

17. september 2026

RÉTT YFIR HELMINGUR BOÐAÐRA OPINBERRA ÚTBOÐA RAUNGERIST

OPINBER ÚTBOÐ OG FJÁRFESTING 2022-2026

Fjárhæð raunútboða hjá þeim opinberu verkkaupum sem greiningin nær til, og taka þátt í árlegu Útboðsþingi SI, Samtaka innviðaverktaka og Mannvirkis – félags verktaka, hefur ítrekað verið undir boðuðum áformum. Árin 2022-2025 námu raunútboð 56% af áætluðum fjárhæðum, en raunfjárfesting í verklegum framkvæmdum 89% af áætlun. Munurinn beinir sjónum að leiðinni frá áformum til útboðs og þeim þáttum sem geta frestað, tafið eða fært verkefni á milli ára.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

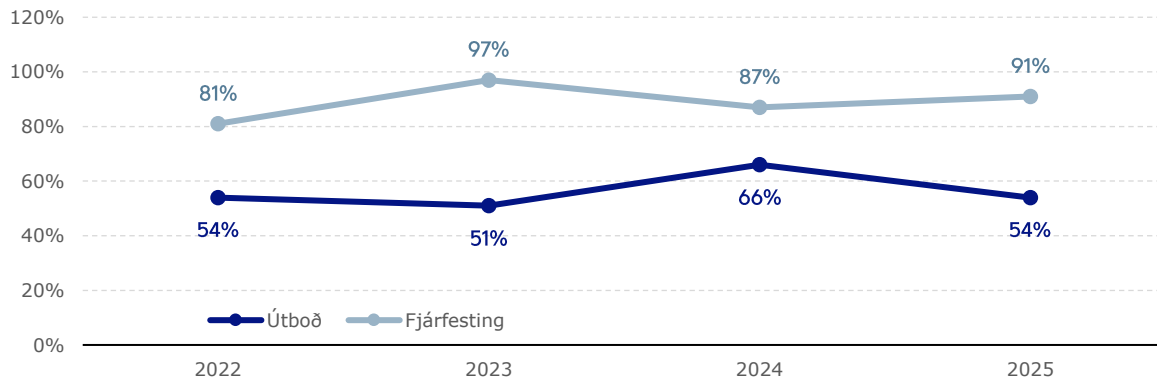
- **Aðeins 56% boðaðra útboða raungerðust.** Á árunum 2022–2025 námu boðuð útboð 737,3 ma.kr. en raunútboð sömu aðila 416 ma.kr. Munurinn er 321 ma.kr. eða 56%. Áform um fjárfestingar raungerast frekar er áætlanir um útboð. Á árunum 2022–2025 námu boðaðar fjárfestingar 597,9 ma.kr. og raunfjárfesting 533,9 ma.kr., eða 89% af áformum. Skýringin á þessum mun á því hversu mikið raungerist af áformum um útboð og fjárfestingar liggur í því að fjárfesting ársins er að miklu leyti framhald verkefna sem þegar eru hafin. Útboð eru hins vegar háð því að undirbúningi, leyfisveitingum og ákvarðanatöku sé lokið – og það er einmitt þar sem áformin bresta.
- **Ólíklegast að boðuð útboð standist hjá félögum í C-hluta ríkissjóðs.** Uppsafnað fyrir árin 2022–2025 skiluðu sveitarfélögin og félög þeirra 94% boðaðra útboða og 88% áætlaðrar fjárfestingar, A-hluti ríkissjóðs 62% og 101%, en C-hluti aðeins 37% boðaðra útboða og 75% áætlaðrar fjárfestingar.
- **Stærri verkum fylgir meiri óvissa.** Ástæða þessa er að sveitarfélögin bjóða að jafnaði út mörg og smærri verk sem eru í samþykktari fjárhagsáætlun og krefjast ekki flókinna leyfisferla. Félög í C-hluta – Landsvirkjun, Landsnet og ISAVIA – standa á hinn bóginn í fáum og mjög stórum verkefnum þar sem leyfisveitingar, kærufrestir og undirbúningur ráða tímasetningu. Fyrir verktaka og aðra sem byggjaa áætlanir sínar á þessum tölum þýðir þetta að boðuð útboð C-hluta gefa mun veikari vísbendingu um verkefnastöðu komandi árs en boðuð útboð sveitarfélaga.
- **Ófyrirsjáanleiki eykur kostnað.** Í könnun Outcome fyrir SI meðal stjórnenda verktakafyrirtækja töldu 91% svarenda að ófyrirsjáanleiki auki kostnað í opinberum framkvæmdum. Stjórnendur segja að fyrirtæki þeirra gæti boðið nær 11% lægra í opinberar framkvæmdir ef fyrirsjáanleiki væri til staðar. Þetta er umtalsvert en heildarfjárfestingar í innviðum hins opinbera eru áætlaðar 221 milljarða króna í ár. 11% lækkun á þessum kostnaði væri því ríflega 24 milljarða króna sparnaður.

UMFANGSMIKIL ÁFORM SKILA SÉR EKKI Á ÁÆTLUÐUM TÍMA

Samkvæmt gögnum frá þeim opinberu verkkaupum sem tekið hafa þátt í Útboðsþingi SI á undanfórnum árum námu áætluð útboð 737,3 milljörðum króna á árunum 2022-2025 og raunútboð sömu aðila 416,2 milljörðum. Samanlagður munur árlegra fjárhæða var því 321,1 milljarður. Hlutfall raunútboða af boðuðum útboðum var á bilinu 51-66% á tímabilinu, og takmarkast frávikið því ekki við eitt ár.

Hlutfall áforma sem raungerðust

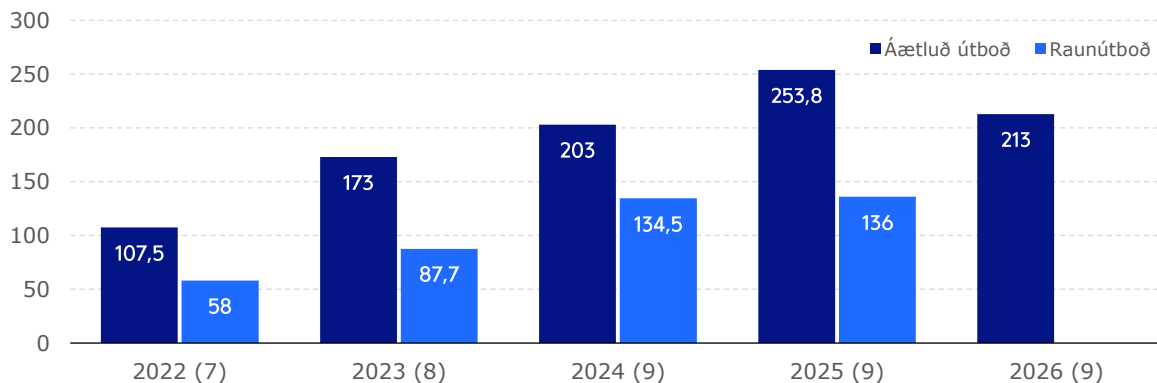
Aðeins þeir verkkaupar sem skiluðu bæði áætlun og rauntölum fyrir hvert ár, %



Munurinn er ekki mælikvarði á verðmæti verkefna sem hafa endanlega fallið niður. Verkefni geta færst á milli ára, verið boðuð oftari en einu sinni eða breyst að efni eða umfangi. Tölurnar sýna frávik frá boðuðum árlegum fjárhæðum, ekki hve mörg einstaka verkefni raungerðust. Á milli áruna 2024 og 2025 jukust útboðsáformin um fjórðung, úr 203 í 253,8 milljarða króna, en raunútboð á milli ára stóðu nánast í stað. Áætlanir um aukin verkefni skiluðu sér því ekki í samsvarandi aukningu útboða á árinu.

Útboð verklegra framkvæmda 2022-2026

Milljarðar króna á verðlagi hvers árs. Fjöldi verkkaupa með tölur í sviga.



FJÁRFESTING FYLGIR ÁFORMUM NÁRAR EN ÚTBOÐIN

Fjárfesting í verklegum framkvæmdum hefur aukist á tímabilinu og fylgt áætlunum nánar en útboðin. Árið 2025 nam hún 163,7 milljörðum króna, samanborið við 147,1 milljarð árið áður. Árin 2022-2025 nam samanlögð raunfjárfesting 89% af áætluðum fjárhæðum, en samsvarandi hlutfall útboða var 56%. Samanburðurinn miðast við þá verkkaupa sem skiluðu bæði áætlun og rauntölu sama ár.

Fjárfestingaráform ársins 2026 nema 214,7 milljörðum króna. Það er um 20% meira en áætlað var árið áður og um 31% meira en raunfjárfesting ársins 2025. Á sama tíma lækka útboðsáformin um 16%, í 213 milljarða króna. Áform um aukna fjárfestingu fara því ekki saman við aukin útboðsáform. Fjárhæðirnar eru á verðlagi hvers árs og rauntölur fyrir árið 2026 liggja ekki fyrir.

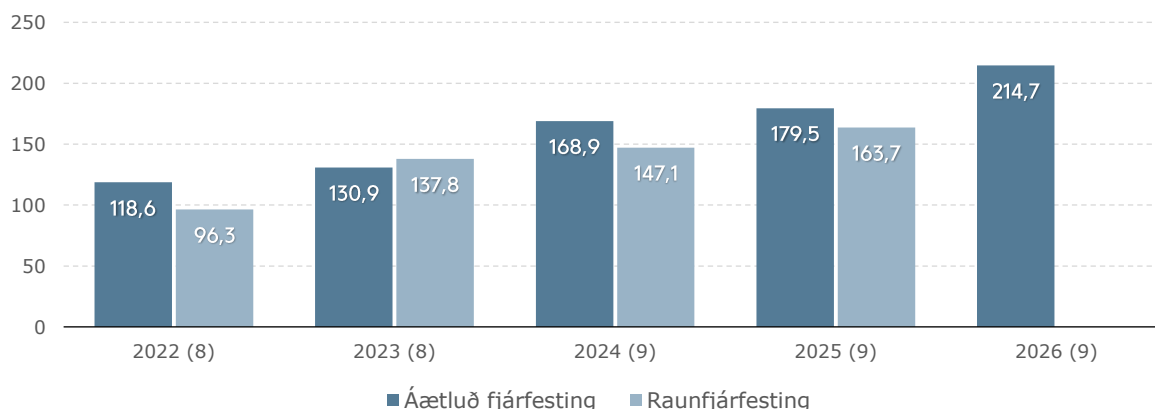
Áætluð aukning fjárfestingar safnast á hendur fárra verkkaupa. Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir (FSRE) og Landsvirkjun standa saman að baki um 57% af aukningunni sem áform ársins 2026 fela í sér frá raunfjárfestingu ársins 2025. Framvinda verkefna hjá þessum tveimur aðilum hefur því verulegt vægi í fyrirhuguðum vexti heildarfjárfestingarinnar.

Munurinn á þróun fjárfestingar og útboða þarf ekki að vera í mótsögn. Verk sem er boðið út á einu ári getur komið til framkvæmda á tímabili sem nær yfir nokkur ár. Fjárfesting ársins getur því endurspeglað framgang verkefna sem þegar eru hafin, þótt útboð annarra verkefna tefjist. Slíkar tafir þurfa ekki að koma strax fram í fjárfestingu ársins, heldur geta áhrif þeirra komið fram síðar þegar fyrirhuguð verkefni hefðu átt að vera komin í framkvæmd.

Aukin fjárfesting útilokar því ekki flöskuhálsa á leið nýrra verkefna til framkvæmda. Jafnframt getur fjárfesting umfram áætlun í sumum verkefnum vegið upp minni fjárfestingu í öðrum. Til að meta framvindu þarf því að horfa bæði á framkvæmdafjárfestingu hvers árs og hvort boðuð útboð komi fram á tilsettum tíma. Munurinn á fjárfestingar- og útboðshlutföllunum sýnir þó ekki einn og sér hvar í ferlinu tafir verða eða hvers vegna verkefni raungerast ekki.

Fjárfesting í verklegum framkvæmdum 2022-2026

Milljarðar króna á verðlagi hvers árs. Fjöldi verkkaupa með tölur í sviga.



Þátttakendum á Útboðsþingi fjölgaði á tímabilinu. Þegar aðeins er horft á sömu sjö verkkaupana öll árin jukust útboðsáformin um 80% frá 2022-2026. Hjá sömu átta aðilum jukust fjárfestingaráformin um 53%. Þetta er vöxtur að nafnvirði og segir hann því ekki einn og sér til um aukningu framkvæmdamagns.

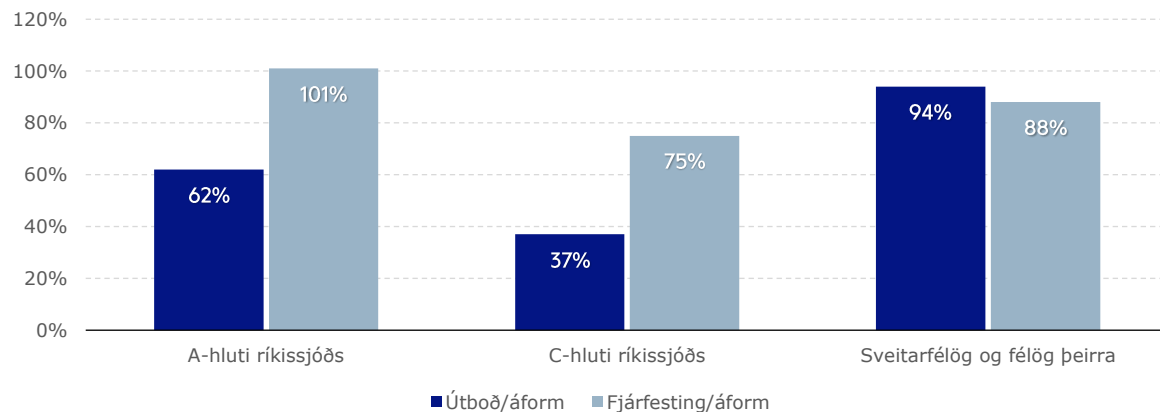
Vöxtur útboðsáforma safnast jafnframt saman á fáa aðila. Án Landsvirkjunar og Nýs Landspítala (NLSH) lækka samanlögð útboðsáform úr 99,5 í 82 milljarða króna á milli 2022 og 2026, eða um 18%. Aukning heildarinnar lýsir því ekki almennum vexti hjá öllum verkkaupum.

FRÁVIKIN ERU MEST HJÁ FÉLÖGUM Í C-HLUTA RÍKISSJÓÐS

Verkkaupum er hér skipt í þrjá hópa; félög sem teljast til A-hluta ríkissjóðs, C-hluta ríkissjóðs og svo sveitarfélög og félög þeirra. Til A-hluta teljast Vegagerðin, FSRE og NLSH. Til C-hluta teljast Landsvirkjun, Landsnet og Isavia. Þriðji hópurinn tekur til Reykjavíkurborgar, SSH og Veitna. Samanburðurinn nær aðeins til þessara aðila.

Raunútboð og -fjárfesting sem hlutfall af áformum verkkaupa

Uppsafnað 2022-2025, %



A-HLUTI: MUNUR Á STÖÐU ÚTBOÐA OG FJÁRFESTINGAR

Hjá verkkaupunum þremur í A-hluta námu raunútboð 62% af áformum, en raunfjárfesting 101% af áætlun. Framkvæmdafjárfestingin var því í heild nálægt áætlaðri fjárhæð þótt útboð næðu ekki sama umfangi og boðað hafði verið. Innan hópsins er myndin þó ólík: útboðshlutfallið var 39% hjá FSRE, 72% hjá Vegagerðinni og 79% hjá NLSH. Heildartala fjárfestingar segir því ekki ein og sér til um framvindu nýrra útboða hjá hverjum aðila.

Vegagerðin er dæmi um að útboð og fjárfesting geti þróast með ólíkum hætti. Útboðsáform hennar lækkuðu úr 38 milljörðum króna árið 2022 í 12,9 milljarða árið 2026, en raunfjárfesting nam 31 milljarði árið 2022 og 32,2 milljörðum árið 2025. Fjárfesting sem helst mikil segir því ekki sjálfkrafa til um umfang útboða fram undan. Hér þarf jafnframt að aðgreina samdrátt í boðuðum áformum frá því að boðuð verkefni frestist: hið fyrra er ekki eitt og sér merki um leyfisveitingatafir.

C-HLUTI: RAUNÚTBOÐ NEMA 37% AF ÁFORMUM

Hjá félögunum þremur í C-hluta námu raunútboð 37% af áformum, en raunfjárfesting 75%. Boðaðar útboðsfjárhæðir voru því mun hærri en það umfang sem fór í útboð á viðkomandi árum. Landsvirkjun vegur þungt í þessari niðurstöðu: útboðshlutfall fyrirtækisins var 27%, en samanlagt hlutfall Landsnets og Isavia um 73%. Því er ekki um einsleita stöðu allra félaganna að ræða. [1]

Samþjöppunin hefur einnig þýðingu fyrir heildarmyndina. Landsvirkjun og FSRE standa saman að baki 76% af samanlögðum nettómun áforma og raunútboða. Það beinir athyglinni að þeim verkefnum sem vega þýngst í frávikunum. Dæmið um Hvammsvirkjun hér á eftir sýnir skjalfest tengsl leyfismála og frestunar útboða. Til að meta skýringargildi þess fyrir heildina þarf að tengja útboðsfjárhæðir einstakra verkefna við ástæður tilfærslna, fremur en að leggja sömu skýringu til grundvallar hjá öllum félögunum.

SVEITARFÉLÖG

Raunútboð sveitarfélaga og félaga þeirra námu 94% af áformum og fjárfesting 88% af áætlun. Nettómunur útboðsfjárhæðanna er því hlutfallslega minni en hjá hinum hópunum tveimur. Að baki heildinni eru þó frávik í báðar áttir. Veitur buðu til dæmis út fyrir 9 milljarða króna árið 2024 þótt útboðsáætlun þess árs væri skráð núll í gagnasafninu. Útboð sem ekki voru í áætlun eins aðila geta þannig vegið upp útboð undir áformum hjá öðrum

Fyrir fyrirtæki sem skipuleggja mannafla og tækjanotkun skiptir ekki aðeins máli hvort heildarfjárhæðin standist, heldur líka hvort um sömu verk sé að ræða og hvort þau komi fram á boðuðum tíma. Nálægð við 100% í heild tryggir því ekki fyrirsjáanleika hvers verkefnis. Þessi greinarmunur á umfangi og tímasetningu á við um alla þrjá hópana.

LEYFISFERLI GETA FÆRT ÚTBOÐ Á MILLI ÁRA

Hvammsvirkjun er dæmi um tengsl leyfismála og frestunar útboða. Í júní 2023 tilkynnti Landsvirkjun að útboði vegna undirbúningsframkvæmda hefði verið aflýst eftir að virkjunarleyfi var felld úr gildi. Útboð á aflvélum og byggingarframkvæmdum, sem átti að hefja síðar á árinu, myndu jafnframt frestast um óákveðinn tíma.

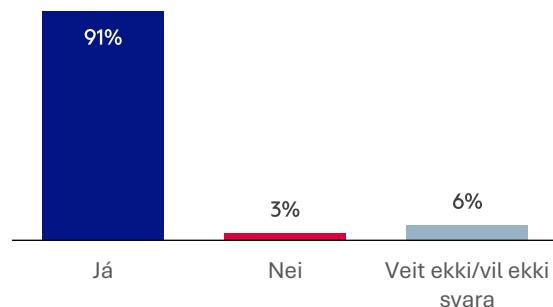
Leyfismálið snerist ekki aðeins um biðtíma. Í desember 2025 greindi Landsvirkjun frá endurútgáfu virkjunarleyfis eftir að fyrri leyfi hafði verið felld úr gildi með dómi Hæstaréttar í júlí það ár vegna skorts á lagastoð fyrir heimild til breytingar á vatnshloti. Í mars 2026 tilkynnti félagið síðan að öll lykillefði hefðu verið gefin út eða formleg heimild til útgáfu þeirra lægi fyrir.

Þessi atburðarrás sýnir hvernig óvissa um gildi leyfa og endurtekin meðferð mála getur breytt ekki aðeins framkvæmdatíma, heldur líka útboðsáætlunum. Í þessu tilviki liggur fyrir bein tenging milli ákvörðunar um leyfi og frestunar og aflýsingar útboða. Dæmið sýnir hins vegar ekki hversu stór hluti heildarfrávíks Landsvirkjunar, eða annarra verkkaupa, stafar af leyfismálum. Til þess þarf að tengja einstök verkefni við upprunalegar áætlanir og ástæður breytinga.

ÓFYRIRSJÁANLEIKI GETUR AUKIÐ KOSTNAÐ

Ófyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum hefur ekki aðeins áhrif á hvenær verkefni hefjast, heldur getur hann einnig aukið kostnað þeirra. Í könnun Outcome fyrir SI meðal stjórnenda verktakafyrirtækja í október 2024 töldu 91% svarenda að ófyrirsjáanleiki auki kostnað í opinberum framkvæmdum, 91% töldu að miklar sveiflur milli ára hefðu sömu áhrif og 88% að stuttur undirbúningstími auki kostnað.

Telur þú að ófyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum skili auknum kostnaði (hærri tilboðum)?



Stjórnendur töldu að fyrirtæki þeirra gætu boðið nær 11% lægra í opinberar framkvæmdir ef fyrirsjáanleiki væri til staðar. Þetta er umtalsvert en heildarfrjárfestingar í innviðum hins opinbera eru áætlaðar 221 milljarða króna í ár. 11% lækkun á þessum kostnaði væri því ríflega 24 milljarða króna sparnaður.

Niðurstöðurnar styðja því að fyrirsjáanleiki, eða öllu heldur skortur á honum, hafi bein áhrif á kostnað við opinberar framkvæmdir. Verkkaupar gætu skapað svigrúm til lægri tilboða og sparnaðar með því að kynna raunhæfar tímasetningar, upplýsa tímanlega um breytingar og gefa nægan undirbúningstíma. Könnunin lýsir þó mati svarenda, ekki mældri kostnaðarhækkun eða tryggðum sparnaði.

UM GÖGN OG TÚLKUN

Greiningin nær til níu verkkaupa á Útboðsþingi, ekki allra opinberra framkvæmda. Fjárhæðir eru á verðlagi hvers árs. Í hlutföllum og samanburðarmyndum eru áætlun og rauntala þöruð innan hvers árs; hópurinn getur breyst milli ára. Hlutföllin eru reiknuð af samanlögðum fjárhæðum, ekki sem meðaltal prósent. Rauntölur fyrir árið 2026 liggja ekki fyrir. Hlutfall yfir 100% getur endurspeglað fleiri verk, breytt umfang eða verðbreytingar og er ekki eitt og sér mælikvarði á gæði áætlanagerðar.