149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um opinber innkaup, nr. 120/2016

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „Ríkiskaup veita“ í 1. málsl. 7. tl. 2. gr. kemur: miðlæg innkaupastofnun eða sérstök starfseining á vegum hins opinbera veitir.

2. gr.

Í stað 2. mgr. 4. gr. kemur eftirfarandi: Til verksamninga teljast samningar sem hafa að markmiði framkvæmd, eða framkvæmd og hönnun, verka sem tengjast einhveri þeirri starfsemi sem um getur í II. viðauka tilskipunarinnar eða verks, eða hvers konar framkvæmd verks sem svarar til krafna sem settar eru fram af kaupanda sem hefur afgerandi áhrif á gerð eða hönnun verksins.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „Ríkiskaupum er einnig“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: Einnig er.
2. Í stað orðsins „Ríkiskaupa“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: unnar á vegum ráðherra.

4. gr.

Við lok 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. kemur: í útboðskerfum.

5. gr.

Í stað „15.500.000 kr.“ í 1. málsl. 1. mgr. 23. gr. kemur: viðmiðunarfjárhæðum skv. 4. mgr.

6. gr.

Í stað orðsins „sendingartíma.“ í 2. málsl. b-1iðar 5. mgr. 40. gr. kemur: undirbúningstíma tilboðs.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 41. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „VII. kafla“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: 69.-72. gr. laganna.

b. Í stað orðsins „valforsendur“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: hæfiskröfur.

8. gr.

Í stað orðanna „heldur skal haldinn opnunarfundur og“ í 63. gr. kemur: og skal þá.

9. gr.

Við 65. gr. laganna bætist ný málsgrein á eftir 1. mgr. svohljóðandi: Þegar notast er við samkeppnisviðræður, samkeppnisútboð eða nýsköpunarsamstarf skal tilkynna bjóðendum um um þau atriði sem talin eru upp í 1. mgr. eftir lok frests til að leggja fram endanleg tilboð.

10. gr.

Í stað orðanna „samningur er gerður við bjóðanda.“ í 2. málsl. 4. mgr. 66. gr. kemur: ákvörðun er tekin um val tilboðs.

11. gr.

Í 1. málsl. 2. mgr. 82. gr. laganna falla brott eftirfarandi orð „eða dugir bersýnilega ekki, án verulegra breytinga, til að mæta þörfum kaupanda, eins og tilgreint er í útboðsgögnum“.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 86. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „Biðtími skv. 1. mgr. gildir ekki“ í 2. mgr. kemur: Heimilt er að sleppa biðtíma skv. 1. mgr.
2. Í stað orðanna „skriflegum hætti.“ í 3. mgr. kemur: tilkynningu um töku tilboðs.

13. gr.

Í stað orðanna „verkkaupa“ í 2. mgr. 88. gr. og 3. mgr. 88. gr. a kemur: kaupanda.

14. gr.

Í stað orðsins „verksamningi“ í 3. mgr. 88. gr. kemur: samningi.

15. gr.

Á eftir 1. málsl. 1. mgr. 88. gr. a kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Til að uppfylla þá skyldu er aðalverktaka heimilt að kalla eftir launaseðlum, tímaskýrslum, og yfirliti yfir gildandi sjúkra- og slysatryggingar frá undirverktaka og starfsmannaleigum.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 90. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „ekki var gert ráð fyrir í umsömdum innkaupum og nauðsynlegt er, vegna ófyrirsjáanlegra atvika, að sami aðili sjái um, enda sé ekki unnt að skilja slíkt frá upphaflegum innkaupum án stórfelldra vandkvæða fyrir kaupanda vegna tæknilegra eða fjárhagslegra ástæðna.“ í 1. málsl. b-liðar 1. mgr. kemur: hafa orðið nauðsynleg og voru ekki hluti af upphaflegum innkaupum enda myndi breyting á fyrirtæki valda kaupanda verulegu óhagræði eða talsverði tvítekningu kostnaðar vegna tæknilegra eða fjárhagslegra ástæðna.
2. Í stað orðsins „eða“ í f-lið 1. mgr. kemur: og.

17. gr.

Við 99. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ráðherra skal með reglugerð fela sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila, sem starfar á hans ábyrgð, að fara með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í skilningi laga þessara. Heimilt er ráðherra að fela starfseiningunni eða ríkisaðilanum önnur verkefni, t.d. verkefni sem ætlað er að stuðla að árangursríkri stjórnun og þróun mannauðs ásamt bættum rekstri og árangri í starfsemi ríkisins.

Ráðherra er enn fremur heimilt með reglugerð að fela öðrum opinberum aðilum sem falla undir gildissvið laganna að annast innkaupaþjónustu í ákveðnum innkaupaflokkum enda falli það vel að sérþekkingu viðkomandi aðila og kjarnastarfsemi hans.

