

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet (RP 108/2016 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Markus Ukkola, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Matleena Kurki-Suutarinen, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tomi Lindholm, kommunikationsministeriet
- jurist Heidi Hillner-Huotari, Trafikverket
- enhetschef Virpi Kangasniemi, Trafikverket
- jurist Samuli Kinnunen, Trafikverket
- biträdande direktör Arttu Juuti, Konkurrens- och konsumentverket
- rådsmedlem, jurist Henrik Gustafsson, Riksomfattande handikapprådet
- upphandlingsdirektör Simon Indola, VR-Group Ab
- chef för samhällsrelationer Nina Routti-Hietala, VR-Group Ab
- avtalschef Kimmo Sinisalo, Helsingforsregionens trafik
- chefsjurist Katariina Huikko, Finlands Kommunförbund
- jurist Heli Kumpulainen, Finavia Abp
- expert Jukka Lehtonen, Finlands näringsliv rf
- verkställande direktör Mika Mäkilä, Linja-autoliitto.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksomfattande handikapprådet
- Finlands näringsliv rf
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Suomen Taksiliitto ry.

Utlåtande KoUU 25/2016 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Kommunikationsutskottet har bedömt propositionen med avseende på upphandlingar och upphandlingsförfaranden som är förknippade med dess behörighetsområde.

Utskottet konstaterar att regler för upphandling av bland annat trafik ingår i flera lagar och att de är både komplicerade och svåra att gestalta. Många experter har emellertid sagt att propositionen väsentligt förtydligar läget jämfört med den gällande regleringen. Utskottet ser det som mycket positivt att propositionen gör det lättare för små företag att delta i upphandlingar bland annat genom att upphandlingar enligt lagförslaget kan delas upp. I många avseenden förenklas procedurerna samtidigt som kravet på öppenhet och icke-diskriminering vid upphandling beaktas.

Utskottet noterar att det finns väsentliga samband mellan upphandlingsbestämmelserna i transportbalken, som för närvarande behandlas i utskottet, (RP 161/2016 rd) och den föreliggande propositionen. Utskottet har av sakkunniga informerats om att de båda propositionerna har beretts i nära samarbete mellan ministerierna och att det inte konstaterats några tecken på problem med att tillämpa dem jämsides.

Inom trafikbranschen är stora ändringar i lagstiftningen på gång och förändringar kan delvis också skönjas i sättet att se på trafiken, nämligen i första hand som en form av service. Genom reglering och avreglering vill man sänka barriärerna mellan olika trafikformer och göra det möjligt att ta fram nya former av service, gärna digitala. Förändringen påverkar oundvikligen också den offentliga upphandlingen, men det är svårt att på förhand uppskatta dess effekt och vilka krav den ställer på upphandlingsförfarandena. Med tanke på regleringens natur och omvärldsförändringarna anser utskottet det synnerligen viktigt att man noggrant följer effekterna av regleringen på bland annat trafikupphandlingar och att man i förekommande fall är redo att snabbt genomföra lagändringar.

Det är likaså viktigt att satsa tillräckligt på att informera om lagreformen. Enligt utredning har det lagts ner resurser bland annat på att övervaka att lagen följs och på att ge råd till anbudsgivarna. Utskottet ser positivt på detta. Inom utskottets verksamhetsfält krävs det i allmänhet dock synnerlig expertis också av de upphandlande enheterna. Dessa måste definiera upphandlingskriterierna på ett sätt som tryggar kvalitet och lönsamhet. Också de upphandlande enheterna måste ha kompetens för att kunna uppfylla skyldigheten att motivera upphandlingsbeslut. Utskottet vill därmed ha sagt att det i fortsättningen också är viktigt att satsa rejält på att ge allmänna råd och anvisningar till de upphandlande enheterna för att de ska klara av att välja rätt lag och att tillämpa den korrekt.

1. Lagförslag 1 (upphandlingslagen)

Utskottet understryker vikten av att regleringen av upphandling skapar möjligheter och är tillräckligt flexibel för att utveckla och genomföra nya former av upphandling. Det är också viktigt att möjligheten att välja det billigaste anbudet kvarstår. Det är exempelvis möjligt att redan på förhand definiera nivån på kvaliteten genom att i anbudsfrågan ange lämplighetskrav eller kvalitetskrav för föremålet för upphandlingen och därefter bland de anbud som uppfyller kraven välja

Utlåtande KoUU 25/2016 rd

det billigaste. Utskottet menar att det är viktigt att möjligheten att utnyttja detta förfarande, som bland annat använts i samband med stora trafikupphandlingar, bibehålls i lagförslaget.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det kritik mot 88 § 4 mom. i lagförslag 1. Det är bland annat fråga om att returnera straffregisterutdrag till den person som utdraget gäller, vilket i hög grad skulle öka den administrativa bördan och arbetsmängden vid den behöriga myndigheten. Utskottet konstaterar att formuleringen i propositionen också möjliggör en tolkning enligt vilken anbudsgivaren tillställer den upphandlande enheten en kopia av utdraget. Enligt uppgift från det fördragande ministeriet till utskottet möjliggör formuleringen också att straffregisterutdrag förstörs och att den föreslagna bestämmelsen inte förpliktar den upphandlande enheten att returnera utdraget.

Vissa behov av ändringar.

