



SKULDBINDANDI SAMNINGAR - 1

ÍÐNAÐARRÁÐUNEYTI

DESEMBER 2011

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS	5
1 INNGANGUR	6
2 SKULDBINDANDI SAMNINGAR IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS	7
2.1 Fjöldi, kostnaður og gildistími.....	7
2.2 Ákvæði skuldbindandi samninga	8
2.3 Eftirlit á samningstíma	9
2.4 Úttekt og endurskoðun samninga	11

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Á undanförunum árum hafa einstök fagráðuneyti gert fjölmarga samninga við samtök, einkaaðila og sveitarfélög um að þessir aðilar taki að sér tiltekin verkefni gegn greiðslum úr ríkissjóði. Ýmist standa einstök fagráðuneyti eða stofnanir þeirra ein að samningunum eða með aðkomu annarra ráðuneyta. Í þessari úttekt Ríkisendurskoðunar er gerð grein fyrir könnun 22 samninga iðnaðarráðuneytis sem nefndir eru undir yfirskriftinni „Skuldbindandi samningar“ í frumvarpi til fjárlaga. Áætlaður kostnaður við þá er 399 m.kr. á árinu 2011. Þar af nemur kostnaður við 15 menningar- og vaxtar-samninga um 257 m.kr.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur iðnaðarráðuneyti góða yfirsýn um samninga sína og verklag þess við yfirferð þeirra er sömuleiðis í nokkuð föstum skorðum. Eftirlit ráðuneytisins felst aðallega í samskiptum við samningsaðila og skoðun gagna. Gengið er úr skugga um að gögn sem eiga að berast samkvæmt ákvæðum samninga skili sér og tryggt að þau séu í samræmi við það sem samningar kveða á um áður en til greiðslu kemur. Þó að verklag sé í föstum skorðum hafa verklagsreglur vegna samningamála ekki verið skjalfestar og telur Ríkisendurskoðun að úr því þurfi að bæta. Þá hefur eftirlit ekki alltaf verið í samræmi við ákvæði samninga. Tveir eldri samningar sem runnu út í árslok 2010 voru til dæmis ekki teknir út undir lok samningstíma þótt kveðið væri á um að slíkt yrði gert. Mikilvægt er að gera samninga upp í lok samningstíma.

Skuldbindandi samningar iðnaðarráðuneytis eru um margt mismunandi, meðal annars eru ákvæði um eftirlit og eftirlitshlutverk ráðuneytisins ólík eftir því um hvaða samning er að ræða. Ríkisendurskoðun telur að móta þurfi stefnu um samningamál og eftirlit ráðuneytisins þar sem meðal annars verði tekið á meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og endurgjöf þeirra komið í formlegri farveg.

Um 77% virkra samninga iðnaðarráðuneytis gilda í þrjú ár. Í aðeins þriðjung þeirra eru ákvæði um úttekt á samningstíma. Í desember 2010 benti Ríkisendurskoðun á að ráðuneytið yrði að meta áhrif og árangur vaxtarsamninga við átta staðbundin atvinnuþróunarfélög áður en endurnýjun ætti sér stað. Ráðuneytið brást við þeirri ábendingu með því að fela Byggðastofnun að vinna slíkt mat og hafa viðræður um endurnýjun samninganna farið fram á grundvelli þess. Jafnframt hyggst ráðuneytið efla samtímaeftirlit með ákvæðum samninga sem gerðir verða frá og með árinu 2011. Hafa kröfur um árangursmat og endurskoðun verið auknar, bæði á samningstíma og undir lok hans. Að mati Ríkisendurskoðunar eru slík ákvæði og skilgreindir mælikvarðar og viðbrögð til fyrirmyndar.

**ÁÆTLAÐUR
KOSTNAÐUR VIÐ 22
SAMNINGA 399
M.KR. Á ÁRINU 2011**

**RÁÐUNEYTIÐ HEFUR
GÓÐA YFIRSÝN UM
SAMNINGA**

**EFTIRLIT Á
SAMNINGSTÍMA EFLT
MEÐ ÁRANGURSMATI
OG ENDURSKOÐUN**

ÁBENDINGAR TIL IÐNAÐARRÁÐUNEYTI

1. SKJALFESTA ÞARF VERKLAGSREGLUR VEGNA SAMNINGAMÁLA

Mikilvægt er að iðnaðarráðuneyti setji sér skýrar verklagsreglur um gerð samninga, umsjón og eftirlit með þeim. Verklag er í nokkuð föstum skorðum en skjalfesta þarf hver fer með eftirlit með samningum, hvað felst í því og hvernig því skuli sinnt.

2. TRYGGJA ÞARF AÐ EFTIRLIT SÉ Í SAMRÆMI VIÐ ÁKVÆÐI

Mikilvægt er að iðnaðarráðuneyti sem eftirlitsaðili sinni því eftirliti sem kveðið er á um í samningum, lögum og reglugerðum. Því ber meðal annars að taka út þau verkefni sem samningar, lög og reglugerðir kveða á um og gera upp samninga undir lok samningstíma þeirra. Fylgjast þarf með því á samningstíma hvernig fjárframlagi ríkisins er ráðstafað, hvort unnið er í samræmi við samning og hvort markmiðum sé náð.

3. TENGJA ÞARF GREIÐSLUR VIÐ MARKMIÐ, FRAMMISTÖÐU EÐA FRAMVINDU

Ríkisendurskoðun hvetur iðnaðarráðuneyti til þess að tengja greiðslur samninga þar sem því verður við komið við markmið samninga, frammistöðu verksala og/eða framvindu verkefna. Með því að tengja mælikvarða við skilgreinda þætti, til dæmis skil gagna og áfanga sem nást, má einnig setja greiðslum ákveðnar skorður og stuðla að bættri nýtingu framlaga.

4. SAMRÆMA ÞARF ÁKVÆÐI SKULDBINDANDI SAMNINGA

Skilgreina þarf hlutverk og aðkomu iðnaðarráðuneytis sem verkkaupa að verkefnum og eftirlit þess með samningum. Með því að samræma ákvæði skuldbindandi samninga má bæta samningsgerð og efla eftirlit.

VIÐBRÖGÐ IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS

1. SKJALFESTA ÞARF VERKLAGSREGLUR VEGNA SAMNINGAMÁLA

„Iðnaðarráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um mikilvægi skjalfestingar verklagsreglna. Ráðuneytið vinnur nú að endurskoðun verklagsreglna á helstu verkefnasviðum og staðfestingu ábyrgðar. Samningagerð og stjórnun samningssambanda á vegum ráðuneytisins er hluti af því verkefni.“

Iðnaðarráðuneytið hefur þegar staðið skil á upplýsingum til Ríkisendurskoðunar um núverandi starfshætti og eftirlit með samningum. Iðnaðarráðuneytið mun senda Ríkisendurskoðun uppfærða verkferla á næstu vikum.“

2. TRYGGJA ÞARF AÐ EFTIRLIT SÉ Í SAMRÆMI VIÐ ÁKVÆÐI

„Verklag iðnaðarráðuneytisins við samningagerð og eftirfylgni með samningum hefur verið í mótun með það að markmiði að nýting fjármagns verði sem best og skili sem mestum árangri.“

Við endurnýjun gildandi þjónustusamninga hafa meðal annars verið sett inn markvissari ákvæði um skil á fjárhags- og framvinduupplýsingum. Jafnframt hefur einnig verið unnið að því að tengja greiðsluskyldu við upplýsingar um frammistöðu og skipuleggja virkt eftirlit á samningstíma. Það er mat iðnaðarráðuneytisins að árangur hafi náðst í þessum eignum á síðustu misserum og þess gætir meðal annars í aukinni þekkingu og fagmennsku við stjórnun samningssambanda innan ráðuneytisins.“

3. TENGJA ÞARF GREIÐSLUR VIÐ MARKMIÐ, FRAMMISTÖÐU EÐA FRAMVINDU

Sjá viðbrögð við ábendingu nr. 2.

4. SAMRÆMA ÞARF ÁKVÆÐI SKULDBINDANDI SAMNINGA

„Iðnaðarráðuneytið telur að hlutverk þess og ábyrgð við gerð þjónustusamninga og eftirfylgni sé skýr. Taka má undir það meginsjónarmið að samræmd framsetning á kröfum sem gerðar eru í samningum og hvernig ráðuneytið rækir eftirlitshlutverk sitt getur bætt yfirsýn stjórnenda, aukið virkni innra eftirlits og dregið úr áhættu við stjórnun samningssambanda.“

Í samvinnu við önnur ráðuneyti hefur verið unnið að því að samræma aðkomu við fjármögnun verkefna þar sem fleiri en eitt ráðuneyti koma að.“

1 INNGANGUR

FJÓRÐUNGUR SAMNINGA VAR ÚTRUNNINN

Í úttektum sínum hefur Ríkisendurskoðun iðulega orðið þess áskynja að bæta þurfi meðferð samninga sem ráðuneyti og stofnanir gera við samtök, einkaaðila eða sveitarfélög um tiltekin verkefni. Þá hafa þingmenn lýst áhuga á því að fá upplýsingar um umfang framlaga, hvernig þeim er ráðstafað og hvernig eftirliti með samningum er háttað. Ákveðið var að kalla eftir afritum allra rekstrar- og þjónustusamninga ríkisins í árslok 2010 og leiddi yfirferð þeirra í ljós að um fjórðungur samninga sem greitt er eftir á árinu 2011 var útrunninn.

MEGINÁHERSLAN AÐ KANNA HVORT ÁKVÆÐUM SAMNINGA ER FYLGT

Í kjölfarið ákvað stofnunin að skoða nánar framkvæmd, eftirlit og eftirfylgni ráðuneyta með tilteknum flokki samninga sem skilgreindur er sem „Skuldbindandi samningar“ í fjárlögum. Þess ber að geta að ráðuneytin fara með yfirstjórn mála sem undir þau heyra, marka stefnu og hafa eftirlit með fjárreiðum stofnana sinna. Með þessari úttekt er leitast við að fá yfirsýn um stöðu mála, m.a. hve mikið er um að greitt sé eftir útrunnum samningum, hvernig eftirlitshlutverk er skilgreint í samningum og hvernig ráðuneyti sinna samningamálum. Við úttektina er m.a. stuðst við reglugerðir¹ um samninga sem ráðuneyti og stofnanir gera en ekki er lagt mat á það hvort ákvæði í samningum séu tæmandi eða viðeigandi lýsing á eftirlitshlutverki ráðuneyta og stofnana þeirra. Í úttektinni er lögð megináhersla á að kanna hvort starfað er í samræmi við ákvæði samninga.

Ráðherrum er heimilt að gera rekstrar- og þjónustusamninga við samtök, einkaaðila eða sveitarfélög um verkefni sem heyra undir ráðuneyti þeirra. Samningarnir geta verið gerðir af einstökum ráðuneytum eða í samstarfi ráðuneyta. Þá geta einstök ráðuneyti gert samninga ásamt fjármálaráðuneyti samkvæmt heimild í 30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997. Samkvæmt 5. gr. reglna nr. 83/2000, um láns- og reikningsviðskipti í A-hluta ríkissjóðs, ber stofnun að leita skriflegrar heimildar fjármálaráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis fyrir öllum skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga. Henni er jafnframt óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum án þess að fyrir liggja heimild í lögum eða samþykki ráðuneytis.

FYRSTI HLUTI ÚTTEKTAR Á SKULDBINDANDI SAMNINGUM RÁÐUNEYTA

Skýrsla sú sem hér liggur fyrir er fyrsti hluti úttektar Ríkisendurskoðunar á skuldbindandi samningum einstakra ráðuneyta. Vinna við sambærilegar athuganir hjá öðrum ráðuneytum er þegar hafin og verða skýrslur um niðurstöður þeirra gerðar opinberar þegar þær liggja fyrir.

Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

¹ Reglugerð nr. 262/1999 um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum um verklegar framkvæmdir og rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

2 SKULDBINDANDI SAMNINGAR IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS

2.1 FJÖLDI, KOSTNAÐUR OG GILDISTÍMI

Á undanförunum árum hafa einstök fagráðuneyti gert fjölmarga samninga við samtök, einkaaðila og sveitarfélög um tiltekin verkefni. Mat á því hvernig til tekst varpar m.a. ljósi á það hvort verkefni skili því sem að er stefnt, hvort markmið samnings náist, hvort samningsaðili sinni verkefni með viðunandi hætti, hvort breyta þurfi samstarfinu eða hvort verkefni sé ef til vill betur komið hjá öðrum samningsaðila eða hjá ríkinu. Í þessari úttekt er sjónum eingöngu beint að 22 samningum iðnaðarráðuneytis sem skilgreindir eru í yfirliti um „skuldbindandi samninga“ í fjárlögum og voru virkir á árinu 2011 (sbr. töflu 2.1). Með virkum samningum er átt við samninga sem greitt er eftir á árinu 2011, hvort sem gildistími þeirra er útrunninn eða ekki.

**MAT Á ÁRANGRI ER
MIKILVÆGUR ÞÁTTUR
SAMNINGA**

2.1 Samningar iðnaðarráðuneytis	FJÖLDI SAMNINGA	ÁÆTLAÐUR KOSTNAÐUR 2011 (M.KR.)
VAXTARSAMNINGAR	8	215,0
MENNINGARSAMNINGAR	7	42,0
HÖNNUNARMÍÐSTÖÐ ÍSLANDS	1	10,0
HÁTÆKNI OG SPROTAVETTIVANGUR	1	3,5
HEILSUTENGD FERÐAÞJÓNUSTA	1	3,0
MARKAÐSSETNING ÍSLANDS Í N-AMERÍKU	1	83,0
NORÐURSLÓÐAÁÆTLUN – NPP	1	22,0
SAMSTARF VIÐ GRÆNLAND OG FÆREYJAR	1	14,5
NORA - NORRÆNT SAMSTARF	1	6,0
SAMTALS	22	399,0

Iðnaðarráðuneyti gerir vaxtarsamninga við alls átta atvinnuþróunarfélög og samtök sveitarfélaga víðs vegar um land með það að markmiði að efla nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífs í hverjum landshluta fyrir sig. Samningarnir hafa verið gerðir til þriggja ára og voru þeir flestir endurnýjaðir á árinu 2011. Enn er þó ólokið viðræðum vegna tveggja samninga.

Menningarsamningar eru samstarfssamningar iðnaðarráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis við samtök sveitarfélaga. Með samningunum er styrkveitingum ríkis og sveitarfélaga til menningarstarfs beint í einn farveg til að efla slíkt starf á ákveðnum svæðum og stuðla að nýsköpun og fjölbreytni í menningu og menningar-

tengdri ferðapjónustu. Kemur iðnaðarráðuneyti að samningunum vegna starfa sinna meðal annars við atvinnuþróun, nýsköpun og ferðapjónustu. Framkvæmd samninganna hefur verið með þeim hætti að mennta- og menningarmálaráðuneyti ber ábyrgð á daglegri umsýslu með þeim en iðnaðarráðuneyti hefur yfirsýn um úthlutanir og einstök verkefni og fær aðgang að gögnum sem skilað er. Iðnaðarráðuneyti greiðir framlag sitt til mennta- og menningarmálaráðuneytis sem síðan annast greiðslur samkvæmt samningum. Með samstarfi ráðuneytanna í þessum efnum er stefnt að því að koma í veg fyrir skörun verkefna milli ráðuneyta og draga úr flækjustigi samninga.

VAXTAR- OG MENNINGARSAMN- INGAR VEGA ÞYNGST

Kostnaður vegna menningar- og vaxtarsamninga nemur samtals um 64% af áætluðum kostnaði iðnaðarráðuneytis vegna skuldbindandi samninga á árinu 2011. Úthlutanir styrkja eru háðar skjalfestum reglum sem ætlað er að tryggja fagleg vinnubrögð. Ráðuneytið hefur eftirlit með því að reglunum sé fylgt, annars vegar með því að fylgjast með úthlutunum og þeim verkefnum sem fá styrki og hins vegar með því að skilgreina hvaða fjárhagsgögn og upplýsingar eru nauðsynlegar til þess að afla hæfilegrar vissu um að sú starfsemi sem fram fer fyrir opinbert fé sé í samræmi við sett markmið.

Erlendir samstarfssamningar eru þrír og nemur áætlaður kostnaður vegna þeirra 42,5 m.kr. á árinu 2011. Ráðuneytið ber ábyrgð á ráðstöfun opinbers fjár til verkefnanna en eftirlit vegna slíkra samninga er með öðrum hætti en eftirlit með öðrum samningum ráðuneytisins. Það felst einkum í þátttöku við að samþykkja áætlanir auk þess sem öll aðildarlönd fá ársskýrslur vegna samstarfsins.

TVEIR SAMNINGAR RENNA ÚT Á ÁRINU 2011

Tveir samningar renna út á árinu 2011 og er stefnt að endurnýjun þeirra. Um er að ræða samning um framlag til Hönnunarmiðstöðvar Íslands og samning um hátækni og sprotavettvang. Mat á því hverju starfsemi Hönnunarmiðstöðvar Íslands er talin skila og hvernig hún fellur að almennri markmiðssetningu í þeim málaflokkum sem tengjast starfi hennar hefur farið fram. Áætlun um áframhaldandi samstarf um hátækni og sprotavettvang hefur verið lögð fram og mun mat á árangri samnings fara fram áður en ákveðið verður hvort samningurinn verður endurnýjaður. Áætlaður kostnaður vegna samninganna er 13,5 m.kr. á árinu 2012. Ríkisendurskoðun hyggst fylgjast með endurnýjun og framlengingu samninga og hefur óskað eftir afritum nýrra samninga jafnóðum og þeir verða gerðir.

2.2 ÁKVÆÐI SKULDBINDANDI SAMNINGA

Eftir að hafa yfirfarið alla samninga ráðuneyta og stofnana þeirra sem Ríkisendurskoðun óskaði eftir í lok ársins 2010 valdi stofnunin nokkra efnisþætti sem flestir samningar áttu sameiginleg ásamt atriðum sem telja má mikilvæg í eftirliti með framkvæmd þeirra. Einnig ákvað Ríkisendurskoðun að afla upplýsinga um verkferla fyrir samninga ráðuneyta ásamt því að kanna hvort og þá með hvaða hætti þau leggja mat á árangur samninga.

SAMRÆMA ÞARF UPPLÝSINGAR Í SKULDBINDANDI SAMNINGUM

Úttekt Ríkisendurskoðunar á skuldbindandi samningum iðnaðarráðuneytis einskorðaðist við eftirlitshlutverk þess (verkaupa) og var ákvæðum samninga skipt í flokka (sbr. töflu 3.1). Af yfirlitinu að dæma er ljóst að samræma þarf upplýsingar sem fram koma í samningum iðnaðarráðuneytis. Algengast er að í samningunum séu ákvæði um skil rekstrarupplýsinga, úttekt undir lok samningstíma og ákvörðun um endurnýjun eða framlengingu.

3.1 Hlutfall virkra samninga með ákvæðum um eftirfarandi atriði	
UPPLÝSINGAGJÖF UM REKSTUR	86%
ÚTTEKT UNDIR LOK SAMNINGSTÍMA	68%
FRESTUR VEGNA ENDURNÝJUNAR SAMNINGA	64%
SKILYRÐI FYRIR GREIÐSLUM	45%
ÚTTEKT Á SAMNINGSTÍMA	36%
SKILGREINING MARKMIÐA, MÆLIKVARÐA OG/EÐA AÐGERÐA	32%
SAMRÁÐ UM VERKEFNAVAL/ÞJÓNUSTU	23%
ÁRLEG/REGLULEG ENDURSKOÐUN SAMNINGS	5%
SAMRÁÐSFUNDIR/HEIMSÓKNIR VERKKAUPA	5%
MÓTTAKA OG GREINING GAGNA (T.D. REKSTRARUPPLÝSINGAR)	5%

77% samninganna gilda í þrjú ár. Engu að síður eru einungis 5% þeirra með ákvæði um reglulega endurskoðun samnings og 36% samninga með ákvæði um úttekt á samningstíma. Í mörgum samningum kemur fram að endurskoða megi samning ef annar eða báðir aðilar fara fram á slíkt, ef aðstæður eða verkefni breytast o.þ.h. Víða eru ákvæði um endurskoðun þó ekki nægilega skýr til þess að ljóst sé hver skilyrði endurskoðunar eru. Þá vekur athygli að í 55% samninga eru greiðslur ekki tengdar markmiðum samnings, frammistöðu verksala og/eða framvindu verkefnis og nemur áætlaður kostnaður vegna þeirra 171 m.kr. á árinu 2011.

2.3 EFTIRLIT Á SAMNINGSTÍMA

Samkvæmt ákvæðum 86% allra samninga iðnaðarráðuneytis skal verksali senda því tilgreind gögn um rekstur og/eða framvindu verkefna og í um helmingi samninga með slík ákvæði kemur einnig fram að greiðsla fari ekki fram nema gögnum hafi verið skilað. Auk ákvæða um upplýsingaskyldu og skilyrði greiðslna kveður hluti samninga á um að eftirlit á samningstíma felist í samráði, yfirferð gagna, úttektum og endurskoðun.

Svör iðnaðarráðuneytis við spurningum Ríkisendurskoðunar bera þess merki að yfirsýn þess um skuldbindandi samninga sé góð. Verklagsreglur vegna samningamála hafa ekki verið skjalfestar en verklag er í nokkuð föstum skorðum. Lögð er áhersla á samskipti við samningsaðila og fer eftirlit ráðuneytisins með samningamálum aðallega fram með því að yfirfara innsend gögn. Greiðsla fer ekki fram fyrr en hlutaðeigandi starfsmaður hefur áritað reikninga. Gengið er úr skugga um að gögn sem eiga að berast samkvæmt ákvæðum samninga skili sér og þau séu í samræmi við ákvæði samninga. Verklagsreglur um notkun skjalakerfis stjórnarráðsins gilda um varðveislu samskipta, skýrslna og skjala og vinnur ráðuneytið að gerð fleiri verklagsreglna um gerð samninga, uppgjör þeirra og greiðslur.

UPPLÝSINGAR UM STARFSEMI

Feli ákvæði samninga í sér einhvers konar samþykkt ráðuneytis á upplýsingum er mikilvægt að yfirfara þau gögn sem berast. Sé það ekki gert getur það orðið til þess að ráðuneytið greiði óafvitandi fyrir þjónustu sem ekki er í samræmi við samning. Sendi aðili á samningstíma umsamin gögn sem gefa til kynna að starfsemi sé með öðrum hætti en um var samið getur orðið erfitt að sækja bætur vegna samningsbrota hafi ráðuneytið ekki yfirfarið gögnin og gert viðeigandi athugasemdir.

**YFIRSÝN UM
SAMNINGANA
ER GÓÐ**

**STAÐFESTING GAGNA
MIKILVÆGUR ÞÁTTUR
Í EFTIRLITI**

Í 19 af 22 virkum samningum iðnaðarráðuneytis er kveðið á um að það eða fulltrúi þess skuli reglulega fá upplýsingar um rekstur samningsaðila, til dæmis ársreikninga, ársskýrslur, framvinduskýrslur eða áætlanir. Í aðeins einum þeirra er sérstaklega tekið fram að ráðuneytið skuli staðfesta að innsend gögn uppfylli þær kröfur sem samningur kveður á um. Svör ráðuneytisins benda hins vegar til þess að staðfesting gagna sé mikilvægur þáttur í eftirliti ráðuneytisins. Yfirferð upplýsinga er ávallt á ábyrgð ráðuneytisins en Byggðastofnun og Ferðamálastofu hefur verið falið að safna gögnum og yfirfara upplýsingar vegna hluta samninga. Sérfræðingar ráðuneytisins safna saman gögnum og meta þau og áhrif þeirra á framgang samninga. Í því getur falist að meta hvort áframhaldandi samstarf eða greiðslur séu eðlilegar miðað við skil á gögnum og þær upplýsingar sem þau gögn veita um meðferð fjármuna.

**SKJALFESTA ÞARF
VERKLAGSREGLUR
VEGNA
SAMNINGAMÁLA**

Samkvæmt upplýsingum frá iðnaðarráðuneyti mótast verklag af starfsreglum um skjalakerfi stjórnarráðsins, þar með talið verklagsreglum um varðveislu lykilsamskipta, skýrslna og skjala. Ekki eru til skjalfestar verklagsreglur um meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og varðveislu þeirra. Verklag mótast einnig af þeirri venju að yfirfara innsend gögn og er samningsaðilum ekki greitt nema gögn séu í samræmi við ákvæði samninga. Ráðuneytið skilar samningsaðila ekki formlegu mati á upplýsingum sem sendar eru en telji það að upplýsingunum sé ábótavant með einhverjum hætti eru samskipti formleg og skjöluð. Ríkisendurskoðun telur að skjalfesta þurfi verklagsreglur vegna samningamála. Jafnframt þurfi að móta stefnu um samningamál og eftirlit ráðuneytisins þar sem meðal annars sé fjallað um meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og endurgjöf þeirra komið í formlegri farveg.

SKILYRÐI FYRIR GREIÐSLUM

Í tæplega helmingi virkra samninga er framvísun tiltekinna upplýsinga og uppfylling samningsákvæða skilyrði fyrir greiðslu. Ríkisendurskoðun kannaði hvernig ráðuneytið framfylgir ákvæðum af þessu tagi. Jafnframt var óskað eftir skýringum á því hvers vegna greiðslur eru ekki almennt tengdar við frammistöðu verksala. Um það hvernig tryggt er að farið sé að þessum ákvæðum segir iðnaðarráðuneyti: „Það er gert með tvöföldu uppáskriftarkerfi þar sem samningur fer ekki til greiðslu fyrr en fagsérfræðingur hefur farið yfir samninginn auk rekstrarstjóra.“

**ÁKVÆÐI UM SKILYRÐI
GREIÐSLNA Í 45%
SAMNINGA**

Á meðal gagna frá ráðuneytinu voru afrit af fylgiskjölum sem stuðst er við í samþykktarferli við greiðslu á grundvelli vaxtarsamninga. Þar kemur skýrt fram að umsamin gögn hafi borist og að starfsmaður ráðuneytisins hafi metið þau. Ríkisendurskoðun telur að verkferlar og skjalfesting gagna vegna samþykktarferlis séu til fyrirmyndar. Stofnunin vill þó benda á að aðeins 45% virkra samninga bera ákvæði um skilyrði greiðslna. Þetta hlutfall þarf að hækka. Tenging greiðslna við skilgreinda frammistöðu verksala, svo sem gæði þjónustu, framvindu verkefnis eða hvort markmið samnings náist, stuðlar að því að aðeins sé greitt fyrir starfsemi sem uppfyllir þarfir og stenst tilskildar kröfur.

