

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?

Landskapsregeringen stöder propositionens allmänna mål och syfte, ökad konkurrens samt omsorgsfull beredning av upphandlingar.

Förslaget främjar dock inte enligt landskapsregeringens uppfattning målet och syftet på bästa möjliga sätt, utan kommer att öka den administrativa bördan och byråkratin kring upphandlingar, fördröja upphandlingar och orsaka problem speciellt för mindre enheter. Offentlig upphandling är redan ett mycket reglerat område och förslaget beaktar inte regionala skillnader och små upphandlande enheters resurser och möjligheter.

Landskapsregeringen bedömer att ändringarna i upphandlingslagarna avseende användandet av marknadsanalyser kommer att leda till ökad konkurrens. Bättre förberedelser och marknadsanalyser som de upphandlande enheterna genomför leder sannolikt till ökad transparens och konkurrens, vilket i sin tur resulterar i kostnadsbesparingar vilket landskapsregeringen stöder.

Att lindra kravet på uppvisande av straffregisterutdraget kommer att minska administrationen för upphandlande enheter, vilket landskapsregeringen ser positivt på. Däremot anser landskapsregeringen att kravet på 10 % ägande i anknutna enheter kommer att leda till betydande administrativa och juridiska utmaningar för upphandlande enheter.

Landskapsregeringen anser också att kravet på att avbryta upphandlingar som genomförs som ett öppet förfarande om enbart ett anbud erhålles kan komma att på Åland leda till mer administration och längre ledtider.

Förslaget att uppdelning av upphandlingar blir obligatoriskt samt att öppna upp för möjligheten att lämna besvär mot om den upphandlande enheten inte delar upp sin upphandling anser inte landskapsregeringen är ändamålsenligt. Nuvarande lagstiftning har varit tillräcklig i detta hänseende.

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?**

65 § Marknadsanalyser

Marknadsanalyser används för närvarande i de mer komplexa upphandlingarna. Landskapsregeringen anser dock att förslaget inte tydligt klargör på vilken nivå en marknadsanalys behöver utföras för att uppfylla lagens krav. Marknadsanalyser kan vara mycket omfattande eller mycket enkla. Landskapsregeringen anser dock att marknadsanalyser är mycket viktiga för en framgångsrik upphandling och det är positivt att detta lyfts fram i förslaget.

75 § Uppdelning av upphandling

I förslaget anges att det skulle bli obligatoriskt att dela upphandlingar i delar. Att avgöra om en upphandling ska delas upp i mindre beståndsdelar borde dock vara upp till den upphandlande enheten. Det som oftast utgör hinder för att delta i upphandlingar är inte att upphandlingen inte är delad i mindre delar, utan de oproportionerligt höga lämplighetskraven för att ens få delta.

Förslaget anger ett antal undantag för när det skulle vara lagenligt att inte dela upp upphandlingen, men ett beslut att inte dela upp upphandlingen skulle kunna bli föremål för besvär. Landskapsregeringen anser inte att det är ändamålsenligt att göra förändringar i upphandlingslagen i denna del, utan anser att nuvarande lagstiftning är tillräcklig. Att utöka möjligheten till besvär på formella grunder kan inte anses vara effektivt.

124 § Rapport om upphandlingsförfarandet

Landskapsregeringen anser inte att förslaget om att en beskrivning av hur den upphandlande enheten har förberett upphandlingen ska anges i en rapport gynnar konkurrensen. Istället ökar det den administrativa bördan ytterligare. Landskapsregeringen uppfattar att syftet med beskrivningen är att anbudsgivare eventuellt kan överklaga vad som skulle uppfattas som en otillräcklig marknadsundersökning. Förslaget klargör inte heller vad som utgör en tillräcklig marknadsanalys eller beskrivning, vilket innebär att det blir upp till domstolarna att skapa rättspraxis kring detta.

125 § Avbrytande av upphandling

Landskapsregeringen anser att förslaget om att avbryta upphandlingar om endast ett anbud erhålls i en öppen upphandling inte gynnar konkurrensen. På en liten regional marknad som Åland, där konkurrensen av geografiska skäl är begränsad, finns det inte mycket de upphandlande enheterna kan göra för att förändra situationen annat än att genomföra marknadsanalyser. Förslaget tar inte heller hänsyn till att om endast ett anbud erhålls, kan den ensamme anbudsgivaren i den efterföljande obligatoriska konkurrensutsättningen höja priserna ytterligare i situationer där marknaden är begränsad av olika skäl. Landskapsregeringen bedömer att den föreslagna ändringen kommer att resultera i högre administrativa kostnader samt längre ledtider för upphandlingar utan att uppnå målsättningen för förslaget.

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

Ur landskapsregeringens perspektiv uppfyller en lyckad upphandling landskapsregeringens behov och de mål som ställts för upphandlingen. Målen och behoven varierar beroende på vad som ska upphandlas och kan vara en snabb leverans, bättre konkurrens eller högsta möjliga kvalitet. Att öka möjligheten att lämna besvär över hur den upphandlande enheten valt att genomföra sin upphandling är inte ändamålsenligt och kan leda till fler rättsprocesser, ökade kostnader och förseningar.

Landskapsregeringen anser att 146 § avseende föremålet för och begränsningar av ändringssökande i upphandlingslagen borde lämnas oförändrad. Processer i marknadsdomstolen tar ofta upp till ett år i anspråk och snarare borde fokus ligga på att snabbare få avgöranden i upphandlingsärenden.

Med undantag för förslaget om marknadsanalyser anser inte landskapsregeringen att de föreslagna medlen är lämpliga för att uppnå målen utan snarare kommer att öka byråkrati och administrativa kostnader för de upphandlande enheterna när förslaget snarare borde minska byråkrati.

Begränsning av användningen av anknutna enheter

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

Landskapsregeringen anser inte att kravet på 10 % ägande i anknutna enheter är ändamålsenligt för att uppnå större konkurrens. Tvärtom kommer det sannolikt att vara kostnadsdrivande om en uppdelning av olika anknutna enheter måste genomföras. Landskapsregeringen anser att det är oklart hur förslaget ska kunna genomföras eftersom det saknas juridiskt stöd för att tvinga olika aktieägare att sälja aktier i sitt eget bolag. Dessutom vill landskapsregeringen poängtera att det finns betydande regionala och resursmässiga skillnader mellan upphandlande enheter som inte beaktas i förslaget.

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

På Åland finns ett större antal myndigheter som har organiserat sin verksamhet genom samarbete genom anknutna enheter. Myndigheterna på Åland är små jämfört med riksmyndigheter och samarbete mellan landskapet Åland och kommuner är nödvändigt. Samarbete inom anknutna enheter har visat sig vara ett effektivt sätt att få stordriftsfördelar och kompetenshöjning. Det föreslagna minimikravet på anknutna enheters ägarandel riskerar att försvåra samarbete mellan myndigheter på Åland och dessutom riva upp redan etablerat samarbete.

Begränsningen på 10 % ägandeskap innebär i praktiken att en anknuten enhet kan ha maximalt 10 ägare. Om en anknuten enhet idag har 20 ägare, kan det vara möjligt att dela bolaget i två separata bolag med 10 ägare per bolag. Ett sådant förfarande skulle sannolikt vara godkänt ur lagens synvinkel men skulle leda till högre administrativa kostnader och mindre effektivitet, eftersom två bolag parallellt skulle sköta samma uppgifter.

Det kan inte anses lämpligt att på ett konstgjort sätt begränsa den offentliga sektorns möjlighet att organisera sin verksamhet på det mest ändamålsenliga sättet. Det är sannolikt att anknutna enheter som på grund av lagstiftningen delats upp skulle behöva samarbeta inom områden där det inte råder fungerande konkurrens. Till exempel inom vattenförsörjningssektorn skulle nybildade anknutna enheter kunna genomföra konkurrensutsättningar som den tidigare anknutna enheten, som skötte vattenförsörjningen för sina ägare, skulle svara på. Detta skulle innebära ännu högre administrativa kostnader för alla parter men någon högre grad av konkurrens eller annan nytta för ägarna skulle sannolikt inte uppstå.

Landskapsregeringen anser inte att förslaget tillräckligt har beaktat regionala skillnader inom denna typ av samarbete och de kostnader och problem ett upprivande av redan etablerade samarbeten innebär.

- **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?**

Landskapsregeringen bedömer att åtminstone vattenförsörjning, avloppsvattenshantering, avfallshantering samt IT-tjänster, som idag ordnas via anknutna enheter, skulle behöva genomgå förändringar. Kostnaderna för att omorganisera verksamheter, bilda nya anknutna enheter och genomföra eventuella konkurrensutsättningar uppskattas uppgå till miljoner euro.

Landskapsregeringen vill påpeka att de anknutna enheterna i sin tur konkurransutsätter inköpen på marknaden. Ändringar av denna karaktär kommer att leda till att upphandlande avtal, som bygger på viss volym eller helhet, kan behöva sägas upp och konkurransutsättas på nytt eller omförhandlas. Detta kan resultera i ytterligare kostnader samt juridiska frågeställningar som behöver lösas för både ägaren och de anknutna enheterna. Det kan också ifrågasättas om det verkligen skulle öka konkurrens om ägaren genomför motsvarande konkurransutsättning som den anknutna enheten gjort för ägarnas del.

Inom IT har det visat sig vara effektivt att organisera sin verksamhet i en anknuten enhet som i sin tur har kompetens att genomföra konkurransutsättningar eftersom små myndigheter i många fall saknar egen kompetens inom detta område. Samarbete genom anknutna enheter har, speciellt för mindre enheter, varit ett sätt att utjämna skillnader mellan upphandlande enheter. IT-sektorn har dessutom hård konkurrens om arbetstagare, och för en liten arbetsmarknad som Åland skulle det inte vara fördelaktigt att skapa ytterligare enheter som konkurrerar om samma arbetskraft.

Eftersom upphandling av IT är så pass komplext är det inte ändamålsenligt att varje enhet konkurransutsätter alla inköp och därför har samarbete genom en gemensam anknuten enhet varit effektivt för den offentliga sektorn på Åland.

- **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?)**

Det är i detta skede oklart, men åtminstone kommer det att leda till förhandlingar med ägarna av de anknutna enheterna, utredning av alternativ och eventuellt bildande av nya anknutna enheter eller bolag som verkar på marknadsmässiga villkor.

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

Landskapsregeringen ser inte att ändringen skulle leda till några ekonomiska fördelar eller andra fördelar för den offentliga sektorn på Åland. Tvärtom bedöms ändringen på kort- och medellång sikt leda till betydande merkostnader på grund av omfattande behov av omorganisering av verksamheter och avtal.

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

Övergångsperioderna är allt för korta för att genomföra ändringarna. Bara genomförandet och implementationen av större IT-upphandlingar tar flera år i anspråk så en minimiövergångsperiod om tre år är nödvändigt.

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

Det krävs politiska beslut och beredning samt förhandlingar mellan parterna och budgetmedel för att genomföra förändringarna. Därefter kommer bildandet av nya bolag och eventuella konkurrensutsättningar att kräva tid. Inom IT-sektorn kommer även implementeringen av nya lösningar att vara tidskrävande. Det finns betydande juridiska problem och frågeställningar som kommer att behöva utredas av varje upphandlande enhet separat för varje anknuten enhet.

Landskapsregeringen uppskattar att det finns ett stort antal som kan behöva omförhandlas eller upphandlas på nytt. Speciellt inom IT är konkurrensutsättningar samt implementationer ytterst kostsamma och tidskrävande.

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?

Landskapsregeringen anser att om minimiägarskapet på 10 % genomförs, borde åtminstone försörjningssektorn samt organisering av IT omfattas av undantag från denna regel. Dessutom borde det finnas möjlighet att göra undantag på grund av regionala skillnader. Åland är geografiskt isolerat från övriga delar av landet och har regionala och geografiska skillnader att beakta vid organiseringen av verksamheter. Eftersom ändringen drabbar mindre upphandlande enheter, som redan har begränsade resurser, oproportionerligt hårt vore en möjlighet att införa ett undantag baserat på omsättning som både finansministeriet och Konkurrens- och konsumentverket har föreslagit. Landskapsregeringen anser dock att ett undantag baserat på omsättning behöver vara tillräckligt högt och en analys om vilken nivå på omsättning som vore lämplig behöver göras. Med tanke på att Åland har 16 kommuner, flera kommunförbund samt landskapet Åland och dess underliggande myndigheter, med en befolkning på cirka 30 500 personer, skulle ett undantag baserat på omsättning vara lämpligt. Detta skulle ta hänsyn till de relativt små offentliga myndigheternas möjlighet till samarbete genom anknutna enheter.

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?

Landskapsregeringen stöder förslaget och anser att det förbättrar möjligheten att stärka säkerhet och försörjningsberedskapen.

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?**

I praktiken har kravet på uppvisande av straffregisterutdraget för upphandlingsförfarandet varit en tidskrävande process som upplevts som en administrativ börda både av upphandlande enheter och anbudsgivare. Detta har föranlett att upphandlingsprocessen tagit upp till två veckor längre tid än nödvändigt. Landskapsregeringen vill även poängtera att på Åland finns en betydande gränsöverskridande handel med Sverige. Det har inte varit möjligt att kräva straffregister för upphandlingsförfarande av svenska bolag, utan för dessa bolag har det räckt med en högtidlig försäkran. Detta har lett till både ökade kostnader och administration för finländska anbudsgivare jämfört med svenska anbudsgivare. Den föreslagna ändringen innebär därför en betydande förbättring för den offentliga sektorn samt finländska anbudsgivare.

Annonsering av upphandlingar

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

Landskapsregeringen anser att det är positivt att annonseringen av upphandlingar framledes kan ske samtidigt både på svenska och finska. Landskapsregeringen anser dock att obligatorisk efterannonsering vid nationella upphandlingar kommer att utöka de upphandlande enheternas administrativa börda, vilket borde undvikas.

Övriga kommentarer

Landskapsregeringen stöder propositionens allmänna mål och syfte, inklusive ökad konkurrens och omsorgsfull beredning av upphandlingar. Dock anser landskapsregeringen att inte alla delar av förslaget uppnår dessa mål och syften.

På grund av Ålands isolerade läge och begränsade marknad riskerar flera delar av förslaget att öka byråkratin, kostnaderna och dessutom ledtiderna för upphandlingar. Den åländska skärgårdsmiljön innebär att det finns få anbudsgivare av rent geografiska orsaker. Förslaget tar inte hänsyn till sådana skillnader mellan upphandlande enheter som inte beror på faktorer som de upphandlande enheterna själva kan påverka.

Förslaget tar inte heller hänsyn till de skillnader som finns mellan upphandlande enheters storlek. På Åland finns ett relativt stort antal myndigheter, och att begränsa antalet ägare i anknutna enheter skulle leda till omfattande och kostsamma åtgärder för den offentliga sektorn på Åland, utan att någon egentlig nytta har identifierats.

Landskapsregeringen anser att det är viktigt att anpassa lagstiftningen efter förutsättningarna för mindre regionala upphandlande enheter för att undvika ökade kostnader och byråkrati.

Jansson Sofia
Ålands landskapsregering

Broman Mårten
Ålands landskapsregering - Finansavdelningen