

Eftirfylgni: *Skuldbindandi samningar átta ráðuneyta*

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar hvorki ábendingu sína til velferðarráðuneytis frá árinu 2015 um eftirlit og eftirfylgni með skuldbindandi samningum né ábendingu til umhverfis- og auðlindaráðuneytis um meðferð upplýsinga frá aðilum slíkra samninga. Ráðuneytin hafa tekið tillit til ábendinganna og unnið að úrbótum á þeim annmörkum sem bent var á. Þá hafa orðið umtalsverðar breytingar á lagaumgjörð þessara mála auk þess sem Ríkisendurskoðun hefur vikið að ýmsum álitamálum þeim tengdum á vettvangi annarra úttekta. Stofnunin ítrekar þó mikilvægi þess að markvisst eftirlit og eftirfylgni með skuldbindandi samningum ríkisaðila sé tryggt.

Úr fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar

Frá desember 2011 til mars 2012 birti Ríkisendurskoðun átta skýrslur um skuldbindandi samninga sjö ráðuneyta og stofnana þeirra. Úttektirnar tóku til samninga sem gerð var grein fyrir í frumvarpi til fjárlaga árið 2011. Um 179 samninga var að ræða og var heildarkostnaður þeirra áætlaður um 39,6 ma.kr. Að mati Ríkisendurskoðunar var framkvæmd, eftirliti og eftirfylgni ráðuneytanna með samningunum ábótavant.

Ríkisendurskoðun beindi alls 41 ábendingu til ráðuneytanna. Flestum var beint til mennta- og menningarmálaráðuneytis og velferðarráðuneytis, þ.e. níu. Sjö var beint til innanríkisráðuneytis, fimm til utanríkisráðuneytis, fjórum til ráðuneyta iðnaðar- og sjávarútvegs- og landbúnaðarmála (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og þremur til umhverfisráðuneytis (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti). Viðbrögð ráðuneytanna voru almennt jákvæð og höfðu þau í sumum tilfellum þegar hafið umbætur.

Ábendingar árið 2015

Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingum sínum eftir með skýrslunni [Eftirfylgni: Skuldbindandi samningar átta ráðuneyta](#) (2015). Þótt öll ráðuneytin hefðu bætt framkvæmd sína, eftirlit og eftirfylgni taldi Ríkisendurskoðun tilefni til að ítreka tvær ábendingar. Annars vegar þyrfti velferðarráðuneyti að efla eftirlit og eftirfylgni með samningum. Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni kom fram að

það ynni að bættri umsýslu og eftirliti með samningum á sínum vegum eftir því sem mannaflí og fjármunir leyfðu og það sæi ekki ástæðu til að bregðast frekar við ábendingunni.

Hins vegar beindi Ríkisendurskoðun því til umhverfis- og auðlindaráðuneytis að það kæmi meðferð upplýsinga frá samningsaðilum og endurgjöf til þeirra í formlegri farveg en verið hefði. Í viðbrögðum sínum við ábendingunni tók ráðuneytið m.a. fram að það hefði hafið innleiðingu á sérstöku samningakerfi sem væri viðbót við skjalavistunarkerfi Stjórnarráðsins. Með því yrði yfirsýn um framkvæmd og eftirfylgni með skuldbindandi samningum aukin. Samhliða því yrðu útbúnaðar verklagsreglur og leiðbeiningar sem gefnar yrðu út í gæðakerfi ráðuneytisins.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Ríkisendurskoðun óskaði eftir því í nóvember 2017 að velferðarráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti upplýstu hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ítrekuðum ábendingum frá 2015. Svör bárust í janúar 2018.

Samkvæmt svari velferðarráðuneytis hefur það í samstarfi við Sjúkratryggingar Íslands, sem annast meginhluta þeirra skuldbindandi samninga sem heyra undir málefnaþess, unnið að úrbótum á gerð, framkvæmd og eftirliti með samningum um heilbrigðisþjónustu. Sjúkratryggingum Íslands ber að hafa eftirlit með framkvæmd og árangri samninga sinna í samráði við landlækni, sbr. ákvæði 45. gr. laga nr. 112/2008 um sjúkratryggingar. Nánar er kveðið á um eftirlit með samningum um heilbrigðisþjónustu í reglugerð nr. 510/2010. Í svari ráðuneytisins var tekið fram að í auknum mæli væri einungis greitt fyrir veitta þjónustu af umsömdum gæðum á grundvelli mánaðarlegra greinargerða frá þjónustuveitendum. Markmið þess væri að allir samningar yrðu með þessum hætti eftir því sem fram yndi við endurnýjun þeirra. Að auki væri farið yfir stöðu mála eftir því sem þurfa þætti á mánaðarlegum fundum Sjúkratrygginga Íslands og ráðuneytisins. Benda má á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Sjúkratryggingar Íslands sem kaupandi heilbrigðisþjónustu](#) (2018) var fjallað um samninga Sjúkratrygginga Íslands um heilbrigðisþjónustu og m.a.

bent á tækifæri til úrbóta við framkvæmd, eftirfylgni og eftirlit.

Í svari sínu benti velferðarráðuneyti einnig á að unnið væri að því að koma á fót nýrri ráðuneytisstofnun á sviði félagsþjónustu. Meðal verkefna hennar verður stjórnýsla og eftirlit með þeirri félagsþjónustu sem er veitt á grundvelli samninga. Starf stofnunarinnar á m.a. að bæta úr annmörkum á kröfulýsingum, árangursmælikvörðum og gæðaviðmiðum. Gert er ráð fyrir að eftirlit hennar muni m.a. felast í úttektum á umsaminni þjónustu og eftirfylgni með niðurstöðum þeirra úttekta.

Hvað snýr að ábendingu Ríkisendurskoðunar til umhverfis- og auðlindaráðuneytis um að koma meðferð innsendra gagna og endurgjöf til samningsaðila í formlegri farveg kom fram í svari ráðuneytisins að fyrirhuguð innleiðing samningakerfis hefði tafist auk þess sem Rekstrarfélag Stjórnarráðsins tilkynnti um mitt ár 2016 að innleiða ætti nýtt samskipta- og málaskrárkerfi. Ráðuneytið ákvað því að taka ekki upp sérstakt samningakerfi fyrir en sú vinna væri að baki. Þangað til yrði áfram notast við þann vöktunarmöguleika sem núverandi málaskrárkerfi býður upp á til að tryggja nauðsynlega eftirfylgni með skuldbindandi samningum ráðuneytisins.

Samkvæmt fylgiriti með fjárlagafrumvarpi ársins 2018 voru skuldbindandi rekstrar-, þjónustu-, samstarfs- og styrktarsamningar alls 227 árið 2017 og námu fjárútlát vegna þeirra tæpum 98,5 ma.kr. það ár. Þar af var einn samningur á málefnasviði umhverfis- og auðlindaráðuneytis, þ.e. við Skógræktarfélag Íslands vegna Landgræðsluskóga. Kostnaður vegna hans nam um 35 m.kr. árið 2017. Samkvæmt sama yfirliti eru samningar á málefnasviði velferðarráðuneytis 48 talsins og nam kostnaður ríkisins vegna þeirra tæpum 54 ma.kr.

Í skýrslunni [Samningar ráðuneyta og stofnana þeirra](#) (2015) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir yfirsýn stjórnvalda um framkvæmd, umfang og eftirlit með slíkum samningum. Þar kom m.a. fram að brotalöm væri bæði á skráningu ráðuneyta um gerða samninga og á því að farið væri eftir reglum og leiðbeiningum fjármála- og efnahagsráðuneytis um undirbúning, gerð og eftirlit þeirra. Ríkisendurskoðun beindi því til fjármála- og efnahagsráðuneytis að bæta yrði úr þessum þáttum.

Í þessu sambandi telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að haft sé í huga að reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs var sett með stoð í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og lögum nr. 94/2001 um opinber innkaup. Báðir lagabálkar eru fallnir úr gildi. Lög nr. 123/2015 um opinber fjármál tóku gildi 1. janúar 2016 og í 40. og 42. gr. þeirra er m.a. kveðið á um heimild ríkisaðila í A-hluta til að gera samninga um framkvæmdir, rekstur, styrkveitingar eða önnur afmörkuð verkefni. Útgjöld vegna slíkra samninga þurfa að vera í samræmi við þá stefnumörkun sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun og í þeim þarf m.a. að kveða á um eftirlit með framkvæmd þeirra. Í 67. gr. sömu laga er fjármála- og efnahagsráðherra veitt heimild til að setja reglur um undirbúning, gerð og eftirlit með slíkum samningum. Slík reglugerð hefur aldrei verið sett og hvetur Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að bæta úr því eins fljótt og auðið er.

Ríkisendurskoðun telur að bæði velferðarráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti hafi tekið tillit til þeirra ábendinga sem voru ítrekaðar árið 2015. Með hliðsjón af viðbrögðum ráðuneytanna, breyttu lagaumhverfi og öðrum úttektum Ríkisendurskoðunar sem tengjast samningum ráðuneytanna telur stofnunin ekki tilefni til að ítreka þær frekar.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir anmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Velferðarráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.