

ÚTVISTUN VERKEFNA RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA

I.

Hugtökin „útvistun“ og „úthýsing“ munu vera þýðing á enska orðinu „outsourcing“ og vísa þau einkum til þess þegar stofnun eða fyrirtæki felur utanaðkomandi aðila að sinna fyrir sig tilteknum verkefnum eða þjónustu gegn greiðslu, ýmist til að styðja eigin rekstur eða til að losa sig undan verkefnum eða þjónustu. Hugtakið nær t.d. jafnt yfir það þegar opinber stofnun kaupir af utanaðkomandi aðila að sinna tölvuþjónustu fyrir sig, ræsta húsnæði eða reka mötuneyti og það þegar stjórnvöld gera formlega samninga við einkaaðila um að veita almenningi þjónustu af einhverju tagi gegn greiðslu, t.d. að reka skóla eða hjúkrunarheimili.

Það er kunnara en frá þurfi að segja að síðustu 10-15 árin hafa stjórnvöld lagt æ ríkari áherslu á gerð þjónustusamninga. Á árinu 1995 samþykkti þáverandi ríkisstjórn nýja stefnu sem hún nefndi nýskipan í ríkisrekstri. Í henni fólst m.a. endurskoðun og endurmat á hlutverki og þjónustu ráðuneyta sem kaupenda þjónustu og hvatning til ríkisaðila að fela einkaaðilum á grundvelli útboða að taka að sér rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs. Allt var þetta gert undir því yfirskeyni að stuðla að hagkvæmari ríkisrekstri. Lagaheimildir til þessa voru hins vegar nokkuð brotakenndar og fátæklegar á þessum tíma. Lagaumhverfið stóð með öðrum orðum í vegi fyrir þessari þróun.

Um miðjan síðasta áratug voru í gildi tugir samninga um rekstrarverkefni sem menn gerðu sér vissulega grein fyrir að hvíldu ekki á traustum lagaheimildum. Fjármálaráðuneytið hafði því sannanlega mikinn áhuga á því að skjóta styrkari lagastoðum undir þá og greiða jafnframt leið nýrra samninga um rekstrarverkefni. Þetta tengdist auðvitað mjög aukinni áherslu stjórnvalda á það að auka sveigjanleika og hagræða í ríkisrekstri með því að vista út verkefnum og þjónustu, einkavæða o.s.frv. Nálgun ráðuneytisins var í meginatriðum sú að leggja áherslu á að afla almennrar og opinna heimildar til þess að gera samninga sem væru bundnir til lengri tíma en fjárhagsársins. Þá lagði ráðuneytið áherslu á að samninga af þessu tagi yrði að taka til umfjöllunar við afgreiðslu fjárlaga og laga þá að fjárheimildakerfinu.

Við hjá Ríkisendurskoðun erum ekki alveg ókunnugir útvistun verkefna. Segja má með nokkrum rétti að stofnunin hafi á sinn hátt verið nokkur frumkvöðull á þessu sviði því hún hefur um áratugaskeið samið við sjálfstætt starfandi endurskoðendur um að þeir taki þátt í því að leysa af höndum lögbundið meginviðfangsefni stofnunarinnar að endurskoða reikninga ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja. Þetta er gert á grundvelli beinnar heimildar í lögum um stofnunina og hefur henni verið beitt frá upphafi. Þannig var endurskoðun ríkisbankanna boðin út á sínum tíma í kjölfar þess

að þeim var breytt í hlutafélög. Þetta voru auðvitað geysilega stór verkefni á okkar mælikvarða og eru í sjálfu sér ágæt dæmi um hentug verkefni til útvistunar.

Munurinn á þessari úthýsingu og t.d. úthýsingu félagslegrar þjónustu er hins vegar sá að þiggjendur þjónustunnar, þ.e. þeir ríkisaðilar sem eru endurskoðaðir, eru innan búðar hjá ríkinu en ekki einstaklingar eða aðrir einkaréttarlegir aðilar utan þess. Staða Ríkisendurskoðunar gagnvart þeim sem eru endurskoðaðir er hins vegar nokkuð svipuð og staða þeirra sem veita þjónustu samkvæmt þjónustusamningi. Hún ber t.d. ábyrgð á verkinu enda má líta svo á að undirverktaki sinni því fyrir hennar hönd.

