

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?**

Kronoby kommun motsätter sig inte en strängare övervakning av användningen av anknutna enheter. Däremot är den mekanism som nu föreslås i arbetsgruppsrapporten en alltför kategorisk modell som inte alls tar hänsyn till olika branscher, kommuner och praktiska situationer.

Enligt kommunens uppfattning är avsaknaden av konsekvensbedömning en verklig brist i lagberedningen och rapporten bör inte beredas som en regeringsproposition innan förslaget effekter faktiskt, mångsidigt och grundligt har bedömts på det sätt som motiveringen av lagförslaget kräver. Lagstiftaren kan inte fatta beslut om en så ekonomiskt och praktiskt betydelsefull förändring utan att känna till dess effekter, baserat på fakta.

Den i propositionen föreslagna stramare regleringen av upphandlingslagen kommer direkt att öka administrations- och transaktionskostnaderna för små upphandlande enheter och indirekt försämra möjligheterna för regionala små och medelstora företag att ha framgång i anbudsförfarandet inom offentlig upphandling. Sannolikt kommer också kostnaderna för de upphandlade varorna eller tjänsterna att öka i och med att marknaden på glesbygden i flera fall är väldigt begränsad och en ensam mindre kommun inte är tillräckligt attraktiv för att få ett konkurrenskraftigt anbud.

#### **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.**

Under beredningen av ändringen av upphandlingslagen har förslaget ekonomiska konsekvenser inte utretts för vare sig kommunerna eller andra aktörer. Remissvaren har definierats som en viktig del

av den kommande regeringspropositionens konsekvensbedömning, och därför är remissbehandlingen väsentlig. På landsbygden är resultatet sannolikt det motsatta jämfört med målen.

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

Den föreslagna ändringen av 65 § i upphandlingslagen (marknadsundersökning) är fungerande. Fördelen för upphandlingsenheterna är förbättringen av all slags dialog och marknadskännedom under upphandlingens förberedelse. I praktiken görs detta redan i stor utsträckning oavsett upphandlingens storlek.

Den föreslagna ändringen av 75 § i upphandlingslagen (uppdelning av upphandlingskontrakt i delar vid upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärde) skulle i praktiken innebära en skyldighet att dela upp upphandlingskontrakt i delar. Ändringen är förståelig i sina mål, men den tjänar i praktiken dåligt sitt syfte. Ändringen skulle avsevärt minska upphandlingsenheternas handlingsutrymme och därmed öka de administrativa och transaktionskostnaderna samt det indirekta planeringsarbetet i alla upphandlingsenheter. På lång sikt skulle den föreslagna ändringen, trots begränsningarna i 146 § i upphandlingslagen, behandlas i upphandlingsrättelser och överklaganden, vilket skulle orsaka direkta och indirekta kostnader. Effekterna skulle särskilt kännas vid upphandlingar av varor och tjänster som något överstiger tröskelvärdet, vilka dock kvantitativt utgör en betydande del av även små upphandlingsenheters upphandlingar.

Upphandlingsenheterna bör behålla sitt handlingsutrymme även i situationer enligt 75 §. Eventuella överdrifter och tydliga missbruk av det givna handlingsutrymmet kan effektivt hanteras redan enligt den gällande upphandlingslagen.

Den föreslagna ändringen i upphandlingslagens 124 § (rapport om upphandlingsförfarandet) skulle öka de administrativa kostnaderna och också det indirekta planeringsarbetet och annat arbete vid alla upphandlande enheter.

