

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um opinber innkaup, nr. 120/2016 (markviss innkaup, stofnanaumgjörð).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

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

2. gr.

2. mgr. 4. gr. laganna orðast svo:

Til verksamninga teljast samningar sem hafa að markmiði framkvæmd, eða framkvæmd og hönnun, verka sem tengjast einhverri starfsemi sem um getur í II. viðauka tilskipunarinnar eða verks, eða hvers konar framkvæmd á verki 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:

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

4. gr.

Við 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. laganna bætist: í útboðskerfum.

5. gr.

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

6. gr.

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

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 41. gr. laganna:

- Í stað orðanna „VII. kafla“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: 69.–72. gr.
- Í stað orðsins „valforsendur“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: hæfiskröfur.

## 8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 63. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „tilboða“ í 1. másl. kemur: sem lögð eru fram með öðrum hætti en rafrænum aðferðum.
- b. Í stað orðanna „heldur skal haldinn opnunarfundur og“ í 2. másl. kemur: og skal þá.

## 9. gr.

Á eftir 1. mgr. 65. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Tilkynna skal bjóðendum um þau atriði sem talin eru upp í 1. mgr., þegar notast er við samkeppnisviðræður, samkeppnisútbóð eða nýsköpunarsamstarf, eftir lok frests til að leggja fram endanleg tilboð.

## 10. gr.

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

## 11. gr.

Orðin „eða dugir bersýnilega ekki, án verulegra breytinga, til að mæta þörfum kaupanda, eins og tilgreint er í útbóðsgögnum“ í 1. másl. 2. mgr. 82. gr. laganna falla brott.

## 12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 86. gr. laganna:

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

## 13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 88. gr. laganna.

- a. Í stað orðsins „verkkaupa“ í 2. mgr. kemur: kaupanda.
- b. Í stað orðsins „verksamningi“ í 3. mgr. kemur: samningi.

## 14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 88. gr. a laganna:

- a. Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, 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.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Kaupanda er í því skyni heimilt að kalla eftir launaseðlum, tímaskýrslum, og yfirliti yfir gildandi sjúkra- og slysatryggingar frá undirverktaka og starfsmannaleigum.
- c. Í stað orðsins „verkkaupa“ í 3. mgr. kemur: kaupanda.

## 15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 90. gr. laganna:

- a. 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. másl. b-liðar 1. mgr. kemur: talin eru nauðsynleg og voru ekki

hluti af upphaflegum innkaupum enda myndi breyting á fyrirtæki valda kaupanda verulegu óhagræði eða talsverðum viðbótarkostnaði vegna tæknilegra eða fjárhagslegra ástæðna.

- b. Í stað orðsins „eða“ í 1. málsli. f-liðar 1. 1. mgr. kemur: og.

16. 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.

17. gr.

100. og 101. gr. laganna falla brott.

18. gr.

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

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 106. gr. laganna

- a. Í stað fjárhæðarinnar „150.000 kr.“ í 5. mgr. kemur: 210.000 kr.  
b. Við 5. mgr. 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.

20. gr.

2. másl. 1. mgr. 109. gr. laganna fellur brott.

21. gr.

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

22. gr.

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

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

## 23. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þegar ráðherra hefur falið sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila skv. 99. gr. að fara með hlutverk miðlægar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu eru öll störf hjá Ríkiskaupum lögð niður. Þeim aðila sem ráðherra felur að fara með það hlutverk sem mælt er fyrir um í 99. gr. er heimilt að bjóða þeim starfsmönnum Ríkiskaupa sem sinnt hafa verkefnum sem munu heyra undir sérstaka starfseiningu eða ríkisaðila starf. Um rétt starfsmanna til starfa hjá starfseiningunni eða ríkisaðilanum fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Ákvæði um auglýsingaskyldu í 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki við ráðstöfun starfa samkvæmt þessu ákvæði.

Þegar ráðherra hefur skv. 99. gr. falið sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila að fara með hlutverk miðlægar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu verður embætti forstöðumanns Ríkiskaupa lagt niður.

