|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Frumvarp til breytinga á lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 FJR18080044 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Fjármála- og efnahagsráðuneyti |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** |  28.9.2018 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni.**

Árið 2015 fór fram heildarendurskoðun á lögum um opinber innkaup sem byggja að verulegu leyti á Evróputilskipun nr. 2014/24/ESB um sama efni. Töluverðar breytingar voru gerðar á þágildandi reglum um opinber innkaup í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Helstu markmið frumvarpsins voru m.a. að tryggja gagnsæi, jafnt aðgengi og auka samkeppni um opinbera samninga á Evrópska efnahagssvæðinu. 1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Eftir að frumvarpið varð að lögum haustið 2016 hefur komið í ljós að þörf er á að gera framkvæmd tiltekinna ákvæða markvissari til að þau stuðli hagkvæmum og skilvirkum innkaupum. Vegna þessa er þörf á að endurskoða og skýra eftirfarandi ákvæði: * 33. gr. laganna varðandi heimild til samkeppnisútboða og samkeppnisviðræðna þegar aðeins berast óaðgengileg tilboð í kjölfar almenns eða lokaðs útboðs. Í tengslum við þessa breytingu þarf jafnframt að skýra betur hvenær tilboð telst ógilt samkvæmt 82. gr. laganna og hvenær er heimilt að hafna öllum tilboðum skv. 83. gr. laganna.
* Í 39. gr. laganna er nauðsynlegt skýra betur hvenær tilboð telst fullnægjandi og hvenær ekki sem veitir heimild til þess að ganga til samninga án undanfarinnar auglýsingar.
* 59. laganna varðandi lögbundna fresti í samkeppnisviðræðum.
* 88. gr. laganna í tengslum við keðjuábyrgð aðalverktaka á undirverktökum.
* VIII. kafla og þá einkum 92. gr. laganna er varðar sérreglur um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu.
* X. kafla varðandi starfsemi innkaupastofnunar í samræmi við nýjar áherslur í opinberum innkaupum.
1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Nauðsynlegt er að endurskoða ofangreind ákvæði til að þau nái tilætluðum markmiðum og verði markvissari í framkvæmd.  |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Stefna og markmið hins opinbera varðandi opinber innkaup er að tryggja jafnræði fyrirtækja, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu. Jafnframt er unnið að því að auka skilvirkni opinberra innkaupa og draga úr viðskiptakostnaði allra viðskiptaaðila. Því er unnið að því að auka þátt rafrænna innkaupa á öllum stigum innkaupanna sem mun bæta skilvirkni innkaupanna ásamt því að veita stjórnvöldum betri miðlægar upplýsingar um hvernig fjármunum ríkisins sé varið.1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Markmið sem stefnt er að með þessari lagabreytingu er að tryggja að regluverk opinberra innkaupa styðji við stefnu hins opinbera í málaflokknum ásamt því að tryggja að ekki myndist ósamræmi við túlkun innlendra reglna við EES-rétt. Markmiðið málaflokksins er einnig að regluverkið styðji að aukinni framleiðni í opinberri þjónustu til hagsbóta fyrir notendur, starfsmenn og skattgreiðendur. Fyrirhugaðar breytingar eru nauðsynlegar til þess að ná fram markmiðum stjórnvalda |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Ef ekkert verður aðhafst gæti skapast ósamræmi við túlkun innlendra regla við EES-rétt sem gæti einnig dregið úr þeim sveigjanleika sem lögunum var ætlað að tryggja. Þá er jafnframt mikilvægt að regluverkið komi ekki í veg fyrir sveigjanleika og skilvirkni stofnana og þeirra verkefna sem þær sinna á sviði opinberra innkaupa. 1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til álita til hægt sé að gera ákvæðið markvissari í framkvæmd. 1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**

Lagt er til að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum um opinber innkaup sem felur í sér endurskoðun á afmörkuðum ákvæðum og köflum núgildandi laga.  |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**

Útbúið verður lagafrumvarp til breytinga á núgildandi lögum um opinber innkaup til að tryggja markvissari framkvæmd tiltekinna ákvæði í núgildandi lögum. 1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Fyrirhugað er að endurskoða eftirfarandi ákvæði með það að markmiði að gera þau markvissari í framkvæmd: * 33. gr. laganna varðandi heimild til samkeppnisútboða og samkeppnisviðræðna þegar engin aðgengileg tilboð berast. Túlkun ákvæðisins hefur ekki í öllum tilvikum verið í samræmi við upphaflegt markmið ákvæðisins. Nauðsynlegt er að skerpa betur á því hvenær heimilt er að ganga til slíkra samningsviðræðna við bjóðendur í kjölfar þess að engin aðgengileg tilboð berast í upphaflegu innkaupaferli. Í tengslum við þessa breytingu er einnig þörf á því að skerpa betur á skilgreiningum í 82. og 83. gr. laganna sem fjalla um ógild tilboð og höfnun tilboða.
* Samhliða breytingu á 33. gr. er einnig þörf á skýra betur í 39. gr. laganna betur hvenær tilboð telst ekki fullnægjandi sem veitir heimild til þess að ganga til samninga án undanfarinnar auglýsingar.
* 59. laganna varðandi lögbundna fresti í samkeppnisviðræðum. Þörf er á því að leiðrétta misritun í ákvæðinu þar sem vísað er til samningsviðræðna í stað samkeppnisviðræðna.
* Miðað er við að gerð verði breyting á 88. gr. laganna og mælt fyrir um heimild fyrir kaupanda að fara fram á aðalverktaki tryggi að allir starfsmenn, hvort sem um ræðir starfsmenn verktaka, undirverktaka eða starfsmannaleiga, fái laun, starfskjör, sjúkra- og slysatryggingar og önnur réttindi í samræmi gildandi kjarasamninga og lög hverju sinni.
* VIII. kafla er varðar sérreglur um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu. Nauðsynlegt er skerpa á gildssviði þeirra sérreglna sem gilda um félagsþjónustu og að sértæka þjónustu til samræmis við þá framkvæmd sem hefur átt sér stað við túlkun tilskipunarinnar sem lagaákvæðin byggja á.
* Þá er einnig þörf á að endurskoða X. kafla laganna varðandi starfsemi innkaupastofnunar í samræmi við nýjar áherslur í opinberum innkaupum. Stefnt er að því að auka sveigjanleika stofnana og þeirra viðfangsefna sem þau sinna ásamt framkvæmd þeirra þannig að regluverkið hamli ekki um of þeim áherslubreytingum sem nauðsynlegar eru hverju sinni til að styðja við áherslur í málaflokknum og ná fram aukinni skilvirkni stofnana á þessu sviði. Í tengslum við breytingar á X. kafla kann að vera þörf á að gera lagatæknilegar breytingar á einstökum ákvæðum í samræmi við breytta framsetningu kaflans.
 |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Áformin koma inn á þjóðaréttarskuldbindingar samkvæmt EES samningnum enda byggir núverandi löggjöf á Evróputilskipun nr. 2014/24/ESB um opinber innkaup. 1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Opinber stofnanir, sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar ásamt hagsmunasamtökum og einkum fyrirtækjum sem taka þátt í opinberum innkaupum. 1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Nei1. **Samráð sem þegar hefur farið fram.**

Óformlegt samráð hefur átt sér stað við Ríkiskaup og Reykjavíkurborg varðandi helstu atriði sem þarfnast breytinga.1. **Fyrirhugað samráð.**

Stefnt er að formlegra og ítarlegra samráði við helstu hagsmunaaðila um nánari útfærslur.  |
| 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?**

Nei1. **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**
 |