



Eftirfylgni: *Bílanefnd ríkisins*

Apríl 2015

Efnisyfirlit

| | |
|--|----|
| Niðurstöður og ábendingar | 3 |
| Viðbrögð við ábendingum | 5 |
| 1 Inngangur..... | 8 |
| 2 BÍlanefnd ríkisins..... | 9 |
| 2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012 | 9 |
| 2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim..... | 10 |
| 2.2.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis..... | 10 |

Niðurstöður og ábendingar

Í skýrslunni *Bílanefnd ríkisins* (2012) kannaði Ríkisendurskoðun uppruna og hlutverk nefndarinnar. Einnig var kannað hvort hagkvæmt og skilvirkt væri að breyta skipulagi á bifreiðamálum ríkisins. Þau mál væru á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Fram kom í skýrslunni að hlutverk bílanefndar væri að aðstoða fjármála- og efnahagsráðuneyti við framkvæmd reglugerðar nr. 580 frá árinu 1991 um bifreiðamál ríkisins og hafa eftirlit með að ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki ríkisins fylgdu ákvæðum hennar. Í reynd hefði ráðuneytið nánast alfarið falið bílanefnd að sjá um þessi mál. Ríkisaðilar þyrftu að fá samþykki hennar fyrir kaupum og rekstrarleigu á bifreiðum og leita síðan til Ríkiskaupa sem sæi um viðskiptin fyrir þeirra hönd. Nefndin samþykkti einnig aksturssamninga ríkisstofnana við starfsmenn sína, sem ráðuneytið staðfesti, og framfylgdi reglum um merkingar ríkisbifreiða og reglum um innkaup og endurnýjun á ríkisbifreiðum sem ráðherrar hefðu til afnota. Þá sætu fulltrúar bílanefndar í samstarfsnefnd um niðurfellingu vörugjalda af ökutækjum björgunarsveita og afgreiddu umsóknir þar að lútandi. Árin 2008–11 hefði kostnaður við nefndina að meðaltali numið um 3,8 m.kr. á ári.

Í skýrslunni var bent á að bílanefnd skorti úrræði til að framfylgja umsjónar- og eftirlitshlutverki sínu. Hún hefði t.d. ekki skýrt umboð til að bregðast við færni ríkisaðilar ekki að ákvæðum reglugerðarinnar. Þá legði hún hvorki mat á hvort þeir þyrftu á bifreiðum að halda né hvort þeir hefðu fjárheimildir vegna þeirra. Að auki hefðu verkefni nefndarinnar vegna umsókna um akstursgreiðslur og samninga um afnot af bifreiðum í eigu starfsmanna dregist mikið saman umliðin ár. Nefndin væri ein af þeim nefndum sem ráðuneyti stofnuðu áður fyrr til að draga úr kostnaði ríkisins. Erfitt væri að segja til um hvort eða í hvaða mæli það hefði tekist því fundargerðir nefndarinnar veittu takmarkaðar upplýsingar um starfsemi hennar og árangur hefði ekki verið metinn. Að mati Ríkisendurskoðunar væri nefndin óþarfa milliliður í nútíma stjórnsýslu og starfsemi hennar á skjön við rekstrarumhverfi ríkisaðila og ábyrgð forstöðumanna sem tækju iðulega viðameiri ákvarðanir í rekstri en um kaup á bifreiðum.

Ríkisendurskoðun beindi tveimur ábendingum til fjármála- og efnahagsráðuneytis í skýrslunni. Sú fyrri laut að því að reglugerð um bifreiðamál ríkisins yrði felld úr gildi og Ríkiskaupum falið að gera rammasamninga um kaup og leigu á bifreiðum fyrir ríkið að undangengnu útboði. Með rammasamningum væri m.a. gætt að samræmi og jafnræði gagnvart birgjum, gæðakröfur skilgreindar og sett skilyrði vegna umhverfismála (græn innkaup). Forstöðumenn myndu síðan annast kaup og rekstrarleigu ríkisbifreiða í samræmi við samningana án aðkomu Ríkiskaupa. Forstöðumönnum yrði einnig falið að gera aksturssamninga við starfsmenn sína í samræmi við gildandi reglur og bera þannig fulla ábyrgð á gerð þeirra eins og á ráðningarsamningum. Seinni ábendingin sneri að því að samstarfsnefnd um niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum björgunarsveita yrði aflögð og Tollstjóra falið að sjá um það eins og hann gerði þegar vegna

Bílanefnd aðstoðar við framkvæmd reglugerðar um bifreiðamál

Kostnaður að meðaltali 3,8 m.kr. á ári 2008–11

Bílanefnd óþarfa milliliður í nútíma stjórnsýslu

Tveimur ábendingum var beint til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2012

annarra tækja og búnaðar björgunarsveita. Skýr ákvæði væru enda í lögum og reglugerðum um hvernig standa skyldi að slíkri niðurfellingu.

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2012

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunum árið 2012 kom fram að nefndin ætti að stuðla að samræmdri framkvæmd bifreiðamála og akstursgreiðslna hjá ráðuneytum, stofnunum og fyrirtækjum ríkisins. Meðferð og afgreiðsla ýmissa málaflokka væri oft falin tilteknum aðilum til samræmingar og eftirlits í stað þess að vera alfarið á ábyrgð forstöðumanna. Það ætti t.d. við um húsnæðismál og ákvarðanir um þóknanir fyrir nefndarsetu. Þá lytu akstursgreiðslur ekki aðeins að hagkvæmum rekstri stofnunar heldur einnig hagsmunum starfsmanna, þ.m.t. forstöðumanna. Bílanefnd hefði gert athugasemdir við aksturssamninga sem ekki uppfylltu settar reglur.

Reglugerð um bifreiðamál ríkisins enn í gildi árið 2015

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunum kom fram að reglugerð um bifreiðamál ríkisins væri enn í gildi en hefði verið endurskoðuð tvisvar og væri nú nr. 1281/2014. Sú endurskoðun laut ekki að ábendingum Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið ítrekaði að öðru leyti sjónarmið sín frá árinu 2012. Leiðbeiningar sem bílanefnd hefði veitt ríkisaðilum og formfesta í ákvarðanatöku hefði skilað sér í samræmdari framkvæmd. Hins vegar væri heildarendurskoðun á lögum um opinber innkaup á döfinni og frumvarp um opinber fjármál væri til þinglegrar meðferðar á Alþingi. Lögfesting þeirra fæli í sér endurskoðun á reglum og verklagi við innkaup ríkisaðila, auk þess sem fjárhagsleg og rekstrarleg ábyrgð þeirra ykist. Rétt þætti að endurskoðun reglna um bifreiðamál ríkisins biði þar til þessi mál skýrðust. Hvorki árið 2012 né árið 2015 vék ráðuneytið að ábendingu um samstarfsnefnd um niðurfellingu vörugjalds af björgunartækjum.

Ekki ástæða til að draga á langinn að hrinda ábendingunum í framkvæmd

Að mati Ríkisendurskoðunar er heildarendurskoðun á lögum um opinber innkaup þarft en viðamikil verkefni sem mun taka tíma ef af verður. Þá hefur frumvarp um opinber fjármál ekki verið samþykkt á Alþingi (mars 2015) en verði það að lögum mun forstöðumönnum verða falin ríkari ábyrgð á fjármálum og rekstri en þeir bera nú. Ríkisendurskoðun telur frumvarpið fela í sér jákvæða þróun í þessu efni. Ábendingar stofnunarinnar eru liður í slíkri framþróun og vandséð að ástæða sé til að draga á langinn að hrinda þeim í framkvæmd. Þær eru því ítrekaðar.

Ítrekaðar ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Reglugerð um bifreiðamál ríkisins verði felld úr gildi

Ríkisendurskoðun leggur til að reglugerð nr. 1281/2014 um bifreiðamál ríkisins verði felld úr gildi og bílanefnd ríkisins þar með aflögð. Ríkiskaupum verði falið að gera rammasamninga um kaup og leigu á bifreiðum fyrir ríkið og forstöðumönnum falið að annast kaup og rekstrarleigu ríkisbifreiða í samræmi við þá. Forstöðumönnum verði einnig falið að gera aksturssamninga við starfsmenn sína með hliðsjón af reglum fjármála- og efnahagsráðuneytis um slíka samninga.

2. Samstarfsnefnd verði aflögð

Ríkisendurskoðun leggur til að samstarfsnefnd um niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum björgunarsveita verði aflögð. Eðlilegt er að Tollstjóri ákveði niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum sem flutt eru inn til starfsemi björgunarsveita eins og niðurfellingu aðflutningsgjalda af öðrum björgunarbúnaði og tækjum sveitanna.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

Reglugerð um bifreiðamál ríkisins verði felld úr gildi

„Eins og rakið hefur verið í skýrslu Ríkisendurskoðunar fer fjármála- og efnahagsráðuneytið með málaflokkinn opinber innkaup og bifreiðamál ríkisins. Samkvæmt 9. gr. reglugerðar nr. 1281/2014, um bifreiðamál ríkisins, er bílanefnd sem fjármála- og efnahagsráðherra skipar ráðuneytinu til aðstoðar um framkvæmd reglugerðarinnar. Venja hefur verið að einn nefndarmanna hafi komið frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem tenging við það ráðuneyti sem fer með umræddan málaflokk, en hinir tveir nefndarmennirnir hafa verið tilnefndir af stofnunum þar sem upp hefur safnast mikil sérþekking á rekstri bifreiða. Í nefndinni sitja því auk fulltrúa ráðuneytisins nefndarmenn frá Vegagerðinni og embætti Ríkislögreglustjóra.