## 24. 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 tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/24/ESB (tilskipunin) 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 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 lögnum sé í samræmi við EES-rétt. Með breytingum á lögnum verður jafnframt dregið úr séríslenskum reglum sem koma fram í lögnum sem ganga lengra en samsvarandi ákvæði tilskipunarinnar og önnur gerð skýrari í framkvæmd. Þá eru lagðar til breytingar á stofnanaumgjörð gildandi laga sem fela í sér að verkefni Ríkiskaupa verða færð til sérstakrar starfseiningar eða ríkisaðila, í A-hluta ríkissjóðs í skilningi laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem starfar á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra.

**2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.**

Með frumvarpinu er stefnt að því að tryggja að regluverk opinberra innkaupa styðji við stefnu hins opinbera í málaflökknum 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 lögnum var ætlað að tryggja.

Þá er talin þörf á að auka sveigjanleika þess stofnanafyrirkomulags sem mælt er fyrir um í gildandi lögum. Unnið hefur verið að því að greina tækifæri til að auka skilvirkni í stofnana-skipulagi 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. Talið er nauðsynlegt að ráðast í breytingar á stofnanaafyrirkomulagi 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. Í frumvarpi þessu er því 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 Ríkiskaupa við Fjársýslu ríkisins mun styðja við núverandi hlutverk Ríkiskaupa en innkaup ríkisaðila eru um 200 milljarðar kr. á ári. Forsenda þess að innkaup séu hagkvæm og skilvirk er að þau séu byggð á þekkingu og nýti tækni og gagnagreiningu þannig að hægt sé að hafa fullnægjandi 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 tækifæri eru til staðar til að nýta núverandi kerfi til að auka sýnileika og aga í útgjöldum stofnana á sviði innkaupa. Hjá flestum ríkisaðilum eru almenn innkaup á ábyrgð fjármálasviðs viðkomandi stofnunar og eru þessir aðilar nú þegar í virku þjónustusambandi við Fjársýsluna. Með sameiningu innkaupa- verkefna 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 ákvarðanatöku, 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 gildandi laga. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

1. Að breyta skilgreiningu á hugtakinu *verksamningi* sem kemur fram í 2. mgr. 4. gr. vegna athugasemda sem fjármála- og efnahagsráðuneytinu bárust frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) 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. Að breytingar verði á viðmiðunarfjárhæðum sem koma fram í gildandi lögum sem ákvarða útboðsskyldu á vörum og þjónustu. Í gildandi 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 Evrópska efnahagssvæðið. Til að draga úr séríslenskum reglum sem byggjast ekki á ákvæðum tilskipunarinnar er lagt til að innlendar viðmiðunarfjárhæðir vegna vöru- og þjónustusamninga sem nú eru um 18,5 millj. kr. verði felldar brott. Er það einkum vegna þess að 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 millj. kr. en um 32 millj. kr. fyrir sveitarfélög og stofnanir þeirra. Hins vegar er áfram gert ráð fyrir að sérstök innlend viðmiðunarfjárhæð gildi um verk-samninga sem nú stendur í um 58,5 millj. kr. sem er talsvert lægri en EES-viðmiðunarfjárhæðin sem er 808 millj. kr. Ekki þykir réttlætanlegt að aðeins meginreglur laganna gildi um innkaup undir 808 millj. kr. vegna verkframkvæmda.

3. Að breyta 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. Að þremur nýjum málsgreinum verði bætt við 99. gr. sem fjallar um markviss innkaup og skipulag innkaupaþjónustu og stofnanaumgjörð gildandi laga breytt. Í fyrsta lagi verði ráðherra skylt að fela sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila, sem starfar á hans ábyrgð, að fara með hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í skilningi laga um opinber innkaup. Á grundvelli þessarar heimildar verða verkefni Ríkiskaupa færð til Fjárslu ríkisins til að mynda öflugri þekkingarstofnun sem hefur aukna burði til að ná 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 gildis-svið laganna að annast hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar og veita innkaupaþjónustu í ákveðnum innkaupaflokkum enda falli það vel að sérþekkingu viðkomandi aðila og kjarnastarfsemi hans. Megintilgangurinn 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. Að breyta 103. gr. sem fjallar um hlutverk og skipan kærunefndar útboðsmála og kveða 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 kr. í 210 þúsund kr. sem er í samræmi við almennar verðlagshækkningar en núverandi fjárhæð hefur staðið óbreytt frá árinu 2016.

Þá eru gerðar ýmsar lagatæknilegar breytingar á ákvæðum laganna vegna breytinga á stofn-anafyrirkomulagi en heiti Ríkiskaupa mun til að mynda ekki lengur koma fram í lögnum. Önnur ákvæði laganna eru einnig færð nær orðalagi samsvarandi ákvæða í tilskipuninni sem löginn byggjast á til að tryggja betra samræmi milli innlends réttar og EES-réttar.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Núverandi löggjöf um opinber innkaup byggist á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/24/ESB um sama efni. Lagabreytingarnar koma því inn á þjóðréttarskuldbindingar ís-lenska ríkisins. Með breytingum í frumvarpi þessu er stefnt að því að gera tiltekin ákvæði í gildandi lögum markvissari í framkvæmd og um leið tryggja að ekki sé dregið úr þeim sveigjanleika sem lögnum 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. Fimm umsagnir bárust sem almennt voru jákvæðar gagnvart þeim breytingum

sem lýst var í áformaskjali og þeim markmiðum sem þeim væri ætlað að ná. 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, til að mynda er varðar útreikning á frestum, valdsvið færufundar og hækkun kærugjalds.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 11. mars 2024 (mál nr. S-81/2024) og var veittur frestur til að skila umsögnum til 17. mars 2024. Fjórar umsagnir bárust við frumvarpsdrögin í samráðsgátt, frá Bandalagi háskólamanna, Reykjavíkurborg, Procure.is og Consensa ehf. Þá barst einnig sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Samtökum verslunar og þjónustu eftir að umsagnarfrestur var liðinn.

Umsögn frá Bandalagi háskólamanna var einkum sett fram til áréttingar um að viðhafa rétt ferli um miðlun upplýsinga og samráð við fulltrúa starfsfólks um þau áhrif sem skipulagsbreytingar geti haft og mikilvægi þess að niðurstöður séu kynntar starfsfólki. Ekki var talin þörf á að bregðast sérstaklega við umsögninni í frumvarpsdrögnum.

Í umsögn Reykjavíkurborgar voru áréttaðar tillögur sem komu fram á fyrri stigum þegar áform um lagabreytingar voru upphaflega kynnt og þá voru einnig settar fram athugasemdir við einstök ákvæði sem fram komu í frumvarpsdögnum. Ekki var tekið tillit til allra athugasemda en gerð grein fyrir ástæðum þess í sérstöku niðurstöðuskjali vegna samráðsins í samráðsgáttinni. Hins vegar var tekið tillit til athugasemda sem vörðuðu 8. og 14. gr. frumvarpsins og voru breytingar gerðar á frumvarpsdrögnum er lúta að rafrænum aðferðum þegar kemur að opnun tilboða og heimildum kaupanda til að afla gagna vegna framkvæmdar á keðjuábyrgð komi til beinnar greiðslu kaupanda til undirverktaka.

Í umsögnum Procure.is og Consensa voru einkum gerðar athugasemdir er lúta að hlutverki miðlægrar innkaupastofnunar og framkvæmd innkaupaþjónustu samkvæmt frumvarpinu. Báðir aðilar leggja aukna áherslu á aðkomu aðila á almennum markaði við veitingu innkaupa- og ráðgjafarþjónustu til opinberra aðila í stað miðstýringar á þessu sviði. Með breytingum á stofnanaumgjörðinni stendur til að skerpa á hlutverki miðlægrar innkaupastofnunar gagnvart ríkisstofnunum og jafnframt draga úr hlutverki hennar gagnvart öðrum opinberum aðilum. Með þeim áherslubreytingum ættu aukin tækifæri að skapast á markaði fyrir aðra aðila að veita innkauparáðgjöf til opinberra aðila. Enn fremur er gert ráð fyrir að hægt verði að draga úr miðstýringu á þessu sviði gagnvart ríkisstofnunum sem hafa til þess getu og burði til að annast innkaupaverkefni og framkvæmd þeirra. Til áréttingar þessu hefur verið skýringum sem koma fram í frumvarpinu.

## 6. Mat á áhrifum.

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

Fyrirhugaðar breytingar á X. kafla laganna um 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 til að mynda hjá *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring* en verkefni á sviði opinberra innkaupa færðust til sameinaðrar stofnunar árið 2020.

Áhrif þessara breytinga eru að kjarnaverkefni Ríkiskaupa færast til Fjársýslu ríkisins og verður sú stofnun endurskipulögð samhliða til að ná fram hagræðingu. Fyrirséð er að breytingar munu draga úr heildarfjölda starfsmanna sem áður sinntu verkefnunum í tveimur aðskildum stofnunum. Með sameinaðri starfsemi verða innkaupaverkefni staðsett nær áætlanagerð hjá ríkisaðilum, skráningu og bókun útgjalda vegna gerðra samninga og nokkrar stofnanir geta nýtt sjálfsafgreiðslu útboðskerfa. Talsverð tækifæri eru talin felast í því að fjárhagsráðgjöf og greining lykilinnkaupagagna fari fram í einni stofnun til að ná fram markmiðum um hagkvæm sameiginleg innkaup og framsetningu mælaborða innan fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins. Með þessari sameiningu verður til öflugri þekkingarstofnun sem hefur meiri burði til að auka gagnsæi í framsetningu innkaupagagna og ná fram virðisauka í opinberum innkaupum og þar með stuðla að ráðdeild í ríkisbúskapnum með betri meðferð opinberra fjármuna. Í fjárlögum 2024 hefur áhersla verið lögð á að eldri samningar ríkisaðila séu endurskoðaðir til að ná fram meiri samkeppni og hagstæðari verðum. Með því að sameina ráðgjöf vegna innkaupa, bókhalds og reikningsskila verður hægt að ná fram markvissari fjármálaþjónustu við ríkisaðila í stærrri einingu sem hefur heildstæðari nálgun á verkefnið eftir viðeigandi skipulagsbreytingar. Mikil tækifæri liggja í aukinni notkun upplýsingatækni til að ná fram betri útgjalda greiningum 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 opinberra aðila. Ekki er talið að frumvarpið hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga eða jafnrétti kynja.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í tengslum við breytingar á stofnanafyrrikomulagi eru gerðar lagatæknilegar breytingar á skilgreiningu á hugtakinu *innkaupaþjónusta* 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, nr. 123/2015, en á grundvelli þeirrar lagaheimildar voru verkefni Ríkiseigna færð til Framkvæmdasýslu ríkisins árið 2021.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á því hvernig hugtakið *verksamningar* er skilgreint í lögum um opinber innkaup. Það byggist á athugasemdum sem bárust frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) sem taldi að núverandi skilgreining hugtaksins væri ekki fyllilega í samræmi við ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/24/ESB (tilskipunin) sem lögin byggjast á. Með breytingunni er ákvæðið fært nær því orðalagi sem kemur fram í 6. tölul. 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Um 3. gr.

Um er ræða lagatæknilegar breytingar sem gerðar eru í samræmi við breytingar á stofnanafyrrikomulagi 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 meginsamskiptaáðferð skuli vera rafræn í útboðskerfi. Með útboðskerfi er átt við sérhæft upplýsingatæknikerfi sem uppfyllir skilyrði greinarinnar og 22. gr. tilskipunar sem lögin byggjast á, þ.m.t. 3. tölul. 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 viðmiðunarfjárhæðirnar í þessum tveimur flokkum eru orðnar áþekkar viðmiðunarfjárhæðum sem gilda vegna útboðsskyldu fyrir Evrópska efnahagssvæðið. Því 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 Evrópska efnahagssvæðinu er langtum hærri en sú innlenda.

## Um 6. gr.

Lagt er til að í stað orðsins „sendingartími“ í b-lið 5. mgr. 40. gr. komi orðin „undirbúnings-tími tilboðs“. Réttara þykir að vísa til undirbúnings-tíma 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 lögnum sem þarfnast ekki sérstakrar skýringar.

## Um 8. gr.

Í gildandi lögum 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 þótt kaupendum sé það þó ávallt heimilt. Einnig er gerð breyting á ákvæðinu til áréttingar á því að það eigi ekki við þegar stuðst er við rafrænar aðferðir við opnun tilboða. Af þeim sökum væri hægt að fresta opnun tilboða sem fara fram í útboðskerfum þegar færri en fjórir dagar eru í opnun en að öðru leyti munu þær meginreglur sem koma fram í 57. gr. laganna gilda um þá fresti sem ber að veita.

## Um 9. gr.

Lögð er til breyting á því hvenær tilboð skuli birt í samkeppnisviðræðum, samkeppnis-útboðum og nýsköpunarsamstarfi. Í slíkum innkaupaferlum er oft farið fram á að bjóðendur skili inn upphaflegu 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. másl. 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 komin 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 og fjallað er um í a-lið 1. mgr. 39. gr. laganna. Hvort tilboð teljist óaðgengilegt eða ekki fullnægjandi gefur kost á ólíkum úrræðum samkvæmt tilskipuninni. Annars vegar er heimilt að fara í bein samningskaup þegar einungis berast ófullnægjandi tilboð en hins vegar er heimilt að fara í samkeppnisviðræður eða samkeppnisútböð þegar aðeins berast ógild eða óaðgengileg tilboð.

## Um 12. gr.

Lagðar eru til breytingar á ákvæði laganna 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 til að mynda að vera æskilegt að hafa biðtíma í örútböðum 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 skriflega.

## 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 gildandi ákvæðum gefur til kynna að það einskorðist við verkframkvæmdir en samkvæmt tilskipuninni geta ákvæðin einnig tekið til samninga um vöru og þjónustu.

Þá er einnig lagt til að við 1. mgr. og 2. mgr. 88. gr. a bætist skýr heimild fyrir aðalverktaka og kaupanda 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 hætt á að aðalverktaki, og eftir atvikum kaupandi, geti ekki uppfyllt þær skyldur sem koma fram í ákvæðinu.

## Um 15. gr.

Lagðar eru til breytingar á 90. gr. um það hvenær heimilt er að gera breytingar á samningum á gildistíma þeirra. Orðlag ákvæðisins er fært nær því sem kemur fram í 72. gr. tilskipunarinnar sem lagaákvæðið byggist á. Í b-lið 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að skilyrði sé að viðbótarinnkaup séu vegna ófyrirsjáanlegra atvika en það skilyrði 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 16. gr.

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

Fyrsta málsgreinin 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 um opinber innkaup. 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 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, nr. 123/2015, 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 aðferðinni.

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

## Um 17. gr.

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

## Um 18. gr.

Lagt er til að við 2. mgr. 103. gr., sem fjallar um hlutverk og skipan kærunefndar útboðsmála, bætist nýr málslíður þar sem kveðið er á um að málsmeðferð kærunefndarinnar takmarkist 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 til málsmeðferðar af sjálfsdáðum án tengsla við málalíbúnað kæranda. Hlutverk nefndarinnar er að leysa á skjótan og óhlutdrægan hátt úr kærum fyrirtækja á grundvelli laga um opinber innkaup. Vegna þeirra hagsmuna sem oft og tíðum eru undir í opinberum útboðum er mikilvægt að málsmeðferð 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. málsatvikum, kröfum, málsástæðum og gögnum sem aðilar tefla fram fyrir nefndinni.

## Um 19. gr.

Lagt er til að kærugjald fyrir kærunefnd útboðsmála verði hækkað úr 150 þúsund kr. í 210 þúsund kr. 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 20. gr.

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

## Um 21. gr.

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

## Um 22. gr.

Lagt er til að tveim reglugerðarheimildum sé bætt við 122. gr. Annars vegar reglugerðarheimild vegna markvissra innkaupa, hlutverks miðlægra innkaupastofnana og skipulags innkaupaþjónustu hins opinbera sem tengist þeim breytingum sem fram koma í 16. gr. frumvarpsins. Hins vegar er lagt til að við bætist reglugerðarheimild um það hvernig beri að reikna tímabil, dagsetningar og fresti á grundvelli laganna.

## Um 23. gr.

Lagt er til að nýtt ákvæði til bráðabirgða bætist við lög um opinber innkaup. Fyrirhugaðar breytingar á stofnanafyrirkomulagi laganna leiða til þess að stofnunin Ríkiskaup verður lögð niður að forminu til en verkefni hennar verða færð til starfseiningar eða ríkisaðila sem starfar á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra á grundvelli reglugerðar. Eins og fram kemur í skýringum við frumvarpið er fyrirhugað að færa kjarnaverkefni Ríkiskaupa til Fjársýslunnar eins og innkauparáðgjöf, útboðsþjónustu og sameiginleg innkaup fyrir ríkið svo til verði öflug stofnun sem styður við hagkvæman ríkisrekstur með þjónustu við aðrar stofnanir um fjárhag, mannauð og innkaup. Starfsmönnum Ríkiskaupa sem sinnt hafa þeim verkefnum verður því boðið starf hjá Fjársýslunni en starf forstöðumanns Ríkiskaupa verður hins vegar lagt niður

samhliða því að verkefnið færast til Fjársýslu ríkisins. Ákvæði um auglýsingaskyldu starfa gilda ekki um þá starfsmenn sem boðið verður starf samkvæmt þessu ákvæði. Samhliða þessum breytingum stendur til að leggja niður bílanefnd ríkisins, enda geta innkaup ríkisins á bifreiðum farið fram í gegnum rammisamninga eins og önnur innkaup. Einnig stendur til að færa sölu á fasteignum í eigu ríkisins til Framkvæmdasýslu – Ríkiseigna sem talið er að fari betur með verkefnum þeirrar stofnunar. Sömuleiðis mun innflutningsþjónusta sem Ríkiskaup hafa sinnt fyrir ríkisstofnanir verða flutt frá Ríkiskaupum og annaðhvort leyst innan viðkomandi ríkisstofnunar eða til fyrirtækja á markaði sem bjóða upp á slíka þjónustu. Þá er fyrirhugað að nýta stafræn útbóðskerfi í meiri mæli innan stærri stofnana ríkisins en stafrænir ferlar hafa opnað leiðir til aukinnar skilvirkni og sjálfsafgreiðslu. Áfram verður stofnunum ríkisins tryggður aðgangur að útbóðs- og lögfræðiráðgjöf hjá Fjársýslu vegna sjálfsafgreiðsluferla. Undanfarin ár hefur skapast markaður á sviði innkauparáðgjafar opinberra innkaupa og útbóðsþjónustu fyrir sveitarfélög, félög í opinberri eigu og aðra aðila utan stofnanakerfis ríkisins. Miðað er við að þjónustuframboð Fjársýslu ríkisins muni fyrst og fremst taka til hefðbundinna stofnana ríkisins sem heyra beint undir ábyrgð ríkissjóðs til að tryggja að ríkið sé ekki á samkeppnismarkaði og keppi við einkaaðila sem hafa huga á að bjóða upp á þjónustu á sviði opinberra innkaupa. Áfram verður áhersla lögð á sameiginleg innkaup innan ríkisins, nýskapandi innkaup og aðgerðaráætlun samkvæmt stefnu stjórnvalda um sjálfbær innkaup.

Um 24. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.