

FEBRÚAR 2010



Innkaupaskrifstofa Reykjavíkur borgar

Innra eftirlit



Reykjavíkurborg

Innri endurskoðun

Innra eftirlit

Innra eftirlit er hver sú aðgerð stjórnar, stjórnenda og starfsmanna, sem ætlað er að veita hæfilega vissu um að eftirfarandi markmið náist:

- Áreiðanleiki fjárhagslegra upplýsinga;
- Árangur og hagkvæmni starfseminnar;
- Starfsemi sé í samræmi við lög og reglur.

Skilgreiningin vísar til þess að innra eftirlit er innbyggt í dagleg störf og er hluti af verkferlum, fremur en að vera sjálfstæð deild. Því verður að hafa í huga að það er ekki í meginatriðum bundið við handbækur og eyðublöð, en byggist að verulegu leyti á aðgerðum starfsmanna á öllum stigum skipulagsheildar og er eðlilegur hluti af daglegum störfum þeirra.

Meginþættir innra eftirlits eru stjórnunareftirlit, eftirlitsaðgerðir, áhættumat, upplýsingakerfi (upplýsingar og samskipti) og eftirlitsumhverfi (sam tímaeftirlit).

Innra eftirliti er ætlað að tryggja að sett markmið náist, en það getur einungis veitt stjórnendum hæfilega vissu en ekki fullvissu. Þegar tekin er ákvörðun um umfang þess verður að taka mið af kostnaði og ávinningi.

Sbr. skilgreiningu COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission): Internal Control – Integrated Framework, July 1994.



Efnisyfirlit

SAMANTEKT	1
1 INNGANGUR	3
2 MARKMIÐ INNRA EFTIRLITS.....	4
2.1 Markmið úttektar	5
3 INNKAUPAUMHVERFI	7
3.1 Stjórnskipulag og hlutverk Innkaupaskrifstofu	7
3.2 Fjárhagslegt umfang innkaupa	8
4 GREINING Á INNRA EFTIRLITI	13
4.1 Eftirlitshlutverk Innkaupaskrifstofu: Núverandi staða.....	13
4.1.1 Eftirlitsumhverfi	13
4.1.2 Áhættumat	14
4.1.3 Eftirlitsaðgerðir	14
4.1.5 Stjórnendaeftirlit (vöktun).....	15
4.2 Áhættumat	17
4.3 Stefna og framtíðarsýn	21
4.3.1 Hlutverk og ábyrgð.....	21
4.3.2 Hvað felst í útfærslu á innkaupastefnu?.....	23
4.3.3 Framtíðarsýn	24
4.4 Framkvæmd innkaupa	25
4.4.1 Verklag við skráningu og vörslu upplýsinga hjá IKS.....	25
4.4.2 Úrtakskönnun.....	28
4.4.3 Innra eftirlit sviða	34
5 LOKAORÐ	38
6 HEIMILDASKRÁ	39
6 VIÐMÆLENDUR	41
7 MYNDASKRÁ	49
8 TÖFLUSKRÁ	49

SAMANTEKT

Innri endurskoðun gerði úttekt á starfsemi, rekstri og innra eftirliti Innkaupaskrifstofu á tímabilinu september til nóvember 2009. Markmið úttektarinnar var að greina umhverfi og framkvæmd innkaupa og meta virkni innra eftirlits Innkaupaskrifstofu með innkaupum. Enn fremur var metin áhætta í ferlum og verklagi við innkaup, þar sem helstu áhættuþættir eru skilgreindir sem og möguleg viðbrögð við áhættu. Úttektin var hluti af úttektaráætlun Innri endurskoðunar fyrir árið 2009.

Meginþættir í starfsemi IKS eru þjónusta og ráðgjöf við fagsvið vegna innkaupa og útboðsmála, innleiðing á bestu aðferðum við innkaup, stefnumótun í innkaupamálum og eftirlit með að farið sé að innkaupareglum. Einnig er lögð áhersla á eftirlit með samningum og fræðslu.

Innkaup krefjast ákveðinnar sérþekkingar og skapast hefur víðtæk fagleg þekking á innkaupamálum hjá Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar á síðastliðnum fjórum árum. Enn er þó nokkuð í land með þróun vinnuaðferða og uppbyggingu sérþekkingar bæði hjá Innkaupaskrifstofunni sjálfri og hjá innkaupafólki sviðanna. Hjá hinni miðlægu skrifstofu starfa sjö starfsmenn í 6,5 stöðugildum sem sinna innkaupa- og útboðsmálum. Fjöldi innkaupafólks hjá sviðunum er hins vegar um 1.000¹ talsins.

Við mat á innra eftirliti var höfð hliðsjón af þeirri áhættu sem ófullnægjandi eftirlit gæti haft í för með sér og sjónum beint sérstaklega að þeim þáttum þar sem áhættustýring varðar hvað mesta hagsmuni. Innkaupaskrifstofa þarf að eiga samskipti við fjölmarga hagsmunaaðila² innkaupa. Innkaupaumhverfið er flókið bæði lagalaga, rekstrarlega og út frá hinu pólitíska umhverfi séð. Mikill vilji er til að gera vel, margt er í ágætum farvegi en jafnframt eru enn tækifæri til að gera betur.

Styrkleikar og veikleikar

Stjórnendum virðist almennt vera umhugað um að farið sé að reglum borgarinnar og að hlutirnir séu í sem bestu lagi. Fjárhagsáætlun borgarinnar er stöðugt notuð til þess að fylgja eftir ákvörðunum stjórnenda og borgaryfirvalda. Nokkuð virðist þó vanta upp á að innkaup fái sérstaka athygli stjórnenda fagsviðanna og ýmislegt varðandi framkvæmd og virkt eftirlit mætti festa betur í sessi.

Helstu styrkleikar Innkaupaskrifstofu eru:

- Góð samskipti við stjórnendur og starfsmenn fagsviða og skrifstofa.
- Gott orðspor: Í umsögnum fagsviða kom fram almenn ánægja með þá þjónustu sem skrifstofan veitir sviðunum.
- Góð þekking starfsmanna skrifstofunnar.
- Áhugi, metnaður og vilji til að gera vel.

Helstu veikleikar Innkaupaskrifstofu:

- Umboð IKS til ákvarðana er ekki nægilega skýrt gagnvart fagsviðum.
- Auka má formfestu í vinnubrögðum.
- Undirbyggja þarf verkefni betur með fjárhagslegum upplýsingum.

¹ Skv. upplýsingum Innkaupaskrifstofu. Nákvæmari tala er ekki þekkt/ekki fyrir hendi.

² Helstu hagsmunaaðilar eru; stjórnendur fagsviða, innkaupafólk sviða, aðrar miðlægar skrifstofur, kjörnir fulltrúar í nefndum og ráðum þ.e. innkauparáði, borgarráði og fagnefndum borgarinnar og birgjar.

- Frumkvæði mætti vera meira bæði í ráðgjöf og við að setja skorður og verklagsreglur.

Hér eru dregin saman helstu tækifæri til úrbóta varðandi framkvæmd og eftirlit með innkaupum. Úrbætur á þeim ættu ekki að valda auknum kostnaði heldur þvert á móti að leiða til hagræðingar og sparnaðar.

Athugasemdir og tillögur IE til úrbóta

1. Fyrir hendi er ágæt innkaupastefna en hana þyrfti að útfæra á gagnsæjan hátt, þannig að framtíðarsýn forsvarsmanna innkaupa og útfærsla innkaupastefnu sé kunn öllum starfsmönnum og upplýsingar um hana aðgengilegar.
2. Útfæra þarf aðgerðaáætlun sem síðan verði lögð fyrir innkauparáð og borgarráð til samþykkis.
3. Setja þarf fram skýr mælanleg markmið um þann árangur sem stefnt er að. Gera þarf markmiðin og mælikvarðana mjög sýnilega, annaðhvort í starfsáætlun eða á innri vef.
4. Vinna þarf út frá skilgreindri flokkun innkaupa sem auðveldar greiningu og alla ákvarðanatöku varðandi innkaup.
5. Styrkja þarf faglega vinnu við innkaupagreiningar og festa hana í sessi.
6. Bæta þarf vinnuferla í kringum skráningu upplýsinga í upplýsingakerfi borgarinnar, bæði hvað varðar GoPro og fjárhagsbókhaldskerfi, til þess að unnt sé að fá út áreiðanlegar upplýsingar á auðveldan hátt.
7. Nýta mætti betur möguleika upplýsingakerfa.
8. Huga þarf að verkaskiptingu miðlægra skrifstofa. Auka þarf samvinnu á milli þeirra þar sem verkefni þeirra skarast varðandi innkaupamál. Einnig þarf að efla samvinnu við fagsvið í tengslum við umbótaverkefni (sjá niðurstöður áhættumats).
9. Bæta þarf stjórnendaupplýsingar varðandi innkaup. Samræma og staðla þarf skýrslugerð þannig að sambærilegar upplýsingar fáiast um fagsviðin og mögulegt sé að bera saman árangur þeirra í innkaupum.
10. Skerpa þarf á hlutverki og ábyrgðarsviði ýmissa aðila sem koma að innkaupum.
11. Upplýsingaflæði innan fyrirtækis/stofnunar er einn af undirstöðuþáttum góðrar stjórnunar og eftirlits. Lagt er til að meginstraumar í upplýsingastreymi verð flæðiritaðir.
12. Æskilegt er að setja í forgang vinnu IKS við gerð gæðahandbókar. Nauðsynlegt er að fyrirkomulagi um eftirlit séu gerð góð skil í gæðahandbók Innkaupaskrifstofu. Á sama tíma sé þess gætt að vald til þess að skuldbinda borgina og skyldur sem af því leiða sé skýrt skilgreint í starfslýsingum þeirra starfsmanna sem með valdið fara.

Í framhaldi af skoðun og aðgerðum varðandi þær ábendingar sem fram koma hér að framan ætti að vinna markvisst að því að yfirfara alla verkferla er varða innkaup hjá IKS með tilliti til innra eftirlits. Þannig komi fram í skráningunni allir eftirlitsþættir sem innbyggðir eru í feril verksins og mat á mikilvægi þeirra. Vinnunni þarf að forgangsraða miðað við helstu áhættuþætti, þ.e. hvar mestir fjármunir eru í húfi vegna hugsanlegra mistaka eða misferlis ef nægilegt eftirlit er ekki til staðar, og leggja megináherslu á þá þætti.

1 INNGANGUR

Vinna við úttekt fór fram með viðtölum³ og fundum með lykilstjórnendum og öðru starfsfólki eftir því sem við átti, greiningu á fjármálaupplýsingum og verkferlum. Auk þess var leitað fanga í ýmsum öðrum gögnum, m.a. var horft til framkvæmdar innkaupa hjá nágrannabjóðum, sérstaklega Bretum og Dönum.

Í 2. og 3. kafla er fjallað um markmið úttektar og almennt um innkaupaumhverfið. Í 4. kafla er innra eftirlit greint. Sú greining skiptist í fjóra þætti:

- *Eftirlitshlutverk Innkaupaskrifstofu* (IKS) lýsir núverandi stöðu miðlægs innra eftirlits.
- *Áhættumat* er sjálfsmat IKS á helstu áhættuþáttum í starfseminni.
- *Stefna og framtíðarsýn* fjallar um stefnumótun, útfærslu stefnu og mikilvægi aðkomu kjörinna fulltrúa að stefnumótun.
- *Framkvæmd innkaupa* fjallar um verklag og innra eftirlit bæði hjá IKS og hjá fagsviðum.

Við mat á innra eftirliti var beitt aðferðafræði áhættumats⁴ til að afmarka helstu áhættuþætti í ferlum og verklagi við innkaup með það að markmiði að benda á leiðir til úrbóta. Byggt er á niðurstöðum áhættumats sem unnið var með Innkaupaskrifstofu, viðtölum og fundum með starfsmönnum skrifstofu og fagsviða og svörum við stöðluðum spurningalistum. Spurningalisti⁵ var sendur bæði Innkaupaskrifstofu og fagsviðum þar sem spurt var grundvallarspurninga varðandi eftirlitsumhverfi, upplýsingar og samskipti, mat á áhættu, eftirlitsaðgerðir og stjórnendaeftirlit (vöktun). Spurningarnar beindust bæði að verkferlum og verklagsreglum varðandi þessa þætti en einnig var leitað eftir viðhorfum viðmælenda. Enn fremur er byggt á greiningu á upplýsingum úr fjárhagsbókhaldi. Á grundvelli upplýsinga sem fengust með þessum hætti er leitast við að meta styrkleika og veikleika innra eftirlits í skipulagi og framkvæmd innkaupa hjá Aðalsjóði⁶ Reykjavíkurborgar.

Við vinnslu skýrslu var haft að leiðarljósi að útkoman gæti orðið nytsamlegt skjal fyrir Innkaupaskrifstofu, innkauparáð og aðra hagsmunaaðila. Framsetning upplýsinga í skýrslunni miðast við að veita yfirsýn sem gagnist bæði þeim sem vel þekkja til og þeim sem eru í meiri fjarlægð og þurfa að taka ákvarðanir sem varða framkvæmd innkaupa.

³ Sjá lista yfir viðmælendur í viðauka I.

⁴ Sjá skilgreiningu á bls. 6.

⁵ Spurningarlistar byggjast á fyrirmyndum úr verkfærakistu innri endurskoðenda sem er að finna á www.knowledgeleader.com.

⁶ Aðalsjóður samanstendur af fagsviðum (að undanskildu Framkvæmda- og eignasviði) og miðlægum skrifstofum.

2 MARKMIÐ INNRA EFTIRLITS

COSO skilgreinir innra eftirlit á eftirfarandi hátt:

„Innra eftirlit er hver sú aðgerð stjórnar, stjórnenda og starfsmanna, sem ætlað er að veita hæfilega vissu um að eftirfarandi markmið náist:⁷

- Áreiðanleiki fjárhagslegra upplýsinga;
- Árangur og hagkvæmni starfseminnar;
- Starfsemi sé í samræmi við lög og reglur.“

Skilgreiningin vísar til þess að innra eftirlit er ferli sem er innbyggt í dagleg störf fyrirtækis eða stofnunar og er hluti af verkferlum þess/hennar. Því verður að hafa í huga að það er ekki í meginatriðum bundið við verklagsreglur, handbækur og eyðublöð, heldur byggist það að verulegu leyti á aðgerðum starfsmanna á öllum stigum skipulagsheildar og er eðlilegur hluti af daglegum störfum þeirra. Stjórnendur bera hver um sig ábyrgð á innra eftirliti innan sinna starfseininga en yfirstjórn og stjórn bera endanlega ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi fyrirtækis eða stofnunar í heild. Mikilvægt er að allir starfsmenn séu meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að fyrirtæki eða stofnun nái markmiðum sínum.

Innra eftirlit byggir m.a. á því að markmið liggi fyrir og hvernig eigi að mæla þau. Eftirlitsaðgerðir stjórnenda felast í meginatriðum í því hvernig stjórnendur bregðast við áhættu sem ógnar því að meginmarkmið stofnunar náist (bæði stefnu- og viðskiptamarkmið). Við greiningu á stjórnun áhættu þurfum við því að skilja lykilmarkmið stofnunar og hvernig þau hríslast niður í stjórnkerfinu.

Árangursríkar eftirlitsaðgerðir stjórnenda felast gjarnan í því að:⁸

1. Setja mælikvarða til að mæla framvindu settra markmiða.
2. Móta aðgerðir sem styðjast við formlega stefnu og verkferla.
3. Útbúa eftirlitstæki og skýrslugjöf sem eru bæði „proactive“ og „reactive“ gagnvart frammistöðu.
4. Koma á fót opnum upplýsingaleiðum sem geta varað stjórnendur við megináhættum.
5. Setja tóninn í stofnuninni svo að hann styðji við siðleg vinnubrögð og hvetji til ábyrgðar.

Meta má virkni eftirlitsaðgerða með því að:

- taka meginmarkmið innan hvers sviðs eða starfsemi sem verið er að skoða,
- greina hverjir megináhættuþættir eru, sem geti leitt til þess að markmið náist ekki og meta hversu viðkvæm starfsemin er gagnvart þessum áhættuþáttum,
- öðlast skilning á styrkleika stjórnendaeftirlits með því að kortleggja starfsemina og ferla út frá viðtölum við stjórnendur og starfsmenn.

Viðkvæmni starfseminnar gagnvart áhættu má meta með því að bera viðbrögð stjórnenda við áhættuþáttum saman við bestu hugsanlegu viðbrögð (best practice). Þetta má meta með viðtölum við stjórnendur og starfsmenn og með

⁷ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (1992). *Internal Control: An Integrated Framework*. USA.

⁸ Internal Auditor, Februar 2009. *A risk-centric approach that works*, bls. 37.

sjálfsmati stofnunar og stigagjöf eins og tíðkast skv. aðferðafræði COSO við áhættumat.

Dæmi: Markmið stjórnenda er að viðskiptakröfur séu aldrei tvígreiddar. Í ljós hefur komið að slíkt gerist. Ástæðan er sú að vinnuferlar í kringum viðskiptakröfur eru ófullnægjandi sem þýðir að slíkt uppgötvast seint. Þetta ástand leiðir til viðkvæmni gagnvart þessum áhættuþætti. Viðbrögð stjórnenda hafa áhrif á mótun vinnuferla. Þetta "top-down" sjónarhorn leyfir okkur að einbeita okkur að skilvirkri mótun stjórnendaeftirlits fremur en að sannreyna alla starfsemina.

Áhættumat er tæki sem nota má til þess að varpa ljósi á hvaða áhættuþættir í starfsemi fyrirtækis/stofnunar geti komið í veg fyrir að það/hún nái markmiðum sínum. Þessum þáttum er gefið vægi eftir mikilvægi. Fyrir hvern áhættuþátt eru skilgreind umbótaverkefni þar sem útfærðar eru aðgerðir til úrbóta. Í umbótaverkefnum felast m.a. skilgreiningar á æskilegu verklagi og eftirlitsaðgerðum og skilaboð um að verkferlar séu gerðir sýnilegir og aðgengilegir. Gerð áhættumats styður þannig við innra eftirlit og eykur líkur á því að viðkomandi starfsemi nái markmiðum sínum.

2.1 Markmið úttektar

Markmið úttektar var að greina umhverfi og framkvæmd innkaupa og meta virkni innra eftirlits Innkaupaskrifstofu með innkaupum. Enn fremur var metin áhætta í ferlum og verklagi við innkaup, þar sem helstu áhættuþættir eru skilgreindir sem og möguleg viðbrögð við áhættu.

