

Enskild motion

Motion till riksdagen 2016/17:1519

av **Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M)**

Offentlig upphandling

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en statlig strategi och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tidig dialog i innovations- och funktionsupphandling och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om konkurrens, tillväxt och att förenkla för företag att delta i upphandlingar och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om uppdrag för den nya upphandlingsmyndigheten och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sociala och miljömässiga krav och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa statistiken på upphandlingsområdet och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa korrekta upphandlingar genom att utarbeta skadestånd för otillåtna urvalskriterier och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa korrekta beräkningar som förutsättning för goda affärer och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa att nollanbud inte används samt att det beivras och tillkännager detta för regeringen.

En modern offentlig upphandling

I dag upphandlas det varor och tjänster i vårt land till en summa som anges vara mellan 800 och så mycket som 1 000 miljarder. Tydliga uppgifter och tillförlitlig statistik saknas på detta område. Här krävs en större transparens och tydlighet kring vad som verkligen köps in i Sverige under ett år av myndigheter, regioner, landsting och kommuner. Det är stora belopp som vi gemensamt samlat ihop och som genom offentlig verksamhet köper viktiga välfärdstjänster och samhällsprodukter. Det är också en

ansenlig summa pengar som svenska företag på en konkurrensutsatt marknad kan vara med och lägga anbud på.

Sverige behöver vara ett land där alla som kan och vill har möjlighet att delta i offentliga upphandlingar för att sälja kvalitativa varor och tjänster såväl inom landet som internationellt. Offentlig sektor tjänar på att en mångfald av leverantörer vill vara med och lämna anbud. Genom en fungerande konkurrens kan kvaliteten öka samtidigt som priserna hålls nere på viktiga välfärdstjänster. Kvalitet kombinerat med hushållning av våra gemensamma resurser bör vara en av offentliga sektorns högsta prioriteringar.

Som ett litet handelsberoende land utgör nya möjligheter till export såväl ökade skatteintäkter som fler företag och arbeten. För att detta ska kunna bli verklighet krävs det att svenska företag blir duktiga på att lägga anbud och vinna dem även internationellt. På så sätt kan svenska företag nå fler och bredare marknader ute i Europa och öka sina verksamheter här i landet. En sådan strategi tar sitt avstamp i Sverige. I dag vittnar många företag om att det är svårt att delta i upphandlingar. Upphandlingsunderlaget innehåller ofta många sidor juridik och ytterst lite om affären. Det är svårtillgänglig materia som ska tillgodogöras och responderas på med korta svarstider. Det riskerar att drabba såväl köpare som säljare i onödan då det finns flera goda exempel som kan stå modell för spridning över landet.

Genom att det offentliga många gånger gör stora affärer via Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, eller genom att ställa krav på erfarenheter av att ha levererat ett antal liknande affärer eller att kunna leverera stora affärer begränsas kapaciteten till att handla om ett fåtal företag. Det gör att det offentliga också bidrar till försämrade konkurrens på marknaden med resultat att vi får oligopol- alternativt monopolliknande situationer. Det riskerar att fördyra processer, tjänster och produkter för medborgarna. Det offentliga missar också kunskap inom nya, innovativa företag med nya företagsidéer.

På senare tid har vi dessutom kunnat se hur det förekommer att kommuner använder upphandlingsunderlag som begär att företag öppnar upp för en kontroll som går in på granskningar som endast svenska myndigheter ska utföra. Det är allvarligt och det finns då också risk för att ett sådant ingrepp kan skapa problem med försäkringar och kundrelationer. Därmed påverkas också inkomster för människor då jobbtillfällen försvinner. Kraven åsidosätts och det i sin tur diskriminerar företag att delta, vilket är olagligt och allvarligt då företag indirekt tvingas skriva på när de är beroende av att kunna sälja till det offentliga. Detta är en olycklig utveckling.

Upphandlingsmyndigheten

Det ska särskilt anges i regleringsbrev till upphandlingsmyndigheten att denna får i uppgift att, med norska erfarenheter på området, skapa en svensk modell för att skapa mogna upphandlingsorganisationer – såväl i den egna som hos övriga myndigheter. På så vis implementeras modellen och verktyg i den organisation som ska ha till uppgift att utarbeta ett utbildningsmaterial för upphandling. Arbetsmetoden kan då steg för steg föras ut till andra myndigheter, kommuner, landsting och regioner från upphandlingsmyndigheten. Därmed blir offentlig upphandling det viktiga strategiska verktyg det behöver vara för att vi i Sverige ska få mogna upphandlingsorganisationer som skapar stora värden för medborgarna med god hushållning med skattemedel.

Den nya upphandlingsmyndigheten bör ha i uppgift att samla goda exempel på upphandlingar över landet där inte minst funktionsupphandling, dialog och innovation tillämpats. Även en portal eller liknande bör finnas för att tillgängliggöra rättsfall.

