



Eftirfylgni:
Skuldbindandi samningar átta ráðuneyta

Desember 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar	3
Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum	5
1 Inngangur.....	6
2 Skuldbindandi samningar átta ráðuneyta	7
2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2011–12	7
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	11
2.2.1 <i>Tengja þarf greiðslur skuldbindandi samninga við markmið, frammistöðu eða framvindu</i>	<i>12</i>
2.2.2 <i>Samræma þarf ákvæði samninga.....</i>	<i>15</i>
2.2.3 <i>Tryggja þarf að eftirlit sé í samræmi við ákvæði samninga.....</i>	<i>17</i>
2.2.4 <i>Gera á úttektir á samningum undir lok samningstíma</i>	<i>19</i>
2.2.5 <i>Skjalfesta þarf verklagsreglur vegna samningamála</i>	<i>22</i>
2.2.6 <i>Móta þarf reglur um úttektir og endurskoðun á samningstíma</i>	<i>24</i>
2.2.7 <i>Fylgjast þarf með að stofnanir uppfylli ákvæði samninga</i>	<i>26</i>
2.2.8 <i>Tryggja þarf að unnið sé samkvæmt gildum samningum.....</i>	<i>27</i>
2.2.9 <i>Bæta þarf yfirsýn um samninga</i>	<i>29</i>
2.2.10 <i>Skilgreina þarf markmið og mælikvarða og samræma notkun þeirra</i>	<i>30</i>
2.2.11 <i>Koma þarf meðferð innsendra gagna og endurgjöf í formlegri farveg.....</i>	<i>31</i>

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar

Á árunum 2011–12 vann Ríkisendurskoðun úttektir á skuldbindandi samningum átta ráðuneyta og stofnana þeirra við samtök, einkaaðila og sveitarfélög um tiltekin verkefni og gaf út jafn margar skýrslur, eina fyrir hvert ráðuneyti. Úttektunum var eingöngu beint að samningum sem skilgreindir voru í yfirlitum um „skuldbindandi samninga“ í fjárlögum og voru virkir á árinu 2011. Með virkum samningum var átt við samninga sem greitt var eftir á því ári, hvort sem gildistími þeirra var útrunninn eða ekki. Einstök fagráðuneyti eða stofnanir þeirra stóðu ýmist ein að samningunum eða með aðkomu annarra ráðuneyta.

Í skýrslunum kom fram að alls voru 179 skuldbindandi samningar virkir árið 2011. Langflestir féllu undir mennta- og menningarmálaráðuneyti, alls 71, næst komu velferðarráðuneyti með 37 samninga og innanríkisráðuneyti með 31 samning. Áætlaður heildarkostnaður við samningana þetta ár var 39,6 ma.kr. Þar af voru um 32,4 ma.kr. eða um 82% heildarkostnaður vegna þriggja ráðuneyta, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), velferðarráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Ríkisendurskoðun taldi að ýmislegt mætti betur fara í framkvæmd, eftirliti og eftirfylgni ráðuneyta með samningum. Hjá sumum ráðuneytum skorti t.d. yfirsýn um þær skuldbindingar sem samningar þeirra kváðu á um og dæmi voru um að greitt væri eftir útrunnum samningum, eftirliti væri ábótavant og greiðslur ekki í samræmi við ákvæði samninga. Alls setti stofnunin fram 41 ábendingu og var fjöldi þeirra til hvers ráðuneytis nokkuð í takt við fjölda samninga sem þau höfðu á sínum vegum. Flestar ábendingar voru í skýrslum um samningamál mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis eða níu. Sjö ábendingum var beint til innanríkisráðuneytis. Fæstar ábendingar voru til umhverfisráðuneytis (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti) og forsætisráðuneyti fékk enga ábendingu þar sem það hafði þá ekki lengur neinn skuldbindandi samning á sínum vegum.

Viðbrögð ráðuneytanna við ábendingum Ríkisendurskoðunar árin 2011–12 voru almennt jákvæð og mörg ráðuneyti kváðust þegar hafa tekið til við að bæta framkvæmd við skuldbindandi samninga sína. Þegar Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga um þróun mála haustið 2014 töldu öll ráðuneytin sig hafa að einhverju eða öllu leyti brugðist við ábendingunum sem til þeirra var beint og gert átak í að bæta verklag sitt við skuldbindandi samninga. Þannig hefði verklag verið mótað og ákvæði samninga samræmd. Nokkur ráðuneyti höfðu einnig útbúið stöðluð samningaform með atriðum sem skipta máli við samningagerðina. Þau form væru notuð við gerð nýrra samninga og endurnýjun eldri. Þá sögðust ráðuneytin almennt hafa sett sér reglur um eftirlit og eftirfylgni með samningum.

Úttektir á virkum samningum árið 2011

Áætlaður heildarkostnaður 179 skuldbindandi samninga 39,6 ma.kr.

Alls var sett fram 41 ábending

Viðbrögð ráðuneyta almennt jákvæð

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fjallaði um skýrslurnar

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis tók allar átta skýrslur Ríkisendurskoðunar fyrir á fundi 8. maí 2012. Þar mættu fulltrúar Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Nefndin fagnaði jákvæðum viðbrögðum ráðuneytanna og að sum hefðu þegar hafið endurbætur í þessum efnum. Hún lagði samt áherslu á nauðsyn þess að taka þessi mál föstum tökum og að hlutverk fjármála- og efnahagsráðuneytis væri mikilvægt, einkum þegar litið væri til eftirfylgni með samningum.

Áætlað að greiða samkvæmt 206 skuldbindandi samningum árið 2016

Haustið 2015 kannaði Ríkisendurskoðun fjölda og fjárhæðir skuldbindandi samninga ráðuneyta í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2016. Þar kemur fram að áætlað er að greiða samkvæmt 206 samningum samtals 50,3 ma.kr. Þetta er um 15% (27) fjölgun samninga frá árinu 2011 auk þess sem heildarfjárhæðir þeirra hafa hækkað um 27% (10,7 ma.kr.).

Tvær ábendingar ítrekaðar

Þó að öll ráðuneytin hafi tekið ábendingum Ríkisendurskoðunar vel og bætt framkvæmd sína, eftirlit og eftirfylgni með samningum frá árinu 2011 telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að ítreka tvær ábendingar, eina til velferðarráðuneytis og eina til umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Virkjun miðlægs gagnagrunns undirbúin

Ríkisendurskoðun vekur einnig athygli á skýrslu stofnunarinnar *Samningar ráðuneyta og stofnana þeirra* sem út kom í janúar 2015. Þar kemur fram að í framhaldi af útkomu skýrslanna um skuldbindandi samninga ráðuneytanna átta hafi hún tekið til við að safna og skrá skipulega upplýsingar um samninga sem ráðuneyti og stofnanir gera við aðila utan ríkisins. Hún hafi síðan í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins hafið vinnu við að undirbúa virkjun miðlægs gagnagrunns um alla samninga ríkisaðila. Þessir aðilar hafa nú tekið við verkefninu sem Ríkisendurskoðun bindur vonir við að verði til að bæta þekkingu á og yfirsýn um samninga ríkisins og efla eftirlit með framkvæmd þeirra. Mikilvægt er að þessu verkefni verði sinnt vel.

Ítrekuð ábending til velferðarráðuneytis

1. Móta þarf reglur um úttektir og endurskoðun á samningstíma og tryggja að eftirlit sé í samræmi við ákvæði samninga

Efla þarf eftirlit og eftirfylgni með reglulegum úttektum á samningstíma. Mikilvægt er að gera viðeigandi breytingar á samstarfi ef reynsla af framkvæmd samnings bendir til þess að breyta þurfi áherslum eða ef þörf fyrir umsamda þjónustu breytist. Fylgjast þarf með því á samningstíma hvernig fjárframlagi ríkisins er ráðstafað, hvort unnið sé í samræmi við samning og hvort markmiðum sé náð.

Ítrekuð ábending til umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Koma þarf meðferð innsendra gagna og endurgjöf í formlegri farveg

Skerpa þarf á verklagsreglum ráðuneytisins um samningamál þannig að meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og endurgjöf verði komið í formlegri farveg en verið hefur.

Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum

Viðbrögð velferðarráðuneytis

1. Móta þarf reglur um úttektir og endurskoðun á samningstíma og tryggja að eftirlit sé í samræmi við ákvæði samninga

„Velferðarráðuneytið vinnur að því að bæta umsýslu og eftirlit með samningum á þess vegum eftir því sem mannaflí og fjármunir leyfa og sér því ekki ástæðu til að bregðast frekar við þessari ábendingu.“

Viðbrögð umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Koma þarf meðferð innsendra gagna og endurgjöf í formlegri farveg

„Rétt er að geta þess að skuldbindandi samningar umhverfis- og auðlindaráðuneytis eru einungis tveir. Í fyrsta lagi samstarfssamningur þáverandi landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og Landgræðslu ríkisins og Skógræktar ríkisins um Heklusköga og framlög ríkisins til verkefnisins. Í öðru lagi samningur um framlög ríkisins til Skógræktarfélags Íslands vegna verkefnis um Landgræðslusköga en í báðum verkefnum er stærstum hluta fjármuna varið til kaupa á trjáplöntum í gegnum útboðskerfi Ríkiskaupa.

Ráðuneytið hefur þegar hafið innleiðingu á samningakerfi sem er viðbótar kerfishluti skjalavistunarkerfis stjórnarráðsins og mun kerfið auka yfirsýn, framkvæmd og eftirfylgni ráðuneytisins með skuldbindandi samningum. Kerfið mun jafnframt nýtast ráðuneytinu gagnvart framkvæmd með öðrum tegundum samninga og skuldbindinga. Samhliða innleiðingu samningakerfis verða útbúnar verklagsreglur og leiðbeiningar sem gefnar verða út í gæðakerfi ráðuneytisins.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaþjárfjár, 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 hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Í samræmi við áður nefnda staðla fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar og hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem vakin var athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Átta skýrslur um skuldbindandi samninga á árunum 2011–12

Á árunum 2011–12 gaf Ríkisendurskoðun út átta skýrslur um þá samninga ráðuneyta sem taldir eru upp í frumvarpi til fjárlaga á hverju ári og þar skilgreindir sem „skuldbindandi“.

Tilfni úttektanna var að í ýmsum fyrri úttektum sínum hafði Ríkisendurskoðun orðið þess áskynja að bæta þyrfti meðferð samninga sem ráðuneyti og stofnanir þeirra gerðu við samtök, einkaaðila og sveitarfélög um tiltekin verkefni. Einnig höfðu þingmenn lýst áhuga á því að fá upplýsingar um umfang framlaga, hvernig þeim væri ráðstafað og hvernig eftirliti með samningum væri háttað.

Í þessari úttekt er fylgt eftir ábendingum sem Ríkisendurskoðun setti fram í skýrslunum átta. Við mat á því hvort þær hefðu leitt til æskilegra umbóta aflaði stofnunin upplýsinga og gagna frá ráðuneytunum sem einnig fengu drög að skýrslunni til um-sagnar. Jafnframt var óskað eftir viðbrögðum velferðarráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis við þeim ítrekuðu ábendingum sem til þeirra er beint í þessari skýrslu. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Skuldbindandi samningar átta ráðuneyta

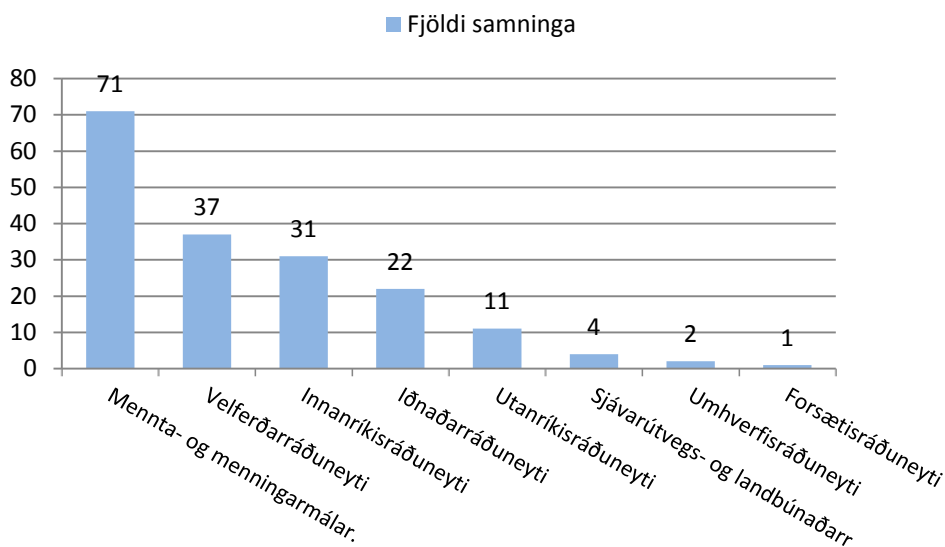
2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2011–12

Í átta skýrslum sem birtar voru frá desember 2011 til mars 2012 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á skuldbindandi samningum ráðuneyta og stofnana þeirra við samtök, einkaaðila og sveitarfélög. Úttektunum var eingöngu beint að samningum sem gerð var grein fyrir í frumvarpi til fjárlaga og voru virkir á árinu 2011. Með virkum samningum var átt við samninga sem greitt var eftir á því ári, hvort sem gildistími þeirra var útrunninn eða ekki. Samkvæmt samningunum skyldu viðkomandi aðilar sinna sérstökum verkefnum gegn greiðslum úr ríkissjóði. Ýmist stóðu tiltekin fagráðuneyti eða stofnanir þeirra ein að samningunum eða með aðkomu annarra ráðuneyta. Úttektirnar náðu til allra ráðuneyta nema efnahags- og viðskiptaráðuneytis sem ekki var með neina gilda skuldbindandi samninga á þessum tíma og fjármálaráðuneytis þar sem samningar þess voru af sérstökum toga.

Úttektir á samningum átta ráðuneyta og stofnana þeirra

Fram kom í skýrslunum að árið 2011 hefði verið greitt samkvæmt 179 skuldbindandi samningum. Leitast var við að fá yfirsýn um hvernig umsýslu ráðuneytanna með samningamálum væri háttáð, m.a. hvort unnið væri eftir skjalfestum verklagsreglum, hvernig eftirlitshlutverk væri skilgreint og því fylgt eftir og hvort greitt væri eftir útrunnum samningum. Mennta- og menningarmálaráðuneyti var með flesta skuldbindandi samninga árið 2011, alls 71. Næst á eftir var velferðarráðuneyti með 37 samninga, þá innanríkisráðuneyti með 31 samning og iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) með 22 samninga (sjá mynd 2.1).

2.1 Fjöldi skuldbindandi samninga ráðuneyta árið 2011

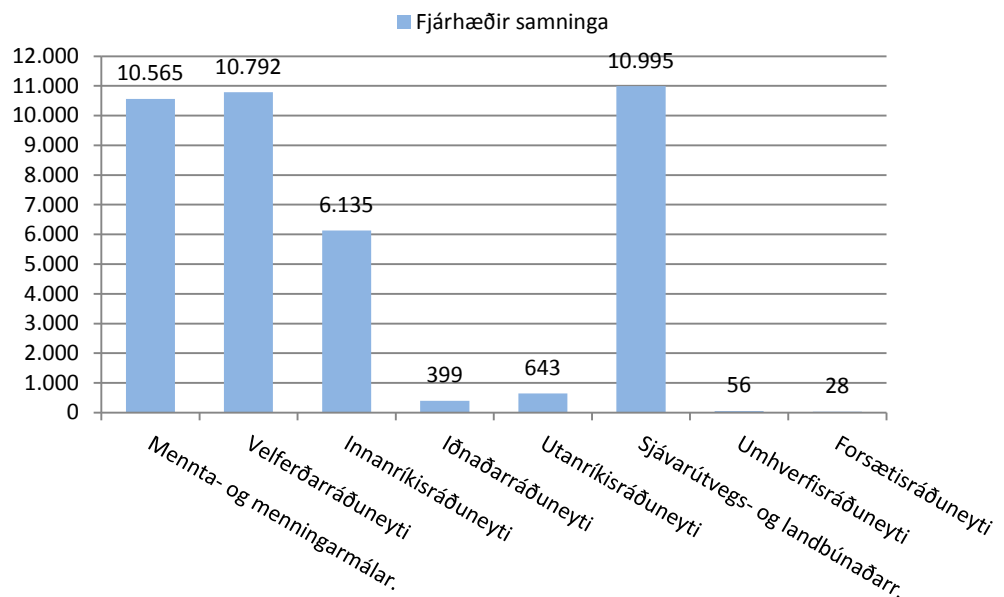


Á árinu 2011 féll aðeins einn virkur samningur forsætisráðuneytis undir þá skilgreiningu sem Ríkisendurskoðun vann eftir í úttekt sinni. Það var samningur til fimm ára við Vesturfarasetrið ses. á Hofsósi um þjónustu á sviði menningartengsla milli Íslendinga og fólks af íslenskum ættum sem búsett er í Norður-Ameríku. Undir lok árs 2011 var forræði í málefnum Vesturfarasetursins flutt til mennta- og menningarmálaráðuneytis sem frá þeim tíma hefur annast samningsgerð við setrið og endurnýjun þjónustusamnings.

Áætlaður heildarkostnaður 179 skuldbindandi samninga ráðuneytanna árið 2011 var 39,6 ma.kr. Um 82% fjárhæðarinnar var vegna samninga þriggja ráðuneyta: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis. Heildarfjárhæðir samninga hvers ráðuneytis voru hlutfallslega í takt við fjölda þeirra (sjá mynd 2.2). Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti skar sig þó úr þar sem aðeins fjórir samningar þess stóðu fyrir um 11 ma.kr. sem samanlagt var hæsta fjárhæð einstaks ráðuneytis. Þetta voru þrír búvörusamningar (vegna mjólkurframleiðslu, sauðfjárframleiðslu og starfsskilyrða framleiðenda garðyrkjuafurða) og samningur við Bændasamtök Íslands um verkefni sem þau sinna fyrir ríkið.

Um 82% heildarkostnaðar vegna samninga þriggja ráðuneyta

2.2 Heildarfjárhæðir skuldbindandi samninga ráðuneyta árið 2011 (m.kr.)



Stuðst við reglugerð um samninga um rekstrarverkefni

Í úttektarvinnu sinni studdist Ríkisendurskoðun m.a. við reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Stofnunin lagði þó ekki mat á hvort ákvæði í samningum gæfu tæmandi eða viðeigandi lýsingu á eftirlitshlutverki ráðuneyta og stofnana þeirra. Lögð var megináhersla á að kanna hvort starfað væri í samræmi við ákvæði samninga.

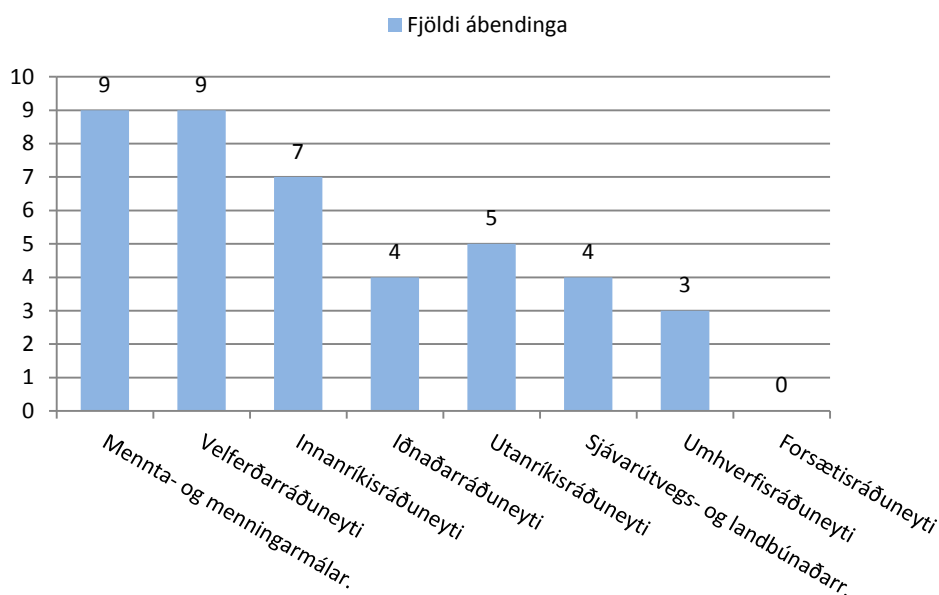
Ríkisendurskoðun taldi ýmsu ábótavant í framkvæmd, eftirliti og eftirfylgni ráðuneytanna með samningunum. Má þar t.d. nefna að hjá sumum ráðuneytum skorti yfirsýn um þær skuldbindingar sem samningar þeirra kváðu á um og dæmi voru um að greitt væri eftir útrunnum samningum, eftirliti væri ábótavant og greiðslur ekki í samræmi

við ákvæði samninga. Stofnunin setti því fram alls 41 ábendingu. Þær eru hér flokkaðar í ellefu meginábendingar sem beint var til allt frá einu og til sex ráðuneyta:

1. Tengja þarf greiðslur skuldbindandi samninga við markmið, frammistöðu eða framvindu (6 ráðuneyti)
2. Samræma þarf ákvæði samninga (6 ráðuneyti)
3. Tryggja þarf að eftirlit sé í samræmi við ákvæði samninga (5 ráðuneyti)
4. Gera á úttektir á samningum undir lok samningstíma (5 ráðuneyti)
5. Skjalfesta þarf verklagsreglur vegna samningamála (5 ráðuneyti)
6. Móta þarf reglur um úttektir og endurskoðun á samningstíma (4 ráðuneyti)
7. Fylgjast þarf með að stofnanir uppfylli ákvæði samninga (3 ráðuneyti)
8. Tryggja þarf að unnið sé samkvæmt gildum samningum (2 ráðuneyti)
9. Bæta þarf yfirsýn um samninga (2 ráðuneyti)
10. Skilgreina þarf markmið og mælikvarða og samræma notkun þeirra (2 ráðuneyti)
11. Meðferð innsendra gagna og endurgjöf þarf formlegri farveg (1 ráðuneyti)

Fjöldi ábendinga til hvers ráðuneytis var í allgóðu samræmi við fjölda samninga sem það hafði á sínum vegum. Þetta sést vel ef mynd 2.1 „Fjöldi skuldbindandi samninga ráðuneyta“ og mynd 2.3 „Fjöldi ábendinga vegna skuldbindandi samninga ráðuneyta“ eru bornar saman. Ríkisendurskoðun beindi flestum ábendingum til mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis, þ.e. níu. Sjö ábendingum var beint til innanríkisráðuneytis, fimm til utanríkisráðuneytis, fjórum til iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og loks þremur til umhverfisráðuneytis (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti). Vegna þess að eini skuldbindandi samningur forsætisráðuneytis var fluttur til mennta- og menningarmálaráðuneytis, eins og lýst var hér að framan, sá Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að beina ábendingu til þess.

2.3 Fjöldi ábendinga vegna skuldbindandi samninga ráðuneyta árið 2011

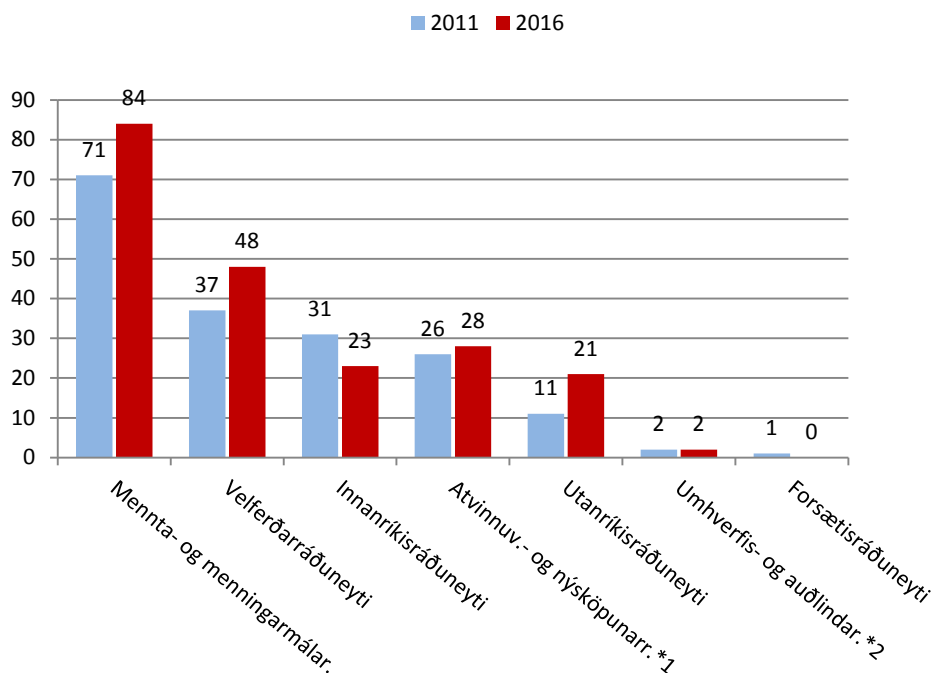


Árið 2016 er áætlað að samningum fjölgi um 15% og heildarfjárhæð hækki um 27%

Haustið 2015 kannaði Ríkisendurskoðun fjölda og áætlaðar fjárhæðir skuldbindandi samninga ráðuneyta í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2016. Í því er ráðgert að greiða samkvæmt 206 samningum (mynd 2.5) samtals 50,3 ma.kr. (mynd 2.6). Þetta er um 15% (27) fjölgun samninga og um 27% (10,7 ma.kr.) hækkun heildarfjárhæðar frá árinu 2011.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti og velferðarráðuneyti eru sem fyrr með flesta skuldbindandi samninga og þar fjölga þeim einnig mest. Hlutfallslega mest fjölgun er þó hjá utanríkisráðuneyti, nánast um helming. Eina ráðuneytið þar sem samningum hefur fækkað er innanríkisráðuneyti. Tuttugu og tveir samningar iðnaðarráðuneytis og fjórir samningar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis fluttust með sameiningu ráðuneytanna til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og þar hefur fjölgað um tvo og eru því nú tuttugu og átta. Engin breyting hefur orðið hjá umhverfisráðuneyti sem nú er umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Þá hefur forsætisráðuneyti ekki skráð neinn skuldbindandi samning.

2.5 Fjöldi skuldbindandi samninga ráðuneyta árið 2011 og áætlaður fjöldi fyrir árið 2016



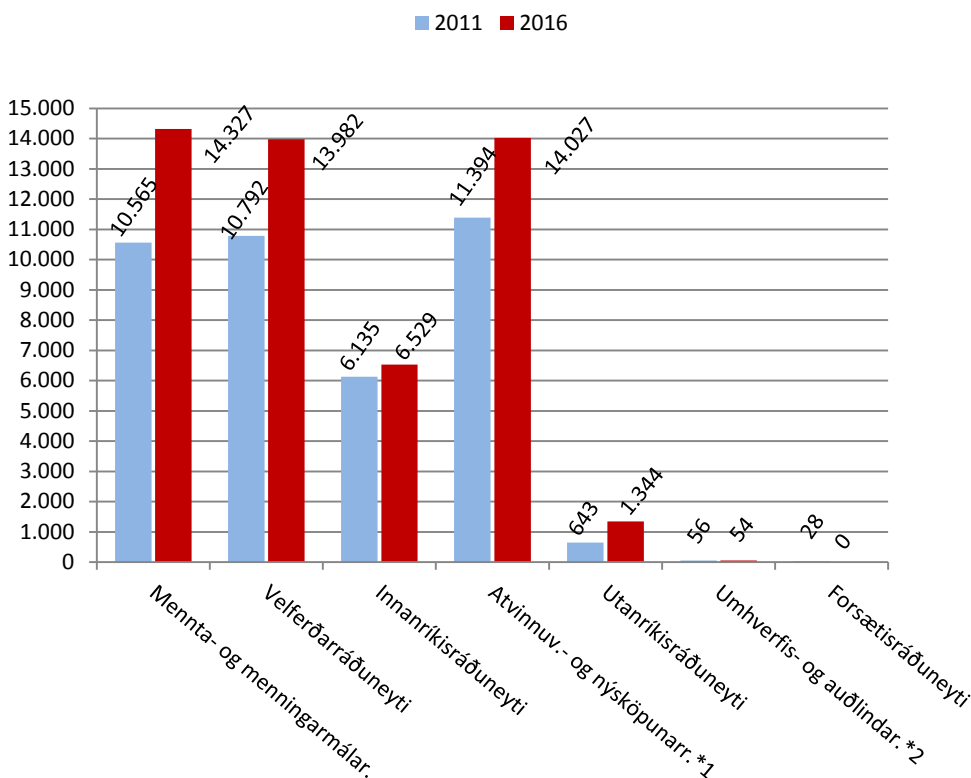
*1 Árið 2011 voru þetta iðnaðarráðuneyti og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

*2 Árið 2011 var þetta umhverfisráðuneyti

Heildarfjárhæðir samninga árið 2016 (sjá mynd 2.6) hafa breyst í hlutfalli við breyttan fjölda þeirra. Yfirlitin í fjárlagafrumvarpinu eru nú betri en þau voru árið 2011 þar sem þau hafa sýnt gildistíma samninga (gildir til dagsetningar) frá og með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2014. Samkvæmt yfirlitunum var árið 2015 greitt samkvæmt átta útrunnum samningum, samtals að fjárhæð 4,8 ma.kr. Þetta eru fjórir samningar mennta- og menningarmálaráðuneytis, þrjú samningar velferðarráðuneytis og einn samningur innanríkisráðuneytis. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytunum í nóvember 2015 er unnið að endurskoðun allra þessara samninga og í einhverjum tilfellum er aðeins lokafrágangur eftir.

Yfirlit um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga hafa batnað

2.6 Heildarfjárhæðir skuldbindandi samninga ráðuneyta árið 2011 og áætlaðar fjárhæðir fyrir árið 2016 (m.kr.)



*1 Árið 2011 voru þetta iðnaðarráðuneyti og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti

*2 Árið 2011 var þetta umhverfisráðuneyti

Eins og nefnt var hér að framan leiddu úttektirnar átta m.a. í ljós að yfirsýn um samninga og eftirfylgni með þeim var ábótavant hjá mörgum ráðuneytum. Í framhaldi af útkomu skýrslanna hóf Ríkisendurskoðun því að safna og skrá skipulega upplýsingar um skuldbindandi samninga ríkisaðila samkvæmt frumvarpi til fjárlaga árána 2012–15. Einnig voru skráðir rekstrar-, þjónustu-, samstarfs- og styrktarsamningar ráðuneyta og ríkisstofnana við aðila utan ríkisins um verkefni, þjónustu eða rekstur til eins árs eða lengur og hljóðaði hver um sig upp á greiðslur sem námu 3 m.kr. eða meira á ári. Í janúar 2015 gaf Ríkisendurskoðun út skýrsluna [Samningar ráðuneyta og stofnana þeirra](#) þar sem þessi gagnasöfnun og niðurstöður hennar voru kynnt. Þar kemur m.a. fram að stofnunin hafi í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins hafið vinnu við að undirbúa virkjun miðlægs gagnagrunns um alla framan- greinda samninga. Þessir aðilar hafa nú tekið við verkefninu og bindur Ríkisendurskoðun vonir við að það verði til að bæta þekkingu á og yfirsýn um samninga ríkisins og efla eftirlit með framkvæmd þeirra. Mikilvægt er að þessu verkefni verði sinnt vel.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslunum átta beindi Ríkisendurskoðun alls 41 ábendingu til ráðuneytanna. Þeim var gefinn kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslum stofnunarinnar. Þann 23. september 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum ráðuneytanna við því hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör þeirra í október og nóvember 2014. Í október 2015 kallaði

Skráning upplýsinga um samninga ríkisaðila hafin

41 ábending í átta skýrslum árin 2011–12

stofnunin eftir viðbótarupplýsingum frá öllum ráðuneytum og bárust þær í október og nóvember 2015.