Under sakkunnigutfrågningen framgick det att de obligatoriska grunder för uteslutning som baserar sig på strafflagens 39/1889 bestämmelser i 47 kap. om överträdelser i fråga om arbetstid, arbetarskydd och motsvarande behandlar finländska företag strängare än konkurrenter från andra länder. Utskottet understryker att den nationella regleringen inte får ha sådana konsekvenser för finländska företag som försätter dem i en sämre situation i anbudsproceduren. Enligt utskottets uppfattning försätter emellertid formuleringarna i 80 § i lagförslag 1 inte inhemska och utländska anbudsgivare i en ojämlig ställning med avseende på de finländska brottsrekvisit som framgår av 1 och 2 mom. i den aktuella paragrafen, eller motsvarande bestämmelser i andra länder. Eftersom 3 mom. i paragrafen räknar upp alla EU-bestämmelser om dessa brott utan att för den skull vara uttömmande exempelvis när det gäller överträdelse av bestämmelser om arbetstider och arbetarskydd, föreslår kommunikationsutskottet att man för undvikande av tolkningssvårigheter kompletterar det inledande stycket till 3 mom. med ”åtminstone” eller ”bland annat”. Därmed blir det klart att uppräknningen inte är avsedd att vara uttömmande. Motsvarande ändringsbehov finns i 84 § i lagförslag 2.

Enligt 81 § 1 mom. 4 punkten i lagförslag 1 kan den upphandlande enheten utesluta en anbudsgivare som bevisligen har försummat sin skyldighet att betala skatter eller socialförsäkringsavgifter. Enligt 81 § 3 mom. har den upphandlande enheten emellertid inte rätt att återropa denna av provning beroende grund för uteslutning om anbudsgivaren bevisligen har ingått ett avtal om betalning. Utifrån information till utskottet kan det anses skäligt att det finns en möjlighet att utesluta en sådan anbudsgivare trots att ett bindande avtal om betalningsarrangemang har ingåtts. Vid stora och långvariga trafikupphandlingar är det i synnerhet motiverat och viktigt att den upphandlande enheten har provningsrätt på denna punkt om en anbudsgivare i sitt tidigare agerande har visat sig ha en instabil ekonomi eller förfarit opålitligt när det gäller att uppfylla förpliktelser. Utskottet föreslår för ekonomiutskottet att det ska överväga hur en sådan ändring skulle kunna genomföras med beaktande också av de krav som följer av artikel 2 i upphandlingsdirektivet 2014/24/EG.

Lagförslag 2 (försörjningslagen)

De lagförslag som behandlas i propositionen gäller främst upphandlingsförfarandet och i mindre utsträckning upphandlingarnas materiella innehåll, som i sin tur regleras i speciallagstiftning för

Utlåtande KoUU 25/2016 rd

den aktuella branschen. Kommunikationsutskottet menar dock att tillgänglighet och specialgruppers behov är sådana viktiga aspekter bland annat i upphandlingar inom trafik- och kommunikationssektorn som bör beaktas i sammanhanget.

Vissa behov av ändringar.

I samband med utfrågningen av sakkunniga har det påpekats att definitionen av begreppet inköpscentral i 4 § 12 punkten i lagförslag 2 borde överensstämma med motsvarande definition i den gällande lagen, för att också andra än inköpscentralens direkta eller indirekta ägare ska kunna utnyttja centralernas upphandlingsfunktioner. Enligt uppgift från det föredragande ministeriet kan förslaget genomföras.

Som exempel kan nämnas att anbudsförfaranden som gäller luftfart och flygplatsaffärsverksamhet är ofta i hög grad internationella, varvid propositionens bestämmelser om att upphandlingsannonserna ska publiceras på finska och svenska innebär en onödig administrativ börda vid internationella upphandlingar som inte främjar en utveckling av en upphandlingsmarknad som omfattar hela unionen. Utifrån utredning anser utskottet det motiverat och ändamålsenligt att kravet i bägge lagförslagen på publicering på finska och svenska stryks. Enligt uppgift från det föredragande ministeriet kan förslaget genomföras.

Sakkunniga har vidare anfört att bestämmelserna i 71 och 73 § i lagförslag 2 förutsätter att den upphandlande enheten redan i början av processen på ett onödigt detaljerat sätt ska ange bland annat preliminära uppgifter om och krav i fråga om anbudsförfrågan, vilket på ett betydande sätt försvårar det förhandlingsförfarande som regleras i lagförslag 2. Utskottet har av det föredragande ministeriet fått förslag till ändring av de ovan nämnda lagrummen som beaktar de farhågor som framkom under utfrågningen av sakkunniga. Kommunikationsutskottet föreslår för ekonomiutskottet att ändringarna tas in i lagförslaget i samband med den fortsatta behandlingen.

Utskottet påpekar dessutom att det finns tekniska hänvisningsfel i 107 § i lagförslag 2 där en hänvisning till 14 kap. borde gälla 13 kap. och en annan hänvisning till 114 § borde gälla 115 §.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonen saf
vice ordförande Mirja Vehkaperä cent
medlem Mikko Alatalo cent

Utlåtande KoUU 25/2016 rd

medlem Katja Hänninen vänst
medlem Jyrki Kasvi gröna
medlem Susanna Koski saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Satu Taavitsainen sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Sofia Vikman saml

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.