

Greinagerð með tillögum af breytingum á innkaupareglum Hafnarfjarðarkaupstaðar

Núverandi innkaupareglur Hafnarfjarðarkaupstaðar eru frá því 15. september 2022. Í málefnasamningi meirihluta bæjarstjórnar fyrir kjörtímabilið 2026-2030 er lögð áhersla á að tryggja traustan og ábyrgan rekstur Hafnarfjarðar með lægri álögum og einfaldari stjórnsýslu án þjónustuskerðingar. Eitt að verkefnunum sem talin eru upp til að mæta þessu markmiði er að Innkauparáð verði eftt með það að markmiði að auka fagmennsku í útboðsgerð og tryggja hagstæð innkaup á allri vöru og þjónustu fyrir bæjarfélagið. Með þetta að leiðarljósi er gerð tillaga að eftirfarandi breytingum á innkaupareglum.

Stærstu breytingarnar sem gerð er tillaga um eru:

- Lykilatriði í opinberum innkaupum er að farið sé að lögum um opinber innkaup og eru hnykkt á því.
- Gildissvið/umfang þess sem innkauparáð nær til er aukið með tvennum hætti.
 - Í fyrsta lagi eru innkaup sem falla undir umhverfis- og skipulagssvið sveitarfélagsins sem ekki hafa fallið undir innkauparáð nú skilgreind með þeim hætti að þau heyri undir innkauparáð eins og önnur innkaup sveitarfélagsins.
 - Í öðru lagi er gerð tillaga um að fella undir innkaupareglurnar innkaup sem falla undir, reglugerð um innkaup aðila sem annast vatnsveitu, orkuveitu og flutning og pósthjónustu 340/2017 og reglugerð um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum evrópska efnahagssvæðisins nr. 950/2017.
- Hlutverk og ábyrgð eru skýrð og nær það til:
 - Sviðsstjóra. Tekin fram ábyrgð í innkaupamálum og á rekstri samnings.
 - Innkaupadeildar. Lýst verkefnum og hlutverki innkaupadeildar.
 - Stjórnsýslusviðs. Skýrt hver veitir lögfræðilega ráðgjöf og hver fer með fyrirsvar fyrir dómstólum.
- Ákvæði um eftirlit innkauparáðs.
- Vísað í gildandi lög viðmiðunarfjárhæðir útboða en fjárhæðir ekki teknar inn í innkaupareglurnar.
- Kynning og upplýsingar sem sviðstjórar veita innkaupráði markaður farvegur.
- Reglur settar um yfirferð tilboða og rafrænt innkaupferli settar.
- Nýjar reglur settar um val á samningsaðilum og samningagerð og meðhöndlun gagna.
- Nýtt ákvæði um kvartanir til innkauparáðs.

Um 1. gr. Tilgangur

Í þessari grein er verið að gera orðalagsbreytingu með það að meginmarkmiði að skerpa á og brýna að megin sjónarmiðið í innkaupum Hafnarfjarðar er að farið sé eftir lögum um opinber innkaup og innkaupareglum er ætlað að skýra ábyrgð á innkaupum innan bæjarins.

Um 2. gr. Gildissvið

Helsta breytingin á þessu ákvæði er að gerð er tillaga um að innkaupareglurnar skuli ekki einungis ná til þeirra innkaupa sem falla undir lög um opinber innkaup heldur nái þau einnig til innkaupa sem að varða veitur, flutning og pósthjónustu skv. reglugerð 340/2017 og taka einnig til innkaupa sem varða sérleyfi

skv. reglugerð 950/2017. Þar sem að veitumál eru rekin af Hafnafjarðarbæ og eru hluti að umhverfis- og skipulagssviði en ekki rekið sem sérstakt fyrirtæki þá hníga öll rök að því að slík innkaup séu hluti verkefnum sem falla undir innkaupareglur og innkauparáð. Sama sjónarmið á við ef einhver innkaup falla undir sérleyfisreglugerðina þá er engu að síður eðlilegt að innkaupareglur taki til slíkra innkaupa og gæti þess að ákvæðum sérleyfisreglugerðar sé fylgt.

Nýtt ákvæði er einnig í þessari grein um að reglurnar eigi að taka til ábyrgðar og hlutverka þeirra sem að innkaupamálum koma. Þessari grein er ætlað að kveða á um að innkaupareglurnar taki á þessu og síðar í reglunum er svo tekið á hvernig ábyrgð skuli háttað.