Hver ábending beinist oftast að fleiri en einu ráðuneyti

Eins og komið hefur fram hefur Ríkisendurskoðun flokkað ábendingarnar í ellefu meginábendingar. Þar sem hver þeirra beindist í öllum tilfellum nema einu að fleirum en einu ráðuneyti verður í köflunum hér á eftir horft á hvern flokk fyrir sig og síðan skoðuð viðbrögð hvers ráðuneytis við ábendingunni þegar viðkomandi skýrsla kom út og svör þess við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þróun mála haustið 2014.

2.2.1 Tengja þarf greiðslur skuldbindandi samninga við markmið, frammistöðu eða framvindu

Ábendingu beint til sex ráðuneyta

Árið 2013 hvatti Ríkisendurskoðun sex ráðuneyti til að tengja greiðslur samninga þar sem því yrði við komið við markmið þeirra, frammistöðu verksala og/eða framvindu verkefna. Með því að tengja mælikvarða við skilgreinda frammistöðu, til dæmis skilgagna og áfanga sem næðust, mætti einnig veita samningsaðilum aðhald, setja greiðslum skorður og stuðla að bættri nýtingu framlaga.

Ekki þörf á að ítreka ábendinguna

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), utanríkisráðuneytis og umhverfisráðuneytis (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti). Öll hafa þau unnið eða undirbúa vinnu að endurbótum á þessu sviði með þeim hætti að Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að frá ársbyrjun 2011 hefði það unnið að endurskoðun á fyrirkomulagi samningamála. Meðal annars hefði verið lögð aukin áhersla á að skilgreina markmið samninga og þróa mælikvarða eins og hægt væri. Einnig hefði verið ákveðið að auka formlegt eftirlit og samskipti við einkaaðila vegna rekstrarsamninga og herða á ákvæðum um ábyrgð og vanefndir þess sem fær framlög samkvæmt samningi. Tekið hefði verið í notkun kerfi til að vakta samninga og tryggja yfirsýn.

Samningsform gerir ráð fyrir að forsendur og markmið séu skilgreind

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í samningsformum ráðuneytisins væri gert ráð fyrir að forsendur og markmið samnings væru skilgreind vandlega og viðsejanda bæri árlega að skila greinargerð um framkvæmd hans. Uppfyllti hann ekki skyldur sínar samkvæmt samningi gæti ráðuneytið dregið úr greiðslum, stöðvað þær eða jafnvel krafist endurgreiðslu. Framlög til samninga við skóla réðust af fjölda nemenda í fullu námi og greitt væri samkvæmt árlegri áætlun og gert upp við skóla eftir árið.

Ríkisendurskoðun telur að mennta- og menningarmálaráðuneyti hafi brugðist við ábendingunni frá árinu 2012 með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að það teldi að hún myndi nýtast í vinnu sem þegar væri hafin við að koma gerð samninga, framkvæmd þeirra, eftirliti og eftirfylgni í betri farveg.

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það teldi ávinning af því að árangurstengja greiðslur. Tilkostnaður gæti þó orðið umtalsverður ef skilyrða ætti allar greiðslur og ómögulegt að standa alltaf þannig að málum. Meta þyrfti mikilvægi og ávinning af þróun slíkra aðferða. Sjúkratryggingar Íslands beittu aðferðinni vegna hluta samninga og stefndu að því að gera slíkt í ríkari mæli. Ráðuneytið styddi þær fyrirætlanir. Þá benti ráðuneytið á að í frumvarpi til laga um opinber fjármál sem nú er til meðferðar hjá Alþingi séu gerðar auknar kröfur um stefnumótun ráðuneyta til lengri tíma. Þar sé boðað að ráðuneyti setji markmið og skilgreini árangursmælikvarða í málaflokkum og geri grein fyrir árangri í ársskýrslum. Slík vinnubrögð muni styrkja markmiðsetningu, gerð mælikvarða og tengingu greiðslna við markmið og frammistöðu.

Ríkisendurskoðun metur það svo að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og að breytingar sem boðaðar eru í frumvarpi til laga um opinber fjármál muni styðja þá vinnu. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að fylgja þessari vinnu vel eftir og telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Innanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það ætlaði að verða við hvatningu Ríkisendurskoðunar og leggja áherslu á að greiðslur verði tengdar markmiðum, frammistöðu eða framvindu með skýrari hætti.

Í svari innanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði í nýjum og endurnýjuðum samningum lagt áherslu á að greiðslur væru tengdar markmiðum, frammistöðu eða framvindu með skýrum hætti.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og hvetur ráðuneytið til að fylgja því vel eftir. Ekki er talin ástæða til að ítreka ábendinguna.

Iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kvaðst það hafa haft verklag sitt við samningagerð og eftirfylgni í mótun með það að markmiði að nýting fjármagns yrði sem best og skilaði sem mestum árangri. Þannig hefði við endurnýjun gildandi þjónustusamninga m.a. verið sett inn markvissari ákvæði um skil á fjárhags- og framvinduupplýsingum. Jafnframt hefði verið unnið að því að tengja greiðsluskyldu við upplýsingar um frammistöðu og skipuleggja virkt eftirlit á samningstíma.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að gefnar hefðu verið út verklagsreglur um hvernig staðið skyldi að gerð samninga og eftirfylgni með þeim. Í þeim

Í frumvarpi til laga um opinber fjármál eru gerðar auknar kröfur um stefnumótun ráðuneyta

Áhersla á að tengja greiðslur við markmið, frammistöðu og framvindu

Gefnar út verklagsreglur

kæmi m.a. fram að í samningi skuli skilgreina tiltekna niðurstöðu á móti greiðsluskyldu ráðuneytisins. Enn væri unnið að því að staðla samningana sjálfa og hefði það verið gert eftir því sem nýir samningar hefðu verið gerðir og eldri endurnýjaðir.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og hvetur ráðuneytið til að fylgja þeirri vinnu vel eftir. Ekki er talin þörf á að ítreka ábendinguna.

Utanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum utanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hygðist setja ákvæði í skuldbindandi samninga sem tengdi greiðslur við markmið þeirra, framvindu verkefna eða frammistöðu samningsaðila, svo sem upplýsingaskil eða áfanga sem næðust. Stýrihópur um þróunarsamvinnu myndi fela fagteymi ráðuneytisins um verklag og fagleg vinnubrögð að skoða málið frekar og koma með tillögur.

Í svari utanríkisráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að viðeigandi ákvæði hefðu verið sett í staðlað samningsform sem beitt væri við gerð skuldbindandi samninga. Í því væru m.a. ákvæði um markmið, framvinduskýrslur, skil á reikningum og reikningsskil, eftirlit og úttektir og riftun og stöðvun greiðslna, m.a. vegna ófullnægjandi skila á framvinduskýrslum.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og hvetur ráðuneytið til að fylgja því vel eftir. Ekki er talin þörf á að ítreka ábendinguna.

Umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti)

Í viðbrögðum umhverfisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kvaðst það ætla að taka hana til athugunar.

Í svari umhverfis- og auðlindaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að skuldbindandi samningar ráðuneytisins væru aðeins tveir, þ.e. við Skógrækt ríkisins um Hekluslóga og Skógræktarfélag Íslands vegna verkefnis um Landgræðsluskóga. Sá fyrrnefndi hefði verið endurnýjaður til fimm ára í byrjun árs 2014 og þá hefðu ábendingar Ríkisendurskoðunar verið hafðar til hliðsjónar. Hið sama myndi gilda fyrir hinn síðarnefnda sem renni út í árslok 2016. Hins vegar teldi ráðuneytið ekki nauðsynlegt eða henta að tengja greiðslur við framkvæmd þessara samninga þar sem reglubundið eftirlit væri til staðar hjá samstarfsnefndum verkefnanna gegnum fulltrúa ráðuneytisins og stofnana þess. Auk þess væri hafin vinna við uppsetningu nýrrar gæðahandbókar þar sem m.a. væri gert ráð fyrir verklagsreglum um framkvæmd fjárlaga og eftirlit með ársreikningum, hver bæri ábyrgð og hvernig eftirliti yrði háttað.

Ríkisendurskoðun fellst á rök ráðuneytisins að í nefndum samningum geti reglubundið eftirlit komið í stað þess að tengja greiðslur við framkvæmd í samningi enda skuli aðilar m.a. skila árlegu yfirliti um framkvæmdir til ráðuneytisins. Það vísar einnig til uppsetningar gæðahandbókar sem augljóslega tekur mið af frumvarpi til nýrra laga um opinber fjármál þar sem boðað er að ráðuneyti setji markmið og skilgreini árangursmælikvarða og geri grein fyrir árangri í ársskýrslum. Ríkisendurskoðun hvetur ráðu-

Viðeigandi ákvæði sett í staðlað samningsform

Fallist á rök ráðuneytis

neytið til að fylgja framkvæmdunum vel eftir og fylgja ábendingunni komi til nýrra samninga en telur ekki ástæðu til að ítreka hana.

2.2.2 Samræma þarf ákvæði samninga

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun að sex ráðuneyti þyrftu að skilgreina hlutverk sitt og aðkomu sem verkkaupa að umsömdum verkefnum og lýsa eftirliti sínu með framkvæmd samninga með skýrum og samræmdum hætti. Það myndi stuðla að bættri samningsgerð og einfalda og auðvelda um leið eftirlit og eftirfylgni með samningum.

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og utanríkisráðuneytis. Öll hafa þau unnið að því að skilgreina aðkomu sína og eftirlit með skuldbindandi samningum með þeim hætti að Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hefði frá ársbyrjun 2011 unnið að endurskoðun á fyrirkomulagi samningamála. Fyrstu samningarnir samkvæmt nýju formi hefðu verið undirritaðir haustið 2011 og þá hefði einnig verið tekið í notkun sérstakt upplýsingakerfi til að vakta ákvæði samninga. Í maí 2011 hefði leiðbeiningum, verklagsreglum og verkferlum vegna undirbúnings og eftirlits með samningum verið bætt við gæðahandbók ráðuneytisins.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að árið 2011 hefði ráðuneytið útbúið stöðluð form fyrir helstu tegundir samninga til að samræma ákvæði þeirra og bæta samningagerðina.

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin sé komin til framkvæmda og því ekki þörf á að ítreka hana.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að það teldi að hún myndi nýtast við þá vinnu sem hafin væri við að koma gerð samninga í betri farveg en verið hefði. Unnið væri að gerð verklagsreglna.

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytið hefði unnið að þróun sniðmáts og gátlista til að samræma ákvæði samninga sem það gerði. Í upplýsingum frá ráðuneytinu í nóvember 2015 kom fram að gerð sniðmáts væri lokið. Drög að gátlista hefðu verið send fjármála- og efnahagsráðuneyti til skoðunar.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og hvetur velferðarráðuneyti til að fylgja þeirri vinnu vel eftir. Ekki er talin þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Ábendingu beint til sex ráðuneyta

Ekki þörf á að ítreka ábendinguna

Staðlað samningsform til að samræma ákvæði samninga

Unnið að þróun sniðmáts og gátlista

Sami aðili yfirfer nýja samninga á mótunarstigi

Innanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kvaðst það telja að skýrt væri kveðið á um eftirlit í skuldbindandi samningum þess. Ráðuneytið benti þó á að markmið og uppbygging samninga væru eðli máls samkvæmt ólík og því ekki endilega hentugast að hafa ákvæðin eins í öllum samningum. Ráðuneytið myndi engu að síður skoða hvort ekki mætti samræma enn meira en gert hefði verið til að veita betri yfirsýn og auka innra eftirlit með framvindu samninga.

Í svari innanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni ítrekaði það svar sitt frá árinu 2012. Einnig hefði það reynt að samræma meira en áður til að veita betri yfirsýn og auka innra eftirlit með framvindu samninga. Í því skyni væru nýir samningar yfirfarnir af sama aðila á mótunarstigi.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og hvetur innanríkisráðuneyti til að fylgja þeirri vinnu vel eftir. Ekki er talin þörf á að ítreka ábendinguna.

Iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að það teldi hlutverk þess og ábyrgð við gerð þjónustusamninga skýr. Það kvaðst sammála því að samræmd framsetning bæði á kröfum sem gerðar væru í samningum og hvernig sinna bæri eftirliti með þeim gæti bætt yfirsýn stjórnenda, aukið virkni innra eftirlits og dregið úr áhættu við stjórnun samningssambanda. Þá hefði verið unnið að því í samvinnu við önnur ráðuneyti að samræma aðkomu við fjármögnun verkefna þar sem fleiri en eitt ráðuneyti kæmu að.

Leiðbeiningar og reglur uppfærðar

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytið hefði unnið að því að uppfæra leiðbeiningar og reglur er lúta að gerð skuldbindandi samninga. Unnið hefði verið að því að staðla samningana sjálfa og hefði það verið gert eftir því sem nýir samningar væru gerðir eða eldri endurnýjaðir.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Utanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum utanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að stýrihópur um þróunarsamvinnu myndi fela fagteymi ráðuneytisins um verklag og fagleg vinnubrögð að skilgreina hlutverk og aðkomu ráðuneytisins að umsömdum verkefnum og koma með tillögur að samræmdum ákvæðum í samningum. Ráðuneytið teldi að við gerð samninga bæri að hafa hliðsjón af eðli og tilurð samninga enda gæti þetta haft áhrif á inntak þeirra.

Tekið upp staðlað samningsform

Í svari utanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði tekið upp staðlað samningsform við gerð skuldbindandi samninga. Formið væri m.a. að finna í verklagsreglum frá árinu 2012 um samstarf utanríkisráðuneytis og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands við frjáls

félagasamtök sem starfa að þróunarsamvinnu, mannúðarstörfum og neyðaraðstoð á alþjóðavettvangi.

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það teldi hana gagnlega og kvaðst myndi leitast við að verða við þeim til mælum sem þar kæmu fram, eftir því sem við ætti.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að gefnar hefðu verið út verklagsreglur og vinnulýsingar um hvernig staðið skyldi að gerð samninga og eftirfylgni með þeim. Enn væri unnið að því að staðla samningana sjálfa og hefði það verið gert eftir því sem nýir samningar hefðu verið gerðir eða eldri endurnýjaðir.

Gefnar út verklagsreglur og vinnulýsingar

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

2.2.3 Tryggja þarf að eftirlit sé í samræmi við ákvæði samninga

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun fimm ráðuneyti að sinna betur því eftirliti sem kveðið væri á um í lögum, reglugerðum, samningum og kröfulýsingum. Þeim bæri m.a. að tryggja að skilyrði greiðslna væru uppfyllt og að eftirlit færi fram. Þá þyrfti að fylgjast með hvernig fjárframlagi ríkisins væri ráðstafað, hvort unnið væri í samræmi við samning og hvort markmiðum væri náð.

Ábendingu beint til fimm ráðuneyta

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og umhverfisráðuneytis (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti). Öll hafa þau unnið að því að setja reglur um það hvernig fylgst skuli með því að framkvæmd samninga sé í samræmi við ákvæði þeirra. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna en hvetur ráðuneytin til að fylgja vel eftir settum verklagsreglum.

Ábending ekki ítrekuð en ráðuneyti hvött til að fylgja vel settum verklagsreglum

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hefði frá ársbyrjun 2011 unnið að endurskoðun á fyrirkomulagi samningamála. Fyrstu samningarnir samkvæmt nýju formi hefðu verið undirritaðir haustið 2011 og þá hefði einnig verið tekið í notkun sérstakt upplýsingakerfi til að vakta ákvæði samninga. Í maí 2011 hefði leiðbeiningum, verklagsreglum og verkferlum vegna undirbúnings og eftirlits með samningum verið bætt í gæðahandbók ráðuneytisins.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að samkvæmt verklagsreglum ráðuneytisins skuli undirritaður samningur strax vistaður í skjalakerfi. Þar skuli einnig skráð hver sé ábyrgðarmaður og hverju hann beri að fylgjast með á gildistíma samn-

Kerfið sendir áminningar

ings. Sé þetta rétt gert sendi kerfið honum áminningar um það sem gera þurfi á hverjum tíma. Þetta hefði tryggt að eftirlit væri almennt í samræmi við ákvæði samninga.

Ríkisendurskoðun telur að unnið hafi verið að því að koma ábendingunni í framkvæmd og hvetur ráðuneytið til að halda áfram að hafa gott eftirlit með samningum sínum. Ekki er þörf á að ítreka ábendinguna.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að unnið væri að gerð verklagsreglna og í skoðun væri með hvaða hætti best yrði haldið tæknilega utan um þann mikla fjölda samninga sem heyra undir ráðuneytið, þ.e. bæði flokka þá og vakta. Einnig hefði verkefnahópur unnið að kortlagningu eftirlits með velferðarþjónustunni og myndi skila ráðherra tillögum um það sem betur mætti fara.

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það legði áherslu á að eftirlit væri sinnt í samræmi við ákvæði samninga. Ráðuneytið hefði leitast við að efla eftirlit með samningum sem það gerði sjálft með gerð kröfulýsinga sem síðan mætti nota til að meta frammistöðu verksala. Sjúkratryggingar Íslands önnuðust samningagerð um heilbrigðisþjónustu fyrir hönd ráðuneytisins og sinntu eftirliti með þeim á grundvelli sjúkratryggingalaga. Stofnunin hefði undanfarin ár eft aðhald og eftirlit með því að tegund og magn þjónustu væru í samræmi við ákvæði samninga. Ráðuneytið benti þó á að eftirlit með samningum væri tímafrek vinna og eftir hrun hefði skort fjármuni til að sinna því eins og ákjósanlegt væri.

Fylgjast þarf með að þjónusta sé í samræmi við ákvæði samninga

Ríkisendurskoðun metur það svo að ráðuneytið hafi unnið að því að koma ábendingunni í framkvæmd. Stofnunin hvetur velferðarráðuneyti til að leita leiða til að fylgjast ávallt með því að þjónusta sé í samræmi við ákvæði samninga en telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Innanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kvaðst það í kjölfar sameiningar ráðuneyta hafa tekið alla starfsemi sína til skoðunar með það að markmiði að vinna í öllum málaflokkum á faglegan, skilvirkan og vandaðan hátt og í samræmi við lög og þarfir samfélagsins. Í þeim tilgangi m.a. ynni ráðuneytið að mótun verklags við samningagerð og eftirfylgni með samningum.

Í svari innanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði unnið að mótun verklags við samningagerð og eftirfylgni samninga með það að markmiði að nýta fjármagn á sem árangursríkastan hátt. Í október 2015 fékk Ríkisendurskoðun send drög að verklagsreglum sem unnið væri eftir en beðið hefði verið með að innleiða þær í gæðahandbók þar til meiri reynsla kæmi á verklagið.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og að ekki sé þörf á að ítreka hana að svo stöddu. Stofnunin hvetur ráðuneytið engu að síður til að fylgja vinnu sinni vel eftir.

Markmið að nýta fjármagn á árangursríkan hátt

Iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kvaðst það hafa verið með verklag sitt við samningagerð og eftirfylgni í mótun með það að markmiði að nýting fjármagns yrði sem best og skilaði sem mestum árangri. Þannig hefði við endurnýjun gildandi þjónustusamninga m.a. verið sett inn markvissari ákvæði um skil á fjárhags- og framvinduupplýsingum. Jafnframt hefði verið unnið að því að tengja greiðsluskyldu við upplýsingar um frammistöðu og skipuleggja virkt eftirlit á samningstíma.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytið hefði gefið út verklagsreglur um hvernig staðið skyldi að gerð samninga og eftirfylgni með þeim. Enn væri unnið að því að staðla samningana sjálfa og hefði það verið gert eftir því sem nýir samningar hefðu verið gerðir eða eldri endurnýjaðir.

Gefnar hafa verið út verklagsreglur

Ríkisendurskoðun telur að unnið hafi verið að því að koma ábendingunni í framkvæmd og hvetur ráðuneytið til að fylgja málum vel eftir. Ekki er talin þörf á að ítreka ábendinguna.

Umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti)

Í viðbrögðum umhverfisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kvaðst það ætla að taka hana til athugunar.

Í svari umhverfis- og auðlindaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að skuldbindandi samningar ráðuneytisins væru aðeins tveir. Annar þeirra hefði verið endurnýjaður í byrjun árs 2014 og þá hefðu ákvæði um eftirlit með framkvæmd hans verið gerð skýrari og skilgreind frekar. Þetta myndi auðvelda eftirlitshlutverk ráðuneytisins. Hið sama myndi gilda fyrir hinn samninginn sem yrði endurskoðaður eigi síðar en 30. september 2015. Samstarfsnefndir verkefnanna hefðu reglubundið eftirlit með þessum samningum gegnum fulltrúa ráðuneytisins og stofnana þess.

Aðeins tveir skuldbindandi samningar

Ríkisendurskoðun hefur fengið staðfest að endurskoðun síðarnefnda samningsins lauk í október 2015. Stofnunin telur að unnið hafi verið að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

2.2.4 Gera á úttektir á samningum undir lok samningstíma

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun að fimm ráðuneyti mættu bæta ákvörðunartöku sína um framhald samstarfs með því að styðjast við niðurstöður formlegra úttekta undir lok samningstíma. Þar yrði lagt mat á framkvæmd samnings, meðferð fjárframlaga ríkisins og þann árangur sem næðist. Viðkomandi ráðuneyti þyrfti að setja verklagsreglur um úttektir undir lok samningstíma og efla þannig samningsgerð og eftirlit.

Ábendingu beint til fimm ráðuneyta

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, utanríkisráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Öll hafa þau sett reglur um úttektir undir lok samningstíma. Hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti og velferðarráðuneyti

Ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu

kemur fram að slíkar úttektir geti verið kostnaðarsamar og erfiðar í framkvæmd og því þurfi stundum að velja einfaldari leiðir. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu en hvetur ráðuneytin til að leita ávallt leiða til að framfylgja settum reglum.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það teldi sig hafa takmarkaða möguleika til að gera formlegar úttektir og hefði í vissum tilfellum óskað eftir að Ríkisendurskoðun annaðist þær. Ráðuneytið léti hins vegar gera úttektir á faglegu starfi í framhaldsskólum og háskólum á grundvelli lagaákvæða og áætlana þar að lútandi. Fleiri og umfangsmeiri úttektir myndu leiða til mikils útgjaldaauka fyrir ráðuneytið sem það þyrfti þá að fá fjárveitingar fyrir.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það teldi að bæta mætti ákvarðanatöku um framhald samstarfs með því að styðjast við niðurstöður formlegra úttekta undir lok samningstíma. Samkvæmt verklagsreglum ráðuneytisins skuli ábyrgðarmaður samnings sjá til þess að gerð sé viðeigandi úttekt á honum þegar líður að lokum samningstíma. Það gæti t.d. farið þannig fram að fulltrúar ráðuneytis og samstarfsaðila legðu mat á framkvæmdina. Í sumum tilfellum væri tekin saman sérstök greinargerð eins og verklagsreglur segðu til um en í öðrum tilvikum væri ekki talin þörf á því heldur tekið mið af árlegum greinargerðum sem bærust og fundum viðkomandi samningsaðila. Ráðuneytið hefði hins vegar aðeins í undantekningartilvikum fengið sérstakar fjárveitingar til kaupa á sérfræðivinnu vegna úttekta sem gætu verið kostnaðarsamar. Greinargerð um úttekt skuli vista með samningsmáli.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana að svo stöddu.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að það teldi að hún myndi nýtast við vinnu sem hafin væri við að koma gerð samninga, framkvæmd þeirra, eftirliti og eftirfylgni í betri farveg. Unnið væri að gerð verklagsreglna.

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það væri stefna ráðuneytisins að gera úttektir vegna samninga sem það og stofnanir þess gerðu að teknu tilliti til mannafla og fjármuna sem til ráðstöfunar væru. Sjúkratryggingar Íslands gera úttektir á samningum sem stofnunin annast. Ráðuneytið léti sérhæfða verktaka taka út stærri samninga sem það gerði á grundvelli kröfulýsinga. Það væri þó kostnaðarsamt og takmarkaði þá leið.

Ríkisendurskoðun telur að velferðarráðuneyti hafi unnið að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana að svo stöddu. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að leitast við að tryggja að gerðar séu formlegar úttektir undir lok samningstíma allra samninga.

Úttektir geta verið með mismunandi hætti

Ráðuneytið hvatt til að tryggja úttektir samninga undir lok samningstíma

Innanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kvaðst það myndi halda áfram að taka út samninga við endurskoðun þeirra undir lok samningstíma. Það myndi líka kanna hvort setja ætti slíkar úttektir með formlegri hætti inn í sjálfa samningana en þegar væri gert.

Í svari innanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það myndi halda áfram að taka út samninga við endurskoðun þeirra undir lok samningstíma. Ráðuneytið gerði nú einnig úttektir á nýjum samningum með formlegri hætti en áður.

Ríkisendurskoðun telur að innanríkisráðuneyti hafi brugðist við ábendingunni frá árinu 2012 með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Utanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum utanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 skýrði það frá því að stýrihópur ráðuneytisins um þróunarsamvinnu myndi fela fagteymi um verklag og fagleg vinnubrögð að koma með tillögur að verklagsreglum um úttektir á skuldbindandi samningum undir lok samningstíma. Einnig yrði fagteyminu falið að koma með tillögur að ákvæðum um slíkar úttektir í samningum. Þá væri fyrirhugað að leggja allar úttektir á verkefnum fyrir stýrihópinn og yrði hlutverk hans að fylgjast með aðgerðum sem ákveðið yrði að ráðast í á grundvelli úttekta.

Í svari utanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði gert það með því að setja ákvæði um úttektir í 6. gr. staðlaða samningsformsins (sbr. kafla 2.2.2). Í ákvæðinu segir: „<styrkþegi> skal láta gera óháða úttekt í lok verkefnisins til að meta hvort framgangur og niðurstöður séu í samræmi við áform verkefnisins. Umfang úttektar skal vera í samræmi við umfang verkefnisins og skal skilað til <Utn>.“

Ríkisendurskoðun telur að ábendingunni hafi verið komið í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana og hvetur ráðuneytið til að fylgja nýjum ákvæðum vel eftir.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það teldi hana gagnlega og myndi leitast við að verða við þeim tilmælum sem þar kæmu fram.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að gefnar hefðu verið út verklagsreglur og vinnulýsingar um hvernig staðið skyldi að gerð samninga og eftirfylgni með þeim. Þar á meðal væri matseyðublað þar sem skrá skal mat á heildarárangri verkefnis. Matinu sé ætlað að leiða í ljós hvort verkefnið hafi náð ætluðum tilgangi og markmiðum.

Úttektir nýrra samninga formlegri en áður

Ákvæði um úttektir í stöðluðu samningsformi

Skrá skal heildarmat á árangri verkefnis

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana að svo stöddu og hvetur ráðuneytið til að fylgja reglunum vel eftir.

2.2.5 Skjalfesta þarf verklagsreglur vegna samningamála

Ábendingu beint til fimm ráðuneyta

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun fimm ráðuneytum á mikilvægi þess að skýrar verklagsreglur giltu um gerð samninga og umsjón og eftirlit með þeim. Skilgreina þyrfti og skjalfesta hver færir með eftirlit með skuldbindandi samningum, hvað fælist í því og hvernig því skyldi sinnt. Samræma þyrfti upplýsingar um eftirlit og setja því viðeigandi umgjörð.

Ekki þörf á ítrekun en ráðuneytin hvött til að fylgja settum reglum vel eftir

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), utanríkisráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Öll hafa þau sett reglur um gerð samninga og eftirlit með þeim. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna en hvetur ráðuneytin til að fylgja settum reglum vel eftir.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að í maí 2011 hefði leiðbeiningum, verklagsreglum og verkferlum vegna undirbúnings og eftirlits með samningum verið bætt við gæðahandbók ráðuneytisins til að tryggja skilvirkt eftirlit. Sama ætti við um úthlutun og eftirlit með ráðstöfun styrkja.

Ábyrgðarmenn annast undirbúning, endurnýjun og eftirlit

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að vorið 2011 hefði ráðuneytið tekið í notkun viðbót við skjalakerfi sitt sem auðveldaði því að halda utan um samninga. Samhliða hefðu verið útbúnar skriflegar verklagsreglur sem m.a. fjölluðu um gerð samninga, umsjón, eftirlit og meðferð upplýsinga frá samningsaðilum. Þær kvæðu á um að skrifstofustjórar í ráðuneytinu væru ábyrgir fyrir því að ávallt væru í gildi samningar við A-hluta stofnanir á málefnaviði viðkomandi skrifstofu og um þau verkefni sem aðrir annast og veitt væri fé til á fjárlögum. Þeir tilnefni ábyrgðarmenn til að annast undirbúning eða endurnýjun samnings og til að annast eftirlit með honum.

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi komið til framkvæmda og ekki þurfi að ítreka hana.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að unnið væri að gerð verklagsreglna.

Gerð verklagsreglna lokið

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytið hefði nýlokið gerð verklagsreglna bæði vegna samningagerðar Sjúkratrygginga Íslands og ráðuneytisins. Fyrirhugað væri að kynna reglurnar betur og tryggja þannig framkvæmd þeirra.

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana að svo stöddu. Stofnunin hvetur ráðuneytið engu að síður til að fylgja innleiðingu reglnanna vel eftir.

Iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að það ynni að endurskoðun verklagsreglna á helstu verkefnasviðum og staðfestingu ábyrgðar. Samningagerð og stjórnun samningssambanda á vegum ráðuneytisins væri hluti af því verkefni.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytið hefði unnið að því að uppfæra leiðbeiningar og reglur er lúta að gerð skuldbindandi samninga. Unnið hefði verið að því að staðla samningana sjálfa og hefði það verið gert eftir því sem nýir samningar væru gerðir eða eldri endurnýjaðir.

Reglur og leiðbeiningar uppfærðar

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Utanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum utanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að stýrihópur ráðuneytisins um þróunarsamvinnu myndi fela fagteymi þess og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands um verklag og eftirlit að vinna drög að verklagsreglum um samstarfsamninga við frjáls félagasamtök. Fagteymið myndi m.a. vinna að því að koma endurgjöf innsendra gagna í formlegri farveg en verið hefði.

Í svari utanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði samið ferner verklagsreglur vegna mismunandi samningamála. Auk þess væri notað staðlað samningsform við gerð skuldbindandi samninga.

Verklagsreglur og staðlað samningsform

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi komið til framkvæmda og því ekki þörf á að ítreka hana.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það myndi leitast við að verða við þeim tilmælum sem þar kæmu fram.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að gefnar hefðu verið út verklagsreglur og vinnulýsingar um hvernig staðið skyldi að gerð samninga og eftirfylgni með þeim. Enn væri unnið að því að staðla samningana sjálfa og hefði það verið gert eftir því sem nýir samningar hefðu verið gerðir eða eldri endurnýjaðir.

Reglur um gerð samninga og eftirfylgni með þeim

Ríkisendurskoðun telur að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

2.2.6 Móta þarf reglur um úttektir og endurskoðun á samningstíma

Ábendingu beint til fjögurra ráðuneyta

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun að fjögur ráðuneyti þyrftu að efla eftirlit og eftirfylgni á samningstíma með reglulegum og formlegum úttektum. Mikilvægt væri að gera viðeigandi breytingar á samstarfi ef reynsla af framkvæmd samnings benti til þess að breyta þyrfti áherslum eða þörf fyrir umsamda þjónustu breyttist. Fylgjast þyrfti með því á samningstíma hvernig fjárframlagi ríkisins væri ráðstafað, hvort unnið væri í samræmi við samning og hvort markmiðum væri náð.

Ábending til velferðarráðuneytis ítrekuð

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Að velferðarráðuneyti undanskildu hafa ráðuneytin unnið að því að setja reglur um hvernig fylgjast skuli með því að framkvæmd samninga sé í samræmi við ákvæði þeirra og aðlaga hana þeim reglum. Velferðarráðuneyti telur sig ekki hafa haft tíma til að sinna þessu verkefni enn sem komið er og ítrekar því Ríkisendurskoðun ábendinguna til þess.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að í maí 2011 hefði leiðbeiningum, verklagsreglum og verkferlum vegna undirbúnings og eftirlits með samningum verið bætt við gæðahandbók ráðuneytisins til að tryggja skilvirkt eftirlit. Sama ætti við um úthlutun og eftirlit með ráðstöfun styrkja. Þá hefði einnig verið tekið í notkun sérstakt upplýsingakerfi, m.a. til að vakta ákvæði samninga, minna umsjónarmenn þeirra á að kalla eftir gögnum, boða fundi og inna greiðslur af hendi. Unnið væri að reglugerð sem m.a. fjallaði um fjárhagslegt eftirlit samninga.

Árleg skýrsla um framkvæmd samnings

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í samningsformi þess væri gert ráð fyrir skipulegu eftirliti með framkvæmd samnings. Miðað væri við að samstarfsaðilar funduðu um samning að lágmarki einu sinni á ári og ráðuneytið fengi árlega skýrslu um framkvæmd hans ásamt endurskoðuðum ársreikningi samstarfsaðila. Sé samningurinn til lengri tíma en eins árs væri gert ráð fyrir að báðir aðilar samnings gætu óskað eftir að gildistími hans, einstök samningsákvæði eða samningurinn í heild yrði endurskoðaður. Markmiðið væri að þeir sem bæru ábyrgð á samningi fylgdust með því hvernig fjárframlagi ríkisins væri ráðstafað, hvort unnið væri í samræmi við samninginn og markmiðum hans náð.

Ríkisendurskoðun telur að mennta- og menningarmálaráðuneyti hafi brugðist við ábendingunni frá árinu 2012 með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að unnið hefði verið að gerð verklagsreglna. Þá hefði verkefnahópur unnið að kortlagningu eftirlits með velferðarþjónustunni og myndi skila ráðherra tillögum um það sem betur mætti fara.

Ekki gefist ráðrúm til að móta verklagsreglur um úttektir og endurskoðun

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytinu hefði ekki gefist ráðrúm til að gera reglur eins og Ríkisendurskoðun hefði lagt til. Ráðuneytið ynni þó að því að móta form kröfulýsinga, m.a. þannig að skil milli þeirra og lágmarkskrafna Embættis landlæknis til heilbrigðisþjónustu væru skýr. Einnig væri hugað að skilum milli kröfulýsinga og samninga. Kröfulýsingar gegndu mikilvægu hlutverki við úttekt á þjónustu og því væri endurskoðun þeirra áfangi að bættu aðhaldi að samningum og þjónustu sem veitt væri á grundvelli þeirra.

Þar sem fram kemur í svari velferðarráðuneytis að því hafi ekki gefist ráðrúm til að móta reglur um úttektir og endurskoðun samninga á samningstíma telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að ítreka ábendinguna.

Innanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 tók það undir að formlegt eftirlit og eftirfylgni á samningstíma mættu vera meiri og myndi það taka tillit til þess við endurnýjun gildandi samninga. Almennt hefðu samskipti við verksala þó verið góð og stöðug á samningstíma. Fundir væru haldnir reglulega og farið yfir fyrirbyggjandi gögn og meðferð fjármuna. Þetta hefði valdið því að yfirsýn fengist um framgang samninga.

Í svari innanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði tekið tillit til ábendingarinnar við mótun verklags við eftirfylgni bæði við endurnýjun gildandi samninga sem og við gerð nýrra samninga.

Ríkisendurskoðun metur það svo að unnið sé að því að koma ábendingunni til framkvæmda með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega og nýsköpunarráðuneyti)

Í viðbrögðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það myndi leitast við að verða við þeim tilmælum sem þar komu fram.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að gefnar hefðu verið út verklagsreglur og vinnulýsingar um hvernig staðið skyldi að gerð samninga og eftirfylgni með þeim. Þar kæmi m.a. fram að skrifstofustjóri fagskrifstofu sé ábyrgur fyrir samningum á sínu sviði. Hann eða tilnefndur ábyrgðarmaður samnings skuli fara með eftirlit og vöktun samnings, þ.m.t. kalla eftir framvinduskýrslum og sjá til þess að greiðslur fari fram á tilsettum tíma.

Ábyrgðarmaður sinnir eftirliti og vöktun

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi komið til framkvæmda og því sé ekki þörf á að ítreka hana.

2.2.7 Fylgjast þarf með að stofnanir uppfylli ákvæði samninga

Ábendingu beint til þriggja ráðuneyta

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun þremur ráðuneytum á að skilgreina þyrfti aðkomu þeirra að samningum stofnana sinna og eftirliti með framkvæmd þeirra. Ráðuneytin þyrftu að fylgjast með því að stofnanir störfuðu í samræmi við ákvæði samninga og sinntu því eftirliti sem þar væri kveðið á um. Ekki skipti máli hver hefði haft frumkvæði að gerð samningsins. Ein leið til eftirlits ráðuneytis gæti verið að kalla reglulega eftir skýrslum þar sem fram kæmi með hvaða hætti stofnun sinnti eftirliti sínu.

Ekki er þörf á að ítreka ábendinguna

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis, innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis. Ríkisendurskoðun telur að öll ráðuneytin hafi brugðist við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kvaðst það hafa unnið að endurskoðun á fyrirkomulagi samningamála frá byrjun árs 2011. Þá hefði m.a. verið ákveðið að herða kröfur um upplýsingaskil, auka formlegt eftirlit og samskipti við einkaaðila með rekstrarsamningum og herða á ákvæðum um ábyrgð og vanefndir þeirra sem fengju framlög samkvæmt samningi. Tekið hefði verið í notkun kerfi til að vakta samninga og tryggja yfirsýn.

Fyrirkomulag hefur verið endurskoðað

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það teldi eftirlit með skuldbindandi samningum mun betra en það hefði verið árið 2012. Fyrirkomulag samningamála hefði verið endurskoðað og samningar væru nú betur vaktaðir. Í þeim fáu tilfellum sem ráðuneytið fæli öðrum að hafa eftirlit með verkefnum fyrir sína hönd, s.s. með leigusamningi um heimavist og kennslu- og menningarsamningum við sveitarfélög, gerði það kröfu um að eftirlitsaðilinn sæi um reglulegt eftirlit og yfirferð gagna. Honum bæri að upplýsa ráðuneytið eftir því sem þurfa þætti. Ekki væri gerður greinarmunur á því hver hefði haft frumkvæði þegar gerður var samningur eða eftirlit skipulagt.

Ríkisendurskoðun telur að mennta- og menningarmálaráðuneyti hafi brugðist við ábendingunni frá árinu 2012 með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Innanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að við endurnýjun gildandi samninga hefði ráðuneytið farið yfir það hvort þeir væru uppfylltir og gert athugasemdir ef um vanefndir var að ræða. Ráðuneytið sem verkkaupi hefði fylgst með því að greinargerðir og framvinduskýrslur verksala bærust og gert ráðstafanir væri misbrestur þar á. Ráðuneytið hefði áformað að beita sér fyrir því að sett yrðu skýrari ákvæði um formlegt eftirlit með úttektum á samningstíma.

Skýrari ákvæði um formlegt eftirlit

Í svari innanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að verklag þess væri með þeim hætti sem lýst var í viðbrögðum árið 2012. Auk þess hefðu verið sett skýrari ákvæði en áður í nýja samninga um formlegt eftirlit með úttektum á samningstíma.

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

Utanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum utanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að það hefði í hyggju að skilgreina aðkomu sína að samningum Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og eftirliti með framkvæmd þeirra. Þá hygðist það setja skýrar reglur og verkferla um eftirlit sitt með því að Þróunarsamvinnustofnun Íslands starfaði í samræmi við ákvæði samninga og sinnti því eftirliti sem þar væri kveðið á um. Slíkt verklag gæti m.a. falið í sér að stýrihópi um þróunarsamvinnu bærust reglulega skýrslur þar sem fram kæmi með hvaða hætti stofnunin hefði sinnt eftirliti með framkvæmd samninga.

Í svari utanríkisráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það hefði sett ákvæði um eftirlit með framkvæmd samninga annars vegar í „Verklagsreglur um eftirlit utanríkisráðuneytis með skuldbindandi samningum Þróunarsamvinnustofnunar Íslands“ og hins vegar í skjalið „Verklag Þróunarsamvinnustofnunar Íslands um vöktun og úttektir á verkefnum“.

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

2.2.8 Tryggja þarf að unnið sé samkvæmt gildum samningum

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun tveimur ráðuneytum á að ekki væru gildir samningar um öll verkefni sem þau greiða fyrir. Samningar væru ýmist útrunnir eða ógildir. Mikilvægt væri að gildir samningar væru um framkvæmd verkefna sem ríkið greiðir framlög til og þeir endurnýjaðir eftir þörfum. Væri ætlunin að útvista verkefnum væri nauðsynlegt að ganga frá nýjum samningum.

Ábendingunni var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis. Þrátt fyrir að enn sé starfað eftir nokkrum útrunnum samningum telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendinguna að svo stöddu þar sem unnið er að endurnýjun þeirra.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom m.a. fram að vegna álags á starfsfólk þess og óvissu sem ríkti í ríkisfjármálum á árunum 2008–11 hefði oft komið fyrir að ekki hefði verið gengið formlega frá samningum áður en greiðslur framlaga hæfust eða samningar endurnýjaðir jafnóðum og fyrir samningar rynnu út.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að á síðustu árum hefði það unnið markvisst að því að endurnýja og framlengja samninga. Þannig hefði fjöldi samninga verið í vinnslu þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út árið 2012 og þeim lokið nokkrum mánuðum síðar. Í fjárlagafrumvarpi ársins 2015 væri tafla um skuldbindandi samninga þar sem fram kæmi að enginn stór samningur væri útrunninn en

Ákvæði um eftirlit sett í samninga

Ábendingu beint til tveggja ráðuneyta

Ábending ekki ítrekuð að svo stöddu

unnið væri að endurnýjun þriggja minni samninga sem runnu út nýlega. Margir samningar rygnu út í árslok 2014 og verið væri að undirbúa endurnýjun þeirra.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2016 eru enn fjórir samningar sem runnu út í árslok 2014. Þá eru þar sjö samningar sem renna út í árslok 2015. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði í október/nóvember 2015 hefur ekki ennþá verið gengið frá fyrrnefndum fjórum samningum sem runnu út árið 2014 en unnið er að endurskoðun þeirra og samningsdrög tveggja eru í umsagnarferli. Einnig er unnið að endurnýjun þeirra sem renna út í lok árs 2015 og liggja fyrir drög að fjórum þeirra. Það er mat Ríkisendurskoðunar að mennta- og menningarmálaráðuneyti hafi unnið að því að bæta stöðu samningamála sinna og því sé ekki nauðsynlegt að ítreka ábendinguna að svo stöddu. Stofnunin hvetur ráðuneytið þó til að vinna að því að samningar séu ávallt endurnýjaðir tímanlega.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að hafin væri vinna við að bæta eftirlit og eftirfylgni með samningum. Einnig væri í skoðun með hvaða hætti best yrði haldið tæknilega utan um þann mikla fjölda samninga sem heyrði undir ráðuneytið, þ.e. flokka þá og vakta.

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytið og stofnanir sem annast samningagerð fyrir þess hönd legðu mikla áherslu á að unnið væri eftir gildum samningum. Hluti styrkja af safnliðum rynni til kaupa á þjónustu og væri aldrei greiddur nema undirritaður samningur lægi fyrir. Erfitt gæti þó reynst að ná samningi þótt ráðuneyti eða stofnun hefði fullan vilja til þess ef verkkaupi sætti sig ekki við þær greiðslur sem í boði væru á grundvelli fjárveitinga. Þjónusta sem samið væri um væri undantekningarlaust nauðsynleg og rof í þjónustu væri óásættanlegt. Næðust ekki samningar væri þjónustan því veitt á grundvelli útrunnins samnings til að tryggja hag þeirra sem samningi væri ætlað að þjóna. Ráðuneytið kveðst hafa horft til annarra leiða til að „höggva á hnúta“ þegar ekki nást samningar, t.d. með því að takmarka þjónustu sem veita skal.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2016 eru þrjú útrunnir samningar. Einn þeirra rann út í lok árs 2012 og tveir í lok árs 2013. Þá eru þar tíu samningar sem renna út í árslok 2015. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði í október/nóvember 2015 hefur verið gengið frá öðrum samningnum sem rann út árið 2013. Sjúkratryggingar Íslands tóku við samningsgerð um öldrunarþjónustu frá 1. janúar 2015 og þar með hinum tveimur samningunum sem eru útrunnir. Sérstakar kringumstæður hafa valdið því að ekki hefur tekist að ganga frá þeim. Sjúkratryggingar vinna nú að heildstæðu samningakerfi um öldrunarþjónustu sem ætlað er að bæta umgjörð slíkra samninga og talið að liðka muni fyrir því að ljúka útistandandi samningum. Þá er unnið að endurnýjun samninganna tíu sem renna út í lok árs 2015. Það er mat Ríkisendurskoðunar að velferðarráðuneyti hafi unnið að því að bæta stöðu samningamála sinna og því sé ekki nauðsynlegt að ítreka ábendinguna að svo stöddu. Stofnunin hvetur ráðuneytið þó til að vinna að því að samningar séu ávallt endurnýjaðir tímanlega.

2.2.9 Bæta þarf yfirsýn um samninga

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun tvö ráðuneyti til að tryggja að yfirlitið „Skuldbindandi samningar“ í fjárlögum gæfi rétta mynd af stöðu mála. Ráðuneyti yrði að þekkja vel skuldbindingar sínar og hafa markvisst eftirlit með þeim. Samræma þyrfti upplýsingar um samninga hafi þeir áður heyrt undir fleiri en eitt ráðuneyti.

Ábendingu beint til tveggja ráðuneyta

Ríkisendurskoðun beindi ábendingunni til mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis. Stofnunin telur að bæði ráðuneytin hafi brugðist við henni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka ábendinguna.

Bæði ráðuneyti hafa brugðist við ábendingunni

Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom m.a. fram að haustið 2011 hefði verið tekið í notkun upplýsingakerfi til að vakta ákvæði samninga. Kerfinu væri jafnframt ætlað að tryggja yfirsýn um samninga.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að nýjar verklagsreglur og viðbót við skjalakerfið, þar sem samningar væru vistaðir og öll samskipti vegna þeirra skráð, hefði bætt verulega utanumhald og eftirlit samninga hjá ráðuneytinu. Yfirsýn um samninga væri því orðin nokkuð góð þó að áfram þyrfti að bæta vistun gagna ásamt skráningu upplýsinga og eftirlitsaðgerða í kerfið.

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við ábendingunni frá árinu 2012 með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana. Stofnunin hvetur þó ráðuneytið til að halda áfram að bæta vistun gagna og skráningu upplýsinga.

Halda þarf áfram að bæta vistun og skráningu upplýsinga

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að í skoðun væri hvernig best yrði haldið tæknilega utan um þann mikla fjölda samninga sem heyrðu undir ráðuneytið, þ.e. flokka þá og vakta.

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að unnið hefði verið að því að nýta skjalakerfi ráðuneytisins til að bæta og samræma yfirsýn um samninga. Í þeim tilgangi hefði verið keypt sérstakt samningakerfi í skjalakerfið. Þá væri vel á veg komin innleiðing vöktunarhluta kerfisins sem gerði kleift að senda sjálfvirkar áminningar til starfsmanna vegna þátta sem sneru að eftirliti með samningum. Möguleikar kerfisins til að veita heildstæða yfirsýn um stöðu samninga hefðu þó reynst takmarkaðri en vonir stóðu til og því ljóst að úrbóta væri þörf á þessum þætti. Einnig hefðu komið fram tæknilegir vankantar á kerfinu sem ráðuneytið þyrfti að láta lagfæra.

Unnið að innleiðingu vöktunarkerfis

Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið hafi unnið að því að koma ábendingunni í framkvæmd. Þótt enn sjái ekki fyrir endann á því ferli telur stofnunin ekki þörf á að ítreka hana að svo stöddu.

2.2.10 Skilgreina þarf markmið og mælikvarða og samræma notkun þeirra

Ábendingu beint til tveggja ráðuneyta

Árið 2012 minnti Ríkisendurskoðun tvö ráðuneyti á að markmið og mælikvarðar samninga hlytu alltaf að liggja til grundvallar þegar framkvæmd og árangur þeirra væru metin. Samræma þyrfti notkun markmiða og mælikvarða við samningagerð og ákveða hvernig standa skyldi að árangursmati og úttektum á grundvelli þeirra. Séu kröfulýsingar hluti samninga sé eðlilegt að styðjast við þær við árangursmat og úttektir á samningum.

Ekki er þörf á að ítreka ábendinguna

Ríkisendurskoðun beindi ábendingunni til velferðarráðuneytis og innanríkisráðuneytis. Stofnunin telur að bæði ráðuneytin hafi brugðist við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana. Velferðarráðuneyti er þó sérstaklega hvatt til að fylgja vinnu við setningu markmiða og árangursmælikvarða vel eftir.

Velferðarráðuneyti

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að hafin væri vinna við að koma framkvæmd, eftirliti og eftirfylgni samninga í betri farveg.

Í svari velferðarráðuneytis í október 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í flestum samningum þess væru sett fram markmið en að skilgreining árangursmælikvarða væri fátíð. Ráðuneytið kvaðst myndu áfram leita leiða til að sinna þessu mikilvæga verkefni og lögð yrði áhersla á mótun samræmdrar aðferðafræði við setningu markmiða, gerð mælikvarða og kröfulýsinga sem tækju mið af og styddu stefnumótun ráðuneytisins. Við þá vinnu yrði lögð áhersla á einfaldar lausnir sem beindust að mikilvægum þáttum í hverjum samningi þannig að ávinningur yrði sem mestur og kostnaður í lágmarki. Í upplýsingum frá ráðuneytinu í nóvember 2015 kemur fram að þar væri nú að störfum vinnuhópur við að innleiða nýtt verklag sem m.a. felur í sér að skilgreina markmið og árangursmælikvarða á mál-efnasviðum ráðuneytisins. Væri það í takt við þau ákvæði sem kæmu fram í nýju frumvarpi til laga um opinber fjármál þar sem stefnumótun væri kjarninn í þeim breytingum sem frumvarpið fæli í sér með tilheyrandi markmiðsetningu, árangursmælingum og gerð áætlana til nokkurra ára.

Boðaðar breytingar í frumvarpi til laga um opinber fjármál styðja framkvæmd

Ríkisendurskoðun metur það svo að unnið sé að því að koma ábendingunni í framkvæmd og að breytingar sem boðaðar eru í frumvarpi til laga um opinber fjármál muni styðja þá vinnu. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að fylgja þessari vinnu vel eftir og minnir á að notkun árangursmælikvarða er grundvallaratriði þegar kemur að mati á framkvæmd og árangri samninga. Stofnunin telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Innanríkisráðuneyti

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að greiðslur ráðuneytisins til verksala væru almennt tengdar við skilgreinda frammistöðu hans. Við endurnýjun gildandi samninga yrðu markmið og mælikvarðar endurskoðuð og ákveðið hvernig skyldi staðið að árangursmati og úttektum svo að þjóna mætti sem best markmiðum um hagkvæma og árangursríka meðferð á fjármagni ríkisins.

Í svari innanríkisráðuneytis í nóvember árið 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ráðuneytið hefði fylgt eftir áætlunum sínum eins og lýst var í svari þess árið 2012.

Ríkisendurskoðun telur að unnið hafi verið að því að koma ábendingunni í framkvæmd með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana að svo stöddu.

2.2.11 Koma þarf meðferð innsendra gagna og endurgjöf í formlegri farveg

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun umhverfisráðuneyti á að koma þyrfti meðferð innsendra gagna frá samningsaðilum og endurgjöf í formlegri farveg.

Ábending til umhverfisráðuneytis

Umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti)

Í viðbrögðum umhverfisráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kvaðst það ætla að taka hana til athugunar.

Í svari umhverfis- og auðlindaráðuneytis í nóvember 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kvaðst ráðuneytið vera að kanna hvort og hvernig hægt væri að nýta skjalavistunarkerfið til eftirfylgni með samningum. Kerfið væri nýtt til að skrá afgreiðslutíma á samningamál og þá ýmist sett inn tímamörk sem miða við endurskoðunarákvæði eða lok gildistíma samnings eftir því sem við ætti. Þetta leysti þó ekki árlega eftirfylgni, s.s. hvort skilað hafi verið inn greinargerð hvers árs. Verið væri að kanna hvort hagkvæmt væri að kaupa svokallað samningakerfi sem er viðbót við skjalakerfið í þessum tilgangi. Þá væri unnið að uppsetningu gæðahandbókar en þar væri gert ráð fyrir verklagsreglu um framkvæmd og eftirlit með samningum. Í nóvember 2015 er staðan í þessu máli óbreytt.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að gögn sem berast frá samningsaðilum séu yfirfarin með skipulögðum hætti til að ganga úr skugga um að þjónusta sé í samræmi við samning. Ekki er hægt að ráða af svari ráðuneytisins að meðferð innsendra gagna og endurgjöf hafi verið komið í formlegan farveg. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendinguna.

Ábending ítrekuð



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