



Fjármála- og efnahagsráðuneytið
b.t. skrifstofu skattamála
fjr@fjr.is

Sent á Samráðsgátt

Reykjavík, 21. febrúar 2020

Efni: Umsögn um Opinber innkaup – stöðumat og valkostir, mál nr. 14/2020

Á Samráðsgátt stjórnvalda er nú til umsagnar skjalið „Opinber innkaup – stöðumat og valkostir“. Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) fagna þeirri vinnu stjórnvalda að endurskoða núverandi innkaupastefnu sem er í grunninn frá árinu 2002 og þakka tækifærið til að koma á framfæri athugasemdum á þessu stigi vinnunnar. Það skiptir talsverðu máli hvernig opinberum innkaupum er hagað og ljóst að áhrif ríkisins á markaðinn geta verið töluverð. Samtök iðnaðarins vilja hvetja stjórnvöld til að hafa eftirfarandi í huga við mótun stefnunnar.

I. Styðjum við íslenska framleiðslu

Íslenskur iðnaður er á krossgötum. Afnáam fjarlægðarhindrana tengt alþjóðavæðingunni og hár framleiðslukostnaður innanlands í samanburði við Evrópulöndin hefur gert það að verkum að samkeppnishæfni innlendra framleiðenda hefur sjaldan verið verri. Stöðugleiki raungengisins og minnkandi eftirspurn innanlands í niðursveiflu bætir þá gráu ofan á svart. Ein stærsta áskorun íslensks atvinnulífs og stjórnvalda á næstu árum verður að halda framleiðsluiðnaði í landinu en hvati fyrirtækja til að fara úr landi hefur aldrei verið sterkari en einmitt nú.

Samtökin áréttu að opinber innkaup eru öflugt hagstjórnartól sem ríkinu ber að nýta til sveiflujöfnunar. Á árinu 2018 keypti ríkið vörur og þjónustu fyrir um 4% af VLF og ljóst að kaupin skipta miklu í hagstjórnarlegu tilliti. Virkja þarf tól fjármálastjórnunar og sveiflujöfnunar á skilvirkari hátt en áður og versla meira við innlenda framleiðendur. Þannig höldum við iðnaði í landinu og hjálpum fyrirtækjum í niðursveiflu.

II. Horfum til heildarkostnaðar, ekki markaðsverðs eingöngu

Sterk tilhneiging í innkaupum opinberra aðila er að einblína um of á verð en síður á aðra mikilvæga þætti, eins og gæði, þjónustu og umhverfisáhrif. Þegar fýsileiki tilboða er metinn verður að horfa til mun fleiri þátta en markaðsverðs eingöngu. Þó svo stofnkostnaður við kaup á íslenskri framleiðslu kunni í einhverjum tilfellum að vera hærrí en innflutningsverðin þá er samfélagslegur kostnaður yfir líftíma vörunnar oft minni. Þar ber að horfa til lægra kolefnisfótspors og lægri rekstrarkostnaðar yfir líftíma vöru vegna nálægðar við þjónustuaðila. Við gerð útboðsskilmála er mikilvægt að taka mið af þessu og leitast við að finna hagkvæmasta verðið, að teknu tilliti til fleiri þátta en verðs.

III. Sveigjanleiki samfara auknum kröfum

Tilfni endurskoðunar á innkaupastefnunni eru skv. skjalinu miklar áskoranir, svo sem loftlagsbreytingar, breyting á aldurssamsetningu þjóðar, fjórðu iðnbyltingunni auk skuldbindinga Íslands að vinna að heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Eins og áður greinir getur ríkið með innkaupahegðun sinni haft jákvæð áhrif á framangreinda þætti og þróun markaðarins hérlendis. Samtökin áréttu þó mikilvægi þess að samfara auknum kröfum í innkaupum ríkisins þá þarf jafnframt að tryggja fyrirtækjum ákveðinn sveigjanleika og svigrúm til að mæta þeim breyttu kröfum sem ríkið gerir.



Sé farið of geyst í innleiðingu nýrra krafna sem leggja auknar byrgðar á fyrirtækin þá má ætla að það hafi óæskileg áhrif á stöðu íslenskra fyrirtækja. Sé hinsvegar leitast við að veita fyrirtækjum svigrúm til að mæta nýjum kröfum er fyrirséð að það muni hafa jákvæð áhrif á markaðinn hérlendis.

