

## **Viðbrögð forsætisráðuneytisins við skýrslu Ríkisendurskoðunar um greiðslur ráðuneyta til starfsmanna félagsvísindasviðs Háskóla Íslands**

### **Inngangur.**

Forsætisráðuneytið telur nauðsynlegt að koma á framfæri eftirfarandi skýringum og athugasemdum við efni skýrslu Ríkisendurskoðunar um greiðslur ráðuneyta til starfsmanna félagsvísindasviðs Háskóla Íslands útg. í júní 2011:

- Forsætisráðuneytið fagnar því að fram komi með skýrum hætti á bls. 4 og 12 í skýrslunni að Ríkisendurskoðun hefur enga ástæðu til þess að ætla að upplýsingum hafi vísitandi verið leynt með svari forsætisráðherra.
- Forsætisráðuneytið bendir á að fyrirspurnin var þrívægis prentuð upp og henni breytt, sem er mjög óvenjulegt og jök verulega hættu á að villur kæmu upp við vinnslu svarsins.
- Forsætisráðuneytið fellst á að rétt hefði verið að setja fram í skriflegu svari fyrirvara um afmörkun svarsins varðandi félög, en telur að útilokað hefði verið að afla upplýsinga þar að lútandi innan þess frests sem gefinn er samkvæmt lögum til þess að svara skriflegum fyrirspurnum. Þörf var á flókinni upplýsingaöflun frá utanaðkomandi aðilum og rannsókn sem ekki hefði verið unnt að vinna nema á mun lengri tíma.
- Forsætisráðuneytið hafnar því að ráðuneyti innan Stjórnarráðs Íslands hafi ekki nægilega yfirsýn yfir aðkeypta þjónustu. Hins vegar fellst ráðuneytið á að fjármálaráðuneytið þurfi að setja samræmdar reglur um notkun launakerfisins.
- Beiðni forsætisnefndar Alþingis, sem liggur til grundvallar skýrslu Ríkisendurskoðunar, er ítarlegri en fyrirspurn þingmannsins til forsætisráðherra, þar sem ekki var hægt að lesa út úr fyrirspurninni að óskað væri upplýsinga um tímabundin störf eða nefndalaun.
- Forsætisráðuneytið bendir því á að 4. kafli skýrslunnar um viðbótarbeiðni forsætisnefndar er í raun óháður því álitaefni hvort forsætisráðuneytið hafi svarað upphaflegri fyrirspurn með fullnægjandi hætti.
- Forsætisráðuneytið vill, þrátt fyrir að um sé að ræða viðbótarupplýsingar óháðar upphaflegu svari ráðuneytisins, benda á að framsetning í töflu 4.1 og 4.2 um tímabundin störf og nefndalaun getur gefið villandi mynd. Ráðuneytið telur að þar séu í raun að hluta til tiltekna greiðslur sem séu utan beiðni forsætisnefndar Alþingis. Er þarna m.a. blandað saman við greiðslum til starfsmanna sem voru í 100% starfi í ráðuneytum og voru ekki starfsmenn félagsvísindasviðs Háskóla Íslands á sama tíma. Þá liggja til grundvallar töflunum greiðslur sem komu fram í skriflegu svari forsætisráðherra og eru því tvíteknar í skýrslunni, sem gerir tölulegan samanburð einnig flókinn. Mikilvægt er að taka tillit til þessa þar sem hér er um umtalsverðar fjárhæðir að ræða.
- Forsætisráðuneytið telur mikilvægt að Alþingi og Stjórnarráðið eigi á næstu mánuðum samráð um breytt vinnubrögð við vinnslu fyrirspurna og svara við þeim.

### **Ábending 1 af hálfu Ríkisendurskoðunar**

*Skilning ráðuneyta á efni fyrirspurnar þarf að samræma*

Forsætisráðuneytið áréttar að skilningur ráðuneyta á efni fyrirspurnarinnar var samræmdur í öllum meginatriðum. Það var samræmdur skilningur ráðuneyta að afmarka bæri efni fyrirspurnarinnar við fastráðna starfsmenn félagsvísindasviðs Háskóla Íslands. Þannig var kennitölulisti sem forsætisráðuneytið fékk sendan frá Háskóla Íslands og notaður var í öllum ráðuneytum við vinnslu svarsins afmarkaður við þann hóp. Það var einnig sameiginlegur skilningur ráðuneyta að í þingfyrirspurninni væri einungis spurt um greiðslur vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, en hvorki greiðslur til einstaklinga sem væru eða hefðu verið í ráðningarsambandi við ráðuneyti né nefndarþóknanir. Þá var það loks samræmd afstaða ráðuneyta að ekki væri unnt að veita upplýsingar um greiðslur til félaga sem umræddir einstaklingar ættu hlut í, enda væru ekki fyrirbyggjandi upplýsingar í ráðuneytum um hvaða félög þar væri um ræða. Það er því afstaða forsætisráðuneytisins að skilningur ráðuneyta á efni fyrirspurnarinnar hafi í öllum aðalatriðum verið samræmdur. Þótt unnt sé að benda á einstök dæmi þess að svör ráðuneyta hafi ekki verið í fullu samræmi við þessa afmörkun, m.a. þannig að veittar voru ítarlegri upplýsingar en óskað var eftir, þá telur forsætisráðuneytið að það hafi sinnt samræmingarhlutverki sínu að því marki sem eðlilegt var og ráðuneytið hafði tök á. Forsætisráðuneytið áréttar í þessu sambandi jafnframt að það endurskoðaði ekki svör einstakra ráðuneyta, enda hafði það ekki upplýsingar, tæki eða efnislegar forsendur til þess.

### **Ábending 2 af hálfu Ríkisendurskoðunar**

*Forsætisráðuneytið þarf að hafa nauðsynlegar upplýsingar*

Það hefur verið grundvallarafstaða forsætisráðuneytisins að í þeim tilvikum þar sem þingfyrirspurnum er beint til forsætisráðherra og þær varða öll ráðuneyti þá sé það fyrst og fremst hlutverk ráðuneytisins að hafa milligöngu um að safna svörum ráðuneyta saman og birta þau með heildstæðum hætti í svari til Alþingis. Forsætisráðuneytið og Stjórnarráðið hefur litið svo á að hér væri um að ræða þjónustu við þingmenn og Alþingi þannig að heildstætt svar kæmi fram á einu þingskjali í stað 10, væri fyrirspurnum beint til allra ráðuneyta. Forsætisráðuneytið lítur með öðrum orðum svo á að svör einstakra ráðuneyta séu á ábyrgð þeirra sjálfra. Forsætisráðuneytið hefur eins og áður hefur komið fram ekki aðgangshemild að bókhaldskerfum annarra ráðuneyta og þar með ekki forsendur til að endurskoða upplýsingar sem þau veita um fjárhagsleg málefni. Vakín er athygli á því að aðeins eru tveir aðilar innan ríkiskerfisins sem hafa slíkar heimildir og eftirlitshlutverk, en það er annars vegar Ríkisendurskoðun og hins vegar fjármálaráðuneytið. Í því samhengi skal einnig bent á að Fjársýsla ríkisins, sem er undirstofnun fjármálaráðuneytisins, veitti forsætisráðuneytinu ekki aðgang að þeim fjárhagsupplýsingum sem sneru að öðrum ráðuneytum en því sjálfu. Sé fallist á þá afstöðu Ríkisendurskoðunar, sem sett er fram í þessari ábendingu, þarf að endurskoða það fyrirkomulag að forsætisráðuneytið taki að sér safna saman upplýsingum og svara þingfyrirspurnum af því tagi sem hér um ræðir og meta hvort koma megi á nýju og breyttu verklagi við framsetningu þingmanna á fyrirspurnum sem ná þvert á ráðuneyti.

### **Ábending 3 af hálfu Ríkisendurskoðunar**

*Bæta þarf yfirsýn ráðuneyta yfir aðkeypta þjónustu*

Eins og rakið er í almennum athugasemdum forsætisráðuneytisins síðar í skýrslunni áttu þau vandkvæði sem upp komu við vinnslu svars við fyrirspurninni flest, fyrir utan vandkvæði vegna ítrekaðra breytinga á fyrirspurn, rætur að rekja til þeirrar staðreyndar að spurt var um greiðslur vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu til hóps einstaklinga sem ráðuneytið hafði ekki upplýsingar um hverjir væru og því síður í hvaða hlutafélögum eða sameignarfélögum þeir ættu eða hefðu átt

hlut í. Forsætisráðuneytið hafnar því að ráðuneyti innan Stjórnarráðsins hafi ekki yfirsýn yfir verkefni sem unnin eru á þeirra vegum. Þvert á móti telur forsætisráðuneytið óhætt að fullyrða að ráðuneyti hafi almennt góða yfirsýn yfir þau verkefni sem þau láta vinna fyrir sig, óháð því hvort samið er við einstaklinga eða félög um vinnslu þeirra. Í því samhengi sem ábending Ríkisendurskoðunar er sett fram má ætla að það sé afstaða stofnunarinnar að í hvert skipti sem samið sé við einstakling um aðkeypta þjónustu eigi að krefjast þess að viðkomandi veiti ráðuneyti tæmandi upplýsingar um eign hans í einstökum félögum hverju nafni sem þau kunna að nefnast og með sama hætti eigi að krefjast þess, þegar samið er við félag, að það veiti upplýsingar um alla hluthafa þess, bæði einstaklinga og félög. Vandséð er hvaða tilgangi slíkt verklag og upplýsingasöfnun gæti þjónað nema ef vera skyldi til að unnt væri að svara þingfyrirspurnum af því tagi sem hér er til umfjöllunar. Hyggist Ríkisendurskoðun gera kröfu um slíkt verklag í framtíðinni þá er mikilvægt að fram komi og fyrir liggi nákvæmar leiðbeiningar um þetta efni, sem kynntar verði öllum ráðuneytum og ríkisstofnunum.

#### **Ábending 4 af hálfu Ríkisendurskoðunar**

*Setja þarf reglur um notkun launakerfis*

Forsætisráðuneytið gerir ekki athugasemd við þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Nánar er fjallað um viðbrögð forsætisráðuneytisins við skýrslu Ríkisendurskoðunar aftast í skýrslu þessari.

#### **Viðbrögð forsætisráðuneytisins við öðrum atriðum sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar.**

Auk þeirra atriða sem fram koma í viðbrögðum forsætisráðuneytisins við niðurstöðum og ábendingum Ríkisendurskoðunar framar í skýrslu þessari vill ráðuneytið koma eftirfarandi á framfæri:

#### **Almennar athugasemdir.**

Eins og fram kemur í inngangskafli í skýrslu Ríkisendurskoðunar er skýrslan unnin samkvæmt ósk forsætisnefndar Alþingis, en að beiðni Guðlaugs Þórs Þórðarsonar, alþingismanns, og er tilefni hennar svar forsætisráðherra við þingfyrirspurn alþingismannsins. Eins og skýrt kemur fram í skýrslunni var beiðni forsætisnefndar til Ríkisendurskoðunar efnislega nokkuð ítarlegri en sú þingfyrirspurn sem þó er tilefni skýrslugerðarinnar og telur forsætisráðuneytið mikilvægt að það sé haft í huga við lestur skýrslunnar.

Ljóst er að ýmis vandkvæði komu upp við vinnslu svars við fyrirspurninni. Þessi vandkvæði lutu annars vegar að því að efni fyrirspurnarinnar var breytt þrívægis af hálfu þingmannsins á vinnslutíma svarsins, sem er mjög óvenjulegt. Forsætisráðuneytinu er ekki kunnugt um fordæmi fyrir slíku þegar um svo flókna fyrirspurn sem hér um ræðir er að ræða. Ráðuneytin fengu því alls fjórar mismunandi útgáfur af fyrirspurninni til úrvinnslu, sem jók mjög hættuna á því að einhver mistök ættu sér stað við vinnslu og lokafrágang svars.

Hins vegar var fyrirspurnin mjög óvenjuleg að því leyti að hún beindist að hópi einstaklinga sem ráðuneytin höfðu ekki upplýsingar um hverjir væru og félaga í eigu þeirra, sem ráðuneytin höfðu enn síður upplýsingar um hver væru. Ráðuneytin voru því háð upplýsingagjöf frá utanaðkomandi

aðilum við vinnslu svars við fyrirspurninni. Brugðist var við þessu með því að óska eftir kennitölulista frá Háskóla Íslands yfir fasta starfsmenn félagsvísindasviðs. Til að afla upplýsinga um félög í eigu viðkomandi starfsmanna hefði í framhaldi af því þurft að óska eftir samkeyrslu á umræddum kennitölulista og hlutafélagaskrá og skrá yfir sameignarfélög. Eins og lýst er í skýrslunni taldi forsætisráðuneytið hins vegar ekki rétt, með hliðsjón af þeim þrönga tímafresti, 10 virkum dögum, sem ráðuneytum er gefinn í lögum um þingsköp Alþingis, að óska eftir slíkri samkeyrslu, enda lá þá jafnframt ljóst fyrir að ekki væri unnt að birta niðurstöður úr slíkri samkeyrslu nema rannsaka það jafnframt í hverju tilviki hvort viðkomandi starfsmaður hefði í reynd veitt þá aðkeyptu þjónustu sem samningur við viðkomandi félag kvað á um. Ljóst er að þessi upplýsingaöflun og rannsókn hefði seinkað því umtalsvert að unnt hefði verið að veita svar við fyrirspurninni. Forsætisráðuneytið bendir á, að þrátt fyrir að ekki hafi verið ráðist í umrædda rannsókn urðu nokkrar tafir á því að unnt væri að veita svar við fyrirspurninni, en það liðu 15 virkir dagar frá því að endanleg útgáfa af fyrirspurninni lá fyrir og þar til svar ráðuneytisins var birt á Alþingi og skýrist það af umfangi fyrirspurnarinnar og því flækjustigi sem við var að etja.

Til samanburðar og til vitnis um umfang fyrirspurnarinnar má benda á að það hefur nú tekið Ríkisendurskoðun, sem er sérhæfð eftirlitsstofnun á þessu sviði, rúmlega hálf tveggja ár að endurskoða svör ráðuneytanna. Þessi skýrsla staðfestir í raun að fyrirspurnin hefði í upphafi átt að vera í formi beiðni um skýrslu en ekki í formi þingfyrirspurnar með 10 virkra daga skilafresti.

Forsætisráðuneytið viðurkennir hins vegar að það voru mistök í framsetningu af þess hálfu að gera ekki fyrirvara og útskýra í svarinu af hverju greiðslur til félaga í eigu umræddra einstaklinga væru ekki tilgreindar í svarinu. Að sama skapi má fallast á það með Ríkisendurskoðun að það hefði verið skýrara að setja inn fyrirvara í svarið um aðra afmörkun á efni fyrirspurnarinnar sem lögð var til grundvallar, sbr. athugasemdir ráðuneytisins við ábendingu 1, jafnvel þótt hún teldist eðlileg og augljós.

Ráðuneytið telur að fullnægjandi skýringar hafi komið fram á því af hverju nokkrar greiðslur voru undanskildar í svari forsætisráðherra sbr. tafla 2.2 og er það í samræmi við það sem Ríkisendurskoðun staðfestir á tveimur stöðum í skýrslunni að embættið hafi enga ástæðu til þess að ætla að upplýsingum hafi vísitandi verið leynt í svarinu.

Þá telur ráðuneytið að hugsanlega hefði átt að undanskilja í svari fjármálaráðuneytisins 12 m. kr. greiðslur fjármálaráðuneytisins til Háskóla Íslands, sem ekki eru tengdar einstökum starfsmönnum félagsvísindasviðs, enda liggur ekki fyrir með fullnægjandi hætti hvaða starfsmenn unnu viðkomandi verkefni né í hvaða umfangi. Forsætisráðuneytið byggði hins vegar eins og fyrr segir á afmörkun og greiningarvinnu fjármálaráðuneytisins hvað það ráðuneyti varðaði á sama hátt og það byggði á greiningarvinnu annarra ráðuneyta að þessu leyti.

Fram kemur í skýrslunni: „Ríkisendurskoðun lítur svo á að beiðni forsætisnefndar sé nokkuð ítarlegri en fyrirspurn þingmannsins þar sem ekki er hægt að lesa út úr fyrirspurninni að óskað sé upplýsinga um tímabundin störf eða nefndarlaun.“

Í þessu samhengi vill ráðuneytið vekja athygli á mikilvægi þess að framsetning þingfyrirspurna og upplýsingabeiðna sé ávallt skýr og vönduð til að draga megi úr hættu á að villur komi upp við öflun, úrvinnslu og framsetningu upplýsinga.

Þá telur ráðuneytið að fullt tilefni sé til þess að skoða hvort ástæða sé til þess að Alþingi efli faglegan stuðning og aðstoð til þingmanna við afmörkun og skilgreiningar á hugtökum í fyrirspurnum almennt, þannig að lágmarka megi kostnað, tíma og/eða viðbótarfjárför við úrvinnslu þeirra, og greini betur en nú er gert í upphafi umfang þeirra.

Jafnframt hefur skrifstofa Alþingis staðfest í samskiptum við Stjórnarráðið að eðlilegt sé að ráðuneyti vinni skrifleg svör að því marki sem unnt er innan 10 virkra daga og sendi að þeim tíma liðnum einungis þær upplýsingar sem tekist hefur að vinna innan frestsins, enda þótt þær svari ekki fyrirspurn að fullu. Eðlilegt sé að þingmenn beini í framtíðinni umfangsmeiri fyrirspurnum til ráðherra í formi skýrslubeiðni. Forsætisráðuneytið tekur undir þennan skilning skrifstofu Alþingis en tekur fram að frestur til að skila skriflegum fyrirspurnum hefur nú verið lengdur í 15 daga í nýsamþykktum breytingum Alþingis á þingskapalögum.

Beiðni forsætisnefndar til Ríkisendurskoðunar um skýrslugerð þessa fjallar um að stofnunin fari yfir svör ráðuneytanna við fyrirspurn þingmannsins og því fjallar Ríkisendurskoðun ekki með beinum hætti um verklag hjá Alþingi við framsetningu fyrirspurna né setur fram ábendingar til þingsins hvað þetta varðar, þó það kunni að hafa verið tilefni til slíks. Á það er að vísu bent af hálfu Ríkisendurskoðunar að það kunni að hafa haft áhrif og aukið villuhættu að fyrirspurnin var prentuð upp þrisvar, þ.e. að forsendur breyttust eftir að fyrirspurnin kom fram. En í ljósi þeirra ábendinga og athugasemda Ríkisendurskoðunar sem fram koma með skýrum hætti í skýrslunni er einsýnt að Alþingi og Stjórnarráðið þurfa að huga að breyttu verklagi og ferli fyrirspurna. Þannig virðist eðlilegt að viðameiri fyrirspurnum frá þingmönnum er varða m.a. fjárhagsupplýsingar, gagnavinnslu og úrvinnslu úr bókhaldi ríkisins, bæði fjárhagskerfi og mannauðskerfi og ná þvert á öll ráðuneyti, verði framvegis beint til aðila sem eru sérhæfðir á þessu sviði og hafa viðeigandi aðgangs- og eftirlitshæfileikar, þ.e. til Ríkisendurskoðunar eða fjármálaráðuneytisins eftir atvikum og með aðkomu Fjárslu ríkisins eftir því sem þörf er á.

Forsætisráðuneytið hefur m.a. í samráði við önnur ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands þegar með bréfi til Alþingis í apríl sl. vakið athygli á framangreindum þáttum og lagt til að vinnubrögð og/eða löggjöf um form og efni skriflegra þingfyrirspurna verði tekin til gagngerrar endurskoðunar.

Í skýrslunni kemur fram það mat Ríkisendurskoðunar að sá ráðherra sem fyrirspurn, sem nær yfir svið fleiri ráðherra/ráðuneyta, er vísað til beri ábyrgð á að tryggja samræmdan skilning á efni fyrirspurnar og eigi að fara yfir og sannreyna töluleg svör þeirra. Forsætisráðuneytið hefur áður bent á að það sé skilyrði samkvæmt ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 49. gr. þingskapalaga að fyrirspurn sé beint til þess ráðherra sem ber ábyrgð á máli. Standist þessi ábending Ríkisendurskoðunar hins vegar efnislega er það engum vafa undirorpið að fyrirspurnum skal í meira mæli vísað til sérhvers ráðherra, sem einn getur í raun ábyrgt sín eigin svör, upplýsingar og skilgreiningar eðli málsins samkvæmt. Forsætisráðuneytið undirstrikar í þessu sambandi að forsætisráðuneytið hefur engan aðgang að rekstrarupplýsingum eða bókhaldi annarra ráðuneyta eða öðrum eftirlitstækjum eins og hins vegar Ríkisendurskoðun, fjármálaráðuneytið og Fjárslu ríkisins hafa. Ráðuneytið telur rétt að Alþingi hafi þetta í huga við framsetningu fyrirspurna í framtíðinni.

Forsætisráðuneytið ítrekar að 4. kafla skýrslunnar, um viðbótargreiðslur í beiðni forsætisnefndar, er í raun óháður upphaflegu svari ráðuneytisins við fyrirspurninni og því óháður öllum samanburði Ríkisendurskoðunar við upphaflegt svar. Þar sem um umtalsverðar fjárhæðir er að

ræða vill ráðuneytið engu að síður benda á að það telur að töflur 4.1 og 4.2 í skýrslunni geti gefið villandi mynd. Í skýrslunni segir réttilega á bls. 19 :”Ástæða er til að taka fram að taflan tekur m.a. til einstaklinga sem ekki voru samtímis í tímabundnu starfi hjá ráðuneyti og í föstu starfi hjá félagsvísindasviði Háskóla Íslands. Jafnframt koma fram í henni upplýsingar sem birtar voru í svari forsætisráðherra við fyrirspurn þingmannsins, þ.e. um 10 m. kr. eru tvíteknar í töflunni og svarinu.” Jafnframt segir á bls. 20 í skýrslunni varðandi töflu 4.2:”Eins koma fram í henni upplýsingar sem þegar hafa verið birtar í svari forsætisráðherra, þ.e. um 18 m. kr. eru tvíteknar í töflunni og í svarinu.”

Rétt er að benda á að þessi framsetning gerir allan tölulegan samanburð mjög flókinn.

Ríkisendurskoðun tilgreinir þannig í töflu 4.1 í ósundurgreinum tölum launagreiðslur til starfsmanna sem hugsanlega voru í fullu starfi í ráðuneytunum eingöngu og lenda inni í töflunni sem slíkir. Þannig er m.a. blandað saman í töflunni annars vegar greiðslum ráðuneyta til starfsmanna sem voru eingöngu í ráðningarsambandi við viðkomandi ráðuneyti og þáðu þar 100% laun og hins vegar greiðslum til sömu aðila síðar eftir að þeir réðu sig til starfa á félagsvísindasviði Háskóla Íslands. Forsætisráðuneytið telur að það hefði gefið gleggri mynd ef í töflunni hefðu einungis verið tilgreindar greiðslur ráðuneyta til utanaðkomandi sérfræðinga, sem voru starfsmenn félagsvísindasviðs Háskóla Íslands á þeim tíma sem verkefni var unnið. Ráðuneytið telur að í raun hafi ekki verið óskað eftir upplýsingum um launagreiðslur ráðuneyta til sinna eigin starfsmanna, enda þótt hinir sömu starfsmenn hafi síðar ráðið sig til félagsvísindasviðs.