



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 21. febrúar 2019

1902030SA GB/bg
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn um frv. til laga um breytingu á lögum um opinber innkaup,
442. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 6. febrúar sl., þar sem Sambandi íslenskra sveitarfélaga er gefinn kostur á að koma á framfæri umsögn um ofangreint þingmál.

Almennt

Fram kemur að markmið frumvarpsins sé að gera tiltekin ákvæði í núgildandi lögum markvissari í framkvæmd og þannig stuðla að hagkvæmum innkaupum. Helstu breytingar fela í sér betra samræmi milli innlendra reglna og EES-réttar, að staðfesta heimild opinberra aðila til að hafa ákvæði um keðjuábyrgð í útboðum og að Ríkiskaup verði lögð niður og ráðherra veitt heimild til að koma á fót sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila sem hefur m.a. það hlutverk að veita ríkisstofnunum innkaupaþjónustu.

Er núverandi lög um opinber innkaup tóku gildi urðu miklar breytingar á þeim reglum er giltu um innkaup sveitarfélaga en fram að því voru t.d. ekki sömu viðmiðunarfjárhæðir varðandi útboðsskyldu gagnvart ríki og sveitarfélögum. Breytingin varð til þess að íþyngjandi og flókin lög um opinber innkaup eiga nú við um öll innkaup sveitarfélaga sem hafa því ekki lengur sama svigrúm og áður til að móta eigin innkaupareglur.

Almennt eru þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu til bóta við framkvæmd laga um opinber innkaup þar sem ekki er aðeins aukið á samræmi milli innlendra reglna og EES-réttar heldur er einnig skýrt betur þau ákvæði sem hafa verið óljós í framkvæmd frá gildistöku laganna árið 2016. Einnig er jákvætt að staðfest sé heimild opinberra aðila til að hafa keðjuábyrgð sem hluti af samningum sínum í útboðum og nauðsynlegt að útfært er hvernig sú keðjuábyrgð sé leyst í framkvæmd.

Mikilvægt er að ef Ríkiskaup eru lögð niður og komið verður á fót sérstakri starfseiningu eða ríkisaðila að þeirri einingu verði einnig falið að þjónusta sveitarfélög og styðja við markviss innkaup og skipulag innkaupa hjá sveitarfélögum.

Athugasemdir við einstakar greinar

6. gr. frumvarpsins – Óaðgengilegt tilboð

Í 6. gr. frumvarpsins er lögfest heimild kaupanda til að meta hvort hafna eigi öllum tilboðum sem eru yfir fjárhagsáætlun eða hvort óskað verði eftir frekara fjármagni til að standa undir innkaupum séu þau yfir fjárhagsáætlun fremur en að hefja nýtt innkaupaferli með tilheyrandi kostnaði og töfum. Sambandið mælir með þessari lagabreytingu þar sem hún styður við ábyrga fjármálastjórn sveitarfélaga og veitir þeim tækifæri á að hætta við framkvæmdir ef þær eru yfir fjárhagsáætlun eða huga að breyttri framkvæmd. Í dag getur komið upp sú staða að lægsta tilboð í útboði sé yfir fjárhagsáætlun en sveitarfélag skuldbindið til að taka lægsta tilboði þrátt fyrir að það geti falið í sér tugmilljóna viðbótarkostnað sem ekki var gert ráð fyrir í fjárhagsáætlun.

7. gr. frumvarpsins – höfnun tilboðs

Hér er lögfest sú meginregla að heimilt sé að hafna öllum framkomnum boðum standi málefnalegar ástæður til þess, t.d. ef öll tilboð eru yfir fjárhagsáætlun kaupanda enda hafi sú fjárhagsáætlun verið unnin á raunhæfan og réttmætan hátt. Mikilvægt er að þessi meginregla sé lögfest til að taka af allan vafa um lögmæti hennar.

8. gr. frumvarpsins – keðjuábyrgð

Með ákvæðinu er staðfest heimild opinberra aðila, þar á meðal sveitarfélaga, til að fara sérstaklega fram á að aðalverktaki tryggji og beri ábyrgð á að starfsmenn verktaka, undirverktaka eða starfsmannaleiga fái laun, starfskjör, sjúkra- og slysatryggingar og önnur réttindi í samræmi við gildandi kjarasamninga og lög hverju sinni. Einnig er opinberum aðilum heimilt að greiða vangoldnar verktakagreiðslur til undirverktaka og annarra starfsmanna sem svara til launatengdra greiðslna á kostnað aðalvertaka standi hann ekki í skilum með slíkar greiðslur. Ákvæðið setur síðan skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar.

Í greinargerðinni kemur fram að mikilvægt sé að leiðbeiningar um framkvæmd og útfærslu tæknilegra skilmála við beitingu þessa ákvæðis verði í framhaldinu unnar á vegum ráðuneytisins í samstarfi við helstu hagsmunaaðila. Í lagaákvæðinu er þó hvergi vikið að þessum reglum. Þrátt fyrir mikinn vilja opinberra aðila til að setja ákvæði um keðjuábyrgð í sína samninga hefur slíkur vilji oft strandað á því hvernig eigi að framkvæma keðjuábyrgð í reynd. Lagaákvæðið gefur óljósar leiðbeiningar um hvenær heimilt er að greiða vangoldnar verktakagreiðslur til undirverktaka og ef opinber aðili fer þá leið að greiða vangoldnar verktakagreiðslur sem síðar kemur í ljós að voru ekki „í nánun og eðlilegu samhengi við opinberan samning“ getur komið upp sú staða að greiða þarf umrædda greiðslu til aðalverktaka og myndast þá endurkröfuréttur á fyrri greiðslur sem erfitt væri að innheimta.

Í almennum kröfurétti þarf mjög ríkar ástæður til að hægt sé að halda eftir greiðslu og almennt eru slíkar greiðslur greiddar inn á geymslureikning þar til niðurstaða liggur fyrir í umræddu ágreiningsmáli. Því verður að vera mjög skýrt hvernig eigi að framkvæma umrædda keðjuábyrgð svo sveitarfélög geti greitt til undirverktaka án áhættu um lögmæti þess. Lagt er til að 4. mgr. sé bætt við ákvæðið þar sem fram

kemur að ráðherra skuli semja leiðbeiningar fyrir opinbera aðila um framkvæmd keðjuábyrgðar.

Sambandið vill vekja athygli á því að í janúar 2019 var gefin út skýrsla samstarfshóps félags- og barnamálaráðherra um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Samstarfshópurinn var skipaður fulltrúum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, embætti ríkislögreglustjóra, félagsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Ríkisskattstjóra, Vinnueftirliti ríkisins, Vinnumálastofnun, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum atvinnulífsins. Í skýrslunni voru teknar saman helstu tillögur til úrbóta og ein þeirra var að sett verði skylda til keðjuábyrgðar í lög um opinber innkaup. Sammæltist hópurinn um að gera það að tillögu sinni að leggja til að í stað þess að lögin kveði á um heimild opinberra aðila til að kveða á um keðjuábyrgð verði það skylda. Sambandið styður þá tillögu samstarfshópsins og leggur til að ákvæðinu verði breytt frá því að vera heimildarákvæði í að vera skylda að því gefnu að tekið er tillit til ofangreindra ábendinga um nauðsyn þess að til staðar séu nákvæmar leiðbeiningar um hvernig keðjuábyrgð er framfylgt.

9. gr. frumvarpsins – Gerð samninga um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu.

Telja verður að sú breyting sem lögð er til á 92. gr. laganna sé til bóta. Þrátt fyrir það er enn til staðar óvissa um hvaða samningar um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu falla undir ákvæðið. Í greinargerð kemur þó fram að ekki séð miðað við að NPA samningar falli undir lög um opinber innkaup og sambandið styður að svo sé. Þó hefði verið æskilegt ef í greinargerðinni hefði komið fram frekari leiðbeiningar um samninga sem ættu að falla innan eða utan ákvæðisins til leiðbeiningar fyrir opinbera aðila.

Um 10. – 12. gr. frumvarpsins – Sérstök starfseining eða ríkisaðili í stað Ríkiskaupa

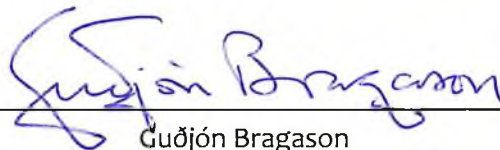
Sé farin sú leið að leggja niður Ríkiskaup en í stað þess verði tekin upp sérstök starfseining eða ríkisaðili er mikilvægt að tryggja frá upphafi að sá aðili sinni einnig þörfum sveitarfélaga á sviði opinberra innkaupa. Mikill eðlismunur er á innkaupum ríkisins og sveitarfélaga. Hjá ríkinu fara innkaup að meginstefnu til fram í gegnum einn miðlægjan aðila, sem hefur víðtækt hlutverk í átt til samræmingar. Eðli málsins samkvæmt er staðan önnur hjá sveitarfélögum, sem eru staðbundin stjórnvöld með sjálfstæða ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að vinna. Þegar ný lög um opinber innkaup voru samþykkt 2016 voru innleidd mjög íþyngjandi innkaupaferli á sveitarfélög sem eru misjöfn bæði í stærð og aðstöðu til að takast á auknar kröfur sem lagðar eru á sveitarfélög. Lögin hafa ekki að fullu tekið gildi gagnvart sveitarfélögum þar sem ákvæðið um viðmiðunarfjárhæðir tekur ekki gildi fyrr en 31. maí n.k. Því er mikilvægt að hinn nýji aðili sinni einnig því hlutverki að þjónusta sveitafélög og miðla upplýsingum og þekkingu til þeirra ásamt því að þjónusta, t.d. á sviði rammasamninga, sé í samræmi við þarfir sveitarfélaga sem eru oft ólíkar þörfum ríkisstofnana. Væri því eðlilegt að bætt sé við 10. gr. nýrri málsgrein er fjallaði um fræðslu- og þjónustuhlutverk umræddrar starfseiningar eða ríkisaðila gagnvart sveitarfélögum.

Samantekt

Samband íslenskra sveitarfélaga styður að fyrirbyggjandi frumvarp verði afgreitt en fer fram á að ofangreindar tillögur og ábendingar verði teknar til vandlegrar skoðunar af hálfu fjárlaganefndar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

Sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs