún var keypt var ábótavant. Eftir að viðgerðir á henni hófust kom í ljós að ástand hennar var lakara en athuganir sem gerðar voru fyrir kaupin bentu til. Siglingastofnun varaði reyndar við því að ástand ferjunnar kynni að vera mun lakara en fyrstu athuganir gáfu til kynna og mælti með ítarlegri skoðun í matsskýrslu sinni um Oleain Arann. Með því móti hefði að öllum líkindum mátt draga verulega úr aukaverkum og þar með lágmarka kostnað í formi aukaverka við viðgerðina. Jafnframt hefði nákvæmari skoðun auðveldað mat á öðrum kostum og samanburð við þá.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við losarabrag á kostnaðaráætlunum og skort á formfestu þegar ákvarðanir voru teknar um aukaverk vegna endurbóta á ferjunni. Tíðar og síðbúnar kröfur Grímseyinga, sem yfirleitt hafa komið fram fyrir milligöngu samgönguráðuneytisins, hafa gert Vegagerðinni afar erfitt um vik. Þá hefur sú staðreynd að gerð kostnaðaráætlunar, útbóðslýsingar og eftirlit hafa verið á sömu hendi augljóslega vakið nokkra tortryggni hjá verksala og m.a. af þeim sökum urðu samskipti verksala annars vegar og eftirlitsaðila og verkkaupa hins vegar erfiðari en ella.

Ljóst er að fjölmargt í störfum verksalans er gagnrýniverð, t.d. að hann gerði þrátt fyrir ítrekaðar óskir verkkaupa almennt ekki tilboð í aukaverk. Sömuleiðis hefur framvinda verksins verið mun hægari en samið var um. Verkáætlanir verksalans voru fáar og mjög síðbúnar og almennt ekki staðið við þær, auk þess sem verkbókhald hans hefur ekki verið eins nákvæmt og skyldi. Margt þykir benda til þess að verkið hafi á ýmsan hátt liðið fyrir skort á skipulagi og virkri stjórnun verksala.

Loks telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að gagnrýna harðlega þá staðreynd að nú þegar hafa verið greiddar tæplega 400 m.kr. úr ríkissjóði til verksins, en í 6. grein fjárlaga 2006 er aðeins veitt heimild til „*að selja Grímseyjarferjuna m/s Sæfara og ráðstafa andvirðinu til kaupa eða leigu á annarri hentugri ferju*“. Samkvæmt samkomulagi fjármálaráðuneytisins, samgönguráðuneytisins og Vegagerðarinnar hafa bæði kaupin og endurbæturnar verið fjármögnuð með ónýttum heimildum Vegagerðarinnar. Þegar kaupin voru gerð og endurbætur hófust var ekki gert ráð fyrir útgjöldum þeirra vegna á samgönguáætlun. Að mati Ríkisendurskoðunar stenst þessi aðferð á engan hátt ákvæði fjárreiðulaga og getur ekki talist til góðrar stjórnsýslu.

1. Inngangur

Hinn 8. maí síðastliðinn óskaði ríkisendurskoðandi eftir öllum gögnum Vegagerðarinnar er vörðuðu kaup á nýrri Grímseyjarferju og endurbætur á henni. Gögnin bárust Ríkisendurskoðun 1. júní síðastliðinn. Einnig var óskað eftir gögnum frá bæði samgönguráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu, enda höfðu ráðuneytin eðli málsins samkvæmt mikil afskipti af málinu, einkum þó samgönguráðuneytið. Starfsmenn Ríkisendurskoðunar hafa auk þess fundað með og/eða fengið upplýsingar frá helstu aðilum málsins, þ.e. verkkaupnum (Vegagerðinni), verksalanum (Vélsmiðju Orms og Víglundar ehf.), Navís Feng ehf. sem hefur eftirlit með endurbótunum á ferjunni, Ríkiskaupum sem annaðist útboð vegna kaupanna og endurbótanna, samgönguráðuneytinu, Siglingastofnun o.fl.

Meginmarkmið Ríkisendurskoðunar með greinargerð þessari er að leita svara við eftirfarandi spurningum.

1. Hvernig var undirbúningi við kaup og endurbætur á ferjunni háttað og var hann fullnægjandi?
2. Hvers vegna hefur kostnaður við endurbætur á ferjunni verið miklu hærri en upphaflega var gert ráð fyrir?
3. Hvaða lærdóm er hægt að draga af málinu?

