



Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Opinber innkaup

Rammasamningar sem stjórnþæki hins opinbera

Jörundur Kristjánsson

Febrúar 2019



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRN MÁLAFRÆÐIÐEILD

Opinber innkaup
Rammamningar sem stjórnþæki hins opinbera

Jörundur Kristjánsson

Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu
Leiðbeinandi: Dr. Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Febrúar 2019

Opinber innkaup; rammamningar sem stjórnþæki hins opinbera.

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu.
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Jörundur Kristjánsson, 2019.
kt. 170373-4139.

Reykjavík, Ísland, 2019.

Útdráttur

Þessi rannsókn beinist að innkaupum opinberra aðila á vörum og þjónustu eftir rammasamningum Ríkiskaupa í aðdraganda og eftir efnahagshrunið 2008. Innkaup á árabílinu 2006-2010 eru skoðuð og borin saman við síðustu aðgengilegu gögn þegar þetta verkefni er ritað, þ.e. gögn frá árinu 2016. Leitast er við að varpa fræðilegu ljósi á þá megin spurningu rannsóknarinnar hvernig innkaup utan rammasamninga Ríkiskaupa hafa þróast á þessu tímabili og hvað kann að skýra þá þróun? Markmið rannsóknarinnar er að fá betri skilning á umfangi innkaupa opinberra aðila á vörum og þjónustu utan rammasamninga og ástæðum þess að opinberir aðilar velja þann kost. Í þeim tilgangi er kannað hvernig tryggð við samninga hefur þróast, það er hversu mikið/lítið opinberir aðilar kaupa af vörum og þjónustu fram hjá samningum og leitað skýringa á kaupum utan rammasamninga.

Rannsóknin er meginleg rannsókn að mestu leyti þar sem unnið er með gögn úr bókhaldi Ríkiskaupa og ríkisreikningum, auk þess sem höfundur lagði spurningakönnun fyrir opinbera kaupendur í tvígang, með fimm ára millibili, til að leita skýringa á hvers vegna keypt er fram hjá rammasamningum. Til að leita frekari skýringa og varpa ljósi á niðurstöður tók höfundur einnig viðtöl við lykilstarfsmenn Ríkiskaupa.

Helstu niðurstöður eru að tryggð við rammasamninga hefur aukist frá árinu 2006 og fleiri opinberir aðilar haga innkaupum sínum eftir rammasamningum en þeir sem kjósa að semja beint við birgja um vöru og þjónustu sem boðin hefur verið út í rammasamningsútboðum. Þá var megin niðurstaða kannana að flestir svarenda telja Ríkiskaup standa sig vel við að ná bestu kjörum og eru almennt sáttir við rammasamninga, þó vaxandi óánægju gæti meðal svarenda með kynningu samninga, fjölda birgja og vöruúrval innan rammasamninga.

Abstract

This thesis examines the public procurement of goods and services under framework contracts tendered by the Icelandic State Trading Centre (STC) in the years leading up to, and following, the economic collapse of 2008. Public procurement in the period 2006-2010 is analysed and compared with the most recent data from 2016. The aim of the research is to shed a theoretical light on the main research question; how public procurement outside the framework contracts have developed in the period and what can explain that development? To seek answers loyalty to the framework contracts is analysed, i.e. how much/little public purchasers procure outside the agreed framework contracts.

The research is mainly quantitative, working with data from the STC, the public procurement agency in Iceland, and State Accounts from the Financial Management Authority. In addition, a survey was conducted among public purchasers twice, with a five-year interval, in order to explain the deviation from purchases according to framework contracts. To further seek explanations of the results, interviews were conducted with key managers in the STC.

The main conclusions are that loyalty to the framework contracts for procurement of goods and services has increased since 2006 and that more public purchasers procure according to the contracts, rather than directly from suppliers. The main conclusion from the surveys is that most respondents agree that the STC is doing well in getting the best deals and there is a general contentment with the framework contracts. However, there is an increased discontentment with the low number of suppliers, a smaller selection of products and goods, and the benefits of the contracts for public purchasers need to be better promoted.

Formáli

Ritgerð sú sem hér fer á eftir er 30 eininga lokaverkefni í meistaranámi í opinberri stjórnáslu. Ástæður fyrir efnisvali eru nokkrar. Höfundur starfaði á tímabili við opinber innkaup og hefur því nokkra innsýn í málaflokkinn. Þá jókst áhersla á ráðdeild í opinberum rekstri á árunum eftir bankahrunið haustið 2008 og þann niðurskurð í opinberum rekstri sem óhjákvæmilega fylgdi. Gagnlegt getur því verið að bera saman þróunina, annars vegar á árum í aðdraganda og skömmu eftir efnahagshrun, og hins vegar árin eftir að efnahagsbati þjóðarbúsins tók við sér. Síðast en ekki síst er langt um liðið síðan gerð hefur verið heildstæð úttekt á rammamarkaðakerfi Ríkiskaupa, þótt nálgun í þessu verkefni sé að hluta til með nokkuð öðrum hætti en í úttekt Ríkisendurskoðunar frá árinu 2000 (Ríkisendurskoðun, 2000).

Höfundur vill þakka Dr. Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur fyrir leiðsögn og hvatningu á meðan ritgerðaskrifum stóð og Hrefnu Guðmundsdóttur, verkefnastjóra hjá Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, fyrir ráðgjöf við hönnun spurningakönnunar.

Jafnframt vill höfundur þakka starfsfólki Ríkiskaupa samvinnu, ábendingar og aðstoð; sérstaklega þeim Halldóri Ó. Sigurðssyni forstjóra, Ragnari Davíðssyni, sviðstjóra þjónustusviðs, og Hallgrími H. Gröndal, sviðsstjóra Rekstrarsviðs. Þá á Pétur Jónsson, starfsmaður innra eftirlits Fjársýslu ríkisins, sérstakar þakkir skildar fyrir aðstoð við gagnaöflun úr ríkisbókhalda.

Síðast en ekki síst þakkar höfundur þeim fjölmörgu ónefndu forstöðumönnum ríkisstofnana og öðrum aðilum sem tóku þátt í spurningakönnun.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Abstract	4
Formáli	5
Töfluskra	8
Myndaskra	8
1 Inngangur	9
1.1 Rannsóknarspurning	11
1.2 Afmörkun verkefnis	12
1.3 Aðferðafræði.....	13
2 Kenningarlegur bakgrunnur	17
2.1 Umboðskeðjukenningin	17
2.2 Frá skrifræði að nýskipan í ríkisrekstri	20
2.3 Ný nálgun í opinberri stjórnsýslu og uppgangur reglugerðarríkisins.....	22
2.4 Samningar sem stjórnþæki hins opinbera	26
3 Opinber innkaup	30
3.1 Ríkiskaup	32
3.2 Rammasamningar	33
3.3 Innkaupastefna ríkisins	36
3.4 Eftirlitshlutverk Ríkisendurskoðunar	39
4 Innkaup eftir rammasamningum Ríkiskaupa	43
4.1 Skrifstofutæki.....	45
4.2 Pappírsvörur, ritföng og prentun.....	45
4.3 Tölvur og fjarskipti	46
4.4 Húsgögn og innanstokksmunir	46
4.5 Bílar, eldsneyti og orka.....	47
4.6 Flutningar	47
4.7 Matvörur.....	48
4.8 Hreinlætisvörur	48
4.9 Rafmagnsvörur og tæki.....	49
4.10 Byggingavörur og málning	50
4.11 Sjúkrahúsvörur	50
4.12 Fatnaður og öryggisbúnaður.....	51
4.13 Umhverfis- og umferðarmál	52
4.14 Samantekt á innkaupum eftir rammasamningum.....	52

5 Viðhorf kaupenda til rammamninga Ríkiskaupa	54
5.1 Bakgrunnsspurningar	55
5.2 Þekking á rammamningum og viðhorf til frammistöðu Ríkiskaupa	57
5.3 Viðhorf til rammamninga og einstaka þátta þeirra.....	59
5.4 Sjálfsmat, tryggð, og ástæður fyrir kaupum utan samninga.	61
5.5 Samantekt á niðurstöðum kannana	64
6 Umræður og samantekt	66
7 Niðurstöður	71
8 Lokaorð.....	73
Heimildaskrá	74
Viðauki 1: Spurningalisti	77
Viðauki 2: „Pörun“ rammamninga við bókhaldslykla.....	80

Töfluskrá

Tafla 1: Ný nálgun opinberrar stjórnsýslu	22
Tafla 2: Innkaup hins opinbera á skrifstofutækjum.....	45
Tafla 3: Innkaup hins opinbera á pappírsvörum, ritföngum og prentun.....	45
Tafla 4: Innkaup hins opinbera á tölvum og fjarskiptabjónustu.....	46
Tafla 5: Innkaup hins opinbera á húsgögnum og innanstokksmunum.....	46
Tafla 6: Innkaup hins opinbera á bílum, eldsneyti og orku	47
Tafla 7: Innkaup hins opinbera á flutningum.....	47
Tafla 8: Innkaup hins opinbera á matvörum	48
Tafla 9: Innkaup hins opinbera á hreinlætisvörum	49
Tafla 10: Innkaup hins opinbera á rafmagnsvörum og tækjum	49
Tafla 11: Innkaup hins opinbera á byggingavörum og málningu	50
Tafla 12: Innkaup hins opinbera á sjúkrahúsvörum	50
Tafla 13: Innkaup hins opinbera á fatnaði og öryggisbúnaði	51
Tafla 14: Innkaup hins opinbera á umhverfis- og umferðarmálum	52
Tafla 15: Velta rammasamninga og innkaup skv. ríkisbókhaldi	52
Tafla 16: Samanburður á bakgrunnsbreytum.....	56
Tafla 17: Viðhorf til vöruúrvals, afsláttarkjara, fjölda og staðsetningar birgja.....	61

Myndaskrá

Mynd 1: Tekjur og gjöld hins opinbera 2007-2017 (vefur Hagstofu Íslands).....	10
Mynd 2: Umboðskeðjan skv. Strøm	19
Mynd 3: Umboðskeðjan skv. Strøm, aðlöguð að íslenskum veruleika.....	20
Mynd 4: Stefnumótun, umboð og þátttakendur.....	25
Mynd 5: Að hve miklu leyti sinna svarendur innkaupum stofnunar sjálfir	56
Mynd 6: Þekking á rammasamningum	57
Mynd 7: Frammistaða Ríkiskaupa við kynningu	58
Mynd 8: Árangur við að ná bestu kjörum.....	59
Mynd 9: Ánægja með rammasamninga	60
Mynd 10: Sjálfsmat kaupenda	62
Mynd 11: Tryggð kaupenda; kaup fram hjá samningum.....	62
Mynd 12: Ástæður fyrir kaupum utan samninga	63

1 Inngangur

Eitt grundvallar álitamál í stjórnámálum er hlutverk hins opinbera. Hvaða verkefni samfélagsins eiga að vera rekin af opinberum aðilum og hvert er hlutverk einkamarkaðar? Almennt er viðurkennt að grundvallarhlutverk hins opinbera sé að tryggja öryggi borgaranna með löggæslu, og eftir atvikum her. Víða er hlutverk hins opinbera álitnið mun víðtækara og hér á landi, líkt og á öðrum Norðurlöndum, hefur verið ágæt sátt meðal andstæðra stjórn málaafla um að grunnþjónusta á sviði mennta- og heilbrigðismála skuli vera í höndum hins opinbera með beinum rekstri, eða a.m.k. fjárframlögum til rekstar. Þá eru ótalin önnur verkefni sem fjármögnuð eru af opinberu fé á sviði samgangna, menningarmála o.s.frv.

Samneysla er hugtak þjóðhagfræðinnar yfir útgjöld hins opinbera, önnur en fjármagnsgjöld og opinberar fjárfestingar. Þróun samneyslu hefur, ásamt hlutdeild opinberra starfsmanna í heildarmannaafli á vinnumarkaði, verið algengasti mælikvarðinn á umfang hins opinbera.

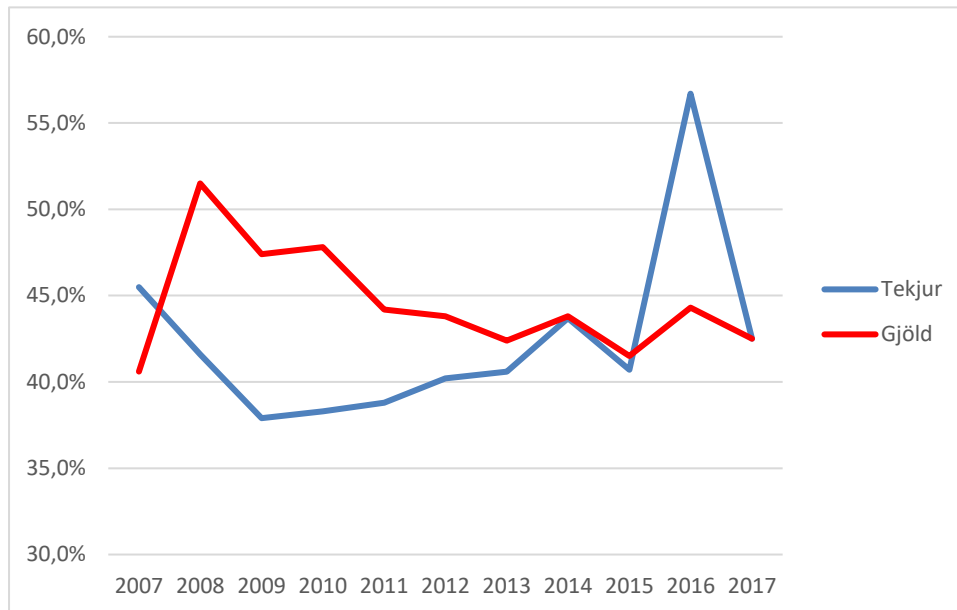
Aukning varð á vissum sviðum samneyslu á „eftirhrunsárunum“, einkum útgjöld til atvinnuleysisbóta, og samdráttur varð í skatttekjum. Athyglisvert er að hlutfall samneyslu af vergri landsframleiðslu hefur haldist nokkuð stöðugt síðastliðinn áratug, eða um 23-25%, samkvæmt vef Hagstofu Íslands (e.d.). Hæst var hlutfallið árin 2009-11, að hluta til vegna þess að landsframleiðsla minnkaði meir en samneysla. Árið 2017 var hlutfall samneyslu af vergri landsframleiðslu orðið svipað og árið 2007, eða um 23%.

Í kjölfar efnahagsáfallsins haustið 2008 gengust stjórnvöld undir samstarfsáætlun við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og fram undan var niðurskurður í opinberum útgjöldum. Niðurskurðarkröfum var mætt með aukinni ráðdeild í rekstri ríkisstofnana, í sumum tilfellum þurfti að grípa til starfsskerðingar eða uppsagna starfsfólks. Rekstrarútgjöld hins opinbera eru að stórum hluta laun og launatengd gjöld, en opinber innkaup vega einnig þungt.

Samhliða versnandi afkomu jókst skuldastaða hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga, og samhliða hærri skuldastöðu hækkuðu fjármagnsgjöld.

Eins og sjá má á myndinni á næstu síðu jókst hallarekstur hins opinbera mikið eftir hrun, ekki síst vegna aukningar í fjárskuldbindingum með tilheyrandi vaxtagjöldum.

Athygli vekur hin skarpa tekjuaukning 2016, og að sama skapi skarpt tekjufall í kjölfarið; en skýringin eru einkum einskíptistekjur ríkisins við uppgjör bankanna.



Mynd 1: Tekjur og gjöld hins opinbera 2007-2017 (Hagstofa Íslands, e.d.)

Eins og að ofan var rakið eru laun- og launatengd gjöld stór hluti opinberra útgjalda, en innkaup á vörum, þjónustu og verkframkvæmdum veða einnig þungt. Umfang opinberra innkaupa í löndum Evrópusambandsins er talið nema um 18% af VLF, eins og fram kemur í aðfararorðum tillögu framkvæmdastjórnar ESB að tilskipun um opinber innkaup (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2011). Hér er um meðaltal að ræða og vissulega getur hlutfallið verið breytilegt milli aðildarlanda.

Efnahags- og samvinnustofnun Evrópu (OECD) birtir reglulega úttekt á umfangi opinberra innkaupa í aðildarlöndum sínum telur stofnunin það vera að meðaltali um 12% af VLF, hæst í Hollandi (20,2%, að meðtöldum veitustofnunum hins opinbera) og lægst í Mexíkó (5,1%). Samkvæmt niðurstöðum OECD nam umfang opinberra innkaupa á Íslandi árið 2015 tæpum 14% af VLF og eru þá innkaup veitustofnana (e. public utilities) ekki meðtalin. Sama ár, árið 2015, taldi OECD opinber innkaup nema rúmum 32% af heildarútgjöldum hins opinbera á Íslandi (Efnahags- og samvinnustofnun Evrópu, 2017, bls. 172-3).

Rétt er að taka fram að hér er um áætlun að ræða og aðferðarfræði og aðgangur að upplýsingum kann að vera mismunandi eftir löndum, en engu að síður eru þær vísbending um vægi opinberra innkaupa í þjóðarbúskapnum.

Ljóst er að þrátt fyrir góðan efnahagslegan árangur íslenska hagkerfisins á undanförunum árum og markverðan viðsnúning í rekstri hins opinbera og lækkun skulda er full ástæða til að halda árvekni og gæta ráðdeildar í útgjöldum hins opinbera, þar á meðal opinberum innkaupum.

Ein aðferð stjórnvalda til að gæta ráðdeildar í rekstri er að gera samninga um kaup á vörum og þjónustu fyrir hönd ríkisins, til að mynda með svonefndum rammasamningum. Rammasamningar eru skilgreindir sem:

„Samningar við einn eða fleiri bjóðendur þar sem magn og umfang samnings er að meira eða minna leyti ótilgreint, en kaupendur, einn eða fleiri, skuldbinda sig til að kaupa af þeim þá vöru, þjónustu eða verk sem samningurinn kveður á um, m.a. hvað varðar gæði, tækni, þjónustu, afhendingartíma og verð á samningstímanum.“ (Ríkiskaup, 2008, bls. 12).

Í þessari rannsókn er sjónum beint að þeim innkaupum opinberra aðila sem fara fram utan rammasamninga; þ.e. umfangi og virði innkaupa hins opinbera sem ættu að fara fram innan rammasamningakerfisins.

1.1 Rannsóknarspurning

Markmið þessa lokaverkefnis í meistaranámi í opinberri stjórnslu er að varpa ljósi á þróun á umfangi innkaupa hins opinbera utan rammasamningakerfis Ríkiskaupa. Í þeim tilgangi eru innkaup samkvæmt rammasamningum rýnd og framvinda þeirra innkaupa notuð til að gefa vísbendingu um þróun innkaupa utan rammasamningakerfisins. Framvinda innkaupa utan rammasamninga er þannig skoðuð yfir fimm ára tímabil (2006-2010) og sú tilgáta lögð fram að innkaup samkvæmt rammasamningakerfinu hafi aukist með niðurskurði í rekstri ríkisins, sem varð í kjölfar efnahagshrunsins 2008; með öðrum orðum að innkaup fram hjá rammasamningum hafi dregist saman. Verður þetta tímabil borið saman við stöðuna árið 2016¹, þegar efnahagsbati þjóðarbúsins hafði verið drjúgur um nokkurra ára skeið.

Með framkvæmd rafrænnar spurningakönnunar er leitað upplýsinga um viðhorf og þekkingu opinberra kaupenda á rammasamningakerfinu og reynt að leita skýringa á því

¹ Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu er árið 2016 nýjasta samanburðarhæfa árið er þetta verkefni er ritað, eins og nánar verður útskýrt í kafla 1.3 um aðferðafræði verkefnis.

hvers vegna opinberir aðilar kjósa að haga innkaupum sínum utan rammamninga. Borið er saman viðhorf kaupenda á tveimur ólíkum tímamörum, 2013 og 2018, til að fá samanburð „niðurskurðaranna“ eftir hrun við viðhorf kaupenda þegar efnahagsbatinn hefur tekið við sér. Megin rannsóknarspurning þessa verkefnis er því:

Hvernig hafa innkaup utan rammamninga Ríkiskaupa þróast á tímabilinu um og eftir fjármálahrunið og hvað kann að skýra þá þróun?

Til þess að leita svara við þessari megin rannsóknarspurningu verður leitað svara við eftirfarandi undirspurningum:

- 1. Hvert er umfang innkaupa utan rammamningakerfis Ríkiskaupa?*
- 2. Hvernig var þróun innkaupa utan rammamningakerfisins tímabilinu 2006-2010 og hvernig var staðan árið 2016 til samanburðar?*
- 3. Hvers vegna hafa opinberir kaupendur beint innkaupum sínum fram hjá rammamningakerfinu?*

Niðurstöður skoðast í fræðilegu ljósi og þannig er leitast við að setja fram fræðilegar skýringar á þróuninni.

1.2 Afmörkun verkefnis

Velta rammamninga Ríkiskaupa var árið 2010, 8 milljarðar kr. og því umtalsverð fjárhæð sem ríkið varði til innkaupa með öðrum hætti; þ.e. útboðum, þjónustusamningum eða öðrum hætti; rúmir 90 milljarðar að áætlað er (Ríkisendurskoðun, 2010a). Sú fjárhæð er hærri sé litið til hins opinbera í heild sinni, þ.e. stofnana ríkisins utan A-hluta ríkissjóðs, ásamt sveitarfélögum og stofnunum þeirra.

Að rannsaka umfang heildarinnkaupa hins opinbera utan hins formlega innkaupaferlis² krefst mikillar rannsóknarvinnu; meiri en vænta má af 30 eininga lokaverkefni á meistarastigi. Að auki eru margir óvissuþættir á þeirri vegferð og ekki víst að raunhæft sé að vinna slíkt verkefni.

Því mun þetta verkefni afmarkast við rammamningakerfi Ríkiskaupa og greiningu á umfangi innkaupa hins opinbera á vörum og þjónustu sem falla innan þess, en af einhverjum ástæðum fara ekki fram innan rammamningakerfisins.

² Þ.e. útboða, rammamninga, þjónustusamninga og annarra formlegra innkaupaferla

Í rannsókninni verður, nánar tiltekið, sjónum beint að vörum og þjónustu sem falla innan rammasamningsflokka Ríkiskaupa á tímabilinu 2006-2010 en sem keyptar voru utan rammasamninga. Staða og þróun mála á tímabilinu er skoðuð og horft nær samtímanum, til ársins 2016, til að varpa ljósi á hvort „tryggð“ við rammasamninga hafi færst til betri vegar eður ei.

1.3 Aðferðafræði

Til að leita svara við tveimur fyrstu rannsóknarspurningum þessa verkefnis, þ.e. umfangi innkaupa ríkisins utan rammasamningakerfis Ríkiskaupa og þróun þess á fimm ára tímabili, verða bornar saman veltutölur frá Ríkiskaupum við innkaup skv. bókhaldskerfi ríkisins.

Rétt er að vekja athygli að tölur frá Fjársýslu ríkisins, sem unnið er með, ná eingöngu til stofnana í A-hluta ríkissjóðs („A-hluta stofnana“), þ.e. ekki ríkisfyrirtækja, eða fyrirtækja í meirihluta eigu ríkis, sem og sveitarfélaga og annarra opinberra aðila. Þessar takmarkanir setja ákveðinn fyrirvara við samanburðarhæfni gagna þar sem hluti veltu rammasamninga Ríkiskaupa er vegna innkaupa sveitarfélaga, ríkisfyrirtækja og annarra sem eru utan A-hluta ríkisreikninga. Engu að síður gefur samanburður þessara gagna sterka vísbendingu um stöðu mála og þróun.

Til að bera stöðuna á þessu fimm ára tímabili saman við stöðuna „í dag“ var horft til síðasta samanburðarhæfa árs, þ.e. ársins 2016. Með gildistöku laga um opinber fjármál árið 2017 urðu ýmsar breytingar á reikningsskilum hjá stofnunum í A-hluta ríkisreiknings, svo veltutölur úr ríkisbókhaldi eru ekki samanburðarhæfar við veltutölur fyrri ára.

Ríkisendurskoðun framkvæmdi svipaða rannsókn við stjórnarsýsluendurskoðun á rammasamningakerfinu fyrir tæpum tveimur áratugum (Ríkisendurskoðun, 2000) og voru helstu niðurstöður að innkaup skv. rammasamningum voru áætlaðar um 18-20% af heildarinnkaupum hins opinbera í viðkomandi vöruflokkum.

Þess ber að geta að fjöldi rammasamninga hefur aukist töluvert. Þegar Ríkisendurskoðun framkvæmdi sína stjórnarsýsluendurskoðun voru skoðaðir 6 rammasamningaflokkar en rammasamningaflokkar Ríkiskaupa eru nú, þegar þetta verkefni er skrifað, allnokkuð fleiri. Þar sem litið er til ákveðins árabils þessari rannsókn, eru innkaup skv. rammasamningaflokkum sem orðið hafa til eftir 2006 undanskildir, líkt og fram kom í kaflanum hér á undan, enda ekki samanburðarhæfir við grunnárið.

Vandamál sem Ríkisendurskoðun stóð frammi fyrir við sína rannsókn eru enn til staðar. Eins og segir í skýrslu Ríkisendurskoðunar: „getur verið vandkvæðum bundið að bera saman tiltekinn rammasamning við tiltekinn tegundalykil í bókhaldskerfi ríkisins svo vel sé þannig að um fullkomna samsvörun sé að ræða, þar sem rammasamningarnir eru almennt ekki byggðir á þeirri tegundasundurliðun sem bókhaldið byggist á og ekki er sérstaklega haldið utan um innkaup ríkisaðila í gegnum Ríkiskaup á sérhverjum lykli eða á einhvern annan máta.“ (Ríkisendurskoðun, 2000, bls. 18). Beitt verður svipuðum aðferðum og Ríkisendurskoðun til að fá sem besta nálgun; þ.e. að gerður verður samanburður á tegundarlyklum bókhaldskerfis ríkisins og rammasamningum sem til skoðunar eru. Nánari útskýringar á hvernig höfundur ákvað forsendur er að finna í viðauka 2.

Til að svara þriðju og síðustu rannsóknarspurningunni, þ.e. hvers vegna hafa opinberir kaupendur beint innkaupum sínum fram hjá rammasamningakerfinu, hannaði höfundur rafræna spurningakönnun og lagði fyrir alla skráða ábyrgðarmenn innkaupa³ í janúar 2013. Könnunin var endurtekin í október 2018; einnig send á lista viðtakenda sem fenginn var hjá Ríkiskaupum. Markmiðið var að fá samanburð á viðhorfum kaupenda; annars á niðurskurðarárurum í kjölfar hruns og hins vegar eftir að efnahagsbati þjóðarbúsins hafði verið viðvarandi um nokkurra ára skeið. Þótt könnunin hafi ekki eingöngu verið send skilgreindu úrtaki, heldur í raun þýði; þ.e. öllum ábyrgðarmönnum innkaupa/öllum á póstlista Ríkiskaupa, er rétt að setja vissa fyrirvara við samanburðinn. Líklega hafa orðið mannbreytingar á þessu tímabili sem kunna að skýra mismunandi niðurstöður/svör. Þá var fjöldi þátttakenda mismunandi. Í fyrra skiptið sem könnunin var send út var hún opnuð af 328 viðtakendum og var svarhlutfallið 70%. Er könnunin var endurtekin haustið 2018 var fjöldi þeirra sem opnaði könnunina 203 og svarhlutfallið 44,3%! Mismunur á fjölda viðtakenda helgast af breytingum á skráðum ábyrgðarmönnum innkaupa eða tengiliðum stofnana hjá Ríkiskaupum. Engu að síður gefa niðurstöður þessarar meginlegu samanburðarrannsóknar vísbendingar um viðhorf opinberra kaupenda í rammasamningakerfinu, annars vegar á „hrun- eða eftirhrunsárum“ og hins vegar á

³ Skv. 120. gr. laga um opinber innkaup nr. 120/2016 skulu ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins skipa sérstakan starfsmann sem skal vera ábyrgðarmaður innkaupa sem ber að fylgjast með að innkaup viðkomandi ráðuneytis, stofnunar eða fyrirtækis séu í samræmi við gildandi lög og reglur um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins.

„góðæristíma“. Hvort ólík viðhorf til einstaka spurninga helgist af aðferðafræðilegum mun (fjölda þátttakenda og svarhlutfalli), innri þáttum (t.d. mögulegum mannabreytingum) eða ytri þáttum (ólíkar efnahagsaðstæður, breyttar áherslur í kynningu á rammasamningum o.fl.) skal ósagt látið. Aftur á móti var með spurningarkönnuninni, einkum ætlað að fá fram upplýsingar um viðhorf „viðskiptavina“ Ríkiskaupa, þ.e. opinberra kaupenda, til rammasamninga – og með þeim hætti leita skýringa á hvers vegna keypt er utan samninga.

Fyrst var leitað upplýsinga um bakgrunnsbreytur, s.s. stöðu, hversu mikið viðkomandi sinnti innkaupum, staðsetningu og stærð stofnunar, ásamt tegund og eðli stofnunar. Þegar svarað var spurningunni um „tegund“ stofnunar gáfust þrjár svarmöguleikar: heilbrigðisþjónusta, menntastofnun, eða „annað“. Ástæðan fyrir þessari skiptingu er hið mikla vægi ríkisútgjalda til heilbrigðis- og menntamála. Þá var við spurningu um „eðli“ stofnunar gefin kostur á þremur svarmöguleikum: ríkisstofnun, stofnun í eigu sveitarfélags, eða sjálfseignarstofnun.

Að þessum upplýsingum gefnum voru lagðar 8 spurningar fyrir þátttakendur sem snéru annars vegar að þekkingu á rammasamningum og frammistöðu Ríkiskaupa, og hins vegar viðhorfi til samninganna. Loks var spurt um hvort viðkomandi teldi sig geta náð betri samningum en Ríkiskaup og hvort þátttakendur í könnun kysu að sinna innkaupum beint, eða nýta rammasamninga. Þeir sem svöruðu síðustu spurningunni með þeim hætti að þeir kysu að kaupa beint af birgjum, fram hjá rammasamningakerfinu, fengu aukaspurningu þar sem spurt var um ástæðu þessa. Spurningalistinn er birtur í heild sinni í viðauka 1 og niðurstöður spurningakönnunar er að finna í kafla 5.

Svarmöguleikar voru í flestum tilfellum lokaðir þar sem einungis var hægt að haka við eitt svar. Undantekning var „aukaspurningin“ þar sem þátttakendum gafst færi á að velja annars vegar fyrir fram gefna skýringu á hvers vegna keypt er beint af birgjum fram hjá rammasamningakerfinu, eða tilgreina aðra skýringu með opnum svarmöguleika.

Þá var spurningakönnun hönnuð með þeim hætti að þeir þátttakendur sem sögðust aldrei kaupa eftir rammasamningum, eða sögðust þekkja mjög illa til rammasamninga, var vísað beint í „aukaspurningu“, því gera má ráð fyrir að þeir þekki minna til rammasamninga og gætu því svör þeirra skekkt niðurstöður. Gætt var að því að hanna

spurningar með þeim hætti að þær væru ekki leiðandi og að framsetning væri með sem skýrustum hætti til að forðast misskilning um hvað var spurt.

Að lokinni útvinnslu gagna úr könnunum tók höfundur svo viðtal við lykilstarfsmenn hjá Ríkiskaupum; þá Halldór Ó. Sigurðsson forstjóra og Ragnar Davíðsson, sviðsstjóra þjónustusviðs. Tilgangurinn var bæði að dýpka skilning á niðurstöðum kannana og sömuleiðis að leita svara við spurningum sem vöknúðu við rannsókn og varða almennt framkvæmd og stefnu um opinber innkaup á Íslandi

2 Kenningarlegur bakgrunnur.

Þær kenningar sem höfundur hefur valið að leggja til grundvallar umfjöllun um rammasamninga Ríkiskaupa eru fyrst og fremst umboðskeðjukenningin; kenningar um skrifræði hins opinbera og breytingar í átt að nýskipan í ríkisrekstri; og kenningar um stjórnþæki hins opinbera með áherslu á samninga.

Umboðskeðjukenningin fjallar í kjarna sínum um hvernig stofnanir hins opinbera framkvæma vilja stjórnvalda sem eiga, samkvæmt kenningunni, uppruna sinn í vilja kjósenda. Umboðskeðjukenningin er því að mörgu leyti grundvallarkenning í stjórnsýslufræðum og á vel við í allri fræðilegri umfjöllun um opinbera stjórnsýslu.

Klassískar kenningar um skrifræði gengu að mörgu leyti í endurnýjun lífdaga við umfjöllun fræðimannsins Henry Mintzberg (1983) á níunda áratug síðustu aldar og við upphaf þess tíunda urðu stefnustraumar um nýskipan í ríkisrekstri með áherslu á aukna dreifistýringu, útvistun opinberra verkefna, skipulagðs árangursmats o.fl. sem Ómar H. Kristmundsson (2003) hefur gert ágæta grein fyrir.

Kenningar um stjórnþæki hins opinbera hafa að viðfangsefni þær aðferðir sem hið opinbera beitir til að ná markmiðum sínum, allt frá löggjöf og reglusetningu að einkaréttarlegum samningum. Verða rammasamningar skoðaðir með hliðsjón af kenningum um stjórnþæki; með áherslu á stjórnþækið „samninga“.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir ofangreindum kenningum sem liggja til grundvallar fræðilegri nálgun verkefnis.

2.1 Umboðskeðjukenningin⁴

Umboðskenningar (e. principle-agent theory / agency theory) rekja upphaf sitt til kenninga hagfræðinnar um viðskiptakostnað (e. transaction-cost theory) frá upphafi 8. áratugarins. Oliver E. Williamson var einn helsti frumkvöðull kenningarinnar um viðskiptakostnað og hefur lýst henni sem „þverfaglegu bandalagi lögfræði, hagfræði og skipulagsfræði“⁵ (Williamson, 1996, bls. 25) sem fellur innan ramma hinar svonefndu „nýju stofnanahagfræði“ (e. New Institutional Economics) og grundvallast á þeim forsendum að einstaklingar og fyrirtæki búa yfir ófullkomnum upplýsingum, ólíkt

⁴ Þessi kafli byggir að nokkru leyti á fyrra verki höfundar (Kristjánsson, 2006)

⁵ „an interdisciplinary alliance of law, economic and organization“

klassískri hagfræði sem gerir ráð fyrir fullkomnum upplýsingum (Williamson, 1998, bls. 75). Kjarni kenninga um viðskiptakostað snúa að mörkum fyrirtækis og markaðar; hversu mikið af verkefnum á fyrirtækið að sinna sjálft og hversu mörg á það að fela „markaðnum“, þ.e. færa út fyrir „landamæri“ fyrirtækisins.

Það að úthýsa⁶ verkefnum, líkt og fyrirtæki og hið opinbera hafa gert í vaxandi mæli á undanförunum árum og fjallað verður um síðar, getur haft vissa kosti í för með sér. Hægt er að fela aðilum sem eru sérhæfðir og/eða búa yfir sérþekkingu tiltekin verkefni og ættu þeir þannig að geta framkvæmt þau á hagkvæmari og betri máta. En slík úthýsing til markaðar felur ekki eingöngu í sér hagræðingu og sparnað; úthýsingu fylgir jafnframt einhver kostnaður í formi leitar, samningagerðar og eftirlits, svo eitthvað sé nefnt; þ.e. viðskiptakostnaður. Að auki er hætt á að mikilvæg þekking hverfi úr fyrirtæki/stofnun við útvistun verkefna.

Stjórn málafræðin er að mörgu leyti líkt og segull sem dregur til sín kenningar annarra félagsvísindagreina til að útskýra samsetningu þjóðfélagsins, ferla og forsendur. Þannig hefur umboðskenningu verið tekið opnum örmum við skýringar á sambandi ríkis og einkaaðila við úthýsingu verkefna. Ekki síður hefur umboðskenningin verið gagnleg við að lýsa - og greina - sambandi kjósenda og kjörinna fulltrúa, enda hentugt líkan til að rannsaka hvers kyns samningssamband, ekki einungis viðskiptalegt. Umboðskenningar (Sjá t.a.m. Strøm, 2000, og Andeweg, 2000) gera ráð fyrir því að fulltrúinn búi yfir atgervi sem umbjóðandinn gerir ekki; svo sem sérþekkingu, upplýsingum eða einfaldlega tíma. Umboðskenningar skýra þannig ágætlega eina megin ástæðu þess að við veljum að kjósa okkur fulltrúa til að sinna ákvarðanatöku fyrir okkar hönd, í stað þess að notast aðeins við beint lýðræði.

Í fulltrúalýðræði framselur umbjóðandinn fulltrúanum vald, en á móti ber fulltrúinn ábyrgð á því að fara með valdaheimildir skv. vilja umbjóðandans. Á þann hátt virkar lýðræðið með þeim hætti að umbjóðendur framselja vald sitt og gera fulltrúa sína ábyrga. Framsal valds felur ávallt í sér þá hættu að fulltrúar muni ekki vinna að hagsmunum umbjóðenda sinna. Slíkt getur gerst og gerist gjarnan t.d. þegar fulltrúinn á ekki sömu hagsmuna að gæta og umbjóðandinn. Þá verður til það sem kallað er umboðstap (e. agency loss). Umboðssvik er aftur á móti líklegra til að eiga sér stað þegar umbjóðandinn

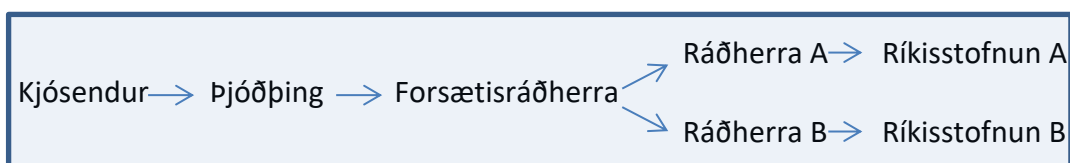
⁶ Úthýsing og útvistun verður notað jöfnum höndum í þessu verkefni.

hefur takmarkaðan aðgang að upplýsingum, t.d. um hagsmuni fulltrúa sinna eða ef fulltrúar þeirra leyndu upplýsingum um störf sín fyrir umbjóðendum sínum. Í fyrri tilfellinu skapast viss hættu á því sem kallast hrakval (e. adverse selection) sem getur þýtt að umbjóðendur velja af ýmsum ástæðum ranga fulltrúa. Í síðara tilfellinu getur hins vegar skapast hættu á freistnivanda (e. moral hazard), þ.e. að fulltrúar hafa hvata og tækifæri að gera það sem er gagnstætt hagsmunum umbjóðenda þeirra.

Aðferðir til að taka á umboðsvanda eru einkum aðgerðir sem framkvæmdar eru fyrirbyggjandi (ex-ante) eða eftir á (ex-post) til að bregðast við vanda. Sem dæmi um fyrirbyggjandi aðgerðir nefnir Strøm (2000) samningsmótun (e. contract design) annars vegar og skönnun og val (e. screening and selection) hins vegar. Samningsmótun hefur það að markmiði að samræma hagsmuni umbjóðenda og fulltrúa, en skönnun/val byggir á því að umbjóðendur reyna að velja „góða“ fulltrúa í stað „vondra“. Fyrirbyggjandi aðferðir miða einkum að því að forðast hrakval. „Eftir á“ aðferðir miða einkum að því að bregðast við freistnivanda og byggjast annars vegar upp á eftirlits- og skýrslukerfum (e. monitoring and reporting) og stofnanataumhaldi (e. institutional checks) hins vegar.

Umboðskeðja (e. delegation chain) er greiningartæki sem Strøm (2000) kynnti til að rýna í umboðssambönd. Hann þróaði umboðskeðjuna með tilliti til þingbundins lýðræðis þar sem hver hlekkur felur í sér framsal umbjóðenda á valdi (e. delegation) gegn ábyrgð (e. accountability) fulltrúa. Þannig liggur keðjan frá kjósendum til kjörinna fulltrúa, frá þingmönnum til ráðherra o.s.frv. Umboðskeningar eru hagnýtt greiningartæki á lýðræðislegu umboði og umboðskeðja Strøms nýtist við að kanna lýðræðislegt ferli frá borgurum til þeirra sem setja stefnur og framkvæma.

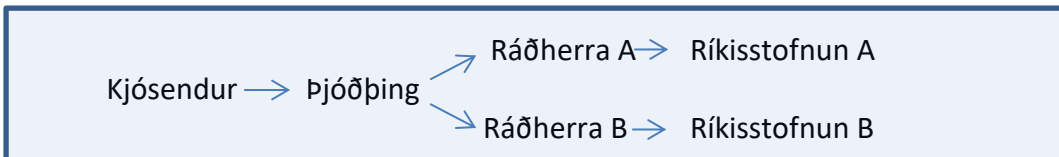
Strøm (2000, bls. 269) útfærði umboðskeðjuna myndrænt og hér að neðan má sjá hvernig hún lítur út, í þýðingu höfundar:



Mynd 2: Umboðskeðjan skv. Strøm

Þessi lýsing Strøms, þó einfölduð sé, getur verið gagnleg – en rétt er þó að ítreka að hún á ekki allskostar við íslenskar aðstæður. Ríkisstjórn Íslands er ekki fjölskipað

stjórnvald heldur er hver ráðherra er ábyrgur gerða sinna og lýtur ekki boðvaldi forsætisráðherra. Aftur á móti er, samkvæmt þingræðisreglunni, hver ráðherra ábyrgur gerða sinna gagnvart Alþingi og ber að lúta vilja þess, enda framkvæmir framkvæmdavaldið vilja löggjafans, sem á að endurspegla vilja meirihluta kjósenda í hinu lýðræðislega fyrirkomulagi. Því mætti aðlaga myndina að ofan íslenskum veruleika og fella út forsætisráðherrann, eins og gert er hér að neðan:



Mynd 3: Umboðskeðjan skv. Strøm, aðlöguð að íslenskum veruleika

Umboðskeðjukenningin er gagnlegt kenningarlegt tæki. Ýmsar breytingar hafa þó átt sér stað í fyrirkomulagi opinberra stjórnsýslu á síðasta aldarfjórðung tæpum sem gera það að verkum að nauðsynlegt er að líta til fleiri kenninga. Rétt er þó að líta fyrst til klassískra kenninga um opinbera stjórnsýslu, sem inngang að frekari umfjöllum kenningar um stjórn tæki hins opinbera.

2.2 Frá skrifræði að nýskipan í ríkisrekstri

Stjórnsýsla hins opinbera hefur lengst af einkennst af regluveldi sem gjarnan er nefnt skrifræði. Hugtakið skrifræði (e. Bureaucracy) rekur uppruna sinn til Frakklands og átti upphaflega eingöngu við stjórnsýslu hins opinbera en hefur í gegnum tíðina verið yfirfært á flókið stofnanaskipulag fyrirtækja á einkamarkaði.

Skrifræðisfyrirkomulag einkennist af stigveldi þar sem boðvald er skýrt skilgreint niður „píramídan“ þar sem hver yfirmaður hefur skilgreinda stjórnunarspönn og verkaskipting er jafnan vel skilgreind.

Bandaríski fræðimaðurinn Henry Mintzberg (1983) gerði skipulagsheildir að umfjöllunarefni í grundvallarritinu „Structure in Fives; Designing Effective Organizations“. Gerði hann greinarmun á fimm ólíkum tegundum skipulags-heilda og skipti skrifræðisfyrirkomulagi í annars vegar „vélrænt“ skrifræði (e. machine bureaucracy) og hins vega „fagskrifræði“ (e. professional bureaucracy).

Hið fyrrnefnda einkennir skipulagsheildir með skýrt skilgreind verkefni og lágt flækjustig þar sem vinnan byggist að stóru leyti á rútínustörfum; þannig líkist starfsemin

vel smurðri vél. Nefnir Mintzberg nokkur dæmi slíkra skipulagsheilda, jafnt hjá hinu opinbera sem á einkamarkaði, s.s. stóriðjuver, pósthjónustu og fleira. Telur hann þetta fyrirkomulag líkjast mest hinu klassíska skrifræðisfyrirkomulagi sem Weber (1978) taldi nálgast fullkomun. Ábyrgð í hinu vélræna skrifræði er skýrt skilgreind og afmörkuð, hæfniskröfur starfsmanna sömuleiðis, boðleiðir eru skýrar og valdastrúktúrinn ber skýr einkenni stigveldis. Fagskrifræðið líkist hinu vélræna, en skilur sig frá í kröfum til starfsmanna sem eru sérfræðingar með sérhæfða þekkingu. Sem dæmi um slíkt eru háskólar og aðrar menntastofnanir, sjúkrahús, félagsþjónusta o.fl.

Max Weber (1978) var einarður talsmaður skrifræðisfyrirkomulags stjórnsýslu hins opinbera. Taldi hann óhjákvæmilega aukin umsvif hins opinbera kalla á skipulag byggt á skilgreindu boðvaldi í stigveldisfyrirkomulagi þar sem ákvarðanir eru teknar eftir skilgreindum reglum og eftir ákveðnum ferlum. Með þeim hætti mætti bæta skilvirkni og gæði opinberrar stjórnsýslu.

Aðrir fræðimenn hafa verið efasemdamenn um gæði skrifræðisfyrirkomulags við skipulagningu opinberrar þjónustu. Austurríski hagfræðingurinn Ludwig von Mises gekk meira að segja svo langt að segja að „enginn efast um að skrifræðisfyrirkomulagið er alvont og í hinum fullkomna heimi væri það ekki til“⁷ (Mises, 1944, bls. 1). Sömuleiðis hefur bandaríski hagfræðingurinn William A. Niskanen lýst efasemdum um gæði skrifræðis og sett fram þá kenningu að hið opinbera hafi tilhneigingu til að blása út og vaxa (Niskanen, 1994). Niskanen taldi að þar sem opinberir aðilar geti ekki aukið hagnað og vaxið, líkt og fyrirtæki á einkamarkaði, leiti opinberar stofnanir eftir vexti í formi aukinna umsvifa.

Telja má líklegt að þessi gagnrýni á skrifræðisfyrirkomulag hins opinbera hafi að einhverju leyti verið áhrifavaldur á stefnumótun stjórnvalda á 10. áratugnum þegar leitast var við að einfalda rekstur hins opinbera og gera hann skilvirkari.

Nýskipan í ríkisrekstri (e. New Public Management) hafði mikil áhrif á stefnumótun hins opinbera hér á landi á 10. áratugnum (sjá t.d. Ómar H. Kristmundsson, 2003, og fjármálaráðuneytið, 1996) og varð umtalsverð breyting á starfsumhverfi hins opinbera. Lykilatriði í stefnunni var að auka hagkvæmni og skilvirkni opinbers rekstrar með aukinni

⁷ Þýðing höfundar, frumtexti: „Nobody doubts that bureaucracy is thoroughly bad and that it should not exist in a perfect world“

dreifistýringu, þ.e. að fela einstaka ríkisstofnunum aukna ábyrgð, fela einkaaðilum í auknum mæli framkvæmd opinberrar þjónustu með samningum um einkaframkvæmd, sem og fjármögnun þjónustu, ásamt því að auka vægi útboða. Þá voru um svipað leyti kynnt tæki til árangurstjórnunar hjá hinu opinbera og mannauðsumhverfi hins opinbera breytt þar sem horfið var frá æviráðningum opinberra starfsmanna.

Þessar breytingar á starfsumhverfi hins opinbera höfðu umtalsverð áhrif á stjórnarsýsluna; nýjar kröfur kölluðu á ný vinnubrögð. Ætla mætti að nýskipan í ríkisrekstri hafi leitt til fjölbreyttari notkun stjórnækja hins opinbera en fyrr, en bandaríski fræðimaðurinn Lester M. Salamon (2002, bls. 1) telji að breyting á starfsumhverfi hins opinbera, og beitingu stjórnækja þess, eigi sér lengri aðdraganda. Verður nú sjónum beint nánar að stjórnækjum hins opinbera.

2.3 Ný nálgun í opinberri stjórnarsýslu og uppgangur reglugerðarríkisins.

Færð hafa verið rök fyrir því að ýmsar breytingar hafi átt sér stað í opinberum rekstri á undanförunum áratugum og því sé ekki lengur auðvelt að skilgreina opinbera stjórnarsýslu sem hreint skrifræðisfyrirkomulag (Salamon, 2002). Fræðimenn í opinberri stjórnarsýslu hafa í kjölfarið beint sjónum sínum í nýjar áttir og hafa viss straumhvörf (e. paradigm shift) átt sér stað. Brennidepillinn er í auknum mæli á ýmis stjórnækki hins opinbera, í stað þess að einblína á stofnanir hins opinbera. Þá er aukin áhersla á tengslanet, eða stýrinet, fremur en að einblína á stigveldisfyrirkomulagið. Jafnframt er litið svo á að hið opinbera og einkaaðilar séu ekki lengur gagnstæðir pólar heldur starfi saman að úrlausn samfélagslegra viðfangsefna. Í kjölfarið hefur áherslan færst frá ótvíræðu boðvaldi í átt að samningum og sannfæringarkrafti, og í stað stjórnunarhæfileika reyni nú í meira mæli á hæfileika til að koma hlutum til leiðar (e. enablement).

Ný nálgun opinberrar stjórnarsýslu	
<i>Hefðbundin opinber stjórnarsýsla</i>	<i>Ný stjórnun hins opinbera</i>
Verkefni / stofnun	Stjórnækki
Stigveldi/skrifræði	Tengslanet
Hið opinbera vs. einkaframtak	Samvinna hins opinbera og einkaframtaks
Boðvald og stjórn	Samningar og sannfæring
Stjórnunarhæfileikar	Hæfileikar til að koma hlutum til leiðar

Tafla 1: Ný nálgun opinberrar stjórnarsýslu

Lester M. Salamon (2002, bls. 9) dregur þessa nýju nálgun í opinberri stjórnsýslu; þessi straumhvörf, saman í yfirliti/töflu sem sjá má á síðunni hér á undan og er þýðing hugtaka á ábyrgð höfundar.

Salamon telur þessi umskipti frá hefðbundnu skrifræðisfyrirkomulagi til nýrrar nálgunar opinberrar stjórnsýslu hafa þróast á síðustu áratugum og því ekki verið nýmæli þegar nýskipan í ríkisrekstri, sem um var fjallað í síðasta kafla, náði hámmæli á 9. og 10. áratug síðustu aldar. Aukin tilfærsla verkefna hins opinbera til einkaaðila hefur gengið mislangt eftir löndum, en sums staðar svo langt að Salamon kys að kalla það „stjórn þriðja aðila“ (e. third-party government). Sem dæmi um öfgar í útvistun verkefna nefnir hann geðheilbrigðisþjónustu hins opinbera í Arizona fylgi í Bandaríkjunum, þar sem ekki eingöngu þjónustunni heldur einnig vali á veitendum þjónustu var útvistað⁸ (Salamon, 2002, bls. 2).

Þótt útvistun opinberrar þjónustu hafi almennt ekki náð sömu hæðum í Evrópu og í Bandaríkjunum hefur þó orðið vart við tilhneigingu innan Evrópusambandsins til að fela markaðnum að veita þjónustu sem telja má til hefðbundinnar almannaþjónustu, þ.e. hefðbundinna verkefna ríkisins. Fræðimaðurinn Giandomenico Majone (1994) ritaði grein um „uppgang reglugerðarríkisins“ í Evrópu, sem höfundur (Kristjánsson, 2006, bls. 8-9) hefur áður reifað og ritaði m.a.:

„Í stað þess að sinna verkefnunum sjálf hafa ríki ESB falið markaðnum þau í auknum mæli og þess í stað kosið að fela Sambandinu að setja reglur og hafa eftirlit með það að markmiði að tryggja samkeppni, neytenda- og umhverfisvernd. Þannig telur Majone að regluvæðingin hafi myndað hin nýju skil hins opinbera annars vegar og einkaframtaksins hins vegar.“

Eftirlitshlutverk aukinnar regluvæðingar er oft falið sjálfstæðum eftirlits- og reglusetningarstofnunum sem liggja jafnvel utan hinnar lýðræðislegu umboðskeðju og fela þannig í sér töluverða áskorun. Réttlætningin fyrir sjálfstæðum eftirlitsstofnunum er, meðal annars, hin mikla sérfræðiþekking sem þær búa yfir til að leysa úr flóknum eða tæknilegum málum. Einnig er talið að þær þurfi úrskurðarvald sem ekki henti hefðbundnum ríkisstofnunum undirsettar ráðherraaldi. Þannig starfa stofnanir með

⁸ „it also contracts the contracting out...“

reglusetningarvald (löggjafarvald) og úrskurðarvald (dómsvald) utan boðvalds lýðræðislega kjörinna fulltrúa. Ekki einungis gengur það gegn lýðræðislegum hugmyndum um umboðskeðju heldur einnig stundum á svig við hina hefðbundnu þrískiptingu valds þegar sama stofnun hefur með höndum löggjafar- og dómsvald – og jafnvel einnig framkvæmdavald. Kostur slíkra stofnana er hugsanlega að þær komast hjá „fylgikvillum“ lýðræðisins, sbr. hugmyndir hagfræðingsins Josephs A. Schumpeters (2000), þ.e. að ákvarðanir eru teknar til lengri tíma og skammtímahagsmunir, eins og áhyggjur af endurkosningu, hafa ekki áhrif.

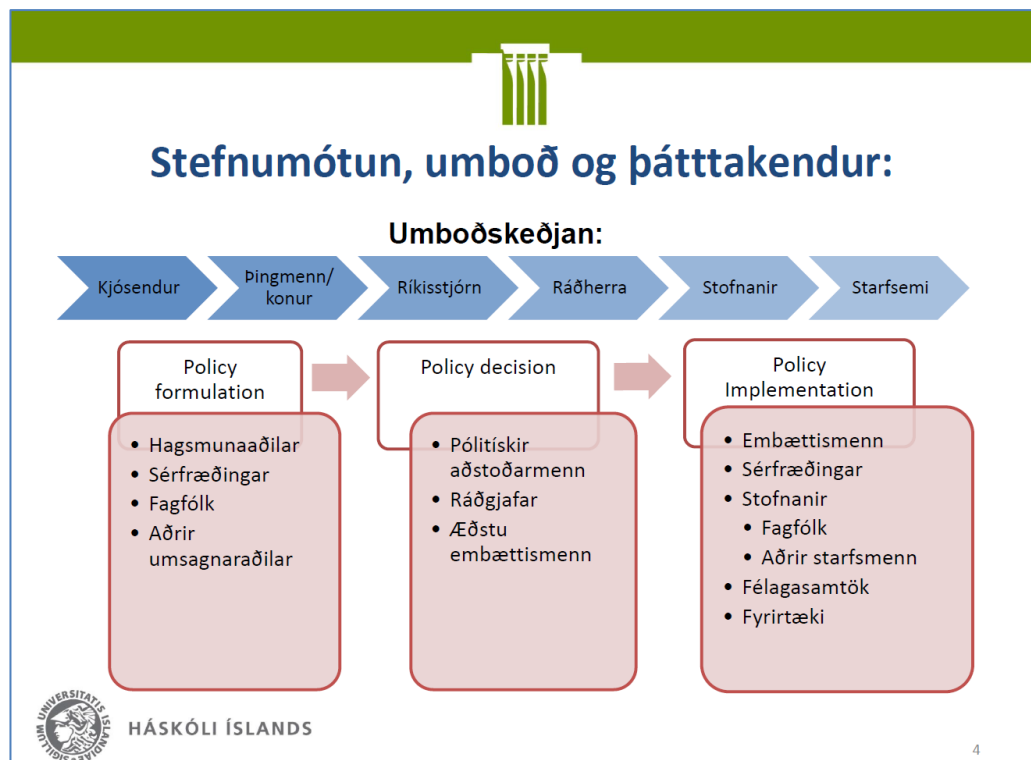
Hér á landi geta aðilar sem telja á rétti sínum brotið við framkvæmd opinberra innkaupa leitað til kærunefndar útboðsmála, sem starfar samkvæmt XI. kafla laga nr. 120/2016 um opinber innkaup, en til viðbótar hafa aðilar það úrræði að leita til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA; EFTA Surveillance Authority).

ESA hefur, eins og nafnið gefur til kynna, „eftirlit með framkvæmd reglna Evrópska efnahagssvæðisins á Íslandi, í Liechtenstein og Noregi, og gerir ríkjunum þannig kleift að taka þátt á innri markaði Evrópu“, eins og segir á heimasíðu stofnunarinnar (e.d.). Stofnunin hefur þannig svipað hlutverk og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, og stofnanir hennar, hefur gagnvart ríkjum og lögaðilum innan ESB.

Eitt af hlutverkum ESA er því að hafa eftirlit með framkvæmd opinberra innkaupa sem falla undir EES samninginn, eins og um er fjallað í IX kafla laga nr. 120/2016 um opinber innkaup. Stofnunin getur hafið rannsókn á meintu broti að eigin frumkvæði, eða eftir ábendingu/kvörtun frá lögaðila eða aðildarríki EES samningsins, eða stofnunum ESB. „Telji Eftirlitsstofnun EFTA að íslenska ríkið hafi brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt EES samningnum á sviði opinberra innkaupa getur stofnunin höfðað svokallað samningsbrotamál gegn ríkinu fyrir EFTA dómstólum“ (Ríkiskaup, 2008).

Umræður um sjálfstæðar eftirlitsstofnarnir í Evrópusambandinu og innan hins Evrópska efnahagssvæðis hafa hér á landi einkum hverfst um hvort framsal valds til þeirra varði fullveldisákvæði stjórnarskrár. Minna ber á umræðum um nauðsyn lýðræðislegs aðhalds með þeim. Dæmi um þetta eru umræður um aðild Íslands að evrópsku fjármálaeftirliti og nú síðast um mögulega innleiðingu hins svonefnda þriðja orkupakka ESB.

Fyrir utan vangaveltur um aukna regluvæðingu og aukinn hlut sjálfstæðra eftirlitsstofnana hefur þessi nýja hugsun í opinberri stjórnsýslu, ásamt tilhneigingu innan ESB/EES að fela markaðnum að veita almannaþjónustu í auknum mæli, haft þau áhrif að í sumum tilfellum má bæta við hlekk í umboðskeðjuna, að frá kjósenda gangi umboð til þjóðþings, frá þjóðþingi til ráðherra, frá ráðherra til ríkisstofnunar, og frá ríkisstofnun til einkaaðila! Dr. Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2018) hefur þannig sett umboðskeðjuna upp á eftirfarandi hátt:



Mynd 4: Stefnumótun, umboð og þátttakendur

Hér er myndrænt varpað ljósi á „stefnuferli“ hins opinbera, frá mótun stefnu, til ákvörðunar að framkvæmd, sem getur verið í höndum félagasamtaka eða fyrirtækja, sbr. umfjöllun að ofan. Stefnuframkvæmdin er þá jafnan römmuð inn með löggjöf, reglugerð eða samningum við einkaaðila, en allt eru þetta stjórnæki í „verkfærakistu“ hins opinbera; lagasetning, reglusetning og samningar.

2.4 Samningar sem stjórnþæki hins opinbera

Bandaríski fræðimaðurinn Steven J. Kelman skilgreinir samninga, sem stjórnþæki hins opinbera, sem „viðskiptasamband milli opinbers aðila og einkaaðila þar sem einkaaðilinn, í skiptum fyrir greiðslu, af hendir vörur eða þjónustur til opinbera aðilans eða annarra sem starf á vegum stjórnvalds.“⁹ (Kelman, 2002, bls. 282). Samningar um kaup á vöru eða þjónustu fela í sér val hins opinbera um að framleiða ekki sjálfst vöruna eða þjónustuna, heldur njóta krafta markaðarins.

Salamon (2002, bls. 22-37) leggur til að stjórnþæki séu metin eftir áhrifum. og einkennum. Áhrif stjórnþækjanna eru, samkvæmt fræðilegum ramma Salamons, metin út frá eftirfarandi fimm þáttum (e. Criteria).

1. Markvirkni (e. Effectiveness) leggur mat á árangur stjórnþækis, eða ákvörðunar hins opinbera, í samhengi við þau markmið sem lagt var upp með. Grundvallarspurningin sem leitast er við að svara með mati á markvirkni er hvort tiltekin aðgerð hafi leitt til þess að því markmiði var náð sem að var stefnt. Mat á markvirkni er aftur á móti langt í frá að vera einfalt verkefni. Bæði getur það markmið sem að var stefnt verið óljóst og/eða illa skilgreint og eins getur árangur eða niðurstaða verið illmælanleg Þá geta kringumstæður ráðið því hvort val á stjórnþæki er markvirkt. Sem dæmi er stjórnþækið samningar markvirkt þegar um virka samkeppni er að ræða á markaði og fjöldi aðila keppist um að ná samningum við hið opinbera, en samningar á fákeppnis- eða einokunarmarkaði geta skilað miður markvirkri niðurstöðu fyrir hið opinbera.
2. Skilvirkni (e. Efficiency) mælir árangur stjórnþækis á vogarskálum kostnaðarmats, fremur en bara með því að einblína á niðurstöður (hvort markmiði hafi verið náð). Þannig er ekki alltaf samhengi milli markvirkni og skilvirkni; þ.e. skilvirkasta stjórnþækið nær besta jafnvægi milli kostnaðar og árangurs, ekki endilega besta árangri í ljósi þeirra markmiða sem lagt var upp með. Samningar geta, ef markaðir eru skilvirkir og samkeppni er virk, skilað umtalsverðum ávinningum fyrir hið

⁹ Þýðing höfundar, frumtexti: „a business arrangement between a government agency and a private entity in which the private entity promises, in exchange for money, to deliver certain products or services to the government agency or to others on the government’s behalf“.

opinbera; sem í krafti stærðar og magninnkaupa getur náð umtalsverðum sparnaði við útboð.

3. Jöfnuður (e. Equity) er þriðji þátturinn sem Salamon leggur upp með við mat á áhrifum stjórnækja. Nær stjórnækkið árangri við að stuðla að jöfnuði, ýmist „á línuna“ eða með endurúthlutun eða tilflutningi gæða milli t.d. milli þjóðfélagshópa eða landshluta. Vangaveltur um stjórnækkið samninga, metið út frá þessum þætti, gæti verið jafnræði og gagnsæi í útboðsferli hins opinbera, sem gefur mögulegum þjóðendum jafnan aðgang að upplýsingum og jafna möguleika til að leggja inn tilboð í verk, vöru eða þjónustu.
4. Stýranleiki (e. Manageability) er fjórði þátturinn til grundvallar mati á áhrifum stjórnækis. Hversu auðvelt er að innleiða stjórnækkið og stjórna, til að mynda; hversu auðvelt er að stjórna samningi um afhendingu á vörum eða þjónustu yfir tiltekið tímabil? Þrátt fyrir ítarlega og nákvæma samninga milli hins opinbera og einkaaðila lýkur ferlinu ekki við undirritun. Þá tekur við ferli samningsstjórnunar þar sem fylgt er eftir að báðir aðilar uppfylli þær kröfur sem samningur gerir til þeirra. Kaupa til að mynda opinberir aðilar inn vörur eftir rammasamningum og afhenda birgjar sem samið hefur við vöruna tímanlega og í því ástandi og eftir þeim kröfum sem samið var um?
5. Réttmæti (e. Legitimacy and Political Feasibility) er fimmti og síðasti þátturinn sem Salamon fjallar um við mat á áhrifum stjórnækja. Lögmætisreglan er meginregla stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar og felur í sér að stjórnvöld eru bundin af lögum, þ.e. að ákvarðanir stjórnvalda mega ekki brjóta í bága við lög og verða að styðjast við heimildir í lögum. En réttmæti snýr ekki eingöngu að hinni lagalegu hlið, heldur er á þessum matsþætti pólitísk hlið; er val á stjórnækki pólitískt ásættanlegt. Það er vissulega aðstæðubundið; bæði af tíðarandanum hverju sinni og hinni pólitísku samsetningu ráðandi afla hverju sinni. Samningar um útvistun heilbrigðisþjónustu eru dæmi um almannaðjónustu sem ekki ríkir einhugur um, hvorki innan stjórnmalanna eða almennings.

Einkenni (e. Dimension) stjórnækja hins opinbera eru, í hinum fræðilega ramma Salamons fjórþætt:

1. Þvingun (e. Coercion) metur í hve miklum mæli stjórnækkið hamlar hegðun eða þróun, eða hvort það virkar hvetjandi eða letjandi. Að mati Kelmans (2002, bls. 284) eru samningar í miðlungsflokki stjórnækja, metnir úr frá þessari vídd. Þeir eru meira þvingandi en til dæmis tilmæli, upplýsingar eða styrkir. Aftur á móti eru samningar jafnan frjáls skuldbinding samningsaðila og út frá því sjónarhorni er þvingun í lágmarki. Þó geta samningar falið í sér mikla þvingun, til að mynda ef um samningsbrot eða skort á efndum er að ræða.
2. Bein íhlutun (e. Directness) varð í brennidepli fræðimanna þegar sjónum var beint í vaxandi mæli á þátt stefnuinnleiðingar á 8. og 9. áratug síðustu aldar. Með þessari vídd er litið til þess í hve miklum mæli innleiðing og framkvæmd eru á sömu hendi. Ákvörðun um að veita tiltekna þjónustu, eða vöru, og fjármögnun getur verið í höndum hins opinbera en veiting þjónustunnar eða afhending vöru á hendi einkaaðila. Kelman (2002, bls. 283) telur, líkt og Salamon, að samningar feli í meðallagi í sér beina íhlutun, en vekur þó athygli á að það getur verið mismunandi. Þannig geta samningsákvæði verið svo nákvæm að framkvæmd þjónustunnar verður á engan hátt frábrugðin þjónustu sem ekki hefði verið falin einkaaðilum að framkvæma/veita, og á þann hátt skorað hátt á skala beinnar íhlutunnar.
3. Sjálfvirkni (e. Automaticity) metur að hve miklu leyti unnt er að nýta þá stofnanainnviði sem fyrir eru eða hvort búa þarf til nýjar stofnanir eða innviði til að ná því marki sem að er stefnt með viðkomandi stjórnækki. Samningar, sem stjórnækki hins opinbera, virkja krafta einkamarkaðarins til að framleiða vörur eða þjónustu og á þann hátt kemst hið opinbera hjá því að stofna fyrirtæki eða sérstakar stofnanir til framleiðslu á vöru eða til að veita almannaðjónustu sjálfst. Á hinn bóginn þurfa að vera til innviðir og stofnanir til að annast samningagerðina; til að mynda laga- og reglugerðaumhverfi og innkaupastofnanir, svo samningar eru metnir í meðallagi á vídd sjálfvirkni að mati Kelmans (2002, bls. 284).

4. Sýnileiki (e. Visibility) er síðasta víddin til að meta einkenni stjórnækja hins opinbera og vísar í hve sýnilegt stjórnækkið er í „bókum“ hins opinbera, einkum fjárlögum og ríkisreikningum. Að mati Kelmans (2002, bls. 284-8-5) „skora“ samningar hátt, metnir út frá víddinni sýnileiki. Það má taka undir það með honum upp að vissu marki, en í mörgum tilfellum er sýnileiki samninga fremur lítill. Til að mynda eru fyrirhuguð útgjöld hins opinbera ljós í fjárlögum og raunútgjöld sýnileg í ríkisreikningi. Eins er hægt að skoða útgjöld einstaka stofnana og ríkisfyrirtækja í ársreikningum, og jafnvel hægt að fylgjast með raunútgjöldum opinberra aðila sem hafa opnað bókhald sitt. Aftur á móti er ekki auðvelt að gera sér grein fyrir ávinningi t.d. rammamninga um innkaup á rekstrarvörum með því að skoða fjárlög eða ríkisreikninga. Eins geta opinberir aðilar „falið“ útgjöld með því að gera samninga sem fela í sér langtíma skuldbindingar um útgjöld. Þá eru dæmi um eignasölu til að „fegra“ efnahagsreikning og langtíma leigusamninga, til að bæta upp eignasölu, sem eru íþyngjandi til langrar framtíðar á rekstrarreikningi opinberra aðila.

Áður en sjónum verður beint nánar að ákveðinni tegund samninga hins opinbera um innkaup, rammamninga, er rétt að kynna umhverfi opinberra innkaupa og er það viðfangsefni næsta kafla.

3 Opinber innkaup

Lagaramminn um opinber innkaup hefur þróast með breyttum samfélagsaðstæðum. Stærsti einstaki áhrifavaldurinn er þó líklega aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Frá gildistöku samningsins, 1. janúar 1994, hefur Ísland verið skuldbundið til að innleiða Evrópurétt á þeim sviðum sem samningurinn nær yfir. Ísland hefur því verið virkur þáttakandi í hinum innri markaði Evrópusambandsins og skuldbundið sig til að virða í meginatriðum „fjórfrælsið“ svonefnda; þ.e. frjálsa för fólks, frjálsa fjármagnsflutninga og frjáls viðskipti með vöru og þjónustu – með undanþágum á vissum sviðum, s.s. viðskiptum með vissar landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir. Opinber innkaup falla undir EES samninginn og því hefur þróun í Evrópurétti á sviði opinberra innkaupa verið innleidd í landslög, nú síðast með lögum um opinber innkaup nr. 120 árið 2016.

Lög um opinber innkaup, nr. 120 frá árinu 2016, felldu úr gildi eldri lög um sama málaflokk (lög nr. 84/2007) og innleiddu breytingar sem orðið höfðu á Evrópulöggjöf; tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/24/ESB um innkaup opinberra aðila á vörum, verkum og þjónustu (útboðstilskipunin) sem kemur í stað eldri tilskipunar 2004/18/EB um sama efni. Niðurstaða starfshóps um lagabreytinguna var að setja saman heildstætt regluverk sem næði bæði yfir innkaup ríkis og sveitarfélaga með sambærilegum hætti. Helstu nýmæli laganna, frá eldri lögum, var að nútímavæða og einfalda ferlið við opinber innkaup með auknum möguleikum á rafrænum innkaupum. Einnig var aukið við „möguleika opinberra aðila hér innan lands að standa saman að innkaupum til ná fram betri árangri og hagkvæmni við opinber innkaup“, eins og segir í greinargerð með frumvarpinu, ásamt því að rýmka „heimildir fyrir opinbera aðila að nota miðlæga innkaupastofnun í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu“, sem nýst gæti t.d. heilbrigðisstofnunum við innkaup á lyfjum eða lögreglu við kaup á búnaði (þingskjal nr. 1093/2015-2016). Einnig var með lögunum mælt fyrir um auknar heimildir til að taka tillit til umhverfisverndar, félagslegra markmiða og nýsköpunar, ásamt því að herða kröfur til undirverktaka með það að leiðarljósi að takmarka félagsleg undirboð.

Lög um opinber innkaup eru mikil að umfangi og því erfitt að gera fulla grein fyrir þeim, en mikilvægt er - áður en lengra er haldið - að skilgreina annars vegar opinber

innkaup; og hvað fellur undir hugtakið innkaup, og hins vegar hverjir teljist opinberir aðilar að lögum.

Opinber innkaup eru skilgreind sem kaup opinbers aðila á vörum, þjónustu eða verkum; en með „verkum“ er átt við framkvæmdir svo sem byggingar mannvirkja, vegalagningu o.fl. (Ríkiskaup, 2008, bls. 11).

Opinberir aðilar eru skilgreindir sem ríki og sveitarfélög, ásamt stofnunum þeirra og lögaðilum sem eru fjármagnaðir að meirihluta af opinberum aðilum eða lúta að meirihluta stjórn opinberra aðila. (lög um opinber innkaup nr. 120/2016, 3. gr.).

Vægi innkaupa í rekstri hins opinbera er önnur hlið peningsins, hin er vægi hins opinbera á markaði. Á sumum sviðum eru opinberir kaupendur nálægt því að vera eini „kaupandinn“ á markaði, til að mynda á markaði með vörur fyrir heilbrigðisþjónustu. Við slíkar kringumstæður getur „kaupandinn“ haft veruleg áhrif á samkeppni og verðmyndun á markaði sem ber öll einkenni „einkeypismarkaðar“ (e. monopsony), sem getur verið álíka skaðlegur fyrir virkni markaða og andhverfan, þ.e. einokunarmarkaður (e. monopoly).

Löggjafanum er þessi hættu ljós enda í markmiðum laga um opinber innkaup jafnræði fyrirtækja tiltekið á undan markmiðinu um hagkvæmni í opinberum innkaupum (lög um opinber innkaup nr. 120/2016, 1. gr.).

Lögfest hafa verið tiltekin viðmiðunarmörk innkaupa sem lúta skulu formlegum innkaupaferlum, svokölluð „útboðsmörk“. Ef fjárhæð innkaupa fer yfir þau mörk skal undantekningarlítið bjóða kaupin út og fer eftir umfanginu hvort útboðsskyldan gildir innanlands, eða hvort útboð þarf að fara fram á hinu evrópska efnahagssvæði (lög um opinber innkaup nr. 120/2016, 2 gr. og 23 gr.). Um innkaup undir útboðsmörkum er opinberum kaupendum skylt að gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra seljenda með jafnræði og gagnsæi að leiðarljósi.

Almennt skulu innkaup á vörum, þjónustu eða verkum yfir útboðsmörkum fara fram með almennu eða lokuðu útboði. Í síðarnefnda tilvikinu er um að ræða útboð að undangengnu forvali, þar sem eingöngu þeim þátttakendum sem stóðust forval er heimilt að taka þátt í útboðinu. Útboðsferlar geta verið flóknir og er þeim ítarlega lýst í lögum um opinber innkaup, þar sem tímafrestir og annað er tiltekið með nákvæmum hætti. Verður ekki farið nánar út í þá sálma í þessu verkefni, en áhugasömum lesendum bent á

lögin og greinargerð með frumvarpi um lög um opinber innkaup nr. 120/2016, ásamt ýmsu hagnýtu efni sem aðgengilegt er á heimasíðu Ríkiskaupa, einkum Handbók um opinber innkaup (Ríkiskaup, 2008).

Undanþágur frá útboðsskyldu eru fáar en sem dæmi um slíkt eru kaup á vörum eða þjónustu eftir rammamningum. Þá er í raun litið svo á að útboðsskyldu hafi verið fullnægt þegar boðin voru út kaup á tilteknu magni af vöru, eða þjónustu, á ákveðnu tímabili. Því þarf ekki að bjóða út einstök kaup, enda eru þau oftast undir útboðsmörkum. Ríkiskaup eru skilgreind „miðlæg innkaupastofnun“ og verður hlutverk stofnunarinnar skoðað nánar í næsta kafla.

3.1 Ríkiskaup

Í 10. tl. 2. gr. núgildandi laga um opinber innkaup nr. 120/2016 er „miðlæg innkaupastofnun“ skilgreind sem:

„Opinber aðili [...] sem aðstoðar aðra opinbera aðila við innkaup, aflar vöru eða þjónustu fyrir aðra kaupendur eða gerir verksamninga eða rammamninga um verk, vörur eða þjónustu ætlaða öðrum kaupendum“

Í 99. gr. laganna er sérstaklega fjallað um Ríkiskaup sem miðlæga innkaupastofnun og segir að:

„Ríkiskaup skulu með gagnsæjum og hagkvæmum hætti annast innkaup fyrir ríkisstofnanir, rannsaka sameiginlegar þarfir á vörum og þjónustu, beita sér fyrir sameiginlegum innkaupum til þarfa ríkisins og stuðla að þróun skilvirkra innkaupakerfa. Einnig skal stofnunin láta í té aðstoð og leiðbeiningar um útboð og innkaup eftir því sem þörf krefur. Komi upp ágreiningur um ákvörðun við val á tilboðum milli Ríkiskaupa sem umsjónaraðila útboðs og kaupanda er heimilt að vísa ágreiningnum til ráðuneytisins.

Ríkiskaup gera rammamninga fyrir hönd ríkisins, þar sem lagt er mat á hæfi, verð og eftir atvikum magn innkaupa, og annast útboð og önnur innkaupferli sem fram fara á vegum ríkisstofnana vegna innkaupa, hvort heldur er yfir innlendum viðmiðunarfjárhæðum eða viðmiðunarfjárhæðum fyrir Evrópska efnahagssvæðið, skv. 23. gr. Ráðherra getur þó heimilað einstökum ríkisstofnunum að annast eigin innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum.

Öðrum opinberum aðilum sem falla undir lög þessi er jafnframt heimilt að nota þjónustu Ríkiskaupa.

Ráðherra er heimilt að fela Ríkiskaupum að annast önnur verkefni sem eru í nánnum tengslum við starfsemi stofnunarinnar samkvæmt nánari ákvörðun.“

Ríkiskaup annast framkvæmd útboða, innkaupa, rammasamninga og eignasölu fyrir stofnanir og fyrirtæki í rekstri Ríkissjóðs, eins og bundið er í lög.

Til forvera Ríkiskaupa, Innkaupastofnunar Ríkisins, var stofnað með lögum 1947 og tók stofnunin til starfa tveimur árum síðar. Töluverðar breytingar hafa orðið í umhverfi opinberra innkaupa, ekki síst með EES-samningnum eins og ofan var rakið.

Ríkiskaup heyra undir fjármálaráðuneytið og fellur í þann flokk sem nefnist A-hluta stofnun (þ.e. að ríkið er að fullu ábyrgt gagnvart starfseminni) en Ríkiskaup þurfa þó að afla eigin tekna og er því ekki úthlutað fé af fjárlögum. Þó hafa orðið ákveðnar breytingar á nýliðnum árum og framlag ríkisins aukist, á sama tíma hefur hlutur sjálfsaflafjár minnkað.

Í viðtali við Ragnar Davíðsson, sviðsstjóra þjónustusviðs Ríkiskaupa (20. des. 2018) kom fram að sjálfsaflafé Ríkiskaupa kemur í dag af tekjum við útselda vinnu og ráðgjöf til ríkisstofnana og -fyrirtækja þegar boðin eru út verk eða kaup á vörum og þjónustu. Þá hefur stofnunin tekjur af eignasölu og áður fyrr komu umtalsverðar tekjur af umsýslugjaldi rammasamninga, en nánar verður fjallað um þá tegund samninga í næsta kafla.

Óánægju gætti meðal opinberra kaupenda og seljenda með þetta fyrirkomulag, þ.e. umsýslugjaldið, sem sumir litu á sem „skatt“ Ríkiskaupa og var horfið frá innheimtu þess vegna rammasamninga árið 2017. Beint framlag kemur frá ríkissjóði vegna þátttöku A-hluta stofnana og til viðbótar aukaframlag til þess að mæta væntu tekjutapi og til að efla og styrkja rammasamningakerfið. Áfram er „innheimt“ umsýslugjald rammasamninga hjá öðrum stofnunum ríkisins og öðrum opinberum kaupendum, svo sem sveitarfélögum. Umsýslugjaldið er nú kallað aðildargjald að rammasamningum Ríkiskaupa og er valkvætt.

Ríkiskaup skilgreina sig sem þjónustustofnun og hlutverk stofnunarinnar: „er að stuðla að sem mestri hagkvæmni í öflun aðfanga til ríkisrekstrar með áherslu á virka samkeppni, jafnræði og nýsköpun.“ (Heimasíða Ríkiskaupa, sótt 10. des. 2018). Í samtali við Halldór Ó. Sigurðsson, forstjóra Ríkiskaupa (20. des. 2018) kom fram að Ríkiskaup hafa

ekki boðvald yfir innkaupum stofnana sem kjósa að beina viðskiptum sínum utan rammasamninga ríkisins. Verkfærin sem Ríkiskaup hafa eru leiðsögn og ábendingar.

Megin upplýsingar um innkaup stofnana afla Ríkiskaup sér í gegnum ársfjórðungslegar skilgreinar birgja sem eru flokkaðar eftir veltu á sérhvern rammasamning og kaupendur. Ríkiskaup nýta sér einnig bókhaldsupplýsingar frá Fjársýslu ríkisins sem gefur aðeins grófa mynd af innkaupum. Þá hafa í einstaka tilfellum verið gerðar greiningar á innkaupum ákveðinnar vöru í gegnum rafræna reikninga. Það nýjasta er að nú hefur skapast tækifæri til samanburðargreininga á innkaupum stofnana hjá einstaka birgjum í gegnum upplýsingar af vefsíðunni „opnirreikningar.is“ eða bókhaldi þeirra stofnana sem taka þátt í verkefninu „opnir reikningar“, en þar eru reikningar þeirra stofnana öllum aðgengilegir. Með tilkomu opinna reikninga berast Ríkiskaupum einstaka sinnum ábendingar frá samningsbirgjum um að stofnanir séu að kaupa vörur af birgjum utan rammasamningakerfisins. Þá bregðast Ríkiskaup jafnan við með því að senda viðkomandi stofnunum vinsamlega ábendingu um að til staðar sé rammasamningur um viðkomandi vöruflokk, en með kaupum utan samninga eru stofnanir ekki eingöngu að brjóta samninga og grafa undan samtakamætti, heldur í raun að brjóta lög! Í næsta kafla verður nánar fjallað um samninga Ríkiskaupa, nánar tiltekið rammasamninga.

3.2 Rammasamningar

Rammasamningar voru skilgreindir fyrr í þessu verkefni en hin lagalega skilgreining er: „Samningur sem einn eða fleiri kaupendur gera við eitt eða fleiri fyrirtæki í þeim tilgangi að slá föstum helstu skilmálum einstakra samninga sem gerðir verða á tilteknu tímabili, einkum að því er varðar verð og fyrirhugað magn“ (lög um opinber innkaup nr. 120/2016, 2. gr., 17 tl.). Þetta „tiltekna tímabil“ má ekki vera lengra en fjögur ár, til að tryggja eðlilega samkeppni og endurnýjun.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber innkaup kemur fram til skýringar við gr. 34 (um rammasamninga) að til samræmis við meginreglur samningaréttar er litið svo á að opinberir aðilar, sbr. skilgreiningu í síðasta kafla, hafi ekki sjálfðæmi um hvort þeir kaupir inn samkvæmt rammasamningi eða skipti við aðra aðila. Með öðrum orðum er opinberum aðilum almennt skylt að kaupa inn samkvæmt rammasamningum, en á því er misbrestur eins og fram kemur síðar í þessu verkefni.

Í rammasamningsútboðum er bjóðendum oft gefin vísbending um fyrirhugað magn innkaupa á samningstíma. Ef verið er að bjóða út vöru eða þjónustu í fyrsta sinn þurfa Ríkiskaup að byggja á tölum úr ríkisbókhaldi og áætlað umfang fyrirhugaðra kaupa, byggt á þessum sögulegu gögnum, er vísbending til væntanlegra bjóðenda um hvaða viðskiptakjör er hægt að bjóða. Að vísu geta bjóðendur jafnan gengið að því vísu að samið verði við fleiri en einn aðila, til að tryggja opinberum kaupendum val um vörutegundir, verð og gæði. En þar sem misbrestur er á að opinberir kaupendur sýni rammasamningum trygð, líkt og sýnt verður fram á síðar, eru forsendur tilboðsgjafar oft rangar.

Rammasamningar Ríkiskaupa eru ótalmargir við fjölda birgja um fjölbreytt úrval af vörum og þjónustu. Ríkiskaup framkvæma reglulega þarfagreiningu á nýjum samningum og reyna að bregðast við breyttum kringumstæðum með útboðum á nýjum flokkum af rammasamningum. Mat á þörf fyrir útboð fer fram í nánu samráði við opinbera kaupendur og kemur frumkvæði að nýjum rammasamningsflokkum ýmist frá Ríkiskaupum eða eftir ábendingu frá aðilum að rammasamningakerfinu.

Upplýsingar um veltu rammasamninga byggja Ríkiskaup á upplýsingum frá seljendum, eins og rakið var að framan, sem er vissulega bagalegt eins og Ríkisendurskoðun hefur bent á og:

„gagnrýnir Ríkisendurskoðun að erfitt sé að meta árangur samninganna því að upplýsingar um viðskipti samkvæmt þeim séu ekki skráðar í bókhaldi ríkisins. Stjórnvöld hafi hingað til byggt mat sitt á ófullkomnum og gloppóttum gögnum frá fyrirtækjunum. Að mati Ríkisendurskoðunar er það óviðunandi og mikilvægt að fjármálaráðuneytið sjái til þess að skráning innkaupa í bókhaldi ríkisins verði þannig að unnt sé að meta framkvæmd rammasamninganna.“
(Ríkisendurskoðun, 2011)

Í maí 2014 skipaði fjármálaráðherra starfshóp til að móta stefnu um árangursríka samvinnu ríkis og einkaaðila með áherslu á innkaupamál, undir forystu Jóns Björnssonar, þáverandi forstjóra Festa. Hópurinn skilaði „áfangaskýrslu“ í formi kynningar þar sem meðal annars var vikið að rammasamningum ríkisins. Meðal niðurstaðna starfshópsins var að rammasamningar veittu ríkinu ekki lægsta mögulega verð og að ríkið hefði takmarkaðar upplýsingar um innkaup sín í mörgum vöruflokkum, ásamt lítilli yfirsýn um innkaupsverð og hagræðingartækifæri. Höfundur hefur við samantekt þessa verkefnis

mætt þeirri áskorun að erfitt er að afla nákvæmra upplýsinga um kaup hins opinbera á mörgum vörflokkum. Hvað varðar ábendingar hópsins um að rammasamningar veittu ekki lægsta verð bendir starfshópurinn einkum á þrjú atriði (Fjármálaráðuneytið, 2015, glæra 16), þ.e. að:

1. Rammasamningar tilgreina ekki hvaða tilteknu vöru/þjónustu skal kaupa - einungis við hvaða birgja skal skipta.
2. Afsláttarkjör eru oftast tiltekin prósentu og þarf ekki endurspegla lægsta verð.
3. Möguleikar á örútboðum innan núverandi rammasamninga eru ekki nægilega nýttur kostur.

Örútboð eru skilgreind svo, í 35 tl. 2. gr. laga um opinber innkaup nr. 120/2016: „Innkaupaferli þar sem kaupandi leitar, með hæfilegum fyrirvara, skriflegra tilboða meðal rammasamningshafa sem efnt geta samning á grundvelli hlutlægra viðmiðana sem koma fram í útboðsskilmálum rammasamningsins.“ Þ.e.a.s. að rammasamningar gefa kaupendum kost á að láta aðila samnings keppa um enn betri afslætti/kjör en samningur kveður á um, til dæmis ef keypt er mikið magn í einu. Það er tvímælalaust hagkvæmur kostur fyrir allar stofnanir en gefur e.t.v. stærri stofnunum ákveðið forskot og kost á betri kjörum.

Þá benti starfshópurinn á að stofnanir keyptu vörur á mismunandi verði innan rammasamninga (Fjármálaráðuneytið, 2015, glæra 21) og lagði til að birgjum yrði fækkað. Þessi ábending skýrist af stefnubreytingu sem varð upp úr 2010 hjá Ríkiskaupum þegar birgjum innan rammasamninga var fjölgað umtalsvert og kaupendum sjálfum falið að semja um afsláttarkjör í auknum mæli (Ragnar Davíðsson, 20. des. 2018). Með því var farið að lögum um opinber innkaup og hæfi bjóðenda tryggt, ásamt því að umsvif viðskipta innan rammasamningakerfisins stór jukust og þar með umsýsluþóknun Ríkiskaupa. Óánægju gætti með þetta nýja fyrirkomulag og því var horfið frá kerfi umsýsluþóknunar og á móti komu bein ríkisframlög, eins og rakið var í síðasta kafla, ásamt því að áherslur voru skerptar, birgjum fækkað og örútboðum fjölgað; í takt við tillögur starfshóps.

3.3 Innkaupastefna ríkisins

Ríkisstjórn Íslands samþykkti innkaupastefnu í nóvember 2002 og mátti lesa eftirfarandi undirmarkmið í titli stefnunnar: Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi (Fjármálaráðuneytið, 2002).

Innkaupastefnan fól í sér mælanleg markmið um sparnað upp á 2,5 milljarða króna á fjögurra ára tímabili með samræmdum innkaupum (rammasamningum) og rafrænum viðskiptum, útboðum á rekstrar- og þjónustubáttum, bættri þekkingu og vinnubrögðum; svo sem beitingu verkefna- og samningsstjórnunar í auknum mæli. Þá var stefnt að 30% veltuaukningu rammasamninga á því fjögurra ára tímabili sem stefnan náði yfir og mælst til þess að hvert ráðuneyti setti sér innkaupastefnu fyrir árslok 2003. Ítrekað var mikilvægi opinberra innkaupa í lokaorðum ritsins þar sem segir að: „Nauðsynlegt er að innkaup verði eitt af skilgreindum verkefnum í skipulagi ráðuneyta og stofnana. Í stærri stofnunum er æskilegt að sá starfsmaður sem ber ábyrgð á innkaupum heyri beint undir forstöðumann eða framkvæmdastjóra einstakra sviða“ (Fjármálaráðuneytið, 2002, bls. 14).

Ríkiskaup tóku sér fyrir hendur árið 2007 að leggja mat á árangur af innkaupastefnu ríkisins, með þeim fyrirvara að sumt væri erfitt að meta öðruvísi en huglægt, s.s. árangur af verkefnastjórnun og almennt bættum vinnubrögðum. Fjármálaráðuneytið dró þá ályktun af áætlunum Ríkiskaupa að 80% af fjárhagslegum markmiðum hefði verið náð, þ.e. tveggja milljarða sparnaði, en ekki liggur fyrir hvernig ráðuneytið komst að þessari niðurstöðu (Ríkisendurskoðun, 2010, bls. 12-13).

Í nóvember 2007 var innkaupastefna ríkisins endurgerð og samþykkt af ríkisstjórn Íslands. Sett voru ný mælanleg markmið fyrir fjögurra ára tímabilið 2008-11 þar sem takmarkið var að spara 3,5 milljarða kr. með 20% veltuaukningu rammasamninga og rafrænum innkaupum, aukningu í útvistun verkefna og, líkt og áður, beitingu verkefna- og samningstjórnunar og bættum vinnubrögðum.

Með útvistun (e. outsourcing) er átt við að einkaaðilum er falið, að undangengnu útboði, að sinna verkefnum fyrir hið opinbera á grundvelli þjónustusamnings. Tekið er fram í innkaupastefnunni að um er að ræða kjarnaþjónustu, rekstrarþætti og sérfræðiþjónustu. Markmiðið var að auka hlutfall útvistaðra verkefna um 2% af útgjöldum ríkisins og myndi eigin starfsemi ríkisins dragast saman um sama hlutfall

(Ríkiskaup, 2008, bls. 125). Auk þess að lögð var áhersla á útvistun í auknum mæli var jafnframt nýmæli að setja stefnu um vistvæn innkaup. Með henni skyldu umhverfissjónarmið tekin til skoðunar, ásamt kostnaði og gæðum, við mat á bestu kaupum.

Athygli vekur að uppfærða innkaupastefnu ríkisins er hvergi að finna á vef fjármálaráðuneytis, né öðrum vefjum ráðuneyta eða stofnana ríkisins, heldur eingöngu stefnuna frá 2002. Innkaupastefnu ríkisins er aftur á móti að finna í Handbók um opinber innkaup sem Ríkiskaup gáfu út árið 2008. Fjármálaráðuneytið telur sig hafa dregið stefnuna til baka skömmu eftir samþykkt vegna hnökra, skv. heimildum frá Ríkisendurskoðun. Jafnframt þótti uppfærð innkaupastefna:

„ekki heldur í fullu samræmi við þrjár sérgreindar stefnur sem varða innkaup ríkisins og heyra undir heildarstefnuna: Útvistunarstefnu ríkisins (2006), Stefnu um vistvæn innkaup (2009) og Stefnu ríkisins um rafræn innkaup sem enn hefur ekki verið samþykkt. Af þessum sökum er enn vísað í innkaupastefnuna frá 2002 á vefjum fjármálaráðuneytis og Ríkiskaupa. Hvergi kemur þó fram með beinum hætti að innkaupastefnan frá 2008 hafi verið felld úr gildi.“ (Ríkisendurskoðun, 2010, bls. 13)

Í viðtali við forstjóra Ríkiskaupa kom fram að litið er svo á að innkaupastefnan frá 2002 sé í gildi (Halldór Ó Sigurðsson, 20. des. 2018) en það sem bæst hefur við frá þessum tíma er stefna og áherslur stjórnvalda sem hafa birst í formi nýrra tilskipana, lagabreytinga, fjármálaáætlunar stjórnvalda og stjórnvaldsákvæðana í kjölfar úttekta og vinnu verkefnahópa.

Í stjórnartillögu til fjármálaáætlunar fyrir árin 2019-2023 (Þingskjal nr. 716/2017-2018) eru sett fram ákveðin stefnumið, svo sem sameiginleg innkaup á sviði upplýsingatækni, markmið um opinbera innkaupastefnu matvæla – með umhverfissjónarmið að leiðarljósi – sem liggja skal fyrir 2019, ásamt því að stefnt er að auknu Norðurlandasamstarfi um innkaup og útboð á lyfjum og innleiðingu innkaupakerfis fyrir A-hluta stofnanir ríkisins á árabílinu 2018-2022. Þá segir í stjórnartillögunni að:

„Meðal áskorana í fjármálaumsýslu ríkisins er fjöldi smárra ríkisstofnana og hversu hátt hlutfall fjármagns þeirra fer til stjórnunar og stoðþjónustu. Á sama hátt dregur fjöldi rekstrareininga og skortur á samhæfingu þeirra á milli úr

getu ríkisins til að njóta hagkvæmni af stærð sinni. Marvisst [sic!] verður unnið að því að minnka áhrif þessara áskorana með auknum samrekstri og samhæfingu, m.a. á sviði innkaupa og upplýsingatækni.“

Ríkisendurskoðun, sem hefur m.a. eftirlit með fjárreiðum ríkisins, hefur í gegnum tíðina framkvæmd fjölda úttekta og komið með ábendingar um úrbætur í rekstri og stjórnýslu hins opinbera og verður fjallað nánar um eftirlitshlutverk Ríkisendurskoðunar og ábendingar er varða opinber innkaup í næsta kafla.

3.4 Eftirlitshlutverk Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun varð sérstök stofnun, eða stjórnardeild, árið 1969 og tæpum tveimur áratugum síðar, árið 1987, var stofnunin færð aftur undir Alþingi til að tryggja sjálfstæði hennar og efla eftirlitshlutverk löggjafans, á grundvelli laga um Ríkisendurskoðun nr. 12/1986. Á grundvelli sömu laga var Ríkisendurskoðun veitt heimild til stjórnýsluendurskoðunar (Ríkisendurskoðun, 2013).

Samkvæmt 3. gr. nógildandi laga um Ríkisendurskoðanda er meginhlutverk embættisins að hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, í umboði Alþingis, og að verðmætum sé ráðstafað, eða þau nýtt, á hagkvæman og réttmætan hátt. Þá hefur Ríkisendurskoðun upplýsingaskyldu gagnvart Alþingi og skyldu til að „gera tillögur að úrbótum, bættri stjórnýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár“ (lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016).

Starfssvið stofnunarinnar, sem skilgreint er í 3. gr. laganna, er keimlíkt ákvæðum eldri laga um Ríkisendurskoðun, þ.e. að annast endurskoðun ríkisreikninga og eftirlit með framkvæmd fjárlaga, að vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins, að hafa eftirlit með framkvæmd samninga sem eru gerðir við sveitarfélög eða einkaaðila, o.fl.

Embættið hefur áfram, sem áður, heimild til að framkvæma stjórnýsluendurskoðun sem er frammistöðumat á stofnunum þar sem einkum er horft til meðferðar og nýtingar ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sér höfð að leiðarljósi við rekstur ríkisstofnana og -fyrirtækja og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt (sbr. 6. gr. laga nr. 46/2016). Í greinargerð með frumvarpinu var sleginn ákveðinn fyrirvari við heimildir embættisins til stjórnýsluendurskoðunar:

„Við framkvæmd stjórnsluúttekta og nánari afmörkun þeirra geta risið álitamál um það hversu langt ríkisendurskoðandi megi ganga í umfjöllun sinni um einstök atriði. Slíkar úttektir geta tekið til margra þátta, þar á meðal skipulags og stjórnkerfis ríkisins sem oftast er að meira eða minna leyti bundið í lög. Ákveðin hættu er á að slíkar athuganir geti farið inn á svið stjórn mála þar sem leitað er sameiginlegrar úrlausnar á hagsmunamálum samfélagsins eftir lýðræðislegum leikreglum. Í þessu ljósi verður að árétta það sem fram kemur í athugasemdum við frumvarp það sem varð að gildandi lögum um Ríkisendurskoðun að heimildir til stjórnsluendurskoðunar nái einungis til rekstrarlegra þátta en ekki á neinn hátt til ákvarðana, árangurs eða markmiða stjórn málalegs eðlis. Hér er um að ræða almenna leiðbeiningu og því verður að meta hvert tilvik hverju sinni í því ljósi.“

Ríkisendurskoðun framkvæmdi árið 2000 stjórnsluendurskoðun á rammasamningakerfi Ríkiskaupa, sem fjallað var um fyrr í þessu riti, og hefur með reglulegu millibili birt athugasemdir og ábendingar um framkvæmd innkaupa hjá hinu opinbera.

Snemma árs 2010 skilaði Ríkisendurskoðun þremur skýrslum um opinber innkaup til Alþingis og verður gerð grein fyrir meginniðurstöðum tveggja þeirra í stuttu máli. Önnur skýrslan í röðinni, um verktakagreiðslur við Háskóla Íslands (HÍ), verður látin liggja milli hluta, þótt áhugaverð sé, enda að mestu leyti utan við umfjöllunarefni þessa verkefnis. Í þeirri skýrslu er HÍ gagnrýndur fyrir „gerviverktöku“ þar sem greitt er fyrir störf sem bera öll einkenni venjulegrar launþegavinnu í formi verktakavinnu (Ríkisendurskoðun, 2010c). Reyndar er HÍ ekki einn á báti hvað þetta varðar, svipuð sjónarmið hafa heyrst um verktöku hjá RÚV og er sú umræða ekki ný af nálinni (Fréttablaðið, 2003).

Fyrsta skýrslan fjallaði um innkaupastefnu ráðuneyta (Ríkisendurskoðun, 2010b) og var þar undirstrikað að innkaupastefna ríkisins hefur gildi stjórnslufyrirmæla. Var í skýrslunni ítrekað að auka bæri vægi innkaupa í starfsemi ráðuneyta og stofnana, ásamt því að efla bæri kynningu og eftirlit vegna innkaupastefnu ríkisins. Þá hvatti Ríkisendurskoðun til þess að ráðuneyti beiti innkaupastefnu sem virku stjórn tæki og setji sér tímasett og mælanleg markmið, ásamt því að hafa reglubundið eftirlit með framkvæmd stefnunnar hjá stofnunum sem undir ráðuneytin heyra. Lagt var til að settar væru siðareglur um opinber innkaup, mörkuð væri skýr framkvæmdaáætlun um rafræn

innkaup og samræmdar reglur um notkun rammasamninga; þ.e. ef frávik væru frá innkaupum eftir rammasamningum færu þau eftir samræmdum og skilgreindum reglum. Jafnframt opnar Ríkisendurskoðun á að sett séu viðurlög ef brugðið er frá innkaupum eftir rammasamningum, nema ef um heimil frávik er að ræða. Þessi punktur er mjög mikilvægur því til lítills er að setja reglur og gefa fyrirmæli ef brot á þeim eru „refsilaus“. Loks áréttar Ríkisendurskoðun í þessari fyrstu skýrslu að mikilvægt sé, í samstarfi við Fjársýslu ríkisins, að gera það mögulegt að aðgreina viðskipti í bókhaldi eftir eðli þeirra. Með þeim hætti er eftirlit með umfangi kaupa ekki eingöngu hjá seljendum, líkt og nú er. „Samkvæmt upplýsingum frá Ríkiskaupum er verið að vinna í útfærslu þessa atriðis í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýsluna. Árið 2018 var gangsett tilraunaverkefni, með þátttöku fjögurra stofnana, um notkun á rafrænu innkaupakerfi eða vefverslun. Þar munu ríkisstofnanir hafa miðlægan aðgang að rammasamningum gerðum af Ríkiskaupum og vöruúrvali um leið og þeir panta sínar vörur. Með því mun draga úr margverknaði við innkaup, fækka þeim vinnustundum sem fara í umsýslu við innkaup hjá stofnunum ríkisins. Slíku kerfi er einnig ætlað að auka gangsæi innkaupa, auðvelda innkaupagreiningu og einfalda samskipti einkamarkaðarins við ríkið sem kaupanda. (Halldór Ó. Sigurðsson, 20. des. 2018).

Þriðja skýrslan hafði það að markmiði: „að kanna hvort ákvæði laga um útboðsskyldu, verðsamanburð, gagnsæi og jafnræði í opinberum innkaupum væru virt.“ (Ríkisendurskoðun, 2010d, bls. 5) og könnuð voru viðskipti opinberra kaupenda við úrtak 800 birgja á 9 mánaða tímabili árið 2009. Niðurstaða könnunarinnar var að í 104 tilfellum (13%) var framkvæmd innkaupa á mælisverð. Í fæstum tilfellum var um að ræða kaup sem hefði átt að bjóða út, þ.e. vegna þess að þau voru yfir lögboðnum útboðsmörkum, en í flestum tilfellum skorti á fullnægjandi verðkönnun eða formlegan verðsamanburð. Þá kemur fram í skýrslunni að:

„Allmargar þeirra [þ.e. stofnanir] útskýrðu val sitt á birgja með því að vísa til fyrri reynslu af þjónustu hans, sérstakrar þekkingar eða staðsetningar. Þá fullyrtu sumar stofnanir að óformleg verðkönnun hefði verið gerð. Ríkisendurskoðun telur slíka þætti ekki réttlæta það að sneitt sé hjá ákvæðum laga um opinber innkaup.“ (Ríkisendurskoðun, 2010d, bls. 5).

Tillögur Ríkisendurskoðunar til úrbóta voru að fjármálaráðuneytið kæmi á fót miðlægum auglýsingavef innkaupa undir útboðsmörkum, að mótaður væri staðlaður gátlisti fyrir verðkannanir og síðast en ekki síst að Ríkiskaup fjölgi tegundum rammamninga til að koma til móts við þarfir opinberra kaupenda.

Ljóst er að Ríkisendurskoðun hefur sinnt eftirlitshlutverki sínu með stjórnsýslulegri framkvæmd opinberra innkaupa og komið með ábendingar um það sem betur má fara, ásamt tillögu að útbótum, í gegnum árin. Ríkiskaup hafa brugðist við mörgum ábendingum en vísbendingar eru um að ráðuneytin hafi brugðist sínu hlutverki við að koma úrbótum í framkvæmd.

Í tilvitnun í þriðju skýrsluna að ofan komu fram nokkrar skýringar opinberra kaupenda á vali á birgjum. Í næsta kafla verður kafað dýpra í innkaup um vörur og þjónustu sem rammamningar eru til um og skoðuð „tryggð“ kaupenda við samninga. Jafnframt verða birtar niðurstöður úr spurningakönnun sem gefur að einhverju leyti skýringar á hvers vegna opinberir kaupendur kjósa, í sumum tilfellum, að víkja frá samningum og semja við birgja utan rammamningakerfisins.

4 Innkaup eftir rammasamningum Ríkiskaupa

Líkt og fram kom í kafla 1.3 hér að framan, þar sem lýst var aðferðafræði við rannsókn, þar höfundur saman veltutölur frá Ríkiskaupum við innkaup og veltutölur samkvæmt upplýsingum úr bókhaldskerfi ríkisins. Megin áskorunin var, eins og rakið var að framan, að rammasamningar eru ekki byggðir á tegundasundurliðun ríkisbókhalds. Fullkominn samanburður tiltekins rammasamnings við tiltekin tegundalykil (-lykla) í bókhaldskerfi ríkisins er því vandkvæðum bundin. Til að útbúa bestu nálgun (e. proxy) fór höfundur með skipulögðum hætti gegnum tegundalykla ríkisbókhalds og flokkaði innan rammasamninga Ríkiskaupa, eftir því sem við átti.

Fjöldi rammasamninga hefur aukist talsvert frá því að Ríkisendurskoðun framkvæmdi svipaða rannsókn árið 2000, en helstu niðurstöður þeirrar rannsóknar voru að innkaup skv. rammasamningum voru áætlaðar um 18-20% af heildarinnkaupum hins opinbera í viðkomandi vöruflokkum, eins og áður er getið. Þegar Ríkisendurskoðun framkvæmdi sína stjórnsýsluendurskoðun voru skoðaðir 6 rammasamningaflokkar, en rammasamningaflokkar Ríkiskaupa eru í dag mun fleiri. Þar sem litið er til ákveðins árabils í þessari rannsókn eru rammasamningsflokkar sem orðið hafa til eftir 2006 undanskildir.

Þeir rammasamningar sem koma til skoðunar eru eftirfarandi 13 samningflokkar um innkaup á:

1. Skrifstofutækjum
2. Pappírsvörum, ritföngum og prentun
3. Tölvum og fjarskiptum
4. Húsgögnum og innanstokksmunum
5. Bílum, eldsneyti og orku
6. Flutningum
7. Matvörum
8. Hreinlætisvörum
9. Rafmagnsvörum og tækum
10. Byggingavörum og málningu
11. Sjúkrahúsvörum
12. Fatnaði og öryggisbúnaði
13. Vörum tengdum umhverfis- og umferðarmálum

Nokkur munur reyndist vera á „tryggð“ við rammasamninga eftir flokkum þeirra, miðað við niðurstöður samanburðar á innkaupum eftir rammasamningum og rauntölum úr ríkisbókhaldi.

Í einstaka tilfellum voru niðurstöður með ólíkindum, þ.e. að velta rammasamninga var hærri en innkaup samkvæmt niðurstöðum úr ríkisbókhaldi! Líklegustu skýringar á þessu misræmi eru þær að innkaup eru í einhverjum tilfellum rangt færð í bókhaldi og eins kann að vera að dráttur á skilgreinum seljenda skýri þetta misræmi, þannig að veltutölur tiltekins árs í rammasamningakerfinu eru að hluta til vegna sölu á undangengnu ári.

Þá hefur orðið sú áherslubreyting hjá Ríkiskaupum á nýliðnum árum, í kjölfar breytinga á fjármögnun rammasamningakerfisins með afnámi umsýslubóknunar sem innheimt var hjá birgjum, að sjónum hefur verið beint meira að innkaupum annarra stofnana ríkisins, þ.e. þeirra sem ekki eru á fjárlögum (opinber hlutafélög, veitustofnanir o.fl.) og innkaupum sveitarfélaga. Hafa Ríkiskaup því markvisst kynnt rammasamninga og kosti þeirra fyrir þessum opinberu kaupendum.

Fjárhæðir innkaupa, samkvæmt ríkisbókhaldi, ná eingöngu yfir kaup A-hluta stofnana og hinn mikli munur sem fram kemur á veltu skv. ríkisbókhaldi annars vegar og veltu skv. rammasamningum, einkum árið 2016, eftir að kynningarátak hófst, bendir til þess að átakið hafi skilað árangri; að aðrir opinberir kaupendur en A-hluta stofnanir sjái ávinning í að kaupa eftir rammasamningum.

Verður hér á eftir gerð stuttlega grein fyrir niðurstöðum þessarar samanburðarrannsóknar.

4.1 Skrifstofutæki

Rammasamningaflokkurinn skrifstofutæki nær einkum yfir prentþjónustu, prenthylki og prentbúnað, svo sem ljósritunarvélar, prentara og fjölnotatæki. Á töflunni hér fyrir neðan má sjá þróunina 2006-10 borið saman við stöðuna 2016:

01 Skrifstofutæki						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	58.876	62.879	62.002	78.714	131.837	282.940
Skv. Ríkiskaupum	54.359	64.100	64.877	71.793	54.359	324.572
Hlutdeild RS	92%	102%	105%	91%	41%	115%

Tafla 2: Innkaup hins opinbera á skrifstofutækjum

Hlutdeild opinberra innkaupa í gegnum rammasamninga Ríkiskaupa (RS) er mjög há, jafnvel á köflum (2007-2008) „of há“, samanber umfjöllun að ofan. Aftur á móti lækkaði hlutfallið marktækt árið 2010 og kann höfundur ekki nánari skýringar á því. Hlutdeild rammasamnings árið 2016 er yfir veltu skv. ríkisbókhaldi og kann skýringin að vera dráttur á skilagreinum svo hluti veltu ársins 2015 hafi verið færð árið 2016.

4.2 Pappírsvörur, ritföng og prentun

Hlutdeild opinberra innkaupa á pappírsvörum, ritföngum og prentun gegnum rammasamninga Ríkiskaupa var lág á árabílinu 2006-2010, líkt og sjá má af töflunni hér að neðan:

02 Pappírsvörur, ritföng og prentun						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	1.348.229	1.285.633	1.447.479	1.513.101	1.460.513	1.150.685
Skv. Ríkiskaupum	404.408	148.817	264.629	211.020	404.408	465.190
Hlutdeild RS	30%	12%	18%	14%	28%	40%

Tafla 3: Innkaup hins opinbera á pappírsvörum, ritföngum og prentun

Þótt hlutdeild rammasamninga hafi aukist marktækt árið 2016, borið saman við árin 2006-2010, fer minna en helmingur innkaupa fram gegnum rammasamning. „Verslun í heimabyggð“ eða innkaup af „traustum aðila“ kann að vera skýringin. Þá kunna opinberir

kaupendur, einkum þeir stærri, sig geta náð betri samningum, eða skýringa kann að vera að leita í misbresti á skilgreinum seljenda.

4.3 Tölvur og fjarskipti

Rammasamninga um tölvur og fjarskipti hlýtur að mega skilgreina sem vel heppnaða samninga þar sem yfir helmingur opinberra aðila virðist kaupa vörur innan rammasamninga, eins og sjá má hér að neðan:

03 Tölvur og fjarskipti						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	2.993.132	3.138.747	3.490.923	3.747.596	3.383.413	3.799.954
Skv. Ríkiskaupum	2.246.384	2.064.331	2.160.691	2.090.576	2.225.173	3.061.970
Hlutdeild RS	75%	66%	62%	56%	66%	81%

Tafla 4: Innkaup hins opinbera á tölvum og fjarskiptaþjónustu

Athygli vekur þó að innkaup eftir rammasamningum taka ekki við sér eftir hrún, þegar ætla mætti að aukin áhersla væri á ráðdeild og góð kjör. Mögulega telja kaupendur sig hafa náð betri kjörum með því að kaupa beint af birgjum og semja um afslætti. Árið 2016 er staðan orðin umtalsvert betri og lang stærstur hluti innkaupa hins opinbera á tölvum og fjarskiptum fer fram innan rammasamninga, út frá forsendum samanburðar.

4.4 Húsgögn og innanstokksmunir

Húsgögn og innanstokksmunir er annar flokkur vel heppnaðra rammasamninga þar sem a.m.k. helmingur innkaupa hins opinbera á þessum vörum fer fram innan rammasamninga, öll árin sem skoðuð voru, eins og sjá má á töflunni að neðan:

04 Húsgögn og innanstokksmunir						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	449.084	563.075	515.008	335.090	303.724	628.781
Skv. Ríkiskaupum	275.564	294.188	507.246	207.098	319.308	565.664
Hlutdeild RS	61%	52%	98%	62%	105%	90%

Tafla 5: Innkaup hins opinbera á húsgögnum og innanstokksmunum

Þessi rammasamningaflokkur er í dag einn af þeim árangursríkari á mælikvarða hlutdeildar af heildarveltu skv. ríkisbókhalði, þar sem lang mestur hluti innkaupa hins opinbera á húsgögnum og innanstokksmunum fer fram við birgja sem eiga aðild að rammasamningum.

4.5 5 Bílar, eldsneyti og orka

Rammasamningur um bíla, eldsneyti og orku verður að teljast mjög vel heppnaður samningur því „tryggð“ opinberra kaupenda er mjög mikil, var hún til að mynda árið 2007 nálægt 100%.

05 Bílar, eldsneyti og orka						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhalði	901.660	868.626	1.151.874	1.098.020	1.267.711	1.289.395
Skv. Ríkiskaupum	790.308	867.800	1.077.723	1.005.008	1.036.051	1.779.954
Hlutdeild RS	88%	99,9%	94%	92%	82%	138%

Tafla 6: Innkaup hins opinbera á bílum, eldsneyti og orku

Á árabílinu 2008-2010 minnkaði „tryggðin“, sem vekur vissulega athygli því á þeim tíma kreppti að þjóðarþúinu og þörfin á ráðdeild var mikil. Engu að síður var velta rammasamninga allan tímann yfir 80% af veltu skv. ríkisbókhalði. Árið 2016 vekur athygli fyrir að velta rammasamninga er talsvert hærri en innkaup skv. ríkisbókhalði og líkleg skýring er að veltutölur frá 2015 hafi slæðst með vegna tafa á afhendingu skilagreina frá seljendum.

4.6 Flutningar

06 Flutningar						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhalði	171.598	167.953	258.952	283.886	256.769	316.311
Skv. Ríkiskaupum	6.920	26.632	33.144	25.490	23.887	114.837
Hlutdeild RS	4%	16%	13%	9%	9%	36%

Tafla 7: Innkaup hins opinbera á flutningum

Rammasamningaflokkurinn „flutningar“ hefur í gegnum tíðina verið einn af þeim samningum þar sem „tryggð“ kaupenda er hvað minnst. Á árabílinu 2006-10 var til að mynda hlutdeild rammasamninga af heildarkaupum skv. ríkisbókahaldi eingöngu rúmlega 10% að meðaltali, en tölur hvers árs má sjá á töflunni á síðunni á undan. Athygli vekur að hlutdeild þessa samnings hefur þó batnað stórlega, sé litið til ársins 2016; þá komin í 36%!

4.7 Matvörur

Rammasamningur um matvörur er einn þeirra samninga sem varð árangursríkari eftir því sem nær dregur í tíma, og fram yfir hrun, eins og sjá má á töflunni hér að neðan:

08 Matvörur						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókahaldi	1.172.420	659.783	744.827	771.918	784.503	1.855.182
Skv. Ríkiskaupum	371.472	356.622	473.744	578.076	794.705	1.408.257
Hlutdeild RS	32%	54%	64%	75%	101%	76%

Tafla 8: Innkaup hins opinbera á matvörum

Við upphaf þess tímabils sem var skoðað var hlutdeild rammasamnings um matvörur eingöngu um þriðjungur af heildarkaupum hins opinbera á þessum vöruflokkum skv. ríkisbókahaldi. Samningurinn sótti stöðugt á, svo mikið í raun að árið 2010 voru innkaup skv. samningnum meiri en öll innkaup A-stofnana skv. ríkisbókahaldi, en skýring kann að vera tölur á skilgreinum eða aukin innkaup sveitarfélaga. Innkaup innan samnings voru á þessu fimm ára tímabili um 62% af innkaupum skv. ríkisbókahaldi að meðaltali, en til samanburðar var hlutdeild þessa rammasamnings 76% árið 2016.

4.8 Hreinlætisvörur

Rammasamningur um hreinlætisvörur á það sammerkt með rammasamningi um matvörur að þáttaskil urðu milli árána 2006 og 2007. Fyrsta árið sem skoðað er á samanburðartímabilinu var samningurinn undir meðallagi en árin 2007-2010 var velta samningsins mjög góð og raunar fór hún yfir heildarinnkaup skv. ríkisbókahaldi árið 2009, eins og sjá má á töflunni á næstu síðu:

09 Hreinlætisvörur						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	258.247	262.767	283.514	352.352	339.744	399.876
Skv. Ríkiskaupum	94.397	221.866	271.198	374.687	300.439	762.767
Hlutdeild RS	37%	84%	96%	106%	88%	191%

Tafla 9: Innkaup hins opinbera á hreinlætisvörum

Nærtækasta skýringin er dráttur á skilagreinum, en sú skýring stenst ekki því veltan 2008 er svo há að meðaltal árána 2008 og 2009 er yfir veltu skv. ríkisbókhaldi! Því má ætla að innkaup annarra en A-stofnana, þ.e. innkaup aðila sem ekki koma fram í ríkisbókhaldi, hafi aukist; s.s. sveitarfélaga eða ríkisfyrirtækja og veitufyrirtækja. Sú þróun virðist hafa haldið áfram sé litið til ársins 2016 er veltan er nálægt helmingi meiri en innkaup A-stofnana skv. ríkisbókhaldi og hlýtur að vera til marks um gæði samnings hve eftirsóknarverður hann er fyrir hið opinbera, jafnt A-stofnanir sem aðra opinbera kaupendur.

4.9 Rafmagnsvörur og tæki

Rammasamningur um rafmagnsvörur og tæki var framan að samanburðartímabilinu undir helmingi af innkaupum hins opinbera skv. ríkisbókhaldi en árið 2010 verða þáttaskil er innkaup eftir samningi taka kipp, miðað við árin á undan.

11 Rafmagnsvörur og tæki						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	51.179	58.217	45.300	52.454	72.654	77.004
Skv. Ríkiskaupum	20.388	24.617	20.777	25.079	52.634	255.871
Hlutdeild RS	40%	42%	46%	48%	72%	332%

Tafla 10: Innkaup hins opinbera á rafmagnsvörum og tækjum

Sú þróun virðist hafa haldið áfram sé litið til ársins 2016, eins og sjá má á töflunni að ofan, en innkaup eru þá orðin svo mikið meiri en innkaup A-stofnana að illa verður skýrt með drætti á skilagreinum. Líkleg skýring er því aukin innkaup annarra opinberra aðila, líkt og með rammasamning um hreinlætisvörur.

4.10 Byggingavörur og málning

Rammasamningur um byggingarvörur og málningu var á tímabilinu 2006-2010 fremur lakur samningur, ef velta samnings er skoðuð í samhengi við heildarinnkaup A-stofnana.

12 Byggingavörur og málning						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	788.489	759.112	1.026.396	650.506	620.978	683.997
Skv. Ríkiskaupum	314.082	351.703	302.113	234.540	321.251	410.827
Hlutdeild RS	40%	46%	29%	36%	52%	60%

Tafla 11: Innkaup hins opinbera á byggingavörum og málningu

Innkaup rammasamnings á árabílinu 2006-2010 námu eingöngu tæpum 40% af innkaupum hins opinbera skv. ríkisbókhaldi, frá tæpum 29% er minnst voru að 52% er þau náðu hámarki á samanburðartímabilinu, árið 2010, eins og sjá má á töflunni að ofan. Heldur virðist þessi samningur hafa sótt í sig veðrið, eins og sjá má af tölum frá 2016 er innkaup skv. rammasamningi um byggingavörur og málningu nam 60% af innkaupum á þessum vöruflokkum skv. ríkisbókhaldi.

4.11 Sjúkrahúsvörur

Rammasamningur Ríkiskaupa um sjúkrahúsvörur hefur algjöra sérstöðu meðal allra þeirra rammasamninga sem til skoðunar eru í þessu verkefni sökum lítillar veltu, eins og sjá má á töflunni hér að neðan.

13 Sjúkrahúsvörur						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	2.278.056	2.582.303	3.218.963	3.770.738	3.496.356	4.740.881
Skv. Ríkiskaupum	288.492	264.522	374.132	374.851	288.492	285.075
Hlutdeild RS	13%	10%	12%	10%	8%	6%

Tafla 12: Innkaup hins opinbera á sjúkrahúsvörum

Það vekur augljóslega nokkra furðu að „tryggð“ kaupenda í rammasamningi um sjúkrahúsvörur skuli ekki vera hærri því hér er um að ræða vöruflokk sem opinberir kaupendur, samkvæmt skilgreiningu, ættu að vera lang stærsti kaupandi að vörum, í sumum tilfellum jafnvel eini kaupandinn!

Þannig nemur veltan á árunum 2006-2010 eingöngu rúmum 10% að meðaltali af heildarinnkaupum hins opinbera skv. ríkisbókhalda. Árið 2016 er hlutdeild þessa samnings orðinn enn minni, eða eingöngu hundraðshluti af heildarinnkaupum hins opinbera!

Þessar tölur vöktu skiljanlega undrun höfundar svo leitað var skýringa hjá Ríkiskaupum á þessari lágu hlutdeild rammasamnings um sjúkrahúsvörur. Í samtali við Ragnar Davíðsson, sviðsstjóra þjónustusviðs Ríkiskaupa (Ragnar Davíðsson, 20. desember 2018) kom fram að í raun er eingöngu um að ræða kaup Sjúkratrygginga Íslands, eða skjólstæðinga stofnunarinnar. Öll innkaup Landspítala háskólasjúkrahúss (LHS) fara fram eftir sérstökum útboðum sem Ríkiskaup annast, í samstarfi við spítalann. LHS kaupir þannig inn fyrir sig, og í raun nokkrar aðrar stofnanir, með sérstökum útboðum og virkar sem vöruhús, eða birgir, annarra heilbrigðisstofnana hins opinbera.

4.12 Fatnaður og öryggisbúnaður

Hlutdeild rammasamninga um fatnað og öryggisbúnað af heildarkaupum hins opinbera, skv. ríkisbókhalda var á árabílinu 2006-2010 mjög lítil, eða á bilinu 5-10% eins og sjá má á tölflunni hér að neðan:

15 Fatnaður og öryggisbúnaður						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhalda	275.291	376.055	396.534	277.578	263.456	336.085
Skv. Ríkiskaupum	23.478	19.135	23.195	28.194	23.478	176.872
Hlutdeild RS	9%	5%	6%	10%	9%	53%

Tafla 13: Innkaup hins opinbera á fatnaði og öryggisbúnaði

Árangur rammasamnings hefur batnað til muna sé litið til stöðu mála nær okkur í tíma. Árið 2016 var voru viðskipti innan rammasamnings sem hlutdeild af heildarinnkaupum skv. ríkisbókhalda komin yfir helming, eða 53%, sem verður að teljast markverður viðsnúningur. Rétt er að taka fram að vinnufatnaður og fatapeningar eru færðir á sama lykil í ríkisbókhalda og fatapeningar eru augljóslega ekki útboðshæfir. Kann það að skekkja niðurstöður, rammasamningum í óhag.

4.13 Umhverfis- og umferðarmál

Rammasamningur um umhverfis og umferðarmál er einn þeirra samninga þar sem veltan er afar lág, eins og sjá má á töflunni hér að neðan:

16 Umhverfis- og umferðarmál						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	732.060	907.634	929.560	930.975	782.509	1.587.944
Skv. Ríkiskaupum	125.257	89.624	99.648	133.090	125.257	173.008
Hlutdeild RS	17%	10%	11%	14%	16%	11%

Tafla 14: Innkaup hins opinbera á umhverfis- og umferðarmálum

Ástæðan fyrir lítilli hlutdeild rammasamninga kann við fyrstu sýn að vera sú sama og í tilfalli rammasamninga um sjúkrahússvörur, þ.e. að stærsti kaupandinn (í þessu tilfalli Vegagerðin) kaupi minnstan hlut eftir rammasamningi heldur eftir sérstökum samningum. Sú skýring stenst ekki sé litið til þeirra bókhaldslykla ríkisbókhalds sem valdir voru til samanburðar, þ.e. sorphirða og gámaþjónusta.

4.14 Samantekt á innkaupum eftir rammasamningum

Líkt og fram kom í inngangi framkvæmdri Ríkisendurskoðun stjórnsýsluendurskoðun á rammasamningakerfinu fyrir rúmum áratug (Ríkisendurskoðun 2000) og voru helstu niðurstöður að innkaup skv. rammasamningum voru áætlaðar um 18-20% af heildarinnkaupum hins opinbera. Niðurstöður þeirrar rannsóknar sem hér birtist benda til að hlutfallið hafi hækkað verulega, þótt enn sé nokkuð í land að því, e.t.v. óraunhæfa, markmiði verði náð að opinberir kaupendur sýni rammasamningum fulla tryggð, eins og sjá má á töflunni hér að neðan:

Samanburður á heildarveltu rammasamninga og innkaupum skv. ríkisbókhaldi						
Velta (í þús. kr.):	2006	2007	2008	2009	2010	2016
Skv. ríkisbókhaldi	11.478,3	11.692,8	13.571,3	13.862,9	13.164,2	17.149.035
Skv. Ríkiskaupum	5.015,5	4.793,9	5.673,1	5.359,5	5.969,4	9.784.863
Hlutdeild RS	44%	41%	42%	39%	45%	57%
Tryggðarvísitala	100	94	96	88	104	130

Tafla 15: Velta rammasamninga og innkaup skv. ríkisbókhaldi

Ef skoðað er tímabilið 2006-2010 sjá má að innkaup samkvæmt rammasamningum hafa aukist um helming miðað við niðurstöður úr stjórnsýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar árið 2000. „Tryggðarhlutfallið“¹⁰ hefur þannig hækkað úr 18-20% í allt að 45% árið 2010. Árið 2016 hefur þetta hlutfall hækkað um rúm tíu prósentustig og fór þá vel rúmlega helmingur innkaupa hins opinbera fram eftir rammasamningum Ríkiskaupa, sem verður að teljast ágætur árangur.

Ef skoðuð er þróun innkaupa eftir rammasamningum á því tímabili sem er til rannsóknar og „tryggðarvísitala“¹¹ reiknuð út kemur í ljós að niðurstöður styðja ekki eindregið við tilgátuna sem lögð var fram í aðdraganda rannsóknarspurninga; þ.e. að innkaup innan rammasamningakerfis hafi aukist með niðurskurði í rekstri ríkisins, sem varð í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Þannig dró úr innkaupum eftir rammasamningum milli ára 2008 og 2009. Aftur á móti jukust innkaup eftir rammasamningum talsvert árið 2010 og var „tryggðarhlutfall“, og þar með „tryggðarvísitala“, orðið hærra en árið 2006, sem var grunnár í rannsókn á þróun innkaupa eftir rammasamningum Ríkiskaupa.

Í næsta kafla verður leitað frekari skýringa á því hvers vegna opinberir kaupendur kjósa að beina innkaupum sínum beint til birgja, frekar en að nota rammasamninga Ríkiskaupa, ásamt því að skoða viðhorf opinberra kaupenda til Ríkiskaupa og rammasamningakerfisins.

¹⁰ Tryggðarhlutfall: Hugtak höfundar yfir innkaup skv. rammasamningum sem hlutfall af heildarinnkaupum hins opinbera á viðkomandi vöru/þjónustu skv. ríkisbókhaldi.

¹¹ Tryggðarvísitala: Hugtak höfundar yfir hlutfallslega breytingu á hlutdeild rammasamninga Ríkiskaupa í heildarinnkaupum hins opinbera á viðkomandi vörflokkum, með fyrirvara um samanburðarhæfni, reiknuð út með hefðbundinni aðferð á útreikningi vísitölu (e. index), reikniaðferð: (samanburðarár/grunnár)*100

5 Viðhorf kaupenda til rammamanna Ríkiskaupa

Líkt og fram kom í kafla 1.3 að framan lagði höfundur spurningakönnun fyrir alla skráða ábyrgðarmenn innkaupa á vormánuðum 2013 (2. febrúar til 1. maí), eða alls 428 viðtakendur, og var byggt á netfangalista frá Ríkiskaupum. Könnun byggði því ekki á úrtaki heldur heildarþýði. Sendur var tölvupóstur til viðtakenda þar sem könnun var kynnt og þeir beðnir að taka þátt. Alls opnuðu 328 viðtakendur könnunina, eða 79,9%. Óhjákvæmilega verða breytingar í starfsmannahaldi hins opinbera og því má ætla að hluti þeirra 20% viðtakenda sem ekki skoðuðu hlekk á spurningakönnun hafi breytt um starfsvettvang eða hafi verið í leyfi á meðan könnun stóð. Til að lágmarka dræma svörun vegna mögulegra leyfa var könnun haldið opinni í 2 mánuði og voru sendir út tveir áminningarpóstar á því tímabili. Þá má einnig vænta þess að ótilgreindur hluti viðtakenda hafi valið að opna ekki könnun að loknum lestri pósts og kosið að taka ekki þátt.

Af þeim 328 sem skoðuðu könnunina svöruðu 231 og var svarhlutfall því 70,4%. Lagðar voru 16 spurningar fyrir þátttakendur, þar af 6 bakgrunnspurningar, og tók þátttakendur að meðaltali 3 mínútur að svara könnun. Bakgrunnspurningar snéru að starfsheiti, að hve miklu leyti viðkomandi sinnti innkaupum, staðsetningu og stærð stofnunar, ásamt tegund og eðli hennar.

Af ýmsum ástæðum þurfti höfundur að hverfa frá verki og gera hlé á rannsókn. Þegar verk hófst að nýju var svo langt um liðið frá fyrri könnun að höfundur taldi rétt fá nýrri upplýsingar. Bæði til að hafa sem nýjastar upplýsingar í rannsókn og ekki síður til að gera samanburð á viðhorfi kaupenda á tveimur ólíkum tímamótum, við ólíkar aðstæður. Annars vegar á tímabili tiltölulega skömmu frá hrúni, og hins vegar á tímabili þegar efnahagslegur vöxtur hefur verið viðvarandi um árabíl, skuldahlutfall hins opinbera er komið niður fyrir viðmiðunarmörk fjármálastöðugleikareglu og stöðugleiki hefur ríkt í verðlagsþróun; sem sagt á miklum góðæristímum.

Til að undirbúa síðari könnun leitaði höfundur að nýju til Ríkiskaupa og fékk lista yfir tengiliði hjá stofnunum sem samkeyrður var eldri lista, tvítekingum eytt og niðurstaðan var listi 272 tengiliða. Spurningakönnunin var lögð fyrir þetta „þýði“ á tímabilinu 23. október til 12. desember 2018; líkt og við fyrri könnun var svartímabilið drjúgt (tæpir 2 mánuðir) og áminningarpóstur sendur, til að hámarka svörun. Alls opnuðu 203 könnunina, eða 74,6% viðtakenda, og af þeim svöruðu könnuninni 90; svo

svarhlutfallið var 44,3% - öllu lægra en við fyrri könnun. Sömu 16 spurningar voru lagðar fyrir þátttakendur og við fyrri könnun og var svartíminn að meðaltali 4 mínútur.

Fyrir utan almenna fyrirvara um samanburðarhæfni könnunar 2013 og 2018 sem fram komu í inngangskafli um aðferðarfræði, þ.e. að líklega hafa orðið mannabreytingar á þessu tímabili sem kunna að skýra mismunandi niðurstöður/svör og að fjöldi þátttakenda var mismunandi, eins og að ofan er getið. Aftur á móti, þótt niðurstöður séu ekki fullkomlega samanburðarhæfar, gefa niðurstöður sterka vísbendingu, eða nálgun, um stöðuna á tveimur ólíkum tímamóntum.

5.1 Bakgrunnsspurningar

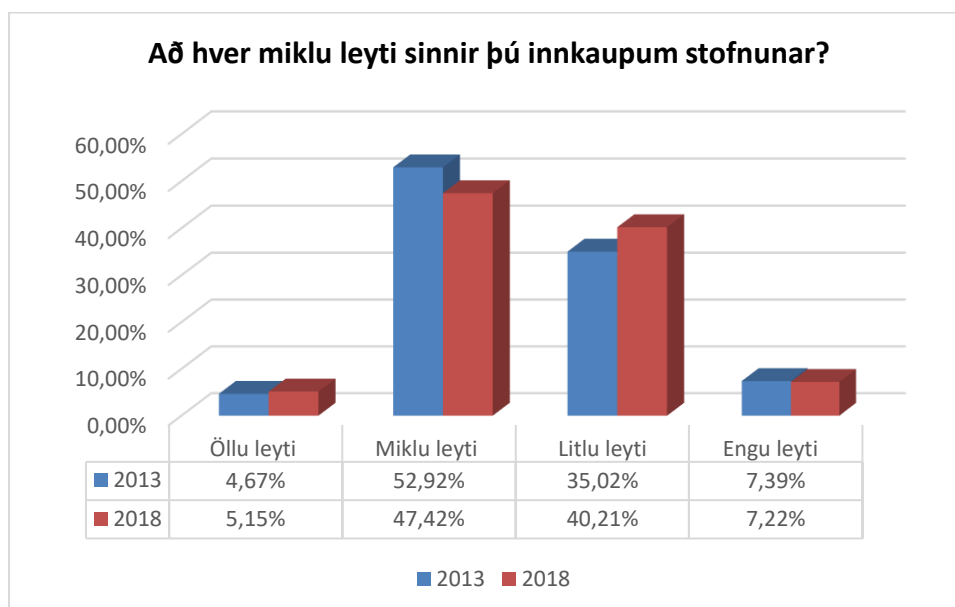
Drjúgur meirihluti svarenda í báðum könnunum var ábyrgðarmaður innkaupa, forstöðumaður eða rekstrar-/fjármálastjóri og var rúmur helmingur stofnana sem svör bárust frá staðsettar á höfuðborgarsvæðinu, þó ívið fleiri við framkvæmd síðari könnunar. Þegar kom að stærð stofnana var rúmlega helmingur svarenda fulltrúi stærri stofnana með 51 eða fleiri starfsmenn, rúmur þriðjungur svara kom frá fulltrúum meðalstórra stofnana með 11-50 starfsmenn en færri þátttakendur minni stofnana tóku þátt. Þegar könnun var gerð 2013 reyndist fjöldi meðalstórra stofnana nokkuð jafn á landsbyggð (44%) og höfuðborgarsvæði (56%), aftur á móti var hærra hlutfall stærri stofnana staðsett á höfuðborgarsvæðinu (61,4%) og að sama skapi hlutfall minni stofnana hærra á landsbyggðinni (66,6%). Í könnuninni 2018 var vægi minni stofnana hnífjafnt milli höfuðborgar og landsbyggðar, en hlutfall meðalstórra (61,3%) stofnana sem staðsettar eru á höfuðborgarsvæðinu, sem hlutfall af meðalstórum stofnunum á landsvísu, hækkaði nokkuð milli kannana. Þá hafði hlutfall stórra stofnana á höfuðborgarsvæðinu (58%) lækkað örlítið frá fyrri könnun.

Þegar kom að tegund stofnunar var valkostum skipt í heilbrigðisstofnun, menntastofnun og „annað“. Ástæðan fyrir þessari skiptingu er hið háa hlutfall samneyslu sem rennur til heilbrigðis- og menntamála. Reyndist drjúgur meirihluti svarenda starfa hjá öðrum stofnunum en mennta- og heilbrigðisstofnunum, bæði þegar könnun var gerð 2013 og eins nú í haust, árið 2018. Mikill meirihluti svarenda starfar hjá ríkisstofnunum, færri hjá sveitarfélögum og fæstir hjá sjálfseignarstofnunum. Niðurstöður á könnun höfundar á bakgrunnsbreytum eru teknar saman í töflunni á næstu síðu.

	Fjöldi svarenda		Hlutfall svarenda	
	2013	2018	2013	2018
Starfsheiti				
<i>Ábyrgðarmaður innkaupa*</i>	159	65	68,9%	67%
<i>Annað</i>	72	32	31,1%	33%
Staðsetning stofnunar				
<i>Höfuðborgarsvæði</i>	129	52	55,7%	58,4%
<i>Landsbyggð</i>	102	37	44,3%	41,6%
Stærð stofnunar				
<i>1-10 starfsmenn</i>	33	8	14,5%	9%
<i>11-50 starfsmenn</i>	83	31	36%	34,8%
<i>51 eða fleiri starfsmenn</i>	114	50	49,5%	56,2%
Tegund starfsemi				
<i>Heilbrigðisstofnun</i>	36	17	15,8%	19,1%
<i>Menntastofnun</i>	40	15	17,1%	16,9%
<i>Annað</i>	155	57	67,1%	64%
Eðli stofnunar				
<i>Ríkisstofnun</i>	157	63	68%	70,8%
<i>Sveitarfélagsstofnun</i>	48	16	20,6%	18%
<i>Sjálfseignarstofnun</i>	26	10	11,4%	11,2%

Tafla 16: Samanburður á bakgrunnsbreytum

Þá var spurt um að hve miklu leyti svarendur sinntu innkaupum beint sjálfir. Kom í ljós að meirihluti svarenda, jafnt í könnuninni 2013 sem og 2018, sinnir innkaupum að öllu eða miklu leyti sjálfir og lítil minnihluti svarenda kemur ekkert að innkaupum stofnunar.



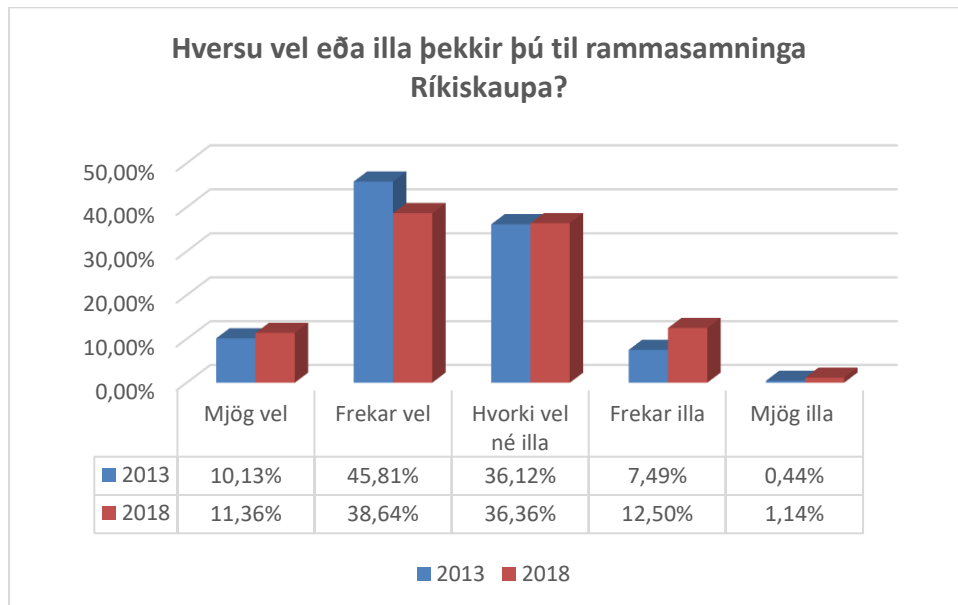
Mynd 5: Að hve miklu leyti sinna svarendur innkaupum stofnunar sjálfir

Bakgrunnsbreytur gefa því ekki tilefni til að vera skýring á mögulegum mun svára milli kannana.

5.2 Þekking á rammasamningum og viðhorf til frammistöðu Ríkiskaupa

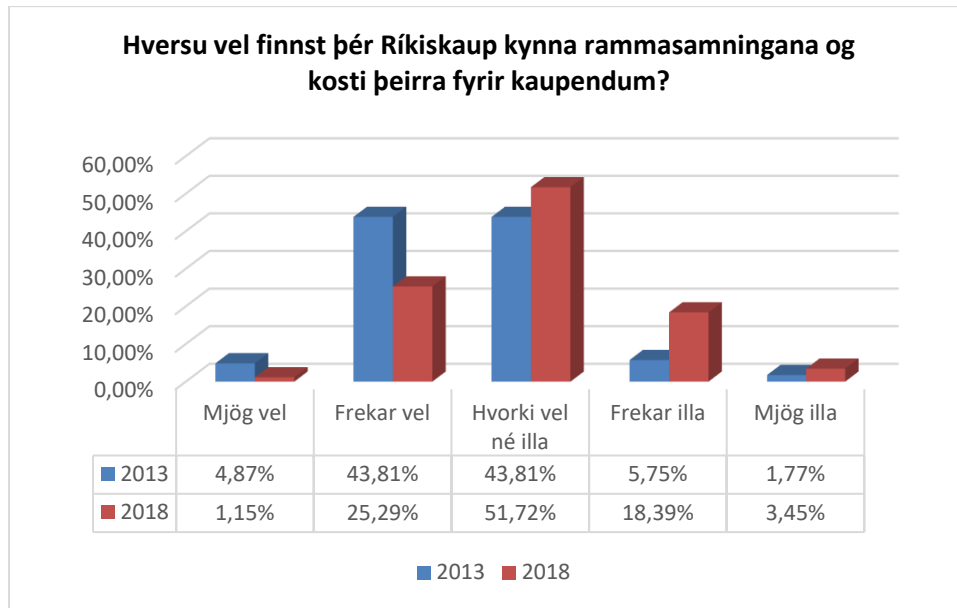
Að loknum bakgrunnsspurningum voru lagðar fyrir spurningar um þekkingu kaupenda á rammasamningum og viðhorf til frammistöðu Ríkiskaupa.

Er könnun var framkvæmd 2013 taldi meirihluti svarenda sig þekkja rammasamninga Ríkiskaupa mjög vel eða frekar vel (55,94%), stór hluti taldi sig hvorki þekkja samningana vel né illa (36,12%) en lítil hluti svarenda taldi sig þekkja rammasamninga mjög illa eða frekar illa (7,93%), sem er rétt rúmlega það hlutfall svarenda sem sagðist ekki sinna innkaupum að neinu leyti (7,39%). Þegar könnun var endurtekin fimm árum síðar hafði hlutfall þeirra sem telur sig þekkja rammasamninga mjög eða frekar vel lækkað niður í 45% svarenda, sem hlýtur að vera visst áhyggjuefni, eins og sjá má myndrænt hér að neðan:



Mynd 6: Þekking á rammasamningum

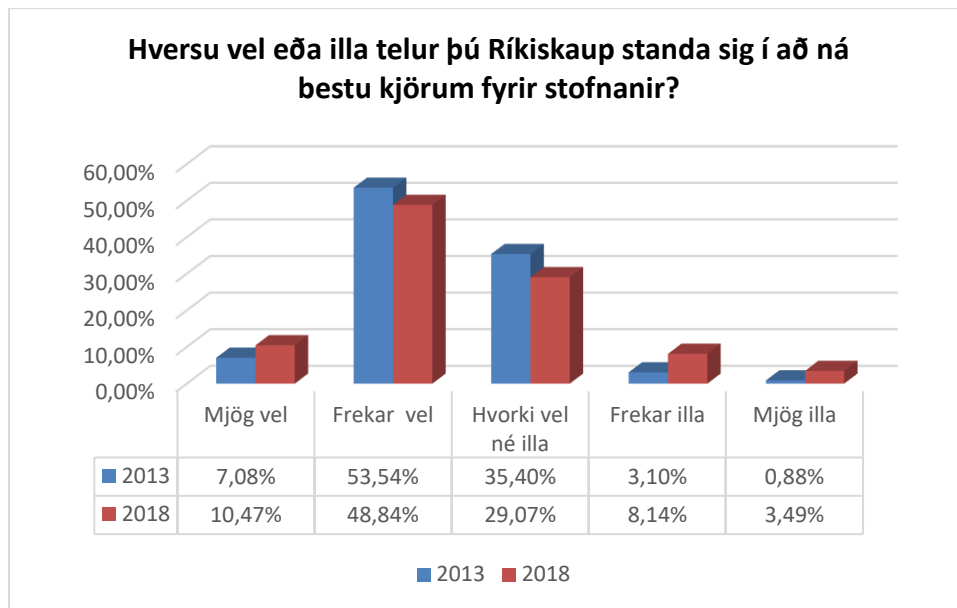
Þegar spurt var um frammistöðu Ríkiskaupa við að kynna rammasamninga árið 2013 kom í ljós að 7,52% svarenda taldi mjög illa eða frekar illa staðið að kynningu, en tæpur meirihluti svarenda (48,7%) taldi mjög eða frekar vel staðið að kynningu. Aðrir voru hlutlausir. Borin voru saman svör sem bárust af landsbyggð og höfuðborgarsvæði og voru áberandi meiri ánægja með kynningu hjá stofnunum á höfuðborgarsvæðinu, sem bendir til þess að kynningu á landsbyggðinni sé að einhverju leyti ábótavant af hálfu Ríkiskaupa.



Mynd 7: Frammistaða Ríkiskaupa við kynningu

Það hlýtur að vera áhyggjuefni fyrir Ríkiskaup að þegar könnun var endurtekin 2018 var hlutfall þeirra sem telur stofnunina kynna rammasamninga mjög eða frekar vel komið niður í rúm 26%, úr tæpum 49% fimm árum fyrr! Þessar niðurstöður kunna að skýra niðurstöður og svör við síðustu spurningu; þ.e. að þekking kaupenda á rammasamningum hefur dalað milli kannana. Höfundur spurði lykilverðmælandur hjá Ríkiskaupum sérstaklega út í kynningarmál og -stefnu og hvort breyting hafi orðið á liðnum árum. Kom í ljós að í kjölfar þeirra breytinga sem urðu á tekjum Ríkiskaupa og áður voru kynntar, þ.e. afnámi umsýsluþóknunar, hefur kynningu í auknum mæli verið beint að öðrum opinberum kaupendum. Þar sem bæði fjármagn og mannaflí stofnunarinnar er takmarkaður er tilfærsla í áherslum kynningarmála líkleg skýring á mun í niðurstöðum á milli kannana.

Þá var loks, í þeim hluta könnunar sem snéri að þekkingu kaupenda á rammasamningum og mati þeirra á frammistöðu Ríkiskaupa, spurt um hversu vel stofnunin stendur sig í að ná bestu kjörum fyrir kaupendum.



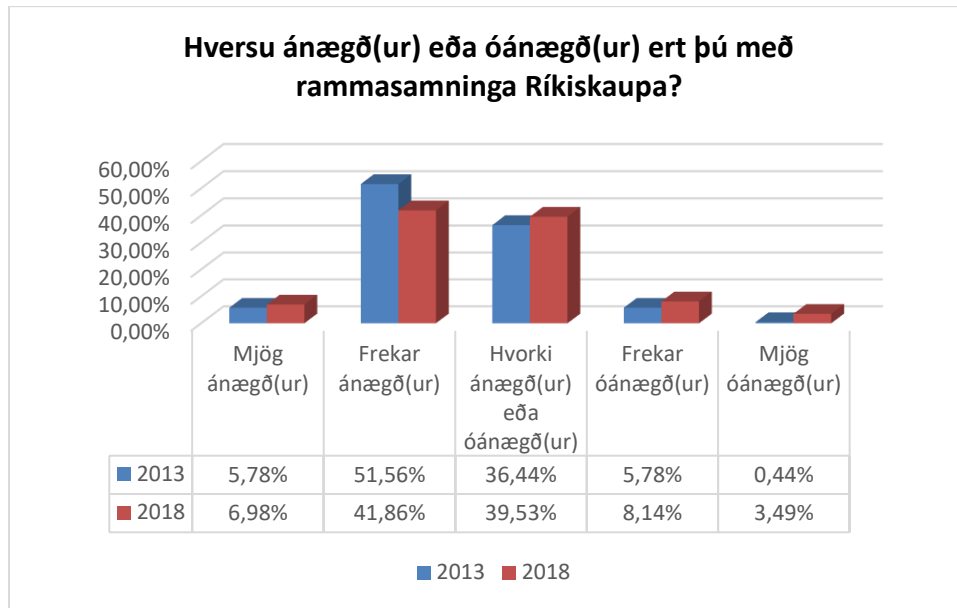
Mynd 8: Árangur við að ná bestu kjörum

Meirihluti svarenda (60,6%), í könnuninni 2013, taldi Ríkiskaup standa sig mjög eða frekar vel við að ná bestu kjörum fyrir stofnanir, en mjög lítill minnihluti (3,98%) taldi Ríkiskaup standa sig frekar eða mjög illa. Þeir svarendur sem töldu Ríkiskaup standa sig frekar eða mjög illa komu úr flokknum „annað“; þ.e. hvorki heilbrigðisþjónustu eða menntastofnun, og voru flestir staðsettir á höfuðborgarsvæði (88,9%). Niðurstöður könnunar 2018 voru með svipuðum hætti, þ.e. að drjúgur meirihluti (59,3%) taldi Ríkiskaup standa sig mjög eða frekar vel við að ná fram bestu kjörum fyrir stofnanir og er merkjanleg aukning í hópnum sem telur Ríkiskaup standa sig mjög vel. Að sama skapi fjölgar þeim sem telja Ríkiskaup standa sig frekar eða mjög illa í að ná bestu kjörum, meðan hlutfall hlutlausra minnkar, sem telja Ríkiskaup standa sig hvorki vel né illa.

Niðurstaða þessa hluta könnunar er sú að flestir svarenda töldu sig þekkja prýðilega til rammasamninga Ríkiskaupa, töldu þá vel kynnta og að Ríkiskaup stæðu sig vel í að ná bestu kjörum fyrir stofnanir.

5.3 Viðhorf til rammasamninga og einstaka þátta þeirra

Að lokinni könnun á almennri þekkingu á rammasamningum og viðhorfi svarenda til kynninga á þeim og getu Ríkiskaupa til að afla bestu kjara var spurt um einstaka þætti rammasamninga, svo sem vöruúrval, afsláttarkjör, fjölda og staðsetningu birgja og ánægju/óánægju almennt með rammasamninga.



Mynd 9: Ánægja með rammasamninga

Meirihluti svarenda (57,3%) lýsti sig mjög eða frekar ánægðan með rammasamninga Ríkiskaupa í könnuninni 2013 en lágt hlutfall (6,22%) lýsti sig frekar eða mjög óánægða, aðrir voru hlutlausir. Er könnun var endurtekin 2018 hafði hlutfall þeirra sem voru almenn mjög eða frekar ánægðir með rammasamninga lækkað (48,8%) og hlutfall frekar eða mjög óánægðra hækkað (11,6%), þótt hlutfall þeirra af heild væri enn lágt. Engu að síður gefur þetta vísbendingar um þróun á almennu viðhorfi kaupenda til rammasamninga sem vert er að hugað að viðbrögðum við.

Í töflunni á næstu síðu eru dregin saman svör þátttakenda beggja kannana um einstaka þætti rammasamninga, sem hafa áhrif á heildarviðhorf, þ.e. vöruúrval, fjölda birgja, afsláttarkjör og staðsetningu birgja:

Breytingar milli kannana eru tiltekna í síðasta dálki, þar sem prósentubreyting (prósentustig) eru tiltekin og mesta breyting við hverjum þætti feitletruð. Eins og sjá má hefur einkum orðið viðhorfsbreyting til hins verra hjá kaupendum hvað varðar vöruúrval og fjölda birgja. Rétt er í þessu samhengi að rifja upp tillögur starfshópsins sem fjármálaráðherra skipaði vorið 2014 um árangursríka samvinnu ríkis og einkamarkaðar og fjallað var um í kafla 3.2 að framan. Á meðal tillagna var einmitt að fækka vörutegundum í ákveðnum flokkum rammasamninga og fækka birgjum ef kostur væri (Fjármálaráðuneytið, 2015, glæra 22). Niðurstöður síðari könnunar, sem gerð var síðla hausts 2018, benda eindregið til að Ríkiskaup hafi farið að tillögum starfshóps ráðherra.

