Iceland Public Projects

Governance Challenges and a Model in the Making

Gunnar Sigurdsson

Stjórnarráð Íslands

Project Management and Public Finance

MSc Mechanical Engineering

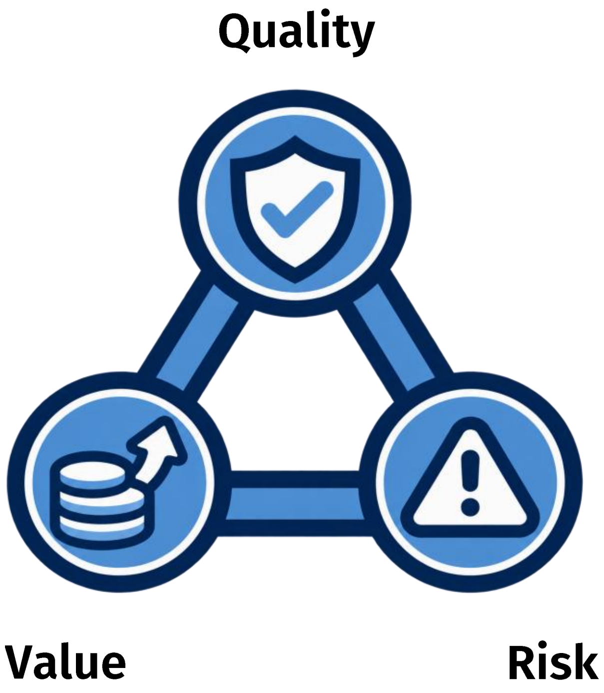
MSc Corporate Finance

Fiscal Affairs | Ministry of Finance and Economic Affairs

Public Investments and ICT Systems

Adjunct | University of Iceland

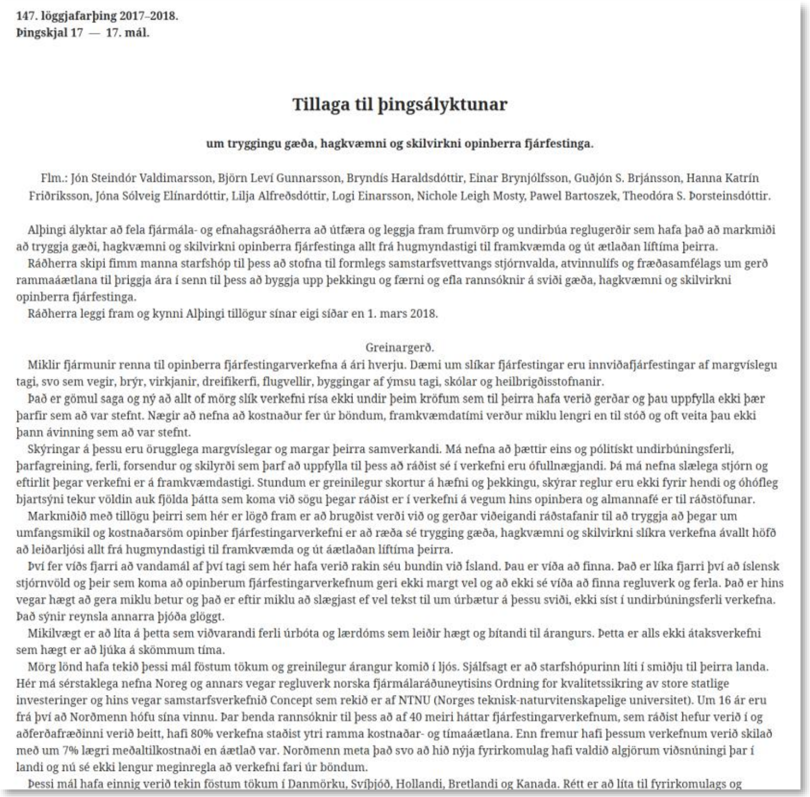
Fixed Income Securities, Business Valuation, Portfolio Management and Quality Management



It‘s simple, you just have to experience a lot …In a very short time

„I‘ll teach you the first 10% in one hour. The other 90 you‘ll be learning for the rest of your life.“

The Ascent of the New Framework



147. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal 17 — 17. mál.

