



Umsögn

Efni: Fyrirspurn varðandi vörusamninga, verksamninga og þjónustusamninga
Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Fjármálastjóri

Áheyrnarfulltrúi Miðflokksins lagði fram eftirfarandi fyrirspurn á fundi borgarráðs 1. nóvember 2018:

Hversu margir vörusamningar, verksamningar eða þjónustusamningar hafa verið gerðir af borginni eða fyrirtækjum í eigu borgarinnar síðustu tvö kjörtímabil fram til dagsins í dag sem falla undir innkaupareglur Reykjavíkur? Hversu mörg þessara verkefna voru boðin út í samræmi við þau innkaupaferli kveðið er á í reglum? Hver var rökstuðningurinn fyrir því að ekki var farið í útboð skv. reglum í þeim tilfellum sem það var ekki gert og á hvaða lagagrundvelli var það ákveðið í hverju tilfelli fyrir sig? Í hverju er ábyrgðin fólgin þar sem ekki er farið að lögum um opinber innkaup? Hver eru viðurlög við slíku? Hver er ábyrgð innkauparáðs borgarinnar sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að innkaupareglum borgarinnar? Hver er ábyrgð borgarlögmans sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að reglum? Hver er ábyrgð innri endurskoðunar borgarinnar sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að innkaupareglum? Hver er ábyrgð framkvæmdastjóra borgarinnar sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að innkaupareglum?

Fjármálaskrifstofu var falið að svara fyrirspurninni.

Svar:

Innkaupareglur Reykjavíkurborgar gilda aðeins um innkaup borgarsjóðs, sbr. 2.gr. innkaupareglanna, en gilda ekki sjálfkrafa um fyrirtæki í eigu Reykjavíkurborgar. Meðfylgjandi tafla nær yfir þá samninga sem gerðir hafa verið á grundvelli innkaupaferla sem innkaupadeild fjármálaskrifstofu hefur haft umsjón með.

Innkaupaferlar hjá innkaupadeild				
	Útboð	Verðfyrirspurn	Örútbóð	Alls
2011	52	95	0	147
2012	96	67	6	169
2013	60	79	5	144
2014	74	90	37	201
2015	107	82	28	217
2016	73	73	16	162
2017	134	79	26	239
2018 (nóv)	143	62	30	235
	739	627	148	1514

Hversu mörg þessara verkefna voru boðin út í samræmi við þau innkaupaferli kveðið er á í reglum?

Svar: Öll innkaupaferli sem fram koma í töflunni fóru fram í samræmi við innkaupareglur Reykjavíkurborgar. Innkaupadeild framkvæmir í samvinnu við kaupanda öll forvöl, útboð og fyrirspurnir sem og rammamninga, samkeppnisviðræður, samningskaup, sérleyfissamninga, hönnunarsamkeppni og önnur innkaupaferli sem innkaupareglurnar fjalla um.



Hver var rökstuðningurinn fyrir því að ekki var farið í útboð skv. reglunum í þeim tilfellum sem það var ekki gert og á hvaða lagagrundvelli var það ákveðið í hverju tilfelli fyrir sig?

Svar: Innkauparáð tekur ákvörðun um hvort heimilt sé að veita undanþágu frá skyldu til að nota innkaupaferli, sbr. 3. mgr. 13. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar. Skylt er að afla samþykkis innkauparáðs um fyrirhuguð innkaup að fenginni staðfestingu innkaupadeildar um að efni samninga falli undir þær skilgreiningar sem heimilær eru.

Í hverju er ábyrgðin fólgin þar sem ekki er farið að lögum um opinber innkaup?

Svar: Í lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 er kveðið á um inngripsheimildir og viðurlög sem kærunefnd útboðsmála er heimilt að beita opinberan kaupanda komist nefndin að þeirri niðurstöðu í kærumáli að lög um opinber innkaup hafi verið brotin. Það er hinn opinberi kaupandi (lögaðilinn) sem ber ábyrgð á að farið sé eftir lögum um opinber innkaup að viðlögðum inngripsheimildum kærunefndar útboðsmála, skv. 110-111. gr. og 115-118. gr. ásamt mögulegri skaðabótaábyrgð sem sótt yrði fyrir dómstólum, sbr. 119. gr. laga um opinber innkaup nr. 120/2016.

Við skoðun á ábyrgð á innra eftirliti almennt er vert að hafa í huga ábyrgðarskiptingu á uppbyggingu innra eftirlits hjá borginni sem Innri endurskoðun hefur sett fram m.a. í skýrslu um mat á innra eftirliti hjá Reykjavíkurborg sem gefin var út í maí 2011.

