

Eftirfylgni: Samningar ráðuneyta og stofnana þeirra

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki tvær ábendingar sem stofnunin beindi til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2015. Ábendingarnar lutu að því að bæta þyrfti yfirlit um samninga ríkisaðila í frumvarpi til fjárlaga og endurskoða regluverk vegna samningagerðar.

Hvert ráðuneyti ber ábyrgð á yfirliti um samninga á þeirra vegum sem birtast í fylgiriti með fjárlagafrumvarpi og hafa þau unnið að breytingum á því í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneyti. Yfirlitið er ekki tæmandi en uppfyllir það markmið að upplýsa Alþingi um skuldbindandi samninga ríkisaðila til lengri tíma en eins árs. Þá hefur yfirsýn og umsýsla ráðuneyta með samningum sem þau gera tekið jákvæðum breytingum.

Ný lög um opinber fjármál tóku gildi í byrjun árs 2016 og unnin hafa verið drög að reglugerðum um samninga og styrki á grundvelli þeirra. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að undirrita og auglýsa þessar reglugerðir sem fyrst þar sem fyrri reglugerð um samninga um rekstrarverkefni ráðuneyta og ríkisstofnana byggði á eldri lögum og er því fallin úr gildi. Þá telur stofnunin mikilvægt að unnið sé áfram að því marki að til sé samræmt og heildstætt yfirlit um samninga ríkisins.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2015

Í skýrslunni [Samningar ráðuneyta og stofnana þeirra](#) (2015) kannaði Ríkisendurskoðun yfirsýn, umsýslu og eftirlit ráðuneyta með samningum sínum og þeirra stofnana sem undir þau heyra. Samkvæmt þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun safnaði á tímabilinu 2013–14 voru þá tæplega 500 virkir rekstrar-, þjónustu-, samstarfs- og styrktarsamningar sem giltu til eins árs eða lengur og hljóðuðu upp á greiðslur umfram 3 m.kr. á ári. Áætlaður kostnaður vegna þeirra var talinn nema 5,5 ma.kr.

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós brotalöm á því að ráðuneyti héldu fullnægjandi skrá um gerða samninga, líkt og kveðið var á um í reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og stofnanir þeirra gera til meira en eins árs. Slíkt yfirlit lá ekki fyrir en það sem komst því næst var yfirlit um skuldbindandi samninga sem

birt er í fjárlagafrumvarpi hvers árs. Það yfirlit var þó hvorki samræmt milli ráðuneyta né tæmandi. Auk þess var misbrestur á að farið væri eftir reglum og leiðbeiningum fjármála- og efnahagsráðuneytis um samninga ríkisins.

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að það samningayfirlit sem lá fyrir hjá stofnuninni vegna úttektarinnar yrði gert aðgengilegt fyrir einstök ráðuneyti og stofnanir til að það kæmi að sem bestum notum fyrir stjórnarsýsluna. Til að vinna að því hafði stofnunin hafið viðræður um að virkja miðlægan gagnagrunn fyrir samninga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) í samvinnu við Fjársýslu ríkisins.

Ábendingar árið 2015

Ríkisendurskoðun beindi tveimur ábendingum til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2015. Annars vegar að bæta þyrfti yfirlit um samninga ríkisaðila í frumvarpi til fjárlaga þannig að upplýsingar sem þar kæmu fram væru samræmdar og tæmandi. Hins vegar að endurskoða þyrfti regluverk vegna samninga ríkisaðila. Skilgreina þyrfti kröfur sem gera skyldi til slíkra samninga og tryggja að þeim væri fylgt.

Í viðbrögðum ráðuneytisins var bent á að yfirliti um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga væri ætlað að upplýsa Alþingi um skuldbindingar umfram fjárlagaárið en ekki að koma í stað skrár um gerða samninga sem kveðið er á um í reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni. Ráðuneytin bæru ábyrgð á að halda yfirlit um samninga sem undir þau heyra en skerpa þyrfti á leiðbeiningum um það hvaða samninga ætti að tilgreina í skránum. Þá taldi ráðuneytið æskilegt að koma á fót heildarskrá samninga í sérstökum gagnagrunni. Hafin væri vinna til að stuðla að því.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti taldi einnig að regluverk vegna samninga ríkisaðila væri skýrt en misbrestur væri á að ráðuneyti fylgdu því verklagi sem reglurnar kvæðu á um. Því væri ástæða til að skerpa á verklaginu og unnið hefði verið að endurskoðun verklagsreglna. Þá væri í athugun hvort ástæða væri til að bæta við reglugerðina þáttum sem fram hefðu komið við úttekt Ríkisendurskoðunar.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneyti upplýsti um hvort, hvenær og hvernig brugðist hefði verið við ábendingum stofnunarinnar frá 2015. Svar barst í byrjun apríl 2018.