IV. *Tæknihlutleysi í útboðskröfum*

Samtökin ítreka mikilvægi þess að hugað verði að tæknihlutleysi hvað varðar opinber innkaup vegna tækjakosta í samgöngum á landi sem og hafi, s.s. ökutæki, skip eða farþegaferjur. Að mati samtakanna er mikilvægt að stuðla að nýsköpun og framþróun innlendra orkugjafa í þessum geirum og getur hið opinbera varðað leiðina með því að huga að tæknihlutleysi hvað varðar slíka orkugjafa í sínum innkaupum. Vísast hér til stuðnings að eitt að markmiðum núgildandi regluverks um opinber innkaup er að auka vægi umhverfisverndar við innkaup ríkisins. Því er vel við hæfi að hið opinbera setji sér markmið að stuðla að orkuskiptum í samgöngum með víðtækari hætti en eingöngu t.a.m. vetni og rafmagni, eins og áhersla hefur verið undanfarin ár, og hugi þannig að öðrum kostum einnig, s.s. metan, metanóli og DME. Benda samtökin einnig á að slíkt er í samræmi við þá framkvæmd sem viðhöfð er í Noregi (The Government's action plan for green shipping) þar sem hið opinbera hefur markað sér metnaðarfulla kröfu um orkuskipti í haftengdum samgöngum þar áhersla er lögð á að virkja kröfur um endurnýjanlegt eldsneyti í innkaupum á t.a.m. ferjum.

V. *Aukin sérþekking forsenda aukinnar skilvirkni*

Í drögum að stefnunni stendur: „*Innkaup ríkisins eru framsækin og sjálfbær. Innkaup byggja á skilgreindum markmiðum og greiningu gagna. Þau eru framkvæmd á gegnsæjan hátt af einstaklingum sem búa yfir haldbærri þekkingu á viðeigandi málaflokki.*“ Samtökin fagna því að hér sé lögð áhersla á að haldbær þekking sé fyrir hendi á þeim málaflokki sem útboð taka til. Það er í raun grundvallarforsenda þess að hægt sé að tryggja skilvirkni í útboðum og draga úr kostnaði þjófenda og mögulegum ágreiningi. Hefur það ítrekað gerst að útboð séu þannig úr garði gerð að óskað er eftir ákveðnum eiginleikum sem eru óraunhæfir eða verulega takmarkandi fyrir þjófendum. Í sumum tilfellum finnast t.d. ekki lausnir á markaði sem eru fullnægjandi m.v. útboðsskilmála. Orsakast það stundum af því að skilmálum er stillt upp fyrir ákveðna lausn eða að um vanþekkingu er að ræða. Getur slík útboðshæðun leitt til röskunar á samkeppni í útboðum. Leggja þarf því ríka áherslu á að tryggja gæði við gerð útboðsskilmála og er þá aukið samráð við markaðinn um þær lausnir sem óskað er eftir og sveigjanleiki í útboðum grundvallaratriði.

VI. *Aukum gagnsæi og bætum upplýsingagjöf*

Samtökin fagna þeirri áherslu að upplýsingar um innkaup ríkisins séu aðgengilegar almenningi og ríkisaðilum. Ljóst er að bæta verður miðlun upplýsinga, t.d. á vefnum opnirreikningar.is, og þar með auka nýtanleika og samanburðarhæfi gagnanna öllum til hagsbóta. Flokka ætti hverja reikningslínu eftir alþjóðlegu atvinnugreinaflokkuninni ÍSAT og gera notanda kleift að framkvæma myndrænar túlkanir og greiningar með auðveldari hætti. Horfa ætti til mælaborðsframsetningar líkt og margar opinberar stofnanir notast við sbr. Vinnumálastofnun og Þjóðskrá. Samtökin leggja áherslu á að upplýsingagjöf sé þó með þeim hætti að tryggðir séu viðskiptahagsmunir fyrirtækjanna og þess gætt hvívetna að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar séu ekki birtar eða afhentar samkeppnisaðilum.

VII. *Aukin notkun rafrænna útboðskerfa*

Í fyrirbyggjandi stöðumati er lögð áhersla á að innkaupakerfi ríkisins sé nýtt að fullu til stafrænna innkaupa og telja samtökin mikilvægt að nýta rafræn innkaupakerfi, eins og unnt er.



Samtökin vilja þó benda á að huga þarf að því að rafræn tilboðskerfi dragi ekki úr gagnsæi eða skilvirkni innkaupa. Í þessu skyni má nefna að opinberir aðilar hafa í auknu mæli felld niður opinbera opnunarfundi tilboða og þess í stað birt niðurstöður tilboða í gegnum hin rafrænu kerfi. Er þá í sumum tilvikum óljóst hvenær raunveruleg opnun mun eiga sér stað sem er töluvert óhagræði fyrir bjóðendur.

Samhliða því að auka notkun á rafrænum innkaupakerfum telja samtökin mikilvægt að gæta net- og upplýsingaöryggi. Í ljósi þess að í gegnum útboðskerfi ríkisins er ætlast til að fyrirtæki skili inn bindandi tilboðum auk þess að afhenda viðkvæm gögn, þar á meðal viðkvæmar viðskiptaupplýsingar, þarf að tryggja að upplýsingaöryggi sé tryggt með fullnægjandi hætti. Hér þarf að líta til þess að ekki er boðið upp á innskráningu í gegnum þær þjónustur sem veita hæsta öryggisstig, til að mynda rafræn skilríki. Samtökin mælast til að í innkaupastefnu stjórnvalda sé tekin afstaða til þessara atriða og þess gætt að net- og upplýsingaöryggi sé ávalt gætt.

VIII. Hugverkaréttindi í útboðum

Í útboðsskilmálum er æ oftast tilgreint að kaupandi, íslenska ríkið eða sveitarfélög, fari með eignarhald á þeim hugverkaréttindum sem verða til innan samnings. Umræddir skilmálar, sem virðast að mestu bundnir við útboð íslenskra stjórnvalda, geta haft neikvæð áhrif á hvata fyrirtækja til að taka þátt í útboðum og enn fremur hamlar framþróun og nýsköpun innan fyrirtækja. Mikið virði er fólgið í því að þær lausnir sem þróaðar eru fyrir ríkið geti öðlast nýtt líf innan fyrirtækjanna og haldið áfram að þróast, markaðinum til góða. Á þetta ekki síst við á sviði upplýsingatækni þar sem framþróun er hröð og mikil þörf á nýsköpun.

IX. Útvistun og samkeppni

Í innkaupastefnu stjórnvalda telja samtökin að taka eigi skýra afstöðu til þátttöku ríkisins á samkeppnismarkaði auk stefnu ríkisins varðandi útvistun verkefna. Ljóst er að opinberar stofnanir eru nú að keppa við einkaaðila sem í sumum tilvikum leiðir þess til að einkaaðilar hrekjast af markaði. Að undanförunu hefur orðið veruleg aukning í fjölda launþega hjá hinu opinbera og fyrirtækja í þeirra eigu á sama tíma og fjöldi starfsmanna í viðskiptahagkerfinu hefur dregist saman. Það er áhyggjuefni að hið opinbera er í síauknum mæli að taka til sín verðmæta lykilstarfsmenn innan sérfræðistétta á borð við verkfræðinga o.fl. Réttara væri að styðja við uppbyggingu sérfræðispekingar í atvinnulífinu með því að útvista verkefnum eftir fremsta megni.

Íslenska ríkið á að leitast við að búa til heilbrigðan samkeppnismarkað þar sem fyrirtæki starfa á jafnréttisgrunni og keppa um viðskipti við ríkið. Er það til þess fallið að lækka verð og auka gæði. Samkeppnisrekstur opinberra aðila er til þess fallin, sér í lagi þegar starfsemin er fjármögnuð með opinberu fé, að raska umræddu jafnvægi og draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Telja samtökin ennfremur að sú háttsemi geti unnið gegn því markmiði stjórnvalda að nýta fjármuni ríkisins á samfélagslega ábyrgan hátt.

X. Aukið eftirlit með innkaupum ríkisins

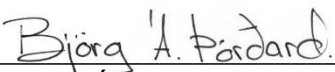
Eins og fyrr greinir þá er ríkið stór kaupandi á markaði, á vöru og þjónustu, og er því mikilvægt að þess sé gætt að ríkið fari að þeim reglum sem um innkaup þeirra gilda. Ekkert stjórnvald hefur þó virkt eftirlit með því hvort ríkið ræki þær skyldur sínar og fyrirtækjum á markaði því sinna því, með kærnum til kærufndar útboðsmála. Samtök iðnaðarins telja mikilvægt að eftirlit með opinberum innkaupum sé virkt enda ýtir það undir virkari samkeppni á markaði.



Samtökin telja að Samkeppniseftirlitið ætti að fá það hlutverk, sambærilegt samkeppniseftirlitinu í Svíþjóð, að hafa eftirlit með opinberum innkaupum ríkisstofnana.

Að lokum vilja Samtökin leggja áherslu á að innkaupastefna hins opinbera taki mið af stefnumótun á öðrum sviðum m.a. innkaupastefnu fyrir opinber innkaup matvæla og nýsköpunarstefnu stjórnvalda. Hafa samtökin talað fyrir heildstæðri stefnumótun sem unnin er í nánu samstarfi stjórnvalda og atvinnulífs. Við mótun atvinnustefnu er dregin upp framtíðarsýn til næstu áratuga. Þá eru útfærðar leiðir í ýmsum málaflokkum þannig að samkeppnishæfni aukist og framtíðarsýnin rætist. Þannig verður stefnumótun samhæfð og fjármunir nýttir sem best. Það skiptir miklu máli til framtíðar.

Virðingarfyllst,


Björg Ásta Þórðardóttir,
lögmaður SI