Ráðherra er heimilt að setja sérstaka gjaldskrá fyrir innkaupaþjónustu sem veitt er á grundvelli laganna.

18. gr.

100. og 101. gr. laganna falla brott.

19. gr.

Við 2. mgr. 103. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Málsmeðferð kærunefndar takmarkast við það kæruefni sem lagt er fyrir hana.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 106. gr. laganna

1. Í stað „150.000 kr.“ í 5. mgr. 106. gr. kemur: 210.000 kr.
2. Við 5. mgr. 106 gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Heimilt er að breyta fjárhæð kærugjaldsins annað hvert ár í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs, í fyrsta sinn 1. janúar 2026.

21. gr.

2. málsl. 1. mgr. 109. gr. fellur brott.

22. gr.

Orðin „Ríkiskaup eða önnur“ í 2. málsl. 2. mgr. 118. gr. laganna falla brott.

23. gr.

Við 1. mgr. 122. gr. laganna bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

1. Markviss innkaup, hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og skipulag innkaupaþjónustu hins opinbera, sbr. 99. gr.
2. Hvernig beri að reikna tímabil, dagsetningar og fresti á grundvelli laganna.

24. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Við niðurlagningu Ríkiskaupa skal bjóða starfsmönnum starf hjá þeirri sérstöku starfseiningu eða ríkisaðila sem falið verður að fara með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í samræmi við lög um opinber innkaup. Um rétt starfsmanna til starfa hjá starfseiningunni eða ríkisaðil­anum fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, eins og við á hverju sinni. Ákvæði um auglýsingaskyldu í 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. verður embætti forstöðumanns Ríkiskaupa lagt niður þegar lög þessi koma til framkvæmda.

25. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

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.

Árið 2015 fór fram heildarendurskoðun á lögum um opinber innkaup sem byggjast 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 meðal annars að tryggja jafnt aðgengi og samkeppni um opinbera samninga á Evr­ópska efnahagssvæðinu. Eftir að frumvarpið varð að lögum haustið 2016 hefur komið í ljós að breyta þarf tilteknum ákvæðum til samræmis við tilskipunina þannig að tryggt sé að túlkun þeirra ákvæða sem koma fram í lögunum sé í samræmi við EES-rétt. Með breytingum á lögunum verður jafnframt dregið úr séríslenskum reglum sem koma fram í lögunum (sem gjarnan er nefnt gullhúðun) og önnur gerð skýrari í framkvæmd. Þá eru lagðar til breytingar á stofnanaumgjörð núgildandi laga sem fela í sér að verkefni Ríkiskaupa verða færð til sérstakrar starfseiningar eða ríkisaðila sem starfar á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með lagabreytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu er stefnt að því að tryggja að reglu­verk opinberra innkaupa styðji við stefnu hins opinbera í málaflokknum ásamt því að tryggja að ekki myndist ósamræmi milli EES-réttar og innlendra reglna við túlkun þeirra. Talið er nauðsynlegt að ráðast í endurskoðun á tilteknum ákvæðum laganna til að þau nái tilætluðum markmiðum og verði markvissari í framkvæmd. Ef ekkert verður aðhafst gæti skapast ósamræmi milli innlendra regla og EES-réttar og dregið úr sveigjanleika sem lögunum var ætlað að tryggja.

Þá er talin þörf á að auka sveigjanleika þess stofnanafyrirkomulags sem mælt er fyrir um í núgildandi lögum. Unnið hefur verið að því að greina tækifæri til aukinnar skilvirkni í stofnaskipulagi á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, m.a. með það að markmiði að styðja betur við umbætur í ríkisrekstri. Niðurstaða þeirrar greiningar er að talsverð samlegðaráhrif séu í bættri stýringu og framsetningu greininga og gagna til að tryggja hagkvæmari rekstur stofnana með nýjum aðferðum og nýrri tækni. Ríkiskaup hafa verið starfrækt sem miðlæg innkaupastofnun fyrir ríkið frá árinu 1949. Hlutverk stofnunarinnar er að bjóða út innkaup fyrir ríkisaðila og halda úti rammasamningum. Þá bjóða Ríkiskaup þjónustu sína gagnvart sveitarfélögum og félögum í eigu ríkisins auk þess að sjá um eignasölu fyrir ríkið og umsýslu vöruinnkaupa fyrir Vegagerðina. Hjá stofnuninni starfa 24 starfsmenn og er rekstur hennar fjármagnaður bæði með framlögum úr ríkissjóði og með sértekjum. Um er að ræða litla einingu sem skortir slagkraft í stærri verkefni og áskoranir. Talið er nauðsynlegt að ráðast í breytingar á stofnanafyrirkomulagi laganna og gera það markvissara og sveigjanlegra í framkvæmd og að tryggja að til staðar sé öflugri þekkingarstofnun sem styður við hagkvæman ríkisrekstur og hafi aukna burði til að mæta stafrænni umbreytingu og gagnavinnslu. Á grundvelli heimilda sem er að finna í frumvarpi þessu er áformað að færa verkefni Ríkiskaupa til Fjársýslu ríkisins sem er þjónustu- og þekkingarstofnun á sviði opinberra fjármála. Fjársýslan veitir ríkisaðilum fjölbreytta þjónustu og ráðgjöf á sviði fjármála og mannauðsmála. Þar má til dæmis nefna bókhald, uppgjör, innheimtu, greiðslustýringu og launaafgreiðslu auk ráðgjafar á sviði mannauðsmála. Fjársýslan rekur og þróar miðlæg fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Áhersla er á sjálfvirknivæðingu og einföldun ferla ásamt úrvinnslu og framsetningu gagna. Hjá Fjársýslunni starfa í dag um 85 starfsmenn og er stofnunin rekin með framlagi úr ríkissjóði. Sameining verkefna Ríkiskaup við Fjársýslu ríkisins mun styðja við núverandi hlutverk Ríkiskaupa en innkaup ríkisaðila eru um 200 ma.kr. á ári. Forsenda þess að þau séu hagkvæm og skilvirk er að þau séu byggð á þekkingu og nýti tækni, gagnagreiningu og eftirfylgni með samningum til að tryggja árangur og góða þjónustu. Fjársýslan býr nú þegar yfir gögnum, innviðum og þekkingu til að bæta innkaup ríkisins enn frekar og talsverð tækifæru eru til staðar til að nýta núverandi kerfi til að auka sýnileika og aga á útgjöldum stofnana á sviði innkaupa. Hjá flestum ríkisaðilum eru almenn innkaup á ábyrgð fjármálasviðs viðkomandi stofnunar og eru þessi aðilar nú þegar í virku þjónustusambandi við Fjársýsluna. Með sameiningu innkaupaverkefna og annarrar fjármálaumsýslu skapast tækifæri til bættrar þjónustu, fræðslu og upplýsingagjafar. Markmiðið með þessari breytingu er að til verði öflugur þjónustumiðaður kjarni með áherslu á gagnadrifna ákvörðunartöku, skýra ferla og virka upplýsingagjöf.

3. Meginefni frumvarpsins.

Markmið frumvarpsins er að endurskoða tiltekin ákvæði laganna til samræmis við EES-rétt ásamt því að ráðast í ákveðnar breytingar á stofnanaumgjörð núgildandi laga. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

1. Lögð er til breyting á skilgreiningu á hugtakinu *verksamningi* sem kemur fram í 2. mgr. 4. gr. vegna athugasemda sem fjármála- og efnahagsráðuneytinu bárust frá Eftirlitstofnun EFTA árið 2020. Að mati eftirlitsstofnunarinnar var ekki talið að fullt samræmi væri á skilgreiningu hugtaksins í gildandi lögum samanborið það sem kæmi fram í tilskipuninni um opinber innkaup.
2. Lagt til að breyting verði gerði á viðmiðunarfjárhæðum sem koma fram í núgildandi lögum sem ákvarða útboðsskyldu á vörum og þjónustu. Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir tvenns konar viðmiðunarfjárhæðum, annars vegar innlendum viðmiðunarfjárhæðum sem ákvarða útboðsskyldu vegna innkaupa á Íslandi eingöngu og hins vegar samræmdar viðmiðunarfjárhæðir vegna útboðsskyldu fyrir allt EES-svæðið. Til að draga úr séríslenskum reglum sem byggja ekki á ákvæðum tilskipunarinnar er lagt til að innlendar viðmiðunarfjárhæðir vegna vöru- og þjónustusamninga sem nú eru um 18,5 m.kr. verði felldar brott. Er það einkum vegna þess EES-viðmiðunarfjárhæðirnar sem ákvarðaðar eru af Evrópusambandinu eru orðnar mjög sambærilegar við þær innlendu. Viðmiðunarfjárhæðir vegna skyldu til útboðs á Evrópska efnahagssvæðinu fyrir ríkisstofnanir eru um 21 m.kr. en um 32 m.kr. sveitarfélög og stofnanir þeirra. Hins vegar er áfram gert ráð fyrir að sérstök innlend viðmiðunarfjárhæð gildi um verksamninga sem nú stendur í um 58,5 m.kr. sem er talsvert lægri en EES-viðmiðunarfjárhæðin uppá 808 m.kr. Ekki þykir réttlætanlegt aðeins meginreglur laganna gildi um innkaup undir 808 m.kr. vegna verkframkvæmda.
3. Breyting er gerð á 88. gr. a sem fjallar um keðjuábyrgð þar sem skýr heimild verður sett fyrir aðalverktaka til að kalla eftir launaseðlum, tímaskýrslum og yfirliti yfir gildandi sjúkra- og slysatryggingar til að aðalverktaki geti tryggt þau réttindi sem kveðið er á um í ákvæðinu um keðjuábyrgð.
4. Við 99. gr. laganna sem fjallar um markviss innkaup og skipulag innkaupaþjónustu bætast þrjár nýjar málsgreinar og varðar breytingar á stofnanaumgjörð núgildandi laga. Í fyrsta lagi verður ráðherra er skylt að fela sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila, sem starfar á hans ábyrgð, að fara með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í skilningi laga þessara. Á grundvelli þessarar heimildar verða verkefni Ríkiskaupa færð til Fjársýslu ríkisins til að mynda öflugri þekkingarstofnun sem hefur aukna burði til að fram árangri í opinberum innkaupum með gagnadrifnum greiningum og þar með stuðla að aukinni ráðdeild í ríkisbúskapnum með betri meðferð opinberra fjármuna. Í öðru lagi er mælt fyrir heimild til að fela öðrum opinberum aðilum sem falla undir gildissvið laganna að annast hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í ákveðnum innkaupaflokkum enda falli það vel að sérþekkingu viðkomandi aðila og kjarnastarfsemi hans. Megintilgangur þessarar heimildar er að auka sveigjanleika í aðkomu opinberra aðila að innkaupaþjónustu og miðlægu hlutverki í því skyni. Í þriðja lagi er lagt til að heimilt verði að setja gjaldskrá fyrir veitta innkaupaþjónustu á grundvelli laganna.
5. Gerð er breyting á 103. gr. laganna sem fjallar hlutverk og skipan kærunefndar útboðsmála þar sem kveðið er skýrar á um að málsmeðferð kærunefndarinnar takmarkast við það kæruefni sem lagt er fyrir hana. Þá er einnig lagt til að kærugjald fyrir kærunefndinni verði hækkað úr 150 þúsund krónum í 210 þúsund krónur sem er í samræmi við almennar verðlagshækkanir en núverandi fjárhæð hefur staðið óbreytt frá árinu 2016.

Þá eru gerðar ýmsar lagatæknilegar breytingar á ákvæðum laganna vegna breytinga á stofnanafyrirkomulagi en heiti Ríkiskaupa mun t.a.m. ekki lengur koma fram í lögunum. Önnur ákvæði laganna eru einnig færð nær orðalagi samsvarandi ákvæðum sem koma fram í þeirri tilskipun sem lögin byggja á til að tryggja betra samræmi við milli innlends réttar og EES-réttar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Núverandi löggjöf um opinber innkaup byggist á Evróputilskipun nr. 2014/24/ESB um sama efni. Lagabreytingarnar koma því inn á þjóðréttarskuldbindingar íslenska ríkisins. Með breytingum í frumvarpi þessu er stefnt að því að gera tiltekin ákvæði í núgildandi lögum markvissari í framkvæmd og um leið tryggja að ekki sé dregið úr sveigjanleika sem lögunum og tilskipuninni er ætlað skapa á þessu sviði.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Áform um frumvarp til breytinga á lögum um opinber innkaup var birt í samráðsgátt stjórn­valda 21. febrúar 2024 (mál nr. S-50/2024) og var tveggja vikna frestur veittur til að skila umsögnum. Í heildina bárust fimm umsagnir sem almennt voru jákvæðar gagnvart þeim breytingum sem lýst var í áformaskjali og þeim markmiðum sem þeim væri ætlað. Á fyrri stigum hafði Ríkiskaupum, Framkvæmdasýslu – Ríkiseignum og Vegagerðinni einnig verið gefinn kostur á að koma athugasemdum á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneytið varðandi þær breytingar sem þær stofnanir töldu þurfa á regluverkinu. Ráðuneytið hefur leitast við að koma til móts við þær umsagnir sem hafa borist, t.a.m. er varðar útreikning á frestum, valdsvið kærunefndar og hækkun kærugjalds.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 11. mars 2024 (mál nr. S-x/2024) og var veittur frestur til að skila umsögnum til 17. mars. 20204…..í vinnslu.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun framkvæmd tiltekinna ákvæða verða skýrari og í auknu samræmi við ákvæði tilskipunarinnar sem lögin byggja á. Skýrara regluverk opinberra innkaupa er til hags­bóta bæði fyrir kaupendur og seljendur.

Fyrirhugaðar breytingar á X. kafla varðandi starfsemi innkaupastofnunar leiða til þess að stofnunin Ríkiskaup verður lögð niður að forminu til en Fjársýslu ríkisins verður í staðinn falið að fara með núverandi hlutverk Ríkiskaupa. Þessi breyting á stofnanaumgjörðinni á sviði opinberra innkaupa er í samræmi við þá almennu þróun sem hefur átt sér stað á Norðurlöndunum. Hlutverk miðlægra innkaupa og ráðgjafar vegna útboðsþjónustu í Noregi er t.a.m. hjá *[Direktoratet for forvaltning og økonomistyring](https://dfo.no/)* [(e. The Norwegian Agency for Public and Financial Management) en verkefni opinber innkaup færðust til sameinaðrar stofnunar árið 2020.](https://dfo.no/)

Áhrif þessara breytinga er að verkefni Ríkiskaupa færast til Fjársýslu ríkisins. Með þessu verða innkaupaverkefnin í betra samhengi við áætlanagerð hjá ríkisaðilum, skráningu og bókun útgjalda vegna gerða samninga, framkvæmd útboða, greiningu lykilinnkaupagagna sem eru í umsjá Fjársýslunnar til að gera hagkvæm sameiginleg innkaup og framsetningu mælaborða innan fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins. Með þessari sameiningu verður til öflugri þekkingarstofnun sem hefur aukna burði til að auka gagnsæi í framsetningu innkaupagagna og ná fram aukinni hagkvæmni í opinberum innkaupum og þar með stuðla að ráðdeild í ríkis­búskapnum með betri meðferð opinberra fjármuna. Í fjárlögum 2024 hefur áhersla verðið lögð á að eldri samningar ríkisaðila séu endurskoðaðir til að ná fram aukinni samkeppni og hagstæðari verðum. Með því að sameina ráðgjöf vegna innkaup, bókhalds og reikningsskila verður hægt að ná fram markvissari fjármálaþjónustu við ríkisaðila í stærri einingu sem hefur heildstæðari nálgun á verkefnið eftir viðeigandi skipulagsbreytingar. Mikil tækifæri liggja í aukinni notkun upplýsingatækni til að ná fram betri útgjaldagreiningum og kostnaðarsamanburði í tengslum við innkaupaþjónustu og aðra samningsgerð á vegum hins opinbera.

Aðrar breytingar sem koma fram í frumvarpi þessu eru taldar hafa óveruleg áhrif á kostnað fyrirtækja og opinbera aðila.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í tengslum við breytingar á stofnanafyrirkomulagi laganna eru gerðar lagatæknilegar breytingar á skilgreiningu á hugtakinu innkaupaþjónustu og hvers konar aðilar geta veitt hana.

Um verður að ræða þjónusta sem miðlæg innkaupastofnun eða sérstök starfseining á vegum hins opinbera veitir öðrum opinberum aðilum til að ná fram gagnsæjum, hagkvæmum og markvissum innkaupum á grundvelli laganna. Hugtakið *sérstök starfseining* á sér skírskotun til 3. mgr. 43. gr. laga um opinber fjármál en með þeirri lagaheimild voru verkefni Ríkiseigna færð til Framkvæmdasýslu ríkisins árið 2021.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er gerð breyting á því hvernig hugtakið *verksamningar* er skilgreint í lögum um opinber innkaup. Er það gert sökum athugasemda sem bárust frá Eftirlitsstofnun EFTA sem taldi að núverandi skilgreining hugtaksins væri ekki fyllilega í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar sem lögin byggja á. Með breytingunni er ákvæðið fært nær því orðalagi sem kemur fram í 6. tl. 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Um 3. gr.

Um er ræða lagatæknilegar breytingar sem gerðar eru í samræmi við breytingar á stofnanafyrirkomulagi laganna en áformað er að færa verkefni Ríkiskaupa til Fjársýslu ríkisins á grundvelli reglugerðarheimildar sem kemur fram í 17. gr. frumvarps þessa.

Um 4. gr.

Lagt er til að 1. mgr. 22. gr., þar sem fjallað er um rafræn samskipti, verði breytt og tekið fram að meginsamskiptaaðferð skuli vera rafræn í útboðskerfi. Með útboðskerfi er átt við sérhæft upplýsingatæknikerfi sem uppfyllir skilyrði greinarinnar og 22. gr. tilskipunar sem lögin byggja á, þ.m.t. 3. tl. um trúnað og að efni tilboða og þátttökutilkynninga skuli ekki kannað fyrr en frestur til að leggja þau fram er útrunninn. Með breytingunni verður skýrar kveðið á um að tryggt skuli að þau kerfi sem eru notuð hverju sinni uppfylli þessi skilyrði.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu eru innlendar viðmiðunarfjárhæðir sem ákvarða útboðsskyldu á vörum og þjónustu felldar niður. Er það gert sökum þess að innlendu viðmiðunarfjárhæðir í þessum tveimur flokkum eru orðnar áþekkar viðmiðunarfjárhæðum sem gilda vegna útboðsskyldu fyrir EES-svæðið. Í ljósi lítils munar á viðmiðunarfjárhæðunum þykir ekki lengur réttlætanlegt að vera með sérstakar viðmiðunarfjárhæðir sem ákvarða útboðsskyldu innanlands eingöngu. Innlend viðmiðunarfjárhæð vegna útboðsskyldu á verkum verður þó áfram í gildi þar sem viðmunarfjárhæðin á EES-svæðinu er langtum hærri en sú innlenda.

Um 6. gr.

Lagt er til að í stað orðsins „sendingartíma“ í b-lið 5. mgr. 40. gr. komi; undirbúningstíma tilboðs. Réttara þykir að vísa til undirbúningstíma tilboðs í ákvæðinu því ekki er einungis verið að vísa til þess tíma sem það tekur tilboðið að berast móttakanda eftir að það hefur verið sent.

Um 7. gr.

Um er ræða leiðréttingar á misritun í lögunum sem þarfnast ekki sérstakrar skýringar.

Um 8. gr.

Í núgildandi ákvæði kemur fram að óheimilt sé að boða frestun tilboða séu færri en fjórir dagar fram opnun og skuli þá halda opnunarfund. Ákvæðið er efnislega óbreytt frá eldri lögum um opinber innkaup frá árinu 2007 og tekur ekki mið af stafrænni þróun við opnun tilboða með tilkomu rafrænna útboðskerfa. Þegar stuðst er við rafrænar aðferðir við opnun tilboða er ekki þörf á að halda sérstakan opnunarfund þó kaupendum sé það þó ávallt heimilt.

Um 9. gr.

Lögð er til breyting á því hvenær tilboð skuli birt í samkeppnisviðræðum, samkeppnisútboðum og nýsköpunarsamstarfi. Í slíkum innkaupaferlum er oft farið fram á að bjóðendur skili inn upphaflegum tilboði og svo síðari tilboðum eftir því hvernig viðræður þróast í ferlinu. Innkaupaferlinu lýkur með því að bjóðendur skila inn endanlegu tilboði. Ekki þykir rétt að skylt sé að birta verð eða gæðaeinkunn fyrr en endanleg tilboð hafa verið lögð fram, enda er innkaupaferlinu ekki lokið fyrr en á þeim tímapunkti og annað fyrirkomulag væri til þess fallið að raska jafnræði meðal bjóðenda.

Um 10. gr.

Lögð er til breyting á orðalagi 2. málsl. 4. mgr. 66. gr. sem varðar mat á tilboðum. Samkvæmt ákvæðinu er kaupanda heimilt að meta tilboð áður en kannað er hvort bjóðandi uppfylli hæfiskröfur. Þar kemur einnig fram að fullnægjandi mat á hæfiskröfum skuli þó fara fram áður en samningur er gerður við bjóðanda. Orðlag ákvæðisins gefur til kynna að kaupandi hafi heimild til að meta hæfi allt fram að endanlegri samningsgerð. Réttara þykir að miða þetta tímamark við val á tilboði enda er þá kominn á samningsskuldbinding milli aðila þegar tilkynnt hefur verið um slíkt val.

Um 11. gr.

Gerðar eru breytingar á orðalagi ákvæðisins og það fært nær samsvarandi ákvæði í b-lið 4 mgr. 26. gr. tilskipunarinnar sem fjallar um óaðgengileg tilboð. Orðalagið sem fellt er út tengist skilgreiningu á því hvenær tilboð telst ekki fullnægjandi sem fjallað er um í a-lið 1. mgr. 39. gr. laganna. Hvort tilboð teljist óaðgengilegt eða ekki fullnægjandi gefur kost á ólíkum úrræðum skv. tilskipuninni. Annars vegar er heimilt að fara í bein samningskaup þegar einungis berast ófullnægjandi tilboðs en hins vegar er heimilt að fara í samkeppnisviðræður eða samkeppnisútboðs þegar aðeins berast ógild eða óaðgengileg tilboð.

Um 12. gr.

Lagðar eru til breytingar á ákvæði laganna sem fjallar um biðtíma samningsgerðar og samþykkt tilboðs. Annars vegar er miðað við að kaupandi geti ákveðið að biðtími gildi í ákveðnum innkaupaferlum í stað fortakslauss ákvæðis um að biðtíminn gildi ekki en það kann t.a.m. að vera æskilegt að hafa biðtími í örútboðum á grundvelli rammasamnings. Hins vegar til að búa til betra samspil milli vals og töku tilboðs er lagt til að fram komi að bindandi samningur sé kominn á þegar tilkynnt er um töku slíks tilboðs í stað þess að áskilja að það sé gert með skriflegum hætti.

Um 13 og 14. gr.

Lagðar eru til breytingar á 88. gr. og 88. gr. a. þar sem vísað er til verksamnings og verkkaupa. Tilvísunin í núgildandi ákvæðum gefur til kynna að það einskorðist við verkframkvæmdir en samkvæmt tilskipuninni geta ákvæðin einnig tekið til samninga um vöru og þjónustu.

Um 15. gr.

Lagt er til að við ákvæðið bætist skýr heimild fyrir aðalverktaka til að kalla eftir launaseðlum, tímaskýrslum og yfirliti yfir gildandi sjúkra- og slysatryggingar til að geta tryggt þau réttindi sem kveðið er á um í ákvæðinu um keðjuábyrgð. Þar sem um er að ræða upplýsingar sem háðar eru persónuverndarlögum er þörf á að kveða á um ótvíræða lagaheimild til að afla þessara upplýsinga en annars er hætta á að aðalverktaki geti ekki uppfyllt þær skyldur sem koma fram í 88. gr. a. í núgilandi lögum.

Um 16. gr.

Lagt er til að breytingar séu gerðar á 90. gr. laganna sem fjallar um það hvenær heimilt sé að gera breytingar á samningum á gildistíma þeirra. Orðlagið ákvæðisins fært nær því sem kemur fram í 72. gr. tilskipunarinnar sem lagaákvæðið byggir á. Í b-lið 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að skilyrði sé að viðbótarinnkaup séu vegna ófyrirsjáanlegra atvika sem kemur ekki fram í samsvarandi málsgrein í tilskipuninni og þrengir því heimildina umfram það sem leiða má af EES-rétti. Skilyrði um ófyrirsjáanleg atvik kemur hins vegar réttilega fram í c-lið 1. mgr. sem er almennari og rýmri heimild vegna breytinga á gildandi samningi. Viðbótarskilyrðið um ófyrirsjáanleg atvik í b-lið 1. mgr. gerir ákvæðið í raun óþarft því ávallt væri hægt að breyta samningi á grundvelli c-liðar 1. mgr.

Um 17. gr.

Lagt er til að við 99. gr. laganna sem fjallar um markviss innkaup og skipulag innkaupaþjónustu bætast þrjár nýjar málsgreinar.

Fyrsta málgreinin varðar breytingar sem gerðar eru á stofnanafyrirkomulagi laganna sem fela það í sér að stofnunin Ríkiskaup verður lögð niður að forminu til en fyrirhugað er að færa verkefni stofnunarinnar til Fjársýslu ríkisins með reglugerð. Ákvæðið er sett upp með þeim hætti að ráðherra er skylt að fela sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila, sem starfar á hans ábyrgð, að fara með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í skilningi laga þessara. Markmið sameiningar innkaupaverkefna við Fjársýsluna er að til verði öflug stofnun sem styður við hagkvæman ríkisrekstur með þjónustu við aðrar stofnanir um fjárhag, mannauð og innkaup. Með tilfærslu þessara verkefna mun sameinuð stofnun mun búa yfir gögnum, innviðum og þekkingu til að rýna kostnað ríkisins og auka hagkvæmni, samræma aðföng og samninga enn frekar. Þá er einnig sett inn almenn heimild til að færa önnur verkefni sem falla vel að þeim verkefnum sem sameinuð stofnun mun sinna. Þess má geta að sambærilega heimild til að færa verkefni er jafnframt að finna 3. mgr. 43. gr. laga um opinber fjármál þar sem ráðherra er veitt heimild til að koma á fót sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila til að annast daglega umsýslu eigna í eigu ríkisins. Með þeirri heimild var stofnuninni Ríkiseignum upphaflega komið á fót en þau verkefni voru svo færð til Framkvæmdasýslu ríkisins árið 2021. Þá er einnig til staðar almenn heimild í 17. gr. laga um Stjórnarráð Íslands fyrir ráðherra að setja á fót sérstaka starfseiningu eða ráðuneytisstofnun sem er starfrækt sem hluti af ráðuneyti. Meginmunurinn á þessari almennu heimild og heimildinni í lögum um opinber fjármál er sá að fjárhagur stofnunar er aðskilinn frá fjárhag ráðuneytisins með seinni aðferðafræðinni.

