



SKULDBINDANDI SAMNINGAR – 6

MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI

FEBRÚAR 2012

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIIS	6
1 INNGANGUR	9
2 SKULDBINDANDI SAMNINGAR MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIIS.....	10
2.1 Fjöldi, kostnaður og gildistími	10
2.2 Staða samningamála	13
2.3 Ákvæði skuldbindandi samninga.....	14
2.4 Eftirlit á samningstíma	15
2.5 Úttekt og endurskoðun samninga.....	18
2.6 Endurnýjun og framlenging samninga	20

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Á undanförunum árum hafa einstök fagráðuneyti gert fjölmarga samninga við samtök, einkaaðila og sveitarfélög um að þessir aðilar taki að sér tiltekin verkefni gegn greiðslum úr ríkissjóði. Ýmist standa fagráðuneytin eða stofnanir þeirra ein að samningunum eða með aðkomu annarra ráðuneyta. Í þessari úttekt Ríkisendurskoðunar er gerð grein fyrir könnun 71 samnings mennta- og menningarmálaráðuneytis sem nefndir eru undir yfirskriftinni „Skuldbindandi samningar“ í frumvarpi til fjárlaga. Áætlaður kostnaður við þá var 10,6 ma.kr. á árinu 2011. Þar af nam kostnaður við samninga við Ríkisútvarpið ohf., Háskólann í Reykjavík ehf. og Menntafélagið ehf. (Tækniskólann) 6,5 ma.kr. eða rúmlega helmingi áætlaðs kostnaðar á árinu 2011.

Í yfirliti frumvarps til fjárlaga um skuldbindandi samninga var áætlaður kostnaður vegna 76 samninga á árinu 2011. Tveir þeirra höfðu þá runnið sitt skeið, ein hafði aldrei verið virkjaður og kostnaður vegna þess fjórða var tvítalinn í yfirlitinu. Þá hefur fyrirkomulagi framhaldsfræðslu verið breytt þannig að það fellur ekki undir skuldbindandi samninga lengur. Í yfirlitinu voru því fimm samningar sem ekki hefði átt að telja upp þar. Á móti kemur að áætlaður kostnaður vegna Hörpu var ekki gefinn upp. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu stendur til að tilgreina samninginn framvegis í yfirlitinu. Upplýsingar í yfirlitinu gefa því ekki rétta mynd af stöðu skuldbindandi samninga mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Ákvæði samninga mennta- og menningarmálaráðuneytis eru um margt ólík. Algengast er að kveðið sé á um skil rekstrarupplýsinga en ákvæði um aðra eftirlitsþætti eru í þriðjungum samninga eða færri. 80% virkra samninga mennta- og menningarmálaráðuneytis gilda í lengri tíma en eitt ár. Engu að síður eru einungis 3% þeirra með ákvæði um reglulega endurskoðun samnings og 17% með ákvæði um úttekt á samningstíma. Þá vekur athygli að í 76% samninga er ekki gerð krafa um úttekt á verkefni eða ráðstöfun framlags ríkisins undir lok samningstíma. Áætlaður kostnaður vegna samninga án ákvæða um slíka úttekt er 6,2 ma.kr. á árinu 2011.

Við eftirlit sitt leggur ráðuneytið áherslu á yfirferð gagna og samskipti við samningaaðila. Ráðuneytið sinnir þó aðeins um helmingi þeirra eftirlitsþátta sem litið var til með reglubundnum hætti. Formlegar úttektir hafa ekki verið gerðar á öllum samningum með ákvæði þar um, heimildir til endurskoðunar hafa sjaldan verið nýttar og frestur til endurnýjunar hefur ekki verið virtur í öllum tilfellum. Þá hafa ekki verið gerðir samningar um framlög ríkisins til tveggja verkefna og gildistími um helming þeirra samninga sem úttektin náði til rann út fyrir árið 2011. Ástæðu þessa segir ráðuneytið meðal annars vera að draga hafi þurft úr útgjöldum og takast á við ný og aukin

**ÁÆTLAÐUR
KOSTNAÐUR VIÐ 71
SAMNING 10,6
MA.KR. Á ÁRINU
2011**

**UPPLÝSINGAR Í
YFIRLITI FJÁRLAGA
ÓFULLNÆGJANDI**

**GILDISTÍMI HELMINGS
SAMNINGANNA
ÚTRUNNINN**

vandamál og af þeim sökum hafi gerð og eftirfylgni samninga ekki fengið jafn mikið vægi í starfi þess eins og best væri á kosið.

Mikilvægt er að gildir samningar séu til um framkvæmd verkefna sem ríkið greiðir framlög til og að eftirlit með þeim sé skilvirkt. Sé ákvæðum samninga ekki fylgt eftir með skipulögðum verkferlum er hætta á að framkvæmd þeirra verði ekki eins og til er ætlast. Þetta á við um eftirlit og eftirfylgni líkt og aðra þætti samninga. Við gerð samnings verður að gæta þess að ákvæði um eftirlitshlutverk einskorðist við þau verkefni sem eftirlitsaðili getur og ætlar að sinna. Í svörum sínum tekur mennta- og menningarmálaráðuneyti fram að unnið sé að samræmingu eftirlits og eftirfylgni með framkvæmd samninga, auk þess sem vinnuferlum hefur verið breytt og tekið í notkun sérstakt upplýsingakerfi til þess að halda utan um eftirlit með samningum. Stefnit er að því að eftirliti ráðuneytisins með aðilum sem hafa slíka samninga verði í meginatriðum hagað á sama hátt og eftirliti með stofnunum ráðuneytisins.

Ráðuneytið hefur unnið að endurbótum á samningamálum sínum þar sem meðal annars hefur verið tekið upp það verklag að senda Ríkisendurskoðun afrit nýrra samninga. Stofnuninni berast nú afrit samninga skömmu eftir að þeir hafa verið undirritaðir og er það til fyrirmyndar. Verklag ráðuneytisins við ákvörðunartöku um framhald samstarfs er vel skilgreint. Einnig eru kröfur um upplýsingaskil og yfirferð slíkra upplýsinga í góðum farvegi þótt ekki sé unnið eftir skjalfestum verklagsreglum. Ráðuneytið skilar samningsaðilum í einstaka tilfellum skriflegu mati á innsendum upplýsingum og getur einnig komið mati sínu á framfæri á reglulegum fundum með þeim. Unnið hefur verið að leiðbeiningum vegna uppsetningar nýs upplýsingakerfis sem er ætlað að taka á ýmsum þáttum samningagerðar og eftirlits. Ríkisendurskoðun telur að skjalfesta þurfi verklagsreglur þar sem meðal annars verði tekið á meðferð innsendra upplýsinga og endurgjöf þeirra komið í formlegri farveg.

ÁBENDINGAR TIL MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

1. TRYGGJA ÞARF AÐ UNNIÐ SÉ SAMKVÆMT GILDUM SAMNINGUM

Ekki eru gildir samningar um öll verkefni sem mennta- og menningarmálaráðuneyti greiðir fyrir. Á árinu 2011 var áætlað að greiða 4,6 ma.kr. samkvæmt 35 útrunnum og tveimur ógildum samningum. Mikilvægt er að um framkvæmd verkefna sem ríkið greiðir framlög til séu gerðir formlegir samningar og þeir endurnýjaðir eftir þörfum. Mennta- og menningarmálaráðuneyti verður að ganga frá samningum um þessa þjónustu hið fyrsta ef ætlunin er að útvista þessum verkefnum.

2. SKJALFESTA ÞARF VERKLAGSREGLUR VEGNA SAMNINGAMÁLA

Mikilvægt er að mennta- og menningarmálaráðuneyti setji sér skýrar verklagsreglur um gerð samninga, umsjón og eftirlit með þeim þar sem meðal annars verði tekið á meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og endurgjöf þeirra komið í formlegri farveg. Skjalfesta þarf hver fer með eftirlit með samningum, hvað felst í því og hvernig því skuli sinnt.

3. BÆTA ÞARF YFIRLITIÐ „SKULDBINDANDI SAMNINGA

Tryggja þarf að yfirlitið „Skuldbindandi samningar“ í fjárlögum gefi rétta mynd af skuldbindingum mennta- og menningarmálaráðuneytis.

4. TRYGGJA ÞARF AÐ EFTIRLIT SÉ Í SAMRÆMI VIÐ ÁKVÆÐI SAMNINGA

Mikilvægt er að mennta- og menningarmálaráðuneyti sinni skyldum sínum sem eftirlitsaðili samninga. Því ber meðal annars að taka út þau verkefni sem samningar, lög og reglugerðir kveða á um og gera upp samninga undir lok samningstíma þeirra. Þá þarf að fylgjast með því á samningstíma hvernig fjárframlagi ríkisins er ráðstafað, hvort unnið er í samræmi við samning og hvort markmiðum sé náð.

5. SAMRÆMA ÞARF EFTIRLIT MEÐ SKULDBINDANDI SAMNINGUM

Mikilvægt er að öflugt eftirlit sé með öllum samningum sem gefnir eru upp í yfirliti mennta- og menningarmálaráðuneytis undir yfirskriftinni „Skuldbindandi samningar“ í fjárlögum. Þrátt fyrir að umsamin verkefni séu ólík og að frumkvæði að þeim hafi komið frá ólíkum aðilum þá heyrja þeir allir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti og eru á ábyrgð þess samkvæmt lögum.

6. SAMRÆMA ÞARF ÁKVÆÐI SKULDBINDANDI SAMNINGA

Skilgreina þarf hlutverk og aðkomu mennta- og menningarmálaráðuneytis að umsömdum verkefnum og eftirlit þess með framkvæmd samninga með skýrum og samræmdum hætti í samningum. Með því að samræma ákvæði skuldbindandi samninga má bæta samningsgerð og efla eftirlit.

7. TENGJA ÞARF GREIÐSLUR VIÐ MARKMIÐ, FRAMMISTÖÐU EÐA FRAMVINDU

Ríkisendurskoðun hvetur mennta- og menningarmálaráðuneyti til þess að tengja greiðslur samninga þar sem því verður við komið við markmið samninga, frammistöðu verksala og/eða framvindu verkefna. Með því að tengja mælikvarða við skilgreinda frammistöðu, til dæmis skil gagna og áfanga sem nást, má einnig veita samningsaðilum aðhald, setja greiðslum ákveðnar skorður og stuðla að bættri nýtingu framlaga.

8. MÓTA ÞARF REGLUR UM ÚTTEKTIR OG ENDURSKOÐUN Á SAMNINGSTÍMA

Efla þarf eftirlit og eftirfylgni langtímasamninga með reglulegum úttektum á samningstíma. Mikilvægt er að gera viðeigandi breytingar á samstarfi bendi reynsla af framkvæmd samnings til þess að breyta þurfi áherslum eða þörf fyrir umsamda þjónustu breytist. Fylgjast þarf með því á samningstíma hvernig fjárframlagi ríkisins er ráðstafað, hvort unnið er í samræmi við samning og hvort markmiðum sé náð.

9. GERA Á ÚTTEKTIR Á SAMNINGUM UNDIR LOK SAMNINGSTÍMA

Ákvörðunartöku um framhald samstarfs má bæta með því að styðjast við niðurstöður formlegra úttekta undir lok samningstíma þar sem lagt er mat á framkvæmd samnings, meðferð fjárframlaga ríkisins og þann árangur sem náðist. Mennta- og menningarmálaráðuneyti þarf að setja verklagsreglur um úttektir undir lok samningstíma og efla þannig samningsgerð og eftirlit.

VIÐBRÖGD MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI

„Mennta- og menningarmálaráðuneytið er í öllum aðalatriðum sammála ábendingum Ríkisendurskoðunar. Ábendingarnar varða hins vegar liðna tíð og eiga ekki lengur við um þá samninga, sem ráðuneytið vannur eftir eða er með í smíðum. Ábendingarnar eru að mestu í samræmi við þær breytingar, sem ráðuneytið hefur verið að móta og hrinda í framkvæmd á síðustu misserum og eiga við um samninga sem voru gerðir fyrir árið 2011. Nú er ýmist verið að endurnýja samninga eða endurnýjun er lokið.

Ástæða er til að rifja upp að fyrir tæplega 15 árum ákváðu stjórnvöld, undir forystu fjármálaráðuneytis, að innleiða samninga sem áttu að bæta rekstur ríkisins og skerpa á gagnkvæmum skyldum þess annars vegar og einkaaðila og sveitarfélaga hins vegar vegna rekstrar sem naut framlaga úr ríkissjóði. Mennta- og menningarmálaráðuneytið fylgdi þessari stefnu en beitti sér einnig fyrir því að ákvæði um forsendur og skilmála samninga voru tekin upp í lögum um framhaldsskóla og háskóla. Samningar ráðuneytisins og eftirlit með framkvæmd þeirra hefur þróast gegnum árin, eftir því sem reynsla hefur komist á þetta fyrirkomulag. Til dæmis eru ekki mörg ár síðan farið var að gera skriflega samninga um ráðstöfun styrkja.

Þótt allt hafi þetta verið til bóta þá hefur þetta bæst ofan á önnur verkefni ráðuneytisins og leitt til aukins álags á starfsfólk, þannig að oft hefur ekki tekist að ganga formlega frá samningum áður en greiðslur framlaga hófust, fylgja ákvæðum samninga nógu vel formlega eftir, eða endurnýja samninga jafnóðum og fyrri samningar runnu út. Möguleikar ráðuneytisins til þess að gera faglegar og fjárhagslegar kröfur hafa gjarnan verið litlir í þeim tilvikum sem fjárveitingar til verkefna hafa verið ákveðnar án aðkomu ráðuneytisins, en því síðan ætlað að gera samninga og annast eftirlit með þeim.

Á árinu 2010 gerði Ríkisendurskoðun, að beiðni ráðuneytisins, úttektir á þremur skólum, sem voru reknir af einkaaðilum með framlögum úr ríkissjóði samkvæmt samningum þar að lútandi. Úttektirnar leiddu í ljós að ýmislegt var með öðrum hætti hjá skólunum en ráðuneytið hafði vænst og að ráðuneytið hefði þurft að fylgja samningunum mun fastar og formlegar eftir. Þetta leiddi til þess að snemma á árinu 2011 var ráðist í að endurskoða fyrirkomulag þessara mála í ráðuneytinu. Ákveðið var að samræma ákvæði samninga eftir því sem við átti, auka áherslu á að skilgreina markmið hvers samnings eins vandlega og unnt er og að þróa mælikvarða á þau eftir því sem er hægt. Þá var ákveðið að herða kröfur um upplýsingaskil, auka formlegt eftirlit og formleg

samskipti við einkaaðila með rekstrarsamninga og að herða á ákvæðum um ábyrgð og vanefndir að hálfu þess sem fær framlög samkvæmt samningi. Til að auka gagnsæi gagnvart almenningi, hagsmunaaðilum og Alþingi er ætlast til þess að sá sem gerir rekstrar- eða þjónustusamning við ráðuneytið birti m.a. á vefsíðu sinni samninginn, ársreikning sinn, greinargerðir um framkvæmd samningsins, úttektarskýrslur og önnur gögn sem varða framkvæmd samningsins og viðkomandi starfsemi. Ráðuneytið stefnir að því að birta samningana einnig á vef sínum og eru sumir þeirra nú þegar aðgengi- legir þar. Undirbúningur og framkvæmd þessara breytinga hefur verið flókin og tíma- frek vegna þess hve ráðuneytið hefur átt í samskiptum við marga aðila vegna þeirra. Þar má nefna fjármálaráðuneyti, Ríkisendurskoðun og forsvarsmenn margra félaga og sjálfseignarstofnana, sem fyrir liggur að endurnýja samninga við.

Margir samningar ráðuneytisins runnu út á árunum 2008–2011, án þess að vera endurnýjaðir formlega jafn óðum þótt samningssamband hafi haldið áfram eins og ekkert hafi breyst. Einnig voru nokkrir samningar til í drögum, sem ekki hafði tekist að ganga endanlega frá fyrir árið 2008, en var eigi að síður unnið eftir. Eftir að ný samningsform lágu fyrir hefur verið unnið að endurnýjun samninga um verkefni sem eiga að halda áfram. Ráðuneytið og margir samstarfsaðilar þess, höfðu bundið ákveðnar vonir við að framlög gætu haldið áfram að aukast eins og árin á undan. Þá skall skyndilega á alvar- leg efnahagskreppa, sem leiddi til þess að stjórnvöld þurftu að skera niður ríkisútgjöld. Vegna þeirrar miklu óvissu sem hefur ríkt síðan í ríkisfjármálum og viðbótarálags, sem af þessu leiddi á fámenna stjórnarsýslu, hefur dregist að endurnýja samninga eftir því sem þeir hafa runnið út á tíma. Að auki fela ný samningsform í sér auknar kröfur til bæði ráðuneytisins og samstarfsaðila þess.

