

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?

De allmänna målsättningarna och målen i propositionen kan understödjas. Pedersöre kommun kan stöda en förbättring av den regionala konkurrensen och verksamhetsförutsättningarna för små och medelstora företag i regionen samt dessa företags deltagande i genomförandet av offentliga upphandlingar.

De metoder/sätt för genomförande som har valts i propositionen har tyvärr dock ingen inverkan för att förbättra verksamhetsförutsättningarna för regionala små och medelstora företag och har inte heller någon minskande effekt på Pedersöre kommuns administrations- och transaktionskostnader för offentlig upphandling.

Den i propositionen föreslagna stramare regleringen av upphandlingslagen kommer i stället att direkt öka administrations- och transaktionskostnaderna för små upphandlande enheter och indirekt försämra möjligheterna för regionala små och medelstora företag att ha framgång i anbudsförandet inom offentlig upphandling.

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?**

Den föreslagna ändringen i upphandlingslagens 65 § (marknadsundersökning) är ändamålsenlig. De upphandlande enheternas fördel är förbättring av all slags växelverkan och bättre marknadskänedom i beredningsskedet.

Ändringen som föreslås i upphandlingslagens 75 § (uppdelning av upphandlingskontrakt i delar vid upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärde) skulle i praktiken förplikta att man delar upphandlingskontrakten i delar. Ändringen skulle begränsa de upphandlande enheternas prövningsrätt på ett betydande sätt och därmed öka administrationskostnaderna och planeringsarbetet vid alla upphandlande enheter.

Den upphandlande enheten bör behålla sin prövningsrätt även i situationer enligt 75 §. Man kan redan med stöd av den gällande upphandlingslagen effektivt ingripa i eventuella överdrifter och uppenbara missbruk av den prövningsrätt som getts.

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.

Syftet med den föreslagna ändringen i upphandlingslagens 125 § som skulle kräva avbrytande av upphandlingsförfarandet i vissa situationer är förståeligt, men fungerar inte i praktiken.

Bakgrunden till ändringen är en uppfattning om att det på marknaden alltid finns ett obegränsat utbud och ett otaligt antal goda aktörer.

Utanför tillväxtcentrumen förverkligas detta tyvärr inte inom många upphandlingskategorier som är viktiga för den kommunala sektorn, till exempel gäller detta särskilt inom avfallshantering, städ- och kosthållstjänster, utbildningstjänster, stöd- och närtjänster inom IKT eller inom sakkunnigtjänster för byggande och planering.

Om upphandlingsförfarandet alltid måste avbrytas om man inte får in fler än ett anbud skulle samma anbudsgivare sannolikt väljas i det nya förfarandet, men till ett högre pris. Dessutom skulle kostnaderna och tiden som avsatts för att ordna ett nytt anbuds-förfarande vara en förlust för den upphandlade enheten. Pedersöre kommun motsätter sig ändringen mot bakgrund av detta.

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

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

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?

Pedersöre kommun motsätter sig förslaget om minimiägarandel i de anknutna enheterna i den form som föreslagits. Förslaget är inte ändamålsenligt eller genomförbart.

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

Förslaget om minimiägarandel i de anknutna enheterna i den föreslagna formen skulle rubba den fungerande marknaden och orsaka stor osäkerhet både vid de upphandlande enheterna och hos serviceproducenterna, i synnerhet hos små och medelstora företag.

Till exempel inom den kommunala avfallshanteringen skulle kravet på minimiägarandel i de anknutna enheterna orsaka en orimlig utmaning för det kommunala fältet.

Av de kommunala bolagen inom avfallsbranschen uppfyller 24 av 26 inte kriterierna för anknuten enhet enligt ändringsförslaget. Ur avfallsbranschens perspektiv är det helt oklart vad man försöker lösa genom begränsningen av ägarandel. Den föreslagna ändringen skulle inom hela branschen leda till betydande strukturella ändringar vid ordnandet av avfallshanteringen. Dessa skulle försvaga kommunernas möjligheter att sköta denna uppgift som reglerats i detalj, varav största delen av skyldigheterna beror på EU-lagstiftning och internationella åtaganden.

Pedersöre kommun understryker som ett exempel, de särskilt negativa effekter ändringen skulle ha för avfallshanteringen. Förändringen tvingar fram en nedmontering av interkommunala strukturer för kommunalt avfallssamarbete, som utvecklats redan innan regleringen av anknutna enheter. Samarbetet mellan kommuner inom avfallshanteringen har påbörjats för decennier sedan, eftersom de lagstadgade tvingande kraven på avfallshanteringen och miljö- och hälsoskyddet kräver sådana investeringar som den enskilda kommunernas resurser inte har räckt till. Enligt lagen ansvarar kommunen både för sin egen och kommuninvånarnas avfallshantering.

