

Eftirfylgni: *Framkvæmdasýsla ríkisins*

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar enga þeirra sjö ábendinga sem hún beindi til Framkvæmdasýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014. Stofnunin hefur bætt úr þeim annmörkum sem Ríkisendurskoðun benti á þótt enn megi standa betur að gerð og utanumhaldi skilamats opinberra framkvæmda. Ríkisendurskoðun hvetur Framkvæmdasýsluna til að halda umbótum sínum áfram að því leyti. Þá er ljóst að fjármála- og efnahagsráðuneyti þarf að endurskoða lagaumhverfi Framkvæmdasýslunnar þegar fyrirhugaðar breytingar á fasteignausmsýslu ríkisins hafa komið til framkvæmda í samræmi við ný lög nr. 123/2015 um opinber fjármál. Í því sambandi ítrekar Ríkisendurskoðun mikilvægi þess að við framkvæmdir á vegum ríkisins sé greint með skýrum hætti milli stjórnsýslu og framkvæmda. Slík aðgreining er m.a. í samræmi við lög nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda en samkvæmt 3. gr. þeirra er ekki gert ráð fyrir beinni aðkomu Framkvæmdasýslu ríkisins að gerð frumathugana. Hlutverk hennar er fyrst og fremst að fara með stjórn verklegra framkvæmda og veita ráðuneytum og ríkisstofnunum ráðgjöf.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2014

Í skýrslunni [Framkvæmdasýsla ríkisins](#) (2014) leitaðist Ríkisendurskoðun við að svara því hvernig aðkomu Framkvæmdasýslunnar að einstökum verkþáttum opinberra framkvæmda væri háttað, hvernig stofnunin innheimti þóknun vegna þjónustu sinnar og hvernig samskiptum hennar við viðskiptavinum væri háttað. Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til fjármála- og efnahagsráðuneytis og fjórum til Framkvæmdasýslunnar.

Ábendingar árið 2014

Í fyrsta lagi hvatti Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að skilgreina verksvið Framkvæmdasýslunnar betur en gert væri. Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2014 kom fram að lög um skipan opinberra framkvæmda og sú aðferðafræði sem þau lýstu hefðu að flestu leyti reynst vel. Ráðuneytið tók undir að ástæða gæti verið til að skoða hvort misræmi væri milli laganna og framkvæmdar þeirra og hvort rétt væri að skerpa á lagaákvæðum um einstök verkefni Framkvæmdasýslunnar.

Í öðru lagi hvatti Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að beita sér fyrir því að Framkvæmdasýslan byði sem oftast út einstaka verkþætti opinberra framkvæmda. Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2014 tók það undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar en benti þó á að í einstaka tilvikum gæti verið æskilegt að Framkvæmdasýslan annaðist hluta eftirlits enda stuðlaði það að viðhaldi þekkingar og stöðugleika í rekstri hennar.

Í þriðja lagi hvatti Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að tryggja að frumathugun opinberra framkvæmda færi ávallt fram áður en til framkvæmda kæmi líkt og kveðið væri á um í lögum og reglum um skipan opinberra framkvæmda. Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2014 kom fram að það myndi beita sér fyrir því að þau ráðuneyti sem hygðu á opinberar framkvæmdir færu að lögum sem um þær giltu og bæru m.a. saman ólíka valkosti áður en til framkvæmda kæmi.

Í skýrslu sinni árið 2014 beindi Ríkisendurskoðun því í fyrsta lagi til Framkvæmdasýslunnar að stofnunin gerði jafnan samninga við verkkaupa um þá þjónustu og ráðgjöf sem hún veitti. Í þeim skyldi kveða á um þóknun með vísun í gjaldskrá. Í viðbrögðum Framkvæmdasýslunnar við ábendingunni árið 2014 kom fram að stofnunin hefði breytt verklagi og gerði nú samninga um öll verkefni sem hún sinnti nema vegna allra minnstu verkanna.

Í öðru lagi taldi Ríkisendurskoðun að gjaldskrá Framkvæmdasýslunnar þyrfti að vera aðgengileg á vef stofnunarinnar og vera gagnsæ. Í viðbrögðum stofnunarinnar árið 2014 kom fram að hún hefði þegar brugðist við þessu.

Í þriðja lagi taldi Ríkisendurskoðun að Framkvæmdasýslan þyrfti að taka gerð skilamats fastari tókum. Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2014 tók Framkvæmdasýslan undir að skilamat þyrfti að liggja fyrir fyrir en reyndin hefði verið og hefði stofnunin gert átak í því máli.

Í fjórða lagi benti Ríkisendurskoðun á að Framkvæmdasýslan þyrfti að skilgreina betur hvað teldust minniháttar framkvæmdir sem þá mætti gera upp með einfaldri gerð

skilamats, þ.e. skilagrein. Framkvæmdasýslan tók undir ábendinguna í viðbrögðum sínum árið 2014.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Í nóvember 2016 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneyti og Framkvæmdasýsla ríkisins upplýstu um hvort og þá hvernig komið hefði verið til móts við ábendingar stofnunarinnar frá árinu 2014. Svör bárust í janúar 2017. Í framhaldinu kallaði stofnunin eftir ítarlegri upplýsingum frá báðum aðilum og fundaði með fulltrúum Framkvæmdasýslunnar.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis í janúar 2017 kom fram að fasteignamál ríkisins verði tekin til gagngerrar endurskoðunar með hliðsjón af lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Aðlaga þurfi starfsemi og lagaumhverfi Framkvæmdasýslunnar að þeim lögum og verði litið til ábendinga Ríkisendurskoðunar við þá vinnu. Í ljósi þessara breytinga ítrekar stofnunin ekki fyrstu ábendingu sína að svo stöddu en hvetur ráðuneytið til að vinna áfram að því verkefni. Engu að síður áréttar stofnunin mikilvægi þess að greint sé á milli framkvæmda og stjórnsýslu í verkefnum á vegum ríkisins. Aðkoma Framkvæmdasýslunnar að frumathugunum opinberra framkvæmda getur grafið undan þeirri aðgreiningu. Úrbætur í því sambandi krefjast engra lagabreytinga, sbr. ákvæði laga nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda.

Vegna annarrar ábendingar Ríkisendurskoðunar kom fram í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis að ákveðið hefði verið að bjóða út allt daglegt eftirlit vegna stærri verklegra framkvæmda sem Framkvæmdasýslan hefði umsjón með. Um efni þriðju ábendingarinnar greindi ráðuneytið frá því að það hefði beint því sérstaklega til Framkvæmdasýslunnar að frumathugun lægi ætíð fyrir við undirbúning verkefna á vegum ráðuneyta og stofnana sem hún kæmi að. Þar sem ráðuneytið hefur tekið á hvoru tveggja telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendingarnar.

Í svari Framkvæmdasýslunnar árið 2017 við því hvort og hvernig brugðist hefði verið við ábendingum Ríkisendurskoðunar kom fram að stofnunin legði áherslu á að alltaf séu gerðir verkkaupasamningar þegar því verði komið við. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendingu sína um samningagerð Framkvæmdasýslunnar.

Samkvæmt svari Framkvæmdasýslunnar við annarri ábendingu Ríkisendurskoðunar kom fram að gjaldskrá

stofnunarinnar væri aðgengileg á heimasíðu hennar. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur stofnunin komið til móts við ábendinguna og því engin þörf á að ítreka hana.

Í svari Framkvæmdasýslunnar við þriðju ábendingu Ríkisendurskoðunar kom fram að stofnunin hefði gert gangskör að því að hraða útgáfu skilamata opinberra framkvæmda og taka gerð þeirra fastari tókum. Samkvæmt nánari upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði frá Framkvæmdasýslunni hefur stofnunin tekið gerð skilamata opinberra framkvæmda mun fastari tókum en áður þótt einhverjar brotalamir séu enn til staðar. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna að svo stöddu en hvetur Framkvæmdasýsluna til að vinna áfram að nauðsynlegum úrbótum.

Þá greindi Framkvæmdasýslan frá því í svari sínu árið 2017 við fjórðu ábendingunni að fyrir lægi breytingartillaga á leiðbeiningum stofnunarinnar um vinnslu skilamats og skilagreinar. Þar kæmi fram hvort fjalla ætti um verkefni í skilamati eða skilgrein. Ríkisendurskoðun fagnar því að stofnunin hafi tekið málið til athugunar og ítrekar ekki ábendinguna að svo stöddu. Engu að síður bendir Ríkisendurskoðun Framkvæmdasýslunni á að tryggja verði að huglægt mat ráði ekki hvort unnið sé skilamat eða einföld skilgrein. Í því tilliti megi t.d. skilgreina hlutlæg viðmið um samanburðar- og upplýsingagildi opinberra framkvæmda.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir anmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Framkvæmdasýsla ríkisins fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.