



SKULDBINDANDI SAMNINGAR - 2

VELFERÐARRÁÐUNEYTI

DESEMBER 2011

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS	6
1 INNGANGUR	7
2 SKULDBINDANDI SAMNINGAR VELFERÐARRÁÐUNEYTIS.....	8
2.1 Fjöldi, kostnaður og gildistími.....	8
2.2 Staða samningamála.....	9
2.3 Ákvæði skuldbindandi samninga	11
2.4 Verkferlar samninga	12
2.5 Eftirlit á samningstíma	14
2.6 Úttekt og endurskoðun samninga	17
2.7 Eftirlit með stofnunum	20

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Á undanförunum árum hafa einstök fagráðuneyti gert fjölmarga samninga við samtök, einkaaðila og sveitarfélög um tiltekin verkefni. Ýmist standa einstök fagráðuneyti eða stofnanir þeirra ein að slíkum samningum eða með aðkomu annarra ráðuneyta. Í þessari úttekt Ríkisendurskoðunar er gerð grein fyrir könnun 35 samninga velferðarráðuneytis sem gefnir eru upp í yfirlitinu „Skuldbindandi samningar“ í frumvarpi til fjárlaga, auk tveggja samninga sem Ríkisendurskoðun telur að öllu leyti sambærilega þessum samningum. Áætlaður kostnaður við þessa 37 samninga er 10,8 ma.kr. árið 2011. Þar af nemur kostnaður við 18 samninga um heilsugæslu, öldrunar- og hjúkrunarheimili og endurhæfingu um 66%.

Eftirlit með samningum er ýmist í höndum ráðuneytis, stofnana þess, svo sem Sjúkra-trygginga Íslands eða landlæknis, eða aðkeyptra eftirlitsaðila. Upplýsingar um eftirlit er meðal annars að finna í kröfulýsingum, samningum, fylgigögnum, lögum og reglugerðum. Athugun Ríkisendurskoðunar sýnir að eftirlitshlutverk velferðarráðuneytis eða stofnana þess (verkkaupa) er ólíkt eftir samningum. Þá eru ákvæði um eftirlit víða óljós og verkaskipting eftirlitsaðila óskýr. Ekki er heldur alltaf unnið í samræmi við öll ákvæði þeirra. Í sumum tilvikum taldi ráðuneytið sig ekki hafa mannafla til að sinna öllum verkþáttum eða taldi aðkomu sína ekki viðeigandi. Að mati Ríkisendurskoðunar er afar mikilvægt að sá ríkisaðili sem stendur að gerð samnings tryggi að hann eða annar eftirlitsaðili geti og muni sinna þeim verkefnum sem samningsákvæði tilgreina. Að öðrum kosti verða samningar marklausir.

Velferðarráðuneyti telur að forverar ráðuneytisins (heilbrigðisráðuneyti og félags- og tryggingamálaráðuneyti) hafi ekki veitt nægilegt aðhald til að tryggja framkvæmd ákvæða um eftirlit og eftirfylgni í samningum. Innan ráðuneytisins er nú unnið að mótun stefnu um samningamál, eftirlit og eftirfylgni. Stefnt er að því að ljúka þeirri vinnu á næsta ári. Að mati Ríkisendurskoðunar var stigið mikið framfaraskref með reglugerð nr. 510 frá árinu 2010. Sjúkratryggingar Íslands gera nú úttektir á samningum á grundvelli þeirrar reglugerðar og stendur ráðuneytið faglega að meðferð þeirra. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að eftirfarandi ábendingar verði hafðar til hliðsjónar við þá vinnu sem framundan er.

ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. TRYGGJA ÞARF AÐ UNNIÐ SÉ SAMKVÆMT GILDUM SAMNINGUM

Ekki eru gildir samningar um öll verkefni sem velferðarráðuneyti greiðir fyrir. Samningar við Sveitarfélagið Hornafjörð um heilbrigðisþjónustu annars vegar og öldrunar-

**ÚTTEKT Á 37
SAMNINGUM UM
10,8 MA.KR.
GREIÐSLUR**

**SKÝRA ÞARF ÁKVÆÐI
UM EFTIRLIT OG
TRYGGJA AÐ ÞVÍ SÉ
SINNT**

**VELFERÐARRÁÐU-
NEYTI VINNUR AÐ
ÚRBÓTUM**

þjónustu hins vegar runnu t.d. út í árslok 2006 og samningur við Akureyrarbæ um öldrunarþjónustu rann út í árslok 2008. Velferðarráðuneyti verður að ganga frá nýjum samningum um þessa lögbundnu þjónustu hið fyrsta ef ætlunin er að útvista þessum verkefnum.

2. LJÚKA ÞARF GERÐ VERKLAGSREGLNA SEM FYRST

Mikilvægt er að skýrar verklagsreglur gildi um gerð samninga og umsjón og eftirlit með þeim. Skilgreina þarf hver fer með eftirlit með skuldbindandi samningum, hvað felst í því og hvernig því skuli sinnt. Skýra þarf eftirlitshlutverk Sjúkratrygginga Íslands og ákveða hvernig samstarfi eftirlitsaðila, þ.e. ráðuneytis, landlæknis, Sjúkratrygginga Íslands og aðkeyptra sérfræðinga, skal háttað. Samræma þarf upplýsingar um eftirlit og setja því viðeigandi umgjörð. Jafnframt verður að ákveða hvernig ráðuneytið fylgist með því að eftirlitsaðilar vinni í samræmi við ákvæði samninga og gildandi reglur. Þá þarf að skilgreina með hvaða hætti ráðuneytið kemur að skuldbindandi samningum stofnana sinna og hvernig það hefur eftirlit með skuldbindingum þeirra.

3. BÆTA ÞARF YFIRSÝN UM SKULDBINDANDI SAMNINGA

Tryggja þarf aðgengilegt yfirlit um alla skuldbindandi samninga velferðarráðuneytis og stofnana þess. Ráðuneytið verður að þekkja vel þær skuldbindingar sem gerðar hafa verið og hafa markvisst eftirlit með þeim. Samræma þarf upplýsingar um samninga sem áður heyrðu ýmist undir heilbrigðisráðuneyti eða félags- og tryggingamálaráðuneyti svo að sambærilegar upplýsingar liggja fyrir um alla samninga sem nú heyra undir velferðarráðuneyti og eftirlit með öllum samningum sé öflugt. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að endurskoða þarf framsetningu upplýsinga um skuldbindandi samninga svo að fjárlög gefi rétta mynd af stöðu þeirra.

4. TRYGGJA ÞARF AÐ EFTIRLIT SÉ Í SAMRÆMI VIÐ ÁKVÆÐI

Mikilvægt er að eftirlitsaðili sinni þeim verkefnum sem kveðið er á um í lögum, reglugerðum, kröfulýsingum og samningum. Honum ber m.a. að tryggja að gögnum sé skilað, skilyrði greiðslna séu uppfyllt og að eftirlit fari fram. Þá þarf að koma móttöku og greiningu innsendra gagna í ákveðið ferli, koma reglu á samráð, heimsóknir og fundi í samræmi við ákvæði samninga og taka út þau verkefni sem samningar, kröfulýsingar, lög og reglugerðir kveða á um.

5. SKILGREINA ÞARF MARKMIÐ OG MÆLIKVARÐA

Markmið og mælikvarðar samninga eru grundvallarþættir þegar framkvæmd og árangur þeirra eru metin. Kröfulýsingar hafa sett aukinn svip á samninga velferðarráðuneytis og stofnana þess og er eðlilegt að styðjast við þær við árangursmat og í úttektum á samningum. Samfara aukinni notkun kröfulýsinga er mikilvægt að fella eftirlit og eftirfylgni með framkvæmd þeirra í fastmótað far. Samræma þarf notkun markmiða og mælikvarða við samningsgerð og ákveða hvernig standa skuli að árangursmati og úttektum á grundvelli þeirra.

6. TENGJA ÞARF GREIÐSLUR VIÐ MARKMIÐ, FRAMMISTÖÐU EÐA FRAMVINDU

Ríkisendurskoðun hvetur til þess að greiðslur skuldbindandi samninga verði þar sem því verður við komið tengdar við markmið þeirra, frammistöðu verksala eða framvindu verkefna. Með því að tengja mælikvarða við skilgreinda þætti, t.d. fjölda

notenda, lágmarksþjónustu, skil gagna eða áfanga sem nást, má einnig setja greiðslum ákveðnar skorður og stuðla að bættri nýtingu framlaga.

7. SAMRÆMA ÞARF ÁKVÆÐI SKULDBINDANDI SAMNINGA

Skilgreina þarf hlutverk og aðkomu verkkaupa að verkefnum og eftirlit þeirra með samningum. Dæmi eru um ákvæði í virkum samningum sem ráðuneytið telur sig ekki hafa mannafla til að sinna eða sem ráðuneytið telur ekki eiga við. Með því að samræma ákvæði skuldbindandi samninga má bæta samningsgerð og efla eftirlit.

8. MÓTA ÞARF REGLUR UM ÚTTEKTIR OG ENDURSKOÐUN Á SAMNINGSTÍMA

Efla þarf eftirlit og eftirfylgni á samningstíma með reglulegum úttektum. Mikilvægt er að gera viðeigandi breytingar á samstarfi bendi reynsla af framkvæmd samnings til þess að breyta þurfi áherslum eða þörf fyrir umsamda þjónustu breytist. Fylgjast þarf með því á samningstíma hvernig fjárframlagi ríkisins er ráðstafað, hvort unnið er í samræmi við samning og hvort markmiðum sé náð.

9. GERA Á ÚTTEKTIR Á SAMNINGUM UNDIR LOK SAMNINGSTÍMA

Ákvörðunartöku um framhald samstarfs má bæta með því að styðjast við niðurstöður úttekta undir lok samningstíma þar sem lagt er mat á framkvæmd samnings, meðferð fjárframlaga ríkisins og árangur þjónustu eða verkefnis. Velferðarráðuneyti þarf að setja verklagsreglur um úttektir undir lok samningstíma og efla þannig samningsgerð og eftirlit.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

„Velferðarráðuneytið er í öllum aðalatriðum sammála ábendingum Ríkisendurskoðunar og telur að þær muni nýtast vel við að greina og færa til betri vegar það fyrirkomulag og verklag sem nauðsynlegt er til að samningamál ráðuneytisins komist í gott horf.

Ráðuneytið hefur í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar gert grein fyrir þeim breytingum og umbótum sem orðið hafa í samningaumhverfi þess síðustu misserin og jafnframt upplýst um tiltektina sem nú er hafin og miðar að því að koma gerð samninga, framkvæmd þeirra, eftirliti og eftirfylgni í betri farveg. Innleiðing gæðastjórnunar er hluti af stefnumótun ráðuneytisins um innra starf þess. Setning hvers konar verklagsreglna gegnir þar lykilhlutverki, m.a. er að störfum vinnuhópur sem semja á slíkar reglur um gerð samninga, þá er í skoðun með hvaða hætti best verður haldið tæknilega utan um þann mikla fjölda samninga sem undir ráðuneytið heyra, þ.e. tæki sem flokkar þá og vaktar. Þá lýkur senn störfum verkefnisstjórnar sem hefur það hlutverk að kortleggja eftirlit með velferðarþjónustunni og skila ráðherra tillögum um það sem betur má fara. Þeir sem til þekkja vita að eftirlitið er fjölbætt, margir koma að málum og hlutverk hvers og eins ekki nægjanlega skilgreint. Ábendingar Ríkisendurskoðunar koma því á heppilegum tíma og falla mjög vel að því umbótastarfi sem unnið er að nú.

Ósamræmi í ákvæðum samninga sem undir ráðuneytið heyra á ekki að koma Ríkisendurskoðun á óvart þar sem ólíkir samningsaðilar hafa komið að gerð samninganna og þeir unnir á misjöfnum tímum.

Að lokum skal ítrekað að nýtt ráðuneyti með flókna og yfirgripsmikla málaflokka tók til starfa 1. janúar sl. Útgjöld þess ná yfir u.þ.b. helming af útgjöldum ríkisins að frádregnum vaxtagjöldum. Það var um mánaðamótin mars apríl sem náðist að sameina ráðuneytið undir einu þaki. Ríkisendurskoðun verður að hafa skilning á því að það tekur tíma fyrir nýtt ráðuneyti að sameina og samþætta starfsemi forvera sinna. Efnahagskreppunni hefur fylgt mikið viðbótarálag á fámenna stjórnslu og stofnanir hennar. Hún eykur einnig á flækjustig samninga þegar fjárframlög lækka ár eftir ár.“

1 INNGANGUR

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.

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. Ýmist gerir ráðherra slíka samninga einn og sér eða í samstarfi við aðra ráðherra. Þá geta ráðherrar gert samninga ásamt fjármálaráðherra 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.

Skýrslan sem hér liggur fyrir er annar 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 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.

**MEGINÁHERSLAN AÐ
KANNA HVORT
ÁKVÆÐUM
SAMNINGA ER FYLGT**

**ANNAR HLUTI
ÚTTEKTAR Á
SKULDBINDANDI
SAMNINGUM**

2 SKULDBINDANDI SAMNINGAR VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

2.1 FJÖLDI, KOSTNAÐUR OG GILDISTÍMI

Skuldbindandi samningar eru verksamningar og samningar um rekstrarverkefni eða þjónustu sem fagráðuneyti eða stofnanir þeirra standa að, ýmist ein eða með aðkomu annarra ráðuneyta. Úttekt Ríkisendurskoðunar beinist einungis að skuldbindandi samningum sem voru virkir á árinu 2011. Með virkum samningi er átt við samning sem greitt er eftir á árinu 2011, hvort sem gildistími hans er útrunninn eða ekki.

Ákveðið var að horfa til þeirra 35 samninga velferðarráðuneytis og stofnana þess sem fram koma í yfirliti um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga 2012. Þar er tilgreindur áætlaður kostnaður vegna þessara samninga árið 2011. Auk þeirra voru teknir með tveir samningar sem Ríkisendurskoðun telur sambærilega þótt þeir séu ekki nefndir í yfirlitinu. Annars vegar er samningur um þjálfun fjölfatlaðra einstaklinga og hins vegar um heilsugæsluna í Lágmúla. Samningar sem heyra undir velferðarráðuneyti hafa verið gerðir af ráðuneytinu sjálfu og þremur stofnunum þess (sbr. töflu 2.1). Áætlað er að kostnaður vegna allra þessara samninga nemi 10,8 ma.kr. á árinu 2011.

37 SKULDBINDANDI SAMNINGAR SKOÐAÐIR

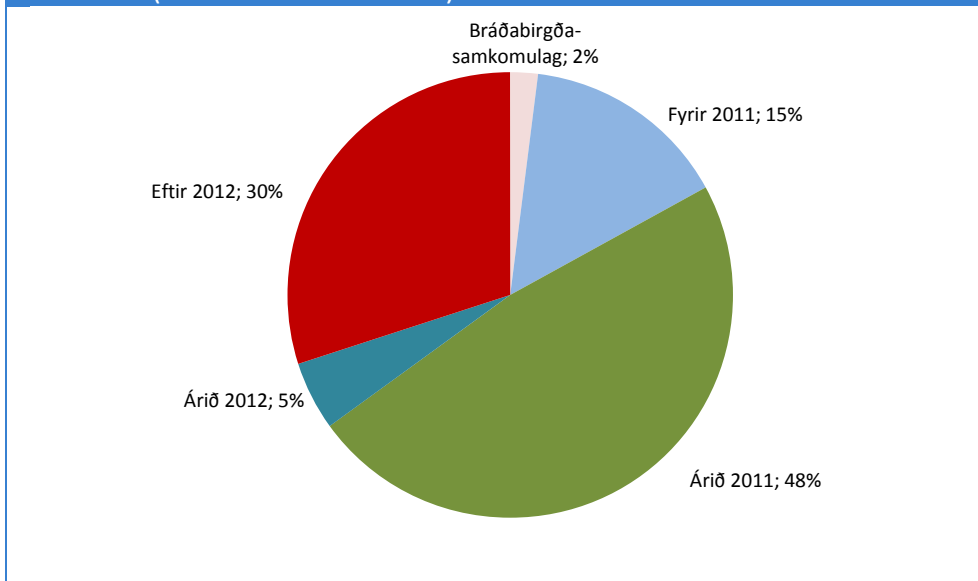
2.1 Skipting samninga milli verkkaupa		
VERKKAUPI	FJÖLDI SAMNINGA	ÁÆTLAÐUR KOSTNAÐUR 2011 (M.KR.)
VELFERÐARRÁÐUNEYTI	18	6.863
SJÚKRATRYGGINGAR ÍSLANDS	13	3.639
BARNAVERNDARSTOFA	3	225
VINNUMÁLASTOFNUN	3	65
SAMTALS	37	10.792

Í ágúst 2011 greiddi ráðuneytið samkvæmt fimm útrunnum samningum og um eitt verkefni gildi bráðabirgðasamkomulag meðan unnið er að nýjum samningi. Áætlaður kostnaður ráðuneytisins vegna þessara sex samninga var 2,5 ma.kr. á árinu 2011. Í október hafði staðan lítið breyst, tveir samninganna höfðu þó verið endurnýjaðir til ársloka 2011 og var annar þeirra með ákvæði um framlengingu til eins árs í senn ef báðir aðilar samþykkja.

Áætlaður kostnaður við þá 37 skuldbindandi samninga velferðarráðuneytis sem hér um ræðir nemur 11,4 ma.kr. á árinu 2012. Þar af eru um 7,2 ma.kr., eða 63%, vegna samninga sem eru útrunnir eða renna út á árinu 2011.

GREITT SAMKVÆMT ÚTRUNNUM SAMNINGUM Á ÁRINU 2011

2.2 Fjárhagslegt vægi samninga eftir því ári sem gildistími þeirra rennur út (staðan í október 2011)



Í ljósi þessa þótti Ríkisendurskoðun ástæða til að kanna hvernig viðræðum vegna útrunninna samninga og þeirra samninga sem renna út á árinu 2011 miðar. Ráðuneytið lýsir stöðunni svo:

Flestir samningar eru í höndum SÍ [Sjúkratrygginga Íslands] sem sér um samningsgerð vegna þeirra. Nú er hafin vinna ráðuneytis og SÍ vegna mótunar samningsmarkmiða og annars undirbúnings vegna þeirra samninga sem SÍ hefur umsjón með og renna út um áramótin. SÍ vinnur úttektarskýrslur á grundvelli reglugerðar 510/2010 sem nýtist við þá vinnu. Vinnumálastofnun gerði bráðabirgðasamkomulög til áramóta vegna þeirra samninga sem undir þá stofnun falla og er nú langt komin með samninga til lengri tíma sem taka munu gildi 1. janúar n.k.

Ráðuneytið sendi lista yfir samninga sem unnið er að og er staða þeirra flestra þannig að unnið er að mótun samningsmarkmiða eða samningsgerð langt komin. Ríkisendurskoðun hyggst fylgjast með endurnýjun og framlengingu samninga og hefur óskað eftir afritum nýrra samninga jafnóðum og þeir verða gerðir.

2.2 STAÐA SAMNINGAMÁLA

Svör velferðarráðuneytis bera með sér að ekki liggi fyrir aðgengilegar upplýsingar um alla skuldbindandi samninga í umsjá þess og stofnana þess. Má þar til dæmis nefna að ekki bárust afrit af öllum þeim samningum sem fram koma í yfirliti um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga. Þá virðist ekki vera fullt samræmi milli upplýsinga í yfirliti skuldbindandi samninga í fjárlögum annars vegar og skuldbindandi samninga sem heyra undir velferðarráðuneyti hins vegar.

**UNDIRBÚNINGSVINNA
VEGNA SAMNINGA
SEM RENNA ÚT UM
ÁRAMÓT HAFIN**

**EKKI BÁRUST AFRIT AF
ÖLLUM
SKULDBINDANDI
SAMNINGUM**

Skuldbindandi samningum ráðuneyta er skipað í þrjá flokka og falla samningar velferðarráðuneytis ýmist í flokk A (samningar sem ráðuneytið stendur að ásamt fjármálaráðuneyti samkvæmt heimild í 30. gr. fjárreiðulaga) eða flokk C (samningar sem ráðuneytið stendur eitt að). Enginn samningur velferðarráðuneytis fellur í flokk B en það eru samningar sem fjármálaráðuneyti og fagráðuneyti standa saman að. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að yfirfara flokkun samninga í yfirliti því sem birt er í fjárlagafrumvarpi og vinnubrögð við samningagerð. Í frumvarpi til fjárlaga 2012 voru dæmi um samninga sem felldir voru í flokk A en höfðu þó ekki verið undirritaðir af fjármálaráðuneyti.

Í yfirliti um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga eru þrír samningar um rekstur heilsugæslu, þ.e. við Akureyrarbæ, Sveitarfélagið Hornafjörð og Salus ehf. Ríkisendurskoðun barst afrit af öllum þremur samningunum auk afrits af samningi um rekstur heilsugæslustöðvar í Lágmúla. Eftir yfirferð samninganna er ekki ljóst hvers vegna samningur um heilsugæslustöðina í Lágmúla er ekki birtur í yfirliti um skuldbindandi samninga í fjárlögum. Það sama má segja um samning við Þraut ehf. um endurhæfingu sem ekki er í yfirlitinu við hlið þriggja sambærilegra samninga um endurhæfingu. Þá eru upplýsingar um samning við Mýflug villandi í fjárlögum. Samningur við Mýflug er sagður vera vegna sjúkraflugs á Norðursvæði í fjárlögum en Mýflug annast einnig sjúkraflug til Vestmannaeyja samkvæmt samkomulagi um breytingu á samningi við Mýflug. Samanburður á fjárhæðum í samningi við Mýflug og fjárlögum sýnir að í fjárlögum hefur kostnaði vegna sjúkraflugs til Vestmannaeyja verið bætt við kostnað vegna sjúkraflugs á Norðursvæði. Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi hvernig upplýsingar um skuldbindandi samninga eru birtar með það í huga að gæta samræmis.

Velferðarráðuneyti telur að úrbóta sé þörf vegna umsýslu samninga og vöktunar þeirra og vinnur það nú að því að móta fyrirkomulag samningamála. Í svörum ráðuneytisins kemur fram að sett hefur verið á fót verkefnisstjórn sem ætlað er að fara yfir eftirlit með velferðarþjónustu og skila ráðherra tillögum til úrbóta. Þá hefur verið stofnaður vinnuhópur sem ætlað er að móta fyrstu skrefin í átt að bættri umsjón samninga. Ríkisendurskoðun fagnar þessum skrefum ráðuneytisins og vonar að skýrsla þessi komi að notum við þá vinnu sem framundan er.

Sem fyrr greinir er í yfirliti um skuldbindandi samninga í frumvarpi til fjárlaga 2012 getið um kostnað vegna 35 samninga á árinu 2011. Þegar Ríkisendurskoðun kallaði eftir afritum allra rekstrar- og þjónustusamninga ráðuneyta og stofnana í árslok 2010 þeirra bárust ekki afrit fjögurra þessara samninga velferðarráðuneytis. Þurfti Ríkisendurskoðun að ítreka ósk sína um afrit af þeim. Stofnunin lítur það alvarlegum augum að velferðarráðuneyti skuli ekki hafa brugðist við ósk hennar með viðunandi hætti. Vekur það upp spurningar um yfirsýn ráðuneytisins og hvort aðgengilegar upplýsingar séu til um allar þær skuldbindingar sem það og stofnanir þess hafa tekið á sig. Einnig hvort eftirliti með þessum skuldbindingum sé sinnt eins og til er ætlast.

EKKI ALLIR SAMBÆRILEGIR SAMNINGAR BIRTIR Í YFIRLITI SKULDBINDANDI SAMNINGA

EKKI NÆGILEG YFIRSÝN UM SAMNINGAMÁL

2.3 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 sameiginlega ásamt nokkrum öðrum atriðum sem talin voru mikilvæg. Einnig ákvað Ríkisendurskoðun að afla upplýsinga um verkferla fyrir samninga ráðuneyta ásamt því að kanna hvort og þá með hvaða hætti ráðuneyti leggja mat á árangur skuldbindandi samninga.

Úttekt Ríkisendurskoðunar á 37 skuldbindandi samningum velferðarráðuneytis einskorðaðist við eftirlitshlutverk verkkaupa (ráðuneytis eða stofnunar þess) og var ákvæðum samninga skipt í flokka (sbr. töflu 2.3). Af yfirlitinu að dæma er ljóst að samræma þarf upplýsingar sem fram koma í samningum velferðarráðuneytis og stofnana þess. Samræming ákvæða í samningum stuðlar að bættri samningsgerð og um leið bæði einfaldar og auðveldar eftirlit og eftirfylgni með samningum.

SAMRÆMA ÞARF UPPLÝSINGAR Í SKULDBINDANDI SAMNINGUM

2.3 Hlutfall virkra samninga með ákvæðum um eftirfarandi atriði	VELFERÐAR-	
	RÁÐUNEYTI	STOFNANIR
UPPLÝSINGAR UM REKSTUR	84%	90%
SKILYRÐI FYRIR GREIÐSLUM	84%	55%
VERKKAUPI HEFUR EFTIRLIT MEÐ FRAMKVÆMD SAMNINGS	63%	70%
FRESTUR VEGNA ENDURNÝJUNAR SAMNINGA	53%	30%
SAMRÁÐSFUNDIR/HEIMSÓKNIR VERKKAUPA	37%	45%
ÚTTEKT Á SAMNINGSTÍMA	37%	45%
ÚTTEKT UNDIR LOK SAMNINGSTÍMA	32%	25%
MÓTTAKA OG GREINING GAGNA (T.D. REKSTRARUPPLÝSINGAR)	26%	35%
VERKKAUPI FER MEÐ FAGLEGT EFTIRLIT	21%	10%
SKILGREINING MARKMIÐA, MÆLIKVARÐA OG/EDA AÐGERÐA	21%	10%
SAMRÁÐ UM VERKEFNAVAL/ÞJÓNUSTU	5%	15%
ÁRLEG/REGLULEG ENDURSKOÐUN SAMNINGS	5%	10%

Algengast er að í samningunum sé að finna ákvæði um skil rekstrarupplýsinga og annarra gagna, skilyrði fyrir greiðslum og eftirlit verkkaupa með framkvæmd samnings. Af svörum ráðuneytisins má ráða að þrátt fyrir að þessi ákvæði sé að finna í meirihluta samninga hefur eftirliti með þeim ekki verið sinnt með markvissum hætti.

Af 37 virkum samningum ráðuneytisins og stofnana þess eru 32 gerðir til lengri tíma en eins árs og nemur kostnaður vegna þeirra á árinu 2011 9,3 ma.kr. eða um 86% af kostnaði ráðuneytisins við skuldbindandi samninga það ár. Engu að síður eru einungis 5% samninga ráðuneytisins og 10% samninga stofnana þess með ákvæði um reglulega endurskoðun samnings. 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. Hins vegar eru ákvæði um endurskoðun víða ekki nægilega skýr til þess að ljóst sé hver skilyrði endurskoðunar eru. Þá vekur athygli að ekki er kveðið á um að verksalar skili verkkaupa ársreikningi, ársskýrslu eða öðrum upplýsingum um rekstur

sinn í öllum samningum. Áætlaður kostnaður vegna þeirra samninga sem ekki bera ákvæði um upplýsingaskil nemur 2,2 ma.kr. á árinu 2011. Einnig vekur athygli að í 45% samninga sem stofnanir velferðarráðuneytis hafa gert eru greiðslur ekki tengdar markmiðum samnings, frammistöðu verksala eða framvindu verkefnis. Það sama á við um 16% samninga sem ráðuneytið hefur gert. Nemur áætlaður kostnaður vegna þessara samninga 2,7 ma.kr. á árinu 2011.

2.4 VERKFERLAR SAMNINGA

Ríkisendurskoðun óskaði eftir lýsingu á þeim verkferlum sem samningar ráðuneytisins fara eftir, svo sem með hvaða hætti samningar eru skráðir, til hvaða upplýsinga er litið við útgreiðslur og hvernig tryggt er að aðeins sé greitt eftir gildum samningum.

Velferðarráðuneyti og Sjúkratryggingar Íslands skipta með sér verkum við umsjón samninga. Í upplýsingum frá velferðarráðuneyti kom fram að Sjúkratryggingum Íslands væri ætlað veigamikil hlutverk við gerð, umsjón og eftirlit samninga. Sjúkratryggingar Íslands starfa samkvæmt lögum nr. 112/2008. Þar er meðal annars fjallað um það hlutverk stofnunarinnar að semja um veitingu heilbrigðisþjónustu. Eftirlitshlutverki Sjúkratrygginga Íslands með samningum er síðan lýst í reglugerð nr. 510 frá árinu 2010 en þar kemur ekki skýrt fram með hvaða hætti stofnunin skuli sinna eftirlitinu. Í svörum ráðuneytisins frá október 2011 kemur fram að enn sé unnið að því að móta vinnuferli vegna samstarfs Sjúkratrygginga Íslands og ráðuneytisins vegna samningsgerðar og eftirlits með samningum.

Samningar í umsjá ráðuneytisins eru skráðir í málaskrá en að mati ráðuneytisins gefur hún ekki nógu góða yfirsýn og er nú leitað leiða til að bæta úr þessum annmarka. Sjúkratryggingar Íslands skrá þá samninga sem eru í þeirra umsjá í samræmi við reglugerð nr. 510/2010 og er listinn notaður við eftirlit með samningum og til þess að tíma-setja undirbúning vegna samninga sem eru að renna út. Dæmi eru um að greitt hafi verið eftir útrunnum samningum en við útgreiðslur er meðal annars litið til fjárveitinga og ákvæða samnings um greiðslur fyrir þjónustu. Ráðuneytið segir að aðeins hafi verið greitt eftir útrunnum samningum ef vilji var til að veita þjónustuna áfram.

Ljóst er að ekki hefur verið nægilega vel staðið að eftirliti og eftirfylgni hjá velferðarráðuneyti. Ráðuneytið hyggst bæta verulega úr því með mótun vinnuferla vegna útgreiðslna, skráningar og vöktunar samninga, samstarfi við Sjúkratryggingar Íslands og landlækni, gerð kröfulýsinga og heildarstefnumótun um samningamál. Ríkisendurskoðun fagnar fyrirætlunum ráðuneytisins. Tryggja þarf að gildir samningar séu um þau verkefni sem greitt er fyrir, að aðgengilegar upplýsingar liggi fyrir um skuldbindingar sem heyra undir velferðarráðuneyti og að eftirlit sé í samræmi við ákvæði samninga.

ÚTRUNNIR SAMNINGAR

Í ágúst 2011 bentu upplýsingar Ríkisendurskoðunar til þess að átta virkir samningar velferðarráðuneytis hefðu ekki verið endurnýjaðir þrátt fyrir að gildistími þeirra væri útrunninn. Um var að ræða samning við Reykjalund, samning við RKÍ, samninga við Heimilislæknastöðina um heilsugæslustöðina í Lágmúla og um læknis- og hjúkrunar-

þjónustu í fangelsum á Reykjavíkursvæðinu og samninga við Akureyrarbæ og Sveitarfélagið Hornafjörð um heilbrigðisþjónustu annars vegar og öldrunarþjónustu hins vegar. Fjórir þeirra báru ákvæði um að samningsaðilar skyldu ákveða fyrir tilgreinda dagsetningu hvort stefna ætti að áframhaldandi samstarfi. Ákveðið var að óska eftir skýringum ráðuneytisins á þessari stöðu eða afritum af nýjum samningum ef upplýsingarnar væru ekki réttar.

Í kjölfar fyrirspurnar Ríkisendurskoðunar bárust afrit samninga við Reykjalund og Heimilislæknastöðina. Í júní var samið við Reykjalund til ársloka 2011 og kveðið á um áframhaldandi samstarf eftir lok samningstíma meðan báðir aðilar samþykkja. Samningar við Heimilislæknastöðina voru framlengdir með bráðabirgðasamkomulagi í janúar 2011 og gildir samkomulagið meðan unnið er að nýjum samningi. Þá var undirritað bráðabirgðasamkomulag við RKÍ í október sem gilda á til ársloka 2011. Stefnt er að því að ljúka viðræðum um nýjan samning fyrir þann tíma.

Samningar við Akureyrarbæ og Heilbrigðisstofnun Suð-Austurlands eru samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu langt á veg komnir. Í október var skrifað undir samning um rekstur heilsugæslustöðvar á Akureyri. Hann gildir til 31. desember 2011 en framlengist um eitt ár í senn í samræmi við fjárheimildir ef báðir aðilar samþykkja. Mikilvægt er að velferðarráðuneyti tryggi að gildir samningar séu um þau verkefni sem greitt er fyrir.

Í samningum við Heimilislæknastöðina og Sveitarfélagið Hornafjörð er kveðið á um að samningsaðilar ákveði fyrir tilgreinda dagsetningu hvort stefna skuli að endurnýjun eða framlengingu samnings. Sambærileg ákvæði er að finna í um helmingi virkra samninga sem ráðuneytið hefur gert. Kannað var með hvaða hætti tryggt er að slíkar upplýsingar berist verksala í tæka tíð og var svar ráðuneytisins svohljóðandi:

Ekki eru fastmótaðir vinnuferlar eða vöktun til að tryggja að slíkum upplýsingum sé komið á framfæri. Leitast er við að koma slíkum upplýsingum á framfæri tímanlega. Ef fyrirhugað er að segja samningi upp er miðað við að láta samningsaðila vita með nægilegum fyrirvara svo hann geti gert ráðstafanir til að lágmarka tjón af lokum samnings. Í framhaldi af Sólheimadómi var ákveðið að senda ávallt bréf til samningsaðila við lok samningstíma um að samningssambandi ljúki við lok samningstíma nema nýr samningur náist. Með vöktun málaskrá eða öðru upplýsingakerfi verður sett inn áminning um slík ákvæði til að tryggja að brugðist verði við í tíma.

Ríkisendurskoðun leitaði skýringa á því hvers vegna gildistími fjögurra samninga rann út án þess að undirritaður væri samningur um endurnýjun eða framlengingu. Samningarnir sem um ræðir runnu út á árunum 2000–06 en greiðslur vegna þeirra hafa þó farið fram samkvæmt ákvörðun Alþingis í fjárlögum. Ráðuneytið segir að stefnt sé að framlengingu eða endurnýjun allra þessara samninga en að ýmsar hindranir hafi tafið samningsgerðina. Það er ekki æskilegt að Alþingi skuli í mörg ár samþykkja framlög til verkefna án þess að til staðar sé gildur samningur. Í janúar 2011 var undirritað bráðabirgðasamkomulag um starfsemi Heilsugæslunnar í Lágmúla og skal það gilda

**ÞRÍR VIRKIR
SAMNINGAR
VORU ÚTRUNNIR Í
OKTÓBER 2011**

meðan unnið er að framlengingu samninga sem runnu út árið 2000 og árið 2004. Viðræðum um nýja samninga er enn ólokið, sem og viðræðum um áframhaldandi samstarf við Sveitarfélagið Hornafjörð en samningar við það runnu út árið 2006. Áætlaður kostnaður vegna samninganna er 570 m.kr. á árinu 2012. Ríkisendurskoðun hvetur eindregið til að viðræðum um áframhald samninganna verði lokið hið fyrsta.

Aðgengilegt yfirlit samninga þar sem fram koma upplýsingar um samningstíma og fresti tengda ákvörðunum um endurnýjanir og framlengingar, úttektir o.þ.h. stuðlar að því að ráðuneyti þekki vel þær skuldbindingar sem samið hefur verið um og vinni í samræmi við þær. Ríkisendurskoðun fagnar því áformum ráðuneytisins um upplýsingakerfi með áminningum sem og þeim vinnubrögðum ráðuneytisins að senda bréf til samningsaðila með upplýsingum um samstarfið.

Óskað var eftir upplýsingum um það hvernig ákvörðun um áframhaldandi samstarf er tekin í ráðuneytinu. Af svörum ráðuneytisins mátti ráða að ekki væri stuðst við tiltekna upplýsingar við slíka ákvörðunartöku heldur réðist það af aðstæðum hverju sinni til hvers væri litið. Ríkisendurskoðun telur að bæta megi ákvörðunartökuferlið með því að ákveða hvaða þættir skulu vega þyngst þegar ákvörðun er tekin og með hvaða hætti skuli afla upplýsinga um þá. Ríkisendurskoðun telur einnig að við ákvörðunartöku um áframhaldandi samstarf þurfi að vera til staðar ákveðnar 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, verðs þjónustu og athugunar á því hvort hægt sé að veita þjónustuna með hagkvæmari hætti en gert hefur verið.

2.5 EFTIRLIT Á SAMNINGSTÍMA

Í 12 af 18 virkum samningum sem ráðuneytið hefur gert er kveðið á um að verkkaupi hafi eftirlit með framkvæmd samnings. Í fjórum samningum er sérstaklega tekið fram að ráðuneytið fari með faglegt eftirlit með umsömdum verkefnum, störfum verksala og gæðum þjónustu í samstarfi við landlækni. Mjög skortir þó á að skilgreint sé með skýrum hætti hvað felst í eftirlitinu. Ríkisendurskoðun kannaði hvernig ráðuneytið sinnir eftirliti með skuldbindandi samningum sem það hefur gert og leitaði skýringa á því hvers vegna skýr ákvæði um eftirlit er ekki að finna í þeim öllum. Þá óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um það hvort til standi að samræma slík ákvæði í skuldbindandi samningum.

Svör ráðuneytisins voru á þá leið að reglubundið eftirlit á samningstíma sé takmarkað. Undanfarið hefur þó notkun kröfulýsinga færst í aukana og hafa úttektir á grundvelli þeirra eflt eftirlit á samningstíma. Eftirlit með velferðarþjónustu er margþætt og koma margir aðilar að málum en samstarf þeirra og hlutverk hvers og eins virðist ekki vera nægilega vel skilgreint. Ráðuneytið telur að við þá heildarstefnumörkun sem nú er í vinnslu vegna samningamála þurfi að skilgreina eftirlitshlutverk ráðuneytisins, Sjúkra-trygginga Íslands, landlæknis, og aðkeyþra eftirlitsaðila.

Stofnanir ráðuneytisins gegna mikilvægu hlutverki í eftirliti á samningstíma. Landlæknir hefur eftirlit með því að heilbrigðisþjónusta uppfylli faglegar kröfur og ákvæði heilbrigðislöggjafar á grundvelli laga um embættið sem og laga um heilbrigðisþjónustu. Eftirliti landlæknis, heimildum og úrræðum er lýst í reglugerð nr. 786/2007. Sjúkratryggingar Íslands, að höfðu samráði við landlækni, hafa eftirlit með framkvæmd samninga samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 510/2010. Í lögum um Sjúkratryggingar Íslands kemur fram að eftirlit með starfsemi samningsaðila skuli miða að því að tryggja að tegundir, magn, gæði, kostnaður og árangur þjónustu sé í samræmi við gerða samninga. Af ákvæðum reglugerðarinnar og laganna er þó ekki ljóst með hvaða hætti slíku eftirliti skal sinnt. Hlutverk Sjúkratrygginga Íslands er enn í mótun samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu og telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að skýrt sé hvað felist í eftirliti þeirrar stofnunar sem og samstarfi hennar við landlæknisembættið.

**SKÝRA ÞARF HVAD
FELST Í EFTIRLITI OG
SAMSTARFI
EFTIRLITSADILA**

Ríkisendurskoðun tekur undir með ráðuneytinu að skilgreina þurfi eftirlitshlutverk ráðuneytisins, stofnana þess og aðkeyþra eftirlitsaðila. Einnig þarf að þróa samstarf eftirlitsaðila og samræma þær upplýsingar um eftirlit sem meðal annars koma fram í kröfulýsingum, samningum, lögum og reglugerðum. Minnihluti samninga kveður skýrt á um hvernig haga skuli eftirliti með framkvæmd samninga og það kemur heldur ekki fram með skýrum hætti í lögum og reglugerðum. Það er mat stofnunarinnar að eftirlit ráðuneytisins með framkvæmd skuldbindandi samninga megi bæta með skýrum ákvæðum í samningum, kröfulýsingum eða reglugerðum um það hvað felst í eftirliti og með hvaða hætti því verði sinnt á samningstíma. Mikilvægt er að vinna ráðuneytisins að heildarstefnumörkun vegna samningamála taki bæði á því hver fer með eftirlit með framkvæmd samnings og hvernig því skuli sinnt.

ÁKVÆÐI UM EFTIRLIT

Eftirliti sem kveðið er á um í samningum er ekki sinnt með skipulögðum hætti. Þrátt fyrir að mikill meirihluti samninga kveði á um upplýsingaskil, og að greiðslur séu í sumum tilfellum háðar upplýsingaskyldu, hefur móttöku og greiningu gagna ekki verið sinnt með skipulögðum hætti. Ákvæðum um samráð, fundi og heimsóknir hefur lítið verið sinnt. Fundir hafa verið haldnir með samningsaðilum þegar tilefni er til, einkum í tengslum við endurnýjun samninga. Ráðuneytið ber við manneklu og telur þar að auki að hluti ákvæðanna tilgreini óviðeigandi aðkomu ráðuneytis að hlutaðeigandi starfsemi. Þannig feli ákvæði um samráð um verkefnaval eða þjónustu í raun í sér afskipti af daglegum rekstri.

**EFTIRLITI SAMKVÆMT
ÁKVÆÐUM
SAMNINGA EKKI
SINNT MEÐ
SKIPULÖGÐUM HÆTTI**

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um það hvað ráðuneytið gerir til þess að tryggja framkvæmd ákvæða um eftirlit og eftirfylgni í skuldbindandi samningum. Svar ráðuneytisins var svohljóðandi:

Aðhaldi hvað þetta varðar var ekki nægilega vel sinnt af forverum velferðarráðuneytisins sem réðist m.a. af því að ekki var nægur mannaflí að sinna þessum verkefnum. Eins vantaði skýrari stefnu um hvernig þessu aðhaldi skyldi háttað. Velferðarráðuneytið vinnur nú að mótun stefnu um hvernig eftirliti og eftirfylgni vegna þess verði best fyrir komið.

**KOSTNAÐARSÖM
YFIRSJÓN EF
STARFSEMI ER MEÐ
ÖÐRUM HÆTTI EN
SAMÍÐ VAR UM**

Sé ákvæðum samninga ekki fylgt eftir með skipulögðum verkferlum er hætta á að framkvæmd þeirra verði ekki eins og til var ætlast. Þetta á við um eftirlit og eftirfylgni líkt og aðra þætti samninga. Við mótun stefnu um eftirlit og eftirfylgni þarf að líta til alls líftíma samnings, allt frá samningsgerð til verkloka. Á öllum stigum þarf að vera ljóst með hvaða hætti eftirliti og eftirfylgni verður sinnt og hvernig tryggt verður að framkvæmdin sé með viðeigandi hætti. Þá verður að gæta þess við gerð samnings að ákvæði um eftirlitshlutverk einskorðist við þau verkefni sem eftirlitsaðili getur og ætlar að sinna.

UPPLÝSINGAR UM STARFSEMI

Tilgreini ákvæði samnings að ráðuneytinu skuli berast ákveðin gögn frá samningsaðila getur yfirsjón ráðuneytisins orðið kostnaðarsöm. Sendi aðili umsamin gögn á samningstíma sem gefa til kynna að starfsemi sé með öðrum hætti en um var samið getur orðið erfitt fyrir ráðuneytið að sækja bætur vegna samningsbrota hafi það ekki yfirfarid gögnin og gert viðeigandi athugasemdir. Feli ákvæði samninga í sér einhvers konar samþykkt ráðuneytis á upplýsingum er því mikilvægt að yfirfara þau gögn sem berast.

Samkvæmt ákvæðum 84% virkra samninga sem ráðuneytið hefur gert skal verksali senda upplýsingar um starfsemi reglulega, til dæmis ársreikninga, ársskýrslur, áætlanir eða lykiltölur. Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um það hvernig ráðuneytið fylgist með því að umsamin gögn berist og með hvaða hætti gögnin eru yfirfarin. Þá óskaði stofnunin eftir upplýsingum um það hvort ráðuneytið skilar mati á innsendum gögnum til verksala og hvort til séu verklagsreglur um meðferð gagna frá verksölum. Að síðustu leitaði Ríkisendurskoðun skýringa á því hvers vegna ekki er óskað eftir upplýsingum um rekstur verksala í öllum skuldbindandi samningum sem ráðuneytið gerir. Velferðarráðuneyti svaraði öllum spurningunum svo:

Þessum spurningum má svara öllum á þann hátt að vegna takmarkaðs mannafla í ráðuneytinu hefur söfnun og úrvinnsla gagna frá samningsaðilum ekki verið sinnt með fullnægjandi hætti undanfarin ár. Þetta er einn þeirra þátta sem fara þarf yfir við mótun samningastefnu ráðuneytisins og ljóst að markviss upplýsingaöflun- og úrvinnsla er mikilvægur þáttur í umsýslu samninga. Meðal þess sem þarf að taka ákvörðun um er skýrari verkaskipting milli ráðuneytis og Sjúkratrygginga Íslands hvað þennan þátt varðar.

Auk ákvæða um upplýsingaskyldu verksala tilgreina ákvæði um þriðjungs samninga sérstaklega að ráðuneytið skuli koma að söfnun upplýsinga og úrvinnslu þeirra með einum eða öðrum hætti. Þegar Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um verklag ráðuneytisins við verkefni samkvæmt ákvæðum af þessu tagi kom fram að ráðuneytið sinnir þessu hlutverki ekki með skipulögðum hætti. Ákvæði þeirra samninga sem um ræðir tilgreina meðal annars að ákvarðanir um greiðslur miðist við áætlanir sem ráðuneytið skuli eiga þátt í að vinna, að ráðuneytið skuli mæla árlega hvort tilgreind markmið samnings hafi náðst eða notast við gögn verksala við mat á því hvort ákvæði samnings séu uppfyllt. Allt eru þetta verkefni sem mikilvægt er að ráðuneytið sinni.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að við heildaryfirferð ráðuneytisins á samningamálum verði vandlega skoðað með hvaða hætti best sé að haga móttöku og yfirferð upplýsinga um starfsemi og rekstur verksala. Þá þarf að setja verklagsreglur um hvernig niðurstöður eru skjalfestar og varðveittar. Skjalfesting og varðveisla stuðlar að gegnsæi og aðhaldi í opinberri stjórnsýslu, eflir eftirlit og auðveldar eftirfylgni. Einnig þarf að setja reglur um hvernig farið er yfir gögn og hvernig samskiptum við verksala skuli háttað.

SKILYRÐI FYRIR GREIÐSLU

Í 84% virkra samninga sem ráðuneytið hefur gert eru greiðslur tengdar markmiðum samnings, frammistöðu verksala eða framvindu verkefnis á einn eða annan hátt. Má þar nefna ákvæði um lágmarksfjölda sjúklinga, að greiðslur miðist við nýtingu rýma eða að greiðslur megi lækka ef upplýsingaskyldu er ekki sinnt. Ráðuneytið lýsir eftirliti sínu með ákvæðum af þessu tagi svo:

Ekki eru í gildi verklagsreglur vegna framangreindra þátta. Almennt hafa gagnaskil verið ágæt, en ekki farið kerfisbundið yfir skil einstakra samningsaðila á þjónustu og gögnum og er ástæða til að bæta úr því. Einnig er nauðsynlegt að formfesta aðhald að því að samningsaðilar skili því magni þjónustu sem samið er um þó það sé mat ráðuneytisins að það heyrir til undantekninga að umsaminni þjónustu sé ekki skilað. Ef magn er tilgreint í samningum þá er gengið úr skugga um að umsömdu magni hafi verið skilað áður en greitt er.

Ríkisendurskoðun leitaði skýringa á því hvers vegna greiðslur eru ekki almennt tengdar við frammistöðu verksala. Skýringuna segir ráðuneytið annars vegar þá að slíkt eftirlit sé mannaflsfrekt og hins vegar að almennt ríki traust á veitendum þjónustu.

Undanfarið hafa komið fram upplýsingar um brot á samningum þar sem ríkið hefur greitt fyrir þjónustu án mats á því hvort verksali hafi skilað umsaminni lágmarksþjónustu. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til þess að koma upp ákveðnu verklagi fyrir yfirferð upplýsinga sem tengjast greiðslum svo að tryggja megi að einungis sé greitt fyrir þjónustu sem veitt er í samræmi við kröfur samninga. Ríkisendurskoðun leggur eindregið til að leitast verði við að tengja greiðslur við skilgreinda frammistöðu verksala, svo sem hvort markmið samnings náist, fjölda notenda, gæði þjónustu eða framvindu verkefnis. Þannig má stuðla að því að aðeins sé greitt fyrir starfsemi sem uppfyllir þarfir og stenst kröfur sem gerðar eru.

2.6 ÚTTEKT OG ENDURSKOÐUN SAMNINGA

Mat á árangri samninga varpar meðal annars 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. Við mat á árangri samninga og úttektir þeirra styðst ráðuneytið helst við kröfulýsingar og ákvæði reglugerðar nr. 510/2010. Árangur af mörgum samningum ráðuneytisins er hins vegar ekki metinn formlega. Reglugerð nr. 510/2010 nær aðeins til samninga um heilbrigðisþjónustu sem veitt er

ÁKVEÐA ÞARF VERKLAG FYRIR MÓTTÖKU OG YFIRFERÐ UPPLÝSINGA

LEITAST VERÐI VIÐ AÐ TENGJA GREIÐSLUR VIÐ FRAMMISTÖÐU VERKSALA

ÁRANGUR AF MÖRGUM SAMNINGUM EKKI METINN FORMLEGA

utan heilbrigðisstofnana sem ríkið rekur og kröfulýsingar fylgja nú um 20% samninga ráðuneytisins.

Í um þriðjung virkra samninga ráðuneytisins eru ákvæði um úttekt eða endurskoðun á samningstíma eða undir lok hans (sbr. töflu 2.4). Ráðuneytið segir úttektir og endurskoðun á grundvelli samningsákvæða hins vegar fátíðar þar sem ekki hafi verið mannaflí eða fjármunir til að sinna þeim. Sex virkir samningar ráðuneytisins hafa verið teknir út ýmist á samningstíma eða undir lok hans og var kveðið á um úttektir í helmingi þeirra. Úttektirnar voru annars vegar gerðar á grundvelli kröfulýsinga og ákvæða í samningum og hins vegar á grundvelli reglugerðar 510/2010. Ríkisendurskoðun fagnar því að gerðar séu úttektir á samningum hvort sem ákvæði þeirra segja til um slíkt eður ei enda slíkt í samræmi við fyrirmæli í reglugerð nr. 343/2006 um samninga sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Hins vegar er það áhyggjuefni að aðeins hluti úttekta sem gera skal samkvæmt ákvæðum samninga skuli vera framkvæmdar.

2.4 Samningar sem velferðarráðuneyti er skráður verkkaupi að			
SAMNINGUR	ÚTTEKTARÁR	ÁKVÆÐI UM ÚTTEKT EÐA ENDURSKOÐUN	SAMNINGS-TÍMABIL
HEILSUGÆSLA LÁGMÚLA	2010		1997-BRÁÐAB
HEILBRIGÐISÞJÓN. Í FANGELSUM			1999-BRÁÐAB
ÖLDRUNARÞJÓN., HORNAFJÖRÐUR		JÁ	2003-06
HEILBRIGÐISÞJÓN., HORNAFJÖRÐUR		JÁ	2003-06
ÖLDRUNARÞJÓN., AKUREYRI	2009	JÁ	2007-08
SÁÁ			2008-11
HEIMAHJÚKRUN	2009, 2011	JÁ	2009-11
NLFÍ	2011		2007-11
HEILSUGÆSLA, SALAHVERFI	2009, 2010		2003-11
SJÓNARHÓLL			2011
HEIMILI FYRIR HEIMILISLAUSA		JÁ	2009-11
FORELDRAHÚS, VÍMULAUS ÆSKA			2011
HJÚKRUNARHEIMILIÐ EIR			2010-12
HRAFNISTA, REYKJAVÍK	2009	JÁ	2009-14
MÖRKIN, REYKJAVÍK		JÁ	2010-16
HRAFNISTA, KÓPAVOGI		JÁ	2010-20
SÓLTÚN			2000-27
HJARTAVERND			ÓTÍMABUNDIÐ

Um 78% virkra samninga ráðuneytisins eru til lengri en eins árs. Kveðið er á um úttekt á samningstíma eða reglulega endurskoðun í tæplega helmingi virkra samninga og samkvæmt reglugerð nr. 510/2010 má gera úttektir á þeim samningum sem reglugerðin nær til á gildistíma þeirra. Einnig má gera úttektir á samningstíma á grundvelli kröfulýsinga. Úttekt á umsömdum verkefnum á samningstíma veitir meðal annars upplýsingar um það 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 langtímasamningum þess. Stefnt er að því að allir þjónustusamningar verði

úttektarhæfir með einhverjum hætti en um reglulega endurskoðun samninga hafði ráðuneytið eftirfarandi að segja:

Þar sem almennt ríkir stöðugleiki í umhverfi þjónustusamninga er almennt ekki þörf á slíkri reglulegri endurskoðun samninga á gildistíma samninga nema e.t.v. á umfangsmiklum samningum til langs tíma. Ef upplýsingaflæði er fullnægjandi þannig að tryggt sé að þjónusta er veitt af því magni og gæðum sem um er samið ætti það að nægja til að tryggja hagkvæmni þjónustukaupa á grundvelli samninga. Almenn uppsagnarákvæði sem ætluin er að setja með samræmdum hætti í alla samninga má nýta ef óvæntar breytingar verða í samningsumhverfi.

Ríkisendurskoðun tekur undir mat ráðuneytisins að upplýsingaflæði geti tryggt að umfang og gæði þjónustu sé eins og um var samið. Endurskoðun samnings snýr þó ekki aðeins að því að tryggja að unnið sé samkvæmt samningi heldur einnig að því að gera breytingar á samstarfi bendi reynslan til þess að þörf sé á úrbótum. Reynsla af framkvæmd samnings getur sýnt að breyta þurfi áherslum og sömuleiðis getur þörf fyrir þjónustu breyst á samningstíma. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að samningar sem gerðir eru til langs tíma verði teknir út og endurskoðaðir reglulega á samningstíma með hliðsjón af reynslu af framkvæmd þeirra.

Úttekt undir lok samningstíma þar sem farið er yfir framkvæmd samnings og meðferð fjárframlaga ríkisins gefur til kynna hvaða árangur hafi náðst. Slíkar upplýsingar ætti að hafa til hliðsjónar þegar tekin er ákvörðun um það hvort samstarfi skuli fram haldið. Nú er unnið að endurnýjun eða framlengingu 12 samninga sem ráðuneytið hefur gert og er stefnt að því að þeirri vinnu ljúki á haustmánuðum 2011. Í fimm þeirra er kveðið á um úttekt undir lok samningstíma en aðeins einn þeirra hefur verið tekinn út á grundvelli þess. Að auki hafa þrír samningar verið teknir út á grundvelli reglugerðar 510/2010. Hefur því aðeins verið gerð úttekt á tæplega helmingi þeirra samninga sem til stendur að endurnýja eða framlengja. Við úttektir sínar hefur ráðuneytið helst litið til reglugerðar nr. 510/2010 og kröfulýsinga en aðgerðir á grundvelli þeirra ná ekki til allra samninga ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun beinir því til ráðuneytisins að efla eftirlit og bæta samningsgerð með því að gera úttektir á öllum samningum áður en ákvarðanir um nýja samninga eru teknar í samræmi við reglugerðir og ákvæði samninga.

SKILGREINING MARKMIÐA OG MÆLIKVARÐA

Áður en samið er um ákveðið verkefni ætti að skilgreina markmið og ávinning þess. Það stuðlar að markvissri framkvæmd samninga og auðveldar mat á árangri á samningstíma og við samningslok. Því er mikilvægt að skilgreina verkefni vel þegar um þau er samið hvort sem er í kröfulýsingu, samningi eða fylgiskjölum hans.

Ráðuneytið segir ákvæði af þessu tagi ekki hafa verið sett í samninga ráðuneytisins með samræmdum eða skipulögðum hætti en fyrir liggur að ákvarða hvernig notkun þessara stjórnækja skuli almennt háttað í samningum ráðuneytisins. Ríkisendur-

**SAMNINGA SEM
GERÐIR ERU TIL
LANGS TÍMA ÞARF AÐ
TAKA ÚT Á
SAMNINGSTÍMA**

**SKILGREINA ÞARF
VERKEFNI, MARKMIÐ
OG MÆLIKVARÐA**

skoðun beinir því til ráðuneytisins að leitast við að koma skilgreiningu og framsetningu markmiða, mælikvörðum og árangursmati í fast ferli.

2.7 EFTIRLIT MEÐ STOFNUNUM

Ráðuneyti ber að hafa eftirlit með fjárreiðum og skuldbindingum stofnana sem undir það heyra. Að mati Ríkisendurskoðunar er hluti af því eftirliti að fylgjast með því hvort og þá með hvaða hætti stofnanir sinna eftirliti með framkvæmd samninga sem þær hafa gert. Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um það með hvaða hætti ráðuneytið fylgist með því að stofnanir sinni þeim verkefnum sem ákvæði samninga kveða á um. Eftirlit ráðuneytisins er að mestu falið í samskiptum við stofnanir og í því að yfirfara þau gögn sem berast. Þá hefur notkun kröfulýsinga aukist undanfarin ár en þær skýra hlutverk verkkaupa og efla eftirlit.

Ekki gilda sérstakar verklagsreglur um eftirlit ráðuneytisins og er eftirliti með mörgum þáttum ekki sinnt skipulega. Má þar meðal annars nefna að ráðuneytið fylgist hvorki með því hvort og þá hvernig stofnanir hafa eftirlit með framkvæmd samninga sem þær gera né því hvort ákvæði um samráðsfundi og heimsóknir séu uppfyllt. Ráðuneytið hefur ekki komið að endurskoðun samninga og segir slíkt ekki hafa tíðkast, bæði vegna manneklu og þeirrar skoðunar að ekki sé þörf á endurmati innan samningstíma vegna stöðugleika í umhverfi samninga. Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að endurskoða langtímasamninga á gildistíma þeirra.

Samkvæmt ákvæðum samninga hafa Sjúkratryggingar Íslands, í samstarfi við landlækni eða verksala, faglegt eftirlit með tveimur samningum sem stofnunin hefur gert. Í fjölda samninga er einnig kveðið á um að faglegt eftirlit sé í höndum landlæknis. Í samningum velferðarráðuneytis og stofnana þess er víða kveðið á um sérstakar kröfur sem gerðar eru til starfsmanna verksala, aðstæðna eða verklags. Eftirlit með því hvort slíkar kröfur eru uppfylltar er í höndum landlæknis. Lög og reglugerðir um landlækni og heilbrigðisþjónustu setja faglegu eftirliti umgjörð sem eftirlitsaðilar vinna eftir. Ráðuneytið telur ástæðu til að skoða hvernig framkvæmd þessa eftirlits hefur verið háttað og hvort ástæða sé til að setja skýrari reglur um framkvæmd þess. Samstarf Sjúkratrygginga Íslands og landlæknis kemur einnig til skoðunar. Ráðuneytið mun ekki sjálft sinna slíku eftirliti en fara yfir þann eftirlitsramma sem mælt er um í lögum og reglugerðum. Mikilvægt er að skýrar reglur og verkferlar gildi fyrir eftirlit með faglegum kröfum til starfsemi og starfsmanna verksala. Einnig þarf að fylgjast með því að eftirlitsaðilar fari að þeim reglum sem settar eru.

Skilgreina þarf aðkomu ráðuneytisins að samningum stofnana sinna og eftirliti stofnana með framkvæmd samninga. Að mati Ríkisendurskoðunar munu kröfulýsingar með samningum hins vegar skýra hlutverk stofnana. Kröfulýsingar fylgja nú með um helmingi virkra samninga stofnana velferðarráðuneytis. Aðrir samningar heyra aðallega undir Barnaverndarstofu eða renna út á árinu 2011. Eftirlit með samningum Barnaverndarstofu er bundið í lög og af upplýsingum frá ráðuneytinu má ætla að kröfulýsingar verði gerðar fyrir þá samninga sem endurnýja þarf á næstu mánuðum. Verkferlar vegna eftirlits stofnana með samningum sínum verða því að öllum líkindum til staðar bráðlega. Ríkisendurskoðun fagnar því að verkefnisstjórn innan ráðuneytisins

**FYLGJAST ÞARF MEÐ
FRAMKVÆMD
EFTIRLITS HJÁ
STOFNUNUM**

**SKILGREINA ÞARF
AÐKOMU
RÁÐUNEYTISINS AÐ
SAMNINGAMÁLUM
STOFNANA**

starfi nú að því að fara yfir eftirlitsmál og hvetur til þess að samfara aukinni notkun kröfulýsinga við samningsgerð stofnana verði meðferð þeirra og eftirlit fært í fast ferli hjá ráðuneytinu.

STOFNUN MÓTTÉKUR OG GREINIR GÖGN

Í þriðjungi virkra samninga stofnana velferðarráðuneytis eru ákvæði um að eftirlit felist meðal annars í móttöku og greiningu innsendra gagna. Aðspurt með hvaða hætti ráðuneytið fylgist með því að stofnanir sinni hlutverki sínu samkvæmt slíkum ákvæðum svaraði ráðuneytið svo:

Þessu er ekki sinnt með skipulegum hætti og verður fyrirkomulag gagnasöfnunar og úrvinnslu meðal þess sem farið verður yfir við útfærslu á samningagerð ráðuneytisins.

Auk ákvæða um móttöku og greiningu gagna er kveðið á um regluleg upplýsingaskil verksala, til dæmis ársreikninga, ársskýrslur, lykiltölur rekstrar eða áætlanir, í 90% samninga. Ráðuneytið segir að vegna takmarkaðs mannafla hafi söfnun og úrvinnslu gagna frá samningsaðilum ekki verið sinnt með fullnægjandi hætti undanfarin ár. Þá eru greiðslur skilyrtar með einhverju móti í 55% samninga en ekki er unnið eftir verklagsreglum til þess að tryggja að farið sé að þessum ákvæðum. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til þess að koma upp ákveðnu verklagi fyrir yfirferð upplýsinga um gagnasöfnun stofnana svo að tryggja megji að einungis sé greitt fyrir þjónustu sem er í samræmi við kröfur samninga.

Eins og áður kom fram er mikilvægt að verkkaupi yfirfari innsendar upplýsingar um starfsemi. Komi það síðar fram að starfsemi hafi verið með öðrum hætti en um var samið verður erfitt fyrir verkkaupa að sækja bætur vegna samningsbrota hafi hann ekki yfirfarið gögnin og gert viðeigandi athugasemdir. Ráðuneytið verður því að ganga úr skugga um að stofnanir þess yfirfari þau gögn sem berast.

**FYLGJAST ÞARF MEÐ
ÞVÍ AÐ STOFNANIR
STARFI Í SAMRÆMI
VIÐ ÁKVÆÐI
SAMNINGA**

ÚTTEKT SAMKVÆMT ÁKVÆÐUM SAMNINGS

Í 12 af 19 virkum samningum sem stofnanir ráðuneytisins hafa gert er að finna ákvæði um úttektir eða endurskoðun á samningstíma eða undir lok hans. Reglulegar úttektir hafa verið gerðar samkvæmt ákvæðum samninga Barnaverndarstofu og þá sendi ráðuneytið afrit af sjö úttektum sem gerðar hafa verið á grundvelli reglugerðar 510/2010 um samninga um heilbrigðisþjónustu sem veitt er utan heilbrigðisstofnana sem ríkið rekur. Ein úttekt hefur verið gerð á grundvelli kröfulýsingar.

Tíu virkir samningar sem Sjúkratryggingar Íslands og Vinnumálastofnun hafa gert bera ákvæði um úttekt, endurskoðun eða könnun á framkvæmd á samningstíma en ráðuneytið segir enga áætlun til um eftirlitsaðgerðir (sjá töflu 2.5). Brugðist verði við ef ástæða er til að ætla að þjónusta sé ekki í samræmi við samninga. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti eftirlit ráðuneytis og stofnana þess að beinast að því að koma auga á möguleg vandamál og vinna að úrbótum ef þörf krefur. Vinnubrögð eins og ráðuneytið lýsir eru háð því að utanaðkomandi þættir komi upp um vanefndir og önnur vandkvæði.

2.5 Samningar sem stofnanir ráðuneytisins hafa gert			
SAMNINGUR	ÚTTEKTARÁR	ÁKVÆÐI UM ÚTTEKT EÐA ENDURSKOÐUN	SAMNINGS-TÍMABIL
MÝFLUG	2011		2006-11
REYKJALUNDUR OG HLEIN	2010		2011
RKÍ	2010	JÁ	2006-11
STYRKARFÉL. LAMAÐRA OG FATLAÐRA	2010	JÁ	2005-11
SJÚKRAFLUTNINGAR, AKUREYRI	2010	JÁ	2010-11
SJÚKRAFLUTNINGAR, HÖFUÐB.SVÆÐI	2011	JÁ	2010-11
SJÚKRAFLUTNINGAR, SUÐURNES	2010	JÁ	2011
ÖBÍ, VERNDAÐUR VINNUSTADUR			2002-11
MÚLALUNDUR, VERNDAÐUR VINNUST.		JÁ	2008-11
BLINDRAFÉL., VERNDAÐUR VINNUST.		JÁ	2009-11
HÁHOLT	REGLULEGT		2010-12
LÆKNAVAKTIN	2010	JÁ	2011-12
ÞRAUT		JÁ	2011-12
KRABBAMEINSFÉLAGIÐ		JÁ	2009-13
ENDURHÆFING		JÁ	2009-13
LAUGALAND	REGLULEGT		2010-13
SJÚKRAHÓTEL			2011-13
MÁLEFNI BARNNA OG UNGMENNA, LSH	REGLULEGT		ÓTÍMABUNDIÐ
HELSUGÆSLA, AKUREYRI		JÁ	ÓTÍMABUNDIÐ

TRYGGJA ÞARF AÐ GERÐAR SÉU ÚTTEKTIR Í SAMRÆMI VIÐ ÁKVÆÐI

Tveir samningar sem renna út í árslok geyma ákvæði um úttekt undir lok samningstíma. Hvorugur þeirra hefur verið tekinn út og samkvæmt svörum ráðuneytisins stendur það ekki til. Fram kom að velferðarráðuneyti telur að skoða þurfi hvenær tímabært sé að taka þá út. Úttekt undir lok samningstíma ætti að gefa mynd af því hver árangur samnings var og veita upplýsingar til að hafa til hliðsjónar þegar tekin er ákvörðun um það hvort samstarfi skuli fram haldið. Ríkisendurskoðun beinir því til ráðuneytisins að það gangi úr skugga um að gerðar séu úttektir á samningum þar sem kveðið er á um slíkt áður en ákvarðanir um nýja samninga eru teknar.

YFIRFERÐ GAGNA

Ráðuneytið fer yfir úttektir sem Sjúkratryggingar Íslands gera undir lok samningstíma og bregst við þeim meðal annars með ákvörðun um samningsmarkmið fyrir áframhaldandi samstarf. Úttektir á grundvelli kröfulýsinga eru yfirfarnar og gerir ráðuneytið kröfur um úrbætur sé skilgreindum kröfum ekki mætt. Þá fer ráðuneytið yfir úttektarskýrslur vegna samninga Barnaverndarstofu og bregst við þeim ábendingum sem þar koma fram.

Ráðuneytið sendi Ríkisendurskoðun afrit af 10 úttektum Sjúkratrygginga Íslands sem gerðar voru á grundvelli reglugerðar nr. 510/2010 auk skriflegs svars ráðuneytisins við nokkrum þeirra. Í úttektunum var litið til skilgreiningar á þjónustu, ábendinga, tilgangs og ávinnings samnings og breytinga á samningstíma, gerð var greining á samningi og samningskröfum. Niðurstöður úttekta tiltóku hvort fjöldi notenda væri í samræmi við markmið, mat var lagt á þörf fyrir umrædda þjónustu og tillögur gerðar að samningsmarkmiðum og úrbótum svo eitthvað sé nefnt. Úttektir Sjúkratrygginga Íslands á grundvelli reglugerðar nr. 510/2010 eru til fyrirmyndar að mati Ríkisendurskoðunar. Með því að bregðast við þeim upplýsingum sem fram koma í úttektum stofnana og fylgja því eftir að bætt verði úr því sem að er fundið veitir ráðuneytið stofnunum sínum bæði aðhald og stuðning.

FAGLEG MEÐFERÐ RÁÐUNEYTIS Á ÚTTEKTUM SJÚKRATRYGGINGA ÍSLANDS

Á meðal þeirra gagna sem ráðuneytið yfirfer er ársskýrsla Barnaverndarstofu þar sem meðal annars koma fram upplýsingar um hvernig verkefnum samkvæmt samningum hefur verið sinnt. Ríkisendurskoðun telur að ársskýrsla með upplýsingum um það hvernig stofnun hefur sinnt samningum og eftirliti henti ráðuneytinu vel við að fylgjast með eftirlitshlutverki stofnana sinna. Stofnunin beinir því til ráðuneytisins að kannaðir verði möguleikar á því að þær stofnanir sem gera samninga og hafa eftirlit með þeim sendi ráðuneytinu reglulega samantekt á framkvæmd eftirlits.

ENDURNÝJUN EÐA FRAMLENGING SAMNINGA

Velferðarráðuneyti fer með yfirstjórn þeirra mála sem undir það heyra, markar stefnu og hefur eftirlit með fjárreiðum stofnana sinna. Samkvæmt 5. gr. reglna nr. 83/2000 ber stofnun að leita skriflegrar heimildar fjármálaráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis fyrir öllum skuldbindingum til lengri tíma en 90 daga. Ríkisstofnunum er jafnframt óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum án þess að fyrir liggi heimild í lögum eða samþykki ráðuneytis. Velferðarráðuneyti lýsir aðkomu sinni að ákvarðanatökum stofnana sinna um skuldbindandi samninga svo:

Farið er yfir samninga sem eru að renna út og hvort semja eigi aftur og hvernig á samráðsfundum með stofnunum. Afstaða ráðuneytis kemur einnig fram í svörum við úttektum Sí á samningum sem eru að renna út. Til að tryggja tímanleg viðbrögð vegna endurnýjunar samninga þarf að koma upplýsingum um hvenær samningar renna út og ábendingu um hvenær hefja eigi undirbúning vegna þess inn í vöktunarkerfi og er stefnt að því að koma slíku á.

Að mati Ríkisendurskoðunar er aðkoma ráðuneytisins að endurskoðun samninga við endurnýjun dæmi um góð vinnubrögð. Ráðuneytið sendi Ríkisendurskoðun dæmi um skrifleg svör þeirra við úttektum Sjúkratrygginga Íslands og telur stofnunin þar vera faglega að verki staðið. Samningsgerð má efla enn frekar með því að beita sambærilegum vinnubrögðum undir lok gildistíma allra samninga en ekki einungis þeirra sem Sjúkratryggingar Íslands gera úttekt á á grundvelli reglugerðar nr. 510/2010. Þá er það álit Ríkisendurskoðunar að tilkoma vöktunarkerfis muni koma skipulagi á verkferla og auka frekar fagleg vinnubrögð velferðarráðuneytis í þessum efnum.

Í ákvæðum sex virkra samninga sem stofnanir velferðarráðuneytis hafa gert segir að samningsaðilar ákveði fyrir tilgreinda dagsetningu hvort stefnt verði að áframhaldandi samstarfi. Ekki gilda sérstakar verklagsreglur um eftirlit með slíkum tilkynningum til viðsemjenda. Ráðuneytið segir upplýsingar um slíkt koma að jafnaði fram í reglulegum samskiptum ráðuneytis og stofnana á samráðsfundum. Ríkisendurskoðun leggur til að við fyrirhugaðar úrbætur í utanumhaldi samninga ráðuneytisins verði einnig leitast við að bæta upplýsingar um samninga sem stofnanir velferðarráðuneytis gera. Aðgengi-legt yfirlit um alla samninga ráðuneytisins og stofnana þess tryggir að ráðuneytið sé meðvitað um lykilatriði samninga, svo sem samningstíma og frest til ákvörðunartöku, og auðveldar þannig eftirlit og eftirfylgni.