



# Kaup ráðuneyta á sérfræðisþjónustu

Maí 2017

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur .....	11
2 Kaup á sérfræðipjónustu .....	12
2.1 Lög og leiðbeiningar um kaup á sérfræðipjónustu .....	12
2.1.1 Útboðsskylda.....	13
2.1.2 Rammasamningar.....	13
3 Kaup ráðuneyta á sérfræðipjónustu.....	15
3.1 Umfang aðkeyptrar sérfræðipjónustu allra ráðuneyta .....	15
3.2 Aðferðir og ástæður kaupa á sérfræðipjónustu.....	16
3.3 Lögfræðipjónusta .....	18
3.4 Rekstrarráðgjöf.....	22
3.5 Önnur sérfræðipjónusta.....	24
3.6 Gjaldeyrishöft og erlend ráðgjöf .....	29
3.6.1 Afnáam gjaldeyrishafta.....	29
3.6.2 Erend ráðgjöf.....	30

# Niðurstöður og ábendingar

Á árunum 2013–15 vörðu ráðuneytin háum fjárhæðum til kaupa á sérfræðipjónustu. Í mörgum tilfellum voru þau ekki í fullu samræmi við lög, reglur og leiðbeiningar stjórnvalda. Ekki voru alltaf gerðir tilhlýðilegir samningar um þjónustuna, val á verksala var oft ógagnsætt og rammisamningar vannýttir. Þá virtu ráðuneytin ekki alltaf skyldu sína til útboðs. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta óásættanlegt og telur stofnunin brýnt að ráðuneytin bæti og samræmi verklag sitt við kaup á sérfræðipjónustu.

Kaup ráðuneyta á sérfræðipjónustu ekki alltaf í samræmi við lög eða leiðbeiningar stjórnvalda

Á árunum 2013–15 keyptu ráðuneytin sérfræðipjónustu fyrir samtals rúmlega 2,5 ma.kr. Þessi kostnaður hækkaði stöðugt milli ára. Árið 2013 var hann tæpar 700 m.kr. en rúmur 1 ma.kr. árið 2015. Í leiðbeiningum Ríkiskaupa og fjármála- og efnahagsráðuneytis um kaup á sérfræðipjónustu segir að kaupa megi þjónustu ráðgjafa þegar nauðsynleg þekking er ekki til staðar í viðkomandi stofnun, hjá öðrum stofnunum eða til að tryggja hlutleysi. Mikilvægt sé að ráðuneytin meti hvert verkefni í þessu ljósi og kanni hvort nýta megi mannauð þeirra eða annarra stofnana við úrlausn þeirra.

Kaup ráðuneyta jukust milli ára 2013–15

Aðkeypt sérfræðipjónusta ráðuneyta fellur aðallega undir flokkana lögfræðipjónusta, önnur sérfræðipjónusta og rekstraráðgjöf. Í 20. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup (nú 23. gr. laga nr. 120/2016) var kveðið á um viðmiðunarfjárhæðir. Á tímabilinu 2013–15 var skylt að bjóða út kaup á sérfræðipjónustu, að undanskilinni lögfræðipjónustu, umfram 12,4 m.kr. innanlands. Kaup ráðuneytanna fóru sjaldan umfram þau viðmið. Í leiðbeiningum Ríkiskaupa og fjármála- og efnahagsráðuneytis um opinber innkaup er hvatt til útboða þó að áætlað verðmæti sé undir viðmiðunarmörkum. Þá kvað 22. gr. þágildandi laga um opinber innkaup á um að kaupandi skyldi ávallt gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Um öll innkaup gildi svo 14. gr. sömu laga um að gæta skyldi jafnræðis og gagnsæis. Hliðstæð ákvæði eru í 15. og 24. gr. gildandi laga um opinber innkaup. Þótt áætlað verðmæti innkaupa sé undir viðmiðunarfjárhæðum þarf, samkvæmt leiðbeiningum stjórnvalda, að skilgreina verkefnið vel, leita tilboða á markaði, meta hæfni þeirra sem samið er við og vanda til samningagerðar.

Leiðbeiningar stjórnvalda hvetja til útboðs þótt kaup séu undir viðmiðunarmörkum

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að ráðuneytin höfðu oft aðeins samband við einn aðila og buðu honum tiltekin verkefni. Þá var gjarnan til staðar samband við viðkomandi ráðgjafa, ýmist vegna fyrri verkefna eða annarra ástæðna. Slík vinnubrögð eru í skýrri andstöðu við reglur og leiðbeiningar um kaup á sérfræðipjónustu og ekki í samræmi við ákvæði laga um jafnræði og gagnsæi. Þá voru ekki alltaf gerðir samningar um kaup á þjónustu eða verk- og kostnaðaráætlanir. Þær eru forsenda þess að hægt sé að hafa markvisst eftirlit með starfi ráðgjafa og meta árangur. Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að ráðuneytin tryggi hagkvæmni og skilvirkni við kaup á ráðgjafapjónustu með því að beita í auknum mæli verðkönnunum, hæfnismati og úboðum. Þá verða ráðuneytin að gæta gagnsæis og jafnræðis meðal aðila á markaði vegna þeirra verkefna sem þau bjóða út.

Ráðuneytin gæti gagnsæis og jafnræðis við val á ráðgjafa

Viðskipti fjármála- og efnahagsráðuneytis við lögmannsstofuna Juris slf. vöktu sérstaka athygli Ríkisendurskoðunar. Á tímabilinu 2013–15 greiddi ráðuneytið stofunni 107 m.kr., þar af voru 92 m.kr. vegna þjófendumála. Ríkisendurskoðun óskaði eftir gögnum um viðskiptin. Ráðuneytið upplýsti að fyrir lægi skriflegur samningur sem fæli í sér gagnkvæma viljayfirlýsingu aðila og komst á með tölvupóstssamskiptum starfsmanna ráðuneytisins og lögmannsstofunnar árið 2006. Þótt formið stæðist ekki þær kröfur sem almennt eru gerðar til samninga um sérfræðiþjónustu telur ráðuneytið samninginn góðan, verkefnið vel skilgreint og markmið þess skýr. Þá fái ráðuneytið reglulega sendar tíma- og vinnuskýrslur frá lögmannsstofunni. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að ráðuneytið hafi ekki staðið betur að samningsgerðinni og hagað þessum kaupum á sérfræðiþjónustu í samræmi við leiðbeiningar sínar til annarra ríkisaðila. Í þeim leiðbeiningum kemur m.a. fram að í samningum skuli koma fram tíma- og kostnaðaráætlanir. Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með málefni opinberra innkaupa og ættu vinnubrögð þess við innkaup að vera til fyrirmyndar.

Ekkert ráðuneytanna fór í útboð eða örútbóð innan rammasamninga á tímabilinu vegna kaupa á sérfræðiþjónustu. Almennt telja ráðuneytin að rammasamningar um sérfræðiþjónustu nýtist lítið. Verkefnin séu oft bæði lítil og sérhæfð og þurfi auk þess að vinna innan þröngs tímaramma. Þannig telja þau of dýrt og tímafrekt að fara í örútbóð. Aftur á móti nota þau rammasamninga sem verðviðmið í samningaviðræðum við sjálfstætt starfandi sérfræðinga. Ráðuneytin semja þá beint við söluaðila og telja sig þannig ná hagstæðari samningum. Ríkisendurskoðun telur það alvarlegt mál að ráðuneytin gangi framhjá rammasamningum og semji beint við aðila innan þeirra án þess að nýta samningana. Með því grafi þau í raun undan tilvist þeirra. Bæta þurfi þekkingu innan ráðuneyta á samningunum og hvernig megi nýta þá til að auka hagkvæmni við kaup á þjónustu.

Ríkisendurskoðun bendir á að enginn rammasamningur um lögfræðiþjónustu er í gildi eftir að Ríkiskaup ákváðu að endurnýja hann ekki í september 2013. Samningurinn hafði ekki náð markmiðum sínum, var lítið nýttur og enginn áhugi virtist vera meðal opinberra aðila á að endurnýja hann. Ríkiskaup telja þörf á að búa til nýjan og bætta rammasamning eða að ná utan um kaup opinberra aðila á lögfræðiþjónustu á annan hátt. Ríkisendurskoðun hvetur Ríkiskaup til þess.

## Ábending til allra ráðuneyta

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðiþjónustu

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til að samræma og bæta verklag sitt við kaup á sérfræðiþjónustu. Velja þarf ráðgjafa með gagnsæjum hætti, bjóða þjónustu út þegar það á við og gera verðsamanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Þá er mikilvægt að ráðuneytin geri ávallt samning við verksala á grundvelli verk- og kostnaðaráætlana, vandi samningsgerðina og kaupi þjónustu innan rammasamninga þegar þess er kostur.

## Ábending til fjármála- og efnahagsráðuneytis

### 2. Gera þarf formlegan samning um kaup á sérfræðiþjónustu vegna þjóðlendumála

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að samningar ráðuneytisins um sérfræðiþjónustu standist ítrustu kröfur sem gerðar eru um opinber innkaup, m.a. hvað snýr að formi og innihaldi samninga. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að endurskoða samning sinn við lögmannsstofuna Juris og tryggja jafnræði og gagnsæi við kaup á sérfræðiþjónustu í þessum viðskiptum sínum sem öðrum.

## Ábending til Ríkiskaupa

### 1. Setja þarf ramma utan um kaup opinberra aðila á lögfræðiþjónustu

Ríkisendurskoðun hvetur Ríkiskaup til að gera rammamning um þá lögfræðiþjónustu sem ekki er undanskilin lögum um opinber innkaup. Vinna verði að því í samstarfi við ráðuneytin og þá opinberu aðila sem gætu nýtt sér slíkan samning.

# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð forsætisráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Forsætisráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að ráðuneytin samræmi og bæti verklag sitt við kaup á sérfræðipjónustu. Athugasemdir stofnunarinnar lúta að þremur kaupum ráðuneytisins á sérhæfðri stoðþjónustu á tímabilinu 2013–2015. Í öllum tilvikum var um að ræða kaup undir þeim viðmiðunarfjárhæðum sem giltu um útboðsskyldu. Við kaup á þjónustunni var engu að síður leitast við að fylgja leiðbeiningarreglum um kaup á ráðgjöf í því skyni að stuðla að hagkvæmni í rekstri ráðuneytisins, gagnsæi og jafnræði við gerð samninga. Í öllum tilvikum voru gerðar kostnaðaráætlanir og skriflegir samningar um kaupin. Höfð var hliðsjón af rammamningum þar sem verkefni féllu undir þá og samið var um lægra verð eftir atvikum. Þá er vert að vekja athygli á því að til stendur að endurskoða innkaupastefnu ráðuneytisins, m.a. með það að leiðarljósi að tryggja enn betur gagnsæi og jafnræði fyrirtækja við kaup á sérfræðipjónustu.“

## Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Áður en ákvörðun er tekin um kaup á sérfræðiráðgjöf er ávallt kannað hvort hægt sé að vinna viðkomandi verkefni af starfsmönnum ráðuneytisins. Í flestum tilvikum er ákveðið að kaupa sérfræðipækkingu þar sem hún er ekki til staðar í ráðuneytinu. Þó kemur það fyrir að tímabundið vinnuálag kalli á kaup á slíkri þjónustu.

Ávallt er óskað eftir upplýsingum um kostnað við verkið áður en samningur er gerður. Ráðuneytið mun leitast við að leita til fleiri en eins ráðgjafa áður en ákvörðun er tekin um kaup á sérfræðipjónustu þó svo að í sumum tilfellum þurfi að bregðast skjótt við vegna aðkallandi verkefna sem leysa þarf úr.“

## Viðbrögð innanríkisráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Kostnaður við sérfræðipjónustu sem ráðuneytið greiðir er af tvennum toga. Fyrir það fyrsta málskostnaður sem fellur á ríkið vegna dómsmála. Ráðuneytið hefur ekki áhrif á það hvaða lögmennt veljast til þessara starfa eða hvernig þóknun til þeirra er ákveðin. Hins vegar er sérfræðiráðgjöf sem ráðuneytið aflar sér til að styrkja starfsemi þess í einstökum verkefnum. Þessi verkefni eru í flestum tilfellum smá í sniðum og hefur ekki verið farið í útboð með þessi verkefni. Ráðuneytið hefur bæði stuðst við rammamninga Ríkiskaupa og haft verð á einstaka þjónustupáttum til hliðsjónar þegar samið hefur verið um þjónustu. Gerðir eru samningar við verksala þar sem verkefnin eru skilgreind, tímasett og kostnaðarmetin. Ráðuneytið tekur undir ábendingar Ríkisend-

urskoðunar um að ráðuneytin geti betur samræmt verklag sitt við kaup á sérfræðipjónustu, þó svo að þessi þjónusta geti verið eðlisólík á milli einstakra ráðuneyta.“

## Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Mennta- og menningarmálaráðuneyti tekur jákvætt í ábendingu um að ráðuneytin samræmi og bæti verklag sitt við kaup á sérfræðipjónustu. Ráðuneytið gerir ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi frumkvæði að samræmingarstarfi vegna sérþekkingar á lögum, reglum og leiðbeiningum um opinber innkaup. Þess má geta að um þessar mundir er ráðuneytið að endurskoða verkferla, reglur og leiðbeiningar vegna samninga sem það gerir, skv. 40. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, um rekstur og önnur verkefni.“

## Viðbrögð umhverfis- og auðlindaráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Umhverfis- og auðlindaráðuneytið telur ekki ástæðu til þess að bregðast sérstaklega við ábendingum sem fram koma í skýrslunni gagnvart ráðuneytinu.“

## Viðbrögð utanríkisráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Utanríkisráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að ráðuneytin samræmi og bæti verklag við kaup á sérfræðipjónustu. Það er mikilvægt að ráðuneyti gæti hagkvæmni í opinberum innkaupum og hefur ráðuneytið á undanförunum árum unnið að því að koma innkaupamálum ráðuneytisins í fastari skorður. Innkaupastefna utanríkisráðuneytisins byggir á innkaupastefnu ríkisins og lögum og reglugerðum um opinber innkaup. Í henni er lögð áhersla á hagkvæmni, gagnsæi, ábyrgð og sanngirni í innkaupum ásamt eflingu íslensks iðnaðar, vistvæn innkaup og kynjajafnrétti. Tekið er fram að starfsmenn sem sjá um innkaup skuli leitast við að gera samanburð á milli birgja og nýta sér hagkvæmni rafrænna innkaupa eftir því sem kostur er. Þar er einnig skýrt kveðið á um ábyrgð og umsjón með innkaupum á hverju sviði fyrir sig og er ákveðnum starfsmanni falið að hafa eftirlit með innkaupum og fylgjast með því að farið sé að lögum um opinber innkaup og innkaupastefnum ríkisins og ráðuneytisins.

Utanríkisráðuneytið nýtir sér sérþekkingu Ríkiskaupa, fylgir reglum um útboð í hvívetna og nýtir sér rammamninga Ríkiskaupa eins og kostur er við innkaup á vörum og þjónustu. Ráðuneytið telur að innkaup séu í meginatriðum eins hagkvæm og kostur er og mun áfram leita leiða til hagræðingar. Eftir sem áður verður megináhersla lögð á hagkvæm og samfélagslega ábyrg innkaup. Undanfarin örútböð hafa skilað ráðuneytinu talsverðum ávinningi.

Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur utanríkisráðuneytið ekki verið stórtækt í kaupum á þeirri sérfræðipjónustu sem tekin var til skoðunar. Það er skýringin á því að engin örútböð fóru fram á tímabilinu 2013–2015. Athuga ber að enginn rammamningur er til vegna lögfræðipjónustu og þess vegna koma örútböð ekki til greina. Snemma á árinu 2016 keypti utanríkisráðuneytið þjónustu vegna nýráðninga

starfsfólks. Þau kaup fóru í örútbóð, jafnvel þó tímafjöldinn væri innan viðmiðunarmarka. Útboðið skilaði góðum árangri.“

## Viðbrögð velferðarráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Ráðuneytið er sammála Ríkisendurskoðun um að ýmislegt hefði betur mátt fara við kaup þess á sérfræðipjónustu á tímabilinu sem var til skoðunar. Gagnrýni stofnunarinnar beinist m.a. að því að ekki hafi verið gerðir samningar um þjónustukaupin. Það er réttmæt athugasemd, en í þremur tilfellum af sjö sem voru til skoðunar höfðu samningar ekki verið gerðir. Í því samhengi vill ráðuneytið taka fram að síðastliðið ár og það sem af er þessu ári hefur verið unnið að því að laga verklag sem ætti að tryggja eins og kostur er að kaup á sérfræðipjónustu séu skilgreind í samningi. Að öðru leyti sér ráðuneytið ekki ástæðu til að bregðast við skýrsludrögunum.“

## Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

### 1. Samræma og bæta þarf verklag við kaup á sérfræðipjónustu

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að ráðuneytin samræmi og bæti verklag við kaup á sérfræðipjónustu og samningagerð. Við val á sérfræðipjónustu er leitast við að fylgja góðum starfsháttum sem eiga að tryggja hagkvæmni í rekstri ráðuneytisins, gæði þjónustunnar, jafnræðis seljenda, gagnsæi og verðsamanburð. Kaup á sérfræðipjónustu eru eðlisólík innan og á milli ráðuneyta, en ferlar sem nýttir eru við val, formgerð og kaup þjónustu eiga að leiða til bestu niðurstöðu. Ráðuneytið nýtir rammamninga við val og kaup á sérfræðipjónustu og hefur verð þeirra til viðmiðunar.

Í skýrsludrögunum er þess getið í nokkrum tilvikum að rammamningar hafi verið vannýttir og að kaup ráðuneyta hafi farið fram utan þeirra. Af þessu tilefni vekur ráðuneytið athygli á að það var seljenda að tilkynna Ríkiskaupum um kaup innan rammamninga en ekki kaupenda. Fyrir vikið er ekki tryggt að upplýsingar frá Ríkiskaupum, sem byggja á þessum tilkynningum, gefi tæmandi mynd af notkun rammamninga.

Um síðastliðin áramót tók gildi breytt fyrirkomulag vegna rammamninga og fjármögnunar Ríkiskaupa, til að styðja við breytta stefnumótun í opinberum innkaupum. Rekstur stofnunarinnar var til þess tíma fjármagnaður með sértekjum af útboðspjónustu og innheimtri umsýslubókun af rammamningum sem var hluti þess afsláttar sem seljendur veittu. Stofnuninni var ætlað að standa alfarið undir eigin kostnaði með þessum tekjum. Til að styðja við áherslubreytingar í innkaupamálum ríkisins var umsýslubókun Ríkiskaupa felld niður og njóta kaupendur nú óskerts afsláttar. Í því felst aukinn hvati til að nota miðlæga samninga.“

### 2. Gera þarf formlegan samning um kaup á sérfræðipjónustu vegna þjóðlendumála

„Ráðuneytið tekur undir að gera þarf tilhlýðilegan samning um þjónustuna og er sú vinna þegar hafin. Að forminu frátöldu telur ráðuneytið að þjónusta sem veitt hefur verið samræmist kröfum laga um opinber innkaup og leiðbeiningum þar að lútandi, enda þótt samningurinn falli utan gildissviðs laganna. Ráðuneytið hefur gætt þess að



tímagjaldið sé sambærilegt eða hagstæðara og í öðrum samningum sem ráðuneytið hefur gert vegna sérhæfðrar þjónustu og að verð taki tillit til umfangs þeirra verkefna sem Juris er falið.“

## Viðbrögð Ríkiskaupa

### 1. Setja þarf ramma utan um kaup á lögfræðiþjónustu

„Ríkiskaup leggja ekki mat á lögmæti hvers og eins samnings sem nefndur er í skýrslunni. Ríkiskaup geta fallist á það með Ríkisendurskoðun að nauðsynlegt er að tryggja betur gegnsæi og jafnræði við val opinberra aðila á sérfræðiráðgjöf. Ríkiskaup hvetja opinbera aðila til að kynna sér betur þær aðferðir sem rammisamningar bjóða upp á til að ná hagkvæmum samningum sem sníða má að þörfum þeirra. Góð reynsla er af notkun örútbóða við kaup á sérfræðiþjónustu. Sú vinna tekur jafnan skamman tíma. Ef fjárhæðir fara yfir viðmiðunarmörk innanlands eða á Evrópska efnahagssvæðinu þarf að kanna sérstaklega hvort nauðsyn er að fara í útbóð eða nýta aðra innkaupaferla sem lög um opinber innkaup bjóða upp á.

Ríkiskaup eru reiðubúin að undirbúa nýjan rammisamning um kaup á lögfræðiþjónustu. Einnig er hugsanlegt að beita ákvæðum laganna um gagnvirkt innkaupakerfi við þann samning og er verið að kanna möguleika á að nýta það innkaupaferli betur.

Ríkiskaup eru að undirbúa leiðbeiningar um innkaup á félagsþjónustu og annarri sér-tækri þjónustu skv. VIII. kafla laga um opinber innkaup nr. 120/2016 (OIL). Viðmiðunarmörk útbóðsskyldu skv. þessum kafla eru mun hærri en vegna annarrar þjónustu eða 115.620.000. Ástæða er til að setja reglur um innkaup á slíkri þjónustu undir viðmiðunarmörkum um útbóðsskyldu á Evrópska efnahagssvæðinu.

Ríkiskaup benda á að skv. 1. mgr. 11. gr. OIL er margvísleg lögfræðiþjónusta undanskilin lögum um opinber innkaup. Í 2. mgr. 11. gr. segir þó að ráðherra geti með reglugerð ákveðið að ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki hagi innkaupum sínum samkvæmt lögum þessum einnig við gerð þeirra samninga sem greinir í 1. mgr. Í reglugerð er jafnframt heimilt að skilgreina nánar þjónustu skv. 1. mgr. með tilvísun í sameiginlegt innkaupaorðasafn. Það gæti verið til bóta að slík reglugerð yrði sett því að oft og tíðum er mjög flókið að ákvarða hvort samningur er undanþeginn eða ekki. Sama á við um sér-tæka þjónustu skv. reglugerð nr. 1000/2016.

Í 8. tl. 1. gr. reglugerðar nr. 1000/2016 kemur fram að lögfræðiþjónusta, að því marki sem hún er ekki undanskilin skv. 11. gr. laga um opinber innkaup, fellur undir sértæka þjónustu skv. 92. gr. laga um opinber innkaup er því ekki útbóðsskyld fyrr en hún nær viðmiðunarmörkum skv. þeirri grein. Í 8. tl. er vísað til eftirtalinna númera í innkaupaorðasafninu:

- ✓ 79100000-5 Lögfræðiþjónusta
- ✓ 79110000-8 Lögfræðiráðgjöf og málflytningþjónusta
- ✓ 79111000-5 Lögfræðileg ráðgjafarþjónusta
- ✓ 79112000-2 Málflytningþjónusta
- ✓ 79112100-3 Málflytningþjónusta hagsmunaaðila
- ✓ 79120000-1 Ráðgjafarþjónusta í málum er varða einkaleyfi og höfundarrétt

- ✓ 79121000-8 Ráðgjafarþjónusta á sviði höfundarréttar
- ✓ 79121100-9 Ráðgjafarþjónusta tengd höfundarrétti hugbúnaðar
- ✓ 7913000-4 Þjónusta tengd lagalegum skjölum og vottun
- ✓ 79131000-1 Skjalapjónusta
- ✓ 79132000-8 Vottunarþjónusta
- ✓ 79132100-9 Vottunarþjónusta tengd rafrænni undirskrift
- ✓ 79140000-7 Lögfræðiráðgjöf og upplýsingaþjónusta
- ✓ 75231100-5 Stjórnsýsla vegna dómstóla

Samkvæmt þessu er megnið af lögfræðiþjónustu felld undir sértæka þjónustu sem er ekki útboðsskyld nema samningur nái 115.620.000 kr. þ.e. að því leyti sem hún er ekki undanþegin lögnum.

Ríkiskaup vilja þó minna á að þótt innkaup séu með þessum hætti undanþegin lögnum, ber ávallt að gæta að meginreglum 24. gr. laga um opinber innkaup, þ.e. gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Slíkur samanburður skal jafnan gerður með rafrænum aðferðum. Við þessi innkaup skal gæta að samkeppni og virða jafnræðisreglu 15. gr., svo og ákvæði 49. gr. um tæknilýsingar.

Í þessu felst í raun að nauðsynlegt er að auglýsa flesta samninga með einhverjum hætti því vart er með öðrum hætti unnt að tryggja jafnræði eða samkeppni.

Vert er að benda á [leiðbeiningar Evrópuráðsins](#) og þingsins um innkaup á þjónustu, vörum og verkframkvæmdum sem eru undanskilin tilskipunum um opinber innkaup.“

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Slík endurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almanna-fjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis-ins og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeig-andi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í ágúst 2016 hóf Ríkisendurskoðun forkönnun á kaupum ráðuneyta á sérfræðiþjónustu á tímabilinu 2013–15. Í október tilkynnti stofnunin að ráðist yrði í aðalúttekt á efninu samkvæmt nánari afmörkun. Markmið úttektarinnar var að kanna hvernig ráðuneytin stæðu að kaupunum, hvort þau væru gerð í samræmi við settar reglur og leiðbeiningar, með hvaða hætti þjónustuveitendur eða ráðgjafar væru valdir og hvort jafnræðis og gagnsæis væri gætt við kaupin. Þá var kannað hvernig þörf fyrir sérfræðiráðgjöf var metin, hverju hún hefði skilað og í hvaða mæli ráðuneytin hefðu nýtt rammasamninga Ríkiskaupa. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

Úttektin tekur til kaupa ráðuneyta á sérfræðiþjónustu

- ✓ Hversu háum fjárhæðum vörðu ráðuneytin til kaupa á sérfræðiþjónustu á árunum 2013–15?
- ✓ Fóru kaupin fram í samræmi við þá löggjöf, reglur og leiðbeiningar sem um þau gilda?

Ríkisendurskoðun aflaði gagna um kaup ráðuneyta úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkis-ins ásamt því að kalla eftir gögnum frá öllum ráðuneytum um kaup þeirra á sérfræðiþjónustu. Auk þess aflaði stofnunin gagna um rammasamninga og kaup ráðuneyta á sérfræðiþjónustu hjá Ríkiskaupum. Fundað var með öllum ráðuneytum og fulltrúa Ríkiskaupa vegna úttektarinnar. Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup, nú lög nr. 120/2016, *Innkaupastefnu ríkisins* (2002) og leiðbeiningum Ríkiskaupa og fjármála- og efnahagsráðuneytis um kaup á sérfræðiþjónustu.

Öll ráðuneyti ásamt Ríkiskaupum fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneyta og stofnunar við þeim ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

## 2 Kaup á sérfræðipjónustu

### 2.1 Lög og leiðbeiningar um kaup á sérfræðipjónustu

Lög nr. 84/2007 um opinber innkaup höfðu það markmið að tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu. Lögin tóku til ríkis, sveitarfélaga, stofnana og þeirra sem fjármagna starfsemi sína að hálfu eða meiru af opinberu fé. Í lögnum var farið ítarlega í alla þætti innkaupa, s.s. útboðsskyldu, viðmiðunarfjárhæðir og að stofnanir gættu jafnræðis í viðskiptum sínum við aðila á markaði. Lög nr. 120/2016 um opinber innkaup tóku gildi 29. október 2016 eftir heildarendurskoðun á fyrri lögum. Þar sem lög nr. 84/2007 giltu á því tímabili sem skýrslan tekur til árin 2013–15 verður vísað til þeirra í skýrslunni.

Ríkisendurskoðun  
hvetur stjórnvöld  
til að endurskoða  
leiðbeiningarit sín

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Sérfræðipjónusta: Kaup ríkisstofnana á ráðgjöf og ann-  
arri sérfræðipjónustu](#) (2000) hvatti stofnunin til að settar yrðu viðmiðunarreglur eða leiðbeiningar um slík kaup. Skýra þyrfti hvernig þörf fyrir ráðgjöf væri metin, hvernig ráðgjafar væru valdir, hvernig eftirliti og samskiptum við þá væri háttað á verk tíma og hvernig staðið væri að mati á afrakstri kaupanna. Árið 2002 gaf fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) út [Innkaupastefnu ríkisins](#) og [Leiðbeiningarit um kaup á ráðgjöf](#). Ríkiskaup, miðlæg innkaupastofnun ríkisins sem heyrir undir ráðuneytið, gaf út [Handbók um opinber innkaup](#) (2008) og [Einfaldar leiðbeiningar um kaup á ráðgjöf](#) (2009). *Innkaupastefna ríkisins* og fyrrnefnd leiðbeiningarit eru komin til ára sinna og hafa ekki verið uppfærð eftir heildarendurskoðunar laga um opinber innkaup sem samþykkt voru í október 2016. Ríkisendurskoðun hvetur Ríkiskaup og fjármála- og efnahagsráðuneyti til að endurskoða leiðbeiningarit sín í samræmi við það.

Mikilvægt að til séu  
samræmdar reglur  
um kaup á ráðgjöf

Í *Innkaupastefnu ríkisins* segir m.a. að henni sé ætlað að stuðla að virkri samkeppni á markaði og tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins. Í því skyni verði m.a. að leggja áherslu á þarfagreiningu og útboð á aðkeyptri sérfræðiráðgjöf. Í leiðbeiningarritum fjármála- og efnahagsráðuneytis og Ríkiskaupa segir m.a. að markmið þeirra séu að einfalda og samhæfa aðferðir opinberra aðila við val á ráðgjöfum. Mikilvægt sé að fyrir liggi samræmdar leikreglur um kaup á ráðgjöf. Verkefni, þjónusta og verksvið ráðgjafa hafi oft á tíðum verið óskilgreind og verklýsingar takmarkaðar. Algennt var að hvorki hafi verið aflað tilboða samkvæmt gildandi reglum um opinber innkaup né gerður skriflegur samningur við ráðgjafa. Þá gaf fjármála- og efnahagsráðuneyti út [Viðmið um góða starfshætti fyrir starfsmenn sem annast opinber innkaup](#) (2013). Í þeim segir að viðmiðin séu nánari útfærsla á almennum siðareglum starfsmanna ríkisins en innkaup skuli jafnframt fara eftir þeim siðareglum sem settar hafa verið hjá hverri stofnun. Í viðmiðunum kemur m.a. fram að starfsmenn sem sinna innkaupum skuli tryggja að ákvarðanir séu gagnsæjar og í samræmi við lög og innkaupastefnu ríkisins. Sérstaklega skuli gjalda varhug við því að samið sé við fyrirtæki sem tengjast starfsmönnum ráðuneyta eða að þeir séu að einhverju leyti háðir fyrirtækjum sem hlut eigi að máli.

Samkvæmt leiðbeiningaritum stjórnvalda er aðkeypt þjónusta yfirleitt af tvennum toga, vinna að sérfræðiáliti sem er grundvöllur ákvarðanatöku eða vinna sem krefst sérfræðipækkingar sem ekki er til innan stofnunar eða talið er hagkvæmt að unnin sé utan hennar. Samkvæmt leiðbeiningunum skulu opinberar stofnanir fyrst líta til þess að nýta eigin sérfræðipækkingu eða vinna með öðrum stofnunum ríkisins sem búa yfir þeirri þekkingu sem til þarf. Því á aðeins að nýta aðkeypta ráðgjöf sé henni ekki til að dreifa eða það talið hagkvæmasti kosturinn. Þá skal skýr verk- eða markmiðslýsing og kostnaðaráætlun liggja fyrir þegar ráðgjöf er keypt. Kaupandi skuli gæta þess að ráðgjafar veiti faglega og óhlutdræga ráðgjöf og hafi hagsmuni kaupanda að leiðarljósi. Samningsaðilar skulu gera með sér skriflegan samning um hvert verk fyrir sig. Þá er einnig hvatt til að kaup á ráðgjöf séu boðin út samkvæmt fyrirfram skilgreindu ferli. Slíkt tryggi jafnræði þjóðenda til að takast verkefnið á hendur og auðveldi ráðgjöfum þátttöku í útboðum. Sé verkefnið ekki umfangsmikið sé fullnægjandi að fara í örútbóð innan rammasamninga eða gera verðkönnun meðal aðila á markaði.

Aðeins skal nýta aðkeypta ráðgjöf sé þekkingu innan stofnunar ekki til að dreifa

### 2.1.1 Útboðsskylda

Í þágildandi lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup, nú lög nr. 120/2016, er kveðið á um útboðsskyldu opinberra aðila ef kaup þeirra á vörum, þjónustu eða verkum fer yfir tiltekna viðmiðunarfjárhæðir. Frá og með 25. mars 2015 var skylt að bjóða út innanlands öll kaup á þjónustu umfram 15,5 m.kr. samkvæmt auglýsingu fjármála- og efnahagsráðuneytis nr. 323/2015. Ef verðmæti þjónustunnar var yfir 49,9 m.kr. skyldi bjóða hana út á evrópska efnahagssvæðinu. Fyrir 25. mars 2015 myndaðist útboðsskylda innanlands við 12,4 m.kr. og á evrópska efnahagssvæðinu við 20,8 m.kr. Úttekt þessi tekur til árána 2013–15 og verður miðað við viðmiðunarfjárhæðirnar fyrir 25. mars 2015 þegar það á við. Ráðherra getur ákveðið að lækka viðmiðunarfjárhæðir með reglugerð vegna innkaupa opinberra aðila, að frátöldum sveitarfélögum og stofnunum þeirra. Þá hefur ráðherra heimild til að breyta viðmiðunarfjárhæðum í samræmi við þróun vísitölu neysluverðs annað hvert ár, í fyrsta sinn 1. janúar 2018.

Bjóða skal kaupin út sé áætlað verðmæti yfir viðmiðunarmörkum

Öll innkaup opinberra aðila á vörum og þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum skal bjóða út í samræmi við þau innkaupaferli sem nánar er kveðið á um í lögum. Heimilt er að bjóða út verkefni sem eru undir almennum viðmiðunarfjárhæðum og í leiðbeiningum stjórnvalda um opinber innkaup er hvatt til útboða þó áætlað verðmæti sé undir þeim. Þá segir í 22. gr. þágildandi laga um opinber innkaup að þótt útboðsskylda sé ekki til staðar skuli kaupandi ávallt gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Um öll innkaup gildi að auki 14. gr. sömu laga um að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup. Hliðstæð ákvæði er að finna í nýju lögum um opinber innkaup. Þannig er hvatt til þess bæði í lögum og leiðbeiningum stjórnvalda að öll kaup á sérfræðiþjónustu séu boðin út eða gerðar séu verðkannanir meðal aðila á markaði.

Hvatt er til útboða þó áætlað verðmæti sé undir viðmiðunarmörkum

### 2.1.2 Rammasamningar

Á grundvelli laga um opinber innkaup hafa Ríkiskaup fyrir hönd þeirra opinberu aðila sem lögin taka til gert rammasamninga við einn eða fleiri söluaðila í þeim tilgangi að ákveða skilmála samninga á tilteknu tímabili. Rammasamningar eru gerðir að undan-gengnu almennu eða lokuðu útboði. Ef þjónusta er keypt samkvæmt rammasamningi er litið svo á að skyldu til útboðs hafi verið fullnægt, enda þótt innkaup séu yfir við-

Sé þjónusta keypt innan rammasamninga er litið svo á að skyldu til útboðs sé fullnægt

miðunarfjórðum. Rammasamningar Ríkiskaupa gilda í tvö ár, hafa þriggja mánaða uppsagnarfrest og hægt er að framlengja þá tvisvar um eitt ár í senn. Nýjustu ramma-samningar Ríkiskaupa tóku gildi í mars 2014. Í samningsflokknum Þjónusta og ráðgjöf voru gerðir fimm samningar á eftirtöldum sviðum:

1. Stjórnun og stefnumótun (20 samningsaðilar)
2. Rekstrarráðgjöf um aðferðir, ferla, breytingar og uppbyggingu (21 samningsaðili)
3. Ráðgjöf um mannauðsmál og ráðningar (18 samningsaðilar)
4. Viðskipta- og stjórnunarráðgjöf (20 samningsaðilar)
5. Fjármálaráðgjöf (11 samningsaðilar)

Við val á samningsaðilum skulu Ríkiskaup gæta að persónulegu hæfi, s.s. að viðkomandi hafi ekki verið dæmdur fyrir fjárhagsbrot, vanrækt greiðslu gjalda o.s.frv. Markmið þessa er að tryggja að viðkomandi geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart kaupanda. Ráðgjafar eru flokkaðir í A, B og C flokka eftir hæfni. Það er svo á ábyrgð seljenda að tilkynna viðskipti innan ramma-samninga til Ríkiskaupa.

Enginn ramma-samningur er í gildi um lögfræðipjónustu

Fram til september 2013 var einnig í gildi ramma-samningur um lögfræðipjónustu en þá ákváðu Ríkiskaup að endurnýja hann ekki þar sem þau töldu hann ekki hafa náð markmiðum sínum. Ástæða þess var sú að hann var lítið notaður, lögfræðistofur innan ramma-samnings kvörtuðu undan því að ekki væri haft samband við þær og enginn áhugi virtist vera hjá kaupendum þjónustunnar á að endurnýja samninginn. Samkvæmt Ríkiskaupum setti stofnunin sér markmið um að finna aðra leið til að ná utan um kaup á lögfræðipjónustu eða búa til nýja og bættu ramma-samninga um hana en ekki hefur enn orðið af því. Ríkisendurskoðun hvetur Ríkiskaup til að bæta úr því.

Ramma-samningar eru gerðir til að auka hagkvæmni og skilvirkni við kaup á vörum og þjónustu. Kostir þess að kaupa þjónustu innan þeirra eru m.a. þeir að þá eru verksalar búnir að fara í gegnum hæfismat og semja um kaup og kjör. Ferlið hvetur kaupendur einnig til að skilgreina betur þarfir sínar og auðvelda leitina að réttum ráðgjafa. Ramma-samningar veita kaupanda og seljanda ákveðið aðhald, auðvelda eftirlit og auka yfirsýn um kaup á ráðgjafapjónustunni. Þá auka þeir gagnsæi viðskiptanna og stuðla að jafnræði meðal aðila á markaði. Því er mikilvægt að ráðuneytin nýti ramma-samninga við kaup á sérfræðipjónustu þegar þess er kostur.

### Örútböð

Samkvæmt ramma-samningsútboði Ríkiskaupa frá mars 2014 skal efna til lokaðs örútböðs milli ramma-samningshafa falli tiltekið verkefni innan ramma-samnings og áætlað er að það taki lengri tíma en 100 vinnustundir. Með því á að tryggja jafnræði, gagnsæi og hagkvæmni viðskiptanna. Örútböð getur farið fram hvort heldur með rafrænum hætti eða skriflegum. Kaupandi tekur saman stutta lýsingu á fyrirhuguðu verkefni þar sem umfang þess er skilgreint og settar fram kröfur um gæði og faglega þekkingu bjóðenda. Útböðstilkynning er send á alla aðila innan viðkomandi ramma-samnings ásamt samantekt verkkaupa og óskað eftir tilboði. Frestur í örútböði er frjálfs en Ríkiskaup veita stofnunum aðstoð við framkvæmd slíks útböðs gegn gjaldi sé þess óskað.

# 3 Kaup ráðuneyta á sérfræðipjónustu

## 3.1 Umfang aðkeyptrar sérfræðipjónustu allra ráðuneyta

Ríkisendurskoðun kannaði umfang aðkeyptrar sérfræðipjónustu meðal allra ráðuneyta á árunum 2013–15. Könnunin náði til allra tegundalykla Fjársýslu ríkisins sem taldir eru til *Sérfræðipjónustu I* á viðföngum aðalskrifstofa ráðuneyta (101) og ýmissa verkefna (190/999). Aðkeypt sérfræðipjónusta fellur í eftirfarandi flokka í bókhaldi ríkisins:

- Viðskipta- og hagfræðingar, lögg. endurskoðendur og rekstrarráðgjafar
- Lögfræðingar
- Verkfræðingar, tæknifræðingar og arkitektar
- Læknar, hjúkrunarfræðingar og sjúkráþjálfarar
- Sálfræðingar, félagsfræðingar o.fl.
- Náttúru-, eðlis- og efnafræðingar
- Þýðendur, túlkar
- Dýralæknar
- Önnur sérfræðipjónusta (aðrir sérfræðingar sem lokið hafa háskólaprófi eða sambærilegu námi)

Samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) keyptu ráðuneytin sérfræðipjónustu fyrir rúmlega 2,5 ma.kr. á árunum 2013–15 á verðlagi hvers árs. Tafla 3.1 sýnir skiptingu þeirrar fjárhæðar milli ráðuneyta og ára í m.kr. Eins og sést jókst kostnaður úr tæplega 700 m.kr. árið 2013 í rúmlega 1 ma.kr. árið 2015.

