|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um umbótavettvang FJR19060028 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneyti / Skrifstofa stjórnunar og umbóta |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 21.10.2019 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni.**   Frumvarp til breytinga á lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 var lagt fram á Alþingi í byrjun ársins 2019. Helstu markmiðin í því frumvarpi voru að gera tiltekin ákvæði laganna markvissari og skýrari í framkvæmd, mæla fyrir nýju ákvæði um keðjuábyrgð ásamt því að gera breytingar á stofnanaþætti laganna til að stuðla að auknum umbótum í ríkisrekstrinum. Allar breytingar náðu fram að ganga nema þær sem sneru að stofnanagrunni Ríkiskaupa. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir stofnunin Ríkiskaup yrði lögð niður að forminu til, en komið aftur á fót sem sérstakri starfseiningu. Með þessum breytingum var stefnt að því að auka sveigjanleika í starfsemi stofnunarinnar og bæta getu hennar til að stuðla að betri ríkisrekstri með víðtækari og fjölbreyttari hætti en áður. Mikil tækifæri til að ná fram auknum árangri og hagkvæmni í ríkisrekstrinum liggja í verkefnum sem tengjast núverandi starfsemi Ríkiskaupa sem mikilvægt er að virkja með réttum og skilvirkum hætti.  Í fjármálaáætlun 2020-2024 og frumvarpi til laga um breytingu á lögum um opinber innkaup komu fram þau áform stjórnvalda að breyta starfsemi Ríkiskaupa til að stuðla betur að bættum rekstri og árangri í starfsemi ríkisins. Við þinglega meðferð á þeim málum var lögð áhersla á að lagt yrði fram sérstakt frumvarp til laga um umbótavettvang á vegum ríkisins með umræddum stofnanabreytingum. Með þessum áformum að nýju lagafrumvarpi er verið að bregðast við því.  Gerð hefur verið nánari greining á þeim verkefnum sem starfseiningunni er ætlað að sinna og á fyrirkomulagi starfseminnar og er áformað að leggja fram sérstakt lagafrumvarp um umbótavettvang sem ætlað er að sinna miðlægri innkaupaþjónustu auk þróunar stafrænnar þjónustu, mannauðmálum og nýsköpun í opinberum rekstri.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Ríkisreksturinn stendur frammi fyrir ýmsum áskorunum. Kröfur til þjónustu ríkisins fara vaxandi og útgjöld hafa aukist mikið undanfarið án þess að lagt hafi verið mat á árangur. Miklar breytingar framundan, svo sem loftslagsbreytingar, breytt aldurssamsetning þjóðarinnar og fjórða iðnbyltingin, kalla á breytta nálgun. Upplýsingatæknin býður upp á mikla möguleika en setur einnig aukinn þrýsting á opinbera stjórnsýslu um að veita þjónustu með sama hraða og af sömu gæðum og á einkamarkaði. Til að takast á við þessar áskoranir þurfa stjórnvöld að vera viðbragðsfljót, nýskapandi og veita almenningi aukin tækifæri til að taka þátt í mótun stefnu og þjónustu. Núverandi stjórnskipulag styður ekki við þá vegferð. Lítill sveigjanleiki er í kerfinu, skortur er á samhæfingu í rekstri og þjónustuveitingu og ekki er verið að nýta stærðarhagkvæmni ríkisins.  Nokkrar stofnanir fjármála- og efnahagsráðuneytisins sinna umbótatengdum verkefnum en engin þeirra hefur umbætur að meginmarkmiði. Brýnt er að skýra og bæta starfsemi á sviðum þar sem ljóst er að skortir á. Þar má benda á að:  • Hvergi er unnið að greiningum á rekstri ríkisins í heild sinni  • Engin stofnun sinnir opinberri nýsköpun með áherslu á skilvirkni og gæði þjónustu  • Ekki er verið að nýta tækifæri í sameiginlegum innkaupum og nýsköpun í opinberum innkaupum til fulls  • Lítið svigrúm hefur gefist til að sinna þróun mannauðs ríkisins til framtíðar  • Rammi um þróun stafrænnar þjónustu er tímabundinn og dregur úr sýnileika verkefnisins  Framtíðarsýn á umbætur og rekstur ríkisins er að þessum málefnum verði sinnt af þremur öflugum stofunum. Ein þeirra sjái um fjármála- og launaumsýslu, önnur um framkvæmdir og eignaumsýslu og sú þriðja styðji ríkisstofnanir við stafræna þróun, mannauðsmál, nýsköpun og innkaup – eins konar umbótavettvangur fyrir ríkið.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Mikilvægt er að formfestur sé hagkvæmur rammi um umbótastarf ríkisins sem stuðlar með markvissari hætti að nýsköpun, þróun stafrænna lausna, faglegri mannauðsstjórnun og hagkvæmum innkaupum með víðtækari hætti en áður í starfsemi ríkisins.  Til að ná fram tilætluðum breytingum og aukinni samhæfingu á sviði opinberra innkaupa, upplýsingatækni- og mannauðsmála er nauðsynlegt að mæla fyrir nýrri löggjöf og gera breytingar á núgildandi lögum um opinber innkaup sem lúta að starfsemi Ríkiskaupa. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Stefna stjórnvalda um umbætur í starfsemi hins opinbera birtist í fjármálaáætlun 2020-2024. Þar er sérstök áhersla lögð á stafræna þróun og endurmat útgjalda, þ.e. greiningu á útgjöldum til tiltekinna málaflokka eða verkefna og hvaða árangri þau hafa skilað. Jafnframt er þar fjallað um mikilvægi umhverfis sem styður við umbætur og nýsköpun, eftirsóknarvert og árangursríkt starfsumhverfi og samskipti, samráð og gagnsæi.  Ríkiskaup er miðlæg innkaupastofnun á vegum ríkisins og heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Hlutverk Ríkiskaupa er að stuðla að bættum rekstri og árangri í starfsemi ríkisins. Stofnunin annast innkaup fyrir ríkisstofnanir í A-hluta, rannsakar sameiginlegar þarfir fyrir vörur og þjónustu, gerir samninga um sameiginleg innkaup fyrir hönd ríkisins og vinnur að þróun skilvirkra innkaupakerfa. Stofnunin annast einnig almenna fræðslu um opinber innkaup og veitir aðstoð og leiðbeiningar um útboð og innkaup eftir því sem þörf krefur.  Verkefnastofa um stafrænt Ísland var sett á laggirnar í upphafi árs 2018 sem starfseining innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Stafrænt Ísland leiðir þróun stafrænnar þjónustu hins opinbera og aðstoðar opinberar stofnanir við að bæta stafræna þjónustu við almenning með því að gera þjónustuna skýrari, einfaldari og hraðvirkari. Öll verkefni sem verkefnastofan sinnir eru unnin í samstarfi við ráðuneyti og stofnanir og hafa að markmiði að styðja við stafræna þróun, auka samstarf á milli opinberra aðila og greina tækifæri til samrekstrar.  Kjara- og mannauðssýsla ríkisins er sérstök ráðuneytisstofnun, sbr. 17. gr. stjórnarráðslaga, og starfar sem hluti af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Stofnunin sinnir verkefnum á sviði mannauðsmála ríkisins sem henni eru falin, þ. á m. ráðgjöf og stuðningi við ráðuneyti og ríkisstofnanir, leiðbeiningum um ákvæði starfsmannalaga og framkvæmd kjarasamninga, fræðslumálum, málefnum forstöðumanna og stjórnenda, starfsþróun og samstarfi við samtök launþega og samtök sveitarfélaga um launa- og kjaramál og umbætur á vinnumarkaði. Hún starfar með samninganefnd ríkisins að gerð kjarasamninga. Ekki er gert ráð fyrir að öll verkefni kjara- og mannauðssýslunnar færist til umbótavettvangs.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**   Markmið umbótavettvangs er að stuðla að hagkvæmari og skilvirkari þjónustu og rekstri ríkisins. Umbótavettvangurinn kemur til með að sinna bæði þróun nýjunga, innleiðingu og rekstri þeirra og m.a. sjá um ýmis konar greiningar, samningsgerð- og stjórnun, rekstur sameiginlegra kerfa, nýsköpun, þróun notendamiðaðrar þjónustu, þekkingarmiðlun og þjónustu við stofnanir á þessum sviðum.  Sambærilegt fyrirkomulag má nú finna á Norðurlöndum. Difi – Direktoratet for forvaltning og ikt í Noregi sinnir stjórnun, skipulagi, opinberum innkaupum og þróun stafrænnar þjónustu hjá hinu opinbera auk þess að reka sameiginlega innviði líkt og pósthólf og innskráningarþjónustu. Í Danmörku sinnir Moderniseringsstyrelsen stjórnun, skipulagi, mannauðsmálum, opinberum innkaupum og rekstri ýmissa sameiginlegra kerfa á meðan Digitaliseringsstyrelsen stýrir þróun stafrænnar þjónustu, upplýsingaarkitektúr og upplýsingaöryggi auk þess að reka sameiginlega þjónustu sem styður við stafvæðinguna. Opinberri nýsköpun í Danmörku er svo sinnt af Center for offentlig innovation.  Samlegðaráhrif sem þarna verða skapa ýmis tækifæri, til dæmis til að vinna sameiginlega að aðfangastýringu, þ.e. stýringu mannauðs og innkaupa. Augljós samlegð er líka með stafrænni þróun og mannauðsmálum þegar kemur að fjórðu iðnbyltingunni en aukin sjálfsafgreiðsla og sjálfvirknivæðing mun hafa töluverð áhrif á starfsfólk ríkisins. Stafræn þróun leiðir einnig af sér fjölda innkaupaverkefna auk þess sem viðfangsefni líkt og hýsing og samrekstur krefjast bæði tæknilegrar og innkaupamiðaðrar nálgunar.  Mestu samlegðaráhrifin verða þó þar sem öll viðfangsefnin skarast. Tækifæri skapast til að vinna sameiginlega að:  • greiningum á grundvelli miðlægra gagna,  • þróun árangurstengdra viðmiða,  • nýsköpun, innleiðingu og breytingastjórnun,  • ráðgjöf og fræðslu,  • kynningum og upplýsingamiðlun.  