

Forsætisráðherra
Jóhanna Sigurðardóttir
Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg

22. júní 2009

F-365
SA/bb

150 Reykjavík

Með bréfi dags. 4. mars sl. óskaði forsætisráðuneytið eftir því að Ríkisendurskoðun færi yfir fyrirbyggjandi samninga við utanaðkomandi ráðgjafa og verktaka á vettvangi forsætisráðuneytisins, einkum þeirra sem gerðir voru í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Óskað var eftir að Ríkisendurskoðun yfirfæri umfang samninganna, undirbúning og afmörkun verkefna, eftirfylgni og vinnubrögð. Þá var þess jafnframt óskað að Ríkisendurskoðun gerði tillögu til forsætisráðuneytisins um endurskoðun vinnubragða við gerð samninga við utanaðkomandi sérfræðinga, ef tilefni þætti til, og gætu nýst Stjórnarráðinu í framtíðinni.

Verklag við athuginina

Til að afla upplýsinga um aðkeypta sérfræðiþjónustu ráðuneytisins átti Ríkisendurskoðun fundi með starfsmönnum ráðuneytisins þar sem farið var yfir samninga, sem í gildi voru á tímabilinu 1. janúar 2008 til 1. apríl 2009, spurst fyrir um forsendur ráðuneytisins fyrir vali á sérfræðingum og samskipti við þá, einkum þá sem voru ráðnir til aðstoðar ráðuneytinu í kjölfar bankakreppunnar. Ráðuneytið lagði fram afrit samninga ásamt margvíslegum öðrum gögnum um samskipti starfsmanna þess við ráðgjafana sem og gögn um vinnu þeirra. Ríkisendurskoðun fór yfir samningana og ýmis gögn þeim tengd. Einnig voru allar fjárhagsupplýsingar vegna kaupa ráðuneytisins á sérfræðiþjónustu á fyrrgreindu tímabili skoðaðar. Leitað var frekari upplýsinga og skýringa eftir því sem efni þóttu til.

Samningarnir voru skoðaðir með eftirfarandi atriði í huga en þau eru að mati Ríkisendurskoðunar lykilatriði þegar tekin er ákvörðun um kaup á ráðgjöf og annarri sérfræðiþjónustu:

- Fór fram mat á þörf fyrir ráðgjafann og hvort hægt var að fela starfsmönnum ráðuneytisins verkefnið?
- Hvernig var að valinu staðið og hvers vegna var viðkomandi ráðgjafi valinn?

- Var gengið úr skugga um hvort bjóða ætti verkið út í samræmi við lög, verklagsreglur og leiðbeiningar um útboð?
- Var gerður formlegur samningur við ráðgjafann?
- Kemur skýrt fram í samningnum í hverju ráðgjöfin er fólgin, hverju ráðgjafinn ber að skila og hvert umsamið verð fyrir ráðgjöfina er?
- Var gerð áætlun um umfang verkefnisins og heildarkostnað við það?
- Var fylgst með framgangi verksins og greiðslum til ráðgjafans?
- Var skipaður umsjónarmaður/tengiliður við ráðgjafann?
- Fór fram mat á vinnu ráðgjafans?

Samningar um kaup á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu

Eftirtaldir samningar á vegum forsætisráðuneytisins að fjárhæð 5 m.kr. og hærri voru skoðaðir:

Ráðgjafi	Tegund ráðgjafar	Greitt 2008/2009	Áætluð heildar- fjárhæð	Athugasemd
Headland	Breskt fyrirtæki sem aðstoðaði við almannatengsl (PR).	13,1 m.kr.	13,1 m.kr	Lokið
Retainer & Company AS	Norskt fyrirtæki sem annaðist almannatengsl og krísustjórnun (PR and media relations, crisis management and crisis communication).	6,5 m.kr.	6,5 m.kr	Lokið
McKinsey & Company	Alþjóðlegt ráðgjafafyrirtæki sem var ráðuneytinu og sérstökum starfsmanni þess til aðstoðar í upphafi bankakreppunnar, m.a. við að halda utan um og samhæfa viðbrögð. Starfaði einnig fyrir Fjármálaeftirlitið.	42,6 m.kr.	42,6 m.kr	Lokið
Lovells LLP	Bresk lögfræðistofa sem veitti ráðgjöf vegna hugsanlegra málaferla ríkisins við bresk stjórnvöld og aðstoð vegna samskipta við Eftirlitsstofnun EFTA o.fl.	109,3 m.kr.	109,3 m.kr	Lokið hjá forsætisráðuneytinu
LOGOS	Íslensk lögfræðistofa sem m.a. er með skrifstofu í London Lögfræðiráðgjöf í tengslum við bankahrúnið.	33,8 m.kr.	33,8 m.kr	Lokið
Kaarlo Vilho Jännäri	Finnskur sérfræðingur sem falið var að skoða löggjöf um banka og framkvæmd bankaeftirlits.	10,6 m.kr.	10,6 m.kr.	Lokið
Mats Josefsson	Sænskur sérfræðingur sem ráðinn var til að stýra endurskipulagningu bankakerfisins.	9,0 m.kr.	29,0 m.kr	Áætlað

Oliver Wyman	Alþjóðlegt fyrirtæki sem ráðið var til að aðstoða við endurskipulagningu bankakerfisins. Starfar einnig fyrir Fjármálaeftirlitið. Áætlaður kostn. er 300 þús. EUR.	51,3 m.kr.	Ólokið. Verður líklega greitt af fjármálaráðuneyti.
Sýslumaður Snæfellinga	Verkefni við umsýslu þjóðlendna o.fl.	10,0 m.kr.	Árlegt framlag. Embættið fékk fjárheimild til að mæta þessu.
Gunnar G. Vigfússon	Skrásetning og skönnun á filmum sem hann hefur tekið fyrir ráðuneyti og forsetaemb.	6,3 m.kr.	9,2 m.kr. Áætlað
Kolviður	Kolefnisjöfnun á bílafloata ríkisins.	12,5 m.kr.	Óvíst Framhald ekki á forræði forsætisráðun.
Rannsóknarstofnun í fjármálum við Háskólann í Reykjavík	Safna upplýsingum um og sinna rannsóknum á íslensku efnahagslífi með það að markmiði að auka þekkingu og skilning á því.	20,0 m.kr.	30,0 m.kr. Upphaflega samningsfjárh. var 80 m.kr. Var síðan endurskoðuð.
InDevelop Íslandi ehf	Breyting á starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins og á heilbrigðiskerfinu. Breyting á starfshæfni og starfshæfismati.	38,8 m.kr.	Óvíst Óákveðið um framhald og umfang.

Lög, reglugerðir og leiðbeiningar um opinber innkaup

Við kaup á þjónustu ráðgjafa gilda eftir því sem við getur átt lög um opinber innkaup nr. 84/2007. Tilgangur þeirra er „að tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu.“ Þá má benda á að markmið innkaupastefnu ríkisins, sem samþykkt var í nóvember 2002, eru að skapa traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum.

Í lögnum um opinber innkaup er m.a. mælt fyrir um með hvaða hætti opinberum stofnunum og ríkisfyrirtækjum beri að standa að útboðum og opinberum innkaupum. Þar er skýrt kveðið á um að bjóða skuli út öll vörukaup yfir 5 m.kr. og aðkeypta þjónustu og framkvæmdir yfir 10 m.kr. Þessar fjárhæðir taka breytingum skv. vísitölu. Skyld er að bjóða út samninga á Evrópska efnahagssvæðinu ef fjárhæðir fara yfir viðmiðunarmörk sem skv. reglugerð nr. 807/2007 nema 11,7 mkr. fyrir vöru- og þjónustusamninga. Við innkaup undir viðmiðunarfjárhæðunum skal þeirri meginreglu fylgt að nota útboðsformið til verðákvörðunar á vörum og framkvæmdum og í öllum tilfellum skal gera verðsamanburð. Við ákveðnar aðstæður má falla frá útboðsforminu. T.d. er í c- lið 33. gr. laganna að finna svohljóðandi heimild til þess að sneiða hjá útboði: „Þegar innkaup eru algerlega nauðsynleg vegna aðkallandi neyðarástands sem stafar af ófyrirsjáanlegum atburðum og ekki er unnt að standa við fresti í almennu útboði, lokuðu útboði eða samningskaupum skv. 32. gr. Þær aðstæður sem vísað er til sem aðkallandi neyðarástands mega ekki undir neinum kringumstæðum vera á ábyrgð kaupanda.“

Ennfremur er rétt að vekja athygli á leiðbeiningum um innkaup og samningagerð sem stjórnvöld hafa gefið út. Má þar nefna handbók fjármálaráðuneytisins um þjónustusamninga frá 2005, en megintilgangur hennar er að leiðbeina um gerð og framkvæmd þjónustusamninga. Einnig má benda á handbók fjármálaráðuneytisins og Ríkiskaupa um opinber innkaup frá 2008. Hún er ætluð öllum þeim sem koma að opinberum innkaupum, jafnt kaupendum sem seljendum vöru og þjónustu, en bókinni er ætlað að veita handhægt yfirlit og skýringar við lög um opinber innkaup og reglur sem þeim tengjast. Þar koma fram nánari upplýsingar um á hvern hátt fyrirtæki og stofnanir í eigu ríkisins skuli standa að kaupum á vörum og þjónustu. Þess má auk geta að Ríkiskaup hafa gert rammamninga um kaup á lögfræðiráðgjöf, endurskoðun og reikningshald ásamt ráðgjöf í upplýsingatækni.

Ríkisendurskoðun hefur áður skoðað kaup ríkisaðila á ráðgjöf og annarri sérfræðiþjónustu. Skýrsla um það efni var gefin út árið 2000 og upplýsingar sem þar birtust um kaup ríkisaðila voru að hluta til uppfærðar árið 2005. Kannanir sem stofnunin hefur gert á innra eftirliti ráðuneyta hafa m.a. tekið á verklagi við gerð samninga sem þau hafa gert og hvernig haldið er utan um þá.

Mat og tillögur Ríkisendurskoðunar

Skipta má samningum ráðuneytisins á árinu 2008 við ráðgjafa í tvennt. Annars vegar er um að ræða samninga sem ráðuneytið gerði í kjölfar bankahrunsins í október. Þeir fela yfirleitt í sér kaup á ráðgjöf af erlendum aðilum og skera sig úr hvað varðar umfang og kostnað. Hins vegar eru samningar sem ekki tengjast bankahruninu og eru þeir almennt mun umfangsminni.

Mat á þörf fyrir ráðgjafa

Í viðræðum við forsvarsmenn ráðuneytisins kom fram að í kjölfar bankahrunsins hafi skapast mikil þörf fyrir sérfræðiþekkingu sem hvorki ráðuneytið né aðrar ríkisstofnanir bjuggu yfir. Stjórnvöld hafi mjög skyndilega þurft að hafa mikil samskipti við erlend stjórnvöld og fjölmiðla vegna málefna bankanna, og þurft að kanna lagalega stöðu sína bæði gagnvart erlendum stjórnvöldum og eftirlitsaðilum. Þá hafi samkomulag við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn kveðið á um að íslensk stjórnvöld létu sérfróða og óháða erlenda aðila skoða og aðstoða við tiltekna þætti. Talsmenn ráðuneytisins hafa einnig gert Ríkisendurskoðun sambærilega grein fyrir mati ráðuneytisins á þörf fyrir ráðgjöf og aðra sérfræðiþjónustu sem ekki tengist bankahruninu og afleiðingum þess.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur forsætisráðuneytið gert fullnægjandi grein fyrir ákvörðunum sínum um að leita til ráðgjafa og annarra sérfræðinga og eru ekki gerðar neinar athugasemdir við það mat. Þá er ljóst að ráðuneytið fylgdist vel með framkvæmd samninganna og brást að jafnaði við minnkandi þörf fyrir ráðgjöf með því að minnka eða ljúka að fullu viðskiptum við viðkomandi ráðgjafa.

Val á ráðgjafa

Svo sem að framan er rakið fór Ríkisendurskoðun yfir það með ráðuneytinu hvernig staðið var að vali á ráðgjafa eða öðrum sérfræðingum. Fæstir þeirra samninga sem ráðuneytið gerði á umræddu tímabili voru boðnir út. Að mati Ríkisendurskoðunar má færa rök fyrir því að margir þeirra samninga sem gerðir voru fyrst eftir bankahrunið í október geti fallið undir undantekningarákvæði c-liðar 33. gr. laga nr. 84/2007. Kaupin hafi þannig verið algerlega nauðsynleg vegna aðkallandi neyðarástands sem stafaði af ófyrirsjáanlegum atburðum og því hafi verið nauðsynlegt að sneiða hjá almennu útboði. Ljóst er að atburðarrás var mjög hröð, þörfin brýn og mjög erfitt hefði verið við þær aðstæður að bjóða út kaup á ráðgjöf, ekki síst þar sem nauðsynlegt var talið að leita til erlendra aðila.

Ríkisendurskoðun gerir með hliðsjón af atvikum ekki athugasemdir við að útboð er tengdust sérfræðipjónustu í tengslum við bankahrunið skyldu ekki hafa farið fram. Þá verður ekki annað séð en eðlilega hafi verið staðið að vali ráðgjafa eins og málum var háttað. Sumir þeirra sem ráðuneytið leitaði til þekktu til mála hér á landi vegna starfa sinna fyrir stjórnvöld svo sem FME. Aðrir voru ýmist ráðnir eftir ábendingum eða að viðkomandi sérfræðingar buðu fram aðstoð sína að fyrra bragði. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekkert komið fram sem bendir til annars en að eðlilega hafi verið að málum staðið.

Þegar frá leið bankahruninu, staðan varð ljósari og þau verkefni sem framundan voru skýrðust, sköpuðust skilyrði til að fylgja fyrimælum í lögum um opinber innkaup og kaupa þjónustu á grundvelli útboða. Sama máli gegnir um verkefni sem ekki tengjast bankahruninu og ekki geta falið í sér algerlega nauðsynleg viðbrögð við neyðarástandi. Þrátt fyrir þetta hefur ráðuneytið almennt ekki boðið út kaup á sérfræðipjónustu. Það gildir m.a. um kaup á ráðgjöf frá InDevelop Ísland ehf. og frá Rannsóknarstofnun í fjármálum við HR. Í síðast nefnda tilfellinu telur ráðuneytið reyndar að frekar hafi verið um að ræða styrkveitingu en sérfræðikaup og vísar til þess að áður hafi sambærilegri samningar verið gerðir við HÍ sem og ASÍ og önnur stéttarfélag. Þá hafi sérstök fjárveiting á fjárlögum verið ætluð til þess að styrkja slíka efnahagsráðgjöf á vegum annarra en ríkisins. Að mati Ríkisendurskoðunar má það vera rétt að þessi samningur feli fremur í sér styrkveiting en eiginleg ráðgjafarkaup. Almennt hefur verið litið svo á að stjórnvöld hafi mikið sjálfðæmi um hvaða starfsemi þau styrkja og með hvaða skilyrðum. Þó er rétt að benda á álit Umboðsmanns Alþingis þar sem mælt er til þess að styrkir séu auglýstir og veittir á grundvelli umsókna, sbr. mál 4351/2005. Einnig hefur Ríkisendurskoðun lagt áherslu á að um styrkveitingar séu gerðir samningar þar sem skilyrði eru sett um ráðstöfun fjárens og eftirlit.

Þá er ljóst að bjóða hefði átt út ráðgjafarverkefnið sem InDevelop var falið. Telur Ríkisendurskoðun að ráðuneytið þurfi að endurskoða verklag sitt við kaup á sérfræðipjónustu. Leiki vafi á því hvort kaup séu útboðsskyld eða hvort fara eigi einhverja aðra viðurkennda leið er rétt að ráðuneytið ráðfæri sig við Ríkiskaup um málið.

Samningar við ráðgjafa og þóknanir til þeirra

Í öllum tilvikum liggja fyrir skriflegir samningar við ráðgjafa og aðra sérfræðinga. Þar kemur m.a. fram í hverju þjónusta þeirra er fólgin og ýmis skilyrði og fyrirvarar. Yfirleitt er samið um ákveðna þóknun á vinnustund eða á viku en einnig tíðkast að gerður sé samningur um heildarþóknun vegna vinnu ráðgjafans. Fyrirnefnda aðferðin er algeng þegar umfang ráðgjafarinnar liggur ekki fyrir í byrjun. Ljóst er að kostnaður vegna erlendra ráðgjafa er yfirleitt mun hærri en innlendra. Einn samningur við erlenda lögfræðiskrifstofu sker sig sérstaklega úr vegna hás tímagjalds. Það er engu að síður ljóst að í ákveðnum tilvikum var ekki kostur á öðru en að leita til erlendra ráðgjafa og sætta sig við þá þóknun sem þeir kunna að setja upp. Í sumum tilvikum virðist ráðuneytinu þó hafa tekist að semja um lækkun á uppsettri þóknun ráðgjafans. Allir samningar ráðuneytisins eru samþykktir (undirritaðir) af til þess bærnum aðilum.

Einn samningur ráðuneytisins um kaup á sérfræðiþjónustu er við ríkisaðila, þ.e. Sýslumann Snæfellinga. Um er að ræða verkefni við umsýslu þjóðlenda o.fl. sem er á forræði forsætisráðuneytis og var haft samráð um þetta við dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Ljóst er að áhugi er á því að finna minni sýslumannsembættum á landsbyggðinni ný verkefni og er þetta eitt dæmið um slíkt. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ljóst sé með hvaða hætti faglegr og fjárhagslegri ábyrgð er háttáð þegar sýslumannsembætti taka að sér verkefni fyrir önnur ráðuneyti.

Eftirlit með störfum ráðgjafa og mat á vinnu þeirra

Ríkisendurskoðun kannaði með hvaða hætti ráðuneytið fylgdist með störfum ráðgjafa, hvernig þeir gerðu grein fyrir vinnu sinni og hvernig staðið var að greiðslum til þeirra. Ákveðnir starfsmenn ráðuneytisins fengu það hlutverk að annast samskiptin við ráðgjafa og hafa þeir m.a. fylgst með framgangi vinnunnar og kallað eftir skýringum og yfirlitum um vinnu þeirra eftir því sem tilefni er til. Ekki annað að sjá en vel hafi verið fylgst með greiðslum til ráðgjafa og leitast við að kaupa ekki meiri þjónustu en þörf er talin á. Almennt virðist ráðuneytið vel sátta við hvernig til hefur tekist þótt vissulega vaxi mönnum í augum kostnaður við sum ráðgjafarverkefni. Ekki er hægt að segja að fram fari eiginlegt mat á vinnu ráðgjafans í lok verkefnis, í það minnsta er hvergi gerð skrifleg grein fyrir því í gögnum málsins. Æskilegt er að slíkt formlegt mat fari fram þannig að læra megi af reynslunni.

Að lokum

Kaup á ráðgjöf og annarri sérfræðiþjónustu er mikilvægur og vaxandi þáttur í starfsemi ráðuneyta og annarra ríkisaðila, þótt sjaldgæft sé að bregðast þurfi við jafn skyndilega og s.l. haust. Kaup á slíkri þjónustu er iðulega vandasamari en á ýmissi annarri þjónustu og vöru, ekki síst vegna þess að erfiðara getur verið að staðla kröfur um gæði þjónustunnar. Þá er mat á hæfi ráðgjafa oft erfitt. Verkkaupar hafa því tilhneigingu til að leita til ráðgjafa sem þeir þekkja vegna fyrri samskipta eða þeir fá ábendingar um. Ráðgjafi sem áður hefur verið leitað til með góðum árangri og þekkir orðið þarfir verkkaupa verður því iðulega aftur fyrir valinu. Gallinn á þessu

fyrirkomulagi er sá að samkeppni á ráðgjafamarkaði fær ekki að njóta sín og eins geta vaknað upp grunsemdir um að annarleg sjónarmið ráði valinu.

Þegar ríkisaðilar þurfa á utanaðkomandi ráðgjöf eða annarri sérfræðiþjónustu að halda er að mati Ríkisendurskoðunar æskilegt að farið sé í gegnum einfalt og fyrirframkveðið ferli við þá ákvörðun. Ferlið felst m.a. í því að útbúa og fylgja eftirfarandi gátlista og rökstyðja þá niðurstöðu sem komist er að:

- Ganga úr skugga um hvort nauðsynlega þekkingu sé að finna hjá ríkinu.
- Útbúa stutta en greinargóða verk- og markmiðslýsingu.
- Leggja mat á hugsanlegt umfang verkefnisins og kostnað við það.
- Meta hvort kaupin eru útboðsskyld
- Rökstyðja valið á ráðgjafanum.
- Gera skriflegan samning við ráðgjafann um þjónustuna og þóknun fyrir hana.
- Fylgjast reglulega með vinnu ráðgjafans og hvort verkið er innan umsaminna tímamarka og fjárhagsáætlunar.
- Meta hvernig vinna ráðgjafanna nýttist og hvort hún hafi skilað þeim árangri sem vænst var.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að Ríkiskaup gæfi út stuttar leiðbeiningar um útboðsgerð, m.a. hvenær útbóð á að fara fram, tímafresti og fjárhæðir. Leiðbeiningarnar fylgja þessu bréfi og væri æskilegt að forsætisráðuneytið kæmi þeim á framfæri við önnur ráðuneyti.