Innovationsupphandling och funktionsupphandling

Sedan 2010 drivs det i Norge ett utvecklingsprogram för innovativ offentlig upphandling, Nasjonalt program for leverandør-utvikling. Syftet med programmet är att använda tidig dialog i upphandlingsförfarande mellan köpare och säljare för att stimulera till nya och annorlunda lösningar. På ett innovativt sätt löses uppgifter genom att tillvarata kunskap från olika branscher och användningsområden med tekniska lösningar för bättre resultat.

Exempelvis har de i Norge använt sig av lösningar från oljeindustrin där sättet att borra ner i havsbotten i form av ett U kunnat överföras till vägnätet. Istället för att gräva upp gator har man med samma teknik kunnat lösa problem utan att få stora hål i vägbanan. I Norge är det Näringslivets Huvudorganisation (NHO) som tillsammans med Kommunernas intresse- och arbetsgivarorganisation (KS) har bidragit till att lyfta upphandlingsområdet till en strategisk fråga och stimulerat till fler innovationsvänliga upphandlingar, eller om man så vill funktionsupphandlingar, genom ett konkret metodstöd.

Förenkla för företag att delta i upphandlingar

Fler mindre företag ska kunna vara med i upphandlingar och det ställer krav på enkla och transparenta regler. Det bästa sättet att skapa långsiktiga arbeten i Sverige är genom att sänka kostnaderna för att anställa och att upphandla fler tjänster. Det är långsiktiga lösningar jämfört med att använda tvingande krav på företag som därmed ökar kostnaderna och gör det svårare och mer byråkratiskt. Det är genom att fler företag vill och kan delta i upphandling som möjligheten att konkurrera, såväl inom som utom landet, som det kan skapas fler jobb genom professionell upphandling. Den rödgröna regeringen tycks istället ha som idé att de nya jobben ska komma via villkor enligt kollektivavtal i offentlig upphandling. Vilket är såväl en begränsning av företag som ett exkluderande av de som har andra former av avtal.

Det ska inte vara möjligt för de upphandlande myndigheterna, kommunerna, landstingen/regionerna att utforma kriterier som upphandlingsrättsligt, ekonomiskt och avtalsrelaterade gör att upphandlingar leder till överprövningar på grund av otillåtna urvalskriterier eller att de leder till affär för att ingen överprövat. I de fall så sker behöver ett skadestånd utkrävas gentemot den upphandlande parten så att företag som ska leverera inte blir lidande eller bortsållade på grund av felaktiga underlag. Alla kriterier som används i en upphandling, såväl i utvärderingen som i konstruktion av avtal, skall beräknas och utvärderas för att säkerställa korrekta beräkningar såväl rimlighet i pris som rätt värde för ändamålet.

Nollanbud, det vill säga urvalskriterier som inte svarar mot verkliga förhållanden, till exempel vad kostnaden är eller att det lönar sig att lämna ett pris som ligger lägre än kostnaden från företagets sida, och som skapar en skev marknad som leder till oligopol-

och monopolsituationer så ska upphandlande myndigheter, kommuner och landsting/regioner uppmärksamma för låga anbud. Den upphandlande parten ska kunna uppvisa att de begärt in underlag på hur företag som lämnar underpris kan göra detta på ett tillförlitligt sätt om sådant efterfrågas vid en granskning.

Rimliga sociala och miljömässiga krav

Det är viktigt att varje skattekrona används på ett ansvarsfullt sätt. Därför bör man också kunna ställa krav på miljö och sociala hänsyn när detta är motiverat. För att förtydliga detta infördes år 2010 den så kallade bör-regeln, som innebär att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta.

De ytterligare sociala krav som regeringen säger sig vilja ställa riskerar att allvarligt begränsa den fria konkurrensen och försvåra för framför allt små företag att vara med och lämna pris på varor och tjänster hos de offentliga köparna. Enligt en undersökning från Företagarna skulle 63 procent av småföretagen i mindre utsträckning delta i offentliga upphandlingar om det infördes sociala krav.

Arbetet med miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling är komplext. För att åstadkomma långsiktigt hållbara krav är det viktigt att titta på utformningen av styrinstrumentet. Utgångspunkten är att den upphandlande myndigheten, landstinget/regionen och kommunen ska undersöka om det aktuella produkt och/eller tjänsteområdet redan omfattas av lagregler eller styrmedel så som skatter, utsläppsrätter, subventioner etc., och om då andra krav är mer effektiva för att nå målet jämfört med att lägga in krav i offentlig upphandling bör så ske. Detta är inte minst viktigt för att företagen ska ha goda möjligheter att leverera bra produkter och tjänster till priser som är i paritet med vad kostnadslägen bör vara. Det är också viktigt att inte i onödan driva upp priser utan att för den sakens skull nå mål av betydelse för samhället och miljön. Därmed blir det också självklart att de som upphandlar måste ta relevanta hänsyn i den aktuella upphandlingen utan onödigt långtgående krav i förhållande till syftet och användningen.

