

Reykjavík, 21. febrúar 2020

Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík
fjr@fjr.is

Efni: Umsögn um Opinber innkaup - stöðumat og valkostir.

Hinn 27. janúar 2020 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið skjalið *Opinber innkaup – stöðumat og valkostir* á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Í skjalinu kemur í grófum dráttum fram greining á stöðu, tækifærum og mögulegum framtíðaráherslum í opinberum innkaup. Skjalið hefur verið yfirfarið á vettvangi SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu og vilja samtökin nota tækifærið og koma afstöðu sinni á framfæri.

Hér í upphafi vilja SVÞ láta þá skoðun sína í ljós að það vinnulag að birta slíkt skjal og kalla eftir ábendingum frá hagsmunaaðilum er til fyrirmyndar. Í grundvallaratriðum er efni skjalsins nokkuð skýrt og veitir það ekki aðeins innsýn í nánustu fortíð heldur einnig áskoranir og tækifæri sem hið opinbera þarf að takast á við. Birting slíks skjals eykur möguleika hagsmunaaðila á að auka yfirsýn sína og skilning á viðfangsefnum opinberra innkaupa innan málefnasviðs 5.1. Ætla verður að birting og samráð um stöðuskjalið auki líkur á að stefnumótun málefnasviða í viðauka við fjármálaáætlun verði vandaðri en ella. Samvinna við hagsmunaaðila er eitt lykilatriði vel heppnaðra opinberra innkaupa.

Á almennum nótum eru SVÞ nokkuð jákvæð í garð þeirrar umfjöllunar sem kemur fram í skjalinu. Innan raða SVÞ starfa fyrirtæki sem selja hinu opinbera bæði vörur og þjónustu. Samsetningin er fjölbreytt þegar að slíkum innkaupum kemur, sum aðildarfyrirtækjanna selja mörgum opinberum aðilum vörur og þjónustu í fjöldamörgum viðskiptum á meðan önnur byggja rekstur sinn að mestu leyti á sölu til fárra opinberra aðila. Í huga aðildarfyrirtækjanna eru skilvirkni innkaupa, jafnræði seljenda, samræmdar og skilvirkar innkaupaaðferðir og málefnalegt mat innkaupaaðila lykilatriði. Hafa SVÞ látið þessi atriði sig varða.

SVÞ taka undir tilgreiningu á áskorunum sem íslenska ríkið stendur frammi fyrir (sjá bls. 5). Rétt er að benda á að þessar áskoranir eru í grundvallaratriðum keimlíkar þeim áskorunum sem aðildarfyrirtæki samtakanna horfa fram á að takast á við.

Á vettvangi samtakanna hefur innkaupastefna matvæla fyrir ríkisaðila fengið nokkra umræðu. Gera má ráð fyrir að seljendur matvæla muni aðlagja sig að innkaupakröfunum eftir því sem ástæða er til. Þess verður hins vegar óhjákvæmilega að gæta að kröfurnar séu þess eðlis að þeim sé hægt að fullnægja án áhættu. Í því samhengi hefur t.d. verið bent á að innlend matvælaframleiðsla er hvorki þess eðlis að hún fullnægi eftirspurn fyllilega né hefur umfang hennar verið slíkt að það takist. Af þessu má draga þann lærdóm að gæta verði hófs í framsetningu krafna, markmið þeirra verða að vera þannig að þeim megi ná án sársauka.

Stöðumat og lykilviðfangsefni

SVÞ taka undir að bæta þurfi samvinnu við einkageirann þegar að innkaupum kemur. Það er ljóst að sjónarhorn innkaupaaðila og seljanda eru ekki hin sömu. Beggja vegna borðsins

myndast reynsla og upp koma tilvik sem kalla á nánari umfjöllun og skoðun. Í því samhengi telja SVÞ rétt að nefna að þau hafa átt fundi með Ríkiskaupum þar sem farið hefur verið yfir áherslur samtakanna. Þeirri viðleitni er rétt að fagna. Gagnkvæmur skilningur er öllum til hagsbóta og vilji til lærdóms þarf að vera til staðar í slíkum samskiptum.

Á vettvangi SVÞ benda aðildarfyrirtækin reglulega á að þeim finnist áherslur innkaupaaðila á verð of miklar. Í þeirra huga eru skammtímahagsmunir of oft látnir ráða för á kostnað langtímahagsmuna. Í sumum tilvikum leggja innkaupaaðilar í vinnu við að leggja mat á gæði vara eða þjónustu sem stendur til boða en í öðrum er það látið liggja milli hluta. Að mati aðildarfyrirtækja SVÞ á áhersla á heildarmat verðs, gæða og annarra forsendna vera skýr meginregla.

