

Ed.

129. Frumvarp til laga

[125. mál]

um opinber innkaup.

(Lagt fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986.)

1. gr.

Tilgangur þessara laga er að tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins að því er varðar kaup á vörum og þjónustu til rekstrar og framkvæmda. Opinber innkaup heyra undir fjármálaráðuneytið.

2. gr.

Yfirstjórn opinberra innkaupa er falin sérstakri stjórn sem er skipuð þremur mönnum. Fjármálaráðherra skipar stjórnina til tveggja ára í senn.

3. gr.

Á vegum ríkisins skal rekin innkaupastofnun sem starfar samkvæmt ákvæðum 1. gr. Stjórn opinberra innkaupa er jafnframt stjórn innkaupastofnunarinnar. Innkaupastofnunin annast innkaup fyrir allar stofnanir og fyrirtæki ríkisins. Fjármálaráðherra getur þó að fenginni umsögn stjórnarinnar heimilað einstökum ríkisstofnunum eða fyrirtækjum að annast eigin innkaup. Ríkisstofnanir (innkaupadeildir ríkisstofnana) skulu haga viðskiptum sínum í samræmi við ákvæði þessara laga og hlíta fyrirmælum stjórnar opinberra innkaupa.

4. gr.

Fjármálaráðherra skipar forstjóra til fjögurra ára í senn að fenginni umsögn stjórnar. Forstjóri ræður starfslið í samráði við stjórn stofnunarinnar.

5. gr.

Innkaupastofnun ríkisins annast innkaup á vörum og þjónustu fyrir ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki, rannsakar sameiginlegar þarfir á vörum og þjónustu og beitir sér fyrir samræmdum innkaupum á vörum til þarfa ríkisins. Einnig skal stofnunin láta í té viðskiptalega aðstoð og leiðbeiningar um einstök vörukaup eftir því sem þörf gerist. Stofnunin ráðstafar eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir.

6. gr.

Innkaupastofnunin skal viðhafa þá meginreglu að kaupa ekki inn aðrar vörur en þær sem fyrir fram er vitað að ríkisstofnanir þarfnist eða þær hafa pantað hjá stofnuninni. Þeirri meginreglu skal fylgt að bjóða út kaup á vörum og þjónustu til rekstrar og fjárfestingar. Skal tilboða leitað með hæfilegum fyrirvara. Jafnan skal tekið því boði sem hagkvæmast er miðað við verð, vörugæði, afgreiðslu og aðra skilmála. Skylt er að veita tilbjóðendum upplýsingar um hvaða tilboði er tekið og hvers vegna.

7. gr.

Innkaupastofnunin selur eða útvegar ríkisstofnunum og fyrirtækjum allar vörur á kostnaðarverði að viðbættri þóknun samkvæmt gjaldskrá sem fjármálaráðherra setur að fengnum tillögum stjórnar. Gjaldskráin miðast við að þóknunin standi undir rekstri stofnunarinnar.

8. gr.

Stofnuninni er eigi heimilt að binda fjármuni umfram fjárútvegum einstakra ríkisstofnana í kaupum á vörum og þjónustu nema til komi heimild fjármálaráðuneytis.

9. gr.

Á grundvelli laga þessara setur ráðherra reglugerð um opinber innkaup og starfshætti Innkaupastofnunar ríkisins og innkaupadeilda.

10. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1987 og falla þá úr gildi lög nr. 72/1947, um Innkaupastofnun ríkisins.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Vorið 1984 skipaði þáverandi fjármálaráðherra nefnd til að yfirfara starfsemi Innkaupastofnunar ríkisins. Í nefndinni áttu sæti Magnús Pétursson hagsýslustjóri, Finnur Jónsson verkfræðingur, Ingimar Haukur Ingimarsson arkitekt, Friðrik Friðriksson hagfræðingur og Othar Örn Petersen lögfræðingur. Í febrúar 1985 skilaði nefndin álitserð um opinber innkaup og um starfsemi Innkaupastofnunar ríkisins. Megintillögur nefndarinnar eru þær að sett verði lög um opinber innkaup þar sem stefnt er að samræmi í málsmeðferð og aukinni verðleit til hagsbóta fyrir hið opinbera bæði með útboðum og sérstöku samningum. Nefndin skilaði ráðherra drögum að frumvarpi til laga um opinber innkaup, ásamt drögum að reglugerð sem byggir á frumvarpinu.

Núgildandi lög um Innkaupastofnun ríkisins eru nr. 72/1947 og hafa staðið óbreytt. Helstu ákvæði laganna eru þessi:

Ríkisstjórnin setur á stofn innkaupastofnun sem hefur það hlutverk að annast innkaup vegna ríkisstofnana og sérstakra framkvæmda ríkisins.

Ríkisstjórnin ræður forstöðumann stofnunarinnar og ákveður með reglugerð starfssvið hennar.

Innkaupastofnunin skal selja ríkisstofnunum vörur þær, sem hún annast innkaup á, við kostnaðarverði að viðbættum ómakslaunum sem svarar kostnaði við rekstur stofnunarinnar.