De som efterfrågar krav vid upphandling måste också kontrollera att de efterföljs. Så har inte alltid varit fallet. Som exempel kan nämnas när krav ställts som sedan inte följs upp och där företag som haft ett högre pris än det vinnande anbudet slagits ut av företag som sagt sig ha det som efterfrågats men sedan inte har haft det. I hård konkurrens riskeras ärliga företag att slås ut som egentligen skulle varit de som levererat varan eller tjänsten. Kraven ska också vara rimliga med tanke på vilka resurser och kostnader som behövs för att kontrollera produkten och tjänsten. Det är därför också självklart att ställda krav ska följas upp så att det gynnar ärliga företag och ger bra produkter och tjänster till det offentliga.

Administrativt dyrt och betungade för upphandlande myndigheter och företag

99,3 procent av alla företag i Sverige har färre än 49 anställda, dvs. de är små. Cirka 60 procent av dessa företag har inte kollektivavtal. Istället har de andra avtal eller så har

de inga anställda. Många av de mest innovativa nystartade företagen finns inom denna grupp. Det är också inom denna grupp av företag som jobbtillväxten är störst. Det finns en stor potential för Sverige att dessa företag deltar i offentlig upphandling och lägger anbud på att sälja produkter och tjänster till det offentliga. Propositionens lagreglering om krav på lön, semester och arbetstid, försäkringar och tjänstepensioner innebär i praktiken att mindre jordbruk (som är säsonsberoende), små familjeföretag, och nystartade innovativt företag utesluts från offentlig upphandling. Därför går regeringens proposition på tvärs med att öka antalet små och medelstora företag som deltar. Tvärtom så innebär detta att mikro-, små och medelstora företag som inte har kollektivavtal kommer att stå utanför den offentliga upphandlingen – detta gynnar inte konkurrensen och den offentliga sektorns ekonomi.

Det finns i EU-rätten en viktig begränsning, som också återfinns i lagtexten, om att det vid kravställande måste finnas en koppling till kontraktsföremål. Det betyder att kravet bara får ställas på den del av leveransen som avser det specifika uppdraget. För en leverantör som inte har kollektivavtal innebär detta att om en upphandlande myndighet ställer krav på en viss typ av försäkring så måste leverantören teckna en försäkring som täcker den del av uppdraget som offererats. För till exempel en lokalvårdare som arbetar 20 procent av sin arbetstid i ett offentligt kontrakt och 80 procent i privata kontrakt under en viss tidsperiod, ska leverantören i enlighet med kravet i den specifika upphandlingen teckna en försäkring som avser

- en viss del av arbetstiden
- vissa anställda
- en viss tidsperiod.

Regeringens hållning vållar såväl näringsliv som inköpare, det vill säga myndigheter, regioner, landsting och kommuner, ordentliga utmaningar och problem. Ytterligare problem för svenska företag uppstår då ökade krav i svensk upphandling ska gå utöver den så kallade hårda kärnan, det vill säga minimilön, semester och arbetstid. Utstationeringslagen anger att en upphandlande myndighet inte kan ställa krav på annat än den så kallade hårda kärnan. Om en upphandlande myndighet även ställer krav på tjänstepensioner och försäkringar innebär detta att svenska företag missgynnas eftersom detta krav inte får ställas på utländska bolag.

Denna nyordning hotar att leda till att olika myndigheter gör olika bedömningar avseende om försäkringar är att anse som likvärdiga. En sådan ordning kommer att leda till godtycke och rättsosäkerhet för de icke kollektivavtalsbundna företag som deltar i offentlig upphandling.

Beträffande icke kollektivavtalsbundna företag kommer många företag därför att vara hänvisade till att, i de fall då det ens är möjligt, teckna likvärdiga försäkringar. Att utgå från att den upphandlande myndigheten ska bedöma om en försäkring är att anse som likvärdig med den kollektivavtalade är en komplicerad process. En sådan process kräver ingående kunskaper om respektive försäkringsvillkor samt ingående kunskaper om olikheter mellan de kollektivavtalade försäkringarna beroende på såväl sektor, avtalsområde som kategori av arbetstagare. Det föreligger därför en överhängande risk att olika myndigheter gör olika bedömningar avseende om försäkringar är att anse som likvärdiga. En sådan ordning kommer att leda till godtycke och rättsosäkerhet för de icke kollektivavtalsbundna företag som deltar i offentlig upphandling.

Ann-Charlotte Hammar Johansson (M)