

# **Þjónustusamningar**

## **Handbók**

Þjónustusamningar. Handbók, janúar 2005

ISBN 9979-820-57-8

© 2005 Fjármálaráðuneytið

Prentsmiðja: Gutenberg

Umbrot: Gutenberg

Ljósrit á forsíðu: SMS – Stafræna myndasafnið

Upplýsingar um útgáfur fjármálaráðuneytisins er að finna á vefsíðunni  
<http://www.fjarmalaraduneyti.is>

# Efnisyfirlit

Formáli	3
1 Inngangur	6
2 Yfirlit	8
2.1 Mikilvæg atriði	8
2.2 Stefna stjórnvalda um þjónustusamninga	9
2.3 Viðskiptaleg og lögfræðileg atriði	9
2.4 Stjórnun samninga	10
2.5 Líftími samninga	11
2.5.1 Undirbúningur – frumathugun – heimildir	11
2.5.2 Samningsdrög - útboðsgögn	12
2.5.3 Val á samstarfsaðila - útboð	13
2.5.4 Viðræður um samning - samningsgerð	13
2.5.5 Samstarf um framkvæmd samnings - eftirlit	14
2.5.6 Úttekt á samningi	14
2.5.7 Lok samnings og framhald verkefnis	14
3 Lög og reglur um þjónustusamninga	15
3.1 Lög og reglur sem um þjónustusamninga almennt	15
3.2 Tilgangur 30. gr. fjárreiðulaga	16
3.3 Gildissvið 30. gr. fjárreiðulaga	18
3.4 Verkefni sem fela í sér stjórnvaldsákvarðanir	18
3.5 Samkomulag um skilyrtan styrk	19
3.6 Málsmeðferð við undirbúning samninga	21
4 Skipulag vinnu við þjónustusamning	22
4.1 Stjórnkerfi verkefnis	22
4.1.1 Verkefnishópur	22
4.1.2 Val á þátttakendum í verkefnishóp	22
4.1.3 Stærð verkefnishóps	23
4.1.4 Áhrif þjónustusamninga á innra skipulag	23
4.2 Skipulagning undirbúningsvinnunnar	24
5 Frumathugun	25
5.1 Greinargerð um frumathugun	25
5.2 Samningsmarkmið ríkisaðila sem kaupir þjónustu	26
5.2.1 Hagkvæmni samnings	26
5.2.2 Mat á fjárhagslegri hagkvæmni	28

5.3	Mat á þörf fyrir rekstrarverkefni	28
5.4	Heimild til að gera samning	29
6	Efni þjónustusamnings	31
6.1	Skilgreining verkefnis	31
6.1.1	<i>Þörf, tilgangur og markmið</i>	32
6.1.2	<i>Að lýsa þjónustu í samningi</i>	32
6.1.3	<i>Notendur og réttur þeirra</i>	36
6.1.4	<i>Gæði þjónustu</i>	36
6.1.5	<i>Umfang verkefnis</i>	37
6.1.6	<i>Eignarréttur og höfundarréttur</i>	37
6.2	Kröfur til verksala	38
6.3	Kostnaður, fjármögnun og greiðslur	39
6.3.1	<i>Kostnaðaráætlun við undirbúning samnings</i>	39
6.3.2	<i>Greiðslur verkkaupa</i>	40
6.3.3	<i>Tímasetning greiðslna</i>	41
6.3.4	<i>Ráðstöfun afgang og eigna og meðferð taps</i>	41
6.3.5	<i>Heimild verksala til að framselja samning</i>	42
6.4	Óvissa og áhætta	43
6.4.1	<i>Greining á óvissu og áhættuþáttum</i>	43
6.4.2	<i>Dregið úr óvissu við undirbúning samnings</i>	44
6.4.3	<i>Verðleiðréttingar</i>	45
6.5	Tímalengd samnings	46
6.5.1	<i>Stuttur samningur</i>	46
6.5.2	<i>Langur samningur</i>	47
6.6	Samstarf og eftirlit með samningi	47
6.6.1	<i>Tilgangur með samstarfi og eftirliti</i>	47
6.6.2	<i>Skipulagning samstarfs</i>	48
6.6.3	<i>Kostnaður við eftirlit og samskipti</i>	49
6.6.4	<i>Samstarf á samningstíma</i>	49
6.7	Dæmi um það sem gæti farið úrskeiðis	50
6.8	Breyttar forsendur	51
6.9	Meðferð ágreinings	51
7	Val á samstarfsaðila	54
7.1	Aðferðir við að koma á samningi	55
7.2	Útboð og fjölgun valkosta	55
7.3	Viðræður um samning	56


8	Úttekt og mat á framhaldi verkefnis .....	59
8.1	Úttekt .....	59
8.2	Lok samnings og framhald verkefnis .....	60
Fylgiskjal 1.	Greinargerð um frumathugun .....	61
Fylgiskjal 2.	Skilyrði sem þjónustusamningar þurfa að uppfylla ...	63
Fylgiskjal 3.	Efni verklýsingar .....	64
Fylgiskjal 4.	Dæmi um uppbyggingu þjónustusamnings .....	66
Fylgiskjal 5.	Gátlisti vegna eftirlits með þjónustu .....	69
Fylgiskjal 6.	Gátlisti vegna úttektar á samningi .....	71
Fylgiskjal 7.	Ákvæði 30. gr. fjárreiðulaga .....	72
Fylgiskjal 8.	Reglugerð nr. 262/1999, um þjónustusamninga .....	73
Fylgiskjal 9.	Skyldur og heimildir Ríkisendurskoðunar .....	75
Fylgiskjal 10.	Heimildir .....	77



## Formáli

Það færirst í vöxt að ríkið kaupi þjónustu af einkaaðilum vegna eigin nota eða feli þeim að veita almenningi og fyrirtækjum þjónustu fyrir sína hönd. Þessi þróun er afar jákvæð enda býr einkarekstur oft yfir þekkingu, reynslu og sveigjanleika sem nýta má til að veita sameiginlega þjónustu á hagkvæman hátt. Um þetta samstarf ríkis og einkaaðila þarf að gera samninga svo báðir viti hvaða skyldur þeir bera, enda eru oft háar fjárhæðir og miklir hagsmunir í húfi. Unnið hefur verið ötullega að því að bæta samninga og auka þekkingu á þjónustukaupum á síðustu árum. Í þessari handbók er reynslan af þessu starfi dregin saman. Fjallað er um ferlið frá því að undirbúningur fyrir samning hefst og þar til samningstíminn er runninn út og bent á atriði sem þarf að huga að. Það er von mín að handbókin auðveldi ráðuneytum og stofnunum að efla kaup á opinberri þjónustu.

Janúar 2005







# I Inngangur

Tilgangur þessa rits er að leiðbeina um gerð og framkvæmd þjónustusamninga sem gerðir eru skv. 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Fjallað er um heimildir ríkisaðila til að gera slíka samninga, kröfur sem þeir þurfa að uppfylla og annað sem getur stuðlað að góðum samningi. Áhersla er lögð á samninga sem fela í sér að einkaaðili annist þjónustu við þriðja aðila þótt leiðbeiningarnar gagnist einnig vegna samninga um stoðþjónustu og samninga sem ríkisaðilar gera sín á milli. Lýst er ferlinu frá undirbúningi samnings þangað til samningi er lokið eins og það snýr að ríkisaðila sem kaupir þjónustu samkvæmt samningi og bent á helstu atriði sem huga þarf að.

Á síðustu árum hefur orðið algengara að ríkisstofnanir og ráðuneyti kaupi þjónustu af einkaaðilum eða öðrum ríkisaðilum í stað þess að láta starfsfólk sitt annast hana. Þróunin hjá ríkinu er að mörgu leyti svipuð og hjá fyrirtækjum á markaði sem reyna að einbeita sér að sérsviði sínu og kaupa þess vegna ýmsa stoðþjónustu af sérhæfðum fyrirtækjum í stað þess að byggja hana upp sjálf. Ríkið hefur að auki langa reynslu af því að fela einkaaðilum að veita ýmsa almannaþjónustu gegn greiðslu úr ríkissjóði. Oft er um að ræða viðkvæma persónulega þjónustu sem krefst sérþekkingar, nærgætni og stöðugleika. Stærstu rekstrarsamningarnir sem ríkið hefur gert eru um endurhæfingarþjónustu, framhaldsskóla- og háskóla-kennslu, hjúkrunarþjónustu, óperuflutning, rekstur verndaðra vinnustaða, sjúkraflutninga, ferjurekstur og heilsugæsluþjónustu. Áætlað er að ríkið greiði á árinu 2005 um 16 milljarða króna vegna rekstrarsamninga sem taldir eru upp í greinargerð fjárlagafrumvarps og að heildarfjárskuldbinding samkvæmt þeim sé um 50 milljarðar króna árin 2005–2008. Það er því mikið í húfi og áriðandi að vanda samninga.

Form og efni samninga um þjónustu og verkkaup ríkisins hafa þróast mikið á síðustu árum, ekki síst eftir tilkomu 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins sem hér á eftir verða nefnd fjárreiðulög. Í lagagreininni er ríkisaðilum veitt heimild til að gera samninga til nokkurra ára í senn að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Ákvæði 30. gr. fjárreiðulaga gilda um samninga:

- sem eru gerðir til lengri tíma en eins árs
- um verklegar framkvæmdir eða
- rekstur á verkefni
- sem ríkið þarf að kaupa vegna eigin starfsemi
- eða felur í sér lögboðna þjónustu við þriðja aðila,
- enda sé fjárveiting fyrir hendi.

Ástæða er til að vekja athygli á að 30. gr. fjárreiðulaga gildir ekki um árangursstjórnunarsamninga sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera sín á milli þótt þeir geti fjallað um þjónustu stofnana. Þjónustusamningar byggjast á heimild í lögum og

eru því venjulegir löggerningar þar sem vísa má ágreiningi til dómstóla og vanefndir geta leitt til tiltekinna réttarúrræða. Árangursstjórnunarsamningar byggjast á hinn bóginn á ríkisstjórnarsamþykkt. Þeir fjalla um stjórnunarmál og samskiptaferli milli ráðuneytis og stofnunar, hafa ekki í för með sér lagalegar skuldbindingar, breyta ekki lögbundnum skyldum ráðuneyta gagnvart ríkisstofnunum og ágreiningi verður ekki vísað til dómstóla.

Þá er einnig rétt að vekja athygli á því að ríkisaðilar veita í nokkrum tilvikum styrki til ýmissa verkefna á vegum einkaaðila og setja skilyrði um ráðstöfun þeirra. Uppfylli verkefnið ekki skilyrði 30. gr. fjárreiðulaga verður ekki gerður bindandi samningur um þjónustu- eða verkkaup skv. þeirri lagagrein og því verður að gera fyrirvara um fjárveitingar.

Efnisskipan er þannig að næst kemur yfirlitskafla þar sem stiklað er á helstu atriðum sem huga þarf að við undirbúning og framkvæmd þjónustusamninga. Í þriðja kafla er fjallað um lagalegar heimildir ríkisaðila til að gera þjónustusamninga og helstu reglur. Í fjórða kafla er farið yfir skipulag vinnu við samninga. Fimmti kafla er um frumathugun sem skylt er að gera vegna nýrra samninga. Sjötti kafla fjallar um efni þjónustusamnings. Þar er m.a. rætt um skilgreiningu á þjónustu, kröfur, greiðslur, mat á áhættu, tímalengd, samstarf um samning og viðbrögð við breyttum forsendum. Í sjöunda kafla er rætt um val á samstarfsaðila og viðræður um samning. Áttundi kafla er síðastur og fjallar hann um úttekt á samningi, samningslok og framhald verkefnis. Síðast í heftinu eru fylgiskjöl með gátlistum, ákvæðum laga og reglugerða og heimildaskrá.

Leifur Eysteinnsson viðskiptafræðingur tók handbókina saman en ýmsir hafa komið með góð ráð og ábendingar. Í bókinni er lögð mismikil áhersla á einstaka þætti ferlisins frá upphafi til loka samnings. Þannig er til dæmis mun meira fjallað um viðskiptalega hlið samninga en lagalega hlið þeirra og ítarlega um undirbúning samninga með tilliti til efnisinnihalds og eftirlits en um val á samstarfsaðila. Þeim sem vilja kynna sér efnið nánar eða skylt efni er bent á bækur Páls Sigurðssonar, *Samningarétt* og *Verksamninga* sem fjalla um lagalegar hliðar samninga. Þá hefur fjármálaráðuneytið gefið út nokkur rit sem geta gagnast þeim sem taka þátt í gerð þjónustusamninga: *Einkaframkvæmd*, *Kaup á ráðgjöf*, *val á ráðgjafa* og *Handbók um opinber innkaup* og fjárlaga- og hagsýslustofnun gaf út ritið *Samningagerð um hagræðingu og rekstrarráðgjöf*. Vegagerð ríkisins gefur út *Leiðbeiningar og reglur við gerð útboðslýsinga* vegna vegaframkvæmda. Efnahags- og samvinnustofnunin, OECD, gaf á árinu 1997 út *Best Practice Guidelines for Contracting out Government Services*. Að lokum er bent á heimildir í fylgiskjali 10.

## 2 Yfirlit

Í þessum kafla er fyrst stiklað á mikilvægum atriðum sem hafa þarf í huga við undirbúning og framkvæmd þjónustusamninga. Þar á eftir eru efnisatriði samninga flokkuð í lagaleg atriði og viðskiptaleg en í ritinu er aðallega fjallað um viðskiptaleg atriði. Í framhaldi af því er rætt um stjórnun samninga og hlutverk verkkaupa. Að lokum er farið yfir líftíma samninga frá því að undirbúningur hefst og þar til samningi er lokið.

### 2.1 Mikilvæg atriði

Samningar eru gerðir í þeim tilgangi að ná fram ákveðnum markmiðum sem aðilar geta sameinast um enda þótt markmið þeirra og hagsmunir fari ekki endilega saman að öðru leyti. Þeir verða tæplega gerðir nema bæði verkkaupi og verksali sjái sér hag í þeim. Samningar fela almennt í sér gagnkvæmar eða nátengdar viljayfirlýsingar eða loforð og byggjast á gagnkvæmu trausti aðila.

Þjónustusamningar eru viðskiptasamningar. Þeir eru löggerningar sem fela gjarnan í sér skuldbindingar og mikilvæga hagsmuni. Verksali lofar að veita ákveðna þjónustu gegn loforði um greiðslu frá verkkaupa. Gagnkvæmar skuldbindingar eru margvíslegar og er afar mikilvægt að lýsa þeim vandlega til að koma í veg fyrir ágreining við framkvæmd samnings. Standi aðili ekki við skuldbindingar getur hann átt von á að sæta ábyrgð vegna vanefnda í samræmi við lög. Við þetta bætist að þjónustusamningur losar stjórnvöld ekki undan lögbundinni, siðferðilegri eða pólitískri ábyrgð.

Vegna þess hversu mikið getur verið í húfi er afar mikilvægt að vanda samninga svo að þeir séu eins skýrir og unnt er. Þar sem aldrei er hægt að sjá allt fyrir, sem gæti gerst á samningstímanum, er mikilvægt að undirbúa samninginn vel, vanda val á verksala og reyna að byggja upp gott samstarf meðan á framkvæmd verkefnisins stendur þannig að þjónustan verði löguð að breyttum forsendum eftir því sem þarf. Almennt ætti að leggja áherslu á þjónustuna sem slíka en ekki aðferðina við að veita hana og skipuleggja fyrir fram hvernig samstarfi um samning skuli hagað með tilliti til nauðsynlegra breytinga, sérstaklega í þeim tilvikum sem samningstími er langur. Eftirfarandi atriði skipta höfuðmáli:

- Í samningi þarf að vera greinargóð lýsing á þjónustunni, umfangi hennar og gæðum. Ganga ætti út frá þörfum og væntingum notenda þegar lýsingin er samin og búa þannig um hnútana að framkvæmd verkefnisins sé í samræmi við lög og reglur. Hafa þarf eðli þjónustunnar í huga enda oft um að ræða viðkvæma persónulega þjónustu sem krefst stöðugleika en þarf jafnframt að vera sveigjanleg svo að hún þróist og lagi sig að breyttum aðstæðum og einstaklingsbundnum þörfum.
- Gera þarf á skýran hátt grein fyrir heildarfjárskuldbindingu ríkisins vegna samningsins ásamt einingarverði eftir því sem frekast er unnt. Einnig þarf að

fjalla um áhrif verðlagsþróunar á samninginn. Tryggja þarf að fjármagn sé fyrir hendi áður en samningur er undirritaður.

- Samningur þarf að kveða skýrt á um skyldur samstarfsaðila, þ.e. hvor ber ábyrgð á hverju, svo að hægt sé að sinna fullnægjandi eftirliti. Bæði er átt við gagnkvæmar skyldur samstarfsaðila og skyldur gagnvart notendum þjónustu og öðrum sem hlut eiga að máli.
- Aðili, sem gerir þjónustusamning fyrir hönd ríkisins, þarf að kynna sér vandlega ákvæði laga og reglugerða um samninga, hvaða heimilda þarf að afla og aðferðir við val á samstarfsaðila.

Aðilar samnings þurfa að leggja sig fram um að kynna sér sjónarmið, markmið og vinnubrögð þess sem ætlunin er að semja við. Traust er forsenda farsæls samstarfs. Þess vegna ættu þeir sem standa að samningi að leggja sig fram um að:

- vera heiðarlegir og sanngjarnir.
- virða sjálfstæði og hagsmuni samstarfsaðilans.
- stuðla að uppbyggilegri samvinnu.
- miðla upplýsingum.

## 2.2 Stefna stjórnvalda um þjónustusamninga

Það er stefna stjórnvalda að bjóða út kaup á þjónustu á almennum markaði þar sem því verður við komið og gera formlega samninga um viðskiptin. Um þetta vitnar meðal annars innkaupastefna ríkisins sem ríkisstjórnin samþykkti árið 2002. Í henni er lögð áhersla á að forstöðumenn stofnana beri ábyrgð á að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt, rekstri sé hagað þannig að kostnaður við tiltekin verkefni sé sýnilegur og auðvelt að gera samanburð milli rekstraraðila og að lokum að innkaupaferillinn sé gagnsær og opinn gagnvart markaðnum.

Helstu ástæður þess að lögð er rík áhersla á þjónustusamninga eru:

- Markmið með þjónustu verða skýrari.
- Gagnkvæmar skyldur ríkisins, sem kaupir þjónustuna, og aðilans, sem tekur að sér að veita hana, verða ljósari.
- Rekstur er gerður markvissari til að halda kostnaði niðri og veita góða þjónustu.

Valkostum við úrlausn verkefna er fjölgað svo að hægt sé m.a. að auka samanburð og samkeppni milli þeirra sem veita hliðstæða þjónustu og fá þá þannig til að leggja sig betur fram við rekstur og þjónustu. Það þjónar hagsmunum ríkisins að sem flestir sýni verkefni áhuga og hafi getu til að takast á við það. Eftir því sem fleiri bjóða í verk verður sambandið milli verðs og gæða raunhæfara.

## 2.3 Viðskiptaleg og lögfræðileg atriði

Þó að þjónustusamningar gangi út á viðskipti þá hafa þeir jafnframt í för með sér tilteknar lagalegar skuldbindingar. Þeir sem gera samninga þurfa að þekkja muninn á viðskiptalegri hlið samninga og lagalegri hlið.

Viðskiptaleg atriði eru:

- Afmörkun verkefnisins.
- Hverjum skal veita þjónustuna.
- Umfang verkefnisins, magn þjónustu.
- Gæðastig þjónustu.
- Hvor samningsaðila tekur afleiðingunum af breyttum forsendum.
- Upphaf og lok verks.
- Upplýsingagjöf um framvindu mála.
- Fjárhæðir og greiðslutilhögun.

Lagaleg atriði eru:

- Málsmeðferð við undirbúning og framkvæmd samnings.
- Samningsform.
- Ábyrgðir og tryggingar.
- Úrræði ef um vanefndir er að ræða
- Eignarréttur og höfundarréttur hugverka.
- Meðferð deilumála.
- Uppsögn og samningsslit.

## 2.4 Stjórnun samninga

Undirbúningur, gerð og eftirlit með samningum er ferli sem kalla má stjórnun samninga eða samningsstjórnun. Hér er um ræða verklag sem auðveldar samningsaðilum að standa við skyldur sínar svo að markmið samnings náist. Í þessum kafla verður farið nokkrum orðum um stjórnunarhlutverk verkkaupa og verksala.

Sá sem ræður fólk til starfa gerir við það ráðningarsamning. Hann ber ábyrgð á verkefninu meðan starfað er að því en ekki starfsfólkið. Þess vegna er honum m.a. heimilt að mæla fyrir um að störf séu unnin með tilteknum hætti, fylgjast náið með því hvernig störf eru leyst af hendi og að grípa inn í framkvæmdina.

Sá sem kaupir verk eða þjónustu af verksala hefur ekki sömu heimildir til að skipta sér af framkvæmdinni. Ástæðan er fyrst og fremst sú að samningsforsendur eru ólíkar og að verksalinn ber fjárhagslega áhættu og ábyrgð á verkinu. Sá sem kaupir verk samkvæmt samningi þarf þar af leiðandi að átta sig á því hverju hann þarf að stjórna og hvernig hann getur stjórnað þótt framkvæmdin sé á hendi annars aðila.

Verkkaupi sinnir stjórnunarhlutverki sínu með því að

- lýsa markmiðum, innihaldi og umfangi verkefnisins, kröfum til verksala og samskiptum vegna eftirlits.
- ná samkomulagi um verkið og greiðslu fyrir það við verkkaupa.
- standa við sinn hluta samningsins, m.a. að greiða fyrir verkið á réttum tíma.
- fylgjast með framkvæmd samnings og halda uppi góðum samskiptum við verksala.

- fylgjast með því hvort forsendur verkefnisins breytast.
- endurmeta verkefnið og framhald þess.

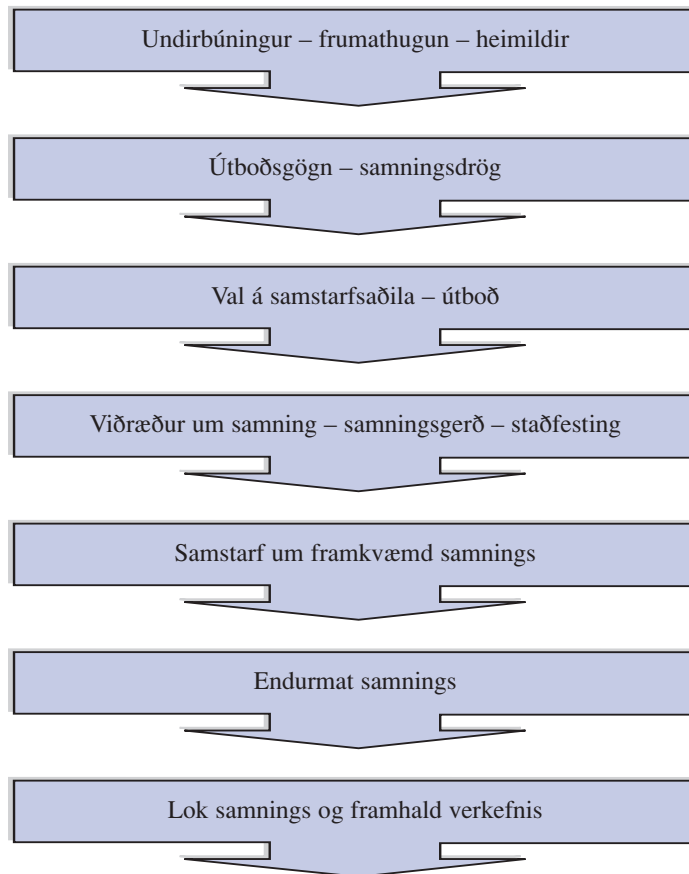
Hlutverk verksala sem framkvæmdaraðila verkefnisins er að:

- standa við markmið og skyldur sínar samkvæmt samningi.
- stjórna daglegri framkvæmd, m.a. ráða starfsmenn, útvega aðföng og skipuleggja starf.
- fylgjast með daglegri framkvæmd, veita upplýsingar, ákveða aðferðir og halda uppi góðum samskiptum við verkkaupa.

Hér á eftir verður farið yfir líftíma samninga m.a. með tilliti til stjórnunarlegra atriða.

## 2.5 Líftími samninga

Þjónustusamningar fara í gegnum ferli eða líftíma sem skipta má í eftirfarandi áfanga:



Áfangar geta skarast eða röð þeirra verið önnur en sýnd er á myndinni. Hér á eftir verður farið nokkrum orðum um hvern áfanga fyrir sig og hvað verkkaupi getur gert til að hafa áhrif á verkefnið meðan unnið er að því.

### **2.5.1 Undirbúningur – frumathugun – heimildir**

Standa þarf vel að undirbúningi fyrir gerð þjónustusamnings svo að samningurinn verði skýr og þjóni tilgangi sínum. Líta ætti á undirbúning og framkvæmd þjónustusamnings sem sérstakt verkefni. Búa þarf til stjórnkerfi fyrir verkefnið með því að skipa verkefnisstjóra eða umsjónarmann, velja í vinnuhóp til að starfa með honum, útvega ráðgjafa og staðsetja verkefnið í skipuriti verkkaupa.

Í framhaldi af því ætti að skipuleggja undirbúningsvinnuna og gera verk- og tímaáætlanir. Það þarf að átta sig á mikilvægustu atriðum í ferlinu sem samningurinn mun fara í gegnum, þ.e. á undirbúningsstiginu, í framkvæmdinni og við lok samnings.

Undirbúningur fyrir gerð þjónustusamnings er mikilvægasti liðurinn í líftíma samninga því að þá hefur verkkaupi mestu möguleikana á að móta verkefnið. Leitast er við að skilgreina verkefnið og sjá fyrir hvernig það muni þróast. Sé vel að þessu staðið eru góðar líkur á að það takist að gera skýran og góðan samning. Breytingar, sem gerðar eru á undirbúningstigi, eru auðveldar og kostnaðarlitlar miðað við það sem síðar gæti orðið. Mörg rekstrarverkefni fela í sér viðkvæma persónulega þjónustu sem miðast við einstaklingsbundnar þarfir, þolir illa röskun og er þess eðlis að ekki stendur til að ríkið hætti að veita hana. Þegar samningur hefur komist á verður að gera breytingar með samkomulagi beggja samningsaðila og þarf því almennt að gera ráð fyrir því í þjónustusamningi að það sé hluti af kerfisbundinni eftirfylgni samnings að þróa þjónustuna.

Fyrsti áfanginn í vönduðum undirbúningi er að gera frumathugun á verkefninu með því að fara í saumana á því. Frumathugun felst í því meðal annars að skilgreina tilgang og markmið með samningi, átta sig á eðli og aðstæðum verkefnisins, lýsa þjónustunni og notendum, skilgreina magn og gæði, móta kröfur, áætla kostnað, meta óvissuþætti, bera saman valkosti, yfirfara lög og reglur, skipuleggja eftirlit og meta tímalengd.

Þegar þjónustunni er lýst er mikilvægt að kynna sér sjónarmið og óskir notenda og gæta þess að réttur þeirra verði tryggður. Rétt er að gera skýran greinarmun á þörfunum sem ætlast er til að verksali uppfylli með þjónustunni og kröfum um lausnir. Kröfur hafa áhrif á kostnað og það er skynsamlegt að gera ráð fyrir að verkkaupi skilgreini þarfirnar fyrir þjónustuna en verksali hafi svigrúm til að koma með tillögum um hagkvæmar lausnir og aðferðir við að veita hana. Verkkaupi þarf ætíð að huga að samningsstöðu sinni. Það gerir hann með því að efla þekkingu sína á verkefninu og fjölga kostum sem hann getur valið úr vegna úrlausnar á verkefninu.

Samkvæmt reglugerð nr. 292/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs, er skylt að gera frumathugun á verkefnum áður en þau eru boðin út eða samið um þau í fyrsta skipti. Þótt ekki sé skylt að endurtaka frumathugun við endurnýjun samninga er mælt með því að endumeta forsendur verkefnis og valkosti á slíkum tímamótum. Þegar til stendur að semja um verkefni í fyrsta skipti þarf greinargerð um frumathugun að fylgja umsókn til fagráðuneytis og fjármálaráðuneytis um heimild til að gera samning.

### **2.5.2 Samningsdrög - útboðsgögn**

Undirbúningi lýkur venjulega með gerð útboðsgagna ef verkefnið verður boðið út en að öðrum kosti með gerð samningsdraga og fylgiskjala með samningi. Samningar ættu helst að vera stuttir og fjalla eingöngu um mikilvægustu atriði en forsendur og útlistun á kröfum að vera í fylgiskjölum, t.d. útboðsgögnum.

Almennt verður að svara eftirfarandi spurningum:

- Í hvaða tilgangi er samningur gerður og á hvaða forsendum byggist hann?
- Hver er gildistími samningsins?
- Hvert er verkefnið eða þjónustan og hverjum á að láta þjónustuna í té?
- Til hvers er ætlast af verksala, m.a. hversu mikla og góða þjónustu á að veita og hvaða kröfur þarf að uppfylla?
- Hvað á að greiða fyrir verkið og hvenær?
- Hvernig verður upplýsingagjöf og samskiptum aðila háttað á samningstímanum?
- Á hvaða vettvangi verður fjallað um frávík frá forsendum og álitamál og tekið á ágreiningi?
- Hvaða tryggingar eða ábyrgðir þurfa samningsaðilar að leggja fram?

### **2.5.3 Val á samstarfsaðila - útboð**

Þegar útboðsgögn eða samningsdrög liggja fyrir, er fyrst tímabært að velja samstarfsaðila. Við val á samstarfsaðila þarf að fylgja lögum og reglum um opinber innkaup sem er lýst vandlega í *Handbók um opinber innkaup*.

Við undirbúning verkefnis og val á verksala þarf verkkaupi að gæta þess að eiga næga valkosti og verða ekki ofurseldur einum aðila. Sérstakur samningur um kaup á þjónustu og annar samningur um leigu á aðstöðu gæti hugsanlega bætt stöðu verkkaupa. Aðalreglan er sú að bjóða út verk svo að hægt sé að velja á milli nokkurra bjóðenda. Útboð er gagnsætt ferli sem eykur líkurnar á að valinn verði traustur aðili og að hann bjóði hagstætt verð og góða þjónustu. Þess vegna ætti alltaf að nota útboð ef þess er nokkur kostur. Auk þess að skilgreina og lýsa verkefninu þarf að skilgreina kröfur til verksala áður hann er valinn, m.a. um faglega getu, fjár-



hagslegt bolmagn, stjórnunarhætti og samstarf. Kröfur um þessi atriði geta átt heima í samningi. Gæta þarf þess að markmið, hugmyndafræði og hagsmunir verkkaupa og verksala fari saman.

Það er afar mikilvægt að verkkaupi vandi val á þeim sem hann ætlar að eiga samstarf við um verkefnið. Gott samstarf og traust milli aðila er ein helsta forsenda þess að framkvæmd samnings takist vel. Náin tengsl mega samt ekki leiða til þess að ábyrgðarskil verði óskýr og eftirlit slakt.

#### **2.5.4 Viðræður um samning - samningsgerð**

Þegar búið er að velja traustan aðila til að starfa með, er hægt að fara að ræða samning. Liggi fyrir vönduð lýsing á verkefninu, drög að samningi og hvaða kröfur verksali þarf að uppfylla, verða viðræður um samning markvissar. Þær snúast þá fyrst og fremst um að yfirfara og útskýra forsendur verkefnisins, fyrirkomulag þjónustu, magn, gæði og greiðslur. Þegar viðræður um samning hefjast kemur oft fljótlega í ljós hversu góður vilji er til að starfa saman og leysa úr málum. Góður undirbúningur skiptir höfuðmáli í samningaviðræðum, sérstaklega ef hart er tekist á um efni og innihald samnings. Niðurstaðan þarf bæði að vera hagstæð fyrir verkkaupa og verksala, sérstaklega ef um er að ræða viðkvæma þjónustu og samning til margra ára. Oftast eiga fámennar viðræðunefndir auðveldara með að komast að niðurstöðu en fjölmennar.

Þegar samningur liggur fyrir getur þurft að fá staðfestingu hlutaðeigandi ráðuneytis og fjármálaráðuneytis á samningnum áður en hann tekur formlega gildi. Kanna þarf hjá ráðuneytum hvernig að þessu skuli staðið áður en samningur er gerður. Staðfesting fjármálaráðuneytisins á samningi felur ekki í sér aðild þess að samningnum, skuldbindingu gagnvart einstökum efnisatriðum hans eða fyrirheit um fjárveitingar til verkefnisins.

#### **2.5.5 Samstarf um framkvæmd samnings - eftirlit**

Undirritun samnings markar upphafið að formlegu samstarfi verkkaupa og verksala sem vonast er til að standi út samningstímann og jafnvel lengur. Það vill því miður brenna við að þeir sem gera samninga um þjónustukaup fylgi þeim ekki nógu vel eftir. Verkkaupi verður að skipuleggja eftirlit sitt fyrir fram svo að það verði markvisst. Hann þarf m.a. að fylgjast með því að umsamin þjónusta sé veitt, greiða verksala í samræmi við samninginn, fylgjast með helstu forsendum, meta þörf á viðbrögðum, taka þátt í að leysa úr ágreiningi og knýja á um efndir ef ástæða er til. Þetta krefst meðal annars reglulegra funda, opinskárra upplýsinga og umræðu um stöðu mála, eftirlitsferða á vettvang og góðs samstarfs milli verkkaupa og verksala. Lykillinn að góðu samstarfi er oft sá að samstarfsaðilar líti á sig sem samherja um ákveðna framtíðarsýn og markmið en ekki aðila með ólíka hagsmunum sem rekast á.

### **2.5.6 Úttekt á samningi**

Úttekt eða endurmat samnings fer venjulega að hluta til fram samhliða reglulegu eftirliti með framkvæmd hans en að auki getur verið rétt að gera sérstaka úttekt. Tilgangurinn er tvíþættur annars vegar að öðlast reynslu sem nýtist við gerð og framkvæmd annarra samninga og hins vegar að undirbúa það sem tekur við að samningstíma loknum. Við úttekt þarf m.a. að meta hvort þjónustan hafi verið skilvirk, samningur hagstæður og hvort hægt hefði verið að standa betur að málum.

Það getur verið heppilegt að verkkaupi og verksali standi saman að úttektinni með því að bera saman bækur sínar en einnig getur verið gott að fá utanaðkomandi aðila til að aðstoða. Ríkisendurskoðun hefur heimild til að gera úttektir á samningum og er gagnlegt að kynna sér skýrslur stofnunarinnar um verkefni, sem slíkir samningar hafa verið gerðir um, þegar unnið er að undirbúningi þjónustusamnings.

### **2.5.7 Lok samnings og framhald verkefnis**

Í flestum tilvikum þarf að undirbúa með góðum fyrirvara það sem tekur við af samningi áður en hann rennur út. Velta þarf meðal annars fyrir sér hvort breyta þurfi verkefninu og þjónustunni, endurnýja samning eða velja annan samstarfsaðila. Ein af ástæðum þess að þetta þarf að gera tímanlega er sú að oft er um að ræða viðkvæma þjónustu fyrir þriðja aðila sem þolir illa röskun. Ef samið er áfram um verkefnið við sama aðila eða annan er eðlilegt að lærdómur, sem dreginn er af framkvæmd fyrri samnings, skili sér í þeim næsta, þannig að bæði verkefni og samningar þróist.

## 3 Lög og reglur um þjónustusamninga

Ýmis lög eru til um samninga almennt, þar á meðal um þjónustusamninga, sem aðilar ættu að kynna sér vandlega. Auk þess gilda sérstök lagaákvæði um samninga, sem ríkisaðilar gera, þar sem tekið er á heimildum til samningsgerðar, málsmeðferð, eftirliti og fleiru.

Í þessum kafla verða fyrst talin upp helstu lög og reglur sem snerta þjónustusamninga. Í framhaldi af því er fjallað um heimild í 30. gr. fjárreiðulaga til að gera nokkurra ára þjónustusamninga og tilganginn með heimildinni. Að lokum er gerð grein fyrir reglum um málsmeðferð vegna undirbúnings samninga, m.a. í hvaða tilvikum þarf að fá heimild fjármálaráðherra og hvað heimildin felur í sér.

### 3.1 Lög og reglur um þjónustusamninga almennt

Eftirtalin lög og reglur geta átt við um þjónustusamninga:

- Lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Í 30. gr. laganna er ríkisaðilum í A-hluta fjárlaga veitt heimild til að gera samninga til lengri tíma en eins árs að uppfylltum skilyrðum um efnisatriði, málsmeðferð o.fl. Í lagagreininni segir að ákvæði hennar og reglur, sem settar eru samkvæmt henni, gildi einnig um samninga um rekstrarverkefni sem gerðir eru samkvæmt heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar til samninganna í sérlögum. Lagaákvæðið er í fylgiskjali 7.
- Reglugerð um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs, nr. 262/1999. Reglugerðin er sett á grundvelli 30. gr. fjárreiðulaga og fjallar um málsmeðferð vegna samningsgerðar, efnisatriði samninga og eftirlit með þeim. Reglugerðin er í fylgiskjali 8.
- Lög um opinber innkaup, nr. 94/2001, fjalla um málsmeðferðarreglur sem gilda um opinber innkaup og eiga að stuðla að jafnræði bjóðenda við opinber innkaup, virkri samkeppni og hagkvæmni í opinberum rekstri.
- Reglugerð um opinber innkaup á Evrópska efnahagssvæðinu, nr. 655/2003, fjallar um opinber innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum sem fara í útboð á Evrópska efnahagssvæðinu.
- Lög um framkvæmd útboða, nr. 65/1993, fjalla um málsmeðferð þegar útboði er beitt til þess að koma á viðskiptum milli aðila um verk, vöru eða þjónustu.
- Lög um þjónustukaup, nr. 42/2000, taka til hvers kyns samninga um kaup á þjónustu sem veitt er neytendum í atvinnuskyni gegn endurgjaldi.
- Lög um lagaskil á sviði samningsréttar, nr. 43/2000, eiga við um allar einkaréttarlegar samningsskuldbindingar sem tengjast fleiri en einu verki þegar taka þarf afstöðu til þess lögum hvaða lands skuli beitt.
- Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, gilda al-

mennt um samningsgerð ef önnur lagaákvæði eða venjur eiga ekki við, umboð til að gera samninga og hvenær samningar teljast vera ógildir þótt þeir hafi verið gerðir.

- Lög um samningsveð, nr. 75/1997, fjalla um veðsetningar.
- Samkeppnislög, nr. 8/1993. Samkvæmt lögnum á samkeppnisráð m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.
- Lög um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, fjalla um skyldur og heimildir Ríkisendurskoðunar til að endurskoða og hafa eftirlit með samningum sem ríkisaðilar gera. Sjá fylgiskjal 9.

Í nokkrum sérlögum eru ákvæði sem heimila ríkisaðilum að gera samninga um rekstrarverkefni. Samningar sem gerðir eru á grundvelli þeirra lúta einnig ákvæðum 30. gr. fjárreiðulaga og reglugerðar samkvæmt henni. Í þessu sambandi má nefna:

- lög um framhaldsskóla, nr. 80/1996, sem kveða á um að í þeim tilvikum sem einkaskóli nýtur framlags af opinberu fé skuli gerður verksamningur milli menntamálaráðherra og rekstraraðila skólans um fjárveitingu, rekstur, stjórnun og eigur eftir því sem við á.
- lög um háskóla, nr. 136/1997, sem heimila menntamálaráðherra að gera samning við háskóla, sem rekinn er af einkaaðilum og fengið hefur starfsleyfi, um að annast tiltekna menntun á háskólastigi gegn því að ríkissjóður greiði ákveðna fjárhæð fyrir þjónustuna. Nánar er kveðið á um efni samninganna í lögnum. Einnig er ráðherra heimilt að gera samning við ríkisháskóla um þjónustu og verkefni og greiðslur ríkisins fyrir þau í þeim tilgangi að skólarnir taki á sig aukna rekstrarábyrgð.
- lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, sem gera ráð fyrir samningum milli ríkis og sveitarfélaga um að sveitarfélögin annist þjónustu við fatlaða að hluta til eða að öllu leyti. Samningarnir skulu vera í samræmi við reglugerð sem félagsmálaráðherra setur. Einnig er heimilt að gera þjónustusamninga við félagasamtök og sjálfseignarstofnanir um að reka ákveðnar stofnanir og heimili fyrir fatlaðra.
- lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990, sem heimila heilbrigðismálaráðherra að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni samkvæmt ákvæðum laga um fjárreiður ríkisins og ríkisstofnana í A-hluta að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni samkvæmt ákvæðum sömu laga. Að auki getur ráðuneytið ákveðið þátttöku ríkisins í kostnaði við hjálpartæki vegna heyrnar- og talmeina með þjónustusamningi við rekstrarleyfishafa.
- lög um náttúruvernd, nr. 44/1999, sem heimila Umhverfisstofnun að fela einstaklingum eða lögaðilum umsjón og rekstur gestastofa. Um slíkt skal gera sérstakan samning sem ráðherra staðfestir.
- lög um almannatryggingar, nr. 117/1993, sem heimila Tryggingastofnun

ríkisins að semja við stofnanir, fyrirtæki eða einstaklinga um þjónustu sem stofnuninni ber að veita og fellur ekki undir verksvið samninganefndar. Tryggingastofnun ber að leita bestu mögulegra kjara, að teknu tilliti til gæða, á þeim vörum og þeirri þjónustu sem hún greiðir eða tekur þátt í að greiða samkvæmt lögum þessum. Samninga má gera í framhaldi af útboði og ákveður stofnunin hvaða tilboði skuli taka eða hvort öllum skuli hafnað. Ef tilboð eru óhæfilega há eða að öðru leyti ekki aðgengileg getur stofnunin ráðstafað verkinu á grundvelli fasts samningsverðs. Um samninga stofnunarinnar um afmörkuð rekstrarverkefni fer samkvæmt fjárreiðulögum.

### 3.2 Tilgangur 30. gr. fjárreiðulaga

Nauðsynlegt er að fara nokkrum orðum um tilgang 30. gr. fjárreiðulaga og reglugerðar, nr. 262/1999, sem sett er á grundvelli lagagreinarinnar um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Lagagreinin og reglugerðin lýsa eftirfarandi áherslum:

- Að undirbúningur fyrir samningsgerð sé vandaður.
- Að gagnsæjum aðferðum sé beitt við val á samstarfsaðila.
- Að þjónustusamningar uppfylli sambærilegar kröfur og gerðar eru til samninga sem ríkið gerir um verklegar framkvæmdir.
- Að ekki fari milli mála fyrir hvaða þjónustu ríkið greiðir.
- Að takmarka fjárskuldbindingu ríkisins gagnvart aðilum, sem taka að sér verk fyrir ríkið. Láta heildarfjárskuldbindinguna koma greinilega fram í samningi.
- Að réttarstaða notenda þjónustunnar sé skýr.
- Að haldið sé uppi virku eftirliti með framkvæmd samningsins.

Ákvæði 30. gr. fjárreiðulaga felur í sér veigamiklar breytingar frá því sem áður var á heimildum framkvæmdavaldsins til að gera samninga um rekstrarverkefni. Jafnframt eru kröfur til samningsgerðar og efnis samninga skýrari en áður fyrr.

- Heimilt er að skuldbinda ríkissjóð fjárhagslega lengur en einungis út fjárlagaárið.
- Heimilt er að færa verkefni til innan ríkisins eða út fyrir það með samningi.
- Ætlast er til að samningar um rekstrarverkefni uppfylli ákveðnar efniskröfur, m.a. að verkefni séu skilgreind og kveðið sé á um magn, gæði, einingarverð, heildarfjárskuldbindingu o. fl.
- Mælt er fyrir um málsmeðferð vegna undirbúnings samninga til að tryggja vandaðan undirbúning með gerð frumathugunar, útboði, samþykki ráðuneyta og kynningu fyrir Alþingi.

Það getur verið fróðlegt fyrir þá sem standa að gerð samninga að þekkja aðdraganda og tilefni 30. gr. fjárreiðulaga. Á árunum 1994-95 gerði fjármálaráðuneytið

athuganir á samningum sem nokkur ráðuneyti höfðu gert við aðila utan ríkisins. Sérstaklega voru skoðaðir samningar við sveitarfélög, sjálfseignarstofnanir og félagasamtök um rekstur á hjúkrunarheimilum, skólum og meðferðarheimilum. Í ljós kom að margir fengu fjárframlög án formlegs samnings, samningar þóttu vera rýrir, sumum var fylgt þótt þeir væru útrunnir og dæmi voru um að þjónusta og fjárveitingar væru aðrar en samkvæmt samningi vegna þess að þeir höfðu ekki verið uppfærðir miðað við breytingar. Óljóst samningssamband var talið valda óvissu um m.a. hver bæri ábyrgð á þjónustunni, lífeyrismálum starfsfólks, kjara-samningsgerð og hallarekstri. Niðurstaða ráðuneytisins var sú að samningar við aðila utan ríkisins þyrftu að vera formlegir, byggjast á skýrri lagaheimild og lúta öðrum reglum en samningar sem ríkisaðilar gera sín á milli.

Í desember 1995 samþykkti ríkisstjórnin stefnu um nýskipan í ríkisrekstri. Í henni er m.a. komið inn á hlutverk ráðuneyta sem kaupenda þjónustu og gerð samninga við ríkisstofnanir og einkaaðila um fjármögnun og rekstur tiltekinna rekstrarþátta. Einnig er fjallað um sameiningu stofnana og útboð á rekstri til að stuðla að hagkvæmari ríkisrekstri.

Á vorþingi 1996 lagði fjármálaráðherra fram frumvarp til laga um þjónustusamninga og hagræðingu í ríkisrekstri. Í greinargerð með því segir að tilgangurinn sé að afla heimilda til að ráðherrar geti með samningi, ef þeir telja það hagkvæmt, falið einni ríkisstofnun að annast framkvæmd þjónustuverkefna annarrar ríkisstofnunar og samið tímabundið við sveitarfélög og einkaaðila um að veita lögboðna þjónustu. Í umræðum á Alþingi kom fram almennur vilji til að setja lög um þjónustusamninga en hins vegar voru skoðanir skiptar um hversu mikið vald skyldi veita ráðherrum til að færa verkefni til. Málið var ekki útrætt og ákveðið að ræða það í tengslum við frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins sem var til meðferðar í sérstakri þingnefnd. Haustið 1996 var frumvarp til fjárreiðulaga endurflutt með þeirri breytingu meðal annars að gert var ráð fyrir heimild til að gera verk-samninga og samninga um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs. Frumvarpið var samþykkt með ýmsum breytingum sem lutu að því að skýra málsmeðferð, auka kröfur um efnisinnihald og gera réttarstöðu notenda skýrari. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði laganna skyldi fyrir 1. september 1997 lokið við að endurskoða samninga um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs sem ríkissjóður greiðir og ekki fullnægðu skilyrðum í 30. gr. laganna. Gildandi þjónustusamningar ættu því allir að uppfylla kröfur sem til þeirra eru gerðar.

Samhliða fjárreiðulögum var Ríkisendurskoðun veitt skýrari lagaheimild til fylgjast með framkvæmd samninga og kalla eftir upplýsingum þar að lútandi.

### **3.3 Gildissvið 30. gr. fjárreiðulaga**

Ástæða er til að vekja athygli á nokkrum atriðum varðandi gildissvið lagagreinarinnar:

- Lagagreinin gildir bæði um heimild til samningsgerðar vegna rekstrarverkefna og samninga um verklegar framkvæmdir. Í meginatriðum er miðað við að staðið sé að undirbúningi fyrir þessar tvær tegundir samninga með sambærilegum hætti og að efnisþættir séu sambærilegir.
- Samningar um einkaframkvæmd falla undir lagagreinina. Einkaframkvæmd felur í sér að einkaaðilar taka að sér þjónustuverkefni sem krefst umtalsverðrar fjárfestingar og þess vegna er samningstíminn langur, jafnan 20-30 ár.
- Lagagreinin gildir bæði um samninga sem ríkisaðilar gera sín á milli og samninga ríkisins við sveitarfélög og einkaaðila.
- Gerð samninga fellur undir lög og reglur um opinber innkaup en samkvæmt þeim er aðalreglan að bjóða út áður en samningur er gerður.
- Með rekstrarverkefni er átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni vegna viðfangsefna eða þjónustu sem ýmist er kveðið á um í lögum að ríkið skuli veita og standa undir kostnaði af eða eru liðir í því að ríkisaðili geti rækt hlutverk sitt. Bæði er um að ræða stoðþjónustu, svo sem rekstur mótuneytis, tölvurekstur og ræstingu og þjónustu sem látin er þriðja aðila í té, t.d. umönnun og kennsla. Kveði lög ekki skýrt á um að ríkið skuli sinna verkefninu verður samningur tæplega gerður á grundvelli lagagreinarinnar.

### 3.4 Verkefni sem fela í sér stjórnvaldsákvæðanir

Í 30. gr. fjárreiðulaga er sérstaklega tekið fram að ekki sé heimilt að fela einkaaðila að annast stjórnvöldverkefni eða taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema sérstök heimild sé fyrir slíku í lögum. Við gerð þessara leiðbeininga fannst ekkert lagaákvæði þessa efnis en sé slík heimild í lögum gilda ákvæði stjórnvöldulaga og upplýsingalaga um stjórnvöldverkefni sem einkaaðila er falin. Ástæða þess að það er talið óheppilegt að einkaaðili taki stjórnvaldsákvæðanir er meðal annars hætta á hagsmunaárekstri.

Stjórnvöldverkefni gilda um ákvarðanir sem stjórnvöld taka um rétt og skyldu manna, bæði einstaklinga og lögaðila. Lögin ná ekki til þjónustustarfsemi ríkisins þótt vissulega geti verið álitamál hvort ákvarðanir, sem tengjast þjónustu, falli undir gildissvið laganna. Í áliti sérnefndar um lögin segir m.a. að nefndin hafi rætt nokkuð um „... hvað fælist í framsali opinbers valds. Margar stofnanir og fyrirtæki sem heyra undir framkvæmdavaldið eru þess eðlis að stjórnvaldsákvæðanir taka aðeins til hluta af starfsemi þeirra. Í því sambandi skiptir máli hvort ákvörðun lýtur fyrst og fremst að framkvæmd þjónustu eða hvort hún er lagalegs eðlis, þ.e. snertir réttindi og skyldur manna. Þannig skiptir eðli ákvörðunarinnar máli en ekki eingöngu hver tekur hana. Gott dæmi um þetta eru skólar landsins. Kennsla flokkast sem þjónustustarfsemi og telst því ekki til stjórnvaldsákvæðana. Á þetta jafnt við um eiginlega kennslu, próftöku og útskrift nemenda. Sú ákvörðun

*að víkja nemanda úr skóla í fleiri en einn dag telst aftur á móti stjórnvalds-  
ákvörðun og fellur undir 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga þar sem möguleikar nem-  
andans til náms eru þannig beinlínis skertir. Fleiri dæmi má taka. Úr heilbrigðis-  
geiranum má nefna að synjun læknis um læknisaðgerð teldist til stjórnarsýslu-  
ákvörðunar en umönnun sjúkra ekki.“*

Sé áformað að fela einkaaðila að annast þjónustuverkefni er ljóst að það fellur í hlut opinbers aðila, t.d. ríkisstofnunar eða stjórnvaldsnefndar, að taka ákvarðanir sem lúta að réttindum og skyldum þeirra sem hafa rétt á þjónustunni enda þótt einkaaðili annist þjónustuþætti verkefnisins. Í sumum tilvikum kann að vera hægt að setja það skýrar reglur að ekki þurfi að taka matskenndar ákvarðanir.

### 3.5 Samkomulag um skilyrtan styrk

Stundum skuldbindur ríkið sig til að leggja ákveðna fjárhæð til tiltekins verkefnis og gerir um það samning án þess að um viðskiptasamning í skilningi 30. gr. fjárreiðulaga sé að ræða. Um slíkar skuldbindingar gilda lög nr. 71/1936, um samninga-gerð, umboð og ógilda löggerninga. Ríkisaðilar hafa ekki almenna lagaheimild til að skuldbinda ríkið með þessum hætti og þurfa því að kanna vel stöðu sína hyggist þeir gera slíkan samning. Hér er um að ræða verkefni sem ríkinu er lögum samkvæmt ekki skylt að annast eða bera ábyrgð á heldur fyrirheit um stuðning við ákveðið starf eða málefni. Verkefnið er að öllu leyti á ábyrgð styrkþega.

Þegar ríkisaðili leggur fram styrk er góð regla að setja skrifleg skilyrði sem viðtakandi þarf að uppfylla. Ekki standa þó efni til að gera jafn ítarlegar kröfur og í þjónustusamningi.

Skilyrði sem ríkið setur fyrir greiðslum gætu til dæmis verið að:

- styrknum verði aðeins varið í tiltekin verkefni.
- ákveðin vinnubrögð séu viðhöfð við stjórnun og rekstur til þess að stuðla að ráðdeild og góðum árangri.
- styrkveitandi samþykki markmiðin sem unnið er að.
- styrkþegi stundi ákveðnar mælingar í rekstri sínum sem gefa vísbendingu um árangur.
- styrkþegi leggi fram áætlun um framkvæmd verkefnisins og fjárreiður vegna þess.
- styrkþegi skili ársreikningi og greinargerð þar sem hann m.a. útskýrir hvernig styrkurinn var notaður og gerir grein fyrir þeim vísbendingum sem mælingar gefa um markmiðin.

Samkomulag um skilyrtan fjárstyrk á væntanlega helst við í eftirfarandi tilvikum:

- Alþingi veitir framlag í fjárlögum til ákveðinnar starfsemi eða verkefnis.
- Sérlæg kveða á um að veita skuli framlag til ákveðinnar starfsemi án þess að um þjónustukaup sé að ræða.



- Ekki eru forsendur fyrir gerð þjónustusamnings sem uppfyllir skilyrði laga og reglugerða um þjónustusamninga, til dæmis vegna þess að ríkinu beri ekki lagaleg skylda til að veita þjónustuna eða standa undir kostnaði við hana.
- Lög kveða á um að heimilt sé að gera samning um framlög að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í sumum lögum er beinlínis tekið fram að viðkomandi eigi ekki kröfu á styrk frá ríkinu þótt hann uppfylli faglegar kröfur til að veita tiltekna þjónustu.
- Þegar sá sem veitir þjónustuna uppfyllir ekki formkröfur laga og reglna, til dæmis ef um er að ræða félag sem hefur ekki verið skráð hjá stjórnvöldum á tilskilinn hátt.

Helstu kostir samkomulags um styrkveitingu eru þessir:

- Samkomulag er ekki jafn bindandi löggerningur og þjónustusamningur.
- Styrkurinn er ekki endilega miðaður við að standa undir kostnaði við að veita þjónustuna heldur almennt gert ráð fyrir að styrkþegi þurfi einnig að afla fjár annars staðar frá.
- Styrkveitandi lofar engu um áframhaldandi styrki til verkefnisins nema það komi skýrt fram í samkomulaginu.

Helsti munur á þjónustusamningi og samkomulagi um styrkveitingu:

- Það gilda ítarleg lagaákvæði um þjónustusamninga en ekki um styrki.
- Skýr lagaákvæði eru um eftirlit með framkvæmd þjónustusamnings.
- Skýrari réttarstaða notenda þjónustu sem þjónustusamningur er gerður um.
- Fjárhæð þjónustusamnings myndast við útboð eða tekur mið af kostnaði við að veita þjónustuna en það gerir fjárhæð styrks ekki.
- Fjárskuldbindingu ríkisins vegna styrkveitingar þarf alltaf að fylgja fyrirvari um samþykki Alþingis við fjárveitingu í fjárlögum. Styrkþegi á engar kröfur á hendur ríkinu þótt fjárveiting verði önnur en gert er ráð fyrir eða fáist alls ekki.
- Styrkþegi hefur yfirleitt meira svigrúm en verksali, sem vinnur samkvæmt þjónustusamningi, til að afla viðbótarfjár og taka gjöld af notendum.

### **3.6 Málsmeðferð við undirbúning samninga**

Um gerð þjónustusamninga samkvæmt 30. gr. fjárreiðulaga gilda ákveðnar reglur. Lög og reglur gera ráð fyrir því að verkaskipting og málsmeðferð sé í samræmi við ferli sem er í aðalatriðum eins og myndin sýnir. Ferlið er útskýrt nánar í næstu köflum þótt efnisskipan sé ekki í samræmi við myndina.

### Fagráðuneyti

Lætur gera frumathugun á verkefni áður en það er boðið út eða samið um það í fyrsta sinn

Leitar eftir samþykki fjármálaráðherra til að gera samning um verkefnið. Frumathugun fylgi í fyrsta skipti

### Fjármálaráðuneyti

Veitir heimild til að gera samning um verkefnið. Gerir Alþingi grein fyrir áformum í greinargerð fjárlagafrumvarps

### Alþingi

Gerir athugasemdir ef ástæða er til og afgreiðir fjárveitingu

### Fagráðuneyti

Lætur gera verklýsingu, útboðslýsingu og samningsdrög

Velur samstarfsaðila í samræmi við lög um opinber innkaup og gerir samning

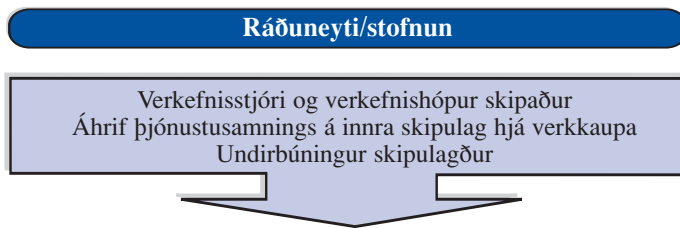
Sendir fjármálaráðuneyti samning til formlegrar staðfestingar

### Fjármálaráðuneyti staðfestir gildistöku samnings

Í skýrslunni *Einkaframkvæmd* frá 1998 er gerð grein fyrir ferli einkaframkvæmdar.

## 4 Skipulag vinnu við þjónustusamning

Fyrsta skrefið í undirbúningi verkkaupa fyrir gerð þjónustusamnings er að skipuleggja vinnuna. Um það fjallar þessi kafli. Skipulagið þarf að tryggja að vel sé staðið að málum frá því að hugmynd um að gera samning um verkefni kviknar og þar til verkefninu lýkur og samningur um það er ekki lengur í gildi. Stofnanir, sem gera marga samninga, þurfa einnig að hugleiða breytingar á stjórnskipulagi sínu og vinnubrögðum almennt.



### 4.1 Stjórnkerfi verkefnis

#### 4.1.1 Verkefnishópur

Líta ætti á undirbúning og framkvæmd hvers þjónustusamnings sem sérstakt verkefni. Með verkefni er hér átt við tímabundið verk sem hefur ákveðið upphaf og endi, fer í gegnum ákveðið ferli og hefur skilgreind markmið.

Undirbúningur og framkvæmd þjónustusamninga er yfirleitt það viðamikil verkefni að það er ekki á færi eins manns að leysa það. Þegar þannig háttar til ætti að stofna sérstakan verkefnishóp og setja honum erindisbréf svo að hlutverk hans og staða sé sem skýrust.

Í erindisbréfi ætti almennt að koma fram:

- hver er verkefnisstjóri og hverjir aðrir taka þátt í verkefninu.
- hverjir taka ákvörðun um verkefnið.
- markmið og umfang verkefnisins.
- helstu tímasetningar.

#### 4.1.2 Val á þátttakendum í verkefnishóp

Þeir sem sitja í verkefnishópi þurfa annaðhvort að hafa ýmsa faglega og fjárhagslega þekkingu á verkefninu eða geta aflað hennar, t.d. hjá ráðgjafa. Yfirleitt þarf þekkingu á:

- faglegum þáttum verkefnisins.
- kostnaði við verkefnið og fjárhagslegum þáttum þess.
- lögfræði.
- aðferðum við opinber innkaup.
- rekstri og gæðastjórnun.
- aðferðum við eftirlit, úttektir og mat á rekstrarverkefnum.

Við val á verkefnisstjóra er hægt að hafa eftirfarandi til hliðsjónar:

- Hann þekkir markmið verkkaupa og tilgang hans með samningnum.
- Hann getur stjórnað vinnuhópi, á auðvelt með samskipti við annað fólk, getur virkjað það til þátttöku og er góður að leysa úr málum og að miðla upplýsingum.
- Hann þekkir helstu aðferðir og tæki sem notuð eru við verkefnastjórnun.
- Hann veit nokkurn veginn hverjir geta boðið upp á þjónustuna sem um ræðir.
- Hann ber skynbragð á rekstur fyrirtækja og stofnana.
- Hann hefur tíma til að sinna verkefninu.

#### **4.1.3 Stærð verkefnishóps**

Þegar skipan verkefnishóps er ákveðin þarf að taka mið af áföngum þjónustusamnings sbr. kafla 2.5. Oft er sá háttur hafður á að fela ákveðnum kjarna, t.d. þremur einstaklingum, að fylgja verkefninu allan tímann en stækka hópinn á undirbúningsstiginu, t.d. með því að stofna undirhópa um einstaka þætti í því. Þegar gengið er til viðræðna um samning, ætti hópurinn á hinn bóginn að vera fámennur. Sömu leiðis ætti hópurinn, sem hefur umsjón og eftirlit með framkvæmd samningsins, að vera fámennur. Í honum ættu að sitja einstaklingar úr undirbúningshópnum með þekkingu á faglegum og fjárhagslegum þáttum verkefnisins. Sitji verkefnisstjórinn í hópnum er hann jafnframt tengiliður við verkkaupa. Þannig verður eftirfylgnin markvissari og þekking verkkaupa á verkefninu og þjónustusamningnum eykst eftir því sem líður á samningstímann.

#### **4.1.4 Áhrif þjónustusamninga á innra skipulag**

Ríkisaðilar, sem gera marga þjónustusamninga, þurfa að íhuga áhrif þjónustukaupa á innra skipulag sitt og starfshætti. Þetta er gert með því að:

- skipuleggja samningsferlið frá upphafi til loka þannig að það sé ábyrgt, gagnsætt, sanngjarnt og skilvirkt og með því að lýsa ferlinu skriflega og setja vinnureglur.
- sjá til þess að vel sé haldið utan um framkvæmd samninga og mikilvægar dagsetningar í upplýsinga- og skjalakerfi.
- meta hvernig best er að byggja upp og viðhalda þekkingu á rekstrarverkefninu sem samið var um og gerð þjónustusamninga.

- gefa verkefnishópi formlega stöðu í skipuriti sínu, athuga þörf á að taka upp verkefnaskipulag sem gengur þvert á deildir og breyta vinnuferlum og verka-skiptingu innanhúss með tilliti til þess.

Stofnanir kunna að þurfa að setja innanhússreglur um gerð og eftirfylgni samninga þar sem m.a. eftirfarandi kemur fram:

- Ábyrgð á gerð samninga.
- Vinnuferli við gerð og staðfestingu samninga.
- Flokkun og vistun samninga.
- Aðgangur að samningum og upplýsingagjöf um þá.
- Eftirfylgni samninga.

## 4.2 Skipulagning undirbúningsvinnunnar

Skipuleggja þarf vinnu við undirbúning samnings og eftirfylgni hans hvort sem verið er að semja um verkefnið í fyrsta sinn eða samið hefur verið um það áður. Þá kemur þekking og reynsla á sviði verkefnastjórnunar að góðu gagni. Ástæða er til þess að þeir sem taka þátt í að undirbúa samning að hálfu verkkaupa afli sér þekkingar á verkefnastjórnun eða fái aðstoð ráðgjafa. Á vefsíðu Verkefnastjórn-unarfélags Íslands er hægt að nálgast ýmsar gagnlegar upplýsingar um verkefna-stjórnun. Í þessum kafla verður aðeins vikið að örfáum atriðum í sambandi við skipulagningu verkefna.

Meðal atriða sem þarf að átta sig vel á er hvers eðlis rekstrarverkefnið er og hvaða hagsmunir eru í húfi. Þegar hagsmunagreining liggur fyrir þarf að móta tillögur um aðgerðir til að fá stuðning við samningsáform. Viðhorf til þjónustusamninga geta verið mismunandi, m.a. eftir því hverjir eiga í hlut, hvaða verkefni er um að ræða og hvort verkefninu eða sams konar verkefni hefur verið sinnt áður af aðila utan ríkisins. Stundum skiptir máli hverjum er ætlað að sinna verkefninu. Það er mikilvægt að sátt ríki um samninginn og því þarf að vanda þessa greiningarvinnu.

Verkefnishópurinn þarf að gera áætlun um vinnu sína. Áætlanagerð stuðlar að því að gengið er ötullega til verks, tíminn nýtist betur og eftirfylgni verður auðveldari. Við gerð framvinduáætlunar ætti m.a. að skipta verkefnisvinnunni í tímasetta áfanga, skilgreina hvers konar niðurstöðu megi vænta úr hverjum áfanga og deila út verkum. Einnig þarf hópurinn að ákveða hvernig hann ætlar að starfa, fyrirkomulag funda, upplýsingastreymi, dreifingu fundargerða, frágang skjala og skjalavörslu svo að það helsta sé nefnt. Það auðveldar vinnuna við að setja þetta allt skipulega upp, nota einfalt skjalavistunarkerfi til að halda utan um skjöl og tímasetja fundi fram í tímann. Flókin rekstrarverkefni og verkefni, sem ekki hefur áður verið gerður skriflegur samningur um, ætti yfirleitt að undirbúa í nokkra mánuði áður en boðið er út eða gerður samningur til að koma í veg fyrir að mikilvæg atriði misfarist.

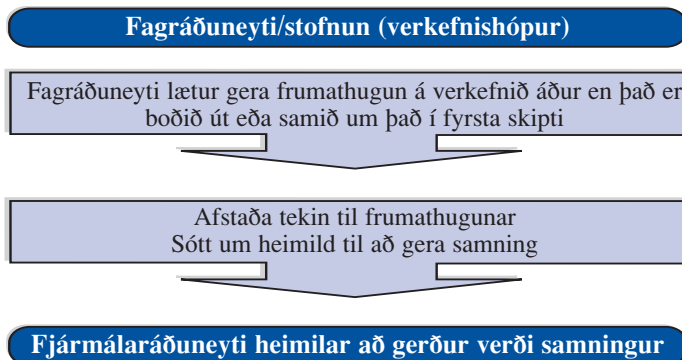
Venjulega þarf að gera ýmsar athuganir og skiptast á skoðunum við marga aðila þegar unnið er að undirbúningi samnings. Verkefnishópur ætti að taka þetta inn í áætlun sína. Ástæða er til að vekja athygli á því að gera þarf skýran greinarmun á skoðanaskiptum og upplýsingaöflun annars vegar og samningaviðræðum hins vegar. Þessu þarf að halda vandlega aðgreindu, hvort sem í hlut eiga fulltrúar notenda eða fulltrúar væntanlegs verksala. Verkefnishópur getur þurft að hitta samráðsaðila nokkrum sinnum til þess að vera viss um að skilja sjónarmið þeirra og móta afstöðu til þeirra.

## 5 Frumathugun

Þessi kafli fjallar um frumathugun sem gera ber á þjónustuverkefni í fyrsta skipti sem um það er samið. Um er að ræða sams konar skyldu og hvílir á þeim sem standa að undirbúningi opinberra framkvæmda eða vilja kaupa eða leigja fasteign.

Frumathugun felst í könnun og samanburði þeirra kosta sem til greina koma við að koma til móts við þær þarfir sem verkefninu er ætlað. Henni er ætlað að stuðla að vönduðum undirbúningi fyrir ákvarðanatöku. Hlutaðeigandi ráðuneyti ber ábyrgð á gerð frumathugunar en getur falið stofnuninni sem hyggst kaupa þjónustuna eða öðrum aðila að taka þátt í gerð hennar. Ástæðan er sú að við frumathugun koma iðulega upp álitamál sem lúta að stefnumörkun og grundvallaratriðum.

Þegar ráðuneyti hefur yfirfarið greinargerð um frumathugun og tekið afstöðu til málsins sendir það fjármálaráðuneytinu hana með tillögu sinni um framhaldið.



### 5.1 Greinargerð um frumathugun

Samhliða því að unnið er að könnun og samanburði valkosta þarf að taka saman greinargerð með helstu atriðum og niðurstöðum. Almennt ætti greinargerðin að fjalla um eftirfarandi atriði:

- Verkefnið og afmörkun þess.
- Samningsmarkmið.
- Frumstefnumótun og markmið rekstrarverkefnis.
- Könnun og samanburð á valkostum.
- Mat á ávinningi ríkisins af þjónustusamningi.
- Áætlaðan kostnað við verkefnið, fjármögnun og verðlagsreglur.
- Mat á óvissuþáttum.
- Lauslega tímaáætlun vegna undirbúnings, útboðs og samningsgerðar.

Fylgiskjal 1 er um efni greinargerðar um frumathugun. Sumt af því sem kemur fram í greinargerðinni á erindi beint inn í samning.

## 5.2 Samningsmarkmið ríkisaðila sem kaupir þjónustu

Ríkisaðili, sem hyggst gera samning um rekstur eða kaup á þjónustu, þarf að átta sig á markmiðum sínum með samningi og fjalla um þau í greinargerð um frumathugun. Venjulega er meginmarkmið ríkisaðila að gera hagkvæman samning, þ.e. að kaupa góða þjónustu á hagstæðu verði.

### 5.2.1 Hagkvæmni samnings

Þegar verkkaupi metur hagkvæmni samnings þarf hann að finna jafnvægi á milli fjögurra atriða:

- Kostnaðar hans við verkefnið.
- Umfangs verkefnisins.
- Þjónustugæða.
- Áhættu af samningi.

Hagkvæmni samnings ræðst einkum af þrennu:

- Verkefninu sem um ræðir.
- Aðstæðum verkkaupa í samanburði við aðstæður verksala.
- Hvernig verkefnið er leyst af hendi.

Sem dæmi um aðstæður þar sem hagkvæmt gæti verið að gera þjónustusamning, má nefna eftirfarandi:

- Erfitt er að byggja upp næga sérþekkingu á öllum fagsviðum starfseminnar eða ekki eru næg verkefni fyrir sérhæft fólk.
- Þjónustan krefst sérstakrar aðstöðu eða búnaðar sem ekki er fullnýttur. Samnýting aðstöðu gæti lækkað kostnað.
- Aðrir gætu boðið meiri og fjölbreyttari þjónustu fyrir notendur, t.d. til hliðar við rekstrarverkefnið sem samið er um. Þannig gæti skapast grundvöllur fyrir nýja tegund af þjónustu sem notendur greiða sjálfir fyrir.
- Samningur leiðir til þess að þjónustan verður samþætt við skylda þjónustu á vegum annarra, hún verður aðgengilegri og kostnaður lækkar.
- Einkaaðili hefur meira svigrúm til að haga starfsemi á hagkvæman hátt en ríkisaðili sem bundinn er af ákvæðum í lögum, reglugerðum eða kjarasamningum sem vinna gegn skilvirkri framkvæmd verkefnisins.
- Einkaaðili hefur meiri þekkingu á stjórnun og skipulagningu og getur notað virkari ábyrgðar- og hvatakerfi en ríkisaðili.
- Einkaaðili hefur réttu tengslin, samböndin eða aðstöðuna sem of dýrt eða tímafrekt yrði fyrir ríkið að þróa.

Verkkaupi getur gert ýmislegt til að stuðla að hagkvæmum samningi. Hér skal bent á nokkur atriði:



- Vandað undirbúning fyrir samning, hvort sem verkefni er boðið út eða ekki. Haft öll markmið ljós og sett þau skýrt fram við samningsgerðina.
- Lagt áherslu á að lýsa þörfum og markmiðum sínum í samningi og skoða mismunandi leiðir til að ná markmiðunum. Alls ekki binda sig fyrir fram við eina aðferð.
- Leitað að sveigjanlegum lausnum sem eru líklegar til að mæta þörfum á breytingum í framtíðinni án sérstakrar fyrirhafnar og kostnaðar.
- Kannað hvort hægt er að fá fleiri ríkisaðila til að standa sameiginlega að samningi um að verksali veiti þjónustu fyrir hönd þeirra allra.
- Boðið út verk því að þannig er efnt til samkeppni sem eykur almennt líkur á hagkvæmum samningi. Leitast við að búa til markað fyrir þjónustuna. Þegar boðið er út, eiga markmið verkkaupa að koma fram í útboðslýsingu enda þurfa tilboðsgjafar að vita hvað ræður vali á milli tilboða.
- Vegið og metið hvort skammtíma- eða langtímasamningur sé hagkvæmari kostur fyrir aðila. Samningsgerð fylgir kostnaður og sem yfirleitt er hlutfallslega lægri þegar um er að ræða langtímasamning en skammtímasamning. Langtímasamningur getur skapað svigrúm til að lækka heildarkostnað. Á hinn bóginn getur slíkur samningur leitt til þess að verkefnið taki ekki eðlilegum breytingum og verkkaupi og verksali verði of háðir hvor öðrum.
- Samstarf verkkaupa og verksala hefur mikil áhrif á hagkvæmni samnings. Velja þarf samstarfsaðila meðal annars með tilliti til þess að það myndist samband sem byggist á trúnaði og trausti. Það er mikilvægt að jafnræði ríki milli aðila og að hvorugur sé óbilgjarn eða beiti hótunum. Aðilar þurfa að gæta að samningsstöðu sinni, forðast tímapressu og að skilja ekki eftir lausa enda við undirritun samnings.

Í mörgum tilvikum er það ekki á valdi einstakra ríkisaðila, sem kaupa verk, að búa til markað fyrir þjónustu vegna þess að skapa þarf rekstrarskilyrði, breyta lögum og reglum, breyta skipulagi og bæta upplýsingagjöf.

Stundum getur verið hagkvæmt að gera einn heildarsamning um verkefni en í öðrum tilvikum er hagkvæmara að skipta verkefni upp í þætti og gera samning um hvern þátt. Til einföldunar má skipta rekstrarverkefni upp í þrjá þætti: aðstöðu, stoðþjónustu við verkkaupa og þjónustu við þriðja aðila. Sé þessi háttur hafður á væri t.d. hægt að segja upp einum samningi en halda hinum áfram, en það getur verið kostur sem gott er að geta gripið til ef tekst ekki að leysa ágreining um framkvæmd samnings eða breytingar á honum.

Dæmi um hugsanlega skiptingu verkefnis í mismunandi þætti:

### **Samningur um aðstöðu**

- Hanna, reisa og fjármagna nýtt húsnæði.
- Leggja til húsnæði og annast venjulegar skyldur leigusala.

### **Samningur um stoðþjónustu við verkkaupa**

- Annast öryggisvörslu, húsvörslu, rekstur á kerfum húss, ræstingu og þrif.
- Reka mötuneyti og fundarsali.
- Annast almenna skrifstofuþjónustu s.s. móttöku, símsvörun, skrifstofustörf, reikningagerð, innheimtu, bókhald, bóka- og skjalasafn og sendiferðir.
- Annast innkaup og birgðahald rekstrarvara.
- Leggja til, viðhalda og reka sérhæfðan búnað og tæki.
- Reka síma-, tölvu- og upplýsingakerfi.
- Veita sérhæfða þjónustu vegna skrifstofuhalds s.s. lögfræðiþjónustu, skipulags- og rekstrarráðgjöf, verk- og tækniráðgjöf.

### **Samningur um að veita þriðja aðila þjónustu**

- Reka sérhæfða stoðþjónustu, þ.e. þjónustu sem eykur notagildi kjarnaþjónustunnar og vellíðan notenda.
- Veita kjarnaþjónustu að hluta til eða öllu leyti, þ.e. þjónustu sem varðar kjarnann eða tilgang verkefnisins.
- Veita þriðja aðila þjónustu og bera ábyrgð á samskiptum við hann.
- Stjórna verkefninu og bera heildarábyrgð á því.

### **5.2.2 Mat á fjárhagslegri hagkvæmni**

Mat á fjárhagslegri hagkvæmni valkosta er oft vandasamt vegna ófullkominna mælikvarða og mæliaðferða. Þótt fjárhagsbókhaldið mæli gjöld og tekjur og um færslu þess gildi ákveðnar reglur er ekki hægt að búast við því að allir rekstraraðilar færi það nákvæmlega eins. Eins skortir yfirleitt aðferðir og staðla til að bera saman gæði þjónustu. Töluvert virðist vanta upp á að einingarkostnaður sé þekktur eða sé samanburðarhæfur milli stofnana og fyrirtækja. Erfiðleikar við að bera saman kostnað milli aðila stafa að hluta til af mismunandi meðferð ýmissa kostnaðarliða og vegna þess að munur er á reglum sem gilda um rekstur ríkisaðila og einkaaðila. Þetta getur átt við liði eins og húsnæðiskostnað, bókhald, endurskoðun, tryggingar, vexti, afskriftir, skatta, mótframlag í lífeyrissjóði og starfsmannahald svo að eitthvað sé nefnt. Í innkaupastefnu ríkisins er lögð áhersla á að stjórnendur í ríkisrekstri séu meðvitaðir um kostnað einstakra verkefna í rekstrinum og kostnað við sambærileg verkefni á almennum markaði.

Þegar lagt er mat á fjárhagslega hagkvæmni valkosta þarf fyrst að gera valkosti sambærilega, þ.e. að komast fyrir ýmsa annmarka sem taldir voru upp að framan. Síðan þarf að mæla arðsemi valkosta og bera niðurstöðurnar saman. Aðferðum við arðsemimat er lýst í riti fjárlaga- og hagsýslustofnunar: *Um arðsemismat*. Þótt flest dæmin í ritinu varði verklegar framkvæmdir, gilda sömu aðferðir við útreikninga á arðsemi rekstrarverkefna.

### 5.3 Mat á þörf fyrir rekstrarverkefni

Á fyrstu stigum frumathugunar þarf að glöggva sig á þörf fyrir þjónustuna sem liggur til grundvallar verkefninu og hvers vegna ríkið annast hana. Það má gera með ýmsum hætti. Yfirleitt þarf að yfirfara frumstefnumótun. Þá er átt við stefnumörkun stjórnvalda sem fram kemur í lögum, reglugerðum, þingsályktunum, stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar eða ráðherra og öðrum lögskýringargögnum, svo sem greinargerð með lagafrumvörpum og framsöguræðum vegna frumvarpa. Tilgangur þessarar greiningarvinnu er að fá fram skýr svör við spurningum sem varða grundvöll verkefnisins:

- Til hvers er ætlast af ríkinu á viðkomandi sviði?
- Hvers vegna er ætlast til þessa af ríkinu?
- Hverjum er þjónustan ætluð?
- Er nauðsynlegt að ríkið sjái til þess að þjónustan sé veitt eða gæti markaðurinn leyst verkefnið? Er nauðsynlegt að ríkisstarfsmenn annast hana, ætti hún að vera á hendi sveitarfélaga eða gætu einkaaðilar veitt hana gegn greiðslum frá ríkinu?

Athugun á frumstefnumótun getur leitt til þess að fram koma tillögur um breytingu á stefnu, lögum eða reglugerðum sem þarf að koma í framkvæmd áður en lengra er haldið.

Þegar búið er að draga fram grundvallaratriði í frumstefnumótun er komið að því að útfæra stefnuna nánar með því meðal annars að skilgreina eða yfirfara markmið, mælikvarða og grundvallaratriði í sambandi við fyrirkomulag. Um þetta er fjallað í næsta kafla, auk þess sem fjallað er um þetta í ritum fjármálaráðuneytisins um árangursstjórnun.

### 5.4 Heimild til að gera samning

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. fjárreiðulaga er ráðherrum heimilt með samþykki fjármálaráðherra að gera samninga um verkefni til lengri tíma en eins árs. Í 3. mgr. segir að ríkisstofnunum í A-hluta fjárlaga sé heimilt, án atbeina ráðherra, að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni. Þá er um að ræða starfsemi sem felur ekki í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna og kostnaður við verkefnið er ekki umtalsverður hluti heildarútgjalda stofnunar. Fyrirtæki í B-hluta fjárlaga og lánastofnanir í C-hluta þurfa ekki að leita eftir sérstöku samþykki ráðherra samkvæmt lagagreininni.

Reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs, mælir nánar fyrir um heimild ríkisaðila til að gera samninga. Í 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar segir að leita skuli samþykkis fjármálaráðherra og hlutaðeigandi ráðherra fyrir samningsgerð sem felur í sér meiri heildarfjárskuldbindingu fyrir ríkissjóð á samningstímnum vegna verkefnisins en veitt er til þess í fjárlögum.

Lögin og reglugerðin gera ráð fyrir að leitað sé eftir samþykki ráðherra við samningsgerð fyrir fram, þ.e. þegar frumathugun liggur fyrir og áður en útboð fer fram eða gengið er til viðræðna um samning ef ekki er boðið út. Að auki hefur verið litið svo á að hlutaðeigandi ráðuneyti þurfi að árita samning þegar hann liggur fyrir svo að hann taki formlega gildi.

Bæði hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra geta að sjálfsögðu synjað ósk um heimild til þess að gera samning. Samþykki fjármálaráðherra að heimila samningsgerð er hlutaðeigandi heimilt að ljúka undirbúningi fyrir útboð og samningsgerð í samræmi við samþykktar forsendur og gildandi reglur. Breytist forsendur eða leiði viðræður um samning til annarrar niðurstöðu en gert var ráð fyrir er rétt að hafa samráð við ráðuneytið. Einnig getur þurft að kynna ráðuneytinu drög að samningum áður en þeim er lokið svo að áritun tefjist ekki.

Samþykki fjármálaráðherra við samningsgerð er formleg afgreiðsla á máli sem felur hvorki í sér aðild ráðuneytisins að samningnum né fyrirheit um fjárveitingar til verkefnisins. Í fylgiskjali 2 eru talin upp skilyrðin sem þjónustusamningar þurfa að uppfylla samkvæmt lögum og reglugerð.

Í þeim tilvikum þar sem óska þarf eftir heimild fjármálaráðherra til að gera samning gæti málsmeðferð verið sem hér segir:

- Hlutaðeigandi ráðuneyti fer fram á heimild til að samningur verði gerður. Sé um að ræða verkefni sem ekki hefur verið gerður samningur um áður fylgir greinargerð um frumathugun með umsókn. Rúmist útgjöld vegna samnings ekki innan fjárheimilda gerir hlutaðeigandi tillögu um breytingu á forgangsröðun verkefna innan fjárlagaramma síns eða sækir um auknar fjárveitingar við undirbúning fjárlagafrumvarps. Útboð og samningsgerð er frestað þar til fjárveiting er fengin.
- Fjármálaráðuneytið afgreiðir erindið og veitir eftir atvikum formlega heimild til að halda áfram undirbúningi undir samning eða synjar um heimildina og bendir á annmarka.
- Fjármálaráðuneytið skýrir frá samningsáformum í greinargerð fjárlagafrumvarpsins og kynnir þau eftir atvikum sérstaklega fyrir fjárlaganefnd Alþingis.
- Fjármálaráðuneytið áritar samning.

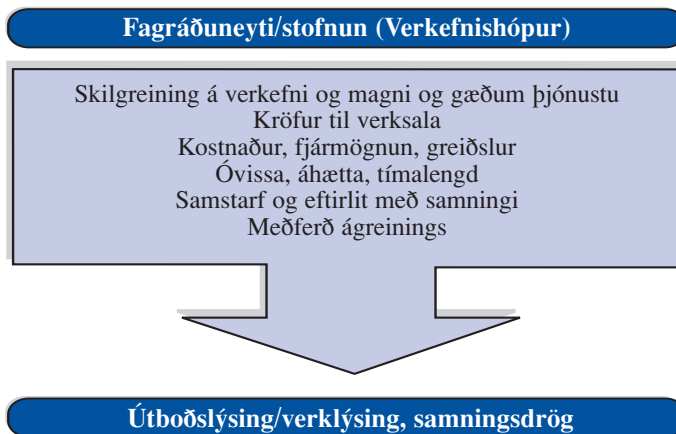
## 6 Efni þjónustusamnings

Í þessum kafla er rætt um helstu efnisatriði í samningum. Áherslan er lögð á viðskiptaleg atriði en þó er minnst á helstu lögfræðileg atriði sem skipta máli.

Efni samnings ræðst yfirleitt af eftirfarandi atriðum:

- Eðli rekstrarverkefnisins eða þjónustunnar meðal annars hvort um er að ræða stoðþjónustu vegna reksturs verkkaupa eða þjónustu við þriðja aðila, hverjir notendurnir eru og hversu viðkvæm þjónustan er.
- Skilyrðum um hvernig þjónustan skuli veitt, m.a. skilmálum um framkvæmd verkefnisins, skipulag þess og réttindum notenda þjónustunnar.
- Fjárhagslegum þáttum, s.s. samningsfjárhæð og greiðslutilhögun.
- Faglegri þekkingu verksala og fjárhagslegu bolmagni hans.
- Hvernig áformað er að verkkaupi og verksali starfi saman að verkefninu, reynslu þeirra af fyrra samstarfi og þekkingu beggja á verkefninu.
- Áhættuþáttum verkefnisins, hvernig reynt verður að hafa áhrif á forsendur og hvernig ætlunin er að bregðast við ef forsendur breytast eða framkvæmd samnings fer úrskaiðis.

Hér á eftir verður fjallað um þessi og önnur atriði sem geta átt erindi í samning eða verklýsingu með honum þótt það verði ekki gert í sömu röð og punktarnir að ofan. Ekki er hjá því komist að endurtaka sumt sem komið hefur fram áður.



### 6.1 Skilgreining verkefnis

Þegar rekstrarverkefni er skilgreint þarf m.a. að fjalla um eftirfarandi atriði:

- Núverandi og væntanlega þörf fyrir verkefnið og þjónustuna.
- Áformað eða áætlað umfang.

- Hverjir eru notendur þjónustunnar.
- Tilgang og markmið ríkisins með því að koma til móts við þörfina.
- Áherslur við veitingu þjónustunnar.
- Mikilvæg og viðkvæm atriði við veitingu þjónustunnar.

Í mörgum tilvikum er skilgreining á verkefninu höfð í sérstakri verklýsingu, þarfa-lýsingu eða forsögn, sem fylgir samningnum, til þess að hafa samninginn sjálfan sem stystan. Fylgiskjal 3 fjallar nánar um efni og uppbyggingu verklýsinga. Í fylgiskjali 4 er dæmi um uppbyggingu þjónustusamnings.

### **6.1.1 Þörf, tilgangur og markmið**

Lýsa þarf með greinargóðum hætti þörf fyrir þjónustuna og hvernig ætlunin er að koma til móts við hana með verkefninu.

Lýsa ætti þörfunum eins og þær eru á líðandi stundu og eins og spáð er að þær muni breytast. Gera þarf greinarmun á væntingum og þörfum notenda frá þeirra sjónarhorni annars vegar og þeim þörfum sem ríkið ætlar að leysa með því að veita tiltekna þjónustu hins vegar. Á þessu er nánast alltaf töluverður munur og þarf ríkið því að setja sér ákveðin mörk eða markmið í þessu sambandi. Takmörkun er ekki síst vegna þess að opinbert fjármagn er takmarkað og þar af leiðandi almennt útilokað að koma á móts við ítrustu óskir sakir kostnaðar.

Þegar þörfunum sem ætlunin er að sinna er lýst þarf að setja sig í spor þeirra sem hafa hagsmuna að gæta. Þá skipta notendur þjónustunnar almennt mestu máli. Leita ætti til notenda eða fulltrúa þeirra og fá ráðgjöf sérfróðra aðila. Í sumum tilvikum hafa notendur ekki nægar forsendur til að meta hvers konar þjónustu þeir þarfnast og þarf þá að leita eftir mati sérfræðinga á því hvaða þjónusta kemur að bestu gagni. Þegar til stendur að semja við verksala, sem hefur reynslu af að veita þjónustuna, er einnig rétt að nýta sér sérþekkingu hans þegar þjónustan er skilgreind. Þótt leitað sé til verksala þarf að gæta þess að hagsmunir hans setji ekki mark sitt á lýsinguna. Verksali hefur ef til vill meiri þekkingu á verkefninu en verkkaupi og veit hverju hann vill ná fram í samningi en hvort tveggja styrkir samningsstöðu hans.

Helstu ástæður þess að lýsing á þörfum og markmiðum þurfa að skila sér inn í samninginn eru þessar:

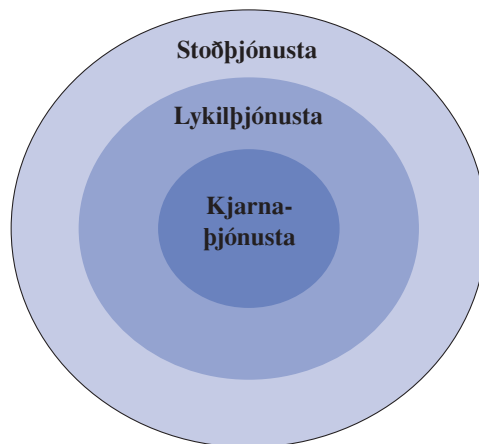
- Samningur, sem festir ákveðna þjónustu og tilhögun í sessi mörg ár fram í tímann, þarf að hafa skýran tilgang og markmið.
- Góð lýsing eykur líkurnar á að verkkaupi og verksali hafi sama skilning á þessum mikilvægu atriðum og að það verði auðveldara að framfylgja samningnum og aðlaga framkvæmdina að breyttum þörfum.
- Skýr markmið eru forsenda fyrir vali á mælikvörðum sem notaðir verða við mat á framkvæmd samningsins.
- Skýr markmið minnka þörf fyrir ítarlega lýsingu í samningi á því hvernig verksali skuli standa að framkvæmd rekstrarverkefnisins.

Fjármálaráðuneytið hefur gefið út nokkur rit um árangursstjórnun þar sem leiðbeint er um markmiðasetningu, m.a. handbókina Árangursstjórnun í ríkisrekstri.

### 6.1.2 Að lýsa þjónustu í samningi

Þegar lýsing á þörf fyrir þjónustu og markmiðum liggur fyrir er komið að því að lýsa þjónustunni sjálfri. Þá þarf að hafa eðli verkefnisins og þarfir notendanna ofarlega í huga.

Þegar þjónusta er skilgreind er hún gjarnan afmörkuð með því að búa til það sem kalla má þjónustupakka eða þjónustuheildir. Flestar stofnanir bjóða upp á fleiri en einn pakka þar sem hver pakki þjónar ákveðnum markmiðum. Skólar bjóða til dæmis upp á mismunandi námsáfangar og brautir vegna þess meðal annars að nemendur hafa mismunandi þarfir og áhugasvið. Þegar hver pakki er skoðaður má oftast greina á milli þriggja þátta. Í fyrsta lagi kjarnans í þjónustunni en hann varðar beinlínis tilganginn með veitingu hennar. Kennsla í skóla er dæmi um kjarnaþjónustu sem hefur það að markmiði að auðvelda nemendum nám. Annar þáttur er það sem kalla má lykilþjónustu vegna þess að markmið hennar er að notendur geti fengið eða nýtt sér kjarnaþjónustuna. Lykilþjónustan er aðallega fólgin í skipulagi, samhæfingu og upplýsingamiðlun. Dæmi um þetta er tímasetning kennslunnar og stundaskrár nemenda, aðgengi að kennslunni og upplýsingar um skólastarfið. Þriðji þátturinn er svo stoðþjónustan sem hefur að markmiði að auka notagildi kjarnaþjónustunnar og vellíðan notenda. Dæmi um þetta eru skólamötuneyti, námsráðgjöf, námsaðstoð, bókasafn, lestraraðstaða, félagslíf nemenda, snyrtilegt húsnæði og rekstur tölvukerfis. Samkvæmt þessu líkani er rétt að líta á dagskóla-, kvöldskóla- og fjarkennslu sem mismunandi tegundir af lykilþjónustu í þeim tilvikum sem skilin milli kjarnaþjónustu og stoðþjónustu eru óglögg. Sé þjónustan á hinn bóginn mismunandi og mismikil er réttara að líta á dagskóla-, kvöldskóla- og fjarkennslu sem þrjár tegundir þjónustupakka.



Þegar lýsing á þjónustunni er útbúin þarf að mynda sér skoðun á því hversu nákvæm hún þarf að vera, m.a. hverju þarf að lýsa og hversu ítarlega og hverju má sleppa. Búast má við að þegar um er að ræða nýtt verkefni, verkefni sem ekki hefur verið samið um áður eða þegar samið er við nýjan aðila sé ástæða til að útbúa nákvæmari lýsingu en ella.

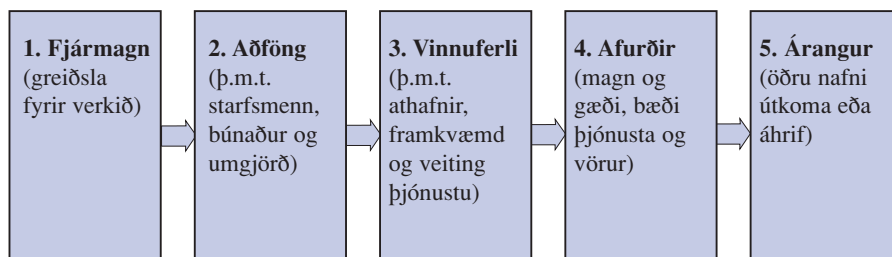
Sum þjónusta er reyndar svo flókin eða marghátuð að henni verður ef til vill aldrei lýst fullkomlega auk þess sem nákvæm lýsing myndi væntanlega koma í veg fyrir eðlilega þróun á samningstímanum. Eftir því sem þjónustan er flóknari og erfiðara er að leggja á hana traustar mælistikur reynir meira á gott samstarf verkkaupa og verksala við framkvæmd verkefnisins. Í slíkum tilvikum ætti að leggja meiri áherslu á að lýsa fyrirhuguðu samskiptaferli milli verkkaupa og verksala vegna framkvæmdar samningsins en þjónustunni og aðferðum við að veita hana.

Lýsing á þjónustu þarf að vera hnitmiðuð og áherslan ætti að vera á þarfirnar sem ætlunin er að koma til móts við fremur en kröfur um aðferðir við að veita þjónustuna eða fyrirkomulag rekstrar. Einnig ætti að skilgreina markmið með þjónustu og mælikvarða sem ætlunin er að nota til að fylgjast með því hversu vel hefur tekist að veita þjónustuna. Skýr mælanleg markmið í samningum eru ein helsta forsenda skilvirks eftirlits. Í riti fjármálaráðuneytisins *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni* er fjallað nokkuð ítarlega um þessi atriði.

Lýsingin þarf að fela í sér eðlilegt jafnvægi á milli þess að:

- lýsa þörfunum sem ætlunin er að koma til móts við með afurðum verkefnis, þ.e.a.s. þjónustunni, og kröfum um hvernig skuli staðið að verkefninu og
- gefa verksala svigrúm til að nýta sér þekkingu sína á framkvæmdinni því að það stuðlar að hagkvæmri framkvæmd.

Eftirfarandi líkan getur auðveldað verkkaupa að finna jafnvægi í lýsingunni.



Líkanið fjallar um orsakasamhengi í rekstri sem gæti í sinni einföldustu mynd verið þannig þegar farið er frá vinstri til hægri, þ.e. frá kassa 1 til 5:

- **Kassi 1.** Verksali fær greitt fyrir verkefnið og notar peningana til að greiða fyrir aðföng sem hann kaupir til rekstrarins. Verksali þarf hugsanlega að fjármagna upphafskostnað sjálfur.



- **Kassi 2.** Til aðfanga telst umgjörð rekstrarins og annað sem þarf að nota við hann, þar á meðal fjöldi, þekking og eiginleikar starfsfólks og upplýsingar, efni, húsnæði og búnaður. Notendur persónulegrar þjónustu teljast til aðfanga í skilningi líkansins séu þeir þátttakendur í þjónustuferlinu. Þetta á t.d. við um nemendur í skólum.
- **Kassi 3.** Reksturinn felst í því að umbreyta aðföngum í afurðir. Þannig verður til virðisauki ef afurðirnar hafa meira gildi fyrir notanda þeirra en aðföngin. Þetta umbreytingarstarf er einnig nefnt vinnuferli eða athafnir, framkvæmd eða veiting þjónustu. Hluti af vinnuferlinu eru sjálf þjónustusamskiptin, þ.e. samskiptin við notendur þjónustunnar.
- **Kassi 4.** Afurðirnar geta bæði verið óefnisleg þjónusta og efnislegar vörur. Tilgangur þeirra er að uppfylla þarfir, m.a. þarfir notenda. Afurðir eru einnig nefndar afrakstur eða gæði, sbr. veraldleg gæði. Oft fylgja opinberri þjónustu efnislegar afurðir, t.d. vottorð og skýrslur.
- **Kassi 5.** Með árangri er átt við samræmið á milli þarfanna, sem ætlunin var að uppfylla, og niðurstöðunnar. Var útkoman, áhrifin eða afleiðingin sú sem vonast var til? Samkvæmt líkaninu er gert ráð fyrir því að þetta ráðist af afurðunum, aðferðunum og aðföngunum sem eru notuð enda þótt ytri áhrifa-valdar breyti oft töluverðu. Í mörgum tilvikum kemur endanlegur árangur ekki í ljós fyrr en löngu eftir að þjónusta var veitt. Stundum meta notendur þjónustu árangur hennar á annan hátt en aðrir hagsmunaaðilar og ríkisaðilinn sem greiðir fyrir hana.

Þegar verkefni er lýst er góð regla að fara til baka frá kassa 5 til kassa 1 samkvæmt líkaninu, þ.e. byrja á að lýsa árangrinum sem stefnt er að og meta jafnframt áhrif hverrar viðbótarkrónu á árangurinn.

Í framhaldi af þessu ætti að lýsa afurðunum, þ.e. þjónustunni og vörunum, sem verksala er ætlað að láta í té. Jafnframt getur þurft að lýsa því hvernig gert er ráð fyrir að samskiptum verksala og notenda verði háttað og á hvaða þætti reyni sérstaklega í samskiptum þeirra, þ.e. þjónustusamskiptunum.

Þá getur verið nauðsynlegt að fjalla um mikilvægustu gæðakröfur sem gerðar eru til vinnuferla og aðfanga en gæta þarf þess að verksali hafi nægan sveigjanleika við framkvæmd verkefnisins. Of ítarleg lýsing á framkvæmdinni og aðföngunum getur verið varasöm.

- Hún minnkar líkur á að þjónustan og árangur hennar verði þungamiðja í samningnum og eftirliti með honum. Aukaatriði víki þannig aðalatriðum til hliðar.
- Svigrúm verksala og möguleiki á að halda kostnaði í hófi minnkar.
- Verksali hefur almennt minni möguleika á að innleiða nýjungar í rekstri og þróa þjónustuna í samræmi við breyttar þarfir sem getur leitt til þess að notendur verði ósáttir við að þjónustan þróist ekki eðlilega.

Helst kemur til greina að fjalla ítarlega um aðföng og vinnuferla í samningum í þeim tilvikum þegar:

- ekki er hægt að lýsa þjónustunni með auðveldum hætti án þess að lýsa því m.a. hvers konar aðstöðu, aðferðir og starfsfólk beri að nota. Sumt segir sig sjálf en annað ekki. Þannig verður lækniþjónusta til dæmis ekki veitt án læknis.
- framkvæmd þjónustunnar hefur verið stöðluð til að tryggja samræmi.
- eðli, magn og gæði þjónustu er háð því hvers konar og hve mikil aðföng eru notuð. Við kaup á námskeiðum er til dæmis almennt sóst eftir kennslukröftum, sem uppfylla tilteknar þekkingar- og hæfiskröfur, og ákveðinni tímalengd námskeiða.

Í þeim tilvikum, sem nauðsynlegt þykir að lýsa aðföngum, gæti lýsingin t.d. tekið til:

- fjölda starfsfólks á hverjum tíma og kynjahlutfalls m.t.t. jafnréttisstefnu.
- eiginleika starfsfólks, t.d. framkomu, líkamlegra burða og þagmælsku.
- þekkingar, formlegrar menntunar og réttinda starfsfólks.
- notkunar á undirverktökum. Almennt er talið óheppilegt að setja skorður við því að verksali ráði undirverktaka í stoðverkefni og mælt með því að verksali geri skriflega samninga við undirverktaka.
- eiginleika, tegunda og magns efnis sem á að nota.
- samsetningar eða uppskrifta.
- staðsetningar, stærðar, gerðar, yfirbragðs, umhverfis og aðgengis að húsnæði.
- búnaðar, tækniherfa, tækja og innréttinga, t.d. fjölda og viðurkennd vörumerki.

Lýsing á ferlum gæti til dæmis tekið til:

- stjórnskipulags, stjórnunarháttar og verkaskiptingar hjá verksala.
- tímasetninga og í hvaða röð aðgerðir fara fram.
- málsmeðferðar og innra fyrirkomulags til dæmis við ákvarðanatöku.
- meðhöndlunar umsókna um þjónustu.
- gæðaeftirlits (gæðakerfis) og meðferðar ábendinga eða kvartana notenda.

### **6.1.3 Notendur og réttur þeirra**

Í samningi þarf að koma fram hverjir eiga rétt á þjónustunni. Þegar lýsingin er samin er gagnlegt að lýsa hinum venjulega notanda og rétti hans til þjónustu. Hugtakið notandi er samheiti fyrir viðskiptavin, skjólstaðing, sjúkling, nemandi, vistmann, eftirlitsskyldan aðila og svo framvegis.

Einnig þarf að liggja fyrir hvornig þeir sem eiga rétt á þjónustunni geta leitað réttar síns, borið fram kvartanir og fengið niðurstöðu í slíkum málum. Þegar þetta ferli er skipulagt þarf að muna að 2. mgr. 30. gr. fjárreiðulaga kveður skýrt á um

að einkaaðilum verði ekki falið vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir, þ.e. kveða á um rétt eða skyldur manna nema sérstök heimild sé til þess í viðkomandi sérlægum. Um þetta var fjallað í kafla 3.4.

#### 6.1.4 Gæði þjónustu

Gæði þjónustu, þ.e. þjónustustigið, skiptir notendur venjulega mestu. Þegar gæði eru skilgreind ætti því að setja sig í spor notendanna sem meta gæði venjulega út frá einhverjum eða öllum eftirfarandi atriðum:

- Hversu aðgengileg þjónustan er, m.a. hvar og hvenær hægt er að nálgast hana, hversu lengi þarf að bíða eftir að komast að og afgreiðsluhraða, t.d. meðferðartíma.
- Upplýsingum um hvernig þjónustan gengur fyrir sig, t.d. í hvaða röð hlutirnir gerast.
- Hvort tímasetningar og aðrar upplýsingar eða loforð standast.
- Hvort þjónustan er veitt á snyrtilegum eða hlýlegum stað af þægilegu starfsfólki.

Framangreint gæti þurft að vera hluti af gæðastefnu og gæðamarkmiðum sem starfað er eftir.

Gæðastig þjónustu er almennt sá þáttur sem skiptir kaupanda mestu máli auk verðsins þegar lagt er mat á tilboð í rekstrarverkefni. Algengt er að bjóðendum sé gefinn kostur á að gera tillögur um mismunandi gæði þjónustu því að yfirleitt hækkar verðið eftir því sem meiri og fjölbreyttari þjónusta er veitt.

Í sumum tilvikum getur þurft að gera kröfur um að verksali uppfylli ákveðna gæðastaðla eða starfi samkvæmt ákveðnu gæðakerfi, jafnvel vottuðu gæðakerfi, eins og áður er komið fram.

Vísa ætti eftir föngum til viðurkenndra gæðastaðla og viðmiðana sem liggja fyrir og varða þjónustuna, m.a. skilgreiningar í lögum og reglugerðum. Stundum fara magn og gæði þjónustu saman en alls ekki alltaf. Viðmið og mælikvarðar, sem verða lagðir til grundvallar við mat á þjónustugæðum, þurfa að sjálfsögðu að tengjast gæðamarkmiðunum beint.

Þegar gæðakröfur eru mótaðar er gagnlegt að fá aðstoð ráðgjafa eða aðila sem hafa reynslu af að veita sams konar þjónustu, hagsmunasamtaka notenda, væntanlegs verksala eða annarra sem hafa þekkingu á þessu sviði.

Í þeim tilvikum, sem samið er án útboðs, getur verið góður kostur að verkkaupi og verksali eigi samstarf um að móta gæðakröfurnar áður en eiginlegar samningaviðræður hefjast. Hafi gæðakröfur ekki verið mótaðar áður en samningur tekur gildi ætti að gera ráð fyrir að því verði lokið á fyrstu mánuðum samningsins.

Þegar settar eru fram gæðakröfur og gæðamarkmið þarf að gæta þess að:

- þau séu raunhæf og viðeigandi. Á sumum sviðum þarf að gera kröfu um gallalaus framkvæmd vegna þess að afleiðingar mistaka yrðu svo slæmar. Á

öðrum sviðum er hins vegar meira val um það hversu gæðastigið á að vera hátt.

- auðvelt sé að mæla hvernig tekst að uppfylla kröfur og ná markmiðum án þess að valda truflun á þjónustunni eða veikja nauðsynlegt trúnaðarsamband við notendur.
- leggja mat á kostnað sem leiðir af auknum gæðakröfum.
- slík kröfugerð og markmiðssetning sé hagkvæm leið til að tryggja verkkaupa og notendum þjónustu sem uppfyllir ákveðin lágmarksskilyrði.

Samhliða því að sett eru markmið og kröfur um gæði þarf að huga að eftirliti með gæðunum. Ákveða þarf hvaða skráning og mælingar þurfa að fara fram, hvernig upplýsingum er miðlað og hvernig brugðist er við frávikum. Þetta gæti allt fallið undir gæðakerfi. Í sumum tilvikum gæti verkkaupa þótt ástæða til að gera kröfu um formlegt gæðastjórnunarkerfi eða vottun á gæðaeftirlitskerfi verksala. Þá er mikilvægum vinnuferlum og vinnubrögðum lýst skriflega í handbók og settar reglur sem bæta framkvæmd.

### **6.1.5 Umfang verkefnis**

Þegar umfang þjónustu er afmarkað er gott að hafa líkönin í köflum 5.2.1 og 6.1.2 til hliðsjónar. Ávallt ætti að tilgreina eins og kostur er magn þjónustueininga og annarra afurða rekstrarverkefnisins sem miðað er við að verksali láti verkkaupa eða öðrum notendum í té, annars getur verið ógerningur að sannreyna að þjónustan hafi verið veitt og að samningur sé hagkvæmur kostur. Í sumum tilvikum er fjöldi notenda góður mælikvarði á umfang þjónustunnar. Ef mismunandi þjónusta er í boði er rétt að skilgreina hvern pakka og áætla hversu margir nýti sér einstakar tegundir þjónustu eða hversu mörgum skuli sinnt. Sé ekki nokkur leið að tilgreina hversu miklar þjónustuafurðir skuli látnar í té eða áætla fjölda notenda getur þurft að bregða á það ráð að skilgreina umfang rekstrarverkefnisins samkvæmt notkun á aðföngum og/eða vinnuferlum.

Í þeim tilvikum þar sem vitað er nákvæmlega hversu mikillar þjónustu er þörf er hægt að semja um fast magn. Oftast er þörf fyrir þjónustu þó ekki þekkt með vissu, t.d. þegar um er að ræða þjónustu sem verksala er ætlað að veita þriðja aðila án nokkurrar milligöngu verkkaupa. Í þessum tilvikum ætti verkkaupi almennt að miða við að greiðslur taki mið af umfangi þjónustunnar og gæta þess jafnframt að útgjöldin fari ekki umfram ákveðið hámark. Þó getur verið talið svo mikilvægt að þjónustan sé ávallt tiltæk að hann sé tilbúinn til að greiða fyrir að haldið sé uppi viðbúnaði þótt þjónustan sé illa nýtt.

### **6.1.6 Eignarréttur og höfundarréttur**

Umfjöllunin í köflunum hér að framan hefur miðast við þjónustu sem aðalafurð rekstrarverkefna.

Við rekstur verkefna verða til upplýsingar, þekking eða hugverk sem flokka má

sem aukaafurðir. Til dæmis fara fram ýmiss konar mælingar og skráning á upplýsingum í tengslum við rekstarverkefni, svo sem varðandi fjölda þjónustuaðgerða og notendur þjónustunnar. Sumar þessara upplýsinga gætu verið persónugreinanlegar eða viðskiptaleyndarmál og því bundnar trúnaði.

Í sumum tilvikum er beinlínis gert ráð fyrir því í forsendum samnings að verk-sali þrói ákveðnar lausnir, t.d. setji upp kerfi, smíði hugbúnað eða semji lýsingar og leiðbeiningar í tengslum við þjónustuverkefnið.

Sumar þessara afurða eru þess eðlis að verkkaupa þarf að vera heimilt að nota þær vegna eftirlits með framkvæmd samningsins, annað getur verið nauðsynlegt að hafa ef einhver annar tekur við verkinu í lok samningstímans og einnig getur verið að verkkaupi telji nauðsynlegt að geta byggt þróunarstarf sitt á lausnum sem verksali hefur þróað.

Aukaafurðir verka eru eign verksala nema samningur kveði á um annað. Þess vegna getur samningur þurft að kveða skýrt á um rétt verkkaupa til hinna ýmsu aukaafurða. Gerður er greinarmunur á:

- afnotarétti eða nýtingarrétti, þ.e. réttinum til að nýta afurðir eða hugverk.
- útgáfurétti, þ.e. réttinum til að gefa út rit eða hugverk.
- eignarétti, þ.e. einkarétti til að ráða yfir hlutum eða verðmætum innan þeirra marka sem lög setja.
- höfundarrétti, þ.e. rétti til að ráða nýtingu verks og til breytinga á því.

## 6.2 Kröfur til verksala

Yfirleitt ætti fremur að gera almennar kröfur til verksala en sérstakar kröfur á grundvelli einstakra verkefna. Gera ætti almennar kröfur um:

- fagmannlega framkvæmd, svo sem stjórnun, starfslið, þekkingu, aðferðir og aðstöðu.
- gott samstarf meðan á undirbúningi og framkvæmd stendur.
- fjárhagslegt bolmagn til þess að framkvæma verkefnið, þ.e. trausta eiginfjárstöðu og aðgang að rekstrarfé.

Að auki getur þurft að gera kröfur um fjárhagslega og/eða stjórnunarlega aðgreiningu rekstrarverkefnisins frá annarri starfsemi verksala. Ef samið er um verkefni án útboðs ber skv. reglugerð um þjónustusamninga að gera kröfu um að verksali aðgreini fjárreiður verkefnisins í bókhaldi frá annarri starfsemi svo að bera megi kostnað við það og einstaka þætti þess saman við sambærileg verkefni hjá ríkisáðilum. Krafan er afar brýn ef verksali stundar samkeppnisrekstur ásamt því að annast verkefni fyrir ríkið. Vísað er á rit fjármálaráðuneytisins *Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana* um leiðbeiningar.

Í 6. gr. reglugerðar um þjónustusamninga er kveðið á um að sé verksali sjálfs-eignarstofnun skuli samningur kveða á um að meðferð mála varðandi samninga-

gerð og lánveitingar skuli fara eftir ákvæðum hlutafélagalaga. Eftir gildistöku laga nr. 33/1999, um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, er óþarfi að taka þetta fram.

Stundum vakna spurningar um hvort máli skiptir þegar verkefni er skilgreint hvert rekstrarform (félagsform) aðilans, sem tekur það að sér, er. Þarf til dæmis samningur við sveitarfélag eða sjálfseignarstofnun ekki að vera eins vandaður og samningur við hlutafélag? Því er til að svara að lög og reglur gera ekki ráð fyrir að rekstrarform verk-sala hafi áhrif á form og efni þjónustusamnings eða hvernig samningi er komið á. Einnig geta vaknað spurningar um hvort tiltekin verkefni séu ósamrýmanleg ákveðnu rekstrarformi. Í kafla 3.1 kemur t.d. fram að lög um málefni fatlaðra gera aðeins ráð fyrir samningum við sveitarfélög, félagasamtök og sjálfseignarstofnanir en engar takmarkanir eru settar á þetta í lögum um heilbrigðisþjónustu. Ákvarðanir um að útiloka samning við aðila með vísun til rekstrarforms ætti að byggja á veigamiklum rökum. Almennt skiptir mestu máli að verkkaupi og verksali hafi sömu skoðanir og séu sam-mála um markmið með verkefninu, ekki hvaða rekstrarform verksali hefur valið. Verkkaupi gæti sett það fyrir sig að verksali hafi einnig önnur markmið, t.d. að rekst-urinn standi undir sér og skili hagnaði. Ástæðulaust er að óttast hagnaðarmarkmið ef þjónustusamningur er gerður í framhaldi af útboði og eftirliti með honum er vel sinnt. Samningur við stofnun, sem rekin er í góðgerðarskyni, er engin trygging fyrir betri þjónustu og lægri kostnaði en samningur við hlutafélag sem rekið er í hagnaðarskyni fyrir eigendur. Þess skal að lokum getið að hlutafélög þurfa ekki endilega að vera rekin í hagnaðarskyni fyrir eigendur. Sveitarfélög, fyrirtæki og stofnanir með heimili á Íslandi eru undanþegin skattskyldu ef þau verja hagnaði sínum einungis til almenn-ingsheilla og hafa það að einasta markmiði samkvæmt samþykktum sínum.

Þegar verkkaupi hefur mótað kröfur til verksala þarf að afla upplýsinga um hann, m.a. til að staðfesta fagmennsku, fjárhagslegt bolmagn hans, að hann hafi tilskilin leyfi og sé þekktur fyrir skilvísi, heiðarleika og svo framvegis. Dæmi um gögn, sem ætti að krefja verksala um að leggja fram, eru:

- starfsleyfi og leyfisbréf.
- ársreikningar og milliuppgjör.
- staðfesting viðskiptabanka á fjárhagsstöðu.
- tryggingaskírteini og greiðslukvittanir.
- veðbókarvottorð fasteigna.
- samþykktir stjórnar og skipulagsskrá sjálfseignarstofnunar.
- vottorð um gæðakerfi.
- sakavottorð lykilstarfsmanna.

### **6.3 Kostnaður, fjármögnun og greiðslur**

Áætla þarf heildarkostnað vegna þjónustuverkefnisins og hvernig hann skiptist á ár eða mánuði eftir atvikum. Þetta þarf að gera hvort sem verkefni er boðið út eða

ekki svo að hægt sé að meta tilboð á raunhæfan hátt. Jafnframt þarf að gera sér grein fyrir fjármögnun og greiðslufyrirkomulagi. Sé gerð frumathugun á verkefniinu er fjallað um þessi atriði í greinargerð um hana.

### **6.3.1 Kostnaðaráætlun við undirbúning samnings**

Þegar kostnaðaráætlun er gerð þarf að taka tillit til heildarkostnaðar við verkefnið á samningstíma. Þá er bæði átt við kostnað verkaupa við undirbúning og eftirlit og það sem greiða þarf verksala fyrir að reka verkefnið og veita þjónustu.

Kostnaður við undirbúning og eftirlit er oft kallaður viðskiptakostnaður. Kostnaðurinn fellur bæði á verkkaupa og verksala og getur numið nokkrum prósentum af heildarkostnaði hvers verkefnis. Viðskiptakostnaður vegna fyrsta samnings getur verið töluvert hár en lækkað með aukinni reynslu og stöðlun. Hann er sömuleiðis yfirleitt hlutfallslega hærri þegar samið er til skamms tíma en sé um að ræða langtímasamning.

Kostnaðaráætlunina ætti að setja fram á því verðlagi sem gildir þegar hún er gerð. Rétt er að sundurliða stærstu kostnaðarliði eftir því sem tók eru á, t.d. eftir gjaldategundum, og áætla hvenær kostnaðurinn fellur til í tíma, t.d. eftir árum.

Kostnaðaráætlunina ætti að byggja upp á grundvelli áætlunar um þjónustumagn og einingarkostnað (einingarverð) eftir því sem frekast er unnt, að minnsta kosti vegna stærstu liða. Einnig ætti almennt að nota mismunandi forsendur um gæðastig þjónustunnar þegar kostnaður er áætlaður og valkostir metnir.

Verkkaupi þarf að átta sig á helstu kostnaðarliðum rekstrarverkefnisins til þess að geta lagt raunhæft mat á tilboð í þjónustuna og samið um verð. Almennt er hluti kostnaðarins fastur í þeim skilningi að hann er óháður framleiðslu og þjónustumagni en hinn hlutinn breytist með umfanginu. Kostnaður við húsnæði er dæmi um kostnað sem oft er tiltölulega fastur en yfirvinna dæmi um kostnað sem er breytilegri. Fastur kostnaður breytist gjarnan í stökkum, t.d. þegar auka þarf húsnæði. Meðalkostnaður á þjónustueiningu lækkar nánast alltaf með auknu umfangi þar til fastir kostnaðarliðir eru fullnýttir. Annað sem skiptir máli er að langur samningstími ætti almennt að gefa verksala betri forsendur til að auka hagkvæmni rekstrarins en stuttur samningur. Hann ætti að geta þróað skipulag sitt, þjálfað starfsfólk, náð betri samningum um kaup á rekstraraðföngum og svo framvegis. Eðlilegt er að verkkaupi reyni að ná í hluta af fjárhagslegum ávinningi við aukið umfang og langan samningstíma.

Þegar verkkaupi gerir áætlun sína þarf hann að glöggva sig á því hvort og hverju mismunandi reglur um skattskyldu opinberra aðila, sjálfseignarstofnana og fyrirtækja breyta í sambandi við kostnað. Ef mismunandi skattareglur leiða til aukins kostnaðar við rekstrarverkefni ríkisins, sem áhugi er á að semja um að einkaaðili annist, er rétt að kynna fjármálaráðuneytinu það.

Samkvæmt reglugerð nr. 262/1999, um þjónustusamninga, er ætlast til að

heildarfjárskuldbinding ríkisins á samningstímanum komi fram í samningi ásamt einingarverði og áætluðum árlegum greiðslum.

### 6.3.2 Greiðslur verkkaupa

Fjármögnun rekstrarverkefna getur verið með ýmsum hætti, m.a. eftir því hvert verkefnið er, hvernig samband er milli umfangs og greiðslna til verksala og hvað lög mæla fyrir um.

Almennt er lagt til að verkkaupi greiði verksala í samræmi við umfang þjónustu og að samningur kveði á um einingarverð og magn innan tiltekinna marka. Fleira gæti þó hugsanlega komið til greina, til dæmis eitt eða fleira af eftirfarandi:

- Greiðsla verkkaupa tekur tillit til gæðastigs þjónustu, t.d. hvar og hvenær hún er veitt.
- Verkkaupi greiðir verksala óháð umfangi þjónustu.
- Verkkaupi greiðir í samræmi við árangur, þ.e. miðað við hversu vel mælanlegum markmiðum er náð.
- Verkkaupi greiðir fasta fjárhæð á hverju tímabili (t.d. ári) auk breytilegs einingarverðs.
- Verkkaupi greiðir fasta fjárhæð fyrir skilgreinda þjónustu en tímagjald samkvæmt reikningi fyrir umbeðna aukþjónustu.
- Verkkaupi endurgreiðir ákveðna kostnaðarliði skv. reikningi.
- Verkkaupi ber kostnað að fullu samkvæmt reikningi frá verksala. Þessi aðferð á ekki við þegar um langtímasamninga er að ræða

Mælikvarðar sem lagðar eru til grundvallar greiðslum eiga að vera skýrir og verkkaupi þarf að geta sannreynt mælingar, hvort sem greitt er á grundvelli þjónustumagns, árangurs hennar eða einstakra kostnaðarliða.

Ráðist greiðslur af árangri verksala þarf að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- Athafnir verksala hafa bein áhrif á árangurinn.
- Hægt er að gera hann ábyrgan fyrir árangrinum.
- Verksali getur ekki haft áhrif á mælingarnar.
- Unnt er að sannreyna árangur með því að staðfesta mælingar.
- Verkkaupi hefur sérþekkingu á að stjórna með þessum hætti.

Í sumum tilvikum gera lög og reglur ráð fyrir að notendur taki þátt í kostnaði. Heimild til að innheimta gjald af notendum vegna lögbundinnar þjónustu þarf að vera skýr. Sé gert ráð fyrir að verksali innheimti gjald af notendum þarf meðal annars að vera skýrt hvernig standa skuli að gjaldtökunni, hver upphæð gjalda skuli vera eða hvernig þau skulu ákveðin og kynnt notendum og að lokum hvernig skuli fara með tekjurnar í bókhaldi og gera skil á þeim. Almennt ætti að gera ráð fyrir að verksali taki ekki gjald af notendum fyrir þjónustu sem verkkaupi greiðir



fyrir. Sömuleiðis ætti að gæta þess að verksali komist ekki í einokunaraðstöðu gagnvart notendum á grundvelli þjónustusamnings við ríkið.

### **6.3.3 Tímasetning greiðslna**

Venjulega er greitt fyrir verk í samræmi við framvindu. Ýmislegt annað gæti þó komið til greina svo sem:

- fyrirframgreiðsla í upphafi mánaðar vegna áætlaðs kostnaðar í mánuðinum.
- eftirágreiðsla, greidd eins og venjulegar viðskiptaskuldir, með eins mánaðar greiðslufresti.
- Í lok samningstímans þegar búið er að staðfesta upplýsingar um að verksali hafi innt þjónustuna af hendi eins og ætlast var til.

Verkkaupi ætti að gæta þess að greiða ekki inn á verk áður en samningur hefur verið undirritaður. Ef ekki tekst að undirrita þjónustusamning áður en verk er hafið ætti að gera bráðabirgðasamning sem fellur úr gildi við undirritun þjónustusamningsins.

Almennt ætti ekki að inna lokagreiðslu af hendi fyrr en verkkaupi er búinn að ganga úr skugga um að verksali hafi lokið verkinu að fullu.

### **6.3.4 Ráðstöfun afgang og eign og meðferð taps**

Sé samið á grundvelli útboðs og verð látið ráða vali á tilboði, er augljóst að verksali ber ábyrgð á rekstrarafkomu sinni, þ.e. hann heldur hagnaði og ber tap sem myndast. Sömuleiðis á hann allar þær eignir sem hann leggur til rekstrarins þótt kaup á þeim séu fjármögnuð með tekjum af verkefninu. Verksala er á móti ætlað að leggja fram eða kaupa ýmsar tryggingar svo að verkkaupi og notendur þjónustunnar, sem felst í verkefninu, verði fyrir lágmarksskaða ef illa fer.

Þegar samið er beint án þess að bjóða fyrst út, t.d. við verksala sem er sjálfs- eignarstofnun eða samtök, hefur stundum vaknað spurning um hvort sama regla eigi að gilda. Ástæðan er einkum sú að verkkaupi veit ekki hvort hann greiðir sanngjarnt verð fyrir þjónustuna því að hann skortir samanburð. Nokkur dæmi eru um tilvik þar sem ríkið gerði samning án útboðs og verksali krafðist þess að fá greitt umfram samning vegna þess að halli var á rekstrinum. Það er afar varasamt að greiða meira en samið er um og vera að auki í andstöðu við það áhersluatriði í lögum og reglugerð um þjónustusamninga að heildarfjárskuldbinding ríkisins komi skýrt fram þjónustusamningum.

Það stuðlar hvorki að ráðdeild hjá verksala né skapar gott fordæmi ef ríkið bregst við hallarekstri hjá verksala með auknum greiðslum. Ætti verkkaupi að gera kröfu um að fá rekstrarafgang ef hann myndast? Afgangur gæti bent til þess að verkkaupi hafi samið af sér eða að þjónustan sé minni og lakari en gert var ráð

fyrir í samningi. Það liggur í augum uppi að slík krafa stuðlar ekki heldur að ráðdeild í rekstri og þess vegna þarf að fara varlega í að setja hana fram.

Vilji verkkaupi hafa áhrif á ráðstöfun hagnaðar af verkefni, þrátt fyrir annmarkana sem því fylgja, gæti hugsanlega komið til greina að:

- verksali noti hagnaðinn til að styrkja eiginfjárstöðu sína til að mæta hugsanlegu tapi síðar á samningstímanum, t.d. setji hagnað í varasjóð.
- verksali noti hagnaðinn til að þróa og bæta þjónustuna, t.d. með því að bæta búnað.
- hagnaði skuli skipt á milli aðila.
- hagnaði skuli varið til að kaupa meiri þjónustu af verksala.

Í sumum tilvikum er gert ráð fyrir því í greiðslum fyrir rekstraverkefni að fjárfest verði í húsnæði, tækjum og innréttungum. Einnig eru dæmi um að verkkaupi greiði sérstök stofnkostnaðarframlög í upphafi samningstíma til að létta kostnaði af verksala eða leggi honum til eignir sem verkefnið þarfnast. Oft er um að ræða eignir eða réttindi sem hafa langan notkunartíma og verkkaupi vill að haldi áfram að þjóna verkefninu þótt skipt verði um verksala eða að þær nýtist öðrum verkefnum ríkisins, t.d. að samningstíma loknum. Þarf þá að búa þannig um hnútana í samningi.

### **6.3.5 Heimild verksala til að framselja samning**

Engin lagaákvæði hindra að verksali framselji þjónustusamning sem hann er aðili að, til dæmis með því að veðsetja hann í sambandi við lántöku eða að selja samninginn. Framselji verksali samning gæti verkkaupi lent í miklum erfiðleikum og því er afar mikilvægt að gera sér grein fyrir hvaða hagsmunum þarf að gæta þegar samingur er undirbúinn.

Almennt hefur það áhrif á lánakjör verksala hvaða veð hann getur sett fyrir lánum sem hann þarf að taka, m.a. hvort hann getur veðsett þjónustusamning. Veðhæfni samnings getur því haft áhrif á það sem verkkaupi þarf að greiða fyrir þjónustuna.

Veðsetji verksali samning verða ekki gerðar breytingar á samningnum án samþykkis veðhafa. Þetta takmarkar möguleika verkkaupa til að fá breytingar á samningnum og getur komið honum afar illa. Vilji hann hindra framsal samnings þarf að taka skýrt fram í samningi annað hvort hvaða ráðstafanir eru óheimilar eða einungis heimilar að fengnu samþykki hans.

Almennt ættu ríkisaðilar, sem kaupa verk samkvæmt þjónustusamningi, að taka skýrt fram í samningi að ekki verði fallist á veðsetningu eða sölu samnings nema að fengnu samþykki enda byggist slíkur samningur oft á hæfi og hæfni tiltekins aðila til þess að framkvæma verkið. Sé fallist á veðsetningu samnings þarf að ganga þannig frá málum að veðsetningin komi ekki í veg fyrir nauðsynlegar breytingar á þjónustunni.

## 6.4 Óvissa og áhætta

Öll rekstrarverkefni byggjast á ákveðnum forsendum. Sumar eru á valdi verkkaupa, aðrar á valdi verksala og síðan eru ýmsar ytri forsendur sem hvorugur hefur vald yfir. Öll óvissa veldur kostnaði. Margt getur breyst sem verður ekki séð fyrir, sérstaklega ef samningstíminn er langur. Það þarf þó að reyna að sjá sem flest fyrir til að eyða sem mestri óvissu og halda kostnaði þannig í skefjum. Auk þess þarf að koma í veg fyrir að ágreiningur raski framkvæmd verkefnisins eða tefli því í tvísýnu.

Í samningi þarf að liggja fyrir á hvaða forsendum er byggt og hvernig verður fjallað um og brugðist við ef forsendur breytast. Það er eðlilegt og sanngjarnt að samningur geri ráð fyrir að verkkaupi beri ábyrgð á þeim ákvörðunum sem hann tekur sjálfur. Verksali ætti hins vegar að bera ábyrgð á ákvörðunum sínum, m.a. við framkvæmd verkefnisins. Það er hins vegar meira vafamál hvor á að bera ábyrgð þegar ytri forsendur breytast, t.d. forsendur fyrir verðlagsþróun. Almennt ætti að gera ráð fyrir að sá sem hefur betri tök á að bregðast við með því að breyta framkvæmdinni beri ábyrgðina, yfirleitt er það verksalinn. Verkkaupi ætti þó að gæta þess að velja ekki að ástæðulausu of mikilli áhættu yfir á verksala því að það er líklegt til að hækka kostnað við verkið. Eftirspurn eftir þjónustu getur verið háð óvissu. Í þeim tilvikum sem notendur greiða fullt gjald fyrir þjónustuna er almennt eðlilegt að verksali beri ábyrgðina á óvissri eftirspurn. Ef verkkaupi greiðir á hinn bóginn kostnað í samræmi við notkun eða með föstu framlagi er eðlilegra að hann beri ábyrgðina og hafi þá einnig frumkvæði að því að stýra framboði á þjónustunni, t.d. með því að setja ákveðnar reglur.

### 6.4.1 Greining á óvissu og áhættuþáttum

Sá sem hugleiðir að gera þjónustusamning gæti með því verið að taka þá áhættu að:

- útiloka aðra valkosti með því að gera samning eða gera ekki nógu hagkvæman samning.
- undirbúa samninginn ekki nógu vel, t.d. með því að gera ekki réttar kröfur eða lýsa þeim ekki nógu ítarlega í samningnum.
- hann sjálfur eða samstarfsaðilinn muni ekki standa við skuldbindingar sínar, t.d. vegna þess að ekki er hægt að standa við loforð eða skyldur vanræktar.
- eftirspurn eftir þjónustunni verði önnur en reiknað er með.
- gæðakröfur og aðferðir eða tæknin, sem er notuð við að veita þjónustuna, verði ekki í samræmi við þarfir.
- þjónustan komi ekki að tilætluðum notum eða þörf fyrir hana breytist verulega, hverfi jafnvel alveg.
- fjárveitingar til verkefnisins verði ótryggar og verðlagsþróun með öðrum hætti en var spáð.
- eftirlit með samningnum og samstarf aðila verði ekki nógu gott.

- opinber umræða um samninginn geri hann tortryggilegan.
- lög og reglugerðir, er varða verkefnið, breytist.
- eitthvað annað óviðráðanlegt skaði samninginn.

Þegar óvissa er metin ætti m.a. að hugleiða eftirfarandi þrjár spurningar:

- Hverjir eru óvissuþættirnir? Hvaða frávik eða vandamál gætu komið upp?
- Hvernig er hægt að draga úr óvissu með því að vanda undirbúning og framkvæmd?
- Hvor er betur til þess fallinn að takast á við óvissuna, verkkaupi eða verksali?

Taka ætti óvissuþætti skipulega fyrir og svara eftirfarandi spurningum:

- Hverjar eru líkurnar?
- Hverjar yrðu afleiðingarnar?
- Hvernig væri hægt að lágmarka slæmar afleiðingar?

#### **6.4.2 Dregið úr óvissu við undirbúning samnings**

Við undirbúning samninga er hægt að gera ýmislegt til að forðast áföll, óvissu og breytingar sem raska framkvæmd verkefnisins.

- Kanna eiginfjárstöðu og fyrri frammistöðu verksala í rekstri. Meta ársreikninga og leita eftir umsögnum, t.d. viðskiptabanka, innheimtumanna ríkissjóðs og viðskiptavina.
- Gæta þess að ákvæði í lögum og reglugerðum um rekstrarverkefnið komi skýrt fram og að samstarfsaðilar þekki þau og túlki rétt. Gera ráð fyrir heimild til að endurskoða samning raski lög eða reglugerðir forsendum hans.
- Ætlast til að starfsfólk noti nauðsynlegan öryggisbúnað, haldið sé uppi forvörnum og til séu skriflegar viðbragðsáætlanir til að bregðast rétt við því sem helst gæti farið úrskeiðis.
- Ætlast til að fylgt sé skriflegum verklagsreglum og að hlutverk og ábyrgð starfsmanna komi greinilega fram í starfslýsingum.
- Setja kröfur sem stuðla að góðri upplýsingamiðlun til starfsfólks, notenda og annarra.
- Gera ekki kröfur um aðföng, umgjörð og aðferðir við að veita þjónustuna sem takmarka sveigjanleika verksala umfram það sem þarf.
- Skipuleggja samstarf og eftirlit með framkvæmd samningsins með tilliti til þess að bæði verksali og verkkaupi fylgist vel með, miðli upplýsingum um verkefnið og geti vísað málum í ákveðið samráðsferli ef bregðast þarf við breyttum aðstæðum.
- Gæta þess að samningur geri ráð fyrir að aðlaga skuli þjónustu að breyttri þörf og eftirspurn á samningstímanum. Lýsa því hvernig staðið skuli að því að þróa þjónustuna, t.d. hvernig samráði um þetta skuli háttað.

- Hafa í huga, þegar tímalengd samnings er ákveðin, að aðferðir og tækni sem er notuð við að veita þjónustu breytast almennt í rás tímans.
- Ætlast til að verksali leggi fram tryggingar skv. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um þjónustusamninga. Leggja þarf fram óafturkallanlega og óafturkræfa verktryggingu fyrir því að verksali efni skyldur sínar samkvæmt samningi, sem verkkaupi getur krafist greiðslu á án dómsúrskurðar, annaðhvort tryggingu banka eða fasteignaveðtryggingu sem þjónar sama hlutverki. Í íslenskum stöðlum um verklegar framkvæmdir er miðað við að tryggingarfjárhæð sé 10% af árlegri samningsfjárhæð sé ekki um annað samið. Þá er miðað við að verkkaupi greiði eftir á miðað við framvindu og að tryggingarfjárhæðin breytist í samræmi við verðlagsreglu samningsins.
- Ætlast til að verksali tryggi sig gegn ýmsum áföllum sem gætu skaðað framkvæmd verkefnisins. Fá staðfestingu tryggingafélags á að verksali kaupi bæði lögbundnar tryggingar og nauðsynlegar viðbótartryggingar. Dæmi um tryggingar: slysatryggingar, tryggingar á lausafé, tryggingar gegn þjófnaði o.þ.h., brunatrygging, innbústrygging, rekstrarstöðvunartrygging og trygging gegn skaðabótakröfu þriðja aðila.

Verksali getur gert ýmislegt til að draga úr því að þjónusta raskist í þeim tilvikum sem verksali vanrækir skyldur sínar. Hér skal bent á tvennt:

- Gera tvo samninga við verksala, annan um rekstrarverkefnið en hinn um aðstöðu og búnað sem verksali leggur til. Samningur um aðstöðu þarf almennt að vera að minnsta kosti til jafn langs tíma og samningur um rekstur.
- Gera ráð fyrir heimild í samningi til að yfirtaka verkefnið ef ákveðnar aðstæður skapast. Sé gert ráð fyrir slíkri heimild, þarf að koma mjög skýrt fram í hvaða tilvikum má beita henni án þess að verksali geti beitt fyrir sig lögum til að stöðva slíkt eða krefjast bóta.

### **6.4.3 Verðleiðréttingar**

Ákveða þarf hvernig taka skuli tillit til óvissu um þróun verðlags sem almennt eykst eftir því sem samningstíminn er lengri. Samninga til skamms tíma þarf yfirleitt ekki að leiðrétta með tilliti til verðlags á tímum lítilla verðbreytinga. Öðru máli gegnir um langtímasamninga. Á móti óvissu um verðlagsþróun kemur að með lengri samningi eykst svigrúm til þess að auka framleiðni með því að bæta nýtingu og lækka kostnað.

Þegar ákveðið er hvaða verðlagsregla er notuð ætti a.m.k. að skoða tvennt. Annars vegar hvaða reglur fjárveitingavaldið notar gagnvart verkkaupa þegar launa- og verðlagsbætur eru ákveðnar við fjárlagagerðina. Hins vegar hvernig verkkaupi myndi mæta kostnaði sem hann fengi ekki bættan ef hann annaðist rekstrarverkefnið sjálfur með eigin mannskap.

Við fjárlagagerð hefur verið miðað við að bæta ríkisaðilum verðlagsbreytingar í samræmi við þróun neysluverðsvísitölu og mat fjármálaráðuneytisins á hækkunum samkvæmt miðlægum hluta kjarasamninga. Þótt hækkanir vegna þessa séu áætlaðar við fjárlagagerðina má alltaf búast við einhverju fráviki milli verðlagsbóta og kostnaðarbreytinga.

Ýmsar verðlagsreglur gætu komið til greina og skulu hér nefndar nokkrar:

- Fast verðlag. Samningsfjárhæðin er ekki leiðrétt þótt verðlag breytist. Almennt er rétt að nota þessa reglu í samningum sem gilda til eins eða tveggja ára, sérstaklega ef gengið hefur verið frá kjarasamningum út gildistíma samningsins og ekki er búist við að almennt verðlag breytist mikið.
- Fast verðlag með rauðum strikum. Samið um að verkkaupi og verksali meti í sameiningu hvort og hvernig skuli bregðast við ef verðlagsþróun skv. ákveðinni vísitölu viku verulega frá ákveðinni viðmiðun.
- Vísitölutenging. Samningsgreiðsla breytist samkvæmt tiltekinni vísitölu. Einnig kemur til greina að samningsgreiðsla breytist að hluta til, t.d. skv. almennri launavísitölu eða launavísitölu opinberra starfsmanna og að hluta til skv. neysluverðsvísitölu. Þá þarf að koma fram í samningi hvernig samningsfjárhæð skiptist milli launa og annarra rekstrargjalda.
- Laun og önnur rekstrargjöld taka hlutfallslega sömu breytingum og ákveðin viðmiðunarstofnun eða ákveðinn hópur stofnana, sem er til viðmiðunar, tekur við fjárlagagerð. Þessa reglu mætti kalla verðlagsreglu fjárlaga.
- Verðleiðréttning samkvæmt áætlaðri gjaldaskiptingu hjá samningsaðila. Rekstraráætlun verksala, þar sem fram kemur m.a. skipting útgjalda milli launa og annarra rekstrargjalda, er fylgiskjal samnings. Launaáætlun sýnir áætlaða skiptingu dagvinnu- og yfirvinnulauna milli starfsstétta eins og um ríkisstarfsmenn væri að ræða.
- Fjárhæð er leiðrétt í samræmi við þróun ákveðinna undirliða í vísitölum sem Hagstofa Íslands reiknar út.

## 6.5 Tímalengd samnings

Við undirbúning samnings þarf að móta hugmyndir um tímalengd hans eins og áður er komið fram. Í þessu sambandi þarf m.a. að velja fyrir sér áhættu og kostnaði. Einnig þarf að þekkja hvaða tímaramma löggjafinn setur. Samkvæmt 30. gr. fjárreiðulaga skal samningstími lengst vera sex ár í senn en þó er heimilt að semja um lengri tíma þegar um er að ræða svonefnda einkaframkvæmd, þ.e. ef verkkaupi ætlast til að verksali byggji upp kostnaðarsama aðstöðu og búnað vegna verkefnisins. Einnig segir í lagagreininni að uppsagnartíminn skuli stytur vera þrjú mánuðir. Líta má svo á að löggjafinn vilji með þessu bæði stuðla að hæfilega tíðri endurskoðun verkefna og samninga en jafnframt að stuðla að ákveðnum stöðugleika.

### 6.5.1 Stuttur samningur

Með stuttum samningi er átt við samning til nokkurra mánaða. Slíkur samningur á helst við ef:

- verkefnið er tímabundið.
- ekki er tryggt fjármagn til verkefnisins mörg ár fram í tímann, t.d. vegna þess að fjárveitingar eru tímabundnar.
- vænta má breytinga á forsendum.
- ekki er komin reynsla af að semja um verkefnið eða hliðstætt verkefni.
- ekki er reynsla af samningssambandi við viðkomandi verksala.

Skammtímasamningur getur verið ákjósanlegur aðdragandi að löngum samningi. Þannig gæti komi til álita að gera fyrst nokkurra mánaða reynslusamning og lengri samning í framhaldinu. Í sumum tilvikum gæti það verið valkostur að gera skammtímasamning um afmarkaðan þátt í verkefninu og semja síðan um allt verkefnið þegar reynsla er fengin.

Ókostir skammtímasamninga eru helst þessir:

- Yfirleitt er kostnaðarsamt að gera fyrsta samning. Með því að staðla samninga og endurtaka útböð lækkar kostnaður við samningsgerðina.
- Upphafskostnaður hjá nýjum aðila getur orðið tiltölulega mikill en það leiðir almennt til herra verðs fyrir þjónustuna.
- Verksali býr við fjárhagslega óvissu og getur t.a.m. ekki boðið starfsfólki sínu örugga vinnu, skipulagt fram í tímann, þróað nýjar aðferðir og bætt búnað.

### 6.5.2 Langur samningur

Með löngum samningi er átt við margra ára samning. Slíkur samningur á helst við ef:

- fullvíst er að verksali muni ná betri tókum á verkefninu eftir því sem lengri tími líður.
- verksali þarf að ráðast í fjárfestingar og annan upphafskostnað sem ekki nýtist í öðrum verkefnum og er því ekki auðvelt að selja eða fæst lítið fyrir.
- allar forsendur eru þekktar, litlar líkur á að þær breytist á samningstímanum eða samkomulag er um hvernig staðið verður að aðlögun verkefnisins að breyttum forsendum á samningstímanum.
- verkefnið þolir illa röskun, m.a. vegna þess að þjónustan þarf að vera stöðug.
- ólíklegt að nokkur bjóði betra verð og gæði á samningstímanum en sá sem fær verkið.
- verkkaupi nýtur hagræðisins af löngum samningstíma, þ.e. hann greiðir minna fyrir sömu þjónustu.

## 6.6 Samstarf og eftirlit með samningi

Við undirbúning samnings er afar mikilvægt að skipuleggja vandlega samstarf og eftirlit samstarfsaðila með samningnum. Sumt í skipulaginu fer inn í samning og varðar báða samningsaðila en annað mótar vinnubrögð verkkaupa.

Ástæða þess að skipuleggja þarf samstarfið fyrir fram er sú að eftir að samningur kemst á færist framkvæmd verkefnisins til verksala og þar með breytast afskipti verkkaupa af verkefninu. Það er alltaf viss hættu á því að eftir undirskrift samnings sé hann lagður til hliðar og lítið hugsað um hann fyrr en eitthvað kemur upp á eða dregur að lokum samningstíma. Hafa þarf í huga að það er í fæstum tilvikum hægt að gera samning svo nákvæman að engin álitamál séu um efndir. Til að sporna gegn þessu þurfa samningsaðilar að yfirfara samninginn sameiginlega með reglulegu millibili með tilliti til þess hvernig hann er framkvæmdur.

Það er af ráðnum hug að samstarf og eftirlit er tengt saman í þessum leiðbeiningum. Það er gert til að undirstrika mikilvægi góðs samstarfs um úrlausn mála sem koma upp, jafnframt því sem verkkaupi og verksali fylgjast grannt með því að samningur sé efndur.

Öll rekstrarverkefni eru háð ýmiss konar opinberu eftirliti, t.d. vinnueftirliti, heilbrigðis- og umhverfiseftirliti, eftirliti landlæknis, skatteftirliti og svo framvegis. Að auki hefur Ríkisendurskoðun ákveðnar skyldur og heimildir til eftirlits samkvæmt lögum vegna þjónustusamninga. Eftirlit verkkaupa með samningi ætti að vera algerlega óháð lögbundnu eftirliti. Rétt er þó að gera ráð fyrir í samningi að verksali kynni verkkaupa allar skýrslur og athugasemdir opinberra eftirlitsaðila jafnskjótt og þær liggja fyrir.

### 6.6.1 Tilgangur með samstarfi og eftirliti

Tilgangurinn með reglulegu samstarfi og eftirliti með samningi er að tryggja að aðilar uppfylli skyldur sínar á þann hátt sem vonast var eftir og bregðist skjótt við ef forsendur samningsins breytast. Samstarfsaðilar þurfa að samræma túlkun sína á samningnum og bregðast skjótt við ef eitthvað kemur upp á. Verkkaupi þarf að:

- geta staðið skil á lagalegri ábyrgð sinni á verkefninu þótt gerður hafi verið þjónustusamningur sem gerir ráð fyrir að verksali annist framkvæmd þess.
- vera viðbúinn því að svara opinberlega fyrir samninginn, m.a. að rökstyðja að vel sé farið með opinbert fé og að tilskilin þjónusta sé veitt.
- efla þekkingu sína á verkefninu svo að ekki þurfi að reiða sig eingöngu á þekkingu verksala þegar líður að lokum samningstímans og ákveða þarf framhaldið.
- vera viss um að þjónustan komi að notum.



## 6.6.2 Skipulagning samstarfs

Í samningi ætti að koma fram hverjir eru fulltrúar eða tengiliðir verkkaupa og verksala vegna verkefnisins. Í kafla 4.1.3 Verkefnishópur fylgir verkefni eftir var rætt um þetta, m.a. með tilliti til þess að stuðla að samfelli, samræmi og aukinni þekkingu á verkefninu.

Einnig þarf að koma fram í samningi hvernig eftirliti og samskiptum verði háttað, að hverju eftirlit beinist og hvaða upplýsinga er þörf. Þegar eftirlit og samskipti við verksala eru skipulögð þarf almennt að taka mið af:

- eðli þjónustunnar.
- fyrri reynslu af samskiptum við verksala.
- umfangi verkefnisins og fjárhæðinni sem varið er til þess.
- líkunum á að veigamikil atriði fari úrskeiðis.

Markmið eftirfylgni þurfa einkum að vera þau að:

- þjónustan sé í samræmi við samninginn.
- meta hvort þjónustan mætir þörfum notenda eins og ætlast er til.
- sjá fyrir vandamál í uppsiglingu og taka strax á þeim.
- þróa samstarfið og samræma sjónarmið.
- grípa til úrræða sé um vanefndir að ræða.

Eftirlit með samningi felst fyrst og fremst í því að:

- meta upplýsingar frá samstarfsaðila og óska eftir skýringum eða viðbótargögnum.
- afla og meta upplýsingar frá notendum þjónustunnar.
- standa fyrir sjálfstæðri úttekt til að sannreyna upplýsingar og afla ítarlegri gagna.

Samstarf verksala og verkkaupa felst einkum í því að:

- halda fundi með reglulegu millibili.
- yfirfara sameiginlega upplýsingar um þjónustuna og framkvæmd samnings.
- fjalla sameiginlega um forsendur og álitamál.

Þegar eftirlit og samstarf er skipulagt þarf að svara spurningum eins og:

- Hvenær ætti að halda fundi með verksala, hverjir ættu að sitja þá og hvað verður á dagskrá?
- Hvenær verður farið í eftirlitsheimsóknir? Hvers konar eftirlitsaðgerðum hyggst verkkaupi halda uppi?
- Hvaða upplýsingar þurfa verkkaupi og aðrir hagsmunaaðilar samnings að fá frá verksala vegna eftirlits með samningnum? Á hvaða formi þurfa upplýsingarnar að vera og hvenær eiga þær að liggja fyrir? Hvernig verður haldið skipulega utan um allar upplýsingar?
- Hvernig verður kannað hvort upplýsingar verksala eru réttar? Þarf að gera ráð

fyrir að óháður utanaðkomandi aðili eða endurskoðandi staðfesti upplýsingarnar? Ætti að óska eftir úttekt Ríkisendurskoðunar?

- Hvaða þekkingu þarf verkkaupi að byggja upp hjá sér á samningstímanum, t.d. til að undirbúa það sem tekur við að samningstíma loknum?

### **6.6.3 Kostnaður við eftirlit og samskipti**

Eftirlit með samningi hefur bæði í för með sér kostnað fyrir verkkaupa og verksala og þarf að reyna að halda honum í hófi. Í því sambandi má hafa eftirfarandi í huga:

- Þess má vænta að eftirlitskostnaður lækki hlutfallslega með lengri samningstíma. Stofnkostnaður nýtist þá betur og samningsaðilar ættu að þekkja verkefnið og hvor annan betur.
- Skrifleg lýsing á helstu vinnuferlum hjá verksala einfaldar eftirlit með því hvernig þjónustan er veitt. Auk þess verður einfaldara að athuga frávík og ræða um þróun þjónustunnar.
- Samnýta ætti upplýsingar sem verksali annaðhvort aflar til eigin nota og leggur til grundvallar ákvarðanatöku, t.d. bókhaldsupplýsingar, eða þarf að skila opinberum aðilum.
- Oft geta upplýsingar sem liggja fyrir eða einfaldar mælingar, t.d. kannanir, gefið vísbendingar um hvort tilefni er til að afla viðbótarupplýsinga. Forðast ætti að biðja verksala um meira en nauðsyn krefst því að almennt kostar upplýsingaöflun og skýrslugerð bæði tíma og peninga.
- Byggja ætti sem mest á upplýsingum og skráningu sem fram fer samhliða því sem unnið er að verkefninu. Stöðlun mælinga og notkun á sjálfvirkum mælibúnaði getur lækkað kostnað.

Í fylgiskjali 5 er gátlisti fyrir eftirlit með þjónustu.

### **6.6.4 Samstarf á samningstíma**

Það er nánast útilokað að hægt sé að gera þjónustusamning svo ítarlegan að sjá megi allt fyrir sem getur gerst á samningstímanum. Aðilar samnings hafa ýmsar væntingar gagnvart hvor öðrum og um þróun mála, sem aldrei verður lýst í samningi, þótt sumt beri ugglaust á góma í viðræðum um samning. Að auki gilda ýmsar skráðar og óskráðar reglur í viðskiptum og öðrum samskiptum fólks sem þykja svo sjálfsagðar að þær fara ekki inn í samninginn.

Verkkaupi og verksali ættu að leggja áherslu á gott samstarf þannig að þeir ræði opinskátt um allar áhyggjur sínar og hugmyndir sem tengjast samningnum. Verkkaupi ætti að stuðla að slíku andrúmslofti með því að haga eftirliti með samningi á þann hátt að það efli traust milli hans, verksala og notenda þjónustunnar. Þá verður auðveldara að leysa mál sem koma upp áður en þau verða að vandamálum.

Þrátt fyrir þetta má samstarfið ekki verða svo náíð að ábyrgðarskipting verði óskýr. Finna þarf rétt jafnvægi á milli eftirfylgni og eftirlits annars vegar og samvinnu um þróun hins vegar. Einn helsti tilgangur þjónustusamnings er að skilgreina ábyrgðarskiptingu milli verkkaupa og verksala. Gott samstarf má ekki valda því að þetta fari á flot.

Flestir þjónustusamningar eru gerðir um ótímabundin verkefni þótt í sumum tilvikum séu þau unnin í ákveðinn tíma og þeim síðan hætt. Þegar um sífelluverkefni er að ræða, má reikna með að aðilar samnings voni almennt að samstarf takist til langrar framtíðar þótt hvert samningstímabil sé aðeins nokkur ár. Forsenda fyrir langtímasambandi eru sameiginleg markmið, gagnkvæm virðing, skilningur á aðstæðum hvors annars og samkomulag um tilhögun samstarfsins. Til að stuðla að þessu þarf að halda reglulega fundi um framkvæmd samnings og skiptast á upplýsingum. Að auki þarf umboð þeirra sem koma fram fyrir hönd verkkaupa og verksala að vera skýrt svo að þeir geti útkljáð mál án tafa. Geti þeir ekki afgreitt málin þarf að vera ljóst í hvaða farveg skuli vísa ágreiningsefnum. Það er mikilvægt að taka strax á ágreiningsmálum svo að þau vindi ekki upp á sig.

Samskipti samstarfsaðila þurfa bæði að vera formleg og óformleg. Óformleg samskipti koma ekki í stað formlegra samskipta nema að litlu leyti. Þess vegna þarf að ákveða fyrir fram hvernig formlegum samskiptum skuli háttað svo að þau verði ekki vanrækt. Verkkaupi á að hafa umsjón með hinu formlega samskiptaferli.

- Formlegir fundir sem verkkaupi boðar til skv. tímasettri fundaáætlun.
- Drög að dagskrá send út fyrir fund.
- Verkkaupi ritar fundargerð, t.d. í fundargerðabók.
- Fundargerð staðfest í lok fundar og afrit fundargerðar send þeim sem málið varðar.
- Skrifleg gögn lögð fram á fundum eða póstsend.
- Tímafrestir ákveðnar.
- Verkkaupi tekur að auki saman minnisblöð um mikilvæg atriði.
- Öll skjöl sett í skjalavistunarkerfi.

## 6.7 Dæmi um það sem gæti farið úrskeiðis

Reynslan hefur kennt mönnum að margt getur farið úrskeiðis við framkvæmd samninga. Sumt er ekki á valdi samningsaðila en annað hefði líklega mátt koma í veg fyrir með góðum undirbúningi, eftirliti og samskiptum samningsaðila. Hér á eftir verða nefnd nokkur dæmi.

- Skömmu eftir að samningur tók gildi, kom í ljós að markmið verkkaupa og verksala með samningnum fóru alls ekki saman.
- Samningsaðilar hittust sjaldan til að ræða framkvæmd samningsins og það leiddi til mismunandi túlkunar á samningsákvæðum og skilgreiningum.

- Eftirlit með framkvæmd samningsins var óskipulagt og takmarkað. Lítið var um formlega fundi, samskipti ekki skjalfest og því erfitt að rekja það hvernig mál þróuðust.
- Upplýsingagjöf verksala var áfátt. Verkkaupi fékk ekki aðgang að bókhaldi og öðrum gögnum verksala til að sannreyna upplýsingar hans.
- Verkkaupi reiknaði ekki með að eitthvað færi úrskeiðis og lagði því ekki mat á áhættuþætti við undirbúning samnings.
- Þarfir notanda, eftirspurn eftir þjónustunni og pólitísk viðhorf breyttust á samningstímanum án þess að samningurinn gerði ráð fyrir að hægt væri að breyta þjónustunni.
- Verksali uppfyllti ekki skyldur samkvæmt samningi án þess að gert væri ráð fyrir í samningi að verkkaupi gæti beitt úrræðum.
- Verksali komst í fjárhagsvanda sem bitnaði á þjónustunni. Þess hafði ekki verið gætt að kanna fjárhagslegt bolmagn hans fyrir fram, fylgjast með fjárhagsstöðu á samningstímanum og krefja hann um nægar tryggingar.
- Verksali sagði upp samningi og verkkaupi komst í vanda því að hann hafði ekki gert ráð fyrir að það gæti gerst.

## 6.8 Breyttar forsendur

Eftir því sem samningur er lengri aukast líkur á því að forsendur hans breytist. Breyttar forsendur leiða oft til þess að samningsaðili fer fram á endurskoðun á samningi. Taka skal til greina að þetta geti gerst og kveða á um það í samningi hvernig staðið skuli að endurskoðun forsendna.

Komi fram tillaga um að breyta samningi þurfa samningsaðilar að hugleiða eftirfarandi:

- Byggist breytingartillaga á gildum sjónarmiðum?
- Hvaða áhrif hefðu breytingar á tilgang með samningi og notendur þjónustu?
- Er raunhæft að gera breytingar?
- Hvað kosta breytingarnar og eru fjárhagslegar forsendur fyrir þeim?
- Þarf að gera aðrar breytingar til mótvægis?
- Lagaleg atriði.

Áður en ráðist er í breytingar á samningi þarf að meta kostnað við þær og ganga úr skugga um að hægt sé að fjármagna aukin útgjöld ef um slíkt er að ræða. Einnig getur þurft að breyta öðrum forsendum, sem verksali eða verkkaupi hafa á valdi sínu til að vega á móti breytingum á forsendum sem eru tilefni tillögu um breytingu á samningi.

Sé samkomulag um að breyta samningi, þurfa breytingar að vera skriflegar. Þá þarf að meta hvort gera þarf nýjan samning frá grunni, viðauka við gildandi samningi eða sérstakan samning um breytingarnar. Það ræðst af eðli og umfangi breytinganna hvaða leið er valin.

## 6.9 Meðferð ágreinings

Vel gerður samningur dregur úr líkunum á ágreiningi og felur í sér farveg til að leysa úr deilum á uppbyggilegan hátt. Í slíkum samningi kemur skýrt fram:

- á hvaða væntingum samningurinn byggist.
- í hvaða farveg skuli beina óskum um breytingar á ákvæðum samningsins.
- hvernig niðurstaða verður fengin í álitamálum og ágreiningi.

Í fyrri köflum þessara leiðbeininga hefur verið fjallað um hvað er hægt að gera til að koma væntingum til skila í samningi með því að skilgreina forsendur, markmið, þjónustu, kröfur, greiðslur og svo framvegis. Hugsanlega kemur í ljós ósamræmi á milli laga, samnings og útboðsgagna eða fylgiskjala og er því rétt að tilgreina í samningi hvað gengur framfarar öðru þegar samningur er túlkaður.

Einnig hefur verið fjallað hér að framan um samstarf og eftirlit með samningi í þeim tilgangi að stuðla að hnökralausri framkvæmd hans og taka á álitamálum sem koma upp m.a. vegna túlkunar á samningi á grundvelli breyttra forsendna. Ástæða er til að ítreka enn og aftur mikilvægi þess að standa vel að undirbúningi samninga og samstarfi á samningstíma. Það greiðir fyrir því að samstarfsaðilar leysi sjálfir úr ágreiningi sem kann að koma upp. Samstarf þarf að vera í samræmi við ákveðið ferli. Það þarf að vera reglubundið og uppfylla ákveðnar formkröfur. Meðal annars eiga fundir að vera formlegir, fundargerðir staðfestar og fyrirspurnir, kröfur og útskýringar sem ganga á milli aðila að vera skriflegar.

Komi upp ágreiningur skiptir miklu að halda fram málefnalegum sjónarmiðum og sjá hlutina í samhengi þannig að samningsaðilar geti vegið og metið hagsmuni sína af kostgæfni.

Aðalreglan í öllum samningum á að vera sú að samstarfsaðilar ljúki sjálfir ágreiningsmálum. Samt sem áður verður að gera ráð fyrir að leita þurfi eftir utan- aðkomandi aðstoð til að jafna deilu eða fella úrskurð. Samningur þarf að greina frá ferlinu sem tekur við ef leita þarf aðstoðar.

Í sumum samningum kann að vera rétt að gera ráð fyrir því að vísa megi sumum eða öllum ágreiningi til óháðs aðila, eins konar sáttasemjara, sem aðilar koma sér saman um. Honum er ætlað að koma með tillögu sem samningsaðilar taka afstöðu til hvor í sínu lagi innan ákveðins tíma. Þótt ekki sé gert ráð fyrir þessu úrræði í samningi útilokar það ekki að samningsaðilar komi sér saman um að vísa ágreiningi í slíkan farveg.

Annað úrræði er að vísa ágreiningi til gerðardóms. Samningur getur þannig kveðið á um að sumum eða öllum ágreiningi skuli vísað til gerðardóms. Ekkert útilokar þó að samningsaðilar semji um þetta í hverju tilviki fyrir sig en almennt er betra fyrir samningsaðila að ferlið, sem vanefndir fara í, liggi fyrir strax frá upphafi, t.d. til að niðurstaða fáið fyrir. Lög nr. 53/1989 gilda um samningsbundna gerðardóma og gera þau ráð fyrir að hægt sé að semja um sum atriði sem varða dóminn. Gerðardómur er gjarnan skipaður þremur mönnum og útnefna deiluaðilar

Þá hvor sinn fulltrúann en oddamaður er skipaður af óháðum aðila, t.d. héraðsdómi. Samningur getur fjallað um fleiri atriði, svo sem tilnefningu í dóminn, formennsku, málsmeðferðarreglur og skiptingu málskostnaðar en að öðrum leyti ræðst þetta af lögnum. Dómur gerðardóms er aðfararhæfur en er jafnframt endanleg niðurstaða nema honum sé hrundið með dómi. Gerðardómsleiðin er gjarnan valin í þeim tilvikum sem það er talið leiða til skjótari niðurstöðu en dómstólaleiðin.

Ef þær leiðir sem ræddar eru að framan eða gerðardómsleiðin, hafi verið gert ráð fyrir henni, leiða ekki til niðurstöðu kann að þurfa að höfða mál fyrir héraðsdómi. Í samningi er oft tekið fram fyrir hvaða héraðsdómstóli skuli reka málið.

Í þessum leiðbeiningum verður ekki fjallað ítarlega um hvaða aðferðum aðilar samnings geta beitt ef þeir telja að samningur sé ekki efndur að öllu leyti. Leita ætti eftir lögfræðiaðstoð í slíkum tilvikum.

Helstu tegundir vanefnda:

- **Dráttur á efndum:** Talað er um afhendingardrátt ef verksali veitir ekki þjónustu, skilar ekki verki eða afhendir ekki hlut á réttum tíma og verkkaupa verður ekki kennt um dráttinn. Það telst vera greiðsludráttur ef verkkaupi greiðir ekki á réttum tíma.
- **Galli:** Það telst vera galli ef magn eða gæði eru ekki í samræmi við það sem samið var um og gera mátti ráð fyrir.
- **Vanheimild:** Það telst vera vanheimild ef verkkaupi skuldbindur sig í samningi án þess að hafa til þess heimildir og á sama hátt telst það vera vanheimild ef verksali afhendir hlut eða önnur verðmæti sem einhver annar á.

Hér á eftir verða talin upp helstu tegundir vanefndaúrræða en oft eru fleiri en eitt þeirra nýtt í einu.

- **Afsláttur:** Kaupandi krefst lækkunar á kaupverðinu í hlutfalli við galla.
- **Skaðabætur:** Bætur fyrir tjón sem aðili samnings verður fyrir vegna þess að hinn samningsaðilinn efnir ekki sinn hluta samningsins. Bætur þessar sem kallast efndabætur, þegar um samninga er að ræða, miðast við að aðilinn hefði verið eins settur og hann hefði fengið fullar efndir samningsins. Bótarétturinn er þó bundinn ýmsum skilyrðum.
- **Dráttarvextir:** Hlutverk dráttarvaxta er að hvetja skuldara til að efna fjárkröfu og bæta kröfuhafa það tjón sem almennt má ætla að greiðsludráttur baki honum án þess að hann þurfi að sanna það tjón sérstaklega.
- **Riftun:** Riftun merkir að aðili samnings tekur ákvörðun um, án þess að baka sér með því bótaskyldu, að efna ekki samning samkvæmt aðalefni sínu vegna vanefnda gagnaðila. Hlutverk þessa úrræðis er að hvetja aðila til að standa í skilum. Sé samningi rift falla skyldur beggja niður

Lesendum er bent á að kynna sér t.d. ritið *Verksamningar* eftir Pál Sigurðsson sem fjallar ítarlega um þessi atriði.

## 7 Val á samstarfsaðila

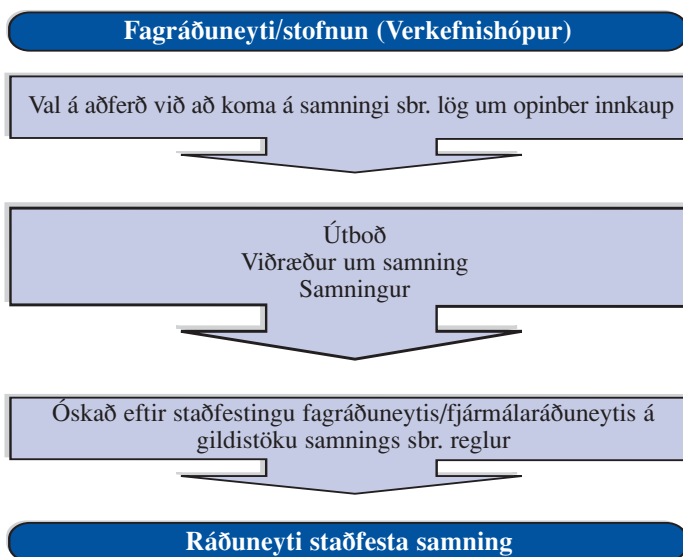
Þegar verkefni hefur verið skilgreint er komið að því að velja samstarfsaðila og fjallar þessi kafli um það.

Í 30. gr. fjárreiðulaga segir að lög um opinber innkaup gildi um útboð rekstrarverkefna. Tilgangur laga um opinber innkaup er að tryggja jafnræði bjóðenda við opinber innkaup og stuðla að virkri samkeppni og hagkvæmni í opinberum rekstri. Aðalreglan er sú að bjóða út áður en samningur er gerður. Í örfáum tilvikum, t.d. þegar fjárhæðir eru undir viðmiðunarmörkum eða forsendur verkefnis óljósar, er þó heimilt að:

- auglýsa eftir aðilum sem hafa áhuga á samstarfi.
- kanna grundvöll fyrir samstarfi við aðila sem verkkaupi á nú þegar í samstarfi við.
- spyrjast fyrir um hugsanlegan samstarfsaðila.

Ríkiskaup veita ríkisaðilum aðstoð og leiðbeiningar um útboð og innkaup auk þess að annast útboð vegna innkaupa. Fjármálaráðherra getur þó heimilað einstökum stofnunum að annast eigin innkaup yfir viðmiðunarmörkum.

Lesendum er bent á að kynna sér lög, þjónustu Ríkiskaupa og *Handbók um opinber innkaup*, t.d. á <http://www.rikiskaup.is>. Handbókin fjallar ítarlega um skyldu til útboðs, útboðsaðferðir, útboðsgögn, hæfi bjóðenda, framkvæmd útboða, frágang tilboða, val tilboða og fleira sem tengist þessu. Í þessum kafla verður hins vegar fjallað almennt um aðferðir við val á samstarfsaðila um þjónustusamninga.



## 7.1 Aðferðir við að koma á samningi

Þrjár mismunandi aðferðir geta komið til greina við að koma á þjónustusamningi.

- Almennt útboð. Kaupandi leitar skriflegra, bindandi tilboða í vöru, þjónustu eða verk frá fleiri en einum aðila á grundvelli sömu upplýsinga og innan sama frests.
- Lokað útboð. Útboð þar sem tilteknum aðilum er einum gefinn kostur á að gera tilboð.
- Samningskaup. Þegar kaupandi ræðir við seljendur samkvæmt fyrir fram ákveðnu ferli, sem þeim hefur áður verið kynnt, og semur við einn eða fleiri þeirra.

Eins og áður segir er almenna reglan sú að bjóða út verkefni áður en samið er um þau. Aðferðin er talin henta vel þegar:

- ríkisaðilar kaupa þjónustu til eigin nota.
- það er tiltölulega auðvelt að skilgreina forsendur og kröfur.
- til staðar er hópur aðila sem vill og getur tekið verkefnið að sér.
- verkefnið er umfangsmikið.

Ríkisaðilar, sem kaupa verk, ættu ætíð að reyna að koma málum þannig fyrir að þeir geti valið á milli nokkurra aðila sem gætu tekið verkefni að sér, annars er hætta á að það komi fram í verði og gæðum verksins. Lokað útboð kemur helst til greina þegar opnu útboði verður ekki við komið, það takmarkar valkosti og getur því veikt stöðu verkkaupa. Þegar lokað útboð er viðhaft, skal leitast við að ná fram raunhæfri samkeppni þannig að ákveðinn lágmarksfjöldi hæfra bjóðenda taki þátt í forvali. Lokað útboð ætti því nánast undantekningarlaust að fara fram að undan-gengnu forvali.

Samningskaup ættu að heyra til undantekninga enda setja lög um opinber innkaup ýmis skilyrði fyrir því að ríkisaðilar fari þessa leið við innkaup. Verkkaupi, sem hyggst standa þannig að málum, þarf að kynna sér lagaákvæðin vandlega og geta rökstutt ákvörðun sína um að fara þessa leið.

## 7.2 Útboð og fjölgun valkosta

Almennt er talið að útboð hafi eftirtalda kosti:

- Þau geta leitt til þess að verð og skilmálar myndist í samkeppni milli bjóð-enda. Það stuðlar að hagkvæmni.
- Útboðsferlið er gagnsætt og stuðlar að jafnræði bjóðenda. Útboð draga úr líkum á óheimilli meðferð á opinberu fé.
- Þau geta vakið áhuga á verkefningu og þannig leitt til þess að fleiri bjóðist til að taka það að sér.



- Þau geta laðað fram hugmyndir um nýjar aðferðir við rekstur verkefna og að veita þjónustu.

Útboðsaðferðin þykir þó ekki henta alltaf og í þeim tilvikum, sem hún hentar ekki, er vafasamt að það þjóni hagsmunum ríkisins að gera þjónustusamning um verkefnið.

- Þegar kostnaðurinn við að lýsa verkefninu, móta kröfur og bjóða út er talinn verða meiri en verðmunurinn sem útboð gæti skilað.
- Þegar hefja þarf verkefni af óviðráðanlegum ástæðum í það mikilli skyndi að ekki er tími til að bjóða út.
- Þegar verkefnið er ómótað eða byggt á forsendum sem er erfitt að skilgreina og verkkaupi á í miklum erfiðleikum með að lýsa verkefninu og kröfum sínum. Í tilviki sem þessu er ástæða til að skoða hvort nógu vel var staðið að frumathugun.
- Þegar rekstrarverkefnið er talið vera svo viðkvæmt að samkeppni um það er vís til að valda skaða.
- Þegar lítil eða engin samkeppni er um verkefnið, þ.e. ekki markaður meðal seljenda, og nánast útilokað fyrir verkkaupa að stuðla að myndun slíks markaðar. Í þessum tilvikum þarf að skoða heimild til sammingskaupa skv. lögum um opinber innkaup.

Hvatt er til þess að þjónustusamningar séu ætíð undirbúnir með tilliti til útboðs. Samkeppni og valkostir eru verkkaupa almennt til hagsbóta. Í flestum tilvikum er hægt að bjóða út verk sé það undirbúið nógu vel. Til dæmis ættu eftirfarandi tilvik almennt ekki að hindra útboð:

- Aðilar utan ríkisins hafa frumkvæði að rekstrarverkefninu, t.d. með því að hefja reksturinn og falast síðan eftir samningi um að ríkið leggi þeim til fé. Útboð ætti að leiða í ljós hvort fleiri bjóðast til að annast verkefnið.
- Talið fyrir fram að rekstrarform verksala hafi áhrif á framkvæmd verkefnisins. Væntanlega skiptir meira máli að ekki sé hugmyndafræðilegur ágreiningur milli verkkaupa og verksala um verkefnið heldur en rekstrarformið.
- Verkefnið er þess eðlis eða þarfnast svo fágætrar þekkingar, aðstöðu eða samstarfseiginleika að fyrir fram er talið að aðeins einn aðili geti tekið það að sér. Verkefni þessarar tegundar eru útboðsskyld og ekki ætti að gefa sér fyrir fram að einungis einn aðili hafi faglega getu til að taka verkefnið að sér. Kanna ætti markaðinn og búa til aðstæður sem gera verkefnið eftirsóknarvert fyrir fleiri áður en það er boðið út.

Sé ekki til markaður meðal seljenda, þ.e. fáir geta eða vilja taka verkið að sér, gæti verkkaupi reynt að fjölga valkostum sínum með því að:

- kynna verkefnið og hvetja þá sem hefðu áhuga á að gefa sig fram. Veita þeim síðan ráðgjöf og ráðrúm til að búa sig undir að takast á við verkefnið.

- bjóða út þá þætti í verkefninu sem samkeppni er um en annast hina sjálfur, svo sem að leggja til aðstöðu og búnað.
- Setja rekstrarform verksala ekki fyrir sig, þ.e. hvort um er að ræða félagasamtök, sjálfseignarstofnun, hlutafélag, sameignarfélag eða einstakling með rekstur. Meira máli skiptir að ekki sé um að ræða hugmyndafræðilegan ágreining um þjónustuna og að verkkaupi og verksali hafi sömu sýn á verkefnið.

### 7.3 Viðræður um samning

Eftir að samstarfsaðili hefur verið valinn er gengið til viðræðna um samning. Viðræðurnar þarf að undirbúa vandlega svo að þær séu markvissar og skili góðri niðurstöðu. Hafi verkefnið verið boðið út þannig að samningsdrög liggja fyrir er talað um skýringarviðræður og snúast þær aðallega um að yfirfara og útskýra forsendur samnings til að samræma skilning aðila á verkefninu. Ekki er heimilt að semja umfram það sem fram kemur í útboðsgögnum og tilboðum.

Sé gengið til viðræðna um samning án útboðs snúast viðræður á sama hátt um lýsingu, kröfur og samningsdrög sem verkkaupi leggur fram en ekki síður um kostnað við verkefnið og greiðslur til verksala. Almennt má þá gera ráð fyrir að viðræður snúist í slíkum tilvikum mestmegnis um fjárhagsleg atriði og niðurstaða um þau ráði því hvort samningur næst. Þróist viðræður þannig að tekist er á um verð fyrir þjónustuna er afar mikilvægt að undirbúa öll tilboð vel, setja sér ákveðin mörk og reyna að sjá nokkra leiki fram í tímann. Þá getur þurft að slaka á kröfum um þjónustu til að ná samkomulagi. Reyndir samningamenn þekkja aðferðir við að ná niðurstöðu sem er báðum í hag. Sé leitast við að koma samingi á með þessum hætti getur verkkaupi þurft að kynna hlutaðeigandi ráðuneytum samningsáform sín til að leita eftir stuðningi við tilboð.

Þegar tilboð eru borin saman og metin, t.d. með tilliti til kostnaðaráætlunar verkkaupa, þarf meðal annars að átta sig á hvort um undirboð er að ræða. Tilgangurinn með undirboði getur verið að tryggja sér verkefni og komast í aðstöðu til að þvinga verkkaupa eða notendur, sem þurfa að greiða fyrir þjónustuna, til að greiða meira en samið var um. Þetta gæti t.d. gerst ef þjónustan má ekki við mikilli röskun og það er dýrt fyrir verkkaupa að rifta samningi og ná saman við annan aðila. Sérstaklega getur þurft að kanna hvort ástæða undirboðs er sú að hlutaðeigandi hefur fengið framlög úr opinberum sjóðum til að byggja upp aðstöðu sem nýtist verkefninu og þess vegna geti enginn keppt við hann í verði.

Þegar verksali skipuleggur viðræður þarf að huga að eftirfarandi atriðum:

- Hverjir taka þátt í viðræðum, hvert er hlutverk hvers og eins og hvert er umboð hópsins.
- Fundarstað, tímasetningum og aðbúnaði, s.s. veitingum.
- Hvernig undirritun verður háttáð ef samkomulag næst, m.a. hverjir undirrita, hvar og hvenær og hverjir aðrir verða viðstaddir.

- Hvernig stuðla má að afslöppuðu og jákvæðu andrúmslofti á viðræðufundum, gagnkvæmri virðingu og trúnaði milli aðila.

Á fyrstu fundunum getur verið rétt að ræða eftirtalin atriði:

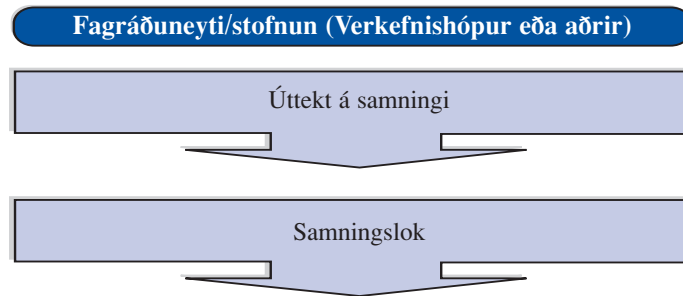
- Viðræður um samning þýða ekki endilega að sá sem rætt er við fái samninginn.
- Skilning verksala á forsendum verksins og skyldum verkkaupa.
- Hugmyndafræði og meginmarkmið beggja aðila m.a. með tilliti til þess hvert eðli verkefnisins er, hvernig að framkvæmd þess verður staðið og hvernig samstarfi og upplýsingagjöf verður háttáð.
- Hvernig komið verður í veg fyrir að hugsanlegur hagsmunaárekstur bitni á framkvæmd samningsins, t.d. vegna þess að aðilar hafa fleiri skyldum að gegna og þjóna fleiri markmiðum en fram koma í samningnum.
- Hugmyndir aðila um ferli til að leysa úr hugsanlegum ágreiningi á samnings tíma.

Þegar umræðu um forsendur, markmið og ferli til að útkljá hugsanleg ágreiningsmál er lokið þarf að fara yfir kröfur sem gerðar eru til verksala um faglega getu og fjárhagslegt bolmagn. Í því sambandi þarf að fara yfir ýmis gögn sem verksali leggur fram, m.a. í samræmi við ákvæði 28. gr. laga um opinber innkaup sem fjallar um hæfi bjóðenda, svo sem:

- afrit af leyfum stjórnvalda sem verksali þarf að hafa aflað vegna starfsemi sinnar og nýlegum eftirlitsskýrslum þeirra sem hafa opinbert eftirlit með höndum.
- staðfesta skipulagsskrá ef sjálfseignarstofnun á í hlut en samþykktir aðalfundar ef félagasamtök eiga í hlut.
- vottorð um þinglýstar kvaðir á fasteignum verkkaupa.
- afrit af prófskírteinum eða leyfisbréfum sem staðfesta menntun og réttindi.
- sakavottorð starfsmanna.
- ársreikninga og nýjustu árshlutauppgjör.
- yfirlýsingu viðskiptabanka um skuldastöðu verksala.
- staðfestingu um greiðslu opinberra gjalda og lífeyrissjóðsgjalda.
- staðfestingu tryggingafélags á því að nauðsynlegar tryggingar hafi verið keyptar með því að leggja fram ábyrgðarskírteini og greiðslukvittanir. Hér kemur t.d. til greina: (a) Ábyrgðartrygging vegna tjóns sem þriðji aðili kann að verða fyrir vegna starfsemi verksala eða vinnu starfsmanna hans og skemmda sem starfsmenn verksala kunna að valda. (b) Verktrygging banka eða veðtrygging sem er óafturkallanleg og óafturkræf trygging fyrir því að verksali efni skyldur sínar samkvæmt samningi og verkkaupi getur krafist greiðslu á án þess að dómsúrskurður hafi verið fenginn. (c) Tryggingar vegna starfsmanna í samræmi við kjarasamninga. (d) Rekstrarstöðvunartrygging. (e) Trygging á lausafé og trygging gegn tjóni af völdum bruna, innbrota o. fl.

## 8 Úttekt og mat á framhaldi verkefnis

Í þessum kafla er rætt um úttekt sem gera ætti á samningum undir lok þeirra til að draga lærdóm af reynslunni og meta framhald verkefna.



### 8.1 Úttekt

Það er góð regla að gera sérstaka úttekt á öllum samningum þegar líður að lokum þeirra. Að hluta til á úttekt að fara fram samhliða eftirliti með framkvæmd samnings en þegar líður að lokum samningsins ætti að leggja sérstaka vinnu í hana og taka saman skýrslu um niðurstöðurnar.

Úttekt á samningi beinist fyrst og fremst að því að draga lærdóm af framkvæmdinni, bæði til að standa vel að vígi við endurnýjun hans og við gerð samninga um önnur verkefni.

Verkkaupi ætti því að gefa sér tíma til þess að taka samning út. Við úttekt þarf að leita svara við spurningum eins og:

- Er þjónustan skilvirk?
- Nýtast peningarnir nógu vel?
- Hversu vel hefur tekist að framkvæma samninginn?
- Hvað hefði átt að gera öðruvísi?
- Hvernig hefur verksali staðið sig?
- Hversu vel hefur verið staðið að eftirliti með framkvæmd samningsins?
- Hver er reynslan af samskiptum við verksala?
- Var rétt að gera þjónustusamning miðað við aðra kosti?

Til þess að svara spurningunum þarf meðal annars að:

- yfirfara upplýsingar um framkvæmd samningsins.
- leita eftir upplýsingum frá notendum þjónustunnar.
- rýna gögn.
- rifja upp hvernig mál hafa gengið fyrir sig.
- bera saman við aðra valkosti eða aðila sem veita svipaða þjónustu.

Úttektin getur ýmist verið á hendi hópsins sem kom að gerð samningsins, þeirra sem höfðu eftirlit með framkvæmd hans eða óháðs matshóps. Einnig kemur til greina að öllum þessum aðilum verði falið að taka þátt í mati á samningnum. Helsti kosturinn við að fela þeim sem tóku þátt í gerð og framkvæmd samningsins að annast úttektina er að þeir ættu að vera þaukunnugir öllum forsendum, markmiðum og framkvæmd. Að auki er þetta væntanlega hópurinn sem tekur þátt í að ákveða framhaldið og gera aðra samninga fyrir hönd verksala. Kosturinn við að fela öðrum að annast verkið er að úttektarmennirnir eru líklegir til að nálgast verkefnið frá öðrum sjónarhóli, þeir koma með nýja þekkingu inn í það og eru væntanlega gagnrýnni. Í fylgiskjali 6 er gátlisti fyrir úttekt á samningi.

## 8.2 Lok samnings og framhald verkefnis

Þegar dregur að lokum þjónustusamnings þurfa samningsaðilar að hugleiða hvað þeir vilja gera þegar samningur rennur út. Möguleikarnir eru ýmsir, svo sem að:

- veita þjónustuna áfram en breyta framkvæmdinni eða umfanginu.
- hætta að veita þjónustuna.
- framlengja samninginn, enda hafi verið gert ráð fyrir heimild til slíks í útboðsgögnum og samningi.
- leita að nýjum viðsemjanda með því að bjóða þjónustuna út.

Ákvörðun um framhaldið ætti meðal annars að byggja á:

- því hvort lagaskyldur hafa breyst.
- endurmati á þjónustunni og grundvallarviðhorfi verkkaupa/stjórnvalda til hennar.
- nýjustu upplýsingum og spá um þörf fyrir þjónustuna.
- viðhorfi og ábendingum frá notendum þjónustunnar.
- breytingu á stefnu stjórnvalda, m.a. hvernig verkefnum ríkisins skuli sinnt.
- samanburði á mismunandi aðferðum og aðilum sem veita þjónustuna.
- áhuga á að kanna markaðinn og auka samkeppni.
- hversu mikilvægt er að núverandi verksali haldi áfram, m.a. svo þjónusta raskist ekki.
- áhuga á að halda samstarfi við verksala áfram.
- frammistöðu verksala í samanburði við það sem ætlast var til samkvæmt samningi.
- hversu hæfur og áhugasamur núverandi verksali er um að halda áfram.
- hverjir aðrir en verksali sýna því áhuga að taka verkefnið að sér.

Verksali ætti að fá upplýsingar um það í tæka tíð hvað verkkaupi hyggst fyrir varðandi framhald samnings. Oftast er tekið fram í samningi hvernig að þessu skuli staðið, t.d. að innan hálfis árs frá því að samningur rennur út skuli aðilar samnings-

ins greina frá afstöðu sinni til áframhaldandi samstarfs. Gæta þarf þess að fram-  
lengja ekki samning til þess eins að þjónustan raskist ekki vegna þess að verkkaupi  
hugar ekki að framhaldinu tímanlega áður en samningur rennur út.

Ef samningur rennur út en aðilar hegða sér eins og ekkert hafi gerst eða ekki  
hefur tekist að ganga frá nýjum samningi þá gildir sú meginregla laga að fyrri  
samningur gildir þar til nýr tekur við.

## **Fylgiskjal I.**

### **Greinargerð um frumathugun**

Listanum er ætlað að auðvelda samningu greinargerðar um frumathuganir sem senda skal ráðuneytum.

#### **Verkefnið**

- Í hverju er rekstrarverkefnið fólgið? Hvaða þjónustu er óskað eftir?
- Hvað segja lög og reglur um verkefnið?
- Í hvaða tilgangi er verkefnið unnið og þjónustan veitt? Hvaða markmiðum, t.d. þjóðfélagslegum, er ætlunin að ná með verkefninu/þjónustunni? Hvernig tengjast þau áætlunum ráðuneytisins fyrir viðkomandi málefnaflokk eða viðtækari áformum ef um slíkt er að ræða?

#### **Notendur**

- Hverjum er þjónustan ætluð?
- Hverjir aðrir en notendur hafa mikilvægra hagsmuna að gæta og hverjir eru hagsmunirnir?
- Þarf að taka stjórnvaldsákvæðanir við framkvæmd verkefnisins? Ef svo er, hvers konar ákvæðanir og hvaða opinber aðili tæki þær? Hvernig verður réttur notenda tryggður?

#### **Markmið með samningi**

- Hvaða markmiðum er ætlunin að ná fram með því að gera samning? Er t.d. ætlunin að:
- skerpa skyldur vegna verkefnisins?
- gera rekstur markvissari til að halda aftur af kostnaði og veita góða þjónustu?
- fjölga valkostum við úrlausn verkefnis?
- auka samanburð og samkeppni?

#### **Samanburður valkosta**

- Hvernig hefur verkefnið verið leyst til þessa, ef ekki er um nýtt verkefni að ræða, og hvernig eru sambærileg verkefni leyst?
- Hvaða valkostir eru í sambandi við lausnir á verkefninu?
- Hverjir eru kostir og gallar við hvern kost?
- Hvaða fagleg rök eru fyrir mismunandi kostum?
- Hvaða áhrif gæti valkostur haft á stöðu verkkaupa í lok samningstíma?

## Mat á ávinningi ríkisins af samningi

- Hver er fjárhagslegur ávinningur ríkisins?
- Hvaða annan ávinning hefur ríkið?

## Umfang verkefnis, kostnaður og fjármögnun

- Hvaða eftirspurn er eftir þjónustunni, að hvaða leyti er ætlunin að koma til móts við hana og mæta þörfum?
- Hver er fjárhagsrammi verkkaupa? Við hvaða fjárskuldbindingu ræður hann?
- Hvert er umfangið sem æskilegt væri að greiða fyrir?
- Hvernig koma álitlegustu lausnirnar út fjárhagslega?
- Er einingarverð þekkt eða er hægt að áætla það?
- Hvernig er ætlunin að fjármagna kostnað og af hvaða fjárlagalið?

## Mat á óvissu og viðbrögð við henni

- Hvaða þættir eru helst háðir óvissu eða áhættu?
- Hvað með eftirspurn eftir þjónustunni? Hvernig væri hægt að bregðast við?
- Hvað með launa- og verðlagsþróun? Koma verðbætur til greina?
- Hvað með stefnumörkun stjórnvalda í tilhögun þjónustunnar?
- Hvaða áhætta fylgir hverjum kosti og hvernig væri hægt að lágmarka hana?
- Hvaða tryggingar þarf verksali að setja?

## Val á samstarfsaðila

- Hvaða kröfur þarf að gera til verksala um faglega getu og fjárhagslegt bolmagn?
- Er skylt að bjóða verkefnið út?
- Er næg samkeppni um verkefnið eða þarf að auka áhuga á því?

## Tímaáætlun

- Hvenær verður undirbúningi lokið?
- Hvenær er stefnt að útboði?
- Hvenær er áætlað að ljúka samningi?
- Hvenær þarf verkefnið að hefjast?



## **Fylgiskjal 2.**

### **Skilyrði sem þjónustusamningar þurfa að uppfylla**

Þjónustusamningur þarf að uppfylla eftirfarandi formkröfur skv. 30. gr. fjárreiðulaga og reglugerðar nr. 262/1999 til þess að hljóta staðfestingu fjármálaráðuneytisins. Að auki getur samningur þurft að uppfylla ýmis efnisleg skilyrði sem ráðuneytið setur.

Við undirbúning samnings og val á verksala:

- Fjármálaráðherra hefur samþykkt að gerður verði þjónustusamningur. Frumathugun liggur fyrir þegar samið er um verkefni í fyrsta skipti.
- Aðferð við val á verksala (samstarfsaðila) er í samræmi við lög um opinber innkaup.

Efnisinnihald samnings:

- Þjónustu eða verkefni sem er um að ræða.
- Umfang (magn) þjónustunnar.
- Gæði þjónustunnar.
- Einingarverð sem verkkaupi greiðir. Fram þarf að koma hvort verðið er með eða án virðisaukaskatts, hver er verðlagsgrundvöllurinn og hvaða regla gildir um verðbætur.
- Áætlaðar greiðslur verkkaupa á ári.
- Heildarskuldbindingu ríkisins á samningstíma.
- Heimild eða skyldu verksala til að innheimta gjöld vegna afurða og þjónustu sem felst í verkefninu og meðferð tekna af þeim.
- Aðgreiningu fjárreiðna verkefnisins í bókhaldi verksala frá öðrum fjárreiðum hans sé samningur ekki gerður á grundvelli útboðs.
- Framkvæmd eftirlits með samningi.
- Tryggingu sem verksali setur fyrir verkefninu.
- Yfirstjórnanda verkefnis að hálfu verksala.
- Rétt verksala til að kanna aðstæður þar sem þjónustan er veitt.
- Upplýsingar og skýrslur sem verksala ber að skila verkkaupa.
- Meðferð ágreiningsmála og úrræða vegna vanefnda á samningsbundnum skyldum.
- Ákvæði um uppsögn og aðlögun samnings að breyttum forsendum. Uppsagnarfrestur má styst vera þrjú mánuðir.
- Samningstíma. Samningstíminn má lengst vera sex ár nema þess sé krafist að verksali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins.

## Fylgiskjal 3. Efni verklýsingar

Verklýsing er fylgiskjal þjónustusamnings og jafnframt hluti hans. Í henni er greint frá óskum og kröfum verkkaupa um það hvernig verkefnið verður leyst af hendi. Lýsingin er byggð á undirbúningsvinnu og frumathugun.

Dæmigerð verklýsing fjallar eftir atvikum um:

- stefnumörkun og vinnureglur sem ætlast er til að verði fylgt við rekstur verkefnisins.
- skilgreiningu á óskum og kröfum verkkaupa.
- skilgreiningu á notendum þjónustunnar og þörfum þeirra sem ætlast er til að verði komið til móts við.

Verklýsing er grundvöllur útboðslýsingar sem lýsir:

- fyrirkomulagi útboðsins.
- viðmiðunum við mat á tilboðum.
- forsendum sem tilboðsgjafar þurfa að vita um svo að þeir geti boðið í verkið.

Útboðslýsing, verklýsing, samningsdrög, spurningar tilboðsgjafa og svör við þeim kallast einu nafni útboðsgögn. Útboðsgögn koma til skila þörfum og óskum verkkaupa. Samkvæmt 70. gr. laga um opinber innkaup, nr. 94/2001, annast Ríkis-kaup útboð á vegum ríkisstofnana vegna innkaupa yfir viðmiðunarmörkum.

Hér á eftir er dæmi um hvernig verklýsing gæti verið byggð upp.

### **1.0 Almenn um verkefnið og þjónustuna**

Í almennum kafla verklýsingar er fjallað um eftirfarandi atriði eftir því sem við á.

*1.0.1 Stefnumörkun verkefnisins.* Greina ætti frá stefnumörkun um verkefnið og hver er þörfin fyrir það, til dæmis:

- hvers vegna þurfi að veita þjónustuna.
- hverjum þjónustan er ætluð.
- hugmyndafræði sem verkefnið byggist á og hvaða grundvallarviðhorfa þarf að taka tillit til varðandi það hvernig verkefnið verður rekið og þjónustan veitt

*1.0.2 Þjónusta og kröfur til verksala.* Jafnframt þarf að greina sérstaklega frá þjónustunni sem um ræðir og þeim væntingum eða kröfum sem verksali þarf að uppfylla í því sambandi, til dæmis verður að koma fram hvað verksali þarf að leggja áherslu á þegar þjónustan er veitt, t.d. gagnvart notendum. Í því sambandi getur þurft að fjalla um:

- helstu þætti í þjónustunni.
- dæmigerða notendur og væntingar þeirra til þjónustunnar.

- hvernig réttur notenda er tryggður.
- hvernig staðið skuli að stjórnvaldsákvörðunum um t.d. hverjir njóti þjónustunnar sé hún takmörkuð.

Vísa ætti til laga og reglugerða sem gilda um rekstrarverkefnið og jafnvel taka orðrétt upp eða benda á veigamikil atriði.

## **2.0 Rekstur verkefnisins**

Það getur þótt ástæða til að gera kröfur um:

- rekstrarform verksala og stjórnun verkefnisins.
- starfsfólk verksala, s.s. fjölda, mönnun á hverjum tíma, menntun, réttindi, þekkingu og framkomu gagnvart notendum þjónustu.
- aðstöðu þar sem verkefnið er unnið eða umgjörð þess.
- takmörkun við ráðningu undirverktaka og skilyrði sem þeir þurfa að uppfylla.
- hvernig verksali skuli standa að málum og staðla sem þarf að fylgja við framkvæmdina.
- gæðaeftirlit og gæðakerfi, þar á meðal meðferð ábendinga og kvartana notenda.

## **Fylgiskjal 4.**

### **Dæmi um uppbyggingu þjónustusamnings**

#### **Samningsaðilar**

##### **1. gr.**

Hverjir eru samningsaðilar, þ.e. heiti verkkaupa og verksala, kennitölur þeirra, lögheimili og aðsetur sé það annað.

#### **Umsjónarmenn/tengiliðir**

##### **2. gr.**

Hverjir hafa umsjón með samningnum fyrir hönd beggja samningsaðila, aðsetur þeirra, símanúmer, tölvupóstfang og annað sem einfaldar samskipti vegna samningsins.

#### **Hugtök**

##### **3. gr.**

Ástæða getur verið til að skilgreina hugtök sem notuð eru í samningnum svo að merking þeirra fari ekki á milli mála, til dæmis hugtök eins og: skilmálar, undirverktaki, áætlun, staðall, tímabil, aðföng, aðstaða, notandi, þjónusta, þjónustupáttur, afurð, árangur, skýrsla, ófyrirséð og óviðráðanlegt.

#### **Lög og reglugerðir**

##### **4. gr.**

Gera þarf grein fyrir lögum og reglugerðum, sem gilda um verkefnið, með því ýmist að vísa til þeirra eða vitna í þau. Það getur verið gott að birta á einum stað yfirlit yfir lög og reglugerðir sem gilda um verkefnið.

#### **Samningsgögn**

##### **5. gr.**

Vísa þarf til gagna sem eru hluti samningsins og framkvæmd verkefnisins skal vera í samræmi við. Þetta má gera í sérstakri grein samningsins. Hér er átt við fylgiskjöl, útboðsgögn, fyrirspurnir og svör vegna útboðsgagna og tilboð verksala ásamt ýmsum samningum sem hann hefur gert við samstarfsaðila og undirverktaka.

#### **Þjónustan**

##### **6. gr.**

Fram þarf að koma hver er tilgangur og markmið þjónustunnar, í hverju er verkefnið fólgið og/eða hvaða þjónusta eða efnislegar afurðir er um að ræða, hvert umfang verkefnisins skuli vera og hverjir skuli njóta þjónustunnar eða fá efnislegar afurðir sem eru búnar til.

Fleira getur þurft að koma fram, svo sem hvar verkefnið skuli unnið eða þjónusta veitt, hvaða aðferðum skuli beitt, kröfur til aðstöðu, efnis og starfsfólks og fyrirkomulag innra eftirlits verksala.

Sé þörf á ítarlegum skilmálum er best að láta sérstaka verklýsingu fylgja samningnum. Lýsingin getur að einhverju leyti verið fólgin í tilvitnun í lög, reglugerðir og viðurkennda staðla. Sé verksala gefinn tími til að þróa starfsemi sína þannig að hann uppfylli smám saman allar kröfur þarf að tilgreina áfanga og tímafresti.

### **Eignarréttur og höfundarréttur**

#### **7. gr.**

Ef til vill þarf að taka fram í samningi hver á gögn sem myndast við vinnslu verkefnisins, svo sem skrár og skýrslur sem eru hluti af því sem beinlínis er ætlast til að verksali láti í té. Verkkaupi kann að þurfa á gögnunum að halda vegna framhalds á verkefninu, t.d. ef hann tekur það í sínar hendur að samningstíma loknum. Kveða þarf á um dreifingu og afhendingu, trúnað og þagnarskyldu, höfundarrétt hugverka og útgáfurétt rita.

### **Fjárhagsskuldbinding og greiðslur**

#### **8. gr.**

Einingarverð þarf að koma fram, með virðisaukaskatti sé um virðisaukaskattskylda starfsemi að ræða. Gera ætti ráð fyrir því að verksali greiði alla skatta og skyldur af verkinu nema um annað sé samið. Fram þarf að koma hver er heildarfjárhæðin sem verkkaupi skuldbindur sig til að greiða fyrir verkið á hverju ári samningstímans og í heildina, bæði með og án virðisaukaskatts ef um slíkt er að ræða. Taki fjárhæðir verðlagsbreytingum þarf að tilgreina hvaða reglu skuli fylgt við verðlagsleiðréttingar. Taka þarf fram hvernig reikningagerð verksala skuli háttað, m.a. hvenær reikningar skulu sendir og taka einnig fram ef reikningar þurfa að vera á sérstöku formi. Tilgreina þarf greiðslufresti, tímasetningu greiðsla og inn á hvaða bankareikning skuli greiða. Gera þarf grein fyrir heimild eða skyldu verkkaupa til að innheimta gjöld fyrir þjónustuna af notendum, meðferð teknanna, m.a. í bókhaldi, og skil á þeim til ríkisins. Sé gert ráð fyrir uppgjöri skal gera grein fyrir fyrirkomulagi þess.

### **Annað framlag verkkaupa**

#### **9. gr.**

Skuldbindi verkkaupi sig til þess að leggja fram gögn, ráðgjöf, aðstöðu eða annað þarf það að koma fram í samningnum. Rétt er að taka fram hvort samningurinn takmarkar rétt verksala eða veitir honum forgang til að sækja um framlög í opinbera sjóði eða af óskiptum safnliðum ráðuneyta vegna verkefnisins.

## **Fjárhagslegt bolmagn verksala og tryggingar**

### **10. gr.**

Gera þarf grein fyrir kröfu sem gerð er um fjárhagslegt bolmagn verksala, þar á meðal veðum, ábyrgðum og tryggingum sem hann leggur fram með samningnum og hægt er að ganga að ef til vanefnda kemur á samningnum eða ef tryggja þarf hagsmuni notenda og annarra viðskiptavina verksala.

## **Framsal réttinda og undirverktakar**

### **11. gr.**

Taka þarf fram ef verksala er óheimilt að framselja eða veðsetja samninginn. Sama gildir eigi að takmarka rétt hans til að ráða undirverktaka.

## **Innra eftirlit og upplýsingagjöf verksala**

### **12. gr.**

Í samningi þarf að gera grein fyrir kröfum um upplýsingagjöf verksala til verkkaupa og annarra hagsmunaaðila, kröfum um innra eftirlit og mælingar, sem ætlast er til að fari fram, sannprófun upplýsinga, upplýsingar sem bundnar eru trúnaði og hvað skuli birta opinberlega.

## **Eftirlit verkkaupa**

### **13. gr.**

Greina þarf frá tilhögun eftirlits (samstarfs) á samningstímanum, þar á meðal fundum verksala og verkkaupa um framkvæmd samningsins.

## **Fyrirvarari**

### **14. gr.**

Fallist samningsaðilar á að settir séu fyrirvarar í samning þurfa þeir að koma skýrt fram.

## **Vanefndir og meðferð ágreinings**

### **15. gr.**

Fram þarf að koma í hvaða röð skuli túlka ákvæði samnings og samningsgagna ef í ljós kemur misræmi milli þeirra. Þá þarf að koma fram í hvers konar ferli skuli vísa ágreiningi milli verkkaupa og verksala, m.t.t. þess að fyrst reyni þeir að leysa sjálfir úr málum en finnist ekki lausn, sem báðir una við, þá verði leitað eftir utanaðkomandi aðstoð til að finna sameiginlega niðurstöðu eða til að úrskurða um álitafni. Einnig ætti að koma fram í samningi hvernig mismunandi stig vanefnda hafa áhrif á heimildir hvors samningsaðila fyrir sig til að beita vanefndaúrræðum, s.s. krefjast skaðabóta, afsláttar eða að rifta samningi.

## Samningstími og breyttar forsendur

### 16. gr.

Tilgreina þarf samningstíma nákvæmlega, þ.e. hvaða dag samningur tekur gildi og hvenær hann rennur út. Þá þarf að greina frá hvernig samningnum verður sagt upp á gildistíma og hvernig staðið verður að mati á breyttum forsendum með tilliti til endurskoðunar á samningstímanum meðal annars hvaða fyrirvari skuli vera á uppsögn og hvernig tilkynningu um uppsögn skuli komið á framfæri. Ástæða kann að vera til að fjalla um greiðslur út uppsagnartíma í þeim tilvikum sem verkkaupi óskar ekki eftir að verksali veiti umsamda þjónustu út uppsagnartímamann. Einnig getur þurft að taka fram hvað tekur við að samningstíma loknum, t.d. hver eignast tiltekin verðmæti.

## Fylgiskjal 5.

### Gátlisti vegna eftirlits með þjónustu

Listanum er ætlað að minna á ýmis atriði sem ástæða er til að huga að vegna eftirlits með þjónustu.

#### Skipulagning eftirlits

- Hverju ætti að fylgjast með og hvaða aðferðir verða notaðar?
- Hvaða upplýsingar er ætlast til að verksali gefi?
- Hvaða upplýsinga mun verkkaupi afla á eigin spýtur eða frá þriðja aðila?
- Er búið að gera verksala grein fyrir eftirlitsaðferðum?

#### Framkvæmd eftirlits

- Hafa verið farnar skoðunarferðir á staðinn þar sem þjónustan er veitt?
- Hefur verksala verið bent á framkvæmdaratriði sem þarf að bæta?
- Hafa reikningar verksala verið yfirfarnir?
- Hafa skýrslur og upplýsingar verksala verið yfirfarnar?
- Hafa upplýsingar um bið- og afgreiðslutíma notenda verið yfirfarnar?

#### Stjórnun, skipulag, aðstaða og starfsfólk

- Eru þjónustumarkmiðin skýr, skilur starfsfólk þau, eru þau mælanleg og er hægt að sannprófa mælingarnar?
- Eru skýrar kröfur um t.d. aðgengi, húsakynni, þrif, öryggisbúnað, aðhlynningu, aðbúnað, viðbragðsflýti, tímasetningar, afgreiðslutíma og um samskipti við notendur og aðstandendur þeirra?
- Uppfyllir aðstaðan og reksturinn ákvæði laga, reglugerða og starfsleyfa.
- Uppfyllir þjónustan viðurkenndar kröfur eða staðla, s.s. að fæði sé í samræmi við ákveðna staðla og að notuð séu efni sem uppfylla skilgreindar kröfur?
- Þarf að setja sérstök skilyrði um ráðningu undirverktaka?
- Eru sérstakar áætlanir um hvenær og hvernig þjónustan skuli veitt?
- Liggja fyrir viðbragðs- eða neyðaráætlanir, sem grípa má til, ef eitthvað fer úrskeiðis.
- Samrýmist starfsmannastefna verksala þörfum notendanna sem honum er ætlað að þjóna?
- Eru starfsmenn hæfir og fá þeir næga þjálfun og leiðsögn í starfi?
- Eru verklagsreglur, sem verksali hefur sett starfsmönnum sínum, í samræmi við kröfur verkkaupa?
- Eru kvartanir og alvarleg atvik skráð og þeim vísað í ákveðinn farveg?
- Er sérstakt skipulag á aðferðum við að fylgjast með viðhorfi notenda til þjónustunnar?
- Fylgir verksali sérstakri stefnu í samskiptum sínum við notendur og aðstandendur þeirra?



- Er skipulögð fræðsla og þjálfun fyrir starfsfólk í framkomu og mannlegum samskiptum?
- Er fylgt sérstökum verklagsreglum sem ætlað er að tryggja að réttur notenda sé virtur, t.d. til næðis, einkalífs og sjálfsforræðis?
- Eru haldnar skrár yfir hvað var gert, hvenær það var gert, hver vann verk og svo framvegis í þeim tilgangi að bæta þjónustuna?
- Eru sérstakar reglur eða tilhögun höfð til að tryggja öryggi trúnaðarupplýsinga og þagmælsku, t.d. um einkahagi notenda. Eru gögn geymd í traustum geymslum og tekin afrit? Undirrita starfsmenn verksala sérstaka yfirlýsingu um þagnarskyldu?
- Hvað verður um gögn og skrár verksala um þjónustuna að samningstíma loknum?

#### Umfang þjónustu

- Er fylgt skriflegum reglum um skráningu á þjónustu sem er veitt, m.a. með talningum og öðrum mælingum?

## Fylgiskjal 6. Gátlisti vegna úttektar á samningi

Listanum er ætlað að minna á ýmis atriði sem ástæða er til að huga að við úttekt á samningi.

### Samanburður við samning

- Rættust væntingar? Náðust markmiðin?
- Gekk framkvæmdin samkvæmt áætlun?
- Var þjónusta veitt sem skyldi, t.d. í samræmi við áætlanir, staðla, verklagsreglur og kröfur?
- Uppfyllti verksali allar samningsbundnar skyldur sínar?
- Hafa upplýsingar verksala verið staðfestar með sjálfstæðri könnun?
- Voru undirverktakar ráðnir í heimildarleysi?
- Var trúnaður haldinn?
- Voru viðkvæmir og ólögætir atburðir tilkynntir?
- Komst verksali í þá stöðu að hagsmunir hans og verkkaupa eða notenda þjónustunnar færu ekki saman?
- Var fyrirkomulagi og framkvæmd breytt í ljósi reynslunnar?
- Greip verkkaupi einhvern tímann fram fyrir hendurnar á verksala?
- Tók verksali ábendingum vel?
- Voru greiðslur inntar af hendi í samræmi við samning?

### Upplýsingagjöf

- Skilaði verksali skýrslum og gögnum í samræmi við samninginn í tæka tíð og á réttu formi?
- Veittu skýrslurnar þær upplýsingar sem óskað hafði verið eftir?
- Er búið að yfirfara upplýsingar í skýrslunum og staðfesta eftir því sem þarf?

### Reynsla notenda

- Uppfyllir verksali skyldur sínar gagnvart notendum?
- Liggur fyrir hvað notendur þjónustunnar segja?
- Hvernig var fjallað um ábendingar notenda? Var sérstakt skipulag á umfjölluninni?
- Tók verksali tillit til réttmætra ábendinga og kvartana notenda, t.d. með því að bæta framkvæmd?
- Var um endurteknar kvartanir að ræða?

### Ábendingar vegna næsta samnings

- Ætti að gera samning við verksala síðar?
- Ætti að gera svipaðan samning aftur?
- Ætti að gera breytingar á verkefninu?

## Fylgiskjal 7. Ákvæði 30. gr. fjárreiðulaga

Einstökum ráðherrum er heimilt, með samþykki fjármálaráðherra, að gera verk-samninga og samninga um rekstrarverkefni, sem undir ráðuneytið heyra, til lengri tíma en eins árs við þá ríkisstofnun sem sinnt hefur verkefninu, aðrar ríkisstofnan-ir, sveitarfélög eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Með rekstrarverkefni er átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni vegna viðfangsefna eða þjónustu sem ýmist er kveðið á um í lögum að ríkið skuli veita og standa undir kostnaði af eða eru liðir í því að ríkisaðili geti rækt hlutverk sitt.

Einkaaðila verður þó ekki með samningi skv. 1. mgr. falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Séu slíkir samningar gerðir skulu ákvæði stjórn-sýslulaga og upplýsingalaga, sem og almennar meginreglur stjórn-sýsluréttar, gilda um þá stjórn-sýslu sem verktaki tekur að sér að annast. Með sama hætti skulu ákvæði laga um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál gilda um verktaka og upplýsingaskyldu hans.

Ríkisstofnunum í A-hluta skal heimilt án atbeina ráðherra að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni, enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna og kostnaður við verkefnið sé ekki umtalsverður hluti heildarútgjalda stofnunar.

Verktaki og starfsmenn hans skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd rekstrarverkefnisins og leynt á að fara. Um þagnar-skylduna gilda ákvæði 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og skal brot á henni varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í samningi um rekstrarverkefni samkvæmt þessari grein skal m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem ríkissjóður kaupir, samningstíma, greiðslur úr ríkissjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála. Lög um opinber innkaup gilda um útboð rekstrarverkefna. Samningstími skal lengstur vera sex ár í senn, en þó er heimilt að semja til lengri tíma ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins. Upp-sagnarfrestur samnings skal stytur vera þrjú mánuðir. Fjármálaráðherra skal setja nánari reglur um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum samkvæmt þessari grein og um þær almennu kröfur sem gera skal til samningsaðila, svo sem um fjár-hagslegt bolmagn, faglega þekkingu og aðstöðu.

Ákvæði þessarar greinar og reglna settra samkvæmt henni skulu gilda með sama hætti um samninga um rekstrarverkefni sem gerðir eru samkvæmt heimild í öðrum lögum, sbr. 2. mgr., nema ríkari kröfur séu gerðar til samninganna í sérlögum. Í athuga-sendum með fjárlagafrumvarpi skal gera grein fyrir áformuðum samningum á fjárlagaárinu og áætlun um kostnað sem af þeim hlýst næstu þrjú fjárlagaár. Jafnframt skal gera grein fyrir markmiðum og ávinningi ríkisins af áformuðum samningum.

## **Fylgiskjal 8.**

### **Reglugerð nr. 262/1999, um þjónustusamninga**

#### **REGLUGERÐ**

um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

#### **Gildissvið.**

##### **1. gr.**

Reglugerð þessi gildir um samninga um verklegar framkvæmdir og rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs samkvæmt heimild í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Hún gildir einnig um samninga um rekstrarverkefni sem gerðir eru samkvæmt heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar til samninganna í sérlögum.

#### **Orðskýringar.**

##### **2. gr.**

Rekstrarverkefni: Með rekstrarverkefni er bæði átt við þjónustu sem verkkaupi kaupir vegna starfsemi sinnar og þjónustu sem verksali lætur þriðja aðila í té á kostnað verkkaupa.

Verkkaupi: Sá sem kaupir verk eða þjónustu samkvæmt samningi.

Verksali: Sá sem með samningi tekur að sér að vinna verk eða veita þjónustu.

Önnur hugtök sem notuð eru í reglum þessum eru skýrð í 3. gr. reglugerðar um innkaup ríkisins, nr. 302/1996, og í stöðlum ÍST30, ÍST32 og ÍST35 staðfestum af Staðlaráði Íslands.

#### **Heimild til samningsgerðar.**

##### **3. gr.**

Samningur verður aðeins gerður samkvæmt 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins að áætlað sé fyrir verkefninu í fjárlögum. Áður en verkefni er boðið út eða um það samið í fyrsta sinn þarf að gera á því frumathugun. Felst hún í könnun og samannburði þeirra kosta er til greina koma við að leysa þær þarfir sem verkefninu er ætlað að fullnægja. Í greinargerð um frumathugun sem senda skal fjármálaráðuneyti og hlutaðeigandi ráðuneyti áður en samningur er gerður, skal greina frá markmiðum og ávinningi ríkisins af áformuðum samningi.

Leita skal samþykkis fjármálaráðherra og hlutaðeigandi ráðherra fyrir samningsgerð sem felur í sér meiri heildarfjárskuldbindingu fyrir ríkissjóð á samnings-tímanum vegna verkefnisins en veitt er til þess í fjárlögum.

Ríkisstofnunum í A-hluta skal heimilt að gera samninga án atbeina ráðherra um

afmörkuð rekstrarverkefni, enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna og kostnaður við verkefnið sé ekki umtalsverður hluti heildarútgjalda stofnunarinnar.

Í fjárlagatillögum hvers árs skal gera grein fyrir áætluðum árlegum kostnaði sem hlýst af samningi, það sem eftir lifir samningstímans.

### **Val á samningsaðila.**

#### **4. gr.**

Samningar á grundvelli þessarar reglugerðar falla undir lög og reglur um opinber innkaup og framkvæmdir, þar sem kveðið er á um skyldu til að bjóða út verkefni, viðmiðunarfjárhæðir og málsmeðferð. Við undirbúning samninga skal fylgja, eftir því sem við á, lögum um framkvæmd útboða nr. 65/1993, lögum um opinber innkaup nr. 52/1987, með síðari breytingum, lögum um skipan opinberra framkvæmda nr. 63/1970 og reglugerð um innkaup ríkisins nr. 302/1996.

### **Verklýsing.**

#### **5. gr.**

Gera skal grein fyrir verkefninu í útboði eða í samningi. Þar komi fram í hverju það er fólgið, hvert umfang þess er, hvaða afurðir eða þjónustu það felur í sér og hvaða kröfur eru gerðar m.a. til gæða og aðstöðu, faglegrar þekkingar og fjárhagslegs bolmagns verksala. Skipta skal verki í þætti eða einingar eftir því sem við á.

Ákvæði stjórn-sýslulaga og upplýsingalaga, sem og almennar meginreglur stjórn-sýsluréttar gilda í þeim tilvikum er verksali tekur að sér að annast stjórn-sýslu. Einkaaðila verður ekki falið með samningi opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Heildar-fjárskuldbinding ríkisins vegna verkefnis á samningstíma, einingarverð og áætl-aðar árlegar greiðslur skulu tilgreindar í samningnum. Fjárhagsleg ábyrgð ríkisins vegna verkefnisins takmarkast við fjárhæðir í samningi.

Í samningi skal að því marki sem gjaldtökuheimildir eru fyrir hendi í lögum, gera grein fyrir heimild eða skyldu verksala til að innheimta gjöld vegna afurða og þjónustu sem felst í verkefninu og hvernig fara skuli með tekjur af gjaldinu. Einnig skal tilgreina hvaða tryggingu verksala er ætlað setja fyrir verkinu.

### **Eftirlit með samningi.**

#### **6. gr.**

Verkkaupi hefur eftirlit með framkvæmd samnings, en getur falið það öðrum sé það tilgreint í samningi. Í samningi skal gera ráð fyrir að verksali tilkynni verkkaupa hver fer með yfirstjórn verkefnisins fyrir hönd hans. Verkkaupi skal áskilja sér rétt til að kanna aðstæður þar sem verkefnið er unnið og til að hafa aðgang að öllum upplýsingum um framkvæmd þess. Enn fremur skal taka fram í samningi

hvaða upplýsingar er ætlast til að verksali skrái vegna verkefnisins og hvaða skýrslum honum ber ótilkvaddur að skila verkkaupa.

Í samningi skal kveðið um meðferð ágreinings og úrræði vegna vanefnda á samningsbundnum skyldum.

Sé ekki samið á grundvelli útboðs skal gera kröfu til verksala um að hann aðgreini fjárreiður verkefnisins í bókhaldi frá annarri starfsemi svo bera megi kostnað við það og einstaka þætti þess saman við sambærileg verkefni hjá ríkisaðilum. Í slíkum tilvikum þarf einnig að ákveða ráðstöfun skattskylds hagnaðar.

Einkaaðilar sem annast verkefni á grundvelli samnings skulu skila verkkaupa ársreikningi á grundvelli laga um ársreikninga nr. 144/1994 með síðari breytingum. Ríkisendurskoðun annast samkvæmt lögum nr. 86/1997 endurskoðun reikninga vegna samninga um lögboðna þjónustu sem ríkissjóði ber að greiða fyrir og getur gert stjórnsluendurskoðun á framkvæmd hennar.

Sé verksali sjálfseignarstofnun skal í samningi kveða á um að meðferð mála varðandi samningagerð og lánveitingar verksala fari eftir ákvæðum 72. gr. og 104. gr. hlutafélagalaga, nr. 2/1995.

### **Samningstími.**

#### **7. gr.**

Samningstími skal lengstur vera sex ár í senn, en þó er heimilt að semja til lengri tíma ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali komi sér upp kostnaðarsamri aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins. Í samningi skal kveðið á um uppsögn hans og aðlögun að breyttum forsendum. Uppsagnarfrestur samnings skal stystur vera þrjú mánuðir.

### **Gildistaka.**

#### **8. gr.**

Reglugerð þessi, sem sett er á grundvelli 5. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, öðlast þegar gildi.

Fjármálaráðuneytinu, 12. apríl 1999

## **Fylgiskjal 9.**

### **Skyldur og heimildir Ríkisendurskoðunar**

Samkvæmt lögum nr. 86/1997 hefur Ríkisendurskoðun skyldur og heimildir til að endurskoða verkefni sem unnin eru skv. þjónustusamningum

#### **6. gr.**

Ríkisendurskoðun skal annast endurskoðun ríkisreiknings og reikninga stofnana, sjóða og annarra aðila þar sem kostnaður eða reikningslegt tap er greitt af ríkissjóði samkvæmt fjárlögum eða af öðrum tekjum samkvæmt sérstököm lögum.

Enn fremur skal Ríkisendurskoðun annast endurskoðun reikninga stofnana sem reknar eru á ábyrgð ríkissjóðs eða ríkissjóður á að hálfu eða meira. Eigi ríkissjóður helmings hlut eða meira í hlutafélagi, sameignarfélagi, viðskiptabanka eða sjóði, þar sem endurskoðandi er kosinn á aðalfundi, skal gera tillögu um að Ríkisendurskoðun endurskoði reikninga þess aðila. Jafnframt skal Ríkisendurskoðun annast endurskoðun reikninga vegna samninga um rekstrarverkefni sem ríkið kann að gera við sveitarfélög eða einkaaðila og fela í sér að þeir annist lögboðna þjónustu er ríkissjóði ber að greiða fyrir. Ríkisendurskoðun er heimilt að taka gjald fyrir fjárhagsendurskoðun á ársreikningum ríkisaðila sem um ræðir í 2. mgr. er nemi þeim kostnaði sem af endurskoðuninni hlýst.

#### **7. gr.**

Ríkisendurskoðun getur krafist reikningsskila af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum aðilum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu og ber þeim þá skylda til að afhenda Ríkisendurskoðun umbeðin gögn. Þá er Ríkisendurskoðun heimill aðgangur að og skoðun á frumgögnum eða skýrslum sem færðar eru samhliða reikningsgerð á hendur ríkinu eða ríkisstofnunum fyrir vinnu eða þjónustu, sem greiðsluskyld er að öllu leyti eða að verulegum hluta úr ríkissjóði á grundvelli laga, verk-samninga eða gjaldskrársamninga við einstaklinga, félög eða stofnanir, til að sannreyna efni innsendra reikninga og greiðsluskyldu ríkissjóðs.

Ríkisendurskoðun getur rannsakað reikningsskil sveitarfélaga að því leyti sem þau varða sameiginlega starfsemi ríkisins og sveitarfélaga. Enn fremur getur hún rannsakað reikningsskil þeirra stofnana og félaga sem ríkissjóður á hlut í.

Nú verður ágreiningur um skoðunarheimild Ríkisendurskoðunar samkvæmt þessari grein og getur þá Ríkisendurskoðun leitað úrskurðar héraðsdóms um hann.

#### **8. gr.**

Ríkisendurskoðun getur framkvæmt stjórn-sýsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum sem um ræðir í 6. gr. Enn fremur getur Ríkisendurskoðun gert stjórn-sýsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum sem ríkið á að hálfu eða meira, þó að öðrum sé að lögum falin fjár-

hagsendurskoðun þeirra. Þá getur Ríkisendurskoðun framkvæmt stjórn-sýsluendurskoðun á starfsemi eða þjónustu sem ríkinu ber að greiða fyrir en sveitarfélög eða einkaaðilar annast samkvæmt sérstökum samningum við ríkið. Stjórn-sýsluendurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Ríkisendurskoðun er heimilt að kalla eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisfé og meta hvort þau hafi skilað þeim árangri sem að var stefnt. Þá getur hún kannað hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum í könnunum samkvæmt þessari grein, vekja athygli þeirra á því sem hún telur að úrskeiðis hafi farið í rekstri og benda þeim á þau atriði sem hún telur að athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

### 9. gr.

Í störfum sínum skv. 6. og 9. gr. hefur Ríkisendurskoðun aðgang að öllum gögnum sem máli skipta, þar á meðal fylgiskjölum, skýrslum, bókum og bréfum. Þá getur Ríkisendurskoðun krafist upplýsinga og gagna sem geta haft þýðingu við störf hennar skv. 7. gr. Ríkisendurskoðun ákveður hvar og hvenær endurskoðað er. Þegar ákveðið er að endurskoðun fari fram í skrifstofu stofnunar eða ríkisfyrirtækis er þeirri stofnun skylt að veita alla nauðsynlega aðstöðu til að unnt sé að endurskoða þar. Ríkisendurskoðun getur kveðið á um hæfilegan frest þeim til handa sem standa eiga skil á gögnum til endurskoðunar, svo og frest til þess að svara athugasemdum sem gerðar hafa verið við bókhald, fjárvörslu og rekstur.



## **Fylgiskjal 10. Heimildir**

Við gerð ritsins var meðal annars stuðst við eftirfarandi skriflegar heimildir:

Contract Management Handbook. Government of British Columbia. Vefútgáfa á slóðinni: [http://www.mcf.gov.bc.ca/publications/contract\\_management/contents\\_1.htm](http://www.mcf.gov.bc.ca/publications/contract_management/contents_1.htm)

Contract Management, No. 47. HM Treasury. Central Unit for Procurement.

Contracting for Provision of Services, No. 42. HM Treasury, Central Unit for Procurement. September 1993.

Einkaframkvæmd, skýrsla nefndar fjármálaráðherra. Fjármálaráðuneytið 1998-4, ISBN 9979-820-43-8.

Innkaupastefna ríkisins. Fjármálaráðuneytið, haust 2002, ISBN 997-820-55-1

Guidlines for Contracting with Non-Government Organisations for Services Sought by the Crown. The Treasury. ISBN No. 0-478-1181-4.

Hjúkrunarheimili í Reykavík. Einkaframkvæmd. Útboð nr. 11246. Maí 1999.

Kartlegging og utredning af former for offentlig privat samarbeid en KPMG-rapport til Nærings- og Handelsdepartementet. KPMG, mars 2003.

Lögbókin þín. Björn Þ. Guðmundsson. Bókaútgáfan Örn og Örlygur hf., 1989.

Purchasing Professional Services. National Audit Office UK. April 2001.

Service Level Agreements, No. 44. HM Treasury, Central Unit for Procurement: Jan.1994.

Society of Construction. Relational Contracting Under The New Engineering Contract. A Model, Framework and Analysis. Arthur Mc Innes, PhD, September 2003.

Um arðsemismat. Fjárlaga- og hagsýslustofnun, 1986.





