

Greinagerð með tillögum að nýjum innkaupareglum Reykjavíkurborgar 2023

Inngangur

Í greinagerð þessari eru einstök ákvæði nýrra innkaupareglna skýrð og er henni ætlað að vera til hliðsjónar við túlkun þeirra í framkvæmd.

Athugasemdir við einstaka greinar.

Um 1. Tilgangur

Ákvæðið er efnislega sambærilegt 1. gr. gildandi innkaupareglna.

Um 2. Gildissvið

Í ákvæðinu er safnað saman umfjöllun sem var að finna í 2. til 4. gr. gildandi innkaupareglna. Skerpt er á að hvaða samningar eigi undir innkaupareglur Reykjavíkurborgar.

Um 3. Hlutverk og ábyrgð

Sambærilegt ákvæði er að finna í 4. gr. gildandi reglana. Ekki eru gerðar eiginlegar efnislegar breytingar miðað við gildandi reglur, en þó er hlutverki þeirra er koma að innkaupum skilgreint nánar, t.d. hver fer með fyrisvar fyrir kærunefnd útböðsmála fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Um 4. Eftirlit með innkaupum og framkvæmdum

Í ákvæði þessu er sameinað efni greina 7. og 8. í gildandi innkaupareglum. Þau nýmæli eru að í stað þess að reglurnar tilgreini öll yfirlit sem leggja skuli fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð þá útbúi innkaupaskrifstofa eftirlitsáætlun sem skilgreinir hvaða yfirlitum kaupendum beri að leggja fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð og þá hvenær. Eftirlitsáætlunin er samþykkt af innkaupa- og framkvæmdaráði hverju sinni og getur ráðið gert breytingar á henni með samþykki meirihluta ráðsmanna á fundi. Ástæður þessara nýmæla er fyrst og fremst að í gildandi reglum er gerð krafa um að kaupendur skili yfirlitum sem er illmögulegt er að útbúa, eða efni yfirlitanna snertir ekki í öllum tilvikum verksvið innkaupa- og framkvæmdaráðs. Þá er nauðsynlegt að tryggja sveigjanleika við áherslur

eftirlits hverju sinni þannig að t.d. ráðsmönnum gefist tækifæri til þess að leggja til breytingar á framkvæmd eftirlits. Þannig ef t.d. innkaupa- og framkvæmdaráð sér að það getur betur sinnt eftirlitshlutverki sínu með annars konar yfirlitum að þá þarf ekki að koma til breytingar á innkaupareglum Reykjavíkurborgar svo það megi raungerast.

Í gildandi reglum er innkaupaskrifstofu gert að leggja fram yfirlit til innkaupa- og framkvæmdaráðs varðandi allar fyrirspurnir sem innkaupaskrifstofa hefur sent til kaupanda ásamt skýringum, sbr. 5. gr. í gildandi reglum. Innkaupaskrifstofa á í stöðugum samskiptum við kaupendur innan Reykjavíkurborgar um ráðgjöf í tengslum við innkaup og þarf að eiga við þá farsælt samstarf. Ekki er raunhæft að ætla að halda skrá um öll þau samskipti í þeim tilgangi að þau rati til innkaupa- og framkvæmdaráðs. Þess í stað er lagt til að tilkynnt verði ef kaupandi ætli sér ekki að fylgja ráðgjöf innkaupaskrifstofu varðandi innkaup eða um brot á innkaupareglum til innkaupa- og framkvæmdaráðs. Sú tilhögun er betur í samræmi við eftirlitshlutverk innkaupa- og framkvæmdaráðs.

Um 5. Miðlægir samningar

Efnislega er ákvæðið sambærilegt 13. gr. gildandi innkaupareglna.

Um 6. Áætlun fjárhæða innkaupa

Umrætt ákvæði er að finna í 12. gr. gildandi innkaupareglna. Þó hefur verið skerpt á eftirlitshlutverki innkaupaskrifstofu og því mælt fyrir um að innkaupaskrifstofa geti kafið kaupanda um sundurliðaða kostnaðaráætlun. Ástæðan er sú að í ákveðnum innkaupum þarf sundurliðaða kostnaðaráætlun til að unnt sé að átta sig á því um hvers konar samningstegund sé að ræða. Skilin t.d. á milli vörukaupa og verklegra framkvæmda er ekki ávallt skýr. Í tilvikum þar sem þarf að greina á milli einstakra tegunda samninga er nauðsynlegt að hafa til hliðsjónar sundurliðaða kostnaðaráætlun við það mat.

Lokamálsgrein ákvæðisins fjallar um ótímabundna samninga. Í gildandi reglum er ekki heimilt að gera ótímabundna samninga. Í lögum um opinber innkaup er gert ráð fyrir því að opinberum aðilum sé heimilt að gera ótímabundna samninga, sbr. b. lið 2. mgr. 27. gr. og b. lið 2. mgr. 28. gr. laga um opinber innkaup. Nauðsynlegt er fyrir kaupendur innan Reykjavíkurborgar að hafa heimild til þess að gera ótímabundna samninga þegar það hentar best hagsmunum Reykjavíkurborgar.

Um 7. innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum

Lagt er til að hækka viðmiðunarfjárhæðir fyrir verðfyrirspurnarskyldu vöru og þjónustu í tíu milljónir króna og er þá sama viðmiðunarfjárhæð fyrir verk, vöru og þjónustu. Er það gert bæði sökum verðlagsþróunar undanfarin ár sem og til einföldunar við framkvæmd.

Um 8. Skylda til innkaupa og grundvelli innkaupaferils

Efnislega svipar ákvæðinu til 14. gr. gildandi innkaupareglna en ákvæðið hefur verið einfaldað þar sem ekki er um mismunandi fjárhæðir að ræða varðandi verðfyrirspurnarskyldu eftir tegundum samninga sem og útboðsskylda ræðst af fjárhæðum laga og reglugerða um opinber innkaup hverju sinni. Einnig er hér mælt fyrir

um heimildir til þess að víkja frá innkaupaferli en ákvæði þess efnis er að finna víðsvegar í gildandi reglum, t.d. 8. gr. og 30. gr. Þannig er bætt við heimild innkaupaskrifstofu um að leyfa kaupanda að víkja frá verðfyrirspurnarskyldu. Í ákvæðinu eru ekki tilgreind skilyrði eða ástæður fyrir því að veita undanþágu heldur sett í hendur innkaupaskrifstofu að veita heimildina þegar að henni mati þjóni það hagsmunum Reykjavíkurborgar. Þá er jafnframt mælt fyrir um að innkaupa- og framkvæmdaráði sé heimilt að gefa leyfi fyrir gerð samnings án auglýsingar. Með þeirri heimild er ætlunin sú að lagðar séu fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð beiðni um beina samningsgerð sem t.d. grundvallast á þeim tilvikum sem nefnd eru í a. til c. liðum 39. gr. og b., c. og d. liðum 90. gr. laga um opinber innkaup. Innkaupa- og framkvæmdaráð myndi því ýmist hafna eða samþykkja slíkar beiðnir, allt eftir því hvort ráðið telji skilyrði fyrrnefndra ákvæða vera uppfyllt. Ekki er nauðsynlegt að afla samþykkis innkaupa- og framkvæmdaráðs fyrir nýjum samningum byggðum á skýrum endurskoðunarákvæðum eða til óverulegra breytinga á samningi eða til óverulegra viðbótarkaupa, sbr. a., e. og f. liði 1. mgr. 90. gr. laga um opinber innkaup.

Um 9. Val á innkaupaferli

Ákvæði tilgreinir hvaða innkaupaferli kaupendur megi sjálfir velja og hvaða innkaupaferli þarfnist fyrirfram samþykki innkaupaskrifstofu. Ástæða þess að fyrir þarf að liggja heimild frá innkaupaskrifstofu vegna ákveðinna innkaupaferla er vegna þess að heimildin til að viðhafa þessi ferli er takmörkuð í lögum um opinber innkaup.

Um 10. Verðfyrirspurnir

Sú breyting er gerð á verðfyrirspurnum að þeim er ætlað að vera einfaldari í sniðum og kaupendum veitt heimild til að framkvæma þær gegn því að halda yfirlit um framkvæmdar verðfyrirspurnir.

Um 11. Framkvæmd og umsjón með innkaupaferli

Um framkvæmd og umsjón innkaupaferla er fjallað í 38. gr. gildandi reglna. Ákvæðið er efnislega sambærilegt en áréttað er að kaupendum sé skylt að styðjast við nýjustu sniðmát útboðsgagna hverju sinni sem og um skyldu til að afla samþykkis fyrir frávikum frá stöðluðum ákvæðum sniðmáta. Með því er fyrst og fremst átt við ef verið er að fjarlægja eða breyta fyrir fram skilgreindum ákvæðum svo sem ákvæðum um greiðsluskilmála, persónuvernd, keðjuábyrgð o.fl.

Um 12. Yfirferð tilboða

Með ákvæðinu er verið að festa í reglur þá framkvæmd sem viðhöfð hefur verið um árabíl varðandi hlutverk og ábyrgð kaupanda annars vegar og innkaupaskrifstofu annars vegar.

Um 13. Val á samningsaðilum

Ákvæðið er að mestu efnislega sambærilegt og ákvæði 37 gr. í gildandi reglum. Með ákvæðinu er ætlunin að innkaupa- og framkvæmdaráð taki nú einnig ákvörðun um höfnun á öllum tilboðum. Þá eru viðmiðunarfjárhæðir innkaupa sem eiga undir ákvörðunarvald innkaupa- og framkvæmdaráðs þær sömu og eru samkvæmt lögum um opinber innkaup

til að minnka flækjustig. Þá er einnig lagt til að innkaup á grundvelli örútboða og lokaðra útboða sem eru yfir 100 milljón króna að verðmæti án virðisaukaskatts fari fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð til samþykktar. Þá er einnig lagt til að samningar á grundvelli veitutilskipunarinnar og sérleyfissamninga sem eru yfir viðmiðunarfjárhæðum þeirra reglna fari fyrir innkaupa- og framkvæmdaráð.

Um 14. Samningsgerð og ábyrgð á framkvæmd samninga

Við endanlegt samþykki tilboðs í innkaupaferli kemst á samningur samkvæmt útboðsgögnum í samræmi við lög um opinber innkaup. Því er villandi að vísa til þess að samningar séu gerðir að afloknu innkaupaferli. Á hinn bóginn ef flækjustig útboðs er mikið eða krafist er útgáfu trygginga fyrir framkvæmd samnings þá kann að vera eðlilegt að mæla fyrir um undirritun samnings. Í því samhengi er þó mikilvægt að innkaupaskrifstofa annist þá samningsgerð til að tryggja að hið undirritaða skjal hafi eingöngu að geyma yfirlit yfir samningsgögn og breyti ekki þeim samningi er kemst á samkvæmt útboðsgögnum við endanlegt samþykki tilboðs.

Um 15. Meðferð reikninga vegna innkaupa

Um er að ræða óbreytt ákvæði frá gildandi innkaupareglum, sbr. 41. gr. þeirra.

Um 16. Keðjuábyrgð

Ákvæði er sambærilegt ákvæði 42. gr. gildandi innkaupareglna. Ákvæðið er þó styttr þar sem áskilnað um keðjuábyrgð við innkaup er nú að finna í lögum um opinber innkaup.

Um 17. Kærur og kvartanir

Um er að ræða sama ákvæði og í 46. gr. gildandi reglna.

Um 18. Trúnaðarskyldu

Sams konar ákvæði og í 43 gr. gildandi innkaupareglna að því undanskildu að ákvæðið tekur til allra þeirra er koma að innkaupum á vegum Reykjavíkurborgar, þ.m.t. verktaka er fara yfir tækniröfur útboðsgagna

Um 3.10 Hæfis og siðareglur

Tekin hafa verið af öll tvímæli um að óheimilt sé að þiggja boðsferðir greiddar af viðskiptavinum Reykjavíkurborgar.

Þær greinar gildandi innkaupareglna sem felldar eru úr gildi að öllu leyti eru eftirfarandi:

3. gr. Lög og reglur um innkaup fellur inn í kaflann um gildissvið.

4. gr. Hugtakið innkaup. Um er að ræða endurtekningu. Er raun fjallað um hugtakið í umfjöllun um gildissvið reglnanna.

5. gr. umsjón innkaupa Reykjavíkurborgar fellur að mestu leyti inn í ákvæði um hlutverk og ábyrgð með breyttu og skýrara orðalagi.

6. gr. ábyrgð á því að farið sé að reglum um innkaup fellur að mestu inn í ákvæði um hlutverk og ábyrgð. Orðalagi talsvert breytt og endurtekningar fjarlægðar. Þá eru ákvæði er tengjast aðgerðum vegna brota eða hugsanlegra brota á reglum þessum færð í grein 1.4 Eftirlit með innkaupum og framkvæmdum.

7. gr. Upplýsingagjöf kaupanda til eftirlitsaðila Ákvæði þetta er fellt út vegna þess að mælt er fyrir eftirlit í eftirlitsáætlun, sbr. umfjöllun að framan.

9. gr. samræming innkaupa Ákvæðið er fært í kaflann um hlutverk og ábyrgð.

10. gr. Samningar sem innkaupareglur Reykjavíkurborgar taka tillit til Ákvæðið er að mestu fellt undir umfjöllun um gildissvið laganna. Skilgreiningar og dæmi um einstakar samningstegundir eru felldar niður.

11. gr. ábyrg innkaup færast upp í hlutverk og ábyrgð, en orðalag þó mikið breytt.

15. gr. samningar sem eru sérstaklega undanskildir gildissviði reglnanna Hluta ákvæðisins er að finna í umfjöllun um gildissvið en að öðru leyti er um skilgreiningar úr lögum um opinber innkaup og því óþarft að tilgreina sérstaklega.

16. gr. samningar um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu Umrædd atriði eru skilgreind í lögnum sem og lagt er til að þessi tegund samninga verði undanskilin innkaupareglunum. Innkaupaskrifstofa mun áfram veita ráðgjöf varðandi hvort verkefni falla undir samninga um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu, sbr. ákvæði um hlutverk og ábyrgð.

18. gr. almennt útboð, 19. gr. Lokað útboð, 20. gr. Forval, 21. gr. Lokað útboð án forvals, 23. gr. Samkeppnisútboð og samkeppnisviðræður, 24. gr. samkeppnisviðræður, 25. gr. Nýsköpunarsamstarf, 26. gr. samningskaup án undangenginnar útboðsauglýsingar, 27. gr. Rammasamningar, 28. gr. Opnir rammamningar, 29. gr. Hönnunarsamkeppni Öll þessi innkaupaferli eru skilgreind í lögum um opinber innkaup og því óþarft að tilgreina þau sérstaklega í innkaupareglum Reykjavíkurborgar heldur er vísað til skilgreininga á þeim í lögum um opinber innkaup, sbr. 1. gr. Reglanna.

30. gr. Framhaldskaup og samningsviðaukar hluti af ákvæðinu er í 2.5 val á innkaupaferli.

31. gr. útboðsgögn og frestir, 32. gr. frávikstilboð, 33. gr. hæfi bjóðenda, 34. gr. Forsenda fyrir vali tilboðs, 35. gr. Undanfarandi markaðskannanir, 36. Auglýsing útboða og forvals Þessi atriði er fjallað um og þau skilgreind í lögum um opinber innkaup.

38. gr. Framkvæmd og umsjón með útboðsskyldum innkaupum Innihald þessarar greinar færast í kaflann um hlutverk og ábyrgð og framkvæmd og umsjón með innkaupaferli.

40. gr. Gjaldprot samningshafa Í lögum um opinber innkaup er fjallað um áhrif þess að bú fyrirtækis sé tekið til gjaldprotaskipta á hæfi þess. Ekki er því þörf á að fjalla sérstaklega um áhrif gjaldbrots samningshafa í reglunum.

44. gr. Breytingar á samningi á gildistíma, 45. gr. Uppsögn samnings Um þessi atriði er fjallað í lögum um opinber innkaup og þau er skilgreind í lögnum og því ekki þörf á að fjalla um þau sérstaklega í innkaupareglum Reykjavíkurborgar.

DRÖG