

# Eftirfylgni: *Innkaupastefna ráðuneyta*

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til ráðuneytanna frá árinu 2013 um annmarka á innkaupastefnu þeirra. Unnið er að ýmsum breytingum sem munu hafa áhrif á opinber innkaup. Í framhaldi af gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál verður kannað hvort aðgreina megi viðskipti í bókhaldi ríkisins eftir eðli þeirra. Þá eru stigin mikilvæg skref að rafrænum aðferðum við innkaup í frumvarpi til nýrra laga um opinber innkaup sem lagt var fram á vörðing 2016. Einnig starfar nú verkefnisstjórn við að koma á skipulagsbreytingum í innkaupamálum ríkisins þvert á ráðuneyti og stofnanir og hefur þegar verið gengið frá sameiginlegum útboðum á farmiðakaupum Stjórnarráðsins og tölvukaupum ráðuneyta og stofnana þeirra. Þar náðist veruleg lækkun. Loks hefur sérstöku Stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins og efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum. Ríkisendurskoðun mun leitast við að fylgja þessum málum eftir á komandi misserum.

## Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2010

Í skýrslu sinni [Innkaupastefna ráðuneyta](#) (2010) hugaði Ríkisendurskoðun að fylgni ráðuneyta við innkaupastefnu ríkisins, áherslur hennar og markmið. Meðal annars var kannað hvort ráðuneytin 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 hugað að viðhorfum ráðuneytanna til innkaupamála og mati þeirra á því hvernig staðið væri að kynningu og eftirliti með innkaupastefnu ríkisins. Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun alls átta ábendingum til ráðuneytanna og voru flestar þeirra ítrekaðar í eftirfylgniskýrslu stofnunarinnar árið 2013.

## Ábendingar árið 2013

Í [Skýrslu um eftirfylgni: Innkaupastefna ráðuneyta](#) (2013) beindi Ríkisendurskoðun tveimur ítrekuðum ábendingum til allra ráðuneyta. Annars vegar voru þau hvött til að auka vægi innkaupamála í starfsemi sinni og stofnana sinna. Hins vegar voru þau hvött til að beita innkaupastefnunni

sem virku stjórnstæki. Í viðbrögðum sínum benti fjármála- og efnahagsráðuneyti á að stofnanir þess hefðu fylgt áherslum ráðuneytisins í innkaupamálum á hverjum tíma. Nú væri unnið að nýrri innkaupastefnu ríkisins auk aðgerðaáætlunar í innkaupamálum. Önnur ráðuneyti tóku flest undir nauðsyn þess að auka vægi innkaupamála. Sum unnu einnig að því að endurskoða innkaupastefnu sína. Í nokkrum tilvikum hafði þó ekki verið mótuð sameiginleg innkaupastefna eftir sameiningu ráðuneyta. Þá var lögð áhersla á vistvæn innkaup í samræmi við nýja evrópska innkaupalöggjöf.

Auk framangreindra ábendinga var sex ábendingum beint sérstaklega til fjármála- og efnahagsráðuneytis, þ.e. að efla þyrfti kynningu og eftirlit vegna innkaupastefnu ríkisins, að meta þyrfti árangur reglulega og á hlutlægan hátt, að aðgreina þyrfti viðskipti í bókhaldi eftir eðli þeirra, að samræma þyrfti reglur um notkun rammasamninga, að marka þyrfti skýra stefnu um framkvæmdaáætlun um rafræn innkaup og að setja þyrfti siðareglur um opinber innkaup.

Í viðbrögðum sínum lýsti ráðuneytið hvernig unnið hefði verið að ýmsum verkefnum til að bæta árangur í innkaupum, m.a. innan Ríkiskaupa sem annast fræðslu- og kynningarmál. Þá væri ný innkaupastefna og aðgerðaáætlun í innkaupamálum ríkisins í undirbúningi. Þar væri m.a. ráðgert að setja markmið fyrir einstaka þætti innkaupa og skilgreina þá svo að mæla mætti árangur á hlutlægan hátt. Í nýju frumvarpi um opinber fjármál væri einnig gert ráð fyrir breytingum á reikningsskilum opinberra aðila, m.a. yrði farið yfir ferla og bókhaldslykla hjá ríkinu og skoðað hvort aðgreina mætti viðskipti í bókhaldi eftir eðli þeirra. Þá væri unnið að stefnumörkun og framkvæmdaáætlun í rafrænum innkaupum. Við endurskoðun innkaupastefnunnar yrði einnig skoðað hvort setja þyrfti skýrari reglur um notkun rammasamninga. Þá væri lokið við gerð viðmiða um góða starfshætti fyrir starfsmenn sem önnuðust opinber innkaup og hefðu þau verið send til umsagnar.

Þótt margt hefði færst til betri vegar frá árinu 2010 taldi Ríkisendurskoðun rétt að ítreka allar ábendingar sínar að nýju.

## Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2016

Í desember 2015 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um hvort og þá hvernig ráðuneytin hefðu brugðist við ábendingum stofnunarinnar frá árinu 2013. Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis við þeim ábendingum sem beint var til allra ráðuneyta voru þau að það hefði beitt sér fyrir hagkvæmari innkaupum og leitt tvö verkefni þess eðlis. Árangurinn hefði m.a. verið umtalsverð verðlækkun á farmiðum og tölvum í sameiginlegum útboðum ráðuneyta og stofnana annars vegar og Stjórnarráðsins hins vegar. Þá myndi ráðuneytið starfa í samræmi við nýjar áherslur verkefnisstjórnar frá árinu 2015 sem ætlað væri að ná fram skipulagsbreytingum á innkaupamálum ríkisins þvert á ráðuneyti og stofnanir.

Önnur ráðuneyti tóku almennt undir með Ríkisendurskoðun að gefa þyrfti opinberum innkaupum meiri gaum. Þau nýttu þó oftast rammamarkmið og eins hefði verið lögð aukin áhersla á ábyrgð starfsmanna vegna innkaupa í starfslýsingum þeirra. Ráðuneytin lýstu einnig ánægju sinni með þá vinnu sem fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur stýrt og mörg hafa tekið þátt í beint og óbeint auk eigin verkefna. Þá vísaði velferðarráðuneyti til innkaupastefnu sinnar frá árinu 2012 en í samræmi við hana var Landspítala falið að samhæfa innkaup á heilbrigðisvörum, lyfjum og tækjabúnaði. Aðrar heilbrigðisstofnanir geta tekið þátt í slíkum útboðum með Landspítala. Verið er að endurskoða innkaupastefnu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og árangursstjórnunarsamningar þess verða yfirfarnir árið 2016. Þá er áhersla innanríkisráðuneytis á innkaupamál sýnileg í nýlegum árangursstjórnunarsamningi við Vegagerðina þar sem m.a. er kveðið á um að stofnunin setji sér innkaupastefnu sem samrýmist innkaupastefnu stjórnvalda. Að auki eru þar skilgreindir mælikvarðar og viðmið.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis við þeim sex ábendingum sem einungis var beint til þess kom fram að ráðherra hefði skipað starfshóp til að fjalla um innkaupamál ríkisins. Hann hefði greint vöru- og þjónustusamninga ríkisins og skoðað leiðir til að gera núverandi innkaupaaðferðir markvissari og árangursríkari. Niðurstöðum hefði verið skilað í ársbyrjun 2015. Í framhaldi var skipuð verkefnisstjórn um nýjar áherslur í innkaupamálum sem fékk skýrt umboð til að ná fram skipulagsbreytingum og aukinni skilvirkni í innkaupamálum ríkisins þvert á ráðuneyti og stofnanir. Verkefnisstjórnin vinni nú m.a. að markmiðssetningu í ákveðnum innkaupum og áformað sé að hún

komu að gerð innkaupaáætlana hjá stofnunum. Í tengslum við innleiðingu á nýjum lögum um opinber innkaup starfi einnig vinnuhópur sem gera eigi tillögur um greiningu og flokkun innkaupa í núverandi fjárhagsbókhaldi. Niðurstöður liggja þó ekki fyrir.

Þá kom fram að ráðuneytið hefði látið gera úttekt á starfsemi Ríkiskaupa og var skýrsla skilað í maí 2016. Þar voru m.a. könnuð viðhorf aðila rammamarkmiða til Ríkiskaupa, skoðuð virkni og virðisaukning slíkra samninga fyrir stofnanir ríkisins og gerðar tillögur að breytingum á núverandi skipan innkaupamála. Einnig kom fram að unnið væri að endurskoðun laga um opinber innkaup. Í frumvarpi til laganna sé lögð almenn skylda á opinbera aðila að innkaupferlið verði að meginstefnu með rafrænum hætti og að slíkt ferli verði orðið virkt fyrir haustið 2018. Loks hefðu *Viðmið um góða starfshætti fyrir starfsmenn sem annast opinber innkaup* verið kynnt fyrir innkaupastarfsmönnum ríkisins á innkaupadegi Ríkiskaupa í nóvember 2013. Þau hefðu í framhaldi verið undirrituð af ráðherra, birt á vefsíðu ráðuneytisins og kynnt stjórnendum ríkisstofnana í fréttabréfi.

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendingar sínar frá 2013. Stofnunin væntir þess að breytingarnar sem unnið er að skili í nánustu framtíð samræmdari og hagkvæmari innkaupum hjá ríkinu enda verði lögð áhersla á að innleiða verklag í samræmi við nýtt lagaumhverfi. Þá bendir stofnunin á að með samhæfðari vinnubrögðum ætti hvert ráðuneyti ekki að þurfa sérstaka innkaupastefnu. Ein samræmd innkaupastefna ríkisins ætti að duga.

Þó að Ríkisendurskoðun ítreki ekki ábendingar sínar mun hún fylgjast með framvindu mála á komandi misserum.

## Um úttektina

Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnarsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Öll ráðuneyti fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.