



Eftirfylgni: *Útflutningsaðstoð og landkynning*

Apríl 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur.....	5
2 Útflutningsaðstoð og landkynning.....	6
2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012	6
2.2 Viðbrögð við ítrekaðri ábendingu og mat á henni	7
2.3 Ábending frá 2009 um heildstæða stefnu tekin upp á ný.....	10

Niðurstöður

Í skýrslunni *Útflutningsaðstoð og landkynning* (2009) kannaði Ríkisendurskoðun hvort nýta hefði mátt fjárveitingar ríkisins til útflutningsaðstoðar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi á skilvirkari og markvissari hátt. Fimm ábendingar voru settar fram um úrbætur. Þær voru að móta þyrfti heildstæða stefnu fyrir málaflokkinn með skýrum markmiðum og að greina yrði raunkostnað ríkissjóðs vegna hans. Þá þyrfti að víkka út fyrirhugað hlutverk Íslandsstofu, skilgreina betur stöðu hennar innan stjórnkerfisins og tryggja að hún hefði náið samstarf við aðra opinbera aðila.

Fimm ábendingar settar fram árið 2009

Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingum sínum eftir árið 2012 í *Skýrslu um eftirfylgni: Útflutningsaðstoð og landkynning*. Þar kom m.a. fram að frá og með stofnun Íslandsstofu árið 2010 hefðu þrjár þeirra komið til framkvæmda að hluta eða öllu leyti en ein ætti ekki lengur við. Meðal annars væri unnið að setningu reglugerðar um starfsemi Íslandsstofu á vegum utanríkisráðuneytis og heildstæð stefna á sviði málaflokksins væri í burðarliðnum. Ríkisendurskoðun ítrekaði aftur á móti ábendingu um að greina þyrfti raunkostnað ríkissjóðs vegna málaflokksins svo að hann lægi fyrir á hverjum tíma. Ábendingunni var beint til utanríkisráðuneytis og það hvatt til að halda nákvæmt kostnaðarbókhald yfir verkefni sín á sviði útflutningsaðstoðar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi.

Ein ábending ítrekuð árið 2012

Viðbrögð utanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 voru á þá leið að það notaði tegundalykil Fjársýslu ríkisins og byggði bókhald sitt á skiptingu fjárlaga í viðföng, ásamt nánari skiptingu sem það ákvæði sjálf. Að mati þess sinntu tveir til þrír starfsmenn ráðuneytisins verkefnum á sviði málaflokksins, auk þess sem átta viðskiptafulltrúar utanríkisþjónustunnar verðu stærstum hluta síns vinnutíma til slíkra verkefna. Nákvæmari upplýsingar um umfang einstakra verkefna lægju ekki fyrir en ráðuneytið stefndi að því að taka upp aðferðir til að afla slíkra upplýsinga.

Í svörum utanríkisráðuneytis frá 21. janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar kom fram að haustið 2013 hefði utanríkisráðherra skipað starfshóp um málefni útflutningsaðstoðar og markaðssetningar á vöru og þjónustu frá Íslandi. Meðal verkefna sem hann hefði tekist á við væri heildstæð kortlagning allrar starfsemi og fjármuna á vegum hins opinbera sem rynnu til landkynningar og markaðssetningar á íslenskum vörum og þjónustu. Sú vinna hefði m.a. leitt í ljós að framlög ríkissjóðs til slíkra verkefna hefðu numið um 2,8 ma.kr. árið 2014. Hópurinn skilaði ráðherra greinargerð, undir heitinu *Áfram Ísland*, ásamt tillögum til úrbóta í janúar 2015. Hún var birt á heimasíðu ráðuneytisins í mars sama ár.

Starfshópur skipaður af ráðherra árið 2013

Að mati Ríkisendurskoðunar er greinargerðin skref í rétta átt en sú kostnaðargreining sem þar er að finna þó ófullkomin. Stofnunin telur því að utanríkisráðuneyti hafi ekki enn brugðist við ábendingunni með fullnægjandi hætti. Þær upplýsingar sem fram koma í greinargerðinni um raunkostnað ríkisins í heild og utanríkisþjónustunnar sér-

Kostnaðargreining enn ófullnægjandi árið 2015

Skráning vinnu- framlags til ein- stakra verkefna ábótavant

staklega vegna málaflokksins eru matskenndar og byggja ekki á nákvæmu kostnaðarbókhaldi. Hvað ráðuneytið sjálf varðar skiptir þar mestu að skráningu vinnuframlags starfsmanna vegna einstakra verkefna er ábótavant. Nýta má verkbókhald í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) til að halda utan um kostnað þeirra með nákvæmari hætti en gert er. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til þess og bendir á að jákvæð skref hafi verið stigin í þessa veru því í úttekkt á starfsemi ráðuneytisins árið 2014 voru helstu verkefni utanríkisþjónustunnar skilgreind með formlegum hætti.

Ráðgjafi mun leiða áfram- haldandi vinnu við tillögurnar

Utanríkisráðuneyti hefur falið ráðgjafa að leiða þróun og úrvinnslu þeirra tillagna sem fram koma í greinargerð starfshópsins. Því telur Ríkisendurskoðun ekki tilefni til, að svo stöddu, að ítreka ábendinguna. Samkvæmt einni tillögunni á að fela Íslandsstofu að vinna heildstætt yfirlit um ráðstöfun fjármagns til málaflokksins á hverju ári og meta nýtingu þess. Að mati Ríkisendurskoðunar yrði mikill ávinningur af þeirri tilhögun ef vel tekst til. Stofnunin vill engu að síður leggja ríka áherslu á að nákvæmt kostnaðarbókhald opinberra aðila sem koma að verkefnum innan málaflokksins er nauðsynleg forsenda þess að raunkostnaður ríkisins liggi fyrir á hverjum tíma. Það myndi jafnframt stuðla að markvissari áætlanargerð því þróun kostnaðar væri þá betur þekkt.

Ábending frá árinu 2009 um heildstæða stefnu tekin upp

Ríkisendurskoðun tekur jafnframt upp ábendingu sína frá árinu 2009 um að mótuð verði heildstæð og markviss stefna fyrir málaflokkinn. Í henni var bent á að slík stefna yrði að fela í sér reglubundið og hlutlægt árangursmat og gera yrði sveigjanlegar aðgerðaáætlanir til að hrinda settum markmiðum í framkvæmd. Eins og fyrr segir kom fram í viðbrögðum utanríkisráðuneytis árið 2012 að unnið væri að útgáfu reglugerðar um starfsemi Íslandsstofu. Í henni átti m.a. að skýra og skerpa á hlutverki og ábyrgð stjórnar stofunnar við að móta og fylgja eftir stefnu fyrir málaflokkinn í heild. Sú vinna var sögð á nokkurn veg komin. Samkvæmt upplýsingum frá stjórn stofunnar hafði grunnur að heildstæðri stefnu einnig verið lagður. Af þessum sökum ítrekaði Ríkisendurskoðun ekki ábendinguna þegar henni var fylgt eftir árið 2012.

Heildstæð lang- tímastefna liggur ekki enn fyrir árið 2015

Í ljósi framangreinds kemur það Ríkisendurskoðun á óvart að í apríl 2015 hefur hvorki verið gefin út reglugerð um starfsemi Íslandsstofu né liggur fyrir heildstæð langtímastefna fyrir málaflokkinn af hálfu ríkisvaldsins. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þetta. Vegna tillagna fyrrnefnds starfshóps utanríkisráðherra beinir stofnunin þó ekki formlegri ábendingu til utanríkisráðuneytis vegna þessa að svo stöddu. Náí þær tillögur fram að ganga má vænta þess að það hafi í för með sér umtalsverða breytingu á heildarumgjörð og skipulagi málaflokksins, m.a. hvað varðar mótun heildstæðrar langtímastefnu og eftirfylgni með henni. Starfshópsins skilaði auk þess efnislegum niðurstöðum sem nýtast ættu við þá stefnumótun.

Ráðuneytið hvatt til að taka afstöðu til tillagna starfs- hópsins

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að taka sem fyrst skýra afstöðu til tillagna starfshópsins, komast að upplýstri niðurstöðu og hrinda nauðsynlegum umbótum á sviði útflutningsaðstoðar, erlendarar markaðssóknar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi markviss í framkvæmd. Dragist mikið að þær verði að veruleika er þó mikilvægt að ráðuneytið hugi að setningu reglugerðar um starfsemi Íslandsstofu og tryggi að hafist verði handa við að móta heildstæða langtímastefnu fyrir málaflokkinn.

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sam-bandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálf-stæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir niðurstöðum ítrekaðrar eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Útflutningsaðstoð og landkynning* (desember 2009). Sérstaklega var leitast við að meta hvort og þá hvernig utanríkisráðuneyti hefði brugðist við þeirri ábendingu sem var ítrekuð í *Skýrslu um eftirfylgni: Útflutningsaðstoð og landkynning* (apríl 2012).

Við mat á því hvort ábending Ríkisendurskoðunar hefði leitt til æskilegra umbóta aflaði stofnunin upplýsinga og gagna frá utanríkisráðuneyti sem einnig fékk drög að þessari skýrslu til umsagnar, ásamt Íslandsstofu.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við gerð úttektar-innar.

Ríkisendurskoðun
er sjálfstæð
eftirlitsstofnun
Alþingis

Ábendingum fylgt
eftir u.þ.b. þremur
árum eftir útgáfu
skýrslu

2 Útflutningsaðstoð og landkynning

2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012

Í skýrslunni [Útflutningsaðstoð og landkynning](#) (desember 2009) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir úttekt sinni á því hvort betur hefði mátt nýta fjárveitingar ríkisins til útflutningsaðstoðar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Leitað var svara við því hvernig stjórnun og stefnumótun væri háttáð í málaflokknum, hvort heildarsýn og skipulag hans styddu við hagkvæma og skilvirka nýtingu fjárveitinga, hvort eftirfylgni með stefnunni væri markviss og hvort árangur væri metinn með skipulögðum hætti.

Fimm ábendingar settar fram árið 2009 og fylgt eftir árið 2012

Ríkisendurskoðun setti fram fimm ábendingar um úrbætur í samræmi við niðurstöður skýrslunnar. Þeim var fylgt eftir með sjálfstæðri úttekt þremur árum síðar sem gerð var grein fyrir í [Skýrslu um eftirfylgni: Útflutningsaðstoð og landkynning](#) (apríl 2012). Við vinnslu hennar var leitað upplýsinga um stöðu mála hjá bæði utanríkisráðuneyti og Íslandsstofu sem hafði starfað frá árinu 2010.

Lagt til að Íslandsstofu yrði falið viðtækara hlutverk

Í fyrsta lagi taldi Ríkisendurskoðun árið 2009 að hlutverk Íslandsstofu ætti að vera viðtækara en lagt var til í lagafrumvarpi um stofuna sem þá var í smíðum. Stofnunin taldi mikilvægt að Íslandsstofa myndi sjá um og bera ábyrgð á öllum verkefnum málaflokksins. Þannig yrði sérhæfing meiri, vinnubrögð faglegri og skapaður sameiginlegur vettvangur allra hlutaðeigandi. Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2012 leiddi í ljós að ábendingin hafði ekki komið til framkvæmda. Stofnunin ítrekaði hana þó ekki þar sem vilji Alþingis í þessu efni lá fyrir í lögum nr. 38/2010 um Íslandsstofu.

Stjórnsýsluleg staða Íslandsstofu gerð skýrari

Í öðru lagi benti Ríkisendurskoðun á að Íslandsstofa yrði að hafa skýra stöðu innan stjórnkerfisins. Í því fólst að skýrt væri kveðið á um ábyrgð utanríkisráðuneytis á málaflokknum og að ábyrgð og skyldur stjórnarmanna Íslandsstofu væru skilgreindar með skýrum hætti svo að ekki léki vafi á að þeir sæktu umboð sitt til ráðherra. Árið 2012 var það mat Ríkisendurskoðunar að breytingar sem gerðar höfðu verið á frumvarpi til laga um Íslandsstofu í meðförum Alþingis hefðu komið til móts við athugasemdir stofnunarinnar. Að auki hefði álit umboðsmanns Alþingis nr. 6327/2011 skorið með afgerandi hætti úr um að Íslandsstofa væri stjórnvald og að stjórnsýslulög nr. 37/1993 tækju til hennar. Ríkisendurskoðun taldi ábendinguna því komna til framkvæmda.

Mikilvægi samstarfs Íslandsstofu við opinbera aðila

Í þriðja lagi komst Ríkisendurskoðun að þeirri niðurstöðu árið 2009 að nauðsynlegt væri að Íslandsstofa hefði gott samstarf við þá opinberu aðila sem kæmu að nýsköpun, atvinnu- og byggðaðróun. Eftirfylgni stofnunarinnar árið 2012 leiddi í ljós að svo var.

Í fjórða lagi lagði Ríkisendurskoðun, í skýrslu sinni árið 2009, þunga áherslu á mikilvægi þess að mótuð yrði heildstæð stefna fyrir málaflokkinn sem fæli í sér skýr markmið og

gæfi kost á reglubundnu og hlutlægu árangursmati. Stofnunin lagði til að stjórn Íslandsstofu yrði falið forystuhlutverk í stefnumótunarferlinu en að hlutverk stofunnar yrði að framfylgja stefnunni. Gerð var grein fyrir viðbrögðum bæði utanríkisráðuneytis og Íslandsstofu við þessari ábendingu þegar henni var fylgt eftir árið 2012. Af hálfu ráðuneytisins kom fram að unnið væri að setningu reglugerðar um starfsemi Íslandsstofu í samræmi við lögboðið samráðsferli. Í drögum hennar kæmi m.a. fram að stjórn Íslandsstofu skyldi, auk árlegra starfsáætlana, marka stefnu til þriggja ára sem kynnt yrði utanríkisráðuneyti og árituð af utanríkisráðherra. Árangur stefnunnar skyldi síðan metinn á þriggja ára fresti. Stjórn Íslandsstofu greindi Ríkisendurskoðun að sama skapi frá því að hún hefði hafið undirbúning að stefnumótun fyrir stofuna og skipað fimm fagráð sér til fulltingis á sviðum ferðaþjónustu, fjárfestinga, sjávarútvegs, skapandi greina og tækni- og hugverkaíðnaðar. Samhliða stefnumótun stjórnar og fagráða hefði verið lagður grunnur að heildstæðri stefnu fyrir málaflökkinn.

Nauðsynlegt að móta heildstæða stefnu fyrir málaflökkinn

Hvað Íslandsstofu snerti taldi Ríkisendurskoðun að framkvæmd ábendingarinnar væri í eðlilegum farvegi árið 2012. Svör utanríkisráðuneytis gáfu aftur á móti til kynna að ábendingin hefði einungis verið framkvæmd að hluta. Stofnunin gat t.d. ekki látið þann drátt sem þá var orðinn á setningu reglugerðar fyrir Íslandsstofu óátalinn. Ríkisendurskoðun taldi þó ekki tilefni til að ítreka ábendinguna í ljósi yfirstandandi vinnu á vettvangi bæði ráðuneytisins og Íslandsstofu.

Tafir á útgáfu reglugerðar

Fimmta ábending Ríkisendurskoðunar árið 2009 laut að nauðsyn þess að fram færi nákvæm greining á raunkostnaði ríkisins vegna erlendrar markaðssóknar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Stofnunin lagði ríka áherslu á að aðilar málaflökksins, einkum utanríkisráðuneyti og Íslandsstofa, héldu nákvæmt kostnaðarbókhald yfir starfsemi sína svo að raunverulegur kostnaður við einstök verkefni, sem og heildarkostnaður málaflökksins, lægi fyrir á hverjum tíma. Sú hefði ekki verið raunin fram að því.

Nákvæm kostnaðargreining málaflökksins nauðsynleg

Bæði Íslandsstofa og utanríkisráðuneyti gerðu grein fyrir með hvaða hætti brugðist hefði verið við þessari ábendingu þegar Ríkisendurskoðun fylgdi henni eftir árið 2012. Hvað Íslandsstofu varðaði hafið ábendingin komið til framkvæmda en það sama átti ekki við um utanríkisráðuneyti. Raunkostnaður málaflökksins í heild lá ekki fyrir og ráðuneytið gat einungis áætlað vinnuframlag starfsmanna sinna til einstakra verkefna. Ómögulegt var að segja nákvæmlega til um kostnað utanríkisþjónustunnar vegna erlendrar markaðssóknar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Af þessum sökum ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu sína til ráðuneytisins árið 2012.

Kostnaður ráðuneytis vegna málaflökksins á huldu

2.2 Viðbrögð við ítrekaðri ábendingu og mat á henni

Í *Skýrslu um eftirfylgni: Útflutningsaðstoð og landkynning* (2012) var þeirri ítrekuðu ábendingu beint til utanríkisráðuneytis að það héldi nákvæmt kostnaðarbókhald vegna erlendrar markaðssóknar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Með því móti mætti greina raunverulegan kostnað, bæði einstakra verkefna og málaflökksins í heild, og tryggja aðgengi að slíkum upplýsingum.

Ábending um nákvæma kostnaðargreiningu ítrekuð árið 2012

Í viðbrögðum sínum, sem voru birt í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012, benti utanríkisráðuneyti á að það notaðist við tegundalykil Fjársýslu ríkisins en héldi bókhald sitt

að öðru leyti í samræmi við skiptingu viðfangsefna samkvæmt fjárlögum, ásamt greiningu sem það ákvæði sjálft. Haldið væri sérstakt bókhald um ráðstöfun árlegra fjárveitinga til menningarmála og áætlað að tveir til þrír starfsmenn störfuðu að mestu leyti á sviði erlendra markaðssóknar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Þar að auki taldi ráðuneytið að átta viðskiptafulltrúar hjá utanríkisþjónustunni verðu stærstum hluta af sínum vinnutíma til málaflokksins. Því lægi kostnaðargreining þessara þátta fyrir. Ráðuneytið greindi einnig frá því að gerð hefði verið tilraun til að taka upp árangursstjórnunarkerfi fyrir utanríkisþjónustuna árið 2006 sem hefði falið í sér tímaskráningu starfsmanna. Það hefði verið lagt af í lok árs 2008 þar sem það hafi reynst of íþyngjandi. Reynsla ráðuneytisins af þeirri tilraun hefði engu að síður verið sú að gagnlegt væri að hafa aðgang að upplýsingum sem slíkt kerfi gæfi færi á. Stefna þess væri því að taka upp einfaldari aðferðir til árangursstjórnunar sem myndu fela í sér söfnun upplýsinga um starfsemina.

Í svari utanríkisráðuneytis frá 21. janúar 2015 við því hvort og þá með hvaða hætti brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að utanríkisráðherra hefði haustið 2013 skipað starfshóp um útflutningsaðstoð og markaðssetningu á vöru og þjónustu frá Íslandi. Hann væri skipaður fulltrúum hins opinbera, Samtaka atvinnulífsins, Íslandsstofu, Viðskiptaráðs og fyrirtækja. Verkefni hópsins hafi m.a. falist í endurskoðun á stefnumörkun og skipulagi málaflokksins. Hluti þeirrar vinnu hefði falist í heildstæðri kortlagningu allrar starfsemi og fjármuna á vegum hins opinbera sem rynnu til landkynningar og markaðssetningar á íslenskum vörum og þjónustu. Starfshópurinn skilaði greinargerð til utanríkisráðherra í janúar 2015 undir heitinu [Áfram Ísland](#) sem birt var á heimasíðu ráðuneytisins í mars sama ár. Þar kemur jafnframt fram að utanríkisráðherra hafi falið ráðgjafa að leiða úrvinnslu þeirra tillagna sem fram koma í greinargerðinni og eftir atvikum nauðsynlegan undirbúning framkvæmdar þeirra. Í þeirri vinnu sé honum ætlað að hafa samráð og eiga samstarf við þá aðila sem hagsmuna eiga að gæta á þessu sviði.

Í greinargerðinni kemur fram að verkefni málaflokksins falli undir marga liði fjárlaga og að aldrei hafi átt sér stað nákvæm og samræmd greining innan stjórnáætlunar á því hvaða verkefni um sé að ræða. Hópurinn grundvallaði vinnu sína á svohljóðandi skilgreiningu á því hvað teldist til opinberra útgjalda vegna þessara mála:

Verkefnafé og rekstrarfé opinberra aðila, sveitarfélaga og fé til samstarfsverkefna einka aðila og opinberra aðila sem snertir eingöngu eða með beinum og skýrum hætti gjaldeyris- skapandi verkefni er lúta að útflutningsaðstoð, landkynningu og markaðssetningu á vöru og þjónustu frá Íslandi.

Samkvæmt þessari skilgreiningu voru ekki öll útgjöld og kostnaður ríkissjóðs vegna verkefna sem lutu að stuðningi við gjaldeyrisaflandi starfsemi innifalin í greiningu hópsins. Verkefni stjórnáætlunarsleugs eðlis, t.d. vegna breytinga á regluverki og lagaumgjörð, voru t.a.m. undanskilin. Það sama átti við um útgjöld vegna gerðar og reksturs alþjóðlegra viðskiptasamninga. Í svari ráðuneytisins kom fram að slík verkefni stuðluðu vissulega að öflun gjaldeyristekna og að ætla mætti að þáttur þeirra í heildarútgjöldum stjórnvalda til málaflokksins vægi þungt. Það teldi þó ómögulegt að leggja nákvæmt mat á þann kostnað.

Starfshópur ráðherra skilaði greinargerð í ársbyrjun 2015

Greining starfshópsins tók ekki til alls málaflokksins

Starfshópurinn tók saman fjárlagaliði ársins 2014, sem féllu undir fyrrnefnda skilgreiningu, ýmist beint af fjárlögum eða greindi fjárhæðina nánar þegar um blönduð verkefni var að ræða með því að leggja mat á hlutfall þess kostnaðar sem snerti málaflokkinn með skýrum hætti. Samkvæmt greiningu hópsins námu heildarframlög ríkissjóðs til útflutningsaðstoðar, landkynningar og markaðssetningar á vöru og þjónustu frá Íslandi rúmum 2,8 ma.kr. árið 2014.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki í öllum tilfellum ljóst, hvorki af svari utanríkisráðuneytis né greinargerð starfshópsins, á hvaða gögnum var byggt eða hvaða forsendur lágu til grundvallar þegar fjárframlög til blandaðra verkefna voru metin. Þannig kemur fram í gögnum starfshópsins að 25 m.kr. af framlögum ríkissjóðs til almenns reksturs aðalskrifstofu utanríkisráðuneytis árið 2014 hefðu verið vegna markaðs- og útflutningsþjónustu hins opinbera. Forsendur þeirrar niðurstöðu koma hins vegar hvergi fram. Þá er tilefni til að staldra við mat starfshópsins á kostnaðarhlutdeild sendiskrifstofa utanríkisþjónustunnar í heildarútgjöldum ríkissjóðs til málaflokksins. Það mat byggði á starfsmannakönnun frá árinu 2014 sem gaf til kynna að hlutfall stöðugilda vegna viðskiptaþjónustu og menningarmála hefði verið um 22%. Gengið væri út frá að sama hlutfall af rekstrarkostnaði sendiskrifstofa mætti rekja til málaflokksins. Að þessu gefnu var niðurstaða starfshópsins að 22% af framlagi ríkissjóðs til sendiskrifstofa Íslands, samkvæmt fjárlögum, hefði verið vegna verkefna á sviði útflutningsaðstoðar, landkynningar og markaðssetningar á vöru og þjónustu frá Íslandi.

Að mati Ríkisendurskoðunar getur nákvæm kostnaðargreining ekki hvílt á þessum eða viðlíka forsendum. Meðal þess sem starfshópur ráðherra gekk út frá sem vísu var að leggja mætti að jöfnu áætluð stöðugildi sendiskrifstofa utanríkisþjónustunnar á sviði viðskiptaþjónustu og menningarmála annars vegar og hins vegar stöðugildi sem sinna útflutningsaðstoð, landkynningu og stuðningi við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2009 kom hins vegar fram að ekki væri hægt að tengja með einhlítum hætti verkefni utanríkisráðuneytis á sviði málaflokksins við verkefni þess á sviði menningar- eða viðskiptamála. Þar að auki verður ekki séð að mat hópsins á hlutfalli stöðugilda vegna viðskiptaþjónustu og menningarmála byggji á hlutlægum gögnum.

Ríkisendurskoðun telur greiningu starfshóps utanríkisráðherra mikilvægt skref í rétta átt en að hún sé of matskennd. Ekki verður séð að utanríkisráðuneyti hafi nákvæma sýn á kostnað sinn vegna verkefna málaflokksins og einungis liggur fyrir gróft mat á hluta af heildarútgjöldum ríkissjóðs. Þrátt fyrir viðleitni starfshópsins verður ekki sagt að nákvæmar upplýsingar um raunkostnað ríkisins vegna málaflokksins séu tiltækar.

Meðal tillagna starfshóps ráðherra er að Íslandsstofu verði falin ábyrgð á því verkefni að gera heildstætt yfirlit um uppruna og ráðstöfun fjármagns til málaflokksins á hverju ári. Yfirlitið tæki til fjárveitinga úr ríkissjóði en einnig þess fjármagns sem aðrir aðilar, á borð við fyrirtæki, félagasamtök og sveitarfélög, leggja til samstarfsverkefna. Íslandsstofu yrði jafnframt falið að greina árlega heildarfjárfestingu innan málaflokksins með tilliti til markaðrar stefnu. Enginn hefur sinnt þessum verkefnum hingað til. Að mati Ríkisendurskoðunar yrði mikill ávinningur af því ef Íslandsstofa héldi til haga raunkostnaði ríkisins vegna erlendar markaðssóknar, landkynningar og stuðnings við

**Forsendum,
gögnum og
aðferðum
ábótavant**

**Þörf á nákvæmari
greiningu og hlut-
lægum gögnum**

**Niðurstöður
starfshópsins
matskenndar**

Mikill ávinningur af aðgengi að upplýsingum um raunkostnað

gjalddeyrifaflandi starfsemi. Að teknu tilliti til þessa ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína til utanríkisráðuneytis á ný. Þó er einsýnt að mati stofnunarinnar að ef Íslandsstofa byggir kostnaðargreiningu sína á sambærilegum forsendum, gögnum og aðferðum og starfshópur ráðherra þá mun raunkostnaður ríkisins vegna málaflokksins ekki liggja fyrir með ásættanlegri nákvæmni.

Nýta mætti fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins til úrbóta

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti eindregið til að vinna áfram að því markmiði sínu að taka upp einfaldar aðferðir til árangursstjórnunar sem fela í sér söfnun nákvæmari upplýsinga um starfsemi þess. Stofnunin bendir á að þegar hefur verið unnið umtalsvert starf í þá veru. Við úttekt á starfsemi ráðuneytisins árið 2014, sem var unnin að frumkvæði þess og með hliðsjón af tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá því í nóvember 2013, voru helstu verkefni utanríkisþjónustunnar skilgreind með formlegum hætti. Á þeim grunni mætti nýta verkþókhald í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) til að safna upplýsingum um kostnað verkefna með nákvæmari hætti en nú er gert. Greinagott verkþókhald er nauðsynleg forsenda nákvæmrar kostnaðargreiningar sem aftur er undirstaða raunhæfra kostnaðaráætlana.

2.3 Ábending frá 2009 um heildstæða stefnu tekin upp á ný

Mótun heildstæðrar stefnu mikilvæg

Meðal ábendinga Ríkisendurskoðunar í skýrslunni *Útflutningsaðstoð og landkynning* árið 2009 var að nauðsynlegt væri að móta heildstæða, árangursmiðaða stefnu fyrir málefni útflutningsaðstoðar, landkynningar og verkefna sem lúta að stuðningi við gjalddeyrifaflandi starfsemi. Stofnunin lagði til að stjórn Íslandsstofu yrði falið að móta slíka stefnu sem utanríkisráðherra myndi staðfesta en stofan sjálf framfylgja. Sérstaklega var tekið til þess að stefnuna skyldi endurskoða reglulega með tilliti til breytinga á ytra og innra umhverfi. Þá þyrfti að mæla árangur með hliðsjón af settum markmiðum hennar á reglubundinn og hlutlægan máta. Ríkisendurskoðun taldi að horfa mætti til reynslu nágrannalandanna þar sem teknar hefðu verið upp aðferðir árangursstjórnunar og stefnumörkun málaflokksins væri mun lengra á veg komin en hérlandis.

Lög um Íslandsstofu tóku gildi árið 2010

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingum sínum eftir árið 2012 höfðu lög nr. 38/2010 um Íslandsstofu tekið gildi. Heildstæð stefnumótun á sviði málaflokksins var hvorki skilgreind sem lögbundið hlutverk stofunnar né stjórnar hennar í þeim lögum. Þau kveða á um að Íslandsstofa sé samstarfsvettvangur fyrirtækja, hagsmunasamtaka, stofnana og stjórnvalda um stefnu og aðgerðir til þess að efla ímynd og orðspor Íslands. Þar að auki fela þau stjórn hennar þá hlutverk að ákveða, í samráði við ráðgjafaráð sitt, verkefni stofunnar. Samkvæmt þeim skal stjórnin einnig samþykkja árlega starfs- og fjárhagsáætlun og hafa eftirlit með framkvæmd stefnunnar. Þá skuli stjórnin gera grein fyrir stefnumótun Íslandsstofu á aðalfundi hvers árs.

Skyldur stjórnar Íslandsstofu til stefnumótunar takmarkaðar

Lögbundnar skyldur stjórnarinnar til stefnumótunar snúa því fyrst og fremst að starfsemi Íslandsstofu sem slíkrar, með áherslu á eflingu ímyndar og orðspors landsins, en ekki að málaflöknum í heild af hálfu ríkisvaldsins. Í athugasemdum við einstakar greinar lagafrumvarpsins var þó á sínum tíma tekið fram að á vettvangi Íslandsstofu yrði mótuð samræmd stefna um uppbyggingu ímyndar og orðspors Íslands sem stofunni væri ætlað að hrinda í framkvæmd. Markmiðið væri að ná fram samræmdri langtímastefnu, auknum árangri og rekstrarlegu hagræði.

Í [ársskýrslu Íslandsstofu fyrir árið 2013](#) er gerð grein fyrir framtíðarsýn og leiðarljósi stofunnar. Fram kemur að hún sé lykilaðili í alþjóðasamskiptum og hafi aðgang að innlendu og alþjóðlegu hagsmunaneti. Einnig er tekið fram að öll þjónusta hennar ein-kennist af fagmennsku. Starfandi fagráð á vegum Íslandsstofu eru nú sex talsins og þau eru stjórninni til ráðgjafar við stefnumótun. Starfsemi stofunnar er skipt í fjögur megin svið sem kallast á við tilteknar greinar atvinnulífsins, þ.e. svið ferðaþjónustu og skapandi greina, svið sjávarútvegs og matvæla, svið iðnaðar og þjónustu og loks svið erlendar fjárfestingar. Helstu áherslur og verkefni hvers sviðs liggja fyrir og eru í stöðugri endurskoðun. Skilgreind markmið þeirra eru þó mjög almenns eðlis og segja má að starfsemin sé fyrst og fremst verkefna- og þjónustudríf. Athygli vekur að upphaflega var meginstarfsemi Íslandsstofu ekki atvinnugreinaskipt heldur tók hún mið af skilgreindu hlutverki hennar og markmiðum í ljósi laganna og skiptist í svið markaðs-sóknar, markaðsþróunar og erlendar fjárfestingar. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa þessar breytingar að vissu leyti dregið úr áherslu stofunnar á heildstæða nálgun á málaflokkinn og miðast frekar við það hlutverk hennar að veita ólíkum atvinnugreinum og hagsmunaaðilum þjónustu og stuðning á grundvelli tiltekinna verkefna.

Starfsemi Íslandsstofu er verkefna- og þjónusutdrifin

Í athugasemdum Íslandsstofu við drög að skýrslu þessari kom fram að umræddar breytingar hefðu hvorki dregið úr vilja né getu stofunnar til að nálgast málaflokkinn á heildstæðan hátt. Starfsemi hennar byggði, eftir sem áður, á samræmdri stefnu sviðanna og skýrri markmiðsáætlun. Það er utan afmörkunar þessarar úttektar að leggja mat á stefnu Íslandsstofu eða árangur af starfsemi hennar. Hins vegar er ljóst að ekkert varð úr þeirri fyrirætlan að stjórn stofunnar mótaði heildstæða stefnu á sviði útflutningsaðstoðar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi sem lögð yrði fyrir ráðherra til undirritunar.

Stjórn Íslandsstofu mótar ekki stefnu fyrir málaflokkinn í heild

Eins og tekið var fram í kafla 2.1 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga frá utanríkisráðuneyti árið 2012 um hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingu stofnunarinnar um mótun stefnu fyrir málaflokkinn í heild. Þá fengust þau svör að lögboðið samráðsferli vegna setningar reglugerðar um störf Íslandsstofu stæði yfir. Samkvæmt drögum hennar skyldi stjórn Íslandsstofu marka heildstæða stefnu til þriggja ára sem kynnt yrði utanríkisráðuneyti og árituð af utanríkisráðherra. Svör stjórnar Íslandsstofu við sama tækifæri voru á sama veg. Undirbúningur að stefnumótun fyrir stofuna hefði farið fram á vettvangi stjórnar og þáverandi fagráða og grunnur að heildarstefnu fyrir málaflokkinn hefði verið lagður.

Undirbúningur að setningu reglugerðar hafinn árið 2012

Í febrúar 2015 upplýsti utanríkisráðuneyti hins vegar að engin reglugerð hafi verið gefin út um starfsemi Íslandsstofu. Ríkisendurskoðun telur því óljóst hvaða aðili, ef nokkur, skal leiða, bera ábyrgð á og fylgja eftir heildstæðri stefnumótun hins opinbera á sviði útflutningsaðstoðar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi.

Forysta á sviði málaflokksins óljós

Árið 2015 ríkir því enn sami vandi innan málaflokksins og rakinn var í skýrslu Ríkisendurskoðunar um útflutningsaðstoð og landkynningu árið 2009. Heildstæða langtímastefnu skortir og því er vandkvæðum bundið að leggja mat á árangur málaflokksins í heild eða einstakra þátta hans, sem og hvort og þá hvað má betur fara.

Sami vandi og ríkti innan málaflokksins árið 2009 er enn til staðar árið 2015

Starfshópurinn gerði tillögur um breytt fyrirkomulag málaflokksins

Í þessu sambandi verður þó að geta vinnu fyrrnefnds starfshóps utanríkisráðherra um útflutningsaðstoð og markaðssetningu á vöru og þjónustu frá Íslandi (sjá kafla 2.2). Í greinargerð hópsins, *Áfram Ísland* eru settar fram tillögur um breytt fyrirkomulag málaflokksins. Meðal niðurstaðna hans var að marka þyrfti heildstæða stefnu á þessu sviði. Hópurinn taldi að við núverandi fyrirkomulag væri opinbert fjármagn til málaflokksins hvorki nýtt með viðunandi hætti né væri nægjanlega skýrt hver bæri ábyrgð á nýtingu þess. Þá taldi hann það skaða málaflokkinn að engin langtímamarkmið, sem ættu sér hljómgrunn í stefnu stjórnvalda, hefðu verið sett og fylgt eftir með árangursmælingum. Ríkisendurskoðun tekur undir þessa afstöðu enda er hún í fullu samræmi við skýrslu hennar frá árinu 2009.

Tillögur starfshópsins til úrbóta kváðu m.a. á um að komið yrði á fót Útflutnings- og markaðsráði sem skyldi marka langtímastefnu í málaflokknum. Því yrði einnig falin regluleg endurskoðun þeirrar stefnu og eftirfylgni með framkvæmd hennar. Í ráðinu sætu forsætisráðherra, utanríkisráðherra, ráðherrar atvinnumála, fjármálaráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra, auk fulltrúa annarra þingflokka og atvinnulífsins. Ráðinu yrði ætlað hliðstætt hlutverk og Vísinda- og tækniráði sem hefur mótað stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Íslandsstofa myndi koma að undirbúningi slíkrar stefnumótunar en höfuðskyldur hennar myndu snúa að framkvæmd stefnunnar. Með þessu fyrirkomulagi taldi starfshópurinn að stuðla mætti að meiri og skýrari pólitískri ábyrgð á langtímastefnumótun málaflokksins en hingað til.

Endurskoða verði stjórnarsýslulega stöðu Íslandsstofu

Samhliða stofnun Útflutnings- og markaðsráðs taldi starfshópur ráðherra nauðsynlegt að endurskoða stjórnarsýslulega stöðu Íslandsstofu sem yrði áfram þungamiðja erlendra markaðssóknar, útflutningsaðstoðar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Af álitum umboðsmanns Alþingis nr. 6327/2011 mætti álykta að hvorki utanríkisráðuneyti né stjórn Íslandsstofu hefði til ársins 2011 litið á Íslandsstofu sem stjórnvald í skilningi stjórnarsýslulaga. Nauðsynlegt væri að skerpa á lagaumgjörð stofunnar, þ.e. fella hana með skýrari hætti undir hið opinbera eða koma henni á fót á grundvelli einkaréttar. Hvort heldur væri þyrfti að auka ábyrgð stjórnar Íslandsstofu á málaflokknum í heild og gera henni kleift að vinna að undirbúningi og framkvæmd langtímastefnu.

Komi tillögur starfshóps utanríkisráðherra til framkvæmda krefst það m.a. endurskoðunar gildandi laga nr. 38/2010 um Íslandsstofu. Auk tillagna um breytingar á skipulagi og umgjörð málaflokksins felur greinargerð starfshópsins í sér efnislegar niðurstöður sem slá tóninn fyrir frekari stefnumótun.

Afstaða utanríkisráðuneytis þarf að liggja fyrir og nauðsynlegar umbætur að eiga sér stað

Í ljósi framangreinds ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína um mikilvægi heildstæðrar stefnu til langs tíma að svo stöddu. Stofnunin hvetur utanríkisráðuneyti hins vegar til að taka sem fyrst skýra afstöðu til tillagna starfshópsins, komast að upplýstri niðurstöðu og hrinda nauðsynlegum umbótum á sviði útflutningsaðstoðar, erlendar markaðssóknar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi markvisst í framkvæmd. Dragist úr hömlu að þær verði að veruleika er þó mikilvægt að ráðuneytið hugi að setningu reglugerðar um starfsemi Íslandsstofu og tryggi að hafist verði handa við að móta heildstæða langtímastefnu fyrir málaflokkinn. Vegna þess hversu treglega það hefur gengið mun Ríkisendurskoðun fylgjast með þróun mála.



Ríkisendurskoðun - Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 - 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is - www.rikisendurskodun.is