



# RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Innanríkisráðuneytið b.t. Ragnhildar Hjaltadóttur, ráðuneytisstjóra Sölvhólgötu 7 150 Reykjavík	19. október 2011	I-389 SA/bb

Vísað er til bréfs innanríkisráðuneytisins frá 18. október sl. um viðbrögð ráðuneytisins við ábendingu Ríkisendurskoðunar um innkaup löggæslustofnana frá 27. september sl.

Ríkisendurskoðun fagnar því að ráðuneytið skuli taka undir það mat Ríkisendurskoðunar að ekki séu í gildi nógu skýrar reglur um framkvæmd innkaupa hjá lögreglu. Jafnframt fagnar stofnunin því að þegar hafi verið gripið til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að stofnanir ráðuneytisins hagi innkaupum sínum í samræmi við lög og reglur um opinber innkaup.

Vegna þeirrar niðurstöðu ráðuneytisins að farið hafi verið að lögum við öll þau innkaup sem Ríkisendurskoðun fjallaði um í ábendingu sinni vill stofnunin taka fram að hún stendur við ábendingu sína um innkaup löggæslustofnana frá 27. september sl. Eftirfarandi eru athugasemdir sem nauðsynlegt er að koma á framfæri vegna fyrrnefndrar niðurstöðu ráðuneytisins.

#### *Lagaheimild Ríkisendurskoðunar*

Skv. 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun getur stofnunin framkvæmt stjórnsluendurskoðun hjá stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum ríkisins. Skv. greininni felst stjórnsluendurskoðun 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.“

#### *Reglugerð um sameiginlegt innkaupaorðasafn og flokkun búnaðar*

Innanríkisráðuneytið kemst að þeirri niðurstöðu að reglugerð framkvæmdastjórnar ESB um sameiginlegt innkaupaorðasafn hafi ekki verið í gildi hér á landi þegar umrædd innkaup fóru fram. Það er rétt hjá ráðuneytinu að reglugerð nr. 213/2008 tók ekki gildi hér á landi fyrr en 18. nóvember 2010 og gildi því aðeins á hluta þess tíma sem um er rætt. Fram til þess tíma voru í gildi eldri reglugerðir, nr. 2195/2002 og 2151/2003, en þær voru innleiddar hér á landi 15. apríl 2008. Í ábendingu Ríkisendurskoðunar er ekki vísað í tiltekna reglugerð heldur almennt í flokkunarkerfi Evrópusambandsins, CPV. Allar fyrrgreindar reglugerðir eru efnislega eins hvað varðar flokkun á búnaði fyrir lögreglu, þótt númer einstaka flokka hafi breyst. Ríkisendurskoðun stendur því við niðurstöðu sína þess efnis að um ein og sömu kaup hafi verið að ræða.

Ástæða er til að taka fram að Ríkiskaup eru sammála þessu mati stofnunarinnar, sbr. minnisblað Ríkiskaupa til Ríkisendurskoðunar frá 15. september sl. Athygli vekur að ráðuneytið vikur í engu að því minnisblaði í bréfi sínu.

*Fjárskortur eða aðkallandi neyðarástand?*

Í greinargerðum sínum til innanríkisráðuneytisins heldur RLS því fram að embættinu hafi verið heimilt að víkja frá ákvæðum laga um opinber innkaup sökum aðstæðna í samfélaginu á þeim tíma er umrædd viðskipti fóru fram. Vísar embættið í þessu sambandi til c-liðar 33. gr. laganna sem veitir heimild til innkaupa án útboðs „þegar innkaup eru algerlega nauðsynleg vegna aðkallandi neyðarástands sem stafar af ófyrirsjáanlegum atburðum og ekki er unnt að standa við fresti í almennu útboði, lokuðu útboði eða samningskaupum skv. 32. gr.“

Athygli vekur að í bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar tekur ráðuneytið ekki beina afstöðu til þess hvort og þá hvenær RLS hafi verið heimilt að beita umræddri undanþáguheimild c-liðar 33. gr.

Í greinargerðum RLS til ráðuneytisins er gerð grein fyrir hættumötum greiningardeildar embættisins frá falli bankanna haustið 2008 til dagsins í dag. Ástæða er til að taka fram að Ríkisendurskoðun hefur ekki áður séð þessi gögn og sætir það nokkurri furðu í ljósi alvarleika málsins. Af þeim má ráða að greiningardeildin taldi mikla hættu á að alvarlegt ástand skapaðist allt frá falli bankanna haustið 2008. Í byrjun febrúar 2009 var ákveðið að senda tillögur til þáverandi dómsmálaráðherra um að kaupa búnað til að efla óeirðalögreglu. Tillögurnar voru sendar mánuði síðar og var þar nákvæmlega útlistað um hvaða búnað væri að ræða og kostnaður áætlaður. Þann 10. júní 2009 barst svar frá ráðuneytinu þess efnis að ekki væru til fjárheimildir fyrir búnaðarkaupunum, en að gerðar yrðu tillögur um fjárheimildir í fjáraukalögum 2009.

Í greinargerð RLS til Ríkisendurskoðunar um innkaup lögreglu frá maí sl. segir m.a. orðrétt um þetta:

„Á fundum með fulltrúum ráðuneytisins kom fram að litar líkur væru á að fjárveitingar-tillagan hlyti brautargengi og leita þyrfti annarra leiða til þess að útvega búnaðinn. Ríkislögreglustjóri ásamt lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu ákváðu að hvor um sig myndi leggja fram 10 m.kr. til búnaðarkaupa, alls 20 m.kr. Einnig ætti að leita leiða á komandi árum til þess að ljúka innkaupum af búnaðarlistanum með þeim hætti að rúmist innan fjárveitinga embættanna.“

Í greinargerðum RLS til ráðuneytisins kemur aftur á móti fram að ráðherra hafi samþykkt að RLS og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu „ráðstöfuðu fjármunum úr rekstri embættanna til búnaðarkaupa vegna hættuástands í þjóðfélaginu“. Að mati Ríkisendurskoðunar er ósamræmi í þessum lýsingum. Hér með er óskað eftir að ráðuneytið afhendi stofnuninni afrit af umræddri samþykkt ráðherra, þar sem ætla má að fram komi að ráðherra hafi talið að upp væri komið neyðarástand sem réttlætti frávik frá meginreglum um útboðsskyldu, sbr. upplýsingar RLS.

Hér skal auk þess bent á að í athugasemdum ráðuneytisins við drög Ríkisendurskoðunar að ábendingu frá 26. september sl. segir að „komið [hafi] fyrir að hættuástand sé metið slíkt, að ekki [hafi] verið við komið hefðbundnu útboði, varðandi innkaup á vörum fyrir lögregluna“. Ríkisendurskoðun skilur þetta sem svo að ráðuneytið telji að aðeins í afmörkuðum tilfellum hafi verið uppi ástand sem réttlætt hafi getað frávik frá meginreglum laga um opinber innkaup.

Eins og áður hefur komið fram veitir c-liður 33. gr. laga um opinber innkaup heimild til að víkja frá meginreglum um útboðsskyldu við mjög skýr og ströng skilyrði, þ.e. þegar (a)

innkaup eru algerlega nauðsynleg vegna aðkallandi neyðarástands sem stafar af ófyrirsjáanlegum atburðum og (b) ekki er unnt að standa við fresti í almennu útboði, lokuðu útboði eða samningskaupum skv. 32. gr. Ákvörðun um frávik frá meginreglum verður þannig að vera vel rökstudd og framangreind skilyrði þurfa að vera uppfyllt. Í lögskýringargögnum er áréttað að túlka beri frávik frá meginreglum laganna þröngt.

Af hættumötum greiningardeildar RLS að dæma hefur ríkt viðvarandi hættuástand allt frá falli bankanna haustið 2008. Deildin hefur ítrekað spáð fyrir um óeirðir og mótmæli. Ákvörðun um kaup á búnaði af Trademark ehf. var tekin 30. október 2009, en þá höfðu kaupin verið undirbúin um nokkurra vikna skeið. Í greinargerðum RLS til ráðuneytisins er m.a. að finna eftirfarandi lýsingar á hættumötum greiningardeildar RLS (feitletranir eru Ríkisendurskoðunar):

„Þann 23. júní 2009 gaf greiningardeild út nýtt hættumat þar sem **áréttað var** að spenna kynni að aukast á ný í þjóðfélaginu og að mótmæli kynnu að magnast á næstu vikum og mánuðum.“

„Þann 30. september 2009 gaf greiningardeildin út nýtt hættumat þar sem varað var við margvíslegri ógn. **Sem fyrr** var niðurstaða greiningardeildar sú að spenna myndi aukast í þjóðfélaginu á næstu vikum og mánuðum.“

Af þessum lýsingum að dæma er vandséð að hægt sé að halda því fram að í lok október 2009, þegar pöntun á búnaðinum átti sér stað, hafi verið uppi aðkallandi neyðarástand sem hafi stafað af ófyrirsjáanlegum atburðum sem réttlættu að vikið væri frá meginreglum laga um opinber innkaup, enda hafði greiningardeildin spáð fyrir um að áfram yrði uppi það hættuástand sem ríkt hafði í heilt ár og stendur enn að mati RLS.

Mikilvægt er að hafa í huga að einungis er heimilt að beita c-lið 33. gr. þegar ekki er unnt að standa við tímafresti í útboðum. Tilboðsfrestur í almennum útboðum er 15 virkir dagar. Eins og áður hefur komið fram ákvað RLS að kaupa óeirðabúnað í byrjun október 2009. Búnaðurinn var þó ekki pantaður fyrr en 30. október og ekki afhentur fyrr en á tímabilinu 8. til 28. desember 2009. Þannig liðu allt að tveir og hálfur mánuður frá því að ákveðið var að kaupa búnaðinn þar til hann var afhentur. Í tölvupósti RLS til ráðuneytisins frá 17. október sl. kemur auk þess fram að hagstæðasta verð hafi ráðið vali á birgja en ekki skemmstur afhendingartími. Ríkisendurskoðun fær ekki séð hvers vegna þurfti að víkja frá meginreglum laga um opinber innkaup þegar tímafrestur til afhendingar búnaðar var í reynd svo langur og verð skipti meira máli en afhendingartími.

Á tímabilinu frá 2. febrúar 2009, þegar ákveðið var að senda þáverandi dómsmálaráðherra áðurnefndar tillögur um að kaupa búnað, til þess tíma er frumvarp til fjárukalaga 2009 kom fram 8. október 2009, snerist málið að mati Ríkisendurskoðunar um að afla fjárheimilda til kaupanna, en ekki að bregðast við aðkallandi neyðarástandi eins og nú er haldið fram. Í þessu sambandi má vísa í 33. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 þar sem veitt er heimild til að greiða úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum þegar ófyrirséð atvik krefjast þess og greiðslan þolir enga bið. Fjármálaráðherra fer með þessa heimild í samráði við viðkomandi fagráðherra. Miðað við afdrif tillögu um aukafjárveitingu vegna umræddra búnaðarkaupa er greinilegt að ráðuneytin töldu þetta skilyrði ekki uppfyllt.

#### *Önnur atriði*

Í greinargerðum RLS til ráðuneytisins eru ýmsar fullyrðingar sem Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að bregðast sérstaklega við. Þó er ástæða til að taka fram að 26. ágúst sl. sendi Ríkisendurskoðun ráðuneytinu, RLS og Lögregluskóla ríkisins drög að ábendingu um innkaup

löggæslustofnana til athugasemda. Lögregluskólinn skilaði athugasemdum innan tilskilins tímafrests, sem var 2. september. Ráðuneytinu var veittur lengri frestur en engar athugasemdir bárust við drögin fyrr en 26. september, þegar ákvörðun um útgáfu hafði verið tilkynnt ráðuneytinu. RLS óskaði hins vegar eftir fundi með Ríkisendurskoðun vegna málsins 1. september. Á fundinum, sem fram fór 12. september, lagði RLS fram athugasemdir við drögin. Þar var ekki að finna ýmsar þær athugasemdir sem embættið gerir nú í greinargerðum sínum til ráðuneytisins og Ríkisendurskoðun fékk fyrst 18. október sl., t.d. um tilvist Fangelsismálastofnunar á listanum og um fjárhæðir viðskipta RLS við Landstjórnuna ehf.

Loks vill Ríkisendurskoðun taka fram að einmitt vegna þess að viðskipti löggæslustofnana við fyrirtæki sem tengjast lögreglumönnum eru óheppileg sökum þess að þau geta kallað á gagnrýni og sáð efasemdum og tortryggni í huga almennings í garð lögreglu, eins og ráðuneytið og RLS hafa bent á, er sérstaklega mikilvægt að vandað sé til slíkra innkaupa og ítrustu reglum fylgt í hvívetna.

*Emmili Árnason*

*Árnundur Þórunn*