

Ärende: VN/4099/2024

Begäran om utlåtande: Arbetsgruppens betänkande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphandlingslagen, försörjningslagen och 6 b § i straffregisterlagen

Lausunnonantajan lausunto

Propositionens allmänna mål och mål

Vad anser ni om propositionens allmänna mål och syften? Uppnår propositionen regeringsprogrammets allmänna mål om besparingar och ökad konkurrens?

Propositionens allmänna mål

Till att börja med ska det konstateras att Ingå kommun inte har ombetts ge ett utlåtande om arbetsgruppens betänkande beträffande regeringens proposition till ändring av upphandlingslagen, försörjningslagen och § 6 b i straffregisterlagen. Detta beror på att utlåtande i ärendet endast har begärts av 42 kommuner. Detta är minst sagt ett märkligt val med tanke på att om de ändringar som föreslås i betänkandet resulterade i en slutgiltig lagändring, skulle de påverka varje kommun. Därtill ska det konstateras att konsekvensbedömningen inte har gjorts under beredningen av lagändringen, utan att den är avsedd att genomföras genom utlåtanden. Detta faktum väcker tilläggsfrågor och ger redan i detta skede upphov till misstankar om att lagberedningen är bristfällig.

Förslagets innehåll

Förslaget kompletterar 15 § i upphandlingslagen med en minimiägarandel för anknutna enheter och kräver ett ägande på minst 10% för varje upphandlande enhets del. Detta gäller även de anknutna enheternas dotterbolag, men inte samkommuner. Därtill föreslås en övergångsbestämmelse i 174 § enligt vilken ändringarna träder i kraft med en övergångstid på 1,5 år, med undantag för avfallsbranschen med en övergångstid på 2,5 år.

Ingå kommun anser att den föreslagna ändringen av regleringen av anknutna enheter inte leder till sådana betydande kostnadsbesparingar som regeringsprogrammet eftersträvar genom att effektivisera de offentliga upphandlingarna. I synnerhet den kategoriska och strama avgränsningen av de anknutna enheternas ägande splittrar upp fungerande samarbetsmodeller och ökar enligt undersökningar kostnaderna för den offentliga ekonomin. Minimieägandet på 10% innebär påtvingade företagsomstruktureringar och förhastade

konkurrensutsättningar på grund av marknadsbrist vilket medför mycket påtagliga ekonomiska förluster.

Därtill skrotar ändringen det moderna kommunala avfallshanteringsystemet som har utvecklats, stoppar utvecklingen och tar ägarkommunerna tillbaka till tiden för 30 år sedan då man började utveckla avfallshanteringen som ett kommungränsöverskridande samarbete. Dessutom medför genomförandet av ändringen betydande tilläggskostnader. Slutresultatet blir då organisationer med bristfälligt kunnande för vars tjänster kommuninvånarna blir tvungna att betala betydligt högre serviceavgifter. Till syvende och sist kommer konkurrensen inte att ha ökat överhuvudtaget.

Beredning av upphandlingar

Syftet med de förslag som gäller beredningen av upphandlingar är att öka omsorgsfull beredning av upphandlingar, användningen av marknadskartläggningar samt konkurrensen vid offentlig upphandling. Målet är att få mer utbud och besparingar. I den lösning som föreslås i arbetsgruppens betänkande har man samtidigt strävat efter att säkerställa att den är ändamålsenlig med tanke på den praktiska upphandlingsverksamheten.

-

- **Hur väl främjar förslaget till 65, 75, 124 och 125 § i upphandlingslagen användningen av marknadskartläggning och en omsorgsfull beredning av upphandlingen?**

-

- **Är de föreslagna medlen lämpliga för att uppnå dessa mål?**

-

Begränsning av användningen av anknutna enheter

Vad anser ni om det krav på minimiägarandel av anknutna enheter som föreslås i propositionen? Anser ni att det är ändamålsenligt och genomförbart?

Kravet på minimiägarandel i den anknutna enheten är inte ändamålsenligt och svårt att genomföra. Den föreslagna andelen för minimiägarandel medför totalt oändamålsenliga försäljningar av ägarandelar mellan ägarna i bolag med färre än tio ägare, och de kostnader som uppstår medför ingen praktisk nytta. Fördelarna med reformen är oklara och de är oproportionerliga i förhållande till arbetet och kostnaderna som omorganiseringen av tjänsterna medför. Ingå kommun anser att den föreslagna mekanismen är oändamålsenlig.

Den ändring som gäller minimiägarandelen är inte ändamålsenlig ur avfallshanterings synvinkel eftersom den inte främjar något av målen i regeringens proposition: den ökar inte konkurrensen, kostnadseffektiviteten eller den planmässiga upphandlingen av kommunal avfallshandling. Då man i bedömningen av genomförbarheten beaktar de negativa konsekvenserna av ändringen för nästan hela Finlands hushåll, kommuner, småföretag och miljö, måste det anses vara ogenomförbart ur avfallshandlingens synvinkel.

Största delen av Finlands nuvarande regionala avfallsbolag måste spjälkas upp. Att avveckla ett kommunalt avfallshanteringsbolag på regional nivå blir mycket problematiskt och konsekvenserna mångdubblas om avvecklingen sker på riksnivå.

Ur beredskapssynvinkel är regionala avfallshanteringsbolag som ägs av kommunerna av stor betydelse. Tillgången till tjänster på marknadsvillkor är mycket begränsad i mindre kommuner och på glest befolkade områden. Kommunen har ändå en lagstadgad skyldighet att ordna tjänster - även för företag - i situationer där de inte är tillgängliga på marknadsvillkor. Skyldigheten att ordna tjänster ökar bördan för små enheter, höjer kostnaderna för tjänsterna och minskar för sin del livskraften i små företag som behöver dessa tjänster.

Ändringen försämrar dramatiskt möjligheterna att handha avfallshanteringen. Dessutom ökar ändringen ineffektiviteten, försvagar resiliensen och försörjningsberedskapen, fördröjer utvecklingen av avfallshanteringen och paralyserar utvecklingen i flera år framöver. Den försvagar också invånarnas avfallshanteringstjänster och ökar kostnaderna för avfallshanteringen inte bara för invånarna och kommunerna utan också för företag som är beroende tjänster som hör till det sekundära avfallshanteringsansvaret

Vilka konsekvenser anser ni att det föreslagna minimikravet på anknutna enheters ägarandel har?

Kommunerna har olika resurser, behov och möjligheter att producera tjänster, och anknutna enheter används ofta för att ordna tjänster särskilt i små och avlägsna kommuner. De anknutna enheterna är viktiga aktörer som hjälper mindre kommuner att uppnå ekonomiska och funktionella fördelar.

Ändringar i kravet på ägande i de anknutna enheterna försvårar de små kommunernas verksamhet, ökar kostnaderna och försämrar kvaliteten på tjänsterna. Den föreslagna reformen försvagar kommunernas beredskap och försörjningsberedskap.

I synnerhet när det gäller avfallshanteringen medför ändringarna betydande strukturella förändringar som försämrar kommunernas möjligheter att uppnå återvinningsmålen och andra miljöansvarsmål.

- **Om ändringen av anknutna enheter genomförs på det föreslagna sättet, vilka åtgärder och kostnader föranleds sannolikt av ändringen med tanke på de olika branscherna och allmänt i den organisation som ni företräder?**

Ingå kommun har lagt ut sina ICT-tjänster samt ekonomi- och personaltjänster på entreprenad. Om ändringen beträffande de anknutna enheterna förverkligas på det föreslagna sättet är kommunen tvungen söka alternativa lösningar för dessa tjänster. Det säger sig självt att en omorganisering av de två tjänsterna medför en stor administrativ börda och kostnader som inte har någon som helst produktiv verkan. Det har inte fattats något beslut om hur dessa verksamheter ska omorganiseras, men alternativen är främst att producera tjänsterna själv eller att upphandla dem. Med tanke på den korta övergångsperioden i propositionen kan man dock konstatera att en konkurrensutsättning av tjänsterna är ett ofördelaktigt alternativ eftersom detta medför en betydande prisrisk. Eftersom övergångsperioden är kort är många kommuner tvungna att konkurrensutsätta tjänsterna samtidigt, dvs. efterfrågan ökar märkbart på kort tid. Förmodligen leder detta till en obalans mellan

utbud och efterfrågan eftersom utbudet inte är så flexibelt på så kort sikt. När efterfrågan överstiger utbudet stiger priset, och när marknaden därmed är i obalans betalar många upphandlande enheter ett högre pris än vad marknaden erbjuder på lång sikt. Detta talar för att enheterna producerar tjänsterna själva. I en liten kommun möjliggör detta dock inte sådana skalbarhetsfördelar som kommunen för tillfället gynnas av via anknutna enheter. Därmed borde nivån på dessa tjänster antingen sänkas eller så blir produktionen av dem dyrare än idag.

Därtill oroar sig kommunen över anordnandet av den egna cybersäkerheten. Om den anknutna enheten som numera handhar kommunens ICT-tjänster läggs ned på grund av de föreslagna ändringarna, är det inte garanterat att bolaget har tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter på nuvarande nivå. Detta kan medföra en betydande cybersäkerhetsrisk. Även om en sådan försummelse av avtalet är straffbar, är det en skada som man på alla sätt borde försöka undvika eftersom en cyberattack som man inte kan förhindra kan ha allvarliga konsekvenser. Det är skäl att beakta att kommunerna äger en omfattande mängd kritisk infrastruktur.

Ingå kommun är en del av Koha-Suomi Oy. Koha-Suomi Oy producerar bibliotekssystemtjänster för sina ägarkommuner. Bolaget grundades 2016. Den föreslagna regleringen försvårar samarbetet mellan kommunerna och det gemensamma utvecklingsarbetet samt förstör de tjänster som bolaget som upprätthåller det gemensamma bibliotekssystemet har byggt för ägarkommuner av olika storlek. Genom att koncentrera sakkunniga till den anknutna enheten har man uppnått betydande kostnadsfördelar. De anknutna enheterna har också gjort det möjligt för Ingå kommun att delta i utvecklandet av bibliotekssystemet och att dra nytta av de större kommunernas resurser och större volym. Systemet utvecklas och skräddarsys enligt bibliotekens behov. De sakkunniga från ägarkommunernas bibliotek deltar i olika arbetsgrupper i utvecklandet av systemet och lyfter fram olika kommuners utvecklingsbehov. Kommunens storlek och ägarandel har ingen betydelse för utvecklandet av bibliotekssystemet. Till arbetsgrupperna söker man de mest lämpliga sakkunniga oavsett kommunstorlek. Ingå kommun har ensam ingen möjlighet att genomföra ett motsvarande utvecklingsarbete. Koha-Suomi Oy är ett bra exempel på ett bolag som har möjliggjort ett omfattande utvecklingsarbete för biblioteken på eget initiativ, ökat den sakkunskap som finns i biblioteken och stärkt bibliotekens ägande av sin egen data. Det är irrationellt att kräva ett minimiägarandel. Ägarandelarna i in-housebolag återspeglar vanligtvis kommunens invånarantal och kundvolym. Även kommuner med liten ägarandel har motsvarande servicebehov som kommuner med större ägarandel/invånarantal.

Flera kommuners samtidiga behov av att konkurrensutsätta bibliotekssystemet förhåller konkurrensutsättningen i orimlig grad, till och med i flera år. En försening i konkurrensutsättningen skjuter upp upphandlingen av det nya bibliotekssystemet och medför sannolikt en situation där kommunerna inte har möjlighet att ta i bruk det nya systemet inom övergångsperioden. Då kan kommunerna inte alls erbjuda bibliotekstjänster till kommuninvånarna, alltså flera kommuner kan inte uppfylla sin lagstadgade uppgift. Den föreslagna ändringens administrativa börda kommer att vara enorm och konsekvenserna kommer att vara negativa på många sätt. Ingå kommun är en liten kommun som inte har möjlighet att erbjuda samma servicenivå inom biblioteksverksamheten, och som sagt kan tillhandahållandet av den lagstadgade uppgiften utebli. För tillfället finns det inga sådana kommersiella aktörer på marknaden som erbjuder en motsvarande tjänst, så det blir omöjligt att upprätthålla ett öppet bibliotekssystem.

Ingå kommun tillhör Rosk'n Roll Oy Ab, som hanterar de avfallshanteringens operativa uppgifter som enligt avfallslagen tillhör kommunen. Ändringen skulle förstöra detta effektiva samarbete inom

avfallshantering mellan 12 kommuner i Nyland och leda till att bolaget splittras. Att dela upp det kommunala avfallsbolagets egendom blir en komplicerad, lång, oförutsägbar och dyr process.

Ändringen äventyrar i synnerhet små kommuners avfallshantering och höjer avfallsavgifterna i orimlig grad. Dessutom medför den en ojämlikhet mellan invånarna i de olika kommunerna. Invånarantalet är det mest fungerande sättet att fastställa ägarandelarna. Ägarandelen delas upp enligt invånarantalet - verksamheten finansieras direkt genom avfallsavgifter som tas ut av invånarna och fördelas också i praktiken i stor utsträckning enligt klientrelationerna.

Kravet på minimiäggande medför omfattande administrativa utmaningar och kostnader även för avfallsbolagets större ägarkommuner. Kommunernas gemensamma avfallshanteringsinfrastruktur blir underutnyttjad och betjänar endast en del av det nuvarande verksamhetsområdet. På motsvarande sätt blir de områden som blir utan nödvändig avfallshanteringsinfrastruktur tvungna att bygga den för sina egna behov.

Byggandet av infrastruktur för avfallshantering grundar sig ur kostnadseffektivitetens synvinkel på volym. I och med ändringen blir man tvungen att investera i liten skala men med höga kostnader i områdena. Med beaktande av att över 63 miljoner € har investerats i den regionala infrastrukturen på 15 år och över 41 miljoner € under de senaste fem åren, blir de förverkligade investeringarna underutnyttjade. Samtidigt blir man tvungen att göra nya investeringar i grundläggande konstruktioner i ett mindre område.

Den avfallshanteringsinfrastruktur som har byggts upp under de senaste 30 åren omfattar även slutförvaringsområden för vilka ansvaret för stängning och eftervård sträcker sig över minst 30 år efter nedläggningen. När bolaget spjälkas upp går det inte att rikta ansvaret för eftervården till alla ägarkommuner som har producerat avfall, och det finns inget svar på frågan om vem som då har kvar de avstjälpningsplatser som fortfarande är i bruk.

- **Vilka åtgärder tänker er organisation vidta som ägare till en anknuten enhet till följd av bestämmelserna om minimigränsen för ägande? (fortsätter verksamheten på marknadsvillkor, upplöses bolaget, upplöses bolaget, vidtas andra åtgärder?)**

-

- **Vilka ekonomiska eller andra fördelar medför ändringen sannolikt?**

Vi identifierar några ekonomiska eller andra fördelar med ändringen. Kravet på minimiäggande i anknutna enheter medför betydande och irreversibla ekonomiska och funktionsmässiga skador särskilt för Finlands små och medelstora kommuner.

Den kommunala avfallshanteringens serviceproduktion i små enheter höjer kostnaderna, kräver nytt kunnande och ökar ineffektiviteten, höjer klientavgifterna och ökar även kommunernas administrativa börda

Anser ni att de föreslagna övergångsperioderna för anknutna enheter är tillräckliga? Hur mycket tid behövs det för ändringarna?

Övergångsperioden för en ändring som påverkar hundratals anknutna enhetsbolag bör vara 3 - 5 år och för avfallssektorns del 5 - 10 år. Det kommunala beslutsfattandet kräver tid. De flesta kommuner har flera bolag inom olika sektorer, och omorganiseringen av varje bolag tar tid. Konkurrensutsättningen kommer att ta tid och t.ex. det regionala ICT-stödservicebolagets tjänster omfattar tiotals helheter, så konkurrensutsättningarna är komplicerade. Konkurrensutsättningen av nya avtal tar flera år om det inte fanns tillräckligt med resurser för konkurrensutsättningen. Tillräckliga resurser för konkurrensutsättning medför i sin tur extra kostnader.

I den föreslagna övergångsperioden har man inte beaktat den tid som oundvikligen behövs för att avveckla ägandet av de nuvarande avfallsbolagen och den infrastruktur de förvaltar, för att omorganisera kommunernas arbete samt för att grunda nya avfallshanteringsmyndigheter och för att fatta beslut. Det behövs ännu mer tid för planläggningen av den infrastruktur som är nödvändig för avfallshanteringen inklusive miljötillstånd och de besvärprocesser som hänför sig till det, konkurrensutsättningen av byggandet och själva byggandet.

Under övergångsperioden ska avtalen mellan den upphandlande enheten och den anknutna enheten sägas upp, vilket är problematiskt med tanke på grundlagens egendomsskydd. Ärendet kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser, och i betänkandet tar man inte ställning till ersättningsansvaret. Böter och skador som hänför sig till uppsägningen av avtalen är också oavgjorda i betänkandets förslag. Lagstiftaren bör säkerställa att avtal som ingås med stöd av lagen inte medför sanktioner för parterna.

- **Vilka åtgärder som kräver en övergångsperiod föranleder skrivningen om anknutna enheter?**

-

I de avvikande åsikter som bifogats betänkandet har det föreslagits undantag från kravet på anknutna enheters ägarandelar. Bör det föreskrivas om undantag från kravet? Vilka undantag är ändamålsenliga?

-

Säkerhet och försörjningsberedskap

Motsvarar propositionen era behov i fråga om säkerhet och försörjningsberedskap? Är den föreslagna ändringen ett tillräckligt sätt att säkerställa att säkerheten förverkligas under upphandlingens livscykel med beaktande av ramvillkoren i EU:s upphandlingsdirektiv samt övriga bestämmelser om säkerhet och försörjningsberedskap?

-

Slopande av kravet på straffregisterutdrag

Syftet med förslaget om att slopa den obligatoriska användningen av straffregisterutdrag är att göra upphandlingsförfarandena smidigare och minska den administrativa bördan.

-

- I vilken utsträckning påverkar ändringen den administrativa bördan för de upphandlande enheterna å ena sidan och anbudsgivarna å andra sidan och främjar dessa mål?

-

Annonsering av upphandlingar

Vad anser ni om ändringarna i annonseringen om upphandlingar? Ökar de föreslagna ändringarna transparensen vid upphandling på ett ändamålsenligt sätt?

-

Övriga kommentarer

-

Nilsson Johan
Ingå kommun