

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
B.t. fjárlaganefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

8. maí 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber innkaup (markviss innkaup, stofnanaumgjörð), 919. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni fjárlaganefndar um ofangreint mál á þingskjali 1364 (hér eftir „frumvarpið“) þann 29. apríl sl. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að stefnt sé að því að tryggja að regluverk opinberra innkaupa styðji við stefnu hins opinbera í málaflokknum ásamt því að tryggja að ekki myndist ósamræmi milli EES-réttar og innlendra reglna við túlkun þeirra.

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA“) gerir eftirfarandi athugasemdir:

Breytingar á 99. gr. (16. gr. í frumvarpinu) um markviss innkaup og skipulag innkaupaþjónustu

Með breytingunum verður þremur nýjum málsgreinum bætt við 99. gr. en þar kemur fram í 1. mgr.

Ráðherra skal með reglugerð fela sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila, sem starfar á hans ábyrgð, að fara með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í skilningi laga þessara.

Með breytingunni er stefnt að því að verkefni Ríkiskaupa færist til Fjársýslu ríkisins. Þá stendur í athugasemdum við 16. gr. í greinargerð frumvarpsins:

Ákvæðið er sett upp með þeim hætti að ráðherra er skylt að fela sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila, sem starfar á hans ábyrgð, að fara með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í skilningi laga um opinber innkaup.

Lög um opinber innkaup nr. 120/2016 (hér eftir „OIL“) voru endurskoðuð árið 2015 vegna tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2014/24/ESB (hér eftir „tilskipunin“). Um miðlægar innkaupastofnanir fer aðallega eftir 37. gr. tilskipunarinnar en þar kemur fram í 1. mgr. að aðildarríki geti kveðið á um að samningsyfirvöldum sé heimilt að kaupa vörur og/eða þjónustu frá miðlægrri innkaupastofnun. FA vill vekja athygli á orðalaginu „sé heimilt“ í tilskipuninni. Ekki er tekið fram að samningsyfirvöld skuli kaupa vörur og/eða þjónustu frá miðlægrri innkaupastofnun.

Í gildandi lögum hérlendis hefur nær alltaf verið kveðið á um að Ríkiskaup skuli annast innkaup fyrir ríkisstofnanir. Þessi lagagrein var felld úr OIL með lögum nr. 37/2019 með 10. gr. þess frumvarps. Tekið var fram í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 37/2019, um 10.– 12. gr, að:

Með breytingunum er stefnt að því að auka sveigjanleika í regluverki fyrir innkaupaþjónustu ríkisins þannig að það samræmist betur nýjum og breyttum áherslum í opinberum innkaupum.

Í kjölfarið setti fjármálaráðherra hins vegar reglugerð nr. 755/2019 um fyrirkomulag innkaupa ríkisins (hér eftir „reglugerðin“) þar sem fram kom að Ríkiskaup skuli annast innkaup fyrir ríkisstofnanir í A-hluta. Verður að teljast sérstakt að ákvæði, sem fellt er úr lögum, skuli síðan

sett nánast óbreytt í reglugerð. Auk þess stefnir ákvæðið ekki að sama markmiði og tekið er fram í greinargerð með lögum nr. 37/2019.

Félagið bendir á að í dönskum, norskum og sænskum rétti var ákvæði 37. gr. tilskipunarinnar tekið inn óbreytt og því ekki gengið lengra, þ.e. að samningsyfirvöldum sé heimilt að kaupa vörur og/eða þjónustu frá miðlægri innkaupastofnun en ekki skylt. Takmarkast hlutverk miðlægra innkaupastofnana í nágrannalöndunum við rammisamninga og gagnvirk innkaupakerfi.¹

Í janúar sl. skipaði utanríkisráðherra starfshóp um aðgerðir gegn gullhúðun EES-reglna til að sporna við heimasmíðuðum ákvæðum í innleiðingarfrumvörpum sem ekki leiða af skuldbindingum samkvæmt EES-samningi. Heimasmíðuð ákvæði geta lagt meiri byrðar á almenning og fyrirtæki en EES-reglur kveða á um.² Það er því skýr vilji ríkisstjórnarinnar að sporna gegn gullhúðun og vinna fremur að afhúðun, þ.e. að fella úr gildi séríslenskar reglur sem eru íþyngjandi fyrir fólk og fyrirtæki.

FA fær ekki séð að breyting á 99. gr. OIL í frumvarpinu feli í sér afhúðun. Þá er heldur ekki ljóst hvort breyta eigi reglugerðinni samhliða lögum. Telur FA að gullhúðunin sé þar af leiðandi enn til staðar. Er það í ósamræmi við tilgang frumvarpsins en í inngangi greinargerðar frumvarpsins kemur fram að:

Með breytingum á lögum verður jafnframt dregið úr séríslenskum reglum sem koma fram í lögum sem ganga lengra en samsvarandi ákvæði tilskipunarinnar.

Frumvarpið gengur því lengra en tilskipunin gerir ráð fyrir. Hvergi kemur þó fram í greinargerð að gengið sé lengra en í tilskipuninni og jafnvel er sérstaklega tekið fram að breytingarnar með frumvarpinu séu gerðar til að tryggja að ekki sé ósamræmi milli EES-réttar og innlendra reglna.

Þá er heldur ekki tekið fram í greinargerð með frumvarpinu hvort standi til að breyta reglugerðinni í kjölfarið. Fáir reglugerðin að standa áfram með þeim breytingum einum að í stað Ríkiskaupa komi Fjársýsla ríkisins verður þjónusta við innkaup fyrir ríkisstofnanir í A-hluta áfram undanskilin samkeppni. Með 16. gr. frumvarpsins er því verið að takmarka samkeppni þar sem kveðið er á um skyldu að miðlæg innkaupastofnun annist innkaupaþjónustu í stað þess að heimild sé fyrir önnur fyrirtæki að bjóða fram þjónustu sína fyrir ríkisstofnanir í A-hluta. Hagsmunir ríkisins hljóta að vera, rétt eins og annarra, að virk samkeppni sé á mörkuðum fyrir þjónustu. FA er kunnugt um að takmörkuð ánægja hefur verið hjá ýmsum ríkisstofnunum með þjónustu Ríkiskaupa og stjórnendur þeirra hefðu kosið að eiga fleiri kosti við útboð á innkaupum.

FA telur þannig að gera þurfi breytingar á frumvarpinu til að bæta möguleika einkafyrirtækja til að veita opinberum aðilum innkaupa- og ráðgjafarþjónustu. Um leið telur FA að búa þurfi þannig um hnútana að samkeppni Fjársýslunnar við einkaaðila sé ekki niðurgreidd með fjárframlögum til stofnunarinnar. Í 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 kemur fram að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að mæla fyrir fjárhagslegan aðskilnað hjá opinberum aðila sem er í samkeppni við aðila í einkaeigu á markaði, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Skal þess

¹ Sjá hér m.a. ákvæði § 7-8 í lögum nr. 73/2016 „Forskrift om offentlige anskaffelser“, ákvæði § 119-122 í lögum nr. 1564/15/12 „Udbudsloven“ og ákvæði § 10-13 í lögum nr. 1145/2016 „Lag om offentlig upphandling“.

² Starfshópur um gullhúðun EES-reglna óskar eftir ábendingum. Utanríkisráðuneytið, 2. febrúar 2024.

gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar. Nái þetta frumvarp fram að ganga er gífurlega mikilvægt að einkaleyfishluti Fjársýslunnar, þ.e. þau verkefni sem eingöngu þeirri stofnun er heimilt að sinna, verði fjárhagslega aðskilinn samkeppnisrekstrinum til að tryggja áframhaldandi og vaxandi samkeppni á þessum markaði – sem eins og áður segir ætti að vera hinu opinbera í hag.

Samandregið hvetur FA því til þess að ákvæði 16. gr. frumvarpsins verði endurskoðað til að tryggja samræmi milli innlendra reglna og EES-réttar líkt og er tekið fram í greinargerð með frumvarpinu. Jafnframt ítrekar FA að tryggja þurfi fjárhagslegan aðskilnað samkeppnisstarfsemi og einkaréttarstarfsemi Fjársýslunnar, verði frumvarpið að lögum, til að tryggja áframhaldandi samkeppni á markaði.

Virðingarfyllst,



Birta Sif Arnardóttir
Lögfræðingur