**Niðurstöður birtar**

Stöðumat opinberra innkaupa var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 27.1.2020 til 21.2.2020. Stöðumatið var hluti af undirbúningi og forsendum fyrir stefnu um sjálfbær innkaup og aðgerðaráætlun sem nú hefur verið birt.

<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/04/15/Ny-innkaupastefna-Framsaekin-og-sjalfbaer-innkaup-laekka-kostnad-um-3-5-milljarda-a-ari/>

**Samantekt um umsagnir og ábendingar.**

Alls bárust 5 umsagnir. Umsagnaraðilum er þakkað fyrir gagnlega rýni.

Viðbrögð við umsögnum eru birt hér að neðan:

**#1 Agnar H. Johnson - 17.02.2020**

Ágætu viðtakendur

Varðandi viðfangsefni 3, um ”að tryggja nægilega samkeppni og örva nýliðun og nýsköpun með aukinni samvinnu við markaðinn”, er mikilvægt að opinberir aðilar tryggi að samningsbundinn seljandi vöru og þjónustu hafi getu og burði til að standa við skuldbindingar gagnvart opinberum innkaupaaðilum.

Dæmi eru um að samið sé við aðila um kaup á vöru og þjónustu af stærðargráðu sem er margfalt eigið fé viðkomandi. Í slíkum tilvikum getur það haft neikvæð áhrif á afgreiðsluöryggi og umsamda þjónustu sem bitnað getur alvarlega á heilbrigðisstofnunum og skjólstæðingum þeirra.

Til að koma í veg fyrir að afgreiðsluöryggi mikilvægra vara og þjónustu sé ógnað, er brýnt að setja lágmarksviðmið um eigið fé samningsbundins seljanda vöru og þjónustu. Nauðsynlegt er að viðkomandi samningsaðili geti sýnt nægilegan styrk í formi eigin fjár með hliðsjón af áætluðum kaupum á samningstíma, ásamt því að innra skipulag og mannafli viðkomandi geti tryggt afgreiðsluöryggi og þjónustu á gildistíma samnings. Liggja þurfa fyrir viðmið um hvernig eftirfylgni sé háttað með að kröfum útboða sé fullnægt á samningstímanum sem oft er ábótavant.

**Svar:** Takk fyrir ábendinguna. Það er einmitt lögð mikil áhersla á aukna fræðslu innkaupaaðila í aðgerðaráætluninni og þar verður farið yfir viðeigandi hæfi i samningum ríkisins, Einnig hafa verið birtar innkaupaleiðbeiningar á síðu ráðuneytisins þar sem farið er yfir dæmi hvernig hæfi er útfært og atriði sem gott er að hafa í huga. Afgreiðsluöryggi á mikilvægum birgðum getur reynst afdrifaríkt í neyðarástandi eins og COVID-19 hefur sýnt okkur en það er alltaf mikilvægt að stilla samningskröfum að raunverulegum þörfum ríkisaðila og aðstæðum á markaði og þar þarf innkaupafólk mikla þekkingu til að standa vel að samningsgerð.

### #2 Kjartan Kjartansson - 19.02.2020

Áhersla á gæði vöru, ábyrgðarþjónsutu, viðhald og viðgerðir þarf að leggja meiri áherslu á í vistvænum innkaupum á búnaði og tækjum.

Þegar meta á hæfi bjóðenda mundi það auðvelda ferlið og gera það sjálfvirkara ef það mætti nota upplýsingar og viðmið frá aðilum sbr. CreditInfo til að meta bjóðendur en ekki bara skil á ársreikningskrá, vottorð lífeyrissjóða, eiginfjárhlutfall skv. seinasta ársreikning og opinberum gjöldum frá Tollstjóra.

Gagnvirk innkaupakerfi þarf að skilgreina betur í lögum. Hér á Íslandi hafa þau verið kölluð "Opnir rammasamningar" þar sem örútboð eru framkvæmd en skv. evrópuvefnum þá er óþarft að fara í útboð og einungis gefa upp veltutölur pr. flokk í DPS samningi.

Þá þarf að tryggja að opinberir aðilar geti keypt hugbúnað með eðlilegum hætti. Ef opinber aðili keypti tölvukerfi/hugbúnað fyrir milljón árið 2017 og sá hugbúnaður varð vinsæll, er orðinn dýarari auk þess sem að gengið hefur ekki hjálpað og til að stofnunin geti nýtt hann til fulls þá þarf í dag að kaupa viðbótarleyfi fyrir 5 milljónir og borga svo 2,5 milljónir á ári = 15 milljónir yfir 4 ára tímabil (með 20% umsömdum afslætti) = útboðsskylda. Það er engin leið fyrir stofnunina til að bakka út úr því að nota þennan hugbúnað og ef hún fer í útboð þá er framleiðandinn í einokunarstöðu og þarf ekki að bjóða neina afslætti = 18,75 milljónir ef farið yrði í útboð + allur kostnaðurinn við útboðsvinnuna. Windows og Office er ekki sambærilegt því Microsoft selur ekki stórum aðilum nema í gegnum milliliði. Það er ekki algilt fyrir aðra hugbúnaðarframleiðendur.

Þá er 13.gr OIL illa notuð. Opinberum aðilum er heimilt að eiga miklu meira samstarf um veitingu þjónustu og þjónustu sín á milli en gert er. T.d. um sameiginlegan rekstur á vélasal eða bílaflota eða húsnæði eða birgðastöð (sbr. hvernig LSH þjónar mörgum öðrum stofnunum með vörur, rannsóknir, sýnatöku ofl. ofl.) Tryggja þarf að sá sem veitir þjónustuna fái sanngjarnt endurgjald fyrri veitta þjónustu og sé ekki skyldaður í samstarf sem kemur honum illa.

Það sem gæti gert innkaup ríkisins töluvert hagkvæmari væri að fækka afhendingum, að í stað þess að allir starfsstaðir séu að móttaka vörur frá ótal aðilum ótal sinnum á dag, að birgjar afhendi vörur á einn stað og þar er þeim umpakkað og dreift í fáum sendingum á öruggan og skilvirkan hátt til stofnana. Slíkt fyrirkomulag bíður að auki upp á að eftirlit sé haft með því hvort verið sé að versla í samræmi við gerða samninga við rétta birgja og á réttum verðum. Þessa þjónustu væri hægt að bjóða út þar sem öflugir aðilar eru innanlands. Þetta sparar gríðarlegan akstur til stofnana, tíma í vörumóttökur, öryggi þar sem óvæntum heimsóknum á viðkvæm svæði fækkar o.fl. o.fl. Það skiptir þó einnig miklu máli að ríkið eigi t.d. flutningabíla til að nota þegar neyð verður, til að flytja neyðarbirgðir milli staða t.d. frá sóttvarnarlækni og á LSH eða út á Keflavíkurflugvöll. Í dag býr ríkið ekki að því að eiga neina slíka innviði og þarf að treysta á verktaka eða björgunarsveitir sem ekki eiga trukka með vörulyftum og brettatjakka.

