



STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN STARFSÁÆTLUN OG ÁHERSLUR 2009–11

OKTÓBER 2009

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR.....	5
HVAÐ ER STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN?.....	7
ÁHERSLUR Í STARFI 2009–11.....	9
VIÐFANGSEFNI 2009–11	11

INNGANGUR

Í þessu skjali er gerð grein fyrir starfsáætlun stjórnslusviðs Ríkisendurskoðunar frá haustmánuðum 2009 til hausts 2011. Hér er í fyrsta lagi gefið almennt yfirlit um það hvað felst í stjórnsluendurskoðun og hvernig að henni er alla jafna staðið. Í öðru lagi er greint frá áherslum í starfi næstu tvö ár. Í þriðja lagi er lýst fyrirhuguðum málefnum / verkefnum sviðsins á sama tímabili.

Starfsáætlun um stjórnsluendurskoðun 2009–11 mótast mjög af þeirri staðreynd að framundan eru miklir óvissutímar í almennum rekstri íslenska ríkisins og stofnana þess. Í því samhengi ber ekki einungis að líta til hruns íslensks fjármálakerfis haustið 2008 og samfara því mikils aðhalds eða niðurskurðar í opinberum rekstri, heldur einnig til fyrirhugaðrar endurskipulagningar á verkefnum ráðuneyta og stofnana og þar með á opinberri þjónustu á árunum 2010–11. Þar verður m.a. lögð áhersla á aukna samvinnu og í sumum tilvikum samruna ráðuneyta og stofnana.

Ríkisendurskoðun mun leitast við að taka mið af þessum aðstæðum og sveigja starf sitt og áætlanir að þeim verkefnum sem eru mest aðkallandi hverju sinni í stað þess að beina athygli sinni einkum að fyrirfram ákveðnum ráðuneytum og málaflokkum eins og gert var í starfsáætlun 2007–09. Stofnunin mun með öðrum orðum leggja megináherslu á samtímaeftirlit og sveigjanleika í starfi. Sem afleiðing þessa verður starfsáætlun hennar líka í stöðugri endurskoðun á tímabilinu.

HVAÐ ER STJÓRNSÝSLUENDURSKOÐUN?

Stjórnsýsluendurskoðun er ein aðferða ríkisendurskoðana um heim allan til að sinna því meginhlutverki sínu að stuðla að skynsamlegri og markvissri meðferð og nýtingu á almannafé. Í henni felst sama hugsun og í endurskoðun almennt, þ.e. að veita ráðuneytum, stofnunum og fyrirtækjum nauðsynlegt aðhald í rekstri með því að leiða í ljós frávik þeirra frá gildandi lögum og reglum eða almennum kröfum og markmiðum um hagkvæmni, skilvirkni og árangur í rekstri. Jafnframt er leitast við að benda á það sem betur má fara í stjórnun þeirra, skipulagningu, starfsmannamálum, eftirliti, markmiðssetningu og verklagi.

Ríkisendurskoðun sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Þar kemur einnig fram hvernig Alþingi Íslendinga skilgreinir þessa tegund endurskoðunar, hvernig fara skal með niðurstöður úttekta og á hvað stofnunin ber að leggja sérstaka áherslu í því sambandi:

„Stjórnsýsluendurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi.

Ríkisendurskoðun er heimilt að kalla eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisfé og meta hvort þau hafi skilað þeim árangri sem að var stefnt. Þá getur hún kannað hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála.

Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum í könnunum samkvæmt þessari grein, vekja athygli þeirra á því sem hún telur að úrskaiðis hafi farið í rekstri og benda þeim á þau atriði sem hún telur að athuga þurfi með tilliti til úrbóta.“

Í lögum um Ríkisendurskoðun er sérstaklega tekið fram að stofnunin geti gert stjórnsýsluendurskoðun hjá öllum þeim aðilum sem fjármagna starfsemi sína með ríkisfé, ríkið á að hálfu eða meira eða njóta framlaga úr ríkissjóði vegna þjónustu sem þeir veita. Þar er einnig bent á að stofnunin sé engum háð í störfum sínum. Forsætisnefnd Alþingis geti þó ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna krafist skýrslna um einstök mál sem falla undir starfsemi Ríkisendurskoðunar. Eins og alltaf afmarkar stofnunin þó efni slíkra úttekta og ákveður úttektaraðferð þeirra, viðmiðanir, áherslur og umfang. Aðrar úttektir eru unnar að eigin frumkvæði Ríkisendurskoðunar út frá greiningu hennar á annars vegar fjárhagslegu eða samfélagslegu mikilvægi og hins vegar áhættu í rekstri og starfsumhverfi.

Fyrir kemur að stjórnsluúttektir Ríkisendurskoðunar beinist að öllum þremur meginviðfangsefnum stjórnsluendurskoðunar, þ.e. hagkvæmni, skilvirkni og árangri eða fylgni við lög. Í öðrum tilvikum þrengir stofnunin sjónarhornið, þ.e. hugar sérstaklega að tilteknum þætti / þáttum, t.d. rekstri eða skilvirkni.

Ríkisendurskoðun skiptir hefðbundnum stjórnsluúttektum sínum í þrjá meginhluta: 1. Forkönnun, 2. aðalúttekt og 3. eftirfylgni.

FORKÖNNUN

Í forkönnun skal leitast við að meta möguleika og réttmæti þess að hefja stjórnsluúttekt út frá: (a) aðgengilegum, nothæfum og fullnægjandi upplýsingum um viðfangsefnið, (b) væntanlegum ávinningi úttektar fyrir ríkið eða einstakar stofnanir þess, þ.e. líkum á sparnaði, aukinni skilvirkni eða betri árangri, og (c) áætluðum kostnaði fyrir Ríkisendurskoðun. Í forkönnun er lögð megináhersla á að afla í samvinnu við þá aðila sem eiga hlut að máli efnislegra og trúverðugra gagna og sjónarmiða sem talin eru nauðsynleg til að taka slíka ákvörðun, greina þessi gögn og meta.

- Leiði forkönnun í ljós að aðalúttekt er ótímabær eða að væntanlegur ávinningur hennar verði minni en kostnaður lýkur Ríkisendurskoðun málinu með stuttu bréfi til þeirra sem málið varðar.
- Leiði forkönnun í ljós að unnt sé að koma nauðsynlegum ábendingum á framfæri án frekari athugunar má ljúka könnuninni með stuttri, opinberri skýrslu þar sem með rökstuddum hætti er bent á þau atriði sem bæta þarf.
- Leiði forkönnun í ljós umtalsverðan ávinning af aðalúttekt er samin úttektaráætlun þar sem fyrirhugað viðfangsefni er afmarkað efnislega, gerð grein fyrir úttektarspurningum og æskilegum aðferðum til að svara þeim og tiltekinn sá tími og mannskapur sem nauðsynlegur er til að vinna úttektina.

AÐALÚTTEKT

Í aðalúttekt skal leitast við að fylgja úttektaráætlun eftir því sem kostur er. Megináhersla er lögð á að safna saman, greina, meta og túlka á hlutlægan og faglegan hátt öll fáanleg gögn sem skipta máli til að svara úttektarspurningum og draga niðurstöður þeirrar vinnu saman í skýrslu. Þar eru einnig settar fram skýrar og rökstuddar ábendingar um þá annmarka sem komu í ljós og möguleika til úrbóta. Eftir að gæðaráð Ríkisendurskoðunar hefur yfirfarið skýrsludrög eru þau send stofnun og/eða ráðuneyti til umsagnar. Endanleg skýrsla er síðar gerð opinber og send þeim aðilum sem í hlut eiga.

EFTIRFYLGNIÚTTEKT

Í eftirfylgniúttekt um þremur árum eftir að aðalúttekt lauk skal meta árangur úttektar, þ.e. viðbrögð stofnunar, ráðuneytis eða Alþingis við ábendingum Ríkisendurskoðunar. Niðurstöður þeirrar úttektar eru gerðar opinberar og sendar þeim aðilum sem í hlut eiga. Slík úttekt getur leitt til nýrrar úttektar.

ÁHERSLUR Í STARFI 2009–11

Á tímabilinu frá hausti 2009 til hausts 2011 mun stjórnslusvið Ríkisendurskoðunar sérstaklega beina athygli sinni að þeim meginvandamálum sem íslensk stjórnvöld og ríkisstofnanir standa frammi fyrir sem afleiðingu af hruni innlends fjármálakerfis haustið 2008, þ.e. minnkandi ríkistekjum og áætluðum samdrætti í opinberum rekstri. Jafnframt verður hugað vandlega að fyrirhugaðri endurskipulagningu opinberrar þjónustu. Í þessu samhengi hyggst stofnunin einkum leggja áherslu á eftirfarandi:

- SPARNAÐ RÍKISINS: Í úttektum stofnunarinnar verður sérstaklega hugað að leiðum til að auka sparnað í rekstri ríkisins og einstakra stofnana þess.
- AUKIÐ SAMTÍMAEFTIRLIT: Með auknu samtímaeftirliti frá því sem verið hefur hyggst Ríkisendurskoðun efla aðhald sitt, jafnt með rekstri ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins sem almennum áætlunum og aðgerðum ríkisins í einstökum málaflokkum.
- SVEIGJANLEIKA Í STARFI: Stjórnslusvið Ríkisendurskoðunar mun haga störfum sínum þannig að það geti brugðist hratt og vel við óvæntum atburðum. Verkefnaval, starfsaðferðir sem og miðlun upplýsinga verða því stöðugt í endurskoðun.
- AFMÖRKUN EFNIS: Úttektir stofnunarinnar munu alla jafna beinast að tilteknum, afmörkuðum vandamálum fremur en heilum málaflokkum eða stofnunum í heild sinni.
- HRADA MÁLSMEÐFERÐ: Stjórnslusvið mun almennt leitast við að beina úttektum sínum í stuttar og afmarkaðar skýrslur eða greinargerðir sem taka tiltölulega stuttan tíma í vinnslu og koma sem fyrst að notum.
- ÞVERFAGLEGT SAMSTARF: Stjórnslusvið Ríkisendurskoðunar mun í auknum mæli leita eftir faglegu samstarfi við önnur svið stofnunarinnar eftir því sem efni og ástæður gefa tilefni til.
- AUKINN SÝNILEIKA: Stjórnslusvið vill auka sýnileika sinn í íslensku samfélagi með markvissri miðlun upplýsinga um mál sem falla undir starfsemi stofnunarinnar.

VIÐFANGSEFNI 2009–11

HAUSTIÐ 2009 HAFÐI STJÓRNSÝSLUSVIÐ RÍKISENDURSKOÐUNAR M.A. EFTIRFARANDI VERKEFNI Í VINNSLU:

- Útflutningsaðstoð og landkynning
- Málefni fatlaðra
- Fangelsismálastofnun
- Lyfjastofnun
- Varnarmálastofnun (Innkaup)
- Framkvæmd fjárlaga
- Málefni yfirlæknis hjá Heilbrigðisstofnun Austurlands

Á næstu tveimur árum, þ.e. frá hausti 2009 til hausts 2011, ráðgerir Ríkisendurskoðun einnig að hafa frumkvæði að úttektum á eftirfarandi málum. Tekið skal fram að upptalningin er ekki tæmandi:

- Innkaup ríkisins á vörum og þjónustu
- Greiðslur til sérfræðilækna
- Fjármálastjórnun ráðuneyta
- Ráðningarmál ríkisins (frá ráðningu til starfsloka)
- Áformuð sameining ríkisstofnana
- Árangursstjórnun ríkisstofnana / ríkisverkefna
- Styrkir og framlög ríkisins til einkaaðila
- Virkni opinbers eftirlits
- Öruttektir á sérstaklega völdum stofnunum
Einkum verður hugað að stofnunum sem eiga við fjárhagsvanda að etja eða eru undir miklu álagi vegna efnahagsástandsins og aukinna krafna um hagræðingu.
- Eftirfylgniskýrslur (vegna úttekta síðastliðinna ára)

Úttektirnar verða nánar skilgreindar og afmarkaðar í verkefnaáætlunum.

Eins og fram hefur komið verður verkefnaval Ríkisendurskoðunar í sífelldri endurskoðun á komandi misserum. Af þeim sökum er ekki ósennilegt að einhver þessara verkefna falli brott en önnur komi í stað þeirra. Slíkt mun m.a. ráðast af fjárhagslegu mikilvægi verkefna eða starfsemi og mati Ríkisendurskoðunar á því hvar hætta er mest á að starfsemi sé ekki nægjanlega hagkvæm, skilvirk eða árangursrík.