

Sérfræðipjónusta

Kaup ríkisstofnana á ráðgjöf
og annarri sérfræðipjónustu



RÍKISENDURSKOÐUN
Maí 2000

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	3
1 INNGANGUR	7
2 KOSTNAÐUR RÍKISINS VEGNA SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTU	9
3 KÖNNUN Á NOTKUN RÁÐGJAFNA HJÁ RÍKISSTOFNUNUM	11
3.1 HVAÐ ER RÁÐGJÖF?	11
3.2 KOSTNAÐUR RÍKISINS VEGNA RÁÐGJAFNA	13
3.3 NIÐURSTÖÐUR KÖNNUNAR Á NOTKUN RÁÐGJAFNA	14
3.4 SAMANTEKT	25
4 UMFJÖLLUN OG NIÐURSTÖÐUR	27
4.1 MAT Á ÞÖRF FYRIR RÁÐGJÖF	28
4.2 VAL Á RÁÐGJAFNA	31
4.3 STJÓRNUN OG EFTIRLIT	34
4.4 MAT Á ÁRANGRI RÁÐGJAFNA	38

Samantekt

Ríkisstofnanir kaupa í æ ríkari mæli margvíslega þjónustu af sjálfstætt starfandi sérfræðingum. Má þar nefna þjónustu, svo sem við viðhald hugbúnaðar og hugbúnaðargerð, tölvuvinnslu, öryggisgæslu, bókhald, kennslu og læknisþjónustu. Ennfremur margvíslega ráðgjöf sérfræðinga, eins og viðskiptafræðinga, lögfræðinga, verkfræðinga og arkitekta í tengslum við nánar afmörkuð verkefni. Á árinu 1998 nam kostnaður ríkisins vegna kaupa á sérfræðiþjónustu liðlega 2,0 milljörðum króna og hafði þá nærfellt tvöfaldast frá árinu 1994.

Athugun Ríkisendurskoðunar er ætlað að greina frá umfangi og kostnaði ríkisins vegna kaupa á þjónustu hinna ýmsu sérfræðinga, en jafnframt að varpa skýrara ljósi á hvernig staðir er að kaupum á ráðgjöf og annarri sérfræðiþjónustu, samskiptum við þá aðila sem hana veita og ávinning af henni.

Kostnaður ríkisstofnana vegna kaupa á sérfræðiþjónustu, hækkaði úr 1,1 milljarði króna á árinu 1994 í rúma 2,0 milljarða króna á árinu 1998 (á verðlagi 1998). Nemur hækkunin tæpum 85%. Kostnaðaraukningin var mest milli árana 1994 og 1995 eða 32%.

Hugtakið ráðgjöf hefur ekki verið skilgreint sérstaklega af hálfu ríkisins. Til þess að afmarka könnun Ríkisendurskoðunar á sem skýrastan hátt var ákveðið að skoða fyrst og fremst þá ráðgjöf, sem ríkisaðilar í A-hluta ríkisreiknings keyptu í afmarkaðan tíma og fól að jafnaði í sér;

- athugun á tilteknum vandamálum og tillögur að lausnum á þeim,

- aðstoð við þróun á nýjum kerfum eða nýjum möguleikum innan stofnunar, eða
- greiningu, ráðleggingu eða sérstakar rannsóknir.

Kostnaður ríkisstofnana vegna ráðgjafar, eins og hún er skilgreind í þessari skýrslu, nam 1.301 m.kr. á árinu 1998 eða sem nam um 64% alls sérfræðikostnaðar það ár. Flest verkefni sem flokkast hér sem ráðgjöf eru fremur smá í sniðum, t.d. fengu aðeins 13,5% ráðgjafa greitt 500 þúsund kr. eða meira á árinu 1998 fyrir störf sín og aðeins 2,6% fengu greiddar 3 milljónir kr. eða meira.

Í könnun Ríkisendurskoðunar á aðkeyptri ráðgjöf kom fram að ríkisstofnanir virðast ekki fara eftir neinum samræmdum reglum eða leiðbeiningum við kaup á ráðgjöfinni. Ýmist eru það æðsti stjórnandi stofnunar eða einstakir yfirmenn sem velja ráðgjafann, semja við hann, segja til um hvort hrinda eigi tillögum hans í framkvæmd og meta árangur starfa hans. Þá kom fram að stofnanir telja að ávinningur af starfi ráðgjafa sé að jafnaði fremur mikill, en hafa verður í huga að matið er oftast á hendi þess, sem einnig tók ákvörðun um kaupin, stjórnaði vinnunni og kom tillögunum í framkvæmd.

Ástæðan fyrir kaupum á ráðgjafarþjónustu var oftast sú að viðkomandi stofnun bjó ekki yfir þeirri sérfræðispekkingu, sem eftir var leitað, ellegar að þörf var á mati eða áliti óháðra aðila. Athygli vekur að tæplega 37% stofnana sögðu ástæðu fyrir kaupum á sérfræði- eða ráðgjafarþjónustu hafa verið þá að starfsmenn voru of tengdir tilteknu vandamáli eða verkefni sem leysa þurfti úr.

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að verkefni ráðgjafa var oft á tíðum óskilgreint. Verklýsing var því gjarnan ónákvæmari eða opnari en ella, einkum þó um þann tíma sem verja skyldi til verksins.

Í langflestum tilfellum var ekki aflagð tilboða nema frá einum ráðgjafa. Útboð á ráðgjöf, hæfnismat eða

verðsamkeppni meðal ráðgjafa er nær óþekkt innan ríkisgeirans nema þegar um er að ræða verklegar framkvæmdir. Í ljósi gildandi laga, reglugerðar og tilmæla stjórnvalda verður að telja að það sé engum vafa undirorpið að beita skuli útboðum eða verðkönnunum við kaup á vörum og þjónustu fyrir ríkið. Markmiðið með því er að stuðla að því að hagkvæmustu kosta sé ætíð leitað auk þess sem aðferðinni er ætlað að tryggja jafnræði aðila og að valið fari fram á sanngjarnan og málefnalegan hátt. Útboðsaðferðin er jafnframt líkleg til þess að tryggja hlutleysi og trúverðugleika ráðgjafarinnar og efla þannig traust á henni.

Innan við helmingur stofnana sem könnun Ríkisendurskoðunar náði til höfðu gert skriflegt samkomulag við ráðgjafa sem fyrir þær unnu. Þá komu fram vísbendingar um að umsjón með vinnu ráðgjafa hafi ekki verið nægjanlega markviss.

Ríkisendurskoðun telur, að í ljósi þess hve kostnaður ríkisins af ráðgjafabjónustu hefur vaxið á liðnum árum, sé bæði tímabært og eðlilegt að gefnar verði út viðmiðunarreglur eða leiðbeiningar um kaup ríkisstofnana á ráðgjafabjónustu. Meginatriðin í slíkum reglum eða leiðbeiningum ættu að lúta að eftirfarandi fjórum atriðum:

1. Mat á þörf fyrir ráðgjöf

Sá ríkisaðili, sem hyggst fá aðstoð ráðgjafa, verður að hafa fullmótaða og skýra verk- eða markmiðslýsingu til viðmiðunar eða hliðsjónar vegna þess verkefnis, sem hann ætlar að láta vinna.

2. Val á ráðgjafa

Mikilvægast er að sá ráðgjafi, sem valin er, geti innt þjónustu af hendi, sem uppfyllir sanngjarnar og eðlilegar kröfur um gæði og verð. Þá er brýnt að gengið sé frá samningi um þjónustuna með formlegum og skýrum hætti.

3. Stjórnun og eftirlit

Á meðan vinnu ráðgjafans stendur þarf samstarf viðkomandi ríkisaðila og ráðgjafans að vera sem best. Samskipti þurfa að vera þannig að tryggt sé að viðfangsefnið sé unnið á skilvirkan og markvissan hátt innan umsamins verktíma og fjárhagsáætlunar.

4. Mat á árangri ráðgjafar

Meta þarf á formlegan hátt á hvern hátt niðurstaða ráðgjafa hefur verið notuð og hvort hún hafi skilað þeim árangri, sem vænst var. Slíkt mat getur einnig leitt til þess að kaup á ráðgjöf til lausnar ákveðnum viðfangsefnum verði hagað á annan hátt í framtíðinni.

1 Inngangur

Ríkisstofnanir kaupa í æ ríkari mæli margvíslega þjónustu af sjálfstætt starfandi sérfræðingum. Annars vegar er hér um að ræða kaup á samfelldri þjónustu, svo sem við viðhald hugbúnaðar og hugbúnaðargerð, tölvuvinnslu, öryggisgæslu, bókhald, kennslu og læknisþjónustu. Hins vegar er um að ræða kaup á tímabundinni ráðgjöf sérfræðinga, eins og viðskiptafræðinga, lögfræðinga, verkfræðinga og arkitekta í tengslum við nánar afmörkuð verkefni. Á árinu 1998 nam kostnaður ríkisins vegna kaupa á sérfræðiþjónustu liðlega 2,0 milljörðum króna og hafði þá nærfellt tvöfaldast frá árinu 1994.

Í ljósi þess hve kostnaður við kaup á sérfræðiþjónustu hefur vaxið mikið á undanförunum árum þótti Ríkisendurskoðun við hæfi að athuga nánar kaup ríkisins á slíkri þjónustu. Athugun stofnunarinnar er ætlað að greina frá umfangi og kostnaði ríkisins vegna kaupa á þjónustu hinna ýmsu sérfræðinga, en auk þess að varpa skýrara ljósi á hvernig staðir er að kaupum á ráðgjöf og annarri sérfræðiþjónustu, samskiptum við þá aðila sem hana veita og ávinning af henni. Í því sambandi var sjónum sérstaklega beint að eftirtöldum atriðum:

- Var þörfin fyrir sérfræðiþjónustu metin fyrirfram og voru aðrir valkostir íhugaðir í því samhengi?
- Var reynt að standa að vali á sérfræðingum á sem hagkvæmasta hátt?
- Hvernig var stjórnun á verkefni sérfræðingsins háttað og var hún viðunandi?
- Að hvaða marki kom starf sérfræðingsins að notum?

Í köflunum hér á eftir er gerð nánari grein fyrir því hvernig stað var að athuguninni og niðurstöðum hennar. Jafn-

framt er vikið að þeim sjónarmiðum sem æskilegt er að hafa í huga þegar stofnanir ríkisins kaupa þjónustu sérfræðinga og m.a. settar fram leiðbeiningar um kaup á ráðgjöf og annarri sérfræðiþjónustu.

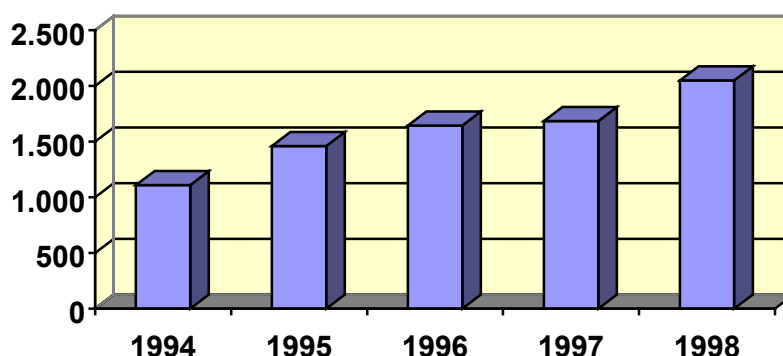
Ríkisendurskoðun vill þakka þeim mörgu aðilum sem tóku þátt í könnun stofnunarinnar og veittu margháttaðar upplýsingar. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands eru færðar þakkir fyrir samstarf við undirbúning könnunarinnar og úrvinnslu gagna.

2 Kostnaður ríkisins vegna sérfræðiþjónustu

Kostnaður ríkisstofnana vegna kaupa á sérfræðiþjónustu, hækkaði úr 1,1 milljarði króna á árinu 1994 í rúma 2,0 milljarða króna á árinu 1998¹. Nemur hækkunin tæpum 85%. Kostnaðaraukningin var mest milli árána 1994 og 1995 eða 32%.

Mynd 1 Kostnaður vegna sérfræðiþjónustu

M.kr. á
verðl. 1998



Þegar útgjöldum vegna ráðgjafarþjónustu er skipt eftir ráðuneytum kemur í ljós að þau falla að mestu til hjá stofnunum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, samgönguráðuneytis og dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Í eftirfarandi töflu er gerð grein fyrir skiptingu útgjaldanna eftir ráðuneytum fyrir árin 1994 til 1998:

¹ Sérfræðiþjónusta I (teg. 544) í bókhaldslykli ríkisins.

Tafla 1 Kostnaður við sérfræðiþjónustu eftir ráðuneytum árin 1994-1998

Í m.kr. á verðlagi 1998	1994	1995	1996	1997	1998	Alls
Heilb. og tryggingam.ráðun.	274	479	462	448	588	2.251
Menntamálaráðuneyti	182	210	278	309	357	1.334
Samgöngumálaráðuneyti	151	172	242	204	249	1.017
Dóms- og kirkjum.ráðun.	133	122	156	195	217	822
Fjármálaráðuneyti	83	133	126	103	151	596
Umhverfisráðuneyti	56	54	80	104	68	362
Iðnaðarráðuneyti	57	51	53	70	80	311
Félagsmálaráðuneyti	37	57	51	48	70	264
Landbúnaðarráðuneyti	22	46	47	50	70	236
Sjávarútvegssráðuneyti	31	25	47	60	58	221
Æðsta stjórn ríkisins	25	56	47	34	54	215
Utánríkisráðuneyti	16	21	22	20	35	114
Forsætisráðuneyti	23	13	13	14	32	95
Viðskiptaráðuneyti	15	15	13	18	17	77
Hagstofa Íslands	4	7	6	7	3	27
Samtals	1.109	1.460	1.643	1.682	2.048	7.942

Útgjöld sem falla undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið námu á tímabilinu um 28% alls sérfræðikostnaðar. Þar veða þyngst greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins fyrir sérfræðilæknisþjónustu.

Stærstan hluta kostnaðar menntamálaráðuneytisins við sérfræðiþjónustu má rekja til lausráðinna kennara við hinar ýmsu menntastofnanir. Má ætla að kostnaður vegna slíkrar þjónustu hafi numið um 134 m.kr. á árinu 1998.

Útgjöld vegna sérfræðiþjónusta hjá samgönguráðuneyti koma næst og námu þau um 13% heildarkostnaðarins. Stofnanir samgönguráðuneytis, sem hafa með höndum framkvæmdir í samgöngumálum, þ.e. Flugmálastjórn, Siglingastofnun og Vegagerðin, eru stærstu kaupendur þessarar þjónustu.

Kostnaður dóms- og kirkjumálaráðneysisins skýrist fyrst og fremst af kaupum á lögfræðiþjónustu vegna opinberrar réttaraðstoðar o.fl. af því tagi.

3 Könnun á notkun ráðgjafa hjá ríkisstofnunum

Í byrjun mars 1999 gerði Ríkisendurskoðun könnun hjá öllum ríkisstofnunum í A-hluta ríkisreiknings þar sem grennslast var fyrir um hvort stofnanirnar hefðu keypt þjónustu ráðgjafa, hverjir innan viðkomandi stofnunar tækju ákvörðum um slík kaup, við hvaða leiðbeiningar væri stuðst við kaupin og hver hefði orðið árangur af starfi ráðgjafans. Í framhaldi af því var nánari upplýsinga aflað hjá völdum hópi ríkisstofnana um ýmis atriði, m.a. hvort þörf fyrir ráðgjafa hafi verið skilgreind, hvernig ráðgjafinn var valinn, hvernig ráðgjafaverkefni hafi verið stjórnað og loks hvernig árangur verkefnisins væri metinn.

3.1 Hvað er ráðgjöf?

Hugtakið ráðgjöf hefur ekki verið skilgreint sérstaklega af hálfu ríkisins. Má t.d. nefna að í skýrslu samstarfshóps á vegum fjármálaráðuneytis, Arkitektafélags Íslands og Félags ráðgjafaverkfræðinga, um kaup á ráðgjöf og val á ráðgjafa, sem kom út á árinu 1995, var ekki sett fram ákveðin skilgreining á ráðgjöf². Til þess að afmarka könnun Ríkisendurskoðunar á sem skýrastan hátt var ákveðið að skoða fyrst og fremst þá ráðgjöf, sem ríkisaðilar í A-hluta ríkisreiknings keyptu í afmarkaðan tíma og fól að jafnaði í sér;

² Kaup á ráðgjöf, val á ráðgjafa; Tillögur samstarfshóps á vegum fjármálaráðuneytis, Framkvæmdasýslu ríkisins, Arkitektafélags Íslands og Félags ráðgjafaverkfræðinga, 1995

- athugun á tilteknum vandamálum og tillögur að lausnum á þeim,
- aðstoð við þróun á nýjum kerfum eða nýjum möguleikum innan stofnunar, eða
- greiningu, ráðleggingu eða sérstakar rannsóknir.

Með þessum hætti var reynt að beina könnunni að ráðgjöf sem felst í að veita upplýsingar til notkunar við stefnumótandi ákvarðanir eða ákvarðanir um einstaka þætti í starfsemi stofnunar. Gengið var út frá því að ráðgjöfin hafi verið keypt af sjálfstætt starfandi sérfræðingi eða sérfræðifyrirtæki á viðkomandi sviði og um hafi verið að ræða verkefni sem ráðgjafi hvorki stýrði né kom að framkvæmd með beinum hætti. Litið er svo á að ráðgjöf sé tímabundið viðfangsefni, sem getur leitt til ávinnings fyrir stofnun, vanalega í formi bættrar vitneskju eða með breytingum á vinnubrögðum og skipulagi. Af þessum sökum fellur eftirfarandi þjónusta ekki undir úttektina:

- **Afleysingaþjónusta**, sem felur í sér tímabundna ráðningu starfsfólks sem ætlað er að framkvæma verk, sem eru hluti af venjubundinni starfsemi stofnunar.
- **Samningsbundin þjónusta**, tengd kaupum á samfelldri og nauðsynlegri en venjubundinni þjónustu í afmarkaðan tíma, s.s. viðhald tölvukerfa, öryggisgæsla, þrif eða veitingaþjónusta.