Eins og rakið hefur verið í fyrri samskiptum ráðuneytisins við Ríkisendurskoðun felst ráðuneytið ekki á það sjónarmið stofnunarinnar að bílanefnd sé ein af óþörfum “bremsunefndum” sem stofnaðar voru á árum áður og höfðu það eina hlutverk að draga úr kostnaði ríkisins. Ráðuneytið telur framangreinda fullyrðingu á misskilningi byggða, því meginhlutverk nefndarinnar bæði var og er að stuðla að samræmi varðandi framkvæmd bifreiðamála og akstursgreiðslna hjá ráðuneytum, stofnunum og fyrirtækjum ríkisins. Jafnframt hefur bílanefndin haft það hlutverk að hafa almennt eftirlit með framkvæmd bifreiðamála ríkisins fyrir hönd ráðuneytisins.

Ríkið hefur í gegn um tíðina tekið ákvarðanir um að tilteknir málaflokkar séu þess eðlis að rétt sé að meðferð þeirra, ábyrgð og afgreiðslu skuli falin tilteknum aðila til samræmingar og eftirlits en sé ekki alfarið á ábyrgð forstöðumanna stofnunar. Þannig hefur til t.d. verið tekin ákvörðun um að einstakar stofnanir taki ekki ákvarðanir um leigu húsnæðis né um opinberar framkvæmdir. Að sama skapi gilda svipuð sjónarmið um gerð þjónustusamninga sem almennt þurfa samþykki bæði hlutaðeigandi ráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Jafnvel má halda því fram með rökum að hægt sé að fella öll innkaup ríkisins undir þennan hatt því miðlæg innkaupastofnun ríkisins, Ríkiskaup, sér um innkaup fyrir stofnanir ríkisins og ber ábyrgð á að farið sé að lögum og reglum við innkaupin, auglýsingu innkaupa, samningagerð og samræmingu innkaupa. Þrátt fyrir að færa megi rök fyrir því að öll framangreind verkefni gætu án efa verið á ábyrgðasviði forstöðumanna þá hefur sú stefnumörkun verið við lýði að betra og heppilegra sé í vissum tilvikum að hafa slík verkefni á hendi samræmingaraðila á vegum ríkisins sem hefur á að skipa sérhæfingu og þekkingu á málaflokknum þannig að ríkið sem heild komi fram með samræmdum hætti, bæði gagnvart stofnunum sem og markaðnum.

Eins og rakið var í fyrri samskiptum ráðuneytisins við Ríkisendurskoðun þá má segja að ákvarðanir um akstursgreiðslur og í einhverjum tilvikum ákvarðanir varðandi bifreiðakaup hafi þá sérstöðu umfram hefðbundin innkaup að þau snúa ekki einvörðungu að

góðum og hagkvæmum rekstri stofnunar heldur einnig að nokkru leyti að persónulegum hagsmunum starfsmanna, þ.m.t. forstöðumanna. Eins og Ríkisendurskoðun bendir sjálf á í skýrslu sinni þá hefur því stundum verið haldið fram að aksturssamningar hafi að einhverju marki verið notaðir sem launauppbót til ríkisstarfsmanna. Í skýrslu stofnunarinnar frá 1992 er bent á að fyrirkomulag opinna aksturssamninga geti boðið upp á sjálftöku launa. Ráðuneytið vill ítreka þá skoðun að um væri að ræða afturför ef breytingar á fyrirkomulagi þessara mála raungerist með einhverjum slíkum hætti. Minnt er á að þegar ákvarðanir eru teknar sem varðað geta ýmsa persónulega hagsmuni starfsmanna hefur ríkið á mörgum sviðum reynt að haga málsmeðferð þannig að ákvarðanir, sérstaklega þegar þær geta verið matskenndar, séu teknar með samræmdum hætti af aðilum sem ekki eiga hagsmuni að gæta. Hér má t.d. nefna að ákvarðanir um þóknun fyrir nefndarsetu er tekin með samræmdum hætti af þóknana-nefnd en ekki lögð í hendur einstakra ráðuneyta eða stofnana. Nefna má að svo kölluð ferðakostnaðarnefnd tekur ákvarðanir um og samræmir hvernig dagpeningagreiðslum og ferðakostnaði opinberra starfsmanna skuli háttað. Af svipuðum ástæðum er reynt að fela einum tilteknum starfsmanni ráðuneyta og stofnana ákvarðanir um farseðla-kaup starfsmanna ríkisins og ferðatilhögun í stað þess að starfsmaðurinn sjái sjálfur um slík kaup. Með því er m.a. verið að reyna að forðast að hagsmunaárekstur verði milli einkahagsmuna og opinberra hagsmuna hjá hlutaðeigandi aðila.

Ráðuneytið vill einnig gera athugasemdir við þær fullyrðingar sem fram koma á nokkrum stöðum í skýrslunni að nefndina skorti úrræði til að framfylgja því umsjónar- og eftirlitshlutverki sem kveðið er á um í reglugerðinni. Bílanefndin hefur oft og iðulega gert athugasemdir við aksturssamninga, samninga um bifreiðakaup og aðrar beiðnir sem berast nefndinni. Slíka ábendingar eru almennt teknar til greina enda myndi nefndin ekki samþykkja umrædd erindi að öðrum kosti. Verði nefndin var við það að ekki sé farið eftir reglum um bifreiðamál ríkisins hefur hún aflað upplýsinga hjá hlutaðeigandi stofnun og leiðbeint henni um réttan framgangsmáta. Almennt bregðast stofnanir vel við slíkum erindum og lagfæra það sem miður fór, en bílanefnd hefur að sjálfsögðu haft það úrræði að benda fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem fer með málaflokkinn á misfellur við framkvæmd þessara mála. Ráðuneytið telur ekki að lausnin á þessum meinta skorti á úrræðum felast í að leggja nefndina niður og/eða færa þetta eftirlit yfir til ráðuneytisins.

Ráðuneytið vill ítreka það sem áður hefur komið fram, að það samræmingar og eftirlitshlutverk sem bílanefndin hefur gegnt fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi skilað sér í betri og samræmdari framkvæmd þessara mála en annars væri. Að mati ráðuneytisins er ástæðan þær leiðbeiningar sem bílanefndin hefur veitt ráðuneytum og stofnunum í málaflokknum, sú formfesta í ákvarðanatöku í þessum málum sem hefur verið viðhöfð, ásamt þeirri vissu ráðuneyta og stofnana að farið sé vandlega yfir hverja umsókn um akstursgreiðslur og bifreiðakaup. Þetta hefur að mati ráðuneytisins leitt til þess að framkvæmd þessara mála er hagkvæmari og með betri hætti en annars væri með hliðsjón af þeim tiltölulega litla kostnaði sem fyrirkomulagið hefur í för með sér.

Eins og fram hefur komið af hálfu ráðuneytisins þá er ekki ólíklegt að umgjörð og verk-lag um þessi málefni kunní að sæta breytingum á næstu misserum. Nú stendur fyrir

dyrum heildarendurskoðun á lögum um opinber innkaup ásamt því að frumvarp um opinber fjármál verður tekið til umfjöllunar og þinglegrar meðferðar á Alþingi á næstunni. Verði þau frumvörp lögfest mun það að öllum líkindum hafa í för með sér mikla endurskoðun á ýmsum reglum og verklagi við innkaup ráðuneyta og stofnana enda markmið breytinganna að auka svigrúm og ábyrgð einstakra ráðuneyta og forstöðumanna varðandi ýmsar fjárhagslegar og rekstrarlegar ákvarðanir. Ráðuneytið hefur því talið rétt að heildarendurskoðun reglna um bifreiðamál ríkisins sem um er fjallað í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012 bíði um sinn, eða þar til mál skýrist frekar varðandi þessa þætti.“

