



Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni: *Stjórnarráðið*

September 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur	5
2 Stjórnarráðið	6
2.1 Útdráttur úr skýrslum 2006–10 og 2011	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	7
2.2.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis	8
2.2.2 Ítrekaðar ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis	9
2.2.3 Ítrekaðar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis	11
2.2.4 Ítrekuð ábending til innanríkisráðuneytis	13

Niðurstöður

Á árunum 2006–09 kannaði Ríkisendurskoðun tiltekna þætti innra eftirlits hjá aðalskrifstofum ráðuneyta og skilaði samtals ellefu skýrslum um málið. Árið 2011 fylgdi stofnunin skýrslunum eftir og áréttaði þá sjö ábendingar sem ekki hafði verið brugðist við. Þær beindust að fimm ráðuneytum (nú fjórum). Að auki beindi stofnunin einni nýrri ábendingu til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti).

Ítrekuð ábending til fjármálaráðuneytis laut að nauðsyn þess að settar yrðu reglur um gjaldfærslur á safnliði og í nýrri ábendingu var sama ráðuneyti hvatt til að setja samræmdar og skýrar reglur um hvað teldist til stjórnsýslukostnaðar og hvar hann skyldi gjaldfærður. Í ítrekaðri ábendingu til iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) kom fram að bæta þyrfti aðferðir til að meta framgang Byggðaáætlunar. Þá voru ítrekaðar tvær ábendingar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), annars vegar að ganga þyrfti frá reglum um gjaldfærslur á safnliði og hins vegar að ganga þyrfti frá verklagsreglum vegna samninga um þjónustukaup. Einnig voru ítrekaðar tvær ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis, þ.e. að ganga þyrfti frá reglum um gjaldfærslur á safnliði og að meta þyrfti áhrif styrkveitinga. Að lokum var ítrekuð ábending til innanríkisráðuneytis um að sambærilegar reglur giltu um allar styrkveitingar á þess vegum.

Almennt hafa ráðuneytin brugðist við ábendingum Ríkisendurskoðunar með þeim hætti að ekki er þörf á að ítreka þær. Meginfrávikin felst í því að fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur enn hvorki sett verklagsreglur um stjórnsýslukostnað og gjaldfærslur á safnliði né skilgreint hugtakið stjórnsýslukostnaður. Ríkisendurskoðun væntir þess þó að það standi við áform sín um að starfshópur á þess vegum ljúki þessum verkum fyrir árslok 2014. Stofnunin telur því ekki rétt að ítreka ábendingar sínar sem lúta að þessum málum að svo stöddu en mun fylgja þeim eftir við næstu endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur brugðist við tveimur ábendingum að fullu. Fjármagni vegna Byggðaáætlunar 2010–13 var að mestu ráðstafað gegnum vaxtarsamninga sem atvinnuþróunarfélög á hverju landsvæði annast samkvæmt samningum við ráðuneytið. Ríkisendurskoðun telur að mat á framgangi þessarar áætlunar sé í ásættanlegum farvegi eftir að nýjar og skýrari kröfur voru settar inn í vaxtarsamningana, m.a. um umsýslu og eftirlit atvinnuþróunarfélaganna með þeim og árangursmat. Þá vinnur ráðuneytið nú að uppfærslu gæðahandbókar og eru gerðir samningar um öll stærri innkaup þar sem fram kemur hvaða þjónusta er keypt og hvernig skilum skuli háttáð. Þar eru einnig ákvæði um vanefndir. Með hliðsjón af áformum fjármála- og efnahagsráðuneytis telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu um gjaldfærslur á safnliði að svo stöddu en mun fylgja henni eftir við næstu endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna.

Úttekt á innra eftirliti aðalskrifstofa ráðuneyta

Átta ábendingum til fjögurra ráðuneyta fylgt eftir

Enn skortir reglur um stjórnsýslukostnað og gjaldfærslur á safnliði

Ábendingar ekki ítrekaðar

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar um nauðsyn þess að meta áhrif styrkveitinga með gerð samnings við Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) sem mun hafa á hendi styrkveitingar og mat á áhrifum þeirra. Með hliðsjón af áformum fjármála- og efnahagsráðuneytis telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu um gjaldfærslur á safnliði að svo stöddu en mun fylgja henni eftir við næstu endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna.

Innanríkisráðuneyti hefur brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar um styrkveitingar. Ráðuneytið veitir nú einungis styrkjum af einum safnliði, þ.e. til mannréttindamála, og hefur útbúið skýrar reglur vegna þessa, þ.m.t. um mat á umsóknum og upplýsingar um framgang og árangur þeirra verkefna sem styrkjum er veitt til.

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis sem sækir heimild sína til stjórnisýsluendurskoðunar 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 sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnisýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri 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.

Á árunum 2006–09 vann Ríkisendurskoðun samtals 11 skýrslur um innra eftirlit allra ráðuneyta. Í *Skýrslu um eftirfylgni: Stjórnarráðið* (mars 2011) fylgdi Ríkisendurskoðun þessum skýrslum eftir og ítrekaði sjö ábendingar til fjármálaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis, innanríkisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Að auki beindi stofnunin einni nýrri ábendingu til fjármálaráðuneytis. Í þessari úttekt er leitast við að meta hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við þessum ábendingum.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, innanríkisráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að meta hvort þau hefðu brugðist við framangreindum ábendingum. Þau fengu jafnframt drög að skýrslunni til efnislegrar umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Eftirfylgni í samræmi við alþjóðlegan staðal

2 Stjórnarráðið

Frumskýrslur frá árunum 2006–10

2.1 Útdráttur úr skýrslum 2006–10 og 2011

Á árunum 2006–09 kannaði Ríkisendurskoðun tiltekna þætti innra eftirlits hjá aðalskrifstofum ráðuneyta og skilaði ellefu skýrslum þar að lútandi, þeirri fyrstu í október 2006 og þeirri síðustu í mars 2010. Skýrslurnar voru ekki opinberar fremur en aðrar skýrslur um innra eftirlit sem stofnunin vann á þessum árum.

Misræmi í umsýslu ýmissa mála

Upphaflegar ástæður þessa verkefnis voru þær að Ríkisendurskoðun hafði orðið vör við að nokkurs misræmis gætti hjá ráðuneytum í umsýslu ýmissa mála og að sambærileg atriði voru meðhöndluð á mismunandi hátt. Var sjónum fyrst og fremst beint að áritunarferli innan ráðuneytanna, eftirliti þeirra með stofnunum sínum, gjaldfærslum á safnliði, eftirliti með samningum og styrkveitingum. Í tengslum við styrkveitingar var m.a. kannað hvernig staðið var að ákvarðanatöku um veitingu styrkja (þ. á m. hvort jafnræði umsækjenda væri tryggt), gagnaskilum og eftirfylgni með langtímaáhrifum styrkja. Þá var upplýsingatækniverkefnum sérstakur gaumur gefinn. Í ljós kom eftirfarandi:

- ✓ Fjárhagslegu og faglegu eftirliti ráðuneyta með stofnunum sínum var að nokkru leyti ábótavant og höfðu þau yfirleitt ekki mótað verklagsreglur um það eða komið þeim á skráð form þótt þær væru til. Þá var ákvæðum um eftirlit, gagnaskil o.fl. samkvæmt árangursstjórnunarsamningum ekki alltaf fylgt.
- ✓ Ráðuneytin skilgreindu og meðhöndluðu stjórnsýslukostnað á mismunandi hátt. Reglur um slíkan kostnað voru yfirleitt ekki til og oft var hann, t.d. ferðakostnaður fastráðinna starfsmanna, risna og þóknanir, færður til gjalda á safnliði í stað aðalskrifstofu, eins og Ríkisendurskoðun taldi réttara. Þá var áritunarreglum vegna risnureikninga í nokkrum tilvikum ekki fylgt.
- ✓ Fyrir kom að ýmis rekstrarkostnaður væri færður til gjalda á safnliði með óskiptri fjárheimild. Þetta var í andstöðu við reglur fjármálaráðuneytis.
- ✓ Lítið eftirlit var með útgjöldum nefnda og ekki höfðu verið settar verklagsreglur um störf þeirra.
- ✓ Skortur var á reglum og góðu verklagi við móttöku og skráningu gagna sem bárust ráðuneytum. Þetta hafði m.a. í för með sér tafir á afgreiðslu mála og jafnvel að gögn týndust.
- ✓ Skortur var á skýrum og skriflegum reglum um veitingar styrkja úr opinberum sjóðum. Samningar vegna þeirra voru ekki alltaf gerðir eða þeir voru ekki nógu ítarlegir til að gera eftirfylgni mögulega. Fyrir kom að veittir voru styrkir

umfram heimildir fjárlaga, ekki var ljóst hvort jafnræðis gætti meðal umsækjenda auk þess sem heildaryfirsýn um styrkveitingar skorti. Var m.a. bent á að heildarmat á framgangi Byggðaáætlunar vantaði. Meðal styrkja sem hér um ræðir voru styrkir af fjárlagaliðunum „ráðstöfunarfé ráðherra“ og „ráðstöfunarfé ríkisstjórnarinnar“ auk styrkja sem fjárlaganefnd Alþingis úthlutaði sjálf. Kröfur til styrkþega, m.a. um skil á gögnum, voru líka breytilegar milli ráðuneyta og jafnvel innan sama ráðuneytis. Þá höfðu ráðuneytin ekki kannað markvisst langtímaáhrif styrkja.