Den föreslagna ändringen av 125 § i upphandlingslagen, som skulle kräva avbrytande av upphandlingsförfarandet i vissa situationer, är förståelig i sitt mål, men är i praktiken ogenomförbar. Bakom ändringen finns en föreställning om att det alltid skulle finnas obegränsad tillgång och ett stort antal bra aktörer på marknaden. Detta är tyvärr inte fallet utanför tillväxtcentra i många viktiga upphandlingskategorier för kommunsektorn, till exempel avfallshantering, städ- och kosttjänster, utbildningstjänster och IT-stödtjänster samt experttjänster inom byggande och planering. Här är det mycket vanligt att få in endast ett eller ett fåtal anbud. Om upphandlingsförfarandet alltid skulle behöva avbrytas om det inte finns fler än ett anbud, skulle samma anbudsgivare sannolikt väljas i en ny upphandling men till ett högre pris, det skulle fördyra kommunernas upphandling både direkt och indirekt och öka byråkratin onödigt. Dessutom skulle kostnaderna för att arrangera en ny upphandling och den tid som används för detta belasta upphandlingsenheten. I många fall skulle en fördröjning av tidtabellen dessutom förorsaka betydande problem för verksamheten. Utbudet på varor och tjänster i mindre kommuner är ofta litet och Kronoby, som är en medelstor kommun med 6350 invånare bredvid både Karleby och Jakobstad, erhöll exempelvis endast ett anbud vid en konkurrensutsättning av kommunens alla kosttjänster. Hur ska då ännu mindre kommuner i mer perifera områden ens ha någon möjlighet att alls få anbud?

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

Vi hänvisar till det ovan nämnda. Bortsett från den föreslagna ändringen i upphandlingslagens 65 § är medlen inte lämpliga för att uppnå målen.

Konkurrens- och konsumentverket, som övervakar att marknaden fungerar, har i sin utredning konstaterat att det inte är motiverat att införa en kategorisk ägaravgränsning för att marknaden ska fungera. Enligt verkets utredning skulle den föreslagna avgränsningen sannolikt öka kostnaderna för den offentliga sektorn, eftersom den inte i tillräcklig utsträckning beaktar skillnaderna mellan olika sektorer, regioner, upphandlande enheter och anknutna enheter.

### **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?**

Kronoby kommun stöder inte förslaget om minimiägarandel av enheter. Förslaget är varken ändamålsenligt eller genomförbart. Förändringen påverkar många anknutna enheter helt i onödan.

I synnerhet mindre kommuner på landsbygden hamnar i en svår situation både på grund av brist på kompetent arbetskraft och på grund av ett svagt marknadsläge. Tjänster som produceras eller köps via anknutna enheter är ett ekonomiskt och hållbart sätt för mindre kommuner att tillhandahålla tjänster i samarbete med andra kommuner – ett samarbete som baserar sig på kommunernas självstyrelse enligt 121 § i grundlagen. I synnerhet i mer avlägsna regioner är anknutna enheter viktiga kompetenskluster som spelar en viktig roll i regionens utveckling.

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

En minimiägarandel borde inte alls slås fast i lag. Om ett minimi ändå slås fast i lag behöver det i så fall få betydande undantag. Förändringens effekter på kommunsektorn är förödande. Samarbete är ett av många sätt som kommunerna har organiserat sin förvaltning. För mindre kommuner är det av största vikt att kunna använda sig av samarbete med andra för att kunna uppnå en effektiv förvaltning och en för medborgarna kostnadseffektiv och smidig service.

Om det lagstadgas om en minimiägarandel, kan bestämmelsen inte vara kategorisk. Det måste finnas undantag som beaktar realiteterna i tillhandahållandet av tjänster. Det finns helt enkelt inte ett utbud av producenter överallt och priserna är betydligt högre än om flera enheter tillsammans begär in samma priser.

Utkastet till regeringspropositionen är synnerligen bristfälligt, eftersom man i betänkandet inte har beaktat undantag från tillämpligheten av minimiägarandelen. I det föreslagna kravet på ägarandel borde skillnaderna mellan olika sektorer, regioner och ägare samt andra särdrag som tar hänsyn till ett vägande allmänt intresse beaktas.

I regeringsprogrammet har minimiägarandelen uttryckts på följande sätt: "För ägande av anknutna enheter införs en minimiägarandel (10 %) med beaktande av allmänt intresse." Även om man i utkastet i övrigt helt har hållit sig till skrivningen i regeringsprogrammet, beaktar utkastet inte på något sätt regeringsprogrammets krav på allmänt intresse.

Förslaget om minimiägarandel av enheter i dess nuvarande form skulle störa de fungerande marknaderna och skapa stor osäkerhet både hos upphandlingsenheterna, särskilt inom kommun-

och välfärdssektorn, och hos tjänsteleverantörerna, särskilt små och medelstora företag. Till exempel skulle kravet på minimiägande av enheter inom kommunal avfallshantering innebära en orimlig utmaning för kommunerna, där fungerande helheter skulle slås sönder. Är det verkligen kostnadseffektivt och skäligt att ett fåtal mindre kommuner skulle tvingas bilda ett eget nytt avfallsbolag? Eller att de skulle tvingas till en alldeles för stor andel i ett bolag i förhållande till sin bärkraft (och skulle de ens få öka sin ägarandel i bolagen för att kunna fungera i dem i framtiden?)? Eller är det skäligt att en kommun i värsta fall skulle tvinga ordna tjänsterna ensam i och med att ägarandelen är för liten? Av de kommunala avfallsbolagen uppfyller 24 av 26 inte kriterierna för enheter enligt det föreslagna ändringsförslaget. Ur avfallssektorns synvinkel är det mycket oklart vad man försöker lösa med begränsningen av ägarandelar. Den föreslagna ändringen skulle leda till betydande strukturella förändringar inom hela avfallssektorn. Dessa skulle försämra kommunernas möjligheter att sköta denna detaljerat reglerade uppgift, vars skyldigheter till största delen härrör från EU-lagstiftning och internationella åtaganden.

Ser man till avfallshanteringen blir redan det en stor utmaning i Jakobstad-Karlebyregionen eftersom sju kommuner äger en mindre andel än 10 % av det lokala avfallsbolaget. Det är inte heller möjligt att de alla skulle nå upp till en andel på 10 %. I ett alternativ där varje kommun har en likadan andel eller en nästan lika stor andel i ett bolag skulle inte heller beslutsfattandet ske enkelt och större kommuner skulle förlora oskäligt i inflytande medan mindre kommuner inte skulle ha råd med de åtaganden som krävs. Alternativet med 10 % borde slopas direkt eller så bör omfattande undantag från regeln införas. Detta gäller i så fall för såväl avfallshanteringen som företagshälsovård och ICT-tjänster.

Förutom avfallshanteringen köps en betydande mängd av kommunernas och välfärdsområdenas andra kritiska tjänsteupphandlingar från enheter som skräddarsyr, sammanställer och bygger upp den nödvändiga tjänstehelheten och i sin tur upphandlar de nödvändiga produkterna och tjänsterna från marknaden genom konkurrensutsättning. Detta har varit ett etablerat och eftersträvat sätt att organisera kommunala tjänster, särskilt i små och medelstora kommuner. Att avskaffa detta system genom det nu föreslagna kravet på minst 10 % ägande, skulle samtidigt radera det rådande sättet att organisera grundläggande tjänster i många små och medelstora kommuner och orsaka störningar på de fungerande marknaderna samt öka transaktions- och administrationskostnaderna för upphandlingsenheterna. Ändringen skulle särskilt påverka små och medelstora upphandlingsenheter, där de relativa transaktionskostnaderna (upphandlingsförfarandets kostnader/upphandlingsvolym) redan nu är betydligt högre än för stora upphandlingsenheter. Dessutom skulle anbudens pris antagligen stiga eftersom det är fråga om betydligt mindre varu- eller servicehelheter jämfört med tidigare.

- **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?**

Kronoby kommun skulle bli tvungen att besluta om nya sätt att ordna sin avfallsservice enligt det som redogjorts för ovan. Kostnaderna skulle bli högre generellt utöver att det skulle uppstå en stor initialkostnad i allt från grundande av ett helt nytt bolag till uppförande av anläggningar för verksamheten. Också företagshälsovården skulle påverkas väsentligt av ändringen. Också här skulle det medföra en större initialkostnad plus risk att förlora en servicepunkt.

Kronoby kommun skulle även bli tvungen att besluta om nya sätt att ordna eller upphandla systemtjänster inom ekonomi- och personalförvaltning vilka i nuläget upphandlas genom långa eller tillsvidareavtal med den anknutna enheten. Ordlandet av upphandlingar för dessa tjänster och införandet av nya system skulle medföra stora direkta kostnader, vilka delvis skulle återkomma varje gång då de konkurrensutsatta avtalsperioderna går ut. Det är omöjligt att exakt uppskatta de indirekta kostnaderna som skulle uppstå till följd av eventuella prishöjningar på tjänsterna och förändringar i tjänsternas servicekvalitet och funktionalitet vid en tvingande förändring av organisations-/upphandlingsmetoden.

I detta avseende instämmer Kronoby kommun helt med Konkurrens- och konsumentverkets synpunkt (jfr. Konkurrens- och konsumentverkets Forskningsrapporter 2/2024, "Tutkimus 10 prosentien omistussuosuuksvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan"), enligt vilken: "Begränsningen av ägarandel skulle påverka i synnerhet små och medelstora kommuner samt välfärdsområden, som har ägarskap på under 10 procent i många anknutna enheter. Enligt utredningen befinner sig dessa kommuner och välfärdsområden i en svag position om de snabbt måste upphandla tjänster som tidigare köpts från anknutna enheter från marknaden, eftersom de saknar resurser och kompetens inom konkurrensutsättning." Priset för varan eller tjänsten som upphandlas skulle dessutom sannolikt bli betydligt högre eftersom volymen som konkurrensutsätts är avsevärt mindre.

- **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?)**

Beslut i ärendet har inte fattats, men Kronoby kommun tvingas öka ägandet i strategiskt viktiga bolag (vilket är dyrt och vilket också medför en ökad risk) – om det är möjligt och övriga ägare är villiga att avstå aktier. Det är ingen självklarhet att det lyckas vilket kan göra att Kronoby kan stå i en situation där ett nytt, mindre bärkraftigt bolag istället bildas. Alla alternativ som lagen tillåter kommer att undersökas.

Ur lagstiftarens synvinkel är det väsentligt att förstå att alla sådana ändringar i upphandlingslagen som direkt eller indirekt begränsar upphandlingsenheternas handlingsutrymme eller lägger till nya administrativa skyldigheter eller direkta begränsningar för upphandlingsenheterna (som kravet på 10 % minimiägande) försvagar upphandlingsenhetens ställning som part i handeln. På motsvarande sätt förbättrar de alltid säljarens, särskilt storföretagens, ställning (som säljare och tjänsteleverantörer). Priserna ökar sannolikt när volymerna som konkurrensutsätts är mindre. Det uppstår sannolikt fall där anbud inte alls ges.

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

Ändringen medför inga ekonomiska eller andra fördelar för kommunerna, speciellt inte för små och medelstora kommuner, utan merkostnader uppstår istället för kommunerna.

Kronoby kommun konstaterar att stora upphandlingsenheter (som staten, Försvarmakten, stora städer och vissa välfärdsområden) sannolikt bättre kan dra nytta av den effektivitet som följer av de strukturella förändringarna på lång sikt än små och medelstora städer och kommuner. För små upphandlingsenheter är de relativa transaktionskostnaderna för upphandling redan nu högre än för

stora upphandlingsenheter. För dem skulle de strukturella förändringarna sannolikt framstå som minskad flexibilitet och färre alternativ, vilket skulle leda till minskad priskonkurrens och därmed ökade administrativa kostnader och kostnader överlag. Därför kommer den utveckling som följer av förändringen också att ha en bredare samhällelig och regional ojämlikhetskapande effekt.

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

Övergångsperioden för förändringen är otillräcklig, alldeles för kort. Kronoby kommun måste iakttä de nuvarande upphandlingsavtalen till slutet av avtalsperioderna och eventuellt måste vi göra arrangemang kring ägarskap i bolagen som nu är anknutna enheter.

Kronoby kommun anser att övergångsperioden för en förändring som påverkar många anknutna enheter bör vara minst tre år och för avfallssektorn minst fem år, helst ännu längre. Förutom tillgångar, kräver även till exempel kostnadsanalyser och beslutsfattande flera steg, varav vissa är lagstadgade. Kommunalt beslutsfattande tar tid, inte minst på grund av eventuella besvärprocesser.

