



Samningar ráðuneyta og stofnana þeirra

Janúar 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	5
1 Inngangur.....	7
2 Samningar ráðuneyta og stofnana.....	8
2.1 Samningayfirlit Ríkisendurskoðunar	8
2.2 Virkir samningar árið 2014.....	9
2.3 Útrunnir samningar	11
2.4 Yfirlitið „Skuldbindandi samningar“	12
2.5 Regluverk um samninga ríkisaðila.....	13

Niðurstöður og ábendingar

Frá og með árinu 2010 hefur Ríkisendurskoðun unnið allmargar úttektir vegna samninga ráðuneyta og stofnana þeirra. Þær hafa leitt í ljós að yfirsýn þessara aðila um samninga sína er takmörkuð og eftirfylgni með þeim ófullnægjandi. Árin 2013 og 2014 vann Ríkisendurskoðun að gerð yfirlits um rekstrar-, þjónustu-, samstarfs- og styrktarsamninga ríkisaðila sem gilda til eins árs eða lengur og hljóða hver um sig upp á greiðslur sem nema 3 m.kr. eða meira á ári.

Tæplega 500 slíkir samningar voru virkir árið 2014, þ.e. starfað var samkvæmt þeim. Áætlaður kostnaður þeirra nam um 61 ma.kr. á því ári. Þar af tilheyrði 161 samningur velferðarráðuneyti og var áætlaður kostnaður vegna þeirra 19,6 ma.kr. Mennta- og menningarmálaráðuneyti átti 127 samninga (14,8 ma.kr.), 52 samningar (1,7 ma.kr.) féllu undir utanríkisráðuneyti og 40 samningar (13,9 ma.kr.) heyrðu undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Samningar annarra ráðuneyta voru á bilinu 16–34.

Af þessum 500 samningum voru 36 útrunnir árið 2014, þ.e. gildistími þeirra var liðinn. Engu að síður var starfað samkvæmt þeim. Áætlaður kostnaður þeirra nam 5,5 ma.kr. á því ári. Þar af féllu 23 samningar (2,8 ma.kr.) undir velferðarráðuneyti og 9 (167 m.kr.) undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Engin dæmi voru um að starfað væri eftir útrunnum samningum hjá forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti árið 2014.

Ríkisendurskoðun sendi öllum ráðuneytum drög að samningayfirliti sínu í maí 2014 með ósk um að þau sannreyndu að það væri tæmandi hvað þau varðaði og veittu viðeigandi upplýsingar og gögn um m.a. lok samninga, framlengingar, endurnýjanir og gerð nýrra samninga. Flest höfðu ráðuneytin svarað með ásættanlegum hætti um mánuði seinna. Fullnægjandi svör bárust þó ekki frá fjármála- og efnahagsráðuneyti fyrr en í desember 2014 og velferðarráðuneyti hafði ekki svarað beiðninni að fullu í lok þess árs. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að það taki ráðuneyti marga mánuði að veita slíkar upplýsingar eða að þau sjái sér ekki fært að veita þær.

Í reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og stofnanir þeirra gera til meira en eins árs segir að ráðuneyti skuli halda skrá um gerða samninga þar sem fram komi árlegur kostnaður þeirra út samningstímann. Slíkt yfirlit lá ekki fyrir áður en vinna Ríkisendurskoðunar hófst árið 2013 en það sem komst því næst er yfirlit sem birt er í fjárlagafrumvarpi hvers árs um skuldbindandi samninga ráðuneytanna. Á því eru þó vankantar, s.s. að ráðuneytin skrá ekki upplýsingar um samningana með samræmdum hætti. Þannig hefur forsætisráðuneyti t.d. ekki tilgreint neina samninga í yfirliti um skuldbindandi samninga undanfarin ár þótt ekki verði séð að styrktarsamningar þess séu ólíkir styrktarsamningum mennta- og menningarmálaráðuneytis sem það birtir í sínu yfirliti. Um 50 ma.kr. kostnaður var áætlaður vegna 247 samninga í frumvarpi til fjárlaga 2015.

Yfirsýn ríkisaðila um samninga sína er takmörkuð og eftirfylgni lítil

Áætlaður kostnaður um 500 virkra samninga árið 2014 nam 61 ma.kr.

36 samningar útrunnir og nam áætlaður kostnaður 5,5 ma.kr.

Tók tvö ráðuneyti marga mánuði að upplýsa um samninga sína

Brotalöm á að ráðuneyti haldi skrá um gerða samninga

Viðræður hafnar um að virkja miðlægan gagnagrunn fyrir samninga

Misbrestur á að farið sé eftir reglum og leiðbeiningum um samninga ríkisins

Vegna vinnu Ríkisendurskoðunar við samningayfirlitið liggur nú fyrir hjá stofnuninni mikið safn gagna og upplýsinga um samninga ríkisins. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að þetta gagnasafn verði gert aðgengilegt fyrir einstök ráðuneyti og stofnanir til að það komi að sem bestum notum fyrir stjórnsýsluna. Ríkisendurskoðun hefur í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins hafið viðræður við Advania um að virkja miðlægan gagnagrunn fyrir samninga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Stofnunin bindur vonir við að samvinnan verði til að bæta þekkingu á og yfirsýn um samninga ríkisins og efla eftirlit með framkvæmd þeirra.