- ✓ Fyrir kom að reglum um ferðakostnað ríkisstarfsmanna væri ekki fylgt án þess að skilað væri greinargerðum um ástæður slíks frávíks.
- ✓ Verulegur misbrestur var á því að skilað væri gögnum vegna samninga sem ráðuneytin gerðu og árangur þeirra var ekki metinn með skipulögðum hætti. Oft var ekki kallað eftir gögnum fyrr en Ríkisendurskoðun óskaði eftir að fá þau afhent. Sérstök athugasemd var gerð við sjávarútvegsráðuneyti vegna samnings þess við *Plexus Consulting Group* í New York frá árinu 2000 en honum var loks sagt upp í árslok 2008 eftir athugasemdir Ríkisendurskoðunar. Athugun á greiðslum til verktaka sýndi einnig að algengt var að kaup á þjónustu væru gerð án þess að gengið væri frá skriflegum samningum.
- ✓ Upplýsingatækniverkefni voru í miklum ólestri. Hjá flestum ráðuneytanna höfðu slík verkefni dregist á langinn og undantekningarlaust farið langt fram úr fjárhagsáætlun. Nokkrum slíkum verkefnum hafði verið hætt áður en þeim var lokið. Þá voru eftirlit og yfirsýn ráðuneytanna takmörkuð og skil á gögnum til verkefnisstjórnar íslenska upplýsingasamfélagsins oft ófullnægjandi.

Í lok árs 2010 hóf Ríkisendurskoðun eftirfylgni með framangreindum skýrslum. Voru ráðuneytin m.a. innt eftir því hvort og þá hvernig þau hefðu brugðist við þeim ábendingum sem til þeirra hafði verið beint. Í ljós kom að brugðist hafði verið við verulegum hluta þeirra og var gerð grein fyrir niðurstöðunum í opinberri skýrslu til Alþingis, *Skýrslu um eftirfylgni: Stjórnarráðið* (mars 2011). Nú þremur árum síðar er kannað hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ítrekuðum ábendingum stofnunarinnar.

Fyrsta eftirfylgni
árið 2011

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í *Skýrslu um eftirfylgni: Stjórnarráðið* (2011) ítrekaði Ríkisendurskoðun alls sjö ábendingar úr fyrri skýrslum sínum og beindi að auki einni nýrri ábendingu til fjármálaráðuneytis. Sú laut að þörf á samræmdum og skýrum reglum um hvað teldist til stjórn-sýslukostnaðar og hvar hann skyldi gjaldfærður. Þá var ábending um þörf á reglum um gjaldfærslur á safnliði ítrekuð. Ítrekuð var ábending til iðnaðarráðuneytis um að bæta þyrfti aðferðir til að meta framgang Byggðaáætlunar. Þá var sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hvatt til að ganga frá reglum um gjaldfærslu á safnliði og setja verklagsreglur vegna samninga um þjónustukaup. Tvær ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis voru ítrekaðar, þ.e. að meta þyrfti áhrif styrkveitinga og að ganga þyrfti frá reglum um gjaldfærslur á safnliði. Að lokum var ítrekuð ábending til innanríkisráðuneytis þess efnis að sambærilegar reglur þyrftu að gilda um allar styrkveitingar á þess vegum.

2.2.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Setja þarf samræmdar og skýrar reglur um hvað teljist til stjórnáslukostnaðar og hvar skuli gjaldfæra hann

Ríkisendurskoðun hvatti fjármálaráðuneyti til að setja skýrar reglur um það hvað teldist til stjórnáslukostnaðar og hvernig með hann skyldi farið í bókhaldi ríkisins. Ástæða þessa var ekki síst sú að sum ráðuneyti gjaldfærðu ýmsan kostnað sem stofnunin taldi hreinan stjórnáslukostnað á safnliði en ekki á aðalskrifstofur ráðuneytanna þótt kostnaðurinn tengdist fastráðnum starfsmönnum ráðuneytanna og lögboðnum verkefnum þeirra. Þetta stafaði að hluta til af því að ekki var samræmdur skilningur á því hvað fælist í hefðbundnum stjórnáslukostnaði.

Í viðbrögðum sínum við þessari ábendingu frá 2011 greindi fjármálaráðuneyti frá því að starfandi væri samráðshópur um rekstur og fjármál ráðuneyta sem forsætisráðuneyti veitti formennsku. Fjármálaráðuneyti hefði óskað eftir því við forsætisráðuneyti að hópurinn tæki málið upp á fundi með fulltrúa Ríkisendurskoðunar.

Í desember 2013 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti um þróun mála frá árinu 2011. Í bréfi þess dagsettu 19. mars 2014 sagðist það taka undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar og telja „mikilvægt að settar séu skýrar reglur um hvað teljist til stjórnáslukostnaðar og hvernig skuli með hann farið í bókhaldi ríkisins“. Ráðuneytið gerði jafnframt grein fyrir því að framangreindur samráðshópur ráðuneytanna hefði ekki talið málið heyra undir sig. Hann hefði til þessa aðallega komið að málum sem snúa að sameiningum og skipulagsbreytingum ráðuneyta. Ráðuneytið myndi því bregðast við ábendingunni með því að stofna sérstakan vinnuhóp um málið, m.a. með aðkomu Fjársýslu ríkisins. Kallað yrði eftir sjónarmiðum Ríkisendurskoðunar og annarra ráðuneyta. Stefnt væri að því að ljúka vinnu þess hóps með gerð verklagsreglna um bókhald og millifærslur fjárheimilda safnliða fyrir sumarið 2014.

Ríkisendurskoðun leitaði enn upplýsinga í júní og lok ágúst 2014 um hvar á vegi málið væri statt. Í tölvubréfi ráðuneytisins frá 12. júní kom fram að sökum mikilla anna við önnur verkefni hefði dregist að skipa starfshópinn. Áfram væri gert ráð fyrir að hann yrði skipaður en ólíklegt að af því yrði fyrr en í lok sumars. Gera mætti þá ráð fyrir að störfum hans lyki um áramótin 2014–15. Einnig kom fram að vinna væri hafin við að kortleggja málið. Sú vinna gæfi fullt tilefni til að haldið yrði áfram með verkefnið.

Ríkisendurskoðun væntir þess að ráðuneytið standi við framangreinda áætlun um að áðurnefndur starfshópur ljúki verkum fyrir árslok 2014. Stofnunin telur því ekki rétt að ítreka ábendingu sína að svo stöddu en mun fylgja henni eftir við næstu endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna.

2. Ganga þarf frá reglum um gjaldfærslur á safnliði

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að fjármálaráðuneyti hefði ekki sett skriflegar reglur um hvaða kostnað mætti færa á safnliði og hvaða kostnað ætti skilyrðislaust að gjaldfæra hjá aðalskrifstofu.

Í bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar frá 24. júní 2010 útskýrði fjármálaráðuneyti sjónarmið sín um gjaldfærslu stjórnáslukostnaðar á safnliði, m.a. þau að slíkur háttur veitti

Vinnuhópur enn ekki skipaður

Málinu fylgt eftir við næstu endurskoðun

yfirsýn um kostnað verkefna. Jafnframt vísaði ráðuneytið til framangreinds samráðshóps um rekstur og fjármál ráðuneyta sem skyldi taka málið fyrir en taldi það svo ekki á sínu verksviði (sbr. ábendingu 1). Í bréfi ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar frá júní 2014 kom fram að væntanlegum vinnuhópi ráðuneytisins sem fjalla á um stjórnsýslukostnað (sbr. ábendingu 1) sé einnig ætlað að vinna að gerð verklagsreglna um bókhald og millifærslur fjárheimilda safnliða.

Ríkisendurskoðun væntir þess að ráðuneytið standi við framangreinda áætlun um að áðurnefndur starfshópur ljúki verkum fyrir árslok 2014. Stofnunin telur því ekki rétt að ítreka ábendingu sína að svo stöddu en mun fylgja henni eftir við næstu endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna.

Málinu fylgt eftir við næstu endurskoðun

2.2.2 Ítrekaðar ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Bæta þarf aðferðir til að meta framgang Byggðaáætlunar

Ríkisendurskoðun benti á að Byggðastofnun væri falið að hafa umsjón með framkvæmd Byggðaáætlunar og ætti m.a. að leggja reglulega heildarmat á framgang hennar. Jafnframt var bent á helstu vankanta Byggðaáætlunar, þ.e. of yfirgripsmikil markmið og skort á tölulegum mælikvörðum.

