

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Málefnasvið: Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla
Skrifstofa stjórnunar og umbóta
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Reykjavík 6. mars 2024

Efni: Umsögn Consensa um áform um breytingar á lögum um opinber innkaup. Mál nr. S-50/2024

Vísað er til máls nr. S-50/2024 sem birt er til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 21. febrúar 2024. Um er að ræða áform um breytingar á lögum um opinber innkaup. Eru áformin lögð fram með það að markmiði að stefna að lagabreytingum sem tryggja eiga að regluverk opinberra innkaupa styðji við stefnu hins opinberra í málaflokkum ásamt því að tryggja að ekki myndist ósamræmi við túlkun innlendra reglna við EES-rétt. Auk þess eru áform um breytingar á lögum sé nauðsynlegar í þeirri viðleitni að regluverkið stuðli að aukinni framleiðni í opinberri þjónustu til hagsbóta fyrir notendur, starfsmenn og skattgreiðendur.

Consensa veitir opinberum aðilum á Íslandi, eins og þeir eru skilgreindir samkvæmt lögum, útboðsþjónustu í ójafnri samkeppni við Ríkiskaup. Undirritaður sem er stofnandi Consensa er fyrrverandi starfsmaður Ríkiskaupa og starfaði þar á tímabilinu 2016-2019. Undirritaður ákváð að segja upp störfum hjá stofnunninni þegar hann komst að þeirri niðurstöðu að fyrirkomulag innkaupa á Íslandi væri að valda íslensku atvinnu- og efnahagslífi töluvert meira tjóni en sá ávinningur sem fullyrt er að fyrirkomulagið hafi í för með sér og að undirritaðu gæti aldrei sem starfsmaður breytt því.

Markmið laga um opinber innkaup nr. 120/2016 er að tryggja **jafnræði fyrirtækja, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni** og **efla nýsköpun** og þróun við innkaup hins opinberra á vörum, verkum og þjónustu.

Íslensk stjórnvöld hafa þó, hingað til, verið á þeirri skoðun að markmið laga um opinber innkaup eigi ekki við þegar kemur að útboðsþjónustu, jafnvel þótt að gæði útboðsþjónustu sé veigamikill þáttur þess að markmiðum laganna nái fram að ganga. Þvert á móti ákváðu íslensk stjórnvöld að fara þá leið, ólíkt nágrannalöndum okkar, að hafa fyrirkomulagi innkaupa á Íslandi með þeim hætti að Ríkiskaup gæti starfað á markaði sem undirritaður telur að best megi lýsa sem einokunarmarkaði.

Þetta ákváðu stjórnvöld þrátt fyrir að þetta fyrirkomulag hafi verið gagnrýnt¹ og þrátt fyrir það að sérfræðingar höfðu í greinum sínum bent á það hvaða afleiðingar slíkt fyrirkomulag getur haft í för með sér² og þrátt fyrir það að nefnd sem þáverandi fjármálaráðherra skipaði árið 1999, sömuleiðis í tengslum við áform um endurskoðun laga og reglna um opinber innkaup, hafi komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri skynsamlegt að kveða á um það í lögum að ríkisstofnunum yrði gert skylt að láta Ríkiskaup annast innkaup þeirra.

¹ Sjá m.a. athugasemdir um fyrirkomulagið sem birtust í áfangaskýrslu 1 um innkaupastefnu ráðuneyta sem útgefin var af Ríkisendurskoðun í febrúar 2010.

² Sjá m.a. skýrslur SIGMA: http://www.sigmaweb.org/publications/Purchasing_Public_Procurement_2011.pdf og <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA%282010%293/REV1&docLanguage=En>

Á fjáramálaráðstefna sveitarfélaga 2023 sem var haldin á Hilton Reykjavík Nordica dagana 21.-22. September var undirritaður fyrir hönd Consensa með kynningarbás til að kynna fulltrúum sveitarfélaga útboðsþjónustu Consensa. Á þessari sömu ráðstefnu voru starfsmenn Ríkiskaupa með erindi sem bar heitið: Aukin hagræðing í rekstri hins opinbera. Um var að ræða kynningu á þjónustu Ríkiskaupa þar sem fjallað var um rammamarkað Ríkiskaupa og útboðsþjónustu stofnunarinnar og ávinning sveitarfélaga með því að nýta sér rammamarkað/útboðsþjónustu Ríkiskaupa.

Margt af því sem kom fram í erindi stofnunarinnar á sér hins vegar enga stoð í raunveruleikanum. Þar á meðal fullyrðing þess efnis að útboðsþjónustu stofnunarinnar væri helmingi ódýrari en sú þjónusta sem veitt væri af Consensa í ójafnri samkeppni við Ríkiskaup.

Í erindi stofnunarinnar var ekki minnst á þá staðreynd að stofnunin er á fjárlögum þótt hún starfi í samkeppni við aðra aðila á markaði sem veita sömu þjónustu. Þess er sömuleiðis ekki getið í öðrum erindum stofnunarinnar og ekki heldur á heimasíðu þess þar sem sagt er að „Stofnunin heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið og sé kostuð af sjálfaflafé“³

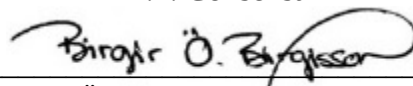
Í erindi stofnunarinnar var hins vegar fjallað um þá „Útópísku og Skemmtilegu“ hugmyndafræði sem ætlað má að stofnunin hafi að leiðarljósi í störfum sínum og var í meginatriðum lýst á eftirfarandi hátt:

Við erum öll sveitarfélög og þegar öllu er á botninn hvolft þá eigum við það öll sameiginlegt að vilja góða þjónustu. Því markmiði er best náð fram í krafti fjöldans og með sameiginlegum innkaupum. Í því féllst það að í stað þess að sveitarfélög hafi yfir að ráða ákveðnum innkaupaaðila þá úthýsi sveitarfélög þess í stað allri útboðsþjónustu til Ríkiskaupa..⁴

Það gefur auga leið að þá væri áframhaldandi einokunarstaða stofnunarinnar tryggð öllum sveitarfélögum til „hagsbóta“. Þessi sjónarmið eru hins vegar í engu samræmi við álit sérfræðinga í samkeppnisrétti enda hefur einokunarstaða á markaði ýmis konar vandamál í för með sér fyrir atvinnulíf og samfélög. Ef fyrirtæki situr óáreitt með heljargrip á markaði þá er lítill hvati til staðar að bæta þjónustuna frekar. Ef enginn samkeppnisaðili getur boðið upp á betri kost er engin ástæða til þess að gera betur. Þetta vita allir að mati undirritaðs sem vill nota tækifærið og vísa í orð Nóbelsverðlaunahafans John Hicks sem sagði „**The best of all monopoly profits is a quiet life**“

Undirritaður fagnar því að það standi til að gera breytingar á lögum um opinber innkaup en óttast að þær verði ekki í samræmi við væntingar og von hans um að komið verði á fót heilbrigðu og samkeppnishæfu fyrirkomulagi innkaupa sem stuðlar að nýsköpun og tryggir það að opinberir aðilar **allir** eigi kost á því að fá útboðsþjónustu eins og útboðsþjónusta á að vera.

Virðingarfyllst,
f.h. Consensa



Birgir Örn Birgisson, lögfræðingur

³ <https://www.rikiskaup.is/is/um-rikiskaup/rikiskaup/um-rikiskaup>

⁴ Sjá umfjöllun um útópíu á mínútu 11:30 - <https://vimeo.com/864767424>