Í annarri málgreininni kemur fram að ráðherra sé heimilt að fela öðrum opinberum aðilum sem falla undir gildissvið laganna að annast hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í ákveðnum innkaupaflokkum enda falli það vel að sérþekkingu viðkomandi aðila og kjarnastarfsemi hans. Tilgangur er að gefa ráðherra kost á að auka sveigjanleika í aðkomu opinberra aðila að innkaupaþjónustu og miðlægu hlutverki í því skyni. Með þessu gefst tækifæri á að nýta betur sérfræðiþekkingu sem er innan tiltekinna stofnana eða opinberra aðila á víðtækari og fjölbreyttari hátt en hefur verið hingað til. Á grundvelli þessarar heimildar kæmi t.a.m. til greina að fela Landspítalanum eða sérstakri starfseiningu á hans vegum að annast innkaup á sviði heilbrigðismála fyrir allar heilbrigðisstofnanir hér á landi til að ná fram markmiðum um sameiginleg innkaup þar sem stærðarhagkvæmni er nýtt í auknum mæli. Þá væri einnig hægt að mæla fyrir um í reglugerð að tiltekið sveitarfélag eða eining á þess vegum myndi annast miðlægt innkaupahlutverk í ákveðnum flokkum fyrir sveitarfélög í heild sinni. Ljóst er að slíkt yrði þó ekki gert nema sveitarfélög myndu óska sérstaklega eftir því.

Í þriðju málsgrein er lagt til að heimilt verði að setja gjaldskrá fyrir veitta innkaupaþjónustu á grundvelli laganna sem kemur í stað núgildandi heimildar í 101. gr. laganna.

Um 18. gr.

Lagt er til að 100 og 101. g. laganna verði felld brott í tengslum við breytingar sem gerðar eru á stofnanafyrirkomulagi laganna.

Um 19. gr.

Lagt er til að við 2. mgr. 103. gr. sem fjallar um hlutverk og skipan kærunefndar útboðsmála bætist nýr málsliður þar sem fram kemur að málsmeðferð kærunefndarinnar takmarkast við það kæruefni sem lagt er fyrir hana. Ákvæðið er tilkomið vegna dóms Landsréttar frá 24. júní 2022 í máli nr. 745/2021 þar sem talið var að nefndin hafi efnt málsmeðferðar af sjálfsdáðum án tengsla við málatilbúnað kæranda. Hlutverk nefndarinnar er að leysa með skjótum og óhlutdrægum hætti úr kærum fyrirtækja á grundvelli laga um opinber innkaup. Vegna þeirra hagsmuna sem oft og tíðum er undir í opinberum útboðum er mikilvægt að málsmeðferðartími fyrir nefndinni við úrlausn mála taki sem skemmstan tíma. Ákvæðinu er því ætlað að kveða skýrar á um að valdsvið nefndarinnar er bundið kæruefni þ.e. þau málsatvik, kröfur, málsástæður og gögn er aðilar tefla fram fyrir nefndinni.

Um 20. gr.

Lagt er til að kærugjald fyrir kærunefnd útboðsmála verði hækkað úr 150 þúsund krónum í 210 þúsund krónur sem er í samræmi við almennar verðlagshækkanir samkvæmt vísitölu neysluverðs en fjárhæð kærugjaldsins hefur verið óbreytt frá því að lög um opinber innkaup voru samþykkt árið 2016. Þá er einnig lagt til að framvegis verði heimilt að hækka kærugjaldið í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs á tveggja ára fresti.

Um 21. gr.

Um er ræða lagatæknilegar breytingar í samræmi við breytingar sem gerðar eru stofnanafyrirkomulag laganna.

Um 22. gr.

Um er ræða lagatæknilegar breytingar í samræmi við breytingar sem gerðar eru stofnanafyrirkomulag laganna.

Um 23. gr.

Lagt er til að tveim reglugerðarheimildum sé bætt við 122. gr. laganna. Annars vegar reglugerðarheimild vegna markvissra innkaupa, hlutverk miðlægra innkaupastofnana og skipulag innkaupaþjónustu hins opinber sem tengist þeim breytingum sem fram koma í 17. gr. frumvarps þessa. Hins vegar er lagt til að við bætist reglugerðarheimild um það hvernig beri að reikna tímabil, dagsetningar og fresti á grundvelli laganna.

Um 24. gr.

Fyrirhugaðar breytingar á stofnanafyrirkomulagi laganna leiða til þess að stofnunin Ríkiskaup verður lögð niður að forminu til en verkefni hennar verða svo færð til starfseiningar eða ríkisaðila sem starfar á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra á grundvelli reglugerðar. Eins og fram kemur í skýringum við 17. gr. frumvarps þessa er fyrirhugað að færa verkefni Ríkiskaupa til Fjársýslunnar svo til verði öflug stofnun sem styður við hagkvæman ríkisrekstur með þjónustu við aðrar stofnanir um fjárhag, mannauð og innkaup. Starfsmönnum Ríkiskaupa verður því boðið starf hjá Fjársýslunni en starf forstöðumanns Ríkiskaupa verður hins vegar lagt niður.

Um 25. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.