

Svör fjármála- og efnahagsráðuneytis við spurningum frá fjárlaganefnd 30. apríl 2024

1. Yfirlit um stjórnsýslunefndir.

- a. Hvaða nefndir eru þetta?**
- b. Hverjar eru greiðslur fyrir nefndarstörf og annar kostnaður á hverja nefnd?**
- c. Eru einhverjar nefndir í listanum sem eru óvirkar?**
- d. Eru fyrirbyggjandi gögn um árangur / afköst stjórnsýslunefnda?**

Ef svo er, hvernig er hann metinn?

Í mars 2023 ákvað ríkisstjórnin að setja á fót starfshóp þriggja ráðuneyta til að fjalla um og leggja fram tillögur um bættu þjónustu, aukið gagnsæi og skilvirkni stjórnsýslunefnda hjá ríkinu. Jafnframt var starfshópnum ætlað að greina tækifæri til aukins samreksturs og samþættingar.

Starfshópurinn safnaði upplýsingum frá öllum ráðuneytum um stjórnsýslunefndir og sjóði sem eiga sér tiltölulega varanlegan grundvöll (komið á fót með lögum, stjórnvaldsfyrirmælum, á grundvelli þingsályktunar eða með ákvörðun ráðherra sem augljóslega er ætlað að standa yfir lengri tíma).

Á þeim fundum starfshópsins kom fram mikill stuðningur ráðuneyta við verkefnið og samhljómur um þörf þess, en að töluvert skorti á yfirsýn ráðuneyta yfir starfsemi og umfang stjórnsýslunefnda sem undir þau heyra. Eftirfarandi upplýsingar eru því þeim annmörkunum háð að gefa ekki fulla mynd af umfangi nefnda hjá ríkinu.

Samkvæmt upplýsingum starfshópsins starfa 384 varanlegar stjórnsýslunefndir á vegum ríkisins og aðeins sex þeirra eru ekki settar á fót með lögum. Nefndirnar má flokka í: a) 39 kær- og úrskurðarnefndir, b) 170 ráðgefandi nefndir, c) 87 afgreiðslunefndir, d) 16 eftirlitsnefndir og e) 72 stjórnir.

Í þessum einingum eru 1.840 nefndarmenn og 1.285 varamenn, en upplýsingar vantar fyrir 27 nefndir. Flestir eru nefndarmenn í Höfundarréttarráði eða 30 talsins en að meðaltali eru 5 nefndarmenn í hverri nefnd. Nefndarlaun voru árið 2022 alls 440.133.666 kr. en upplýsingar vantar fyrir 186 nefndir. Þá er ekki greitt fyrir nefndarsetu í 79 nefndum. Meðalnefndarlaun voru 3,6 m.kr. árið 2022. Mestur kostnaður var við nefndarmenn Yfirskattanefndar eða 90.428.245 kr. árið 2022 en nefndarmenn þeirra nefndar eru í fullu starfi fyrir nefndina. Séu meðalnefndarlaun 2022 reiknuð yfir á þær 186 nefndir sem upplýsingar bárust ekki fyrir má áætla að nefndarlaun séu 1.109 m.kr. á ári.

Fjöldi starfsmanna sem sinna ýmsum verkefnum fyrir nefndirnar er 366 í 81 stöðugildi. Þar af eru 40 stöðugildi hjá úrskurðarnefndum velferðar- og umhverfismála, kærunefnd útlendingamála og yfirskattanefnd. Ekkert starfsfólk er hjá 79 nefndum en upplýsingar vantar hjá 173 nefndum. Enginn launakostnaður er hjá 122 nefndum en upplýsingar vantar um þann kostnað fyrir 190 nefndir. Að meðaltali er launakostnaður á ári 14.474.773 kr. en hæstur hjá úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, 135.072.000 kr. Óvarlegt væri að reikna með að allar þær nefndir sem upplýsingar vantar um hafi starfsfólk svo ekki er hægt að áætla heildarlaunakostnað á grunni meðaltals.