Loks skal nefnt að fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur gefið út reglur og leiðbeiningar vegna samninga ríkisaðila, s.s. um hvernig standa skuli að undirbúningi, gerð og eftirliti með þeim. Vinna Ríkisendurskoðunar sýndi að mikill misbrestur er á að eftir þeim sé farið. Þegar í hlut eiga samningar um útvistun lögbundinna verkefna ríkisins, þ.e. sem gerðir eru samkvæmt 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, er þess t.d. krafist að fram fari frumathugun, þ.e. greining á þeim þörfum sem mæta á með viðkomandi samningi og kostum sem til greina koma við úrlausn þeirra. Samkvæmt upplýsingum frá öllum ráðuneytum var einungis gerð frumathugun vegna 27 af 217 samningum um lögbundin verkefni sem voru virkir árið 2014. Þá láta ráðuneyti og stofnanir þeirra sjaldan vinna úttektir á framkvæmd þeirra samninga sem þau gera þó að lögð sé áhersla á að slíkt sé gert í reglugerð fjármála- og efnahagsráðuneytis um samninga.

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Bæta þarf yfirlit um samninga ríkisaðila í frumvarpi til fjárlaga

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að fara með öllum ráðuneytum skipulega yfir hvernig standa skuli að gerð yfirlits um samninga þeirra og stofnana þeirra í frumvarpi til fjárlaga hvers árs. Samræma þarf þær upplýsingar sem þar koma fram og tryggja að þær séu tæmandi.

2. Endurskoða þarf regluverk vegna samninga ríkisaðila

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að taka regluverk vegna samninga ráðuneyta og stofnana þeirra til endurskoðunar. Skilgreina þarf þær kröfur sem gera skal til slíkra samninga og tryggja að þeim sé fylgt.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

Bæta þarf yfirlit um samninga í frumvarpi til fjárlaga

„Í fyrsta lagi kemur fram í úttektinni að Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi yfirlit um samninga ríkisaðila í frumvarpi til fjárlaga. Í úttektinni eru einkum tiltekin þrjú atriði í þessu sambandi. Í fyrsta lagi að dæmi hafi verið um að tilgreindur gildistími samnings sé annar en kveðið er á um í viðkomandi samningi, í öðru lagi að yfirlitin hafi ekki verið fyllilega tæmandi þar sem í þeim hafi ekki verið tilgreindir allir styrktarsamningar og í þriðja lagi að þegar fleiri en eitt ráðuneyti standi að samningi sé hann ekki tilgreindur hjá öllum ráðuneytum. Yfirlitum um skuldbindandi samninga til lengri tíma en eins árs sem birt eru í frumvarpi til fjárlaga er fyrst og fremst ætlað að upplýsa Alþingi um þær skuldbindingar sem gerðar hafa verið umfram fjárlagaárið, einkum í tengslum við 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Þeim er ekki ætlað að koma í stað skráa um gerða samninga sem kveðið er á um að ráðuneyti skuli halda í reglugerð nr. 343/2006, um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Ákvæði 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins snúa fyrst og fremst að rekstrarsamningum fyrir veitta þjónustu til lengri tíma en eins árs en í frumvarpi til fjárlaga hafa hins vegar jafnframt verið birtar upplýsingar um helstu styrktar- og samstarfssamninga þar sem talið hefur verið gagnlegt að upplýsa Alþingi einnig um þá. Þar hefur þó ekki verið lögð jafn mikil áhersla á að tilgreina alla minni styrktarsamninga eða úthlutanir úr sjóðum. Í flestum samningum af þeim toga eru fyrirvarar um framlög samkvæmt fjárheimildum í árlegum fjárlögum og í reynd fela þeir því ekki í sér langtímaskuldbindingu umfram það eða lögvarða samningskröfu. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að þær breytingar sem gerðar voru á yfirliti um skuldbindandi samninga í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2014 hafi verið til bóta og að yfirlitin hafi uppfyllt það markmið að upplýsa Alþingi um skuldbindingar til lengri tíma en eins árs hvað varðar 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Ráðuneytin bera ábyrgð á yfirlitum um sína samninga í fjárlagafrumvarpi en fylgja forskrift frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Miðað við þann fjölda samninga sem ráðuneyti eru aðilar að er viðbúið að yfirlitin séu ekki í öllum tilvikum hnökralaus. Fjármála- og efnahagsráðuneytið áformar að skerpa á leiðbeiningum um hvers konar samninga skuli tilgreina í yfirlitinu við undibúning frumvarps til fjárlaga fyrir næsta ár, enda er ekki talin þörf á að tilgreina alla smærri samninga og kemur jafnvel til álita að miða við lágmarksfjárhæð. Eftir sem áður telur ráðuneytið æskilegt að komið verði á fót heildarskrá um samninga ráðuneyta í sérstökum gagnagrunni, eins og vikið er að í úttekt Ríkisendurskoðunar að nú sé unnið að í samvinnu nokkurra ráðuneyta, þar með talið fjármála- og efnahagsráðuneytisins.“

Endurskoða þarf regluverk vegna samninga

„Í öðru lagi gerir Ríkisendurskoðun ábendingu um að endurskoða þurfi regluverk vegna samninga ríkisaðila og að þar verði skilgreindar þær kröfur sem gera skal til slíkra samninga. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að skýrar reglur séu nú þegar til staðar í 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins og reglugerð nr. 343/2006, um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Hins vegar hefur stundum verið misbrestur á að ráðuneyti fylgi því verklagi. Í úttekt Ríkisendurskoðunar lúta athugasemdir fyrst og fremst að því að regluverkinu hafi ekki verið fylgt í öllum tilvikum fremur en að því sé ábótavant. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur þó að í ljósi fenginnar reynslu sé ástæða til að skerpa betur á ýmsum þáttum er varðar framkvæmd regluverksins. Því hefur ráðuneytið að undanfögnu verið með í vinnslu endurskoðun á verklagsreglum fyrir ráðuneyti þar sem farið er yfir vinnulag við undirbúning, gerð og framkvæmd samninga í samræmi við ákvæði gildandi laga og reglugerðar. Í tengslum við gerð nýrra verklagsreglna hafa verið greindir nokkrir þættir sem til skoðunar er hvort ástæða sé til að bæta við núverandi reglugerð.“

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 því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

Í lögum um Ríkisendurskoðun segir að stofnunin skuli annast endurskoðun reikninga vegna samninga um rekstrarverkefni sem ríkið kann að gera við sveitarfélög eða einkaaðila um lögboðna þjónustu sem ríkissjóði ber að greiða fyrir. Þá skal stofnunin sannreyna að reikningar séu í samræmi við samninga um verkefni. Jafnframt getur stofnunin gert stjórn-sýsluendurskoðun bæði á samningum um lögbundin verkefni og önnur verkefni sem ríkissjóður kostar að hluta til eða að öllu leyti.

Til að öðlast bætt yfirsýn um samningamál ríkisins hóf Ríkisendurskoðun árið 2013 að skrá skipulega skuldbindandi samninga ríkisaðila samkvæmt frumvarpi til fjárlaga vegna árána 2012–15. Einnig voru skráðir rekstrar-, þjónustu-, samstarfs- og styrktar-samningar ráðuneyta og ríkisstofnana við aðila utan ríkisins um verkefni, þjónustu eða rekstur til eins árs eða lengri tíma þar sem kostnaður vegna samnings nam 3 m.kr. eða meira á ársgrundvelli. Þessi vinna leiddi til þess að í árslok 2014 voru í málakerfi stofnunarinnar afrit um 500 virkra samninga, þ.e. sem starfað var eftir árið 2014, ásamt miklu safni gagna og upplýsinga.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að þetta gagnasafn verði aðgengilegt ráðuneytum og stofnunum ríkisins til að það komi að sem bestum notum í stjórn-sýslunni. Stofnunin hefur í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins hafið við-ræður við Advania um að virkja miðlægan gagnagrunn um samninga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra). Þannig geta öll ráðuneyti og ríkisstofnanir fengið að-gang að þessum upplýsingum. Ríkisendurskoðun bindur vonir við að þessi samvinna verði til þess að bæta þekkingu og yfirsýn ríkisaðila um samninga sína og efla eftirlit þeirra með framkvæmd þeirra. Áformað er að prófa samningakerfið hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í ársbyrjun 2015. Gangi sú prófun að óskum má vænta þess að fleiri ríkisaðilar taki kerfið upp.

Öll ráðuneyti fengu send drög að þessari skýrslu til umsagnar þann 7. janúar 2015, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við þeim tveimur ábendingum sem beint er til þess í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu aðstoð við vinnslu þessa verkefnis.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun hóf skipulega skráningu á samningum ríkisins árið 2013

Mikilvægt að gagnasafnið nýtist stjórn-sýslunni sem best

2 Samningar ráðuneyta og stofnana

2.1 Samningayfirlit Ríkisendurskoðunar

Árin 2010–11 vann Ríkisendurskoðun nokkrar úttektir á samningum ráðuneyta og stofnana við einkaaðila, m.a. á framkvæmd þjónustusamnings við Menntaskólann Hraðbraut, framlögum ríkisins til Keilis ehf., þjónustusamningum Barnaverndarstofu og viðskiptum heilbrigðisyfirvalda við Heimilislæknastöðina ehf. Þá fylgdi stofnunin eftir úttekt á þjónustusamningi við Heilbrigðisstofnun Suðausturlands frá árinu 2007. Þótt um ólíka samninga væri að ræða áttu þeir það sameiginlegt að framkvæmd þeirra var að einhverju leyti ábótavant. Úttektirnar vöktu á þessum tíma upp spurningar um stöðu samningamála ríkisins almennt, m.a. á fundi fjárlaganefndar Alþingis með Ríkisendurskoðun.

Í framhaldinu óskaði Ríkisendurskoðun eftir afritum allra þjónustusamninga sem ráðuneyti og stofnanir höfðu gert og greitt var eftir. Mikill fjöldi samninga barst, þ. á m. styrktarsamningar og húsaleigusamningar, sem sýndi að aðilar höfðu ekki sameiginlegan skilning á því hvað teldist þjónustusamningur. Árin 2011 og 2012 kannaði Ríkisendurskoðun nánar 178 samninga sem skilgreindir voru sem „skuldbindandi samningar“ í frumvarpi til fjárlaga og birti átta skýrslur um þá, eina fyrir hvert ráðuneyti. Þær staðfestu það sem fyrri úttektir Ríkisendurskoðunar höfðu bent til, þ.e. að víða væri pottur brotinn í samningamálum ríkisins. Sum ráðuneyti virtust t.d. ekki hafa yfirsýn um þær skuldbindingar sem samningar þeirra kváðu á um og fjölmörg dæmi voru um að greitt væri eftir útrunnum samningum, eftirliti væri ábótavant og að greiðslur væru ekki í samræmi við ákvæði samninga.

Til að öðlast betri yfirsýn um samningamál ríkisins hóf Ríkisendurskoðun árið 2013 að skrá skipulega þá samninga sem henni höfðu borist árin 2010–12 og safna upplýsingum m.a. um virkni þeirra, framlengingar, endurnýjanir og gerð nýrra samninga. Verkefnið tók til áður nefndra skuldbindandi samninga ríkisaðila samkvæmt frumvarpi til fjárlaga vegna árána 2012–15. Auk þess var horft til rekstrar-, þjónustu-, samstarfs- og styrktarsamninga þeirra við aðila utan ríkisins um verkefni, þjónustu eða rekstur til eins árs eða lengri tíma þar sem kostnaður vegna samnings nam 3 m.kr. eða meira á ársgrundvelli.

Í maí 2014 sendi Ríkisendurskoðun öllum ráðuneytum yfirlit á Excel-formi um þá samninga sem hún hafði skráð. Óskað var eftir að þau yfirfæru þær upplýsingar sem þar komu fram, færðu inn m.a. upplýsingar um lok samninga, framlengingar þeirra, endurnýjanir og nýja samninga og sendu Ríkisendurskoðun viðeigandi afrit gagna. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvort frumathugun hefði farið fram áður en samningi var komið á og hvort gerðar hefðu verið úttektir á framkvæmd samninga þar sem kveðið var á um slíkt. Einnig var óskað eftir að ráðuneytin tilgreindu af hvaða fjárlagalið greiðslur vegna samninganna rynnu og hver hefði verið áætlaður og raunkostnaður þeirra á árunum 2012–14.

Úttektir árin 2010–11 vöktu spurningar um stöðu samningamála ríkisins

Skuldbindandi samningar í frumvarpi til fjárlaga kannaðir

Ríkisendurskoðun hóf skráningu samninga til að öðlast betri yfirsýn um þá

Öllum ráðuneytum send drög að yfirliti um sína samninga í maí 2014

Þessi vinna leiddi í ljós að enn vantaði töluvert upp á yfirsýn ráðuneyta um samninga sína og eftirlit þeirra með þeim. Ríkisendurskoðun veitti ráðuneytum mánaðarfrest til að bregðast við beiðni sinni og svöruðu umhverfis- og auðlindaráðuneyti, utanríkisráðuneyti, innanríkisráðuneyti og forsætisráðuneyti öll innan þess frests. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti höfðu að mestu svarað beiðni Ríkisendurskoðunar í júní 2014. Næstu mánuði var stofnunin í reglulegum samskiptum við ráðuneytin sex vegna frágangs og eftirfylgni upplýsinganna og lá fullnægjandi yfirlit um samninga þeirra fyrir í nóvember 2014. Allan þennan tíma ítrekaði stofnunin beiðni sína reglulega við fjármála- og efnahagsráðuneyti og velferðarráðuneyti. Fjármála- og efnahagsráðuneyti sendi síðustu gögn og upplýsingar í desember 2014. Þrátt fyrir fjölda ítrekana hafði velferðarráðuneyti ekki enn sent fullnægjandi upplýsingar í lok þess árs.

Mikið vantaði upp á yfirsýn ráðuneyta um samninga sína

Ríkisendurskoðun telur óverjandi að marga mánuði hafi tekið að safna upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og velferðarráðuneyti um samninga þeirra. Bent er á að mennta- og menningarmálaráðuneyti á 127 samninga sem falla undir afmörkun samningayfirlitsins. Þeir eru ólíkir innbyrðis og margir hverjir flóknir en ráðuneytið hefur þó veitt Ríkisendurskoðun fullnægjandi upplýsingar um þá, enda notar það rafrænt kerfi til að halda utan um samninga sína. Jafnframt sendir það Ríkisendurskoðun jafnóðum afrit samninga sem hafa verið undirritaðir.

Óviðunandi hve langan tíma tók að fá upplýsingar frá tveimur ráðuneytum

2.2 Virkir samningar árið 2014

Árið 2014 féll 491 virkur samningur undir afmörkun verkefnisins, þ.e. starfað var í samræmi við þá. Áætlaður kostnaður þeirra nam um 61 ma.kr. á því ári. Tafla 2.1 sýnir skiptingu þessara samninga eftir ráðuneytum. Mennta- og menningarmálaráðuneyti og velferðarráðuneyti eiga flesta samningana en upplýsingar skorti enn um samninga þess síðarnefnda við vinnslu skýrslunnar, eins og fyrr segir. Áætlaður kostnaður vegna samninga velferðarráðuneytis kann því að vera of- eða vanmetinn í töflunni.

491 samningur virkur árið 2014 og áætlaður kostnaður nam 61 ma.kr.

2.1 Virkir samningar árið 2014 og áætlaður kostnaður þeirra	Fjöldi	m.kr.*
Forsætisráðuneyti	34	41,0
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	127	14.805,5
Utanríkisráðuneyti	52	1.748,8
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	40	13.985,7
Innanríkisráðuneyti	34	8.105,8
Velferðarráðuneyti**	161	19.640,5
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	27	2.267,1
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	16	217,6
	491	60.811,9

* Byggt á upplýsingum í frumvarpi til fjárlaga 2015 og frá ráðuneytum.

** Ekki liggja fyrir tæmandi upplýsingar frá velferðarráðuneyti.

Árið 2014 tilheyrðu 34 virkir samningar forsætisráðuneyti og nam áætlaður kostnaður þeirra 41 m.kr. Flestir þeirra eru í umsjón Minjastofnunar Íslands sem heyrir undir ráðuneytið. Enginn kostnaður var áætlaður vegna 26 þessara samninga árið 2014 því hann (218,5 m.kr.) var gjaldfærður árið 2013 þegar tekin var ákvörðun um styrkveitingar

Forsætisráðuneyti var með 34 virka samninga árið 2014

sem þeir tóku til. 21 samningur var þó ekki undirritaður fyrr en árið 2014 og þá fyrst fór greiðsla fram. Nánar er fjallað um þessa samninga í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Úthlutanir forsætisráðuneytis af safnliðum fjárlaqaárin 2012–14](#) frá júní 2014. Fimm samningar voru gerðir og gjaldfærðir á árinu 2013. Verkefnum sem þeir tóku til var ólokið árið 2014 en í þeim var ákvæði um mögulega framlengingu til nokkurra mánaða á árinu 2014. Minjastofnun Íslands hefur góða yfirsýn um sína samninga.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti var með 127 virka samninga árið 2014

Mennta- og menningarmálaráðuneyti var með 127 virka samninga árið 2014 og nam áætlaður kostnaður þeirra 14,8 ma.kr. Ráðuneytið tók í notkun rafrænt samningakerfi árið 2011 og hefur síðan þá haldið Ríkisendurskoðun upplýstri um samningamál sín, m.a. með því að senda henni reglulega afrit nýrra samninga. Kerfið hefur eftir yfirsýn ráðuneytisins um samninga sína til muna og um leið auðveldað eftirlit Ríkisendurskoðunar. Helstu skuldbindingar ráðuneytisins eru vegna samninga um Ríkisútvarpið ohf., tónlistar- og ráðstefnuhúsið Hörpu og ýmsa framhalds- og háskóla. Þá styrkir ráðuneytið íþróttir og menningarstarf, s.s. söfn og samkomur. Samningur um lyfjaeftirlit með íþróttamönnum, sem hefur verið virkur frá árinu 1993, er ótímabundinn.

Utanríkisráðuneyti var með 52 virka samninga árið 2014

Utanríkisráðuneyti var með 52 virka samninga árið 2014 og var áætlaður kostnaður þeirra 1,7 ma.kr. Það og Þróunarsamvinnustofnun Íslands hafa gert fjölmarga samninga við hjálparsamtök og erlenda aðila, t.d. vegna neyðaraðstoðar og fræðslu. Ráðuneytið svarar fyrir þá flesta og hefur góða yfirsýn um skuldbindingarnar sem í þeim felast. Engar greiðslur voru áætlaðar á árinu 2014 vegna 14 samninga því að umrædd verkefni hófust fyrr og greitt hafði verið vegna þeirra í upphafi samningstíma. Fjórir samningar utanríkisráðuneytis hafa verið í gildi í a.m.k. áratug. Þeir eru ýmist ótímabundnir eða með ákvæði um mögulega framlengingu sem hafa verið nýtt.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti var með 40 virka samninga árið 2014

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti var með 40 virka samninga árið 2014 og nam áætlaður kostnaður þeirra tæpum 14 ma.kr. Helstu skuldbindingar þess voru vegna búvörusamninga, þ.e. samninga um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkju-, mjólkur- og sauðfjárafurða. Þá hefur ráðuneytið gert samninga sem tengjast ferðaþjónustu, markaðs- og kynningarmálum, rannsóknum, byggðaþróun og nýsköpun. Það hafði þegar hafist handa við umbætur á samningamálum sínum þegar fyrirspurn Ríkisendurskoðunar barst því í maí 2014 og hefur öðlast góða yfirsýn um þau. Enginn kostnaður féll til vegna eins samnings árið 2014 en greitt var vegna hans árið 2013 og verkinu lauk í ársbyrjun 2014. Tveir ótímabundnir samningar um erlent samstarf hafa verið í gildi frá árunum 2008 og 2011.

Innanríkisráðuneyti var með 34 virka samninga árið 2014

Innanríkisráðuneyti var með 34 virka samninga árið 2014 og var áætlaður kostnaður þeirra 8,1 ma.kr. Það og stofnanir þess, Vegagerðin og Samgöngustofa, hafa m.a. gert samninga vegna samgöngumála, öryggismála og aðkomu að málum sveitarfélaga. Ráðuneytið svaraði fyrirspurn Ríkisendurskoðunar fljótt og skilmerkilega sem ber þess merki að það hafi góða yfirsýn um samningamál sín og stofnana sinna. Sex samningar, sem gerðir voru á árunum 1997–2011, voru ótímabundnir. Í upphafi árs 2015 upplýsti ráðuneytið Ríkisendurskoðun um að það væri að koma sér upp rafrænu samningakerfi með tengingu við málaskrá og að enn einfaldara verði fyrir það að halda utan um samninga sína og veita upplýsingar um þá þegar það hafi verið innleitt að fullu.

Velferðarráðuneyti var með 161 virkan samning árið 2014 og nam áætlaður kostnaður þeirra 19,6 ma.kr. Það hafði eins og fyrr segir ekki svarað fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um samninga sína með fullnægjandi hætti í árslok 2014 þrátt fyrir fjölda ítrekana. Enn vantaði afrit og upplýsingar vegna 29 samninga, þ.m.t. staðfestar upplýsingar um áætlaðan kostnað þeirra. Stærstu samningar ráðuneytisins og Sjúkratrygginga Íslands varða endurhæfingu, heilsugæslu, öldrunarþjónustu, hjúkrunarheimili, sjúkraflutninga og áfengismeðferð. 19 samningar, frá árunum 1997–2013, voru ótímabundnir. Eftir að drög að þessari skýrslu voru send til umsagnar í ársbyrjun 2015 hófst ráðuneytið handa við að útvega Ríkisendurskoðun þær upplýsingar sem út af stóðu í árslok 2014. Jafnframt upplýsti það stofnunina um að það áformaði að taka upp sams konar samningakerfi og mennta- og menningarmálaráðuneyti notar.

Velferðarráðuneyti var með 161 virkan samning árið 2014

Fjármála- og efnahagsráðuneyti var með 27 virka samninga árið 2014 og var áætlaður kostnaður þeirra 2,3 ma.kr. Helstu skuldbindingar ráðuneytisins og stofnana þess, Fjárfélag ríkisins, Ríkisskattstjóra og Tollstjóra, eru vegna kerfa sem starfsemi þeirra þarfnast, s.s. fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins (Orra) og skattvinnslukerfis. 15 samningar, sem gerðir voru á árunum 1998–2012, voru ótímabundnir.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti var með 27 virka samninga árið 2014

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti var með 16 samninga árið 2014 og var áætlaður kostnaður þeirra 217 m.kr. Það og stofnanir þess, Mannvirkjastofnun og Skipulagsstofnun, hafa m.a. gert samninga vegna skógræktar, náttúrustofa og eftirlits. Þjónustusamningur um kerfi og búnað Skipulagsstofnunar frá árinu 2013 er ótímabundinn.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti var með 16 virka samninga árið 2014

2.3 Útrunnir samningar

Árið 2014 voru engin dæmi um að starfað væri eftir útrunnum samningum hjá forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti en gildistími 36 samninga annarra ráðuneyta var liðinn (sjá töflu 2.2). Það eru 7% af þeim 491 samningum sem til skoðunar voru. Árið 2011 birti Ríkisendurskoðun skýrsluna [Skuldbindandi rekstrar- og þjónustusamningar ríkisins](#). Þar kom m.a. fram að gildistími 33 af 116 samningum sem úttektin náði til var liðinn þótt enn væri starfað samkvæmt þeim (28,4%) og námu skuldbindingar vegna þeirra 33 ma.kr. Útrunnum samningum hefur fækkað mest hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti, utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti. Staðan í samningamálum ríkisins hefur því batnað frá árinu 2011.

Gildistími 36 samninga var útrunninn árið 2014 þótt starfað væri samkvæmt þeim

	Fjöldi	m.kr.*
Forsætisráðuneyti	0	0,0
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	9	167,0
Utanríkisráðuneyti	0	0,0
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	1	397,8
Innanríkisráðuneyti	2	1.590,2
Velferðarráðuneyti	23	2.803,0
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	1	537,9
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	0	0,0
	36	5.495,9

* Byggt á upplýsingum í frumvarpi til fjárlaga 2015 og frá ráðuneytum.

Áætlaðar greiðslur vegna útrunninna samninga námu 5,5 ma.kr. árið 2014

Áætlaðar greiðslur vegna útrunninna samninga námu um 5,5 ma.kr. árið 2014. Mestu munaði um að samningar velferðarráðuneytis við Akureyrarbæ um öldrunarþjónustu, heilsugæslu og þjónustu við fanga, að fjárhæð samtals um 2,2 ma.kr., runnu út á árunum 2008 og 2013. Þá rann samningur innanríkisráðuneytis við Isavia ohf. um 1,5 ma.kr. greiðslur vegna flugvalla og flugleiðsögubjónustu út árið 2013. Unnið er að framlengingu hans sem og framlengingu samnings um stuðning við sumar- og helgardvöl fatlaðra í Reykjadal. Þá vinnur mennta- og menningarmálaráðuneyti að endurnýjun fimm samninga og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að endurnýjun samnings við Matís.

Yfirlitið „Skuldbindandi samningar“ í frumvarpi til fjárlaga hvers árs

2.4 Yfirlitið „Skuldbindandi samningar“

Í 20. gr. reglugerðar nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs er kveðið á um að hlutaðeigandi ráðuneyti skuli halda skrá um gerða samninga þar sem fram komi árlegur kostnaður sem hlýst af þeim út samningstímamann. Af yfirferð Ríkisendurskoðunar að dæma búa ráðuneytin ekki yfir slíku yfirliti. Það sem næst því kemst er yfirlitið „Skuldbindandi samningar“ sem er að finna í frumvarpi til fjárlaga hvers árs fyrir hvert ráðuneyti.

247 samningar með áætlaðan 50 ma.kr. kostnað í yfirliti frumvarps til fjárlaga 2015

Í yfirliti frumvarps til fjárlaga 2015 eru tilgreindir 247 samningar og nemur áætlaður kostnaður þeirra um 50 ma.kr. Í því eru listaðir samningar sem ráðuneytin telja að þar eigi heima miðað við skilgreiningu fjármála- og efnahagsráðuneytis og áætlaður kostnaður vegna þeirra til fimm ára.

Dæmi um að skráður gildistími sé rangur

Fjármála- og efnahagsráðuneyti gerði breytingar á yfirlitinu í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015. Annars vegar var bætt við dálki sem tilgreinir hvaða ár samningur rennur út. Hins vegar var flokkun samninganna breytt þannig að þeir kallast „rekstrar- og þjónustusamningar“ sé um að ræða útvistun lögbundinna verkefna en annars „samstarfs- og styrktarsamningar“. Þessar breytingar virðast hafa vafist fyrir öðrum ráðuneytum, a.m.k. eru dæmi um að samningar séu sagðir gilda til tiltekins árs sem er utan gildistíma viðkomandi samnings. Velferðarráðuneyti skráði þannig t.d. í yfirlit sitt að samningur við Akureyrarbæ um öldrunarþjónustu gilti til ársins 2013 en í raun rann hann út árið 2008. Unnið hefur verið að endurnýjun samningsins en samkomulag ekki náðst.

Misjafnt hvort ráðuneyti skrá samskonar samninga í yfirlitið

Fleiri vankantar eru á yfirlitinu. Fjöldi samninga sem ráðuneytin tilgreina þar er mjög mismunandi. Það skýrist ekki eingöngu af ólíkum umsvifum ráðuneytanna við gerð samninga heldur einnig af því hvernig þau velja þá samninga sem tilgreindir eru. Flestir samningar eru í yfirliti mennta- og menningarmálaráðuneytis. Þar er að finna 75% þeirra samninga ráðuneytisins sem falla undir afmörkun verkefnis Ríkisendurskoðunar. Þar á meðal eru t.d. styrktarsamningar og framlög af safnliðum. Forsætisráðuneyti hefur ekki tilgreint neina samninga í yfirliti um skuldbindandi samninga undanfarin ár. Að mati Ríkisendurskoðunar verður þó ekki séð að samningar um styrki og framlög sem Minjastofnun Íslands hefur verið falið að hafa umsjón með séu ólíkir t.d. styrktarsamningum mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Samningar sem fleiri en eitt ráðuneyti eru aðilar að eru ekki í yfirlitum þeirra allra

Þá virðist ekki vera gætt að því að samningar sem fleiri en eitt ráðuneyti eru aðilar að séu taldir upp í yfirliti allra ráðuneyta sem í hlut eiga. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti eiga t.d. öll að leggja til framlag vegna samnings um hátækni- og sprotavettvang en aðeins það fyrsttalda

tilgreinir hann í sínu yfirliti. Ekki er heldur gætt að því að sams konar samningar ráðuneytis séu allir taldir upp í yfirlitinu. Í yfirliti velferðarráðuneytis árið 2015 eru t.d. 14 samningar vegna hjúkrunarheimila en samningur við Hjúkrunarheimilið Sundabúð er ekki þar á meðal.

Hér að framan eru aðeins nefnd örfá dæmi um það sem betur má fara í yfirliti ráðuneyta um skuldbindandi samninga sína í frumvarpi til fjárlaga. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að fara skipulega yfir það með öllum ráðuneytum hvernig standa skal að gerð þessa yfirlits, samræma þær upplýsingar sem þar skulu koma fram og tryggja að þær séu tæmandi.

2.5 Regluverk um samninga ríkisaðila

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur gefið út reglur og leiðbeiningar vegna samninga sem ríkisaðilar gera. Í janúar 2005 gaf það út handbók um þjónustusamninga. Þar var bent á atriði sem huga þarf að frá því að undirbúningur samnings hefst þar til hann rennur út. Árið 2006 gaf ráðuneytið út reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs (sjá upphaf kafla 2.4). Tilgangur hennar var að skýra hlutverk og ábyrgð þeirra sem vinna að undirbúningi, gerð og eftirfylgni samninga. Þá var henni ætlað að efla faglega málsmeðferð, samræmd vinnubrögð og hagkvæmni og gæði við undirbúning, gerð, framkvæmd, eftirlit og endurnýjun samninga.

Í handbókinni og reglugerðinni er m.a. að finna ákvæði um eftirfarandi atriði:

- ✓ Frumathugun
- ✓ Heildarfjárskuldbindingu
- ✓ Uppsagnarfrest
- ✓ Eftirlit
- ✓ Úttekt

Ákvæðin eiga við um samninga um útvistun lögbundinna verkefna ríkisins, þ.e. sem gerðir eru samkvæmt 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, en geta einnig gagnast við gerð annarra samninga. Ráðuneyti og stofnanir þeirra fara þó aðeins að litlu leyti eftir þeim við samningagerð sína. Meðal annars er samkvæmt regluverkinu gerð krafa um að fram fari frumathugun, þ.e. ítarleg greining á þeim þörfum sem fyrirhugað er að mæta með samningnum og kostum sem til greina koma við úrlausn þeirra. Óheimilt er að hefja samninga eða bjóða út verkefni fyrr en frumathugun er lokið og formleg heimild hefur fengist frá fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Ríkisendurskoðun fékk upplýsingar um að frumathugun hefði einungis verið gerð vegna 27 af þeim 217 samningum sem ráðuneytin tilgreindu í yfirlitinu að væru vegna lögbundinna verkefna.

Þá er í regluverkinu lögð áhersla á að gerð sé grein fyrir heildarfjárskuldbindingum ríkisins á samningstíma, ásamt einingarverði og áætluðum árlegum greiðslum. Það var gert í um þriðjungi allra þeirra samninga sem yfirferð Ríkisendurskoðunar náði til. Heildarkostnaður er jafnan gefinn upp í samningum sem gerðir eru til eins árs en misbrestur er á því í

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur gefið út reglur og leiðbeiningar

Ákvæðin taka til samninga um útvistun lögbundinna verkefna en gagnast við aðra samninga

Gera skal grein fyrir heildarfjárskuldbindingum á samningstíma

samningum sem gilda til lengri tíma. Í þeim er algengt að framlag fyrsta ársins sé gefið upp í samningi en síðan tekið fram að frekari framlög verði ákveðin á fjárlögum hvers árs.

Samkvæmt reglunum skal uppsagnarfrestur samnings vera a.m.k. þrjú mánuðir. Þó var enginn uppsagnarfrestur tilgreindur í 36% þeirra samninga sem skráning Ríkisendurskoðunar náði til og í 2% tilfella var fresturinn skemmri en þrjú mánuðir. Sé eingöngu litið til samninga um lögbundin verkefni voru hlutföllin 29% (enginn uppsagnarfrestur) og 4% (skemmri en þrjú mánuðir).

Gera skal úttekt á framkvæmd samnings

Þá er í reglunum lögð áhersla á að gerð sé úttekt á framkvæmd samnings þar sem metið er hvernig til hafi tekist á samningstíma. Ákvæði um úttekt er að finna í 44% þeirra samninga sem Ríkisendurskoðun skráði í yfirlit sitt. Oftast eru þetta heimildarákvæði en ekki kvöð. Ráðuneytin upplýstu Ríkisendurskoðun um að fáar úttektir hafi verið gerðar á þeim samningum sem voru virkir árið 2014. Aðeins var upplýst um 52 úttektir en aðrar 20 sagðar fyrirhugaðar eða þegar í vinnslu.

Í regluverkinu er fjallað um hvernig standa skuli að eftirliti. Verkkaupi (ráðuneyti eða stofnun þess) skal hafa eftirlit með framkvæmd samnings en getur falið það öðrum sé það tilgreint í samningi. Tiltaka skal þær upplýsingar sem ætlast er til að verksali taki saman og skrái vegna verkefnisins og hvaða skýrslum honum beri ótilkvaddur að skila verkkaupa. Samkvæmt skráningu Ríkisendurskoðunar er algengast að verkkaupi annist eftirlitið sjálfur en mjög misjafnt er hvernig því er háttað.

Í framangreindri úttekt Ríkisendurskoðunar á skuldbindandi samningum ráðuneytanna árin 2011–12 (sjá kafla 2.1) var m.a. fjallað um eftirlit með þeim. Í samræmi við verklag sitt við stjórnsýsluúttektir vinnur stofnunin að eftirfylgniúttekt árið 2015. Þar mun t.d. koma fram hvort og þá hvaða umbætur ráðuneytin hafa gert á eftirliti sínu.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti skal hafa eftirlit með framkvæmd reglugerðar

Fjármála- og efnahagsráðuneyti ber að hafa almennt eftirlit með framkvæmd reglugerðar um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs samkvæmt 21. gr. hennar. Ráðuneytinu er t.d. ætlað að fjalla um frumathuganir, heimila samningsgerð og staðfesta samninga.

Verkkaupa ber að hafa eftirlit með skuldbindingum sem hann gerir fyrir hönd ríkisins

Nokkuð er um að Ríkisendurskoðun sé nefnd í samningum ráðuneyta og stofnana við aðila utan ríkisins. Stofnuninni berast þó einungis að litlu leyti upplýsingar um gerð þessara samninga eða þau gögn sem þar er kveðið á um að stofnunin skuli fá. Þannig kom fram í 123 samningum í yfirliti Ríkisendurskoðunar að stofnunin ætti að fá ársreikning og/eða ársskýrslu samningsaðila en aðeins 49 höfðu borist vegna ársins 2013 í árslok 2014. Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að henni berist þau gögn og upplýsingar sem hún þarf til að sinna hlutverki sínu. Þá fríar það ekki ráðuneyti eða stofnanir þeirra með neinum hætti frá ábyrgð að vísa til Ríkisendurskoðunar með þessum hætti í samningi. Þeim sem verkkaupa ber ávallt skýr skylda til að hafa eftirlit með þeim skuldbindingum sem þau axla fyrir hönd ríkisins.

Frumvarp til laga um opinber fjármál

Við þetta má bæta að í frumvarpi til laga um opinber fjármál, sem lagt var fram á Alþingi haustið 2014, er gert ráð fyrir virku eftirliti ráðherra með umfangi og framkvæmd samninga. Kveðið er á um samþykki fjármála- og efnahagsráðherra og fagráð-

herra og skýrt skilgreindar kröfur til samninga, bæði þeirra sem gerðir eru til lengri tíma og til styttri samninga, s.s. vegna styrkveitinga. Samkvæmt frumvarpinu skal m.a. setja skýr skilyrði fyrir samningsgreiðslum. Slík skilyrði er ekki að finna í helmingi þeirra samninga sem yfirferð Ríkisendurskoðunar náði til.

Í framangreindu frumvarpi er gert ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðherra mæli fyrir um nánari framkvæmd laganna í reglugerð. Þar verði m.a. kveðið á um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum og styrkjum. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að núverandi regluverk verði endurskoðað af þessu tilefni. Kanna þarf hvernig framkvæmd samninga og eftirliti með þeim er háttað og meta hvaða kröfur þarf að gera til samninga ráðuneyta og stofnana. Mikilvægt er síðan að tryggja að þeim kröfum sem gerðar verða í fyrirhuguðum lögum og reglugerð verði fylgt.

**Ríkisendurskoðun
hvetur til endur-
skoðunar á nú-
verandi regluverki**



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