
GREINARGERÐ MEÐ TILLÖGUM AÐ NÝJUM INNKAUPAREGLUM REYKJAVÍKURBORGAR 2019

INNGANGUR

Innkauparáð ákvað á fundi sínum 15. desember 2017 að fela innkaupadeild og embætti borgarlögmanns að hefja endurskoðun á innkaupareglum Reykjavíkurborgar. Að þeirri vinnu komu helstu notendur innkaupareglanna og var unnið úr athugasemdum m.a. frá fjármálaskrifstofu, umhverfis- og skipulagssviði, skrifstofu þjónustu og reksturs og velferðarsviði.

Greinargerð þessi er sett til stuðnings tillögum að nýjum innkaupareglum Reykjavíkurborgar sem samþykktar voru á fundi innkauparáðs 2. maí 2019. Henni er ætlað að skýra þá aðferðarfræði sem var viðhöfð við tillögugerðina og vera til hliðsjónar við túlkun reglnanna í framkvæmd. Settar eru fram athugasemdir við helstu greinar reglnanna sem lagt er til að taki breytingum frá eldri reglum og kemur þar fram hvaða breytingar eru lagðar til sem og röksemdir fyrir þeim. Þær greinar sem ekki er getið hér á eftir eru ýmist uppfærðar miðað við breytta löggjöf, einföldun orðalags eða eru efnislega óbreyttar frá eldri reglum.

Með breytingum á löggjöf um opinber innkaup árið 2016 var kveðið á um breytingar á málsmeðferðarreglum um innkaup sveitarfélaga undir viðmiðunarfjárhæðum sem áður höfðu gilt. Fengu sveitarfélög rúman aðlögunartíma til að tileinka sér þessar breytingar og er nú komið að því að því að lögin taki gildi fullum fetum 31. maí 2019. Reykjavíkurborg hefur um langt skeið framkvæmt innkaup sín samkvæmt eigin innkaupareglum sem hafa um áratugaskeið verið að meginstefnu til sambærilegar gildandi lögum á hverjum tíma. Þar sem ný lög bera með sér mikilvægar grundvallarbreytingar á skyldum sveitarfélaga er nauðsynlegt að nýjar innkaupareglur, sem samræmast nýjum lagaskyldum, taki gildi samhliða fyrirséðri gildistöku breytinga á málsmeðferðarreglum laganna gagnvart sveitarfélögum. Í tillögum þessum hefur verið leitast við að einfalda eins og kostur er þær málsmeðferðarreglur sem gilda munu um innkaup hvort sem er yfir eða undir viðmiðunarfjárhæðum laganna frá og með 31. maí nk.

Í ljósi breytinga í löggjöf á viðmiðunarfjárhæðum voru allar viðmiðunarfjárhæðir reglnanna endurskoðaðar. Innkauparáð hefur með samþykkt nýrra reglna markað stefnu um verklag við innkaup sem fram kemur í tillögunum um viðmiðunarfjárhæðir. Að baki nýjum tillögum um viðmiðunarfjárhæð liggur það grundvallarsjónarmið að samræma verklag við lagaskyldu svo auðvelt verði fyrir starfsmenn Reykjavíkurborgar að vinna að innkaupum í samræmi við innkaupareglur og lög. Í því augnamiði miðast nýjar tillögur við að viðmiðunarfjárhæðir verði tilgreindar án virðisaukaskatts enda er það í samræmi við þá aðferðarfræði sem notuð er í lögunum. Jafnframt var horft til samræmingar við lög og lagt til að viðmiðunarfjárhæð fyrir samninga um vörur og þjónustu verði hin sama. Auk þess er í nýjum tillögum sú stefna mörkuð

að viðmiðunarfjárhæðir fyrir verðfyrirspurnir og notkun innkaupaferla séu í eðlilegu samhengi við viðmiðunarfjárhæðir laganna og eftirlitshlutverk ráðsins.

Önnur megináhersla innkauparáðs í nýjum tillögum er efling á eftirliti með innkaupum hjá Reykjavíkurborg. Lagðar eru til margvíslegar breytingar sem stuðla að skýrari verkaskiptingu kaupenda, fagráða, innkaupadeildar, fjármáladeildar og innkauparáðs. Þá er sérstök áhersla lögð á aukið upplýsingaflæði til innkauparáðs og skýr hlutverk þeirra sem sæta eftirliti í því tilliti.

Þá er lögð áhersla á aukin úrræði til að sporna við kennitöluflakki og tryggja aukið mat á hæfni bjóðenda með tilliti til viðskiptasögu helstu stjórnenda og eigenda. Einnig er áhersla lögð á að kveðið sé á um keðjuábyrgð aðalverktaka í útboðsgögnum Reykjavíkurborgar og mælt fyrir um málsmeðferðarreglur við framkvæmd meðferðar á mögulegum kröfum undirverktaka vegna hennar.

Fyrir liggur að um þessar mundir er unnið að stjórnkerfisbreytingum hjá Reykjavíkurborg sem hafa munu áhrif á stjórnkerfið í kringum innkaup Reykjavíkurborgar. Þó að fyrirhuguð stjórnkerfisbreyting sé fyrirséð er nauðsynlegt að nýjar málsmeðferðarreglur um framkvæmd innkaupa taki gildi 31. maí nk. vegna gildistöku laga um opinber innkaup gagnvart sveitarfélögum á þeim tímapunkti. Eðlilegt er því að horfa til þess að nýjar innkaupareglur verði endurskoðaðar á haustmánuðum í tengslum við innleiðingu á nýju stjórnkerfi og nýrra samþykka fyrir ráð og nefndir.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR

I. KAFLI ALMENN ÁKVÆÐI

Um 1. gr.

Orðalagsbreytingar á tilgangi innkaupareglna eru settar fram til einföldunar og til samræmis við nýtt ákvæði 11. gr. um ábyrg innkaup. Jafnframt er orðalagsbreyting í ákvæði 3. mgr. til skýringar á þeim tilgangi reglnanna að innkaup Reykjavíkurborgar stuðli að virkri samkeppni fyrirtækja á markaði og efli nýsköpun og þróun.

Um 5. gr.

Með breytingum á 5. gr. er brugðist við stefnu innkauparáðs um að skýra verkaskiptingu milli kaupanda og innkaupadeildar. Eru hér tilgreind helstu hlutverk þeirra aðila sem koma að framkvæmd innkaupa, ráðgjöf og töku ákvarðana um innkaup hjá Reykjavíkurborg. Þá er fellt út ákvæði 3. mgr. 5. gr. eldri reglna í samræmi við breytingu á 1. mgr. þessarar greinar sem og 11. gr. um ábyrg innkaup.

Um 6. gr.

Í þeim tilgangi að gera ábyrgð á því að farið sé að reglum Reykjavíkurborgar um innkaup sýnilegri er hér að finna ákvæði sem var í 1., 2. og 7. mgr. 37. gr. eldri reglna. Áhersla er lögð á að það er á ábyrgð viðkomandi kaupanda að haga þeim innkaupum sem hann ber ábyrgð á í samræmi við innkaupareglur. Þá einnig áhersla á að fagråd bera ábyrgð á eftirliti með innkaupum sviða og stofnanna sem undir þau heyra.

Um 7. gr.

Greinin er nýmæli í bland við meginhluta ákvæða 3. – 6. mgr. 37. gr. eldri reglna. Nýmælin snúa aðallega að því að yfirlit yfir einstök innkaup sviða og skrifstofa Reykjavíkurborgar skuli almennt ná yfir síðustu 12 mánuði en einu sinni á ári skuli yfirlitin ná yfir síðustu 48 mánuði. Þá er mælt fyrir um að fagråd getur nú sent ábendingar um einstök innkaup til innkauparáðs. Með framsetningu ákvæðis 1. mgr. er lögð áhersla á eftirlit fagráðs með innkaupum sem undir það heyra og að miðlægar skrifstofur skuli senda innkauparáði yfirlit sín. Í 2. mgr. er nýmæli sem lýtur að því að senda skuli innkauparáði ársfjórðungsleg yfirlit yfir einstök innkaup yfir fimm milljónum. Þá er ákvæði í 4. mgr. um nánari útfærslu yfirlita. Í 7. mgr. er að finna ákvæði þar sem mælt er fyrir um að kaupendur sendi upplýsingar til innkauparáðs eða annarra eftirlitsaðila sem óska eftir þeim.

Um 8. gr.

Greinin er nýmæli og er nánari útfærsla á eftirlitshlutverki innkauparáðs. Í 1. mgr. er mælt fyrir um að óska skuli eftir fyrirfram samþykki innkauparáðs ef til stendur að fara í bein kaup yfir viðmiðunarfjárhæðum. Með þessu nýja fyrirkomulagi er leitast við að auðkenna öll slík innkaup með tilteknu númeri sem fram komi á öllum reikningum þeim tengdum til að auðvelda allt eftirlit með slíkum innkaupum.

Þá er mælt fyrir um í 2. mgr. að kaupandi sem óskar eftir því að borgaráð samþykki viðauka við fjárheimildir skuli senda tilkynningu til innkauparáðs til upplýsingar þegar viðaukinn hefur verið samþykktur í borgarráði. Að auki er mælt þar fyrir um að fjármálaskrifstofa sendi innkaupadeild yfirlit yfir samþykktu viðauka ársfjórðungslega. Markmiðið með þessum tillögum er að auka eftirlit með innkaupum sem ekki hefur verið sérstaklega gert ráð fyrir í upphaflegum fjárheimildum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að kaupandi skuli í upphafi árs senda innkauparáði fjárfestinga- og fjárhagsáætlun sviða og skrifstofa. Mun fjármálaskrifstofa hafa umsjón með að samræma sniðmát í fjárhagskerfi til birtingar þessara upplýsinga. Í 4. mgr. er mælt fyrir um að fjármálaskrifstofa skuli ársfjórðungslega senda innkauparáði yfirlit yfir frávík frá samþykktum fjárheimildum. Er markmið þessara tillagna að auka enn á upplýsingaflæði til innkauparáðs í því augnamiði að auðvelda eftirlit með innkaupum sem leiða af frávikum frá samþykktum fjárheimildum.

Ákvæði 5. mgr. er ekki nýmæli en það var að finna í 2. og 3. ml. 5. mgr. 27. gr. eldri innkaupareglna.

Í 6. mgr. er að finna mikilvægt nýmæli sem kveður á um að innkauparáð hefur heimild til krefja kaupanda um að stöðva framkvæmd samnings tímabundið ef ekki liggur skýrt fyrir að samningi hafi verið komið á í samræmi við innkaupareglur og / eða ef fjárheimildir eru ekki fyrir hendi. Berist ekki upplýsingar til innkauparáðs innan 72 klst. frá því beiðni um upplýsingar berst skal innkauparáð leggja til við borgarráð að kaupandi stöðvi framkvæmdir þar til innkauparáð hefur aflétt tímabundinni stöðvun. Rétt þykir að borgarráð taki formlega ákvörðun um að stöðva samning að fenginni tillögu innkauparáðs en jafnframt að innkauparáð geti aflétt tímabundinni stöðvun enda fundar það eftir þörfum skv. samþykktum ráðsins.

Um 9. gr.

Ákvæði 1. mgr. er samsvarandi 6. gr. í eldri reglum en ákvæði 2. mgr. er nýmæli um samvinnu innkaupadeildar og sviðstjóra um hagkvæmni við skipulag innkaupa hjá sviðum borgarinnar. Þar er jafnframt mælt fyrir um ábyrgð kaupanda á að samræma innkaup til samræmis við tillögur innkaupadeildar að þessu leyti.

Um 11. gr.

Greininni er nýmæli og kemur í stað 8. gr. eldri reglna um mat á umhverfisáhrifum í aðdraganda innkaupaáákvæðana. Í greininni kemur fram að kaupandi skuli framkvæma innkaup á eins ábyrgan og umhverfisvænan hátt og unnt er hverju sinni. Meta skuli fyrirfram möguleika þess að framkvæma fyrirhuguð innkaup í samræmi við gildandi stefnur Reykjavíkurborgar, eins og umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar, mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar og aðrar stefnur einstakra sviða og skrifstofa Reykjavíkurborgar. Þá er mælti fyrir um í 2. mgr. að kaupandi skuli að jafnaði skrá niðurstöður slíks mats og að innkaupadeild geti óskað eftir að kaupandi sýni fram á að það hafi verið gert.

Um 12. gr.

Greinin er að mestu samhljóða 9. gr. eldri reglna. Orðalagsbreytingar draga fram áherslu á þá meginreglu að kaupandi geri kostnaðaráætlun á undirbúningsstigi innkaupa.

Um 13. gr.

Greinin er uppfærð í samræmi við núverandi framkvæmd innkaupadeildar varðandi miðlæga samninga og birtingu þeirra á innri vef borgarinnar.

Um 14. gr.

Ákvæðið fjallar um þær viðmiðunarfjárhæðir sem leiða til skyldu til að viðhafa verðfyrirspurn eða formlegt innkaupaferli áður en samningur er gerður. Eins og greint er frá í inngangi þessarar greinargerðar voru allar viðmiðunarfjárhæðir innkaupareglna endurskoðaðar í þeim tilgangi að samræma við breytingar í löggjöf að þessu leyti sem og til einföldunar fyrir kaupendur hjá Reykjavíkurborg. Stefna innkauparáðs er eftir sem áður að mæla skuli fyrir um útboðsskyldu undir viðmiðunarfjárhæðum laganna og að gera skuli samanburð meðal fyrirtækja með verðfyrirspurn undir útboðsmörkum. Við samanburð milli nýrra viðmiðunarfjárhæða og eldri

verður að hafa hugfast að ekki er gert ráð fyrir virðisaukaskatti í nýjum viðmiðunarfjárhæðum en sú aðferðarfræði er til samræmis við breytta löggjöf að þessu leyti og til einföldunar við mat á vali á þeim málsmeðferðarreglum sem um innkaupin skuli gilda.

Í 4. mgr. ákvæðisins er mörkuð sú stefna að ekki sé skylt að framkvæma innkaupaferli undir viðmiðunarfjárhæðum laga við gerð samninga um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu skv. 16. gr. reglnanna en þar eru nánari málsmeðferðarreglur um framkvæmd við gerð slíkra samninga. Þessi ráðstöfun er í samræmi við ákvæði gildandi laga um gerð slíkra samninga.

Í 6. mgr. er ítarlega ákvæði en verið hefur um innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum. Þar er kveðið á um að kaupandi skuli ávallt gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Slíkur samanburður skal jafnan gerður skriflega eða með rafrænni aðferð. Við þessi innkaup skal virða jafnræðisreglu 3. mgr. 1. gr. reglnanna. Nýmæli er að ef sú aðstaða kemur upp að fyrirhuguð innkaup eru yfir kostnaðaráætlun og/eða viðmiðunarfjárhæðum skuli kaupandi leita ráðgjafar innkaupadeildar áður en samningur kemst á. Þá er rétt að vekja athygli á nýmæli í lokamálslið ákvæðisins þar sem kveðið er á um að kaupandi skuli fá staðfestingu frá viðsemjanda sínum um að hann sé í skilum með opinber gjöld og lífeyrissjóðsiðgjöld.

Ákvæði 7. mgr. varðar skyldu kaupanda til að leita fyrirfram staðfestingar innkaupadeildar á heimild kaupanda til að beita tilgreindum innkaupaferlum við tilteknar aðstæður yfir viðmiðunarfjárhæðum í samræmi við 17. og 26. gr. reglnanna. Í eldri reglum hafði innkauparáð það hlutverk að samþykkja notkun innkaupaferla annarra en útboðs, sbr. 3. mgr. 31. gr. eldri reglna. Ný löggjöf gerir hins vegar ráð fyrir meira svigrúmi varðandi notkun annarra innkaupaferla yfir viðmiðunarfjárhæðum og því er ekki talin lengur þörf á fyrirfram samþykki innkauparáðs við slíkar aðstæður.

Um 15. gr.

Í greininni eru tilgreindir þeir samningar sem ekki falla undir gildissvið reglnanna og eru ákvæðin í samræmi við ákvæði laga um opinber innkaup.

Um 16. gr.

Ákvæðið tekur til málsmeðferðar við gerð samninga um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu og er í samræmi við ákvæði laga um þá framkvæmd.

Um 17. - 29. gr.

Ákvæðin hafa verið uppfærð og einfölduð eins og kostur er miðað við breytingar á löggjöf.

Um 30. gr.

Ákvæðið er samsvarandi 25. gr. eldri reglna og hefur verið uppfært miðað við endurskoðun á viðmiðunarfjárhæðum skv. 14. gr. Nýmæli er að finna í 2. mgr. ákvæðisins þess efnis að kaupandi skuli gera sérstaka kostnaðaráætlun fyrir viðbótarverk og afla þeim sjálfstæðra fjárheimilda. Jafnframt að viðbótarverk skuli merkt með eigin auðkennisnúmeri sem rekjanlegt er til verknúmers aðalverks. Tilgangur þessa ákvæðis er að auka eftirlit með viðbótarverkum.

Um 33. gr.

Greinin er samsvarandi 28. gr. eldri innkaupareglna með þeim breytingum sem orðið hefur á löggjöf varðandi hæfi bjóðenda. Í 8. mgr. ákvæðisins er nýmæli þess efnis að þátttakandi eða bjóðandi skal útilokaður frá þátttöku í innkaupaferli hafi hann brotið gegn skyldum um greiðslu opinberra gjalda, lífeyrissjóðsiðgjalda eða annarra lögákveðinna gjalda og því hefur verið endanlega slegið föstu með ákvörðun dómstóls eða stjórnvalds þar sem bjóðandi er skráður eða í aðildarríki innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þá er vakin athygli á að skv. 12. mgr. er við mat á hæfi bjóðanda heimilt að horfa til viðskiptasögu stjórnenda og helstu eigenda í nánar tilgreindum tilvikum. Tilgangur beggja þessara ákvæða er að sporna við kennitöluflakki við gerð opinberra samninga.

Um 34. - 41. gr.

Ákvæðin hafa verið uppfærð og einfölduð eins og kostur er miðað við breytingar á löggjöf sem og breytingar á viðmiðunarfjárhæðum innkaupareglna.

Um 42. gr.

Greinin er nýmæli og fjallar um skyldu til að kveða á um keðjuábyrgð í útboðsgögnum vegna verka og þjónustu sem og málsmeðferð við uppgjör vegna mögulegra krafna vegna keðjuábyrgðar. Er tilgangur ákvæðisins að í samningi aðila verði heimild kaupanda til að krefjast þess að aðalverktaki tryggi og beri ábyrgð á að allir starfsmenn, hvort sem um ræðir starfsmenn verktaka, undirverktaka eða starfsmannaleiga, fái laun, starfskjör, sjúkra- og slysatryggingar og önnur réttindi í samræmi við gildandi kjarasamninga og lög hverju sinni. Einnig skal heimilt að kveða á um að aðalverktaki skuli með virku eftirliti tryggja að starfsmenn undirverktaka og starfsmannaleiga fái viðeigandi laun og réttindi í samræmi við framangreint. Skal bjóðandi undirrita yfirlýsingu um ábyrgð sína að þessu leyti og skila inn með tilboði sínu.

Um 42. gr.

Greinin er nýmæli og samsvarar nýmælum í 90. og 91. gr. laga um opinber innkaup nr. 120/2016.

Reykjavík, 6. maí 2019