



Alþingi
Erindi nr. P 139/1150
komudagur 17.1.2011

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
vt. viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. janúar 2011
Tilv.: 1011039

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber innkaup

Með tölvupósti, dags. 25. nóvember 2010, fór viðskiptanefnd Alþingis þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það léti í té álit sitt á frumvarpi til laga um opinber innkaup um heimild til útboðs erlendis, sbr. þskj. 206 – 189. mál. Við mat sitt á samkeppnislegum áhrifum frumvarpsins hefur Samkeppniseftirlitið leitað eftir sjónarmiðum aðila sem umrædd lagasetning gæti varðað með beinum eða óbeinum hætti.

I.

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur heimild til opinberra innkaupa í formi útboðs í öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins nýst í þágu virkrar samkeppni hérlendis í sérstökum undantekningartilvikum.¹ Sem dæmi má nefna tilvik þegar íslenska ríkið er svo lítil kaupandi að erfitt getur reynst að fá vöru eða þjónustu, t.d. sérhæfðan og dýran tækjabúnað, á samkeppnishæfu verði. Þá kann útboð Ríkiskaupa erlendis í samvinnu við erlenda kaupendur eða miðlægar innkaupastofnanir annarra ríkja að hafa jákvæð áhrif á samkeppni. Einnig geta þær aðstæður verið á einstökum mörkuðum hérlendis að einungis einn eða mjög fáir aðilar starfi á hverjum markaði. Þegar einokun eða fákeppni ríkir á markaði hér á landi, þar sem opinber innkaup eru boðin út, er sú hætta fyrir hendi að í krafti þeirrar stöðu sinnar muni viðkomandi aðilar halda uppi verði, t.d. með því að bjóða ekki lækkað verð eða gera ekki tilboð í útboði Ríkiskaupa. Samkeppniseftirlitið telur

¹ Af gefnu tilefni vill Samkeppniseftirlitið benda á umfjöllun sína og afstöðu til opinberra útboða, sbr. skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Þar kemur fram að útboð af hálfu opinberra aðila séu almennt til þess fallin að efla samkeppni og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum, sbr. jafnframt álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Úthlutun ríkisstyrks til áætlunarflugs milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur*. Í áli Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2009 *Opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir* taldi eftirlitið jafnframt sérstaklega mikilvægt að taka til skoðunar framkvæmd opinberra innkaupa og útboða í kjölfar efnahagserfiðleika eftir fall bankanna. Opinber útboð geta því verið mikilvægur liður í að örva samkeppni og þannig unnið gegn skaðlegum áhrifum þeirra áfalla sem gengið hafa yfir íslenskt efnahagslíf að undanfögnu, stuðlað að uppbyggingu þess sem og aukinni atvinnu.



að við þær aðstæður geti útboð í öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins stuðlað að virkri samkeppni á Íslandi í opinberum innkaupum.

Á sama hátt og heimild til miðlægrar innkaupastofnunar til að bjóða út opinber innkaup erlendis getur í undantekningartilvikum eftt samkeppni, telur Samkeppniseftirlitið að beiting heimildarinnar geti einnig verið til þess fallin að raska samkeppni hér á Íslandi. Þátttaka hins erlenda innkaupaaðila getur t.d. leitt til svo umfangsmikilla viðskipta að íslenskir aðilar hafi ekki bolmagn til að taka þátt. Þá hefur einnig verið á það benti að íslenskir birgjar á lyfjamarkaði verði að hafa markaðsleyfi fyrir umrætt lyf í viðkomandi landi þar sem útboð á lyfjum fer fram til þess að geta gert tilboð. Af þeim sökum geta útboð Ríkiskaupa á lyfjainnkaupum í erlendu ríki leitt til þess að íslenskir aðilar verði útilokaðir frá þátttöku í útboðum. Í þeim tilvikum, sem hugsanlegir íslenskir þátttakendur í útboðum erlendis eru útilokaðir frá því að taka þátt af framangreindum ástæðum, minnkar það hinn íslenska markað fyrir viðkomandi vörur. Hætt er við að það leiði þá til hærra vöruverðs og lakari þjónustu við aðra kaupendur en hið opinbera.

II.

Samkvæmt frumvarpinu getur fjármálaráðherra heimilað miðlægrri innkaupastofnun (nú Ríkiskaupum) að bjóða út innkaup, sem falla undir lög nr. 84/2007 um opinber innkaup, í öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins, hvort sem er í samstarfi við erlenda kaupendur og/eða miðlægar innkaupastofnanir eða sér. Skal heimildin því aðeins veitt að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum og verður m.a. að liggja fyrir að ástæða sé til að ætla að innkaup í ríkinu muni þjóna virkri samkeppni.

Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið taka fram að heimild fjármálaráðherra er bundin mjög almennum skilyrðum. Líkt og fram kemur í ákvæðinu ber Ríkiskaupum að rökstyðja að útboð þjóni ákveðnum lögmætum sjónarmiðum við opinber innkaup í hvert sinn, þ. á m. virkri samkeppni. Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að í ákvæðinu verði tekið fram að í mati Ríkiskaupa á því hvort innkaup þjóni virkri samkeppni hérlendis felist m.a. eftirfarandi atriði:

1. Skilgreining viðkomandi markaða á Íslandi sem útboð muni hafa áhrif á.
2. Athugað hvaða fyrirtæki starfi á viðkomandi mörkuðum.
3. Áhrif útboðsins á viðkomandi markað séu metin og athugað hvort það takmarki eða raski samkeppni á Íslandi. Sé niðurstaðan sú að samkeppni hérlendis sé raskað er nauðsynlegt að vega og meta hvort tiltækar séu aðrar vægari leiðir til að ná markmiði útboðsins, m.a. um hagkvæmni, og eftir atvikum rökstyðja hvers vegna sú leið sé farin.²

Í framhaldi af því telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að kveðið verði á um skyldu Ríkiskaupa til að birta hið samkeppnislega mat sitt opinberlega, t.d. á vef stofnunarinnar, og óska umsagna frá aðilum á viðkomandi markaði hér á landi áður en beiðni

² Samkeppniseftirlitið vísar til álits eftirlitsins nr. 2/2009 *Samkeppnismat stjórnvalda* þar fjallað var um staðlað samkeppnismat (e. competition assessment). Í álitinu var því beint til forsætisráðherra að stuðla að því að stjórnvöldum verði gert skylið að framkvæma slíkt mat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Slíku samkeppnismati hefur verið beitt víða erlendis til tryggingar því að stjórnvöld takmarki ekki samkeppni að óþörfu við gæslu annarra hagsmuna. Samkeppniseftirlitið telur sömu sjónarmið geta átt við um mat á áhrifum opinberra innkaupa erlendis á samkeppni á Íslandi.



stofnunarinnar er send fjármálaráðherra. Í ljósi framangreinds telur Samkeppniseftirlitið því nauðsynlegt að stigið sé varlega til jarðar við beitingu heimildarinnar.

Þá er í frumvarpinu ekki skilgreint nánar hvað þurfi að leggja til grundvallar mati Ríkiskaupa á því að erlent útboð, líkt og frumvarpið fjallar um, „muni þjóna hagkvæmni, virkri samkeppni eða öðrum lögmætum sjónarmiðum við opinber innkaup.“ Til dæmis er ekki mælt fyrir um hvernig staðið verði að innflutningi á viðkomandi vöru, birgðahaldi hennar, dreifingu o.fl. Telja verður nauðsynlegt að Ríkiskaup fái nákvæma útlistun á því hvernig meta þurfi alla þætti innkaupa áður en ákvæði því, sem hér er fjallað um, verði beitt.

Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að heimild fjármálaráðherra til miðlægrar innkaupastofnunar til að bjóða út innkaup erlendis verði settar mun þrengri skorður en gert er ráð fyrir í frumvarpinu og henni verði einungis beitt í sérstökum undantekningartilvikum að undangengnu ítarlegu mati á samkeppni og hagræði af innkaupum. Í því sambandi verði tekið tillit til alis kostnaðar við innkaup, geymslu og dreifingu. Ráðherra veiti því aðeins heimild eftir að hin miðlæga innkaupastofnun hafi framkvæmt fyrrnefnt samkeppnismat, birt það opinberlega og líkur séu á að útboð samkvæmt núgildandi lögum og reglum skili ekki þeim árangri sem að sé stefnt vegna samkeppnislegra aðstæðna á innlendum markaði.

Verði höfð hliðsjón af tillögum Samkeppniseftirlitsins telur eftirlitið að umrædd breyting á lögum um opinber innkaup nr. 84/2007 geti verið til þess fallin að stuðla að virkari samkeppni en mögulegt sé samkvæmt núgildandi lögum.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Hildur Leifsdóttir