Í svari iðnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að fjármagni á Byggðaáætlun væri að mestu ráðstafað til vaxtarsamninga og að lögð hefði verið áhersla á að mælikvarðar væru skilgreindir vegna þeirra verkefna sem fjármunum væri veitt til. Árangur Byggðaáætlunar væri metinn reglulega og hefði Byggðastofnun nýlengi slíku heildarmati vegna árána 2006–09. Í Byggðaáætlun hefðu verið skilgreindar 23 aðgerðir og hefði Byggðastofnun metið þær allar þótt færstar væru með tölulegum mælikvörðum. Ráðuneytið hefði lagt áherslu á að innleiða slíka mælikvarða þar sem þeirra væri þörf en þeir væru vandmeðfarnir. Árangursmælikvarðar væru skilgreindir fyrir einstök verkefni sem fengu stuðning af vaxtarsamningum og yrðu þeir notaðir til að fara yfir árangur hvers verkefnis um sig og samninginn í heild.

Ríkisendurskoðun mat svar ráðuneytisins svo að ábendingin væri ekki komin til framkvæmda þar sem enn höfðu ekki verið skilgreindir mælikvarðar á árangur. Stofnunin tók undir að ekki væri auðvelt að finna slíka mælikvarða sem væru nægilega lýsandi fyrir verkefnin sem unnið væri að og gæfu um leið hugmynd um möguleg áhrif þeirra til framtíðar. Þetta ætti ekki síst við þegar markmið væru jafn yfirgripsmikil og raunin væri í Byggðaáætlun. Stofnunin lagði engu að síður áherslu á að það yrði reynt þar sem mat á verkefnunum væri að verulegu leyti huglægt eins og fram kæmi í drögum að heildarmati Byggðastofnunar á Byggðaáætlun 2006–09.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis árið 2014 við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þróun mála frá 2011 er ítrekað að fjármagni Byggðaáætlunar 2010–13 hafi að mestu verið ráðstafað í gegnum vaxtarsamninga landshluta og geri ráðuneytið samninga við atvinnuþróunarfélög í hverjum landshluta um umsýslu þeirra, eftirlit og árangursmat. Í sérstökum viðauka samninganna sé gerð grein fyrir hvernig meta skuli árangur. Gerð sé krafa um ferns konar mat á þeim verkefnum sem fjármagni er úthlutað til:

Árangursmat skilgreint

- ✓ Verkefnin skuli metin áður en ákvörðun um fjárframlög sé tekin.

- ✓ Árangur hvers verkefnis skuli metinn við verklok út frá upphaflegri verkáætlun og væntum árangri.
- ✓ Atvinnuþróunarfélög skuli skila Byggðastofnun árlegu uppgjöri ásamt ársreikningi og mati á árangri viðkomandi árs.
- ✓ Byggðastofnun skuli vinna heildarmat á öllum vaxtarsamningum við lok ársins 2013. Hluti þeirra mælikvarða sem notaðir séu við árangursmatið skuli vera tölulegir en aðrir byggi á hlutlægu mati á árangri.

Ríkisendurskoðun skoðaði nokkra vaxtarsamninga með tilliti til ákvæða um eftirfylgni og árangursmælingar og er slík ákvæði þar að finna. Jafnframt eru mælikvarðar á árangur tilgreindir í fylgiskjali með samningunum og taka þeir mið af einstökum verkefnum. Stofnunin leitaði einnig upplýsinga um heildarmat Byggðaáætlunar 2010–13. Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti frá 26. júní 2014 er lokauppgjör vegna þess tímabils í vinnslu en það tafðist m.a. vegna þess að erfiðlega hefur gengið að fá skýrslur frá framkvæmdaaðilum. Stefnt væri að lokaskilum í lok sumars 2014.

Ábending ekki ítrekuð

Ríkisendurskoðun telur að málið sé í ásættanlegum farvegi og að ekki sé þörf á að ítreka ábendinguna.

2. Ganga þarf frá reglum um gjaldfærslur á safnliði

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti vegna gjaldfærslu ýmiss konar kostnaðar á safnliði, þ. á m. ferðakostnaðar starfsmanna ráðuneytisins og risnu. Stofnunin benti á að um væri að ræða kostnað sem tengdist fastaráðnum starfsmönnum ráðuneytisins sem væru að sinna lögboðnum verkefnum þess og því bæri að gjaldfæra hann hjá aðalskrifstofunni.

