

# Eftirfylgni: *Framkvæmd og utanumhald ramma-samninga*

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til fjármála- og efnahagsráðuneytis frá árinu 2014 um framkvæmd og utanumhald rammamarkaðar upplýsingar um innkaup ríkisins samkvæmt þessum samningum. Ráðuneytið hefur jafnan tekið undir sjónarmið stofnunarinnar um að óviðunandi sé fyrir stjórnvöld að vera alfarið háð upplýsingum frá söluaðilum við árangursmat rammamarkaðar. Til að bæta úr því hefur það hafið undirbúning að notkun miðlægs innkaupakerfis. Með slíku kerfi yrði bæði hægt að tryggja markvissa stjórnun innkaupa ríkisaðila og upplýsingar um þau, m.a. kaup samkvæmt rammamarkaðar. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að ljúka þessu verki sem fyrst.

## Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar 2011

Með lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup var Ríkiskaupum falið fyrir hönd opinberra aðila að bjóða út og gera skuldbindandi samninga við fyrirtæki um verk, vörur og þjónustu gegn föstum skilmálum. Markmið slíkra rammamarkaðar er að stuðla að jafnræði, hagkvæmni og skilvirkni við opinber innkaup. Í skýrslunni [Framkvæmd og utanumhald rammamarkaðar](#) (2011) benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að upplýsingar um viðskipti innan rammamarkaðar gæfu trúverðuga mynd af því hvort stofnanir ríkisins notfærðu sér þá og hvaða árangri þeir skiluðu. Í því samhengi yrði m.a. að líta til hlutlægra árangursmarkmiða í [Innkaupastefnu ríkisins](#) (2002) um aukna viðskiptaveltu innan samninganna. Forsenda þess að meta mætti þann árangur væru traustar upplýsingar um samningana og kaup samkvæmt þeim.

Í skýrslunni kom fram að þótt Ríkiskaup héldu skrá um gilda rammamarkaðar veitti bókhald ríkisins engar upplýsingar um notkun þeirra við innkaup. Til að meta veltu þeirra yrði að styðjast við skilgreinar söluaðila sem væru um margt ófullnægjandi auk þess sem þær bærust Ríkiskaupum seint og illa. Þá væri umtalsverð hætta á villum og mistökum þar sem vinnsla þeirra væri að mestu handvirk. Því skorti traustan grundvöll fyrir árangursmat samninganna. Fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðu-

neyti) tók undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar og hugðist hefja vinnu við að leysa vandann.

## Ábendingar árið 2014

Vandinn reyndist enn óleystur þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingum sínum eftir árið 2014, sbr. skýrsluna [Eftirfylgni: Framkvæmd og utanumhald rammamarkaðar](#) (2014). Þá sem fyrr tók fjármála- og efnahagsráðuneyti undir mikilvægi þess að unninn yrði bugur á þessum veikleika og benti á að því verkefni hefði verið sinnt. Stofnunin fagnaði jákvæðum viðbrögðum og starfi ráðuneytisins en taldi að viðunandi lausn væri ekki í sjónmáli og ítrekaði því tvær ábendingar til ráðuneytisins. Annars vegar taldi stofnunin óviðunandi að stjórnvöld væru alfarið háð upplýsingum frá söluaðilum við mat á kaupum samkvæmt rammamarkaðar og árangri þeirra kaupa. Hins vegar beindi stofnunin því til fjármála- og efnahagsráðuneytis að gerðar yrðu úrbætur á verkferlum og bókunum vegna innkaupa svo að marktækar upplýsingar um stöðu rammamarkaðar og framkvæmd þeirra yrðu aðgengilegar.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti tók á ný undir ábendingar Ríkisendurskoðunar í viðbrögðum sínum árið 2014. Ráðuneytið taldi að þörf væri á upplýsingakerfi rammamarkaðar sem héldi utan um þá, að haft væri eftirlit með notkun þeirra og að fylgst væri með lykiltölum til að tryggja mætti hagkvæmni og skilvirkni í innkaupum hins opinbera. Þá kom fram að ráðuneytið ynni að stefnumörkun á sviði innkaupamála og að í þeirri vinnu yrðu veikleikar núverandi fyrirkomulags greindir og lögð fram aðgerðaáætlun um úrbætur í framhaldi þess.

## Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Þann 14. nóvember 2016 óskaði Ríkisendurskoðun eftir mati fjármála- og efnahagsráðuneytis á því hvort, hvenær og hvernig brugðist hefði verið við ábendingum stofnunarinnar frá árinu 2014. Svör ráðuneytisins bárust 9. janúar 2017. Ráðuneytið ítrekaði enn mikilvægi málsins og greindi frá því að starfshópur skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra hefði unnið greiningu á vöru- og þjónustuinn-

kaupum ríkisins og skoðað leiðir til gera innkaupaaðferðir markvissari og árangursríkari.