Samkvæmt viðmiðum Innri endurskoðunar um skiptingu hlutverka og ábyrgðar á innra eftirliti í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar ber Innkaupaskrifstofa tvíþætta ábyrgð við uppbyggingu á innra eftirliti⁹: Annars vegar að annast innra eftirlit gagnvart eigin starfsemi og hins vegar að skilgreina og aðstoða við að innleiða og hafa eftirlit með þeim ferlum sem skrifstofan ber ábyrgð á.

Atriði til skoðunar:

1. Innkaupaumhverfi og hlutverk Innkaupaskrifstofu (IKS) (stefnumótun, þjónusta, eftirlit)
2. Áhættumat á umhverfi og ferlum innkaupa:
 - Skilgreina þá áhættuþætti sem geta haft áhrif á framkvæmd innkaupa
 - Skilgreina mögulegar aðgerðir sem draga úr áhættu til þess að markmið um hagkvæm innkaup skv. reglum nái fram að ganga
3. Eftirlitshlutverk — hvernig staðið er að eftirliti með sviðum.
4. Framkvæmd hjá sviðum — skoða framkvæmd hjá sviðum¹⁰ m.a. með tveimur úrtakskönnunum, þar sem kannað var samræmi innkaupa við innkaupareglur og ferla Innkaupaskrifstofu.

Við vinnslu úttektar var tekið mið af eftirfarandi meginflokkun á viðfangsefnum innra eftirlits:

1. *Eftirlitsumhverfi:* Í því felst m.a. að greina viðhorf stjórnenda til innra eftirlits, heiðarleika og siðferðilega gilda sem mikilvægra þátta til að tryggja skilvirkni og koma í veg fyrir mistök.
2. *Áhættumat:*¹¹ Greining á því sem getur ógnað innkaupamarkmiðum borgarinnar sem lúta að árangri í rekstri, áreiðanleika upplýsinga og að

⁹ Ársskýrsla Innri endurskoðunar 2008.

¹⁰ Sviðin sem um ræðir eru Menntasvið, Leikskólasvið og ÍTR.



farið sé að lögum og reglum. Greina þarf hvað getur gerst og hvernig. Markmiðið er að greina veikleika í verklagi og lykileftirlitsþáttum.

3. *Eftirlitsaðgerðir*: Greina hvaða aðgerðir tilheyra daglegri starfsemi s.s. skráðir verkferlar, verklagsreglur og leiðbeiningar með verklagsreglum, gátlistar, starfslýsingar o.s.frv.
4. *Upplýsingar og samskipti*: Upplýsingastreymi er lykilþáttur, t.d. kynningar, fræðsla og aðgengileiki efnis um innkaup í upplýsingakerfum borgarinnar.
5. *Stjórnendaeftirlit*: Vöktun stjórnenda á innra eftirliti, s.s. sérhannaðar stjórnendaupplýsingar, skýrslur úr bókhaldskerfi, lykiltölur um innkaup og eftirlit með starfaskipulagi, t.d. þegar einn starfsmaður sannreynir störf annars.

¹¹ Við mat á áhættu eru áhættuþættir skilgreindir og þeim stillt upp í áhættuskrá. Leitast er við að skilgreina þá áhættuþætti sem geta haft áhrif á viðkomandi rekstur. Lagt er upp með spurninguna *Hvað er það sem getur gerst og haft áhrif á að stofnunin nái sínum markmiðum?* Greiningin byggir á markmiðum sem snúa að því að veita góða og skilvirka þjónustu, árangri í fjármálum og tryggingu gæða í verklagi. Farið er yfir og mat lagt á núverandi innra eftirlit.

3 INNKAUPAUMHVERFI

3.1 Stjórnskipulag og hlutverk Innkaupaskrifstofu

Hlutverk

Innkaupaskrifstofa annast öll útboðsmál fyrir hönd Reykjavíkurborgar; þar með talið forvöl, útboð, verðkannanir, fyrirspurnir, innkaup á vörum og þjónustu og verklegar framkvæmdir¹².

Skrifstofan á að hafa frumkvæði að stefnumótandi ákvörðunum um innkaupaferli í samvinnu við málaflokka. Skrifstofan leiðir þróunarstarf í innkaupamálum sem lýtur að skipulagi innkaupa og einföldun innkaupaferla, sem lækka beinan og óbeinan innkaupakostnað Reykjavíkurborgar. Liður í þessu þróunarstarfi er m.a. innleiðing rammksamninga, rafrænna innkaupa og útboða með þátttöku allra sem stunda innkaup hjá Reykjavíkurborg. Innkaupaskrifstofa er ein af tíu miðlægum skrifstofum¹³ sem heyra undir borgarstjóra. Undir skrifstofuna heyrir einnig ýmis rekstur sbr. skipurit sem er ekki viðfangsefni þessarar úttektar, heldur er sjónum beint að innkaupa- og útboðsverkefnum skrifstofunnar með megináherslu á innkaupaverkefnin.



Mynd 1. Skipurit Innkaupaskrifstofu.

Innkaupaskrifstofa ber ábyrgð á að veita ráðgjöf við innkaup, samræmingu og stöðlun almennra útboðslýsinga og á almennu eftirliti með fylgni við innkaupareglur. Jafnframt ber skrifstofan ábyrgð á því að standa vörð um að hagkvæmni sé gætt í innkaupum borgarinnar, m.a. með því að samræma innkaup og gera rammksamninga þegar um er að ræða vöru og þjónustu sem stofnanir borgarinnar hafa almennt not fyrir.

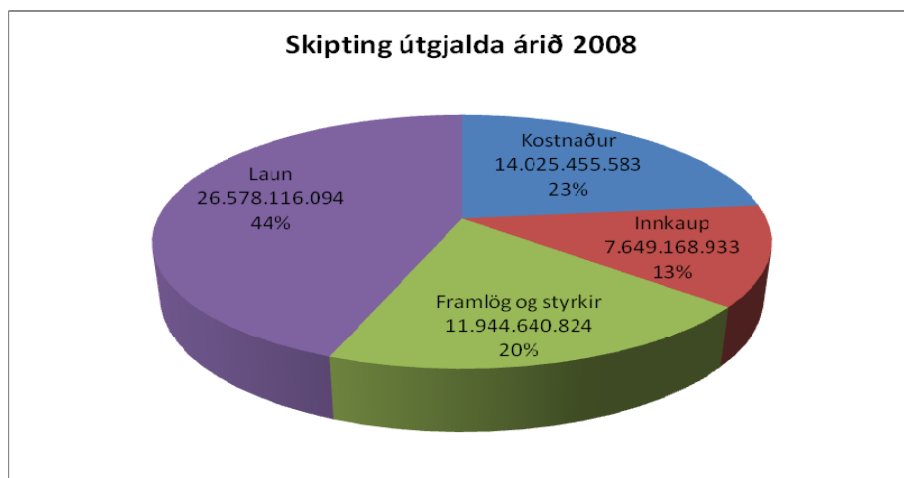
¹² Upplýsingar sóttar á innri vef Innkaupaskrifstofu.

¹³ Stoðeiningar í miðlægri stjórnsýslu gegna tvíþættu hlutverki við uppbyggingu á innra eftirliti; annars vegar að annast innra eftirlit gagnvart starfsemi sinni og hins vegar að skilgreina og aðstoða við að innleiða og hafa eftirlit með þeim ferlum sem skrifstofan eða viðkomandi stoðeining ber ábyrgð á.

Hvert fagsvið Reykjavíkurborgar ber ábyrgð á að haga innkaupum í samræmi við innkaupastefnu og innkaupareglur borgarinnar (6. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar).

3.2 Fjárhagslegt umfang innkaupa

Til þess að fá yfirsýn yfir fjárhagslegt umfang innkaupa stofnana Aðalsjóðs¹⁴ var unnin greining á skiptingu útgjalda ársins 2008. Stuðst var við aðferðafræði Capacent¹⁵ á flokkun útgjaldaliða. Tekið skal fram að um er að ræða grófflokkun útgjalda sem ekki er sambærileg við framsetningu upplýsinga í ársreikningi borgarinnar. Útgjöldum er fyrst skipt í fjóra flokka til að fá heildarsýn yfir útgjöld stofnana Aðalsjóðs.



Mynd 2. Skipting heildarútgjalda.

Heildarútgjöld Aðalsjóðs Reykjavíkurborgar voru samtals 60,2 milljarðar króna á árinu 2008. Laun eru þar stærsti kostnaðarliðurinn 26,5 milljarðar eða 44%; framlög og styrkir eru um 12 milljarðar og taka til sín 20%; kostnaður¹⁶ er 14 milljarðar og tekur til sín 23% og innkaup nema 7,6 milljörðum eða 13%.

Myndin 2 sýnir skiptingu heildarútgjalda Aðalsjóðs. Þessi skipting byggir á ákveðinni flokkun allra bókhaldslykla í fjárhagsbókhaldi; *laun*, *framlög og styrkir*, *kostnaður* og *innkaup*.

Útgjöld án launakostnaðar

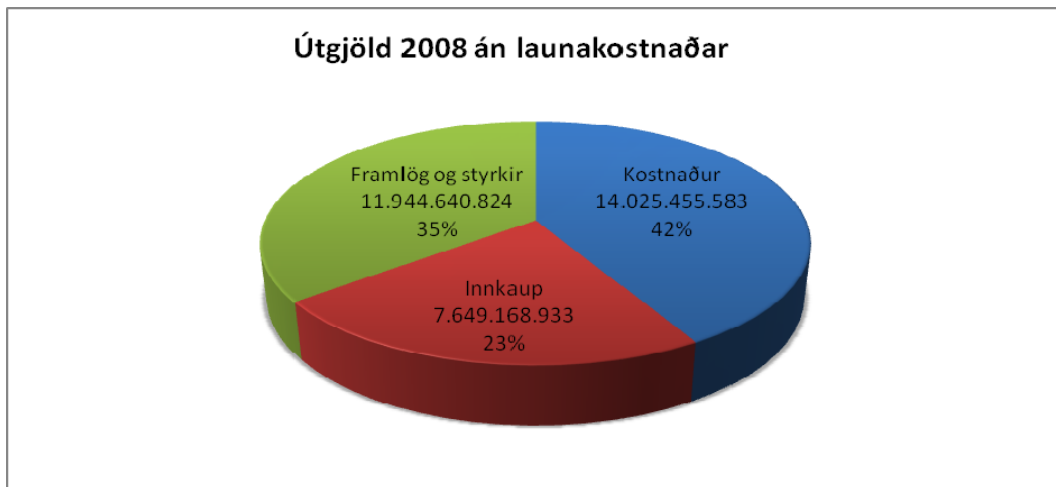
Liðirnir *Framlög og styrkir* og *Kostnaður* eru útgjöld vegna reglna eða samninga sem ekki er auðvelt að hafa áhrif á og ekki flokkast sem innkaup. Dæmi um *Styrki og framlög* eru húsaleigubætur, fjárhagsaðstoð, styrkir til einstaklinga og félaga, rekstrarstyrkir og niðurgreiðsla og þjónustutrygging v/ dagvistar. Dæmi um *Kostnað* er innri leiga, leiga og húsnæðiskostnaður, kostnaðarhlutdeild, ríki og sveitarfélög (s.s. fasteignagjöld, þungaskattur o.s.frv.), vistunargjöld og tryggingar og tjón.

¹⁴ A-hluti Reykjavíkurborgar samanstendur af Aðalsjóði og Eignasjóði.

¹⁵ Skýrsla Capacent frá febrúar 2008 sem unnin var fyrir Innkaupaskrifstofu og Menntasvið Reykjavíkurborgar.

¹⁶ Liðurinn „Kostnaður“ er að stærstum hluta innri kostnaður hjá Reykjavíkurborg og sundurgreinist í innri leigu, leigu og húsnæðiskostnað, kostnaðarhlutdeild, ríki og sveitarfélög, vistunargjöld, starfsmannakostnað og tryggingar og tjón og annan kostnað.

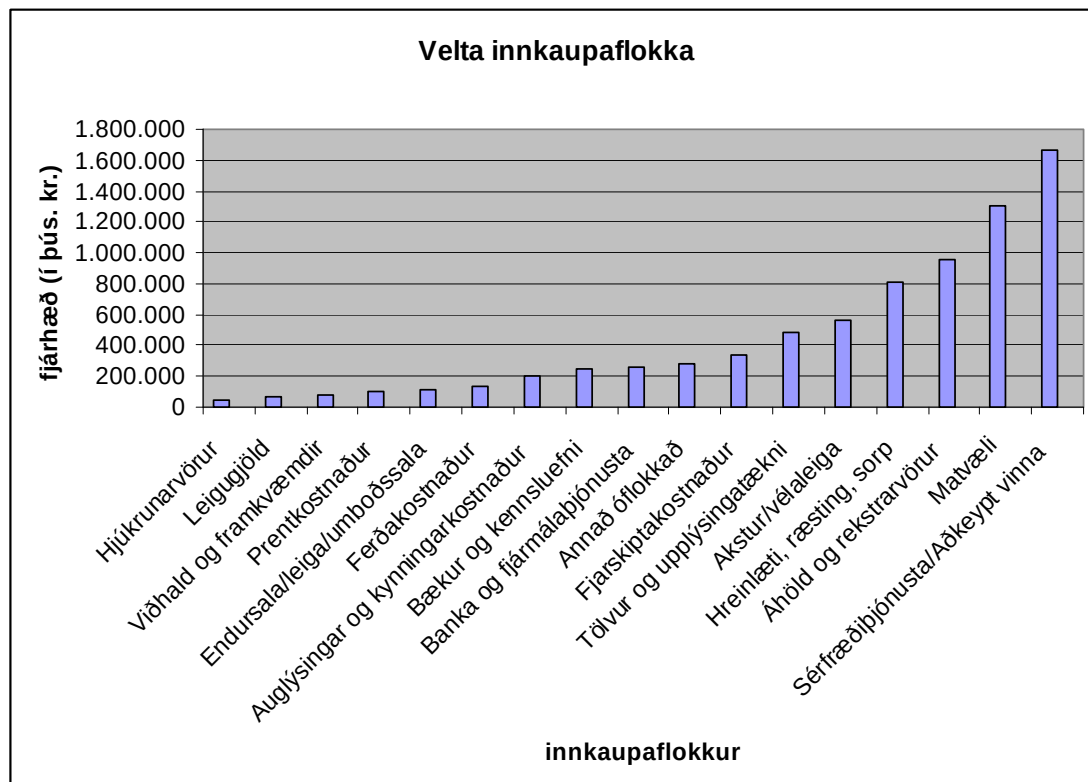
Allt annað flokkast þá sem innkaup sem mögulegt er að hafa áhrif á. Hluttur innkaupa nemur um 23% af útgjöldum án launakostnaðar hjá stofnunum Reykjavíkurborgar, sjá mynd 3.



Mynd 3. Útgjöld Aðalsjóðs – án launakostnaðar.

Nánari sundurliðun innkaupa

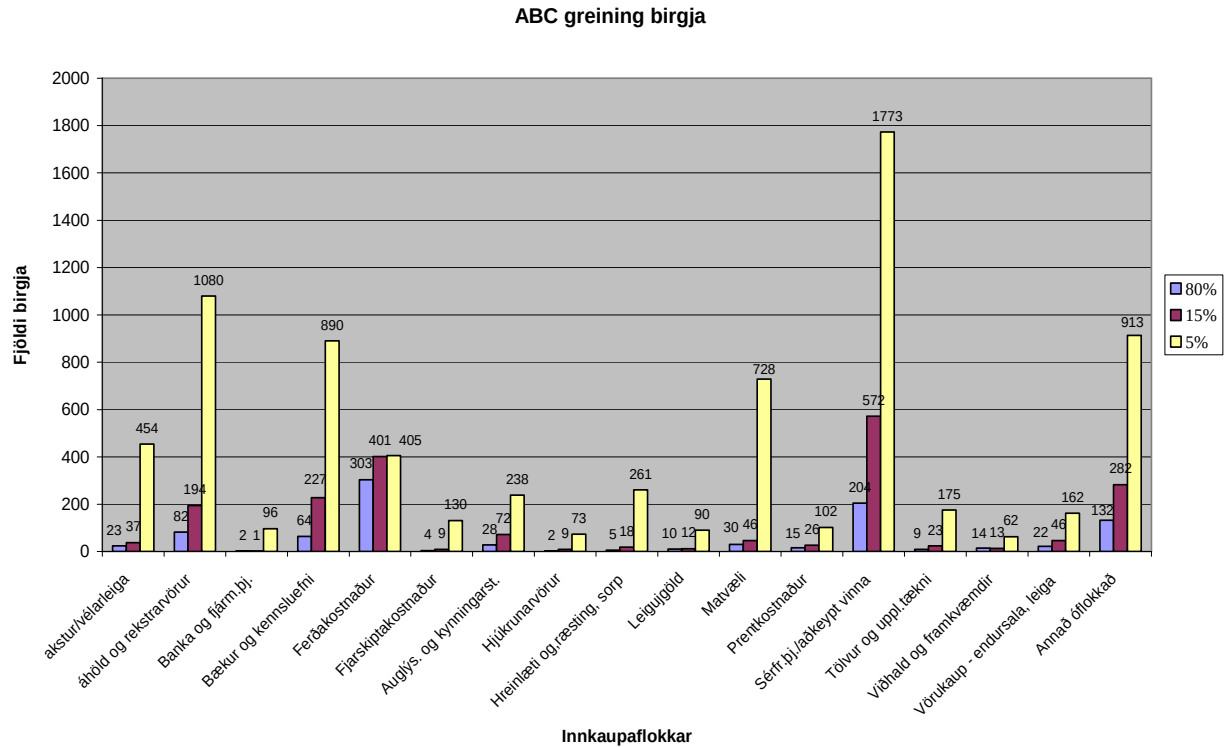
Innkaup voru síðan greind niður í 17 innkaupaflokka sem sýna hvernig viðskipti Aðalsjóðs dreifast eftir eðli vöru eða þjónustu og sjást hér á mynd 4. Sex stærstu flokkarnir nema um 76% af heildarútgjöldum vegna innkaupa. Þetta eru Sérfræðiþjónusta/aðkeypt vinna, Matvæli, Áhöld og rekstrarvörur, Hreinlæti, Ræsting/sorp, Akstur og vélaleiga og Tölvur og upplýsingatækni.



Mynd 4. Velta innkaupaflokka.

Velta og fjöldi birgja

Áhugavert er að skoða veltu þessa flokka í samhengi við fjölda birgja og dreifingu viðskipta við þá. Heildarfjöldi birgja hjá Aðalsjóði var 6.935 árið 2008. Þar af eru almennir birgjar um 5.176, erlendir birgjar 490, starfsmenn 1.198, borgarstofnanir 58 og borgarfyrtæki 13.



Mynd 5. ABC-greining.

Tafla 1. ABC-greining á fjölda birgja¹⁷.

Flestir eru birgjarnir í flokkunum *Sérfræðiþjónusta/aðkeypt vinna*, *Áhöld og rekstarvörur* og *Bækur og kennslufni*. Eins og bent var á í skýrslu Capacent vekur athygli fjöldi birgja í öllum flokkum sem skipta með sér mjög litlum hluta viðskiptanna (5%). Augljóslega getur ávinningur falist í því að fækka birgjum bæði vegna minni umsýslu með reikningum og einnig í tækifærum til betri kjara með samningum um aukin viðskipti við færri aðila.

Eins og sést á mynd 5 (sbr. einnig töflu 1) eru viðskipti við birgja mjög dreifð innan stærsta flokksins, þ.e. *Sérfræðiþjónusta/aðkeypt vinna*. Í heild eru

Innkaupaflokkur:	ABC greining á fjölda birgja			Samtals 100%
	80%	15%	5%	
akstur/vélarleiga	23	37	454	514
áhöld og rekstrarvörur	82	194	1080	1356
Banka og fjárm.þj.	2	1	96	99
Bækur og kennslufni	64	227	890	1181
Ferðakostnaður	303	401	405	1109
Fjarskiptakostnaður	4	9	130	143
Auglýs. og kynningarst.	28	72	238	338
Hjúkrunarvörur	2	9	73	84
Hreinlæti og ræsting, sorp	5	18	261	284
Leigujöld	10	12	90	112
Matvæli	30	46	728	804
Prentkostnaður	15	26	102	143
Sérfr.þj./aðkeypt vinna	204	572	1773	2549
Tölvur og uppl.tækni	9	23	175	207
Viðhald og framkvæmdir	14	13	62	89
Vörukaup - endursala, lei	22	46	162	230
Annað óflokkað	132	282	913	1327

¹⁷ Ath. hver birgi getur komið fyrir í fleiri en einum innkaupaflokki.

viðskipti við 2.549 birgja í þessum innkaupaflokkum; þar af eru 204 birgjar á bak við 80% af viðskiptunum¹⁸, 572 að baki 15% viðskipta og 1.773 birgjar eru að baki 5% viðskipta í þessum flokki. Fullt tilefni er til að greina þennan flokk nánar hjá hverju fagsviði fyrir sig og kanna hvort hagkvæmt teljist að bjóða út meira af þjónustunni, en einungis um 2% af veltu þessa innkaupaflokks er vegna miðlægra og/eða rammamninga, eins og má sjá í töflu 2.

Matvæli eru næststærsti flokkur innkaupa út frá veltu. Þau eru sá flokkur innkaupa þar sem hvað mest áhersla hefur verið lögð á gerð rammamninga um innkaupin. Þar er heildarfjöldi birgja 804; þar af eru 30 birgjar með 80% viðskiptanna, 46 birgjar með 15% og 5% viðskipta eru við 728 birgja.

Miðlægir/rammamningar

Á neðangreindri töflu 2 má sjá veltu¹⁹ rammamninga og miðlægra samninga sem í gildi voru á árinu 2008 í samanburði við heildarútgjöld innan hvers innkaupaflokks. Athygli vekur að í sumum flokkum eru engir samningar í gangi og í öðrum virðist mega gera mun betur. Ástæða er til að leggja aukna áherslu á greiningarvinnu til þess að kanna nánar hvaða raunhæfu tækifæri eru fyrir hendi í hverjum flokki fyrir sig. Í heild er velta miðlægra/rammamninga aðeins um það bil 14% af heildarútgjöldum vegna innkaupa borgarinnar. Bent er á að hér er um nálgun að ræða þar sem ekki er hægt að fá tryggar upplýsingar úr bókhaldi um veltu samninga.

Tafla 2. Umfang samningsviðskipta (miðlægir/rammamningar).

Umfang samningsviðskipta vs. velta eftir innkaupaflokkum			
50 Innkaup - árið 2008	útgjöld flokks skv. Agresso	Velta ramma/miðlægra samninga	hlutfall af heildarútgj. flokks
505 Akstur/vélaleiga	569.972.191	101.024.232	18%
510 Áhöld og rekstrarvörur	937.679.039	204.428.857	22%
515 Banka og fjármálaþjónusta	29.484.634	0	
520 Bækur og kennsluefni	247.259.230	0	
525 Ferðakostnaður	148.282.719	0	
530 Fjarskiptakostnaður	339.311.519	119.053.882	35%
535 Auglýsingar og kynningarkostnaður	207.580.599	0	
540 Hjúkrunarvörur	40.272.041	0	
545 Hreinlæti, ræsting, sorp	815.723.467	162.228.745	20%
550 Leigugjöld	66.280.897	0	
555 Matvæli	1.212.223.266	283.130.390	23%
560 Prentkostnaður	103.834.045	38.020.463	37%
565 Sérfræðiþjónusta/Aðkeypt vinna	1.657.234.667	31.332.923	2%
570 Tölvur og upplýsingatækni	647.447.027	136.303.710	21%
575 Viðhald og framkvæmdir	46.070.728	0	
580 Vörukaup-endursala/leiga/umboðssala	106.709.757	0	
599 Annað óflokkað	286.043.326	0	
Samtals	7.461.409.152	1.075.523.202	14%

Athugasemd IKS: Rétt er að geta þess að fjölmargir aðrir samningar (skriflegir/óformlegir) eru í gangi um kaup í þessum flokkum sem eru ekki

¹⁸ Athuga ber að innri viðskipti borgarinnar eru þarna meðtalin, þ.e. birgjarnir Reykjavíkurborg og Framkvæmdasvið Reykjavíkurborgar.

¹⁹ Upplýsingar um veltu rammamninga byggja á upplýsingum frá viðkomandi birgjum, en velta miðlægra samninga er nálgun sem fengin er út frá greiningu á upplýsingum í bókhaldi þar sem færslur á birgja eru greindar út frá lykllum og texta.

flokkaðir sem miðlægir samningar og eru vistaðir úti á sviðunum. Samningar þessir eru undantekningarlítið gerðir án aðkomu Innkaupaskrifstofu. Að baki innkaupum kunna einnig að liggja verðfyrirspurnir sem ekki eru gerðir sérstakir samningar um.

Á vefsíðu Innkaupaskrifstofu er miðlægur samningur skilgreindur sem „samningur sem gerður er við einn birgja í kjölfar útboðs eða fyrirspurnar, um ákveðin viðskipti fyrir borgina í heild.“ Rammasamningur er skilgreindur sem „samningur sem gerður er við einn eða fleiri birgja í kjölfar útboðs, þegar ekki er ljóst fyrirfram hvert umfang vörukaupa eða þjónusta er á samningstímabilinu.“

Í 9. gr. draga að endurskoðuðum innkaupareglum er hins vegar vísað til „miðlægs samnings“ sem samheitis fyrir alla samninga sem gerðir eru miðlægt: „Miðlægir samningar geta hvort sem er verið afsláttarsamningar eða rammasamningar eða hvers konar aðrir samningar sem ætlaðir eru til miðlægrar notkunar hjá Reykjavíkurborg.“ Rammasamningur er því skv. þeirri skilgreiningu miðlægur samningur sem gerður er við fleiri en einn birgja.

Almennt er þörf á því að skerpa á notkun hugtaka varðandi hinar ýmsu gerðir samninga sem Innkaupaskrifstofa fjallar um. Innri endurskoðun hefur fengið í hendur ýmis yfirlit yfir samninga og þar er fjallað um „vörukaupasamninga“, „þjónustusamninga“, „verksamninga“ og „afsláttarsamninga“ auk ofangreindra miðlægra- og rammasamninga. Í umfjöllun IE er vísað til miðlægs samnings sem samnings við einn birgja í kjölfar útboðs eða fyrirspurnar. Miðlægir samningar sem í gildi voru á árinu 2008 voru 10 talsins, sjá yfirlit samninga í viðauka I.

Einn aðalávinningur rammasamninga (og miðlægra samninga almennt) er að með samræmingu innkaupa náist fram mikill sparnaður með afsláttum frá almennum listaverðum seljenda. Rammasamningar miða að því að fá bestu mögulegu niðurstöðu að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings. Lægsta verð tryggir ekki nauðsynlega bestu kaup og þá þurfa kaupendur að hafa eitthvert val um birgja sem þeir skipta við. Undanfarin ár hefur verið unnið að því að fjölga rammasamningum. Með vísan til framangreindra niðurstaðna úr ABC-greiningu á fjölda birgja og dreifingu viðskiptanna má ætla að þeim tíma sé vel varið sem fer í að vinna að meiri samhæfingu og samræmingu á innkaupum borgarinnar. Rammasamningar í gildi á árinu 2008 voru 8 talsins við 35 aðila.

Í tengslum við vinnslu fjárhagsupplýsinga um innkaup kom í ljós að ekki voru fyrir hendi staðlaðar fyrirspurnir þvert á borgina sem mættu þörfum um yfirsýn á innkaup Aðalsjóðs. Innri endurskoðun lét því útbúa nokkrar fyrirspurnir²⁰ í Agresso þvert á stofnanir Aðalsjóðs með aðstoð Agresso-sérfræðings borgarinnar²¹. Fyrirspurnirnar byggja annars vegar á flokkun lykla í innkaupaflokka og hins vegar á ákveðinni flokkun birgja. Vinna þarf áfram að þróun þessara fyrirspurnartóla og nýta þau í greiningarvinnu Innkaupaskrifstofu. Mikilvægt er einnig að finna leiðir til þess að merkja viðskipti skv. rammasamningum í fjárhagsbókhaldi til þess að auðvelda greiningarvinnu og upplýsingagjöf varðandi innkaupamál. Nánar verður vikið að þessum þætti í kafla 4.4.2 sem fjallar um niðurstöður úrtakskönnunar.

²⁰ Sjá lista yfir fyrirspurnir í viðauka II.

²¹ Snorri Snorrason útbjó fyrirspurnir, skv. þarfagreiningu IE.

4 GREINING Á INNRA EFTIRLITI

4.1 Eftirlitshlutverk Innkaupaskrifstofu: Núverandi staða

Eftirfarandi greining byggir á viðtölum²² við stjórnendur og starfsmenn Innkaupaskrifstofu svo og svörum við skriflegri fyrirspurn þar sem spurt var um ýmis atriði varðandi eftirlitsumhverfi, mat á áhættu, eftirlitsaðgerðir, upplýsingar og samskipti og stjórnendaeftirlit. Jafnframt er byggt á viðtölum við innkaupafólk²³ fagsviða.

4.1.1 Eftirlitsumhverfi

Innkaupaskrifstofa vinnur með ýmsum hætti að innra eftirliti með innkaupum þó að hún hafi ekki enn sett sér skrifleg viðmið um hvernig eftirlitsskyldunni skuli sinnt. Hlutverk skrifstofunnar í innleiðingu innra eftirlits með innkaupum sviða hefur ekki verið nægilega skýrt mótað, sbr. niðurstöður áhættumats (kafla 4.2, 3. og 5. liður). Enn fremur er ábyrgð ekki alltaf skýr á innkaupum og heimildum til að skuldbinda borgina gagnvart seljendum vöru og þjónustu. Í viðtölum bæði við starfsmenn skrifstofunnar og starfsmenn úti á sviðum kom fram að upplifun manna er nokkuð ólík á því hvert umboð starfsmanna skrifstofunnar er til þess að skipta sér af því með hvaða hætti sviðin framkvæma sín innkaup og/eða hafa eftirlit með þeim. Stjórnendur skrifstofunnar telja sig eiga erfitt með eftirfylgni gagnvart sviðunum. Í kafla 4.3 verður vikið nánar að hlutverki og ábyrgð Innkaupaskrifstofu skv. innkaupareglum og samþykktum innkauparáðs.

Skrifstofan hefur sett sér ýmis stór markmið og hefur ákveðna sýn varðandi umbætur í innkaupamálum, en þau markmið eru ekki nægilega sýnileg og þeim mætti fylgja betur eftir með mælingum sem settar væru fram annaðhvort í starfsáætlun eða á innri vef. Þó er fylgst með fjölda miðlægra / rammamálanna og viðhorfskannanir eru gerðar reglulega hjá starfsmönnum varðandi þjónustu skrifstofunnar. Þrátt fyrir það virðast markmið ekki nægilega sýnileg fyrir innkaupafólk. Í viðtölum við innkaupafólk kom fram að hinn almenni innkaupamaður veit lítið um markmið og starfsemi Innkaupaskrifstofu og þá þjónustu sem hún býður varðandi ráðgjöf við innkaup. Hið jákvæða er þó að fólk virtist almennt vel upplýst um hvar upplýsinga væri að leita varðandi gildandi miðlæga / rammamálanna og að þeim bæri að beina innkaupum sínum í þann farveg að versla sem allra mest hjá aðilum sem samið hefur verið við.²⁴

Almennt virðast menn mjög meðvitaðir um að fara vel með þá fjármuni sem þeim er treyst fyrir og fara með gát í samskiptum við birgja. Nýlega voru samþykktar siðareglur starfsmanna. Þær skiptast í nokkrar greinar þar sem m.a. er fjallað um almennar starfsskyldur, hæfni, hagsmunaárekstra, gjafir og fríðindi og val og ráðningar. Ekki eru til sambærilegar reglur fyrir birgja sem þó væri ástæða til að setja og tíðkast víða, m.a. hjá Bretum.

²² Sjá form spurningalista í viðauka VI.

²³ Ekki er til nein skilgreining á því hverjir teljast til þessa hóp, en hér er vísað til viðmælenda IE sem sinna innkaupum fyrir fagsvið og fjármálastjóra viðkomandi sviða.

²⁴ Sjá einnig umfjöllun í kafla 4.4.3 og í viðauka V.

4.1.2 Áhættumat

Stjórnendur Innkaupaskrifstofu telja að markmið starfseminnar séu skýr og vel þekkt hjá þeim starfsmönnum sem koma að innkaupum. Þetta fékkst ekki staðfest í viðtölum við starfsmenn fagsviða heldur þvert á móti og því telst þetta áhættuþáttur.

Fram til þessa hefur ekki verið lagt mat á helstu áhættuþætti sem gætu leitt til þess að markmið starfseminnar náist ekki. Unnið er að bæta úr því með vinnslu áhættumats í tengslum við úttektarvinnu Innri endurskoðunar og fram kemur í umfjöllun í kafla 4.2.

4.1.3 Eftirlitsaðgerðir

Innkaupaskrifstofa vinnur skv. innkaupareglum borgarinnar og starfar með innkauparáði sem á að hafa eftirlit með framkvæmd fagsviða og skrifstofa á innkaupum. Reglulega eru lögð fyrir ráðið yfirlit um innkaup sviðanna skv. 3 mgr. 27 gr. innkaupareglan, en þær upplýsingar segja takmarkaða sögu.

Helstu verkferla vegna útboðs- og innkaupamála er að finna á innra vef Innkaupaskrifstofu. Þessir verkferlar lýsa innkaupaaðferðum skv. innkaupareglum. Stærstur hluti innkaupa fer fram utan ramma innkaupareglna þar sem þau innkaup eru utan miðlægra/ramma- eða afsláttarsamninga. Um slík innkaup eru ekki til neinar skriflegar leiðbeiningar eða verkferlar og úr því þarf að bæta, sjá nánari umfjöllun um þetta síðar.

Starfslýsingar liggja fyrir hjá Innkaupaskrifstofu sem tilgreina ábyrgð hvers og eins starfsmanns gagnvart yfirmanni. Hann ber svo ábyrgð á því að starfsmaður ræki skyldur sínar skv. starfslýsingu.

Þarfir Innkaupaskrifstofu varðandi skráningu innkaupa í fjárhagsbókhaldi hafa ekki verið kortlagðar en mikil þörf er á því. Skráning í bókhaldi tekur því ekki mið af þörfum IKS. Þetta gerir það að verkum að erfitt reynist að fá yfirsýn yfir innkaup skv. samningum og gerir alla greiningarvinnu erfiða. Skoða þarf upplýsingar í fjárhagsbókhaldi í smáatriðum varðandi birgja, bókhaldslykla og texta til þess að nálgast upplýsingar t.d. varðandi veltu miðlægra samninga. Slíkar upplýsingar ætti að vera mögulegt að fá með einfaldri fyrirspurn. Brýnt er að ráða bót á þessu.

4.1.4 Upplýsingar og samskipti

Innri vefur hefur verið í þróun. Ýmsar upplýsingar um innkaupamál eru aðgengilegar á innra vef Innkaupaskrifstofu fyrir þá starfsmenn sem hafa aðgang að tölvu. Þar er að finna upplýsingar um samninga, lög og reglur um útboð, upplýsingar um ráðgjöf og fræðslu sem er í boði auk nýjustu upplýsinga um samninga og verð. Einnig hefur Innkaupaskrifstofa farið í heimsóknir til sviðanna og leiðbeint um framkvæmd innkaupa. Í samtölum við starfsmenn sviða kom í ljós almenn ánægja með samskipti við starfsmenn Innkaupaskrifstofu.

Samskipti fara talsvert fram með tölvupósti. Innkaupaskrifstofa sendir upplýsingar um nýja samninga og endurnýjun samninga í tölvupósti á ákveðinn hóp innkaupafólks. Æskilegt væri að hægt væri að skoða eldri tilkynningar á vefsíðunni þar sem þær væru flokkaðar eftir efni. Innkaupafólk talar um að margir tölvupóstar berist bæði frá Innkaupaskrifstofu og birgjum sem sendi tilboð vikunnar/mánaðarins. Einn innkaupaaðili taldi erfitt að hafa yfirsýn yfir vörur frá öllum birgjum. Annar nefndi að æskilegt væri að einhver einn aðili færi í gegnum

Öll tilboðin og sameinaði í einn tölvupóst sem væri svo sendur innkaupafólki. Þörf virðist vera á því að sýna betur samanburð á valkostum til að flýta fyrir innkaupafólki. Nefnt var að mjög mikið magn af upplýsingum sé á vefnum og tímafrekt að leita í þeim; fara þurfi í gegnum ansi marga tengla (e. linka) til að komast að réttu upplýsingunum. Ýmsir töluðu um að samningar mættu vera þrengri og ná utan um þær vörur sem mest væri keypt af. Í raun væri verið að kaupa tiltölulega fá vörunúmer, en rammamarkaðir væru oft mjög víðir. Sumir búa til sína eigin vörulista yfir það sem oftast er pantað. Svo virðist sem þeir sem eru í reglulegum innkaupum nýti sér vefinn að jafnaði vikulega eða oftar. Stjórnendur skoða vefinn síður.

Fáir viðmælenda könnuðust við að hafa fengið ábendingar frá Innkaupaskrifstofu eða öðrum aðilum um það sem betur mætti fara í innkaupum sviða. Nýlega var tekin upp skráning kvartana sem berast Innkaupaskrifstofu og verið er að móta verklag um slíkt.

