

# Innkaupastefna ríkisins

Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi





# Innkaupastefna ríkisins

*Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi*

Samþykkt af ríkisstjórn Íslands

16. nóvember 2007

Innkaupastefna ríkisins, vetur 2008 - 2  
ISBN:978-9979-820-58-1  
Fjármálaráðuneytið rit 2008 - 2  
Prentsmiðja: Gutenberg  
Umbrot: Fjármálaráðuneytið  
Ljósmynd á forsíðu: Dyrhólaey. Thorsten Henn / Nordicphotos

Nánari upplýsingar um útgáfur fjármálaráðuneytisins  
er að finna á vefsíðunni <http://www.fjarmalaraduneyti.is>

## Formáli

Innkaupastefna ríkisins sem ríkisstjórn Íslands hefur nú samþykkt, er endurgerð samnefndrar stefnu frá árinu 2002. Stefnan byggir á sama grunni og forsendum og hin fyrri og nær til ráðuneyta, ríkisstofnana og ríkisaðila auk þess að taka mið af *stefnu um árangursríkan ríkisrekstur*. Stefnan hefur það að markmiði að tryggja traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum og að innkaup ríkisins séu í senn hagkvæm, opin, ábyrg og sanngjörn. Stefnan markar jafnframt nýjar áherslur og markmið í innkaupum ríkisins á árunum 2008-2011.

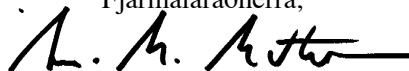
Árangur fyrri stefnumörkunar hefur verið metinn Árangur innkaupastefnu ríkisins 2003-2006. [www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/arangur\\_innkaupastefnu.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/arangur_innkaupastefnu.pdf). Er það mat fjármálaráðuneytisins að í heild hafi um 80% af markmiðunum náðst sem sett voru. Það svarar til um 2.000 mkr. ávinnings af þeim 2.500 mkr. sem að var stefnt. Telja verður að þessi árangur sé vel viðunandi einkum þegar haft er í huga að einungis er liðinn fyrsti gildistími stefnu af þessu tagi. Innkaupastefnan setur ráðuneytum, ríkisstofnunum og ríkisaðilum ný fjárhagsleg markmið, eða 3.500 mkr. á því árabili sem stefnan nær yfir.

Fjármálaráðuneytið, sem ber ábyrgð á mótun stefnu og regluverks á sviði innkaupa hins opinbera og Ríkiskaup, sem koma að framkvæmd þeirra að stórum hluta, eru hins vegar sammála um að stefnan hafi leitt til enn meiri festu í framkvæmd innkaupa en áður ríkti og orðið þeim, sem koma að rekstri ráðuneyta, ríkisstofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins, hvatning til að taka innkaup fastari tókum en áður. Mikilvægi faglegra og agaðra innkaupa er einnig augljóst þegar haft er í huga að opinber innkaup svara til allt að fjórðungs af útgjöldum ríkisins. Af því má ljóst vera að ríkið getur haft umtalsverð áhrif á markað vöru og þjónustu og samkeppni á allflestum sviðum atvinnulífsins.

Mótaðar hafa verið sérstakar stefnur um þrjá áhersluþætti innkaupastefnu þessarar. Þeir varða *útvistun verkefna og rekstrarþátta* hjá ríkinu, en þá stefnu samþykkti ríkisstjórnin í júní 2006. Einnig hefur ríkisstjórnin samþykkt stefnu um *rafræn innkaup og vistvæn innkaup ríkisins*. Með þessum áherslum er ráðgert að innkaup ríkisins verði enn faglegr og markvissari en áður. Mun gildistími stefnanna þriggja verða hinn sami og innkaupastefnu þessarar, eða til fjögurra ára.

Reykjavík, 22. janúar 2008.

Fjármálaráðherra,



Árni M. Mathiesen

1 Árangur innkaupastefnu ríkisins 2003-2006.  
[www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/arangur\\_innkaupastefnu.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/arangur_innkaupastefnu.pdf)



## EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR .....	7
2. MÆLANLEG MARKMIÐ .....	9
3. ALMENNAR FORSENDUR INNKAUPASTEFNUNNAR .....	10
Bestu kaup.....	10
Ábyrgð og gagnsæi .....	11
Einföldun og skilvirkni.....	11
Menntun og sérhæfing.....	12
Efling samkeppnismarkaðar.....	12
4. SÉRSTAKAR ÁHERSLUR Í INNKAUPUM 2008-2011.....	13
Rafræn innkaup.....	13
Vistvæn innkaup.....	13
Útvistun verkefna og rekstrarþátta.....	13
Samræmd innkaup.....	14
Útboð á sérfræðiráðgjöf.....	14
Áherslur varðandi mismunandi tegundir innkaupa .....	14
Verkefnastjórnun.....	15
Samningsstjórnun .....	15
Fræðsla og upplýsingar.....	16
Einkaframkvæmd.....	16
Stefnumótun ráðuneyta .....	16



# 1. Inngangur

Á undanförunum árum hefur verið unnið ötullega að umbótum á lagalegu umhverfi opinberra innkaupa ásamt því sem lögð hefur verið áhersla á leiðbeiningar og sérstök áhersluverkefni í málafloknum. Innkaupastefnan byggir á þessari vinnu og skapar þann ramma sem ríkið ætlar sér að vinna eftir innan þess lagaumhverfis sem mótað hefur verið. Eftirfarandi mynd sýnir umhverfi og skipulag opinberra innkaupa.

<p><b>Lagalegt umhverfi</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Lög um opinber innkaup nr. 84/2007.</b></li> <li>- <b>Lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997.</b></li> <li>- <b>Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.</b></li> <li>- <b>Lög um framkvæmd útboða 65/1993.</b></li> <li>- <b>Lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Reglugerð nr.755/2007</b> um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og pósthjónustu.</li> <li>- <b>Reglugerð nr. 807/2007</b> um viðmiðunarfjárhæðir vegna opinberra innkaupa á Evrópska efnahagssvæðinu og samkvæmt samningi Alþjóðaviðskipta-stofnunarinnar (WTO) um opinber innkaup.</li> <li>- <b>Reglugerð nr. 715/2001</b> um skipan opinberra framkvæmda.</li> <li>- <b>Reglugerð nr. 343/2006</b> um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.</li> </ul>
<p><b>Stefna</b></p>	<p><b>Innkaupastefna ríkisins</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Bestu kaup</i></li> <li>- <i>Ábyrgð og gagnsæi</i></li> <li>- <i>Einföldun og skilvirkni</i></li> <li>- <i>Menntun og sérhæfing</i></li> <li>- <i>Efling samkeppnismarkaðar</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Útvistunarstefna ríkisins</b></li> <li>- <b>Stefna um rafræn innkaup</b></li> <li>- <b>Stefna um vistvæn innkaup</b></li> <li>- <b>Innkaupastefna ráðuneyta</b></li> <li>- <b>Innkaupastefna viðkomandi stofnana</b></li> </ul>
<p><b>Leiðbeiningar og einstök áhersluverkefni<sup>2</sup></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Skipulag og stjórnun innkaupa</b></li> <li>- <b>Handbók um opinber innkaup, gefin út í janúar 2008.</b></li> <li>- <b>Þjónustusamningar. Handbók gefin út í janúar 2005.</b></li> <li>- <b>Verklagsreglur um tilhögun frumathugunar, áætlunargerðar og verklegar framkvæmdar við opinberar framkvæmdir. Útgefnar þann 27. maí 2002</b></li> <li>- <b>Samningur fjármálaráðherra, iðnaðarráðherra, Samtaka iðnaðarins, Samtaka atvinnulífsins og Ríkiskaupa um stofnun samstarfsvettvangs um nýsköpun og þróun í tengslum við opinber innkaup, frá 1. nóvember 2006.</b></li> <li>- <b>Leiðbeiningar um hönnunarsamkeppni frá 23. júlí 2007.</b></li> <li>- <b>Einstök fyrirmæli og samningar.</b></li> </ul>	

2 <http://www.fjarmalaraduneyti.is/helstu-vidfangsefni/innkaup/>

Innkaupastefna ríkisins gildir fyrir öll innkaup ríkisins. Undir stefnuna heyra þrjár sérgreindar stefnur varðandi innkaup ríkisins; útvistun, rafræn innkaup og vistvæn innkaup. Innkaupastefnan gerir ráð fyrir að hvert ráðuneyti um sig setji sér sína eigin innkaupastefnu, sem byggja skal á innkaupastefnu ríkisins. Með sama hætti skulu ráðuneytin setji sérstaka stefnu um útvistun þjónustuverkefna. Ákveðið hefur verið að gildistími innkaupastefnunnar og hinnar þrjúgreindu stefnu verði hinn sami eða frá ársbyrjun 2008 til ársloka 2011.



## 2. Mælanleg markmið

Með innkaupastefnu ríkisins eru sett eftirfarandi markmið um árangur og áherslur í opinberum innkaupum.

- **Hagræðing í innkaupum:** Innkaup ríkisins nema um 90 milljörðum króna á ári. Markmið með innkaupastefnu þessari er að skapa 3.500 milljóna króna ávinning á næstu fjórum árum eða 875 milljónir króna á ári. Ávinningur stafar bæði af hagræðingu í innkaupum og bættri þjónustu. Þessum markmiðum verður m.a. náð með þeim sérstöku áhersluverkefnum sem tilgreind eru í stefnunni. Gert er ráð fyrir að fjárhagslegur ávinningur skiptist með eftirfarandi hætti:

### Samræmd innkaup.

Rammasamningar og rafræn innkaup. Minni umsýslukostnaður og styttri innkaupaferlar.

**1.500 mkr.**

**Útvistun** kjarnþjónustu, rekstrarþátta og sérfræðiþjónustu.

**1.200 mkr.**

**Stærri innkaup.** Verkefnastjórnun og samningsstjórnun.

**500 mkr.**

**Bætt almenn þekking og vinnubrögð.**

**300 mkr.**

- **Rafræn innkaup:** Innkaup ríkisins í almennum rekstrar- og sérvörum verði með rafrænum hætti fyrir lok árs 2008. Má þar nefna almennar skrifstofuvörur, almennar rekstrarvörur, hugbúnað, matvörur, húsgögn og innréttingar. Lögð verður sérstök áhersla á rafræn innkaup á lyfjum og hjúkrunarvörum.
- **Rammasamningar:** Velta rammasamninga aukist um 20% árlega næstu fjögur ár. Þessari aukningu verði náð með því að fjölga vörflokkum sem kerfið nær til og virkum notendum sem hagnýta sér kerfið með stuðningi rafrænna innkaupaleiða.
- **Útvistun:** Í útvistarstefnu ríkisins kemur fram það markmið að ná 1.600 mkr. ávinningi á fjögurra ára tímabili. Þar er innifalinn 200 mkr. væntur ávinningur vegna aukinna rammasamninga um þjónustu og 200 mkr. vegna beitingar verkefnisstjórnunar og samningsstjórnunar. Tillit hefur verið tekið til þessa í töflunni sem birtist hér að ofan. Auk þessara markmiða er stefnt að því að hlutfall útvistaðra verkefna aukist sem nemur 2% af útgjöldum ríkisins að frádregnum tilfærslum og vaxtagjöldum og eigin starfsemi ríkisins dragist saman sem því nemur. Jafnframt verður framkvæmd nógildandi þjónustusaminga bætt.
- **Skilgreining innkaupa:** Einstök ráðuneyti ljúki við að endurskoða innkaupastefnu fyrir sig og sínar stofnanir fyrir árslok 2007. Í stefnunni komi fram helstu áherslur í innkaupum, verklag til að tryggja að þær nái fram að ganga og markmið sem m.a. taka mið af sparnaðarkröfu í tengslum við innkaupastefnu ríkisins. Ráðuneytin birti stefnuna opinberlega á heimasíðum sínum og kynni stofnunum og starfsmönnum þeirra efni hennar.

Mikilvægt er að innkaup verði skilgreint verkefni í skipulagi ráðuneyta og stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins. Liður í því er að skipa ábyrgðarmann innkaupa sbr. 90. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup og innkaupastefnu ríkisins.

Fjármálaráðuneytið mun kynna efni innkaupastefnunnar fyrir ráðuneytum og ríkisstofnunum og hafa eftirlit með því að markmiðum hennar sé náð.

### **3. Almennar forsendur innkaupastefnunnar**

Innkaupastefnunni er ætlað að stuðla að virkri samkeppni á markaði og tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins. Stefnan skilgreinir helstu forsendur og sjónarmið sem leggja á til grundvallar við einstök innkaup. Hagkvæm innkaup eða bestu kaup eru hornsteinn stefnunnar. Önnur sjónarmið sem hafa verður í huga við innkaup eru:

- Ábyrgð og gagnsæi.
- Einföldun og skilvirkni.
- Menntun og sérhæfing.
- Efling samkeppnismarkaðar.

Jafnframt skilgreinir stefnan skyldur og ábyrgð þeirra sem fara með framkvæmd innkaupa af hálfu ríkisins. Þessum starfsmönnum er ætlað að:

- Fylgja lögum og reglum um opinber innkaup.
- Haga innkaupum í samræmi við innkaupastefnu ríkisins.
- Fylgja leiðbeiningum sem gefnar eru út um opinber innkaup.

Þeir sem fara með framkvæmd innkaupa bera ábyrgð skv. lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.

#### **Bestu kaup**

Þeir sem annast innkaup af hálfu ríkisins skulu vinna út frá því að besta mögulega niðurstaða fáiast að teknu tilliti til kostnaðar, tíma og ávinnings. Lægsta verð tryggir ekki nauðsynlega bestu kaup. Skilvirkt innkaupaferli lágmarkar tíma og kostnað fyrir hlutaðeigandi aðila.

Bestu kaup skulu metin með tilliti til líftímakostnaðar vöru, verka eða þjónustu þar sem helstu áhrifaþættir geta verið:

- Skilgreining á þörfum kaupanda og val á skilvirkri og gagnsærri innkaupaaðferð.
- Skýr markmið innkaupanna frá upphafi og sýn á hagkvæmni og fjármögnun.
- Tímanlegar upplýsingar um áformuð innkaup.
- Fjárhagslegir skilmálar m.a. verð og greiðsluskilmálar.
- Þekking, reynsla og hæfni seljanda.
- Virk samnings- og verkefnastjórnun.

Val á innkaupaaðferð getur haft áhrif á bestu kaup. Undirbúningur innkaupa og mismunandi kröfur í útboðum hafa í mörgum tilfellum í för með sér kostnað bæði fyrir kaupendur og seljendur. Innkaupaaðferð og kröfur til seljenda skulu taka mið af þörfum þannig að óhóflegur kostnaður verði ekki til í innkaupaferlinu.

Við innkaup skal tekið tillit til umhverfissjónarmiða jafnt sem kostnaðar og gæða sbr. *stefnu um vistvæn innkaup*. Ef vörur eða þjónusta er sambærileg að öðru leyti ber að velja þann kost sem telst síður skaðlegur umhverfinu. Hafa verður í huga að vara sem kostar meira í innkaupum kann að leiða til beins sparnaðar þegar til lengri tíma er litið. Dæmi um þetta eru orkusparandi ljósaperur, sem endast lengur og nota minna rafmagn. Við innkaup á vöru er rétt að athuga hvort hún sé merkt með viðurkenndu umhverfismerki, s.s. merki Evrópusambandsins eða norræna umhverfismerkinu Svaninum.

Bestu kaup fela ekki eingöngu í sér innkaup á aðföngum vegna núverandi starfsemi heldur einnig að hugað sé að því hvort einstakir þættir í rekstrinum eða tiltekin verkefni verði betur leyst með kaupum á almennum markaði. Krafa um bestu kaup nær því ekki eingöngu til aðkeyprar vöru, verka eða þjónustu heldur einnig til innri rekstrar ríkisins. Rekstur ríkisins verður ávallt að standast samanburð við það sem gerist á almennum markaði.

### Ábyrgð og gagnsæi

Innkaup varða ekki einungis vöruna, þjónustuna eða verkið sem verið er að kaupa heldur allt það ferli sem á sér stað frá þarfagreiningu og þar til viðkomandi innkaup eru hætt að nýtast. Ákvarðanir um innkaup, fyrirkomulag þeirra og eftirfylgni eru á ábyrgð viðkomandi starfsmanns og forstöðumanns stofnunar.

Ákvarðanir um innkaup falla undir ábyrgð og skyldur forstöðumanna sbr. 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forstöðumaður ber ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf og ber jafnframt ábyrgð á því að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Komi í ljós að forstöðumaður hefur gerst brotlegur við starfsskyldur sínar skal hlutaðeigandi stjórnvald veita honum áminningu og ef um stórfellda eða ítrekaða vanrækslu er að ræða skal honum veitt lausn um stundarsakir sbr. VI. kafla laga nr. 70/1996. Almenna reglan er sú að einstakir starfsmenn eru í störfum sínum ábyrgir gagnvart forstöðumanni stofnunar og fyrirmælum hans.

Þeir sem annast innkaup á vegum ríkisins skulu gæta þess að innkaupaferillinn sé gagnsær og opinn gagnvart markaðnum. Formlegar ákvarðanir og áform um innkaup skulu vera aðgengileg í öllum tilvikum til að tryggja samkeppni og bestu kaup. Í því felst að birta sem ítarlegastar upplýsingar um fyrirhuguð kaup á vöru eða þjónustu með opnum hætti á vefnum, t.d. í formi útboðsauglýsingar, ásamt því að innkaup fari fram með rafrænum hætti. Gagnsæi gagnvart utanaðkomandi aðilum felur einnig í sér að niðurstöður innkaupa liggi frammi og að þátttakendum í útboði verði ávallt veittur rökstuðningur, ef þeir óska, fyrir því hvers vegna tilteknu tilboði var hafnað eða tekið. Skýrar reglur og opin vinnubrögð stuðla að sátt við markaðsaðila og eru mikilvæg til að ná fram markmiðum ríkisins um bestu kaup.

### Einföldun og skilvirkni

Innkaupaaðferð skal valin með tilliti til umfangs og eðlis innkaupa. Kaupendur skulu taka mið af markaðsaðstæðum þegar kröfur til innkaupa eru skilgreindar. Samræmd innkaup og rafræn innkaup stuðla að einföldun innkaupaferla og lægri innkaupakostnaði.

Innkaup hafa veruleg áhrif á skilvirkni í rekstri stofnana og fjárhagslega afkomu. Ríkisaðilar skulu tryggja að samningar um innkaup verði

- yfirfarnir og metnir reglulega til að tryggja væntanlegan ávinning, og
- að þeir stuðli ávallt að því að stofnunin nái markmiðum sínum.

Samræmd innkaup, t.a.m. rammasamningar, auka skilvirkni í innkaupum þar sem birgjar eru valdir fyrirfram og upplýsingar og magn liggja fyrir. Með því að auglýsa og viðhalda lista yfir seljendur á þjónustu, m.a. við kaup á ráðgjöf, er hægt að flýta fyrir innkaupum og auka hagkvæmni.

### **Menntun og sérhæfing**

Forstöðumenn stofnana skulu tryggja að starfsmenn sem bera ábyrgð á innkaupum hafi ávallt yfir að ráða nægjanlegri þekkingu og þjálfun í samræmi við umfang innkaupa. Upplýstir kaupendur þurfa að hafa góðan skilning á innkaupalöggjöf og -reglum, stefnumörkun og hafa viðamikla reynslu til að tryggja bestu kaup. Viðameiri innkaup krefjast þekkingar á sviði verkefnastjórnunar og samningsstjórnunar.

Ríkiskaup munu beita sér fyrir að fræðsla og þjálfun á sviði opinberra innkaupa verði aðgengileg fyrir kaupendur á vegum ríkisins.

Ríkisstofnanir skulu við stór eða flókin innkaup nýta sérþekkingu Ríkiskaupa á sviði opinberra innkaupa.

### **Efling samkeppnismarkaðar**

Í krafti stærðar sinnar hefur ríkið mikil áhrif á samkeppnismarkað. Hægt er að nota innkaup ríkisins til að stuðla að:

- Uppbyggingu markaðar á tilteknu sviði og bættri samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.
- Eflingu þjónustu sem nýst getur á almennum markaði.
- Aukinni verkþekkingu og bættri þjálfun.
- Betra aðgengi og minni kostnaði fyrirtækja í viðskiptum sínum við ríkið.

Til lengri tíma litið getur ríkið með markaðsvæðingu þeirra fjölbreyttu verkefna sem það sinnir stuðlað að uppbyggingu nýrrar atvinnustarfsemi á almennum markaði. Sérþekking og reynsla nýtist þannig atvinnulífínu í heild og styrkir samkeppnisstöðu þess í alþjóðlegu samhengi.

Það er jafnframt stefna ríkisins að efla samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja með því að beita opinberum innkaupum til að efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu, líkt og fram kemur í tilgangi laga um opinber innkaup. Ríkið hyggst í því skyni vinna sem upplýstur kaupandi, með fyrirtækjum að skilgreiningum og þróun lausna sem mæta þörfum ríkisins á ýmsum sviðum.

Ríkisstjórnin hefur lagt áherslu á notkun rafrænna viðskipta í íslensku viðskiptalífi með það að markmiði að Íslendingar verði þar í fremstu röð þjóða. Hagnýting rafræns markaðstorgs og innkaupakorts eru liður í vildleitni til að auka hagkvæmni í innkaupum ríkisins. Rafræn innkaup og rafrænar greiðslur ríkisins gegna lykilhlutverki í því að efla markað á þessu sviði þar sem viðskipti verða síður háð staðsetningu.

## 4. Sérstakar áherslur í innkaupum 2008-2011

### Rafræn innkaup

Sett verður sérstök stefna um rafræn innkaup ríkisins sem gilda mun líkt og innkaupastefna ríkisins til fjögurra ára, þ.e. 2008 - 2011. Stefna um rafræn innkaup er hluti af innkaupa-stefnu ríkisins. Meginmarkmið stefnunnar er að öll ráðuneyti og stofnanir ríkisins geti stundað innkaup sín með rafrænum hætti fyrir árslok 2009. Í þessu skyni m.a. hefur allt ferli innkaupa verið skilgreint ítarlega. Vísað er til frekari umfjöllunar í stefnu um rafræn innkaup ríkisins<sup>3</sup>.

Ávinningur af rafrænum viðskiptum í rekstri ríkisins er ótvíræður. Ríkið hefur þegar hrundið af stað nokkrum stórum verkefnum á því sviði, en markmið ríkisins með rafrænum viðskiptum eru margþætt. Auk endurnýtingar gagna og styttri ferla sem rafræn viðskipti hafa í för með sér getur ríkið í krafti stærðar sinnar, skipulags og aga í innkaupum stuðlað að uppbyggingu á markaði sem áður var ekki fyrir hendi. Dæmi um þetta er verkefni um innkaupakort og rafrænt markaðstorg. Þar gekk ríkið á undan með fordæmi sem fyrirtæki á almennum markaði hafa síðan nýtt sér.

Þróunarverkefnum vegna innkaupakorts ríkisins er lokið. Tekist hefur að laga notkun kortsins að ríkisrekstrinum og sýnt hefur verið fram á margvíslega hagræðingu með notkun kortsins við smáinnkaup. Fjárhagslegur ávinningur felst fyrst og fremst í auknum aga í innkaupum og minni umsýslukostnaði.

Fjármálaráðuneytið og Ríkiskaup hafa haft frumkvæði að þróun á rafrænu markaðstorgi fyrir hönd ríkisins og er starfsemi nýs torgs að hefjast. Valin hefur verið sú leið að þróa torgið sem heildstætt viðskiptakerfi fyrir ríkið og almennan markað. Áhersla er lögð á það af hálfu ríkisins að stofnanir nýti sér torgið og þann mögulega ávinning sem þar býðst.

### Vistvæn innkaup

Sett verður sérstök stefna um vistvæn innkaup ríkisins<sup>4</sup> til næstu fjögurra ára og verður hún einnig hluti af innkaupastefnu ríkisins. Markmið stefnunnar er að tryggja að við öll innkaup ríkisins sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða jafnt sem kostnaðar og gæða við mat á bestu kaupum. Því skulu allar stofnanir ríkisins taka mið af þörf, líftímakostnaði og umhverfisáhrifum við val á vöru og þjónustu. Auk stefnunnar er ráðgert að gefin verði út aðgerðaráætlun fyrir vistvæn innkaup sem framkvæmd verður á gildistíma stefnunnar.

### Útvistun verkefna og rekstrarþátta

Eðlileg krafa til ríkisstofnana er að skoða reglulega og skipulega hvort hagkvæmara er að leysa verkefni innan stofnunar eða fela einkaaðila að sjá um framkvæmd þess. Ákveðið aðhald felst í því að einkaaðilar geti beint fyrirspurnum til stofnana um rekstur einstakra þátta sem stofnanir verði að bregðast við. Ráðuneytum og ríkisstofnunum er skylt að haga rekstri sínum þannig að kostnaður við verkefni þeirra sé sýnilegur og auðvelt sé að gera samanburð milli mismunandi rekstraráðila hvort sem er innan ríkisins eða á almennum markaði.

3 [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Rafræn-innkaupastefna-rikisins.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Rafræn-innkaupastefna-rikisins.pdf)

4 [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Vistvaen-innkaupastefna-rikisins.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Vistvaen-innkaupastefna-rikisins.pdf)

Komi fram hugmyndir af hálfu einkaaðila um að leysa verkefni með hagkvæmari hætti verður viðkomandi ríkisaðili að sýna fram á hver kostnaður hans er af verkefninu og gaumgæfa hvort það sé örugglega leyst með hagkvæmari hætti af hálfu hans í stað einkaaðilans. Sérstök stefna ríkisstjórnarinnar er í gildi um útvistun á verkefnum og rekstrarþáttum ríkisins<sup>5</sup> sem hefur það að meginmarkiði að *efla samkeppni, auka fjölbreytni og stuðla að nýsköpun á þjónustumarkaði.*

### Samræmd innkaup

Samræmd innkaup ríkisaðila eru mikilvæg til að tryggja hagkvæm innkaup. Í krafti magninnkaupa er hægt að ná fram miklum sparnaði með afsláttum frá listaverði. Samræmd innkaup ríkisins hafa einnig í för með sér hagræði fyrir birgja ríkisins. Auðveldara verður fyrir birgja að fylgjast með innkaupaþörfum ríkisins, sölu- og markaðskostnaður verður minni. Þá verður framkvæmd innkaupanna af hálfu ríkisins skilvirkari og einsleitari.

Lykilatriði varðandi samræmd innkaup er að góð sátt ríki um framkvæmd þeirra. Samningar um samræmd innkaup ríkisins byggja á hugmyndum um tiltekið magn, tiltölulega fáa birgja og ræðst verð af því. Til að ná fram bestu kaupum er því nauðsynlegt að stofnanir ríkisins geri sér grein fyrir að skuldbindingar um kaup gera birgjum kleift að bjóða lægra verð. Einnig er hægt að gera tiltekna samninga þannig úr garði að þeir séu ekki skuldbindandi af hálfu ríkisins. Slíkt er þó ekki til þess fallið að tryggja bestu kaup.

Algengasta form samræmdra innkaupa eru rammasamningar sem Ríkiskaup gera fyrir hönd ríkisins um ýmsar vörur og þjónustu. Öll ráðuneyti og stofnanir skulu vera áskrifendur að rammasamningskerfi Ríkiskaupa og nýta sér þannig hagkvæmni samræmdra innkaupa. Einstakir samningar skulu gerðir að undangenginni könnun á þörfum ríkisstofnana. Sjái stofnanir sér ekki fært að vera með í einstökum samningum skulu þær gera Ríkiskaupum sérstaka grein fyrir því.

### Útboð á sérfræðiráðgjöf

Kaup ráðuneyta og ríkisstofnana á sérfræðiráðgjöf nema um 8 milljörðum króna á ári. Aukin áhersla verður lögð á að þessi kaup fari fram að undangenginni þarfagreiningu og útboði. Hér er um að ræða sérfræðiráðgjöf í víðasta skilningi, t.d. kaup á þjónustu lögfræðinga viðskiptafræðinga, verkfræðinga og arkitekta, þýðenda, lækna o.s.frv. Útboð á sérfræðiráðgjöf geta annaðhvort farið fram í tengslum við hvert verkefni eða með því að Ríkiskaup beiti sér fyrir rammasamningsútboðum í samstarfi við ráðuneyti og stofnanir.

### Áherslur varðandi mismunandi tegundir innkaupa

Innkaupum ríkisins má í megindráttum skipta í tvennt. Annars vegar er um að ræða almenn innkaup sem nauðsynleg eru í rekstri ráðuneyta og stofnana, þar sem rammasamningar Ríkiskaupa koma að miklu gagni. Hins vegar eru sérhæfð innkaup sem geta hver um sig haft veruleg áhrif á rekstur ráðuneyta og stofnana. Mismunandi er eftir eðli og umfangi stofnana hvernig innkaupum er skipt í þessa tvo flokka og er ekki einhlítt að líta til fjárhæða í þessu sambandi. Meginreglu má þó lesa úr lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup þar sem viðmiðunarmörk vegna ótvíræðrar útboðsskyldu voru skilgreind 5 milljónir króna fyrir vörukaup en 10 milljónir króna fyrir þjónustu og verk. Einnig er í lögnum lagt fyrir

<sup>5</sup> [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Utvistunarstefna-rikisins.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Utvistunarstefna-rikisins.pdf)

stofnanir að leita sérfræðipækkingar Ríkiskaupa þegar innkaup fara yfir þessar viðmiðunar-  
fjárhæðir.

Mismunandi innkaupaáðferðir geta verið heppilegar eftir því hvort um er að ræða almenn  
innkaup eða sérhæfð. Mótúð hefur verið skýr stefna varðandi almenn innkaup um að rafræn  
viðskipti verði í auknum mæli nýtt, samræmd innkaup aukin og sjálfvirkni nýtt til hins  
ítrasta. Þegar ekki er um formleg útbod að ræða, þ.e. fyrirhuguð kaup undir viðmiðunar-  
mörkum, er mælst til þess að ávallt sé gerður samanburður milli birgja. Í sérhæfðum inn-  
kaupum er skilyrðislaus krafa um útbod og ber öllum starfsmönnum sem annast innkaup að  
fylgja þeim lögum og reglum sem sett hafa verið um útbodsskyldu. Í stærri innkaupum er  
mikilvægt að vandað sé til undirbúnings og framkvæmdar með skilvirkri verkefnastjórnun  
frá fyrsta degi og að eftirlit með samningi sé markvisst. Nauðsynlegt er að auka notkun  
aðferðafræði verkefnastjórnunar í stærri og flóknari innkaupum. Einnig hefur verið mótúð  
sérstök aðferðafræði við samningsstjórnun sem hefur skilað góðum árangri.

Við upphaf verkefnis er rétt að skilgreina umfang og flækjustig þess, sbr. eftirfarandi við-  
miðun:

- Verkefni 10-25 m. kr.: Nauðsynlegt að beita útbodi og meta þörf á verkefnastjórnun.  
Í vörukaupum er viðmiðunarfrjárhæð vegna útbodsskyldu 5 milljónir króna.
- Verkefni 25-100 m. kr: Nauðsyn á útbodi, verkefnastjórnun og meta þörf á samn-  
ingsstjórnun.
- Verkefni >100 m. kr: Beita skal útbodi, verkefnastjórnun og samningsstjórnun.

Mælst er til þess að ráðuneyti og ríkisstofnanir leiti sérfræðipækkingar á þessum sviðum  
við umfangsmikil eða flókin verkefni.

### Verkefnastjórnun

Verkefnastjórnun er aðferðafræði sem ríkisaðilar hafa beitt í auknum mæli á undanförunum  
árum, í því skyni að tryggja, að þau markmið sem sett eru, náist. Aðferðafræðinni hefur  
til þessa einkum verið beitt við skilgreiningu og mótun umfangsmikilla verkefna. Felur  
þetta m.a. í sér vandaðan undirbúning, skipulagningu, áætlanagerð, vöktun og eftirlit á  
öllum þáttum verkefnis, m.a. út frá tíma, kostnaði og mælikvörðum um árangur og ekki  
síst ábyrgð og umboð til þeirra sem með stjórnun verkefnanna fara og áhættu. Á gildistíma  
stefnunnar er lögð enn ríkari áhersla en áður á að beita þessari aðferðafræði, ekki aðeins  
þegar um stór eða flókin verkefni er að ræða, heldur einnig við smærri verkefni, sem fela  
í sér flókna en skilgreinanlega þætti og áfanga .

### Samningsstjórnun

Samningstjórnun er aðferðafræði sem notuð er til að tryggja þjónustugæði eftir að samn-  
ingur um skilgreint verkefni hefur verið gerður. Í því felst að meta hvort þjónustan er veitt  
í samræmi við fyrirfram ákveðnar forsendur. Mikilvægt er í því sambandi að fela tilteknum  
starfsmönnum ábyrgð á samningnum en tryggja jafnframt að þeir hafi þekkingu á:

- Lagalegum áhrifum samningsins
- Útbods- eða samningaferlinu

- Hugmyndum, væntingum eða áformum ráðuneytis/stofnunar og seljanda
- Kostnaðarþáttum, hvernig þeir tengjast afköstum og gæðum og hvernig þeir verða mældir á tímabilinu.
- Kjörum og skilmálum hans
- Því hvernig reikningar eru staðfestir og samþykktir
- Skyldum ráðuneytis/stofnunar sem kaupanda
- Réttindum kaupanda ef eitthvað fer úrskeiðis

Í samræmi við áherslu sem lögð er á samningsstjórnun í útivistunarstefnu ríkisins skal samningsstjórnun ávallt beitt við framkvæmd samninga sem ríkisaðilar gera við þjónustuaðila til lengri tíma en eins árs og í samræmi við reglugerð 343/2006.

### **Fræðsla og upplýsingar**

Fræðsla og upplýsingar gegna lykilhlutverki í því að tryggja faglega framkvæmd innkaupa. Ríkiskaup hafa hlutverki að gegna á þessu sviði þar sem stofnunin hefur byggt upp sérþekkingu í málaflokknum. Ráðuneyti hafa einnig skyldum að gegna um að veita upplýsingar um áherslur í innkaupum, lagaleg málefni, markmið og eftirlit.

Á undanförunum árum hefur verið lögð á það áhersla að gefa út leiðbeiningar varðandi undirbúning og framkvæmd innkaupa almennt ásamt leiðbeiningum varðandi innkaup á tilteknum þáttum í rekstri stofnana. Samstarf og samráð stofnana sem vinna á svipuðu sviði skapar grundvöll til að miðla reynslu og þekkingu ásamt því að samræmd innkaup skila aukinni hagkvæmni.

### **Einkaframkvæmd**

Einkaframkvæmd er einn af þeim kostum sem ríkisaðilar geta tekið, þegar saman fer bygging mannvirkis og rekstur þjónustu í tengslum við það til langs tíma. Ákvörðun um slíkt hvílir ávallt á hverju ráðuneyti að undangengnu samráði við fjármálaráðuneyti og samþykki fjármálaráðherra. Gildir það jafnt um þau tilvik þegar ríkið greiðir alfarið fyrir afnot þess eða þegar viðkomandi framkvæmd og þjónusta er fjármögnuð með notendagjöldum að hluta eða öllu leyti, með eða án sérleyfis.

Þegar stofnað er til nýrra þjónustuverkefna og gerðar mannvirkja sem starfrækt verða til langs tíma, ber viðkomandi ráðuneyti ávallt að meta hvort einkaframkvæmd geti reynst hagkvæmari kostur þegar til lengdar lætur en hefðbundin eiginframkvæmd.

### **Stefnumótun ráðuneyta**

Innkaupamál eru stór hluti af rekstri ráðuneyta og stofnana og mikilvægt er að mótuð sé skýr stefna varðandi þennan málaflokk í þeim tilgangi að auka hagkvæmni í rekstri. Því er mælt til þess ráðuneyti birti á heimasíðu sinni og kynni endurskoðaða innkaupastefnu. Grundvöllur þessarar stefnumótunar verði innkaupastefna ríkisins. Fyrir hvert ráðuneyti og stofnanir þess verði farið yfir sérstök áhersluatriði varðandi undirbúning, fyrirkomulag og eftirlit innkaupa ásamt því að tilgreina mælanleg markmið sem stuðla að því að markmiðum innkaupastefnu ríkisins verði náð. Fjármálaráðuneytið mun veita ráðuneytum liðsinni við mótun stefnunnar og skilgreiningu markmiða. Innleiðing innkaupastefnu ráðuneyta verður hluti af samskiptum ráðuneyta og stofnana m.a. í tengslum við árangursstjórnunarsamninga.





FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