Fyrstu samningarnir, sem gerðir voru samkvæmt nýju formi, voru undirritaðir haustið 2011 og þá var einnig tekið í notkun sérstakt upplýsingakerfi til að vakta ákvæði í samningum og minna umsjónarmenn samninga á að kalla eftir gögnum, boða fundi, inna greiðslur af hendi og svo framvegis. Kerfið á einnig að tryggja yfirsýn yfir sam- ninga. Í maí 2011 var leiðbeiningum, verklagsreglum og verkferlum vegna undirbúnings og eftirlits með samningum bætt við gæðahandbók ráðuneytisins. Sama er að segja um meðferð umsókna um styrki, veitingu þeirra, skilmála, kröfur um upplýsingagjöf og eftirlit með ráðstöfun styrkja. Skilmálar koma fram í styrkbréfum auk þess að vera birtir á vef ráðuneytisins.

Ráðuneytið hefur í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar gert grein fyrir þeim breyting- um og umbótum, sem það hefur unnið að til að koma samningum í betri farveg. Ráðu- neytið setti sér gæðastefnu og markmið á árinu 2007 auk þess að setja í gæðahandbók fjölmargar verklagsreglur um meðferð mála. Á árinu 2011 voru gerðar verklagsreglur um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum og úthlutun styrkja, eins og áður er getið. Áfram er og verður unnið að því að þróa þessar reglur og setja verklagsreglur á fleiri sviðum, meðal til að tryggja skilvirkt eftirlit með samningum.

Innan ráðuneytisins er einnig verið að fara yfir hvernig helst er hægt að halda uppi því fjölbætta eftirliti, sem lög og reglur gera ráð fyrir að ráðuneytið sinni með stofnunum

sínum, samningum og framkvæmd þeirra laga og reglugerða, sem gilda um málaflokka ráðuneytisins. Verkaskipting ráðuneytisins og ýmissa annarra opinberra aðila vegna eftirlits er að sumu leyti óljós og því viðbúið að það sé ekki nógu markvisst. Eitt af því sem verður fjallað um við yfirferðina er hlutverk og fyrirkomulag úttekta. Í reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni, sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs, er gert ráð fyrir að við samningslok skuli verkkaupi gera sérstaka úttekt á framkvæmd samnings og hana skuli leggja til grundvallar ákvörðun um framhald rekstrarverkefnis. Vegna þess hve ráðuneytið hefur takmarkaða möguleika á að gera formlegar úttektir á samningum hefur það óskað í nokkrum tilvikum eftir að Ríkisendurskoðun gerði slíkar úttektir á grundvelli lagaheimilda sinna og sérþekkingar. Ráðuneytið lætur hins vegar gera úttektir á faglegu starfi í framhaldsskólum og háskólum á grundvelli lagaákvæða og áætlana þar að lútandi. Fleiri og umfangsmeiri úttektir munu leiða til mikils útgjaldaauka fyrir ráðuneytið, sem það þarf þá að fá fjárveitingar fyrir.

Að lokum er rétt að nefna að til að fylgja eftir reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga er í ráðuneytinu langt komin vinna við gerð skriflegra verklagsreglna um eftirlit þess með framkvæmd fjárlaga. Þar verður meðal annars fjallað um fjárhagslegt eftirlit vegna samninga.“

1 INNGANGUR

Í úttektum sínum hefur Ríkisendurskoðun iðulega orðið þess áskynja að bæta þurfi meðferð samninga sem ráðuneyti og stofnanir gera við samtök, einkaaðila eða sveitarfélög um tiltekin verkefni. Þá hafa þingmenn lýst áhuga á því að fá upplýsingar um umfang framlaga, hvernig þeim er ráðstafað og hvernig eftirliti með samningum er háttað. Ákveðið var að kalla eftir afritum allra rekstrar- og þjónustusamninga ríkisins í árslok 2010 og leiddi yfirferð þeirra í ljós að um fjórðungur samninga sem greitt var eftir á árinu 2011 var útrunninn.

Í kjölfarið ákvað stofnunin að skoða nánar framkvæmd, eftirlit og eftirfylgni ráðuneyta með tilteknum flokki samninga sem skilgreindur er sem „skuldbindandi samningar“ í fjárlögum. Þess ber að geta að ráðuneytin fara með yfirstjórn mála sem undir þau heyra, marka stefnu og hafa eftirlit með fjárreiðum stofnana sinna. Með þessari úttekt er leitast við að fá yfirsýn um stöðu mála, m.a. hve mikið er um að greitt sé eftir útrunnum samningum, hvernig eftirlitshlutverk er skilgreint í samningum og hvernig ráðuneyti sinna samningamálum. Við úttektina er m.a. stuðst við reglugerðir¹ um samninga sem ráðuneyti og stofnanir gera en ekki er lagt mat á það hvort ákvæði í samningum séu tæmandi eða viðeigandi lýsing á eftirlitshlutverki ráðuneyta og stofnana þeirra. Í úttektinni er lögð megináhersla á að kanna hvort starfað er í samræmi við ákvæði samninga.

Ráðherrum er heimilt að gera rekstrar- og þjónustusamninga við samtök, einkaaðila eða sveitarfélög um verkefni sem heyra undir ráðuneyti þeirra. Ýmist gerir ráðherra slíka samninga einn og sér eða í samstarfi við aðra ráðherra. Þá geta ráðherrar gert samninga ásamt fjármálaráðherra samkvæmt heimild í 30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997. Samkvæmt 5. gr. reglna nr. 83/2000, um láns- og reikningsviðskipti í A-hluta ríkissjóðs, ber stofnun að leita skriflegrar heimildar fjármálaráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis fyrir öllum skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga. Henni er jafnframt óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum án þess að fyrir liggja heimild í lögum eða samþykki ráðuneytis.

Skýrsla sú sem hér liggur fyrir er sjötti hluti úttektar Ríkisendurskoðunar á skuldbindandi samningum einstakra ráðuneyta. Vinna við sambærilegar athuganir hjá öðrum ráðuneytum er hafin og verða niðurstöður þeirra gerðar opinberar þegar þær liggja fyrir.

Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

¹ Reglugerð nr. 262/1999 um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum um verklegar framkvæmdir og rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

**FJÓRÐUNGUR
SAMNINGA VAR
ÚTRUNNINN**

**MEGINÁHERSLAN AÐ
KANNA HVORT
ÁKVÆÐUM
SAMNINGA ER FYLGT**

**SJÖTTI HLUTI
ÚTTEKTAR Á
SKULDBINDANDI
SAMNINGUM**

2 SKULDBINDANDI SAMNINGAR MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIS

71 SAMNINGUR SKOÐAÐUR

2.1 FJÖLDI, KOSTNAÐUR OG GILDISTÍMI

Á undanförunum árum hafa einstök fagráðuneyti gert fjölmarga skuldbindandi samninga við samtök, einkaaðila og sveitarfélög um tiltekin verkefni. Mat á því hvernig til tekst varpar meðal annars ljósi á það hvort markmið samnings náist, hvort samningsaðili sinni verkefni með viðunandi hætti, hvort breyta þurfi samstarfinu eða hvort verkefni sé ef til vill betur komið hjá öðrum samningsaðila eða hjá ríkinu. Í þessari úttekt er sjónum eingöngu beint að 71 samningi mennta- og menningarmálaráðuneytis sem skilgreindur er í yfirlitinu „Skuldbindandi samningar“ í fjárlögum og var virkur á árinu 2011 (sbr. töflu 2.1). Með virkum samningum er átt við samninga sem greitt var eftir á árinu 2011, hvort sem gildistími þeirra var útrunninn eða ekki.

2.1 Samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis			
	FJÖLDI SAMNINGA	ÁÆTLAÐUR KOSTNAÐUR 2011 (M.KR.)	GILDISTÍMI
HÚSSTJÓRNARSK. Í REYKJAVÍK	1	28	1998–2001
VERZLUNARSKÓLI ÍSLANDS	1	856	1999–2005
HÚSSTJÓRNARSK. HALLORMSSTAÐ	1	26	2002–05
ÍSÍ – AFREKSSJÓÐUR	1	25	2004–08
LISTAHÁSKÓLI ÍSLANDS	1	614	2005–09
VIÐSKIPTAHÁSKÓLINN BIFRÖST	1	305	2005–09
ÍSLENSKA ÓPERAN	1	134	2006–09
ÍSÍ – SÉRSAMBÖND	1	62	2006–09
HVALASAFN Á HÚSAVÍK	1	5	2007–09
ÍSÍ – FERÐASJÓÐUR	1	54	2007–09
HÁSKÓLASETUR VESTFJARÐA	1	86	2006–10
HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK	1	1.911	2006–10
FRÆDSLUMIÐSTÖÐ Í FÍKNIVÖRNUM	1	4	2007–10
HÖNNUNARSAFN ÍSLANDS	1	8	2007–10
SNORRSTOFA	1	19	2007–10
CAPUT TÓNLISTARHÓPUR	1	4	2008–10
HÖNNUNARMÍÐSTÖÐ ÍSLANDS	1	9	2008–10
IÐNMENNT	1	3	2008–10
KAMMERSVEIT REYKJAVÍKUR	1	4	2008–10
KVIKMYNDAHÁTÍÐ Í REYKJAVÍK	1	6	2008–10
REYKJAVÍKUR AKADEMÍAN	1	16	2008–10
STÓRSVEIT REYKJAVÍKUR	1	3	2008–10
ÞEKINGARSETUR VESTMANNAEYJA	1	23	2008–10

ENDURMENNTUN FRAMH.SK.KENNARA	1	34	2010
HAFNARFJARÐARLEIKHÚSIÐ	1	7	2010
KEILIR	1	102	2010
SÍMENNTUNARMÍÐSTÖÐVAR	10	174	2010
REYKJANESBÆR – VÍKINGANAUST	1	15	2006–11
HEKLUSETUR	1	5	2007–11
MENNINGARSTARF Á AKUREYRI	1	120	2007–11
STRANDAGALDUR, GALDRASÝN	1	5	2007–11
FENEYJARTVÍÆRINGURINN	1	10	2010–11
BÓKAMESSA Í FRANKFURT	1	100	2011
KYNNINGARMÍÐSTÖÐ ÍSL. MYNDLISTAR	1	13	2011
HÍ VEGNA MENNTUNAR TANNSMÍÐA	1	12	2007–12
LÆKNINGAMINJASAFN ÍSLANDS	1	10	2007–12
RÚV	1	2.963	2007–12
LISTAHÁTIÐ Í REYKJAVÍK	1	29	2009–12
TÓNLISTARSAFN ÍSLANDS	1	5	2009–12
HRAÐBRAUT	1	142	2011–12
SÍLDARMINJASAFN ÍSLANDS	1	11	2011–12
LUNDUR SES.	1	33	2003–13
EVROPUVERKEFNI Á SVIÐI ÆSKUL.MÁLA	1	9	2007–13
TÆKNISKÓLINN	1	1.595	2008–13
GUNNARSSTOFNUN	1	29	2009–13
FJÖLMENNT, FULLORÐINSFRÆÐSLA	1	223	2011–13
MENNINGARSAMNINGAR	7	139	2011–13
ÞEKINGARNET AUSTURLANDS	1	51	2011–13
ÞEKINGARSETUR SUÐURLANDS	1	14	2011–13
ÞEKINGARNET ÞINGEYINGA	1	35	2011–13
FRÆÐSLUMÍÐSTÖÐ ATV.LÍFSINS	1	110	2011–15
IÐNSKÓLINN Í HAFNARFIRÐI	1	132	1999–2024
FJÖLÍS LJÓSRITUN Í SKÓLUM	1	55	ÓTÍMABUNDIÐ
ÍSÍ – LYFJAEFTIRLIT	1	12	ÓTÍMABUNDIÐ
IÐNNEMASAMBANDIÐ	1	6	ÓTÍMABUNDIÐ
MENNTASKÓLI BORGARFJARÐAR	1	164	ÓUNDIRRITAÐ
SAMTALS	71	10.565	

Vert er að geta þess að í yfirliti frumvarps til fjárlaga voru listaðir upp 76 samningar og var áætlaður kostnaður við þá 11,3 ma.kr. á árinu 2011. Þegar Ríkisendurskoðun óskaði eftir afritum af samningunum kom hins vegar í ljós að tveir samningar höfðu runnið sitt skeið og einn samningur hafði aldrei verið virkjaður. Þá var einn samningur tvítalinn í yfirliti ráðuneytisins í frumvarpinu. Enn fremur hefur fyrirkomulagi framhaldsfræðslu, þ.e. tækifæri til náms fyrir fullorðna sem ekki hafa lokið formlegu námi á framhaldsskólastigi, verið breytt þannig að nú renna framlög ríkisins í Fræðslusjóð samkvæmt lögum og ber ráðuneytið ábyrgð á fjárreiðum og umsýslu með sjóðnum. Því er í raun ekki lengur um skuldbindandi samning að ræða og kannar ráðuneytið nú hvort rétt sé að gefa framlag til Fræðslusjóðs upp í töflunni. Þannig falla fimm samningar ekki undir skilgreiningu Ríkisendurskoðunar á virkum skuldbindandi samningi. Áætlaður kostnaður við þá var 695 m.kr. árið 2011. Ríkisendurskoðun telur á hinn bóginn að í yfirlitinu hefði þurft að gera grein fyrir samningi um árlegt framlag til Hörpu til 35 ára frá opnunardegi, þ.e. fyrir tímabilið 2011 til 2046. Samtals mun fram-

**SAMNINGAR GEFNIR
UPP Í FJÁRLÖGUM
SEM EKKI ERU VIRKIR
LENGUR**

lag ríkisins nema 14,6 ma.kr. á verðlagi ársins 2011. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu stendur til að birta samninginn í yfirliti um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga ársins 2013. Ríkisendurskoðun telur þörf á að skoða nánar þau álitamál sem uppi kunna að vera um eðli samningsins áður en úr því verður skorið með hvaða hætti rétt sé að tilgreina hann í reikningsskilum ríkisins. Í nýrri skýrslu stofnunarinnar, *Ríkisábyrgðir og aðrar fjárhagslegar skuldbindingar sem ekki koma fram í fjárlögum eða fjáraukalögum* (janúar 2012), er vikið að slíkum álitamálum. Þar er meðal annars bent á að sé litið á samninginn sem beinan styrk til byggingar hússins án annarra skuldbindinga en að styrkurinn gangi til byggingarinnar skuli samkvæmt reikningsskilastaðal um styrkveitingar færa samanlagða styrktarfjárhæðina til skuldar í ríkisreikningi.

Áætlaður kostnaður vegna samninga við Ríkisútvarpið ohf., Háskólann í Reykjavík ehf. og Menntafélagið ehf. (Tækniskólann) var samtals 6,5 ma.kr. á árinu 2011 eða 61% þess kostnaðar sem til skoðunar er. Samningarnir voru gerðir til 4–5 ára en samningur við Háskólann í Reykjavík ehf. rann út á árinu 2010.²

Ráðuneytið styrkir starf fræðslu- og símenntunarmiðstöðva víðs vegar um land með það að markmiði að auðvelda fólki aðgengi að námi og efla fullorðinsfræðslu. Í níu tilfellum er um að ræða samninga sem runnu út árið 2010 en í einu tilfalli, Námsflokka Hafnarfjarðar, byggjast greiðslur á bréfaskiptum ráðuneytis og miðstöðvarinnar, þ.e. miðstöðin sendir árlega beiðni til ráðuneytisins þar sem óskað er eftir greiðslu styrksins. Ráðuneytið óskar á sama tíma eftir greinargerð um ráðstöfun fjárins.

Menningarsamningar eru samstarfssamningar iðnaðarráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis við samtök sveitarfélaga. Tilgangur þeirra er að efla menningarstarf og beina stuðningi ríkis og sveitarfélaga við menningarstarf og menningartengda ferðaþjónustu í einn farveg. Með samstarfi ráðuneytanna í þessum eignum er stefnt að því að koma í veg fyrir skörun verkefna milli ráðuneyta og draga úr flækjustigi samninga. Iðnaðarráðuneyti greiðir framlag sitt til mennta- og menningarmálaráðuneytis sem annast greiðslur samkvæmt samningum og hefur aðallega sinnt eftirliti og eftirfylgni með þeim. Fylgst er með starfsemi menningarráða með reglulegu samráði við menningarfulltrúa. Eftirlit með framkvæmd samninganna fer fram með yfirferð fyrirbyggjandi gagna, svo sem styrktarauglýsinga, úthlutunarreglna, lista yfir úthlutanir, ársskýrslna og ársreikninga. Vegna breytinga á styrkveitingum fjárlaganefndar eru fyrirhugaðar breytingar á menningarsamningum þar sem þeim verður ætlað meira hlutverk en nú er.

Ráðuneytið hefur gert tvo samninga fyrir hönd stofnana sinna sem framfylgja þeim án beinnar aðkomu ráðuneytisins þrátt fyrir að það sé skráður verkkaupi. Um er að ræða samninga við Lund ses. um nemendagarða á Akureyri og Nýsi hf. (nú Taper ehf.) vegna húsnæðis fyrir Iðnskólann í Hafnarfirði. Áætlaður kostnaður vegna þeirra var 165 m.kr. á árinu 2011.

² Í janúar 2012 var tilkynnt um samning mennta- og menningarmálaráðherra við Háskólann í Reykjavík. Samningurinn gildir frá 1. janúar 2012 til ársloka 2016.

2.2 STAÐA SAMNINGAMÁLA

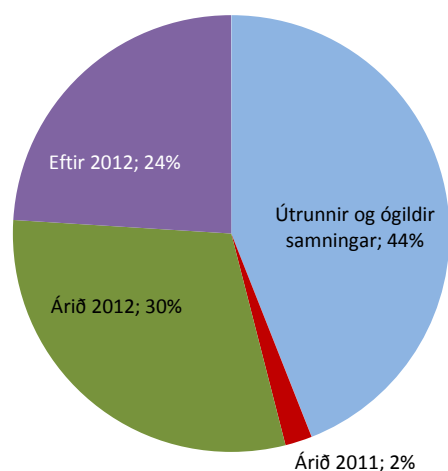
Á árinu 2011 var greitt samkvæmt 37 útrunnum og/eða ógildum samningum og var áætlaður kostnaður vegna þeirra 4,6 ma.kr. Í svörum ráðuneytisins kom fram að ein ástæða þess að svo margir samningar hafa ekki verið endurnýjaðir sé hversu flókið og tímafrekt það hefur reynst. Vísar ráðuneytið til þess að forsendur fyrir ýmsum verkefnum sem felist í samningum ráðuneytisins og fjárstuðningi ríkisins við einkaaðila hafi veikst í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Jafnframt hafi verið uppi áform um breytingar á safnamálum sem muni fyrirsjáanlega hafa áhrif á samninga sem þeim tengjast og hafi gerð samninga um safnamál því verið frestað. Þá hafi komið í ljós að samskipti ráðuneytisins við samningsaðila hafi ekki verið nægilega formleg og eftirlit þess með upplýsingagjöf ekki verið nægilega öflugt auk þess sem ráðuneytið skorti heimildir til þess að bregðast við vanefndum. Ráðuneytið hafi því unnið að því að endurbæta samninga og endurskipuleggja eftirlit með þeim. Í kjölfar úttekta sem ráðuneytið óskaði eftir að Ríkisendurskoðun gerði á þremur samningum ráðuneytisins árið 2010 (Keilir, RES orkuskipti og Hraðbraut) hafi samningsskilmálar tekið breytingum og eftirlit með samningum verið eftt.

Ríkisendurskoðun bendir á að tíu ár eru liðin frá því að samningur um Hússtjórnarskólann í Reykjavík rann út og sex ár frá því að samningar um Hússtjórnarskólann á Hallormsstað og Verzlunarskóla Íslands runnu út. Þessa samninga hefði átt að endurnýja fyrir bankahrun haustið 2008. Þá bendir stofnunin á að um framlög ríkisins til tveggja verkefna hafa ekki verið gerðir samningar. Annars vegar er um að ræða framlög til Námsflokka Hafnarfjarðar vegna fræðslu- og símenntunarstarfsemi en eins og fram kom í kafla 2.1 byggjast greiðslur til miðstöðvarinnar á afgreiðslu innsendra beiðna. Hins vegar er um að ræða framlög til Menntaskóla Borgarfjarðar. Gerð voru drög að samningi sem taka átti gildi í ársbyrjun 2010 en hann hefur aldrei verið undirritaður. Nauðsynlegt er að um framkvæmd verkefna sem ríkið greiðir framlög til séu gerðir formlegir samningar.

**ÁÆTLAÐUR
KOSTNAÐUR VEGNA
ÚTRUNNINGNA EÐA
ÓGILDRA SAMNINGA
4,6 MA.KR. ÁRIÐ
2011**

**GERA VERÐUR
FORMLEGA
SAMNINGA UM
FRAMLÖG RÍKISINS**

2.2 Fjárhagslegt vægi samninga eftir því ári sem gildistími þeirra rennur út (staðan í desember 2011)



Áætlaður kostnaður við þann 71 samning sem hér um ræðir nemur 11 ma.kr. á árinu 2012. Þar af eru um 5 ma.kr., eða 46%, vegna samninga sem voru útrunnir fyrir árið 2011 eða runnu út á árinu.³ Í ljósi þess hversu margir samningar hafa ekki verið endurnýjaðir þótti Ríkisendurskoðun ástæða til að kanna hvernig viðræðum vegna þeirra sjö samninga sem runnu út á árinu 2011 miðar. Ekki er gert ráð fyrir endurnýjun allra samninganna en unnið er að gerð nýrra samninga um fjögur verkefni sem ráðuneytið mun greiða framlag til á árinu 2012. Ríkisendurskoðun hyggst fylgjast með endurnýjun og framlengingu samninga og hefur óskað eftir afritum nýrra samninga jafnóðum og þeir verða gerðir. Ráðuneytið hefur unnið að endurbótum á samningamálum sínum og meðal annars tekið upp það verklag að senda Ríkisendurskoðun afrit nýrra samninga. Stofnuninni berast nú afrit samninga skömmu eftir að þeir hafa verið undirritaðir og er það til fyrirmyndar.

Samningum sem ráðuneytið stendur að var komið á með ýmsum hætti, bæði að ósk ráðuneytisins sjálfs og að frumkvæði annarra, svo sem Alþingis. Ráðuneytið segir eftirlit með þeim aðilum sem þiggja framlög sem fjárveitingarvaldið ákvæður felast fyrst og fremst í því að taka á móti og yfirfara greinargerð aðila um framkvæmd viðkomandi verkefnis og fjárhagsuppgjör eða ársreikning. Af svörum ráðuneytisins að dæma lítur út fyrir að eftirliti með hluta þeirra samninga sem heyra undir ráðuneytið sé ábótavant. Ríkisendurskoðun telur þetta áhyggjuefni. Þá er eftirlit ólíkt eftir því hvort um er að ræða styrktarsamninga, stofnkostnaðarsamninga, verkefnasamninga, rekstrarsamninga eða þjónustusamninga. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að eftirlit með öllum samningum sem gefnir eru upp í yfirlitinu „Skuldbindandi samningar“ sé í meginatriðum með sambærilegum hætti, sama hvers eðlis þeir eru eða hvernig þeim var komið á. Þó er eðlilegt að taka tillit til umfangs og fjárhæðar samninga. Jafnframt bendir stofnunin á að kanna þarf með hvaða hætti eðlilegt sé að gera grein fyrir styrktarsamningum, sbr. skýrslu stofnunarinnar, *Ríkisábyrgðir og aðrar skuldbindingar sem ekki koma fram í fjárlögum eða fjárukalögum* (janúar 2012).

EFTIRLIT MEÐ ÖLLUM
SKULDBINDANDI
SAMNINGUM
VERÐUR AÐ VERA
SAMBÆRILEGT

2.3 ÁKVÆÐI SKULDBINDANDI SAMNINGA

Úttekt Ríkisendurskoðunar á skuldbindandi samningum mennta- og menningarmálaráðuneytis einskorðaðist við eftirlitshlutverk þess og var ákvæðum samninga skipt í flokka (sbr. töflu 2.3). Af yfirlitinu að dæma er ljóst að samræma þarf upplýsingar sem fram koma í samningum ráðuneytisins. Algengt er að í samningunum séu ákvæði um skil rekstrarupplýsinga, en ákvæði um aðra eftirlitsþætti eru í þriðjungi samninga eða færri. Að mati Ríkisendurskoðunar er samræming ákvæða í samningum mikilvæg. Slík samræming stuðlar að bættri samningsgerð og einfaldar og auðveldar um leið bæði eftirlit og eftirfylgni með samningum.

SAMRÆMA ÞARF
ÁKVÆÐI
SKULDBINDANDI
SAMNINGA

³ Tveir samninganna hafa verið endurnýjaðir. Í janúar 2012 kynnti ráðuneytið endurnýjun samnings við Háskólann í Reykjavík og í febrúar var tilkynnt um endurnýjun samnings við Háskólann á Bifröst. Aðeins eru til óundirrituð drög að samningi um Menntaskóla Borgarfjarðar og um Námsflokka Hafnarfjarðar hefur ekki verið gerður samningur. Áætlaður kostnaður vegna þessa hefur verið flokkaður með þeim samningum sem eru útrunnir og ógildir.

2.3 Hlutfall virkra samninga með ákvæðum um eftirfarandi atriði	
UPPLÝSINGAR UM REKSTUR	89%
FRESTUR TIL ENDURNÝJUNAR SAMNINGA	34%
SKILYRÐI FYRIR GREIÐSLUM	32%
ÚTTEKT UNDIR LOK SAMNINGSTÍMA	24%
SAMRÁÐSFUNDIR/HEIMSÓKNIR RÁÐUNEYTIS	23%
EFTIRLIT RÁÐUNEYTIS MEÐ FRAMKVÆMD SAMNINGS	21%
SAMRÁÐ UM VERKEFNAVAL/ÞJÓNUSTU	18%
ÚTTEKT Á SAMNINGSTÍMA	17%
MÓTTAKA OG GREINING GAGNA (T.D. REKSTRARUPPLÝSINGA)	7%
RÁÐUNEYTI VEITIR RÁÐGJÖF OG/EÐA HELDUR NÁMSKEIÐ	6%
ÁRLEG/REGLULEG ENDURSKOÐUN SAMNINGS	3%

80% virkra samninga mennta- og menningarmálaráðuneytis gilda lengur en eitt ár. Engu að síður eru einungis 3% samninga með ákvæði um reglulega endurskoðun samnings og 17% samninga með ákvæði um úttekt á samningstíma. Í mörgum samningum kemur fram að endurskoða megi samning ef annar eða báðir aðilar fara fram á slíkt, ef aðstæður eða verkefni breytast o.þ.h. Víða eru ákvæði um endurskoðun þó ekki nægilega skýr til þess að ljóst sé hver skilyrði hennar eru. Athygli vekur að í 65% samninga eru greiðslur ekki tengdar markmiðum samnings, frammistöðu samningsaðila og/eða framvindu verkefnis og nemur áætlaður kostnaður vegna þeirra 4,6 ma.kr. á árinu 2011. Þá vekur athygli að í 76% samninga er ekki gerð krafa um úttekt á verkefni eða ráðstöfun framlags ríkisins undir lok samningstíma. Áætlaður kostnaður vegna samninga án ákvæða um slíka úttekt er 6,2 ma.kr. á árinu 2011.

**65% SAMNINGA, UM
4,6 MA.KR., ÁN
ÁKVÆÐA UM SKILYRÐI
GREIÐSLNA**

2.4 EFTIRLIT Á SAMNINGSTÍMA

Ráðuneytið leggur áherslu á samskipti við samningsaðila og öflun upplýsinga og sinnir reglulega um helmingi þeirra ákvæða sem litið var til. Úttektir hafa ekki verið gerðar með formlegum hætti á öllum samningum, heimildir til endurskoðunar sjaldan verið nýttar og frestur til endurnýjunar ekki verið virtur í öllum tilfellum (nánar verður vikið að þessu í næstu köflum). Þá segir ráðuneytið að það veiti „ekki faglegar leiðbeiningar eða ráðgjöf um innra starf í framhaldsskólum hvort sem þeir eru reknir af ríkinu eða öðrum.“ Vekur þetta svar furðu í ljósi þess að í fjórum samningum kemur fram að samningsaðili eigi „sama rétt á faglegum leiðbeiningum og ráðgjöf frá ráðuneytinu og aðrir framhaldsskólar“. Fram hefur komið að tilgangur ákvæðisins sé að mismuna ekki framhaldsskólum eftir rekstrarformi. Þetta ákvæði eða annað sambærilegt er ekki í þjónustusamningum sem ráðuneytið er að undirbúa við rekstraraðila einkarekinna framhaldsskóla um þessar mundir. Sé ákvæðum samninga ekki fylgt eftir með skipulögðum verkferlum er hætta á að framkvæmd þeirra verði ekki eins og til er ætlast. Þetta á við um eftirlit og eftirfylgni líkt og aðra þætti samninga. Við gerð samnings verður að gæta þess að ákvæði um eftirlitshlutverk einskorðist við þau verkefni sem eftirlitsaðili getur og ætlar að sinna.

**EFTIRLIT Í SAMRÆMI
VIÐ ÁKVÆÐI Í UM
HELMINGI TILVIKA**

Eftirliti ráðuneytisins er eins og áður sagði aðallega sinnt með fundum og yfirferð innsendra upplýsinga. Almennt eru haldnir reglulegir fundir um samningana og kallað eftir gögnum, svo sem ársreikningum og greinargerðum, eftir því sem við á. Í svörum sínum tekur ráðuneytið fram að unnið sé að samræmingu eftirlits og eftirfylgni með framkvæmd þjónustusamninga, auk þess sem vinnuferlum hafi verið breytt og tekið í notkun sérstakt upplýsingakerfi til að halda utan um eftirlit með samningum. Upplýsingakerfið bjóði upp á þann möguleika að skrá atriði sem þarf að fylgjast með og varða framkvæmd samnings, svo sem skil á gögnum, yfirferð þeirra, fundarhöld og að framlög séu greidd á réttum tíma. Stefnt er að því að eftirliti ráðuneytisins með aðilum sem það hefur gert slíka samninga við verði í meginatriðum hagað á sama hátt og eftirliti með stofnunum ráðuneytisins.

Ákvæði um eftirlit mennta- og menningarmálaráðuneytis með framkvæmd samninga er einungis í 21% samninga þess. Ráðuneytið gefur eftirfarandi skýringu á þessu:

Samkvæmt 15. gr. reglugerðar nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni hefur verkkaupi eftirlit með framkvæmd samnings en getur falið það öðrum sé það tilgreint í samningi. Samkvæmt þessu er ekki nauðsynlegt að tilgreina í þjónustusamningi sem ráðuneytið gerir að það annist eftirlit með honum, þótt það sé oftast gert.

Ráðuneytið hefur litið svo á að „það hafi eftirlit með samningum sem það gerir nema það feli öðrum að annast eftirlitið og að það sé óþarfi að taka alltaf fram í samningum að það annist eftirlit“. Ríkisendurskoðun getur fallist á þetta sjónarmið ráðuneytisins að því gefnu að vísað sé til reglugerðar nr. 343/2006 í samningum. Þá bendir stofnunin á mikilvægi þess að gæta samræmis við gerð samninga. Telja má að það sendi misvísandi skilaboð að sumir samningar innihaldi slík ákvæði en aðrir ekki.

UPPLÝSINGAR UM STARFSEMI

Í 63 af 71 virkum samningi mennta- og menningarmálaráðuneytis er kveðið á um að það skuli reglulega fá upplýsingar um rekstur samningsaðila, til dæmis ársreikninga, ársskýrslur, áætlanir eða upplýsingar um raunverulegan fjölda nemendaígilda. Greiðslur vegna þriðjungs þeirra eru ýmist háðar skilum slíkra gagna, framkvæmdar á grundvelli innsendra gagna eða gerðar upp með hliðsjón af upplýsingum sem berast, svo sem fjölda nemenda. Þá er sérstaklega tekið fram í fjórum samningum að innsend gögn séu notuð til þess að staðfesta að greiðslur séu í samræmi við samninga.

Feli ákvæði samninga í sér einhvers konar samþykkt ráðuneytis á upplýsingum er mikilvægt að yfirfara þau gögn sem berast. Sé það ekki gert getur það orðið til þess að ráðuneytið greiði óafvitandi fyrir þjónustu sem ekki er í samræmi við samning. Sendi aðili á samningstíma umsamin gögn sem fela í sér upplýsingar um að starfsemi sé með öðrum hætti en um var samið getur orðið erfitt að sækja bætur vegna samningsbrota hafi ráðuneytið ekki yfirfarið gögnin og gert viðeigandi athugasemdir.

Ekki eru til skjalfestar verklagsreglur um meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og varðveislu þeirra en um verklag ráðuneytisins segir það meðal annars:

**MIKILVÆGT AÐ
YFIRFARA ÞAU GÖGN
SEM BERAST**

Reynt hefur verið að fylgjast með hvort umsamin gögn hafi borist og kallað eftir þeim ef þau hafa ekki borist. Oftast skila samningsaðilar gögnum án þess að kallað sé eftir þeim sérstaklega, enda kveðið á um það í samningum. Oft hefur verið farið yfir gögnin sameiginlega á fundum ráðuneytisins og samstarfsaðila. Með tilkomu sérstaks upplýsingakerfis sem heldur utan um framkvæmd samninga verður eftirfylgni samninga mun nákvæmari en til þessa.

Í einstaka tilfellum skilar ráðuneytið samningsaðila skriflegu mati á upplýsingum sem sendar eru en einnig getur ráðuneytið komið mati sínu fram á fundum samningsaðila. Upplýsingar um fjölda nemenda o.þ.h. berast á samræmdu formi, samanburður er gerður til dæmis við forsendur fjárlaga og eru upplýsingarnar lagðar til grundvallar uppgjöri á fjárveitingum og rýndar í tengslum við fjárlagagerð. Gefi innsend gögn til efni til athugasemda er óskað skýringa, munnlegra eða skriflegra eftir því sem ástæða þykir. Ekki hafa verið settar skriflegar verklagsreglur um meðferð innsendra gagna en þau eru skráð í málaskrá ráðuneytisins og varðveitt í skjalasafni samkvæmt þeim leiðbeiningum sem ráðuneytið hefur unnið að í tengslum við uppsetningu nýs upplýsingakerfis. Um skráningu slíkra verklagsreglna segir ráðuneytið: „vinnuferlar og verklagsreglur ráðuneytisins eru í sífelltri þróun og munu ef til vill verða látnar taka til þessara atriða“. Ríkisendurskoðun telur að móta þurfi stefnu um samningamál og eftirlit ráðuneytisins þar sem meðal annars er tekið á meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og endurgjöf þeirra komið í formlegri farveg.

**KOMA ÞARF
MEÐFERÐ INNSENDRA
GAGNA OG
ENDURGJÖF Í
FORMLEGRI FARVEG**

Átta samningar hafa ekki ákvæði um upplýsingaskil. Í svörum ráðuneytisins kemur fram að skýringuna megi rekja til þess að ekki var gert ráð fyrir skilum á fjárhagsupplýsingum eða ársskýrslum í eldri samningum þar sem þess var ekki talin þörf þegar samningarnir voru gerðir. Stendur til að herða á þessum kröfum í samningum sem ráðuneytið mun gera í framtíðinni.

SKILYRÐI FYRIR GREIÐSLUM

Í þriðjungu virkra samninga eru upplýsingaskil skilyrði fyrir greiðslu eða þær tengdar umsaminni þjónustu með einhverjum hætti. Í fjölda samninga eru ákvæði um að komi í ljós að framlög hafi verið notuð í öðru skyni en til verkefna sem samningur tekur til, framkvæmd verkefnis sé ekki í samræmi við samþykktar áætlanir og markmið og/eða samningsaðili uppfylli ekki skyldur sínar samkvæmt samningi þá áskilji ráðuneytið sér rétt til að stöðva greiðslur, krefjast endurgreiðslu og rifta samningi. Þá eru dæmi um samninga þar sem kveðið er á um að samningsaðili greiði tilgreint lágmarksframlag til verkefnis á móti framlagi ráðuneytis.

Eftirlit með umræddum skilyrðum fer að mestu fram með yfirferð gagna, svo sem ársreikninga og ársskýrslna, auk þess sem ráðuneytið fundar með samningsaðilum til þess að meta hvort skilmálar samnings séu uppfylltir. Í samningum við flesta framhaldsskóla og háskóla kemur fram að greiðslur taki mið af raunfjölda ársnema og samsetningu þeirra. Upplýsingar um þessa þætti eru yfirfarnar við árlega fjárlagagerð. Gefi upplýsingarnar tilefni til að breyta fjölda sem greitt er fyrir samanborið við forsendur fjárlaga þá er það gert við fjárlagagerðina eða með sérstöku uppgjöri sé um óráðstaf-

**RÁÐUNEYTIÐ
LEGGUR ÁHERSLU Á
YFIRFERÐ GAGNA**

aðar fjárveitingar á safnlið að ræða. Áhersla ráðuneytisins á yfirferð gagna er í samræmi við ákvæði samninga en í tæplega 90% þeirra er kveðið á um upplýsingaskil og samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er stefnt að því að hækka það hlutfall enn frekar. Að mati Ríkisendurskoðunar eru kröfur um upplýsingar um starfsemi samningsaðila og yfirferð slíkra upplýsinga mikilvægur hluti eftirlits með framkvæmd samninga. Stofnunin telur því vinnubrögð ráðuneytisins í þessum efnum vera í góðum farvegi.

AÐEINS ÞRIÐJUNGUR VIRKRA SAMNINGA MEÐ ÁKVÆÐI UM SKILYRÐI GREIÐSLNA

Ríkisendurskoðun bendir þó á að aðeins þriðjungur virkra samninga hefur ákvæði um skilyrði greiðslna. Þetta hlutfall þarf að hækka. Tenging greiðslna við skilgreinda frammistöðu verksala, svo sem gæði þjónustu, framvindu verkefnis eða hvort markmið samnings náist, stuðlar að því að aðeins sé greitt fyrir starfsemi sem uppfyllir þarfir og stenst tilskildar kröfur. Ríkisendurskoðun óskaði eftir skýringum á því hvers vegna greiðslur eru ekki almennt tengdar við frammistöðu samningsaðila og var svar ráðuneytisins svo:

Forsenda fyrir því að hægt sé að greiða samkvæmt skilgreindri frammistöðu er að hægt sé að mæla frammistöðu á ótvíræðan hátt. Því miður eru ekki forsendur fyrir slíku nema í fáum tilvikum en ráðuneytið leitast við að nýta slíka aðferðafræði eftir því sem unnt er talið, s.s. við greiðslur til framhaldsskóla og háskóla.

Ríkisendurskoðun bendir á að skilgreind frammistaða samningsaðila getur einfaldlega falið í sér það að skila tilteknum gögnum sem sýni fram á að unnið sé í samræmi við samning og að þjónusta sé af þeim gæðum/magni sem um var samið. Í helmingi þeirra samninga mennta- og menningarmálaráðuneytis sem nú hafa ákvæði um skilyrði fyrir greiðslu hefur greiðsla verið tengd við upplýsingaskil með einhverjum hætti. Ýmist er þá um að ræða að fjárhæðir velti á þeim upplýsingum sem fram koma í innsendum gögnum eða að greiðsla fari fram þegar tilgreind gögn hafi borist. Slík aðferð er af hinu góða og til þess fallin að veita samningsaðilum visst aðhald.

2.5 ÚTTEKT OG ENDURSKOÐUN SAMNINGA

Í fjórðungi virkra samninga mennta- og menningarmálaráðuneytis er kveðið á um úttekt undir lok samningstíma. Ákvæði um úttektir á samningstíma er að finna í 17% virkra samninga og tvo samninga á að endurskoða reglulega á samningstíma. Athygli vekur að ekki er hærra hlutfall samninga með ákvæði um úttektir á verkefnum og meðferð fjárframlags ríkisins á samningstíma í ljósi þess að 80% samninga ráðuneytisins eru gerðir til lengri tíma en eins árs.