Fræðsla. Aðspurðir um fræðslu í tengslum við innkaup lýstu nokkrir viðmælenda eftir sérstakri fræðslu fyrir matráða auk þess að til væri fræðsluefni með grundvallarupplýsingum fyrir nýja starfsmenn. Einnig væri gott að hafa gátlista til að styðjast við. Kallað er eftir vettvangi fyrir innkaupafólk til að hittast og meira samráði innkaupafólks. Um helmingur viðmælenda sögðust aldrei hafa fengið leiðbeiningar um bestu aðferðir við innkaup.

Rétt er að geta þess að fræðsla hefur verið aukin verulega undanfarin ár, m.a. var sérstakt átak gert til innkaupafræðslu yfirmanna mótuneytanna. Á árinu 2009 voru haldnir 180 fræðslufundir á vegum Innkaupaskrifstofu. Ekki er þó til fræðsluefni eða skriflegar leiðbeiningar um innkaup ef undanskilið er það efni sem finna má í glærukynningum Innkaupaskrifstofu. Til eru skriflegar skilgreiningar á helstu hugtökum varðandi útboð og innkaupaaðferðir og einn bæklingur (fjórblöðungur) með netföngum starfsfólks og upplýsingum um hvernig megi nálgast efni á vefsíðu skrifstofunnar.

Innkaupaskrifstofa hefur boðið sérstaka fræðslu/námskeið fyrir stjórnendur sem hefur ekki verið nægilega vel nýtt af stjórnendunum. Samskipti stjórnenda við Innkaupaskrifstofu eru aðallega í tengslum við undirbúning útboða eða verðkannanir. Fjármálastjórar sviða hafa bent á að halda þurfi betur utan um gildistíma rammamarkaða og að gæta þurfti betur að endurnýjun þeirra áður en þeir renna út²⁵. Standa megi betur að undirbúningi og gerð stórra samninga og byrja fyrr að undirbúa í samráði við sviðin. Einnig þyrfti að bæta verklag í tengslum við tilkynningar til sviða þegar fyrirtæki skiptir um kennitölu og viðbrögð þar að lútandi. Kynna mætti betur tilgang miðlægra/rammamarkaða sem og nýja samninga.

4.1.5 Stjórnendaeftirlit (vöktun)

Lögð eru fram innkaupayfirlit sviða yfir tilgreindum fjárhæðum sbr. 3. mgr. 27. gr. innkaupareglna fyrir innkauparáð. Haldin er skrá yfir öll verk í svonefndri opnunardagbók hjá Innkaupaskrifstofu þar sem öll útboð, verðkannanir og fyrirspurnir eru skráðar. Ekki er hins vegar haldin formleg skrá yfir önnur erindi sem berast skrifstofunni. Haft er eftirlit með miðlægum/rammamarkaðum, eins og nánar verður fjallað um. Útbúa þyrfti staðlaðar skýrslur um innkaup

²⁵ Þetta sýndi sig við vinnslu úrtakskannana.

borgarinnar, svo að hægt sé að bera saman innkaup sviða og skoða innkaupapróun yfir ákveðinn tíma.

Starfsmenn Innkaupaskrifstofu fylgjast með innkaupum sviða með ýmsum hætti, m.a. eru skoðaðir reikningar í fjárhagsupplýsingakerfi Agresso. Reynt er að fylgjast með því um hvers konar innkaup er að ræða og hvort verið sé að skipta við rétta birgja. Undanfarið ár hefur verið lögð áhersla á eftirlit með birgjum. Starfsmenn skipta með sér verkum og fylgir hver starfsmaður eftir og hefur eftirlit með þeim samningum sem hann gerir. Þar sem ekki er hægt að fá upplýsingar um viðskipti niður á vörunúmer skv. miðlægum/rammasamningum úr fjárhagsupplýsingakerfinu hefur verið leitað annarra leiða.

Verðlistaeftirlit og verðlagseftirlit: Starfsmenn Innkaupaskrifstofu hafa verið í þróunarvinnu hvað varðar þetta eftirlit. Fenginn er hreyfingalisti frá birgja, þar sem fram kemur vörunúmer, heiti vöru, magn, einingarverð, heildarverð o.fl. fyrir hvern mánuð fyrir sig. Verðlagsgrundvöllur skv. samningi sem er til skoðunar er uppreiknaður. Síðan eru þessar upplýsingar bornar saman við upplýsingar úr gildandi verðlista og athugasemdir gerðar með tölvupósti til birgja ef tilefni er til.

Verðlistaeftirlit felur í sér að:

- Gæta þarf þess að verðlistar birgja í rammamningum séu í samræmi við verðlagsgrundvöll.
- Yfirfara þarf verðlista sem fylgdu með í tilboðum og bera þá saman við verðlista sem berast í samræmi við tíðni sem gefin er upp í verðlagsgrundvelli.
- Reikna þarf út leyfilega hækkun/lækkun og yfirfara öll vörunúmer og að verð sé innan ramma verðlagsákvæða.

Tilgangur verðlistaeftirlits er að tryggja að verðlistar sem birtast inn á innri vef Reykjavíkurborgar séu réttir. Einnig auðveldar það innkaupafólki Reykjavíkurborgar að fylgjast með lægsta verði og að bera saman verð og birgja. Þetta er mjög mikilvæg vinna í því umhverfi örra verðhækkana sem nú er.

Verðlagseftirlit: Teknar hafa verið stikkprufur af birgjum til að skoða hvort þeir fari að verðlagsákvæðum samninga við útgáfu reikninga til borgarinnar. Haft er samband við birgja ef vart verður við misræmi í verðum á reikningum og í verðlista og gerð athugasemd og því fylgt eftir að verð sé leiðrétt. Fyrir tilstuðlan þessa eftirlits hefur Innkaupaskrifstofa í nokkrum tilfellum fengið endurgreiddan mismun á verðlistum og verðum sem innkaupaaðilar voru rukkaðir eftir. Að mati Innri endurskoðunar er mikilvægt að þróa þetta eftirlit enn frekar og formfesta sérstakt verklag til að tryggja m.a. jafnræði í málsmeðferð gagnvart birgjum.

Tilgangur verðlagseftirlits er að sjá til þess að verðhækkarnir séu ekki umfram heimildir skv. samningi. Verðlistar eiga að skila sér til Innkaupaskrifstofu skv. ákvæðum samninga. Geri þeir það ekki gilda þau verð sem síðast voru tilkynnt og samþykkt. Eftirlitið stuðlar þannig að því að byggja upp aukna virðingu birgja fyrir gerðum samningum við Reykjavíkurborg sem er afar jákvætt. Í dag nær þetta eftirlit einungis til hluta miðlægra/rammasamninga en þyrfti að ná til sem flestra samninga.

Samantekt

Stefnu og hlutverk Innkaupaskrifstofu þarf að skilgreina með skýrari hætti gagnvart fagsviðum Reykjavíkurborgar. Sérstaklega þarf að skilgreina framsal valds og umboðs borgarstjórnar/borgarráðs til IKS gagnvart sviðum. Af viðtölum má ráða að ólíkur skilningur ríkir meðal stjórnenda Innkaupaskrifstofu og sviða á gildandi reglum er snúa að umboði varðandi framkvæmd innkaupa og hvernig halda skuli uppi eftirliti með innkaupum.

Sem fyrr segir er ábyrgð Innkaupaskrifstofu og annarra stöðeininga við uppbyggingu á innra eftirliti tvíþætt; annars vegar að annast innra eftirlit gagnvart eigin starfsemi og hins vegar að skilgreina og aðstoða við að innleiða og hafa eftirlit með þeim ferlum sem skrifstofan eða viðkomandi starfseining ber ábyrgð á²⁶ Innkaupaskrifstofa ber þannig ábyrgð á uppbyggingu, innleiðingu, virkni, viðhaldi og skjölun innra eftirlits á sviði innkaupa.

Til þess að Innkaupaskrifstofa geti útfært eftirlitshlutverk sitt enn betur þurfa árangursvæntingar að vera skýrar svo og umboð skrifstofunnar. Einnig þarf að liggja fyrir nánari útfærsla á innkaupastefnu og innkaupareglum sem skrifstofan byggir vinnu sína á. Innkaupaskrifstofa þarf að hafa heildaryfirsýn og upplýsa borgarstjóra formlega um uppbyggingu/fyrirkomulag samtímaeftirlits gagnvart þeim ferlum sem skrifstofan ber ábyrgð á og hvernig staðið er að vöktun þeirra.

Undanfarið ár hefur verið lögð áhersla á aukna fræðslu til innkaupafólks, bæði með heimsóknnum til sviða, fyrirlestum og námskeiðum. Þetta hefur skilað sér í aukinni vitund um mikilvægi þess að kaupa af birgjum sem gerðir hafa verið miðlægir/rammasamningar við. Einnig hefur verið í þróun verðlagseftirlit með samningum sem miðar að því að veita birgjum aukið aðhald. Mikilvægt er að þróa slíkt eftirlit áfram og að það nái til sem flestra samninga en skrá þyrfti verkferil um þetta eftirlit.

4.2 Áhættumat

Hér eru settar fram niðurstöður sem byggja á sjálfsmati starfsmanna IKS. Vinna við gerð áhættumats stóð yfir í um tvo mánuði. Í því fólst greining á þeim þáttum sem geta ógnað árangursmarkmiðum í rekstri, áreiðanleika upplýsinga og fylgni við lög og reglur um innkaup. Markmiðið var að greina veikleika í verklagi og lykileftirlitsþáttum. Gerð áhættumats styður þannig við innra eftirlit og eykur líkur á því að sett markmið viðkomandi starfsemi náist.

Greindir voru áhættuþættir, þ.e. hvað gæti gerst og hvernig, og í framhaldi af því voru umbótaverkefni skilgreind. Haldnir voru fimm fundir með hópi starfsmanna, þar sem mögulegir áhættuþættir voru ræddir og metnir. Einnig fór fram úrvinnsla milli funda. Starfsmenn Innkaupaskrifstofu eru að tileinka sér vinnulag áhættustjórnunar í störfum sínum í þeim tilgangi að nýta það við þróun á verklagi innan skrifstofunnar. Út úr vinnu við áhættumat voru skilgreind 22 umbótaverkefni og þegar er hafin vinna að nokkrum þeirra. Hér að neðan er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum úr vinnu við gerð áhættumatsins. Umfang umbótaverkefna er mismikið og sum þeirra kalla á samstarf við aðrar starfseiningar borgarinnar.

Hér verður gerð grein fyrir viðfangsefnum helstu umbótaverkefna sbr. töfluyfirlit yfir öll umbótaverkefni í viðauka IV. Fjallað er sameiginlega um eðlistengd umbótaverkefni, en lesendum til glöggvunar er vísað í númer þeirra í fyrrgreindri töflu.

Helstu umbótaverkefni:

1. **Skerpa á innkaupastefnu²⁷ [1].** Marka þarf með skýrum hætti framtíðarsýn borgarinnar varðandi innkaup og þau markmið sem leggja á áherslu á, rök fyrir þeim ásamt aðgerðaáætlun til að ná viðkomandi markmiðum. Framtíðarsýnin verður að byggja á hinni pólitísku stefnu sem

²⁶ Fagsvið og skrifstofur bera ábyrgð á fjármálastjórnun innan síns ábyrgðarsviðs, þ.e. í samræmi við samþykktu fjárhagsáætlun. Fjármálaskrifstofa hefur eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunar, þ.e. hvort fjármunum sé varið í samræmi við samþykktu fjárhagsáætlun.

²⁷ Sjá meðfylgjandi áhættumatsskrá.



birtist í innkaupastefnunni og lýsa langtímamarkmiðum varðandi innkaup. Markmiðin þurfa að snúa að meginatriðum í framtíðarsýnni, t.d. varðandi stýringu og skipulag innkaupa, nýtingu rafrænna innkaupaaðferða og aukna sérhæfingu. Þessi markmið þurfa að njóta óskoraðs stuðnings kjörinna fulltrúa. Ekki er sameiginlegur skilningur innan borgarkerfis á áherslum innkaupastefnu og umboði Innkaupaskrifstofu til að framfylgja innkaupareglum og innkaupastefnu. Kynna þarf nýjar áherslur fyrir starfsmönnum borgarinnar.

2. **Bætt skipulag innkaupa [2,3,4,5].** Mikilvægt er að skipulag stjórnsýslunnar endurspegli það sem fram kemur í framtíðarsýn og stefnu. Velta þarf fyrir sér hvort einstökum innkaupaverkefnum sé betur komið undir miðlægri umsjón fremur en hjá innkaupafólki sviða. Meta þarf hvenær eða við hvaða aðstæður Innkaupaskrifstofa hefur heimild til að gefa sviðum fyrirmæli þar sem hún sjái um að gæta hagsmuna heildarinnar. Meta þarf möguleika á meiri stýringu á framkvæmd innkaupa í samstarfi við Fjármálaskrifstofu borgarinnar m.a. um notkun innkaupakorta og hvaða verklag eigi að viðhafa um almenn innkaup sem ekki falla undir innkaupareglur. Auka þarf áherslu á samræmd innkaup sem leiða til betri afsláttarkjara og þar með sparnaðar fyrir borgina. Í þessu sambandi þarf m.a. að skoða kosti og galla þess að fækka þeim aðilum sem sjá um innkaup og vinna að meiri sérhæfingu og fagmennsku í innkaupum með fræðslu. Innleiða þarf hugmyndafræði um stefnumiðaða stjórnun innkaupa²⁸ á markvissan hátt.
3. **Verkaskipting og samningsstjórnun [6,7,8,12,13,17].** Setja þarf fram verklagsreglur um samningsstjórnun hjá Reykjavíkurborg. Í samningsstjórnun felst að skipa ábyrgðaraðila að öllum samningum²⁹ sem bæri ábyrgð á eftirliti með því að birgjar fari að gerðum samningum. Jafnframt vísar samningsstjórnun til þess að fylgst sé með því að innkaupafólk beini viðskiptum til þeirra birgja sem samið er við. Setja þarf fram með skýrum hætti hvert sé annars vegar ábyrgðarsvið Innkaupaskrifstofu og hins vegar sviða hvað varðar eftirlit með samningum. Markmiðið er að greina vandamál snemma og leysa úr þeim með samstarfi hagsmunaaðila. Samhliða þessu þarf að útfæra skýrar og vel kynnar vinnureglur fyrir birgja (e. "Code of Conduct")³⁰ þar sem m.a. komi fram hvaða viðurlög eru við því að brjóta settar reglur. Viðhalda þarf góðu samstarfi við birgja og tryggja að reikningar frá þeim séu í samræmi við samninga og útgefin viðmið um greiðslutilhögun. Þróa þarf áfram innra eftirlit með samningum og verðlagseftirlit. Setja þarf kvartanir í vel skilgreindan feril, en í kvörtunum felast oft verðmætar upplýsingar um tækifæri til úrbóta. Vinna þarf áfram að þróun á innri vef sem upplýsinga- og fræðsluverkfæris fyrir innkaupafólk. Jafnframt þarf að nýta ytri vef til upplýsingagjafar og samskipta við birgja.
4. **Viðbrögð við mögulegu misferli [16]** Móta þarf verklag í samstarfi við fjármálastjóra sviða og FMS um viðbrögð við mögulegu misferli og hvernig starfsmenn eigi að bregðast við óeðlilegum tilboðum frá birgjum. Mikill fjöldi fólks sinnir innkaupum og hefur samskipti við birgja, sem

²⁸ Í þessu hugtaki felst að fyrirtæki eða sveitarfélög setji sér langtímamarkmið varðandi innkaup og tilgreini hvaða leiðir eigi að fara til þess að ná þeim. Innleiðing stefnumiðaðra innkaupa gerir kröfu um að stjórnendur ólíkra starfseininga innan borgarinnar vinni saman að því að beina innkaupum í þann farveg sem telst hagstæðastur fyrir borgina í heild.

²⁹ Miðlægir/rammasamningar og afsláttarsamningar.

³⁰ Í Bretlandi og Bandaríkjunum og víðar tíðkast að vísa til vinnureglna fyrir birgja sem kveða á um helstu skyldur þeirra og viðurlög við brotum.



skapar ákveðna hættu á misferli. Því þyrftu mörk og viðmið að vera skýr. Setja þarf viðmið af hálfu Reykjavíkurborgar um hvað megi þiggja af birgjum og hvað falli undir eðlilegt viðskiptasamband.

5. Verkaskipting IKS og sviða/miðlægra skrifstofa [12,3]

Verkaskiptingu milli sviða og Innkaupaskrifstofu þarf að skilgreina enn betur en nú er gert í innkaupareglum. Hætta er á því að verkefni, t.d. varðandi eftirlit, falli niður eða fái ekki nægan forgang þegar verkaskipting er ekki skýr. Vinna þarf að gerð gæðahandbókar IKS þar sem fram kemur hvaða þjónustu IKS veitir og hverjar skyldur sviðanna eru varðandi framkvæmd innkaupa. Einnig þarf að huga að snertiflötum IKS og borgarlögmans. Ákveðin skörun er einnig við verksvið Fjármálaskrifstofu sem hefur ákveðnu hlutverki að gegna varðandi áætlanagerð og í reikninga- og greiðsluferlinu. Sameina þarf á einn aðgengilegan stað lýsingu á ferlum og verklagsreglum varðandi innkaup, t.d. upplýsingar um innkaupakort, beiðnir og reglur varðandi afgreiðslu reikninga til birgja. Virkja má innri vef IKS betur til samskipta og upplýsingagjafar.

6. Efla gæðaeftirlit með útboðsmálum [9,17,20].

Vinna þarf markvisst að gæðamálum innan IKS, bæði hvað varðar innra verklag og leiðbeinandi verklag fyrir innkaupafólk. Útbúa þarf gátlista fyrir þarfagreiningu og kostnaðargreiningu vegna hluta II í útboðslýsingu og skilgreina hvaða gögn þurfa að liggja fyrir í hverju tilviki. Einnig þarf að skilgreina aðkomu borgarlögmans að yfirlestri útboðsgagna. Koma þarf á gæðaeftirliti með útboðsgögnum þannig að tryggt sé að þau uppfylli lög og reglur, t.d. flæðirit, gátlistar og skilamat. Stöðva þarf gögn sem ekki uppfylla settar kröfur. Mæta þarf kröfum nýrra Evróputilskipana. Útfæra þarf gæðaeftirlit í samstarfi við sviðin. Mismunandi samningsform eru í notkun og því ætti að nota staðlaða samninga þar sem því verður við komið og skilgreina eftir flækjustigi samninga hvenær þörf sé á aðkomu annarra miðlægra skrifstofa (FMS, borgarlögmans og borgarhagfræðings).

7. Innkaupaáætlanir [10,] Skortur er á yfirsýn og erfitt að áætla umfang

innkaupa fram í tímann og meta hagkvæmni innkaupaleiða. Sviðin hafa ekki séð sér fært að vinna innkaupaáætlanir þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir því í forsendum fjárhagsáætlunar. Þróa þarf samræmdar forsendur og leiðir til að áætla innkaup sem hluta af fjárhagsáætlunarferlinu í samvinnu við FMS og sviðin. Leita þarf leiða í samvinnu við Borgarbókhald til þess að gera bókanir sviða einsleitari sem eykur gæði þeirra upplýsinga sem fást úr fjárhagsbókhaldi. Meta þarf hvaða raunhæfu upplýsingar má fá úr fjárhagsbókhaldi og hvaða upplýsinga þarf að afla með öðrum hætti.

8. Aukin hagkvæmni í innkaupum [14].

Ákvarðanir um innkaup eru á hendi fjölmargra aðila og ekki hefur verið unnið nægilega markvisst að því að koma innkaupum í miðlægan farveg þar sem við á og þjónar hagsmunum heildarinnar. Halda þarf áfram þróun á aðferðum við innkaupagreiningu hjá Reykjavíkurborg og beita innkaupagreiningu til að varpa ljósi á hagræðingarmöguleika í innkaupum og koma með tillögur til úrbóta. Skoða þarf sérstaklega nýtingu innkaupasamninga og betri nýtingu upplýsingatækni.

9. Mæling á árangri [10,11]

Skilgreina þarf árangursmarkmið fyrir Innkaupaskrifstofu sem og borgina í heild og fylgja þeim eftir með skilgreindum mælikvörðum sem gerðir eru sýnilegir í starfsáætlun. Erfitt hefur reynst að finna heppilega mælikvarða. Skilgreina þarf hvaða



upplýsingar þurfa að liggja fyrir m.t.t. þarfa stjórnenda, borgarstjóra og borgarráðs. Þróa þarf staðlaðar skýrslur í Agresso og skilgreina lykiltölur fyrir innkaup sem leggja má fyrir stjórnendur með reglubundum hætti. Samræmd notkun upplýsingakerfis er forsenda þess að stjórnendur fái áreiðanlegar samanburðarhæfar upplýsingar um innkaup. Tryggja þarf gott aðgengi að slíkum skýrslum. Þróunarvinna er í gangi.

- 10. Aukin nýting upplýsingatækni [15].** Stefnt er að aukinni áherslu á rafrænar lausnir til að auka skilvirkni innkaupa. Einnig þarf að vinna að meiri stöðlun innkaupa en nú er. Markmið sem snúa að rafrænum innkaupum þurfa að gera sýnileg sem og þær aðgerðir sem áætlaðar eru á þeim vettvangi. Unnið er að því að koma á *rafrænu markaðstorgi*, einu tilraunaverkefni er lokið og annað að fara af stað. Einnig er stefnt að innleiðingu rafræns pantanakerfis og rafrænna reikninga. Allt stuðlar þetta að markvissari innkaupum og einfaldar eftirlit með reikningum og samþykkt þeirra, þar sem samþykkt yfirmanns á innkaupum fæst fyrir fram, fari pöntun í gegnum rafrænt innkaupakerfi. Þróunarverkefni fela ávallt í sér ákveðna áhættu. Mikilvægt er að gera slík verkefni sýnileg og ákvarðanir um með hvaða hætti verður í þau ráðist.
- 11. Gæðahandbók [22,9,12,13,17,18,19,20]** er á vinnslustigi hjá Innkaupaskrifstofu. Þar er tækifæri til að safna öllum verkferlum á einn stað ásamt flæðiritum þar sem fram kemur skilgreindur ferill ákvarðana og ábyrgðar til frekari skýringar. Gæðahandbók er stuðningstæki við rétta framkvæmd innkaupa og eflir innra eftirlit. Mjög mikilvægt er að gefa slíkri vinnu rými í því flókna starfsumhverfi sem IKS hrærist í. Áhættumatið er góður grunnur að byggja á við útfærslu gæðahandbókar, þar sem í því felst mat á þeim áhættuþáttum sem geta komið í veg fyrir að starfsemin nái markmiðum sínum. Stigagjöf sýnir mat þátttakenda á því hvar áhættan er mest og ætti því að vera tæki til forgangsroðunar þeim umbótaverkefnum sem ráðast þarf í. Við vinnslu umbótaverkefna er mikilvægt að skjalfesta verklag og verkferla tengdum úrbótum og gera þá aðgengilega t.d. í gæðahandbók sem vista mætti á innra neti.
- 12. Innra starf og samskipti IKS [21]** Huga þarf að meiri formfestu þegar við á. Haldnir séu reglulegir starfsmannafundir, ritaðar fundargerðir og ákvarðanir skráðar. Yfirfara þarf starfslýsingar og verksvið starfsmanna og tengja við markmið og árangursmælingar skrifstofunnar. Mikilvægt er að verkaskipting starfsmanna sé skýr og halda þarf áfram þekkingaruppbyggingu starfsmanna með hliðsjón af bestu framkvæmd erlendis. Vinna þarf að því að þróa samhenta innkaupamenningu m.a. mætti stofna samtök innkaupafólks og beina ákveðinni fræðslu að þeim hópi.

Eftirfylgni

Eins og áður segir lýkur vinnu við áhættumat með umbótaverkefnum en þau felast í því að skilgreind eru nauðsynleg viðbrögð við megináhættuþáttum í rekstri. Með umbótaverkefnunum er tekið á ofangreindum niðurstöðum. Ábyrgðarmenn fyrir hverju umbótaverkefni fyrir sig eru skilgreindir og hlutverk þeirra er að halda utan um verkefnið og vera drifkraftur í framgangi vinnu við það. Innri endurskoðun mun fylgja eftir framgangi ofangreindra umbótaverkefna haustið 2010.

4.3 Stefna og framtíðarsýn

Eins og ljóst er af yfirliti áhættupátta lúta margir þeirra að stefnumótun og því þyrfti að útfæra stefnu á skýran hátt.

Til þess að ná árangri í stjórnun innkaupa er nauðsynlegt að hafa skýr markmið og afmarka leiðir til að ná þeim. Undanfarin ár hefur í vaxandi mæli verið litið á innkaup og stjórnun þeirra sem einn af lykilþáttum í að ná góðum árangri í rekstri sveitarfélaga. Í þessari samantekt er stuðst við efni frá sveitarfélögum nágrannaþjóða okkar, þ.e. Dönüm og Bretum, sem hafa undanfarin 5–7 ár unnið að endurbótum á aðferðum við stjórnun innkaupa með sérstakri áherslu á stefnumótun. Segja má að rauði þráðurinn í allri umfjöllun og reynslusögum um stjórnun innkaupa sé sá að *skýrt umboð til þess að vinna að umbótum sé mikilvægasti þáttur þess að árangur náist*. Um það vitnar m.a. reynsla nágrannaþjóða okkar.

Meginstefnu má skilgreina sem vegvísi stofnunar til lengri tíma varðandi starfssvið og þróun stefnu miðað við árangur í síbreytilegu umhverfi.

Meginstefna pólitískt kjörinna fulltrúa Reykjavíkurborgar varðandi innkaup birtist í innkaupastefnu borgarinnar. Þar er kveðið á um;

1. Að fylgni við ákvæði laga og reglna er varða innkaup sé fylgt í hvívetna við innkaup Reykjavíkurborgar.
2. Að gætt sé jafnræðis þeirra sem viðskipti eiga við Reykjavíkurborg.
3. Innkaupareglur og innkaupaaðferðir séu skýrar og gagnsæjar.
4. Að stuðla að samkeppni á markaði varðandi sölu á vörum, verkum og þjónustu til Reykjavíkurborgar.
5. Að beitt sé markvissum og skipulögðum vinnubrögðum við innkaup og að með þeim sé stuðlað að hagkvæmni í rekstri og framkvæmdum Reykjavíkurborgar.
6. Að við innkaup sé útboðum beitt að svo miklu leyti og unnt er og/eða hagkvæmt þykir og að hlutur útboða í innkaupum Reykjavíkurborgar aukist.
7. Að samræma innkaup fyrir einstakar stofnanir og fyrirtæki Reykjavíkurborgar að því leyti sem hagkvæmt þykir.
8. Að við innkaup sé tekið tillit til gæða- og umhverfissjónarmiða auk kostnaðar.
9. Að ábyrgð á að innkaup séu í samræmi við reglur Reykjavíkurborgar sé á hendi viðkomandi sviðsstjóra.
10. Að beita sér fyrir því að fyrirtæki í meirihlutaeigu Reykjavíkurborgar gæti þeirra sjónarmiða sem felast í innkaupastefnu og innkaupareglum Reykjavíkurborgar.

Í innkaupareglum og samþykktum innkauparáðs er nánar kveðið á um tilgang stefnunnar og þær almennu forsendur sem leggja á til grundvallar við framkvæmd innkaupa borgarinnar. Kveðið er á um meginhlutverk, ábyrgð og skyldur aðila stjórnsýslunnar og settar fram almennar leiðbeiningar um framkvæmd.

4.3.1 Hlutverk og ábyrgð

Samkvæmt 6. gr. innkaupareglna (5. gr. í drögum að endurskoðuðum reglum) bera fagsviðin ábyrgð á að haga innkaupum sínum skv. innkaupastefnu og gildandi innkaupareglum. Innkaupaskrifstofa ber hins vegar ábyrgð á **ráðgjöf** við innkaup, samræmingu og stöðlun almennra útboðslýsinga og á **almennu eftirliti** með fylgni við reglur (f.h. innkauparáðs). Skv. 5 gr. í drögum endurskoðaðra reglna er kveðið á um að IKS hafi yfirumsjón með innkaupum Reykjavíkurborgar

en þetta kom ekki fram með jafn skýrum hætti í eldri reglum. Jafnframt er kveðið á um í 9. gr. núgildandi reglna að Þjónustu- og rekstrarskrifstofa/ÞOR (Innkaupaskrifstofa) *skuli standa vörð um að hagkvæmni sé gætt í innkaupum Reykjavíkurborgar m.a. með því að samræma innkaup og gera rammamninga þegar um er að ræða vöru og þjónustu sem stofnanir Reykjavíkurborgar hafa almennt not fyrir.*

Hvergi kemur beinlínis fram í innkaupareglum, hvorki í þeim gömlu né nýju, að Innkaupaskrifstofa skuli vera stefnumótandi varðandi innkaup. Hins vegar starfar Innkaupaskrifstofa í umboði borgarstjórnar Reykjavíkurborgar og borgarstjórn skipar fulltrúa í innkauparáð. Í samþykktum fyrir innkauparáð (2. gr.) kemur fram að ráðið skuli móta stefnu í innkaupamálum Reykjavíkurborgar og leggja tillögur þar um fyrir borgarráð. Jafnframt kemur fram í 1. gr. samþykkt að ráðið skuli haga störfum sínum í samræmi við innkaupastefnu og innkaupareglur Reykjavíkurborgar, auk laga um framkvæmd útboða nr. 65/1993 og laga um opinber innkaup nr. 94/2001 eftir því sem við á. Í 6. gr. innkaupareglna kemur fram að ráðið eigi að taka til meðferðar tillögur um nýjungar og breytingar á stefnu í innkaupamálum.

Undirstaða stjórnsýslu Innkaupaskrifstofu eru **innkaupastefnan, innkaupareglurnar og samþykktir innkauparáðs**. Samræmi verður að vera milli þessara þriggja þátta og þeir verða að styðja hver við annan. Eins og fram hefur komið liggja fyrir drög að breyttum innkaupareglum. Skoða þarf samþykktir innkauparáðs í samhengi við innkaupareglurnar og innkaupastefnuna til þess að tryggja samræmi. Innihald samþykktar innkauparáðs og fagsviðanna er fyllilega sambærilegt nema hvað varðar fjármál og starfsáætlun; þannig eru fyrstu níu greinar samþykktar fagráða og Innkauparáðs fullkomlega sambærilegar. Samþykktir innkauparáðs eru takmarkaðri en fagráða að því leyti að ráðið fær ekki fjárhagsramma og ekki er sérstaklega kveðið á um það að leggja skuli starfs- og fjárhagsáætlanir fyrir ráðið. Hins vegar er alveg skýrt að stefnumótun og almennt eftirlit með fylgni við innkaupastefnu og innkaupareglum er á verksviði ráðsins sbr. 2. gr. samþykktar ráðsins. Því er ljóst að allar tillögur um útfærslu á stefnu þarf að leggja fyrir innkauparáð til samþykkis og í framhaldinu fyrir borgarráð.

Að mati IE er mikilvægt að móta skýrari farveg um samstarf innkauparáðs og Innkaupaskrifstofu um útfærslu á stefnu, þar sem hefðbundið samstarf um áherslur, markmiðssetningu og útfærslu á stefnu sem venjulega á sér stað í gegnum starfs- og fjárhagsáætlunavinnuna er ekki fyrir hendi milli þessara aðila.

Það er því ljóst að til þess að Innkaupaskrifstofa geti sem best uppfyllt skilgreint hlutverk³¹ sitt þarf starfsfólk hennar að vinna tillögur að útfærslu hinnar almennt orðuðu innkaupastefnu í nánú samstarfi við kjörna fulltrúa í innkauparáði.

Til þess að hægt sé að hrinda meginstefnunni í framkvæmd þarf að liggja fyrir með skýrum hætti **hverju** menn vilja ná fram í innkaupum borgarinnar og **hvernig**. Enn fremur þarf að vera fyrir hendi sterkt umboð frá kjörnum fulltrúum, sérstaklega borgarstjóra, til þess miðlæga aðila sem á að fylgja eftir stefnunni og í þessu tilfelli er sá aðili Innkaupaskrifstofa.

Sem fyrr segir liggur fyrir ágæt almenn stefna um hverju menn vilja ná fram en móta þyrfti markvissa útfærslu á þeirri stefnu ásamt aðgerðaáætlun um *hvernig* eigi að ná henni fram. *Líta verður svo á að það sé hlutverk Innkaupaskrifstofu að*

³¹ http://innri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-58/115_view-975/. Skrifstofan hefur frumkvæði að stefnumótandi ákvörðunum um innkaupaferli í samvinnu við málaflokka. Skrifstofan leiðir þróunarstarf í innkaupamálum sem lítur að skipulagi innkaupa og einföldun innkaupaferla, sem lækka beinan og óbeinan innkaupakostnað Reykjavíkurborgar.

móta tillögur um slíka aðgerðaáætlun. Lykilatriði til að ná árangri í innkaupum er að góð sátt ríki um framkvæmd þeirra. Þess vegna er afar mikilvægt að sett séu fram miðlæg markmið hjá Innkaupaskrifstofu sem hafa pólitískan stuðning³² auk stuðnings lykilstjórnenda borgarinnar. Þessi markmið og framtíðarsýn þurfa að vera mjög sýnileg og kunn öllum starfsmönnum borgarinnar, sérstaklega þeim sem koma að innkaupum með einhverjum hætti.

4.3.2 Hvað felst í útfærslu á innkaupastefnu?

Útfærsla á innkaupastefnu til a.m.k. 3–5 ára felst í eftirfarandi:

1. Mörkun framtíðarsýnar um hvernig innkaup eigi að styðja við almenn stefnumál borgarinnar.
2. Setja þarf fram áherslur eða meginmarkmið stefnu.
3. Leggja þarf fram aðgerðaáætlun um umbótaverkefni um þróun innkaupaaðferða, verklags og innkaupamenningar.

Þessi verkefni þurfa að byggja á skilgreindum meginmarkmiðum um úrbætur eða gæðavinna í innkaupum. Tilgangur útfærslu er að ná fram markmiðum stefnunnar. Vel útfærð innkaupastefna skapar tækifæri fyrir kjörna fulltrúa til að sýna kjósendum fram á að sveitarfélagið fer vel með skattþeninga borgaranna. Fyrir Innkaupaskrifstofuna myndi þetta þýða skýrara umboð til þess að hrinda umbótahugmyndum í framkvæmd.

Í útfærslu innkaupastefnu þarf að taka afstöðu til mjög margra þátta. Á grundvelli niðurstaðna áhættumatsins ættu áhersluatriði við mótun aðgerðaráætlunar að vera;

- **Stefnumiðuð innkaup³³ — umboð til athafna**
- **Bætt skipulag innkaupa**
- **Aukin nýting á upplýsingatækni**
- **Aukin sérhæfing í innkaupum**

Til þess að ganga í takt í innkaupamálum eins og Innkaupaskrifstofu ber að vinna að þurfa menn í fyrsta lagi að *vita hvert þeir eru að fara* og í öðru lagi *vera sammála um hvert skuli halda*.

Skýrt umboð frá innkauparáði, borgarráði og borgarstjóra er lykilatriði til þess að ná hámarksárangri. Útgjöld Reykjavíkurborgar vegna innkaupa á vöru og þjónustu á ársgrunni eru ríflega sjö milljarðar, eða 23% af heildarútgjöldum Aðalsjóðs³⁴ að frátöldum launakostnaði. Miðað við niðurstöður áhættumats og úttektarinnar í heild liggja þar enn mörg tækifæri til að gera betur.

Taka þarf afstöðu til fyrirkomulags á borð við miðstýringu eða dreifstýringu; þ.e. að hve miklu leyti innkaup eiga að vera miðstýrð og samræmd og að hve miklu leyti þau eiga að vera dreifstýrð og skv. ákvörðun einstakra sviða. *Greina þarf kosti og galla hvors fyrirkomulags fyrir sig og taka afstöðu til valkosta.* Taka þarf tillit til ólíkra sjónarmiða bæði kjörinna fulltrúa og stjórnenda sviða. Það er ekki

³² <http://www.ski.dk>. Kommunalt inkøb, indkøbshåndbog. Skv. SKI, innkaupasamtökum ríkis og sveitarfélaga í Danmörku, er sterkt umboð frá kjörnum fulltrúum lykilatriði til þess að ná árangri í opinberum innkaupum.

³³ Í þessu hugtaki felst að fyrirtæki eða sveitarfélög setji sér langtíamarkmið varðandi innkaup og tilgreini hvaða leiðir eigi að fara til þess að ná þeim. Innleiðing stefnumiðaðra innkaupa gerir kröfu um að stjórnendur mismunandi starfseininga innan borgarinnar vinni saman að því að beina innkaupum í þann farveg sem telst hagstæðastur fyrir borgina í heild. Skv. upplýsingum frá Innkaupaskrifstofu hefur hún frá upphafi starfsemi sinnar unnið að því að koma á stefnumiðuðum innkaupum.

³⁴ Tekið er mið af árinu 2008.

síst mikilvægt af þeim sökum að skapa skýra mynd af því hvar forsvarsmenn borgarinnar vilja staðsetja sig hvað varðar dreifstýringu/miðstýringu innkaupa.

Líta má á útfærslu á innkaupastefnu sem verkefni í sjálfu sér. Fyrsta skrefið í vinnunni væri mögulega að leggja tillögu fyrir innkauparáð þess efnis að Innkaupaskrifstofu væri falið að leggja fram tillögur um nánari útfærslu á þeirri meginstefnu borgarinnar sem birtist í innkaupastefnunni. Útfærslan lúti að framtíðarsýn, meginmarkmiðum og áherslum stefnu og aðgerðaráætlun um framkvæmd.

4.3.3 Framtíðarsýn

Marka þarf með skýrum hætti framtíðarsýn borgarinnar og þau markmið sem leggja skal áherslu á, rök fyrir þeim ásamt aðgerðaáætlun til að ná viðkomandi markmiðum. Framtíðarsýnin verður að byggja á hinni pólitísku stefnu sem birtist í innkaupastefnunni og lýsa langtímamarkmiðum varðandi innkaup. Framtíðarsýnin hefur hvergi verið sett fram með afgerandi hætti en af ýmsum gögnum sem fyrir liggja, s.s. orðsendingum til stjórnenda Reykjavíkurborgar; glærupakka sem er að finna á innra vef sem notaður hefur verið í kynningar fyrir stjórnendur borgarinnar o.fl., má ráða að framtíðarsýn Innkaupaskrifstofu (f.h. borgarinnar) er í anda innrammaðs texta hér að neðan sbr. einnig *leiðarljós* Innkaupaskrifstofu sem er að finna á innri vef sem er „*að finna hagkvæmustu lausnir í innkaupa- og rekstrarmálum hjá Reykjavíkurborg og veita viðskiptavinum góða ráðgjöf og þjónustu*“.

Framtíðarsýn Innkaupaskrifstofu:

Að auka skilvirkni og hagkvæmni innkaupa hjá borginni í heild með bættum innkaupaferlum, samræmdum innkaupum, nýtingu rafrænna innkaupaleiða, samningsstjórnun og aukinni sérhæfingu innkaupafólks.

IKS vill vera trúverðugur og faglegur samstarfsaðili. IKS vill enn fremur vera notandi með mikla gæðavitund sem tekur tillit til umhverfissjónarmiða, siðlega vinnubragða og öryggis neytenda vöru og þjónustu.

Sett hafa verið fram árangursmarkmið³⁵ hjá Innkaupaskrifstofu en þeim þarf þó að fylgja eftir með því að skilgreina mælikvarða þannig að unnt sé að sýna fram á árangur vinnunnar. Dæmi um slík markmið eru samningsstjórnun, þróun á innkaupagreiningartólum, samræmt göngulag borgarinnar í innkaupamálum, allt innkaupaferlið verði rafrænt og vistvæn innkaupaþróun.

Í ljósi þess að ábyrgð innkaupa liggur hjá sviðunum sjálfum er nauðsynlegt að mótuð verði skýr sýn um það með hvaða hætti Innkaupaskrifstofa kemur að innkaupum sviðanna sem ráðgjafi, leiðbeinandi og eftirlitsaðili. Enn fremur þarf, í ljósi hagnæmna heildarinnar, að afmarka hvenær og við hvaða aðstæður skrifstofan hefur umboð til að stíga fram og leggja sviðunum línurnar varðandi tilhögun innkaupa í víðum skilningi þess orðs.

Markmið og aðgerðir til að mæta framtíðarsýn:

Til þess að mæta framtíðarsýninni þarf að setja fram aðgerðaáætlun sem byggir á skilgreindum mælanlegum markmiðum. Aðgerðaráætlunina þyrfti síðan að leggja fyrir innkauparáð og borgarráð til samþykktar. Markmiðin þurfa að snúa að

³⁵ Árangursmarkmið er m.a. að finna í svokallaðri Hvítbók sem má líta á sem fyrsta vísi að gæðahandbók skrifstofunnar.

meginatriðum í framtíðarsýninni eins og t.d. stýringu og skipulag innkaupa, nýtingu rafrænna innkaupaaðferða, aukin sérhæfing, aukið gagnsæi og einföldun innkaupaferla. Þessi markmið þurfa að njóta óskoraðs stuðnings kjörinna fulltrúa.

Grunn að aðgerðaáætlun er að finna í viðauka V. Þar er fjallað nánar um þau áhersluatriði sem kynnt hafa verið til sögunnar, sett fram nánari lýsing á meginmarkmiðum og fjallað um mögulega útfærslu þeirra í viðaukanum.

4.4 Framkvæmd innkaupa

4.4.1 Verklag við skráningu og vörslu upplýsinga hjá IKS

Áður en kom að fylgiskjalaúttekt var listi tekinn saman yfir gildandi samninga Innkaupaskrifstofu og verklag skoðað varðandi skráningu samninga o.fl.

Ekki fannst á einum stað örugg samantekt yfir þá aðila sem samið var við og haft var samband við Innkaupaskrifstofu sem sendi nokkra lista yfir alla þá samninga sem voru í gildi árið 2008, því að slíkur listi var ekki til á heimasíðu Innkaupaskrifstofu né heldur aðgengilegur í GoPro.

Útbúa þyrfti aðgengilegan lista yfir samninga sem eru í gildi á hverjum tíma fyrir sig, bæði vegna eftirlitssjónarmiða en einnig til þess að til sé samfelldt yfirlit yfir samninga svo að tryggt sé að farið sé tímanlega í endurnýjun samninga áður en þeir renna út. Við eftirlit þarf að vera hægt að skoða samninga aftur í tímann, en ekki einungis þá samninga sem eru í gildi á yfirstandandi ári. Sé ekki um samfelldt yfirlit að ræða er hætta á því að samningar „falli milli skips og bryggju“.

Allar verðskrár sem samþykktar hafa verið þurfa að vera aðgengilegar, sbr. ákvæði samnings undir hverjum og einum samningsaðila ásamt staðfestingu Innkaupaskrifstofu á hækkuðum gjaldskrár í samræmi við samninga. Þetta er einkum nauðsynlegt svo að hægt sé að hafa yfirsýn yfir samningana til að nýta við skoðun innkaupaupplýsinga úr bókhaldi.

Auk þess þarf að vera hægt að skoða með lítilli fyrirhöfn málsmeðferð útboða/verðkannana hjá Innkaupaskrifstofu í GoPro. Mikil vinna fór í að rekja hvert mál í skjalavistunarkerfinu og þar kom í ljós að málin voru ekki sambærilega skráð. Huga þarf að bættu skráningarferli í samvinnu við skjalasafn.

Mikilvægt er að öll samskipti vegna ákveðinna samningsnúmera/Agresso-númera³⁶ verði skilgreind og skráning mála verði í samræmi við fyrir fram ákveðna sundurliðun. Með því móti verða öll samskipti vegna samningsnúmerana aðgengileg undir einu GoPro-númeri. Hvorki fundust hjá Innkaupaskrifstofu skriflegar leiðbeiningar um stofnun mála í GoPro né leiðbeiningar til skjalasafns. Ekki voru öll samningsnúmer tengd GoPro-númerinu og til að tryggja að yfirsýn fengist yfir ákveðið samningsnúmer varð að fara í GoPro-númerið en ekki í samningsnúmerið, sem annars væri fljótlegra að leita að. Bæta þarf allt verklag við skráningu verulega og mætti hugsa sér að til væri grófflokkun í GoPro sem auðveldaði yfirsýn. Innan hvers máls mætti búa til ákveðin flokkun fyrir fram, t.d. *undirbúningur, niðurstaða máls, eftirfylgni*.

Skv. samtali við starfsmann skjalasafns hefur eftirfarandi málaflokkun verið sett upp fyrir Innkaupaskrifstofu:

- Rammasamningar

³⁶ Skv. verkferli nr. 1 er auglýsing um utboðs gefið fimm stafa verknúmer í Agresso og verkið síðan stofnað í GoPro.

- Útboðsmál
- Úttekt
- Verðkönnun
- Forval
- Lokað útboð

Við skoðun á flokkuninni er ekki ljóst hvar skuli skrá ut anumhald t.d. um miðlæga samninga, afsláttarsamninga o.s.frv. Gera þarf skriflega lýsingu á því hvernig skrá skuli mál hjá Innkaupaskrifstofu til að tryggja rekjanleika og að samræmis sé gætt varðandi alla málsmeðferð við vinnslu samninga. Skerpa þarf á notkun hugtaka yfir samninga svo að alltaf sé ljóst hvað við átt, sbr. athugasemd í kafla 3.2.

Eftirfarandi eru dæmi um misræmi í skráningu í GoPro:

- *Rammasamningur vegna kaupa á rekstrarvörum nr. 12193:* Auglýsing o.fl. varðandi samningsgerð fer undir málsnúmer R08100326. Ein mótmæli sem bárust vegna niðurstöðu útboðsins voru vistuð undir nýju númeri R09030052 en einnig undir málsnúmeri R08100326. Embætti borgarlögmanns sendi minnisblað til innkauparáðs vegna mótmælanna og er það minnisblað aðeins vistað undir nýja númerinu, þ.e. R09030052.
- *Rammasamningur um hreinlætisvörur nr. 12256 (R09040101):* Gerður var samningur við 10 aðila. Átta undirritaðir samningar eru vistaðir undir *Fyrirtæki-Stofnun*³⁷ og tveir undir *Niðurstæða og verksamningur*. Þetta veldur erfiðleikum með að fá heildaryfirsýn yfir samskiptin.
- *Rammasamningur nr. 12178 um kaup á ferskum og frystum fiski (R09070052):* Sex undirritaðir samningar eru vistaðir undir *Niðurstæða og verksamningur* en undir *Fyrirtæki/Stofnun* voru afritin vistuð, þ.e. þvert á skráningu á R09040101 hér að framan.

Undirmál undir útboði:

- *Rammasamningur um tölvur og netbúnað, útboð nr. 10941 (R07070039):* Rammasamningurinn gildi frá 1. september 2007 til 31. ágúst 2009. Efst í því máli er undirmál skráð sem örútbóð innan rammasamnings 10941 og fær það mál nýtt GoPro-númer R09060022. Þar næst kemur annað örútbóð rammasamnings 10941 og fær það einnig nýtt GoPro-númer R07100313.

Finna þarf verklag sem heldur vel utan um öll örútbóð. Best væri að hægt væri að rekja allt málið undir sama GoPro-númeri.

Undirritun samninga

Ekki virðist vera fyrir hendi skilgreint ferli varðandi undirritun samninga. Liðið getur langur tími frá gildistöku samnings þar til að hann er undirritaður. Dæmi fannst um að tæpir þrír mánuðir liðu frá gildistöku samnings þar til að hann var undirritaður (rammasamningur um hreinlætisvörur nr. 12256).³⁸

Dæmi um drátt á undirritun samninga

³⁷ Sem er undirflokkur rammasamnings.

³⁸ Athugasemd frá IKS: Í flestum tilvikum er kominn á bindandi samningur með samþykki tilboðs. Misjafnt er hvort skriflegur samningur er gerður í kjölfar innkaupaferlis og í þeim tilfellum þar sem kominn er á bindandi samningur skv. lögum hefur það engin áhrif hvenær hin formlega undirskrift fer fram.

- Samningsaðili undirritaði samning 13. október 2009 en samningurinn tók gildi 21. júlí 2009.

Skoðaðir voru allir ramma og miðlægir samningar í gildi frá 1 jan. 2008. Mörg dæmi eru um drátt á undirritun samnings sem verða ekki tíunduð hér en liggja fyrir í vinnugögnum. Að meðaltali líða 25 dagar frá því samningur tekur gildi þar til hann er undirritaður.

Breyting á kennitölu

Skilgreina þarf í verklagi Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar hvernig eigi að bregðast við þegar fyrirtæki hættir eða skiptir um kennitölu.³⁹ Áður en samningar takast fer fram ákveðin skoðun á fyrirtækinu. Liggja þarf skýrt fyrir hvað skuli gera ef fyrirtæki skipta um kennitölu.

Dæmi:

- *Afsláttarsamningur nr. 12044 (R7100349) milli [REDACTED] og Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar frá 16. janúar 2008.* Fyrirtækið fær nýja kennitölu, [REDACTED], 11. febrúar 2009. Innkaupaskrifstofa segir upp afsláttarsamningi við [REDACTED] 15. apríl 2009 og vísar þá í eldri kennitölu. Í millitíðinni eiga viðskiptin sér stað á nýju kennitöluna. Ekki er að finna í GoPro nein samskipti milli Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar og [REDACTED] um að samþykka breytta kennitölu. Engin ákvæði eru í afsláttarsamningnum um hvað gera skuli ef fyrirtæki hættir eða skiptir um kennitölu. Þegar gerður hefur verið afsláttarsamningur hjá Innkaupaskrifstofu vaknar upp spurningar um hver eigi að fylgjast með vörukaupum við viðkomandi samningsaðila því að þetta misræmi hefði komið upp ef fylgst hefði verið með vörukaupunum til samningsaðila (vísa í umsögn hér að ofan varðandi gildistíma þessa samnings).
- *Rammasamningur nr. 12178 um kaup á fiski (R09070052).* Samningsaðilinn er kynntur með kennitölu [REDACTED] en reikningarnir frá þessum birgja koma á aðra kennitölu [REDACTED] en það er sú kennitala sem fyrri samningur var gerður við. Engin skýring er á því af hverju nýrri samningurinn er gerður við aðra kennitölu. Til fróðleiks má geta þess að kennitala samningsaðila hefur ekki verið stofnuð í Agresso og því hafa engar greiðslur verið greiddar á nýju kennitöluna.
- Dæmi er um að fyrirtæki sem er með rammasamning kaupi annað fyrirtæki. Síðarnefnda fyrirtækið gerir áfram reikninga á sinni kennitölu en Innkaupaskrifstofa gerir uppgjörslað á kennitölu upphaflega samningsaðilans. Hér er um að ræða rammasamning nr. 12159 um kjöt (GoPro R08060077). Alls komu níu tilboð frá bjóðendum og var gengið til samninga við fimm aðila. Hinum var tilkynnt með bréfi 8. september 2008 að ekki hafi verið gengið til samninga við þá. Eitt af þeim fyrirtækjum sem ekki var gengið til samninga við var [REDACTED]. Ekki kemur fram hvenær [REDACTED] sameinaðist [REDACTED] en í pósti 22. október ítrekar Innkaupaskrifstofa við [REDACTED] að [REDACTED] hafi ekki skilað inn uppgjöri þó svo að [REDACTED] hafi ekki verið aðili að samningnum. Ósamræmi er í bókun Agresso varðandi vörukaup og ekkert sem segir þar um að [REDACTED] tilheyri samningsaðila. Á heimasíðu Innkaupaskrifstofu kemur ekki fram að þessi aðili sé hluti af samningnum enda er hans ekki getið þar.

³⁹ Þær upplýsingar fengust hjá deildarstóra IKS að skv. áliti borgarlögmanns féllu gerðir samningar úr gildi við slíkar aðstæður.

Skerpa þarf á notkun þeirra kennitalna sem skriflegur samningur er gerður við, hvort sem um er að ræða miðlæga, ramma- eða afsláttarsamninga. Útboðsgögn þurfa enn fremur að vera þannig úr garði gerð að verklagsreglur og viðbrögð sé skýr við sölu fyrirtækis, gjaldþrot eða kennitölubreytingu af öðrum ástæðum. Fjöldi dæma fannst um misbrest á þessu, sbr. ofangreint.

Í úrtakskönnun fannst aðeins eitt dæmi þar sem samþykkt var aðilabreyting þ.e. að rammamningi nr. 10662.

Málsmeðferð og fundargerðir innkauparáðs

Skoðaðar voru allar fundargerðir innkauparáðs fyrir árið 2008 og fyrstu sex mánuði ársins 2009. Nokkur dæmi voru um að ekki fundust í fundargerðum bókuð svör við áðurbókuðum fyrirspurnum. Einnig fundust nokkur dæmi þess að ráðið beindi erindum til Innkaupaskrifstofu, en svör voru lögð fram í nafni þriðja aðila, þ.e. sviðs eða annarrar miðlægrar skrifstofu. Dæmin verða ekki tíunduð hér en liggja fyrir í vinnugögnum. Huga þarf að meiri formfestu í málsmeðferð og fundarritun fyrir innkauparáð.

4.4.2 Úrtakskönnun

Við val á viðfangsefni til skoðunar var gengið út frá skiptingu í innkaupaflokka og af 17 flokkum (sbr. mynd 4) voru valdir tveir til sérstakrar skoðunar; *Áhöld og rekstarvörur* og *Hreinlæti, ræsting, sorp*. Ástæða vals var sú að þetta eru stærstu innkaupaflokkarnir fyrir utan *Matvæli* og *Sérfræðipjónustu/aðkeypta vinnu*. Innkaupaskrifstofa fylgist reglulega með innkaupum í flokknum *Matvæli* auk þess sem í flokknum *Sérfræðipjónusta/aðkeypt vinna* eru afar fáir samningar í gangi. Því virtust flokkarnir tveir ákjósanlegt viðfangsefni.

Aðferðafræði við gerð könnunar:

Greiðslubókhald var kannað með skoðun á greiddum reikningum á tímabilinu 1. janúar – 30. júní 2009. Til að ákveða úrtaksstærð var notast við reikniformúlu á AuditNet.org⁴⁰. Tekið var úrtak í tvennu lagi og voru þau fundin af handahófi úr heildarfjölda færslna í viðkomandi innkaupaflokki á fyrrnefndu tímabili.

1) *Áhöld og rekstarvörur*: Stærð þýðis var 6.663 færslur. Miðað var við 3% úrtaksskekkju, 95% öryggisstig og 2,5% vænta villutíðni. Miðað við gefnar forsendur varð stærð úrtaks 102 færslur sem er um 1,5% af stærð þýðis.

2) *Hreinlæti, ræsting, sorp*: Stærð þýðis var 4.572 færslur. Miðað var við 3% úrtaksskekkju, 95% öryggisstig og 2,5% vænta villutíðni. Miðað við gefnar forsendur varð stærð úrtaks 102 færslur sem er um 2% af stærð þýðis.

Markmið: Að greina virkni innra eftirlits. Skoða á hvort innkaup séu í samræmi við innkaupareglur, innkaupaferla og gerða samninga. Úrtakið er flokkað eftir birgjum.

Skoðað var hvort samningur/-ar væru í gildi við viðkomandi birgja og hvort fært hefði verið á réttan bókunarlykil. Einnig var skoðuð skráning samninga í skjalastjórnunarkerfi og hversu aðgengilegar upplýsingar um samninga voru í GoPro og á innra neti.

Ef samningur var í gildi við birgja var skoðað:

⁴⁰ Audit.net er heimasíða þar sem innri endurskoðendur um allan heim deila vinnubrögðum.

1. Eru kaup innan miðlægs / rammisamnings; uppfylla kaupin ákvæði samnings?
2. Er fenginn afsláttur skv. gildandi afsláttarsamningi við birgjana?

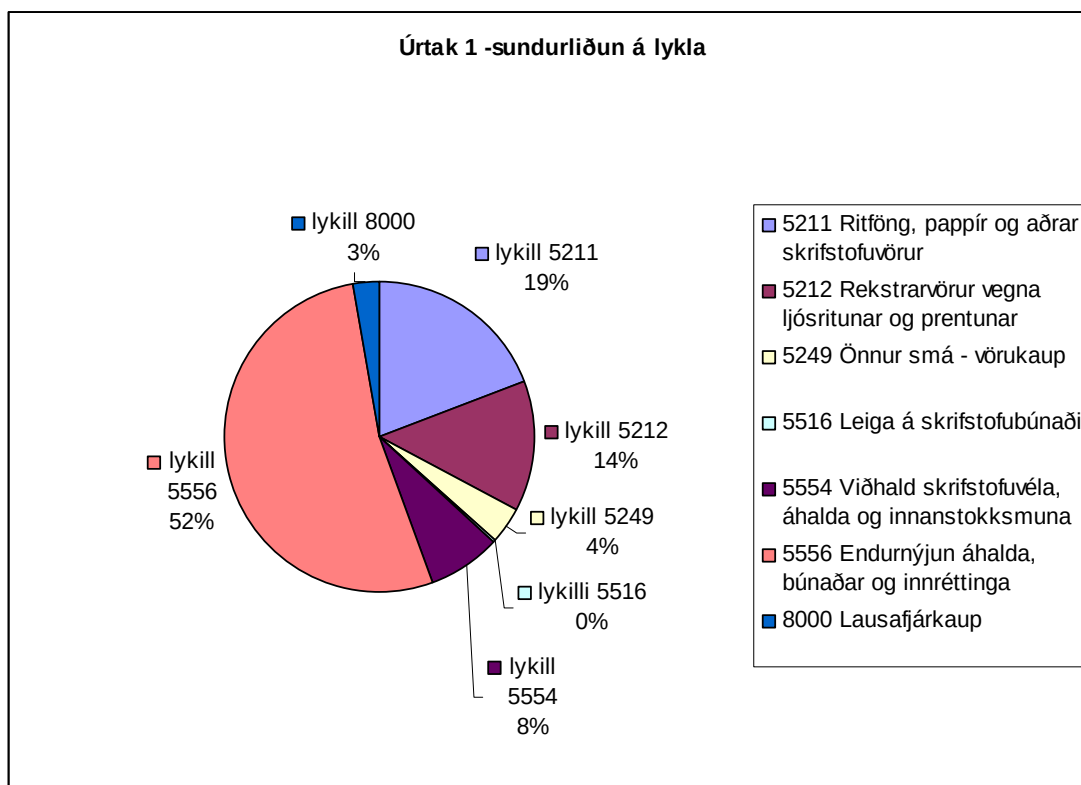
Ef enginn samningur var í gildi við birgja var skoðað:

1. Hvert er eðli viðskiptanna; er samningur í gildi við annan birgja?

Gögn sem höfð voru til hliðsjónar:

1. Innkaupareglur.
2. Reglur um innkaupakort.
3. Listi yfir gildistíma samninga og samningshafa (sjá minnisblað) + heildarviðskipti birgja o.fl.
4. Alla samninga sem eru í gildi á tímabili úttektar.
5. Verðlista sem eru í gildi á tímabilinu.
6. Yfirlit yfir samninga og birgja tengt við innkaupaflokka.

Úrvinnsla kannana: Athugun á Áhöld og rekstrarvörur (Úrtak 1)



Mynd 6. Úrtak 1 úr innkaupaflokknum Áhöld og rekstrarvörur.

Skoðuð voru 102 fylgiskjöl við 54 birgja. Í þessum flokki voru tveir rammisamningar:

- **nr. 12176** við sjö birgja (gildir frá 9. mars 2009) um kaup á skóla- og skrifstofuhúsgögnum (sem bókast bæði á lykil 5556 *Endurnýjun áhalda, búnaðar og innréttinga* og 8000 *Lausafjárkaup*)
- **nr. 12193** við fjóra birgja um kaup á rekstrarvörum fyrir prentara, ljósritunarvélar og faxtæki (gildir frá 8. apríl 2009), sem á að bókast á lykil 5212 *Rekstrarvörur vegna ljósritunar og prentunar*.

Tveir miðlægir samningar voru í gildi:

- **nr. 12020** um kaup á ljósritunarpappír sem á að bókast á lykil 5211 (*Ritföng, pappír og aðrar skrifstofuvörur*),
- **nr. 12246** um kaup á ljósritunarpappír.

Þá voru í gildi átta afsláttarsamningar við jafnmarga birgja. Einn samningur féll úr gildi 15. janúar 2009, fjórir féllu úr gildi 15. apríl 2009 og því voru aðeins tveir afsláttarsamningar í gildi allt tímabilið sem var til skoðunar, sjá viðauka I.

Erfitt er að rekja kaup skv. rammasamningum þar sem slík kaup fá enga sérstaka merkingu í bókhaldinu. Benda má á að huga verður að gjaldfærslu þegar gerðir eru samningar um kaup á vöru eða þjónustu, þ.e. hvernig eigi að bóka viðkomandi vöru- eða þjónustukaup svo að hægt verði að sjá hversu mikið er keypt. Benda má sérstaklega á kaup á ljósritunarpappír en slík kaup eru bókuð með ritföngum. Hafa þarf almennt í huga við gerð miðlægra eða rammasamninga með hvaða hætti Innkaupaskrifstofa ætlar að fylgjast með kaupunum í Agresso-bókhaldskerfinu. Ekki þykir ásættanlegt að Innkaupaskrifstofa treysti alfarið á upplýsingar frá birgjum þar sem Agresso-bókhaldskerfið býður upp á ýmsa möguleika til að halda utan um vörukaupin. Þó þarf að finna leið sem nýtist öllum.

Af þessum 102 fylgiskjölum að dæma var í 15 tilvikum verslað í samræmi við afsláttarsamninga, skv. 30 fylgiskjölum hafði verið greitt með innkaupakorti, fimm fylgiskjöl voru í þessum flokki sem hefði átt að bóka í öðrum flokkum (rangur bókunarlykill). Í þennan flokk eru færð fjölmörg smáinnkaup sem ekki falla undir miðlæga eða rammasamninga, enda engir slíkir í gildi á þessum tíma um ritföng. Á tímabilinu voru aðeins í gildi miðlægir samningar um pappírskaup til 7. janúar og síðan aftur frá 30. apríl. Engu að síður fær Reykjavíkurborg yfirleitt einhvern afslátt af vörukaupunum. Sem dæmi má nefna að í þessum flokki er m.a. verið að kaupa borðviftu, bindigarn og rafmagnssnúru, gúmmí á dælurör, viðgerð á kaffivél, plastbox, strengi á gítar, pappadiskar, baksundsflögg o.s.frv. Eins og sjá má eru þetta mörg smáinnkaup af ýmsu tagi sem ekki falla undir miðlæga eða rammasamninga. Í þeim tilfellum sem akstur var innheimtur var ekki í gildi samningur milli Reykjavíkurborgar og birgjana að einu tilviki undanskildu.

Ekki fundust mörg dæmi um innkaup utan þeirra fjögurra miðlægu / rammasamninga sem í gildi voru fyrir þennan innkaupaflokk og þau dæmi sem fundust voru smávægilegar fjárhæðir. Í úrtakinu var lægsta fjárhæðin kr. 150 og hæsta fjárhæðin kr. 203.855. Raunar voru umræddir samningar einungis í gildi hluta úttektartímabilsins sem var 1. janúar – 30. júní 2009, sjá yfirlit yfir gildandi samninga í viðauka I.

Dæmi:

- *Miðlægur samningur nr. 12246.* Málið heitir í GoPro *Verðkönnun* en ekki samningur. Undir þessu máli eru í dag vistuð gögn vegna útboðsins og gildandi samningur þar um. Samræmi þarf að vera um stofnun og heiti mála í GoPro. Efst í málinu er tölvupóstur frá 07.08.09 undir *Fyrirtæki-Stofnun*: [REDACTED] þar sem fram kemur að fyrirtækið þurfi að hækka verð á pappír. Ekkert svar er vistað þar undir. Ekki er ljóst hvort þetta telst formlegt samþykki á hækkun, eða hvort gömlu verðin gildi áfram. Það þarf að vera sýnilegt strax og farið er í málin. Í þessu máli er undirritaður samningur undir *Niðurstaða og verksamningar*.

Flest innkaup þessa tímabils féllu því ekki undir innkaup skv. miðlægum eða rammasamningi. Þegar skoðuð voru fylgiskjöl vegna innkaupa aftur í tímann olli það erfiðleikum að meta innkaupin, þ.e. hvort þau voru hagstæðari hjá þeim aðila sem verslað var við eða ef keypt hefði verið í samræmi við afsláttarsamninga. Finna þarf leiðir til að bæta utanumhaldið með verðskrá skv. samningum og

athuga möguleika á því hvort hægt verði að fletta samtímis í öllum verðskrár á rafrænan máta.

Við skoðun á innkaupum við samningsaðila voru vörukaup sem ekki voru innifalin í samningum og í einu tilfelli var veittur 17% afsláttur af útsöluverði í staðinn fyrir 28% afslátt af útsöluverði skv. samningi. Víkka mætti samningana út með því að semja einnig um afsláttarprósentu af þeim vörum sem ekki falla undir samninginn. Sá vöruflokkur sem oft kom upp en féll ekki undir samning voru símakaup.

Niðurstöður:

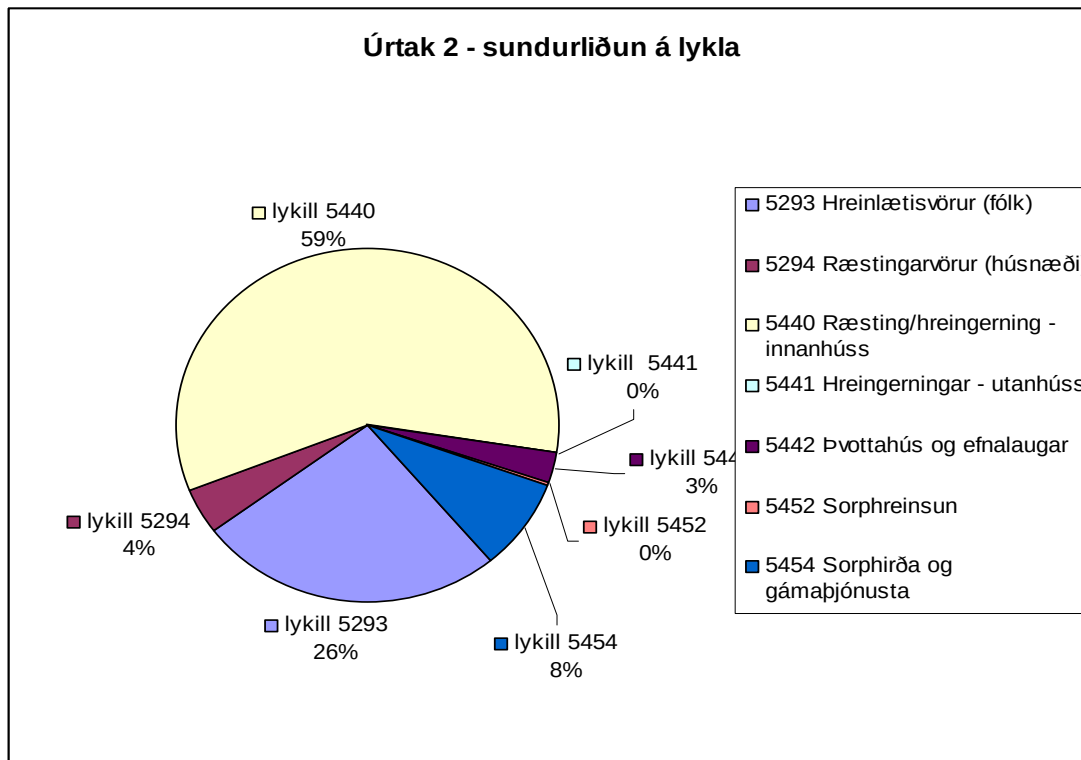
Ekki voru gerðar alvarlegar athugasemdir við þau fylgiskjöl í fjárhagsbókhaldi sem skoðuð voru. Eins og fram hefur komið voru fáir miðlægir / rammameningar í gildi allt skoðunartímabilið. Það er því eðlilegt að flest þau innkaup sem komu til skoðunar hafi verið utan samninga.

Koma þarf á merkingu innkaupa skv. miðlægum / rammameningum í fjárhagsbókhaldi með einhverjum hætti. Í dag er ekki hægt að sjá færslur tengdar samningum nema að nálgast upplýsingar frá birgjum og með skoðun á lykllum og texta einstakra færslna.

Bæta þarf utanhald upplýsinga er varða samninga og upplýsingar tengdar þeim, s.s. verðskrár og breytingar á þeim.

Fylgjast þarf betur með gildistíma samninga og huga að endurnýjun þeirra tímanlega.

Úrvinnsla kannana: Athugun á Hreinlæti, ræsting, sorp (Úrtak 2)



Mynd 7. Úrtak 2 úr innkaupaflokknum Hreinlæti, ræsting, sorp.

Skoðuð voru 102 fylgiskjöl viðskipta við 28 birgja. Í þessum flokki voru tveir rammisamningar í gildi:

- Samningur nr. 10891** (R06110202) við sjö birgja um kaup á hreinlætisvörum sem bæði gætu bókast á lykil 5293 *Hreinlætisvörur* (fólk) og 5294 *Ræstingarvörur* (húsnæði). Við skoðun kom í ljós að einn aðili að samningnum er [REDACTED]. Seinna fara samskiptin fram við [REDACTED] og ekki er hægt að finna í GoPro að gerð hafi verið aðilabreyting, en á reikn. frá [REDACTED] sem upp kom í skoðun fylgiskjala er búið að prenta kennitölu [REDACTED] á hann. Við fylgiskjalaendurskoðun kom einnig í ljós að [REDACTED] merkja á sína reikninga þau vörunúmer sem falla undir samninginn með ákveðnu númer sem er tilvísun í samningsnúmer þ.e. IR-10891. Þannig er hægt að sjá strax á reikningnum hvað er keypt innan/utan samnings. Þessar upplýsingar koma fram á reikningi fyrir framan vörunúmer sem tilvísun í flokk.

Kanna þyrfti möguleika þess að taka eina vídd í Agresso fyrir skráningu á tilvísun í samning eða skrá í Agresso einhvers konar tilvísun í samningsnúmer á annan hátt.

- Samningur nr. 10655** um þvott fyrir svið og stofnanir Reykjavíkurborgar féll úr gildi 20. júlí 2009. Við skoðun á þeim samningi vekur athygli að ekkert kemur fram um samþykki á uppfærslu tilboðsskráa. Tölvupóstur dags. 1. febrúar 2009 er með nýju verði frá [REDACTED] og tölvupóstur 26. febrúar 2009 frá [REDACTED]. Skv. upplýsingum frá Innkaupaskrifstofu er farið yfir verð sbr. ákvæði í útboðsgögnum. Allar verðskrár þyrftu að vera aðgengilegar í málinu (í þessu tilfalli eru uppfærð verð vistuð inn á milli gagna er varða skil á umslutpóknun).

Fjórir miðlægir samningar eru í gildi:

- **nr. 10658** um bónhreinsun og bónun gólfa í grunn og leikskólum Reykjavíkurborgar bókað á lykil 5440 Ræsting/hreingerning – innanhúss.

Ekki var hægt að bera saman verð þar sem ekki lá fyrir uppfærð verðskrá frá undirritun framhaldssamnings 28. júlí 2008.

- **nr. 10895** *sorphirða* sem bókast á lykil 5452 *Sorphreinsun*. 25. maí 2009 þakkar [REDACTED] fyrir að samningurinn hafi verið endurnýjaður. Með þeim pósti er send ný verðskrá og beðið um staðfestingu. Ekki er að sjá að þeim pósti hafi verið svarað. Verðskráin sem var send er ekki með þeim vörunúmerum sem reikningarnir eru skrifaðir út á. Ef svo væri myndi það auðvelda yfirferð reikninga og samanburð. Inní á heimasíðu Innkaupaskrifstofu er nýja verðskráin birt án þess að fram komi frá hvaða tíma hún gildi, aðeins sagt að gildistíminn sé til 25. maí 2010.
- **nr. 12119** *klór og baðsápa* sem bókast á lykil 5293 *Hreinlætisvörur*. Þessi samningur féll úr gildi 26. maí 2009 og var þá gerður nýr samningur; **nr. 12251** um sömu vöru við tvo aðila sem gildir frá 26. maí 2009. Enginn afsláttarsamningur er í gildi í þessum flokki.

Ekki er að finna staðfestingu á hækkun á verði en skv. upplýsingum frá ÍTR er tölvupóstur sendur til þeirra aðila sem sjá um innkaupin sem í þessu tilviki var ÍTR.

Af 102 fylgiskjöllum sem skoðuð voru féllu 64 þeirra annaðhvort undir ramma-eða miðlæga samninga. Í fjórum tilvikum var ekki keypt af samningsaðila. Skv. einu fylgiskjali var bókað á rangan bókunarlykil. Greitt var með innkaupakorti í 11 tilfellum. Í tveimur tilfellum var greitt með innkaupakorti við rammamarkaðsaðila og fékkst afsláttur í bæði skiptin. Tuttugu fylgiskjöl komu upp á [REDACTED] og ekki var hægt að staðfesta neinn reikning vegna þess að textinn var ekki í samræmi við verðskrána og ekki hægt að sjá hvort viðskiptin voru innan samnings. *Tryggja verður að hægt sé að bera saman verðskrá og reikninga frá samningsaðilum.* Í viðskiptum sem áttu sig stað eftir að samningur féll úr gildi kom í ljós mikil hækkun og tryggja verður að ávallt sé til staðar gildandi samningar, sérstaklega í þeim vöruflokkum þar sem mikil innkaup, t.d. ræstingarvörur. Enginn samningur var í gildi um hreinlætisvörur frá 22.05.'09 til 20.07.'09. Sem dæmi kostaði gólfbón sem keypt var í júní af fyrri samningsaðila kr. 8.504 en skv. verðskrá í fyrri samningi frá janúar 2009, sem var síðasta verðskrá sem til var hjá Innkaupaskrifstofu, var verðið kr. 3.925, þ.e. innkaupsverðið hafði hækkað um 216,66%. Annað dæmi er um vöru í verðskrá 29. janúar 2009 á kr. 365 en var komin í kr. 743 í júní hjá fyrrum samningsaðila.