Fyrstu niðurstöður og tillögur hópsins lágu fyrir í mars árið 2015 og voru birtar á vef ráðuneytisins undir yfirskriftinni [Ríkið – upplýstur kaupandi. Tillaga að nýjum áherslum í opinberum innkaupum](#). Ríkisendurskoðun telur rétt að vekja athygli á þeirri niðurstöðu hópsins að ríkið hefur litlar upplýsingar um innkaup sín í mörgum vörflokkum og takmarkaða yfirsýn um innkaupsverð og hagræðingartækifæri. Sömu sögu er því að segja um innkaup ríkisins í heild og Ríkisendurskoðun vakti athygli á að væri raunin um innkaup samkvæmt rammamningum. Bæði skortir yfirsýn og markvissa stjórn.

Starfshópur ráðherra benti á að verkferlar og upplýsingakerfi væru ekki uppsett á þann veg að hægt væri að sækja upplýsingar um innkaup ríkisins úr bókhaldi þess. Líkt og Ríkisendurskoðun hafði áður getið um í tilfelli rammamninga væri ríkið í raun háð upplýsingum söluaðila. Þá taldi hópurinn að innkaupastefna ríkisins hefði ekki verið fyllilega innleidd og að skortur væri á verkfærum til að markmiðum og ávinningi á grundvelli hennar yrði náð. Meðal tillagna hópsins var að upplýsingakerfi ríkisins yrðu bætt svo að yfirsýn um innkaup ríkisins yrði tryggð. Það mætti gera með miðlægu innkaupakerfi. Í því sambandi taldi starfshópurinn nauðsynlegt að stigin yrðu skref í átt að þróun innkaupavefs þar sem kaup stofnana á vöru og þjónustu færi fram, þ. á m. kaup innan rammamninga. Slíkur vefur gæti jafnframt haldið utan um upplýsingar um kaup á vöru og þjónustu og nýst við að sinna eftirliti með framkvæmd innkaupa.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur verið unnið að innleiðingu tillagna hópsins. Að mati þess mætti nota rafrænt innkaupakerfi til að ná settum markmiðum um upplýsingagjöf, stýringu og utanumhald innkaupa ríkisins, þ. á m. kaup innan rammamninga. Þróunarhópur, sem heyrir undir stýrihóp á vegum ráðuneytisins vegna stefnumörkunar fyrir fjárhags- og mannaúðskerfi ríkisins (Orra), hefur unnið að þarfagreiningu fyrir slíkt kerfi. Samkvæmt svörum ráðuneytisins kemur í því skyni til álita að virkja sérstakan kerfishluta í Orra sem er hannaður til að halda utan um innkaup. Á þessu stigi er þó einnig til athugunar að innleiða sjálfstætt kerfi.

Ríkisendurskoðun fagnar því að þróun miðlægs innkaupakerfis fyrir alla ríkisaðila sé hafin og hvetur ráðuneytið eindregið til að leiða málið til lykta. Í því sambandi veur

stofnunin athygli á að Landspítali – Háskólasjúkrahús hefur nýtt innkaupakerfishluta Orra í nokkur ár. Mikilvægt er að horft verði til reynslu og þekkingar þeirra ríkisaðila sem hafa nýtt sér rafræn innkaupakerfi. Að mati stofnunarinnar verður almenn innleiðing slíkra kerfa ekki farsæl nema í víðfeðmu samstarfi ríkisaðila og birgja á markaði. Skemmst er að minnast tilrauna stjórnvalda til að koma á Rafrænu markaðstorgi ríkisins, [fyrst árið 2002](#) og [síðar árið 2007](#), sem urðu að engu.

Í ljósi reynslunnar telur Ríkisendurskoðun afar brýnt að vandað verði vel til undirbúnings og innleiðingar miðlægs innkaupakerfis. Að mati stofnunarinnar mætti ná fram verulegum ávinningi og byggja til framtíðar á þeim breytingum sem hafa nú þegar orðið með innleiðingu rafrænna reikninga við kaup ríkisstofnana á vöru og þjónustu. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti því til að vinna áfram að því marki að öllum innkaupum ríkisins verði veitt í samræmdan rafrænan farveg allt frá upphafi til loka hverra viðskipta. Stofnunin telur þó ekki ástæðu til að ítreka með formlegum hætti fyrri ábendingar sínar.

## Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsluendurskoðun (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 anmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar Ríkisendurskoðun því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.