

Til sveitarfélaga

Reykjavík, 26. mars 2026
Tilv. 2510006

Opinber innkaup – Niðurstöður vinnustofu og ráðstefnu

1. Þann 19. febrúar 2026 efndu Samkeppniseftirlitið, Stjórnarráðið og OECD til ráðstefnu þar sem fjallað var um samkeppni og hið opinbera, þar á meðal leiðir til að efla skilvirkni og auka verðmætasköpun fyrir samfélagið. Sérfræðingar OECD höfðu framsögu og fram fóru pallborðsumræður með þátttöku innlendra og erlendra sérfræðinga, fjármálaráðherra og fulltrúa úr stjórnarsýslu og atvinnulífi. Nánari upplýsingar um [fundinn](#) má nálgast á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins, þ. á m. glærukynningar og upptökur.¹
2. Á ráðstefnunni var m.a. fjallað um mikilvægi þess að samkeppnisyfirvöld og stofnanir ríkis og sveitarfélaga eigi virkt samtal um leiðir til að tryggja samkeppni í opinberum innkaupum. Jafnframt var rætt um mikilvægi þess að vinna gegn samkeppnishindrunum í regluverki með betri samvinnu og skipulagningu innan stjórnarsýslunnar.
3. Í aðdraganda fundarins voru haldnar tvær vinnustofur, annars vegar um opinber innkaup og leiðir til að verjast ólögmætu samráði í útboðum og hins vegar um samkeppnismat á lögum og reglum. Vinnustofurnar voru vel sóttar, en allmargir innkaupaaðilar (stærri innkaupastofnanir, sveitarfélög o.fl.) og flest lykirláðuneyti áttu þar fulltrúa.
4. Á síðustu mánuðum hefur Samkeppniseftirlitið einnig hitt stjórnendur allmargra innkaupastofnana og átt ítarleg samtöl við fjármála- og efnahagsráðuneytið, Fjársýsluna o.fl. Er þessi vinna liður í því að uppfylla þau hlutverk Samkeppniseftirlitsins að tala fyrir leiðum til að efla samkeppni og uppræta möguleg lögbrot í útboðum.
5. Með bréfi þessu vill Samkeppniseftirlitið minna á mikilvægi vandaðra innkaupa (kafli 1), draga saman helstu niðurstöður umræðunnar á ofangreindum fundum (kafli 2) og leita sjónarmiða um hvernig standa megi að málum í framhaldinu (kafli 3).

1. Nánar um opinber innkaup

6. Opinber innkaup nema nú um stundir hundruðum milljarða króna á ári hverju. Samráð í innkaupum er sérstaklega skaðlegt og er til þess fallið að valda hinu opinbera, og þar með almenningi, stórfelldu tjóni. Á hinn bóginn eru vel útfærð útboð til þess fallin að hið opinbera fái meiri og betri þjónustu eða vörur fyrir lægra verð.

¹ Sjá upplýsingasíðu um fundinn:
<https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppni-og-hid-opinbera-ad-miklu-er-ad-vinna-fyrir-islenskt-atvinnulif-og-almennig/>



7. Alþjóðleg reynsla sýnir því að árvekni og vandað verklag í útboðum skilar miklum ábata fyrir hið opinbera. Um leið geta vönduð útboð, þar sem samráð bjóðenda fær ekki þrífist, örvað samkeppni á mörkuðum og þannig stuðlað að því að fleiri keppi í sambærilegum útboðum í framtíðinni.
8. OECD hefur beint [tilmælum](#) til aðildarríkja um beitingu útboða í opinberum innkaupum. Jafnframt hefur OECD uppfært og gefið út [leiðbeiningar](#) um varnir gegn ólögmætu samráði í útboðum (Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement). Þar er bent á leiðir til þess að auka samkeppni í útboðum og koma auga á mögulegt samráð í útboðum. Íslensk útgáfa leiðbeininganna var kynnt á fundunum.²
9. Reynslan sýnir að ávinningur af því að uppræta samráð, ásamt bættri hönnun útboða með það markmiði að fjölga mögulegum bjóðendum, getur skilað samfélaginu umtalsverðum ávinningi. Rannsóknir sem OECD vitnar til sýna að aukning kostnaðar vegna samráðs í opinberum innkaupum getur verið **20%** eða hærri.
10. Í þessu sambandi má minna á að í skýrslu [nr. 7/2024](#) er fjallað um niðurstöður könnunar sem Samkeppniseftirlitið lét framkvæma á meðal stjórnenda íslenskra fyrirtækja árið 2023. Þar kemur fram að tæpur þriðjungur íslenskra stjórnenda skynjar samráð á þeim mörkuðum sem fyrirtæki þeirra starfa. Rúmlega fjórðungur (27%) þeirra sem hafa orðið varir við ólögmætt samráð töldu að samráðið tengdist útboðum.

2. Helstu niðurstöður umræðna á vinnustofu og ráðstefnu

11. Á vinnustofunni um opinber innkaup var fjallað um hlutverk Samkeppniseftirlitsins og túlkun á banni við ólögmætu samráði í útboðum. Þá fjölluðu sérfræðingar OECD um hönnun útboða og rauð flögg í útboðsferli. Sérstaklega var fjallað um vísbendingar um ólögmætt samráð í útboðum, en í leiðbeiningum OECD um baráttu gegn samráði í útboðum er dregin saman reynsla fjölda ríkja og stofnana og dreginn lærdómur af henni. Þá fjölluðu sérfræðingar OECD og Samkeppniseftirlitsins um útilokun bjóðenda í útboðum.
12. Mjög gagnlegar umræður spunnust um þessi atriði, bæði á vinnustofunni og ráðstefnunni. Að mati Samkeppniseftirlitsins má draga saman eftirfarandi niðurstöður úr umræðunum:
13. Í fyrsta lagi er mikilvægt að **efla samskipti milli þeirra sem annast innkaup** fyrir hið opinbera, bæði milli innkaupastofnana á vegum ríkisins, sveitarfélaga innbyrðis og milli stofnana ríkisins og sveitarfélaga. Tilhögun og undirbúningur útboða virðist í ýmsum tilvikum ólíkur frá einum innkaupaaðila til annars og árangur jafnframt mismunandi. Þótt ýmis sérsjónarmið gildi um innkaup á einstökum sviðum og munur sé á t.d. lyfjainnkaupum, samningum um heilbrigðisþjónustu eða kaupum á verktakaþjónustu, virðist ljóst að ólíkir aðilar geta haft gagn af því að miðla reynslu og þekkingu.

² Recommendation of the Council on Public Procurement, adopted on 18/02/2015.

[OECD Legal Instruments](#)

OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update).

[What is bid rigging?: OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement \(2025 Update\) | OECD](#)



14. Í öðru lagi **skortir aðgengi að heildstæðum upplýsingum** um innkaup og útboð. Sameiginlegur gagnagrunnur ríkis og sveitarfélaga um útboð og framkvæmd þeirra myndi gera innkaupastofnunum betur kleift að læra af reynslunni og koma auga á vísbendingar um óeðlilega háttsemi, s.s. samráð í útboðum. Gagnagrunnur af þessu tagi myndi jafnframt styrkja eftirlit Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið og fjármálaráðuneytið hafa verið í samskiptum um þetta, en síðasta haust stóð eftirlitið fyrir vinnustofu þar sem fjallað var um þetta sérstaklega. Hefur Samkeppniseftirlitið látið ráðuneytinu í té tillögur sem fela í sér breytingar á fyrirliggjandi útboðsvef, sem þjóna myndu þessum tilgangi.
15. Í þriðja lagi er nauðsynlegt að **endurskoða reglur og verklag er varðar upplýsingagjöf í tengslum við útboð**. Á vinnustofunni kom m.a. fram að birting kostnaðaráætlana fyrir útboð er ekki í samræmi við æskilegt verklag og er til þess fallið að samræma tilboð, mögulega í andstöðu við lög. Þá þarf einnig að huga að verklagi við birtingu niðurstöðu útboða, þ.m.t. tilboða.
16. Í fjórða lagi er mikilvægt að koma á **skipulegu verklagi við tilkynningar innkaupastofnana til Samkeppniseftirlitsins**, þegar þær verða varar við vísbendingar um óeðlilega háttsemi í útboðum. Á vinnustofunni og á ráðstefnunni hvatti Samkeppniseftirlitið alla aðila sem verða varir við óvenjulega háttsemi í tengslum við útboð að hafa óformlega samband við eftirlitið og leita ráðgjafar. Er sú hvatning ítrekuð hér með. Áréttu ber að innkaupastofnanir eða aðrir aðilar sem telja sig búa yfir vísbendingum um óeðlilega háttsemi þurfa ekki að leggja mat á það hversu sterkar vísbendingarnar eru. Það mat á að vera í höndum Samkeppniseftirlitsins.

3. Úrbótataækifæri

17. Með vísan til alls framangreinds blasa við úrbótataækifæri sem til þess eru fallin að styrkja opinber innkaup, með það að markmiði auka hagkvæmni í ríkisrekstri, styrkja nýsköpun og efla samkeppni á fjölþættum sviðum atvinnulífs. Er það til hagsbóta fyrir ríki og sveitarfélög í síðari innkaupum, en einnig í þágu almennings og fyrirtækja. Aðgerðir af þessu tagi eru til þess fallnar að styðja við markmið ríkisstjórnarinnar um að halda niðri kostnaði og þar með hagræða í ríkisrekstri.
18. Samkeppniseftirlitið kallar því eftir áframhaldandi samtali um a) öflugra samstarf innkaupastofnana, b) heildstæðari og betri gagnagrunn um útboð, c) endurskoðun á upplýsingagjöf í tengslum við útboð og d) þéttari samskipti innkaupastofnana við Samkeppniseftirlitið, e.a. með skýrari ferlum er varðar tilkynningar um möguleg brot á samkeppnislögum.
19. Gagnlegt væri að fá sjónarmið ráðuneyta og innkaupastofnanna um framangreind atriði eða önnur atriði sem brýnt er talið að taka til umfjöllunar. Jafnframt verður fjallað nánar um þessi mál í samskiptum Samkeppniseftirlitsins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Meðal annars kemur til álita að Samkeppniseftirlitið hafi afskipti af upplýsingagjöf í tengslum við útboð og uppfæri og endurskoði álit nr. 4/2009, um opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir. Er ráðuneytum og innkaupastofnunum jafnframt boðið að koma á framfæri sjónarmiðum um það.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Magnús Þór Kristjánsson