Með fjárreiðulögum frá 1997, sem höfðu verið í smíðum um nokkurra ára skeið, má segja að náðst hafi veruleg réttarbót á þessu sviði. Eins og þið þekkið þá mega stjórnvöld á grundvelli 30. gr. þeirra gera bæði verksamninga og samninga um rekstrarverkefni, enda sé áætlað fyrir því í fjárlögum. Undir þessa heimild falla einnig samningar um einkaframkvæmd. Með henni er átt við að samið er við einkaaðila um að taka að sér þjónustuverkefni sem krefst umtalsverðrar fjárfestingar. Því er samningstíminn oft mjög langur, jafnvel nokkrir áratugir. Samningurinn við hjúkrunarheimilið Sóltún er ágætt dæmi um þessa tegund samnings. Jafnframt er sett það skilyrði að einkaaðilum verði með svona samningum aldrei falið opinbert vald. Til slíks þarf jafnan sérstaka lagaheimild.

Fjárhagslegt umfang útvistunarverkefna fer mjög vaxandi hér á landi. Árið 2005 greiddi ríkið um 16 ma.kr. vegna um 160 þjónustusamninga til langs tíma. Heildarskuldbinding þess nam 50 ma.kr. fyrir tímabili 2005-2008. Þessir samningar ná yfir mjög vítt svið, allt frá rekstri háskóla og framhaldsskóla, óperu- og leiklistarstarfsemi, stoðþjónustu bændasamtaka, neyðarsímsvörunar, meðferðarheimila fyrir börn og unglinga, þjónustu við fatlaðra eins og rekstur svæðisskrifstofa, vistheimila og vinnustaða, sjúkraflutninga á landi og með flugi, heilsugæslustöðva og neyðarvaktar lækna, endurhæfingarmiðstöðva, áfengis- og vímuefna meðferðar og rekstur hjúkrunarheimila.

II.

Það er stundum haft á orði að með útvistun megi nýta sér kosti einkaframtaxsins án þess að einkavæða þjónustuna. Einkaaðilum sé þannig falið að fullnægja félagslegum markmiðum ríkisins á viðskiptalegum forsendum. Ávinningurinn getur m.a. verið falinn í að auka svigrúm fyrir nýjungar, sérstaklega ef verksala er látið eftir að finna nýjar lausnir og er ekki heftur of mikið með nákvæmum samningum. Ef verkefnið er boðið út getur samkeppni á milli bjóðenda lækkað verð. Ákveðið hagræði getur líka náðst með því að samreka verkefnin með annarri starfsemi verksala. Við byggingu mannvirkis og rekstur starfseminnar sem þar fer fram gæti t.d. falist hagkvæmni í því að einn og sami aðili tengi saman hönnun, byggingu og rekstur.

Því er hins vegar ekki að neita að ákveðnir ókostir geta fylgt útvistun verkefna. Slíkt felur stundum í sér minni sveigjanleiki til að mæta breyttum kröfum og þörfum, sérstaklega þegar samið er til langs tíma. Stjórnvöld hafa þá minni stjórn á verkefninu eftir að það er komið í gang og geta orðið mjög háð þeim aðila sem þau eiga viðskipti

við. Það getur t.d. verið erfitt að taka á málum ef verksalinn bregst með einhverjum hætti. Þá fylgir líka kostnaður við að efna til útboðs, gera samninga og hafa eftirlit með þeim. Sá kostnaður getur orðið hlutfallslega hár ef verkefni eru ekki því stærri. Þá er heldur ekki alltaf um það að ræða að margir aðilar séu færir um að bjóða í verkefni. Stundum er líka erfitt að skilgreina nákvæmlega þjónustuna sem veita á og jafnvel er til í dæminu að þegar byrjað er á því séu gerðar of miklar kröfur með tilheyrandi kostnaði.

Í nýlegum fyrirlestri bresks prófessors, Julinan Le Grand, við Háskóla Íslands kynnti hann til sögunnar fjórþætt viðmið sem mætti nota til að skoða samskipti og hvatningu þeirra sem veita opinbera þjónustu. Gamla viðmiðið, byggir á trausti og felst í því að stjórnvöld leggja til fé og treysta síðan fagfólkinu til að verja því almenningi til hagsbóta. Læknirinn t.d. hámarkar hag sjúklingsins með því að veita honum bestu mögulega þjónustu. Þegar upp vakna spurningar um hvort fagfólkið gæti alltaf og eingöngu hagsmuna skjólstæðinganna, t.d. hvort læknarnir séu kannski orðnir of uppteknir af eigin hag, gerir vantraust vart við sig. Þá eru innleiddar reglur, verkferlar, árangursmarkmið og árangursmælingar ásamt nauðsynlegu eftirlit og viðurlögum. Slíkt fyrirkomulag getur virkað ágætlega. Þriðja þróunarstigið er þegar farið er að kanna hug notenda þjónustunnar og hvað þeir hafa til málanna að leggja og loks að gefa notendum kost á að velja og hafna. Að mati prófessors Le Grand hafa allar þessar leiðir sína kosti og galla og það eru einnig margir möguleikar á útfærslu þeirra. Hvort á t.d. frekar að niðurgreiða þjónustu eða styrkja fólk með fjárframlagi til að kaupa hana á markaði?

Umboðsmaður Alþingis hefur nokkrum sinnum á liðnum árum vakið máls á atriðum sem hafa ber í huga og verða að vera í lagi þegar samið er um að einkaaðilar sinni lögbundnum verkefnum ríkisins. Í umfjöllun sinni hefur hann lagt ríka áherslu á að þegar samið er við einkaaðila um að þeir sinni verkefnum opinberra aðila, þá verði að koma fram með skýrum hætti hvaða þjónustu og fyrirgreiðslu borgararnir eigi kröfu á. Einkum er þörf á þessu þegar um er að ræða viðfangsefni þar sem reynir á ákvarðanir sem teljast stjórnsýsluákvæðanir í merkingu stjórnsýslulaga þegar stjórnvöld taka þær. Mjög mikilvægt sé að skýr afstaða sé tekin til þess í slíkum samningum hver réttarstaða borgaranna sé að þessu leyti og hvert þeir geti vísað ágreiningsefni um rétt til þjónustunnar eða fyrirgreiðslunnar og inntak hennar. Nægir í þessu efni að vísa í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2006. Ég tek heils hugar undir með umboðsmanni um þörfina á því að mælt sé skýrt og skilmerkilega fyrir um skyldur og réttarstöðu þeirra sem taka að sér rekstrarverkefni, valdsvið þeirra gagnvart neytanda þjónustunnar, almenn skilyrði sem hann þarf að uppfylla og eftirlit það sem hann þyrfti að hlíta. Að öðru leyti vík ég mér undan að fjalla um þennan þátt málsins, þ.e. spurningar um réttarstöðu og réttarvernd þeirra sem þjónustu njóta, enda á ég von á því að Ragnar fjalli frekar um þá hlið málsins.

III.

Um eftirlit með verkefnum sem útvistað er og fyrirkomulag þess er það að segja að verkkaupa ber vitaskuld að hafa eftirliti með framkvæmd samnings eða fela öðrum að sinna því. Þá hefur Ríkisendurskoðun jafn rúmar eftirlitsheimildir gagnvart

rekstrarverkefnum og hefðbundnum ríkisstofnunum og er bæði í reglum og samningum minnt á þær.

Þó mælt sé fyrir um eftirlit með samningum hygg ég að það sé e.t.v. sá þáttur í þessari framkvæmd sem er hvað brotakenndastur. Frumeftirlitsskylda hvílir eins og áður segir á verkkaupandanum. Ríkisendurskoðun getur komið að þessum samningum úr nokkrum hornum, þ.e. bæði sem fjárhagsendurskoðandi, eftirlitsaðili með reikningagerð á hendur ríkinu og loks getur hún gert stjórnsýsluathuganir á svona verkefnum.

Oftar en ekki heyrast verkefni af þessu tagi líka undir fageftirlitsstofnanir, eins og Landlækni og vinnueftirlit. Slíkt eftirlit er hins vegar ekki bundið því að um þjónustusamning sé að ræða.

Ég hygg að í sjálfu sér séu eftirlitsheimildirnar sem slíkar nokkuð rúmar. Hvort þeim sé beitt er annað mál. Í handbók fjármálaráðuneytisins um þjónustusamninga frá 2005 er lögð rík áhersla á samstarf aðila samningsins, og að eftirlit verkkaupa sé algjörlega óháð eftirliti annarra stofnana eins og t.d. Ríkisendurskoðunar.

Um eftirlit með réttindum notenda þjónustunnar er lítið fjallað í þeim gögnum sem ég hef hér minnst á. Án þess að hafa kannað það sérstaklega hygg ég að helsta brotalömin í eftirlitinu kunni einmitt að vera í þessum punkti. Kvartana- og kæruleiðir eru væntanlega svipaðar þegar um er að ræða rekstrarverkefni þar sem einkaaðilum er falið stjórnsýsluvald eins og raunin getur verið í heilsu- og menntageiranum.

IV.

Eins og fram hefur komið hefur hið opinbera útvistað fjölmörgum verkefnum á liðnum árum og er miklum fjármunum varið til þeirra þjónustukaupa.

Í greinargerð Ríkisendurskoðunar frá fyrri hluta árs 2007 um skuldbindandi samninga ráðuneyta og styrkveitingar ríkissjóðs á árinu 2006 kom fram að heildarfjöldi samninga var 195 og fjöldi styrkja tæplega 1900. Í framhaldi af þessari samantekt ákvað Ríkisendurskoðun að kanna faglegt og fjárhagslegt eftirlit með þessum samningum og styrkjum. Valdir voru 17 samningar og 11 styrkir.

Fjárhagseftirlit fólst m.a. í kröfu um skil á ársreikningi. Af þeim 17 samningum sem til skoðunar voru höfðu aðeins 7 þeirra skilað ársreikningi í byrjun árs 2008. Almennt má segja að samningar hafi ekki verið boðnir út.

Ríkisendurskoðun hefur einnig metið formleg gæði samninganna. Helstu kröfur sem gera verður til þeirra snúa að markmiðssetningu, umfangi þjónustu, faglegu og fjárhagslegu eftirliti með framkvæmd þeirra, upplýsingaskyldu verksala, meðferð ágreiningsmála og viðbrögðum við vanefndum, bókhaldi og gæðum þjónustu. Ég tel að formleg gæði samninganna séu afar misjöfn og ekki verði dregin heildarmynd af þeim.

Helstu brestir á formlegum gæðum samninganna felast annars vegar í óljósri og oft óraunhæfri markmiðssetningu sem veldur því að erfitt er að meta árangur þeirra og hins vegar í skorti á faglegu eftirliti með þeim eða kröfu um tiltekin gæði veittrar þjónustu. Ég tel að töluverðir brestir séu á formlegum gæðum allmargra samninga og af þeim sökum er erfitt að meta árangur af þeim.

Styrkirnir 11 sem hér eru til umfjöllunar byggja ekki á formlegum samningum um veitta þjónustu og eru því ekki skuldbindandi til framtíðar. Þó er ríkið í flestum tilvikum að kaupa tiltekna þjónustu af ýmsum félagasamtökum og hefur jafnvel gert um margra ára skeið. Ekki verður séð að styrkirnir séu almennt ólíkir ýmsum samningum sem ríkið hefur gert við einkaaðila um ákveðna þjónustu. Því er ekki ljóst hvers vegna um styrki er að ræða í stað formfastari samninga. Það er því ljóst að enn á stjórnarsýslan nokkuð í land með að teljast hæf til að sinna hlutverki kaupanda á markaði.

Á borð okkar hjá Ríkisendurskoðun hafa komið til skoðunar nokkur mál sem tengjast útvistun verkefna. Þar má nefna fyrst Byrgis málið sem vakti mjög mikla athygli og sóttu rúmlega 4 þúsund manns skýrslu Ríkisendurskoðunar um hana á netinu. Á árinu 2005 greiddi ríkissjóður tæpar 40 m.kr. til Byrgisins þó að enginn þjónustusamningur hefði verið gerður og ekkert faglegt né fjárhagslegt eftirlit væri með starfseminni. Þó að þetta mál sé ekki dæmigert sýnir þetta eigi að síður veikleika í kerfinu. Hér var verið að veita einstaklingum tiltekna þjónustu fyrir ríkisfé.

Annað dæmi er ný skýrsla Ríkisendurskoðunar um samning fjármálaráðherra og Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar um að Þróunarfélagið hafi umsýslu með fasteignum á varnarliðssvæðinu, þar á meðal sölu þeirra. Þar er m.a. hugað að stjórnarsýslu forsvarsmanna félagsins, hvort vanhæfisreglur stjórnarsýsluréttar hafi verið í heiðri hafðar, heimild til sölu eigna hins opinbera, útboðsskyldu o.fl.

IV.

Hér má í lokin spyrja: Hvað er lýðræðisleg ábyrgð og hvað er pólitísk ábyrgð? Í sem skemmstu máli má segja að lýðræðisleg ábyrgð sé það að valdhafar þurfa að sækja umboð sitt til kjósenda á kjördegi. Pólitísk ábyrgð er hins vegar það að ráðherra þarf að sækja umboð og stuðning til samflokksfólks og samstarfsaðila í ríkisstjórn, þarf að hafa traust beggja. Að minni hyggju hefur útvistun engin áhrif á þetta. Ráðherrann ber jafnmikla lýðræðislega og pólitíska ábyrgð hvort sem ríkisstofnun undir honum á í hlut eða einkafyrirtæki sem hann hefur gert samning við. Ef ríkisforstjóri klúðrar málum getur ráðherra áminnt hann eða vikið frá störfum að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Ef einkafyrirtæki klúðrar málum getur ráðherrann rift samningi þó það geti verið bæði flókið og erfitt. Lýðræðisleg og pólitísk ábyrgð ráðherrans er sú sama, þ.e. hann þarf í báðum tilvikum að svara fyrir gjörðir sína gagnvart kjósendum og samstarfsmönnum.

Erindi flutt á aðalfundi Íslandsdeildar norræna stjórnarsýslusambandsins, 10. apríl 2008.