Samstarfsnefnd verði aflögð

„Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar var reglugerð nr. 797/2000 felld úr gildi en samkvæmt henni þurfti samþykki samstarfsnefndarinnar til að fella niður aðflutningsgjöld vegna hjálpar- og björgunarbúnaðar og tækja björgunarsveita. Tollstjóri afgreiðir eftir breytinguna mál sem snerta björgunarbúnað og björgunartæki, en hins vegar ekki ökutæki ætluð til björgunar. Samstarfsnefndinni var áfram ætlað það hlutverk að sjá um mál er snúa að vélknúnum ökutækjum björgunarsveita. Eftir því sem næst verður komist var þetta niðurstaða starfshóps sem fjallaði um málið á árinu 2008. Starfshópurinn var skipaður fjórum aðilum frá Tollstjóra og tveimur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Markmið starfshópsins var að einfalda framsetningu reglugerða á grundvelli tollalaga. Í gögnum hans kemur ekki skýrt fram af hverju sú breyting var gerð að færa einungis afgreiðslu á undanþágum vegna almenns björgunarbúnaðar til Tollstjóra en halda ökutækjum eftir hjá bílanefnd. Það var hins vegar mat starfshópsins að ekki þætti sérstök ástæða til að áskilja samþykki bílanefndar á beiðni um niðurfellingu tolla og gjalda af björgunarbúnaði og björgunartækjum öðrum en ökutækjum enda eru hagsmunir þar almennt minni en þegar fjallað er um ökutæki. Gera má ráð fyrir að ástæðan kunni að liggja í þeirri staðreynd að í bílanefndinni hafi myndast ákveðin sérhæfing og sérþekking í málaflokknum. Bílanefndin var því áfram látin sinna öllum þeim fjölda vélknúinna farartækja eins og jeppa, snjósleða og snjóbíla sem björgunarsveitir um land allt þurfa við rekstur starfseminnar.

Þar sem nefndin er formlegur vettvangur fyrir þessi mál hafa fulltrúar Landsbjargar þurft að mæta á fundi nefndarinnar og gera grein fyrir hverri undanþágu fyrir sig og svara spurningu nefndarmanna. Gera má því ráð fyrir að þessi málsmeðferð hafi stuðlað að því að sérstaklega sé vandað sé til undanþágubeiðna vegna þessara farartækja. Ráðuneytið telur hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að þetta fyrirkomulag verði endurskoðað verði tekin ákvörðun um að leggja bílanefnd ríkisins niður á næstu misserum. Á meðan nefndin er hins vegar starfandi telur ráðuneytið rétt að fyrirkomulagið sé með óbreyttu sniði.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ábendingum fylgt eftir u.þ.b. þremur árum eftir útgáfu skýrslu

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 gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

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

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir ábendingum í skýrslu sinni um bílanefnd ríkisins frá nóvember 2012. Leitast er við að meta hvort og þá með hvaða hætti fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur brugðist við þeim tveimur ábendingum sem þar var beint til þess.

Við mat á því hvort ábendingarnar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti sem, ásamt formanni bílanefndar og Ríkiskaupum, fékk drög að þessari skýrslu til umsagnar. Þá var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ítrekuðu ábendingum sem til þess er beint í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar við gerð úttektarinnar.

2 Bílanefnd ríkisins

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Bílanefnd ríkisins](#) (nóvember 2012) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir úttekt sinni á fyrirkomulagi bifreiðamála hjá ríkinu. Fram kom að stjórnslulegt forræði þeirra væri hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Áætlað væri að ríkið keypti árlega eða tæki á rekstrarleigu 60–100 nýjar eða notaðar bifreiðar. Í árslok 2011 hefðu skráningarskyld ökutæki í eigu ríkisins samkvæmt ökutækjaskrá Umferðarstofu verið 1.458. Jafnframt hefðu 96 rekstrarleigusamningar um ríkisbifreiðar verið í gildi samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra).

Fram kom að fjármálaráðherra skipaði bílanefnd samkvæmt [reglugerð](#) nr. 580/1991 um bifreiðamál ríkisins. Hlutverk hennar væri að aðstoða fjármála- og efnahagsráðuneyti við framkvæmd reglugerðarinnar og hafa eftirlit með að ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki ríkisins fylgdu ákvæðum hennar. Í nefndinni sætu aðstoðarvegamálastjóri (formaður), lögfræðingur hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti og sviðsstjóri rekstrar-sviðs hjá Ríkislögreglustjóra. Fulltrúi hjá Ríkiskaupum væri ritari nefndarinnar. Ríkisendurskoðun benti á að Ríkislögreglustjóri og Vegagerðin keyptu árlega mikinn fjölda bifreiða og það gæti orkað tvímælis að stórkaupendur ríkisbifreiða ættu fulltrúa í nefndinni þrátt fyrir að þeir fjölluðu ekki um mál sinna stofnana á fundum hennar.