Vegna fyrri ábendingarinnar benti ráðuneytið aftur á að yfirlit um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga væri fyrst og fremst ætlað til að upplýsa Alþingi um skuldbindingar sem næðu umfram fjárlagaárið en væri ekki tæmandi skrá um alla samninga sem ráðuneyti gera. Einnig kom fram að gerðar hefðu verið nokkrar breytingar á yfirlitinu og teldi ráðuneytið að það uppfyllti nú ágætlega það markmið að upplýsa Alþingi um skuldbindandi samninga til lengri tíma en eins árs. Hlutaðeigandi ráðuneyti bæru hins vegar ábyrgð á yfirlitum einstakra ráðuneyta á grundvelli leiðbeininga frá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Ráðuneytið tók fram að það ynni enn að því að skerpa á leiðbeiningum til ráðuneyta um það hvers konar samninga skuli tilgreina í yfirlitum.

Vegna seinni ábendingar Ríkisendurskoðunar um endurskoðun regluverks benti ráðuneytið á að nú lægi fyrir að lög nr. 123/2015 um opinber fjármál hefðu leyst af hólmi eldri lög um fjárreiður ríkisins. Unnið hefði verið að gerð nýrra reglugerða um samninga og styrki á grundvelli þeirra og lægju þær fyrir í lokadrögum. Voru reglugerðirnar unnar í samstarfi við önnur ráðuneyti. Í tengslum við vinnuna hefði verið unnið að því að treysta verklag við meðferð samninga og skerpa um leið á framkvæmd þessara mála hjá ríkisaðilum. Þannig hefðu verið unnir gáttlistar og verklagsreglur sem ætlunin væri að kynna í tengslum við útgáfu reglugerðanna. Vænti ráðuneytið þess að nýjar reglugerðir yrðu undirritaðar og auglýstar á næstunni.

Í skýrslum Ríkisendurskoðunar um skuldbindandi samninga allra ráðuneyta frá árunum 2011–12 kom fram að framkvæmd, eftirliti og eftirfylgni ráðuneyta með samningum væri ábótavant. Ábendingum þess efnis var því beint til ráðuneytanna. Í skýrslu stofnunarinnar [Eftirfylgni: Skuldbindandi samningar átta ráðuneyta](#) (2015) kom fram að öll ráðuneyti hefðu bætt framkvæmd sína, eftirlit og eftirfylgni með samningum en þó var ábendingum áfram beint til tveggja ráðuneyta um eftirlit, eftirfylgni og umsýslu þeirra. Ábendingarnar voru ekki ítrekaðar þegar þeim var fylgt eftir í annað sinn, sbr. [Eftirfylgni: Skuldbindandi samningar átta ráðuneyta](#) (2018). Í henni kemur fram að unnið hefur verið að úrbótum og að þeir annmarkar sem væru á umsýslu

samninga við fyrri úttektir væru ekki lengur til staðar. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur umsýsla og eftirfylgni ráðuneyta með samningum tekið framförum og ætti það að hafa jákvæð áhrif á gerð yfirlits um samninga þeirra sem birtist í fjárlögum.

Vinna við að útbúa miðlægan gagnagrunn um samninga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins hófst í tengslum við úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2015 í samstarfi við Fjár-sýslu ríkisins. Ýmsir hnökrar urðu þó á verkinu og var ákveðið að halda ekki áfram með verkefnið eins og það var sett upp þá. Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis kemur þó fram að það telji æskilegt að komið verði á fót heildarskrá um samninga ráðuneyta til að tryggja yfirsýn um þá. Sú vinna hefði tafist vegna innleiðingar nýrra laga um opinber fjármál en ráðuneytið hefði í hyggju að taka upp þráðinn á ný. Ríkisendurskoðun fagnar því og telur að slík heildarskrá geti stuðlað að aukinni samræmingu í umsýslu ráðuneyta um skuldbindandi samninga.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórn-sýsluendurskoðun (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.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.