Um 3. gr. Samningar sem innkaupareglurnar taka til

Ný málgrein þar sem enn er áréttað að ramminn sem að fara beri eftir í opinberum innkaupum sé að fylgja lögum um opinber innkaup og að það lög um opinber innkaup gangi ávallt framur þessum innkaupareglum.

Um 4. gr. Samningar undanþegnir ákvæðum innkaupareglanna

Í þessu ákvæði er fjallað um þá samninga sem að undanþegnir eru lögum um opinber innkaup. Felld er niður upptalning sem er í núverandi reglum og vísað í lögin. Tilgreint er samt hvaða sérreglur gilda um samninga um félagsþjónustu, samninga sem byggðir eru á veitutilskipuninni (veitur, flutningar og pósthjónusta) og sérleyfisreglum undanþegnir. Gerð er tillaga um að þessir samningar falli undir innkaupareglurnar þó að um þessi innkaup fari eftir sér reglugerðum. Veitumálefni eru hluti af starfsemi Umhverfis- og skipulagssviðs en er ekki sér fyrirtæki á vegum Hafnarfjarðar og því eðlilegt að þessi mál heyri undir innkauparáð og innkaupareglur.

Þó að um sérleyfi gildi sér reglugerð og við innkaupaferli verður að taka tillit til þess þegar sveitarfélag býður út sérleyfisverk- eða þjónustu þá gilda engu að síður meginreglur um gagnsæi, jafnræði og samkeppni. Sérleyfi geta verið mjög verðmæt og því er eðlilegt að þau fari eftir innkaupareglum og innkaupaferlið sé kynnt innkauparáði með sama hætti þó ávallt beri að fylgja reglugerð um sérleyfi um málsmeðferð. Sérleyfissamningar falla undir útboð sem að heyra undir kærufynd útboðsmála. Fullgild rök eru til þess að sama þörf sé fyrir kostnaðarmat/verðmætamat, markaðsgreiningu, hæfi, valforsendur, hagsmunaárekstra, breytinga á samningi og samningsstjórnun.

Um 6. gr. Ábyrgð á innkaupum

Tillaga er gerð að þremur nýjum málsgreinum sem lúta að því að skýra ábyrgð sviðsstjóra og samningsábyrgð. Skýr ábyrgð á innkaupum og samningum er grundvallarforsenda góðrar innkaupastjórnunar. Með því að skilgreina ábyrgð sviðsstjóra er tryggt að í innkaupum sé ljóst hver ber ábyrgð á að skilgreina þörfina, tryggja að fjárheimild liggi fyrir og að innkaup séu undirbúin og framkvæmd í samræmi við lög sem gilda um opinber innkaup og innkaupareglur.

Mjög mikilvægt að ábyrgð sé ekki bundin eingöngu við framkvæmd innkaupaferlisins heldur sé einnig skýrt hver ber ábyrgð á og reki samninginn eftir að samningur er komin á.

Lagt er til að sviðsstjóri geti ávallt leitað ráðgjafar innkaupadeildar. Ef að samningar fara yfir viðmiðunarmörk í útboðsmálum ber sviðsstjóra að leita til innkaupadeildar áður en að nýr samningur er gerður eða að samningur er framlengdur. Reynslan hefur sýnt hafa þarf aðgát með því að samningar séu ekki framlengdir umfram heimildir í útboðsgögnum og gott er að rýna virkni samnings áður en að slík ákvörðun er tekin.

Jafnframt er sett ný málsgrein sem að tekur á því hvernig fari skuli um ábyrgð á innkaupum og samningsstjórn í þeim tilvikum þegar að samningur nær til verkefna og ábyrgðar fleiri en eins sviðs en þá þurfa ákvarðanir um skiptingu ábyrgðar að liggja fyrir áður en að útboð er auglýst.

Um 7. gr. Umsjón með innkaupum

Í þessari grein eru nokkrar nýjar málsgreinar lúta breytingarnar að eftirfarandi atriðum:

Í 4 mgr. er skýrt hver eru verkefni og hlutverk innkaupadeildar og tilgreint að innkaupdeild annist samskipti við kaupendur frá birtingu auglýsingar og til þar til samningur er komin á.

Í 5. g 6. mgr. er einnig skýrt að innkaupadeild skuli greina álitaefni og deildinni er einnig ætlað að samræma innkaup og standa vörð um hagkvæmni en þetta er lykillinn að árangursríkum innkaupum.

Ætlun 7. mgr. er svo að skerpa á hlutverki stjórnsýslusviðs og bæjarlögmanns í opinberum innkaupum.

Um 9. gr. Eftirlit - Ný grein

Í núverandi innkaupareglu eru ekki reglur um eftirlit og heimilt til þess að kalla eftir gögnum. Í 2. grein erindisbréfs innkauparáðs skal innkauparáð vinna stefnumótun, samræmingu og eftirliti með innkaupastarfsemi Hafnafjarðar. Í 3. gr. erindisbréfs er gengið út frá því að innkaupráð geti óskað eftir upplýsingum og skýringum á innkaupum. Vegna þessa er hér sett inn ný grein sem tiltekur nánar hvernig innkauparáð getur kallað eftir gögnum frá stjórnendum og jafnframt hvernig innkaupadeild getur kallað eftir gögnum um innkaup.

Um 12. gr. Val á aðferð við innkaup

Ný málsgrein sem tiltekur skýrlega að ef að áætluð innkaup eru yfir viðmiðunarfjárhæðum skuli þau fara eftir innkaupaferlum laga um opinber innkaup og annarra laga sem um opinber innkaup fjalla. Þarna er enn og aftur verið að brýna mikilvægi þess að farið sé að lögum um opinber innkaup.

Um 13. gr. Viðmiðunarfjárhæðir

Tillaga um að fella brott eldri grein (sem var 12. gr.) þar sem að viðmiðunarfjárhæðir voru tilgreindar í krónutölum. Viðmiðunarfjárhæðir taka breytingum með reglugerðum og það eru ákvæði reglugerðanna um viðmiðunarfjárhæðirnar sem gilda. Það er til þess fallið að valda misskilningi um réttar viðmiðunarfjárhæðir ef aðrar fjárhæðir birtast í innkaupareglum en raunverulega eru í gildi. Betra er að vísa í tilheyrandi lög og reglugerðir. Innkaupadeild mun síðan gefa út verklagsreglur og leiðbeiningar með uppfærðum viðmiðunarfjárhæðum.

Um 14. gr. Útreikningur á virði samninga og skipting innkaupa

Í 4. mgr. er bætt við nýrri málsgrein þar sem kveðið er á um að sviðsstjóri skuli skila inn kostnaðaráætlun til innkaupadeildar áður en innkaupaferli er auglýst. Mikilvægt er að kostnaðaráætlun liggi fyrir áður en að farið er í útboð skv. 8. gr. laga nr. 65/1993 um framkvæmd útboða og er í þessu ákvæði hnykk á því að sviðsstjóri skuli tryggja að kostnaðaráætlun sé komið til innkaupadeildar.

Um 15. gr. Kynning - Ný grein

Hér er sett inn ný grein sem miðar að því að sviðsstjóri sem ábyrgur er fyrir málaflokki kynni fyrir viðkomandi fagraði og innkauparáði að fyrirhugað sé að fara í tiltekið útboð og kynni helstu áherslur við val á tilboðum og helstu þáttum sem koma til álita. Með þessu ákvæði er hagsmunaaðilum gert kleift að koma með áherslur/sjónarmið áður en bindandi innkaupaferill hefst.

Um 16. gr. Verðfyrirspurn

Áréttað að þó að farið sé í verðfyrirspurn þar sem innkaup eru undir viðmiðunarmörkum þá skal við slík innkaup ætíð gæta að meginreglum innkaupa um jafnræði, meðalhóf og gagnsæi og tryggja hagkvæmni og virka samkeppni.

Í núverandi ákvæði er miðað við að verðfyrirspurn skuli að lágmarki sendar til þriggja aðila. Bætt er við að það skuli gert þegar því verði við komið þar sem að í sumum tilfellum er raunveruleikinn sá að ekki er hægt að senda á þrjá aðila og verið er að mæta því.

Um 17. gr. Undantekningar frá fyrirspurn og útboði – Tillaga um að þessi grein verði felld brott

Þarna er gerð tillaga um að fella þessa grein burtu. Fyrirsögn fjallar bæði um fyrirspurn og útboð. Ef það er útboðsskylda skv. lögum um opinber innkaup þá ber að fara eftir því. Sviðsstjóra skulu ávallt gæta meginsjónarmiða sem gilda um opinber innkaup.

Um 18. gr. Yfirferð tilboða - Ný grein

Hér er um nýja grein að ræða sem tekur á hlutverki innkaupadeildar og einnig styður við að Hafnarfjarðarbær taki í notkun rafrænt innkaupakerfi. Þetta er afar mikilvægt til að fá miðlæga yfirsýn yfir gögn og ferla. Hafnarfjarðarbær er að innleiða vottað innkaupakerfi sem uppfyllir lög og staðla, óvissa getur verið um slíkt hjá þriðja aðila, þannig að meginreglan ætti að vera innkaupakerfi Hafnarfjarðarbæjar.

Um 19. gr. Val á samningsaðilum og samningagerð - Ný grein

Markmið ákvæðanna er að tryggja skýra ábyrgð, viðeigandi innra eftirlit, gagnsæi og rekjanleika við ákvarðanir um innkaup og samningsgerð sveitarfélagsins.

Tilgangur 1. mgr. er að einfalda ákvörðunarferli við innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum og gert ráð fyrir að sviðsstjóri taki ákvörðun um val tilboðs innan þess umboðs sem honum hefur verið falið. Slíkt fyrirkomulag stuðlar að skilvirkni.

Samkvæmt 2. mgr. Skal sviðsstjóri leggja fram rökstudda tillögu fyrir fagrað og innkauparáð um val samningsaðila eða höfnun allra tilboða. Með þessu er tryggt að fyrir liggi faglegt mat á því hvernig tilboð uppfylla þær forsendur sem settar voru fram í útboðsgögnum. Innkauparáð getur þannig lagt sjálfstætt mat á hvort málsmeðferðin og fyrirhuguð niðurstaða samræmist útboðsgögnum, lögum og innkaupareglum sveitarfélagsins.

Með þessari aðgreiningu á faglegri ábyrgð á innkaupunum annars vegar og þess hefur eftirlit með og samþykkir niðurstöðuna hins vegar styrkir innra eftirlit og dregur úr hættu á mistökum, ófullnægjandi rökstuðningi eða ósamræmi í framkvæmd innkaupa.

Í útboðum sem eru yfir viðmiðunarfjárhæðum og falla undir lög sem gilda um opinber innkaup er mikilvægt að rétt sé staðið að vali á tilboði og það tilkynnt með réttum hætti. Áréttað er að síðan taki við biðtími og að því búnu sé heimilt að samþykkja útboð og ganga til samninga og er ábyrðin sviðsstjóra að þetta sé gert en jafnframt gerð tillaga um að þessar tilkynningar fari í gegnum rafrænt innkaupakerfi en það tryggir samræmda framkvæmd og rekjanleika.

Loks er kveðið á um mikilvægi þess að gögn sem tengjast innkaupum skulu skráð í málakerfi og samningarnir í samningakerfi. Þetta er lykilatriði til þess að tryggja rekjanleika og aðgengileika og yfirsýn.

Um 20. gr. Meðferð reikninga vegna innkaupa

Hér er áréttað mikilvægi þess að tilgreint sé í samningum hvert er verknúmer og verkþáttanúmer. Þetta er mikilvægt til að hafa góða yfirsýn og eftirlit með kostnaði í samningum.

Um 24. gr. Tengdir aðilar - Tillaga um að þessi grein verði felld brott

Tillaga um að grein 24 Tengdir aðilar, verði felld brott. Ákvæði um hæfi og siðareglur á undan ætti að vera nægjanleg. Í 2. mgr. er vísað í að halda skrá um tengda aðila aðalmanna og varamanna í sveitastjórn auk æðstu stjórnenda sveitarfélagsins. Þessi skrá hefur ekki verið haldin hjá sveitarfélaginu en haldin er hagsmunaskráning kjörinna fulltrúa og birtist hún á vef Hafnarfjarðar.

Um 25. gr. Kærur og kvartanir

Í þessari grein er 2. mgr. ný málsgrein og í henni felst að bjóðendur eða seljendur vöru, verka og þjónustu geta vísað máli sínu til innkauparáðs ef þeir telja á rétti sínum til brotið. Þetta ákvæði skapar hagsmunaaðilum rétt til að kvarta til innkauparáðs í málum sem falla ekki undir lög um opinber innkaup og er ákvæðið í samræmi við 4. gr. erindisbréfs innkauparáðs.