Í skýrslunni kom fram að í reynd hefði ráðuneytið nánast alfarið falið bílanefnd að sjá um bifreiðamál ríkisins. Ríkisaðilar þyrftu að fá samþykki nefndarinnar fyrir kaupum og rekstrarleigu á bifreiðum og að því fengnu ættu þeir að leita til Ríkiskaupa sem annaðist kaupin eða leiguna fyrir þeirra hönd. Bílanefnd samþykkti einnig aksturs-samninga ríkisstofnana við starfsmenn sína sem ráðuneytið staðfesti síðan. Þá ætti nefndin að framfylgja reglum um merkingar ríkisbifreiða og reglum um innkaup og endurnýjun á bifreiðum í eigu ríkisins sem ráðherrar hefðu til afnota.

Ríkisendurskoðun benti á að fljótlega eftir setningu reglugerðarinnar árið 1991 hefði komið í ljós að nefndina skorti úrræði til að framfylgja því umsjónar- og eftirlitshlutverki sem þar væri kveðið á um. Hún hefði til að mynda ekki skýrt og viðurkennt umboð til að bregðast við ef ríkisaðilar færu ekki að ákvæðum reglugerðarinnar. Sem dæmi hefðu Landsvirkjun og forsetaembættið keypt sínar bifreiðar án aðkomu bílanefndar og/eða Ríkiskaupa. Þá legði bílanefnd hvorki mat á hvort ríkisaðilar þyrftu á bifreiðum að halda né hvort þeir hefðu fjárheimildir til að kaupa þær eða taka á rekstrarleigu. Nefndin sjálf álitir það hlutverk ráðuneytisstjóra og forstöðumanna. Hún kæmi þó á framfæri athugasemdum til þeirra ef hún teldi að leysa mætti akstursþörf ríkisaðila með hagkvæmari hætti. Verkefni nefndarinnar vegna umsókna um akstursgreiðslur og samninga um afnot af bifreiðum í eigu starfsmanna hefði einnig dregist mikið saman eftir að einungis var farið að greiða eftir staðfestri akstursskýrslu og kílómetragjaldi en ekki samkvæmt fastri kílómetratölu á ári eins og áður hefði oft tíðkast.

Stjórnslulegt forræði bifreiðamála ríkisins hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti

Óæskilegt að stórkaupendur ríkisbifreiða sætu í bílanefnd

Eftirlit með bifreiðamálum ríkisins nánast alfarið hjá bílanefnd

Bílanefnd skorti úrræði til að sinna umsjónar- og eftirlitshlutverki sínu

Erfitt væri að meta árangur af starfsemi bílanefndar

Fram kom að Ríkisendurskoðun teldi bílanefnd vera eina af svokölluðum „bremsu-nefndum“ sem ráðuneyti stofnuðu áður fyrr til að draga úr kostnaði ríkisins. Erfitt væri þó að leggja mat á hvort eða í hvaða mæli það hefði tekist þar sem fundargerðir nefndarinnar veittu takmarkaðar upplýsingar um starfsemi hennar og ekkert árangursmat lægi fyrir. Fjöldi funda hefði verið breytilegur frá ári til árs þótt reglur gerðu ráð fyrir 12 fundum á ári. Þeir hefðu verið níu árið 2011 og ellefu árið 2010. Engar ársskýrslur hefðu verið gerðar frá árinu 2010. Árin 2008–11 hefði kostnaður við nefndina numið að meðaltali um 3,8 m.kr. á ári og áætlað væri að hann yrði um 3,6 m.kr. árið 2012. Að auki fengju Ríkiskaup þjónustugjald samkvæmt gjaldskrá frá janúar 2010, þ.e. 2,5% fyrir kaup bifreiða og 3% fyrir sölu þeirra.

Bílanefnd óþarfa milliliður í nútíma stjórnsýslu og á skjön við ábyrgð forstöðumanna

Ríkisendurskoðun taldi bílanefnd óþarfan millilið í nútíma stjórnsýslu enda væri starfsemi hennar á skjön við rekstrarumhverfi ríkisaðila og ábyrgð forstöðumanna sem tækju iðulega viðameiri rekstrarávarðanir en um kaup á bifreiðum. Í því sambandi benti stofnunin m.a. á að lagaumhverfið hefði breyst mikið frá því reglugerðin um bifreiðamál ríkisins var sett árið 1991, t.d. með tilkomu laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Kaup á ríkisbifreiðum ættu að lúta reglum um rammamninga

Ríkisendurskoðun lagði til að kaup á ríkisbifreiðum lytu reglum um rammamninga, þ.e. samninga sem Ríkiskaup gerðu við birgja að undangengnu útboði. Í þeim skyldi gæta samræmis og jafnræðis gagnvart birgjum, skilgreina gæðakröfur og setja fram skilyrði vegna umhverfismála (græn innkaup). Þegar rammamningar væru komnir á snéru kaupendur sér beint til viðkomandi birgja án aðkomu Ríkiskaupa. Þá taldi Ríkisendurskoðun að forstöðumenn ættu að bera fulla ábyrgð á gerð aksturssamninga við starfsmenn sína á sama hátt og þeir gerðu við þá ráðningarsamninga.

Tollstjóri ætti að afgreiða niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum björgunarsveita

Í skýrslunni kom fram að fulltrúar bílanefndar sætu einnig í samstarfsnefnd um niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum björgunarsveita, ásamt fulltrúa frá Slysavarnafélaginu Landsbjörg, og afgreiddu umsóknir þar að lútandi. Í lögum og reglugerðum væru skýr ákvæði um hvernig standa skyldi að slíkri niðurfellingu. Því væri eðlilegt að Tollstjóri afgreiddi þessar umsóknir án aðkomu nefndarinnar eins og hann gerði vegna annarra tækja og búnaðar björgunarsveita.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun beindi tveimur ábendingum til fjármála- og efnahagsráðuneytis í skýrslu sinni árið 2012. Í fyrsta lagi að reglugerð um bifreiðamál ríkisins yrði felld úr gildi og í öðru lagi að samstarfsnefnd um niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum björgunarsveita yrði aflögð. Þær eru báðar ítrekaðar í þessari skýrslu.

2.2.1 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Reglugerð um bifreiðamál ríkisins verði felld úr gildi

Ríkisendurskoðun lagði til að reglugerð nr. 580/1991 um bifreiðamál ríkisins yrði felld úr gildi og bílanefnd ríkisins þar með aflögð. Ríkiskaupum yrði falið að gera rammamninga um kaup og leigu á bifreiðum fyrir ríkið og forstöðumönnum falið að annast kaup og rekstrarleigu bifreiða fyrir stofnanir sínar í samræmi við þá. Forstöðumönnum

yrði einnig falið að gera aksturssamninga við starfsmenn sína með hliðsjón af reglum fjármála- og efnahagsráðuneytis um slíka samninga.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að meginhlutverk bílanefndar væri að stuðla að samræmi varðandi framkvæmd bifreiðamála og akstursgreiðslna hjá ráðuneytum, stofnunum og fyrirtækjum ríkisins. Jafnframt hefði hún haft almennt eftirlit með þessum málum fyrir hönd ráðuneytisins. Ráðuneytið tók fram að ýmsir málaflokkar væru þess eðlis að ríkið hefði falið tilteknum aðilum meðferð þeirra, ábyrgð og afgreiðslu til samræmingar og eftirlits í stað þess að þeir væru alfarið á ábyrgð forstöðumanna. Þetta ætti t.d. við um húsnæðismál ríkisins og opinberar framkvæmdir. Þá tæki þóknana nefnd samræmdar ákvarðanir um þóknun fyrir nefndarsetu og ferðakostnaðarnefnd um hvernig dagpeningagreiðslum og ferðakostnaði opinberra starfsmanna skyldi háttáð. Ákvarðanir um akstursgreiðslur hefðu auk þessa þá sérstöðu umfram hefðbundin innkaup að þau lytu ekki eingöngu að hagkvæmum rekstri heldur einnig að persónulegum hagsmunum starfsmanna, þ.m.t. forstöðumanna. Dæmi væru um að bílanefnd hefði gert athugasemdir við aksturssamninga sem ekki uppfylltu reglur sem um þá giltu. Ráðuneytið teldi því ekki rétt að leggja bílanefnd niður.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 26. janúar 2015 við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að reglugerð um bifreiðamál væri enn í gildi. Henni hefði þó verið breytt tvisvar frá útgáfu skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012. Fyrri breytingin, með [reglugerð](#) nr. 816/2013 frá september 2013, lyti einkum að auknu öryggi ráðherrabifreiða, meiri kröfum til þeirra sem sinna akstri slíkra bifreiða og skyldu til að auglýsa ráðherrabifreiðar opinberlega til sölu þegar þeim væri ráðstafað. Síðari breytingin, með [reglugerð](#) nr. 1281/2014 frá desember 2014, sneri að ráðstöfun Ríkiskaupa á bifreiðum sem teknar hefðu verið úr notkun á vegum ríkisins. Ráðuneytið ítrekaði að öðru leyti þau sjónarmið sem komu fram í viðbrögðum þess árið 2012 og taldi þau enn í fullu gildi. Ráðuneytið áréttaði að það teldi að þær leiðbeiningar sem bílanefnd hefði veitt og það samræmingar- og eftirlitshlutverk sem hún hefði gegnt hefðu skilað sér í betri og samræmdari framkvæmd þessara mála en annars væri. Ríkisendurskoðun hefur ekki upplýsingar um það á hvaða gögnum þetta álit ráðuneytisins byggir en árangur af starfi nefndarinnar hefur ekki enn verið metinn.

Á hinn bóginn tók fjármála- og efnahagsráðuneyti fram að líklega væru breytingar framundan á umgjörð og verklagi bifreiðamála ríkisins. Fyrir dyrum stæði heildarendurskoðun á lögum um opinber innkaup, auk þess að frumvarp um opinber fjármál væri til þinglegrar meðferðar hjá Alþingi. Yrðu þessi frumvörp lögfest myndi það að öllum líkindum hafa í för með sér endurskoðun á ýmsum reglum og verklagi við innkaup ráðuneyta og stofnana. Markmið breytinganna væri enda að auka svigrúm og ábyrgð þeirra á fjárhags- og rekstrarlegum ákvörðunum sínum. Rétt væri að bíða með endurskoðun reglna um bifreiðamál ríkisins þar til þessi mál skýrðust frekar.

Þær breytingar sem fjármála- og efnahagsráðuneyti gerði á reglugerð um bifreiðamál ríkisins árin 2013 og 2014 lúta ekki að þeim ábendingum sem Ríkisendurskoðun setti fram árið 2012. Þá er heildarendurskoðun á lögum um opinber innkaup ekki enn hafin

Ráðuneytið benti á að meginhlutverk bílanefndar væri að stuðla að samræmi

Mat ráðuneytisins á mikilvægi bílanefndar óbreytt

Auka ætti ábyrgð forstöðumanna á fjárhags- og rekstrarlegum ákvörðunum

Frumvarp um opinber fjármál felur í sér framfaraskref

(mars 2015), auk þess sem um viðamiknið og tímafrekt verkefni er að ræða. Loks hefur Alþingi ekki samþykkt frumvarp um opinber fjármál í mars 2015. Markmið þeirra breytinga sem frumvarpið boðar eru vissulega m.a. að auka fjárhagslegt og rekstrarlegt svigrúm og ábyrgð ríkisaðila. Að mati Ríkisendurskoðunar felur frumvarpið í sér framfaraskref. Hins vegar bendir stofnunin á að ef reglugerð nr. 1281/2014 um bifreiðamál ríkisins yrði felld úr gildi og bílanefnd ríkisins þar með aflögð myndi það stuðla að einfaldari stjórnsýslu og aukinni ábyrgð forstöðumanna þegar í stað. Ekki sé ástæða til að fresta breytingum sem hafi jákvæð áhrif á þróun þessara mála. Stofnunin ítrekar því ábendinguna og hvetur til þess að kaup á ríkisbifreiðum verði látin lúta reglum um rammisamninga. Þær reglur stuðli, líkt og við önnur opinber innkaup, að eðlilegri framkvæmd við kaup ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins á bifreiðum. Í þessu sambandi má geta þess að í ársbyrjun 2015 hefur það verklag komist á að Ríkiskaup senda fyrirspurn til forstöðumanna á haustmánuðum um áformuð bifreiðakaup fyrir starfsemi þeirra á nýju ári.

2. Samstarfsnefnd verði lögð niður

Ríkisendurskoðun lagði til að samstarfsnefnd um niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum björgunarsveita yrði aflögð. Eðlilegt væri að Tollstjóri ákvæði niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum sem flutt væru inn til starfsemi björgunarsveita eins og niðurfellingu aðflutningsgjalda af öðrum björgunarbúnaði og tækjum sveitanna.

Engin viðbrögð frá ráðuneytinu hvorki árið 2012 né 2015

Engin viðbrögð komu fram af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytis við þessari ábendingu árið 2012. Í svari þess árið 2015 við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingum stofnunarinnar frá árinu 2012 var hún heldur ekki nefnd á nafn.

Hlutverk samstarfsnefndar veigalítið og hún óþarfur milliliður

Ríkisendurskoðun bendir á að skýr ákvæði eru í lögum og reglugerðum um hvernig standa skuli að niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum. Hlutverk samstarfsnefndar í því sambandi sé veigalítið og nefndin óþarfa milliliður milli Tollstjóra og björgunarsveita. Því ítrekar stofnunin ábendinguna og hvetur til þess að umsóknir björgunarsveita um niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum fari beint frá Landsbjörg til Tollstjóra og að samstarfsnefndin verði lögð niður.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is