



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:
*KAUP FASTEIGNA RÍKSSJÓÐS
Á MÁLNINGARVINNU (2010)***

APRÍL 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
1 INNGANGUR	4
2 KAUP FASTEIGNA RÍKISSJÓÐS.....	5
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar	5
2.2 Viðbrögð við úttekt og ábendingum.....	6
2.3 Niðurstaða	7

NIÐURSTÖÐUR

Í skýrslunni *Kaup Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu* (ágúst 2010) beindi Ríkisendurskoðun athygli að kaupum Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu á Norðausturlandi á árunum 2007–09. Við greiningu bókhaldsgagna ríkisins kom fram að slík kaup einskorðuðust við einn verktaka. Engin viðskipti áttu sér stað við annan verktaka sem einnig var á verktakalista Fasteigna ríkissjóðs eða ellefu önnur málningarfyrirtæki með starfsstöð á Akureyri.

Öll þau verk sem Fasteignir ríkissjóðs sömdu um við umræddan verktaka voru undir viðmiðunarfjárhæðum útboðsskyldu og skýrðu Fasteignir ríkissjóðs innkaupin með því að benda á að verktakinn hefði einbeitt sér að viðhaldsverkefnum, ávallt verið til reiðu og sett Fasteignir ríkissjóðs í forgang. Viðskipti við hann hefðu einnig verið farsæl og tímagjald og efnisafslættir hagstæð. Þá hefðu forstöðumenn stofnana og umsjónarmenn fasteigna sóst eftir þjónustu verktakans.

Þótt Ríkisendurskoðun efaðist ekki um ágæti umrædds verktakafyrirtækis taldi stofnunin engu að síður að þessi viðskipti Fasteigna ríkissjóðs væru ekki í samræmi við 22. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup. Þar er kveðið á um að kaupandi skuli ávallt gæta hagkvæmni við innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum útboðsskyldu og gera með formlegum hætti verðsamanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Jafnframt skuli virða jafnræðisreglu 14. gr. laganna. Af þessum sökum hvatti Ríkisendurskoðun Fasteignir ríkissjóðs til að endurskoða verklag sitt við innkaup.

Ríkisendurskoðun beindi jafnframt þeirri ábendingu til Ríkiskaupa að gera þyrfti rammamning við verktaka í iðnaði utan höfuðborgarsvæðisins, sambærilegan við þann sem þá var unnið að við verktaka á höfuðborgarsvæðinu. Kaup innan rammamninga eru talin uppfylla ákvæði laga um útboðsskyldu.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa stofnanirnar tvær brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingum hennar. Fasteignir ríkissjóðs leita nú til fleiri verktaka en áður, bæði á Norðurlandi eystra og um allt land, og staðfestir bókhald stofnunarinnar þá breytingu. Eins gerðu Ríkiskaup haustið 2011 sérstakan rammamning um þjónustu iðnaðarmanna á landsvísu. Þátttaka iðnaðarmanna utan höfuðborgarsvæðisins var þó mjög dræm og er mikilvægt að við því sé brugðist í nýjum rammamningsútbodum. Ríkisendurskoðun lítur svo á að aðkomu stofnunarinnar að umræddum þáttum í starfsemi Fasteigna ríkissjóðs og Ríkiskaupa sé hér með lokið.

**BREYTA ÞYRFTI
VERKLAGI VIÐ
INNAUÐ**

**GERA ÞYRFTI
RAMMASAMNING
VIÐ IÐNAÐARMENN**

**FULLNÆGJANDI
VIÐBRÖGÐ VIÐ
ÁBENDINGUM**

1 INNGANGUR

EFTIRFYLGNI ÞREMUR ÁRUM EFTIR ÚTTEKT

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. 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. Ríkisendurskoðun fylgir hverri úttekt sinni eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Kaup Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu* (ágúst 2010) sem unnin var sem hluti af viðameiri úttekt Ríkisendurskoðunar á kaupum ríkisins og stofnana þess á vörum og þjónustu. Leitast er við að meta hvort þær ábendingar sem þar voru settar fram hafi leitt til æskilegra umbóta.

Í þessu sambandi var aflað upplýsinga hjá Fasteignum ríkissjóðs og Ríkiskaupum, auk þess sem tekið var mið af ákvæðum laga um opinber innkaup um útboðsskyldu, verðsamanburð, gagnsæi og jafnræði í opinberum innkaupum. Fasteignir ríkissjóðs, Ríkiskaup og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

2 KAUP FASTEIGNA RÍKISSJÓÐS Á MÁLNINGARVINNU

2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR

Á árunum 2009 og 2010 vann Ríkisendurskoðun nokkrar úttektir á kaupum ríkisins og stofnana þess á vörum og þjónustu. Úttektirnar voru liður í samtímaeftirliti stofnunarinnar og miðuðu að því að efla aðhald með rekstri ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins. Í þessu skyni var m.a. tekið allstórt úrtak viðskipta úr bókhaldskerfi ríkisins, það greint eftir eðli og umfangi viðskiptanna og upplýsinga aflað um ýmsa þætti sem vörðuðu þau.