Í svari ráðuneytisins við ábendingunni árið 2011 kom fram að ráðuneytið væri sammála Ríkisendurskoðun um það hvernig skyldi standa að gjaldfærslu risnu og hefði þegar breytt verklagi sínu að þessu leyti. Hins vegar væri ráðuneytið ósammála stofnuninni um aðra kostnaðarliði. Að þess mati ætti að færa kostnað starfsmanna vegna ferðalaga sem farin væru vegna tiltekinnar verkefna og sem sérstaklega væri áætlað fyrir í fjárlögum á sömu fjárlaganúmer og verkefni. Með því móti mætti sjá allan kostnað ráðuneytisins vegna viðfangsefnisins. Ráðuneytið væri því ósammála þeirri túlkun Ríkisendurskoðunar að gjaldfæra ætti slíkan ferðakostnað á aðalskrifstofuna og teldi slíkt ekki í samræmi við þá grundvallarforsendu kostnaðarbókhalds að færa allan kostnað beint á viðkomandi viðfangsefni. Ríkisendurskoðun ítrekaði ábendinguna og benti á að hægt væri að halda utan um einstök verkefni á aðalskrifstofu sem annars staðar.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis árið 2014 vegna fyrirspurnar Ríkisendurskoðunar um þróun mála frá 2011 kom fram að ferðakostnaður væri enn færður á liði sem tengdust aðild að erlendum samtökum. Ferðakostnaður starfsmanna ráðuneytisins og sérfræðinga utan þess sem sæktu ráðstefnur og fundi á vegum þeirra samtaka sem upp væru talin í fjárlögum væri því færður á tilheyrandi liði. Við ákvörðun um fjárframlög á þessum liðum hefði verið gert ráð fyrir aðildargjöldum og ferðakostnaði til að taka þátt í starfsemi þeirra samtaka sem um ræddi.

Með hliðsjón af áformum fjármála- og efnahagsráðuneytis um að setja verklagsreglur um gjaldfærslur á safnliði telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu sína að svo stöddu en mun fylgja henni eftir við næstu endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna.

3. Ganga þarf frá verklagsreglum vegna samninga um þjónustukaup

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti vegna nokkurra atriða sem tengdust upplýsingatæknimálum, m.a. að verkefni væru ekki boðin út, að sami aðili sæi um þarfagreiningu og forritun og að engin ákvæði væru í samningum um vanefndir. Ekki væru skráðar fundargerðir vegna funda verkaupa og verksala vegna verkefnanna og því væri óhægt um vik að fylgja eftir ákvörðunum þeim tengdum.

Í svari ráðuneytisins árið 2011 kom fram að umræddum samningum væri lokið. Sömu leiðis vonaðist ráðuneytið til að ef kæmi til sambærilegra verkefna aftur yrði staðið svo að málum að ekki gæfist tilefni til athugasemda. Ríkisendurskoðun sá engu að síður ástæðu til að ítreka ábendinguna enda talin þörf á breyttum verklagsreglum hjá ráðuneytinu.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis árið 2014 vegna fyrirspurnar Ríkisendurskoðunar við ítrekaðri ábendingu kom fram að þar væri unnið að uppfærslu gæðahandbókar. Þótt ekki lægju fyrir skráðar reglur um innkaup væri stefnumörkun skýr. Þannig væri ávallt tekið mið af rammamningi við öll innkaup og ætti það jafnt við um vörur og þjónustu. Leitað væri til Rekstrarfélags Stjórnarráðsins þegar kæmi að þarfagreiningu vegna endurnýjunar á tölum og hugbúnaði en það leitaði tilboða í hvoru tveggja. Við ákvörðun um innkaup á vörum og þjónustu færi fram þarfagreining innan ráðuneytisins og væri eftir þörfum leitað álits ráðgjafa utan þess. Um öll stærri innkaup væru gerðir samningar þar sem fram kæmi hvaða þjónustu verið væri að kaupa, hvernig skilum væri háttáð og ákvæði um vanefndir.

Ríkisendurskoðun telur þá vinnu sem fram hefur farið í ráðuneytinu jákvæða en hvetur jafnframt til þess að uppfærslu gæðahandbókar verði flýtt eins og kostur er. Ábendingin er ekki ítrekuð.

Ábending ekki ítrekuð

2.2.3 Ítrekaðar ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Ganga þarf frá reglum um gjaldfærslur á safnliði

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að menntamálaráðuneyti hefði ekki gengið frá skriflegum reglum um hvaða kostnað mætti færa til gjalda á safnliði. Dæmi væru um að ýmis tilfallandi kostnaður, þ. á m. ferðakostnaður og launakostnaður starfsmanna ráðuneytisins, væri færður til gjalda á safnlið í stað aðalskrifstofu.

Í tveimur svörum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2011 kom fram að fjárveitingar á safnliðum væru ætlaðar tilteknum verkefnum sem í fæstum tilvikum fælu í sér stjórnýslu og féllu því utan hefðbundins verksviðs ráðuneytisins. Oft væri um að ræða tímabundin verkefni vegna þróunarstarfa eða innleiðingar á löggjöf. Það að færa gjöld vegna slíkra verkefna á safnliði sem varðveitti fjárveitingu til verkefnanna væri talið stuðla að gagnsæi og auðvelda samanburð fjárlaga og ríkisreiknings. Tók ráðuneytið

sem dæmi verkefnið *Framkvæmd nýrrar skólustefnu* en á þann lið hefði verið færður kostnaður vegna launa, ráðstefnuhalds, ferða o.fl. Ríkisendurskoðun taldi að ekki hefði verið brugðist við ábendingunni og að úrtakskannanir á gjaldfærslum á safnliði sýndu það.