Borgarráð og borgarstjórn bera hina endanlegu ábyrgð á innra eftirliti með starfsemi borgarinnar. Mikilvægt er að allir aðilar, kjörnir fulltrúar og starfsmenn borgarinnar á öllum stigum stjórnskipunar séu meðvitaðir um hlutverk sitt og hvernig virkt innra eftirlit stuðlar að því að borgin nái markmiðum sínum. Í þessum skilningi er skýr stefnumótun forsenda öflugs innra eftirlits.

Borgarstjóri ber ábyrgð á stjórnsýslunni. Hann fylgir stefnumörkun borgarráðs/ borgarstjórnar eftir og útfærir þannig að meginstefnumið liggja fyrir gagnvart stoðeiningum og þýðingarmiklum verkefnum sem ganga þvert á sviðin. Borgarstjóri ber ábyrgð á uppbyggingu innra eftirlits hjá borginni í heild sinni gagnvart borgarráði.

Miðlægar skrifstofur gegna tvíþættri ábyrgð 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 ber ábyrgð á. Miðlægar skrifstofur eiga að vakta starfsemi sviða, deilda og stofnana borgarinnar gagnvart þeim þáttum/verkerfum sem þær bera ábyrgð á.

Vegna stöðu sinnar og heildarsýnar á miðlægum ferlum gegna miðlægar skrifstofur ráðgjafarhlutverki gagnvart borgarstjóra og borgarráði við mótun stefnu, markmiðasetningu og mati á áhættuþáttum sem viðkomandi skrifstofa stendur frammi fyrir. Mikilvægt er að hlutverk miðlægra skrifstofa sé skýrt skilgreint og að umboð þeirra sé nægjanlegt til að sinna hlutverki sínu sem skyldi og um leið byggja upp og viðhalda virku innra eftirliti í miðlægum ferlum borgarinnar.

Fagsvið bera ábyrgð á uppbyggingu, innleiðingu, virkni, viðhaldi og skjölun innra eftirlits sem afmarkast af ábyrgð og umfangi þeirra. Stefna og markmið stoðeininga ramma því inn ábyrgðarsvið þeirra.



Fagráð starfa í umboði borgarstjórnar, bera ábyrgð á stefnumótun viðkomandi sviðs og vinna að áætlanagerð. Fagráð ber ábyrgð á að til staðar sé viðeigandi innra eftirlit gagnvart fagsviðinu sem undir það heyrir. Mikilvægt er að tryggja sameiginlegan skilning á umboði fagráðs til ráðstöfunar fjármuna gagnvart sviðinu.

Sviðsstjórar / stjórnendur bera ábyrgð á að byggja upp viðeigandi innra eftirlit innan starfs- eininga og ábyrgðarsviða sem undir þá heyra. Þeir innleiða miðlæga verkferla og tryggja að unnið sé samkvæmt þeim. Uppbygging innra eftirlits felst í að innleiða, viðhalda, skjala/ kortleggja og tryggja virkni innra eftirlitskerfisins. Sviðsstjórar / stjórnendur fara að fyrimælum miðlægra skrifstofa varðandi þeirra eftirlitsferla og innleiða innra eftirlit í samræmi við leiðbeiningar þeirra. Sviðsstjórar þurfa að hafa yfirsýn og upplýsa eftir atvikum fagráð og miðlægar skrifstofur um fyrirkomulag samtímaeftirlits og hvernig staðið hefur verið að því að sannreyna virkni þess.

Starfsmenn borgarinnar gegna veigamiklu hlutverki í innra eftirliti. Innra eftirlit er beint eða óbeint hluti af daglegri vinnu allra starfsmanna en hlutverk þeirra er mismunandi eftir störfum og stöðu í skipuriti. Stjórnendur geta yfirfært ábyrgð til starfsmanna gagnvart uppbyggingu eftirlitsaðgerða í sértækum ferlum, aðgerðum eða verkefnum sem eru á þeirra ábyrgðarsviði. Eðlilegt er að um slíkt sé getið í starfslýsingu viðkomandi starfsmanns. Ábyrgð á virkni innra eftirlits hvílir engu að síður hjá stjórnanda.

Starfsmenn borgarinnar bera einnig ábyrgð á að miðla upplýsingum til næsta yfirmanns og eftir atvikum Innri endurskoðunar verði þeir varir við frávík eða veikleika í innra eftirlitskerfi borgarinnar, t.d. ef ekki er farið að settum reglum, unnið er gegn stefnu borgaryfirvalda eða ef starfsmaður verður vitni að eða grunar ólöglegt athæfi eða sviksemi.

Innri endurskoðun metur m.a. hversu viðeigandi og fullnægjandi eftirlitsaðgerðir eru til þess að mæta áhættuþáttum innan fyrirtækisins í rekstri, stjórnarháttum og upplýsingakerfum.

Hver eru viðurlög við slíku?

Svar: Viðurlög við brotum gegn lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 eru ákveðin af kærunefnd útboðsmála við úrlausn kærumála gagnvart lögaðilum og geta kveðið á um dagsektir, skv. 4. mgr. 111. gr., ákvörðun um óvirkni eða styttingu samnings við tiltekna aðstæður, skv. 115. -118. gr. og stjórnvaldssektir við tiltekna aðstæður, skv. 3. mgr. 118. gr.

Hver er ábyrgð innkauparáðs borgarinnar sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að innkaupareglum borgarinnar?

Svar: Ábyrgð á að innkaup séu í samræmi við reglur Reykjavíkurborgar og ákvæði laga er á hendi viðkomandi kaupanda af hálfu borgarinnar. Fagráð borgarinnar bera ábyrgð á eftirliti með innkaupum sviða og stofnana sem undir þau heyra. Komi í ljós við eftirlit að reglur kunni að hafa verið brotnar ber að tilkynna um slíkt til innkauparáðs sem tekur erindið til meðferðar. Innkauparáð hefur á hendi eftirlitshlutverk með því að svið, skrifstofur og stofnanir Reykjavíkurborgar fylgi innkaupastefnu og innkaupareglum Reykjavíkurborgar. Innkauparáð skal beina athugasemdum og ábendingum um það sem betur má fara í innkaupamálum til viðkomandi sviðsstjóra/forstöðumanns og fagnefndar. Innkauparáð getur boðað sviðsstjóra/ forstöðumenn til fundar við sig og óskað skýringa á innkaupum.

Verði ráðið þess áskynja að það alvarlegir ágallar séu á meðferð innkaupamáls að þörf sé á ihlutun, vísar ráðið því til borgarráðs með tillögu að afgreiðslu. Innkauparáð getur ákveðið að



óska aðkomu innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar að einstökum málum eða beint erindum sem því berast til innri endurskoðunar til nánari skoðunar.

Hver er ábyrgð borgarlögmanns sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að reglum?

Svar: Embætti borgarlögmanns fer ekki með eftirlitshlutverk samkvæmt innkaupareglum Reykjavíkurborgar og er því ekki eftirlitsaðili með fylgni við innkaupareglur Reykjavíkurborgar. Borgarlögmaður fer hins vegar, samkvæmt innkaupareglunum, með lögfræðilega ráðgjöf í innkaupamálum og skal vera innkauparáði til ráðgjafar og jafnframt vinna að því að styrkja stjórnarsýslu innkaupamála.

Hver er ábyrgð innri endurskoðunar borgarinnar sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að innkaupareglunum?

Svar: Ábyrgð Innri endurskoðunar þegar ekki er farið að innkaupareglum má m.a. skoða út frá 37. gr. innkaupareglna Reykjavíkurborgar sem kveður á um að tilkynna ber Innri endurskoðun tafarlaust ef grunur um misferli vaknar. Hlutverk Innri endurskoðunar er þá að rannsaka meint misferli og koma málsmeðferðartillögu á framfæri við borgarráð sé grunur staðfestur. Þá má einnig líta til ákvæðis 9. gr. samþykktar innkauparáðs en samkvæmt því getur innkauparáð, verði það vart við að innkaupareglum sé ekki fylgt, ákveðið að óska aðkomu Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar að einstökum málum eða beint erindum sem því berast til Innri endurskoðunar til nánari skoðunar. Þá gegnir Innri endurskoðun mikilvægu vöktunarhlutverki sem felur í sér að upplýsa borgarráð og viðeigandi stjórnendur um virkni innra eftirlits. Það er gert með framkvæmd úttekta og útgáfu skýrsla með ábendingum og tillögum um það sem betur má fara. Úttektir Innri endurskoðunar eru valdar á grundvelli áhættumats sem meðal annars tekur tillit til tíðni úttekta á hverju sviði fyrir sig. Vakin er athygli á því að gerð var umfangsmikil úttekt á innkaupasviði sem gefin var út í febrúar 2010. Þeirri úttekt var fylgt eftir og niðurstöður lagðar fram í borgarráði í janúar 2015.

Hver er ábyrgð framkvæmdastjóra borgarinnar sem eftirlitsaðila þegar ekki er farið að innkaupareglunum?

Svar: Ábyrgð framkvæmdastjóra sem eftirlitsaðila er sú sama og annarra yfirmanna ef þeir verða varir við frávik. Að leiðbeina um rétta framkvæmd eða grípa til annarra úrræða, allt eftir atvikum og mati hverju sinni.

Beðist er velvirðingar á hve langan tíma hefur tekið að svara fyrirspurninni.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri