



SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI: *INNKAUPASTEFTA RÁÐUNEYTA (2010)*

NÓVEMBER 2013

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR.....	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	6
Forsætisráðuneyti	7
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.....	8
Innanríkisráðuneyti	8
Mennta- og menningarmálaráðuneyti.....	9
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	9
Utanríkisráðuneyti.....	10
Velferðarráðuneyti	11
1 INNGANGUR	12
2 INNKAUPASTEFTA RÁÐUNEYTA	13
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar	13
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	15

NIÐURSTÖÐUR OG ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR

Í skýrslu sinni *Innkaupastefna ráðuneyta* (febrúar 2010) hugaði Ríkisendurskoðun að fylgni einstakra ráðuneyta við innkaupastefnu ríkisins, áherslur hennar og markmið. Meðal annars var kannað hvort þau hefðu skilgreint innkaupastefnu fyrir sig og stofnanir sínar og hvort þau beittu henni sem virku stjórn- og eftirlitstæki. Einnig var kannað hvort þau hefðu sett sér markmið um sparnað vegna innkaupa og hvort þau leituðust við að meta hann reglulega og þar með árangur innkaupastefnunnar. Loks var leitað eftir viðhorfum ráðuneytanna til innkaupamála og mati þeirra á því hvernig staðið væri að kynningu og eftirliti með innkaupastefnu ríkisins.

Í tengslum við þessa athugun beindi Ríkisendurskoðun alls átta ábendingum til ráðuneytanna sem þá voru tólf að tölu. Tveimur þeirra var beint til allra ráðuneytanna. Annars vegar voru þau hvött til að leggja aukna áherslu á innkaupamál í starfsemi sinni og stofnana sinna og hins vegar voru þau hvött til að beita innkaupastefnunni sem virku stjórn- og eftirlitstæki, jafnt í eigin störfum sem í samskiptum við stofnanir sínar.

Sex ábendingum var eingöngu beint til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Þær lutu að því að efla þyrfti kynningu og eftirlit vegna innkaupastefnu ríkisins, meta árangur hennar reglulega og á hlutlægan hátt, koma því til leiðar að unnið væri að aðgreiningu viðskipta í bókhaldi eftir eðli þeirra svo að auðveldara væri að meta árangur þeirra, samræma reglur um notkun rammamanna, marka skýra framkvæmdaáætlun um rafræn viðskipti og setja siðareglur um opinber innkaup.

Í ársbyrjun 2013 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá ráðuneytunum, sem nú voru alls átta, um það hvernig þau hefðu brugðist við ábendingum stofnunarinnar. Í ljós kom að margt hefur áunnist síðan 2010, meðal annars samþykkti ríkisstjórnin stefnuna *Vistvæn innkaup og grænn ríkisrekstur* (2013–16) í apríl 2013. Innleiðing þeirrar stefnu gæti þó lent í uppnámi gangi tillaga frumvarps til fjárlaga ársins 2014 eftir. Þar er lagt til að fellt verði niður 150 m.kr. framlag til grænna skrefta og vistvænna innkaupa. Sömu leiðis er unnið að ýmsum verkum sem standa til bóta. Ríkisendurskoðun telur engu að síður að almennt hafi ráðuneytin enn ekki brugðist með fullnægjandi hætti við þeim ábendingum sem beint var til þeirra. Þær eru því allar ítrekaðar.

Að mati Ríkisendurskoðunar veldur það áhyggjum hve lítið hefur miðað við að hrinda í framkvæmd mörgum þeirra áforma sem tíunduð eru í innkaupastefnu ríkisins frá 2002. Enn hefur sú stefna ekki heldur verið endurskoðuð og uppfærð né hefur verið unnin

**FYLGNI RÁÐUNEYTA
VIÐ INNKAUPA-
STEFNU RÍKISINS**

**TVEIMUR ÁBEND-
INGUM BEINT TIL
ALLRA RÁÐUNEYTA**

**SEX ÁBENDINGUM
EINGÖNGU BEINT TIL
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIS**

**EKKI ENN BRUGÐIST VIÐ
ÁBENDINGUM MEÐ
FULLNÆGJANDI HÆTTI**

**LÍTIÐ MIÐAÐ AÐ FRAM-
KVÆMA ÁFORM Í INN-
KAUPASTEFNU RÍKISINS**

stefna um rafræn innkaup. Þá hafa innkaupastefnur ráðuneytanna sjálfra almennt ekki verið endurskoðaðar en sumar þeirra eru komnar til ára sinna.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR

ÁBENDINGAR TIL ALLRA RÁÐUNEYTA

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 gert hefur verið. Jafnframt er mikilvægt að ráðuneyti og stofnanir geri sér grein fyrir ábyrgð sinni og skyldum og hagi innkaupum sínum í samræmi við þá megin stefnu sem stjórnvöld hafa sett og birtist í lögum um opinber innkaup og í innkaupastefnu ríkisins.

2. RÁÐUNEYTIN 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 stofnanir sínar. Til 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 er lagt til að ráðuneytin fylgist reglulega með því hvernig stofnunum gengur að ná tilætluðum árangri og beiti því aðhaldi sem þau hafa við að tryggja það.

ÁBENDINGAR TIL FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIS

1. EFLA ÞARF KYNNINGU OG EFTIRLIT VEGNA INNKAUPASTEFNU RÍKISINS

Þar sem fjármála- og efnahagsráðuneyti er ætlað stórt hlutverk við framkvæmd laga um opinber innkaup er það hvatt til að leggja aukna áherslu á að kynna innkaupastefnu ríkisins, áherslur hennar og markmið og fylgjast með því að eftir stefnunni sé farið. Auk þess þarf það að ganga sem fyrst frá nýrri heildarstefnu í innkaupamálum.

2. META ÞARF ÁRANGUR REGLULEGA OG Á HLUTLÆGAN HÁTT

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.

3. 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. 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. Mikilvægt er að úr þessu sé bætt.

4. 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 fjármála- og efnahagsráðherra setji samræmdar reglur um slík frávik, skilyrði þeirra og hugsanleg viðurlög sé gengið lengra en leyft er.

5. MARKA ÞARF SKÝRA STEFNU UM FRAMKVÆMDAÁÆTLUN UM RAFRÆN INNKAUP

Markmið stjórnvalda og áætlanir um rafræn innkaup hafa enn ekki náðst. Af þessum sökum eru verulegir möguleikar ónýttir til að auka skilvirkni og hagkvæmni í opinberum innkaupum, efla samkeppni, draga úr viðskiptakostnaði og gera sjálft innkaupaferlið gagnsærra og skjótvirkara. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti ljúki stefnumörkun sinni um rafræn innkaup og vinni um leið skýra framkvæmdaáætlun um það hvernig koma á stefnunni í framkvæmd.

6. SETJA ÞARF SIÐAREGLUR UM OPINBER INNKAUP

Sífelld fleiri opinberar stofnanir, bæði hér á landi og erlendis, vísa 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 ómálefnaðra sjónarmiða og að allar upplýsingar um innkaup skuli vera uppi á borðinu eftir því sem kostur er. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðherra setji samræmdar siðareglur um opinber innkaup sem nái til allra ráðuneyta og stofnana og stuðli að því að þær séu hafðar í heiðri.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

„Stofnanir ráðuneytisins hafa fylgt áherslum ráðuneytisins í innkaupamálum á hverjum tíma. Þetta hefur m.a. verið gert með virkri þátttöku í kynningarstarfsemi og áherslum sem Ríkiskaup fylgja eftir hverju sinni, svo sem með innleiðingu vistvænna innkaupa. Stofnanir ráðuneytisins hafa jafnframt verið hvattar til þátttöku, með formlegum og óformlegum hætti. Í stjórnunarsamningum við stofnanir ráðuneytisins, sem hafa verið til skoðunar m.t.t. endurnýjunar þeirra, verður endurskoðaðri innkaupastefnu ríkisins fylgt eftir og lögð áhersla á nýjungar í innkaupamálum sem hafa komið fram á undanförunum árum.“

2. RÁÐUNEYTIN BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNÆKI

„Í svörum ráðuneytisins sem ábyrgðaraðila innkaupa ríkisins kemur fram að unnið er að nýrri innkaupastefnu ríkisins auk aðgerðaáætlunar í innkaupamálum. Gert er ráð fyrir að þeim verði fylgt eftir, bæði innan aðalskrifstofu ráðuneytisins og í almennum samskiptum við stofnanir þess.“

3. EFLA ÞARF KYNNINGU OG EFTIRLIT VEGNA INNKAUPASTEFNU RÍKISINS

„Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar vinnur ráðuneytið að undirbúningi nýrrar stefnu og aðgerðaáætlunar í innkaupamálum. Í frumvarpi til fjárlaga 2014 kemur skýrt fram að ráðuneytið telur þetta vera mikilvægt verkefni, enda segir þar að gera þurfi átak í að framfylgja stefnu í innkaupamálum og setja fram tímasettar aðgerðaráætlanir og markmið um einstaka þætti innkaupa. Jafnframt vill ráðuneytið benda á að unnið hefur verið að ýmsum verkefnum til að bæta árangur í innkaupum. Þannig hafa Ríkiskaup það hlutverk að fræða stofnanir um lög um opinber innkaup, innkaupastefnu ríkisins og þá innkaupasamninga sem eru í gildi hverju sinni. Þessi fræðsla fer fram með ýmsum hætti m.a. með kynningarfundum, heimsóknunum í stofnanir og með upplýsingagjöf á heimasíðu stofnunarinnar.“

4. META ÞARF ÁRANGUR REGLULEGA OG Á HLUTLÆGAN HÁTT

„Eins og fram hefur komið er ný innkaupastefnu og aðgerðaáætlun í innkaupamálum ríkisins í undirbúningi. Ráðuneytið telur það mikilvægt að við endurskoðunina verði sett markmið fyrir einstaka þætti innkaupa og þeir skilgreindir svo hægt verði að mæla árangur á hlutlægan hátt. Aukin áhersla verði lögð á gerð innkaupagreininga með skipulögðum hætti til að meta hvort að stefnan skili tilsettum árangri.“

5. AÐGREINA ÞARF VIÐSKIPTI Í BÓKHALDI EFTIR EÐLI ÞEIRRA

„Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar þá hefur Fjársýslan skoðað hvort hægt sé að bregðast við þessari ábendingu. Miðað við núverandi lyklaupbyggingu í fjárhagsbókhaldi ríkisins er erfitt að koma til móts við hana. Ráðuneytið telur mikilvægt að vinna frekar að framgangi þessarar ábendingar. Fjármála- og efnahagsráðherra mun innan skamms leggja fram nýtt frumvarp um opinber fjármál þar sem m.a. verða breytingar á reikningsskilum opinberra aðila. Ef frumvarpið verður að lögum má gera ráð fyrir því að við innleiðingu á því verði farið í gegnum ferla og bókhaldslykla hjá ríkinu. Samhliða því verður hægt að skoða nánar hvort hægt sé að bregðast við umræddri ábendingu Ríkisendurskoðunar. Jafnframt vill ráðuneytið benda á að nú er unnið að stefnumörkun og framkvæmdaáætlun í rafrænum innkaupum. Með innleiðingu á rafræna reikningnum og notkun á rafrænu innkaupakerfi má gera ráð fyrir að auðveldara verði að aðgreina þessi viðskipti.“

6. SAMRÆMA ÞARF REGLUR UM NOTKUN RAMMASAMNINGA

„Ráðuneytið lítur svo á að stofnunum beri að fara eftir rammasamningum. Ríkiskaup hafa beint þeim tilmælum til stofnana sem óska eftir því að segja sig frá rammasamningi að þeim beri að sækja um undanþágu um slíkt til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Ráðuneytið mun við endurskoðun á innkaupastefnunni skoða hvort nauðsynlegt sé að setja fram skýrari reglur um notkun rammasamninga.“

7. MARKA ÞARF SKÝRA STEFNU UM FRAMKVÆMDAÁÆTLUN UM RAFRÆN INNKAUP

„Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar þá starfar vinnuhópur á vegum ráðuneytisins nú að stefnumörkun og framkvæmdaáætlun um rafræn innkaup. Þau verkefni sem mikilvægt er að ráðast í til að tryggja umgjörð og umhverfi rafrænna innkaupa hafa verið skilgreind. Gert er ráð fyrir að drög að stefnu um rafræn innkaup verði send til kynningar hjá hagsmunaaðilum fyrir árslok.“

8. SETJA ÞARF SIÐAREGLUR UM OPINBER INNKAUP

„Lokið hefur verið við gerð viðmiða um góða starfshætti fyrir starfsmenn sem annast opinber innkaup og hafa þau verið send til umsagnar. Gert er ráð fyrir að viðmiðin verði kynnt á innkaupadegi Ríkiskaupa 7. nóvember n.k. Í framhaldi verði þau send til frekari kynningar.“

FORSÆTISRÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

„Forsætisráðuneytið tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í skýrslunni.“

2. RÁÐUNEYTIÐ BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNTÆKI

„Forsætisráðuneytið tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í skýrslunni.“

Forsætisráðuneytið vill í þessu samhengi jafnframt taka undir ábendingar sem fram koma um að efla þurfi m.a. markvissa kynningu vegna innkaupastefnu ríkisins m.a. varðandi betri tæknilega aðgreiningu í bókhaldi eftir eðli innkaupa, samræma þurfi reglur um notkun rammasamninga, marka stefnu um rafræn innkaup og gerð siðareglna um opinber innkaup. Mikilvægt er að jafnframt verði hugað að enn frekari

þróun og einföldun á fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) og hliðarkerfum þess og að fræðsla á notkun kerfanna verði reglubundið eflid auk þess að athugað verði hvort hugsanlega sé orðið tímabært að lagt verði faglegt og tölulegt mat á hver sé raunveruleg hagkvæmni og ávinningur af samræmdum viðskiptum í rammisamningum Ríkiskaupa fyrir ríkisstofnanir og ríkiskerfið í heild sinni með hliðsjón af t.a.m. reynslu og árangri í opinberum rekstri nágrannalanda.“

ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

2. RÁÐUNEYTIN BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNTÆKI

„Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti varð til við sameiningu þriggja ráðuneyta 1. september 2012. Enn sem komið er hefur ekki verið mótuð innkaupastefna í nafni nýs ráðuneytis en þau þrjú ráðuneyti sem ráðuneytið varð til úr höfðu mótað sér stefnu í innkaupamálum jafnframt því sem unnið hefur verið með Innkaupastefnu ríkisins.