Ab Ekorosk Oy grundades 1990 och fick helhetsansvaret för avfallshanteringen i sina delägarkommuner. Målsättningen är att ge kommuninvånarna en kostnadseffektiv och ändamålsenlig avfallshantering, som främjar återvinning och skyddar miljön. Företaget grundades av Jakobstad, Nykarleby, Pedersöre, Kronoby och Larsmo. 1996 blev Oravais och Kaustby delägare i bolaget. Dessa följdes av Evijärvi och Vetil 1997, Alahärmä 1998, Korttesjärvi 1999, Karleby 2001, Lochteå och Kelviå 2002, Ullava 2009, samt Ylihärmä och Kauhava 2013. Med anledning av kommunsammanslagningar är delägarkommunerna idag 10 till antalet. Ab Ekorosk Oy är det enda avfallsbolag som allt sedan starten samlat in sorterat bioavfall från hela verksamhetsområdets befolkning.

Förändringen skulle tvinga den interkommunala juridiska personen att splittra ägo- och finansieringsstrukturerna. Att kräva minimiägarandelar strider direkt mot kommunens självbestämmanderätt.

Ägarandelarna baserar sig på befolkningsunderlaget i delägarkommunen. Bolaget har ingen färdig modell för hur bolaget skulle upplösas och brytas upp. Bolaget har en avfallscentral i en kommun, en deponi i en annan kommun, ett dotterbolag i en kommun, samt delägarskap i en biogasanläggning och i en avfallsenergianläggning. Det finns ingen modell för hur dessa ägodelar ska delas och sannolikt skulle många delägare bli helt utan avfallshanteringsinfrastruktur. Att dela upp och lösa in avfallshanteringsinfrastruktur mellan delägarna är omöjligt inom den angivna övergångsperioden.

Förändringen skulle således förhindra samarbete mellan städer och mindre kommuner inom avfallshanteringen, eftersom ägarandelarna i ett gemensamt avfallsbolag inte skulle kunna basera sig på invånarantalet, vilket är en naturlig variabel för att beskriva det ansvar som kommuner av

olika storlek har enligt avfallslagen. Interkommunalt samarbete inom avfallshanteringen handlar om att säkerställa att lagstadgade miljö- och hälsoskyddsskyldigheter gällande avfallshanteringen kan uppfyllas kostnadseffektivt i kommunerna.

Förändringen skulle innebära att utvecklingen av avfallshanteringen och höjningen av återvinningsgraden skulle fördröjas med flera år. Det finns flera investeringar i cirkulär ekonomi som inte skulle ha förverkligats utan gemensamma avfallsbolag. Till exempel har de kommunalägda avfallsbolagen investerat över 1,3 miljarder euro i avfallsförbränningskapacitet, dessa anläggningar skulle inte ha uppstått utan avfallsbolagen. Samma sak gäller biogasanläggningarna. Optimeringen av avfallstransporter och övergången till mindre skadliga bränslen skulle försvåras när transportentreprenadområdena skulle bli suboptimala. Det blir mer utmanande att upprätthålla breda möjligheter för kommuninvånarna att samla in avfall, speciellt för mindre kommuner kan det vara lockande att övergå till lättare och förmånligare strukturer, när kostnaderna stiger.

De kommunalägda avfallsbolagen drivs av återvinningsmaximering och inte av vinstmaximering, vilket genererar ett annat resultat av verksamheten. Enligt avfallslagen bör inte heller de kommunalägda avfallsbolagen dela ut vinst åt ägarna, vilket innebär att eventuell vinst kanaliseras tillbaka i verksamheten, för att ge kommuninvånarna möjligast förmånliga avfallshandling.

De kommunalägda avfallsbolagen köper redan idag en stor mängd tjänster från privatägda företag, vilket innebär att en minskning av avfallsbolagens verksamhetsförutsättningar inte skulle generera mycket nytt på marknaden.

Utöver avfallshandlingsuppgifterna upphandlas en betydande andel av kommunens övriga kritiska tjänster av anknutna enheter som skräddarsyr, sammanställer och bygger upp den nödvändiga servicehelheten och skaffar på motsvarande sätt de varor och tjänster de behöver för produktionen genom att konkurrensutsätta dem på marknaden.

Genom att upphäva detta system genom kravet på minimiägarandel som nu föreslås nedmonterar och omöjliggör man samtidigt det rådande sättet att ordna grundläggande service i många små och medelstora kommuner och orsakar inte bara en störning på den fungerande marknaden utan också en ökning av transaktions- och administrationskostnader vid den upphandlande enheten.

Pedersöre kommun vill understryka sitt motstånd mot överprissatta arrangemang med anknutna enheter eller arrangemang med enheterna vilket i övrigt förvränger sund konkurrens. Bestämmanderätten som de upphandlande enheterna har i de anknutna enheterna ska vara verklig, men den kan uppnås på många andra sätt än genom att reglera minimiägarandelen.

- **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?**

Pedersöre kommun skulle vara tvungen att ordna eller upphandla en mängd tjänster. Bara att ordna upphandling av tjänster och ibruktagnin av nya system orsakar stora direkta kostnader, som delvis skulle återkomma alltid då de konkurrensutsatta avtalsperioderna går ut. Det är omöjligt att exakt uppskatta de indirekta kostnaderna genom ökning av servicepriser och ändringar i servicekvalitet och funktion som följer av ändringen i sättet att ordna eller upphandla i ett eventuellt tvångsläge.

Till denna del omfattar vi helt konkurrens- och konsumentverkets synpunkt (Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapporter 2/2024 "Tutkimus 10 prosentien omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaaan"), 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."

- **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?)**

Frågan är fel ställd eftersom man förutsätts ha svar på ett scenario vars effekter och följder i dagsläget är omöjliga att fullt ut förutspå. Inga sådana riktlinjer har dragits upp, ännu mindre har beslut fattats.

Ur lagstiftarens synvinkel är det viktigt att förstå att alla sådana lagändringar, genom vilka man direkt eller indirekt förminskar de upphandlande enheternas prövningsrätt eller ger de upphandlande enheterna nya administrativa skyldigheter eller direkta begränsningar (som kravet om minimiägarandel på 10 %) försvagar den upphandlande enhetens ställning som part i handeln.

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

Ändringen medför ingen nytta för små och medelstora kommuner. För små upphandlande enheter är upphandlingens relativa transaktionskostnader redan nu större än för stora upphandlande enheter. För dem skulle de strukturella ändringarna sannolikt visa sig genom minskande flexibilitet och färre alternativ och som en konsekvens en minskning av priskonkurrens, det vill säga som all slags ökning av administration och kostnader. Således skulle utvecklingen som följer av ändringen också ha en mer omfattande samhälllig effekt och öka ojämlikheten mellan regionerna.

Pedersöre kommun skulle också bli tvungen att rekrytera upphandlingssakkunniga, eftersom det inte för tillfället finns så här omfattande kompetens och resurser. Alternativt skulle användningen av dyra juridik- och konsulttjänster öka.

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

Pedersöre kommun anser att förändringen inte bör förverkligas enligt förslag. Ifall förändringen förverkligas så anser kommunen att de föreslagna övergångsperioderna är allt för korta. Självfallet

måste nuvarande upphandlingsavtal hållas till slutet av avtalsperioderna och eventuellt måste det göras arrangemang kring ägarskap i bolagen som nu är anknutna enheter.

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

Se ovan.

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?

Pedersöre kommun understryker att synpunkten som Kommunförbundet framställer i sin avvikande mening, där man konstaterar 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.

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?

Den 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?**

Pedersöre kommun 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?

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

Den föreslagna ändringen kan således inte understödvas.

Övriga kommentarer

Pedersöre kommun påpekar, i enlighet med Kommunförbundets avvikande mening som ingår i betänkandet, att kommunens rätt att besluta om ordnande av sina tjänster hör utöver den EU-rättsliga dimensionen också till kommunernas självstyrelse enligt grundlagens 121 §. Det är möjligt att begränsa en rättighet enligt grundlagen endast på ytterst vägande grunder. Förslaget om att begränsa användningen av anknutna enheter striktare än miniminivån i det gällande upphandlingsdirektivet begränsar kommunens självstyrelse, vilket har konstaterats redan i beredningsarbetet för den gällande upphandlingslagen (jfr. EkUB 31/2016 rd och GrUU 49/2016 rd).

För kommunernas del har man inte motiverat förslaget om att skärpa begränsningen, enligt vad som förutsätts i grundlagen.

Wärn Carina
Pedersöre kommun - Kommunstyrelsen