

Alþjóðleg jafningjaúttekt á vinnubrögðum Ríkisendurskoðunar við stjórnsýsluendurskoðun

Skýrsla ríkisendurskoðana Hollands, Noregs og Svíþjóðar,
desember 2012

Efnisyfirlit

1	Inngangur	1
2	Ríkisendurskoðun 2011	2
2.1	Almenn vinnubrögð	2
2.2	Svör við meginspurningum	3
3	Góð vinnubrögð Ríkisendurskoðunar	6
4	Tillögur um úrbætur	7
5	Viðbrögð Ríkisendurskoðunar	9
	Viðauki 1: Úttektir sem jafningjaúttektin beindist að	10
	Viðauki 2: Hagmunaaðilar sem rætt var við	11

1 Inngangur

Í janúar 2012 undirrituðu Ríkisendurskoðun og ríkisendurskoðun Hollands viljayfirlýsingu um jafningjaúttekt á vinnubrögðum Ríkisendurskoðunar við stjórnsluendurskoðun. Teymi alþjóðlegra sérfræðinga frá ríkisendurskoðunum Noregs, Svíþjóðar og Hollands vann síðan úttektina á fyrri hluta ársins. Þann 12. nóvember 2012 voru ríkisendurskoðanda send drög að skýrslu. Ríkisendurskoðun svaraði þeim drögum 16. nóvember 2012 og eru svörin birt í 5. kafla.

Meginmarkmið jafningjaúttektarinnar var að meta hvort vinnubrögð Ríkisendurskoðunar við stjórnsluendurskoðun miði að því að veita Alþingi óháðar, hlutlægar og áreiðanlegar upplýsingar um frammistöðu stjórnvalda. Áhersla var lögð á að úttektin kæmi að gagni við frampróun vinnubragða við stjórnsluendurskoðun innan stofnunarinnar.

Í viljayfirlýsingunni komu aðilar sér saman um að leitað yrði svara við þremur meginspurningum:

- Að hvaða marki eru skýrslur og vinnubrögð Ríkisendurskoðunar við stjórnsluendurskoðun í samræmi við alþjóðlega staðla?
- Hvaða þættir útskýra mögulega veikleika þegar litið er til gæða úttektanna?
- Hvaða áhrif hafa stjórnsluúttektir Ríkisendurskoðunar á frammistöðu stjórnslunnar?

Til að svara þessum spurningum rýndi úttektarteymið átta úttektir frá árinu 2011 og tengd skjöl (sjá viðauka 1). Þá voru tekin viðtöl við ríkisendurskoðanda og starfsmenn Ríkisendurskoðunar um verklag stjórnsluúttekta, bæði almennt og vegna úttektanna átta. Enn fremur ræddi teymið við fulltrúa fimm ráðuneyta og nefndarmenn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis (sjá viðauka 2) en sú nefnd hefur það hlutverk að fjalla um stjórnsluúttektir Ríkisendurskoðunar.

Jafningjateymið starfaði í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um jafningjaúttektir (ISSAI 5600). Viðmið jafningjaúttektinnar voru sótt í ISSAI-staðla og leiðbeiningar, einkum ISSAI 3100 um grunnreglur stjórnsluendurskoðunar og ISSAI 40 um gæðaeftirlit.

2 Ríkisendurskoðun 2011

2.1 Almenn vinnubrögð

Mælt er fyrir um heimildir og verkefni Ríkisendurskoðunar í lögum nr. 86/1997 um stofnunina. Í 9. gr. þeirra segir að stjórnsýsluendurskoðun felist í því „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Markmið stjórnsýsluendurskoðunar skv. 9. gr. laganna eru:

- Að kanna stjórnun og nýtingu ríkisfjár.
- Að meta hvort starfsemin sé hagkvæm, skilvirk og árangursrík.
- Að benda á leiðir til að bæta hagkvæmni, skilvirkni og árangur.

Ríkisendurskoðun er engum háð í störfum sínum (3. gr.). Engu að síður getur forsætisnefnd þingsins krafist skýrslna um einstök málefni sem falla undir starfssvið stofnunarinnar. Að sögn Ríkisendurskoðunar voru um 15% stjórnsýsluúttekta unnin að beiðni Alþingis, ráðuneyta eða annarra árið 2011.

Hjá Ríkisendurskoðun starfa nú (2012) 42 manns, þar af 10 á stjórnsýslusviði. Á sviðinu starfa sviðsstjóri, tveir deildarstjórar og sjö sérfræðingar.

Árið 2010 breytti Ríkisendurskoðun vinnubrögðum sínum við stjórnsýsluendurskoðun. Áhersla var lögð á styttri og afmarkaðri skýrslur og skilvirkari og sveigjanlegri starfsemi. Við þetta minnkaði umfang skýrslanna og vinna við þær tók skemmri tíma en áður. Vinnsla þeirra frá upphafi til loka tekur yfirleitt innan við hálf ár.

Ríkisendurskoðun birti 27 skýrslur vegna stjórnsýsluúttekta árið 2011. Þær spanna vítt svið allt frá skýrslum vegna eftirfylgniúttekta og ábendinga á einni blaðsíðu til hefðbundinna stjórnsýsluúttekta. Skýrslur eru birtar rafrænt á heimasíðu stofnunarinnar en ekki prentaðar.

Þar sem stjórnsýslusvið er lítið eru samskipti eðlilega bein og lítið um formleg samskiptaferli. Úttektarteymi eru lítil og flestar úttektir unnar af

einum sérfræðingi og stjórnanda (sviðsstjóra eða deildarstjóra). Ríkisendurskoðun vísar til ISSAI-staðlana sem leiðbeinandi reglna. Að auki liggja fyrir ýmis stjórnæki, ýmist skjalfest eða í þróun, m.a.:

- Stefnukort 2011-2012 (hlutverk og markmið)
- Siðareglur
- Form fyrir endurskoðunaráætlun
- Reglur um ferli stjórnsýsluúttekta

Gæði skýrslna eru metin af innanhússrýnihóp skipuðum starfsmönnum stjórnsýslusviðs sem ekki hafa komið að viðkomandi úttekt og starfsmönnum annarra sviða stofnunarinnar. Með þessu móti er stuðlað að opinni og hlutlægri endurgjöf. Aðilar sem úttekt beinist að og viðkomandi ráðuneyti fá einnig tækifæri til að gera athugasemdir við skýrsludrögin.

Stjórnsýslusviðið heldur utan um mælingar á hvernig því gengur að framfylgja markmiðum sínum í skorkorti. Þar eru mælingar á „ytri árangur“ (áhrif stjórnsýsluúttekta, ánægju hagsmunaaðila) og „innri árangur“ (hversu vel tímaáætlanir standast, endurmenntun o.s.frv.).

2.2 Svör við meginspurningum

Í samræmi við meginspurningar úttektarinnar hugaði úttektarteymið að eftirfarandi þáttum:

- Að hvaða marki eru skýrslur og vinnubrögð Ríkisendurskoðunar við stjórnsýsluendurskoðun í samræmi við alþjóðlega staðla?
- Hvaða þættir útskýra mögulega veikleika þegar litið er til gæða úttektanna?

Samkvæmt ISSAI-stöðlunum er stjórnsýsluendurskoðun „óháð og hlutlæg rannsókn á verkefnum stjórnvalda, aðgerðum eða skipulagsheildum sem lýtur að einum eða fleiri þáttum hagkvæmni, skilvirkni og árangurs, með úrbætur að markmiði“. Til að ná þessum tilgangi þurfa viðfangsefnin að vera þýðingarmikil og tæk til skoðunar. Úttektir á að skipuleggja og vinna þannig að tryggt sé að þær feli í sér óháða og óhlutdræga rannsókn sem uppfyllir gæðakröfur. Skýrslur skulu vera gagnsæjar, skýrar, læsilegar, hafa gott innra samræmi, vera sannfærandi, uppbyggilegar og fela í sér ávinning fyrir hagsmunaaðila (þ.e. Alþingi og þá sem úttekt beinist að). Loks leggja ISSAI-staðlarnir áherslu á mikilvægi eftirfylgniúttekta (ISSAI 3000 og 3100).

Ríkisendurskoðun hefur gripið til ýmissa aðgerða undanfarin misseri til að framfylgja þessum kröfum enn betur en áður. Öflugra innra gæðaeftirlit, viðhorfskannanir meðal hagsmunaaðila til að meta nytsemi skýrslna, formfast ferli stjórnsýsluúttekta og beiting forkannana sýna fagleg vinnubrögð Ríkisendurskoðunar við stjórnsýsluendurskoðun. Enn fremur tryggja eftirfylgniúttektir að fylgst er á reglubundinn hátt með viðbrögðum stjórnvalda við ábendingum í skýrslum stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun gefur út fjölmargar skýrslur sem flestir hagsmunaaðilar telja að séu almennt læsilegar.

Áhersla stofnunarinnar á skjótunnar, stuttar og læsilegar skýrslur getur þó boðið þeirri hættu heim að ekki sé alltaf gefinn nægilega mikill gaumur að hönnun úttekta sem stuðla á að því að þær séu aðferðafræðilega traustar og skýrslurnar skýrar, heildstæðar og sannfærandi. Einnig er hættu á að ekki sé gerð nægileg grein fyrir aðferðafræði og heimildum í skýrslunum. Þá getur það dregið úr sannfæringargildi stuttra skýrslna ef gagnrýnir lesendur ná ekki að greina nógu skýrt milli bakgrunnsupplýsinga, úttektarspurninga, úttektarviðmiða, staðreynda, niðurstaðna og ábendinga.

Við höfum komist að raun um að framangreindir veikleikar koma fram í þeim skýrslum sem við völdum til umfjöllunar. Við teljum að meiri áhersla á aðferðafræði og betri uppbygging skýrslna kæmu að notum við að auka gæði úttekta og sannfæringarmátt skýrslna.

Nánari grein er gerð fyrir tillögum um aðferðafræði úttekta og skýrslugerð í 4. kafla.

- Hvaða áhrif hafa stjórnsýsluúttektir Ríkisendurskoðunar á frammistöðu stjórnsýslunnar?

Ríkisendurskoðun mælir áhrif sín. Stofnunin notar viðhorfskannanir til að afla upplýsinga um hvort Alþingi og ráðuneyti telji skýrslurnar aðgengilegar, hvort þær gagnist þinginu (við eftirlit þess með stjórnvöldum) og ráðuneytum (með ábendingum). Samkvæmt skorkorti stofnunarinnar reyndust um 90% svarenda jákvæðir þegar spurt var um þessi tvö atriði. Allir svarendur innan ráðuneyta (100%) töldu að skýrslurnar væru aðgengilegar.

Í viðtölum úttektarteymisins við ráðuneytin kom fram meiri breytileiki í svörum. Sum þeirra bentu á að þótt skýrslurnar séu læsilegar og umfjöllunarefnin skipti máli og veiti gott yfirlit um áhættur og vandamál yrðu þær enn gagnlegri ef þær birtu í enn ríkara mæli nýjar upplýsingar

eða dýpri greiningu á fyrirbyggjandi gögnum. Í viðtölum við þingmenn kom fram að skýrslurnar fjölluðu um mikilvæg málefni og að meta megi stofnunina fyrir að vera „óhrædda“ við að gagnrýna. Stundum gæfu skýrslurnar og sérstaklega ábendingarnar þó fullnákvæma forskrift að aðgerðum. Að þeirra mati geti oft falist nógu árangursrík skilaboð í því að benda á vandamál og leggja til leiðir til að leysa þau.

Bætt stefnumótandi áætlanagerð, aukin áhersla á aðferðafræði úttekta og boðskipti gætu skilað Ríkisendurskoðun auknum ávinningi. Gerð er nánari grein fyrir nokkrum þessara ábendinga í 4. kafla.

3 Góð vinnubrögð Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun hefur bætt **afköst** sín með eftirtektarverðum hætti undanfarin ár með því að leggja áherslu á fleiri og styttri skýrslur. Það gefur stofnuninni færi á að fjalla árlega um mjög fjölbreytileg efni þrátt fyrir fámennt stjórnslusvið. Ráðuneytin og Alþingi telja að flest þeirra málefna sem Ríkisendurskoðun fjallar um séu einnig **mikilvæg mál**. Þessi nýja stefna skilar framangreindum aðilum ávinningi. Enn fremur eykur hún sýnileika Ríkisendurskoðunar, dregur athygli fjölmiðla og almennings að starfi hennar og eykur þannig mögulega virði stofnunarinnar fyrir íslenskt samfélag.

Markmið Ríkisendurskoðunar er að vera í fremstu röð í stjórnsluendurskoðun og hún hefur sýnt aðdáunarverðan **drifkraft** við að auka gæði þessarar starfsemi. Í þessu sambandi má nefna bætt vinnuferli stjórnsluúttekta, fyrirkomulag gæðaeftirlits og nýlega framþróun eftirfylgniúttekta sem nú lúta ekki einungis að því að meta afdrif ábendinga úr eldri skýrslum heldur kanna einnig hvernig mál hafa þróast síðan þær komu út. Eftirfylgniskýrslur eru þar af leiðandi í betra samræmi við ISSAI-staðlana og nýtast Alþingi betur en áður að mati stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Skýrslurnar **eru aðgengilegar og læsilegar**, einkum vegna þess að fremst er stutt samantekt með helstu niðurstöðum og ábendingum og á spássíu eru stuttir textar sem fanga kjarna þeirra málsgreina sem þeir standa við.

Þar sem stjórnslusviðið er fámennt hefur hver starfsmaður hlutfallslega mikil áhrif á frammistöðu sviðsins. Við slíkar kringumstæður skiptir vinnustaðamenning mjög miklu máli. Úttektarteymið hefur rætt einu sinni eða oftar við starfsmenn sviðsins. **Drifkraftur og eldmóður einkenna vinnuumhverfið**.

4 Tillögur um úrbætur

Ríkisendurskoðun hefur lagt aukna áherslu á að skerpa áherslur í stjórnsýsluúttektum sínum með því að þrengja afmörkun þeirra. Við teljum að metnaður stofnunarinnar til að vera markviss og skilvirk geti notið góðs af enn **agaðri stefnumótandi áætlanagerð**. Ákjósanlegt er að val á úttektarverkefnum og nálgun þeirra mótist af vandlegri greiningu á væntum ávinningi þeirra. Með slíkri greiningu væri unnt að skerpa áætlanagerð stofnunarinnar í heild sinni með vel skilgreindu vali jafnt á viðfangsefnum sem á tegund úttektar.

Þær átta úttektir sem lentu í úrtaki jafningjateymisins beindust einkum að fylgni við verklagsreglur og reglugerðir. Ríkisendurskoðun mætti taka til athugunar að auka fjölbreytileika úttekta sinna og dýpt, meðal annars **með því að gera fleiri úttektir sem markvisst beinast að skilvirkni eða árangri verkefna ríkisins**. Úttektir af þessu tagi eru meira krefjandi og taka lengri tíma en stjórnsýsluúttektir Ríkisendurskoðunar gera að meðaltali nú. En með því að vinna eina eða fleiri slíkar úttektir á ári mætti koma til móts við væntingar hagsmunaaðila um dýpri greiningu viðfangsefna og aukið virði úttekta fyrir þá.

Einnig mætti leggja aukna áherslu á **hönnun úttekta**. Nú fylgir Ríkisendurskoðun því verklagi að beina úttektinni að þeim viðfangsefnum sem hún leiðir í ljós að séu mikilvægust. Kosturinn við þessa nálgun er að hún býður upp á sveigjanleika en hún getur komið niður á innra samræmi úttektar. Skýrari hönnun úttekta í upphafi (með sýn á það hvernig markmið, úttektarspurningar, aðferðir við gagnaöflun og greiningu gagna og úttektarviðmið tengjast innbyrðis) myndi stuðla að því að framkvæmd þeirra yrði formfastari. Slíkt myndi skjóta styrkari stoðum undir röksemdarfærsluna og gera hana síður háða auðmetanlegum gögnum og skilaboðum þeirra sem úttektin beinist að. Ítarleg greining gagna yrði einnig auðveldari ef ljóst væri í upphafi hvaða aðferð ætti að beita við hana. Eftir að vinnubrögðum Ríkisendurskoðunar við stjórnsýsluúttektir var breytt hefur minna en áður verið stuðst við verkfæri á borð við spurningatré (e. *question tree*) og sniðform (e. *design matrix*) við að hanna úttektir. Við teljum hins vegar að notkun slíkrar tækni gæti verið gagnleg, sérstaklega í stærri úttektum.

Skýrari hönnun úttekta gæti enn frekar **styrkt uppbyggingu skýrslna**. Það gæti fallist ávinningur í því ef Ríkisendurskoðun greindi í skýrslum sínum betur en nú er gert milli úttektarspurninga, staðreynda, niðurstaðna og ábendinga og útskýrði betur samband (sambhengi) þessara þátta. Með því að færa fleiri sannanir og rök fyrir niðurstöðum og ábendingum minnkar hættu á að skýrslurnar fái á sig gagnrýni fyrir að niðurstöður og ábendingar séu fyrst og fremst skoðanir Ríkisendurskoðunar. Loks yrðu skýrslurnar meira sannfærandi ef fjallað væri með ítarlegri hætti um aðferðafræði og uppruna gagna, annaðhvort í skýrslunum sjálfum eða sérstökum skjölum sem birt væru á heimasíðu stofnunarinnar.

Til að ná árangri **eru samskipti Ríkisendurskoðunar og þeirra sem úttektir beinast að afar þýðingarmikil**. Samskipti Ríkisendurskoðunar við viðkomandi aðila eru breytileg. Oftast snúast þau um gagnaöflun. Samræður um endurskoðunaráætlun og viðmið í upphafi úttektar og um staðreyndir, niðurstöður og hugsanlegar ábendingar í lokin geta stuðlað að því að þeir verði sáttari við úttektina en ella. Einnig getur það hjálpað Ríkisendurskoðun við að aðlaga nálgun sína ef þörf krefur.

Það myndi styrkja stjórnsýslusviðið að **starfsmenn þess deildu í auknum mæli með sér þekkingu og reynslu**. Þar sem Ríkisendurskoðun gerir margar tiltölulega afmarkaðar úttektir eru úttektarteymin fámenn. Oft er ekki fýsilegt fyrir litla stofnun eins og Ríkisendurskoðun að hafa teymin stærri. Engu að síður gæti hún hvatt til þess að starfsmenn deili í auknum mæli þekkingu sinni og reynslu og ráðfæri sig hver við annan, t.d. við samstarfsmenn sem eru ekki hluti af úttektarteyminu. Þetta á ekki hvað síst við í byrjun þegar aðferð úttektar er í mótnun og síðan þegar niðurstöður og ábendingar eru þróaðar. Önnur leið til að deila þekkingu getur verið að skipuleggja reglubundna fundi fyrir allt starfsfólk til að ræða aðferðir og nálgun í einstökum úttektum.

5 Viðbrögð Ríkisendurskoðunar

Viðbrögð Sveins Arasonar ríkisendurskoðanda við drögum að skýrslu jafningjauðttektarinnar eru sett fram í bréfi hans til ríkisendurskoðanda Hollands, Fr. Saskia Stuiveling, frá 16. nóvember 2012.

„Ríkisendurskoðun fagnar skýrslu jafningjauðttektarinnar um vinnubrögð stofnunarinnar við stjórnsýsluendurskoðun. Á heildina litið dregur hún upp sanngjarna mynd af starfseminni. Stofnunin og stjórnsýslusvið hennar lærðu mikið af sjálfu úttektarferlinu og greining og ábendingar úttektarteymisins munu koma að miklu gagni við að auka gæði starfseminnar. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur jafningjauðttektin þannig þjónað tilgangi sínum, þ.e. stuðlað að því að vinnubrögð stofnunarinnar við stjórnsýsluendurskoðun séu í enn betra samræmi við viðeigandi faglega staðla. Stofnunin hefur nú þegar hafist handa við að hrinda þeim úrbótatillögum sem settar eru fram í skýrslunni í framkvæmd. Þær hafa verið til hliðsjónar við gerð stefnumótandi starfsáætlunar fyrir árin 2013–15 og í tengslum við breytingar á uppbyggingu skýrslna. Tillögur um úrbætur á öðrum sviðum munu einnig verða skoðaðar ítarlega. Ríkisendurskoðun og stjórnsýslusvið hennar eru þakklát úttektarteyminu fyrir að stuðla að auknum gæðum í starfsemi stofnunarinnar til framtíðar.“

Viðauki 1: Úttektir sem jafningjauðttektin beindist að

Úttekt nr.	Tegund	Ráðuneyti	Titill	Mánuður útgáfu
1	Stjórnsýsluúttekt	Mennta- og menningarmálaráðuneyti	<i>Lánasjóður íslenskra námsmanna. Lánshæfi náms og þróun útlána</i>	Júní
2	Stjórnsýsluúttekt	Fjármálaráðuneyti	<i>Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannaúðsmála</i>	September
3	Stjórnsýsluúttekt	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	<i>Útvístun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands</i>	Mars
4	Stjórnsýsluúttekt	Velferðarráðuneyti	<i>Sameining í ríkisrekstri – 6. Embætti landlæknis</i>	Júní
5	Stjórnsýsluúttekt	Velferðarráðuneyti	<i>Skuldbindandi samningar – 2. Velferðarráðuneyti</i>	Desember
6	Sjálfstæð ábending	Mennta- og menningarmálaráðuneyti	<i>Ábending frá Ríkisendurskoðun. Úthlutun styrkja úr Rannsóknarsjóði</i>	Febrúar
7	Sjálfstæð ábending	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	<i>Beingreiðslur vegna sauðfjárræktar</i>	Desember
8	Eftirfylgni	Innanríkisráðuneyti	<i>Skýrsla um eftirfylgni: Samgönguframkvæmdir (2008)</i>	Máí

Viðauki 2: Hagmunaaðilar sem rætt var við

Alþingi:

Nefndarmenn og starfsfólk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

Ráðuneyti (starfsfólk):

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Fjármálaráðuneyti

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

Velferðarráðuneyti

Innanríkisráðuneyti

Viðauki 3: Úttektarteymið

Riksrevisjonen (ríkisendurskoðun Noregs)

Anne Heyerdahl

Riksrevisionen (ríkisendurskoðun Svíþjóðar)

Eiríkur Einarsson

Algemene Rekenkamer (ríkisendurskoðun Hollands)

Frank van den Broek

Marieke Gorree

Peter van der Knaap