Skylt er öllum ríkisstofnunum, sem reknar eru fyrir reikning ríkissjóðs, svo og þeim sem hafa með höndum stjórn sérstakra framkvæmda sem kostaðar eru af ríkissjóði, að fela innkaupastofnuninni innkaup þeirra nauðsynja sem falla undir starfssvið hennar nema ráðherra heimili annað. Ákvæði þessi taka þó ekki til þeirra innkaupa sem einkasölum ríkisins eru falin samkvæmt lögum þar um.

Núgildandi reglugerð um Innkaupastofnun ríkisins er nr. 164/1959 og kom hún í stað eldri reglugerðar nr. 73/1952, um Innkaupastofnun ríkisins.

Helstu nýmæli í frumvarpinu eru þessi:

1. Veigamesta breytingin felst í því að gert er ráð fyrir að fjármálaráðherra skipi þriggja manna stjórn yfir öll opinber innkaup sem jafnframt er stjórn yfir Innkaupastofnun ríkisins. Tilgangurinn er sá að samræma starfsaðferðir um opinber innkaup hvort sem Innkaupastofnun ríkisins annast þau eða innkaupadeildir einstakra ríkisstofnana. Þrátt fyrir ákvæði núgildandi laga um að öllum ríkisstofnunum sé skylt að fela Innkaupastofnun ríkisins að annast innkaup sín hefur misbrestur orðið á því og það án þess að fengin sé heimild

ráðherra til undanþekninga eins og lögin gera ráð fyrir. Ósamræmi í starfsaðferðum innkaupaaðila er óheppilegt.

2. Utboð í opinberum innkaupum er gert að meginreglu. Þetta er þó ekki nýmæli í starfsháttum Innkaupastofnunar ríkisins þar sem hún efnir oft til útboða með góðum árangri.

3. Lagt er til að forstjóri IR verði skipaður til fjögurra ára í senn og stjórn til tveggja ára. Vísast til nánari umsagnar um einstakar greinar frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um tilgang laganna og þau látin ná yfir öll opinber innkaup hvort sem þau eru gerð af Innkaupastofnun ríkisins eða einstökum opinberum stofnunum. Er þetta því rýmkun á ákvæðum 1. gr. laga nr. 72/1947 sem eingöngu kveða á um að sett sé á stofn innkaupastofnun.

Um 2. gr.

Það er nýmæli að yfirstjórn allra opinberra innkaupa sé sett undir þriggja manna stjórn sem fjármálaráðherra skipar til tveggja ára í senn. Ákvæðinu er ætlað að tryggja betur en ella hefði orðið að lögin nái tilgangi sínum.

Um 3. gr.

Í greininni felast einkum fimm atriði:

1. Að innkaupastofnun skuli rekin á vegum ríkisins og er það í samræmi við ákvæði 1. gr. núgildandi laga (nr. 72/1947).
2. Yfir innkaupastofnunina er sett stjórn sem er jafnframt yfirstjórn allra opinberra innkaupa. Þetta er nýmæli sem er sett til þess að tryggja samræmi í öllum innkaupum á vegum ríkisins eftir því sem frekast er unnt.
3. Innkaupastofnunin annast innkaup fyrir allar stofnanir ríkisins. Þetta ákvæði er í 1. gr. núgildandi laga.
4. Ráðherra er heimilt að fengnum tillögum stjórnar að veita einstökum ríkisstofnunum eða ríkisfyrirtækjum heimild til að annast eigin innkaup enda liggi til þess gildar ástæður. Svipuð heimild til undanþágu er í 5. gr. núgildandi laga en hér er hún gerð ítarlegri og nánar skilgreind.
5. Innkaupadeildir ríkisstofnana skulu haga innkaupum sínum í samræmi við ákvæði þessara laga og hlíta fyrirmælum stjórnar opinberra innkaupa. Þetta er nýmæli sem er rökrétt afleiðing af þeirri lagabreytingu sem hér er lögð til, sbr. ákvæði 1. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í 2. gr. núgildandi laga eru ekki önnur ákvæði um ráðningu forstjóra en að „ríkisstjórnin ræður forstöðumann stofnunarinnar“. Hér er þetta ákvæði gert ákveðnara. Það er hins vegar nýmæli að forstjórinn skuli skipaður til fjögurra ára í senn og er það í samræmi við þróun síðustu ára í þá átt að binda skipunartíma forstöðumanna ríkisstofnana í tiltekinn tíma, sbr. t.d. stöðu forstjóra Iðntæknistofnunar Íslands, Hafrannsóknastofnunar og Landmælinga Íslands. Ákvæði um samráð við stjórn opinberra innkaupa er afleiðing af ákvæði í 3. gr. um hlutverk stjórnarinnar.

Um 5.–10. gr.

Parfnast ekki skýringa en efnislega eru hliðstæð ákvæði í núgildandi lögum og reglugerð (nr. 164/1959), um Innkaupastofnun ríkisins. Eina nýmælið efnislega er ákvæðið í 5. gr. um að stofnunin ráðstafi eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir. Hins vegar hefur þetta ákvæði verið framkvæmt í reynd þar sem Innkaupastofnun ríkisins hefur séð um sölu ýmissa eigna ríkisins, svo sem bíla, fasteigna o.s.frv.