**Svör:**

1. Vistvæn innkaup – í aðgerðaráætlun er mikil áhersla á útfærslu og leiðbeiningar til að auðvelda vistvæn innkaup og aðgerðir til að lækka kolefnisspor og auka sjálfbærni. Mat á gæðum í valforsendum og áherslur á viðhald er gott dæmi um slíkar áherslur í verki.
2. Hæfi – í aðgerðaráætlun er sannvottun – aðgengi fyrirtækja að rafænni vottun um að útilokunarástæður vegna innkaupa eigi ekki við. Opinberir aðila geta skilgreint hæfi á mælikvörðum sem sýna má fram á með vottorðum eða sambærilegt, og það hefur verið gert í útboðum.
3. Gagnvirk innkaupakerfi – Lagaumgjörð DPS – gagnvirkra innkaupakerfa byggist á evróputilskipun. Hægt er að leita í gögn nágrannaríkja sem hafa þegar nýtt gagnvirk innkaupakerfi til að smíða betri leiðbeiningar og veita betri fræðslu um notkun slíkra innkaupaleiða. Þegar eru útboð hjá Reykjavíkurborg sem eru DPS, og fleiri slík verkefni eru í farvatninu hjá öðrum kaupendum. Með aukinni þekkingu á innkauparegluverkinu hjá kaupendum opnast betur sveigjanlegri leiðir í innkaupum.
4. Hugbúnaður- ríkið er að nýta opinn hugbúnað í auknu mæli (sjá <https://github.com/island-is/>) og standa í auknu mæli sameiginlega fyrir innkaupum á hugbúnaði. Hægt er að nýta sér heimild til samningskaupa ef skilyrði 39.gr. eru uppfyllt, en alltaf þarf að auglýsa þau innkaup á Evrópska efnahagssvæðinu eins og önnur. Það er mikið gert í hugbúnaðarleyfaframlengingum eins og sjá má á auglýsingasvæðinu ted.europa.eu þar sem eru yfir 7000 niðurstöður á „Contract award without prior publication“ fyrir „software“. Einnig eru ríkisstofnanir oft að gera ráð fyrir löngum heildargildistíma samninga, og hafa þar inni framtíðar framlengingarheimildir til að hafa samningsstöðu þegar kemur að framlengingu á hugbúnaðarleyfum. Þær fyrirætlanir eru þá heimilaðar af Alþingi skv. lögum um opinber fjármál.
5. 13.gr. Takk fyrir ábendinguna. Samrekstrarverkefni eru einmitt áhersla í rekstri stofnana og það er rétt að gera þarf meira af því. Áherslum í starfi Ríkiskaupa verður breytt til að beita betur greiningum og koma auga á tækifæri til hagræðingar í ríkisrekstri.
6. Afhendingar. Verið er að innleiða innkaupakerfi til að gera Ríkiskaupum kleift að bjóða út rammasamninga þar sem samningapantanir fara í gegnum innkaupakerfi eða með beiðnum. Í innkaupakerfi er einmitt tækifæri til að auka sýnileika sendingakostnaðar og/eða stækka pantanir með safnpöntunum frá fleiri aðilum. Með loftlagsstefnum ríkisaðila, grænum skrefum í rekstri og grænu bókhaldi er einnig verið að gera kolefnisspor afhendinga meira sýnilegt og mælanlegt. Hvað varðar bílaflotann þá er það einstakra ríkisaðila að útfæra sínar neyðaraðgerðaráætlanir í samræmi við lög um almannavarnir. Í þeim lögum eru einmitt heimildir til ákveðinna aðgerða á hættustundu eins og heimildir til leigunáms fasteigna eða lausafjár í eigu einkaaðila, með bótaskyldu.

### #3 Samband íslenskra sveitarfélaga 20.02.2020

...Umrædd drög eru góður upphafspunktur til frekari umræðu en sambandið vill þó vekja athygli á atriðum er æskilegt væri að kæmu skýrar fram þegar framtíðarsýn og meginmarkmiðin verða unnin áfram.

1. Byggðasjónarmið: Mikilvægt er að ríkið geri sér grein fyrir því að innkaupastefna ríkisins getur haft mikil áhrif á byggðaþróun. T.d. hafði fækkun birgja í rammasamningum neikvæð áhrif á landsbyggðina og tækifæri sveitarfélaga til að nýta sér rammasamninga. Eðlilegt er að við þróun innkaupastefnu sé tekið tillit til byggðasjónarmiða líkt og annarra jafnréttissjónarmiða. Með því að taka tillit til byggðasjónarmiða er um leið hægt að styðja við lítil og meðalstór fyrirtæki en flest fyrirtæki á landsbyggðinni falla í þann flokk.
2. Efling félagslegrar og faglegar aðlögunar fólks: Eðlilegt er að stjórnvöld nýti opinber innkaup til þess að styðja við eflingu félagslegrar og faglegrar aðlögunar fólks sem þarf á slíkri aðlögun að halda. Það getur t.d. átt við um fatlað fólk, innflytjendur, ungt fólk með litla menntun eða fólk með skerta starfsgetu. Fjöldi borga hafa náð miklum árangri með því að nýta opinber innkaup til að hvetja atvinnulíf til aukinnar samfélagslegrar ábyrgðar á þessu sviði. Sambandið hvetur til þess að þessi hugmyndafræði sé skilgreind víðar en gefið er í skyn á bls. 15 í stöðumatinu en þar er eingöngu talað um virka atvinnuþátttöku fatlaðra í verkefni er sneri að þjónustu við fatlaða. Hægt er að nýta sér reynslu annarra þjóða og borga til að ná enn frekari árangri út fyrir slík einangruð verkefni.