Tillaga til þingsályktunar

um tryggingu gæða, hagkvæmni og skilvirkni opinberra fjárfestinga.

Flm.: Jón Steindór Valdimarsson, Björn Leví Gunnarsson, Bryndís Haraldsdóttir, Einar Brynjólfsson, Guðjón S. Brjánsson, Hanna Katrín Friðriksson, Jóna Sólveig Elínardóttir, Lilja Alfreðsdóttir, Logi Einarsson, Nichole Leigh Mosty, Pawel Bartoszek, Theodóra S. Þorsteinsdóttir.

Alþingi ályktar að fela fjármála- og efnahagsráðherra að útfæra og leggja fram frumvörp og undirbúa reglugerðir sem hafa það að markmiði að tryggja gæði, hagkvæmni og skilvirkni opinberra fjárfestinga allt frá hugmyndastigi til framkvæmda og út ætlaðan líftíma þeirra.

Ráðherra skipi fimm manna starfshóp til þess að stofna til formlegs samstarfsvettvangs stjórnvalda, atvinnulífs og fræðasamfélags um gerð rammaáætlana til þriggja ára í senn til þess að byggja upp þekkingu og færni og efla rannsóknir á sviði gæða, hagkvæmni og skilvirkni opinberra fjárfestinga.

Ráðherra leggi fram og kynni Alþingi tillögur sínar eigi síðar en 1. mars 2018.

Greinargerð.

Miklir fjármunir renna til opinberra fjárfestingarverkefna á ári hverju. Dæmi um slíkar fjárfestingar eru innviðafjárfestingar af margvíslegu tagi, svo sem vegir, brýr, virkjanir, dreifikerfi, flugvellir, byggingar af ýmsu tagi, skólar og heilbrigðisstofnanir.

Það er gömul saga og ný að allt of mörg slík verkefni rísa ekki undir þeim kröfum sem til þeirra hafa verið gerðar og þau uppfylla ekki þær þarfir sem að var stefnt. Nægir að nefna að kostnaður fer úr böndum, framkvæmdatími verður miklu lengri en til stóð og oft veita þau ekki þann ávinning sem að var stefnt.

Skýringar á þessu eru örugglega margvíslegar og margar þeirra samverkandi. Má nefna að þættir eins og pólitískt undirbúningsferli, þarfagreining, ferli, forsendur og skilyrði sem þarf að uppfylla til þess að ráðist sé í verkefni eru ófullnægjandi. Þá má nefna slælega stjórn og eftirlit þegar verkefni er á framkvæmdastigi. Stundum er greinilegur skortur á hæfni og þekkingu, skýrar reglur eru ekki fyrir hendi og óhófleg bjartsýni tekur völdin auk fjölda þátta sem koma við sögu þegar ráðist er í verkefni á vegum hins opinbera og almannafé er til ráðstöfunar.

Markmiðið með tillögu þeirri sem hér er lögð fram er að brugðist verði við og gerðar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að þegar um umfangsmikil og kostnaðarsöm opinber fjárfestingarverkefni er að ræða sé trygging gæða, hagkvæmni og skilvirkni slíkra verkefna ávallt höfð að leiðarljósi allt frá hugmyndastigi til framkvæmda og út áætlaðan líftíma þeirra.

Því fer víðs fjarri að vandamál af því tagi sem hér hafa verið rakin séu bundin við Ísland. Þau er víða að finna. Það er líka fjarri því að íslensk stjórnvöld og þeir sem koma að opinberum fjárfestingarverkefnum geri ekki margt vel og að ekki sé víða að finna regluverk og ferla. Það er hins vegar hægt að gera miklu betur og það er eftir miklu að slægjast ef vel tekst til um úrbætur á þessu sviði, ekki síst í undirbúningsferli verkefna. Það sýnir reynsla annarra þjóða glöggt.

Mikilvægt er að líta á þetta sem viðvarandi ferli úrbóta og lærdóms sem leiðir hægt og bítandi til árangurs. Þetta er alls ekki átaksverkefni sem hægt er að ljúka á skömmum tíma.

Mörg lönd hafa tekið þessi mál föstum tökum og greinilegur árangur komið í ljós. Sjálfsagt er að starfshópurinn líti í smiðju til þeirra landa. Hér má sérstaklega nefna Noreg og annars vegar regluverk norska fjármálaráðuneytisins Ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer og hins vegar samstarfsverkefnið Concept sem rekið er af NTNU (Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet). Um 16 ár eru frá því að Norðmenn hófu sína vinnu. Þar benda rannsóknir til þess að af 40 meiri háttar fjárfestingarverkefnum, sem ráðist hefur verið í og aðferðafræðinni verið beitt, hafi 80% verkefna staðist ytri ramma kostnaðar- og tímaáætlana. Enn fremur hafi þessum verkefnum verið skilað með um 7% lægri meðaltilkostnaði en áætlað var. Norðmenn meta það svo að hið nýja fyrirkomulag hafi valdið algjörum viðsnúningi þar í landi og nú sé ekki lengur meginregla að verkefni fari úr böndum.

Þessi mál hafa einnig verið tekin föstum tökum í Danmörku, Svíþjóð, Hollandi, Bretlandi og Kanada. Rétt er að líta til fyrirkomulags og

- Parliamentary resolution in 2017 aimed at **improving the quality, efficiency and effectiveness of public investments**
- **NTNU Concept**
- **Norway's quality-assurance framework** and state project model
- **Bill and handbook** currently in review process available at:

  https://island.is/samradsgatt/mal/4266
- **Investment platform** for IT projects:

  https://island.is/s/stafraent-island/endurnyjun-kerfa

Key Learnings

Simplicity

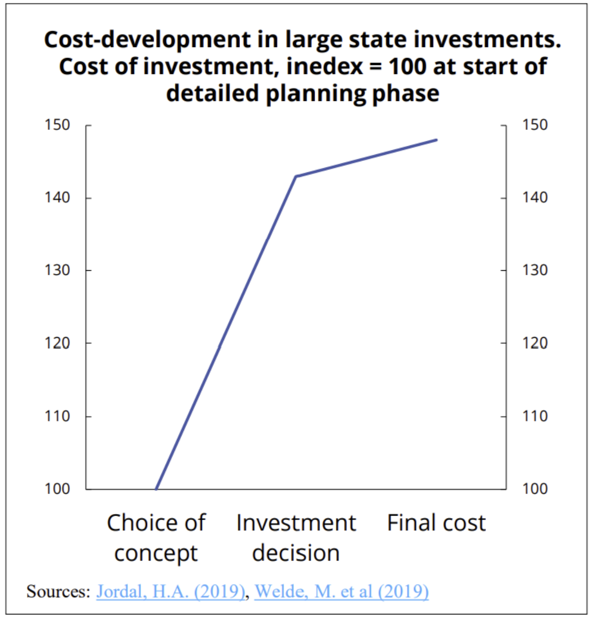
Planning

Policy Area

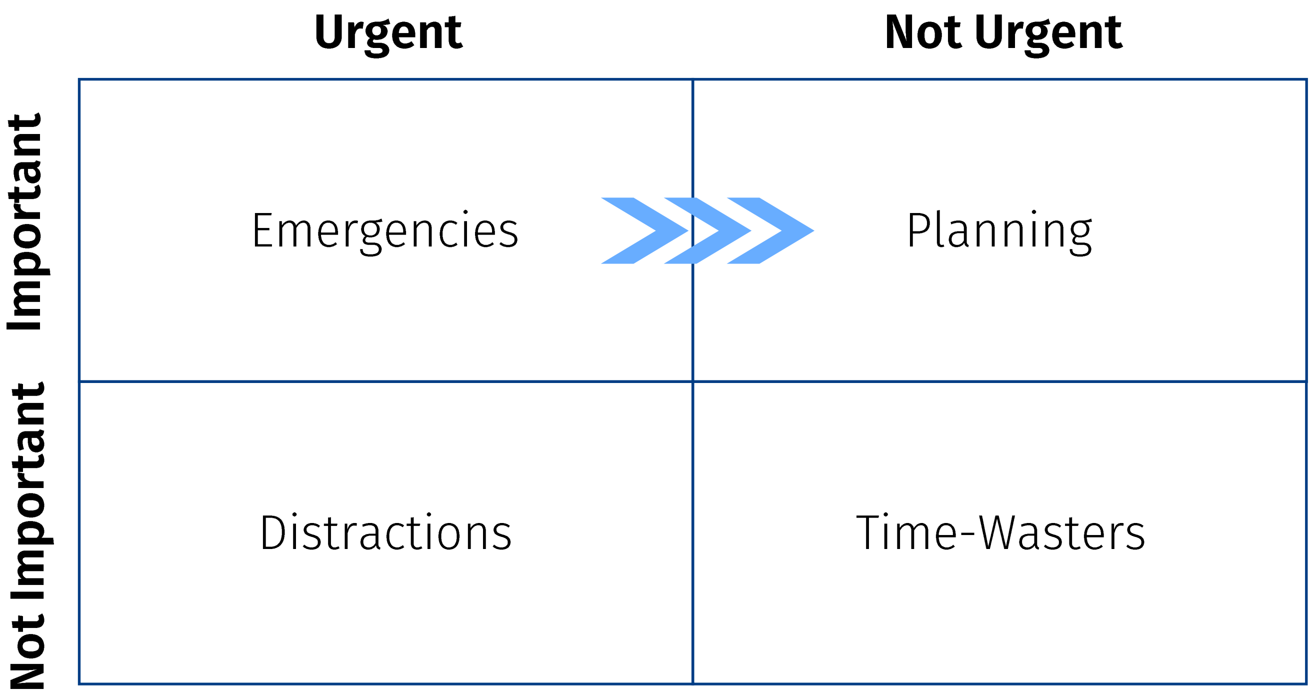
Project Type

Governance

Shifting the Paradigm



Source: Figure 12.1 in Meld. St. 14 (2020-21) Long-term Perspectives on the Norwegian Economy 2021

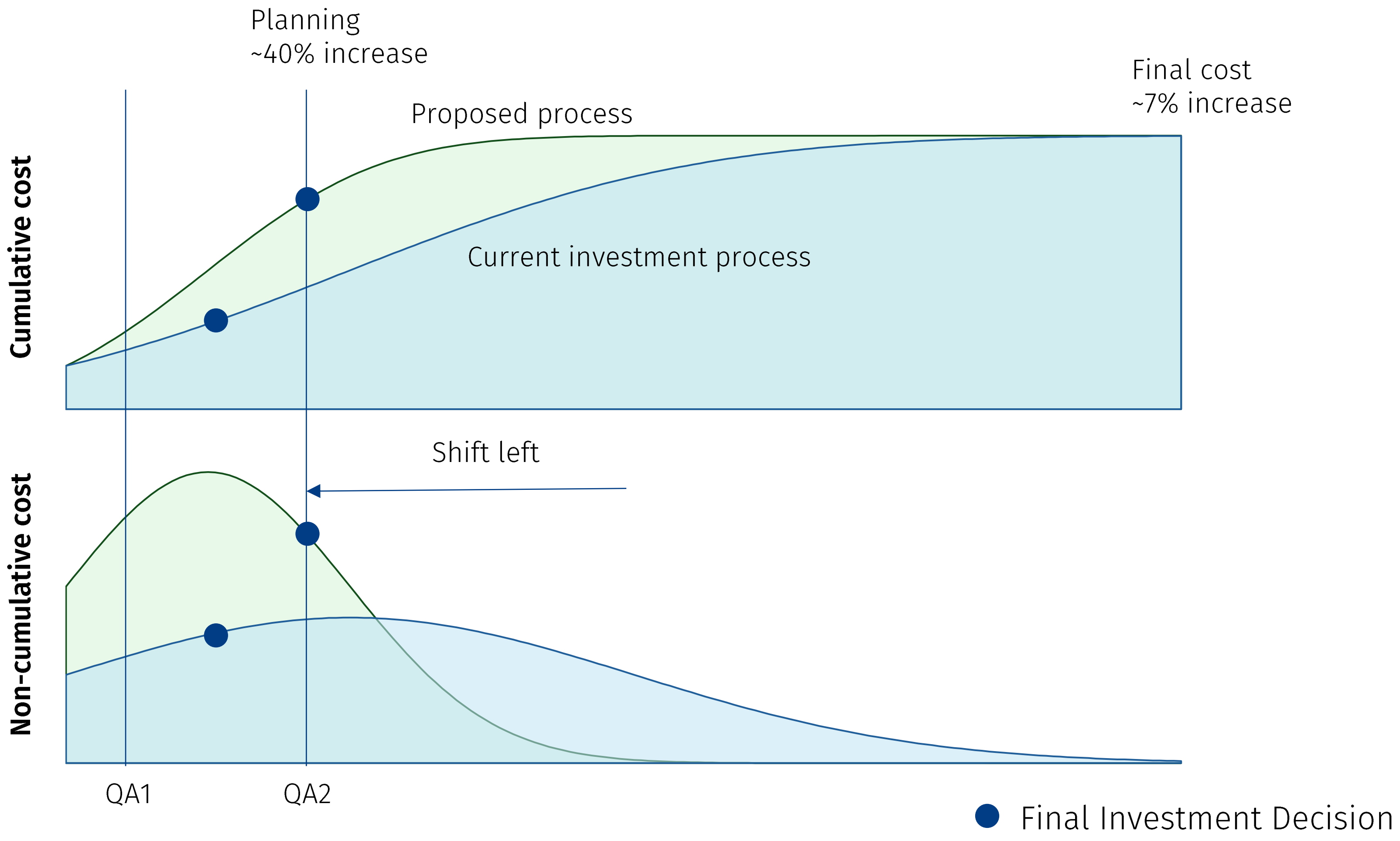


Shifting the Paradigm

Cost of project in % over time

Main Goal:
Generate cost-benefit analysis during planning without financial commitment

Side Goal:
Lower cost and settle scope (design to cost)



Planning to Increase Certainty of Estimated Cost

Estimated cost prioritization
11+ combinations

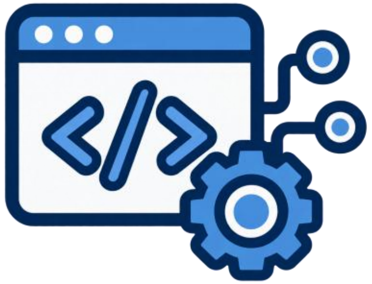
	Percieved cost		RCF*		Estimated cost	Overrun
Software	100	x	2,5	›››	250	150%
IT Infrastructure	100	x	1,9	›››	190	90%
Hospital	100	x	0,9	›››	90	-10%
Bridge	100	x	3,0	›››	300	200%
Justice House	100	x	1,3	›››	130	30%
Σ	500				960	92%

*Reference Class Forecast

Path Dependent Risk-Based Model

Policy area	Transport / Healthcare / Justice / Education / Other		
Project type	Building / Road / Bridge / Tunnel / IT / Ship / Airplane / Helicopter		
Solution maturity	Exstensive and Standard	Moderate experience	Limited experience
Complexity	Low	Medium	High
Reversibility and commitment	Easy	Partly constrained	Very difficult and costly
Monetary value	Below X_1	$X_1 - X_2$	Above X_2
Result: Review level (QA)	Internal	Internal / External	External

Iceland‘s State Projects Model



Software

Investment Platform

Budgeting Software

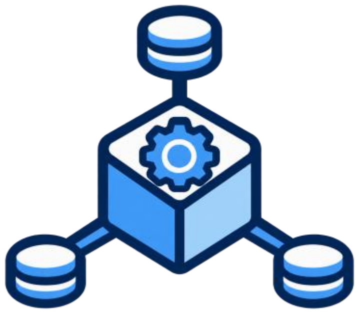
Budgeting

Implement QA1 & QA2

Investment Committee

Business Case & Life Cycle

Funding & Operation



Model

Risk Based Methodology (Tier)

Project Reserve Fund

Threshold “Values”

Governance

Transparency

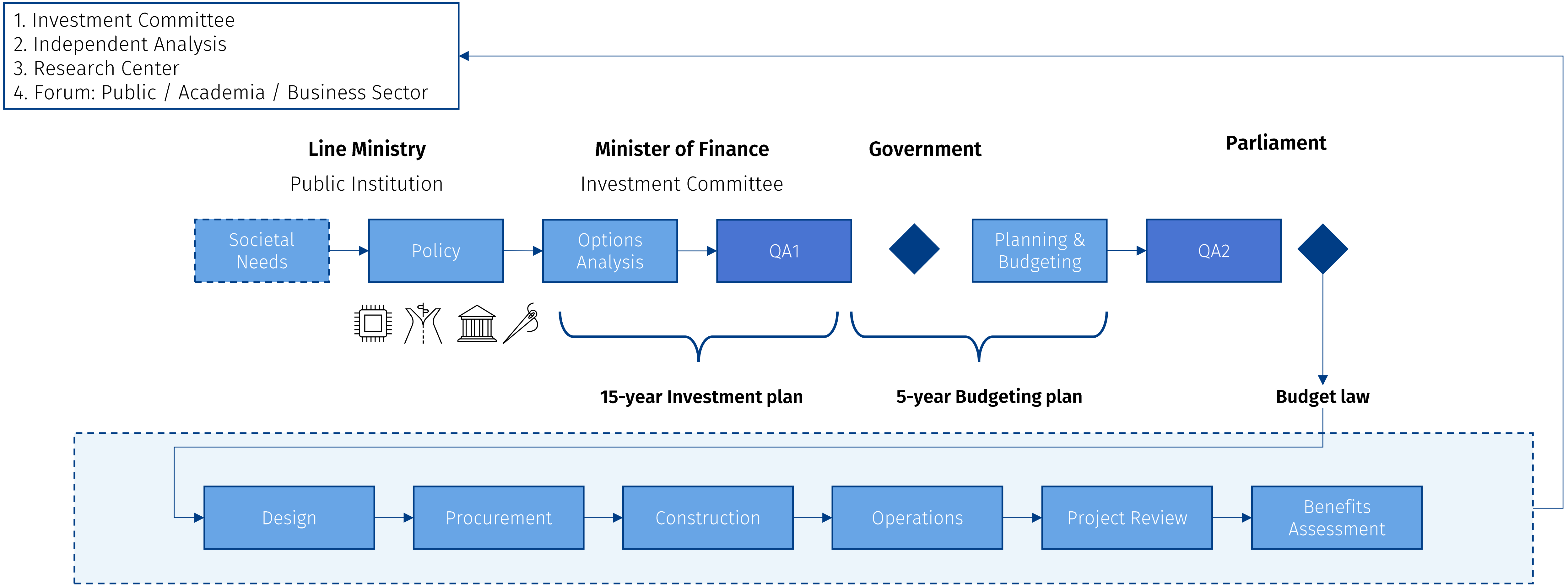
Consultation Forum

Research Center

Long-term Investment Plan & Predictability

Economic Outlook 30 year	• Long-term socioeconomic, environmental and demographic trends • Fiscal impact and public finance sustainability
Investment Plan 15 year	• Investment plan from all line ministries • Transport: Bridges, tunnels, roads • Health: Hospitals, healthcare
Financial Policy 5 year	• Government fiscal policy objectives • Fiscal balance and debt targets • Fiscal rules and numerical benchmarks
Budgeting Plan 5 year	• Detailed implementation of fiscal policy objectives • Revenue, expenditure and economic strategy • Spending priorities and sectoral expenditure ceilings
Budget Law 1 year	• Annual implementation of the fiscal plan • Expenditure and institutional appropriations • Measures for the coming budget year

Begin with the End in Mind

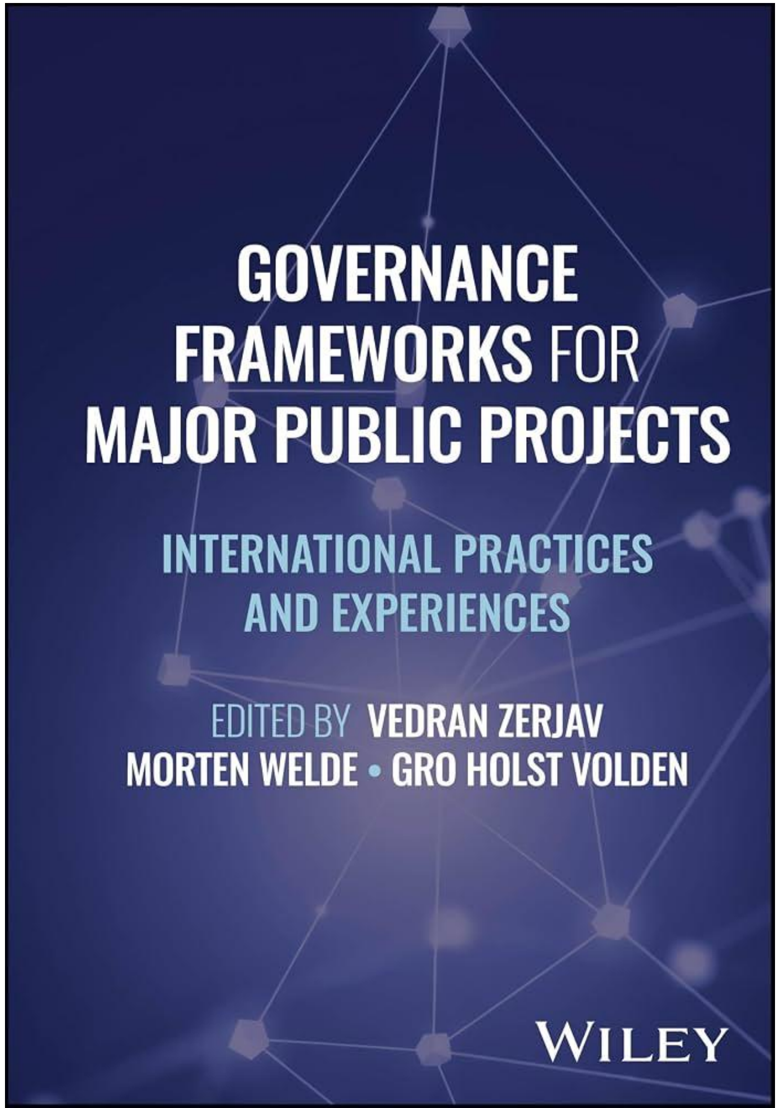


Thank you !

Comments and suggestions are greatly appreciated

Please feel free to reach out:

Gunnar.sigurdsson@fjr.is



24. september 2026

Stjórnarráð Íslands