

Eftirfylgni: Mótvægisáðgerðir vegna samdráttar þorskveiðiheimilda árið 2007

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun telur að forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi komið til móts við ábendingar stofnunarinnar frá 2013 að tryggja eftirfylgni umfangsmikilla og kostnaðarsamra verkefna og gerð lokaskýrslu þegar þeim lýkur. Því er ekki þörf á að ítreka þær. Annars vegar hafa ráðuneytin gert umtalsverðar úrbætur á starfsháttum sínum við stjórn stórra verkefna. Hins vegar munu ákvæði nýrra laga nr. 123/2015 um opinber fjármál breyta því hvernig haldið er utan um verkefni sem fá fé í fjárlögum. Ríkisendurskoðun hvetur bæði ráðuneytin engu að síður til að nýta sér áfram aðferðir og verkfæri verkefnastjórnunar og huga áfram að faglegum gæðum þeirrar stefnumótunar sem heyra undir málefnasvið þeirra.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2013

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Mótvægisáðgerðir vegna samdráttar þorskveiðiheimilda árið 2007](#) (mars 2013) kom fram að í júlí 2007 hefði ríkisstjórn Íslands birt yfirlýsingu um aðgerðir til að styrkja atvinnulíf í sjávarbyggðum til að draga úr áhrifum aflasamdráttar. Í september sama ár hefði fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) kynnt nánari útfærslu þessara mótvægisáðgerða. Þeim var ætlað að vara í þrjú ár og styrkja atvinnulíf í landinu, auka menntun og bæta úrræði þeirra einstaklinga sem yrðu fyrir atvinnumissi vegna samdráttar í þorskafla. Einnig átti að koma til móts við sjávarútvegsfyrirtæki, styðja sveitarfélög vegna tekjumissis og flýta framkvæmdum í samgöngumálum. Samtals var 13,7 ma.kr. ráðstafað í mótvægisáðgerðirnar á árunum 2007–10. Vegna tafa á ákvörðunum um hvaða verkefni skyldi ráðist í lauk þeim ekki öllum á árinu 2010 og nutu sum þeirra áframhaldandi framlaga í fjárlögum 2011.

Fram kom að í upphafi hefðu stjórnvöld hvorki sett fram skilgreind markmið né árangursmælikvarða vegna mótvægisáðgerðanna. Árangur einstakra verkefna hefði því ekki verið metinn með formlegum hætti né heldur hefði árangur mótvægisáðgerðanna í heild verið gerður upp. Ríkisendurskoðun gagnrýndi þetta í skýrslu sinni og benti auk þess á að við ráðstöfun verulegra fjármuna úr ríkissjóði

væri æskilegt að staðfesting þess efnis kæmi frá Alþingi í formi þingsályktunartillögu.

Ábending árið 2013

Í skýrslunni árið 2013 benti Ríkisendurskoðun forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti á að þegar stjórnvöld yta úr vör kostnaðarsömum og viðamiklum aðgerðum yrði að halda vel utan um þær. Setja yrði skýr markmið, tryggja að fyrir lægi í upphafi hvernig árangur skyldi metinn og skilgreina ábyrgð bæði aðgerðanna í heild og einstakra verkefna sem þeim tilheyrðu. Vinna yrði framvinduskýrslur meðan þær stæðu yfir jafnframt sem gera yrði lokaskýrslu þar sem heildstætt mat væri lagt á aðgerðirnar og árangur þeirra. Í þessu sambandi benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að ljóst væri í upphafi hvaða verkefnum fjárveitingar í fjárlögum og fjáráukalögum tengdust. Með því ykjust líkur á að markmið verkefna næðust.

Í viðbrögðum forsætisráðuneytis árið 2013 tók það undir ábendingu Ríkisendurskoðunar. Að mati ráðuneytisins væri mikilvægt að þróa, samræma og styrkja vinnubrögð almennt innan Stjórnarráðsins en unnið hefði verið að því að efla verkefnastjórnun, m.a. til að tryggja sem besta eftirfylgni með verkefnum. Í því sambandi stæði til að gefa út handbækur fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins um verkefnastjórnun annars vegar og um stefnumótun og áætlanagerð hins vegar. Þá kom fram í svari ráðuneytisins að unnið væri að innleiðingu verklags sem gerði ráð fyrir að drög að öllum stefnum ráðuneyta og stofnana þeirra yrðu rýndar í ráðuneytinu.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2013 voru ekki gerðar athugasemdir við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið tók undir það álit stofnunarinnar að mikilvægt væri að ábyrgð, markmið og árangursmælikvarðar viðamikilla og kostnaðarsamra aðgerða lægju ljós fyrir frá upphafi. Ráðuneytið benti á að alla jafna bæru viðkomandi fagráðuneyti ábyrgð á áætlanagerð, framkvæmd og eftirfylgni. Þær mótvægisáðgerðir vegna samdráttar þorskveiðiheimilda sem ráðuneytið hefði borið ábyrgð á hefðu snúið að viðhaldi fasteigna í eigu ríkisins og hefði