Starfshópur hefur verið skipaður og er verkefni hans að koma með tillögu að innkaupastefnu fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Jafnframt því að koma með tillögum að innkaupastefnu verði mótaðar siðareglur sem notaðar verði við innkaup á vegum ráðuneytisins og stofnana þess. Vinnuhópnum er ætlað að skila af sér fyrir áramót. Þá er einnig unnið að gerð árangursstjórnunarsamninga við stofnanir ráðuneytisins og er innkaupastefna stofnana hluti af þeim samningi.“

INNANRÍKISRÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

2. RÁÐUNEYTIN BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNTÆKI

„Í október 2011 staðfesti ráðherra innkaupastefnu innanríkisráðuneytisins og stofnana þess. Innkaupastefnan er byggð á lögum og reglugerðum um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins. Stofnunum ráðuneytisins var send stefnan og þeim tilmælum beint til þeirra að taka til skoðunar allt verklag og fyrirkomulag sem lýtur að innkaupum. Óskað var eftir að stofnanir gerðu ráðuneytinu grein fyrir fyrirkomulagi innkaupamála og hvort reglum væri fylgt eftir.

Það er mat ráðuneytisins að innkaupamál stofnana ráðuneytisins séu almennt í góðu lagi og að innkaupamál þeirra hafi verið aðlöguð að innkaupastefnu ráðuneytisins. Eftirlit með stofnunum er reglulegt hjá ráðuneytinu og er góð yfirsýn yfir rekstur stofnana þess. Þess má geta að um 85% kostnaðar við rekstur stofnana er fastur kostnaður, meðal annars laun og húsnæði. Innkaup eru því tiltölulega lítill hluti heildar umfangs. Öll stærri innkaup eru boðin út og innkaup eru sameiginleg á ýmsum sviðum, til dæmis er löggæslubúnaður fyrir öll lögregluembætti í landinu keyptur inn miðlægt. Þá fara öll bílakaup fram með aðkomu bílanefndar og Ríkiskaupa.

Síðustu misserin hefur ráðuneytið í auknum mæli þurft að forgangsraða verkefnum sínum. Ráðuneytið hefur ekki í hyggju að auka vægi innkaupamála hjá ráðuneyti og

stofnunum. Það er þó allra hagur að innkaup séu eins hagkvæm og kostur er á. Áfram verður unnið með það að leiðarljósi.“

MENNTA- OG MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

„Mennta- og menningarmálaráðuneytið setti sér innkaupastefnu árið 2003 og byggði hún á lögum og reglugerðum um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins sem samþykkt var 15. nóvember 2002. Innkaupastefnan var síðast uppfærð árið 2007. Í innkaupastefnunni er lögð áhersla m.a. á að auka notkun rammisamninga og útboða og gera verðkannanir þegar um bein kaup án útboðs er að ræða. Ráðuneytið hefur fylgt þessari stefnu eftir í öllum meginatriðum og telur að settum markmiðum árið 2007 hafi verið náð. Ráðuneytið hefur ekki sett sér nýrri markmið en þau sem sett voru árið 2007 en fyrirhugar að endurskoða innkaupastefnuna.“

2. RÁÐUNEYTIM BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNTÆKI

„Vegna niðurskurðar síðustu ára hafa stofnanir í auknum mæli verið hvattar til að leita eftir hagkvæmstu innkaupum á vöru og þjónustu og nýta rammisamninga þar sem því er viðkomið, en fyrir liggur að talsverður árangur hefur náðst við að lækka þennan kostnað. Ráðuneytið getur ekki fullyrt hvort rekja megi þennan aukna árangur til hagstæðari innkaupa eða almenns niðurskurðar.“

Í fyrirhugaðri endurskoðun á innkaupastefnu ráðuneytisins er gert ráð fyrir að setja ný tímasett og mælanleg markmið og hvetja stofnanir til að setja sér sambærileg markmið.“

UMHVERFIS- OG AUÐLINDARÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

„Ráðuneytið telur að það hagi innkaupum sínum í samræmi við þá meginstefnu sem stjórnvöld hafa sett sér í lögum um opinber innkaup og í innkaupastefnu ríkisins. Einnig bendir ráðuneytið á nýja stefnu ríkisins: *Vistvæn innkaup og grænn ríkisrekstur. Stefna ríkisins 2013–2016*. Stefna ríkisins í vistvænum innkaupum er undirstefna stefnu ríkisins í opinberum innkaupum og var samþykkt af ríkisstjórn Íslands þann 9. apríl s.l.“

2. RÁÐUNEYTIM BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNTÆKI

„Stefna ríkisins í vistvænum innkaupum og grænum ríkisrekstri fjallar um hvernig samþætta á umhverfissjónarmið góðum innkaupaháttum við innkaup ríkisins og hvernig opinberir aðilar geta gert rekstur sinn grænni. Gerð var könnun um stöðu vistvænna innkaupa og vistvæns ríkisreksturs í febrúar 2013 s.l. Þar kemur fram að stofnanir ríkisins hafa gagn af hjálpartækjum og fræðslu um vistvæn innkaup og grænan ríkisrekstur. Í stefnunni er lögð áhersla á fræðslu og innleiðingu í góðu samstarfi við hagsmunaaðila til að tryggja sem bestan árangur við að draga úr umhverfisáhrifum um leið og stuðlað er að aukinni samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja sem bjóða vistvæna valkosti. Opinber innkaup geta haft veruleg áhrif á atvinnuþróun og

nýsköpun þ.e. nýsköpun fyrir tilstilli opinberra innkaupa. Í nýju evrópsku innkaupa-löggjöfinni sem nú er í endurskoðun er lögð mun meiri áhersla á vistvæn sjónarmið.

Ráðuneytið telur að með innleiðingu nýrrar stefnu um innleiðingar vistvænna innkaupa ríkisins geti ráðuneytin og stofnanir ríkisins nýtt sér innkaup sín sem virkt stjórnæki. Stefnan er tímasett og aðkoma fagráðuneyta vegna innleiðingar á stefnunni í stofnunum sem undir þau falla ættu að tryggja að vistvæn opinber innkaup og þar með opinber innkaup geti nýst sem virkt stjórn og eftirlitstæki fyrir ráðuneyti og stofnanir.

Innleiðing vistvænna innkaupa felur í sér m.a.

- fræðslu innan stofnana ríkisins um vistvæn opinber innkaup.
- þeir sem sjá um útboðsgerð hafi þekkingu og færni til að beita þar til gerðum verkfærum s.s. umhverfisskilyrðum og útreikningum á líftímakostnaði
- að hjálpartæki til innkaupa séu aðgengileg sjá vef vistvænna innkaup www.vinn.is og forstöðumenn og innkaupafólk stofnana þekki til og noti almenn verkfæri vistvænna innkaupa s.s. gátlista.
- að birgjar fái upplýsingar um vistvænar kröfur ríkisins með góðum fyrirvara.
- að rammameningar ríkisins uppfylli lágmarksskilyrði grunnviðmiða í umhverfisskilyrðum þeirra vöru- og þjónustuflokka þar sem slík skilyrði hafa verið útbúin.
- Hlutfall vistvænna útboða, þ.e. útboða með umhverfisskilyrðum, útboða sem taka mið af líftímakostnaði eða útboða sem á annan hátt eru til þess fallin að minnka umhverfisáhrif verði 50% árið 2016.

