

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 94/2001, um opinber innkaup.

Flm.: Birgir Ármannsson.

1. gr.

3. mgr. 22. gr. laganna orðast svo:

Kaupendum er heimilt að skipta við aðra seljendur en aðila rammasamnings við þau innkaup sem samningurinn nær til ef sýnt þykir fram á að slíkir seljendur bjóði vöru eða þjónustu á betri kjörum en aðilar rammasamningsins eða að kaup á vöru eða þjónustu viðkomandi seljenda séu hagstæðari fyrir kaupandann með tilliti til þarfa hans að öðru leyti.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í núgildandi 3. mgr. 22. gr. laga nr. 94/2001, um opinber innkaup, segir að í ramma-samningi sé heimilt að ákveða að kaupendum sem lögin ná til séu ekki skuldbundnir til að skipta eingöngu við aðila rammasamnings við þau innkaup sem samningurinn tekur til. Af því leiðir að þegar slíka beina heimild er ekki að finna í ramma-samningnum sjálfum eru allir kaupendum skuldbundnir til að beina viðskiptum sínum eingöngu til þeirra seljenda sem aðild eiga að samningnum. Í framkvæmd eru heimildir af þessu tagi fátíðar og er því almenna reglan sú að ramma-samningur bindur hendur kaupenda og seljendur sem ekki eiga aðild að samningum hafa enga möguleika á að selja ríkisstofnunum og öðrum opinberum aðilum sem lög um opinber innkaup ná til vörur sínar eða þjónustu á því tímabili sem ramma-samningur er í gildi, oft um nokkurra ára skeið.

Ætla má að um það bil 400 opinberir aðilar eigi aðild að ramma-samningskerfi Ríkiskaupa og gildandi samningar eru vel á annað hundrað. Veltan í kerfinu hefur farið vaxandi á undanförunum árum og samkvæmt innkaupastefnu ríkisstjórnarinnar er stefnt að því að auka hana enn frekar á næstu árum, um sem nemur 30% árlega fram til ársins 2006. Er þá bæði stefnt að því að fjölga þeim opinberu stofnunum sem nýta þetta samningsform og jafnframt að fjölga vöruflokkum í kerfinu. Veltan í krónum talið var áætluð 2,2 milljarðar árið 2002 og er gert ráð fyrir að hún hafi náð um 3,2 milljörðum á árinu 2004.

Ramma-samningum er einkum ætlað að taka til innkaupa sem eru undir viðmiðunarmörkum um útboðsskyldu samkvæmt lögum um opinber innkaup. Þau mörk eru miðuð við kaup á vörum undir 5 millj. kr. og kaup á þjónustu og verkum undir 10 millj. kr. Þessi viðmiðunarmörk eru þó alls ekki algild enda er í 2. mgr. 22. gr. að finna ákvæði þar sem fram kemur að við innkaup innan ramma-samninga teljist skyldu til útboðs fullnægt jafnvel þótt innkaupin sé yfir viðmiðunarfjárhæðum. Því er ljóst að lagaramminn gefur afar rúmar heimildir til að auka mjög umfang ramma-samninga frá því sem nú er.

Eitt helsta markmiðið með rammisamningum er að stuðla að hagkvæmari innkaupum fyrir ríkið og ríkisaðila. Talið er að með sameiginlegum innkaupamætti þessara aðila megi ná fram hagstæðari kjörum en ella. Slíkt er í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda á undanförunum árum um hagkvæmni og ráðdeild í opinberum rekstri. Sá vandi fylgir hins vegar rammisamningum að þeir eru ósveigjanlegir og minnka svigrúm bæði kaupenda og seljenda á gildistíma samninga. Kaupendur eru eins og áður er rakið yfirleitt skuldbundnir til að beina viðskiptum sínum eingöngu til seljenda sem eiga aðild að samningum jafnvel þótt þeir kynnu að eiga kost á hagstæðari eða hentugri valkostum varðandi vörukaup hjá öðrum seljendum og seljendur eru bundnir af því að selja á tilteknum viðskiptakjörum út allt samnings-tímabilið. Verst er þó staða þeirra seljenda sem af einhverjum ástæðum eru ekki valdir til þátttöku í rammisamningi, með hinu ósveigjanlega fyrirkomulagi eru þeir sviptir öllum möguleikum til að eiga viðskipti við ríkið og ríkisaðila á gildistíma samningsins, en þessir aðilar eru oft langstærsti eða í einstökum tilvikum eini hugsanlegi kaupandinn á markaðnum. Þeir eiga því ekki kost á að bjóða vörur sínar um það bil 400 ríkisaðilum, hvorki einum né fleiri í senn, jafnvel þótt þeir kunni að geta boðið vörur sem eru ódýrari eða henta betur þörfum kaupandans en þær sem aðilar rammisamningsins hafa upp á að bjóða. Í þessu sambandi má benda á að á gildistíma rammisamnings er vel hugsanlegt að aðilar, sem upphaflega fengu ekki aðild að samningnum, hafi náð að lækka kostnað sinn við innflutning eða framleiðslu, náð hagstæðari samningum við birgja eða eigi kost á að bjóða nýja vöru, sem ekki stóð til boða þegar upphaflegt útboð vegna rammisamnings átti sér stað. Núgildandi lagaákvæði og framkvæmd geta því falið í sér samkeppnishömlur, sem bæði geta leitt til óhagstæðrar niðurstöðu fyrir kaupendur og seljendur og verið sérstaklega tilfinnanleg fyrir þau fyrirtæki sem ekki eru valin til þátttöku í rammisamningi í upphafi. Slíkir aðilar geta lent í þeirri stöðu að geta ekki einu sinni gert tilraun til þess að selja opinberum aðilum vörur sínar á samningstímabilinu, óháð verði og aðstæðum að öðru leyti.

Með þeirri breytingu sem lögð er til með frumvarpinu er ætlunin að auka svigrúmið að þessu leyti. Verði frumvarpið að lögum fá þeir aðilar sem standa utan rammisamnings tækifæri til að gera opinberum aðilum tilboð um viðskipti. Um leið fá kaupendur sem eru áskrifendur að rammisamningskerfinu aukið svigrúm til að eiga viðskipti við aðra seljendur en aðila rammisamnings í þeim tilvikum þegar slík viðskipti henta þeirri stofnun sem þeir veita forstöðu. Ekki er ástæða til að ætla að slík breyting vinni gegn almennum markmiðum ríkisstjórnarinnar um aukna hagkvæmni í opinberum innkaupum enda hvílir sú skylda áfram á einstökum forstöðumönnum eða innkaupastjórum hjá opinberum stofnunum að velja þá seljendur sem annaðhvort geta boðið vörur á hagstæðari kjörum eða hafa vörur sem henta betur til þeirra þarfa sem eru fyrir hendi hjá kaupandanum. Þá er ekki heldur ástæða til að ætla að breytingin sem slík sé til þess fallin að draga úr notkun rammisamningskerfisins svo neinu nemi, enda er áfram gert ráð fyrir því að innkaup innan rammisamninga verði meginreglan í sambandi við þau viðskipti sem slíkir samningar ná til.

Þótt með þessu frumvarpi sé aðeins lögð til takmörkuð breyting á því ákvæði sem varðar rammisamninga í lögum um opinber innkaup er full ástæða til að taka fleiri atriði í því sambandi til nánari skoðunar. Breytingin mun hins vegar sníða ákveðna agnúa af núverandi fyrirkomulagi með það að markmiði að auka svigrúm bæði kaupenda og seljenda í þessum viðskiptum.