Kaup ráðuneyta á sérfræðipjónustu jukust um 300 m.kr. frá 2013–15

3.1 Kaup ráðuneyta á sérfræðipjónustu í m.kr. á verðlagi hvers árs	2013	2014	2015	Samtals
Forsætisráðuneyti	35,3	62,1	49,6	147,0
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	126,4	100,1	107,0	333,5
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	188,4	429,5	555,4	1.173,3
Innanríkisráðuneyti	95,5	94,6	112,3	302,4
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	43,9	21,9	43,9	109,6
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	31,4	22,6	66,7	120,7
Utanríkisráðuneyti	105,5	15,3	15,5	136,3
Velferðarráðuneyti	67,2	73,1	92,7	233,0
<b>Samtals</b>	<b>693,5</b>	<b>819,2</b>	<b>1.043,1</b>	<b>2.555,8</b>

Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að almennt er um lágar fjárhæðir að ræða við hver kaup sem dreifast á marga verksala. Sjaldgæft er að kaup ráðuneyta fari umfram viðmiðunarfráttir um útboðsskyldu. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar fór ekkert ráðuneytanna í útboð eða örútbod innan rammamanna á tímabilinu

Ekkert ráðuneytanna fór í útboð eða örútbod á tímabilinu

vegna kaupa á sérfræðipjónustu. Hæstu fjárhæðirnar falla undir flokkana lögfræðipjónusta, önnur sérfræðipjónusta og rekstrarráðgjöf (viðskipta- og hagfræðingar, löggerendurskoðendur og rekstrarráðgjöf). Lögfræðipjónusta var 30% af allri keyptri þjónustu á tímabilinu, önnur sérfræðipjónusta var 29% og rekstrarráðgjöf 16%. Þannig voru þessir þrjú flokkar 75% allrar aðkeyptar þjónustu á tímabilinu og eru þeir teknir sérstaklega til athugunar hér.

Ráðuneytin telja að rammasamningar nýtist þeim illa við kaup á sérfræðipjónustu

Til eru rammasamningar um ýmiss konar rekstrarráðgjöf en ekki um lögfræðiráðgjöf. Ríkisendurskoðun kannaði hversu vel ráðuneytin nýttu rammasamninga Ríkiskaupa við þessi innkaup. Öll ráðuneytin höfðu leitað til aðila innan rammasamninga á tímabilinu en í mismiklum mæli, enda misjafnt hversu mikil sérfræðiráðgjöf er keypt hjá hverju ráðuneyti. Það kom þó almennt fram hjá ráðuneytum að rammasamningar um sérfræðipjónustu nýtast þeim lítið. Í fyrsta lagi töldu ráðuneytin tímakaup ráðgjafa of hátt. Fram kom í samtölum við ráðuneytin að mörg þeirra nýti verðin í rammasamningum sem viðmið og semji svo um betra verð beint við verksala. Í öðru lagi væri uppsetning rammasamninga óhentug þegar um sértæk verkefni væri að ræða sem krefðust mikillar sérhæfingar. Í þriðja lagi væri oft skammur tími til stefnu og verkefni smá í sniðum. Þannig hentaði ekki að fara í gegnum örútbod eða annað ferli hjá Ríkiskaupum, auk þess sem þjónusta þeirra væri of dýr fyrir lítil verkefni. Þá hefði það einnig áhrif að ráðuneytin teldu sig oft ekki hafa tíma eða mannskap til að kynna sér ítarlega rammasamninga fyrir hvert verkefni. Þá væri einnig algengt að ráðuneytin litu ekkert til rammasamninga heldur keyptu þjónustu af aðilum utan þeirra.

Ríkiskaup telja ekki næga þekkingu á rammasamningum innan ráðuneyta

Samkvæmt upplýsingum frá Ríkiskaupum telja þau mögulegt að ekki sé næg þekking á innkaupum innan rammasamninga hjá þeim sem stýra innkaupum ráðuneyta. Ríkiskaup töldu einnig að með því að kynna sér vel rammasamninga og undirbúa örútbod sem mest innan ráðuneyta gætu þau náð fram aukinni hagkvæmni, bæði með því að spara sér þjónustu Ríkiskaupa og fá betri verð hjá verksala. Þess má þó geta að það er á ábyrgð söluaðila að tilkynna um opinber innkaup innan rammasamninga. Þær berast stundum seint og illa og því hafa Ríkiskaup ekki tæmandi yfirlit um kaup innan rammasamninga.

Ráðuneytin grafa undan tilvist rammasamninga með því að ganga framhjá þeim

Ríkisendurskoðun bendir á að ráðuneytin eiga að vera til fyrirmyndar þegar kemur að innkaupum og nýta rammasamninga til fullnustu. Með því að nota þá til að semja með sjálfstæðum hætti um einstök viðskipti við aðila innan rammasamninga er grafið undan tilvist þeirra. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin og Ríkiskaup til að eiga í auknu samstarfi og samráði við gerð rammasamninga um sérfræðipjónustu svo þeir nýtist sem best.

### 3.2 Aðferðir og ástæður kaupa á sérfræðipjónustu

Helstu ástæður þess að ráðuneytin leita til utanaðkomandi aðila vegna sérfræðiráðgjafar eru af þrennum toga að þeirra sögn. Í fyrsta lagi telja þau sig ekki hafa mannskap til að sinna þeim verkefnum sem aðkeyptir ráðgjafar sinna. Í öðru lagi væru sérfræðingar ráðuneyta hæfir til að sinna mörgum verkefnum í einu en skorti oft dýpri sérfræðipekkingu fyrir afmörkuð verkefni. Þó verður að nefna að einnig kom fram í svörum fulltrúa ráðuneyta að í sumum málaflokkum væru sérfræðingar ráðuneytanna



með bestu sérfræðipækkinguna og því ætti ekki að vera þörf á aðkeyptri ráðgjöf. Í þriðja lagi væri oft auðveldara að semja við verktaka en að ráða inn starfsfólk og í sumum tilfellum væri það hagkvæmasti kosturinn þar sem þörfin fyrir slíka vinnu væri sveiflukennð. Þá væri fyrirkomulagið oft þannig að starfsmenn ráðuneytis sætu í vinnuhópum eða nefndum en utanaðkomandi aðili væri fenginn til að stýra vinnunni.

Við athugun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að í sumum tilfellum hefðu ráðuneytin samband við nokkra aðila á markaði og gerðu verðkönnun. Oft væri þó haft beint samband við aðila sem ráðuneytið þekkti til, hefði jafnvel unnið svipuð verkefni hjá því áður og vitað væri að hefði þá sérfræðipækkingu sem til þyrfti. Algengt væri að leitað væri til sömu sérfræðinga

vegna þekkingar þeirra og reynslu en einnig vegna þess að myndast hefði samband við viðkomandi eða hann tengdist ráðuneytinu á einhvern hátt. Í einhverjum tilfellum væri leitað til sömu verksala vegna þess að erfiðlega reyndist að finna ráðgjafa í verkefnin. Þá væri algengt að ráðherra keypti inn þjónustu sérfræðinga án þess að það færi í gegnum formleg ferli eða skrifstofur ráðuneyta. Þó að ráðherrarnir eigi kost á að fela utanaðkomandi ráðgjöfum tiltekin verkefni, sem geta m.a. tengst framgangi stefnu sitjandi ríkisstjórnar, er mikilvægt að kaupin sem slík uppfylli lágmarksskilyrði hvað snýr að samningsgerð, skilgreiningu markmiða og umfangs, eftirlits og eftirfylgni. Í þeim tilfellum þarf einnig að virða lög, reglur og leiðbeiningar um kaup á sérfræðipjónustu.

Í ljós kom að ráðuneytum reynist oft erfitt að áætla aðkeypta sérfræðipjónustu og að áætlanir styðjast fremur við reynslu fyrri ára en vitneskju um verkefni á komandi ári. Algengt er að verkefni séu ákveðin með skömmum fyrirvara. Í sumum tilfellum sé hægt að sækja sérstakar fjárveitingar fyrir verkefnum, t.d. þegar þau tengjast stefnu ríkisstjórnar. Ráðuneytin vinna saman að verkefnum þegar tækifæri gefast og nýta þannig sérfræðinga þvert á ráðuneytin. Þó sé algengt að ráðuneytin megi ekki við því að missa sérfræðinga sína tímabundið í sértæk verkefni og því sé oft leitað til utanaðkomandi ráðgjafa en ella.

Kaup á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu er vaxandi þáttur í starfsemi ráðuneyta. Mikilvægt er að kaup á slíkri þjónustu fylgi fyrirfram skilgreindu ferli og að farið sé eftir lögum og reglum. Gæta verður sérstaklega að því hvernig ráðgjafi er valinn svo að ekki skapist tilhneiging til að leita til ráðgjafa sem viðkomandi fulltrúar þekkja til vegna fyrri samskipta eða fá óformlegar ábendingar um. Þá fær samkeppni á ráðgjafamarkaði ekki að njóta sín og eins geta vaknað spurningar um hvort ráðgjafar séu fremur valdir

## Leiðbeiningar um kaup á sérfræðiráðgjöf

Í *Einföldum leiðbeiningum um kaup á ráðgjöf* (2008) tóku Ríkiskaup saman hvernig væri best staðið að slíkum kaupum og eru þetta helstu atriðin sem kaupendur þurfa að hafa í huga:

- ✓ Meta hvort og hvenær er þörf á ráðgjöf
- ✓ Gera verk- og markmiðslýsingu
- ✓ Gera kostnaðaráætlun
- ✓ Kanna hvort ráðgjöf sé innan rammisamninga
- ✓ Kanna hvort verkefnið sé útboðsskyld
- ✓ Gæta gagnsæis og jafnræðis við val á ráðgjafa
- ✓ Gera skriflegan samning um hvert verk fyrir sig

Algengt að leitað sé til sömu ráðgjafa vegna tengsla við þá

Mikilvægt að faglegt mat ráði för við val á ráðgjafa og að samkeppni fái að njóta sín

vegna kunningssskapar en á faglegum forsendum. Til að koma í veg fyrir að slíkur grunur vakni er mikilvægt að fara að öllu leyti eftir lögum og reglum um kaup á þjónustu.

### 3.3 Lögfræðipjónusta

Lögfræðipjónusta sem varðar gerðadóma og sáttameðferðir var undanskilin gildissviði laga nr. 84/2007 um opinber innkaup (sbr. c-lið 6. gr.). Í 21. gr. laganna kom jafnframt fram að sú þjónusta sem var tilgreind í II. viðauka B tilskipunar nr. 2004/18/EB var undanskilin útboðsskyldu. Samkvæmt tilskipuninni var lögfræðipjónusta þar á meðal. Í *Handbók um opinber innkaup* kemur fram að við innkaup á slíkri þjónustu þurfi ekki að fylgja þeim innkaupaferlum sem kveðið er á um í lögum um opinber innkaup. Samt sem áður þyrfti að fylgja 14. gr. þágildandi laga sem kvað á um að gæta skyldi jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup. Einnig þyrfti að haga tæknilegum kröfum í samræmi við 40. gr. sömu laga, þ.e. að veita bjóðendum jöfn tækifæri og gæta að því að kaupin leiddu ekki til ómálefnalegra hindrana á samkeppni. Samkvæmt nýjum lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup hefur verið fallið frá því að undanskilja lögfræðipjónustu útboðsskyldu nema þeirri sem tilgreind er í reglugerð nr. 1000/2016.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá öllum ráðuneytum um tiltekin mál og verkefni ásamt skýringum á ýmsum kostnaðarliðum sem varða aðkeypta lögfræðipjónustu. Litið var til kostnaðarsömustu verkefnanna samkvæmt fjárhags- og mannaauðskerfi ríkisins og kannað hvernig staðið var að kaupum á lögfræðipjónustu vegna þeirra með hliðsjón af leiðbeiningum stjórnvalda. Á meðal þess sem var kannað var hvernig ráðgjafinn var valinn, hvort gerðir hefðu verið samningar og hvernig árangur verkefna var metinn. Á árunum 2013–15 keyptu ráðuneytin lögfræðipjónustu fyrir um 764,3 m.kr. Í töflu 3.2 má sjá hvernig kaupin skiptust milli ráðuneyta og ára.

3.2 Kaup ráðuneyta á lögfræðipjónustu í m.kr. á verðlagi hvers árs	2013	2014	2015	Samtals
Forsætisráðuneyti	8,6	26,5	14,1	49,2
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	46,2	50,8	41,1	138,1
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	122,3	135,2	122,7	380,2
Innanríkisráðuneyti	19,9	42,6	44,1	106,6
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	2,6	1,5	1,9	6,0
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	1,1	0,5	0,7	2,3
Utanríkisráðuneyti	26,3	4,5	9,7	40,5
Velferðarráðuneyti	8,6	16,4	16,4	41,4
<b>Samtals</b>	<b>235,6</b>	<b>278,0</b>	<b>250,7</b>	<b>764,3</b>

Hafa verður í huga að kostnaður við aðkeypta lögfræðipjónustu vegna nefndarstarfa fellur undir þetta viðfang. Mikið er um nefndarstörf innan ráðuneyta, bæði vegna fastanefnda og tímabundinna nefnda sem ráðherra skipar. Lögbundnar fastanefndir starfa til lengri tíma og sérstök þóknunarnefnd ákvarðar kjör nefndarmanna þeirra. Nefnd sem ráðherra skipar starfar yfirleitt til styttri tíma og ákveður hann kjör nefndarmanna. Algengt er að formenn nefnda séu lögmenn sem senda reikninga sína gegnum lögfræðistofur og eru þeir bókaðir undir aðkeypt lögfræðipjónusta. Oft eru nefndarmenn á launaskrá ráðuneyta en formenn í verktöku. Þó er ekki alltaf sama

greiðslufyrirkomulagið viðhaft vegna nefndarstarfa. Þá er hluti þessara starfa færður undir viðfangið aðkeypt lögfræðiþjónusta og hluti færður undir önnur viðföng. Í samtölum Ríkisendurskoðunar við ráðuneytin kom fram að bæta þyrfti umgjörð nefndarstarfa og samræma verklag. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til þess en fjallar að öðru leyti ekki um hvernig haldið er utan um starfsemi og kostnað nefnda.

### Málkostnaður og kennsla vegna réttinda lögmanna

Tvö stór verkefni á sviði innanríkisráðuneytis kalla á umfangsmikil kaup á lögfræðiþjónustu. Annars vegar er sá málskostnaður sem fellur á ríkið vegna dómsmála færður undir aðkeypta lögfræðiþjónustu hjá ráðuneytinu sem dómskröfur. Þann kostnað er ekki hægt að áætla. Skjólstæðingar velja lögmann sem rekur dómsmál fyrir þeirra hönd fyrir dómstólum og ráðuneytið hefur engan ákvarðanarétt í þeim málum. Sem dæmi greiddi ráðuneytið á árunum 2013–15 lögmannsstofunum Fortis 26,3 m.kr., Höglum 25,1 m.kr., Lagastoð 17 m.kr. og Landslögum 10 m.kr. vegna dómskrafna.

Hluti lögfræðiþjónustu kostnaður sem fellur á ríkið vegna dómskrafna

Innanríkisráðuneyti heldur hins vegar utan um kennslu vegna öflunar héraðsdómslögmannsréttinda í samstarfi við Lögmannafélag Íslands. Ráðuneytið leggur út fyrir kennslunni en nemendur greiða Lögmannafélaginu námskeiðsgjöld sem síðan endurgreiðir ráðuneytinu sinn hluta kostnaðar. Í flestum tilfellum er um að ræða svipaðar fjárhæðir milli ára.

### Endurskoðun á fiskveiðilöggjöf

Vorið 2013 tók við ný ríkisstjórn og ákvað hún að endurskoða löggjöf um fiskveiðistjórnun. Breytingarnar skyldu byggja á stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar og tillögum sáttanefndar. Sú nefnd var skipuð fulltrúum allra stjórnsmálaflokka á Alþingi ásamt hagsmunaaðilum og vann hún skýrslu á árunum 2010–11 um að samningsbundin réttindi á nýtingu aflaheimilda tækju við af varanlegri úthlutun. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði starfshóp um frumvarpsvinnuna og ákvað að keypt yrði lögfræðiþjónusta af þeim lögmonnum sem unnið höfðu að tillögum sáttanefndar, Lúðvíki Bergvinsyni hjá Bonafide-lögmenn/ráðgjöf sf. og Karli Axelsyni hjá lögmannsstofunni Lex ehf. Þeir voru skipaðir í starfshópinn ásamt aðstoðarmanni og sérfræðingi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og forstöðumanni Auðlindaréttarstofnunar við Háskólann í Reykjavík.

Hlutverk starfshópsins var að undirbúa frumvarp til breytinga á lögnum. Með skipunarbréfi hópsins fylgdu verkáætlun og lýsing. Í samningum við lögmannsstofurnar Bonafide og Lex voru tiltekin tímagjöld vegna vinnu þeirra og aðstoðarmanna. Skila skyldi tíma- og áfangaskýrslum í lok hvers mánaðar. Bonafide fékk greiddar 11 m.kr. frá 2013–15 og Lex rúmar 16 m.kr., þar af 14,6 m.kr. vegna vinnu í starfshópnum. Árangur vinnunnar var metinn út frá vinnu starfshópsins og að samið var frumvarp til breytinga á löggjöf um fiskveiðistjórnun. Bæði fyrirtækin voru innan rammasamninga um lögfræðiþjónustu fram til september 2013 en samkvæmt Ríkiskaupum var þjónustan ekki keypt innan þeirra. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að rammasamningar hafi ekki verið nýttir við kaup á þjónustunni.

Þjónusta innan rammasamninga keypt utan þeirra

## Lögfræðiþjónusta vegna þjóðlendna

Af kaupum fjármála- og efnahagsráðuneytis á lögfræðiþjónustu vöktu viðskipti þess við lögmannstofuna Juris slf. athygli Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið gerði samkomulag við stofuna í maí 2006 um að gæta hagsmuna ríkissjóðs í þjóðlendumálum. Ríkið gerir kröfur um að tiltekin landsvæði séu þjóðlendir og er óbyggðanefnd úrskurðaraðili í þeim efnum en hún er skipuð af forsætisráðherra. Nefndin tekur mál til meðferðar og að lokinni aðalmeðferð eru mál tekin til úrskurðar. Úrskurðir hennar geta verið kærðir til dómstóla. Á þeim árum sem þessi úttekt tekur til, 2013–15, greiddi fjármála- og efnahagsráðuneyti Juris 107 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu greiddi það lögmannsstofunni 92 m.kr. vegna þjóðlendumála en 15 m.kr. m.a. vegna málareksturs fyrir EFTA dómstólnum.

### Rammasamningur ekki fullnýttur

Juris var innan rammasamninga um almenna lögfræðiþjónustu þar til þeir runnu út í september 2013. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkiskaupum keypti ráðuneytið lögfræðiþjónustu af Juris í gegnum rammasamninga fyrir 8,8 m.kr. árið 2013 en það ár keypti ráðuneytið í heildina þjónustu af stofunni fyrir 41,6 m.kr. Ekki er ljóst hversu mikið af þjónustunni fyrir þann tíma var keypt í gegnum rammasamninga en líkur eru á að þeir hafi ekki verið nýttir til fulls.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um viðskipti fjármála- og efnahagsráðuneytis við Juris. Ráðuneytið benti á að þar sem þessi lögfræðiþjónusta varði gerðardóma og sáttameðferðir væri hún undanskilin gildissviði laga um opinber innkaup. Að auki hefði hún verið undanskilin útboðsskyldu á þeim tíma sem samningur um hana var gerður. Ráðuneytið hefði gert skriflegan samning við lögmannsstofuna þar sem fram kæmu skýr markmið og verkefnalýsing. Í samningnum kæmu einnig fram skilmálar og tímagjald sem hefðu verið endurskoðuð á tímabilinu. Vinna Juris fælist í gerð minnisblaða og samantekta á úrskurðum óbyggðanefndar að sérstakri beiðni ráðuneytisins ásamt því að fundað væri með lögmannsstofunni. Framkvæmd verkefnisins væri háð þeim málshraða sem óbyggðanefnd ákvæði hverju sinni sem sjálfstæður úrskurðaraðili í þessu ferli. Þá hefði ráðuneytið góða yfirsýn um störf lögmannsstofunnar sem sendi því tíma- og vinnuskýrslur. Ráðuneytið yfirfæri þessar skýrslur áður en reikningar væru greiddir.

### Samningur um þjónustuna ekki í samræmi við leiðbeiningar um kaup á sérfræðiráðgjöf

Við ítrekun Ríkisendurskoðunar um að fá gögn um viðskipti ráðuneytisins við Juris, þ.m.t. samning þeirra á milli, kom í ljós að samningsumleitanir áttu sér stað með tölvupóstsamskiptum milli starfsmanna ráðuneytisins og lögmannsstofunnar. Að mati ráðuneytisins fólu þau í sér gagnkvæma viljayfirlýsingu þar sem almennt væri kveðið á um efnaskyldu beggja aðila sem hefði lagalegt skuldbindingargildi. Ráðuneytið féllst samt á að gera þyrfti tilhlýðilegan samning um þessa þjónustu með hliðsjón af kröfum sem almennt eru gerðar til samninga um sérfræðiþjónustu. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er vinna við slíkan samning þegar hafin.

### Fjármála- og efnahagsráðuneyti virði þær leiðbeiningar sem það beinir til annarra

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við það að ráðuneytið skuli ekki hafa gert formlegan samning um þessi viðskipti. Að mati stofnunarinnar eru þeir tölvupóstir sem ráðuneytið hefur látið henni í té ekki í samræmi við leiðbeiningar stjórnvalda um kaup á sérfræðiráðgjöf. Í þeim leiðbeiningum kemur fram að í samningi skuli m.a. vera tíma- og kostnaðaráætlun, verklýsing, ábyrgðaskipting og markmið. Ríkisendurskoðun

bendir á að ráðuneytið greiði tugi milljóna ár hvert til lögmannsstofunnar og er því um verulegar fjárhæðir að ræða. Stofnunin beinir því til ráðuneytisins að halda betur utan um þá þjónustu sem það kaupir og virða þær leiðbeiningar sem það sjálf beinir til annarra. Bent skal á í því samhengi að fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með málefni sem varða opinber innkaup og ætti því að vera öðrum fyrirmynd í þeim efnum.

### Lögfræðiþjónusta vegna nefndarstarfa

Á árunum 2013–15 keypti velferðarráðuneyti lögfræðiþjónustu fyrir um 41,4 m.kr. Umfangsmestu viðskiptin voru vegna samninga þess við Láru Áslaugu Sverrisdóttur lögmann frá september 2013 um að vinna að úrskurðum fyrir kærunefnd greiðsluáð-lögunarmála. Ráðuneytið gerði kröfu um tímaskýrslu, tímafjöldi var áætlaður í upphafi og tímagjald ákveðið 10 þús.kr. fyrir utan virðisaukaskatt. Samningurinn var endurnýjaður fimm sinnum á tímabilinu og lauk í desember 2015. Árið 2013 greiddi ráðuneytið Láru Áslaugu 3,6 m.kr., árið 2014 9,7 m.kr. og árið 2015 9,3 m.kr. Í heild námu greiðslurnar um 22,6 m.kr. sem er umfram viðmiðunarfjárhæð um útboðsskyldu. Ríkisendurskoðun spurði einnig út í greiðslur til Vébanda ehf. en eigandi þess, Friðjón Örn Friðjónsson lögmaður, starfaði sem formaður Úrskurðarnefndar almannatrygginga. Árið 2013 fékk fyrirtækið greiddar 4,6 m.kr., 4,1 m.kr. árið 2014 og 4,9 m.kr. árið 2015. Í heildina námu greiðslurnar um 13,6 m.kr. Andstætt leiðbeiningum stjórnvalda var enginn samningur gerður vegna þessara viðskipta. Ríkisendurskoðun gerir alvarlegar athugasemdir við að kostnaðarsöm þjónusta skuli keypt án samnings.

Lögfræðikostnaður vegna nefndarstarfa var líka áberandi hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Á árunum 2013–15 greiddi ráðuneytið lögfræðistofunni Landslögum tæpar 25 m.kr. Stærstur hluti þess, eða 22,8 m.kr., var vegna þóknunar fyrir störf formanns og starfsmanns Endurskoðendaráðs. Skriflegur samningur var gerður við formann ráðsins en munnlegur við starfsmann þess. Einnig fékk fyrirtækið greiðslur fyrir ýmiss konar lögfræðivinnu, t.d. vegna náttúrupassa, Landsbankans og veiðigjalda svo eitthvað sé nefnt. Ekki verður séð að leitað hafi verið til lögmannsstofunnar vegna sérstakrar fagþekkingar umfram almenna lögfræðiþjónustu. Landslög voru innan ramma-samnings um almenna lögfræðiráðgjöf sem var í gildi fram til haustsins 2013. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkiskaupum var þjónustan ekki keypt innan hans. Þá greiddi ráðuneytið Lögmonnum Laugavegi einnig rúmar 8 m.kr. á tímabilinu en lögmaður þaðan var formaður í úrskurðarnefnd veiðifélaga. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að gera ávallt skriflega samninga um kaup á sérfræðiþjónustu eins og kveðið er á um í 4. gr. laga um opinber innkaup.

### Alvarlegir annmarkar á kaupum ráðuneytanna á lögfræðiráðgjöf

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að fylgni ráðuneyta við lög, reglur og leiðbeiningar um kaup á lögfræðiþjónustu er ábótavant. Svo virðist sem ráðuneytin hafi nánast alfarið farið framhjá rammamningi um lögfræðiþjónustu sem var í gildi fram til september 2013. Það átti sinn þátt í að sá samningur var ekki endurnýjaður. Að mati Ríkisendurskoðunar eiga ráðuneytin, ekki síst fjármála- og efnahagsráðuneyti, að vera stofnunum ríkisins til fyrirmyndar í þessum efnum og styðja við rammamninga eftir fremsta megni.

Velferðarráðuneyti virði útboðsskyldu og geri ávallt samninga um kaup á þjónustu

Nýta þarf rammamninga betur og gera ávallt skriflega samninga um þjónustukaupin

Mikilvægt að ráðuneytin styðji við rammamninga

Í þeim viðskiptum sem Ríkisendurskoðun tók til skoðunar voru dæmi þess að ekki voru gerðir tilhlýðilegir samningar um þjónustuna sem var veitt og greitt fyrir, að ekki voru til staðar kostnaðar- eða verkáætlanir og að ekki hafi verið gerðar verðkannanir. Það er í skýrri andstöðu við fyrirliggjandi leiðbeiningar stjórnvalda þó að almenn lögfræðiþjónusta hafi verið undanskilin útboðsskyldu á tímabilinu. Í mörgum tilfellum er óljóst hvernig staðið var að vali á ráðgjafa. Slík vinnubrögð samræmast hvorki leiðbeiningum um innkaup á sérfræðiþjónustu né ákvæðum 14. og 22. gr. þágildandi laga um opinber innkaup um að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis og gera verðsamanburð meðal aðila á markaði til að stuðla að heilbrigðri samkeppni.

### 3.4 Rekstrarráðgjöf

Á árunum 2013–15 keyptu ráðuneytin rekstrarráðgjöf fyrir 330 m.kr. Misjafnt er meðal ráðuneyta hversu mikil rekstrarráðgjöf var keypt en fimm ráðuneyti keyptu annaðhvort enga rekstrarráðgjöf eða fyrir óverulegar fjárhæðir. Forsætisráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti vorðu hæstum fjárhæðum til slíkra kaupa. Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá ráðuneytunum um kostnaðarsömustu verkefni og hvernig var staðið að þeim með tilliti til fyrirliggjandi leiðbeininga stjórnvalda. Kannað var hvernig ráðgjafinn var valinn, hvort gerðir hefðu verið samningar og hvernig árangur verkefna var metinn. Yfirlit um kaup ráðuneyta á rekstrarráðgjöf, greind eftir árum, má sjá í töflu 3.3.

3.3 Kaup ráðuneyta á rekstrarráðgjöf í m.kr. á verðlagi hvers árs	2013	2014	2015	Samtals
Forsætisráðuneyti	15,4	22,2	5,0	42,6
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	14,9	22,3	23,7	60,9
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	20,4	103,8	162,4	286,6
Innanríkisráðuneyti	0,9	2,4	5,6	8,9
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	2,4	3,5	1,9	7,8
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	2,7	1,7	1,7	6,1
Utanríkisráðuneyti	0,9	0,0	0,0	0,9
Velferðarráðuneyti	0,6	0,0	0,0	0,6
<b>Samtals</b>	<b>58,2</b>	<b>155,9</b>	<b>200,3</b>	<b>414,4</b>

Í nóvember 2013 keypti forsætisráðuneyti ráðgjöf af fyrirtækinu Analytica áhættu- og fjárfestingaráðgjöf ehf. vegna þjóðhagslegra áhrifa höfuðstólslækkunar verðtrygðra fasteignalána og afnáms verðtryggingar. Leitað var til þriggja aðila sem talið var að hefðu viðeigandi sérfræðipækkingu en aðeins Analytica gat unnið verkið innan setts tímaramma. Í samningi ráðuneytis og fyrirtækis var sett fram kostnaðaráætlun sem byggði á áætluðum tímafjölda með skilgreindu þaki og hámarksfjárhæð 5 m.kr. utan virðisaukaskatts. Í samningi var gert ráð fyrir frávikum þar sem erfitt reyndist að áætla tímafjölda. Þegar ljóst var að verkið myndi fara framyfir áætlaðan tíma samþykkti ráðuneytið að bæta tímum við verkefnið. Verkefnislok miðuðu við útgáfu skýrslu fyrir-tækisins.

Ráðuneytið greiddi Analytica 8,9 m.kr. fyrir verkefnið og hélst það innan áætlunar. Heildargreiðsla til fyrirtækisins á tímabilinu var 10,7 m.kr. en það sinnti tveimur öðrum smáum verkefnum fyrir ráðuneytið í tengslum við fundi vegna kynningar á

þjóðarlíkani. Analytica var innan rammasamninga þegar þessir samningar voru gerðir. Samkvæmt gögnum frá Ríkiskaupum voru þeir samt ekki nýttir við kaup á þjónustu fyrirtækisins. Í svörum ráðuneytisins kom fram að ástæða þess hafi verið að fyrirtækið teldi þessa tilteknu þjónustu ekki falla undir þær fimm tegundir rekstrarráðgjafar rammasamnings. Samningurinn við fyrirtækið hafi að auki kveðið á um 18% lægra verð en sett var fram í rammasamningi.

Töldu þjónustuna ekki falla undir rammasamning þó fyrirtækið væri innan hans

Árið 2014 gerði fjármála- og efnahagsráðuneyti einnig samning við Analytica vegna sama máls. Fyrirtækinu var falið að móta aðferðafræði vegna mats á forsendum í samningum ráðuneytisins við lánveitendur um leiðréttingarluta verðtryggðra húsnæðisveðlána og starfa sem ráðgjafi samninganefndar þess gagnvart lánveitendum. Tímagjald var 16.500 kr. á klst. utan virðisaukaskatts og áætlaðar 70 klst. á mánuði frá júní til og með desember. Ráðuneytið fór fram úr þeirri áætlun og greiddi fyrirtækinu 13,6 m.kr. árið 2014 sem er umfram þáverandi viðmiðunarfjárhæð vegna útboðsskyldu. Viðskipti ráðuneytisins við félagið nam í heild 21,8 m.kr. á árunum 2013–15. Analytica var innan rammasamninga þegar þessir samningar voru gerðir. Samkvæmt gögnum frá Ríkiskaupum voru þeir ekki nýttir við kaup á þjónustu fyrirtækisins.

Greiðslur fóru umfram áætlun og viðmiðunarfjárhæð vegna útboðsskyldu

Ríkisendurskoðun kannaði einnig kaup forsætisráðuneytis á rekstrarráðgjöf Stafnasels s.f. árið 2014. Félagið var í eigu Halldórs Benjamíns Þorbergssonar hagfræðings. Verkefnið sneri að útfærslu og kynningu á höfuðstólslækkun verðtryggðra fasteignalána. Gerður var munnlegur samningur í nóvember 2013 sem síðar var staðfestur skriflega í janúar 2014. Ráðuneytið greiddi Stafnaseli 6,7 m.kr. fyrir verkefnið.

Benda má á að fjármála- og efnahagsráðuneyti keypti einnig þjónustu af sama fyrirtæki árið 2015. Stafnaseli var falið að vinna að greiningu auk þess að undirbúa kynningu og kynningarefni vegna niðurfærslu höfuðstóls íbúðalána. Ráðuneytið greiddi 4,4 m.kr. vegna verksins í samræmi við kostnaðaráætlun sem fram kom í samningi. Ráðuneytið keypti einnig ráðgjöf af Stafnaseli vegna afnáms hafta (sjá kafla 3.6.1).

Samkvæmt forsætisráðuneyti var rekstrarráðgjöfin keypt þar sem ekki var þekking til staðar innan ráðuneytisins og vegna tímabundinnar þarfar á auknum mannafla. Ráðherra lagði til að keypt yrði ráðgjöf af Halldóri sem ráðuneytið mat hæfan til verksins og var gerður við hann samningur. Hagkvæmni hafi verið gætt við kaup á þjónustunni og almenn jafnræðisregla höfð að leiðarljósi að því marki sem unnt var í ljósi þess að vinna þurfti verkið hratt og til þurfti sérhæfða þekkingu. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að forsætisráðuneyti geri munnlega samninga um þjónustukaup þegar skýrt er keðið á um í lögum að samningar skuli ávallt vera skriflegir, sbr. 4. gr. bæði þágildandi og nógildandi laga um opinber innkaup. Þá er mikilvægt að ráðuneytin leggi sig fram við að stuðla að heilbrigðri samkeppni á markaði með því að leita verðtilboða til fleiri en eins aðila.

Mikilvægt að ráðuneytin leiti til fleiri en eins aðila og geri verðkannanir

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti keypti utanaðkomandi rekstrarráðgjöf fyrir um 60,9 m.kr. á tímabilinu 2013–15. Eitt umfangsmesta verkefnið var tilkomið vegna starfshóps sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra, nú ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra, skipaði árið 2014 til að vinna að stefnumótun og greiningu á stöðu ferða-

## Skylda til útboðs ekki virt

mála á Íslandi. Samið var við LC Ráðgjöf ehf. um að sinna stefnumótunarvinnu innan hópsins. Í samningnum var sett fram kostnaðar- og verkefnaáætlun og skyldi heildarkostnaður verða að hámarki 14,6 m.kr. fyrir utan virðisaukaskatt. Í kjölfar þess verkefnis var ákveðið að fara í annað verkefni um að kynna nýja ferðamálastefnu og var ráðgjöf aftur keypt af LC Ráðgjöf. Verkefnið skyldi standa yfir frá ágúst til september 2015 og greitt yrði 3,4 m.kr. utan virðisaukaskatts. Ráðuneytið greiddi fyrirtækinu 6,1 m.kr. árið 2014 og 11,9 m.kr. árið 2015, samtals 18 m.kr., sem var í samræmi við áætlun. Samkvæmt svörum ráðuneytisins var árangur kaupanna metinn út frá því hvernig vinnan nýttist við gerð ferðaþjónustustefnu ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun bendir á að LC Ráðgjöf var innan rammamanna á þessum tíma en samkvæmt gögnum frá Ríkiskaupum var þjónustan ekki keypt innan þeirra. Þá var áætlaður kostnaður hærri en þáverandi viðmiðunarfjárhæð vegna útboðs og var það því útboðsskylt.

## Rammamannur ekki nýttur

Fjármála- og efnahagsráðuneyti var umsvifamest allra ráðuneyta þegar kom að kaupum á rekstrarþjónustu á tímabilinu 2013–15. Ráðuneytið varði 286,6 m.kr. til slíkra kaupa. Auk fyrrnefndra viðskipta þess við Analytica kannaði Ríkisendurskoðun hvernig staðið var að viðskiptum við fyrirtækin Admon ehf. og Taurus slf. Á tímabilinu fékk ráðuneytið Admon til að veita ráðuneytinu ráðgjöf vegna Íslandsrótar og innleiðingar rafrænna skilríkja. Í samningnum komu fram tímasettir áfangar ásamt kröfum um innihald lokaskýrslu. Tímagjald var tæpar 13 þús.kr. fyrir utan virðisaukaskatt og greiddi ráðuneytið fyrirtækinu 4,9 m.kr. Fyrirtækið vann þó að fleiri verkefnum fyrir ráðuneytið og fékk á tímabilinu 2013–15 greiddar 12,4 m.kr. Admon var innan rammamanna en samkvæmt gögnum frá Ríkiskaupum voru þeir ekki nýttir við kaup á þjónustu fyrirtækisins.

Í janúar 2014 gerði fjármála- og efnahagsráðuneyti samning við Taurus slf. í eigu Tryggva Þórs Herbertssonar, sem skyldi starfa sem verkefnisstjóri við útfærslu og framkvæmd lækkunar á höfuðstóli verðtryggðra lána til eins mánaðar. Í samningnum segir að greiða skuli verksala að hámarki 1,5 m.kr. fyrir utan virðisaukaskatt á mánuði í sex mánuði, samtals 9 m.kr. Ráðuneytið greiddi Taurus 14,5 m.kr. árið 2014 en 22,8 m.kr. á tímabilinu 2013–15. Samkvæmt ráðuneytinu voru greiðslur vegna þessa verkefnis 19,7 m.kr. en fyrirtækið sinni einnig tveimur öðrum og óskyldum verkefnum fyrir ráðuneytið á tímabilinu. Ástæða þess að greiðslur fóru umfram áætlun voru vegna ófyrirsjáanlegra breytinga á ábyrgð ríkisins í þessum málaflokki og því ekki hægt að áætla að greiðslur færu umfram viðmiðunarfjárhæðir um útboðsskyldu. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að tryggja að öll verkefni sem eru við viðmiðunarmörk um útboðsskyldu eða gætu breyst á verktíma séu boðin út. Þá bendir stofnunin á að í leiðbeiningum stjórnvalda er hvatt til að verk sem eru undir viðmiðunarfjárhæð um útboðsskyldu séu einnig boðin út. Einnig er mikilvægt að ávallt sé gætt gagnsæis og jafnræðis við öll kaup á þjónustu.

## 3.5 Önnur sérfræðiþjónusta

Önnur sérfræðiþjónusta er sú þjónusta sem fellur ekki undir sérgreinda sérfræðiþjónustu í bókhaldi ríkisins (sjá kafla 3.1). Á árunum 2013–15 keyptu ráðuneytin sérfræðiþjónustu fyrir um 736,1 m.kr. sem var talin til þessa flokks. Yfirlit um þessi kaup greint eftir ráðuneytum og árum má sjá í töflu 3.4.



3.4 Kaup ráðuneyta á annarri sérfræðipjónustu í m.kr. á verðlagi hvers árs	2013	2014	2015	Samtals
Forsætisráðuneyti	7,1	12,3	26,0	45,4
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	59,4	18,1	20,5	98,0
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	34,6	10,0	37,4	82,0
Innanríkisráðuneyti	47,6	24,3	32,8	104,7
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	35,8	14,7	31,7	82,2
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	14,4	13,7	50,8	78,9
Utanríkisráðuneyti	64,6	8,7	0,2	73,5
Velferðarráðuneyti	47,2	52,1	72,1	171,4
<b>Samtals</b>	<b>310,7</b>	<b>153,9</b>	<b>271,5</b>	<b>736,1</b>

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá ráðuneytunum um tiltekin viðskipti vegna kaupa á annarri sérfræðipjónustu. Fyrst og fremst var litið til kostnaðarsömustu verkefnanna og kannað hvernig staðið var að kaupunum með tilliti til fyrirliggjandi leiðbeininga stjórnvalda. Kannað var hvernig ráðgjafinn var valinn, hvort gerðir hefðu verið samningar og hvernig árangur verkefna var metinn.

Þessi flokkur í bókhaldi ríkisins er mikið notaður og dæmi um að aðkeypt þjónusta sem mætti t.d. flokka undir lögfræðipjónustu eða rekstrarráðgjöf sé bókuð sem önnur sérfræðiráðgjöf. Ríkisendurskoðun telur afar mikilvægt að aðkeypt þjónusta ráðuneytanna sé færð með réttum og samræmdum hætti til bókar. Að öðrum kosti verða yfirlit um rekstur þeirra bjöguð ef ekki beinlínis villandi eða röng. Athygli vekur að mikil viðskipti vegna stórra og viðamikilla verkefna hafa verið skilgreind sem kaup á annarri sérfræðipjónustu, s.s. verkefni sem tengjast afnámi gjaldeyrishafta og ýmis erlend ráðgjöf, m.a. í tengslum við lcesave deiluna.

Mikilvægt að aðkeypt þjónusta sé bókfærð með réttum og samræmdum hætti

#### Kaup á ráðgjöf vegna innri starfsemi ráðuneyta

Ráðuneytin keyptu ýmsa ráðgjöf á umræddu tímabili sem tengdist innra starfi þeirra. Árið 2015 gerði forsætisráðuneyti til að mynda samning við G 47 ehf. í eigu Hrannars Péturssonar, sérfræðings í samskipta- og upplýsingamálum, um að endurskoða og efla umgjörð upplýsinga- og almannatengslamála í Stjórnarráðinu. Í samningnum var sett fram verklýsing og kostnaðaráætlun. Ráðuneytið áætlaði að greiða verksala að hámarki 1,6 m.kr. á mánuði og heildarupphæð 4,8 m.kr. með virðisaukaskatti. Gerðir voru þrjú slíkir samningar. Ráðuneytið greiddi fyrirtækinu í heild 11,2 m.kr. og var því innan kostnaðaráætlunar samninganna. Verksali skilaði sérstakri skýrslu í lok verktíma sem samkvæmt ráðuneytinu hefur verið notuð til hliðsjónar í störfum þess. Ekki var leitað til annarra aðila vegna verksins. Ríkisendurskoðun gagnrýnir verklag ráðuneytisins við kaup á sérfræðipjónustunni og hvetur það til að fylgja lögum um opinber innkaup hvað varðar jafnræði og gagnsæi við val á ráðgjafa.

Forsætisráðuneyti virði ávallt ákvæði um jafnræði og gagnsæi í lögum um opinber innkaup

Árið 2015 gerði mennta- og menningarmálaráðuneyti samning við Björgvin G. Sigurðsson, fyrrum ráðherra, um að móta stefnu ráðuneytis um eftirlit sitt, ábyrgð ráðherra í þeim efnum og að koma með tillögur um úrbætur. Áætlað var að verkefnið yrði unnið á haustmánuðum 2015, verksali fengi greiddar 5 þús.kr. á klst. og að hámarki yrði greitt fyrir 480 klst. Lokaafurð verkefnisins var skýrsla. Björgvin fékk greiddar 2,4 m.kr.

fyrir verkefnið. Óljóst er hvernig ráðgjafinn var valinn og gagnrýnir Ríkisendurskoðun ógagnsætt ferli við val á ráðgjafa.

Ráðuneytin tryggja gagnsæi við val á ráðgjafa og geri formlega samninga

Velferðarráðuneyti varði mest allra ráðuneyta til kaupa á „annarri sérfræðipjónustu“ á tímabilinu 2013–15. Hluti þeirra viðskipta var vegna viðvarandi verkefna á vegum þess. Til að mynda greiddi það LB Consulting ehf. 3,7 m.kr árið 2013. Eigandi þess, Lára Björnsdóttir, var formaður Velferðarvaktarinnar á þeim tíma. Samningurinn gildi frá september 2012 til loka ágúst 2013. Greiddar voru 410 þús.kr. á mánuði fyrir að jafnaði 70 klst. vinnu. Ríkisendurskoðun kannaði einnig greiðslur til Sivjar Friðleifsdóttur, fyrrum ráðherra, sem tók við formennsku Velferðarvaktarinnar. Hún fékk greiddar 6 m.kr. 2014 og 7 m.kr. 2015 án þess að gerður væri samningur um þau þjónustukaup. Ríkisendurskoðun gagnrýnir það verklag sem er ekki í samræmi við lög um opinber innkaup eða góða starfshætti.

### Ráðgjöf og þjónusta vegna úttekta og stefnumótunar

Við viðskiptin voru lög og leiðbeiningar um opinber innkaup ekki virt

Meðal annarra viðskipta velferðarráðuneytis í þessu samhengi má nefna kaup þess á þjónustu Ráðabótar ehf. fyrir 3,2 m.kr. árið 2014. Fyrirtækinu var falið að kanna upplýsingaöflun og upplýsingamiðlun milli tiltekinnar stofnana og sveitarfélaga vegna greiðslna og veitinga réttinda/ívilnana til einstaklinga. Verkefnið var skilgreint í verkefniságrípi í nóvember 2013 þar sem fram kom verk- og tímaáætlun. Ekki var gerður eiginlegur samningur, ekki var gerð kostnaðaráætlun og ekkert ákveðið um gjald þjónustunnar. Að auki er óljóst hvernig staðið var að vali á ráðgjafa vegna verkefnisins. Því var í meginatriðum vikið frá lögum um opinber innkaup og fyrirbyggjandi leiðbeiningum. Ríkisendurskoðun gerir alvarlega athugasemd við það.

Um 104,7 m.kr. af kaupum innanríkisráðuneytis á sérfræðiráðgjöf voru færðar til bókar sem önnur sérfræðiráðgjöf. Þar á meðal voru ráðgjafaverkefni í tengslum við stefnumótun í málefnum Þjóðskrár Íslands og Útlendingastofnunar. Ráðuneytið gerði samning við Intellecta ehf. um verkið sem skyldi unnið frá október 2014 til ágúst 2015. Ítarleg verkáætlun fylgdi samningi ásamt áfangaskiptri tíma- og kostnaðaráætlun. Samkvæmt ráðuneytinu hafði það samband við nokkra aðila en að lokum tók Intellecta verkefnið að sér. Fyrirtækið var innan rammamennings en ráðuneytið taldi sig ná betri kjörum með beinum samningi. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar var árangur kaupanna ekki metinn sérstaklega en ráðuneytið telur að tilætluðum árangri hafi verið náð. Intellecta sinnti fleiri verkefnum fyrir ráðuneytið á tímabilinu 2013–15, t.d. ráðgjöf tengdri upplýsingasamfélaginu, ráðgjöf vegna ráðninga sýslumanna og lögreglustjóra og vegna löggæsluáætlunar. Árið 2014 fékk Intellecta greiddar 2,2 m.kr. og 7,7 m.kr. 2015. Samkvæmt Ríkiskaupum keypti ráðuneytið þjónustu af Intellecta innan rammamennings fyrir 3,5 m.kr. seinni hluta árs 2015. Hluti ráðgjafar er þannig keypt innan rammamennings en hluti utan þeirra.

## Dæmi um kaup á annarri sérfræðipjónustu

Ráðuneytin keyptu óflokkaða sérfræðipjónustu fyrir um 630 m.kr. á tímabilinu 2013–15. Í töflunni hér fyrir neðan má sjá dæmi um nokkur verkefni þar sem ráðuneytin keyptu utanaðkomandi ráðgjöf. Hvorki er um tæmandi upptalningu né heildarkostnað verkefnanna að ræða. Einungis er talinn sá hluti sem viðkomandi ráðuneyti stóð straum af á tilteknu tímabili á verðlagi hvers árs. Eins og sjá má voru verkefnin af afar ólíkum toga, allt frá lögbundnum verkefnum og tilfallandi ráðgjöf til stórra alþjóðlegra verkefna.

Ráðuneyti	Verkefni	Ár	m.kr.
Forsætisráðuneyti	Upplýsingamál	2015	11,2
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	Ýmsar úttektir	2013–14	27,5
Utanríkisráðuneyti	Icesave	2013	30,3
Innanríkisráðuneyti	Stefnumótun tveggja stofnana	2014–15	9,9
Velferðarráðuneyti	Formaður Velferðarvaktar	2013–15	16,7
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	Afnám gjaldeyrishafta	2014–15	369,7
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	Sameining stofnana og verkefna	2014–15	15,1
Samstarf þriggja ráðuneyta	Almannatengsl alþjóðlegra deilna	2013–14	56,9

### Sameining stofnana og mannauðsmál hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Af þeim 120,7 m.kr. sem umhverfis- og auðlindaráðuneyti varði til kaupa á sérfræðiráðgjöf á tímabilinu 2013–15 var meirihluti þjónustunnar skilgreindur sem önnur sérfræðiráðgjöf, eða 78,9 m.kr. Það er umtalsvert hærri fjárhæð en ráðuneytið varði til rekstrar- og lögfræðiráðgjafar. Meðal þessara kaupa ráðuneytisins sem Ríkisendurskoðun tók til skoðunar voru viðskipti þess við Strategíu ehf. Í júní 2014 gerði ráðuneytið samning við félagið um athugun á sameiningu stofnana og samþættingu verkefna sem falla undir rannsóknir og vöktun hjá tilgreindum stofnunum ráðuneytisins, auk þess að kanna samstarfsfleti við Rannsóknarmiðstöðina í jarðskjálftaverkfræði. Að auki var því falið að greina möguleika á samstarfi við aðila í orkurannsóknnum. Ráðgjafi Strategíu skyldi hafa umsjón með vinnu stýrihóps ráðuneytisins sem starfaði að verkefninu. Í samningnum var m.a. kveðið á um verklok og skil niðurstaðna í mars 2015. Í júní það ár gerði ráðuneytið annan samning við Strategíu um athugun á sameiningu verkefna á sviði skógræktar. Ráðgjafi fyrirtækisins tók sæti í starfshópi ráðuneytisins til tveggja mánaða og tók þátt í að móta greinargerð hópsins. Árið 2014–15 greiddi ráðuneytið fyrirtækinu samtals 14,1 m.kr. vegna kaupa á annarri sérfræðipjónustu auk tæprar milljónar sem var færð undir liðinn rekstrarráðgjöf. Öll þessi þjónusta var keypt innan rammasamninga.

Sérfræðipjónusta  
keypt innan  
rammasamninga

Þess má einnig geta að árið 2012 gerði umhverfis- og auðlindaráðuneyti samning við Attentus mannauð og ráðgjöf ehf. um að sérfræðingur á þeirra vegum ynni að mannauðsmálum ráðuneytisins í sex klst. aðra hverja viku ásamt því að sinna átaksverkefnum. Greitt yrði fast tímargjald sem síðar varð mánaðargjald. Samningurinn hefur verið endurnýjaður árlega frá 2012. Árin 2013–14 greiddi ráðuneytið fyrirtækinu 3,6 m.kr. á grundvelli hans en 1,1 m.kr. árið 2015. Metur ráðuneytið það svo að þetta fyrirkomulag sé hagstæðara en að ráða mannauðsstjóra þar sem ekki sé þörf á starfsmanni í fullt stöðugildi. Ekki er ljóst hvernig ráðgjafinn var valinn í upphafi. Ríkisendur-

skoðun brýnir ráðuneytið til að gæta jafnræðis og gagnsæis við val á ráðgjöfum og hvetur það til þess að taka til athugunar hvernig það bókar aðkeypta þjónustu.

### Úttektir á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis

Áætlanir stóðust bæði hvað varðaði kostnað og tíma-mörk

Á tímabilinu 2013–15 varði mennta- og menningarmálaráðuneyti 109,6 m.kr. til kaupa á sérfræðiráðgjöf. Af þeirri fjárhæð voru 82,2 m.kr. bókfærðar sem kaup á annarri sérfræðiráðgjöf. Þar á meðal eru greiðslur vegna eftirlits og mats á framhaldsskólum sem ráðuneytinu er gert að fela óháðum sérfræðingum samkvæmt reglugerð nr. 700/2010 um mat og eftirlit í framhaldsskólum. Ráðuneytinu er gert að setja fram áætlun til þriggja ára í senn um ytra mat á framhaldsskólum og taka út hvern skóla eða tiltekna starfsemi hans eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Árin 2013–14 gerði ráðuneytið fimm samninga við Gát sf. um úttektir á starfsemi framhaldsskóla. Tímaáætlanir gerðu ráð fyrir þremur til fjórum mánuðum til úttektanna. Heildargreiðslur án virðisaukaskatts voru áætlaðar á bilinu 1,5–1,9 m.kr. og gerð var krafa um skýrslu við lok hverrar úttektar. Árið 2013 fékk Gát greiddar 4,8 m.kr. á grundvelli samningsins en 2 m.kr. árið 2014. Áætlanir ráðuneytis stóðust.

Ríkisendurskoðun kannaði einnig nokkur viðskipti mennta- og menningarmálaráðuneytis við Attentus ehf. og Capacent á tímabilinu 2013–15 sem voru skilgreind sem önnur sérfræðiráðgjöf. Fyrst og fremst reyndist um úttektarverkefni að ræða. Árið 2013 gerði ráðuneytið samning við Attentus ehf. um vinnu við úttekt á fyrirkomulagi sérfræðiþjónustu í sex sveitarfélögum. Markmiðið var að kanna hvernig mismunandi útfærslur reyndust við að mæta ákvæðum reglugerðar um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð. Áætlaðir voru þrjú mánuðir til verksins, heildargreiðsla 4 m.kr., án virðisaukaskatts, og að í lokin yrði gefin út skýrsla. Árið 2014 leitaði ráðuneytið aftur til Attentus ehf. um að félagið tæki að sér könnun á innleiðingu og framkvæmd leik-, grunn- og framhaldsskólalaga. Áætlaður var þrjú og hálfur mánuður til verksins, heildargreiðsla 3,7 m.kr. án virðisaukaskatts og að niðurstöðum yrði skilað sem skýrslum við verklok. Tvær skýrslur komu út 1. desember 2014 í samræmi við tímaáætlun. Árið 2013 fékk Attentus greidda 6,1 m.kr. sem er aðeins meira en áætlun gerði ráð fyrir og 4,6 m.kr. 2014. Þá fékk fyrirtækið einnig greiddar 1,3 m.kr. 2015 fyrir úttekt á einum grunnskóla.

Rammasamningar nýttir við kaupin á þjónustunni

Árið 2013 gerði mennta- og menningarmálaráðuneyti samning við Capacent um að kanna hvort menningarsamningar sem það hafði gert við tiltekna landshluta hefðu náð markmiðum sínum. Áætlaðir voru fjórir mánuðir til verksins frá byrjun apríl til loka ágúst og heildargreiðsla áætluð tæpar 5 m.kr. án virðisaukaskatts. Við verklok var gefin út skýrsla. Sama ár gerði ráðuneytið annan samning við Capacent um úttekt á framhaldsfræðslukerfinu. Verkefnið skyldi vinna frá júní til desember og ljúka með skilum á skýrslu til verkkaupa. Heildargreiðsla yrði 6 m.kr. án virðisaukaskatts. Árið 2013 fékk Capacent greiddar 8,7 m.kr. sem var innan kostnaðaráætlunar. Capacent var innan rammamarknaðar og var öll þjónustan keypt innan þeirra.

Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti er haft samband við nokkra aðila á markaði þegar úttektir á borð við þessar eru unnar. Ekki er farið í útboð eða formlegar verðkannanir. Oft sé skammur tími til stefnu. Þá séu verkefni oft ekki eftirsótt þar sem greiðslur séu lágar. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við

Þetta verklag. Vegna úttekta á framhaldsskólum eru t.d. gerðar áætlanir til þriggja ára og því ætti að vera hægt að áætla hvenær þörf sé á úttekt á hverjum skóla. Þá sé mikilvægt að ferlið við val á ráðgjöfum sé gagnsætt og gætt sé jafnræðis meðal ráðgjafa á markaði. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að bæta úr þessu og tryggja að Menntamálastofnun, sem tók við ábyrgð á hluta af þessum verkefnum árið 2015, fylgi bættu verklagi.

### 3.6 Gjaldeyrishöft og erlend ráðgjöf

Umfangsmikil ráðgjöf var keypt vegna afnáms gjaldeyrishafta og erlendra ráðgjafar á árunum 2013–15. Ráðuneytin bókfærðu þau kaup ýmist undir lögfræðiráðgjöf, rekstrarráðgjöf eða aðra sérfræðiþjónustu. Ætla má þó að flest þessara verkefna séu þess eðlis að bóka ætti þau undir sama bókhaldslykli. Í ljósi þess hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytin til að bæta og samræma verklag sitt við bókfærslu aðkeyptrar þjónustu.

#### 3.6.1 Afnám gjaldeyrishafta

Verkefni tengd afnámi gjaldeyrishafta leiddu til kaupa ráðuneytanna á utanaðkomandi sérfræðiráðgjöf fyrir umtalsverðar fjárhæðir á tímabilinu 2013–15. Ekki er ætlunin að veita tæmandi yfirlit um þann kostnað í þessari skýrslu en stór hluti hans var skilgreindur sem kaup á annarri sérfræðiráðgjöf. Ríkisendurskoðun kannaði með hvaða hætti fjármála- og efnahagsráðuneyti og forsætisráðuneyti stóðu að kaupum á þjónustu nokkurra aðila vegna þessa verkefnis.

Í ágúst 2014 gerði fjármála- og efnahagsráðuneyti samning við lögfræðistofuna Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP um afnám gjaldeyrishafta. Lee C. Buchheit, einn eiganda stofunnar, skyldi leiða vinnuna og samið var um tímagjald sérfræðinga á ólíkum stigum málsins. Tekið er fram í samningi að kostnaður skuli ekki fara umfram 900 þús. dollara, þ.e. um 96 m.kr., í árslok 2014 nema ef koma skyldi til málflutnings fyrir dómstólum. Árið 2014 greiddi ráðuneytið fyrirtækinu 90 m.kr. og 149 m.kr. árið 2015. Í janúar 2015 gerði ráðuneytið samning við Glenn V. Kim um ráðgjöf vegna afnáms gjaldeyrishafta til mars það ár. Gjaldið fyrir þjónustuna var 162,5 þús. dollarar, þ.e. um 17,5 m.kr., auk ferðakostnaðar og annars aukakostnaðar. Upplýsingar úr fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins sýna að ráðuneytið greiddi Kim 45 m.kr. árið 2014 áður en samningur var gerður. Árið 2015 greiddi ráðuneytið honum 50,1 m.kr. á grundvelli samningsins. Í báðum tilfellum fór kostnaður langt umfram það sem stóð í samningi. Kostnaður var bókfærður undir aðra sérfræðiþjónustu.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti gerði samning við Seapool ehf. í eigu Sigurðar Hannessonar, fjármálaráðgjafa, um vinnu í framkvæmdahópi um losun fjármagnshafta. Samningurinn gildi frá júlí til desember 2014 og greiðslur miðuðu við 1,5 m.kr. á mánuði. Samningnum var framlengt óbreyttum en nýr samningur gerður í september 2015 sem skyldi ljúka eigi síðar en nóvember sama ár. Heildargreiðsla skyldi vera 2,5 m.kr. án virðisaukaskatts. Ráðuneytið greiddi fyrirtækinu 3 m.kr. 2014 og 10,8 m.kr. 2015. Kostnaður var færður undir aðra sérfræðiþjónustu að undanskilinni síðustu greiðslunni sem færð var undir rekstrarráðgjöf. Kostnaður hélst innan áætlunar.

Í mars 2014 gerði fjármála- og efnahagsráðuneyti samning við Benedikt Gíslason um að veita ráðherranefnd um efnahagsmál ráðgjöf við afnám fjármagnshafta í samræmi

við skipunarbréf til sex ráðgjafa frá 27. nóvember 2013. Með samningnum var honum falið að halda utan um störf ráðgjafanna. Verktími var frá febrúar til apríl 2014 og þóknun um 1.150 þús.kr. á mánuði án virðisaukaskatts. Í maí 2014 gerði ráðuneytið annan samning við Benedikt um setu í framkvæmdahópi um losun fjármagnshafta. Samningurinn gildi frá maí til ársloka 2014 og kvað á um 1,5 m.kr. greiðslu án virðisauka miðað við 140 vinnustundir á mánuði. Ráðuneytið greiddi Benedikt 14,8 m.kr. árið 2014 og 11,1 m.kr. árið 2015. Kostnaður var fluttur á rekstrarráðgjöf. Benedikt var aðstoðarmaður ráðherra til 31. janúar 2014.

Á árunum 2013–15 keypti forsætisráðuneyti ráðgjöf af Meltúni ehf. Skyldi eigandi þess, Eiríkur Svavarsson lögmaður, veita ráðherranefnd um efnahagsmál ráðgjöf við afnám fjármagnshafta. Verktími var skilgreindur frá nóvember 2013 til mars 2014. Við verklok kom út skýrsla ráðgjafanefndarinnar. Ráðuneytið greiddi fyrirtækinu tæpar 11 m.kr. á tímabilinu september 2013 til júlí 2014. Í júlí 2014 gerði fjármála- og efnahagsráðuneyti svo samning við Meltún ehf. um að Eiríkur Svavarsson tæki sæti í framkvæmdahópi um losun fjármagnshafta. Samið var um greiðslur upp á 1,5 m.kr. á mánuði án virðisaukaskatts. Ráðuneytið greiddi fyrirtækinu 12 m.kr. frá ágúst 2014 til mars 2015. Allur kostnaður var bókfærður sem kaup á lögfræðipjónustu hjá báðum ráðuneytum. Meltún ehf. fékk tæpar 30 m.kr. greiddar frá ráðuneytum á tímabilinu 2013–15.

Í maí 2015 gerði fjármála- og efnahagsráðuneyti samning við Stafnasel slf. um að eigandi þess, Halldór Benjamín Þorbergsson, veitti ráðgjöf við kynningu á ætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafta. Samningurinn skyldi gilda í einn mánuð, frá 1. maí til 1. júní, og skyldi einnig tekið tillit til vinnu sem unnin var í mars og apríl. Tímagjaldið var 18 þús.kr. án virðisaukaskatts og vinnuframlag skilgreint 180–240 vinnustundir. Ráðuneytið greiddi fyrirtækinu 4,3 m.kr. 2015 vegna þessa og voru greiðslur innan áætlunar. Að auki greiddi ráðuneytið fyrirtækinu 2,2 m.kr. í nóvember það ár vegna viðbótarkynningar um sama efni. Að mati ráðuneytisins þótti eðlilegast að sami aðili tæki hana að sér. Hafa má í huga að ráðuneytið hafði áður gert samning við Stafnasel um að Halldór veitti verkefnisstjórn ráðgjöf um höfuðstólslækkun verðtryggðra fasteignalána (sjá kafla 3.4).

Verkefni vegna afnáms gjaldeyrishafta talin varða grundvallarhagsmunir ríkisins og undanskilin lögum

Samkvæmt forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti var leitað til fremstu sérfræðinga vegna afnáms gjaldeyrishafta og val á þeim byggði á þekkingu þeirra og reynslu. Ekki var farið í útboð eða verðkannanir vegna kaupa á þessari þjónustu eða lögum og leiðbeiningum stjórnvalda fylgt. Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti vörðuðu þau verkefni sem viðkomu afnámi gjaldeyrishafta grundvallarhagsmunir ríkisins. Samkvæmt 9. gr. þágildandi laga um opinber innkaup tóku löggin ekki til samninga sem lýstir eru leynilegir eða ef sérstökum öryggisráðstöfunum verði að beita við framkvæmd þeirra í samræmi við gildandi lög og stjórnvaldsfyrirmæli eða ef grundvallarhagsmunir ríkisins krefjast þess. Ríkisendurskoðun gerir því ekki athugasemd við þessi kaup.

### 3.6.2 Erlend ráðgjöf

Á árunum 2013–15 keyptu þrjú ráðuneyti erlenda ráðgjöf fyrir verulegar fjárhæðir. Þó að mun hærri fjárhæðir hafi farið í erlenda ráðgjöf árin á undan var þarna enn verið að

eiga við afleiðingar fjármálahrunsins 2008. Það skýrir að miklu leyti þær háu fjárhæðir sem runnu til erlendra ráðgjafa á þessu tímabili.

Sem dæmi má nefna að í september 2012 gerðu utanríkisráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti samning við alþjóðlega almannatengslafyrirtækið Burson-Marsteller. Markmið hans var að styðja við málflutning íslenskra stjórnvalda í aðdraganda dómsuppkvaðningar EFTA-dómstólsins vegna Icesave. Talið var að efla þyrfti skilning alþjóðlegra fjölmiðla og álitsgjafa á málatilbúnaði íslenskra stjórnvalda, bæta upplýsingamiðlun og sinna fjölmiðlavöktun. Eftir að dómur féll í málinu beindust störf fyrirtækisins einnig að makríldeilunni.

Viðskipti  
stjórnvalda við  
Burson-Marsteller

Í samningi komu fram verk- og markmiðslýsingar. Samið var um fasta mánaðargreiðslu upp á 34 þús. pund án virðisaukaskatts og útlagðs kostnaðar fyrir bæði málin. Starfsfólk ráðuneytanna var í reglulegum samskiptum við starfsfólk Burson-Marsteller og fékk stöðuskýrslur af framgangi verkefnisins. Árangur var metinn af þáttum eins og fjölda greina í alþjóðlegum fjölmiðlum sem birtust að tilstuðlan fyrirtækisins, fjölda funda sem það skipulagði, fjölmiðlavöktunar og gæða þess upplýsingaefnis sem það útbjó fyrir stjórnvöld. Kostnaður vegna málsvarnar í Icesave málinu féll á utanríkisráðuneyti en kostnaður vegna markríldeilunnar á atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Með því að sameinast um þessi mál var talið að halda mætti kostnaði niðri. Árið 2013 greiddu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og utanríkisráðuneyti 27,4 m.kr. hvort til fyrirtækisins. Árið 2014 greiddi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti fyrirtækinu 2,1 m.kr. Kostnaður var færður undir liðinn önnur sérfræðipjónusta.

Árið 2012 ákvað þáverandi ríkisstjórn að Tim Ward myndi flytja mál stjórnvalda vegna Icesave fyrir EFTA-dómstólum en hann var valinn úr hópi lögfræðinga. Hafði hann sér innan handar málflutningsteymi og ráðgjafa, m.a. frá Landslögum. Einn af ráðgjöfum hans var Miguel P. Maduro. Stærstur hluti þessa kostnaðar var bókfærður árið 2012 og fellur því utan afmörkunar þessarar úttektar. Árið 2013 greiddi utanríkisráðuneyti Maduro 18,4 m.kr. og Ward 2,9 m.kr. Ráðuneytið gerði samning við viðkomandi aðila ásamt kostnaðaráætlun. Kostnaður var færður undir lögfræðiráðgjöf. Samkvæmt bæði þágildandi og núgildandi lögum um opinber innkaup er undirbúningur vegna málsmeðferðar og málflutningur fyrir dómstólum undanskilinn gildissviði laganna.

Málflutningur fyrir  
EFTA-dómstólum  
undanskilinn  
gildissviði laganna

Árið 2014 gerði fjármála- og efnahagsráðuneyti samning við Anne O. Kruger um að veita fjármálaráðgjöf vegna íslenskra fjármálastofnana og greiðslujöfnuðar Íslands við útlönd. Samningurinn gildi frá júlí til desember. Samið var um 500 dollara á klst. utan ferðakostnaðar. Ráðuneytið greiddi henni 13,6 m.kr. árið 2014 og 2,1 m.kr. 2015, samtals 15,7 m.kr. á tímabilinu. Á sama tíma gerði ráðuneytið samning við White Oak Advisory LLP um sama efni sem gildi frá júlí til september sama ár. Samið var um 95 þús. dollara, þ.e. um 10 m.kr., fyrir verkið. Ef verkið drægist bættist við gjald upp á 47,5 þús. dollara, þ.e. um 5 m.kr., utan ýmiss aukakostnaðar. Ráðuneytið greiddi fyrirtækinu 17,3 m.kr. árið 2014 og 5,9 m.kr. 2015, samtals 23,2 m.kr. á tímabilinu. Í báðum tilfellum var ráðgjöfin bókfærð undir annarri sérfræðipjónustu.

Í 9. gr. þágildandi laga um opinber innkaup segir að löggin taki ekki til leynilegra samninga, samninga sem krefjast sérstakra öryggisráðstafana eða samninga sem snerti á

einhvern hátt grundvallarhagsmuni ríkisins. Samkvæmt mati fjármála- og efnahagsráðuneytis átti það við um alla ofangreinda samninga. Ríkisendurskoðun hefur ekki forsendur til að meta slíkt og gerir því ekki athugasemdir við kaupin. Sambærileg ákvæði er að finna í 7. gr. núgildandi laga um opinber innkaup. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að nýta þessa undanþáguheimild eingöngu þegar brýna nauðsyn ber til og halda í þeim tilfellum í heiðri leiðbeiningum um opinber innkaup eins og kostur er.





Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)