Sambandið hvetur einnig til þess að í samráðsferlinu verði haft víðtækt samráð við sveitarfélög. Þar sem viðmiðunarfjárhæðir um útboðsskyldu sveitarfélaga lækkuðu gífurlega í maí 2019 hafa sveitarfélög þurft að treysta enn frekar á rammasamninga Ríkiskaupa og því ljóst að stefna ríkisins um opinber innkaup mun hafa mikil áhrif á stefnu sveitarfélaga um opinber innkaup.

**Svör:**

1. Áherslur innkaupastefnu á sjálfbærni er stórt byggðasjónarmið. Mat á umhverfisáhrifum og vistferliskostnaði gerir í flestum tilvikum ráð fyrir fjarlægðum og með því að gera vistvæn innkaup að almennri reglu við innkaup ríkisaðila ætti samkeppnisstaða lítilla og meðalstórra fyrirtækja sem veita umhverfisvæna þjónustu nálægt kaupendum að vera styrkari fremur en veikari í samkeppni við aðila sem selja kannski ódýrari vörur sem ferðast yfir gríðarlegar vegalengdir á óumhverfisvænan hátt.
2. Eins og kemur fram í stöðumatinu gera lögin ráð fyrir að kaupandi sett fram skilyrði er varða félagsleg sjónarmið og er atvinnuþátttaka fatlaðra tekin í dæmaskyni en fjölmörg önnur tækifæri felast í nálguninni. Í stefnunni er áhersla á samfélagslega ábyrgð, og í aðgerðaráætlun er áhersla á fræðslu stjórnenda. Möguleikar á að nýta samningagerð til framdráttar stefnumálum verða þar efst á baugi ásamt vistvænum innkaupum, en með því að nota innkaup til að ná árangri í ólíkum stefnum stjórnvalda má ná fram æskilegum samfélagslegum áhrifum eins og t.d. aukinni atvinnuþátttöku hópa sem eru í viðkvæmri stöðu. Efling fræðslu á þessu sviði er forsenda til að stefnumarkandi innkaup sem aðferðafræði sé nýtt og heimildir laganna raungerist í útfærslu, því þótt að heimildarákvæði sé í lögunum þarf þekkingu á aðferðafræði og útfærslu. Hér eru mikil tækifæri fyrir samtal og samstarf á milli ríkis og sveitarfélaga, og gerð sameiginlegra leiðbeininga.

### #4 Samtök verslunar og þjónustu 21.02.2020

### Vísað er í þriggja síðna umsögn sem á almennum nótum var nokkuð jákvæð en í svörum leitast við að svara helstu atriðum sem fram komu:

### Svör:

### Vegferð ríkisins er sömuleiðis sú að áherslur á verð minnka í stefnu um sjálfbær innkaup. Umhverfiskröfur, gæði, afhendingar, allt og meira til getur haft vægi á móti verði. Aukin áhersla á fræðslumál og áherslur á fræðslu í fyrstu aðgerðum er til að slík nálgun sé fær ríkisaðilum sem eru vanari að setja verð sem einu valforsenduna.

### Aðgengi að útboðsgögnum er þegar rafrænt og gjaldfrjálst skv. Reglugerð 955/2016 og eru félagasamtök hvött til að kynna sér útboðsgögn.

### Stefnan er með fjórar megináherslur og er gagnsæi ein þeirra. Áherslur verða lagðar á að gögnin verði betur greinanleg og aðgengileg á opnum vef.

### Samkeppnismál reyndari birgja og nýrra aðila á markaði er vert umræðuefni. Á sumum sviðum er til staðar fákeppni og æskilegt að samkeppnisumhverfi styrkist. Mikil áhersla er lögð á að opna á nýskapandi nálganir á viðfangsefni og hleypa að nýjum fyrirtækjum með slíkar lausnir, enda er verið að hraða stafrænni umbreytingu stofnana og rekstaraðila með mikilli breytingu á kröfum. Hafa verður í huga að á sumum sviðum er afhendingargetan og reynslan með hærra mikilvægi en þörf á nýskapandi lausnum. Hér er uppbyggilegt samtal við markaðinn mjög mikilvægt og aukinn áhersla á markaðskannanir ríkisaðila (RFI) endurspegla viljann til að skoða þessi mál vel í einstaka verkefnum. Markaðsaðilar eru hvattir til að senda inn svör í markaðskönnunum til að gerð samningskrafna geti verið markvissari.

### Varðandi afhendingar sjá 6. svar í umsögn #2.

### Aðgerðaáætlun liggur nú fyrir til næstu þriggja ára, en viðfangsefnið verður viðvarandi og samvinna við markaðsaðila mjög mikilvægt og verður hluti af mörgum aðgerðum sem mótaðar hafa verið. Gerð leiðbeininga fyrir fyrirtæki og frumkvöðla verður t.d. gert í samráði. Á vegum norrænu ráðherranefndarinnar er einnig unnið að sameiginlegum norrænum aðgerðum til að styrkja markaðstækifæri þvert á landamæri. <https://www.norden.org/is/news/stafraen-vaeding-getur-hjalpad-okkur-ad-hrada-graenni-throun>

### #5 Samtök iðnaðarins 21.02.2020

### Vísað er í fjögurra síðna umsögn og köflunum svarað í sömu röð:

### Svör:

### I. Styðjum við íslenska framleiðslu

### Svar: Fjölmörg tækifæri felast í sjálfbærari innkaupum ríkisaðila fyrir þá aðila sem veita þjónustu eða framleiða vörur með lægra umhverfisspor eða eru í mikilli þjónustunánd. Aðgerðaáætlun nýrrar innkaupastefnu miðar að því að auka fræðslu og tól og tæki innkaupafólks til að nýta til að taka tillit til gæða, sjálfbæri, umhverfissjónarmiða og hringrásar. Framundan eru miklar breytingar á innkaupahegðun ríkisstofnana og mótaðar hafa verið aðgerðir í aðgerðaráætlun til að ná fram markmiðum hennar.

### Horfum til heildarkostnaðar, ekki markaðsverðs eingöngu.

### Svar: Miklar áherslur á líftímakostnað, gerð leiðbeininga um útreikninga á vistferilskostnaði og samstarfsverkefni með markaðnum í aðgerðaráætlun.

### III. Sveigjanleiki samfara auknum kröfum

### Svar: Lagaumgjörð opinberra innkaupa gerir ráð fyrir bæði lágmarkskröfum og svo valmódelum þar sem stig eru veitt fyrir mismunandi útfærslur. Það er í framkvæmd þessara innkaupa þar sem reynir á þekkingu innkaupafólks og því er mikil áhersla lögð á fræðslumál innkaupaaðila, bæði í stefnu og aðgerðaráætlun.

### IV. Tæknihlutleysi í útboðskröfum

### Svar: Sjá má í aðgerðaráætlun að lögð er áhersla á samstarfsverkefni um nýsköpun á sviði vistvænni valkosta þar sem áskorunum er mætt í samvinnu við markaðinn. Með aukinni þekkingu innkaupafólks á þeim vistvænu valkostum sem eru í þróun og í boði verður þeim auðveldara að setja upp valforsendur þar sem boðnar lausnir eru metin á grundvelli þarfa en ekki sérgreindra tæknikrafna.

### V. Aukin sérþekking forsenda aukinnar skilvirkni

### Svar: Tekið er undir að þekking sé forsenda þess að vel takist til í þessum mikilvæga málaflokki og því er mikil áhersla lögð á að formgera fræðslu. Ríkiskaup og Landspítalinn eru þegar að taka þátt í verkefni með OECD sem gengur út á að kortleggja innkaupaþekkingu og meta fræðsluþörf. Ríkiskaup og stofnanir ríkisins hafa einnig aukið markaðssamtal, bæði í gegnum nýsköpunarmót og með auglýstum markaðskönnunum, í undanfara flóknari útboða.

### VI. Aukum gagnsæi og bætum upplýsingagjöf

### Aðgerðaráætlun sem birt var samhliða stefnu gerir ráð fyrir þróun mælaborðs, og nú hefur fyrsti vísir þess litið ljós á nýuppfærðum vef rikisreikningur.is Þar er undir lykiltölum í fjárhagsgögnum verið að þróa rekstrarinnsýn ríkisstofnana og verður fleiri lykiltölum bætt við á næstunni.

### VII. Aukin notkun rafrænna útboðskerfa

### Svar: Lög um opinber innkaup gera þegar ráð fyrir að öll samskipti og miðlun upplýsinga sé í gegnum rafræn útboðskerfi. Sú grein laganna tóku gildi 2018 fyrir alla opinbera aðila. Undanþágur geta þó gilt. Í þessum kerfum er lagaleg skylda til að tryggja að að samskipti, miðlun og geymsla upplýsinga skuli fara fram með þeim hætti að uppruni gagna sé tryggður og að þeim hafi ekki verið breytt, sem og að tryggt sé að kaupandi geti aðeins kynnt sér innihald tilboða eða beiðni um þátttöku eftir að tilboðsfrestur eða frestur til að leggja fram beiðni um þátttöku er liðinn. Um opnanir gilda sömuleiðis ákvæði laganna, og hefur framkvæmd hér á landi oft verið á þá vegu að veita meira gagnsæi umfram lagakröfu. Stefnan áréttar það að upplýsingar um innkaup eigi að vera aðgengileg, greinanleg og samanburðarhæf.

### VIII. Hugverkaréttindi í útboðum

### Svar: Það fer eftir eðli þeirra innkaupa sem ráðist er í hvort eðlilegt þykir eða megi þykja að ríkið öðlist eignarhald á þeirri sérsmíði sem keypt er. Stafrænt Ísland hefur undanfarið keypt sérsmíði hugbúnaðar sem opinn hugbúnað með það fyrir augum að kóðinn nýtist sem víðast. Öll hugbúnaðarfyrirtæki geta nýtt þann kóða, ekki bara þau sem smíða hann. Önnur sértækari kerfi eru keypt með eignarhaldi enda getur þar þurft að vera til staðar samningsstaða gagnvart endurútboðum á þróun og viðhaldi eldri kerfa, með hagræði og lagaumgjörð opinberra innkaupa í huga. Stefna þessi tekur ekki afstöðu í hugverkaréttindamálum, enda er það eitthvað sem þarf að skoða í hverju og einu verkefni, með viðeigandi hagsmuni í huga.

### IX. Útvistun og samkeppni

### Svar: Fjöldi opinberra starfsmanna á hverju 1.000 íbúa á landinu er eftirfarandi:

### 

### Af þessu er að sjá að hlutfallið hefur farið lækkandi frekar en hækkandi. Markmið málaflokksins fjármálaumsýsla og mannauðsmál ríkisins sem opinber innkaup heyra undir er að miða að bættri og skilvirkari fjármálaumsýslu, rekstri og mannauðsstjórnun sem stuðlar að auknu trausti og ánægju almennings með þjónustu hins opinbera. Framundan eru krefjandi tímar í ríkisrekstri í viðsnúningi eftir COVID og enn meiri áhersla lögð á aðhald og hagkvæmni í rekstri. Samkeppnisumhverfi íslenskra fyrirtækja ætti að styrkjast með áherslum sjálfbærrar innkaupastefnu á nýsköpun og samkeppni.

### X. Aukið eftirlit með innkaupum ríkisins

### Svar: Auknar áherslur á gegnsæi og birtingu gagna eru meðal fyrstu aðgerða í aðgerðaráætlun, sem mótuð er fyrir fyrstu 3 ár stefnunnar. Framundan eru einnig breytingar á lagalegum kröfum til gagnabirtinga opinberra innkaup á öllu innra EES markaðssvæðinu. Við endurmat á áhrifum aðgerða verður rýnt hvort auka þurfi sértækt eftirlit, eða hvort þær kerfisbreytingar eins og með miðlægri skráningu skuldbindandi samninga í samningakerfi og notkun á innkaupakerfi sé núverandi eftirlitsaðilum eins og Ríkisendurskoðun gert auðveldara að skoða umgjörð innkaupa ríkisstofnana.

### Hliðsjón var haft af innkaupastefnu matvæla og nýsköpunarstefnu við gerð stefnu og aðgerðaráætlunar. Sjá má aðgerðir sem styrkja stefnur á víxl, eins og aukin áhersla á nýskapandi innkaup og notkun innkaupakerfis.