Rekstrarkostnaður árið 2022 var samtals 1.697.198.545. Starfshópurinn telur þennan lið mjög vanáætlaðan þar sem töluvert vantaði upp á upplýsingar. Fæstar nefndanna hafa eiginlega starfsaðstöðu og eru flestar þeirra annað hvort vistaðar hjá stofnun (142) eða ráðuneyti (38) og annast þá starfsfólk stofnunar eða ráðuneytis utanumhald með þeim. Þá hafa 19 nefndir aðstöðu hjá formanni og jafnan á lögmannsstofu viðkomandi en 7 nefndir eru í samrekstri með öðrum nefndum. Upplýsingar vantar um 198 nefndir. Þrátt fyrir skort á upplýsingum er ljóst að miklir hagræðingarmöguleikar eru fyrir hendi með fækkun nefnda auk þess sem mikill kostnaður er falinn hjá ráðuneytum og stofnunum við umsýslu með nefndunum.

	Fjöldi	Nefndarmenn	Varamenn	Starfsfólk	Stöðugildi	Kostnaður
Úrskurðar- og kærunefndir	39	137	108	56	35,5	765.455.723
Ráðgefandi nefndir	170	1.035	665	109	24	130.785.789
Afgreiðslunefndir	87	333	278	167	4	293.417.137
Eftirlitsnefndir	16	57	28	4	2	128.620.633
Stjórnir	72	278	206	30	16	378.919.263
ALLS*	384	1.840	1.285	366	81	1.697.198.545
Meðaltal		5	5	2,7	1,2	598.967.979

* Tölurnar eru byggðar á svörum ráðuneytanna en gera verður þann fyrirvara varðandi fjölda nefnda, nefndarmanna, starfsfólk, stöðugildi og kostnað að víða skortir upplýsingar um þessa liði í skjali ráðuneytanna. Vísast hér til fylgiskjals 1.

Auk rekstrarupplýsinga skorti verulega á upplýsingar um hversu oft nefndir funda árlega, málafjölda einstaka nefnda og meðalfjölda vinnustunda sem gefur til kynna að ráðuneytin hafi takmarkaða innsýn í starfsemina. Að meðaltali funduðu nefndir níu sinnum á ári og allt upp í 102 sinnum en 11 nefndir funduðu aldrei árið 2022. Upplýsingar vantaði fyrir 232 nefndir. 72 nefndir tóku ekki fyrir nein mál árið 2022 en að meðaltali voru tekin fyrir 68 mál árið 2022 hjá þeim 80 nefndum sem upplýsingar bárust fyrir. Í fylgiskjali 1 er yfirlit yfir þær upplýsingar sem bárust starfshópnum.

Þess má geta að upplýsingar bárust um 42 sjóði á vegum stjórnvalda. Sökum þess að nú er unnið að einföldun fyrirkomulags um sjóði að frumkvæði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis (HVIN) greindi starfshópurinn þennan þátt ekki frekar. Í úttekt HVIN eru taldir upp rúmlega 70 sjóðir. Mikil tækifæri eru til staðar að auka sýnileika styrkveitinga og yfirlit yfir styrkþega á sama tíma og auka þarf skilvirkni.

Á meðfylgjandi yfirliti (sjá viðhengi) má sjá lista yfir þær nefndir sem upplýsingar bárust um og má þar t.d. sjá hvar hefur verið gert grein fyrir fjölda mála og fjölda funda. Það er á forræði hvers ráðuneytis að meta árangur og virði þeirra nefnda sem undir ráðuneytið heyrir og nú liggur fyrir að hvert ráðuneyti er að meta hvar megi fækka nefndum. Meðal þeirra umbóta sem nú er unnið að á vettvangi STJR er að bæta upplýsingagjöf um umfang og störf nefnda á samræmdan hátt.

2. Greining á ávinningi af sameiningu Fjársýslu ríkisins og Ríkiskaupa.

- Hvar liggja helstu tækifæri og mat á ávinningi af sameiningunni?
- Hvernig er lagt mat á ávinning – fjárhagslega og gæðalega?

Stefnu ríkisins um sjálfbær innkaup sem samþykkt var 2021 þar sem megináherslur eru sjálfbærni, hagkvæmni, nýsköpun og gagnsæi var fylgt eftir með útgáfu aðgerðaráætlunar sem koma átti til framkvæmda 2021-2024. Meginhluti aðgerða var á ábyrgð Ríkiskaupa en af 8 aðgerðum er varða sjálfbærni var 1 að hluta til í ábyrgð Fjársýslu, af 16 aðgerðum vegna hagkvæmni voru 5 að hluta eða heild á ábyrgð Fjársýslu og af 7 aðgerðum aðgerðaráætlunar varðandi gagnsæi innkaupa voru 3 alfarið á ábyrgð Fjársýslu.

Því var þegar ljóst að aðgerðir til að bæta innkaup ríkisins fólu í sér mikla samhæfingu milli þessara tveggja stofnana fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Við mat á árangri aðgerðaráætlunar og rýni á helstu tækifærum var ljóst að báðar stofnanir þyrftu aukna burði til standa undir auknum áherslum hagræðingaraðgerða eins og forsendur fjárlaga 2024 kveða á um. Sömuleiðis var það mat ráðuneytisins eftir frumskoðun að með því að samþætta verkefni hjá einni öflugri stofnun mætti auka þá burði til að ná fram árangri í opinberum innkaupum með gagnadrifnum greiningum og samþættingu innkaupaverkefna við aðra fjármálaþjónustu sem nú þegar er veitt miðlægt. Markmið sameiningarinnar er enn fremur að stuðla að bættri framkvæmd útboðsþjónustu, áætlunargerðar, framkvæmdar og skráningar samninga og birtingu opinna reikninga. Frá árinu 2015, þegar nýjar áherslur í opinberum innkaupum voru kynntar af starfshópi um árangursríkt samstarf ríkis og einkamarkaðar, hefur Ríkiskaup lagt aukna áherslu á skuldbindandi samninga og sameiginleg innkaup. Til að tryggja virkni og framkvæmd þeirra samninga er brýn þörf á að samþætta þá betur við fjárhagskerfi ríkisins, til að stofnanir hafi greitt aðgengi að vörum, verði og gerðum samningum og að greiðsla reikninga tengist við samninga.

Ávinningurinn sameiningarinnar liggur því helst í aukinni skilvirkni í innkaupum og fjármálaþjónustu í ríkiskerfinu í heild þar sem sameiningin mun styðja við núverandi hlutverk Ríkiskaupa. Innkaup ríkisins eru um 250 ma.kr. á ári og því ljóst að miklir hagsmunir eru í húfi. Forsenda þess að innkaup séu hagkvæm og skilvirk og framkvæmd skv. innkaupastefnu stjórnvalda er að þau séu byggð á þekkingu og nýti tækni, gagnagreiningu og eftirfylgni með samningum til að tryggja árangur og góða þjónustu við almenning. Í fjármálaáætlun 2025-2029 er gert ráð fyrir aðhaldsráðstöfunum í útgjaldarömmum málefna sviða auk þess sem gert er ráð fyrir 9 ma.kr. aðhaldsmarkmiðum sem ekki hafa verið útfærð. Sameining Fjársýslu og Ríkiskaupa er liður í því að ná fram auknu hagræði í rekstri ríkisins vegna kaupa á vörum og þjónustu svo að aðhaldsmarkmið fjármálaáætlunar nái fram að ganga. Undanfarin misseri hefur aukin samvinna Ríkiskaupa og Fjársýslu ríkisins leitt af sér þróun á mælaborði innkaupa sem bætir yfirsýn og meðferð fjármuna en skölun á því þróunarverkefni er sameiginlegt viðfangsefni gagnateyma stofnananna. Gert er ráð fyrir að á haustmánuðum verði hægt að vinna mælaborð fyrir öll fagráðuneyti sem felur í sér að auðveldara verði að koma auga á hagræðingartækifæri og þá samninga sem þarf að bjóða út aftur.

Helstu forsendur fyrir sameiningunni:

- Fjársýslan býr nú þegar yfir gögnum, innviðum og þekkingu til að bæta innkaup ríkisins enn frekar og góðum möguleikum á að nýta kerfi til að auka sýnileika og aga á útgjöldum stofnana á sviði innkaupa.
- Forsendur eru fyrir starfsemi öflugrs ráðgjafar- og þjónustusviðs innan sameinaðrar stofnunar gagnvart 163 ríkisaðilum.
- Mikil tækifæri eru í nákvæmari áætlunargerð (fjárhagsáætlun sem innifelur áætlun innkaupa), skráningu skuldbindandi samninga eftir útboð, greiðslu reikninga með tengingu á samninga og fjölbreyttari útgjaldagreiningu. Áætlunargerð á sviði innkaupa/fjárfestinga er takmörkuð hjá ríkiskerfinu og samþætting áætlunargerðar og útboða mun skila betri skuldbindandi samningum miðað við áætlanir.
- Mikil tækifæri felast í nýtingu innkaupagagna og tengingu við útgjöld til að bæta ákvörðunartöku.
- Hjá flestum ríkisaðilum eru almenn innkaup á ábyrgð fjármálasviðs viðkomandi stofnunar og eru þessi aðilar nú þegar í virku þjónustusambandi við Fjársýsluna. Með sameiningu innkaupa og annarrar fjármálaumsýslu skapast tækifæri til bættrar þjónustu, fræðslu og upplýsingagjafar.

Eins og áður hefur komið fram liggur ávinningurinn skilvirkni í innkaupum og fjármálaþjónustu í ríkiskerfinu í heild fremur en í fækkun starfa hjá þessum tveimur stofnunum. Þó má taka fram að með sameiningunni mun stjórnendum óhjákvæmilega fækka en um leið skapast svigrúm til að sinna

kjarnaverkefnum. Auk þess mun sameiningin leiða til sparnaðar í húsnæðiskostnaði þar sem gert er ráð fyrir að starfsfólk Ríkiskaupa muni flytja yfir í húsnæði Fjársýslu ríkisins í Katrínartúni. Hins vegar hefur rekstur Ríkiskaupa ekki verið sjálfbær síðastliðin ár og hefur stofnunin verið rekin með halla auk þess sem millifærðar hafi verið fjárheimildir til stofnunarinnar úr varasjóði málaflokks. Sú hagræðing sem skapast við sameininguna kemur því til móts við þann rekstrarvanda sem til staðar er en er ekki sjálfstætt markmið með sameiningunni.

Fjársýsla ríkisins og Ríkiskaup eru undirstofnanir fjármála- og efnahagsráðuneytis og hefur ráðherra virkt eftirlit með þessum stofnunum bæði fjárhagslegt og sem og faglegt. Báðar stofnanir hafa skilað inn þriggja ára stefnumiðaðri áætlun þar sem fram koma markmið og mælikvarðar sem snúa að kjarnastarfsemi þeirra sem og rekstrarþáttum. Undir þessar áætlanir falla m.a. mælikvarðar sem miða að því að auka hagkvæmni í opinberum innkaupum. Ráðuneytið fylgir eftir árangri af þessum mælikvörðum og hefur á liðnum árum kallað eftir uppgjöri á árangri þessara áætlana. Ef sameining gengur eftir mun ráðuneytið áfram fylgjast með framvindu þessara mælikvarða. Auk þess er horft á þá samræmdu mælikvarða sem til staðar eru:

- Niðurstaða úr þjónustukönnun ríkisaðila
- Mat á innra starfsumhverfi - Stofnun ársins

Þá hefur ráðuneytið virkt eftirlit með fjárhag stofnana innan ársins.

3. Útskýring / leiðrétting á mælikvarða.

- a. **Markmið og mælikvarðar vegna markmiðs um bætta upplýsingagjöf um fjármál og rekstur ríkisins. Gagnsæi og greinanleiki fjárhagsupplýsinga mælt með aukningu heimsóknna á ríkisreikningur.is. Staðan 2023 er skráð 338% en viðmið fyrir árið 2025 er 25%. – Þarf að leiðrétta hlutfallið – ef ekki, þá þarf að skýra það betur.**

Um er að ræða 338% aukningu í heimsóknum milli ára og var aukningin því langt umfram þau viðmið sem sett voru fram í fyrri fjármálaáætlun. Við útgáfu ríkisreiknings fyrir árið 2022 var markvisst unnið að því að beina áhugasömum á vefsvæðið sem skýrir fjölgun heimsóknir á síðuna. Meðal annars er kynning á síðunni og þeim lykilmælikvörðum á kostnaði stofnana sem þar er að finna núna hluti af nýliðafræðslu til nýrra forstöðumanna. Ekki þykir ástæða til að gera breytingar á þeim viðmiðum sem sett eru fram í fjármálaáætlun fyrir árið 2025 heldur halda þeim óbreyttum í 25%.