2. Undirbúningur

Í lok apríl 2003 skipaði þáverandi samgönguráðherra starfshóp til að fjalla um samgöngur til Grímseyjar. Hópurinn skipuðu aðstoðarvegamálastjóri, staðgengill siglingamálastjóra, oddviti Grímseyjarhrepps, fulltrúi útgerðarmanna í Grímsey, varaflugmálastjóri auk forstöðumanns skipatæknisviðs hjá Samskipum hf. sem rekur Grímseyjarferjuna Sæfara samkvæmt samningi við Vegagerðina. Með hópnum starfaði starfsmaður Siglingastofnunar. Að auki hafði hópurinn samráð við og leitaði ráðgjafar hjá sjálfstætt starfandi skipaverkfræðingi og tveimur sérfræðingum Siglingastofnunar.

Starfshópurinn skilaði skýrslu í febrúar 2004. Þar kom m.a. fram að þrír kostir varðandi framtíðarferju til Grímseyjar hefðu verið skoðaðir. Í fyrsta lagi að nota Sæfara áfram. Talið var að viðhald auk nauðsynlegra endurbóta á honum kostaði um 140 m.kr. ef uppfylla ætti kröfur Siglingastofnunar skv. reglugerð nr. 666/2001. Þær kröfur má rekja til reglna Evrópusambandsins, sem taka gildi á árinu 2009, um búnað farþegaskipa á slíkri siglingaleið. Með þessu móti yrði rekstur ferjunnar a.m.k. tryggður til ársins 2018. Þá yrði hún 40 ára gömul og verðlaus, en verðmæti Sæfara árið 2003 var talið um 50-55 m.kr. Eins þótti ljóst að Sæfari uppfyllti ekki lengur kröfur um fjölda farþega á siglingaleiðinni yfir vetrartímenn. Af þessum ástæðum taldi starfshópurinn þennan kost óraunhæfan.

Til fróðleiks má nefna að í apríl 2006 fengu Sæferðir í Stykkishólmi afhenta nýja Breiðafjarðarferju í stað Baldurs. „Nýja“ ferjan var smíðuð árið 1974 og var því 32 ára við afhendingu. Henni hefur á hinn bóginn jafnan verið vel viðhaldið auk þess sem hún telst innfjarðaferja og þarf því ekki að uppfylla jafn strangar kröfur um styrk og öryggi og Grímseyjarferja, t.d. um lekastöðugleika. Engu að síður verður af þessu ráðið að aldur skipa getur verið nokkuð afstæður hafi viðhald þeirra verið gott.

Annar kostur var að kaupa notaða ferju. Fram kemur í skýrslunni að skipaverkfræðingurinn sem starfaði með nefndinni hafi talið afar ólíklegt að fullnægjandi notuð ferja væri fól. Hópurinn vildi þó ekki útiloka þennan möguleika að svo stöddu þó að hann væri talinn ólíklegur. Ekkert var fjallað um hugsanlegan kostnað við kaup og endurbætur á notaðri ferju né gerð grein fyrir áætluðum líftíma enda ekki hlutverk vinnuhópsins. Af sömu ástæðum var ekki fjallað um hvaða kröfur slík ferja þyrfti að uppfylla til að teljast betri kostur en nýsmíði eða áframhaldandi notkun á endurbættum Sæfara.

Loks var fjallað um nýsmíði. Áðurnefndur skipaverkfræðingur og sérfræðingur starfshópsins á þessu sviði áætlaði að kostnaður við nýja ferju yrði allt að 600 m.kr. og vísaði í því sambandi til tveggja dæma af sambærilegum ferjum sem afhentar voru á árinu 2003. Kostnaðurinn við hvora þeirra mun hafa numið um 500 m.kr. Starfshópurinn taldi nýsmíði fýsilegasta kostinn og mælti með honum í skýrslunni og jafnframt að eigi síðar en á árinu 2006 yrði skipaður starfshópur sem kanna skyldi kaup á notaðri eða nýrri ferju. Þegar formlegri athugun vinnuhópsins á samgöngum við Grímsey og hugsanlegri endurnýjun Grímseyjarferju í því sambandi lauk með gerð skýrslunnar í febrúar 2004 lá fyrir að Sæfari uppfyllti öll öryggisskilyrði til ársins 2009.

Starfshópurinn vann ekki eiginlega kröfulýsingu/þarfagreiningu, enda var það ekki hlutverk hans, heldur var almennt gengið út frá að ný ferja yrði að uppfylla eftirfarandi kröfur. Tekið skal fram að fulltrúar Grímseyinga settu ekki fram kröfur umfram þessar á undirbúningstímanum.

- Rými fyrir a.m.k. 100 farþega.
- 200 tonna farmflutningsgetu.
- 40 m mesta lengd.
- 13 til 15 hnúta ganghraða.
- Flokkun viðurkennds flokkunarfélags.
- Öryggisstaðal fyrir ferjur sem sigla á opnu hafi, svokallaðar B-siglingaleiðir.

Að mati Ríkisendurskoðunar var afar óheppilegt að ekki var hrint í framkvæmd tillögu nefndarinnar um að skipa starfshóp með fulltrúa heimamanna til að kanna kaup á notaðri eða nýrri ferju. Líklegt verður að telja að skipan slíks hóps hefði stuðlað að vandaðri undirbúningi en ella. Þannig fór í raun hvorki fram raunveruleg þarfagreining né kostnaðar- og ábatagreining áður en leit að notaðri ferju hófst. Með slíkum greiningum hefðu kostirnir þrír sem starfshópurinn fjallaði um fengið formlegri og vandaðri umfjöllun. Sem dæmi má nefna að í samræmi við fyrstu óskir Grímseyinga var miðað við að ný ferja þyrfti að hafa um 200 tonna burðargetu. Vegagerðin lét gera athugun á flutningsþörfinni sem leiddi í ljós að á árunum 2002 til loka árs 2005 flutti Sæfari að meðaltali 20 tonn í hverri ferð og aldrei meira en 60 tonn. Þegar auglýst var eftir ferju var flutningsþörfin tilgreind 130 tonn. Að loknum yfirstandandi breytingum á nýju ferjunni verður burðargetan um 90 tonn. Af þessu má glögglega ráða að nauðsynleg burðargeta Grímseyjarferju var stórlega ofmetin við kaupin. Upplýsinga hér að lútandi hefði með tiltölulega einföldum og skjótum hætti mátt afla áður en leit að nýrri ferju hófst.

Árið 1993 gaf Ríkisendurskoðun út skýrsluna „Stuðningur ríkisins við ferjur og flóabáta” þar sem m.a. var fjallað um undirbúning vegna kaupa á nokkrum ferjum. Í niðurstöðum hennar kemur fram að almennt hafi undirbúningur vegna þessara kaupa verið ónógur. Meðal annars var bent á að ekki hefðu verið gerðar fullnægjandi þarfa- og ábatagreiningar eða kostnaðaráætlanir. Ljóst er að sömu mistök hafa verið gerð við kaup nýrrar Grímseyjarferju.

3. Kaup á ferju

Eftir að skýrsla starfshópsins var kynnt hófst óformleg leit að notaðri ferju. Skipaverkfræðingurinn sem starfað hafði með starfshópnum sendi Vegagerðinni bréf í september 2004 þar sem hann vakti athygli á írsku ferjunni Oleain Arann sem smíðuð var á Bretlandseyjum árið 1992. Ferjan hafði þá verið auglýst til sölu á alþjóðlegum skipamarkaði á 1,5 m. punda. Taldi hann ferjuna vænlegan kost ef hún stæðist reglur um farþegaskip á siglingaleiðinni til Grímseyjar og mælti með að málið yrði kannað nánar.

Vegagerðin óskaði eftir því að skipaverkfræðingurinn skoðaði ferjuna, sem hann og gerði ásamt forstöðumanni skipatækni sviðs Samskipa hf. sem sæti átti í starfshópnum. Fram kemur í skoðunarskýrslu þeirra að ferjan var í mjög lélegu ástandi og varla meira en 650-700 þús. punda virði. Skipaverkfræðingurinn skilaði jafnframt grófu mati á kostnaði við nauðsynlegar endurbætur og taldi að það gæti numið um 56 m.kr. að koma ferjunni í fyrsta flokks ástand án umtalsverðra breytinga. Fleiri aðilar fóru utan til að skoða ferjuna, þ. á m. fulltrúar Grímseyinga. Engar athugasemdir munu hafa borist frá Grímseyingum á þessu stigi máls.

Í minnisblaði Vegagerðarinnar frá 5. apríl 2005, sem kynnt var á ríkisstjórnarfundi 12. apríl 2005, var heildarkostnaður við kaup og endurbætur á ferjunni áætlaður 150 m.kr. og tekið fram að þar með yrði ferjan komin í fyrsta flokks ástand. Ferjan var þá sögð föl á 80-100 m.kr. og kostnaður vegna endurbóta áætlaður um 60 m.kr. Ríkisstjórnin veitti heimild til kaupanna á grundvelli þessara áætlana.

Sama dag og umrætt minnisblað var ritað bærust óformleg tilboð í nauðsynlegar endurbætur frá erlendum skipasmíðastöðvum sem hljóðuðu upp á 68 m.kr. annars vegar og 79 m.kr. hins vegar. Ekki var gert ráð fyrir nema afar takmörkuðum breytingum heldur var einkum um viðhald að ræða. Strax á þessum tímamarki voru því teikn á lofti um að verkið færi a.m.k. 10-15% fram úr fyrirbyggjandi áætlun. Samgönguráðuneytið var upplýst um umrædd tilboð en ekki ríkisstjórnin.

Í maí 2005 fór fram útboð þar sem Ríkiskaup óskuðu eftir tilboðum í ferju í stað Sæfara. Tvö tilboð bærust. Annars vegar fyrrgreind ferja, Oleain Arann, á 1 m. punda og hins vegar norsk ferja, sem uppfyllti engan veginn útboðslýsingu, á 900 þús. dollara. Ákveðið var að gera gagntilboð með ákveðnum fyrirvörum í Oleain Arann. Eftir nokkrar þreifingar var samið um kaup á ferjunni fyrir 925 þús. pund í nóvember 2005. Sveitarstjórn Grímseyjar lýsti sig samþykka kaupunum með formlegum hætti.

Í millitíðinni, eða í september 2005, fór samgönguráðuneytið þess á leit að sérfræðingur á vegum Siglingastofnunar skoðaði ferjuna og legði sjálfstætt mat á hvort hún, eftir nauðsynlegar breytingar og endurbætur, gæti hentað til flutninga á vörum og farþegum til Grímseyjar og verið vænlegur valkostur við smíði á nýrri ferju. Sérfræðingnum var gefinn skammur tími til verksins. Í skýrslunni kemur fram að ástand ferjunnar hafi m.a. verið „hrörlegt sökum vanhvirðu og skorts á viðhaldi“ og blasti þetta við hvert sem lítið væri. Jafnframt var bent á að skortur á viðhaldi og ófullnægjandi verkvöndun við smíði ferjunnar gæfi tilefni til að ætla að annað ástand hennar og búnaðar, sem ekki væri mögulegt að kanna án

frárfi og upptektar, gæti verið talsvert lakara en aldur ferjunnar gæfi tilefni til að ætla. Af þessu sökum mætti búast við að endurbætur og viðgerðir gætu orðið mun meiri en ef ferjan hefði fengið eðlilegt viðhald. Í 7. kafla skýrslunnar, sem fjallar um mat á kostnaði við endurbætur á ferjunni, segir m.a. svo orðrétt:

„Ástand skipsins að svo miklu leyti sem það hefur verið kannað er vægast sagt slæmt. Fullt tilefni er til að ætla að ýmsir alvarlegir annmarkar á skipinu og búnaði þess geti komið í ljós þegar kemur að frekari skoðun skipsins og endurbótum. Það er alkunna að ávallt er mjög kostnaðarsamt að þurfa að semja við skipasmíðastöð um aukaverk eftir að skipið er komið til skipasmíðastöðvarinnar. Það er því mjög mikilvægt að umfang þess verks sem framkvæma skal sé þekkt áður en samið er um verkið við skipasmíðastöðina. Raunverulegt ástand skipsins hefur ekki verið kannað eins ítarlega og mögulegt er eða svo ítarlega að unnt sé að gera sér fulla grein fyrir ástandi þess og kostnaði við þær endurbætur sem nauðsynlegt kann að vera að gera á því. Því er lagt til að raunverulegt ástand skipsins verði kannað nánar áður en gengið er frá samningi um kaup á skipinu.“

Með hliðsjón af fyrirbyggjandi upplýsingum frá sérfræðingi Vegagerðarinnar um kostnaðarverð á nýjum ferjum taldi skýrsluhöfundur kaup á ferjunni engu að síður vænlegri kost en nýsmíði ef umsamið verð ásamt kostnaði við endurbætur færi ekki fram úr 320 m.kr. samtals. Í matsskýrslunni er jafnframt áætlun sem gerði ráð fyrir að kostnaður við nauðsynlegar endurbætur gæti a.m.k. orðið á bilinu 100 til 140 m.kr. Þá er sá varnagli sleginn að mun lengri tíma hefði þurft til að vinna matsgerðina á fullnægjandi hátt.

Vegagerðin brást við umræddri skýrslu með því að senda tvo starfsmenn Siglingastofnunar til Írlands til að skoða ferjuna frekar. Í skýrslu þeirra kemur fram að afar skammur tími hafi gefist til undirbúnings og mæltu þeir með að frekari skoðanir færu fram, þá einkum á bol og rafmagnskerfi.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir að ekki hafi verið tekið meira tillit til matsskýrslu Siglingastofnunar og kostnaðaráætlun uppfærð á grundvelli hennar. Á síðari stigum kom í ljós að mat Siglingastofnunar á nauðsynlegum endurbótum á ferjunni og kostnaði við þær var mun raunhæfara en önnur mót sem fóru fram fyrir kaupin. Jafnframt er rétt að vekja athygli á þeirri áherslu sem skýrsluhöfundur leggur á gildi þess að kanna eins ítarlega og kostur er ástand skips við kaup og reyna þannig að girða fyrir aukaverk á síðari stigum. Hlutur aukaverka við endurbætur á nýju ferjunni verður að teljast óverjandi og hefði eflaust mátt draga mjög úr þörf fyrir þau ef undirbúningur hefði verið betri.

4. Viðgerðir og breytingar

Verkfræðistofan Navís Fengur ehf. var fengin til að vinna kostnaðaráætlun vegna endurbóta á ferjunni. Áætlunin gerði ráð fyrir að heildarkostnaður við verkið yrði frá 127 til 157 m.kr. Ástæður verulega hærri kostnaðar í þeirri áætlun samanborið við áður nefnt minnisblað Vegagerðarinnar til ríkisstjórnarinnar má rekja til aukinna krafna Grímseyinga og áhafnar Sæfara um endurbætur á ferjunni.

Á grundvelli kostnaðaráætlunar og útboðslýsingar Navís Fengs buðu Ríkiskaup verkefnið út á Evrópska efnahagssvæðinu í desember 2005 og janúar 2006, eins og lög gera ráð fyrir. Útboðsskilyrði voru almenn og hefðbundin að mati Ríkiskaupa. Töluverðrar óánægju gætti þó meðal innlendra hagsmunaaðila, þ. á m. hjá Félagi járníðnaðarmanna, með tiltekin skilyrði útboðslýsingar. Þau skilyrði sem fundið var að lutu að verktryggingu, gæðavottun á viðgerðaraðstöðu og einum lið í matslíkani útboðsins. Félag járníðnaðarmanna sendi alþingismönnum m.a. bréf, þar sem því var haldið fram að í útboðsgögnunum væru sett skilyrði sem gerðu íslenskum skipasmíðastöðvum erfitt fyrir að bjóða í og jafnvel ómögulegt að fá verkið. Af þessu tilefni fór fjármálaráðuneytið þess á leit að Ríkiskaup tækju til skoðunar hvort bregðast mætti við ábendingum félagsins. Ríkiskaup brugðust við ábendingum frá fjármálaráðuneytinu með því að slaka nokkuð á umræddum kröfum og breyttu útboðslýsingunni í samræmi við það. Í svari sínu frá 30. janúar 2006 við erindi fjármálaráðuneytisins tóku Ríkiskaup engu að síður fram að upphaflegar kröfur, skilmálar og matslíkan útboðsins hafi endurspeglad markmið kaupanda með útboðinu. Með því að breyta þeim hafi líkur minnkað á því að þessi markmið næðust með útboðinu. Jafnframt var í svari Ríkiskaupa bent á að bjóðendum hafi eins og lög mæla fyrir um verið gefinn kostur á að gera athugasemdir við útboðsgögn allt þar til níu dagar væru til þess að tilboð væru opnuð. Engar athugasemdir við áður nefnd atriði hafi borist fyrir tilsettan tíma.

Sex tilboð bárust á verðbilinu 1,3 til 1,7 m. evra. Aðeins eitt þeirra reyndist gilt en sá bjóðandi féll frá tilboðinu þar sem ljóst var að honum höfðu orðið á mistök við frágang á því. Næstlægsta tilboðið átti Vélsmiðja Orms og Víglundar ehf. (VOOV) en þar sem fyrirtækið uppfyllti ekki kröfur um jákvætt eigið fé var það ekki talið gilt. Það hljóðaði upp á rúmlega 1,3 m. evra, þ.e. um 99 m.kr. á þeim tíma. Í framhaldinu var farið í skýringarviðræður við VOOV án skuldbindinga um tilboðið og fyrirtækinu gert ljóst að það þyrfti að uppfylla framangreinda kröfu. Í viðræðunum kom í ljós að VOOV höfðu m.a. gert mistök við tilboðsgerðina varðandi ýringarkerfi og kostnað við hallaprófanir. Af þessum ástæðum var ákveðið að fella þessa þætti út úr útboðinu. Þá lagði löggiltur endurskoðandi VOOV fram yfirlýsingu um að eigið fé fyrirtækisins væri jákvætt og í framhaldi af því var verksamningur undirritaður hinn 6. apríl 2006. Samningurinn hljóðaði upp á um 1,3 m. evra og skyldi verkinu lokið eigi síðar en í nóvember 2006.

Vegna aukinna krafna Grímseyinga, áhafnar ferjunnar, flokkunarfélags og annarra um breytingar á ferjunni óskaði Vegagerðin eftir því að Navís Fengur ehf. annaðist eftirlit með framkvæmdinni. Sú ákvörðun að ráða eftirlitsaðila til verksins var eðlileg en valið á eftirlitsaðila umdeildanlegt í ljósi þess að sama aðila og vann útboðslýsingu var einnig falið að annast eftirlit með verkinu. Þetta hefur valdið töluverðum erfiðleikum í samskiptum VOOV, eftirlitsaðilans og Vegagerðarinnar. Verksalinn hefur m.a. haldið því fram í

tengslum við ágreining sem hefur komið upp um túlkun tiltekinna ákvæða samningsins að eftirlitsaðilinn væri í þeirri stöðu að þurfa að verja ónákvæma útboðslýsingu sem hann sjálfur samdi.

Almennt á það við í samningum sem þessum að óskað er tilboða frá verksala í aukaverk og síðan gerður formlegur samningur á grundvelli þeirra. Ákvæði þessa efnis er í samningnum um endurbætur á nýrri Grímseyjarferju. VOOV hefur nær aldrei skilað formlegum tilboðum í aukaverk þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir eftirlitsaðila til að fá slík tilboð. Verkin hafa þrátt fyrir það verið unnin og Vegagerðin greitt fyrir þau, þó að henni hafi nær undantekningarlaust þótt þau mjög dýr og jafnvel þótt formlegir reikningar hafi ekki borist. Það er alkunna að því umfangsmeiri sem aukaverk eru í þessari iðngrein og því formlausari sem þau eru þeim mun veikari verður staða verkkaupans. Þessi staða einkennir að nokkru leyti stöðu aðila í þessu máli. Ástæða er til að nefna að í útboðsgögnum var krafa um að bjóðendur skyldu uppfylla kröfur um ISO-vottað gæðakerfi eða samþærilegt innra gæðakerfi. VOOV uppfyllti ekki þær kröfur og því var í upphafi óvíst hvernig gæðamálum var háttáð innan fyrirtækisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar má gera ýmsar athugasemdir við hvernig verksalinn hefur staðið að verkinu. Þar má í fyrsta lagi nefna að allt formlegt utanumhald um verkið og verkstjórn þess virðist hafa verið nokkuð losaralegt. Kröfum verkkaupa um verkáætlanir eða uppfærslu þeirra var ekki sinnt fyrir en seint og um síðir þrátt fyrir ítrekaðar kröfur og aðvaranir. Langtímum saman virðist ekki hafa verið unnið af fullum krafti við verkið. Þó að aukaverk hafi verið mun meiri en gert var ráð fyrir í upphafi skýra þau alls ekki þá miklu töf sem hefur orðið á verkinu. Þrátt fyrir að samkomulag hafi náðst í júní sl. um langflest þeirra atriða sem deilt var um og gert hafi verið upp við verksalann að fullu hefur lítið sem ekkert verið unnið í ferjunni síðustu vikur.

Eins og áður hefur verið nefnt var undirbúningur verksins ekki fullnægjandi og því strax frá upphafi ljóst að um veruleg aukaverk yrði að ræða. Vegagerðin er einhver reyndasti verkkaupi landsins og mátti vita að erfitt gæti reynst að ná samkomulagi um eðlilega verðlögð aukaverk, enda hefð fyrir því í verktöku að verðleggja slík verk með öðrum hætti en samningsverk. Í fyrrnefndri matsgerð Siglingastofnunar er einmitt varað við þessu atriði og hvatt til að vanda skoðanir og gerð útboðslýsinga eins vel og kostur er.

Ekki er hægt að láta hjá líða að setja spurningarmerki við ýmsar kröfur Grímseyinga og ekki síst kröfur þeirra eða áhafnar Sæfara um eitt og annað er snýr að aðbúnaði áhafnar um borð. Svo virðist sem umræddum aðilum hafi verið mjög í mun að ný ferja yrði sem allra líkust Sæfara og komu fjölmargar kröfur fram á ýmsum stigum, bæði eftir að ferjan var keypt, útboðslýsing unnin og samningur við VOOV undirritaður. Eins og á stóð var brýnt að gera formlegt samkomulag við Grímseyinga um kröfur þeirra áður en til útboðslýsingar og samningsgerðar kom í stað þess að mæta kröfum þeirra með því að semja um kostnaðarsöm aukaverk við verksalann. Í ljósi tiltölulega skamms ferðatíma á milli Grímseyjar og Dalvíkur er t.d. eðlilegt að velta vöngum yfir ákvörðunum um að koma til móts við kröfur áhafnar Sæfara um sérstaka og dýra aðstöðu fyrir skipstjóra um borð o.fl. Hafa ber í huga að áhöfnin er starfsmenn Samskipa hf., rekstraraðila ferjunnar, en ekki sérstakir fulltrúar Grímseyinga og jafnframt að kröfur áhafnarinnar voru ávallt settar fram af Grímseyingum eða í samstarfi við þá.

Eins og að framan hefur verið rakið tók fljótlega eftir að samningar um kaup og viðgerðir á ferjunni voru undirritaðir að gæta ýmissa afleiðinga þess að undirbúningur hafði ekki verið fullnægjandi. Þar má m.a. nefna kröfur Grímseyinga um breytingar á ferjunni umfram það sem áður hafði verið ákveðið, mun ríkari kröfur flokkunarfélags en gert hafði verið ráð fyrir og almennt verra ástand ferjunnar en frumskoðanir höfðu gefið til kynna. Hér verður þó að hafa í huga að í matsgerð Siglingastofnunar var eins og áður segir bæði gert ráð fyrir mun umfangsmeiri viðgerðum en Vegagerðin ráðgerði auk þess sem í henni var bent á að ástand ferjunnar gæfi til kynna að viðgerðir yrðu líklega meiri þegar á reyndi. Telja verður að bæði þörf fyrir og kröfur um aukaverk séu önnur meginástæða þess að kostnaður við endurbætur á ferjunni hefur farið jafn langt fram úr áætlun og raun ber vitni og m.a. leitt til þess að verkið hefur dregist. Hin meginástæðan er óhóflegur dráttur verk-
salans en samkvæmt verksamningnum átti verkinu að ljúka í nóvember 2006 eða innan átta mánaða. Inn í þetta spilar síðan ágreiningur um hvernig túlka beri tiltekin ákvæði samningsins o.fl.

5. Kostnaður

Eins og áður gat hljóðaði samningurinn um endurbætur á ferjunni upp á um 1,3 m. evra. Nú þegar hafa verið greiddar 845 þús. evrur á grundvelli samningsins og 925 þús. evrur fyrir aukaverk. Eftir á að greiða 455 þús. evrur fyrir eftirstöðvar samningsins og enn meira fyrir frekari aukaverk. Heildargreiðslur til verksalans munu því að lágmarki nema 2,7 m. evra eða a.m.k. rúmlega tvöföldum verksamningi.

Kostnaður vegna endurbóta á ferjunni skiptist í fjóra hluta. Í fyrsta lagi er kostnaður vegna samningsins við VOOV upp á um 1,3 m. evra, þ.e. um 99 m.kr. Í öðru lagi eru greiðslur fyrir aukaverk vegna ófullnægjandi skoðunar ferjunnar og krafna flokkunarfélags upp á um 810 þús. evrur eða um 65 m.kr. Kostnaður vegna viðbótarkrafna frá Grímseyingum og áhöfn Sæfara nemur um 395 þús. Evrum eða um 32 m.kr. og kostnaður við aðrar endurbætur, t.d. losunar- og lestunarbúnað, nemur um 780 þús. evrum eða um 62 m.kr. Heildarkostnaður við endurbætur á ferjunni nemur því um 3,3 m. evra eða rúmlega 260 m.kr. nú þegar eða um 162% hærri fjárhæð en samið var um við VOOV og um 333% hærri en ríkisstjórnin samþykkti í apríl 2005. Þá er ótalinn annar kostnaður Vegagerðarinnar vegna eftirlits og fleiri atriða. Eins er ljóst að enn er nokkuð af aukaverkum eftir og því einboðið að kostnaðurinn á eftir að hækka.

Tafla 1. Kostnaður við endurbætur

Í þús. evra	
Samningur	1.301
Aukaverk	1.985
Kröfur flokkunarfélags og óvæntir gallar	810
Viðbótarkröfur Grímseyinga	395
Aðrar kröfur	780
Kostnaður alls	3.286

Eins og áður hefur komið fram heimilaði ríkisstjórnin kaup á ferjunni Oleain Arann á grundvelli minnisblaðs Vegagerðarinnar. Þá var kostnaður við kaup og endurbætur á henni áætlaður um 150 m.kr. Nú er ljóst að kostnaðurinn verður að öllum líkindum a.m.k. 500 m.kr.

Upplýsingarnar sem ríkisstjórnin lagði til grundvallar við ákvörðun um að kaupa notaða ferju á sínum tíma fyrir 150 m.kr. bentu eindregið til þess að um hagkvæman kost væri að ræða og því sýndist ákvörðunin sem slík mjög skynsamleg miðað við þann kost að láta smíða nýja ferju. Hins vegar er ljóst að lakara ástand ferjunnar en frumathuganir bentu til, auk meiri og mun dýrari endurbóta á henni en áætlanir gerðu ráð fyrir, sé skýr vísbinding um að undirbúningi fyrir ákvarðanir um kaupin hafi verið ábótavant. Eins og áður hefur komið fram hefði með endurbótum á Sæfara fyrir um 140 m.kr. verið hægt að nota hann áfram til ársins 2018. Þegar upp er staðið sýnist samanburður á þeim þrem kostum sem starfshópur samgönguráðherra fjallaði um í skýrslu sinni benda til þess að hagkvæmast hefði verið að nota Sæfara áfram þrátt fyrir 140 m.kr. endurbætur að því gefnu að sú áætlun hafi byggt á ítarlegum athugunum og því verið raunhæf. Ætla verður að athugun sú

sem fyrir lá hafi verið áreiðanleg því bæði Vegagerðin sem og rekstraraðili Sæfara þekktu vel ferjuna og ástand hennar.

Tafla 2. Kostnaðargreining

Í m.kr.	Stofnk.	Endurb.	Líftími	Verð	Fjárm.k.	Sala	Heildark.	Á ári
Sæfari	50	140	13	190	126	0	316	24
Notuð ferja	100	400	13	500	333	-75	758	58
Ný ferja	700	0	13	700	466	-200	966	74

Miðað er við 4% fjármagnskostnað og ekki tekið tillit til rekstrarkostnaðar.

Ríkisendurskoðun leggur enn og aftur áherslu á að undirbúningsvinnu fyrir kaupin á ferjunni var mjög ábótavant. Þetta varðar bæði þarfagreiningu og kostnaðar- og ábatagreiningu en ekki síður skoðun á ferjunni. Ljóst er að endurskoða verður feril slíkra kaupa og framkvæmda hið fyrsta til að fyrirbyggja sambærileg mistök í framtíðinni.

Ný Grímseyjarferja var ekki á samgönguáætlun þegar ákvörðun um kaup á henni var tekin. Hún var á hinn bóginn tekin inn í gildandi samgönguáætlun fyrir árin 2007 til 2010. Við gerð vegaáætlunar fyrir umrætt tímabil, sem samþykkt var 17. mars sl., er miðað við að kostnaður vegna kaupa og endurbóta á Grímseyjarferju, verði greiddur á árunum 2008 og 2009. Nú þegar hafa verið greiddar tæplega 400 m.kr. úr ríkissjóði til verksins, en í 6. grein fjárlaga 2006 er aðeins veitt heimild til „að selja Grímseyjarferjuna m/s Sæfara og ráðstafa andvirðinu til kaupa eða leigu á annarri hentugri ferju“. Útgjöldin hafa til þessa verið fjármögnuð með ónotuðum fjárheimildum Vegagerðarinnar á grundvelli samkomulags frá 25. nóvember 2005 milli fjármálaráðuneytisins, samgönguráðuneytisins og Vegagerðarinnar. Í fundargerð frá 25. nóvember 2005 af fundi fulltrúa Vegagerðarinnar, samgönguráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins var bent á að nokkrir mánuðir myndu líða áður en hægt væri að gera sér grein fyrir heildarkostnaði við kaup og endurbætur á nýrri ferju og tekjum af sölu Sæfara. Þá var jafnframt vísað til þess að svigrúm í samgönguáætlun myndaðist ekki fyrr en að litlum hluta á árinu 2007 en síðan mun frekar á árinu 2008. Jafnframt var talið ljóst að endurskoðun samgönguáætlunar færi ekki fram fyrr en haustið 2006. Af þessum ástæðum „var ákveðið að fjármögnun nýrrar Grímseyjarferju yrði af ónotuðum heimildum Vegagerðarinnar fram til 2007 og 2008. Hafi Vegagerðin ekki svigrúm til þess að nýta ónotaðar fjárheimildir mun fjármálaráðuneytið heimila yfirdrátt sem þessari vöntun nemur“, eins og orðrétt segir í fundargerðinni.

Ríkisendurskoðun gerir alvarlega athugasemd við framangreinda ákvörðun og þá aðferð sem notuð er við að fjármagna kaup og endurbætur á ferjunni og telur hana á engan hátt standast ákvæði fjárreiðulaga.