



# OPINBER INNKAUP. ÁFANGASKÝRSLA 1 INNKAUPASTEFTA RÁÐUNEYTA

FEBRÚAR 2010



# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR.....	5
1 INNGANGUR.....	9
2 INNKAUPASTEFNA RÍKISINS .....	11
2.1 Lög og reglur um opinber innkaup.....	11
2.2 Innkaupastefna ríkisins 2002.....	11
2.3 Innkaupastefna ríkisins 2008.....	13
3 FYLGNI RÁÐUNEYTA VIÐ INNKAUPASTEFNU RÍKISINS.....	15
3.1 Innkaupastefna ráðuneytanna .....	15
3.2 Innkaup ráðuneyta .....	16
3.3 Ábyrgðarmaður innkaupa .....	18
3.4 Samskipti ráðuneyta og stofnana vegna innkaupa .....	18
3.5 Mat ráðuneyta á árangri .....	19
3.6 Reynolds ráðuneyta af þjónustu Ríkiskaupa .....	19
3.7 Viðhorf ráðuneyta til laga og reglna um opinber innkaup og Innkaupastefnu ríkisins .....	19



# NIÐURSTÖÐUR

Lauslega áætlað svara kaup A-hluta ríkissjóðs á vörum, þjónustu og verklegum framkvæmdum til um 25–30% allra útgjalda hans. Samkvæmt því hafa þau numið um 100 ma.kr. á ári undanfarin ár. Mikilvægt er að þessu fé sé varið í samræmi við lög og reglur og þannig að það stuðli að hagkvæmum, skilvirkum og árangursríkum rekstri og komi íslensku samfélagi að sem bestum notum. Þetta á ekki síst við á tímum aðhalds og samdráttar í opinberum rekstri. Í þessu samhengi nægir að minna á þau markmið sem koma fram í frumvarpi til fjárlaga vegna ársins 2010 að rekstrarútgjöld stofnana ríkisins lækki um 5–10% á því ári miðað við árið 2009.

Til að tryggja fagleg og öguð innkaup hafa stjórnvöld lagt áherslu á að móta skýran lagaramma og markvissa stefnu um málaflokkinn. Sú viðleitni birtist bæði í lögum um opinber innkaup nr. 84/2007 og í innkaupastefnu ríkisins sem sett var í fyrsta sinn haustið 2002 og hefur gildi stjórnslufyrirmæla. Þar eru bæði settar tiltekna leikreglur um það hvernig standa skuli að opinberum innkaupum og tilgreind mælanleg markmið sem ráðuneytum og stofnunum ríkisins beri að stefna að í eigin rekstri. Jafnframt hafa Ríkiskaup staðið fyrir öflugum kynningarstarfi um innkaupamál fyrir ráðuneyti og stofnanir.

Almennt teljast aðalskrifstofur ráðuneytanna ekki til stórkaupenda á vörum og þjónustu. Samkvæmt bókhaldskerfi ríkisins námu heildarinnkaup þeirra árið 2008 alls um 1,6 ma.kr. Þeim er hins vegar ætlað veigamikil hlutverk við að stjórna, samræma og hafa eftirlit með rekstri einstakra ríkisstofnana, þar á meðal útgjöldum þeirra. Þær bera því mikla ábyrgð við að tryggja að stofnanir fylgi markvissri og árangursríkri innkaupastefnu sem tekur mið af heildarstefnu ríkisins. Sérstaklega er fjármálaráðuneyti ætlað stórt hlutverk við að fara með framkvæmd laga um opinber innkaup, kynna efni innkaupastefnunnar og hafa eftirlit með því að markmiðum hennar sé náð.

## ÁBENDINGAR

### 1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

Miðað við þá miklu fjárhagslegu hagsmuni sem felast í innkaupum ríkisins á vörum og þjónustu er eðlilegt að gera þá kröfu að jafnt aðalskrifstofur ráðuneytanna sem stofnanir ríkisins gefi þeim meiri gaum í starfsemi sinni en nú er gert. Jafnframt er mikilvægt að ráðuneyti og stofnanir geri sér grein fyrir ábyrgð sinni og skyldum að haga innkaupum sínum í samræmi við þá meginstefnu sem stjórnvöld hafa sett og birtist í lögum um opinber innkaup og í innkaupastefnu ríkisins.



## 2. EFLA ÞARF KYNNINGU OG EFTIRLIT VEGNA INNKAUPASTEFNU RÍKISINS

Mikilvægt er að fjármálaráðuneyti leggi aukna áherslu á að kynna innkaupastefnu ríkisins, áherslur hennar og markmið og fylgist með hvort eftir henni er farið. Jafnframt þarf að ganga frá nýrri heildarstefnu. Við það tækifæri þarf að taka mið af nýjum sjónarmiðum og þeim árangri sem þegar hefur náðst.

## 3. RÁÐUNEYTI BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNÆKI

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til að beita innkaupastefnu sinni – eða framkvæmdaáætlun vegna innkaupa – sem virku stjórn- og eftirlitstæki, jafnt í eigin störfum sem í almennum samskiptum við stofnanar sínar. Til þess að svo megi verða þurfa þau að setja sér tímasett og mælanleg markmið sem taka mið af eðli stofnananna sem undir þau heyra, stærð þeirra, rekstrarumfangi og þörfum. Einnig þurfa þau að fylgjast reglulega með því hvernig stofnununum gengur að ná tilætluðum árangri og beita því aðhaldi sem þau hafa við að tryggja það.

## 4. META ÞARF ÁRANGUR REGLULEGA OG Á HLUTLÆGAN HÁTT

Ljóst er að ekki hafa öll markmið innkaupastefnu ríkisins náðst og óvíst er með ýmis önnur vegna þess að trausta mælikvarða hefur skort. Þróa þarf hlutlæga aðferð til að meta árangur innkaupastefnunnar og birta niðurstöðurnar reglulega. Í þessu samhengi má velta fyrir sér hvort mælikvarði um fjárhagslegan ávinning í krónum talið sé heppilegur við árangursmat. Þar virðist ekki gætt að hugsanlegri þróun verðlags og magns innkaupa. Eðlilegra virðist að horfa til hlutfallslegs ávinnings af heildarinnkaupum.

## 5. AÐGREINA ÞARF VIÐSKIPTI Í BÓKHALDI EFTIR EÐLI ÞEIRRA

Í innkaupastefnu ríkisins eru markmið um ávinning í innkaupum greind í nokkra flokka eftir því hvernig að innkaupunum er staðið. Ljóst er að ráðuneyti og stofnanir eiga óhægt um vik með að halda utan um slíkt, enda eru innkaup ekki merkt sérstaklega í bókhaldi ríkisins eftir eðli þeirra. Ríkisendurskoðun mun óska eftir samstarfi við Fjársýsla ríkisins um slíkar breytingar.

## 6. SAMRÆMA ÞARF REGLUR UM NOTKUN RAMMASAMNINGA

Í innkaupastefnu ríkisins er gert ráð fyrir að öll ráðuneyti og stofnanir skuli vera áskrifendur að rammamningum Ríkiskaupa og nýta sér þannig hagkvæmni samræmdra viðskipta. Engu að síður heimila mörg ráðuneyti að stofnanir sneiði hjá rammamningum telji þær það „hagkvæmt“ af einhverjum ástæðum. Mikilvægt er að fjármálaráðherra setji samræmdar reglur um slík frávik, skilyrði þeirra og hugsanleg viðurlög sé gengið lengra en leyft er.

## 7. MARKA ÞARF SKÝRA FRAMKVÆMDAÁÆTLUN UM RAFRÆN INNKAUP

Ljóst er að markmið stjórnvalda og áætlanir um rafræn innkaup (rafrænt markaðstorg, innkaupakort ríkisins) hafa enn ekki gengið eftir. Telja verður því að enn séu verulegir möguleikar ónýttir á þessu sviði til að auka skilvirkni og hagkvæmni í opinberum innkaupum, efla samkeppni, draga úr viðskiptakostnaði og gera sjálft innkaupaferlið gagnsærra og skjótvirkara en nú er. Ríkisendurskoðun hvetur fjármálaráðuneytið til að ljúka stefnumörkun sinni um rafræn innkaup og gera um leið skýra framkvæmdaáætlun um það hvernig eigi að koma stefnunni í framkvæmd.

## 8. SETJA ÞARF SIÐAREGLUR UM OPINBER INNKAUP

Nú orðið vísa æ fleiri opinberar stofnanir, bæði hér á landi og erlendis, til siðferðilegra viðmiðana í innkaupareglum sínum til að tryggja sem best gagnsæi, jafnræði, heiðarleika og trúnað. Í slíkum reglum er m.a. bent á að persónulegar ástæður eða persónulegur ávinningur megi ekki ráða vali á vörum, birgjum eða þjónustu, að ekki megi mismuna aðilum vegna ómálefnalegra sjónarmiða og að allar upplýsingar um innkaup skuli vera uppi á borðinu eftir því sem kostur er. Ríkisendurskoðun hvetur fjármálaráðherra til að setja samræmdar reglur sem nái til allra ráðuneyta og stofnana og stuðla að því að þær séu hafðar í heiðri.





# 1 INNGANGUR

Í starfsáætlun Ríkisendurskoðunar um stjórnýsluendurskoðun fyrir árin 2009–11 er greint frá því að stofnunin muni á næstu misserum sérstaklega beina athygli sinni að þeim vandamálum sem íslensk stjórnvöld og ríkisstofnanir standa frammi fyrir eftir hrun innlends fjármálakerfis haustið 2008, þ.e. minnkandi ríkistekjum og áætluðum samdrætti í opinberum rekstri. Að auki er þess getið að lögð verði aukin áhersla á samtímaeftirlit og leitað leiða til að auka sparnað í rekstri ríkisins og stofnana þess. Meðal einstakra verkefna sem nefnd eru í áætluninni eru innkaup ríkisins á vörum og þjónustu.

Úttekt Ríkisendurskoðunar á opinberum innkaupum hófst síðla hausts 2009 og var fljótlega ákveðið að skipta henni í nokkra sjálfstæða hluta. Í þessari fyrstu áfangaskýrslu er gerð grein fyrir könnun Ríkisendurskoðunar og mati á því hvort aðalskrifstofur ráðuneytanna fylgi innkaupastefnu ríkisins. Sérstaklega var hugað að því hvort þau beiti henni með virkum hætti sem leiðarvísi og viðmiði við eigin kaup á vörum og þjónustu og í samskiptum sínum við stofnanir sínar, t.d. við árangursmat. Í þessu skyni var annars vegar óskað eftir afriti af innkaupastefnum ráðuneytanna með tölvubréfi 19. nóvember 2009 og hins vegar leitað svara ráðuneytanna við nokkrum spurningum um innkaupastefnu þeirra í bréfi 26. nóvember 2009. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

Ríkisendurskoðun mun birta niðurstöður annarra hluta úttektar sinnar á innkaupum ríkisins á vörum og þjónustu eftir því sem verkið vinnst. Áfangaskýrsla 2 fjallar um verktakagreiðslur Háskóla Íslands á árinu 2009 til nokkurra fastráðinna akademískra starfsmanna sinna sem eru í fullu starfi sem launamenn við skólann. Áfangaskýrsla 3 fjallar svo um úrtakskönnun Ríkisendurskoðunar á viðskiptum 800 valinna birgja.



## 2 INNKAUPASTEFNA RÍKISINS

### 2.1 LÖG OG REGLUR UM OPINBER INNKAUP

Um innkaup ríkisins á vörum og þjónustu gilda einkum eftirfarandi lög: Lög um opinber innkaup nr. 84/2007, lög um framkvæmd útboða nr. 65/1993 og lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001. Að auki hafa verið settar ýmsar reglugerðir um einstaka þætti málaflokksins og samin leiðbeiningarrit og handbækur handa þeim sem koma að opinberum innkaupum sem kaupendur eða seljendur, nú síðast *Einfaldar leiðbeiningar um innkaup á ráðgjöf* (2009).

Almennt yfirlitsrit um málaflokkinn er *Handbók um opinber innkaup* (2008) sem fjármálaráðuneyti og Ríkiskaup stóðu sameiginlega að. Sú bók geymir í senn helstu lög og reglugerðir um innkaup og skýringar á þeim. Þar er einnig birt *Innkaupastefna ríkisins 2008–11* sem ríkisstjórn Íslands samþykkti 16. nóvember 2007. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkiskaupum eiga öll ráðuneyti að hafa fengið bókina senda og allir ábyrgðarmenn innkaupa að eiga hana. Við hlið *Innkaupastefnu ríkisins* standa svo eftirfarandi stefnuskipti: *Útvistunarstefna ríkisins. Ríkið sem upplýstur kaupandi þjónustu* (2006) og *Stefna um vistvæn innkaup. Ríkið sem upplýstur vistvænn kaupandi* (2009). Enn hefur ekki verið gengið frá sérstakri stefnu um rafræn innkaup eins og að er stefnt.

Í 1. gr. laga um opinber innkaup er vikið með skýrum hætti að þeim leikreglum sem íslensk stjórnvöld hafa leitast við að innleiða á undanförunum árum þegar innkaup ráðuneyta og stofnana ríkisins á vörum og þjónustu eru annars vegar. Þar er lögð áhersla á það meginmarkmið laganna „að tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu“. Til þessara leikreglna er einnig vísað í innkaupastefnu ríkisins.

### 2.2 INNKAUPASTEFNA RÍKISINS 2002

*Innkaupastefna ríkisins. Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi* var sett í fyrsta sinn 15. nóvember 2002 og náði til allra ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins á árunum 2003–06. Í formála stefnunnar kom fram að meginmarkmið hennar væri „að skapa traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum“ og tryggja „að öll opinber innkaup séu hagkvæm, opin, ábyrg og sanngjörn“. Jafnframt skyldi haga innkaupum þannig að þau stuðluðu að virkri samkeppni á markaði. Þessu markmiði skyldi einkum ná með því að bjóða út verkefni eða rekstrarþætti sem væru hluti af ríkisrekstri.

STJÓRNVÖLD Hafa á  
UNDANFÖRNUM ÁRUM  
SETT SKÝRAR LEIKREGLUR  
UM OPINBER INNKAUP

Í innkaupastefnu sinni skilgreindi ríkið í fyrsta skipti mælanleg markmið um árangur og áherslur í opinberum innkaupum. Meðal hinna helstu má nefna eftirfarandi:

- Ná skyldi með tilgreindum hætti um 2,5 ma.kr. ávinningi („sparnaði“) í innkaupum á því fjögurra ára tímabili sem stefnan náði til, þ.e. að jafnaði um 600–650 m.kr. á ári. Þetta svaraði til um 1% af heildarkostnaði vegna allra innkaupa hvers árs.
- Gera skyldi innkaup ríkisins í almennum rekstrar- og sérvörum rafræn fyrir árslok 2004.
- Auka skyldi veltu rammasamninga um 30% á ári með því að fjölga vöruflokkum og virkum notendum.
- Einstök ráðuneyti skyldu ljúka við að skilgreina innkaupastefnu fyrir sig og stofnanir sínar fyrir árslok 2003. Jafnframt skyldu þau birta hana opinberlega, kynna hana stofnunum sínum og starfsmönnum og gera árlega grein fyrir árangri hennar.

Að lokum var gerð grein fyrir ýmiss konar áhersluatriðum og tilmælum til þeirra sem sjá um opinber innkaup, m.a. um ábyrgð og gagnsæi innkaupa og um „bestu kaup“, þ.e. bestu mögulegu niðurstöðu innkaupa að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings. Bestu kaup væru ekki endilega tryggð með lágsta verði. Þar þyrfti einnig að horfa til gæða og endingar („líftímakostnaðar“) og umhverfissjónarmiða.

Í formála fjármálaráðherra að *Innkaupastefnu ríkisins* (2002) kemur fram að stefnan sé leiðbeining fyrir ráðuneyti og ríkisstofnanir. Hún hafi ekki lagalegt gildi en hins vegar sé mælt til þess að þessir aðilar leggi hana til grundvallar í innkaupum sínum. „Efnisatriði stefnunnar hafa því gildi stjórnslufyrirmæla fyrir ráðuneyti og ríkisstofnanir.“ Í þessu felst að stefnan er bindandi fyrir íslenska ríkið, ríkisstofnanir og forstöðumenn þeirra. Í stefnuskjalinu er einnig bent á að fjármálaráðuneyti, sem hefur yfirumsjón með opinberum innkaupum, skuli kynna efni innkaupastefnunnar fyrir ráðuneytum og ríkisstofnunum og hafa eftirlit með því að markmiðum hennar sé náð. Sömuleiðis hafi Ríkiskaup hlutverki að gegna á sviði fræðslu og upplýsinga. Að lokum eigi innleiðing innkaupastefnu ráðuneyta að verða hluti af samskiptum ráðuneyta og stofnana, m.a. í tengslum við árangursstjórnunarsamninga.

Ríkiskaup leituðust við að meta árangur *Innkaupastefnu ríkisins* (2002) undir lok þess tímabils sem hún náði til og drógu niðurstöðurnar saman í áfangaskýrslunni *Árangursmat. Innkaupastefna ríkisins* (maí 2007). Raunar eru slegnir ýmsir fyrirvarar við það mat, m.a. þeir að ekki hafi verið unnt að taka árið 2006 með í reikninginn. Jafnframt var þess getið að við gerð innkaupastefnunnar og á samningstíma hennar hafi verið veruleg óvissa um það hvort öll markmið hennar væru þess eðlis að gögn væru til að styðjast við þegar árangur væri metinn. Þar yrði stundum að byggja á huglægu mati. Þetta gildi t.d. um mat á árangri af verkefnastjórnun, almennri þekkingu og bættum vinnubrögðum. Þar var ráðgert að skapa um 900 m.kr. ávinning á tímabilinu 2003–06, þ.e. 36% alls fjárhagslegs ávinnings stefnunnar sem áætlað var að yrði um 2,5 ma.kr. eins og fyrr segir. Ekki var þó talið útilokað að ná þessum sparnaði.

Ríkiskaup töldu hægara um vik að meta árangur annarra þátta, þ.e. rammasamninga, innkaupakorts ríkisins og rafræns markaðstorgs, og áætluðu að ávinningur af þeim hefði numið samtals um 230 m.kr. á árunum 2002–04, þ.e. um 135 m.kr. vegna notkunar rammasamninga, 86,5 m.kr. vegna notkunar innkaupakortsins og milli 4,6–11,6 m.kr. vegna notkunar rafræns markaðstorgs. Vegna tveggja síðastnefndu þáttanna var einnig horft sérstaklega til ársins 2005 og áætlað að sparnaður af þeim hefði samtals numið milli 90–105 m.kr. það ár.

MISVEL HEFUR GENGIÐ AÐ  
META ÁRANGUR INNKAUPA-  
STEFNUNNAR Á HLUTLÆGAN  
HÁTT

Af þessum áætlunum Ríkiskaupa dró fjármálaráðuneyti þá ályktun að í heild hefðu um 80% af fjárhagslegum markmiðum stefnunnar náðst. Það svari til um 2 ma.kr. af þeim 2,5 ma.kr. sem að var stefnt. Var það talið vel viðunandi. Ekki liggur fyrir hvernig ályktun fjármálaráðuneytis var dregin og ljóst er að ekki tókst heldur að ná ýmsum öðrum markmiðum stefnunnar, svo sem að gera innkaup í almennum rekstrar- og sér-  
vörum rafræn fyrir árslok 2004.

## 2.3 INNKAUPASTEFNA RÍKISINS 2008

*Innkaupastefna ríkisins. Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi var endurgerð og samþykkt af ríkisstjórn Íslands undir sama heiti 17. nóvember 2007, þ.e. tæpu ári eftir að tímabili fyrstu stefnunnar lauk. Eins og fram kemur í formála þessa nýja stefnuskjals sem fjármálaráðherra undirritaði 22. janúar 2008 var þar byggt á sama grunni og forsendum og áður hafði verið gert, m.a. voru þar ítrekuð fyrri markmið innkaupastefnunnar frá 2002 um traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum og hagkvæm, opin, ábyrg og sanngjörn innkaup. Þessum markmiðum skyldi einkum náð með hagræðingu í innkaupum, rafrænum innkaupum, rammasamningum, útvistun og skilgreiningu innkaupa.*

Í tengslum við þetta voru sett ný mælanleg markmið fyrir næstu fjögur ár, þ.e. 2008–11, og voru þau í meginatriðum uppfærsla á markmiðunum fyrir árin 2003–06. Helstu nýjungarnar fólust í markmiðum vegna útvistunar og ákvæðum um að ráðuneyti og stofnanir skyldu vera áskrifendur að rammasamningum Ríkiskaupa.

Innkaupastefnan nýja var birt opinberlega í *Handbók um opinber innkaup* (2008) og um tíma á vef Ríkiskaupa. Hún var hins vegar ekki kynnt sérstaklega og sem stendur er hún hvergi aðgengileg á heimasíðum ráðuneyta eða stofnana ríkisins. Fjármálaráðuneyti telur sig enda hafa dregið stefnuna til baka skömmu eftir að hún var samþykkt þar sem á henni hafi verið vissir hrökrar. Þá þótti hún ekki heldur í fullu samræmi við þrjár sérgreindar stefnur sem varða innkaup ríkisins og heyra undir heildarstefnuna: *Útvistunarstefnu ríkisins* (2006), *Stefnu um vistvæn innkaup* (2009) og *Stefnu ríkisins um rafræn innkaup* sem enn hefur ekki verið samþykkt. Af þessum sökum er enn vísað í innkaupastefnuna frá 2002 á vefjum fjármálaráðuneytis og Ríkiskaupa. Hvergi kemur þó fram með beinum hætti að innkaupastefnan frá 2008 hafi verið felld úr gildi.

ENDURGERÐ INNKAUPASTEFNA  
FRÁ 2008 HLAUT EKKI  
BRAUTARGENGI





## 3 FYLGNIR RÁÐUNEYTA VIÐ INNKAUPASTEFNU RÍKISINS

### 3.1 INNKAUPASTEFNA RÁÐUNEYTANNA

Í *Innkaupastefnu ríkisins* (2002) er tilgreint það markmið að einstök ráðuneyti ljúki við að skilgreina innkaupastefnu fyrir sig og stofnanir sínar fyrir árslok 2003:

Í stefnunni komi fram helstu áherslur í innkaupum, verklag til að tryggja að þær nái fram að ganga og markmið sem m.a. taka mið af sparnaðarkröfu í tengslum við innkaupastefnu ríkisins. Ráðuneytin birti stefnuna opinberlega og kynni stofnunum og starfsmönnum þeirra efni hennar. Ráðuneyti geri árlega grein fyrir árangri af innkaupastefnu.

Með tölvubréfum 19. nóvember 2009 fór Ríkisendurskoðun þess á leit við öll ráðuneyti að þau sendu stofnuninni afrit af gildandi innkaupastefnu sinni. Alls bárust afrit af samþykktri innkaupastefnu sjö af tólf núverandi ráðuneyta: fjármálaráðuneytis (apríl 2003), heilbrigðisráðuneytis (okt. 2003), mennta- og menningarmálaráðuneytis (okt. 2003), umhverfisráðuneytis (okt. 2003) forsætisráðuneytis (febr. 2005), efnahags- og viðskiptaráðuneytis (mars 2009) og dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (ódags.). Fimm þessara sjö skjala eru birt á heimasíðum ráðuneytanna. Þá barst Ríkisendurskoðun einnig afrit af innkaupastefnu sjávarútvegsráðuneytis (mars 2004) sem mun geyma þá meginhugsun sem fylgt er í sameinuðu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Að lokum sendu tvö ráðuneyti drög að innkaupastefnu sinni og stofnana sinna sem enn eru í vinnslu. Þetta eru samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (des. 2009) og félags- og tryggingamálaráðuneyti (jan. 2010). Þau tvö ráðuneyti sem ekki sendu afrit af eigin innkaupastefnu, iðnaðarráðuneyti og utanríkisráðuneyti, sögðust við dagleg störf notast við innkaupastefnu ríkisins ásamt sérstökum vinnureglum sínum.

Í stefnumótunarskjölum ráðuneytanna um innkaupamál kemur yfirleitt fram að ráðuneytin taki mið af lögum og reglugerðum um opinber innkaup og heildarstefnu ríkisins frá 2002 og þeim markmiðum sem þar eru sett. Í mörgum tilvikum eru stefnurnar í raun mislangir útdrættir þessarar heildarstefnu, þ.e. lítið sem ekkert er horft til hugsanlegrar sérstöðu og þarfa hvers ráðuneytis og stofnana þeirra eða umfangs og eðlis innkaupa þeirra. Fyrir kemur þó að fjárhagsleg markmið heildarstefnunnar séu umreiknuð í samræmi við útgjöld ráðuneyta og stofnana þeirra. Nokkur þeirra beina líka sérstaklega þeim tilmælum til forstöðumanna stofnana sinna að þeir kynni sér inn-

ENN HAFI EKKI ÖLL  
RÁÐUNEYTI SKILGREINT  
INNKAUPASTEFNU FYRIR  
SIG OG STOFNANIR SÍNAR

kaupastefnu ríkisins, markmið hennar og áherslur. Þá mælast nokkur þeirra til þess að ríkisstofnanir leiti til Ríkiskaupa um sérfræðilega ráðgjöf á sviði innkaupa.

Að auki geta áherslur ráðuneyta verið örlítið mismunandi, t.d. leggja sum meiri áherslu á umhverfissjónarmið en önnur. Þetta á ekki síst við um umhverfisráðuneyti. Eitt ráðuneytanna, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, tekur einnig fram að ekki verði leyfð frávík á innkaupum á vörum í rammamningskerfinu af öðrum en rammamningshöfum nema stofnun hafi sagt sig formlega frá viðkomandi rammamningi. Þrjú önnur ráðuneyti, fjármálaráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti og sjávarútvegsráðuneyti, vekja á hinn bóginn athygli á því að innkaup samkvæmt rammamningum geti reynst íþyngjandi í einstökum tilvikum, t.d. fyrir litlar stofnanir á landsbyggðinni, og sé þessum stofnunum þá heimilt að standa fyrir utan einstaka rammamninga. Slíkt þurfi þó að rökstyðja og gera áður en samið er við birgja eða þjónustuaðila. Svipuð heimild er í innkaupastefnu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, dóms- og kirkjumálaráðuneytis og drögum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

Ljóst er að með þessum ákvæðum er opnað mjög fyrir þann möguleika að ráðuneyti og stofnanir þeirra sneiði hjá rammamningum sé það talið „hagkvæmt“ af einhverjum ástæðum og þá einkum vegna staðsetningar stofnunar utan höfuðborgarsvæðisins. Velta má fyrir sé hversu víðtækar slíkar heimildir megi vera og möguleikum ráðuneyta að fylgjast með því að ekki sé farið út fyrir eðlileg mörk byggðasjónarmiða af þessu tagi.

Í *Innkaupastefnu ríkisins* (2008) er gert ráð fyrir að einstök ráðuneyti ljúki við að endurskoða innkaupastefnu sína og stofnana sinna fyrir árslok 2007. Ekki verður þó séð að neitt þeirra hafi gert það. Innkaupastefna viðskipta- og efnahagsráðuneytis frá mars 2009 og þær stefnur sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og félags- og tryggingamálaráðuneyti vinna að í ársbyrjun 2010 taka jafnvel mið af *Innkaupastefnu ríkisins* frá 2002. Í öllum þessum þremur stefnuskjölum er einnig vísað í *Handbók um opinber innkaup* frá 1999 og í tveimur þeirra í lög um opinber innkaup nr. 94/2001 þótt ný lög um málaflokkinn hafi gengið í gildi árið 2007. Af þessu má sjá að ráðuneytin hafa ekki lagt kapp á að uppfæra stefnuskjöl sín til samræmis við ný lög og breyttar aðstæður.

## 3.2 INNKAUP RÁÐUNEYTA

Samkvæmt bókhaldskerfi ríkisins námu heildarinnkaup aðalskrifstofa ráðuneytanna á vörum og þjónustu samtals um 1,6 ma.kr. árið 2008 og er þá litið til heildarútgjalda þeirra að frádregnum launakostnaði og tilfærslum.

Í svörum sínum við bréfi Ríkisendurskoðunar frá 26. nóvember 2009 töldu flestir fulltrúar ráðuneytanna að meiri háttar innkaup sín á vörum og þjónustu færu yfirleitt fram að undangenginni þarfagreiningu en misjafnt var hversu formleg slík greining er. Við val á birgjum sögðust nær öll ráðuneytin (tíu af tólf) huga fyrst að rammamningum Ríkiskaupa en að þeim slepptum nefndu flest verðkannanir og þar næst góða reynslu af birgjum. Helstu frávík frá þessu meginmynstri felast í því að hjá heilbrigðis-



ráðuneyti eru útboð í öðru sæti en hjá umhverfiráðuneyti vottaðir birgjar og umhverfismerktar vörur. Hvort tveggja má telja í góðu samræmi við eðli ráðuneytanna, áherslur þeirra og þarfir. Bæði þessi ráðuneyta settu rammamninga í fyrsta sæti.

Langflest ráðuneytanna hafa í innkaupastefnu sinni sett sér einhvers konar markmið um árangur í innkaupum ásamt leiðum og aðgerðum til að ná þeim. Í flestum tilvikum er um að ræða endurtekningu eða útfærslu á markmiðum *Innkaupastefnu ríkisins* (2002). Í sumum stefnuskjölum er þess einnig getið hversu oft árangur skuli metinn, t.d. á árs- eða hálfárs fresti.

Þrátt fyrir þetta kváðust einungis sjö ráðuneytanna hafa sett sér markmið um sparnað vegna innkaupa á vörum og þjónustu og mjög var misjafnt hvort þau gáfu upp markmið fyrir árið 2009 og þá hver þau væru. Einungis eitt þeirra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, vísaði í markmið innkaupastefnu ráðuneytisins um 1% árlegan sparnað í samræmi við tilmæli innkaupastefnu ríkisins. Önnur gáfu upp sem markmið tölur um hlutfallslegan sparnað frá fyrra ári, hagræðingarkröfur fjárlaga 2009, aukna veltu rammamninga eða almennan sparnað, t.d. á ferðkostnaði, sérfræðipjónustu, rekstrarvörum eða risnu. Þau ráðuneyti sem höfðu sett sér markmið bundu yfirleitt vonir við að þau næðust, a.m.k. að einhverju leyti.

EINUNGIS SJÖ RÁÐUNEYTI  
HAFA SETT SÉR MARKMIÐ  
UM SPARNAD VEGNA INN-  
KAUPA OG ADEINS EITT  
ÞEIRRA VÍSAR Í MARKMIÐ  
INNKaupASTEFNUNNAR

Langflest ráðuneytanna töldu sjónarmið um bestu kaup, þ.e. um bestu mögulegu niðurstöðu að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings, ráða mestu við kaup á vörum og þjónustu en hagkvæmnissjónarmið (ódýrustu kaup) komu yfirleitt í næsta sæti. Hér skar umhverfiráðuneyti sig frá öðrum ráðuneytum með sérstakri áherslu sinni á umhverfissjónarmið.

Almennt töldu ráðuneytin sig nota rammamninga Ríkiskaupa eins og kostur væri. Einungis eitt þeirra, fjármálaráðuneyti, leitaðist þó við að meta hlutfall slíkra kaupa af öllum kaupum sem gætu hugsanlega fallið undir rammamninga og reyndist það um 70%. Sömuleiðis töldu flest þeirra sig hafa útvistað verkefnum eða gert þjónustusamninga vegna eigin kaupa á vörum og þjónustu. Að heilbrigðisráðuneyti undanskildu notfærðu þau sér þó ekki útboð að neinu marki. Allur gangur var líka á því hvort ráðuneytin notuðu innkaupakort ríkisins og þá í hve miklum mæli. Almennt töldu þau sig hins vegar ekki geta stundað innkaup sín með rafrænum hætti. Það er því ljóst að það markmið innkaupastefnu ríkisins frá 2002 að innkaup ríkisins á almennum rekstrar- og sérvörum verði með rafrænum hætti fyrir árslok 2004 hefur ekki gengið eftir.

Fæst ráðuneytanna halda sérstaklega utan um umfang kaupa eftir innkaupaformum. Slíkt er enda verulegum vandkvæðum háð þar sem innkaup eru ekki merkt sérstaklega í bókhaldskerfi ríkisins eftir því hvernig að þeim er staðið, t.d. hvort keypt er samkvæmt rammamningum Ríkiskaupa. Vitneskja um umfang þeirra og veltu fæst fyrst og fremst af skilgreinum söluaðila. Vegna þessa hafa ráðuneytin einungis með örfáum undantekningum leitast við að meta sparnað af einstökum innkaupaformum. Öll töldu þau hins vegar að núverandi aðhaldaðgerðir ríkisstjórnarinnar hefðu orðið til að draga úr innkaupum á vörum og þjónustu eða a.m.k. frestað þeim.

FÆST RÁÐUNEYTANNA  
LEITAST VIÐ AÐ META  
SPARNAD AF EINSTÖKUM  
INNKaupAFORMUM

Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega notkun aðalskrifstofa ráðuneytanna á ramma-samningum árið 2008 og reyndist velta þeirra samkvæmt skilgreinum seljenda vera samtals um 187 m.kr. það ár, þ.e. um 11,7% af heildarútgjöldum ráðuneytanna vegna kaupa á vörum og þjónustu (1,6 ma.kr.). Lægst var þetta hlutfall hjá samgönguráðuneyti (6,5%) og umhverfisráðuneyti (6,8%) en hæst hjá forsætisráðuneyti (20,7%) og menntamálaráðuneyti (15,1%).

### 3.3 ÁBYRGÐARMAÐUR INNKAUPA

Í *Innkaupastefnu ríkisins* (2002) er lögð áhersla á nauðsyn þess „að innkaup verði eitt af skilgreindum verkefnum í skipulagi ráðuneyta og stofnana. Í stærri stofnunum er æskilegt að sá starfsmaður sem ber ábyrgð á innkaupum heyri beint undir forstöðumann eða framkvæmdastjóra einstakra sviða“. Þetta er ítrekað í 90. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007. Þar er jafnframt skilgreint verksvið ábyrgðarmanns innkaupa:

Ráðuneyti og stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins skulu skipa sérstakan starfsmann sem skal vera ábyrgðarmaður innkaupa. Honum ber að fylgjast með að innkaup viðkomandi ráðuneytis, stofnunar eða fyrirtækis séu í samræmi við gildandi lög og reglur um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins.

Öll hafa ráðuneytin skipað ábyrgðarmann innkaupa. Mismunandi er hins vegar hvaða stöðu hann hefur í skipuritinu og virðist það að einhverju leyti stjórna af stærð ráðuneytis. Hjá flestum ráðuneytum er um að ræða rekstrarstjóra, sviðsstjóra rekstrar- og þjónustusviðs eða skrifstofustjóra stjórnsýslu- og mannauðssviðs og heyrir hann þá beint undir ráðuneytisstjóra. Hjá nokkrum ráðuneytum er ábyrgðarmaðurinn hins vegar sérfræðingur sem heyrir undir yfirmann tiltekinnar skrifstofu, oftast fjármálasviðs. Hjá einu ráðuneyti var greint á milli ábyrgðar eftir því hvort um var að ræða kaup á rekstrarvörum eða kaup á þjónustu.

Þegar haft er í huga að innkaup ríkisins á vörum og þjónustu svara til rúmlega fjórðungs samanlagðra útgjalda þess má velta því fyrir sér hvort þau fái nógu mikið vægi innan ráðuneytanna. Þetta á ekki síst við um stærstu ráðuneytin og fjármálaráðuneyti sem fer með framkvæmd laga um opinber innkaup og er auk þess ætlað að kynna efni innkaupastefnunnar fyrir ráðuneytum og ríkisstofnunum og hafa eftirlit með því að markmiðum hennar sé náð.

### 3.4 SAMSKIPTI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA VEGNA INNKAUPA

Í fæstum tilvikum er innkaupastefna ríkisins / ráðuneyta hluti af samskiptum ráðuneyta og stofnana þeirra, t.d. við árangursmat. Sem afleiðing af því fylgjast ráðuneytin almennt ekki með því hvort stofnanir sem undir þau heyra taki mið af innkaupastefnunni eða leitist við að ná mælanlegum markmiðum hennar, eins og þar er þó kveðið á um. Þetta verður tæpast talið ásættanlegt þegar hugað er að fjárhagslegu umfangi innkaupa, kröfum um eftirlit ráðuneyta með rekstri stofnana og almennum kröfum núverandi ríkisstjórnar um samdrátt í rekstrarútgjöldum stofnana.

### 3.5 MAT RÁÐUNEYTA Á ÁRANGRI

Samkvæmt svörum ráðuneytanna við bréfi Ríkisendurskoðunar er mjög misjafnt hvort og þá hvernig ráðuneyti leitast við að meta árangur innkaupastefnu sinnar. Þar kemur fram að fæst þeirra meta hann reglulega eða á kerfisbundinn hátt. Nokkur telja sig að vísu gera það árlega eða ársfjórðungslega og beita þá við það ýmsum aðferðum og viðmiðunum, svo sem samanburði við rekstraráætlun eða markmið um sparnað. Talsmenn sumra þeirra kváðust einnig huga að tryggð við rammamninga Ríkiskaupa eða veltu einstakra ára eftir flokkum í rammamningum. Eitt ráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, vísaði að auki í tvær stöðuskýrslur sem það hefði gefið út um málið og náðu til sjúkrahúsa og heilsugæslustöðva. Af þessu má ráða að ráðuneytin fylgja ekki markvissum eða samræmdum aðferðum við árangursmat og horfa þá ekki endilega til markmiða innkaupastefnu ríkisins.

MISJAFNT ER HVORT OG ÞÁ HVERNIG RÁÐUNEYTI META ÁRANGUR INNKAUPASTEFNU SINNAR

### 3.6 REYNSLA RÁÐUNEYTA AF ÞJÓNUSTU RÍKISKAUPA

Flest ráðuneytin tólf segjast nýta sér sérþekkingu Ríkiskaupa á sviði opinberra innkaupa eins og kostur er og telja fjögur þeirra (33,3%) að stofnunin veiti mjög góða þjónustu, fimm (41,7%) að þjónustan sé frekar góð en þrjú (25%) að hún sé hvorki góð né slæm. Þetta er svipuð eða heldur betri niðurstaða en úr þjónustukönnun sem Ríkiskaup gerðu árið 2007 meðal tengiliða sinna hjá stofnunum ríkis og sveitarfélaga. Þar lýstu 71% svarenda sig mjög ánægðar eða frekar ánægðar með þjónustu Ríkiskaupa en 25% voru hvorki ánægðir eða óánægðir.

### 3.7 VIÐHORF RÁÐUNEYTA TIL LAGA OG REGLNA UM OPINBER INNKAUP OG INNKAUPASTEFNU RÍKISINS

Í viðhorfskönnun sinni meðal ráðuneyta gaf Ríkisendurskoðun kost á opnum svörum við eftirfarandi spurningum:

- Er þörf á að breyta stefnu og regluverki á sviði opinberra innkaupa?
- Er þörf á að kynna betur efni innkaupastefnu ríkisins og/eða hafa betra eftirlit með því að markmiðum hennar sé náð?

Svör bárust frá rúmlega helmingi ráðuneyta.

#### 3.7.1 ER ÞÖRF Á AÐ BREYTA STEFNU OG REGLUVERKI Á SVIÐI OPINBERRA INNKAUPA?

Einungis eitt ráðuneyti lét í ljós þá skoðun að þörf væri á að breyta stefnu og regluverki á sviði opinberra innkaupa og nefndi í því samhengi að framkvæmd laga um opinberar framkvæmdir væri til þess fallin að auka stórkostlega kostnað við þær og ynni þannig gegn markmiðum laganna. Tvö ráðuneyti lögðu áherslu á að meira væri horft til umhverfisvænna innkaupa og taldi annað þeirra rétt að nota betur *Stefnu um vistvæn innkaup ríkisins* (mars 2009). Þá var einnig bent á að setja þyrfti siðareglur fyrir opinber innkaup.

Tvö ráðuneyti bentu sérstaklega á of mikla miðstýringu Ríkiskaupa í útboðsmálum og töldu mikilvægt að stofnanir og fyrirtæki ríkisins gætu sjálf úthýst gerð útboðsgagna og vinnulagi við útboð í stað þess að vera bundin við eina opinbera stofnun sem einnig ákveður verðlagningu þjónustunnar. Ríkiskaup ætti því fremur að vera ráðgefandi þjónustuaðili, t.d. um lögfræðileg efni vegna útboða, en framkvæmdaraðili. Í þessu samhengi taldi annað þessara ráðuneyta rétt að færa hlutverk Ríkiskaupa til samræmis við það sem hliðstæðar stofnanir hafa í nágrennalöndum okkar, t.d. annars staðar á Norðurlöndum, þar sem opinberar innkaupastofnanir séu fyrst og fremst þjónustustofnanir sem ríkisstofnanir geta nýtt sér en eru ekki skyldaðar til þess. Þá var einnig bent á að samþætta mætti starfsemi Ríkiskaupa og Fjárslu ríkisins með tilliti til rafrænna innkaupa og rafrænna reikninga.

Meðal annarra athugasemda ráðuneytanna má nefna óskir um að fleiri aðilar (birgjar) og vörflokkar verði teknir inn í rammisamningskerfið. Slíkt er raunar í samræmi við markmið innkaupastefnunnar. Í því samhengi beri sérstaklega að huga að stórum kostnaðarliðum. Sömuleiðis var bent á mikilvægi þess að rammisamningar væru einfaldir og aðgengilegir. Þá bæri að einfalda það ferli sem fylgt er við kaup á vörum og þjónustu.

### 3.7.2 ER ÞÖRF Á AÐ KYNNA BETUR EFNI INNKAUPASTEFNU RÍKISINS OG/EDA HAFNA BETRA EFTIRLIT MEÐ ÞVÍ AÐ MARKMIÐUM HENNA SÉ NÁÐ?

Eins og fram hefur komið vinna ráðuneyti almennt eftir þeirri innkaupastefnu ríkisins sem sett var 2002 og náði til árána 2003–06. Innkaupastefnan sem sett var í byrjun árs 2008 og átti að gilda til ársins 2011 hlaut ekki brautargengi og kannast fulltrúar ráðuneytanna vart eða ekki við hana. Fulltrúi eins þeirra nefndi einnig að ráðuneytið hefði ekki viljað endurnýja stefnu sína meðan ný heildarstefna hefði ekki verið sett með nýjum áherslupáttum.

Nokkur ráðuneyti töldu að kynna þyrfti innkaupastefnu ríkisins betur en gert hefur verið og sömuleiðis hvernig ráðuneyti og stofnanir geti raunverulega nýtt sér hana í daglegum störfum sínum. Einnig þyrfti að koma á fót fræðslu og þjálfun fyrir ábyrgðarmenn innkaupa til að tryggja að farið sé eftir lögum og reglum og að fylgt sé ákveðinni innkaupastefnu. Þá var bent á að erfitt gæti verið að hafa eftirlit með því að markmiðum innkaupastefnunnar sé náð þar sem aðeins hluti þeirra er mælanlegur og sá hluti sé að auki háður bæði magni innkaupa og þróun verðlags.