

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber innkaup, nr. 120/2016 (markviss innkaup, keðjuábyrgð o.fl.).

Frá fjárlaganefnd.

Nefndin tók málið til umfjöllunar eftir að því var vísað til hennar 21. janúar sl. Það var tekið fyrir á sjö fundum og allir umsagnaraðilar komu á fundi nefndarinnar. Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Hrafn Hlynsson og Kjartan Dige Baldursson, kynntu frumvarpið. Halldór Grönvold kom frá ASÍ, Hrannar Már Gunnarsson og Dagný Aradóttir Pind frá BSRB, Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir og Eyþóra Kristín Geirsdóttir frá Reykjavíkurborg, Halldór Ó. Sigurðsson og Dagmar Sigurðardóttir frá Ríkiskaupum, Benedikt S. Benediktsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Björg Ásta Þórðardóttir frá Samtökum iðnaðarins, Heiðrún Björk Gísladóttir frá Samtökum atvinnulífsins og Bryndís Gunnlaugsdóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þá kom Sigurður Snædal Júlíusson lögmaður.

Megintilgangur frumvarpsins.

Með frumvarpinu er stefnt að því að tryggja betur en verið hefur að regluverk opinberra innkaupa styðji við stefnu hins opinbera í málaflokknum ásamt því að koma í veg fyrir ósamræmi milli EES-réttar og innlendra reglna við túlkun þeirra. Markmið málaflokksins er einnig að regluverkið stuðli að aukinni framleiðni í opinberri þjónustu til hagsbóta fyrir notendur, starfsmenn og skattgreiðendur.

Með gildistöku nýrra heildarlaga um opinber innkaup breikkaði gildissvið laganna og náðu þau í auknum mæli til félagsþjónustu og annarrar sértækar þjónustu. Þeim fylgdu líka íþyngjandi áhrif á ríkisaðila og sérstaklega lítil sveitarfélög að því leytí að flóknara regluverk tók gildi um kaup á slíkrí þjónustu. Þessu frumvarpi er ætlað að skýra reglurnar og einfalda þannig framkvæmd þessara ákvæða og draga úr óvissu.

Á fundum nefndarinnar voru þrír þættir frumvarpsins ræddir umfram önnur ákvæði. Þau snúa að rétti kaupenda til að hafna öllum tilboðum, svokallaðri keðjuábyrgð og niðurlagningu Ríkiskaupa samhliða heimild til að stofna sérstaka starfseiningu um innkaupaþjónustu.

Keðjuábyrgð.

Að mestu hefur verið fjallað um keðjuábyrgð í tengslum við verklegar framkvæmdir. Með frumvarpinu er heimilt að fara fram á að aðalverktaki tryggi og beri ábyrgð á að starfsmenn undirverktaka eða starfsmannaleiga fái laun, sjúkra- og slysatryggingar og önnur starfskjör og réttindi í samræmi við gildandi kjarasamninga hverju sinni. Í janúarmánuði skilaði starfshópur um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði skýrslu þar sem fram koma tillögur í tíu liðum, þar á meðal um að sett verði skylda til keðjuábyrgðar í lög um opinber innkaup. Nokkrir umsagnaraðilar, svo sem ASÍ og BSRB, lögðu einnig áherslu á að til bóta væri að kveðið yrði á um skyldu en ekki aðeins heimild eins og miðað er við í frumvarpinu sjálfu. Nefndin er sammála þeim umsagnaraðilum en tekur jafnframt tillit til þeirra sjónar-

miða sem fram komu hjá öðrum umsagnaraðilum, einkum Samtökum iðnaðarins, að töluvert skorti á að fullnægjandi leiðbeiningar lægju fyrir um framkvæmd keðjuábyrgðar, þ.e. hvernig aðalverktaki ætti að fylgja ábyrgðinni eftir. Ekki liggur fyrir alþjóðleg skilgreining á keðjuábyrgð. Verkefnið felst m.a. í því að skilgreina hvað sé aðalverktaki og hvort eigi að gera að skilyrði að hann safni miklu magni af persónugreinanlegum gögnum, svo sem launaseðlum starfsmanna undirverktaka. Það getur tekið til launa samkeppnisaðila og koma þarf í veg fyrir að það stangist á við samkeppnisrétt. Einnig þarf að skilgreina á hvaða launum verktaki á að bera ábyrgð þannig að það skarist ekki á við lög um Ábyrgðasjóð launa.

Ákvæði um keðjuábyrgð er nú þegar að finna í lögum um starfsmannaleigur og lögum um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda. Nokkrir aðilar hafa nú þegar tekið keðjuábyrgð inn í samninga um verklegar framkvæmdir, svo sem Landsvirkjun og Reykjavíkurborg. Ákvæðin eru ekki samræmd og geta skapað óvissu hjá bjóðendum enda í sumum tilfellum mjög óljóst hvernig eigi að framfylgja umræddum skilmálum. Ekki hefur reynt á þessi ákvæði fyrir dómi enn sem komið er.

Nefndin leggur til að í stað þess að kaupanda sé heimilt að fara fram á keðjuábyrgð verði það gert að skyldu. Lagt er til að gildistaka ákvæðis um keðjuábyrgð verði ekki fyrr en 1. janúar 2020. Í millitíðinni er nauðsynlegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið gefi út nánari leiðbeiningar um útfærslu ákvæðisins í nánú samráði við aðila vinnumarkaðarins, samkeppnisyfirlöng og aðra hagaðila.

Fyrirkomulag innkaupa ríkisins.

Í frumvarpinu eru lagðar til töluverðar breytingar á X. kafla laganna þar sem í stað núgildandi ákvæða um starfsemi Ríkiskaupa er fjallað almennt um ábyrgð ráðherra á þessu sviði. Markmiðið er að auka sveigjanleika í regluverki fyrir innkaupaþjónustu ríkisins þannig að það samræmist betur nýjum áherslum í opinberum innkaupum.

Nefndin bendir á að hætta er á því að það dragi úr vægi miðlægrar innkaupastarfsemi ef hlutverk hennar er ekki nægilega skýrt og skilgreint í lögum, jafnvel þó ekki sé ætlunin að leggja af miðlæga innkaupastarfsemi. Í öllum nágrannalöndum okkar sem og í tilskipun Evrópusambandsins er fjallað um miðlæga innkaupastofnun. Áhersluatriðin í stefnu ESB varðandi opinber innkaup eru öll þess eðlis að heppilegast er að koma þeim í framkvæmd með öflugri miðlægrri innkaupastofnun sérstaklega þar sem flestir opinberir aðilar hérlendis eru mjög smáir í sniðum miðað við Evrópuríki.

Ef innkaupastofnun verður deild í ráðuneytinu myndast þörf á að koma á fót stofnun sem hafi eftirlit með innkaupum ríkisins til að tryggja aðhald í ríkisrekstri og að ákvæðum laganna sé framfylgt.

Nefndin leggur því til að fallið verði frá því að leggja Ríkiskaup niður. Nefndin telur að nú þegar sé töluverður sveigjanleiki í lögum um opinber innkaup til að breyta starfsemi stofnunarinnar eftir því sem þörf krefur. Í því sambandi er bent á að nú þegar er ráðherra heimilt að fela Ríkiskaupum að annast önnur verkefni sem eru í nánnum tengslum við starfsemi stofnunarinnar, sbr. niðurlag 99. gr. laganna. Þá leggur nefndin áherslu á að fyrirkomulag verkefna Ríkiskaupa gagnvart sveitarfélögum verði með sambærilegum hætti og verið hefur.

Heimild til að hafna öllum tilboðum.

Nokkrir umsagnaraðilar fjölluðu um 6. gr. frumvarpsins þar sem skýrt er hvað telst vera óaðgengilegt tilboð og hvenær heimilt er að beita samkeppnisútboði eða samkeppnisviðræðum í stað þess að taka tilboði. Þá var fjallað um 7. gr. þar sem lagt er til að lögfest verði

heimild til að hafna öllum tilboðum standi málefnalegar ástæður til þess. Umsagnaraðilar töldu að um réttarbót væri að ræða í þessum tilfellum og tekur nefndin undir það. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að ef öll tilboð reynast yfir fjárhagsáætlun kaupanda geti það fallið undir þetta ákvæði.

Nefndin gerir ekki tillögu um breytingu á fyrrgreindum greinum en telur nauðsynlegt að túlka þær á þann hátt að sveigjanleiki verði meiri en fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Nefndin telur að þessi heimild sé til staðar þegar aðeins berast tilboð sem eru verulega yfir kostnaðaráætlun kaupanda sem liggur fyrir áður en tilboð eru opnuð. Það verði síðan í höndum úrskurðaraðila að meta í hvert sinn hvort og hvenær tilboð teljast verulega umfram kostnaðaráætlun kaupanda.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Inga Sæland var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid með heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Þorsteinn Víglundsson sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er hann samþykktur álitu þessu.

Alþingi, 27. mars 2019.

Willum Þór Þórsson,
form.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
frsm.

Haraldur Benediktsson.

Oddný G. Harðardóttir.

Birgir Þórarinnsson.

Björn Leví Gunnarsson.

Páll Magnússon.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Inga Sæland.