Veruleg þörf er á aukinni fræðslu um opinber innkaup, í því skyni að auka þekkingu innkaupaaðila en ekki síður seljenda. Í því samhengi gegna samræmd innkaupaferli lykilhlutverki. Að mati SVÞ gæti aukin þekking aukið skilning og ánægju allra þátttakenda og skilað hagfelldari niðurstöðu innkaupa.

SVÞ geta skammlaust tekið undir áhersluatriðið stefnumótunar ESB (bls. 17). Þá telja SVÞ tilefni til að leggja sérstaka áherslu á gjaldfrjálst aðgengi fyrir alla að innkaupagögnum (bls. 18), þ. á m. fyrir hagsmunasamtök. Ísland er fámennit land og bæði innkaupa- og söluaðilar fáir. Undir slíkum kringumstæðum skiptir traust viðskiptasamband miklu. SVÞ og önnur hagsmunasamtök atvinnurekenda hafa því oft verulegu hlutverki að gegna við að koma á framfæri ábendingum sem einstök aðildarfyrirtæki veigra sér við að gera vegna viðskiptahagsmuna.

Að mati SVÞ er afar skynsamlegt að lögð sé áhersla á sýnileika á flæði fjármuna frá upphafi til enda (bls. 18). Opinber innkaup hafa í för með sér ráðstöfun fjármuna skattgreiðenda og það er afar mikilvægt að um hana ríki traust. Ætla má að slíkar upplýsingar geti jafnframt gagnast seljendum við áætlanagerð.

Rétt er að taka fram að það gerist reglulega að á vettvangi SVÞ koma fram ábendingar þess efnis að val á seljendum taki lítt mið af getu þeirra til afhendingar vara og þjónustu á samningstíma. Við svo búið getur skapast hætta á að óreyndir seljendur með takmarkaða burði til að standa undir afhendingu útrými reyndari og tryggari seljendum. Að mati SVÞ þarf að mat á getu til afhendingar að vera meðal áhersluefna.

Verð innkaupa á vörum og þjónustu endurspeglar ekki aðeins vöru- eða þjónustuverð heldur einnig kostnað við annað umstang í tengslum við afhendingu. Á vettvangi SVÞ hafa innkaup sem gera ráð fyrir tíðum smáafhendingum sætt töluverðri gagnrýni. Í slíkum tilvikum safnast t.d. fyrir ýmis geymslu og launakostnaður hjá seljendum sem draga úr hagkvæmni innkaupanna og þá oft bæði hjá kaupanda og seljanda. Að mati SVÞ þyrfti að leggja áherslu á að fækka afhendingum eða gera þær með öðrum hætti skilvirkari.

Að teknu tilliti til framangreindrar umfjöllunar taka SVÞ í meginatriðum undir framsetningu lykilverðfangsefna næstu ára (bls. 18.)

Framtíðasýn

SVÞ geta tekið undir framtíðarsýn, markmið og áherslur í köflum 4.2–4.4. Því hefur þó verið velt upp hvort það geti ekki verið í góðu samræmi við hlutverk ríkisvalds í blönduðu hagkerfi að með einhverjum hætti yrði fjallað um opinber innkaup sem stuðning við verðmætasköpun í þjóðfélaginu. Segja má að það sé í ákveðnum skilningi klassískt viðfangsefni stjórnmalanna en allt að einu mætti e.t.v. huga að framsetningu stuðnings við verðmætasköpum sem sérstaks markmiðs.

Leiðir og forgangsroðun

Það er nokkuð erfitt viðfangsefni að hafa mótaða skoðun á einstökum leiðum og forgangsroðun.

Í kafla 4.1 er stuttlega fjallað um helstu verkfæri við hönnun og framkvæmd stefnu um opinber innkaup. Að mati SVÞ gæti verið skynsamlegt að forgangsraða verkfærunum og ætt þá verkfæri 1,3 og 5 að lenda í þremur efstu sætunum.

Fræðsla og aukin þekking á opinberum innkaupum hlýtur að teljast lykilatriði svo að vel takist til. Að mati SVÞ þurfa þessi atriði að lenda mjög ofarlega. Skilvirkni og samræmi innkaupaferla þurfa að augljóslega að vera tryggð eftir því sem fremst er unnt. Mat innkaupaaðila þarf enn fremur að samræma og vanda. Þá telja SVÞ verulegt tilefni til að auka samvinnu við hagsmunaaðila og þá ekki síst samtök eins og SVÞ.

Að lokum vilja SVÞ benda á að vitund neytenda um umhverfismál og hagnýtingu stafrænnar tækni hefur og er að aukast gífurlega. Opinber innkaup þurfa m.a. að takast á við þær áskoranir. Í því samhengi eru fræðsla, þekking, góður undirbúningur og skýr skilaboð nauðsynleg.

Virðingarfyllt,

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur