

Ábendingar Ríkisendurskoðunar um innkaupamál

Hvernig geta stjórnendur náð betri
árangri í innkaupum?

28. apríl 2011

Kristín Kalmansdóttir, sviðsstjóri
stjórnsýslusviðs Ríkisendurskoðunar



Efnisyfirlit

- Hlutverk Ríkisendurskoðunar.
- Nýlegar skýrslur Ríkisendurskoðunar um opinber innkaup.
- Innkaupastefna ráðuneyta.
- Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja.
- Aðrar skýrslur Ríkisendurskoðunar um opinber innkaup.
- Nýleg skýrsla norsku Ríkisendurskoðunarinnar um opinber innkaup.

Hlutverk Ríkisendurskoðunar

Starfsemin er þáttur í eftirliti löggjafarvaldsins með framkvæmdarvaldinu.

Stærstu verkefni eru fjárhagsendurskoðun og stjórnarsýsluendurskoðun.

Stjórnarsýsluendurskoðun:

- Kanna meðferð og nýtingu almannafjár.
- Meta hagkvæmni, skilvirkni og árangur.
- Gera tillögur til úrbóta.

Á stjórnarsýslusviði starfa 11 starfsmenn af samtals 47 hjá stofnuninni.



Nýlegar skýrslur Ríkisendurskoðunar um innkaupamál

- Aukin áhersla á samtímaeftirlit, t.d. að fylgjast með sparnaðaráformum stjórnvalda í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008.
- Úttekt hófst haustið 2009 - árið 2010 komu út 4 áfangaskýrslur og 2 sjálfstæðar ábendingar (einblöðungar) sem birtar eru á heimasíðu stofnunarinnar:
 - **Innkaupastefna ráðuneyta.**
 - Verktakagreiðslur við Háskóla Íslands.
 - **Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja.**
 - Verktakagreiðslur hjá Fasteignaskrá.
 - Kaup Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu.
 - Kaup á tækniþjónustu vegna Norðurlandaráðsþings.

Innkaupastefna ráðuneyta

- Fylgja aðalskrifstofur ráðuneyta innkaupastefnu ríkisins?
Meginmarkmið: Að öll opinber innkaup séu hagkvæm, opin, ábyrg og sanngjörn.
 - Beita ráðuneyti innkaupastefnunni með virkum hætti sem leiðarvísi og viðmiði við eigin kaup á vörum og þjónustu?
 - Beita ráðuneytin innkaupastefnunni með virkum hætti í samskiptum sínum við stofnanir sínar, t.d. við árangursmat?
- Ráðuneyti gegna veigamiklu hlutverki við að stjórna, samræma og hafa eftirlit með rekstri þeirra stofnana sem undir þau heyra. Ber að tryggja að stofnanir fylgi markvissri innkaupastefnu sem tekur mið af heildarstefnu ríkisins.

Innkaupastefna ráðuneyta - Ábendingar I

1. Auka þarf vægi innkaupamála í starfsemi ráðuneyta og stofnana.

- Lauslega áætlað svara kaup A-hluta ríkissjóðs á vörum, þjónustu og verklegum framkvæmdum til um 25-30% allra útgjalda hans. Þau hafa þannig numið um 100 ma.kr. á ári undanfarin ár.
- Í frumvarpi til fjárlaga ársins 2010 kemur fram það markmið að rekstrarútgjöld stofnana ríkisins lækki um 5-10% á því ári miðað við árið 2009.
- Mikilvægt að jafnt aðalskrifstofur ráðuneyta sem ríkisstofnanir gefi innkaupum sínum meira vægi og haga þeim í samræmi við meginstefnu stjórnvalda sem birtist m.a. í lögum um opinber innkaup nr. 84/2007.



Innkaupastefna ráðuneyta - Ábendingar II

2. Efla þarf kynningu og eftirlit vegna innkaupastefnu ríkisins.

- Fjármálaráðuneytið gegnir stóru hlutverki við framkvæmd laga um opinber innkaup og eftirfylgni við gildandi innkaupastefnu ríkisins.
- Ríkisstjórn Íslands hefur samþykkt tvær innkaupastefnur fyrir ríkið:
 - 15. nóvember 2002 fyrir árin 2003-2006
 - 16. nóvember 2007 fyrir árin 2008-2011 (endurgerð frá 2002)
- Stefnan frá 2007 dregin til baka - ekki formlega verið felld úr gildi. Ekki talin í fullu samræmi við þrjár sérgreindar innkaupastefnur.
- Stefnan frá 2002 á heimasíðum fjármálaráðuneytis og Ríkiskaupa.
- Stjórnvöld marki skýra heildarstefnu um opinber innkaup sem tekur mið af nýjum sjónarmiðum og þeim árangri sem náðst hefur.
- Fjármálaráðuneytið verður síðan að standa fyrir markvissri kynningu á efni stefnunnar og hafa eftirlit með að markmið hennar náist.

Innkaupastefna ráðuneyta - Ábendingar III

3. Ráðuneyti beiti innkaupastefnunni sem virku stjórn- og eftirlitstæki, jafnt í eigin störfum sem í almennum samskiptum við stofnanir sínar.

- Ráðuneyti og stofnanir taka mið af innkaupastefnu frá árinu 2002. Samkvæmt henni bar einstökum ráðuneytum að skilgreina innkaupastefnu fyrir sig og stofnanir sínar fyrir árslok 2003.
- Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós miklar brotalamir. Aðeins fjögur ráðuneyti höfðu samþykka innkaupastefnu fyrir árslok 2003, tvö hafa ekki enn sett sér innkaupastefnu og allt þar á milli.
- Stefnan frá árinu 2007 er hvergi aðgengileg á heimasíðum ráðuneyta né stofnana ríkisins en samkvæmt henni áttu þau að endurskoða innkaupastefnu sína fyrir árslok 2007.

Innkaupastefna ráðuneyta - Ábendingar IV

4. Meta þarf árangur reglulega og á hlutlægum hátt.
 - Þróa hlutlæga aðferð til að meta árangur innkaupastefnu og birta niðurstöður reglulega.
5. Aðgreina þarf viðskipti í bókhaldi eftir eðli þeirra.
 - Hægt verði að greina innkaup í bókhaldi ríkisins í nokkra flokka eftir því hvernig að innkaupunum er staðið, t.d. hvort keypt er samkvæmt rammamningum Ríkiskaupa – Skortur á yfirsýn. (Fjársýsla ríkisins).
6. Samræma þarf reglur um notkun rammamninga Ríkiskaupa
 - Öll ráðuneyti og stofnanir skulu vera áskrifendur að rammamningum Ríkiskaupa. Mörg ráðuneyti heimila þó stofnunum sínum að sneiða hjá samningunum.
 - Fjármálaráðuneytið verður að setja samræmdar reglur um slík frávík, skilyrði þeirra og hugsanleg viðurlög sé gengið lengra en leyft er.

Innkaupastefna ráðuneyta - Ábendingar V

7. Marka þarf skýra framkvæmdaáætlun um rafræn innkaup.
 - Markmið um rafræn innkaup (rafrænt markaðstorg, innkaupakort ríkisins) hafa ekki gengið eftir sem skyldi.
 - Ónýttir möguleikar til að auka skilvirkni og hagkvæmni í opinberum innkaupum, efla samkeppni, draga úr viðskiptakostnaði og gera innkaupaferlið gagnsærra og skjótvirkara en nú er.
8. Setja þarf siðareglur um opinber innkaup.
 - Persónulegur ávinningur ráði ekki vali á vörum eða þjónustu, aðilum má ekki mismuna vegna ómálefnalegra sjónarmiða og upplýsingar um innkaup eiga að vera aðgengilegar eftir því sem kostur er.
 - Fjármálaráðuneytið verður að setja samræmdar reglur sem ná til allra ráðuneyta og stofnana og stuðla að því að þær séu hafðar í heiðri. Einstaka stofnanir hafa sett sér slíkar siðareglur.



Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja I

- Niðurstöður athugana á viðskiptum stofnana í A-hluta ríkissjóðs við úrtak 800 birgja.
- Kanna hvort ákvæði laga um útboðsskyldu, verðsamanburð, gagnsæi og jafnræði í opinberum innkaupum væru virt.
- Tímabilið janúar til október 2009.
- Viðskipti yfir 500 þús.kr.

Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja II

Lög um opinber innkaup nr. 84/2007:

- 14. gr. - gæta skal jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup.
- 20. gr. – bjóða skal út öll opinber innkaup á vörum yfir 5 m.kr. og þjónustu og verkum yfir 10 m.kr.
- 22. gr. - við innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum í 20. gr. skal kaupandi ávallt gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Slíkur samanburður skal að jafnaði gerður bréflega eða með rafrænni aðferð.



Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja III

- Athugasemd var gerð við viðskipti stofnana við 104 birgja eða 13% úrtaksins.
- Í 6 tilvikum var samið við birgja án útboðs þótt fjárhæðir væru yfir viðmiðunarmörkum samkvæmt 20. gr. laga um opinber innkaup.
- Í 98 tilvikum voru verðkannanir fyrir viðskiptin ófullnægjandi að mati Ríkisendurskoðunar og ákvæðum 22. gr. innkaupalaga því ekki fylgt.
 - Vísað til fyrri reynslu af þjónustu birgja, sérþekkingar eða staðsetningar.
 - Sumar stofnanir fullyrtu að óformleg verðkönnun hefði verið gerð.
 - Réttlætir ekki að sneitt sé hjá ákvæðum laga um opinber innkaup.

Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja - Ábendingar

1. Koma þarf á fót miðlægum auglýsingavef innkaupa.
 - Til að auka jafnræði og gagnsæi í innkaupum undir viðmiðunarfjárhæðum og utan rammamanna.
 - Kaupendur gætu sett fram kröfulýsingu vegna væntanlegra kaupa og óskað eftir tilboðum - formleg verðfyrirspurn tryggð.
2. Móta þarf staðlaðan gátlista fyrir verðkannanir.
 - Stofnanir fylli út gátlista um verðkannanir innkaupa undir viðmiðunarfjárhæðum 20. gr. innkaupalaga til að staðfesta að formleg verðkönnun hafi farið fram.
 - Gátlistinn aðgengilegur á heimasíðu Ríkiskaupa - unninn í samvinnu Ríkiskaupa og Ríkisendurskoðunar.
3. Fjölga þarf tegundum rammamanna.
 - T.d. um viðskipti við iðnaðarmenn.

Ábendingar í öðrum skýrslum Ríkisendurskoðunar um opinber innkaup árið 2010

- Verktakagreiðslur við Háskóla Íslands (Endurmenntun HÍ).
 - Fylgja ber reglum um mun verktakavinnu og launþegavinnu.
 - Tryggja þarf gagnsæi og jafnræði við ráðningu kennara
 - Herða þarf á reglum um helgun í starfi.
- Verktakagreiðslur hjá Fasteignaskrá.
 - Fylgja ber reglum um mun verktakavinnu og launþegavinnu.
 - Ríkisaðilum ber að auglýsa laus störf.

Tvær sjálfstæðar ábendingar

- Kaup Fasteigna ríkissjóðs á málningarvinnu.
 - Fasteignir ríkissjóðs verða að endurskoða verklag sitt við innkaup með það að markmiði að gæta jafnræðis milli fyrirtækja.
 - Ríkiskaup eiga að gera rammamning við verktaka í iðnaði utan höfuðborgarsvæðisins sambærilegan þeim sem nú er unnið að við verktaka á höfuðborgarsvæðinu.
- Kaup á tækniþjónustu vegna Norðurlandaráðspings.
 - Skrifstofa Alþingis þarf að taka verklag sitt við útboð og verðfyrirspurnir til endurskoðunar.

Opinber innkaup í Noregi 2006–2008

Riksrevisjonens undersøgning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar (febr. 2011).

Stofnanir fylgja ekki nógu vel regluverki um opinber innkaup: Um jafnræði (samkeppni), skjölun innkaupaferlis, gagnsæi, gerð samninga, könnun á hæfi og getu verk- / þjónustusala og notkun rammasamninga.

Meginástæður:

- Yfirmenn stofnana fylgjast lítið með innkaupamálum.
- Umsjónarmenn innkaupa skortir þekkingu á innkaupamálum og lögum um opinber innkaup (innkaup eru aukastarf).
- Skriflegar innkaupareglur skortir.
- Rekjanleiki í bókhaldi er lítill (milli samninga og greiðslna).
- Innra eftirlit með innkaupum er slakt; lítil áhersla á áhættugreiningu (hætta á spillingu).
- Fagráðuneyti sinna ekki nógu vel eftirliti og mati á því hvernig stofnanir haga innkaupamálum sínum og grípa lítt til fyrirbyggjandi ráðstafana.

Takk fyrir

Heimasíða Ríkisendurskoðunar: rikisendurskodun.is

