

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?

Målen är goda och syftet är klart men metoderna att uppnå målen är inte dom rätta enligt oss.

Ett av grundproblemen som ligger som bakgrund är den bristande konkurrensen i offentliga upphandlingar. Vi hävdar att detta varken beror på anknutna enheternas ställning eller att upphandlingsenheterna skulle vara för specifika i sina krav och undvika att dela på upphandlingar.

Det som ofta framkommer i diskussioner med leverantörer är att offentliga upphandlingar överlag upplevs som svåra. Detta har i sin tur att göra med trenden att offentliga upphandlingar regleras allt mera. Det krävs i dagens läge mycket kunskap att förbereda en upphandlingsprocess och huvudmålet är trots allt att få en konkurrensutsättning genomförd och få ett fungerande samarbete med utsedda leverantörer.

Under förberedande processen måste man beakta olika tänkbara scenarier eftersom det inte är möjligt att göra stora förändringar då avtalsförhållandet inletts. Detta gör att anbudsförfrågningar blir långa och omfattande eftersom anbudsförfrågan genom villkor försöker ta ställning till olika tänkbara scenarion och även reglera varan eller tjänsten på detaljnivå.

Att dela på upphandlingar eller göra marknadsanalyser ändrar inte på detta och därför tror vi inte heller att förändringarna leder till mera konkurrens. Enligt oss vore det en bättre approach att offentliga upphandlingar detaljregleras mindre och att man istället fokuserar på helhets principer.

Genom lägga krav på minimi innehav hos anknutna enheter kommer enligt oss att leda till ökade kostnader. Enligt oss är nuvarande lagstiftning tillräcklig i villkoren för anknutna enheter. Enligt oss kan bestämmande inflytande nås också med lägre innehav än 10 % så länge det finns en tillräckligt tydlig mekanism i hur bestämmande inflytandet garanteras. Vi inser att med innehav under 1 % kan detta vara svårt att motivera men anser att det nog kunde motiveras redan med 2-3 % ägo. Vad som istället behövs är en övervakningsmekanism för anknutna enheter där det regelbundet granskas att kraven uppfylls och är motiverade.

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.

Användning av marknadsundersökning är enligt oss ändamålsenligt och leder i regel till mera lyckade konkurrensutsättningar. Vi frågar oss snarare i vilka situationer en marknadsundersökning inte görs? Marknadsundersökningens form och genomförande är rätt fri och vi skulle vilja påstå att det i nästan varje upphandling sker någon form av marknadsundersökning t.ex. genom att be om anbudsfrågningsmaterial och diskutera med andra upphandlingsenheter eller potentiella leverantörer.

Vi anser att det inte är ändamålsenligt att genom lag tvinga upphandlingsenheter att dela upphandlingar. I praktiken övervägs nog detta alternativ i upphandlingar men kan ibland anses vara oändamålsenligt. Detta begränsar också upphandlingsenhetens möjlighet att välja hur man genomför en upphandling.

Att tvingas avbryta en upphandling p.g.a. att man endast fått in ett anbud är inte heller ändamålsenligt. Som konstaterat så är vår uppfattning att den bristande konkurrensen beror på att leverantörer upplever att offentliga upphandlingar är svåra och väljer att inte göra anbud.

Föremålet för upphandlingen kan även ha betydelse. Eftersom Åbo Akademi utför forskning kan t.ex. krav på vissa funktioner gällande forskningsinstrument vara specifika. Trots detta genomför vi konkurrensutsättningar via öppet förfarande eftersom vi vill ge marknaden en möjlighet, även om det ibland resulterar i att vi bara får in ett anbud.

Även språket på annonsen kan ha betydelse. Eftersom vårt förvaltningspråk är svenska så utför vi även upphandlingar på svenska. Ibland kan detta leda till att vi får mindre eller bara ett anbud.

Förslaget om att man inte behöver avbryta upphandlingen ifall man utfört en marknadsundersökning är dock bra.

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

Vi är inte övertygade att situationen ändrar mycket från dagens läge eftersom det inte finns formkrav på marknadsundersökningar. Istället för att dela eller avbryta upphandlingar så kommer man hänvisa till att man utfört marknadsundersökning.

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

-

Begränsning av användningen av anknutna enheter

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

Åbo Akademi håller med att anknutna enheter kunde övervakas bättre och att missbruk av anknutna enhetsarrangemang bör tas i. Vi anser dock att införandet av minimiinnehav på 10 % saknar en motiverad grund. Miniminnehavet garanterar i sig inte bestämmande inflytande i organisationen.

Enligt vår mening så kan bestämmande inflytande också nås med en lägre andel så länge upplägget är tillräckligt tydligt och genomtänkt. I nuvarande lags regeringsproposition står det följande:

”Upphandlande enheter anses tillsammans utöva ett bestämmande inflytande över en anknuten enhet som avses i 1 mom. om den anknutna enhetens organ består av representanter från alla upphandlande enheter. En enskild representant kan emellertid representera flera eller alla deltagande upphandlande enheter i den anknutna enhetens organ. För att det ska vara fråga om gemensamt bestämmande inflytande krävs det också att de upphandlande enheterna tillsammans kan utöva avgörande beslutanderätt över den anknutna enhetens strategiska mål och viktiga beslut, och att den anknutna enhetens handlande är förenligt med intressena hos de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande” (HE 108/2016 vp s. 104)

Det är därav inte problematiskt även om innehavet bara skulle vara 2-3 % så länge man i aktieägaravtalet har tillräckligt tydliga bestämmelser om hur var och en av ägarna kan utöva avgörande bestämmande inflytande över strategiska mål och viktiga beslut och att det därav inte är enbart kopplat till mängden innehav av aktier. Det kunde t.om. kunna tänkas ett formkrav på aktieägaravtal i bolag som är anknutna enheter.

Det är enligt oss ingenting fel i nuvarande lags formulering och krav på anknutna enheter. Problemet ligger i att anknutna enheter inte följs upp och behöver inte heller i dagens läge bevisa hur de upprätthåller statusen som anknutna enheter. Detta leder till att många av de befintliga anknutna enheter som finns troligen inte skulle uppfylla kraven på anknutna enheter i nuvarande lagstiftning ifall en granskning skulle utföras.

Problemen med nuvarande anknutna enheter kunde därför lösas med andra metoder än att införa en minimiägarandel. Exempelvis kunde nationella register upprättas där alla anknutna enheter bör vara registrerade och kunna granskas på ett transparent sätt. Där kunde framgå ägarna, försäljningen och hur den fördelar sig samt styrelsemedlemmar. Statusen av anknuten enhet skulle sedan alltid kunna granskas med t.ex. 3 års mellanrum.

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

Följden av förändringen skulle bli särskilt tung för mindre upphandlingsenheter som redan i dagens läge har utmaningar med att få konkurrensutsättningar genomförda på en tillräckligt hög kvalitetsmässig nivå. Större upphandlingsenheter som vanligen också har mera resurser att genomföra konkurrensutsättningar kommer att kunna hålla kvar anknutna enheter. Denna förändring är inte i linje med upphandlingslagens ändamål om effektivisera användningen av allmänna medel.

Mindre upphandlingsenheter kommer vara tvungna att utföra konkurrensutsättningar och hitta lösningar från marknaden. Detta kommer skapa stor administrativ börda vid övergångsperioden och marknaden kommer inte heller att kunna erbjuda färdiga lösningar som de anknutna enheterna idag erbjuder. Eftersom många av nuvarande anknutna enheter troligen fortsätter verka men med mindre antal ägaren, så kommer de inte heller kunna erbjuda tjänsten på marknaden eftersom de då riskerar överskrida den tillåtna nivån för utomstående försäljning.

- **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?**

Som organisation måste vi hitta motsvarande helhetslösningar på marknaden vilket det i dagens läge inte finns. För små upphandlingsenheter som vår kommer det här leda till administrativ börda. Att det inte finns färdiga motsvarande helhetslösningar på marknaden kommer leda till att upphandlingsenheter troligen måste använda alternativa och enskilda lösningar för att få verksamheten att fortgå vilket resulterar i båda högre direkta kostnader och indirekta kostnader.

- **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?)**

Detta beror på vad vi och övriga ägare till den anknutna enheten kommer överens om.

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

Vi ser inga ekonomiska fördelar i det här skedet.

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

Nej, eftersom detta lagförslag också vill betona omsorgsfull beredning av upphandling är den tilltänkta övergångsperioden för kort. Marknaden kommer inte heller vara redo för de kommande behoven under den tiden. Enligt vår bedömning borde övergångsperioden vara minst 4 år.

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

Ifall motsvarande lösningar ska hittas på marknaden måste både upphandlingsenheterna och marknaden anpassa sig till den nya situationen. Upphandlingsenheterna måste förbereda eventuella upphandlingar väl och marknaden måste förstå upphandlingsenheternas behov och kunna erbjuda lösningar.

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?

Vi anser att kravet på 10 % innehav i första hand ska slopas men ifall detta inte är möjligt borde det kunna finnas undantag. Undantagen kunde t.ex. vara följande:

- 1) Att den anknutna enheten grundats innan nya lagen trädde i kraft.
- 2) Anknutna enheten har helt eller delvis grundats till följd av ägarnas utlokalisering
- 3) Om det finns ett starkt offentligt intresse

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

-

Ekebon Mats
Åbo Akademi