Ekki var hægt að sannreyna samning 10658 um bónhreinsun þar sem bónhreinsun og ræsting innanhúss er færð á sama lykil í bókhaldi og hvorki Leikskólasvið né Menntasvið höfðu merkt þetta útboðsverk sérstaklega hjá sér í bókhaldi Agresso. Nauðsynlegt er að huga að því þegar samningar eru gerðir að hægt verði að ná út upplýsingum um viðkomandi samning þar sem bókhaldskerfið á að geta haldið utan um slíkt.

Niðurstöður:

Ekki eru gerðar alvarlegar athugasemdir við þau fylgiskjöl í fjárhagsbókhaldbi sem skoðuð voru.

Fá staðfest tilvik eru um kaup utan samnings í þessum innkaupaflokkum á skoðunartímabilinu en stundum var erfitt að sannreyna slíkt.

Í mörgum tilvikum er erfitt að bera saman verðskrá og upplýsingar á reikningi.

Fylgjast þarf betur með aðilabreytingum samninga og móta verklag um þetta í samráði við borgarlögmenn.

Ósamræmi er í því hvar og hvernig gögn eru vistuð í GoPro.

Kanna þarf möguleika á því að skrá einhvers konar tilvísun í rammasamningsnúmer í Agresso.

4.4.3 Innra eftirlit sviða

Tekin voru viðtöl við fjármálastjóra þriggja sviða⁴¹. Einnig voru tekið viðtöl við nokkra aðila sem annast innkaup til þess að fá innsýn í viðhorf innkaupaaðila auk þess að kynnast vinnuaðferðum og eftirliti sviðanna með sínum innkaupum.

Markmið með heimsóknunum til sviða var tvíþætt:

1) Kynnast viðhorfum / upplifun sviða til Innkaupaskrifstofu varðandi;

- Vinnuaðferðir (miðlæg vinna/liðsvinna og þjónustu við sviðin),
- Fræðslu/þjónustu við innkaupafólk,
- Innkaupaaðferðir og innkaupaferla,
- Samskipti við Innkaupaskrifstofu; hvað er vel gert, hvað má betur fara?

Fjallað var um ofangreindan lið undir kafla 4.1 um eftirlitshlutverk IKS.

2) Að fá upplýsingar um það hvað sviðin gera til að hafa eftirlit með innkaupum hjá sér.

Markmiðið var að meta hvort og hvaða innri eftirlitsaðgerðum væri beitt og hvort þær séu virkar, annars vegar út frá upplýsingum sem fram koma í viðtölum og hins vegar út frá svörum við spurningalistum.

Niðurstöður um innra eftirlit sviða

Eftirlitsumhverfi

Sviðin hafa almennt ekki sett sér sérstök markmið eða stefnu varðandi innkaup önnur en þau að fylgja reglum borgarinnar. Einnig voru nefnd lýðheilsusjónarmið sem höfð séu í huga við matarinnkaup. Ekkert sviðanna hafði gert innkaupaáætlun⁴² skv. flokkun IKS, sbr. forsendur fjárhagsáætlunar þar sem fram

⁴¹ Menntasviðs, Leikskólasviðs og ÍTR.

⁴² Markmið með gerð innkaupaáætlunar er að auka möguleika Reykjavíkurborgar á því að fá heildarsýn fyrir fyrirætlanir sviða og stofnana um innkaup í einstökum vöru-/þjónustuflokkum. Með því að áætla magn innkaupa fyrir fram aukast möguleikar IKS verulega á því að ná hagstæðari verðum til hagsbóta fyrir rekstur borgarinnar. *Forsendur fjárhagsáætlunar 2010, dags. 21. sept. 2009.*

kemur að miðað sé við ákveðnar skilgreiningar eða flokkun innkaupa. Skortur á útfærslu flokkunar hefur valdið því að þetta hefur ekki verið gert. Sviðin áætla innkaup á ákveðna liði en útfæra þau ekki skv. forsendum. Fjármálastjórar fylgjast með frávikum fjárhagsáætlunar vegna innkaupa út frá áætlun niður á lykla á sama hátt og öðrum frávikum frá kostnaði og gera athugasemdir við innkaupaaðila ef ástæða þykir. Fjöldi starfsmanna kemur að innkaupum, eða um 150 manns hjá Leikskólasviði og um 70 manns hjá ÍTR. Hjá Menntasviði sjá þrír aðilar í hverjum skóla um innkaup, auk fagkennara sem kaupa námsefni til kennslu. Miðað við núverandi skipulag innkaupa telja fulltrúar sviða þetta vera hæfilegan fjölda.

Misjafnt er hversu skýrar heimildir og ábyrgðir stjórnenda teljast skv. svörum. Sérstaklega er nefnt að ábyrgð mætti vera skýrari varðandi eftirlit með innkaupum, þ.e. verkaskipting á milli miðlægrar skrifstofu (IKS) og sviða.

Spurt var um ábyrgðarsvið innkaupaaðila og hvernig það væri skilgreint. Flestir nefndu að ábyrgð kæmi fram í starfslýsingum. Einn aðili nefndi gæðakerfi þar sem tekið væri á slíku. Gæðakerfið er þó bundið við skrifstofu fagsviðs en nær ekki til starfseminnar sem heildar. Allir töldu að starfsmönnum væri almennt ljóst til hvers væri ætlast af þeim og hversu frjálsar hendur þeir hefðu, þ.e. þeir héldu sig innan tiltekins fjárhagsramma. Við heimsóknir til starfseininga kom hins vegar í ljós að starfsmönnum sem stunda innkaup er ekki alltaf ljóst hver fjárhagsramminn er.

Almennt eru innkaup ekki samræmd innan sviða, heldur kaupir hver innkaupaaðili inn eftir þörfum sinnar starfseiningar. Flestir voru á því að birgjar mættu gjarnan vera færri og stærri svo fremi sem samkeppnissjónarmiða væri gætt og myndi það auðvelda þeirra vinnu. Einn viðmælandi lét í ljós þá skoðun sína að stærstur hluti innkaupa ætti að vera samræmdur og innan miðlægra / rammamarknaða og að frelsi til innkaupa væri óþarflega mikið.

Viðhorf gagnvart aðhaldi og eftirliti virtist almennt vera jákvætt. Gengið er út frá því að næsti yfirmaður kynni undirmönnum sínum þær reglur og fyrirmæli sem ganga skal út frá hverju sinni.

Flestir nefndu siðareglur sem nýlega voru samþykktar hjá borginni ásamt reglum um gjafir þegar spurt var um hvað væri gert til að tryggja að starfsmönnum væri ljós ábyrgð sín á heiðarleika í störfum.

Sumir höfðu fengið ábendingar frá birgjum um óeðlilega sölumennsku og látið IKS vita af þeim. Aðrir vissu ekki hvert ætti að snúa sér með slíkar ábendingar.

Áhættumat

Þegar spurt var um hvað menn teldu vera helstu áhættuþætti varðandi innkaup hjá sviðum voru eftirfarandi atriði nefnd:

1. Of margir aðilar stunda innkaup.
2. Bókanir á innkaupum eru misjafnar sem gerir eftirlit erfitt.
3. Sambandsleysi á milli aðila, þ.e. þess sem kaupir og þess sem samþykkir kaupin.

Eftirlitsaðgerðir

Tvö þeirra sviða sem rætt var við hafa sett sér eigin viðmið eða starfsreglur varðandi innkaup sem innkaupafólki ber að fara eftir, eitt lét innkaupareglur borgarinnar nægja auk reglna frá Fjármálaskrifstofu.

Eitt sviðið hafði greint innkaup hjá sér m.t.t. þess hve mikill hluti innkaupa væri utan samninga.

Varðandi eftirlitsaðgerðir er reglulega farið yfir bókhaldið og gerðar stikkprufur á reikningum hjá sviðum. Komi í ljós eitthvað athugavert er haft samband við viðkomandi forstöðumann. Í samtölum við innkaupaaðila kom fram að einhverjir höfðu fengið slíkar ábendingar. Í ljósi þess hve talað var við fáa er litlar ályktanir hægt að draga af því um ágæti eftirlitsins.

Upplýsingastreymi

Innkaupayfirlit skv. 2. mgr. 27 gr. innkaupareglna eru reglulega lögð fyrir viðkomandi fagrað og skv. reglum Fjármálaskrifstofu þarf sviðsstjóri að samþykkja innkaup yfir 250 þús. krónum, og allir reikningar eru samþykktir af sviðsstjóra og fjármálastjóra áður en þeir eru skráðir í Agresso ef þeir eru yfir 500 þús. krónum.

Þegar fjármálastjórar voru spurðir hvort þeir teldu að þær upplýsingar sem stjórnendur fái væru nægjanlegar til að gefa yfirsýn yfir innkaup sviðsins þá kom fram að aðgengi mætti vera betra að upplýsingum um innkaup, t.d. myndu markvissari bókanir auðvelda eftirlit. Einnig mætti IKS gefa fjármálastjórum upplýsingar um mat þeirra á kostnaði/sparnaði þegar nýr rammisamningur er gerður.

Stjórnendaeftirlit (vöktun)

Spurt var hvort til væru einhverjir mælikvarðar eða lykiltölur varðandi innkaup sem fylgst væri með. Almennt virðast ekki vera til skilgreindir mælikvarðar miðað við svör. Menn vísuðu þar einnig til reglna Fjármálaskrifstofu um fjárhæðir yfir tilgreindum mörkum sem sæta sérstöku eftirliti.

Spurt var hvort stjórnendur fengju reglulega samandregnar upplýsingar/skýrslur um innkaup inn á borð til sín en slíkt virðist vanta. Þær upplýsingar sem stjórnendur fá eru mánaðarlegar uppgjörsskýrslur um frávik frá fjárhagsáætlun, miðað við sundurliðun áætlunar hjá hverju sviði, auk yfirlita skv. 2. mgr. 27.gr. innkaupareglna. Gera þyrfti einhvers konar árangursskýrslur þar sem hægt væri að skoða þróun innkaupa yfir ákveðið tímabil.

Spurt var hvort æðstu stjórnendur hefðu skipulegt eftirlit með verklagi við innkaup, t.d. með því að fá staðfestingu á því að unnið væri eftir settum verklagsreglum, reglubundum fundum með innkaupafólki, tölvusamskiptum eða annað. Lítil svör bárust við þessu. Þó kom fram hjá einum aðila að haldnir væru fundir a.m.k. tvisvar á ári með stjórnendum starfseininga og farið yfir lykiltölur rekstrar. Væru innkaup óeðlileg væri slíkt sérstaklega kannað og aðilum gert að gera úrbætur á rekstri sínum.

Niðurstöður:

Viðhorf eru almennt jákvætt gagnvart eftirliti og aðhaldi.

Upplýsingar um innkaup sem nýtast við daglegt eftirlit mættu vera aðgengilegri í upplýsingakerfum Birgjar mættu vera færri og stærri svo fremi sem samkeppnissjónarmiða er gætt.

Þörf er á að skilgreina nánar ábyrgðarsvið innkaupaaðila sviða.

Mikilvægt er fyrir sviðin að skilgreina eigin markmið gagnvart innra eftirliti og tengja árangursmælingum.

Æskilegt er að þróa árangursskýrslur þar sem hægt er að skoða þróun innkaupa yfir ákveðið tímabil.

Áhættuþættir tengjast fjölda innkaupaaðila, ósamræmi í bókunum og sambandsleysi milli þess sem kaupir og þess sem samþykkir kaupin.

Til bóta væri að fá leiðbeinandi verklagsreglur eða gátlista frá IKS varðandi bestu framkvæmd á eftirliti með innkaupum.

5 LOKAORÐ

Innri endurskoðun átti í góðri samvinnu við starfsmenn Innkaupaskrifstofu við vinnslu þessarar úttektar. Þeir voru ávallt reiðubúnir til að veita upplýsingar og leggja fram vinnu þegar til þeirra var leitað og eru þeim færðar bestu þakkir fyrir það. Tveir meginþættir í starfsemi Innkaupaskrifstofu eru eins og fram hefur komið verkefni innkaupa- og útboðsdeilda skrifstofunnar. Útboð eru iðulega undanfari innkaupa og útboðsferillinn oft vandasamur og flókinn. Framkvæmd útboða og verðfyrirspurna fær hér takmarkaða umfjöllun, þar sem ákveðið var að leggja megináherslu á aðra þætti í starfsemi Innkaupaskrifstofu að þessu sinni. Byggðist sú ákvörðun m.a. á niðurstöðum áhættugreiningar. Stefnt er að því að taka útboðsferilinn nánar fyrir síðar.

6 HEIMILDASKRÁ

- Capacent ráðgjöf. Febrúar 2008. *Reykjavíkurborg – Innkaupastjórnun*, skýrsla.
- Gelderman, C.J. „Handling measurement and strategi issues in Kraljic's portfolio model“. Sótt á vefsíðu *Sciencedirect* 3. október 2009.
<http://www.sciencedirect.com>.
- Kent County Council. *Procurement Management*. Sótt af vef 21. apríl 2009: <http://www.kent.gov.uk/publications/business/spending-councils-money.htm>.
- Kent County Council. *Procurement Strategy 2005 — Updated 2007*. Sótt á vefsíðu 15. október 2009:
<http://www.kent.gov.uk/publications/business/procurement-strategy.htm>.
- KnowledgeLeader (www.knowledgeleader.com). *Procurement/Accounts Payable matrix*. Sótt á vef 10. september 2009.
- „The National Procurement Strategy for Procurement Local Government“. Sótt á vef *Communities and Local Government* 10. október 2009:
<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/efficiencybetter/nationalprocurementprogramme/nationalprocurementstrategy/>.
- Office of Government Commerce (OGC). „Supply Chain Management in Public Sector Procurement: A Guide – Final Version 6th of June 2005“. Sótt á vef *Communities and Local Government* 10. október 2009:
<http://www.ogc.gov.uk/procurement.asp>.
- Office of the Deputy Prime minister. „Small Business Friendly Concordat – Good Practice Guidance“. Sótt á vef *Communities and Local Government* 12. október 2009:
<http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/smallbusinessfriendly>.
- Óskar Berg. *Efni til hliðsjónar við gerð innkaupastefnu*. Nám í opinberri stjórnsýslu: MPA-nám og diplómanám, veturinn 2007–08. Sótt á vefsíðu 10. október 2009:
<http://www.rikiskaup.is/fraedsla/fraedslusyrpan/eldrividburdir/nr/386>.
- Ríkiskaup (www.rikiskaup.is). *Innkaupastefna ríkisins, 15. nóv. 2002*. Sótt á vefsíðu 20. september 2009:
http://www.rikiskaup.is/media/vinnuskjol/fraedsla/Innkaupastefna_rikisins_08.doc.
- Runólfur Smári Steinþórsson. 2003. „Stefnumiðuð stjórnun, Fimm greiningarlíkön“. *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál*. <http://skemman.is/bitstream>.
- Bron: Harvard Business Review, September-October 1983, Auteur(s): Peter Kraljic. *Purchasing must become Supply management*. Sótt af vef 21. desember 2015:
<https://www.nevi.nl/sites/default/files/kennisdocument/LEV-PORT-art-013-bl.pdf> og *The Kraljic Portfolio Purchasing Model*,
https://www.mindtools.com/pages/article/newSTR_49.htm

- Statens og Kommunernes Indkøbs Service (www.ski.dk). *Kommunalt indkøb – Indkøbshaandbog med inspiration til indkøbsstrategien*. Sótt á vef 10. september 2009:
<http://www.ski.dk/Aktuelt/publikationer/Sider/default.aspx>.
- Stroud District Council (www.stroud.gov.uk). *Procurement Strategy*. Sótt á vefsíðu 2. október 2009:
http://www.strouddc.ukcouncil.net/site/webcasts.php?l=en_GB.

Auk þess voru hafðar til hliðsjónar ýmsar upplýsingar er snúa að starfssviði Innkaupaskrifstofu s.s. starfsáætlun, innkaupareglur Reykjavíkurborgar og samþykkir innkauparáðs o.fl. sem voru sóttar á ytri og innri vef Reykjavíkurborgar. Enn fremur voru nýtt ýmis gögn frá starfsmönnum Innkaupaskrifstofu s.s. Hvítbók, fræðsluefni, glærukynningar o.fl. við þessa vinnu. Jafnframt voru upplýsingar sóttar í bókhaldskerfi Reykjavíkurborgar.

6 VIÐMÆLENDUR

Viðmælendalisti:

Innkaupaskrifstofa:

Ólafur Jónsson innkaupastjóri Reykjavíkurborgar.

Guðbjörg Eggertsdóttir, deildarstjóri útboðsmála.

Helgi Bogason, deildarstjóri innkaupamála.

Alma Björk Hafsteinsdóttir verkefnisstjóri.

Bjarni Jakob Gíslason verkefnisstjóri.

Jón Þ. Einarsson verkefnisstjóri.

Aðrir viðmælendur:

Eypóra K. Geirsdóttir, hdl, embætti borgarlögmanns.

Bragi Þór Bjarnason, fjármálastjóri ÍTR.

Héðinn Sveinbjörnsson, rekstarstjóri Frostaskjóls ÍTR.

Kristín Egilsdóttir, fjármálastjóri Leikskólasviðs.

Garðar Jóhannsson, fulltrúi fjármálaþjónustu Leikskólasviðs.

Kristín Einarisdóttir, leikskólastjóri á Garðaborg.

Óskar Michael Wender, matráður á Garðaborg.

Bergljót Jóhannsdóttir, leikskólastjóri á Sjóðarhóli.

Elínborg Pétursdóttir, matráður á Sjóðarhóli.

Jón Ingi Einarsson, fjármálastjóri Menntasviðs.

Helgi G. Helgason, fulltrúi fjármálaþjónustu Menntasviðs.

Ragnheiður Sigmarisdóttir, skrifstofustjóri Sæmundarskóla.

Kristján Daníelsson, matreiðslumeistari Fossvogsskóla.

Óskar Einarsson, skólastjóri Fossvogsskóla.

Hreinn Ólafsson, fjármálastjóri Framkvæmda- og eignasviðs.

7 MYNDASKRÁ

Mynd 1. Skipurit Innkaupaskrifstofu.

Mynd 2. Skipting heildarútgjalda Aðalsjóðs árið 2008.

Mynd 3. Skipting útgjalda Aðalsjóðs — án launakostnaðar.

Mynd 4. Velta innkaupaflokka.

Mynd 5. ABC-greining birgja.

Mynd 6. Úrtak 1 úr innkaupaflokknum Áhöld og rekstrarvörur.

Mynd 7. Úrtak 2 úr innkaupaflokknum Hreinlæti, ræsting, sorp.

8 TÖFLUSKRÁ

Tafla 1. Fjöldi birgja – ABC greining.

Tafla 2. Umfang samningsviðskipta.

Tafla 3. Kerfi sem snerta innkaup og skilgreining ábyrgðar.