Ráðuneytið telur æskilegt að tengja greiðslur við árangur þegar styðjast má við skýra mælikvarða. Slíkt getur hins vegar verið vandkvæðum bundið ef erfitt er að greina á milli niðurstaðna af aðgerðum verkkaupa og útkomu sem orsakast af ytri þáttum. Í því sambandi bendir Ríkisendurskoðun á þá leið sem ráðuneytið hefur farið í tíu

samningum, þ.e. að tengja greiðslur við framlag ákveðinna upplýsinga um starfsemi, aðgerða- og fjárhagsáætlana og framvinduskýrslna. Slík aðferð er af hinu góða og til þess fallin að veita samningsaðilum ákveðið aðhald. Ráðuneytið vinnur nú að því að tengja greiðslur við mælanlegan árangur verkefna og hefur Byggðastofnun til dæmis verið falið að gera úttekt á árangri vaxtarsamninga með hliðsjón af atvinnutækifærum sem þeir skapa. Ríkisendurskoðun fagnar þessum skrefum ráðuneytisins og vonar að þau leiði til að greiðslur taki í æ ríkara mæli mið af árangri verkefna.

2.4 ÚTTEKT OG ENDURSKOÐUN SAMNINGA

Í 68% virkra samninga iðnaðarráðuneytis er kveðið á um úttekt undir lok samningstíma. Ákvæði um úttektir á samningstíma er að finna í þriðjungum virkra samninga og einn samningur á að endurskoða reglulega á samningstíma. Athygli vekur að ekki er hærra hlutfall samninga með ákvæði um úttektir á verkefnum og meðferð fjárframlags ríkisins á samningstíma í ljósi þess að um 77% samninga ráðuneytisins gilda í þrjú ár.

Úttekt á níu eldri samningum ráðuneytisins sem runnu út á árinu 2010 hefði átt að fara fram undir lok samningstíma samkvæmt ákvæðum þeirra. Ríkisendurskoðun barst afrit úttektarskýrslna sem aðkeyptir aðilar gerðu á sjö menningarsamningum. Tveir samningar voru ekki teknir út og segir ráðuneytið það vera vegna þess að ekki hafi staðið til að endurnýja þá við lok gildistíma þeirra. Úttekt á árangri þeirra hafi því ekki verið liður í að leggja mat á hvort frekari skuldbinding vegna verkefna væri réttlætunleg. Ríkisendurskoðun bendir á að úttektir samninga undir lok samningstíma eru ekki einungis til þess ætlaðar að bæta samningsgerð við endurnýjun eða framlengingu samninga heldur einnig til að gera samninga upp undir lok samningstíma og meta þann árangur sem náðist.

Úttekt á umsömdum verkefnum á samningstíma veitir meðal annars upplýsingar um hvernig fjárframlagi er ráðstafað, hvort unnið sé í samræmi við samning og hvort markmiðum sé náð. Niðurstöður slíkrar úttektar gætu bent til þess að endurskoða þurfi samning. Ríkisendurskoðun leitaði álits ráðuneytisins á því hvort eðlilegt væri að ákvæði um úttektir á samningstíma og reglulega endurskoðun væru í öllum langtíma-samningum þess. Ráðuneytið telur ekki nauðsynlegt að setja ákvæði um reglulega endurskoðun í alla samninga þar sem hagsmuni ráðuneytisins megi einnig verja með lengd samningstíma og uppsagnarákvæðum. Ráðuneytið hyggst þó efla eftirlit á samningstíma með ákvæðum í nýjum samningum sem gerðir verða frá og með árinu 2011.

Í þeim samningum sem hafa verið endurnýjaðir á árinu má nú finna auknar kröfur um árangursmat og endurskoðun, bæði á samningstíma og undir lok hans. Viðmið og mælikvarðar við árangursmat fylgja í viðaukum samninga og kveðið er á um yfirferð samnings og árangursmat með tilliti til markmiða þegar samningstími er hálfnaður. Jafnframt segir í samningum að komi í ljós að ekki hafi tekist að vinna eftir markmiðum og leiðum samnings skuli aðilar taka upp viðræður um úrbætur. Ákvæði og skilgreiningar af þessu tagi stuðla að markvissri framkvæmd samninga og greiða fyrir vinnu við uppgjör og árangursmat við samningslok. Að mati Ríkisendurskoðunar eru

**TVEIR SAMNINGAR
EKKI TEKNIR ÚT Í
SAMRÆMI VIÐ
ÁKVÆÐI**

**AUKNAR KRÖFUR
UM ÁRANGURSMAT
OG ENDURSKOÐUN**

ákvæði nýrra samninga um árangursmat á samningstíma ásamt skilgreindum mælikvörðum og viðbrögðum til fyrirmyndar.