Úttektir á 14 eldri samningum ráðuneytisins sem runnu út á árinu 2010 og tveimur samningum sem runnu út á árinu 2009 hefðu átt að fara fram undir lok samningstíma samkvæmt ákvæðum þeirra. Níu þessara samninga hafa verið endurnýjaðir og enn er unnið samkvæmt öðrum sjö útrunnum samningum sem hefði átt að taka út. Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um það með hvaða hætti úttektirnar fóru fram og hvers vegna ekki sé gerð krafa um það í öllum samningum að úttekt á verkefninu og meðferð fjármuna ríkisins fari fram á samningstíma og/eða undir lok hans. Um úttektirnar hafði ráðuneytið eftirfarandi að segja:

LÁGT HLUTFALL SAMNINGA MEÐ ÁKVÆÐI UM ÚTTEKTIR

Ákvæði samninga byggja yfirleitt á 17. gr. reglugerðar nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem gerir ráð fyrir að við samningslok skuli verktaki gera sérstaka úttekt á framkvæmd samnings til að meta hvernig til hafi tekist á samningstímanum. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur í mörgum rekstrar- og styrktarsamningum sínum sett ákvæði um að gerð skuli úttekt áður en samningur er endurnýjaður, til þess að eiga möguleika á að gera slíkt og eiga þá nægan aðgang að gögnum án þess að viðsejandi geri athugasemdir. Í reglugerðinni er ekki kveðið á um það hversu ítarleg úttektin skuli vera eða hvernig skuli standa að henni og hversu miklu skuli kosta til verksins.

Ríkisendurskoðun barst afrit úttektarskýrsla sem menningarráð fengu aðkeypta aðila til þess að gera á sjö menningarsamningum. Aðrir samningar með ákvæði um úttekt hafa ekki verið teknir formlega út og segir ráðuneytið það vera vegna þess að það ræður hvorki yfir þeim fjármunum né mannafla sem þarf til þess að vinna ítarlegar úttektir á framkvæmd allra samninga. Óháðir sérfræðingar gera gæðaúttektir á skólum á öllum skólastigum samkvæmt áætlun þar að lútandi og eru úttektarskýrslur birtar á vefsíðu ráðuneytisins. Þá fer ákveðin rýni og eftirlit fram þegar einkareknir skólar sækja um viðurkenningu ráðuneytisins á því að þeir uppfylli skilyrði laga og reglugerða um framhaldsskóla en slík viðurkenning er forsenda þjónustusamnings við ráðuneytið. Við mat á því hvort endurnýja skuli samning fara starfsmenn ráðuneytisins yfir ársskýrslur, ársreikninga og önnur fyrirliggjandi gögn ásamt því að rifja upp samskiptasögu. Um þessar athuganir eru ýmist gerð minnisblöð með tillögum til ráðherra um áframhald samningssambands eða niðurstaða þeirra höfð til hliðsjónar við endurnýjun samnings. Ríkisendurskoðun bendir á að með formlegum úttektum samninga undir lok samningstíma eru þeir gerðir upp og mat lagt á þann árangur sem náðist. Stuðlar yfirferð á þessu tagi að bættri samningsgerð við endurnýjun eða framlengingu samninga.

Ákvæði 12 samninga tilgreina að gera skuli úttekt á umsömdum verkefnum á samningstíma en aðeins barst Ríkisendurskoðun afrit af einni skýrslu um slíka úttekt. Ráðuneytið gerir ráð fyrir heimild í samningum til þess að gera sjálf eða fela aðilum á þess vegum að gera úttektir á öllum eða einstaka þáttum í rekstri aðila sem það gerir samninga við. Þar sem lagaheimildir ráðuneytisins til að afla gagna eru takmarkaðar verður miðað við að semja um aðgang að þeim. Um það hvort það áformi að gera úttektir eða kannanir á framkvæmd samninganna á samningstíma segir ráðuneytið að það ráðist af „tílefnum og hversu mikið fé ráðuneytið hefur til ráðstöfunar, en vonandi verður hægt að gera úttektir á samningum áður en þeir renna út.“ Ríkisendurskoðun leitaði álits mennta- og menningarmálaráðuneytis á því hvort eðlilegt væri að ákvæði um úttektir á samningstíma og reglulega endurskoðun væru í öllum langtíma-samningum þess. Ráðuneytið telur ekki nauðsynlegt að setja ákvæði um reglulega endurskoðun í alla samninga þar sem ekki sé kveðið á um slíkt í þeim lögum og reglugerðum sem ráðuneytið fer eftir við gerð samninga. Ráðuneytið metur við gerð samninga hvort þörf sé á ákvæði um endurskoðun eða hvort samningur gefi nægilegan sveigjanleika til að bregðast við breytingum. Þá hefur það ekki bolmagn til að endurskoða alla samninga árlega án verulegrar fjölgunar starfsmanna. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að úttektir verði gerðar á framkvæmd langtímasamninga á samningstíma þeirra. Slík yfirferð veitir meðal annars upplýsingar um það hvernig

SJÖ SAMNINGAR TEKNIR ÚT UNDIR LOK SAMNINGSTÍMA

EINN AF 12 SAMNINGUM MEÐ ÁKVÆÐI UM ÚTTEKT Á SAMNINGSTÍMA TEKINN ÚT

ÚTTEKTIR Á SAMNINGSTÍMA MIKILVÆGAR

fjárframlagi er ráðstafað, hvort unnið sé í samræmi við samning og hvort markmiðum sé náð og gætu niðurstöður hennar bent til þess að endurskoða þyrfti samning.

SKILGREINING MARKMIÐA OG MÆLIKVARÐA

Áður en samið er um verkefni ætti að skilgreina markmið og ávinning þess. Það stuðlar að markvissri framkvæmd samninga og auðveldar mat á árangri á samningstíma og við samningslok. Því er mikilvægt að skilgreina verkefni vel þegar um þau er samið hvort sem er í kröfulýsingu, samningi eða fylgiskjölum hans. Ráðuneytið hyggst leggja aukna áherslu á markmiðasetningu og þróun mælikvarða í tengslum við flesta þjónustu- og styrktarsamninga sem það gerir og fagnar Ríkisendurskoðun þeim áformum.

SKILGREINA ÞARF VERKEFNI, MARKMIÐ OG MÆLIKVARÐA

2.6 ENDURNÝJUN OG FRAMLENGING SAMNINGA

Í 34% virkra samninga er kveðið á um að samningsaðilar ákveði fyrir tilgreinda dagsetningu hvort stefna skuli að endurnýjun eða framlengingu samnings. Algennt er að umræða um framhald samstarfs fari fram í reglulegum samskiptum ráðuneytisins við samningsaðila. Að sögn ráðuneytisins er í flestum tilfellum gengið út frá því við gerð samnings að stofnað sé til langtímasambands nema annar hvor aðilinn vanræki skyldur sínar eða forsendur breytist. Samningar séu eigi að síður gerðir til tiltekins tíma og ákvörðun tekin um hvað tekur við þegar samningur rennur út. Sé ráðgert við upphaf samnings að slíta samningssambandi að samningstíma loknum þá er það látið koma skýrt fram í samningi en að öðrum kosti er það tilkynnt á samningstímanum.

Níu virkir samningar sem innihéldu ákvæði af þessu tagi runnu út án þess að ráðuneytið hefði gengið frá samningi um endurnýjun og leitaði Ríkisendurskoðun skýringa á því. Í flestum eða öllum tilfellum hafa samningsaðilar óskað eftir framlengingu, ýmist skriflega eða munnlega á fundum en skýringuna á því hvers vegna samningar eru enn ófrágengnir segir ráðuneytið vera óvenjulegar aðstæður á síðustu árum, svo sem óvissu um forsendur fyrir samningum vegna niðurskurðar ríkisútgjalda, álag á starfsfólk og samdrátt hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins. Þá hefur ráðuneytið endurmetið efni samninga, áherslur sínar og vinnubrögð við undirbúning samninga og eftirlit með þeim.

Ákvörðun um framhald samstarfs er tekin af yfirstjórn ráðuneytisins og er þá litið til markmiða ráðuneytisins, fyrirliggjandi gagna og reynslu af samstarfi við samningsaðila. Við ákvörðunartöku um framhald menningarsamninga er litið til árangursmats og ákvörðunar Alþingis um fjárveitingar. Ríkisendurskoðun telur að við ákvörðunartöku um áframhaldandi samstarf þurfi að liggja fyrir tilteknar upplýsingar, svo sem árangursmat gildandi samnings, mat á þörf fyrir þjónustu og markmið með nýjum samningi, auk þess sem líta þarf til þeirra fjármuna sem til ráðstöfunar eru. Verklag ráðuneytisins er að mestu í samræmi við þetta sjónarmið stofnunarinnar.

NÍU SAMNINGAR EKKI ENDURNÝJADIR INNAN TILSKILINS FRESTS