kostnaður þeirra numið 930 m.kr. Ráðuneytið hefði séð um áætlanagerð aðgerðanna en falið Fasteignum ríkissjóðs framkvæmd og eftirfylgni. Þá tæki ráðuneytið ábendingu Ríkisendurskoðunar til greina í tengslum við framkvæmdir viðamikilla verkefna í framtíðinni.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2016

Í svari forsætisráðuneytis árið 2016 við því hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar ítrekaði ráðuneytið að það tæki undir með stofnuninni. Í svarinu kom fram að eftir úttekt ráðuneytisins á starfsemi Stjórnarráðsins sem lauk með skýrslunni [Samhent stjórnsýsla](#) (2010) hefði Stjórnarráðsskólinn verið settur á fót. Verkefni hans væru m.a. að standa fyrir námskeiðahaldi fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins, þar á meðal námskeiðum á sviði verkefnastjórnunar og stefnumótunar. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hefur starfsemi skólans verið með reglubundnum hætti og eru um tíu námskeið kennd árlega í nafni hans.

Í svari ráðuneytisins kom einnig fram að vel hefði gengið að innleiða notkun [Handbókar um verkefnastjórnun fyrir Stjórnarráðið](#) (2013) og [Handbókar um opinbera stefnumótun og áætlanagerð](#) (2013). Í málaskrá allra ráðuneyta væri t.d. verkefnaeyðublað sem tæki mið af handbók Stjórnarráðsins um verkefnastjórnun. Forsætisráðuneyti fylgdi því svo eftir og sannreynði hvort verkefnaáætlanir lægju fyrir í málum sem unnið væri að. Að sögn ráðuneytisins hefði slíkum áætlunum fjölgað á síðustu árum. Ráðuneytið hefði ekki gert formlega úttekt á notkun handbókarinnar en farið væri yfir hana á námskeiðum sem haldin væru árlega fyrir nýja starfsmenn. Samkvæmt [könnun](#) frá árinu 2015 studdust um 70% starfsmanna stjórnarráðsins við handbók um stefnumótun að einhverju marki við störf sín.

Einnig kom fram í svari ráðuneytisins að í febrúar 2015 hefði stefnuráð Stjórnarráðsins tekið til starfa. Ráðið væri skipað fulltrúum allra ráðuneyta og ætti að vera samráðsvettvangur innan stjórnsýslunnar til að efla og bæta getu hennar til stefnumótunar og áætlanagerðar. Ráðið hittist að jafnaði mánaðarlega.

Ríkisendurskoðun telur að forsætisráðuneyti hafi á undanförunum árum unnið að almennum umbótum á verkefnastjórnun og stefnumótun Stjórnarráðsins sem koma til móts við ábendingu hennar frá 2013. Hún er því ekki ítrekuð. Þrátt fyrir það vekur Ríkisendurskoðun

athygli á því að samkvæmt fyrrgreindri könnun frá 2015 er frekari umbótavinna aðkallandi. Samkvæmt könnuninni telur starfsfólk Stjórnarráðsins að nota eigi kostnaðar- og ábatagreiningu í meira mæli, að þekking á stefnumótun sé ónóg og eftirfylgni áætlana ábótavant. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að ráðuneytið stuðli áfram að því að viðeigandi aðferðir og verkfæri verkefnastjórnunar séu nýtt við aðgerðir stjórnvalda og að öll stefnumótunarvinna byggji á faglegum forsendum.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2016 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingu Ríkisendurskoðunar kom fram að það hefði lagt aukna áherslu á vandaða áætlanagerð og árangursmat. Vísaði ráðuneytið m.a. til nýrra laga nr. 123/2015 um opinber fjármál þar sem mælt er fyrir um hvernig skuli staðið að stefnumörkun og áætlanagerð í opinberum fjármálum. Lögin kveða m.a. á um að mat á fjárhagsáhrifum af áformum stjórnvalda verði gert fyrr í ferli áætlanagerðar en hingað til hefur verið. Í þeim er einnig tekið fram að undirbúningur, framkvæmd og eftirfylgni verkefna skuli vera með fastmótaðri hætti en áður, m.a. skuli gera grein fyrir árangursmælikvörðum og viðmiðunum áður en til fjárveitinga kemur. Með tilliti til þessa og þeirra svara sem bárust frá forsætisráðuneyti ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína til fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Um úttektina

Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

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