Eins og áður sagði þá er stefna ríkisins um vistvæn innkaup undirstefna stefnu ríkisins um opinber innkaup. Samhljómur er á milli þessara stefna nema hvað að lögð er sérstök áhersla á að tekið sé tillit til líftímakostnaðar og nýsköpunar í lausnum á þörf ríkisins fyrir vöru og þjónustu. Stefnan er sameiginlegt verkefni umhverfisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins og er hún unnin í samvinnu með og þátttöku stærstu sveitarfélaganna og munu fræðsluefni og verkfæri geta nýst öllum opinberum aðilum.“

UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

„Utanríkisráðuneytið fylgir lögum og reglugerðum um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins. Fyrirkomulag innkaupa í ráðuneytinu og hjá sendiskrifstofum hefur verið í föstum skorðum og strangar reglur gilda um öll stærri innkaup sendiskrifstofa og eru þær settar skriflega fram í *Fyrimæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar*. Þá notfærir ráðuneytið sér sérfræðiþekkingu og rammameninga Ríkiskaupa eins og kostur er.

Í kjölfar ábendingar Ríkisendurskoðunar hófst undirbúningur að setningu sérstakrar innkaupastefnu fyrir ráðuneytið. Hún var kynnt starfsmönnum í upphafi ársins og tók gildi 1. febrúar sl. Í henni er meðal annars lögð áhersla á eflingu íslensks iðnaðar, vistvæn innkaup og kynjajafnrétti.

Ráðuneytið hyggst gefa innkaupamálum enn meira vægi í starfsemi sinni en áfram verður lögð megináhersla á hagkvæm og samfélagslega ábyrg innkaup. Þess verður gætt að innkaup verði eitt af skilgreindum verkefnum í skipulagi ráðuneytisins og að ábyrgð á innkaupum á ákveðnum sviðum, eins og hún birtist í innkaupastefnu ráðuneytisins, verði tekin fram í starfslýsingu viðkomandi starfsmanna. Þá hefur starfsmanni á rekstrar- og þjónustusviði verið falið að hafa eftirlit með innkaupum og fylgjast með því að farið sé að lögum um opinber innkaup og innkaupastefnum ríkisins og ráðuneytisins.

Stefnan *Vistvæn innkaup og grænn ríkisrekstur* (2013–2016) sem ríkisstjórnin samþykkti í apríl sl. hefur verið kynnt fyrir öllum starfsmönnum, sérstaklega þeim sem bera ábyrgð á innkaupum samkvæmt innkaupastefnu ráðuneytisins. Hún verður höfð til hliðsjónar við mótun umhverfisstefnu ráðuneytisins en vinna við gerð hennar er að hefjast. Eins og áður segir tekur innkaupastefna ráðuneytisins mið af umhverfissjónarmiðum.“

2. RÁÐUNEYTIÐ BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNTÆKI

„Utanríkisráðuneytið hefur á síðustu árum þurft að endurskipuleggja allan sinn rekstur bæði hérlendis og erlendis vegna umfangsmikilla hagræðingaraðgerða í rekstri ríkisins. Á þessu tímabili dró mikið úr innkaupum á öllum sviðum, þar með talið lagðist viðhald fasteigna að mestu leyti af um árabíl. Ráðuneytið telur að innkaup séu í öllum aðalatriðum eins hagkvæm og kostur er, enda hefur utanríkisráðuneytið verið innan fjárheimilda á öllum rekstrarliðum á undanförunum árum og staðist þau rekstrarmarkmið sem þurft hefur að setja vegna hagræðingarkrafna. Ráðuneytið telur engan vafa á því að innkaup í samræmi við innkaupastefnu ríkisins og á grundvelli samninga Ríkiskaupa hafa skilað árangri í hagkvæmum innkaupum.

Innkaupastefna utanríkisráðuneytisins frá 2013 gildir einnig fyrir Þróunarsamvinnustofnun. Ráðuneytið mun gera átak til þess að kynna stefnuna fyrir starfsmönnum stofnunarinnar og fylgjast með að tekið sé mið af henni.

Skoðað verður hvaða leiðir eru færar til að meta árangur innkaupastefnunnar og meðal annars hugað að því með hvaða hætti mætti setja tímasett og mælanleg markmið. Í þessu sambandi horfir ráðuneytið til þeirrar vinnu sem fer fram í fjármálaráðuneytinu við mótun nýrrar innkaupastefnu og aðgerðaráætlunar í innkaupamálum ríkisins.“

VELFERÐARRÁÐUNEYTI

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

2. RÁÐUNEYTIÐ BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNTÆKI

„Velferðarráðuneytið hefur engar athugasemdir við drögin, þar sem ráðuneytið telur sig hafa sinnt þeim ábendingum Ríkisendurskoðunar varðandi innkaup með því að setja fram innkaupastefnu og innleitt hana.“

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) er hverri úttekt Ríkisendurskoðunar fylgt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi er lögð megináhersla á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem stofnunin vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt er fylgt eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar *Innkaupastefna ráðuneyta* (febrúar 2010). Sú skýrsla var hluti af stærri úttekt stofnunarinnar á kaupum ríkisins og stofnana þess á vörum og þjónustu. Markmið hennar var í senn að efla samtímaeftirlit Ríkisendurskoðunar og auka aðhald með rekstri ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins. Í skýrslunni *Innkaupastefna ráðuneyta* var einkum hugað að fylgni ráðuneyta við innkaupastefnu ríkisins.

Við vinnslu þessarar eftirfylgniúttektar var aflað upplýsinga hjá öllum ráðuneytum um hvernig þau hefðu brugðist við þeim ábendingum sem til þeirra var beint í skýrslunni frá 2010. Öll ráðuneytin fengu drög að skýrslunni til umsagnar og eru viðbrögð þeirra við ábendingum sem til þeirra beinast birt hér skýrslunni. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

HVERRI ÚTTEKT FYLGT
EFTIR AÐ ÞREMUR
ÁRUM LIÐNUM

2 INNKAUPASTEFNA RÁÐUNEYTA

2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR

Í skýrslu sinni [Innkaupastefna ráðuneyta](#) (febrúar 2010) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir því hvernig einstök ráðuneyti fylgdu þeim leiðbeiningum og leikreglum sem fram koma í *Innkaupastefnu ríkisins. Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi* sem ríkisstjórn Íslands samþykkti árið 2002 og átti upphaflega að ná til árána 2003–06. Þessi stefna var endurgerð árið 2008 en hlaut ekki brautargengi þar sem fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) taldi að á henni hefðu verið vissir hnökrar. Því er enn vísað í stefnuna frá 2002. Þar kemur meðal annars fram að hún hafi ekki lagalegt gildi en að mælst sé til þess að ráðuneyti og stofnanir leggi hana til grundvallar í innkaupum sínum. „Efnisatriði stefnunnar hafa því gildi stjórnslufyrirmæla fyrir ráðuneyti og ríkisstofnanir.“ Sömuleiðis kemur þar fram að fjármálaráðuneyti muni kynna efni innkaupastefnunnar fyrir ráðuneytum og ríkisstofnunum og hafa eftirlit með því að markmiðum hennar sé náð.

Í *Innkaupastefnu ríkisins* (2002) voru sett markmið fyrir ríkið í heild um traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum og hagkvæm, opin, ábyrg og sanngjörn innkaup. Þessum markmiðum skyldi einkum náð með aukinni samkeppni, hagræðingu í innkaupum, rafrænum innkaupum, notkun rammamanna, skilgreindum áherslum og verklagi sem tryggði að markmiðin næðu fram að ganga. Þau voru að hluta til mælanleg eða tengd tímamörkum. Meðal annars skyldi spara um 2,5 ma.kr. í innkaupum á tímabilinu 2003–06 og á sama tíma skyldi velta rammamanna aukast um 30%. Þá skyldu innkaup ríkisins í almennum rekstrar- og sérvörum verða með rafrænum hætti fyrir 2004 og loks skyldu einstök ráðuneyti ljúka við að skilgreina innkaupastefnu fyrir sig og stofnanir sínar fyrir árslok 2003.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Innkaupastefna ráðuneyta* kom fram að Ríkiskaup hefðu leitast við að meta árangur innkaupastefnunnar undir lok þess tímabils sem hún náði til. Misvel hefði hins vegar gengið að meta hann á hlutlægan hátt þar sem fullnægjandi gögn lágu ekki alltaf fyrir. Þetta átti t.d. við um hluta þeirra markmiða sem lutu að fjárhagslegum ávinningi. Önnur markmið náðust þó augljóslega ekki, t.d. það að gera innkaup ríkisins í almennum rekstrar- og sérvörum rafræn fyrir 2004. Samkvæmt könnun Ríkisendurskoðunar í árslok 2009 hafði þetta markmið ekki heldur náðst á þeim tíma. Sú könnun leiddi líka í ljós að þá höfðu ráðuneytin, sem þá voru tólf að tölu, ekki öll samið sér innkaupastefnu. Einungis sjö þeirra sendu Ríkisendurskoðun samþykktu innkaupastefnu en önnur sendu drög að slíkri stefnu eða sögðust við dagleg störf notast við innkaupastefnu ríkisins ásamt sérstökum vinnureglum sínum.

ENN BYGGT Á INNKAUPASTEFNU RÍKISINS FRÁ 2002

INNKAUPASTEFNA RÍKISINS GEYMR MARKMIÐ FYRIR RÍKIÐ Í HEILD

MISVEL HEFUR GENGID AÐ META ÁRANGUR INNKAUPASTEFNUNNAR

LANGFLEST RÁÐU- NEYTANNA MEÐ MARK- MIÐ UM ÁRANGUR

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að langflest ráðuneytanna höfðu í innkaupa-
stefnu sinni sett sér einhvers konar markmið um árangur í innkaupum ásamt leiðum
og aðgerðum til að ná þeim. Í flestum tilvikum var um að ræða endurtekningu eða út-
færslu á markmiðum innkaupastefnu ríkisins. Í sumum stefnuskjölum var þess einnig
getið hversu oft árangur skyldi metinn, t.d. á árs eða hálfárs fresti. Langflest ráðu-
neytanna 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 (ódyrustu kaup) kæmu yfirleitt í næsta sæti.

Samkvæmt upplýsingum ráðuneytanna fóru meiriháttar innkaup flestra þeirra yfirleitt
fram að undangenginni þarfagreiningu en sú greining var þó misformleg. Við val á
birgjum sögðust nær öll ráðuneytin (tíu af tólf) huga fyrst að rammasamningum Ríkis-
kaupa en að þeim slepptum nefndu flest verðkannanir og þar næst góða reynslu af
birgjum. Breytilegt var hins vegar hvort þau notuðu innkaupakort ríkisins og þá í hve
miklum mæli. Þá töldu þau sig almennt ekki geta stundað innkaup sín rafrænt.

STUNDUM HEIMILT AÐ STANDA UTAN RAMMA- SAMNINGA

Nokkur ráðuneyti vöktu athygli á því að innkaup samkvæmt rammasamningum gætu
reynst íþyngjandi í einstökum tilvikum, t.d. litlum stofnunum á landsbyggðinni og væri
þeim þá heimilt að standa fyrir utan einstaka rammasamninga. Slíkt þyrfti þó að
rökstyðja áður en samið væri við birgja eða þjónustuaðila.

Ríkisendurskoðun vakti athygli á því að með þessari heimild væri opnað fyrir þann
möguleika að ráðuneyti og stofnanir þeirra sneiddu hjá rammasamningum væri það
talið „hagkvæmt“ af einhverjum ástæðum og þá einkum vegna staðsetningar
stofnunar utan höfuðborgarsvæðisins. Ríkisendurskoðun benti á að velja mætti fyrir
sér hversu víðtækar slíkar heimildir mættu vera og möguleikum ráðuneyta að fylgjast
með því að ekki væri farið út fyrir eðlileg mörk byggðasjónarmiða.

EKKI HALDIÐ UTAN UM INNKAUP EFTIR INN- KAUPAFORMUM

Fram kom að fæst ráðuneytanna héldu sérstaklega utan um umfang kaupa eftir inn-
kaupaformum. Slíkt er enda verulegum erfiðleikum bundið þar sem innkaup eru ekki
merkt sérstaklega í bókhaldskerfi ríkisins eftir því hvernig að þeim er staðið, t.d. hvort
keypt er samkvæmt rammasamningum Ríkiskaupa. Vitneskja um umfang og veltu
rammasamninga fæst einkum af skilagreinum söluaðila. Vegna þessa eiga ráðuneytin
erfitt um vik að meta sparnað af einstökum innkaupaformum.

INNKAUP UM FJÓRÐ- UNGUR ÚTGJALDA RÍKISINS

Ríkisendurskoðun minnti á að innkaup ríkisins á vörum og þjónustu svöruðu til rúm-
lega fjórðungs samanlagðra útgjalda þess. Velta mætti því fyrir sér hvort þau fengju
nógu mikið vægi innan ráðuneytanna. Þetta ætti einkum við um stærstu ráðuneytin,
ekki síst 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.

Fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar að innkaupastefna ríkisins/ráðuneyta væri í
fæstum tilvikum hluti af samskiptum ráðuneyta og stofnana þeirra, t.d. við árangurs-
mat. Ráðuneytin fylgdust því almennt ekki með því hvort stofnanir sem undir þau
heyra tækju mið af innkaupastefnunni eða leituðust við að ná mælanlegum mark-
miðum hennar, eins og þar er þó kveðið á um.

Einnig kom fram að mjög misjafnt var hvort og þá hvernig ráðuneyti leituðust við að meta árangur innkaupastefnu sinnar og stofnana sinna. Fæst þeirra mætu hann reglulega eða á kerfisbundinn hátt. Nokkur töldu sig þó gera það árlega eða ársfjórðungslega og beittu 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 rammasamninga Ríkiskaupa eða veltu einstakra ára eftir flokkum í rammasamningum. Ráðuneytin fylgdu því ekki markvissum eða samræmdum aðferðum við árangursmat og horfðu ekki endilega til markmiða innkaupastefnu ríkisins.

**ÁRANGUR HVORKI
METINN REGLULEGA NÉ
KERFISBUNDIÐ**

Nokkur ráðuneyti töldu að kynna þyrfti innkaupastefnu ríkisins betur en gert hefði verið og sömuleiðis hvernig ráðuneyti og stofnanir gætu raunverulega nýtt sér hana í daglegum störfum sínum. Einnig þyrfti að auka fræðslu og þjálfun fyrir ábyrgðarmenn innkaupa til að tryggja að farið væri að lögum og reglum og innkaupastefnu fylgt. Þá bentu ráðuneytin á að erfitt gæti verið að hafa eftirlit með því að markmiðum innkaupastefnunnar sé náð þar sem aðeins hluti þeirra væri mælanlegur og að auki háður bæði magni innkaupa og þróun verðlags.

**KYNNA ÞARF INN-
KAUPASTEFNU RÍKISINS
BETUR**

Ríkisendurskoðun beindi alls átta ábendingum til ráðuneytanna. Þar af var tveimur beint til allra ráðuneyta en sex eingöngu til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Að mati Ríkisendurskoðunar eru þær allar enn í fullu gildi og telur stofnunin rétt að ítreka þær allar þar sem ekki hefur verið brugðist við þeim með fullnægjandi hætti.

2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM

2.2.1 ÁBENDINGAR TIL ALLRA RÁÐUNEYTA

1. AUKA ÞARF VÆGI INNKAUPAMÁLA Í STARFSEMI RÁÐUNEYTA OG STOFNANA

Ríkisendurskoðun benti á að miðað við þá miklu fjárhagslegu hagsmuni sem fælust í innkaupum ríkisins á vörum og þjónustu væri eðlilegt að gera þá kröfu að jafnt aðal- skrifstofur ráðuneytanna sem stofnanir ríkisins gæfu þeim meiri gaum í starfsemi sinni en gert hefði verið. Jafnframt minnti hún á mikilvægi þess að ráðuneyti og stofnanir gerðu sér grein fyrir ábyrgð sinni og skyldum og höguðu innkaupum sínum í samræmi við þá meginstefnu sem stjórnvöld hafa sett og birtist í lögum um opinber innkaup og í innkaupastefnu ríkisins.

Almennt telja ráðuneytin sig fylgja lögum og reglum um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins og sum þeirra telja sig hafa náð nokkrum sparnaði í innkaupum, m.a. með notkun rammasamninga eða öðrum samræmdum innkaupum. Þá tóku sum þeirra fram að þau leituðu í auknum mæli eftir tilboðum í vörur eða þjónustu. Af svörum þeirra má ráða að ábending Ríkisendurskoðunar hafi haft nokkur áhrif á störf þeirra. Eitt þeirra taldi t.d. að hún hefði orðið því hvetjandi til að skipa innkaupamálum í öndvegi, m.a. hefði það tilnefnt sérstakan ábyrgðarmann sem er í samskiptum við Ríkiskaup og miðlar reglulega upplýsingum um innkaup og gerð rammasamninga.

**ÁBENDINGIN HEFUR
HAFT NOKKUR ÁHRIF**

Jafnframt þessu árétti hann áherslur í innkaupum til forstöðumanna stofnana ráðuneytisins. Þetta sama ráðuneyti benti líka á að vel væri hugað að gerð samninga um kaup á sérfræðipjónustu þegar um stærri fjárhæðir er að ræða. Þá hefði ráðuneytið strangt eftirlit með greiðslu reikninga og færi vel yfir hvort um umsamda þjónustu og gæði væri að ræða. Annað ráðuneyti taldi að það hefði brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar með markvissari innkaupum en áður, aukinni áherslu á vistvæn innkaup og með gerð innkaupastefnu fyrir stofnanir þess. Þá taldi enn eitt að vægi umhverfisþátta í innkaupamálum sínum hefði aukist og önnur tvö höfðu breytt vinnubrögðum sínum að einhverju leyti. Loks má geta þess að þrjú ráðuneyti af átta höfðu endurnýjað innkaupastefnu sína eða samið nýja eftir að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út.

RÁÐUNEYTIM HVÖTT TIL AÐ EFLA SIG Á SVIÐI INNKAUPAMÁLA

Ríkisendurskoðun lýsir ánægju sinni með þann árangur sem náðst hefur hin síðari ár en hvetur ráðuneytin um leið til að efla sig enn frekar á sviði innkaupamála. Ef fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem fer með lög um opinber innkaup, er undanskilið eru innkaup almennt ekki skilgreint verkefni í skipulagi þeirra og stofnana þeirra eins og hvatt var til að gert yrði í innkaupastefnu ríkisins árið 2002. Mikilvægt er að breyta þessu til batnaðar. Þar sem innkaupastefna ríkisins hefur enn ekki verið endurnýjuð, sem Ríkisendurskoðun gagnrýnir, hafa sum ráðuneyti ekki heldur séð ástæðu til að endurskoða eða uppfæra eigin stefnur sem sumar hverjar eru komnar til ára sinna. Tvær þeirra eru frá 2003, ein frá 2005, ein frá 2007, ein frá 2011, tvær frá 2012 og ein er enn í smíðum. Eins hafa ný eða sameinuð ráðuneyti ekki í öllum tilvikum gefið sér tóm til að semja verklagsreglur vegna innkaupa og koma ferlum í viðunandi farveg. Af þessum ástæðum telur Ríkisendurskoðun rétt að ítreka ábendingu sína.

2. RÁÐUNEYTI BEITI INNKAUPASTEFNUNNI SEM VIRKU STJÓRNÆKI

Ríkisendurskoðun hvatti öll ráðuneyti til að beita innkaupastefnu sinni eða framkvæmdaáætlun vegna innkaupa sem virku stjórn- og eftirlitstæki, jafnt í eigin störfum sem í almennum samskiptum við stofnanir sínar. Til að svo mætti verða þyrftu þau að setja sér tímasett og mælanleg markmið sem tækju mið af eðli stofnananna sem undir þau heyra, stærð þeirra, rekstrarumfang og þörfum. Einnig var lagt til að ráðuneytin fylgdust reglulega með því hvernig stofnununum gengi að ná tilætluðum árangri og beittu því aðhaldi sem þau hefðu við að tryggja það.

BREYtilegt EFTIRlit EFTIR RÁÐUNEYTI

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að í aðgerðaráætlun í innkaupamálum sem nú er unnið að samhliða gerð nýrrar innkaupastefnu ríkisins verði komið til móts við þessa ábendingu. Samkvæmt svörum annarra ráðuneyta er eftirlit þeirra með innkaupum þeirra stofnana sem undir þau heyra mjög breytilegt, hjá sumum lítið en hjá öðrum nokkurt. Nokkur tóku fram að gert væri ráð fyrir að stofnanirnar settu sér innkaupastefnu og færu eftir henni og sum ráðgerðu að gefa innkaupum aukið vægi í samskiptum sínum við stofnanir. Innkaupamál verði þannig hluti af fjárhagslegu eftirliti ráðuneytanna.

BRUGÐIST VIÐ ÓSAM- RÆMDUM INNKAUPUM VELFERÐARSTOFNANA

Í þessu sambandi vekur sérstaka athygli „Stefnumörkun í innkaupamálum velferðarþjónustunnar. Ný innkaupastefna og tillögur að framkvæmdaáætlun“ sem velferðar-ráðuneyti lagði fram í júní 2012. Þar er m.a. brugðist við því vandamáli að samræmi hefur skort í innkaupum velferðarstofnana, að of lágt hlutfall innkaupa þeirra hefur

farið gegnum rammisamningakerfi Ríkiskaupa og að of fáar stofnanir hafa innleitt kerfi rafrænna innkaupa. Ríkisendurskoðun fagnar þessari viðleitni ráðuneytisins, jafnt framkvæmdaáætlun þess sem skal miða að því að lækka kostnað velferðarstofnana vegna innkaupa og þeim leiðbeiningum sem það gefur stofnunum í innkaupastefnu sinni, m.a. um bestu kaup, samræmd innkaup, siðareglur um innkaup, innkaup notuð sem fjárhagslegt stjórnæki, vistvæn innkaup, rafræn innkaup, ábyrgð og gagnsæi og menntun og sérhæfingu.

Enn sem komið er hafa ráðuneytin lagt litla áherslu á mælanleg markmið og reglulegt mat á árangri. Sum ráðuneytanna segjast aftur á móti hafa sett fram árleg markmið um almennan sparnað, m.a. í samræmi við hagræðingaráform stjórnvalda. Sömuleiðis sé fylgst með að rekstur stofnana sé innan fjárheimilda. Þá tóku sum þeirra fram að þau veittu stofnunum iðulega ráðgjöf vegna innkaupamála og vísuðu þá í innkaupastefnu ríkisins.

Af svörum ráðuneytanna að dæma má ráða að þau beiti innkaupastefnunni almennt ekki sem virku stjórn- og eftirlitstæki. Þar hefur án efa haft nokkuð að segja hve lítið hefur miðað við að endurskoða innkaupastefnu ríkisins og móta nýjar áherslur og markmið í tengslum við hana. Þess má vænta að innkaupastefnur ráðuneytanna verði lagaðar að nýrri innkaupastefnu þegar hún liggur fyrir.

Þó að þokast hafi í rétta átt skortir nokkuð á að verklagið sé komið í fastar skorður. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að fram komi í innkaupastefnu ráðuneytanna hvernig þau muni beita henni sem virku stjórnæki og hvernig eftirliti verði hagað í því sambandi. Eins er mikilvægt að ráðuneytin skjalfesti markmið sín og stofnana sinna og hvernig árangur þeirra verði mældur. Hún ítrekar því ábendinguna til allra ráðuneytanna.

2.2.2 ÁBENDINGAR TIL FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIS

1. EFLA ÞARF KYNNINGU OG EFTIRLIT VEGNA INNKAUPASTEFNU RÍKISINS

Ríkisendurskoðun benti á að fjármálaráðuneyti væri ætlað stórt hlutverk við framkvæmd laga um opinber innkaup. Í því sambandi var ráðuneytið hvatt til að leggja aukna áherslu á að kynna innkaupastefnu ríkisins, áherslur hennar og markmið. Auk þess var ráðuneytið hvatt til að ganga frá nýrri heildarstefnu í innkaupamálum.

Í svörum sínum benti fjármála- og efnahagsráðuneyti á að Ríkiskaup hefðu það hlutverk að fræða stofnanir um lög um opinber innkaup, innkaupastefnu ríkisins og þá innkaupasamninga sem væru í gildi hverju sinni. Þá gat ráðuneytið þess að það ynni að gerð nýrrar innkaupastefnu og aðgerðaráætlunar í innkaupamálum og yrði þar tekið tillit til ábendingar Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun minnir á að samkvæmt lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup fer fjármála- og efnahagsráðherra með opinber innkaup, m.a. ber fjármála- og efnahagsráðuneyti ábyrgð á mótun stefnu og regluverks á því sviði. Samkvæmt *Innkaupastefnu ríkisins* (2002) skal það einnig kynna efni innkaupastefnunnar fyrir ráðuneytum og

LÍTIL ÁHERSLA Á
MÆLANLEG MARKMIÐ
OG REGLULEGT
ÁRANGURSMAT

INNKAUPASTEFNUNNI
EKKI BEITT SEM STJÓRN-
OG EFTIRLITSTÆKI

FJÁRMÁLA- OG EFNA-
HAGSRÁÐUNEYTI SKAL
KYNNNA INNKAUPA-
STEFNUNA OG HAFNA
EFTIRLIT MEÐ HENNI

ríkisstofnunum og hafa eftirlit með því að markmiðum hennar sé náð. Mikilvægt er að ráðuneytið axli þessa ábyrgð. Ríkisendurskoðun ítrekar því þessa ábendingu og hvetur ráðuneytið um leið til að ljúka sem allra fyrst gerð nýrrar innkaupastefnu ríkisins og leggja þannig línurnar fyrir einstök ráðuneyti og stofnanir þeirra á næstu árum.

2. META ÞARF ÁRANGUR REGLULEGA OG Á HLUTLÆGAN HÁTT

Ríkisendurskoðun vakti athygli á að ekki hefðu öll markmið innkaupastefnu ríkisins náðst og óvíst væri með ýmis önnur vegna þess að trausta mælikvarða hafi skort. Þróa þyrfti hlutlæga aðferð til að meta árangur innkaupastefnunnar og birta niðurstöðurnar reglulega. Ríkisendurskoðun benti á að í þessu samhengi mætti velta fyrir sér hvort mælikvarði um fjárhagslegan ávinning í krónum talið væri heppilegur við árangursmat. Þar virtist ekki gætt að hugsanlegri þróun verðlags og magns innkaupa. Eðlilegra væri að horfa til hlutfallslegs ávinnings af heildarinnkaupum.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti segir að komið verði til móts við þessa ábendingu í nýrri innkaupastefnu og aðgerðaráætlun í innkaupamálum ríkisins. Ábendingin er því enn til skoðunar hjá ráðuneytinu. Ríkisendurskoðun telur af þeim sökum rétt að ítreka ábendingu sína og benda um leið á þá vankanta sem fram komu þegar Ríkiskaup leit-uðust við að mæla árangur innkaupastefnu ríkisins í byrjun árs 2007. Þar kom m.a. í ljós að erfitt var að meta árangur allra þátta á hlutlægan og áreiðanlegan hátt. Ekki verður heldur séð að einstök ráðuneyti hafi treyst sér til að meta árangur sinn og stofnana sinna. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti veiti þeim skýrar leið-beiningar í þessum efnum.

3. AÐGREINA ÞARF VIÐSKIPTI Í BÓKHALDI EFTIR EÐLI ÞEIRRA

Ríkisendurskoðun benti á að í innkaupastefnu ríkisins væru markmið um ávinning í innkaupum greind í nokkra flokka eftir því hvernig að innkaupunum er staðið. Ráðuneyti og stofnanir ættu óhægt um vik með að halda utan um slíkt, enda eru innkaup ekki merkt sérstaklega í bókhaldi ríkisins eftir eðli þeirra.

Hafa ber í huga að aðgreining viðskipta í bókhaldi er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að meta árangur innkaupastefnunnar á hlutlægan og markvissan hátt. Ríkisendurskoðun tók þetta mál sérstaklega upp í stuttri skýrslu [Ábending frá Ríkisendurskoðun: Framkvæmd og utanumhald rammasamninga](#) (7. október 2011). Þar vakti stofnunin athygli á því hve erfitt sé að áætla með nokkurri vissu veltu rammasamninga og þar með þróun hennar á tilteknu tímabili. Þar þyrftu Ríkiskaup alfarið að treysta á skilagreinar söluaðila sem oft berast seint og illa og eru ekki alltaf skráðar á kennitölu kaupanda. Vegna þessa beindi Ríkisendurskoðun eftirfarandi ábendingum til fjármála-ráðuneytis:

Ríkisendurskoðun telur óviðunandi að stjórnvöld séu alfarið háð upplýsingum frá söluaðilum við mat á kaupum samkvæmt rammasamningum og árangri þeirra kaupa.

Mikilvægt er að fjármálaráðuneyti bæti verkferla og bókanir vegna innkaupa þannig að marktækar upplýsingar um stöðu rammasamninga og framkvæmd þeirra verði aðgengilegar.

KOMIÐ VERÐUR TIL
MÓTS VIÐ ÁBENDINGU Í
NÝRRI INNKAUPSTEFNU

AÐGREINING VIÐSKIPTA
NAUÐSYNLEG TIL AÐ
META ÁRANGUR INN-
KAUPASTEFNUNNAR

Í skýrslunni kom fram að fjármálaráðuneyti hefði í bréfi frá 5. október 2011 tekið undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar að bæta þyrfti upplýsingar um mat á kaupum samkvæmt rammasamningum og árangri þeirra kaupa og að það hygðist hefja vinnu við að leysa vandann. Jafnframt lét ráðuneytið í ljós vonir um að nýir kerfishlutar í nýrri útgáfu af fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) nýttust til að halda utan um vörukaup í gegnum rammasamninga.

Haustið 2013 er þessi vandi enn óleystur. Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingu Ríkisendurskoðunar segir að Fjársýsla ríkisins hafi skoðað hvort unnt sé að aðgreina viðskipti í bókhaldi eftir eðli þeirra. Að mati hennar sé það erfitt miðað við núverandi uppbyggingu bókhaldslykla í Orra. Þá segir ráðuneytið að á vegum þess sé unnið að stefnumörkun og framkvæmdaáætlun í rafrænum innkaupum. Í þeirri vinnu verði leitast við að taka tillit til ábendingar Ríkisendurskoðunar en hluti af lausn hennar felist í innleiðingu rafrænna reikninga og notkunar á rafrænu innkaupakerfi.

Ríkisendurskoðun gerir sér grein fyrir að sá vandi sem hér um ræðir er ekki auðleystur. Þar sem um afar mikilvægan þátt er að ræða og ekki er sýnt að innleiðing rafrænna viðskipta sé á allra næstu grösom þykir stofnuninni engu að síður rétt að ítreka ábendingu sína um nauðsyn þess að aðgreina viðskipti í ríkisbókhaldi eftir eðli þeirra. Velta má fyrir sér hvort notast megji í þessu skyni við „víddir“ eða „textasvæði“ í Orra.

4. SAMRÆMA ÞARF REGLUR UM NOTKUN RAMMASAMNINGA

Ríkisendurskoðun benti á að í innkaupastefnu ríkisins sé gert ráð fyrir að öll ráðuneyti og stofnanir séu áskrifendur að rammasamningum Ríkiskaupa og nýti sér þannig hagkvæmni samræmdra viðskipta. Engu að síður heimiluðu mörg ráðuneyti stofnunum sínum að sneiða hjá rammasamningum telji þær það „hagkvæmt“ af einhverjum ástæðum. Ríkisendurskoðun vakti athygli á mikilvægi þess að fjármálaráðherra setti samræmdar reglur um slík frávík, skilyrði þeirra og hugsanleg viðurlög væri gengið lengra en leyft er.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis kemur fram ráðuneytið muni skoða hvort nauðsynlegt sé að setja samræmdar reglur og viðurlög. Þar kemur einnig fram að Ríkiskaup beini þeim tilmælum til stofnana sem óska eftir að segja sig frá rammasamningi að þeim beri að sækja um undanþágu til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Þar sem mikið frjálsræði virðist ríkja um þetta telur Ríkisendurskoðun rétt að ítreka ábendingu sína um að settar verði samræmdar reglur um undanþágu frá notkun rammasamninga. Samkvæmt innkaupastefnu ríkisins skulu öll ráðuneyti og stofnanir vera áskrifendur að rammasamningskerfinu og nýta sér þannig hagkvæmni samræmdra innkaupa. Þessi krafa er í samræmi við anda laga um opinber innkaup.

5. MARKA ÞARF SKÝRA STEFNU UM FRAMKVÆMDAÁÆTLUN UM RAFRÆN INNKAUP

Ríkisendurskoðun benti á að markmið stjórnvalda og áætlanir um rafræn innkaup (raf-rænt markaðstorg, innkaupakort ríkisins) hefðu ekki gengið eftir sem skyldi. Ríkisendurskoðun taldi að því væru enn verulegir möguleikar ónýttir til að auka skilvirkni og hagkvæmni í opinberum innkaupum, efla samkeppni, draga úr viðskiptakostnaði og gera sjálft innkaupaferlið gagnsærra og skjótvirkara. Fjármálaráðuneyti var því hvatt til

ERFITT AÐ AÐGREINA
VIÐSKIPTI Í ORRA

NAUÐSYN SAM-
RÆMDRA REGLNA OG
VIÐURLAGA Í SKOÐUN

að ljúka stefnumörkun sinni um rafræn innkaup og gera um leið skýra framkvæmdaáætlun um það hvernig koma ætti stefnunni í framkvæmd.

VINNUHÓPUR AÐ STÖRFUM ÁRIÐ 2013

Fjármála- og efnahagsráðuneyti segir að árið 2013 starfi vinnuhópur á vegum þess að stefnumörkun og framkvæmdaáætlun um rafræn innkaup. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að hraða þeirri vinnu eins og hægt er og minnir á að í innkaupastefnu ríkisins frá 2002 var gert ráð fyrir að innkaup ríkisins á almennum rekstrar- og sérvörum yrðu með rafrænum hætti fyrir árið 2004. Vegna þess hve málið hefur dregist lengi telur stofnunin rétt að ítreka ábendingu sína.

6. SETJA ÞARF SIÐAREGLUR UM OPINBER INNKAUP

Ríkisendurskoðun benti á að sífellt fleiri opinberar stofnanir, bæði hér á landi og erlendis, vísi til siðferðilegra viðmiðana í innkaupareglum sínum til að tryggja sem best gagnsæi, jafnræði, heiðarleika og trúnað. Í slíkum reglum sé 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 ómálefnaðra sjónarmiða og að allar upplýsingar um innkaup skuli vera uppi á borðinu eftir því sem kostur er. Ríkisendurskoðun hvatti fjármálaráðherra til að setja samræmdar reglur sem næðu til allra ráðuneyta og stofnana og stuðla að því að þær séu hafðar í heiðri.

Samkvæmt svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis hafa slík viðmið enn ekki verið sett en vinnuhópur innan ráðuneytisins vinni að gerð leiðbeininga um siðferðileg viðmið við innkaup. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að ljúka gerð þessara leiðbeininga sem fyrst og ítrekar því ábendingu sína. Í þessu sambandi minnir stofnunin m.a. á þær almennu siðareglur um innkaup sem fram koma í nýlegri innkaupastefnu velferðarráðuneytis.

UNNIÐ ER AÐ GERÐ LEIÐBEININGA UM SIÐFERÐILEG VIÐMIÐ