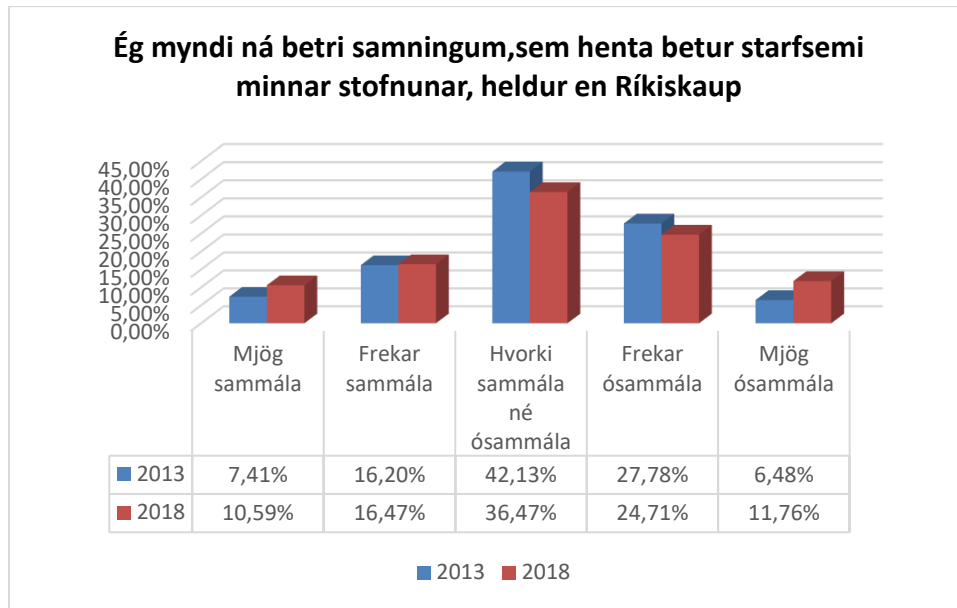
Viðhorf til vöruúrvals	2013	2018	Breyting
<i>Mjög gott</i>	4,9%	3,5%	-1,4%
<i>Frekar gott</i>	48,9%	30,6%	-18,3%
<i>Hvorki gott né slæmt</i>	36,9%	43,5%	6,6%
<i>Frekar slæmt</i>	2,7%	5,9%	3,2%
<i>Mjög slæmt</i>	0,4%	1,2%	0,7%
<i>Veit ekki</i>	6,2%	15,3%	9,1%
Viðhorf til fjölda birgja	2013	2018	Breyting
<i>Mjög ánægður</i>	4,1%	4,7%	0,6%
<i>Frekar ánægður</i>	37,3%	22,4%	-14,9%
<i>Hvorki ánægð(-ur) eða óánægð(-ur)</i>	37,7%	43,5%	5,8%
<i>Frekar óánægður</i>	9,1%	16,5%	7,4%
<i>Mjög óánægður</i>	0,5%	3,5%	3,1%
<i>Veit ekki</i>	11,4%	9,4%	-2,0%
Viðhorf til afsláttarkjara	2013	2018	Breyting
<i>Mjög góð</i>	3,1%	4,7%	1,6%
<i>Frekar góð</i>	42,6%	44,7%	2,1%
<i>Hvorki slæm né góð</i>	33,6%	28,2%	-5,4%
<i>Frekar slæm</i>	9,9%	12,9%	3,1%
<i>Mjög slæm</i>	1,3%	1,2%	-0,2%
<i>Veit ekki</i>	9,4%	8,2%	-1,2%
Viðhorf til staðsetningar birgja	2013	2018	Breyting
<i>Mjög góð</i>	5,5%	5,9%	0,4%
<i>Frekar góð</i>	27,5%	21,2%	-6,3%
<i>Hvorki slæm né góð</i>	45,4%	48,2%	2,8%
<i>Frekar slæm</i>	6,9%	7,1%	0,2%
<i>Mjög slæm</i>	3,2%	1,2%	-2,0%
<i>Veit ekki</i>	11,5%	16,5%	5,0%

Tafla 17: Viðhorf til vöruúrvals, afsláttarkjara, fjölda og staðsetningar birgja

5.4 Sjálfsmat, tryggð, og ástæður fyrir kaupum utan samninga.

Við lok könnunar var spurt út í mat kaupenda á eigin getu til að gera betri samninga við birgja en Ríkiskaup, um hvort kaupendur kysu að nýta rammksamninga Ríkiskaupa eða semja beint við birgja og að síðustu um ástæður þess síðastnefnda.

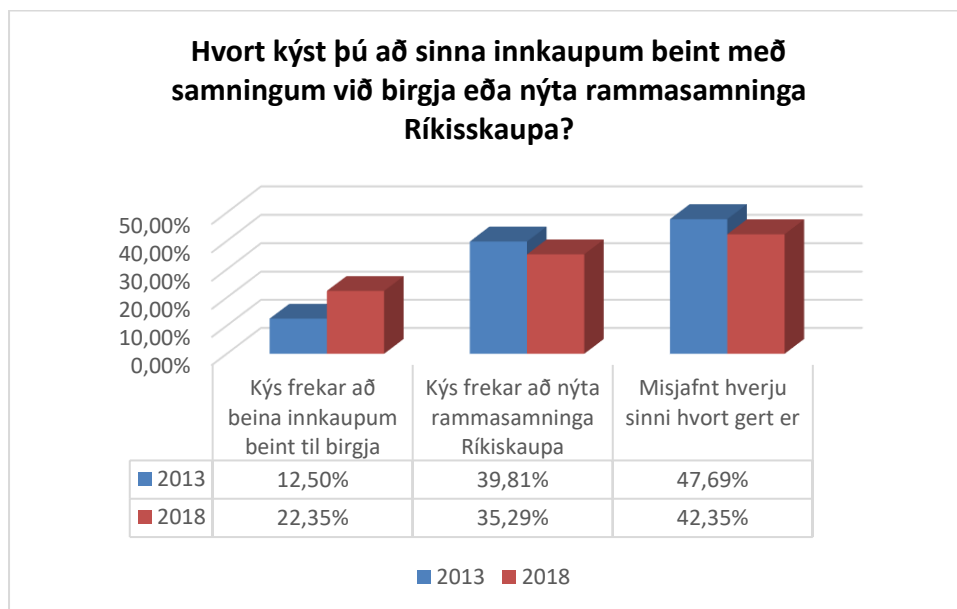
Í könnuninni 2013 sögðust tæp 24% svarenda ýmist mjög eða frekar sammála þeirri fullyrðingu að þau myndu ná betri samningum, sem hentuðu betur starfsemi stofnunar, en Ríkiskaup gera. Fimm árum síðar, er könnun var endurtekin, hafði þetta hlutfall hækkað í rúm 27%, eins og sjá má á súluritinu á næstu síðu.



Mynd 10: Sjálfsmat kaupenda

Það er því ekki óeðlilegt að fjöldi þeirra sem kys að beina viðskiptum beint til birgja, fram hjá rammasamningum, hafi einnig aukist; enda var það raunin.

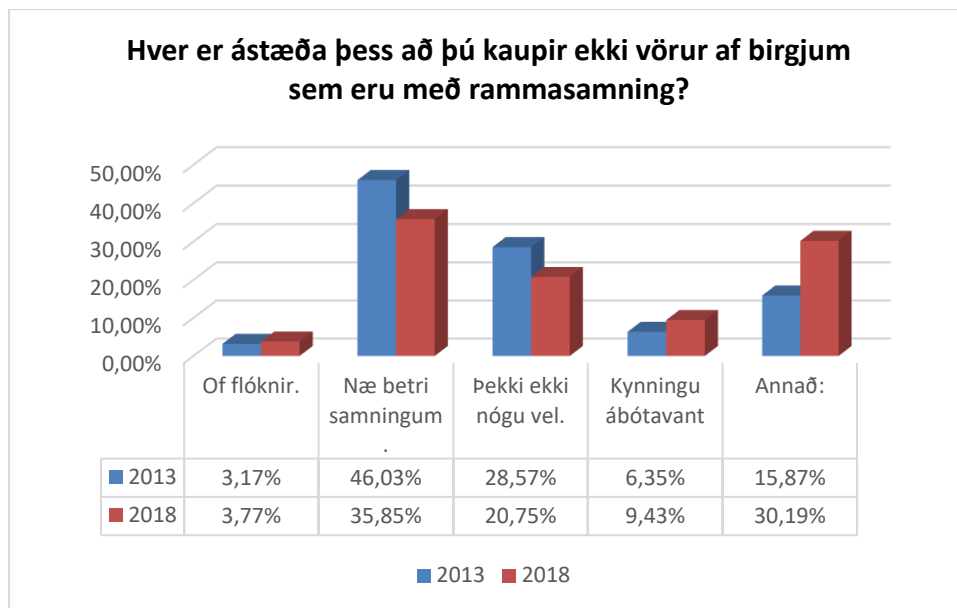
Árið 2013 var hlutfall svarenda sem kaus fremur að beina innkaupum beint til birgja, í stað þess að nýta sér rammasamninga Ríkiskaupa, 12,5% og fimm árum síðar, árið 2018, hafði þetta hlutfall næstum tvöfaldast; var komið í rúm 22%!



Mynd 11: Tryggð kaupenda; kaup fram hjá samningum

Þegar spurt var út í ástæður þess að kaupendur kjósa að beina innkaupum beint til birgja var algengasta svarið að kaupendur töldu sig ná betri samningum um vörur og þjónustu en Ríkiskaup með rammasamningum. Þó lækkaði hlutfall þeirra sem svöruðu

með þessum hætti milli kannana. Árið 2013 sögðust 46% þeirra sem kusu heldur að beina innkaupum beint til birgja ástæðuna vera að þeir næðu betri samningum. Fimm árum síða var hlutfall þeirra sem svöruðu með þessum hætti komið niður í tæp 36%, eða um tíu prósentustigum færri en í könnuninni 2013. Aftur á móti hafði hlutfall þeirra sem gaf „aðra skýringu“ hækkað talsvert milli kannana. Árið 2013 var hlutfallið tæp 16% og fimm árum síðar, árið 2018, var hlutfall þeirra sem svaraði með þessum hætti komið í rúm 30%, eins og sjá má hér að neðan:



Mynd 12: Ástæður fyrir kaupum utan samninga

Þeir sem gáfu svarið „annað“ var gefinn kostur á að skila opnu svari með frekari skýringum. Árið 2013 var algengasta skýringin „staðsetning“ stofnunar og kaup í heimabyggð. Einnig var algengt að gefin væri skýringin „vöruval“ og tryggð við birgja, eins og einn svarandi orðaði það „Stekki ekki endilega til og skipti um birgja ef birgir fellur út úr rammasamningi“. Ljóst er af sumum svörum að fjárhagur stofnana var þröngur árið 2013 og leituðu stjórnendur allra leiða að kaupa sem ódýrast inn ef marka má eitt svarið: „Við erum örstofnun með þröngan fjárhag og kaupum (í einstökum tilfellum) meira að segja í Góða Hirðinum, ef svo ber undir.“!

Svipað var upp á teningnum árið 2018 er algengasta skýringin tengdist staðsetningu og kaupum í heimabyggð. Athyglisvert er að fram kemur ákveðin hugarfars- eða áherslubreyting í einu svari sem ekki kom fram í könnun árið 2013, þ.e. „Leggjum áherslu á þjónustunánd, Veljum íslenskt og allir vinna, kolefnisspor.“ Verslun í heimabyggð er því

ekki eingöngu spurning um „staðarhyggju“ (e. local patriotism) heldur skýrt með umhyggju fyrir umhverfinu.

5.5 Samantekt á niðurstöðum kannana

Eins og fram kom að ofan, sem og í kafla 1.3 um aðferðafræði rannsóknar, er samanburðarhæfni þeirra tveggja kannana sem höfundur sendi út 2013 og 2018 ýmsum fyrirvörum háð. Einkum er það annars vegar vegna þess að fjöldi viðtakenda ekki hinn sami, þótt byggt sé á tengiliðalistum Ríkiskaupa, hins vegar hafa líklega orðið mannbreytingar hjá stofnunum á milli kannana sem skýrir að einhverju leyti ólíkar niðurstöður. Engu að síður má ætla að niðurstöður könnunar sem framkvæmd var 2013 og endurtekin 2018 gefi vísbendingu eða nálgun um stöðuna á tveimur ólíkum tímapunktum. Þá gáfu svör við bakgrunnsbreytum - svo sem starfsheiti svaranda, staðsetningu stofnana, tegund og eðli stofnana eða stærð - ekki tilefni til að vera skýring á ólíkum niðurstöðum 2013 og 2018.

Í báðum könnunum töldu flestir svarendur sig þekkja prýðilega til rammasamninga Ríkiskaupa og minnihluti svarenda taldi illa staðið að kynningu þeirra, þó hlutfall þeirra sem taldi samninga mjög eða frekar vel kynnta hafi lækkað marktækt milli kannana. Möguleg skýring á þessu kom fram í viðtali við forstjóra Ríkiskaupa sem sagði kynningu einkum hafa verið beint að öðrum opinberum kaupendum en A-stofnunum ríkisins, sem hafa verið „kjarnaviðskiptavinir“ Ríkiskaupa gegnum árin. Ástæðan er breyting á þóknakerfi Ríkiskaupa; þ.e. að A-stofnanir greiða ekki lengur umsýslugjald heldur bara aðrir opinberir kaupendur, þ.e. ríkisfyrirtæki, veitustofnanir og aðrir opinberir aðilar utan A-hluta ríkisbókhalds. Ríkiskaup hafa því þurft að „bera sig eftir björginni“ og vekja aukna athygli þessara aðila á kostum rammasamninga. Þá var niðurstaða beggja kannana að minnihluti svarenda taldi Ríkiskaup standa sig illa við að ná bestu kjörum í samningum.

Þegar kannað var viðhorf kaupenda almennt til rammasamninga, og einstaka þátta þeirra, var mikill minnihluti svarenda almennt óánægður með samningana. Sama gilti þegar eins þegar litið var til þátta eins og vöruúrvals, fjölda birgja, afsláttarkjara eða staðsetningar. Helsta breytingin var minni ánægja með vöruúrval og fjölda birgja, sem kann að skýrast af áherslubreytingum Ríkiskaupa í kjölfar tillagna í þá vegu frá starfshópi fjármálaráðherra um árangursríka samvinnu ríkis og einkamarkaðar, sbr. umfjöllun í kafla 3.2. að framan.

Að síðustu, þegar kannað var sjálfsmat þátttakenda og spurt hve sammála þeir væru fullyrðingunni að þeir næðu sjálfir betri samningum sem hentuðu betur starfsemi stofnunar þeirra en Ríkiskaup var lítils háttar aukning meðal þeirra sem voru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni. Engu að síður voru, í báðum könnunum, marktækt fleiri sem töldu Ríkiskaup geta sinnt þessu hlutverki betur en svarendur sjálfir.

6 Umræður og samantekt

Þessi lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnslu hefur haft opinber innkaup, nánar tiltekið rammasamninga ríkiskaupa, að rannsóknarefni. Gerð var grein fyrir kenningarlegum bakgrunni í kafla 3, varpað ljósi á viðfangsefni rannsóknar, þ.e. rammasamninga og stofnanaumhverfi í kafla 4, og að síðustu voru niðurstöður meginlegrar rannsóknar kynntar í köflum 4 og 5.

Rannsóknin var tvíþætt; annars vegar voru viðskipti hins opinberra aðila á vörum og þjónustu eftir rammasamningum könnuð og hins vegar var lögð fyrir spurningakönnun á tveimur ólíkum tímupunktum. Könnunum var ætlað var að varpa ljósi á hvers vegna opinberir aðilar beina innkaupum sínum beint til birgja, fram hjá rammasamningum Ríkiskaupa. Hér á eftir verða nokkrar markverðar niðurstöður rannsóknar settar í samhengi við kenningarlegan bakgrunn og reynt að varpa fræðilegu ljósi á niðurstöðurnar.

Umboðskeðjukenningin, í aðlagaðri mynd, er hagnýtt verkfæri til að varpa ljósi á samband opinberra kaupenda annars vegar og Ríkiskaupa hins vegar, þar sem hinir fyrrnefndu eru í hlutverki umbjóðenda og Ríkiskaup fulltrúinn sem leitast við að ná samningum við seljendur vöru og þjónustu sem uppfylla sem best markmið umbjóðendanna. Við útboð skilgreina Ríkiskaup, á grundvelli samtala við umbjóðendur sína og greininga á innkaupum hins opinbera, markmið og kröfur og segja má að í því ferli eigi sé stað samningsmótun. Ef marka má niðurstöður rafrænnar spurningakönnunar á sér stað sáralítið umboðstap, því í meirihluta tilfella svara var ánægja með afurðina, þ.e. rammasamninga.

Samanburður á veltutölum frá Ríkiskaupum við innkaup og veltutölur samkvæmt upplýsingum úr bókhaldskerfi ríkisins benda aftur má móti til þess að misbrestur sé á að opinberir kaupendur framfylgi vilja löggjafans.

Ef við gefum okkur að lagaramminn um opinber innkaup endurspegli vilja kjósenda, þ.e. ráðdeild í opinberum rekstri, ásamt gagnsæi í viðskiptum og jafnræði meðal þeirra aðila sem eiga viðskipti við hið opinbera, þá ber ráðherrum að fylgja því eftir við stofnanir sinna fagráðuneyta að vilja kjósenda sé framfylgt.

Eins og áður var rakið kemur fram í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber innkaup að líta ber svo á að opinberir aðilar hafi almennt skyldu til að kaupa inn eftir

rammasamningum. Á þessu er enn misbrestur, eins og fram kom í kafla 4.4 að framan, þó hlutfall viðskipta innan rammamanna hafi aukist verulega frá því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt sína fyrir tæpum tveimur áratugum. Í sumum tilfellum kann að vera réttmæt skýring á, en eins og fram hefur komið í skýrslu Ríkisendurskoðunar (Ríkisendurskoðun, 2010b) skortir á skýrar verklagsreglur fjármálaráðuneytis um frávik frá innkaupum frá rammamanna.

Ríkisendurskoðun gegnir lykilhlutverki í að takast á við umboðsvanda eftir á (ex post) með eftirlits- og skýrslukerfum (e. monitoring and reporting) og stofnanataumhaldi (e. institutional checks), eins og kallað er í fræðunum. Skýrslur Ríkisendurskoðunar vekja oft athygli fjölmiðla og þannig getur utanaðkomandi þrýstingur verið hvati til umbóta. Engu að síður skortir á heimildir til viðurlaga þegar forstöðumenn gerast, jafnvel ítrekað, „brotlegir“ við lög um opinber innkaup, eða að heimildir eins og áminningar eru ekki nýttar.

Fram kom í fræðilegri umfjöllun, í kafla 2 hér að framan, að umbreytingin frá hefðbundnu skriffræðisfyrirkomulagi í átt að nýskipun í ríkisrekstri fól meðal annars í sér aukið vægi útboða, með það að markmiði að auka hagkvæmni og skilvirkni opinbers rekstrar. Fræðimaðurinn Lester M. Salamon (2002) telur þó þessa breytingu ekki hafa orðið á augabragði með áherslu á nýskipan í ríkisrekstri, heldur hafi átt sér stað hægfara þróun undanfarna áratugi og kristallast í straumhvörfum sem nefna má „nýja nálgun“ opinberrar stjórnarsýslu þar sem stjórnþæki hins opinbera gegna æ meira hlutverki og í stað boðvalds og stjórnar sé meiri áhersla á samninga og sannfæringu. Í tilfalli Ríkiskaupa hefur stofnunin bersýnilega ekki boðvald eða beina stjórn yfir öðrum opinberum stofnunum og getur því ekki beitt aga og viðurlögum þegar opinberir aðilar kjósa að annast innkaup beint, fram hjá rammamanna. Þess í stað reynir á fagmennsku og hæfileika Ríkiskaupa til að ná ásættanlegum samningum fyrir hönd umþjóðenda, opinberra kaupenda, og beita rökum og sannfæringu við að fá opinbera aðila til að sýna samningum tryggð.

Með aðild Íslands að hinu Evrópska efnahagssvæði, EES, skuldbatt ríkið sig til að taka yfir mikinn hluta evrópuréttar á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær yfir, meðal annars opinber innkaup. Fræðimaðurinn Giandomenico Majone (1994) fjallaði um uppgang reglugerðaríkisins og benti á vöxt regluvæðingar innan Evrópu og í kjölfarið að

sjálfstæðum eftirlits- og reglusetningastofnunum hafi verið falið aukið hlutverk, stofnunum sem liggja jafnvel utan hinnar lýðræðislegu umboðskeðju. Þannig hefur Eftirlitsstofnun EFTA hlutverki að gegna gagnvart aðildarríkjum um framkvæmd samningsins og getur beint tilmælum til þeirra, eða jafnvel höfðað samningsbrotamál fyrir EFTA dómstólnum, vegna brota á ákvæðum EES-samningsins.

Bandaríski fræðimaðurinn Lester A. Salamon (2002) þróaði greiningaraðferð til að rýna áhrif og einkenni stjórnþækja hins opinbera. Steven J. Kelman (2002), prófessor við Harvard háskóla, mat stjórnþækið samninga út frá greiningaraðferð Salamons, eins og reifað var í kafla 2.3.1 að framan.

Þegar innkaup eftir rammasamningum eru rýnd, líkt og í kafla 4, og viðhorf kaupenda skoðuð, líkt og gert var með könnunum sem kynntar voru í kafla 5 að framan, má í stuttu máli segja að eitthvað vanti upp á að umboðsaðili, í þessu tilviki Ríkiskaup, hafi náð hagstæðustu niðurstöðu fyrir umbjóðendur. Þó vissulega hafi „tryggð“ við rammasamninga aukist, fer ekki nema rúmur helmingur innkaupa hins opinbera fram innan samninganna.

Ef greiningaraðferðum Salamons er beitt, og þessi niðurstaða skoðuð í ljósi þeirra hugtaka sem þar er beitt, til að greina einkenni stjórnþækisins (samninga) og áhrif má varpa fræðilegu ljósi á hugsanlegar skýringar þessarar niðurstöðu.

Markvirkni rammasamninga kann að vera ábótavant en á móti má spyrja hvort hægt sé að ná fullkominni markvirkni stjórnþækisins fyrir kaupendahóp sem er ekki einsleitur og eins má velta upp þeirri spurningu hvort ríkið sé alltaf að kaupa inn vörur á fullkomnum samkeppnismarkaði, sem er grundvöllur markvirkni samninga.

Skilvirkni rammasamninga virðist vera töluverð ef marka má niðurstöður kannana, þar sem minnihluti svarenda telur sig geta náð hagkvæmari samningum en Ríkiskaup og flestir telja afsláttakjör góð eða ásættanleg.

Þegar litið er á rammasamninga út frá þættinum *jöfnuður* má ætla að væntanlegir seljendur gangi til leiks á jafnræðisgrundvelli, þar sem útboðsferli er gagnsætt og eftir reglum innri markaðar EES. Aftur á móti mátti greina í svörum þátttakenda í könnunum leitni til að versla í heimabyggð, meðal annars vegna flutningskostnaðar við að kaupa vörur af höfuðborgarsvæðinu til nota á landsbyggð.

Stýranleiki stjórnækisins rammasamningar er að vissu leyti utan viðfangs þessa verkefnis, a.m.k. samningsstjórn og eftirfylgni gagnvart birgjum. Aftur á móti kom fram að Ríkiskaup eru í samskiptum við kaupendur sem eiga viðskipti utan rammasamninga og beina til þeirra tilmælum og beita sannfæringarkrafti til að viðskipti fari fram innan samninga.

Þegar kemur að fimmta og síðasta þættinum við mat á áhrifum stjórnækja, *réttmæti*, má ætla að rammasamningar skori hátt út frá þessum þætti. Til þeirra er stofnað á grundvelli samráðs við kaupendur og ferlið við gerð þeirra er opið, gagnsætt og með jafnræði að leiðarljósi.

Hin fjögur megin einkenni rammasamninga, samkvæmt greiningaraðferð Salamons, má meta á eftirfarandi hátt.

Þvingun samninganna er í meðallagi því ekki eru bein viðurlög við samningsbrotum af hálfu kaupenda, nema helst vanefndum á greiðslum. Ekki er beitt viðurlögum ef opinberir aðilar kaupa utan samninga, heldur beitt sannfæringu eða um það fjallað í skýrslum Ríkisendurskoðunar.

Bein íhlutun á ekki beint við í tilfalli rammasamninga, heldur e.t.v. frekar við útvistun verkefna hins opinbera á grundvelli samninga um einkarekstur – sem eru utan afmarkaðs rannsóknarsviðs þessa verkefnis.

Sjálfvirkni, metur hvort unnt sé að nýta þá stofnanainnviði sem eru til staðar, eða hvort búa þurfi til nýjar stofnanir/innviði til að ná því marki sem að er stefnt með viðkomandi stjórnækki. Sjálfvirkni rammasamninga er á þennan mælikvarða há, því Ríkiskaup sem miðlæg innkaupastofnun var til staðar er rammasamningar voru fyrst gerðir um kaup á vörum og þjónustu.

Sýnileiki er fjórða og síðasta víddin til að meta einkenni stjórnækja og við fyrstu sýn mætti ætla að sýnileiki rammasamninga væri mikill, enda upplýsingar um þá opinberlega aðgengilegir á heimasíðu Ríkiskaupa og nánari skilmálar aðgengilegir opinberum kaupendum. Aftur á móti er með sýnileika átt við „hve sýnilegt stjórnækkið er í bókum hins opinbera, einkum fjárlögum og ríkisreikningum“, eins og fram kom í kafla 2.3.1. að framan. Á þann mælikvarða er mat höfundar að sýnileiki rammasamninga sé lítill. Afar erfitt, og í raun ómögulegt, er að rekja nákvæmlega innkaup eftir rammasamningum í ríkisbókhaldi, því „ekki er sérstaklega haldið utan um innkaup ríkisaðila í gegnum

Ríkiskaup á sérhverjum lykli eða á einhvern annan máta.“ (Ríkisendurskoðun, 2000, bls. 18), eins og áður er getið. Verið er að vinna í þessu atriði og skili sú vinna árangri má ætla að sýnileiki aukist á grundvelli greiningaraðferða Salamons.

7 Niðurstöður

Megintilgangur þessa verkefnis var að kanna hvernig innkaup hins opinbera utan rammasamningakerfis Ríkiskaupa þróuðust um og eftir fjármálahrun og leita skýringa á framvindunni. Lögð var fram sú tilgáta að innkaup samkvæmt rammasamningakerfinu hafi aukist með niðurskurði í rekstri ríkisins, sem varð í kjölfar efnahagshrunsins 2008; með öðrum orðum að innkaup fram hjá rammasamningum hafi dregist saman. Þá var einnig lagt upp með að bera þetta tímabil saman við stöðuna árið 2016, þegar efnahagsbati þjóðarbúsins hafði verið drjúgur um nokkurra ára skeið.

Í stuttu máli má segja að þróun innkaupa utan rammasamningakerfis Ríkiskaupa hafi þróast með þeim hætti um og eftir fjármálahrun að færri hafi keypt utan samninga við lok rannsóknartímabils en við upphaf þess. Þessar niðurstöður styðja þó ekki eindregið tilgátuna sem lagt var upp með, eins og skýrt verður að neðan. Staða mála hafði svo batnað enn frekar árið 2016, sem gefur vísbendingu um að opinberir aðilar sýni rammasamningum aukna tryggð. Niðurstöður spurningakannana gáfu ekki afgerandi skýringar á því hvers vegna keypt er beint frá birgjum og fram hjá rammasamningum, því flestir svarenda telja Ríkiskaup standa sig vel við að ná bestu kjörum og eru almennt sáttir við rammasamninga, þó vaxandi óánægju hafi gætt með kynningu samninga, fjölda birgja og vöruúrval innan rammasamninga.

Til þess að kynna niðurstöður nánar er rétt að rifja upp undirspurningar, sem varpað var fram í kjölfar megin rannsóknarspurningar, en þær voru:

1. *Hvert er umfang innkaupa utan rammasamningakerfis Ríkiskaupa?*
2. *Hvernig var þróun innkaupa utan rammasamningakerfisins tímabilinu 2006-2010 og hvernig var staðan árið 2016 til samanburðar?*
3. *Hvers vegna hafa opinberir kaupendur beint innkaupum sínum fram hjá rammasamningakerfinu?*

Heildarumfang viðskipta utan rammasamningakerfis Ríkiskaupa á tímabilinu 2006-2010 var umtalsvert, eða yfir helmingur allra viðskipta, miðað við þær forsendur sem lagt var upp með í rannsókninni. Þó var það að meðaltali rúmlega helmingi hærra en þegar Ríkisendurskoðun gerði úttekt á rammasamningakerfinu árið 2000. Í úttekt Ríkisendurskoðunar var áætlað hlutfall viðskipta innan rammasamninga á bilinu 18-20%, samanborið við 42% að meðaltali árin 2006-2010, miðað við niðurstöður höfundar. Árið

2016 hafði hlutfall innkaupa eftir rammasamningum, borið saman við innkaup skv. ríkisbókhaldi, hækkað enn og nam þá 57%; eða vel rúmlega helmingi heildarinnkaupa á viðkomandi vörum og þjónustu.

Svarið við annarri undirspurningu að ofan styður ekki eindregið við tilgátuna sem höfundur lagði fram í upphafi, þ.e. að innkaup fram hjá rammasamningum hafi dregist saman í kjölfar efnahagshruns. Þannig dró úr innkaupum eftir rammasamningum milli ára 2008 og 2009. Aftur á móti jukust innkaup eftir rammasamningum talsvert árið 2010 og náðu þá hæsta gildi og var hlutdeil rammasamninga 4% hærri en grunnárið 2006. Sú þróun virðist hafa haldið áfram því árið 2016 fór yfir helmingur viðskipta á vörum og þjónustu sem rammasamningar eru til um eftir samningum, eins og að ofan er getið.

Leitað var skýringa á því hvers vegna opinberir kaupendur beina innkaupum fram hjá rammasamningakerfinu með því að leggja spurningakannanir fyrir þýði opinberra kaupenda, annars vegar árið 2013 og hins vegar árið 2018. Kannanir voru ekki að fullu samanburðarhæfar en gefa engu að síður sterka vísbendingu um þróun mála og stöðuna á tveimur ólíkum tímamótum. Helstu niðurstöður voru að minnihluti svarenda í báðum könnunum var almennt óánægður með rammasamninga Ríkiskaupa eða taldi sig geta samið betur beint við birgja.

Helsta breytingin milli kannana var annars vegar á viðhorfi opinberra kaupenda til fjölda birgja og vöruúrvals og hins vegar hvernig Ríkiskaup standa að kynningum rammasamninga. Þó minnihluti sé enn mjög eða frekar óánægður með fjölda birgja og vöruúrval hefur fækkað þeim sem er mjög eða frekar ánægður með þessa þætti. Endurspeglar þessi þróun breyttar áherslur Ríkiskaupa með fækkun birgja í kjölfar tillagna starfshóps sem fjármálaráðherra skipaði 2014 til móta stefnu um árangursríka samvinnu ríkis og einkaaðila með áherslu á innkaupamál. Þá lækkaði hlutfall þeirra sem telur stofnunina kynna rammasamninga mjög eða frekar vel milli kannana úr tæpum 49% í rúm 26% fimm árum síðar. Breyttar áherslur í kynningarmálum og meiri áhersla á kynningu rammasamninga gagnvart öðrum stofnunum en A-stofnunum skýra þessa niðurstöðu.

8 Lokaorð

Þótt hugmyndir gagnstæðra stjórn málafla séu ólíkar um hlutverk ríkisins má ætla að flestir séu sammála um að ráðdeild í ríkisrekstri skipti sköpum. Vægi innkaupa á vörum og þjónustu er mikið og áætla OECD að rúmum þriðjungi útgjalda hins opinbera á Íslandi sé varið til opinberra innkaupa.

Í þessari lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu hefur höfundur haft afmarkaðan hluta innkaupa hins opinbera til rannsóknar, þ.e. innkaup á vörum og þjónustu eftir svokölluðum rammasamningum sem Ríkiskaup gera í kjölfar útboða eftir sam-evrópskum innkaupareglum sem leiddar hafa verið í landsrétt á grundvelli aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Utan afmörkunar verkefnis voru því heildarinnkaup hins opinbera fram hjá formlegu innkaupaferli, svo sem verkframkvæmdir, samningar um einkaframkvæmd eða þjónustusamningar.

Ótal spurningar vöknúðu á meðan ritgerðarsmiðum stóð og fengust svör við sumum þeirra eftir samtöl við lykilstarfsmenn Ríkiskaupa, samhliða því að aðrar kviknuðu. Velta má til að mynda upp þeirri spurningu hvort afnám umsýsluþóknunar sem Ríkiskaup fengu af viðskiptum við birgja innan rammasamninga hafi verið farsælt skref. Eins má velta fyrir sér hvort „kjarnaviðskiptavinir“ rammasamninga Ríkiskaupa, þ.e. A-stofnanir, hafi verið afskiptir í kynningu rammasamninga eftir að nýju fyrirkomulagi var komið á fót því Ríkiskaup hafa þurft að verja miklum tíma í að kynna breytingarnar fyrir öðrum opinberum kaupendum. Þá má hugleiða hvort það að beita fleiri stjórn tækjum samhliða skili betri árangri. Þessar vangaveltur eru utan afmörkunar þessa verkefnis en geta mögulega verið meistaraneimum innblástur til frekari rannsókna á innkaupum hins opinbera.

Heimildaskrá

Andeweg, Rudy B (2000). „Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers”, *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 3 (May 2000), bls. 337-395

Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (2017). *Government at a Glance 2017*. París: OECD Publishing. Sótt 23. október 2018 af https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en

Eftirlitsstofnun EFTA (e.d.). About ESA. Sótt 28. desember 2018 af <http://www.eftasurv.int/about-the-authority/the-authority-at-a-glance-/eftirlitsstofnun-efta/>

Fjármálaráðuneytið (1996). *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Sótt 12. mars 2013 af http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Stefna_um_nyskipan_i_rikisrekstri_1996.pdf

Fjármálaráðuneytið (2002). *Innkaupastefna ríkisins, haust 2002*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið. Sótt 15. janúar 2013 af http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Innkaupastefna_rikisins.pdf

Fjármálaráðuneytið (2015): *Ríkið – upplýstur kaupandi. Tillaga að nýjum áherslum í opinberum innkaupum*. Óútgefin áfangaskýrsla [glærur] starfshóps um árangursríkt samstarf ríkis og einkamarkaðar. Sótt 20. desember 2018 af <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2015/2015-03-19-Nyjar-aherslur-i-innkaupum.pdf>

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2011). *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on public procurement, Brussels, 20.12.2011, COM(2011) 896 final*. Sótt 15. janúar 2013 af <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>

Fréttablaðið (2003, 18. desember). *Yfirstjórn RÚV heldur fólki á verktakalaunum*. Fréttablaðið, bls. 4.

Hagstofa Íslands (e.d.). Fjármál hins opinbera; talnaefni. Sótt af <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/fjarmal-hins-opinbera/hid-opinbera/>

Jörundur Kristjánsson (2006). *Lýðræði og alþjóðastofnanir: um meintan lýðræðishalla ESB* (ritgerð í námskeiðinu Hlutverk og stefnumótun alþjóðastofnana). Háskóli Íslands, Reykjavík.

Kelman, Steven J. (2002). “Contracting”, í Salamon, Lester A. (ritstj.), *The Tools of Government, a Guide to the New Governance* (bls. 282-319). New York: Oxford University Press.

Lög um opinber innkaup nr. 120/2016

Lög um Lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016

Majone, Giandomenico (1994). „The Rise of the Regulatory State in Europe”, *West European Politics*, Vol. 17, No. 3 (July 1994), bls. 77-101

Mises, Ludwig von (1944). *Bureaucracy*; rafræn útgáfa sótt 20. sept. 2018 af https://mises-media.s3.amazonaws.com/Bureaucracy_3.pdf?file=1&type=document

Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Fives; Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.

Niskanen, Willam A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot, Eng.: Elgar

Ómar H. Kristmundsson (2003). *Reinventing government in Iceland: a case study of public management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.

Ríkisendurskoðun (2000). *Rammasamningar Ríkiskaupa. Mat á árangri við innkaup ríkisstofnana*. Sótt 10. september 2018 af <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/rammarikiskaupa.pdf>

Ríkisendurskoðun (2010a, 10. febrúar). *Hægt að auka hagkvæmni innkaupa hjá ríkinu*. Sótt 20. ágúst 2018 af <https://rikisendurskodun.is/haegt-ad-auka-hagkvaemni-innkaupa-hja-rikinu/>

Ríkisendurskoðun (2010b). *Opinber innkaup. Áfangaskýrsla 1, Innkaupastefna ráðuneyta*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun. Sótt 20. ágúst 2018 af https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Innkaup_stefna_raduneyta.pdf

Ríkisendurskoðun (2010c). *Opinber innkaup. Áfangaskýrsla 2, Verktakagreiðslur við Háskóla Íslands*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun. Sótt 20. ágúst 2018 af https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Verktakagreidsluri_HI_lokaskyrsla.pdf

Ríkisendurskoðun (2010d). *Opinber innkaup. Áfangaskýrsla 3, Viðskipti ríkisstofnana við 800 birgja*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun. Sótt 20. ágúst 2018 af https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Innkaup_-_lokask.pdf

Ríkisendurskoðun (2011, 7. október). *Erfitt að meta árangur rammasamninga um innkaup*. Sótt 20. ágúst 2018 af <https://rikisendurskodun.is/erfitt-ad-meta-arangur-rammasamninga-um-innkaup/>

Ríkisendurskoðun (2013). *Ágrip af sögu Ríkisendurskoðunar*. Sótt 20. ágúst 2018 af <https://rikisendurskodun.is/um-okkur/agrip-af-sogu-rikisendurskodunar/>

Ríkiskaup (2008). *Handbók um opinber innkaup*. Reykjavík: Ríkiskaup.

Salamon, Lester S. (ritstjóri). (2002). *The Tools of Government, a Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Schumpeter, Joseph A. (2000). "Capitalism, Socialism and Democracy", í Blaug, Ricardo og Schwarzmantel, John (ritstj.), *Democracy – a reader* (bls. 92-100). New York: Colombia University Press.

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2018). *Opinber stjórnsýsla (OSS111F): Nokkrar glærur úr kafla 7 í bók Knill og Tosun*. [Power Point glærur, dags. 31. október 2018].

Strøm, Kaare (2000). „Delegation and accountability in parliamentary democracies”, *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 3 (May 2000), bls 261-289.

Weber, Max (1978). *Economy and society : an outline of interpretive sociology* [ritstj.: Guenther Roth og Claus Wittich]. Berkeley: University of California Press

Williamson, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press

Williamson, Oliver E. (1998). "The Institutions of Governance", *American Economic Review*, Vol. 88, Issue 2 (May 1998), bls. 75-79

Þingskjal nr. 1093/2015-2016. Frumvarp til laga um opinber innkaup.

Þingskjal nr. 716/2017-2018. Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Viðauki 1: Spurningalisti

Eftirfarandi spurningar voru lagðar fyrir opinbera kaupendur í könnun 2013, sem endurtekin var 2018:

SPURNING 1:

Starfsheiti?

- Ábyrgðarmaður innkaupa/forstöðumaður/rekstarstjóri/fjármálastjóri
- Annað

SPURNING 2:

Að hve miklu eða litlu leyti sinnir þú innkaupum stofnunar?

- Öllu leyti
- Miklu leyti
- Litlu leyti
- Engu leyti [ef þessi valkostur var valinn var þakkað fyrir þátttöku og könnun lokið]

SPURNING 3:

Staðsetning stofnunar:

- Höfuðborgarsvæði
- Landsbyggð

SPURNING 4:

Stærð stofnunar:

- 1-10 starfsmenn
- 11-50 starfsmenn
- 51 starfsmaður eða fleiri

SPURNING 5:

Tegund starfsemi stofnunar:

- Heilbrigðisþjónusta
- Menntastofnun
- Annað

SPURNING 6:

Eðli stofnunar:

- Ríkisstofnun
- Stofnun í eigu sveitarfélags
- Sjálfseignarstofnun

SPURNING 7:

Hversu vel eða illa þekkir þú til rammamninga Ríkiskaupa?

- Mjög vel
- Frekar vel
- Hvorki vel né illa
- Frekar illa
- Mjög illa [ef þessi kostur var valinn fóru þátttakendur beint í spurningu15]

SPURNING 8:

Hversu vel eða illa telur þú Ríkiskaup standa sig í að ná bestu kjörum fyrir stofnanir?

- Mjög vel
- Frekar vel
- Hvorki vel né illa
- Frekar illa
- Mjög illa

SPURNING 9:

Hversu ánægð(-ur) eða óánægð(-ur) ert þú með rammamninga Ríkiskaupa?

- Mjög ánægð(-ur)
- Frekar ánægð(-ur)
- Hvorki ánægð(-ur) eða óánægð(-ur)
- Frekar óánægð(-ur)
- Mjög óánægð(-ur)

SPURNING 10:

Hversu gott eða slæmt finnst þér vöruúrvalið innan rammamningakerfis Ríkiskaupa?

- Mjög gott
 - Frekar gott
 - Hvorki gott né slæmt
 - Frekar slæmt
 - Mjög slæmt
- Veit ekki

SPURNING 11:

Hversu góð eða slæm eru afsláttarkjör við birgja (söluaðila), innan rammamningakerfis Ríkiskaupa, að þínu mati?

- Mjög góð
- Frekar góð
- Hvorki slæm né góð
- Frekar slæm
- Mjög slæm
- Veit ekki

SPURNING12:

Hversu ánægð(-ur) eða óánægð(-ur) ertu með fjölda birgja (söluaðila) innan rammamningaflokka?

- Mjög ánægð (-ur)
- Frekar ánægð (-ur)
- Hvorki ánægð(-ur) eða óánægð(-ur)
- Frekar óánægð (-ur)
- Mjög óánægð (-ur)
- Veit ekki

SPURNING 13:

Hversu góð eða slæm finnst þér staðsetning birgja (söluaðila) sem eiga aðild að rammasamningum?

- Mjög góð
- Frekar góð
- Hvorki góð né slæm
- Frekar slæm
- Mjög slæm
- Veit ekki

SPURNING 14:

Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu: „Ég myndi ná betri samningum, sem henta betur starfsemi minnar stofnunar, heldur en Ríkiskaup“?

- Mjög sammála
- Frekar sammála
- Hvorki sammála né ósammála
- Frekar ósammála
- Mjög ósammála

SPURNING 15:

Hvort kýst þú að sinna innkaupum beint með samningum við birgja eða nýta rammasamninga Ríkisskaupa?

- Kýs frekar að beina innkaupum beint til birgja
- Kýs frekar að nýta rammasamninga Ríkisskaupa [þakkað fyrir þátttöku og könnun lokið]
- Misjafnt hverju sinni hvort gert er

SPURNING 16:

Hver er ástæða þess að þú kaupir ekki vörur af birgjum sem eru með rammasamning? (Veldu það svar sem á helst við í þínu tilfalli)

- Rammasamningar eru of flóknir.
- Ég næ betri samningum.
- Ég þekki þá ekki nógu vel.
- Kynningu á rammasamningum er ábótavant
- Annað:

Viðauki 2: „Pörun“ rammamninga við bókhaldslykla

Eins og fram kom í inngangi ritgerðar stóð höfundur frammi fyrir sömu áskorun og Ríkisendurskoðun á sínum tíma, að velja bókhaldslykla sem næðu yfir vöruúrval einstaka rammamninga úr ríkisbókhaldi. Hér að neðan er yfirlit yfir bókhaldslykla sem valdir voru fyrir hvern flokk rammamninga:

Skrifstofutæki, lyklar sem valdir voru:

58130 Skrifstofuvélar

58132 Skrifstofuvélar án vsk

Pappírsvörur, ritföng og prentun, lyklar sem valdir voru:

52110 Ritföng, pappír, bréfabindi

52112 Ritföng, pappír, bréfabindi án vsk

52120 Ljósritunar-, prent- og fjölrítunarvörur

52122 Ljósritunar-, prent- og fjölrítunarvörur án vsk

52140 Snældur, diskettur, segulmiðlar o.þ.h. vörur

52142 Snældur, diskettur, segulmiðlar o.þ.h. vörur án vsk

52190 Annað ótilgreint vegna skrifstofu

52192 Annað ótilgreint vegna skrifstofu án vsk

52500 Skrifstofuáhöld

52502 Skrifstofuáhöld án vsk

54900 Prentun, fjölrítun, bókbönd, ljósritun

54902 Prentun, fjölrítun, bókbönd, ljósritun án vsk

56300 Bækur ritföng, filmur o.fl.

56301 Bækur, tímarit og blöð með 14% VSK

56302 Bækur ritföng, filmur o.fl. án vsk

Tölvur og fjarskipti, lyklar sem valdir voru:

52580 Auka- og varahlutir fyrir tölvur

52582 Auka- og varahlutir fyrir tölvur án vsk

55060 Rekstrarleiga - tölvubúnaður

55062 Rekstrarleig - tölvubúnaður án vsk

55130 Símagjöld og afnotagjöld af línunum

55132 Símagjöld og afnotagjöld af línunum án vsk

55160 Hýsing

55170 Hugbúnaður

55172 Hugbúnaður án vsk

55260 Tölvuleiga, skammtímaleiga

55262 Tölvuleiga, skammtímaleiga án vsk

58140 Tölvubúnaður

58142 Tölvubúnaður án vsk

Húsgögn og innanstokksmunir, lykklar sem valdir voru:

58120 Húsgögn

58122 Húsgögn án vsk

Bílar, eldsneyti og orka, lykklar sem valdir voru:

52720 Bensín

52722 Bensín án vsk

52730 Brennsluolía með 24,5% VSK

52732 Brennsluolía

52750 Smurolía

52752 Smurolía án vsk

54302 Leigubifreiðar

54310 Bílaleigubifreiðar

54312 Bílaleigubifreiðar án vsk

55330 Sendibifreiðar

55332 Sendibifreiðar án vsk

Flutningar, lykklar sem valdir voru:

54920 Vöru- og hraðflutningar með VSK

54922 Vöru- og hraðflutningar

Matvörur, lykklar sem valdir voru

52820 Matvörur með 24, 5% VSK

52821 Matvörur með 14% VSK

52822 Matvörur (hráefni)

52830 Drykkjarvörur með 24, 5% VSK

52831 Drykkjarvörur 14% vsk

52832 Drykkjarvörur

52890 Önnur matvæli með 24, 5% VSK

52891 Önnur matvæli með 14% VSK

52892 Önnur matvæli

56350 Matvæli

56351 Matvæli með 14% VSK

56352 Matvæli án vsk

Hreinlætisvörur, lykklar sem valdir voru:

52930 Hreinlætisvörur, ræstingarvörur

52932 Hreinlætisvörur, ræstingarvörur án vsk

58150 Eldhús- og ræstingartæki

58152 Eldhús- og ræstingartæki án vsk

Rafmagnsvörur og tæki, lykklar sem valdir voru:

- 58160 Sjónvarps- og önnur fjölmiðlunartæki
- 58162 Sjónvarps- og önnur fjölmiðlunartæki án vsk

Byggingavörur og málning, lykklar sem valdir voru:

- 52240 Málningarvörur
- 52242 Málningarvörur án vsk
- 52260 Raflagnaefni, ljósabúnaður
- 52262 Raflagnaefni, ljósabúnaður án vsk
- 52390 Aðrar byggingavörur
- 52392 Aðrar byggingavörur án vsk
- 52520 Verkfæri og áhöld
- 52522 Verkfæri og áhöld án vsk
- 52540 Eldhúsáhöld
- 52542 Eldhúsáhöld án vsk
- 56310 Byggingavörur
- 56312 Byggingavörur án vsk
- 56320 Tæki, búnaður, áhöld
- 56322 Tæki, búnaður, áhöld án vsk

Sjúkrahúsvörur, lykklar sem valdir voru:

- 53400 Röntgenfilmur, framköllunarefni
- 53402 Röntgenfilmur, framköllunarefni án vsk
- 53410 Glös, sprautur o.fl. þ.h.
- 53412 Glös, sprautur o.fl. þ.h. án vsk
- 53450 Spíritus
- 53452 Spíritus án vsk
- 53490 Aðrar vörur til rannsókna
- 53492 Aðrar vörur til rannsókna án vsk
- 53610 Lækningavörur, ósundurgreindar
- 53612 Lækningavörur, ósundurgreindar án vsk
- 53620 Einnota vörur og áhöld
- 53622 Einnota vörur og áhöld án vsk
- 53630 Hjúkrunarvörur, ósundurgreindar
- 53632 Hjúkrunarvörur, ósundurgreindar án vsk
- 53690 Aðrar einnota lækningavörur
- 53692 Aðrar einnota lækningavörur án vsk
- 53710 Lækningatæki og áhöld
- 53712 Lækningatæki og áhöld án vsk
- 53720 Skurðaðgerðaráhöld
- 53722 Skurðaðgerðaráhöld án vsk
- 53730 Rannsóknartæki og áhöld

Sjúkrahúsvörur, lykjar sem valdir voru (frh.):

- 53732 Rannsóknartæki og áhöld án vsk
- 53740 Hjúkrunartæki og áhöld
- 53742 Hjúkrunartæki og áhöld án vsk
- 53750 Þjálfunartæki og áhöld
- 53752 Þjálfunartæki og áhöld án vsk
- 53760 Hjálpartæki
- 53762 Hjálpartæki án vsk
- 53780 Margnota ýmsar spítalavörur
- 53782 Margnota ýmsar spítalavörur án vsk
- 53790 Önnur sjúkrahústæki og áhöld
- 53792 Önnur sjúkrahústæki og áhöld án vsk
- 56440 Rannsóknarvörur

Fatnaður og öryggisbúnaður, lykjar sem valdir voru:

- 52530 Öryggisbúnaður
- 52532 Öryggisbúnaður án vsk
- 52900 Vinnufatnaður og fatapeningar
- 52902 Vinnufatnaður og fatapeningar án VSK

Umhverfis- og umferðarmál

- 55620 Sorphreinsun
- 55622 Sorphreinsun án vsk
- 55640 Gámaþjónusta
- 55642 Gámaþjónusta án vsk