Til hliðsjónar var horft til laga nr. 84/2007 um opinber innkaup sem hafa þann megin-tilgang 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 (sbr. 1. gr.). Í lögunum er m.a. kveðið á um að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup og að óheimilt sé að mismuna fyrirtækjum (sbr. 14. gr.). Einnig er kveðið á um að bjóða skuli út öll innkaup á vörum og þjónustu sem fara umfram tiltekna viðmiðunarfjárhæðir (sbr. 20. gr.) og gera bréflaga eða með rafrænni aðferð verðsamanburð meðal sem flestra fyrirtækja séu innkaup undir þessum viðmiðunarmörkum (sbr. 22. gr.).

Í skýrslunni *Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja* (febrúar 2010) birti Ríkisendurskoðun niðurstöður athugana sinna á viðskiptum stofnana í A-hluta ríkissjóðs við úrtak 800 birgja. Meðal annars var vikið að viðskiptum Fasteigna ríkissjóðs, sem sýslar um fasteignir ríkisins um land allt, við allmarga birgja sem annast framkvæmdir eða viðhaldsverkefni fyrir stofnunina. Gerð var sú almenna athugasemd við þessi innkaup að val stofnunarinnar á birgjum væri of oft rökstutt með því að aðeins einn aðili byði upp á þá þjónustu sem óskað væri eftir á viðkomandi svæði.

Í framhaldi af þessari almennu könnun óskaði Ríkisendurskoðun eftir nánari upplýsingum frá Fasteignum ríkissjóðs, m.a. lista yfir alla verktaka sem unnu fyrir stofnunina. Við skoðun á listanum og samkeyrslu við bókhaldskerfi ríkisins kom í ljós að kaup Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu á Akureyri og Laugum í Reykjadal á árunum 2007–09 einskorðuðust nær alveg við einn birgja (Björn málara ehf.) sem þá var einn stærsti og öflugasti málningarverktaki á Akureyri og námu heildarviðskiptin á tímabilinu 37,9 m.kr.

LIÐUR Í SAMTÍMA-
EFTIRLITI RÍKIS-
ENDURSKOÐUNAR

HORFT TIL LAGA
UM OPINBER
INNKAUP

AÐALLEGA SKIPT
VIÐ EITT FYRIRTÆKI

VIÐSKIPTI SKÝRÐ MEÐ GÓÐRI ÞJÓNUSTU

Á tengslaskrá Fasteigna ríkissjóðs var þá einn annar málari á Akureyri en engin viðskipti höfðu verið við hann undanfarin ár. Við lauslega athugun fann Ríkisendurskoðun að auki 11 önnur starfandi málningarfyrirtæki með aðstöðu á Akureyri. Fasteignir ríkissjóðs skýrðu þessi innkaup sín með því að benda á að verktakinn sem jafnan varð fyrir valinu hefði einbeitt sér að viðhaldsverkefnum, ávallt verið til reiðu og sett Fasteignir ríkissjóðs í forgang. Viðskipti við fyrirtækið hefðu verið farsæl og tímagjald og efnisafslættir afar hagstæð. Þá hefðu forstöðumenn stofnana og umsjónarmenn fasteigna sóst eftir þjónustu fyrirtækisins enda hefði það á að skipa vandvirkum og samviskusömum iðnaðarmönnum.

EKKI ALLTAF LEITAÐ TILBOÐA

Ljóst var að þau verk sem Fasteignir ríkissjóðs sömdu um voru jafnan undir viðmiðunarfjárhæðum útboðsskyldu. Ríkisendurskoðun taldi engu að síður að viðskipti stofnunarinnar færu í bága við 22. gr. laga um opinber innkaup sem kveður á um formlegan verðsamanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Þessa hefði ekki ævinlega verið gætt sem skyldi. Í þremur samningum af fimm á árinu 2010 hefði t.d. alltaf verið samið við Björn málara ehf. án þess að leita tilboða frá öðrum aðilum. Það fyrirtæki hefði engu að síður verið með umtalsvert hærra tilboð í annað þeirra tveggja verkefna sem leitað var formlegra tilboða í.

ÁBENDINGAR TIL FASTEIGNA RÍKIS- SJÓÐS OG RÍKIS- KAUPA

Ríkisendurskoðun gerði grein fyrir þessari niðurstöðu sinni í opinberri skýrslu, *Kaup Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu* (ágúst 2010), og beindi jafnframt þeirri ábendingu til Fasteigna ríkissjóðs að stofnunin endurskoðaði verklag sitt við innkaup með það að markmiði að gæta betur jafnræðis milli fyrirtækja. Sömuleiðis beindi Ríkisendurskoðun þeirri ábendingu til Ríkiskaupa að gera rammasamning við verktaka í iðnaði utan höfuðborgarsvæðisins, sambærilegan þeim sem þá var unnið að við verktaka á höfuðborgarsvæðinu. Kaup innan rammasamninga eru talin uppfylla ákvæði laga um útboðsskyldu.

Fjárlaganefnd Alþingis fjallaði um skýrslu Ríkisendurskoðunar og sendi 5. nóvember 2010 frá sér sérstakt álit um hana. Þar voru aðalskrifstofur ráðuneytanna minntar á lög um opinber innkaup og Ríkisendurskoðun hvött til að fylgja eftir því tiltekna máli sem greint var frá í skýrslunni og gera nefndinni grein fyrir niðurstöðum sínum.

2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÚTTEKT OG ÁBENDINGUM

2.2.1 TAFARLAUS VIÐBRÖGÐ

Í svarbréfi Fasteigna ríkissjóðs frá 15. apríl 2010 vegna fyrirspurnar Ríkisendurskoðunar um innkaup stofnunarinnar kom m.a. fram að Fasteignir ríkissjóðs teldu fyrirspurnina réttmæta og vinnulag stofnunarinnar ekki hafið yfir gagnrýni. Af þeim sökum hefði verið „ákveðið að breyta áherslum og leita markvissar að verðtilboðum frá fleiri verk-tökum en verið hefur“.

Á þennan hátt var augljóslega leitast við að auka jafnræði og gagnsæi við innkaup ríkisins á þjónustu og koma þannig betur til móts við áherslur í 22. gr. laga um opinber innkaup.

2.2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ EINSTÖKUM ÁBENDINGUM

1. FASTEIGNIR RÍKISSJÓÐS ENDURSKOÐI VERKLAG SITT VIÐ INNKAUP TIL AÐ STUÐLA AÐ JAFNRÆÐI FYRIRTÆKJA

Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignum ríkissjóðs brást stofnunin við þessari athugasemd eftir að skýrsla Ríkisendurskoðunar lá fyrir með því að leita til fleiri verktaka, bæði á Norðurlandi eystra og um landið allt. Þessu til staðfestingar sendi stofnunin Ríkisendurskoðun yfirlit um viðskipti sín við málningarverktaka á Norðurlandi eystra á árunum 2010–12. Þar kemur fram að viðskipti við Björn málara ehf. drógust mjög saman á tímabilinu en aðrir verktakar komu sterkari inn. Árið 2012 skiptust verk vegna málningarvinnu einkum milli þriggja fyrirtækja og var skerfur Björns málara ehf. minnstur. Athugun Ríkisendurskoðunar á bókhaldi stofnunarinnar staðfestir þessi umskipti.

LEITAD TIL FLEIRI
VERKTAKA

2. RÍKISKAUP GERI RAMMASAMNING VIÐ VERKTAKA Í IÐNAÐI UTAN HÖFUÐBORGARSVÆÐISINS

Samkvæmt upplýsingum frá Ríkiskaupum hefur stofnunin allt frá árinu 2011 leitast við að koma á rammasamningum við iðnaðarmenn, ýmist utan höfuðborgarsvæðisins eða á landsvísu. Haustið 2011 var gerður sérstakur rammasamningur um þessa þjónustu á landsvísu í kjölfar útboðs (nr. 15045) og gildir hann til 31. mars 2013. Þátttaka iðnaðarmanna utan höfuðborgarsvæðisins var mjög dræm og því var þjónustan boðin út að nýju. Það útboð (nr. 15138) var hins vegar kært og fellt úr gildi áður en tilboðum var tekið á þeirri forsendu að þjónustan hefði þegar verið boðin út á landsvísu. Á fyrri hluta þessa árs (2013) er nýtt rammasamningsútboð um þjónustu iðnaðarmanna í vinnslu (nr. 15310) og nær það til landsins alls.

RAMMASAMNINGAR
UM ÞJÓNUSTU
IÐNAÐARMANNA

2.3 NIÐURSTAÐA

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa bæði Fasteignir ríkissjóðs og Ríkiskaup brugðist með fullnægjandi hætti við þeim tveimur ábendingum sem settar voru fram í skýrslunni *Kaup Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu*. Ekki þykir því þörf á að ítreka þær.

EKKI ÞÖRF AÐ ÍTREKA
ÁBENDINGAR

Ríkisendurskoðun vekur engu að síður athygli á þeim vanda sem felst í dræmum áhuga margra iðnaðarmanna að taka þátt í rammasamningsútboðum. Í því sambandi má geta þess að einungis 357 fyrirtæki eru á núverandi lista Ríkiskaupa yfir þjónustu iðnaðarmanna. Fasteignir ríkissjóðs munu hins vegar hafa 856 verktaka á tengslaskrá sinni.

Ríkisendurskoðun tekur líka undir það sjónarmið, sem m.a. Fasteignir ríkissjóðs hafa bent á, að verra geti verið að hafa einungis einn mögulegan þjónustuaðila í tiltekinni iðngrein á stóru landsvæði en engan. Slíkt bjóði heim hættu á einokunaraðstöðu þess aðila og sé því ekki í anda laga um opinber innkaup þar sem áhersla er lögð á jafnræði fyrirtækja. Mikilvægt er að Ríkiskaup bregðist við þessum vanda eftir því sem það er hægt og gæti t.d. að því að útboðsgögn séu ekki óþarflega flókin eða íþyngjandi fyrir lítil fyrirtæki.