Þetta krefst þess þó að lögð verði mun meiri áhersla á gagnasöfnun og greiningarvinnu en nú er gert. Með því væri t.d. mögulegt að:  • birta gögn um ríkisreksturinn með gagnvirkum og aðgengilegum hætti,  • veita ráðuneytum greiningarstuðning vegna stefnumótunar og mats á árangri,  • greina þjónustunotkun til að bæta þróun og veitingu opinberrar þjónustu,  • greina og innleiða samrekstrartækifæri,  • veita ráðgjöf um hvernig hagkvæmast er að sinna verkefnum, þ.e. innan stofnunar, með öðrum eða útvista,  • vinna mannaflaspá sem byggist á greiningum á gögnum og spám um breytingar á vinnumarkaði,  • spá fyrir um breytingar er snerta rekstur eða þjónustu ríkisins og bregðast við þeim í tíma.  Umbótavettvangurinn verður þó ekki hefðbundin stofnun. Með því að vinna að þessum viðfangsefnum á sameiginlegum vettvangi skapast ákveðin dýnamík sem ætla má að auki sköpunarkraft, styðji við nýskapandi hugsun og frumkvæði að nauðsynlegum breytingum. Þetta verður vettvangur til tilrauna, til að prófa nýja aðferðafræði og nálganir, til samtals við þjónustunotendur og til samstarfs og samvinnu aðila sem vinna að sameiginlegum markmiðum. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Nauðsynlegt er að á vegum ríkisins sé komið upp öflugum umbótavettvangi sem m.a. getur sinnt fyrirliggjandi verkefnum á sviði upplýsingatækni og viðhaldið nauðsynlegri þróun á starfrænni opinberri þjónustu. Jafnframt er mikilvægt að myndaður verði vettvangur til að styðja við nýsköpun hjá hinu opinbera. Ef fyrirhugaðar áætlanir ná ekki fram að ganga mun það draga úr getu til að stuðla að auknum umbótum og nýsköpun í rekstri ríkisins.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**   Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til álita til að hægt sé að ná fram settum markmiðum.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Lagt er til að mótað verði almennt frumvarp um umbótavettvang sem mun jafnframt fela í sér breytingar á stofnanaþætti laga um opinber innkaup er varða starfsemi Ríkiskaupa. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**   Útbúið verður lagafrumvarp þar hagkvæmur rammi um umbótavettvang verður formfestur. Markmiðið með þessum breytingum er að stuðla með markvissari hætti að nýsköpun, faglegri mannauðsstjórnun, hagkvæmum innkaupum og stafrænni þróun með markvissari hætti en áður í starfsemi ríkisins.  Nýr umbótavettvangur mun sinna verkefnum sem nú er sinnt af Ríkiskaupum, verkefnastofunni stafrænu Íslandi og kjara- og mannauðssýslu ríkisins auk nýsköpunar og annarra umbótaverkefna.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Fyrirhugað er mæla fyrir nýju lagafrumvarpi um starfsemi umbótavettvangs ásamt því að gera viðeigandi breytingar á lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 einkum X. kafla laganna sem lýtur að starfsemi innkaupastofnunar sem verður hluti af nýjum umbótavettvangi.  Helstu verkefni stofnunarinnar myndu varða:   * Stafræna þróun * Mannauðsmál ríkisins * Nýsköpun * Opinber innkaup * Greiningar á þjónustu og rekstri ríkisins * Samningsgerð- og stjórnun * Rekstur sameiginlegra kerfa * Nýsköpun í opinberum rekstri og þjónustu * Bætt aðgengi almennings að gögnum * Þróun notendamiðaðrar þjónustu * Þekkingarmiðlun og þjónusta við opinbera aðila á ofangreindum sviðum. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Nei.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Opinberar stofnanir og aðrir opinberir aðilar ásamt hagsmunasamtökum.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Nei   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram.**   Samráð átti sér í tengslum við fyrra frumvarp vegna breytinga á lögum um opinber innkaup.   1. **Fyrirhugað samráð.**   Stefnt er að formlegra samráði við helstu hagsmunaaðila. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**   Sjá fylgiskjal um frummat á áhrifum. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Nei   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Ekki er talið að þörf verði á löngum aðlögunartíma vegna fyrirhugaðra breytinga.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** 2. **Mælikvarðar á árangur og útkomu** 3. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Stefnt er að því að afla frekari gagna á síðari stigum vinnunnar. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |