

Förvaltningsutskottet

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 förvaltningsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Markus Ukkola, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Ulla Kumpulainen, inrikesministeriet
- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Matti Pulkkinen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör, enheten för utredning av grå ekonomi Janne Marttinen, Skatteförvaltningen
- biträdande direktör Arttu Juuti, Konkurrens- och konsumentverket
- chefsjurist Katariina Huikko, Finlands Kommunförbund
- tf. förvaltningschef Maria Ovaska, Fredrikshamns stad
- ledande stadsombudsman Harry Åhlgren, Helsingfors stad
- jurist Katja Korhonen, Tammerfors stad
- chefen för juridiska ärenden Eija Kontuniemi, Hansel Ab
- jurist Pauliina Juntunen, KL-Kuntahankinnat Oy
- expert Saima Eskola, PTC Services Oy
- expert Pilvi Takala, PTC Services Oy
- verkställande direktör Tuula Honkanen, Päijät-Häme Avfallshantering Ab
- verkställande direktör Nina Rasola, RL-Huolinta Oy
- verkställande direktör Riku Eksymä, Avfallsverksföreningen
- verkställande direktör Tatu Rauhamäki, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf
- professor Petri Kuoppamäki, Aalto-universitetet
- advokat Jaakko Lindgren, Dottir Oy
- beskattningsråd Markku Hirvonen.

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- marknadsdomstolen
- Uleåborgs stad
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Centralhandelskammaren
- SOSTE Finlands social och hälsa rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- professor Jukka Hallikas
- juris doktor Anne Nenonen
- professor Tomi Voutilainen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om offentlig upphandling och koncession (förslag till upphandlingslag) och en lag om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. Det är främst fråga om det nationella genomförandet av 2014 års nya EU direktiv om upphandling. Propositionen innehåller också vissa nationella lösningar. Förvaltningsutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på förslaget till upphandlingslag (lagförslag 1).

Lagens syfte är att effektivisera användningen av allmänna medel, främja innovativ och hållbar upphandling av hög kvalitet samt garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggtreprenader vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling. Utskottet ställer sig bakom de här målen.

Förslaget till upphandlingslag innehåller en hel del positiva förslag som underlättar de upphandlande enheternas arbete. Som exempel kan nämnas en lindrigare reglering av nationella upphandlingar samt helt nya förfaranden såsom innovationspartnerskap som avser att främja i synnerhet upphandling av digitala tjänster. De nationella tröskelvärdena ses över. Utskottet noterar emellertid att tröskelvärdet för exempelvis byggtreprenader förblir oförändrat.

I Finland fungerar bland annat kommunerna som upphandlande enheter. Kommunerna och kommunalt förankrade aktörer står för den största upphandlingsvolymen i Finland räknat i såväl euro som i antal upphandlingar. Upphandlingslagstiftningen har därför stor betydelse för kommunernas anskaffningar. Förvaltningsutskottet granskar förslaget till upphandlingslag främst från kommunsektorns synpunkt.

Utskottet granskar dessutom förslaget med avseende på bekämpning av svart ekonomi — helt i överensstämmelse med sitt ansvarsområde.

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

Definitionen av anknuten enhet

En av de viktigaste bestämmelserna i upphandlingslagen för såväl kommunerna som andra upphandlande enheter är definitionen av anknuten enhet (in-house). Upphandlingslagen tillämpas inte på upphandlingskontrakt som den upphandlande enheten sluter med sin anknutna enhet.

I förslaget till upphandlingslag finns en trestegsdefinition av anknutna enheter (15 §). Enligt bestämmelsen avses med anknuten enhet en formellt separat och med avseende på beslutsfattandet självständig enhet som bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. Procentandelen uppgår till 10 när det inte förekommer verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och motsvarar affärsverksamheten vid den enhet som den upphandlande enheten utövar ett bestämmande inflytande över. Fastställandet av begreppet verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor sammanhänger med skyldigheten att publicera en öppenhetsannons och att iaktta en frist för svar med anledning av den. När försäljningen till utomstående understiger 100 000 euro per år tillämpas dessa begränsningar inte alls. Upphandlingsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling) öppnar för att den anknutna enheten har rätt att sälja ut för maximalt 20 procent till andra än den upphandlande enhet som utövar bestämmande inflytande över den.