ENDURNÝJUN OG FRAMLINGING SAMNINGA

Í 64% virkra samninga er kveðið á um að samningsaðilar ákveði fyrir tilgreinda dagsetningu hvort stefna skuli að endurnýjun eða framlengingu samnings. Kannað var með hvaða hætti ráðuneytið tryggir að slíkar upplýsingar berist verksala í tæka tíð og hvernig ákvörðun um áframhaldandi samstarf er tekin í ráðuneytinu. Í svörum ráðuneytisins segir að komi upp sú staða að ráðuneytið telji hagsmunum sínum best borgið með endurnýjun og/eða framlengingu megi gera ráð fyrir því að það hafi frumkvæði að samskiptum um slíkar viðræður. Ráðuneytið heldur virku sambandi við samningsaðila og geta óformlegar viðræður um áframhaldandi samstarf farið fram í sömu andrá og rætt er um stjórnun gildandi samnings.

Ákvörðun um framlengingu samninga byggir á greiningarvinnu sérfræðings og er tekin í samráði við skrifstofustjóra. Ráðuneytisstjóri samþykkir tillögu að samningum um fjárhagslega skuldbindingu til langs tíma. Ráðuneytið lýsir endurnýjun samninga svo:

Endurnýjun samninga tekur allajafna mið af framvindu einstakra samninga og er þar fyrst og fremst vísað til vænts árangurs samkvæmt markmiðum samnings og skyldum samningsaðila. Einnig tekur IDN [iðnaðarráðuneyti] mið af framlagi og frammistöðu viðkomandi samningsaðila (verksala) á samningstímanum. Við ákvarðanatöku er jafnframt tekið mið af lokaskýrslum og/eða árangursmati einstakra samninga sé þess kostur enda veita slíkar upplýsingar forsendur til ákvarðanatöku varðandi endurnýjun/framlengingu.

Ríkisendurskoðun telur að við ákvörðunartöku um áframhaldandi samstarf þurfi að liggja fyrir tiltekna upplýsingar, svo sem árangursmat gildandi samnings, mat á þörf fyrir þjónustu og markmið með nýjum samningi, auk þess sem líta þarf til þeirra fjármuna sem til ráðstöfunar eru. Verklag ráðuneytisins er í samræmi við þetta sjónarmið stofnunarinnar.

Einn virkur samningur ráðuneytisins, þar sem kveðið var á um að taka þyrfti ákvörðun um endurnýjun fyrir tiltekna dagsetningu, rann út í árslok 2010 án þess að undirritaður væri samningur um endurnýjun eða framlengingu og leitaði Ríkisendurskoðun skýringa á því. Ráðuneytið benti á að ákvæði samningsins um endurnýjun, lokaskýrslu um árangur verkefnis og fjárhagslegt uppgjör kalli á að ákvörðun um nýjan samning sé tekin áður en uppgjör eldri samnings hefur farið fram. Ráðuneytið hefur nú breytt ákvæðum um endurnýjun og uppgjör í nýjustu vaxtarsamningum sínum þannig að ákvörðun um samstarf skal liggja fyrir mánuði eftir að samningsaðili á að standa skil á lokaskýrslu um árangur verkefna og samningsins í heild ásamt fjárhagslegu lokauppgjóri.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Stuðningur við atvinnu- og byggðapróun*, frá desember 2010, bendir stofnunin á að ráðuneytið verði að meta áhrif og árangur vaxtarsamninga áður en endurnýjun á sér stað. Ráðuneytið fól Byggðastofnun að vinna slíkt mat á vaxtarsamningum, þar með talið á þeim samningi sem nú er útrunninn. Tafir hafa orðið á þeirri vinnu þar sem samningsaðili skilaði ekki lokaskýrslu og fjárhagslegu lokauppgjóri á tilsettum tíma. Viðræður fara nú fram á grundvelli niðurstaðna Byggðastofnunar.

**ÁKVEÐNAR
UPPLÝSINGAR ÞURFA
AÐ VERA TIL STAÐAR**