

Tillaga til þingsályktunar

um birtingu upplýsinga um vöru- og þjónustukaup opinberra aðila.

Flm.: Sigurður Örn Hilmarsson, Diljá Mist Einarsdóttir, Árni Helgason,
Jens Garðar Helgason, Guðlaugur Þór Þórðarson, Hildur Sverrisdóttir,
Bryndís Haraldsdóttir, Ingveldur Anna Sigurðardóttir,
Jón Gunnarsson, Berglind Harpa Svavarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela fjármála- og efnahagsráðherra að undirbúa frumvarp til laga um skyldu ríkisins, stofnana þess og annarra opinberra aðila til að birta reglulega opinberlega upplýsingar um greidda reikninga vegna kaupa á vörum og þjónustu á vefnum opinreikningar.is eða sambærilegum vef.

Birtingarskyldan taki jafnframt til félaga og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga um opinber innkaup, nr. 120/2016, þar á meðal þeirra sem falla undir B- og C-hluta skv. 50. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, og til innkaupa sem fara fram á grundvelli reglugerðar um innkaup aðila sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og pósthjónustu, nr. 340/2017, sbr. 9. gr. laga um opinber innkaup, nr. 120/2016.

Ráðherra meti jafnframt, í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála og Samband íslenskra sveitarfélaga, hvort og þá með hvaða hætti sambærileg birtingarskylda verði lögð á sveitarfélög, stofnanir þeirra, byggðasamlög og félög í meirihlutaeigu þeirra, og geri grein fyrir niðurstöðu matsins í greinargerð með frumvarpinu.

Ráðherra leggi frumvarpið fram eigi síðar en á haustþingi 2027.

Greinargerð.

Með tillögunni er lagt til að sú birting greiddra reikninga sem þegar fer fram á vefnum opinreikningar.is verði lögbundin og að hún nái til fleiri opinberra aðila en nú er. Markmiðið er að almenningur, fjölmiðlar, eftirlitsaðilar og fyrirtæki á markaði geti á einum stað og á samræmdu formi séð hvernig opinberu fé er ráðstafað til kaupa á vörum og þjónustu. Aðrar greiðslur fara ekki í gegnum vefinn, t.d. launagreiðslur, greiðslur í erlendum gjaldeyri og greiðslur á bótum og styrkjum.

Í tillögunni er lagt til að öllum stofnunum ríkisins, auk félaga sem falla undir 2. mgr. 3. gr. laga um opinber innkaup, nr. 120/2016, verði gert skylt að birta upplýsingar úr bókhaldi sínu á opinberu vefsvæði. Með því eru undanskilin félög í eigu hins opinbera sem starfa að meiri hluta á samkeppnismarkaði og hefur ekki verið falið almannahlutverk. Með því fellur til að mynda Landsbankinn hf. fyrir utan gildissvið tillögunnar en félög á borð við Ríkisútvarpið ohf. og Íslandspóst hf. eru þar undir að því marki sem starfsemi þeirra felur í sér þjónustu í þágu almannahagsmuna.

Núverandi fyrirkomulag.

Vefurinn opinreikningar.is var opnaður í september 2017 og er í umsjón Fjársýslunnar. Þar birtast upplýsingar um greidda reikninga ráðuneyta og stofnana úr bókhaldi ríkisins og

er vefurinn uppfærður mánaðarlega. Vefurinn hvílir ekki á lagaskyldu heldur var honum komið á fót í samræmi við stefnu stjórnvalda um aukið gagnsæi og aðgengi almennings að fjárhagsupplýsingum ríkisins. Af því leiðir að upplýsingamiðlunin byggist fyrst og fremst á boðvaldi framkvæmdavaldsins og nær aðeins til ráðuneyta og stofnana ríkisins.

Samkvæmt svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Diljár Mistar Einarsdóttur (þskj. 2252, 1022. mál á 154. löggjafarþingi) og af vefnum opnirreikningar.is er ljóst að enn eru nokkrar A1-hluta ríkisstofnanir sem hafa ekki birt fjárhagsupplýsingar og má þar t.d. nefna fjölmiðlanefnd, Húsnaðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun og Samgöngustofu.

Umfang hagsmunanna.

Í tilkynningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um nýja innkaupastefnu ríkisins í apríl 2021 kom fram að árlega færu yfir 200 milljarðar kr. til innkaupa hjá ríkisaðilum. Sú fjárhæð virðist hvorki taka til sveitarfélaga né félaga í opinberri eigu og hefur ekki verið uppfærð opinberlega síðan.

Samkvæmt úttekt Efnahags- og framfarastofnunarinnar, Government at a Glance 2025, námu opinber innkaup að meðaltali 12,7% af vergri landsframleiðslu OECD-ríkja árið 2023 og 14,8% í OECD-ríkjum innan Evrópusambandsins. Þau svöruðu til um 30% af heildar-útgjöldum hins opinbera. Sama úttekt sýnir að 62,5% opinberra innkaupa í OECD-ríkjunum fóru fram á sveitarstjórnarstigi árið 2023.

Innlend gögn benda í sömu átt. Í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn um framkvæmd opinberra innkaupa (þskj. 299, 83. mál á 157. löggjafarþingi) kemur fram að 3.746 innkaupaferli hafi verið auglýst á vefnum útboðsvefur.is frá ársbyrjun 2020 til 17. október 2025 á vegum 83 aðila. Reykjavíkurborg auglýsti flest þeirra, eða 682, fleiri en Ríkiskaup (580) og Vegagerðin (573). Sveitarfélög og fyrirtæki í opinberri eigu eru meiri hluti þeirra aðila sem taldir eru upp í svarinu.

Umfang þeirra innkaupa sem standa utan opnirreikningar.is er því verulegt og að öllum líkindum meira en þeirra sem þar birtast.

Stór félög og fyrirtæki í eigu ríkisins, svo sem Landsvirkjun, Landsnet hf. og Isavia ohf., birta engar upplýsingar um vöru- og þjónustukaup sín, hvorki á opnirreikningar.is né í árs-reikningum, þar sem slík kaup eru hvergi sérgreind og birgja hvergi getið. Umfangið er þó verulegt, en hjá Isavia ohf. einu námu kaup á vörum og þjónustu í rekstri 11.451 millj. kr. á árinu 2025 og fjárfesting í rekstrarfjármunum og óefnislegum eignum 12.222 millj. kr.

Þau sveitarfélög sem birt hafa fjárhagsupplýsingar að eigin frumkvæði gera það hvert með sínum hætti og að meginstefnu á samandregnu formi. Reykjavíkurborg birtir fjárhagsgögn á mælaborði og í gagnagátt sinni, en Sveitarfélagið Árborg og Reykjanesbær sundurliðanir tekna og gjalda eftir málaflökkum, stofnunum, deildum og gjaldaliðum. Með hliðsjón af sjálfstjórn sveitarfélaga og ólíkri stærð þeirra og rekstrarumfangi er ekki lagt til að birtingarskylda verði lögð á þau fyrirvaralaust. Þess í stað er lagt til að ráðherra meti, í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála og Samband íslenskra sveitarfélaga, hvort og með hvaða hætti sambærileg skylda verði lögð á sveitarfélög, og að gerð verði grein fyrir niðurstöðu matsins í greinargerð með frumvarpinu eða eftir atvikum með lagabreytingu þess efnis. Væri í þeim efnum hægt að miða við að sambærileg skylda verði lögð á sveitarfélög yfir tiltekinni stærð.

Samræmi við gildandi lög og stefnu stjórnvalda.

Ákvæði um birtingu af þessu tagi eiga sér fyrirmynd í gildandi lögum og stefnum. Í 13. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, er kveðið á um að stjórnvöld skuli að eigin frumkvæði veita almenningi reglubundnar upplýsingar um starfsemi sína og vinna að því að gera gögn og

gagnagrunna jafnóðum aðgengileg með rafrænum hætti. Gagnsæi er talið meðal grunngilda laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Í stefnu ríkisins um sjálfbær innkaup frá janúar 2021 er gagnsæi eitt fjögurra meginmarkmiða og markmiðið orðað svo að „[u]pplýsingar um innkaup eru aðgengilegar almenningi og ríkisaðilum“. Meðal aðgerða til að ná því markmiði er tilgreint að „[g]agnsæi og eftirlit [verði] aukið með markvissri framsetningu innkaupagagna á opnum vef“. Með tillögunni er lagt til að þessari stefnu verði fylgt eftir með lagaskyldu.

Birtingin samrýmist einnig markmiðum 1. gr. laga um opinber innkaup, sem eru „að tryggja jafnræði fyrirtækja, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera“. Útboð eru þegar auglýst á útboðsvefnum og tilkynningar um gerð samninga birtar skv. 84. gr. laganna. Þau gögn taka eingöngu til þeirra innkaupa sem boðin eru út. Þau sýna hvorki viðskipti sem fara fram án útboðs né hvaða fjárhæðir voru að endingu greiddar og hverjum.

Við samningu frumvarpsins þarf að taka mið af takmörkunum á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna og almannahagsmuna, sbr. 9. og 10. gr. upplýsingalaga, og trúnaðarskyldu kaupanda gagnvart viðkvæmum upplýsingum fyrirtækja, sbr. 17. gr. laga um opinber innkaup. Loks þarf að taka afstöðu til þess hvort miða skuli við lágmarksfjárhæð reiknings og hvort innleiðing fari fram í áföngum eftir stærð og rekstrarumfangi aðila. Að sama skapi þarf að útfæra nánar hvaða kaup fyrirtækja í C-hluta ríkisreiknings eiga að falla undir skyldu til birtingar en ljóst er að samkeppnissjónarmið kunna að leiða til þess að hluti upplýsinga sem þau varðar fellur illa að markmiði tillögunnar.