Hönnun og verkfræðiráðgjöf við mannvirkjagerð var að hluta undanskilin í könnunni í þeim tilvikum sem litið var svo á að hún tengdist meginverkefnum viðkomandi stofnunar. Þannig var kaupum Vegagerðarinnar, Siglingastofnunar og Flugmálastjórnar á slíkri þjónustu sleppt í könnunni. Kaup á lækniþjónustu, sem í bókhaldi ríkisins eru færð undir sérfræðiþjónustu, voru auk þess undanskilin.

3.2 Kostnaður ríkisins vegna ráðgjafar

Sá hluti sérfræðikostnaðar sem féll undir skilgreiningu á ráðgjöf í könnun Ríkisendurskoðunar kemur fram í töflu 2. Þessi hluti kostnaðarins nam ríflega 66% alls sérfræðikostnaðar á árinu 1997 og tæpum 64% hans á árinu 1998.

Tafla 2 Kostnaður af ráðgjafarþjónustu skipt eftir ráðuneytum

Í m.kr.	1997	1998
Menntamálaráðuneyti	311	372
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	161	164
Fjármálaráðuneyti	74	137
Samgönguráðuneyti	147	126
Iðnaðarráðuneyti	72	84
Landbúnaðarráðuneyti	57	72
Sjávarútvegsráðuneyti	65	69
Æðsta stjórn ríkisins	43	64
Umhverfissráðuneyti	59	58
Félagsmálaráðuneyti	41	55
Dóms- og kirkjumálamálaráðuneyti	44	48
Forsætisráðuneyti	12	22
Viðskiptaráðuneyti	9	15
Utanríkisráðuneyti	10	12
Hagstofa Íslands	8	3
Samtals	1.112	1.301

Sundurliðun á kostnaði við ráðgjöf eftir tegund ráðgjafarþjónustu er sýnd í töflu 3. Stærsti hluti ráðgjafar flokkast sem "önnur sérfræðiþjónusta", en það er sá kostnaður sem fellur til vegna hjá öðrum háskólamenntuðum sérfræðingum en þeim sem sérstaklega eru tilgreindir. Undir þennan lið er m.a. færður kostnaður vegna lausráðinna kennara við ýmsar menntastofnanir.

Tafla 3 Kostnaður af ráðgjafarþjónustu skipt eftir tegundum

Í m.kr.	1997	1998
Verkfræðingar, tæknifræðingar og arkitekta	258	309
Lögfræðingar	106	139
Viðskiptafræðingar, endurskoðendur og lögfræðingar	112	113
Dýralæknar	37	43
Náttúru-, eðlis- og efnafræðingar	27	29
Sálfræðingar og félagsfræðingar	41	27
Þýðendur og túlkar	5	13
Læknar, hjúkrunarfr. og sjúkraþjálfarar	13	12
Önnur sérfræðiþjónusta	513	616
Samtals	1.112	1.301

Þegar greiðslur til þeirra sem veita ráðgjöf eru skoðaðar kemur í ljós að flest verkefni sem flokkast hér sem ráðgjöf eru fremur smá í sniðum. Þannig fengu aðeins 13,5% ráðgjafa greitt 500 þúsund kr. eða meira á árinu 1998 fyrir störf sín og aðeins 2,6% fengu greiddar 3 milljónir kr. eða meira.

Greiðslur fyrir verkefni eru annars mjög mismunandi. Greiðslur til sumra aðila vara þannig allt árið og bera oft á tíðum með sér að vera í raun fremur launagreiðslur þó þær séu að formi til verktakagreiðslur. Skekkir þessi staðreynd nokkuð mat á fjölda raunverulegra samninga um ráðgjafarþjónustu.

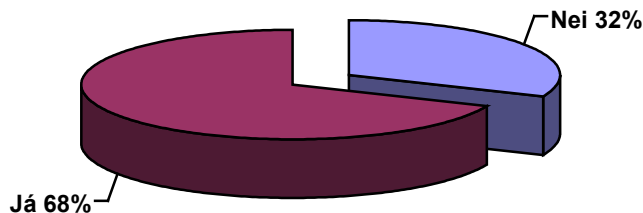
3.3 Niðurstöður könnunar á notkun ráðgjafa

Hér á eftir verður fjallað um niðurstöður sem fram komu í könnun Ríkisendurskoðun á kaupum ríkisstofnana á ráðgjafarþjónustu. Tekið skal fram að spurningalisti var sendur til 243 ríkisstofnana og bárust svör frá 200. Svarhlutfall var þannig um 82%. Þrátt fyrir ítrekanir bárust ekki svör frá fleiri stofnunum.

Hversu margir kaupa ráðgjafabjónustu?

Könnunin leiðir í ljós að 68% ríkisstofnana höfðu keypt bjónustu ráðgjafa á árunum 1997 og 1998, en 32% höfðu ekki ekki gert það. Jafnframt kom fram að 87% stofnana teldu sig hafa óskoraðar heimildir til að stofna til útgjalda vegna kaupa á ráðgjöf.

Mynd 2 Nýtti stofnunin sér bjónustu ráðgjafa?



Hverjir taka ákvarðanir um ráðgjöfina?

Kannað var hjá stofnunum hver mæti þörfina fyrir ráðgjöf, hver útbúi gögn fyrir væntanlega bjóðendur í ráðgjafarverkefni, hver taki ákvörðun um val ráðgjafa, hver semji við þá, hver hafi samskipti við ráðgjafann, meti tillögur hans og taki ákvörðun um hvort hrinda eigi þeim í framkvæmd.

Fram kom að í 62% til 92% tilfella var það yfirstjórn viðkomandi stofnunar, sem tók ákvörðun um þessa verkþætti. Stjórnendur tóku þannig bæði ákvarðanir um kaup á ráðgjöf, útbjuggu gögnin, gengu frá samningum, sáu um samskiptin við ráðgjafann og mátu að lokum tillögur hans og eftir atvikum hrintu þeim í framkvæmd.

Tafla 4 Hverjir taka ákvörðun um ráðgjöfina?

	Yfirstjórn	Aðrir	Yfirstjórn og aðrir
A. Mat á þörf fyrir ráðgjöf.	84%	14%	2%
B. Gögn útbúin fyrir væntanlega bjóðendur.	72%	26%	2%
C. Mat á boðum og vali á ráðgjafa.	82%	17%	1%
D. Samningaviðræður við væntanlega ráðgjafa	84%	15%	1%
E. Ákvörðun um samning við ráðgjafa.	92%	6%	2%
F. Stjórn á samskiptum við ráðgjafa.	86%	13%	1%
G. Mat á framkominni tillögu ráðgjafa.	62%	34%	3%
H. Ákvörðun um hvort innleiða eigi framkomna tillögu.	79%	19%	2%
G. Mat á árangri tillögunnar.	69%	28%	4%

Þá var kannað að hvaða leyti æðra stjórnvald hefði komið að ákvörðun um kaup á ráðgjöf og samningum þar að lútandi. Fram kom að í um 12% tilfella kom ráðuneyti eða æðra stjórnvald að málinu, en í um 78% tilfella var ákvörðun tekin af yfirstjórnanda stofnunar.

Hvernig er staðið að kaupum á ráðgjöf?

Þá var kannað nánar hvernig staðið var að kaupum á ráðgjöf, s.s. á skipulagi á skráningu upplýsinga um ráðgjafa og síðan en ekki hvað síst hvort stofnanir styddust við einhverjar leiðbeiningar við kaup á ráðgjöf, t.d. þær sem fram koma í skýrslu samstarfshóps fjármálaráðuneytisins "Kaup á ráðgjöf. Val á ráðgjafa" frá mars 1995, til hliðsjónar við valið eða hvort stofnanir styddust við eigin leiðbeiningar við kaup á ráðgjöf. Í ljós koma að tæplega 79% stofnana notuðu ekki þessar leiðbeiningar og liðlega 87% höfðu í raun engar leiðbeiningar að styðjast við. Samkvæmt framansögðu hafa því um og yfir 80% stofnana ekki stuðst við neinar leiðbeiningar eða reglur við val á ráðgjafa.

Af þessu tilefni skal tekið fram að fjármálaráðuneytið sendi áður nefnda skýrslu um kaup á ráðgjöf ásamt tillögum samstarfshóps á vegum fjármálaráðuneytisins,

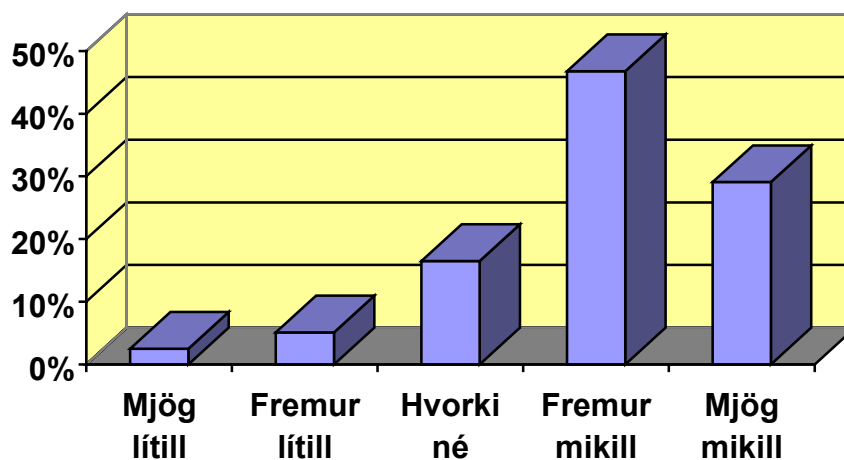
Framkvæmdasýslu ríkisins, Arkitektafélags Íslands og Félags ráðgjafaverkfræðinga frá 1995 til allra ráðuneyta með bréfi dags. 3. apríl 1995. Í bréfinu mælist ráðuneytið til þess að ríkisstofnanir og -fyrirtæki fari eftir þeim aðferðum við val á ráðgjafa, sem kynntar eru í skýrslunum.

Hver var árangurinn af ráðgjöfinni?

Mikill meirihluti ríkisstofnana sem tóku þátt í könnuninni eða 80% töldu að ráðgjöfin hefði skilað árangri. Um 18% stofnana treystu sér ekki til þess að leggja mat á árangurinn, en tæp 2% sögðu að ráðgjöfin hafi ekki skilað neinum árangri.

Þá var reynt að fá fram mat stofnananna á því í hverju árangurinn hefði falist, s.s. á launakostnað, almennan stjórnunarkostnað, fjárfestingu í tölvubúnaði, annan fjárfestingakostnað, rannsóknir, útgjöld vegna forritunar og önnur útgjöld. Fram kom að tæp 76% stofnana töldu mikinn eða fremur mikinn ávinning af ráðgjöfinni og er þar um að ræða þokkalega samsvörun við heildarmatið á ráðgjöfinni.

Mynd 3 Ávinningur af ráðgjöfinni

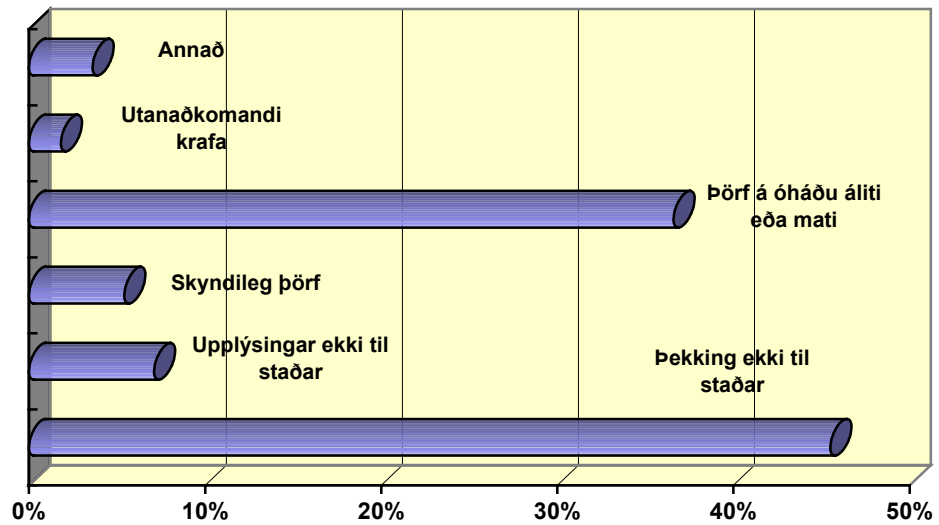


Hvers vegna var leitað til ráðgjafa?

Á grundvelli þeirra niðurstaðna sem fengust um notkun ráðgjafa hjá stofnunum ríkisins, valdi Ríkisendurskoðun úrtak verkefna sem þótti endurspegla þá ráðgjafabjónustu sem ríkisstofnanir höfðu keypt. Þannig voru valdar 58 stofnanir sem látið höfðu vinna frá einu til sex ráðgjafarverkefni. Ráðgjafarverkefni sem þessar stofnanir höfðu látið vinna voru alls 117 talsins.

Tæplega 46% ríkisstofnana í úrtakinu sögðu ástæðuna fyrir að þeir réðu ráðgjafa vera skort á þekkingu innan stofnunar. Líðlega 7% stofnana sögðu ástæðuna fyrir kaupum á ráðgjöf vera þá að upplýsingar hefðu ekki verið til staðar hjá þeim. Þá kom í ljós að í líðlega 5% tilfella var þjónusta ráðgjafa keypt vegna skyndilegrar þarfar sem upp kom.

Mynd 4 Ástæður fyrir ráðningu ráðgjafa



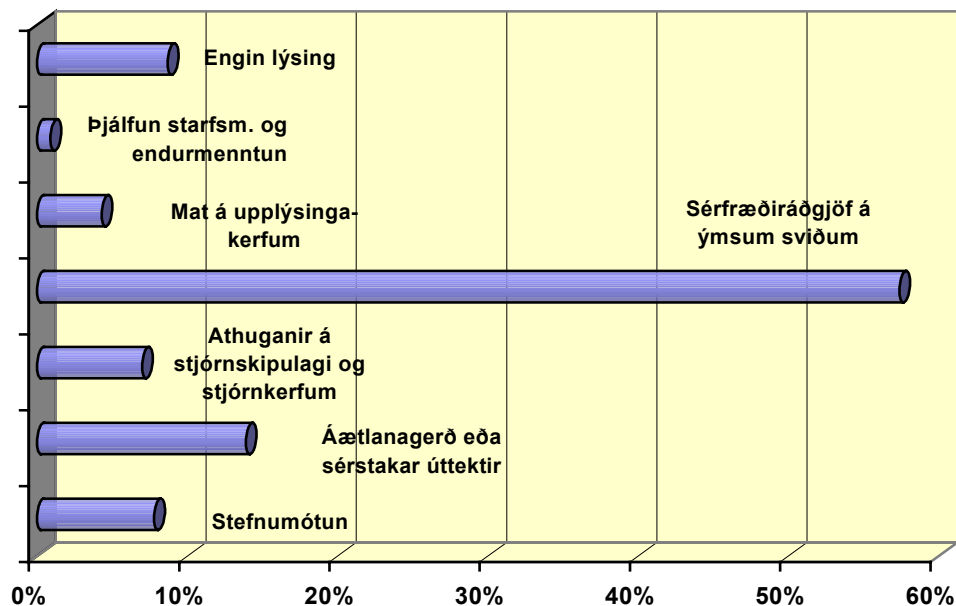
Alkunna er að sú staða getur komið upp innan stofnunar að starfsmenn eru taldir of tengdir tilteknu vandamáli eða verkefni, sem leysa þarf úr. Getur það hvort sem er tengst venjubundnu starfi, breytingum á núverandi starfsemi eða nýsköpun. Tæplega 37% stofnana sögðu þessa ástæðu hafa búið að baki kaupum á sérfræði- eða ráðgjafarþjónustu.

Eins er þess að geta að æðra stjórnvald kann að óska eftir að utanaðkomandi ráðgjafi sinni ákveðnu verkefni fyrir undirstofnun sína. Í tæplega 2% tilfella kröfðust aðrir en stjórnendur viðkomandi stofnunarinnar þess að ráðgjafi yrði fenginn til að sinna tilteknu verkefni.

Hvers eðlis var ráðgjöfin?

Stofnanir voru beðnar um að flokka hvert ráðgjafarverkefni í sjö fyrirfram ákveðna flokka sem best þóttu lýsa hverju verkefni.

Mynd 5 Hvers eðlis var ráðgjöfin?



Í ljós kom að í liðlega 57% tilfella var um að ræða sérfræðiráðgjöf á ýmsum toga, en áætlanagerð eða óskir um sérstakar úttektir skýra tæp 14% og ráðgjöf vegna stefnumótunar tæp 8%. Í 7% tilfella var um að ræða sérstakar athuganir á stjórnskipulagi. Aðrar skilgreiningar áttu við í færri tilfellum en tæplega 9% stofnana tilgreindu aðrar ástæður.

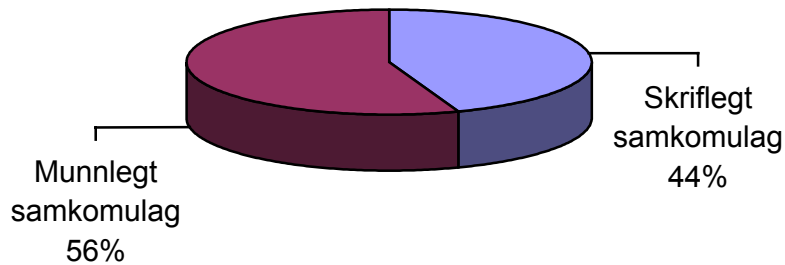
Hvernig var ráðgjafinn valinn?

Þessu næst var kannað hvernig staðið hefði verið að vali á ráðgjafa, þ.e. hvort þeir hefðu verið valdir samkvæmt útboði eða með verðkönnun. Í ljós kom að samið var við ráðgjafa í liðlega 90% tilvika án þess að þeir gerðu tilboð í verkefnin.

Voru gerðir formlegir samningar um ráðgjöfina?

56% ríkisstofnana í könnuninni höfðu ekki gert skriflegt samkomulag við ráðgjafann um verkefnið, heldur voru samningarnir aðeins munnlegir.

Mynd 6 Form samninga við ráðgjafa



Skriflegt samkomulag við ráðgjafa var með ýmsum hætti. Í 24% tilvika var um að ræða eiginlegan verksamning, en í 20% tilvika skrifleg gögn ýmiskonar, svo sem bréf og minnisblöð, sem geta falið í sér bindandi yfirlýsingar aðila.

Heildarkostnaður við ráðgjöfina

Reynt var að kanna hvort stofnanir gætu gert grein fyrir heildarkostnaðinum við ráðgjöfina. Annars vegar var leitað eftir upplýsingum um beinan útlagðan kostnað í tengslum við vinnu ráðgjafans og hinsvegar kostnað vegna t.d. vinnu eigin starfsmanna. Aðeins 28% ríkisstofnana gátu gefið svör við þessari spurningu. Af þeim, sem svöruðu höfðu tæp 49% engan kostnað í þessu sambandi annan en þann, sem tengdist beint ráðgjafanum. Spurningin fól í sér að svara þurfti því hvenær samningur var gerður, hvenær ráðgjafinn hóf störf, hvenær hann lauk störfum og hvenær lokagreiðsla

fór fram. Svarhlutfallið er það lágt að í reynd eru svörin ekki marktæk.

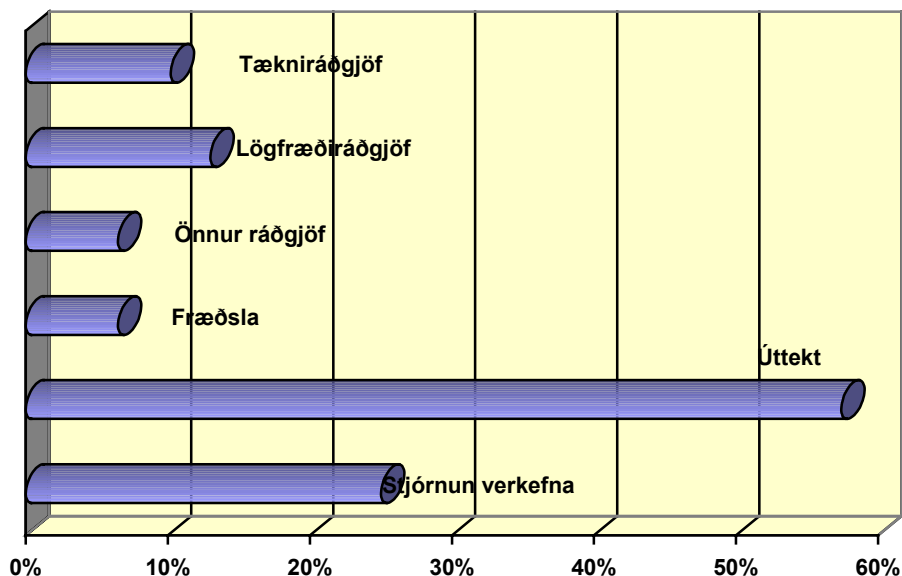
Var samið um fast verð fyrir ráðgjöfina?

Könnunin leiddi í ljós að verð fyrir umsamda ráðgjafarþjónustu var ekki fast hjá liðlega 57% svarenda. Þessi niðurstaða þykir gefa vísbendingu um að ef samkomulag eða samningur um ráðgjafarþjónustu er óformlegur, sé líklegt að endurgjaldið eða tíminn sem verja á í verkefnið sé ekki fyrirfram ákveðinn.

Í hvaða formi var ráðgjöfin veitt?

Í könnun Ríkisendurskoðunar var m.a. reynt að greina í hvaða formi ráðgjöfin var veitt, þ.e. hvort hún hafi falist í beinni vinnu eða leiðsögn á vinnustað, við stjórnun, úttekt, athugun eða skýrslugerð svo dæmi séu nefnd. Hjá um 25% stofnana hafði þjónusta ráðgjafans falist í stjórnun verkefna. Í þeim tilfellum unnu ráðgjafar oft á tíðum með einum eða fleirum starfsmönnum að lausn ákveðinna mála. Slíkri vinnu þarf ekki endilega að ljúka með skýrslu heldur getur verkefnið falist í að koma á breytingum jafnt og þétt. Mat á árangri af starfi ráðgjafans fer þá á sama hátt fram jöfnum höndum.

Mynd 7 Tegund ráðgjafar



Hjá um 57% stofnana hafði ráðgjöfin verið í formi úttektar þar sem gera má ráð fyrir að ráðgjafinn hafi unnið að úrlausn mála í samvinnu við verkkaupann. Hjá 13% var ráðgjöfin lögfræðilegs eðlis, 10% höfðu keypt þjónustu verkfræðinga, arkitekta og tæknifræðinga, en rúmlega 6% skilgreindu ráðgjöfina sem fræðslu.

Árangur af ráðgjöfinni

Ef ganga á úr skugga um hvort árangur hafi orðið af ráðgjöf þarf hann að jafnaði að vera sýnilegur, a.m.k. að einhverju marki. Getur þar m.a. verið um að ræða skýrslu, sem hefur verið gerð í lok verks. Í ljós kom að 55% stofnana höfðu fengið skýrslu frá ráðgjafanum. Hvort samsvörun sé með þessari niðurstöðu og því að samningar um ráðgjöf eru í liðlega 56% tilfella munnlegir er erfitt að leggja dóm á enda ekki kannað sérstaklega.

Skýrslugerðin ein og sér getur verið ófullnægjandi ef hún geymir ekki tillögur til lausnar aðsteðjandi eða fyrirbyggjandi vandamáli eða breytinga á tiltekinni skipan. Af þessu sökum þótti rétt að kanna hversu margir hefðu skilað tillögum með skýrslum sínum og kom í ljós að svo hafði verið í flestum tilfellum.

Við mat á störfum ráðgjafa er mikilvægt að komast að því hvort farið hafi verið eftir tillögum hans eða ekki. Svör fengust hjá um helmingi stofnana í könnunni og af þeim höfðu flestar farið eftir tillögum ráðgjafans.

Þegar kannað var hvort verkkaupi hefði lagt mat á ráðgjafarþjónustuna þegar henni var lokið kom í ljós að slíkt mat fór fram í helmingi tilvika. Þessi niðurstaða er í nokkru samræmi við fyrri niðurstöður um að liðlega 50% verkkaupa meta tillögur ráðgjafa og fer eftir þeim. Eru þær þá í flestu tilfellum sýnilegar, þ.e. þær liggja fyrir og hefur verið hrint í framkvæmd að hluta eða öllu leyti.

Hjá 90% stofnana kom fram að þær teldu að vinna ráðgjafans hafi verið unnin í samræmi við sett markmið verkefnisins. Liðlega 9% töldu erfitt að leggja mat á það en aðeins 1% stofnana töldu að ekki hefði verið unnið í samræmi við markmið. Ekki þarf að koma á óvart að fylgni er á milli svara við spurningunni um hvort markmiðin með ráðgjöfinni hafi náðst og þess hvort stofnanir eru ánægðar eða óánægðar með störf ráðgjafanna. Fram kom að 83% stofnana sögðust ánægðir með vinnu ráðgjafans. Þá kom í ljós að svipað hlutfall eða liðlega 82% taldi að vinna ráðgjafans hafi staðið undir væntingum, sem þeir höfðu gert til hennar.

3.4 Samantekt

Niðurstöðurnar úr könnun Ríkisendurskoðunar gefa ótvírætt til kynna að ríkisstofnanir virðast ekki fara eftir neinum samræmdum reglum eða leiðbeiningum við kaup á ráðgjöf. Ýmist eru það æðsti stjórnandi stofnunar eða einstakir yfirmenn sem velja ráðgjafann, semja við hann, segja til um hvort hrinda eigi tillögum hans í framkvæmd og meta árangur starfa hans. Þó svo að könnunin sýni að ávinningur af starfi ráðgjafa sé að jafnaði talinn fremur mikill verður að hafa í huga að matið er oftast á hendi þess, sem tók ákvörðun um kaupin, stjórnar vinnunni, kemur tillögunum í framkvæmd og metur síðan árangurinn af starfinu.

Þá kom fram að oftast var ástæðan fyrir kaupum á ráðgjafabjónustu sú að viðkomandi stofnun bjó ekki yfir þeirri sérfræðilekkingu, sem eftir var leitað, ellegar að þörf var á mati eða áliti óháðra aðila. Þá leiðir könnunin í ljós að það verkefni, sem ráðgjafi átti að leysa af hendi, var oft á tíðum óskilgreint. Verklýsing var því gjarnan ónákvæmari eða opnari en ella, einkum þó um þann tíma sem verja skyldi til verksins. Í langflestum tilfellum var ekki aflað tilboða nema frá einum ráðgjafa. Í yfir helmingi tilvika var gert munnlegt samkomulag við ráðgjafa um það verkefni, sem hann átti að inna af hendi. Í þessum tilvikum var aldrei samið um fast verð. Þá komu fram vísbendingar um að umsjón með vinnu ráðgjafa hafi ekki verið nægjanlega markviss.

Í um helmingi tilvika skilaði ráðgjafi skýrslu um niðurstöður sínar. Oftast hafði skýrslan að geyma tillögur og kváðust stofnanir yfirleitt hafa fylgt þeim eftir. Þá kom einnig fram að langflestir þeirra, sem keypt höfðu ráðgjafabjónustu, voru ánægðir með ráðgjöfina.

4 Umfjöllun og niðurstöður

Í þessum kafla verður vikið nánar að meginniðurstöðum könnunar Ríkisendurskoðunar á aðkeyptri ráðgjafabjónustu, allt frá því að tekin er ákvörðun um að kaupa ráðgjöf þar til vinna ráðgjafa er metin, og í því efni einkum reynt að varpa ljósi á að hve miklu leyti kaup á ráðgjafabjónustu hafa fylgt þeim leiðbeiningum eða viðmiðunum, sem stjórnvöld vilja að höfð sé hliðsjón af í þessum efnum.

Í ljósi þess hve kostnaður ríkisins af ráðgjafabjónustu hefur vaxið á liðnum árum er að mati Ríkisendurskoðunar bæði tímabært og eðlilegt að gefnar verði út viðmiðunarreglur eða leiðbeiningar um kaup ríkisstofnana á ráðgjafabjónustu. Meginatriðin í slíkum reglum eða leiðbeiningum ættu að mati Ríkisendurskoðunar einkum að lúta að eftirfarandi fjórum atriðum:

5. Mat á þörf fyrir ráðgjöf

Sá ríkisaðili, sem hyggst fá aðstoð ráðgjafa, verður að hafa fullmótaða og skýra verk- eða markmiðslýsingu til viðmiðunar eða hliðsjónar vegna þess verkefnis, sem hann ætlar að láta vinna. Í slíkri viðmiðun þarf að koma fram lýsing á því vandamáli, sem til úrlausnar verður, markmið og væntanlegur árangur af verkefninu, ýmsar grunnupplýsingar, sem nauðsynlegar eru um viðfangsefnið, kostnaðaráætlun, tímaáætlun, afhendingatími skýrslu, framlag viðskiptavinar, takmörkun verkefnisins, hvaða þættir séu líklegir til að hafa áhrif á verkið, upplýsingar um ráðgjafann og tengiliðir. Til þess að vinna ráðgjafa nýtist sem skildi verða ástæður þess að hann er

fenginn til starfa að vera ljósar svo og hvers vænta má af vinnu hans.

6. Val á ráðgjafa

Mikilvægast er að sá ráðgjafi, sem valin er, geti innt þjónustu af hendi, sem uppfyllir sanngjarnar og eðlilegar kröfur um gæði og verð. Þá er brýnt að gengið sé frá samningi um þjónustuna með formlegum og skýrum hætti.

7. Stjórnun og eftirlit

Á meðan vinnu ráðgjafans stendur þarf samstarf viðkomandi ríkisaðila og ráðgjafans að vera sem best. Samskipti þurfa að vera þannig að tryggt sé að viðfangsefnið sé unnið á skilvirkan og markvissan hátt innan umsamins verktíma og fjárhagsáætlunar.

8. Mat á árangri ráðgjafar

Meta þarf á formlegan hátt á hvern hátt niðurstaða ráðgjafa hefur verið notuð og hvort hún hafi skilað þeim árangri, sem vænst var. Slíkt mat getur einnig leitt til þess að kaup á ráðgjöf til lausnar ákveðnum viðfangsefnum verði hagað á annan hátt í framtíðinni.

Hér á eftir verða nánar fjallað um hvert þessara atriða.

4.1 Mat á þörf fyrir ráðgjöf

Ástæður að baki kaupum á ráðgjafaþjónustu eru að sjálfsögðu mjög mismunandi. Þá eru ráðgjafarnir að sama skapi mismunandi. Val á ráðgjafa ræðst auðvitað af eðli þeirrar verkefna, sem skoða á á hverjum tíma. Ráðgjöf er í flestum tilfellum dýrt úrræði og því aðeins réttlætanlegt að kaupa slíka þjónustu ef vænta má viðunandi úrlausnar fyrir tilstuðlan hennar, annað hvort í því formi að ná fram tilteknu markmiði eða lausn finnist á tilteknu fyrirfram skilgreindu úrlausnarefni.

Ráðgjafarþjónusta er misdýr og fer kostnaðurinn að jafnaði allt eftir eðli og umfangi þeirrar þjónustu, sem beðið er um hverju sinni. Af þeim sökum þarf að leggja áherslu á að svara eftirfarandi spurningum áður en ákvörðun um að kaupa að ráðgjöf er tekin:

- Er aðkeypt ráðgjöf betri kostur heldur en sérfræðibekking eigin starfsmanna?
- Hvaða áhrif mun ráðgjöfin hafa á rekstrarkostnað kaupanda þjónustunnar?
- Hver er væntanlegur ávinningur af störfum ráðgjafans?

Eins og fram kom í könnun á ráðgjafarþjónustu sögðu nálægt helmingur ríkisstofnana skort á þekkingu innan stofnunarinnar ástæðu þess að þær réðu ráðgjafa. Að mati Ríkisendurskoðunar á slík ráðgjöf rétt á sér þegar um er að ræða sérstök verkefni sem koma sjaldan upp og sem krefjast sértækrar þekkingar. Sé leitað til ráðgjafa með reglubundnum hætti hlýtur hinsvegar að koma til álita að þjálfar upp eigin starfskraft eða fastráða viðbótarstarfskraft til að sinna slíkum störfum. Við slíkar ákvarðanir þarf jafnan að ganga úr skugga um hver sé hagkvæmasta lausnin.

Fyrir kemur að ástæðan fyrir kaupum á ráðgjöf er að upplýsingar eru ekki til staðar innan stofnunarinnar. Í þessu felst að hvorki stofnunin né starfsmenn hennar hafa upplýsingar um verkefni, sem viðkomandi stofnun vantaði eða hafði þörf fyrir og afla varð. Í þessu sambandi er mikilvægt að greina á milli kaupa á þjónustu, sem felur í sér að þjónustusali sinni hefðbundnu starfi hjá kaupanda þjónustunnar, t.d. afleysingarvinna, og kaupa á þjónustu sérfræðings, sem fengin er til að leysa sérgreint verkefni innan viðkomandi stofnunar, t.d. í sambandi við breytingar á núverandi starfsemi eða þróun á nýjum möguleikum innan stofnunarinnar.

Í viðtölum sem Ríkisendurskoðun átti við nokkra ráðgjafa kom fram að samningar um þjónustu þeirra virðast oft á tíðum vera opnir. Stofnanir leita iðulega til þeirra með frekar óskilgreint vandamál, fela þeim að skilgreina verkefnið og gera tillögur um hvernig staðið skuli að verki. Í þessum tilfellum vinna þeir gjarnan með starfsmönnum viðkomandi stofnana og skila ekki skýrslu eða formlegum tillögum heldur koma nauðsynlegum breytingum á jöfnum höndum.

Í skýrslu samstarfshópsins um kaup á ráðgjöf og val á ráðgjafa, sem ríkisstofnanir skulu eins og áður segir leggja til grundvallar í þessum efnum, er fjallað sérstaklega um hvernig undirbúningi verkkaupa skuli hagað og er í því efni stuðst við Handbók um opinberar framkvæmdir sem gefin var út af fjármálaráðuneytinu árið 1991. Þar er það talin forsenda þess að framkvæmd takist vel að verkkaupi skilgreini þarfir sínar á frumstigi verksins. Þegar um er að ræða ráðgjöf við opinberar framkvæmdir er talið nauðsynlegt að frumathugun fari fram áður en ákveðið er hvernig staðið skuli að framkvæmd verksins. Skiptist frumathugun oft í forathugun og framhaldsathugun. Í fyrri athuguninni er skilgreind sú þörf, sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja og ein ákveðin lausn valin til frekari skoðunar. Í seinni athuguninni er skilgreint nákvæmlega það viðfangsefni, sem til úrlausnar er. Á þeirri áætlun byggist undirbúningur fyrir val á ráðgjafa. Undirbúningur fyrir val á ráðgjafa ræðst af verulegu leyti af umfangi viðfangsefnisins og hvaða leið verði farin við það val. Talið er mikilvægt að verkkaupi skilgreini verkið vel, óháð því hvernig staðið verður að vali á ráðgjafa. Það sé forsenda þess að hægt sé að gera sanngjarnan samning við ráðgjafa.

Ljóst er að opinberar stofnanir standa oft ekki með nægilega vönduðum hætti að undirbúningi verkefna, sem fela á ráðgjafa að leysa. Þegar þau gögn, sem lágu að baki einstaka ráðgjafaverkefnum í könnun Ríkisendurskoðunar, eru skoðuð kom í ljós að ekki eitt einasta verkefni, sem leysa átti, hafði verið skilgreint áður en samband var haft við þann ráðgjafa, er vinna átti verkið.

Að jafnaði var aðeins haft samband við einn ráðgjafa, sem skilgreindi verkið sjálfur, að fengnum upplýsingum frá verkkaupa. Það er mat Ríkisendurskoðunar að þótt verkkaupi þurfi ekki að leggja í eins viðamiklar frumathuganir og nauðsynlegt er, þegar verið er að undirbúa opinbera framkvæmd, þarf hann að fylgja þeim almennu viðmiðunum, sem kveðið er á um í skýrslunni um kaup á ráðgjöf og val á ráðgjafa, sem áður er getið. Þannig verður skilgreining viðfangsefnisins að vera ljós þegar verkkaupi leitar eftir tilboðum eða gerir verðsamanburð hjá þeim ráðgjöfum, sem til greina koma til að vinna verkið.

Brýnt er að ríkisstofnanir skilgreini það viðfangsefni, sem úrlausnar býður, áður en hafist er handa við val á ráðgjafa. Í slíkri skilgreiningu eða viðmiðun þarf að koma fram lýsing á vandamálinu eða viðfangsefninu, markmið og væntanlegur árangur, grunnupplýsingar um viðfangsefnið, kostnaðaráætlun, tímaáætlun, afhendingartími skýrslu, framlag viðskiptavinar, takmörkun verkefnis, hvaða þættir séu líklegir til að hafa áhrif á verkið, upplýsingar um ráðgjafann og tengiliðir. Skilgreining sem þessi er oftast notuð af opinberum aðilum í nágrannalöndunum við val á ráðgjöfum.

Að fengnum þessum gögnum og upplýsingum frá verkkaupa er líklegt að ráðgjafi sé í stakk búinn til að gera áætlun um framkvæmd verksins og leggja fram tilboð sitt. Í áætluninni þyrfti að koma fram skilgreining ráðgjafa á vandamálinu, hvaða markmiðum ætlað er og ná og með hvaða aðgerðum. Þá þarf að skilgreina í hvaða þrepum verkefnið verður unnið (ráðgjafaferilinn) og tímaáætlun. Enn fremur þarf að skilgreina hlutverk ráðgjafa og viðskiptavinar í vinnunni. Í framhaldi af þessari vinnu leggur ráðgjafi fram tilboð í verkið.

4.2 Val á ráðgjafa

Þegar tekin hefur verið ákvörðun um kaup á ráðgjöf hefst að jafnaði ferill, sem miðar að því að finna ráðgjafa, sem uppfyllir kröfur verkkaupa. Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að í 90% tilvika var samið við ráðgjafa án þess að þeir gerðu tilboð í verkefnin.

Í bæklingi ríkisstjórnarinnar frá því í maí 1993 um útboð, innkaup ríkisins, stefnu, lög og reglur er m.a. gerð grein fyrir stefnu stjórnvalda við kaup á vöru og þjónustu. Þar segir svo m.a. svo:

“1. Hin almenna stefna í innkaupum ríkisins, hvort heldur sem er kaup á vörum, þjónustu eða verklegum framkvæmdum, er að útboð sé viðhaft. Stefna þessi gildir um öll ráðuneyti, ríkisstofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins. Einnig skulu sjálfseignastofnanir og félag sem fá meirihluta tekna sinna úr ríkissjóði hlíta þessari stefnu. Sama á við um sameiginlegar framkvæmdir sem að meirihluta er greitt fyrir úr ríkissjóði.

2. Innkaup aðkeyptar þjónustu yfir 3 m.kr. og framkvæmdir yfir 5 m.kr. (sbr. lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 63/1970) skal bjóða út nema augljóst sé að það þjóni ekki hagsmunum viðkomandi stofnunar. Einnig er æskilegt, eftir því sem við á, að nota útboð við innkaup undir ofangreindum mörkum. Ef ekki þykir hagkvæmt að bjóða út minniháttar innkaup er engu að síður skylt að kanna verð og gæði hjá seljendum og styðjast við meðfylgjandi reglur.”

Auk þess að geyma útboðsstefnu ríkisins má finna í bæklingnum, lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða, lög nr. 52/1987 um opinber innkaup, reglugerð nr. 302/1996 um innkaup ríkisins, reglugerð nr. 65/1994 um ráðstöfun eigna ríkisins og lög nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda. Lög þessi og reglugerðir kveða ótvírætt á um að útboð skuli viðhaft fari andvirði þjónustu fram úr 3 milljónum króna, sbr. t.d. 1. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins. Í 3. mgr. nefndrar greinar er jafnframt kveðið á um að eftir

Því sem við á skal þeirri meginreglu fylgt að nota útboðsformið til verðákvörðunar við innkaup undir þessum mörkum og í öllum tilvikum skal gera verðsamanburð. Loks má benda á áður nefnda skýrslu og tillögur samstarfshóps á vegum fjármálaráðuneytisins o.fl. aðila um kaup á ráðgjöf og val á ráðgjafa frá 1995, og ítreka að í dreifibréfi fjármálaráðuneytis frá 3. apríl 1995 mæltist ráðuneytið til þess að ríkisstofnanir og - fyrirtæki fari eftir þeim aðferðum, sem þar er mælt með við val á ráðgjafa.

Í ljósi ofangreindra laga, reglugerðar og tilmæla stjórnvalda verður að telja að það sé engum vafa undirorpið að beita skuli útboðum eða verðkönnunum við kaup á vörum og þjónustu fyrir ríkið. Markmið þeirra er auðvitað að stuðla að því að hagkvæmustu kostanna sé ætíð leitað auk þess sem aðferðinni er ætlað að tryggja jafnræði aðila og að valið fari fram á sanngjarnan og málefnalegan hátt. Útboðsaðferðin er jafnframt líkleg til þess að tryggja hlutleysi og trúverðugleika ráðgjafarinnar og efla þannig traust á henni.

Niðurstöður í könnun Ríkisendurskoðunar bera hins vegar með sér að útboð á ráðgjöf, hæfnismat eða verðsamkeppni meðal ráðgjafa er nær óþekkt innan ríkisgeirans nema þegar um er að ræða verklegar framkvæmdir. Í raun er oftast aðeins haft samband við einn aðila, gjarnan þann, sem oft hefur unnið með viðkomandi ríkisaðila, og hann beðinn um að vinna verkið. Þó svo að úttektin hafi leitt í ljós að ráðgjafarverkefni hafi í flestum tilvikum verið undir 3 m.kr. verður ekki fram hjá því litið að í þessum efnum verður að gera bragarbót.

Nokkrar aðferðir við val á ráðgjafa koma til greina. Í skýrslunni um kaup á ráðgjöf og val á ráðgjafa var m.a. bent á að hæfnismat og verðsamkeppni henti vel við val á ráðgjafa til að annast aðra ráðgjafarþjónustu en þá, sem beint tengist hönnunarráðgjöf. Með því að nota viðurkenndar aðferðir við val á ráðgjafa er reynt að

tryggja val á hæfum ráðgjafa til hvers verkefnis og að jafnræðis gæti þegar ríkisstofnanir velja sér ráðgjafa. Er það talið mjög mikilvægt til að tryggja jafna stöðu aðila á ráðgjafarmarkaðinum og girða fyrir fákeppni á þessum markaði og til þess að tryggja bestu hugsanlega lausn miðað við tilteknar forsendur.

Æskilegt er að tilboði ráðgjafa sé skipt í eftirfarandi fjóra hluta eftir því sem við á hverju sinni:

- Tæknilegur hluti; mat ráðgjafa á vandamáli, markmið, sjónarhorn og verkáætlun.
- Starfsmenn; nöfn og bakgrunnur starfsmanna sem vinna verkið, yfirstjórn.
- Bakgrunnur ráðgjafa; reynsla og hæfni ráðgjafa
- Fjárhagsleg málefni og önnur mál; kostnaður, greiðslur, ábyrgðir o.þ.h.

Nauðsynlegt er að stofnanir hins opinbera fylgi ákveðnum viðmiðunum við mat á tilboðum ráðgjafa í verk. Nefna má sem dæmi að Alþjóðabankinn leggur til í þessu sambandi að almenna reynslu ráðgjafa vegi 10 - 20%, vinnuáætlun ráðgjafa 25 - 40% og vægi þeirra starfsmanna, sem vinna eiga verkið, 40 - 60%.

4.3 Stjórnun og eftirlit

Mikilvægt er að í samningi við ráðgjafa sé kveðið á um það með skýrum hætti hvert markmiðið með þjónustu hans skuli vera og að verkefninu skuli lokið innan tiltekins tíma gegn nánar tilgreindu endurgjaldi. Á sama hátt er mikilvægt að skapa ráðgjafa þær aðstæður eða skilyrði, sem tryggja að hann geti skilað verkefni sínu í samræmi við ákvæði samningsins um árangur, tímamörk og endurgjald. Þurfi hann t.d. að hafa aðgang að ákveðnum starfsmönnum eða upplýsingum þarf að tryggja að svo verði þegar á reynir. Til þess að stuðla að því að ráðgjafinn skili þeim árangri, sem að er stefnt, er áriðandi

að skipa sérstakan verkefnastjóra, sem hafi með höndum dagleg samskipti við hann og eftirlit með því að verkið sé unnið í samræmi við samning.

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að þessi þáttur eru mjög losaralegur svo ekki sé meira sagt. Yfir helmingur ríkisstofnana sem tóku þátt í könnunni gerðu ekki skriflegt samkomulag við ráðgjafann um ráðgjafarþjónustuna. Þessi niðurstaða er í fullu samræmi við það, sem kom fram í samtölum við ráðgjafa og lýtur að því að verkefni þeirra eru oftast en ekki óskilgreind í byrjun, þar sem hugmyndir eða áform verkkaupa með kaupunum eru óljós. Þannig er greinilega nokkuð algengt að verkaupinn leiti beinlínis ráða eða upplýsinga hjá ákveðnum ráðgjafa um hvernig standa skuli að verki, hvort sem það er vegna fyrri reynslu af störfum hans, kunningsskapar eða einhverri annarri ástæðu. Það fellur því oft í hlut ráðgjafans að gera nánari tillögur um verkefnið, afmörkun þess og áætlun um hvað það muni kosta. Verklag af þessu tagi er að mati Ríkisendurskoðunar í flestum tilvikum ekki verjandi.

Í margnefndri skýrslu um kaup á ráðgjöf og val á ráðgjafa, sem fjármálaráðuneytið hefur mælt til að ríkisstofnanir fari eftir, kemur fram að gerður skuli skriflegur samningur milli verkkaupa og ráðgjafa, þar sem tekið er á öllum þáttum í samskiptum þeirra. Áður en frá slíkum samningi er gengið þarf að skilgreina hvernig samskiptum þessara aðila verði háttað á meðan ráðgjöfin stendur yfir og skal skilgreint í þeim gögnum, sem lögð eru til grundvallar við val á ráðgjafa eftir því, sem kostur er.

Í þessum leiðbeiningum er lögð áhersla á að eftirfarandi atriði komi fram í samningi milli verkaupa og ráðgjafa:

- Verkaskipting ráðgjafahóps; þar þarf að skilgreina hver er aðalráðgjafi og tengiliður við verkkaupa.
- Tímaáætlun; þar þarf að koma fram hvaða tímamörk eru sett við úrlausn og skil verkefnis.

- Markmið verkkaupa; þar þarf að koma fram hvernig ráðgjafi hyggst ná fram þeim markmiðum sem verkkaupi setur fram.
- Skil á gögnum; þar þarf að koma fram hvernig framsetningu niðurstaða verði háttað.
- Gæðakerfi ráðgjafa; þar þarf að gera þær kröfur til ráðgjafa að hann tryggi að verk sé vandað og vel að því staðið.
- Þjónusta ráðgjafa; hér þarf að koma fram hvort ráðgjafi mun fylgjast með framvindu þess verks sem hann hefur unnið að lausn á.
- Ábyrgð ráðgjafa; þar þarf að kveða á um ábyrgð ráðgjafa.
- Ágreiningsmál; þar þarf að skilgreina hvernig haga skuli meðferð ágreiningsmála.

Þótt hér séu um að ræða áhersluatriði í samningum við ráðgjafa um verklegar framkvæmdir eiga þau engu að síður við í samningum við aðra ráðgjafa, sem ríkið kaupir þjónustu af.

Eins og fram kemur í niðurstöðum úttektarinnar gerðu einungis rúm 40% þeirra, sem úrtakið náði til, skriflegan samning um það verkefni sem vinna átti. Það er sjálfsgöð meginregla að samningur um ráðgjöf eða sérfræðiþjónustu skuli vera skriflegur. Samningur milli ríkisaðila og ráðgjafa fer að sjálfsgöðu eftir eðli verkefnisins og laga- og viðskiptaumhverfinu á hverjum tíma. Því er sjálfsagt erfitt að staðla slíkan samning. Hafa má gátlista á borð við þann sem hér fer á eftir til hliðsjónar við samningsgerð:

1. Samningsaðilar; ráðgjafi og viðskiptavinur.
2. Umfang verkefnis; markmið, lýsingu á vinnu við verkið, upphafsdagsetning, tímaáætlun, magn vinnu.
3. Afurðir ráðgjafastarfsins og skýrslur; skráning upplýsinga og skýrslur sem afhentar verða viðskiptavini.
4. Framlag ráðgjafa og viðskiptavinar; sérfræðiþjónusta

- og starfsmannatími og önnur framlög.
5. Þóknun og kostnaður; þóknun sem sett var upp og útlagður kostnaður.
 6. Hvernig reikningar verða lagðir fram og hvernig þeir verða greiddir.
 7. Sérfræðileg ábyrgð; hvernig fara á með trúnaðarupplýsingar, hvernig komast á hjá ágreiningi auk annarra atriða.
 8. Höfundaréttur; á verkum ráðgjafans á meðan starfi hans stendur.
 9. Ábyrgðir/tryggingar; á því að ráðgjafi skaði viðskiptavin.
 10. Notkun undirverktaka; af hálfu ráðgjafa.
 11. Afgreiðsla eða endurskoðun; ráðgjafi og viðskiptavinur koma með tillögur um hvenær og hvernig.
 12. Úrlausn ágreiningsmála; hver og hvernig á að leysa ágreining ef upp kemur.
 13. Undirskriftir og dagsetning

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að aðeins 28% stofnana gátu bæði gert grein fyrir beinum útlögðum kostnaði í tengslum við vinnu ráðgjafans og óbeinum kostnaði t.d. vegna vinnu eigin starfsmanna í tengslum við ráðgjöfina. Hvort stór hluti verkkaupa skipti sér lítið sem ekkert af störfum ráðgjafanna skal ósagt látið þar sem svarhlutfall reyndist jafn lágt og raun ber vitni um. Svörunin þykir þó gefa vísbendingu um að a.m.k. hluti ráðgjafanna njóti tiltekins frjálsræðis við störf sín, þar sem enginn af starfsmönnum verkkaupa tengist verkefni hans.

Þá skal tekið fram í þessu sambandi að könnunin leiddi í ljós að verð fyrir umsamda ráðgjafarþjónustu var ekki fast hjá liðlega 57% svarenda. Þessi niðurstaða þykir gefa vísbendingu um að ef samkomulag um ráðgjafarþjónustu er óformlegt, sé líklegt að endurgjaldið eða tíminn, sem verja á í verkefnið sé ekki fyrirfram ákveðinn.

4.4 Mat á árangri ráðgjafar

Á sama hátt og nauðsynlegt er að hafa eftirlit með störfum ráðgjafa er æskilegt að mat sé lagt á störf hans og hvort þau séu líkleg til að skila þeim árangri eða ávinningi, sem að var stefnt. Meta þarf þessa þætti bæði á meðan unnið er að verkefninu og ekki síður þegar því er lokið. Með eftirliti af þessu tagi má t.d. eftir atvikum koma í veg fyrir óþarfa kostnað eða að hann fari úr böndunum. Þá getur mat af þessu tagi leitt til endurskoðunar á verklýsingu, nýrra áherslna við verkefnið eða annarra slíkra breytinga á samningi. Loks má nefna að matið kann að nýtast bæði viðkomandi ríkisstofnun eða öðrum síðar þegar taka þarf afstöðu til þess hvort, hvernig og af hverjum skal kaupa ráðgjöf.

Ýmis vandamál eru til staðar þegar kemur að því að leggja mat á gæði ráðgjafarvinnunnar. Oft á tíðum verður slíkt mat aðeins huglægt. Þetta á ef til vill ekki síst við þegar vinnu ráðgjafans lýkur ekki með skriflegri skýrslu. Í því sambandi má nefna að fulltrúi stórs ráðgjafarþjónustufyrirtækis, sem rætt var við í tengslum við verkefni þetta, sagði að ráðgjafar þess skiluðu í fæstum tilfellum lokaskýrslu heldur fælist þjónustan einkum í að vinna með starfsmönnum og stjórnendum stofnana. Skýrslugerðin fælist frekar í stuttum athugasemdum, sem gerðar væru meðan á vinnunni stæði og væri þá tekin afstaða til þeirra strax.

Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að vinnu ráðgjafa ljúki að jafnaði með skýrslu þegar verkefni ráðgjafa felst í að gera tillögur að lausn tiltekins viðfangsefnis, svo og að aðstoða verkkaupa við að koma framlögðum tillögum til breytinga í framkvæmd óski hann þess. Enn fremur má benda á að skortur á skýrslu eða skriflegum athugasemdum eða niðurstöðum geri verkkaupum erfitt að fylgja eftir störfum ráðgjafans svo og að meta störf hans. Skortur á formlegri skýrslu getur þannig dregið úr möguleikum hans til þess að hafa full not af ráðgjöfinni.