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

Vi hänvisar till det ovan nämnda utlåtandet.

**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?**

Kronoby kommun anser att kravet borde slopas helt, men om det inte är möjligt så förenar sig kommunen med tankarna i den avvikande åsikt som framförts av Kommunförbundet, där det sägs att "I kravet om ägarandel som föreslås bör man beakta sektorspecifika, regionala och ägarspecifika skillnader och andra vägande särdrag som beaktar det offentliga intresset. Även om man i övrigt i utkastet har hållit sig helt inom skrivningen i regeringsprogrammet beaktar inte utkastet kravet om den allmänna nyttan i skrivningen i regeringsprogrammet." är ytterst viktigt för att kommunsektorns verksamhet ska fungera störningsfritt och är en vägande synpunkt som inte får förbises i lagberedningen.

**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?**

Motsvarar inte.

Att begränsa användningen av anslutna enheter anknyter också för sin del till frågor kring beredskap och försörjningsberedskap. Tillgången på serviceleverantörer på marknadsvillkor varierar stort mellan regionerna och alla kommuner har en lagstadgad skyldighet att ordna tjänsterna också i situationer då det inte endast finns tillgång till tjänster på marknadsvillkor. Också erfarenheterna från coronapandemin har lärt oss att vid störningar på marknaden tryggar den offentliga sektorn de kritiska tjänsterna. Bolagen som fungerar som anknutna enheter är viktiga också med tanke på kommunernas beredskap, eftersom vissa tjänster som är centrala med tanke på kommunens

verksamhet ska kunna produceras också i de situationer då det inte enbart ur privata sektorns perspektiv längre är lönsamt.

### **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?**

Kronoby kommun hänvisar till utlåtandena ovan och konstaterar att alla sådana ändringar i lagstiftningen som ökar upphandlingsenhetens prövningsrätt och minskar administrativa skyldigheter förbättrar den upphandlande enhetens möjligheter att göra totalekonomiskt fördelaktiga upphandlingar.

Den föreslagna ändringen kan således understödvas.

### **Annonsering av upphandlingar**

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

Kronoby kommun hänvisar till ovanstående utlåtandena och konstaterar att alla sådana lagändringar som minskar upphandlingsenhetens prövningsrätt och ökar de administrativa skyldigheterna försämrar upphandlingsenhetens möjligheter att göra ekonomiskt fördelaktiga upphandlingar.

Den föreslagna ändringen kan därför inte understödvas.

### **Övriga kommentarer**

Enligt EU-domstolens rättspraxis finns det inga begränsningar för ägarandelar eller antalet ägare av enheter i EU:s upphandlingsdirektiv eller EU-domstolens rättspraxis (EU-domstolens så kallade Igretec-fall C-382/21).

Medlemsstaterna kan dock införa strängare krav för in-house-verksamhet än vad som föreskrivs i upphandlingsdirektiven, men de får inte göra det på ett sätt som direkt eller indirekt gynnar inhemska företag på bekostnad av företag från andra EU-länder (t.ex. EU-domstolens så kallade Igrita-fall C-285/18).

Kronoby kommun påpekar, i enlighet med den avvikande åsikt som framförts av Kommunförbundet i betänkandet, att kommunens rätt att besluta om hur dess tjänster ska organiseras, förutom den EU-rättsliga dimensionen, också omfattas av den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen.

Begränsningen av denna rätt enligt grundlagen är endast möjlig av mycket tvingande skäl. Förslaget om att införa strängare regler för användningen av enheter än vad som föreskrivs i det gällande upphandlingsdirektivet begränsar den kommunala självstyrelsen, vilket redan konstaterades i förarbetena till den nuvarande upphandlingslagen.

I förslaget har det inte angetts några skäl som uppfyller grundlagens krav för att skärpa begränsningarna för kommunerna.

Nyberg Susanne  
Kronoby kommun