Í árslok 2013 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá ráðuneytinu um þróun mála frá 2011. Í svari þess í febrúar 2014 kom fram að í fjárlögum 2012 hefðu verið millifærðar 160,3 m.kr. af ýmsum fjárlagaliðum ráðuneytisins yfir á aðalskrifstofuna. Tilgangurinn hefði verið sá að færa hreinan stjórnarsýslukostnað sem tengdist fastráðnum starfsmönnum ráðuneytisins sem sinna lögboðnum verkefnum þess til gjalda á aðalskrifstofunni en ekki á safnliði. Breytingin væri útskýrð í fjárlagafrumvarpi 2012 og m.a. þar vísað til athugasemda Ríkisendurskoðunar.

Í framhaldi þessa svars fór Ríkisendurskoðun fram á skýringar (júní 2014) á endurteknum millifærslum af ýmsum fjárlagaliðum til aðalskrifstofunnar árið 2013, að hluta til af sömu safnliðum og árið áður. Taldi stofnunin að með breytingunni 2012 og auknum fjárheimildum til aðalskrifstofunnar 2013 væri ljóst að um varanlegar fjárheimildir hafi verið að ræða vegna stjórnarsýsluverkefna ráðuneytisins tengdum safnliðum. Í svari ráðuneytisins frá 18. ágúst 2014 kom fram að í langflestum tilvikum væri um að ræða (tímabundinn) launakostnað vegna tiltekinnar verkefna. Millifærslurnar væru gerðar í samráði við þann skrifstofustjóra sem fer með ábyrgð viðkomandi fjárlagaliðar og með samþykki skrifstofustjóra upplýsinga- og fjármálasviðs. Ekki væri að finna beina heimild fyrir þeim í fjárlögum en fjármála- og efnahagsráðuneyti hefði samþykkt þær með tilheyrandi skýringum.

Með hliðsjón af áformum fjármála- og efnahagsráðuneytis um að setja verklagsreglur um gjaldfærslur á safnliði telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendingu sína að svo stöddu en mun fylgja henni eftir við næstu endurskoðun aðalskrifstofa ráðuneytanna.

2. Meta þarf áhrif styrkveitinga

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að menntamálaráðuneyti hefði ekki gengið úr skugga um hvort og þá hvernig styrkir sem það veitti hefðu haft varanleg áhrif. Benti stofnunin á að meðan eftirfylgni væri ekki markvissari en raun bæri vitni væri ekki mögulegt að segja til um hvort styrkveitingarnar hefðu langvarandi áhrif eða væru aðeins áhrifavaldur á stuttu tímabili fyrst eftir styrkveitinguna.

Í svari ráðuneytisins við ábendingunni árið 2011 kom fram að það hefði ekki gert kerfisbundnar úttektir á áhrifum styrkja til skamms og langs tíma. Hins vegar hefðu oft verið gerðar athuganir á afmörkuðum þáttum vegna stefnumótunar, svo sem í tengslum við lagasmíð eða samningagerð, án þess að niðurstöður hefðu verið birtar. Mat á árangri og áhrifum væri flókið enda markmið með styrkjum margs konar og iðulega erfitt að finna einfalda og góða mælikvarða sem hafnir væru yfir vafa. Þetta væri þó svið sem ráðuneytið vildi gjarnan efla sig á.

Ríkisendurskoðun taldi ábendinguna ekki komna til framkvæmda og var ráðuneytið hvatt til að koma á kerfi til að meta áhrif styrkveitinga. Til að auðvelda það mat þyrfti

Málinu fylgt eftir við næstu endurskoðun

að liggja fyrir í hvaða tilgangi styrkir væru veittir og hvort þess væri vænst að þeir skiluðu árangri til framtíðar. Ef sú væri raunin þyrfti að ákveða áður en styrkur væri afgreiddur á hvern hátt árangur skyldi metinn, hvenær og af hverjum.

Ríkisendurskoðun leitaði í árslok 2013 upplýsinga um þróun mála frá árinu 2011. Í svari sínu í febrúar 2014 gerði mennta- og menningarmálaráðuneyti grein fyrir þeim margvíslegu ráðstöfunum sem það hefur gert til að bæta gerð og eftirlit með samningum sem það gerir við stofnanir sínar og samstarfsaðila um ráðstöfun fjárveitinga og styrkja. Meðal annars hafi verið sett inn lýsing á verklagi í gæðahandbók, sérstakt samningakerfi tengt málaskrá tekið í notkun til að bæta eftirfylgni samninga og samningsákvæði samræmd og gerð ítarlegri en verið hefði. Gerð væru samningar eða styrkbréf með skilmálum vegna allra fjárframlaga eða styrkja þar sem fram kæmi tilgangur verkefnis og stundum markmið og mælikvarðar. Öllum styrkþegum bæri að skila ráðuneytinu greinargerð um verkefni sín og ráðstöfun fjárins. Utanaðkomandi aðilar hefðu verið fengnir til að gera úttektir á framkvæmd ýmissa samninga eftir því sem ástæða hefði þótt til. Ráðuneytið hefði þó ekki komið á kerfi til að meta áhrif styrkveitinga til skamms og langs tíma enda matið talið flókið. Þá kemur fram í svari ráðuneytisins að árið 2013 hefði það falið Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) að taka við umsýslu og þjónustu vegna tólf styrktarliða og sjóða en tíu þeirra voru áður hjá ráðuneytinu. Tilgangurinn væri að samræma og bæta utanumhald og upplýsingagjöf um styrki. Þetta væri jafnframt liður í þeim áformum ráðuneytisins að sinna betur yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki sínu eins og það er skilgreint í lögum.

Ríkisendurskoðun kynnti sér árangursstjórnunarsamning mennta- og menningarmálaráðuneytis og Rannsóknamiðstöðvar Íslands. Þar eru þau umsýsluverkefni sem Rannís hefur tekið yfir tilgreind og kveðið á um gagnkvæmar skyldur stofnunar og ráðuneytis, samskipti o.fl. Nokkur fylgiskjöl eru við samninginn þar sem einstök verkefni eru nánar skilgreind. Þetta á þó ekki við um framkvæmd á umsýslu og rekstri innlendra sjóða og styrkveitinga á sviði menntamála og menningar- og æskulýðsmála (sbr. liði 2.2.3 og 2.2.4 í samningi) en gert er ráð fyrir sérstökum fundi vegna þessara verkefna einu sinni á ári. Í stefnu Rannís kemur einnig fram að unnið sé að gerð samræmdra og skriflegra verkferla fyrir umsýslu innlendra sjóða og gert ráð fyrir að þeir verði samþykktir og komnir til framkvæmda í árslok 2014. Ríkisendurskoðun telur því ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Ábending ekki ítrekuð

2.2.4 Ítrekuð ábending til innanríkisráðuneytis

1. Sambærilegar reglur þurfa að gilda um allar styrkveitingar sem ráðuneytið annast

Ríkisendurskoðun gerði athugasemd við að samgönguráðuneyti skyldi ekki meðhöndla allar styrkveitingar sem það annaðist með sama hætti, þ.e. einnig styrki sem fjárlaganefnd Alþingis ákvæði að veita af safnliðum ráðuneytisins. Beindi stofnunin þeim tilmælum til ráðuneytisins að það gerði sömu kröfur til allra styrkþega og sæi til þess að sambærilegar reglur giltu um allar styrkveitingar.

Í svari ráðuneytisins árið 2011 kom fram það álit þess að það gæti ekki tekið fram fyrir hendur fjárveitingarvaldsins þegar styrkveitingar væru annars vegar. Ríkisendurskoðun taldi að ekki hefði verið brugðist við ábendingunni og var hún ítrekuð. Stofnunin

grennslaðist í ársbyrjun 2014 fyrir um þróun mála frá árinu 2011. Í svari innanríkisráðuneytis kom fram að sú breyting hefði orðið frá útgáfu skýrslunnar 2011 að styrkveitingum Alþingis af safnliðum ráðuneyta hefði verið hætt. Ráðuneytið úthluti nú styrkjum af einum safnlið, þ.e. til mannréttindamála. Óskað sé eftir styrkumsókn-um rafrænt, þær séu metnar með hliðsjón af markmiðum verkefna og hvort líklegt sé að þeim verði náð, væntanlegum árangri og ávinningi, hvort verk- og tímaáætlanir séu raunhæfar og hvort unnt sé að meta framvindu og árangur verkefnis. Greinargóð lýsing á verkefninu þurfi að fylgja sem og kostnaðaráætlun. Í lok verkefnis sé gerð krafa um sérstaka skilagrein þar sem styrkþegar skuldbindi sig til að upplýsa um framgang og árangur verkefnisins.

Ábending ekki ítrekuð

Ríkisendurskoðun telur að þær breytingar sem orðið hafa á meðferð styrkja á vegum ráðuneytisins séu jákvæðar og ítrekar ekki ábendingu sína.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is