Utskottet konstaterar för det första att den föreslagna regleringen är rätt komplicerad. Den svårtolkade övergångsbestämmelsen gör inte saken lättare. Den invecklade regleringen är ett problem för de upphandlande enheterna och dessutom kan det vara svårt att i praktiken kontrollera att den tillåtna gränsen för försäljning till utomstående inte överskrids. Eventuellt blir marknadsdomstolen tvungen att allt oftare ta ställning till om det rör sig om en anknuten enhet eller inte.

Enligt propositionsmotiven har det med tanke på upphandlingslagstiftningens och konkurrenslagstiftningens målsättningar att förhindra snedvriden konkurrens ansetts problematiskt om en anknuten enhet riktar mer än en mycket ringa del av sin försäljning till andra än sådana upphandlande enheter som utövar bestämmande inflytande över den. Propositionen saknar emellertid en konsekvensbedömning av de föreslagna gränserna och närmare motiv till varför man stannat för just de gränserna. Av propositionen framgår inte heller varför situationen i Finland skulle vara så avvikande från den som råder i andra EU-länder att det är nödvändigt att begränsa försäljning till utomstående mycket mer än vad direktivet kräver. Enligt information till utskottet är Finland och Polen de enda EU-länder där man har för avsikt att avvika från den procentandel som nämns i direktivet. Det här anses leda till att finländska anknutna enheter försätts i en sämre ställning i konkurrenshänseende än motsvarande enheter i andra EU-länder. En av konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna kan vara att det kommer att finnas en volymmässigt större mängd anbud på den finländska marknaden från andra länders anknytande enheter än tidigare.

Kommunerna står för många upphandlingar till höga kostnader från anknutna enheter. En så pass betydande begränsning av försäljning från den anknutna enheten till en utomstående skulle ha relevans i synnerhet för den kommunala avfallshanteringen men också mer allmänt för social- och hälsovården, menar utskottet. Begränsningen skulle likaså beröra många andra kommunala stödtjänstföretag (kommunikations- och ekonomiförvaltning, underhåll, kosthåll, renhållnings- och textilservice). De företag som producerar stödtjänster är ofta flerbranschföretag och producerar

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

inte sällan flera av de tjänster som nämns ovan. Flerbranschföretagen kan också erbjuda tjänster inom teknikområdet. Den föreslagna gränsen i euro är särskilt problematisk för en anknuten enhet som är verksam i flera branscher, eftersom gränsen fastställs utifrån företagets hela sammanlagda omsättning. Propositionen ger inte heller något klart svar på hur förfarandet med öppenhetsannonsering ska tillämpas på sådana anknutna enheter.

De företag som producerar tjänster för kommunerna betjänar dessutom i begränsad utsträckning också invånare och företag på området. Dessutom producerar de tjänster för föreningar, församlingar och stiftelser. Utan de kommunala aktörerna skulle tjänsterna inte vara tillgängliga överallt eller så skulle utbudet begränsas till en enda kommersiell aktör utan annan konkurrens. På många orter är kommunen en viktig aktör som tryggar tillgången på service.

Utskottet konstaterar att en kommunal anknuten enhets försäljning redan begränsas av 128 § i kommunallagen (410/2015), enligt vilken en anknuten enhet måste prissätta sina produkter på marknadsmässiga grunder. Enligt 4 a kap. i konkurrenslagen (948/2011) kan Konkurrens- och konsumentverket redan nu utreda anknutna enheters agerande på marknaden och ingripa om det snedvrider marknaden.

Utskottet anser att det inte är motiverat att strama åt regleringen av anknutna enheter nationellt mer än direktivet kräver utan att göra relevanta konsekvensbedömningar och inte heller utforma en onödigt invecklad lagstiftning. Det kan konstateras att den arbetsgrupp som beredde upphandlingslagen kom fram till att gränsen kunde ligga på 10 procent. Den föreslagna gränsen på 500 000 euro drabbar dessutom branscherna på olika sätt beroende på omsättning. Kommunerna rör sig över många sådana branscher, exempelvis bespisning och avfallshantering.

Miljöministeriet har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bereda en reform av ansvarsfördelningen i fråga om hanteringen av hushållsavfall och att utreda hur avfallslagen och upphandlingslagen ska samordnas. Enligt uppgift kommer regeringen att lämna en proposition om detta våren 2017. Den utredningsman som arbetsgruppen anlitat kom i sin slutrapport den 4 november 2016 fram till att det med avseende på rättstrygghet och tydlighet skulle vara att föredra att de ändringar som gäller upphandlingar inom avfallshanteringen skulle tas in i upphandlingslagen. Enligt den föreslagna övergångsbestämmelsen i förslaget till upphandlingslag ska gränsen på 10 procent tillämpas inom branschen för social- och hälsovårdstjänster till och med den 31 december 2018. Trots det har upphandlingslagen när den träder i kraft konsekvenser för de kommunala avfallsbolagens status som anknutna enheter. Om de behövliga ändringarna inte görs nu i samband med det aktuella förslaget till upphandlingslag, måste de kommunala enheternas villkor säkerställas för en tillräckligt lång tid framöver till dess att de olösta frågor som gäller avfallslagen har avgjorts liksom också frågan om förhållandet mellan avfallslagen och upphandlingslagen.

Räddningsväsendet

Enligt begränsningsbestämmelsen i 9 § i förslaget till upphandlingslag ska lagen inte tillämpas på upphandling av befolkningsskyddstjänster, räddningstjänster, tjänster för förebyggande av fara, prehospital akutsjukvård och första insatsen som avses i bilaga A och tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar av dessa organisationer. Utskottet anser att bestämmelsen är viktig och gör att man också framöver kan utnyttja de frivilliga brandkårerna

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

(brandbilar och manskap) på ett ändamålsenligt sätt, i synnerhet i situationer där det inte går att få tag på ambulanser tillräckligt snabbt. Dessutom kan andra organisationer nyttiggöras också på andra sätt i räddningsväsendet.

I 27 § i räddningslagen (379/2011) föreskrivs om räddningsväsendets uppgifter. Enligt lagen kan räddningsverket utöver det som sägs i 2 mom. handha uppgifter i anknytning till den prehospitala akutsjukvården, om det lokala räddningsväsendet och en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt i enlighet med 39 § 2 mom. i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) kommit överens om att ordna denna vård i samarbete. Enligt uppgift till utskottet består över 80 procent av räddningsväsendets uppgiftsvolym av brådskande uppdrag i anknytning till den prehospitala akutsjukvården och första insatsen. När räddningsverken sköter uppdrag i anknytning till den prehospitala akutsjukvården och första insatsen kan man använda samma stationsnät och stödfunktioner, delvis samma personal, samma handlingsmodeller samt ordna gemensamma övningar och gemensam beredskap för stora olyckor i samverkan med social- och hälsovårdsväsendet.

Enligt 15 § i förslaget till upphandlingslag ska lagen inte tillämpas på upphandling som den upphandlande enheten gör hos anknutna enheter. Enligt paragrafens 6 mom. ska lagen inte heller tillämpas på situationer där en anknuten enhet gör en upphandling hos en annan anknuten enhet som hör till samma upphandlande enhet som utövar ett bestämmande inflytande över den. Enligt förslaget till 16 § ska lagen inte tillämpas på upphandling mellan upphandlande enheter genom vilken de upphandlande enheterna i samarbete och för att uppnå gemensamma mål genomför sådana offentliga tjänster i det allmännas intresse som de ansvarar för. För upphandling mellan upphandlande enheter gäller motsvarande trestegsreglering i fråga om maximibelopp vid försäljning till utomstående som föreslås för anknutna enheter. I detaljmotiven sägs det vidare att när upphandling sker mellan enheter som hör till samma juridiska person anses det inte vara fråga om ett sådant upphandlingskontrakt som avses i den föreslagna lagen, utan om den juridiska personens interna arrangemang.

Enligt 39 § 1 mom. i hälso- och sjukvårdslagen hör den prehospitala akutsjukvården till ansvarsområdet för samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt. Enligt 2 mom. kan sjukvårdsdistrikten ordna prehospital akutsjukvård inom sitt eget område eller en del av det i egen regi, i samarbete med de lokala räddningsverken, tillsammans med en annan samkommun eller genom att upphandla servicen hos en annan serviceproducent enligt upphandlingslagstiftningen. I praktiken har detta inneburit att sjukvårdsdistrikten har kunnat producera brådskande prehospital akutsjukvård i samarbete med räddningsväsendet utan upphandling. Utskottet betonar att samarbete mellan social- och hälsovårdsväsendet och räddningsväsendet i fråga om prehospital akutsjukvård måste vara möjligt också enligt den nya upphandlingslagen.

Enligt det utkast till lag om ordnande av räddningsväsendet som är på remiss just nu är avsikten att organisera räddningsväsendet i samverkan med social- och hälsovårdsväsendets prehospitala akutsjukvård i de nya landskapen utifrån en samordnad regionindelning och modell. Samma serviceinrättning ska enligt förslaget producera bägge tjänsterna. Avsikten är att genom lagbaserade arrangemang säkerställa räddningsväsendets möjligheter att producera prehospital akutsjukvård som en landskapsintern funktion. Utskottet finner det viktigt att revideringen av upphandlingslagen sker så att uppdrag i anknytning till den prehospitala akutsjukvården och första insatsen som räddningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet sköter som myndighetsuppdrag också

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

framöver kan genomföras utan upphandling, till den del dessa tjänster ska produceras av landskapens räddningssvänn som ett internt arrangemang inom landskapets räddningsverk (upphandlande enhet) eller eventuellt som en in-housefunktion, i samverkan mellan upphandlande enheter eller mellan upphandlande enheters anknyttande enheter.

Livscykelkostnader

I 93 § i upphandlingslagen sägs det att det anbud ska väljas som är ekonomiskt mest fördelaktigt. Ekonomiskt mest fördelaktigt är det anbud som för den upphandlande har det lägsta priset, är kostnadsmässigt mest fördelaktigt eller har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Om det rör sig om annan upphandling än upphandling av varor och den upphandlande enheten använder endast det lägsta priset som kriterium för vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt, ska den ange skälen till detta.

Frågan om kvaliteten och eventuella jämförelsegrunder varierar från en upphandling till en annan. Utskottet finner det viktigt att den upphandlande enheten har möjlighet att definiera föremålet för upphandlingen, lämpligheten och hur kvalitetsaspekter kommer att påverka upphandlingen. Utskottet betonar också vikten av beställarkompetens.

Enligt propositionsmotiven avses med ekonomiskt mest fördelaktigt också annat än själva upphandlingspriset, exempelvis de livscykelkostnader som avses i 95 §. Enligt 95 § innefattar livscykelkostnaderna de kostnader som orsakas under byggnadsentreprenaders, varors eller tjänsters livscykel. Dessa kostnader är exempelvis kostnader för drift och underhåll samt kostnader i slutet av livscykeln såsom återvinnings- och avfallskostnader. Enligt propositionen kan en upphandlande enhet utgå från livcykelkostnaden när den bedömer upphandlingsalternativen. Upphandlingslagen föreskriver inte om en skyldighet att beakta dessa kostnader. Däremot kan det i annan lagstiftning finnas förpliktande bestämmelser om saken.

I synnerhet vid upphandlingar som sker på lång sikt är det viktigt att statliga och kommunala myndigheter bedömer upphandlingsavtalens verkningar på myndighetens anslag för flera år framåt och gör allmänna beräkningar av hur anslagen räcker till. Vid upphandling av exempelvis digitala tjänster är det viktigt att granska livscykelkostnaderna vid upphandlingar eftersom implementeringskostnaderna ofta kan vara större än normalt. Enligt uppgift till utskottet kan investeringar i it-system ha kostnadseffekter över 10 – 15 år.

Utskottet betonar ända att digitala tjänster på medellång sikt har betydande fördelar jämfört med motsvarande icke-digitala tjänster när det gäller exempelvis kostnader för avfall, lagring och miljökostnader samt utvecklingsmöjligheter. Digitala tjänster underlättar också den administrativa bördan då arkiveringen blir enklare och automatiseringsåtgärder blir möjliga.

Utskottet menar att bestämmelsen borde ändras i en mer tvingande riktning så att livscykelkostnader ska beaktas när anbud och den sammantagna ekonomiska nyttan bedöms. Så som bestämmelsen nu är formulerad i lagförslaget är den inte tillräckligt förpliktande. I en situation där större avseende ska fästas vid livscykelkostnader är det också viktigt att de upphandlande enheterna har tillgång till beräkningsmodeller som uppfyller lagens krav.

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

Tillsyn

I propositionen föreslås det att Konkurrens- och konsumentverket ska få i uppgift att övervaka efterlevnaden av upphandlingslagstiftningen. Det ska vara möjligt att anföra klagan till verket över alla skyldigheter i fråga om förfarandet vid upphandling. Enligt propositionsmotiven är tanken bakom detta främst att kunna ingripa i olagliga direktupphandlingar. Konkurrens- och konsumentverket föreslås ha befogenhet att ge anmärkning, föra ärenden till marknadsdomstolen och undersöka nya ärenden på eget initiativ.

Det är viktigt att olagliga direktupphandlingar påtalas effektivt. Det är emellertid svårt att med utgångspunkt i propositionen bedöma hur ändamålsenlig tillsynen är, eftersom propositionen saknar en tillräcklig konsekvensbedömning av olagliga direktupphandlingars antal och värde, hur effektiv tillsynen skulle vara och i vilken utsträckning tillsynen skulle främja iakttagandet av upphandlingslagen. Utskottet ser det som ett problem att tyngdpunkten i regleringen allt mer går mot detaljer i upphandlingsförfarandet med allt vad det innebär av förpliktelser och risker. Det här kan leda till överdriven försiktighet. Gränsdragningen mellan lagliga och olagliga kontraktsändringar kan också vara otydlig. Dessutom är behovet av tillsyn över direktupphandlingar som inte alls konkurrensutsätts ett helt annat än över situationer där en part anser att det har skett ett procedurfel eller där det görs kontraktsändringar under pågående avtalsperiod.

Enligt propositionsmotiven är tanken att tillsynen ska komplettera det ordinarie överklagandeförfarandet. Utskottet konstaterar att den föreslagna tillsynen är avsedd att gälla alla procedurförpliktelser enligt upphandlingslagen och därmed överlappa den behandling som skulle försiggå i marknadsdomstolen till följd av överklaganden som initierats av en part. Emellertid kan vem som helst framställa klagan hos Konkurrens- och konsumentverket om den anser att en upphandlande enhet har förfarit i strid med upphandlingslagen. Konkurrens- och konsumentverket har möjlighet att ingripa i upphandlingskontrakt och föreslå påföljder för marknadsdomstolen inom sex månader från det att upphandlingskontraktet ingicks, medan besvärstiden i fråga om upphandlingar i regel är 14 dagar från det att upphandlingsbeslutet delgivits. Konkurrens- och konsumentverket kan för marknadsdomstolen föreslå ogiltighetspåföljd, påföljdsavgift, förkortning av kontraktsperioden och upphävande av upphandlingsbeslut. I praktiken innebär förslaget att den upphandlande enheten och de berörda företagen inte kan vara förvissade om att avtalet består förrän fristen på sex månader har löpt ut. Det här kan fördröja upphandlingar och göra förfarandet stelbent.

Utskottet har den uppfattningen att tillsynen över upphandlingar i Finland redan nu ligger på en saklig nivå och att tyngdpunkten hellre borde läggas på preventiv styrning och rådgivning än på ingripanden i efterskott. Om Konkurrens- och konsumentverket åläggs den föreslagna tillsynsuppgiften måste man också se till att det finns tillräckliga resurser för att sköta den.

Rådgivning och resursering

Upphandlingslagstiftningen är ett omfattande och detaljrikt regelverk. I framtiden ska allt större avseende fästas bland annat vid kvalitet, små och medelstora företags möjligheter att delta och vid att främja innovativa upphandlingar. Propositionen innehåller också förslag till nya förfaringssätt och åtgärder för ökad tillsyn. Allt detta ställer väldigt höga krav på kompetens hos de upphandlande enheterna och understryker behovet av styrning, rådgivning och utbildning.

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

Ju mer detaljerad reglering, desto sannolikare är det att detaljerna orsakar problem i det vardagliga upphandlingsarbetet och i värsta fall olämpliga beslut. Av de sakkunnigas yttranden vid utfrågningen kan man sluta sig till att de stora problemen på upphandlingsfältet inte har att göra med bristen på besvärmöjligheter eller att det jämt och ständigt förekommer direktupphandling av korruptionsnatur. Problemen har i stället att göra med bristande styrning av upphandlingar och att de som sköter upphandlingarna inte nödvändigtvis har tillräckligt med tid, resurser och kompetens för uppgiften.

För att näringslivets och det allmännas resurser ska utnyttjas effektivt är det viktigt att lagstiftningen erbjuder öppna och icke-diskriminerande förfaringssätt samtidigt som det är möjligt att smidigt och snabbt nyttiggöra nya procedurer och innovationer. Utskottet anser att den bästa lösningen skulle vara att satsa resurser på rådgivning och stöd för detta. Inköpscentralerna har bidragit till att höja den kommersiella och juridiska kompetensen i upphandlingar och därmed gett de upphandlande enheterna möjlighet att koncentrera sig på sina egentliga uppgifter. Inköpscentralerna bör också framöver utnyttjas. Men det är också viktigt att se till att det finns tillräcklig upphandlingskompetens på lokal nivå.

Samtidigt vill utskottet påminna om vikten av att avdela tillräckliga resurser för att digitala verktyg ska kunna utnyttjas i upphandling. Elektroniska medel för information och kommunikation kan i hög grad förenkla upphandlingsförfarandena och öka effektiviteten och öppenheten vid upphandlingen. I det nya upphandlingsdirektivet finns en strävan att göra elektroniska medel till det viktigaste verktyget i upphandlingsförfaranden och det sägs i direktivet att kommunikationen i upphandlingsärenden bör ske uteslutande med användning av elektroniska medel senast i slutet av 2018. Detta innebär att de upphandlande enheterna måste göra investeringar men också att den nationella kanalen HILMA upprätthålls. Enligt förvaltningsutskottets mening kommer en rationellt och effektivt genomförd digitalisering att minska den administrativa bördan för såväl de upphandlande enheterna som för anbudsgivarna.

Bekämpning av svart ekonomi

Lagstiftningen om offentlig upphandling har en stor betydelse för bekämpning av svart ekonomi. Den svarta ekonomin har negativa verkningar både på den offentliga ekonomin och på konkurrensneutraliteten för företag. Med svart ekonomi följer i allmänhet också andra oönskade följder som påverkar exempelvis arbetets kvalitet, miljön eller social-, hälsovårds- och sjukvårdsklienternas ställning. Korruption är ytterligare en riskfaktor med koppling till svart ekonomi.

De mest relevanta punkterna för bekämpning av svart ekonomi i upphandlingslagen är grunderna för uteslutning, regleringen av underentreprenader samt bestämmelserna om specialvillkor i upphandlingskontrakt och om exceptionellt låga anbud. De upphandlande enheterna får klart större möjligheter att bekämpa svart ekonomi eftersom rätten att få information om de som deltar i upphandlingsförfarandet förbättras. Det tillsynsuppdrag som åläggs Konkurrens- och konsumentverket i propositionen minskar likaså risken för korruption.

De obligatoriska uteslutningsgrunderna i 80 § i förslaget till upphandlingslag syftar till att utesluta aktörer som varit inblandade i och åkt fast för ekonomisk brottslighet eller brott mot arbetslagstiftningen eller organiserad brottslighet. Utskottet konstaterar emellertid att i förteckningen sak-

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

nas många brottsbenämningar som är viktiga i detta sammanhang såsom olika typer av registerbrott, bokföringsbrott, bedrägeri- och gäldenärsbrott samt miljöbrott. Enligt uppgift utgör bokförings- och gäldenärsbrotten en tredjedel av alla ekonomiska brott som kommit till polisens kännedom 2015.

Utskottet uppmärksammar dessutom att näringsförbud inte alls nämns bland uteslutningsgrunderna. Även om näringsförbud enligt propositionsmotiven med stöd av 81 § 3 punkten kan anses vara en av prövning beroende uteslutningsgrund anser utskottet att återopande av grunden inte borde lämnas beroende av de upphandlande enheternas egen prövning.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att ekonomiutskottet kompletterar förteckningen i 80 § över obligatoriska uteslutningsgrunder med följande grunder:

- registeranteckningsbrott enligt 16 kap. 7 § i strafflagen,
- olycksfallsförsäkringspremiebedrägeri enligt 29 kap. 4 § c i strafflagen,
- bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 § i strafflagen och grovt bokföringsbrott enligt 9 a § i samma kapitel,
- bedrägeri enligt 36 kap. 1 § i strafflagen och grovt bedrägeri enligt 36 kap. 2 § i samma kapitel,
- oredlighet som gäldenär enligt 1 § 39 kap. i strafflagen, grov oredlighet som gäldenär enligt 1 a §, gäldenärsbedrägeri enligt 2 § och grovt gäldenärsbedrägeri enligt 3 § i samma kapitel,
- miljöbrott enligt 48 kap. 1–5 § i strafflagen,
- anbudssökande eller anbudsgivare eller en person som i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som utövar representations-, besluts- eller tillsynsmakt meddelats näringsförbud.

I 81 § i förslaget till upphandlingslag finns bestämmelser om av prövning beroende grunder för uteslutning. Med tanke på bekämpningen av svart ekonomi är de grunder som nämns i 1 mom. 3–5 punkterna av central betydelse. Lättast att identifiera av dessa är de exempel på allvarliga brister i yrkesutövningen som nämns i propositionsmotiven, nämligen försummelse att lämna registrerings- och motsvarande uppgifter samt försummelse att betala skatter och socialskyddsavgifter. De upphandlande enheterna bör ha tillgång till de fullgöranderapporter som skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi gör och av vilka bland annat dessa försummelse framgår.

Av fullgöranderapporterna har det framgått att förseelser och försummelse som ansvarspersoner i ett nytt företag har gjort sig skyldiga till i andra företag ökar risken betydligt för att motsvarande brister också uppdagas i det nya företaget. Möjligheterna att bekämpa svart ekonomi skulle därför förbättras och rätten till information utvidgas till att gälla också annan företagsverksamhet som ansvarspersoner i anbudsgivande företag har sysslat med.

Enligt utredning är det med stor sannolikhet i samband med underentreprenader som det förekommer svart ekonomi vid offentlig upphandling. Förutsättningarna att bekämpa svart ekonomi skulle därför förbättras klart om de upphandlande enheterna hade en mer omfattande skyldighet att utreda vilka underentreprenörer anbudsgivaren avser att anlita, för att sedan kunna tillämpa uteslutningsgrunderna på dem. Enligt utskottets uppfattning skulle rätten till information kunna förverkligas med hjälp av fullgöranderapporterna.

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

En del av finansministeriets digitaliseringsprogram för upphandlingar handlar om automatisk kontroll av hur lagfästa förpliktelser sköts. Inom ramen för programmet ska den fullgöranderapportservice som Enheten för utredning av grå ekonomi sköter utvidgas så att de som sköter offentliga upphandlingar ska kunna ta del av dem. Med en enda rapport kunde man utifrån information från Rättsregistercentralen, handelsregistret och utökningsförvaltningen få en sammantagen bild av hur ett företag skött sig bland annat när det gäller skatter, tulluppgifter, pensioner, arbetslöshets- och olycksfallsförsäkringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 29.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 44/2016 rd

Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

Propositionen innebär att upphandlingsförfarandet tar många steg framåt. Ett exempel på detta är att innovationer kan uppmuntras genom förfarandet. Positivt är också att små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandling ökar när upphandlingar får delas in i mindre helheter. Samma gäller lättnader i fråga om formaliteter. Det är både motiverat och välkommet att upphandlingsförfarandet blir lättare och smidigare.

Lagstiftningen om offentlig upphandling har en stor betydelse för bekämpning av svart ekonomi, vilket också konstateras i utlåtandet. Det vore därför viktigt att ytterligare överväga på vilket sätt upphandlingslagen kunde nyttiggöras för bekämpning av svart ekonomi.

Lagförslaget talar för att kvalitetskriterier ska få en mer framskjuten roll men att en upphandling också kan göras enbart utgående från priset. Om priset är det enda kriteriet åläggs de upphandlande enheterna att motivera detta, såvida det inte rör sig om upphandling av varor. Upphandlingslagen borde ännu starkare betona kvalitetsaspekter och ansvarsfullhet. Vid upphandling av tjänster borde kvaliteten alltid vara en bedömningsgrund.

I propositionen lägger man fast betydligt strängare gränser för in-houseförsäljning för anknutna enheter än i direktivet. Enligt direktivet får enheterna sälja till utomstående för maximalt 20 procent av sin omsättning. Det finns inga gränser uttryckta i euro. Regeringen däremot föreslår 500 000 euro som övre gräns, alternativt 5 procent av omsättningen.

De föreslagna gränserna leder till problem inte bara för kommunernas företagshälsovård utan också bland annat för sjukvårdsdistrikt som säljer laboratorietjänster. Begränsningen skulle också beröra många andra kommunala stödtjänstföretag (kommunikations- och ekonomiförvaltning, underhåll, kosthåll, renhållnings- och textilservice).

Om möjligheterna för kommunägda bolag att sälja till utomstående begränsas kraftigt leder det till att kommuninvånare, företag och föreningar på många håll i landet kan bli helt utan service. Utan de anknutna enheternas verksamhet skulle tjänsterna inte alls stå att få eller så skulle det bara finnas en enda aktör som i praktiken skulle ha monopolställning.

De anknutna enheterna kan således bidra till större konkurrens i stället för tvärtom. Redan nu borrar kommunallagen för att prissättningen sker på marknadsmässiga grunder. Konkurrens- och konsumentverket utövar tillsyn över de anknutna enheternas agerande på marknaden och kan vid behov ingripa.

I verkligheten gynnar låga tröskelvärden stora aktörer som har en dimensionsfördel och möjligheter att initialt ge förmånliga anbud rentav till förlustpriser enbart i syfte att erövra marknader. En marknadskoncentration går stick i stäv med direktivets syfte att vidga marknaderna och ligger inte heller i skattebetalarnas och samhällets intresse, eftersom just de finansierar tjänsterna. Vi an-

Utlåtande FvUU 44/2016 rd
Eriävä mielipide

ser att gränsen för försäljning till utomstående måste höjas så att den motsvarar den gräns på 20 procent som nämns i EU-direktivet. Gränsen ska inte alls anges i euro.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 29.11.2016

Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joona Räsänen sd
Olli-Poika Parviainen gröna
Matti Semi vänst
Anders Adlercreutz sv