

2022-01-31
Dnr 3.1-9755-2021
Fi2021/03461

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för offentlig upphandling

fi.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till
frida.niklasson@regeringskansliet.se

Remissvar- En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling (DS 2021:31)

Kammarkollegiet har anmodats att yttra sig över rubricerad promemoria. Utifrån de aspekter som Kammarkollegiet har att beakta är vi positiva till Utredningens förslag att bestämmelsen utökas och tydligare specificerar vad som ska beaktas.

Kammarkollegiet delar Utredningens slutsats att det krävs att upphandlande myndigheter och enheter arbetar strategiskt och långsiktigt tillsammans med leverantörer för att få maximal effekt av bestämmelsen att beakta klimatet vid offentlig upphandling och att myndigheters arbete kan åskådliggöras i en riktlinje. Kammarkollegiet avstyrker dock Utredningens förslag att krav på riktlinje ska stadgas i aktuell bestämmelse.

Kammarkollegiets synpunkter och kommentarer

Nedan redovisas Kammarkollegiets kommentarer med hänvisning till respektive avsnitt i utredningen (DS).

Avsnitt 4 En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid upphandling

Kammarkollegiet är positivt till Utredningens förslag att bestämmelsen skärps och tydligare specificerar vad som ska beaktas; klimat, miljö, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter. Framst då dessa delar redan idag gäller i annan lagstiftning, inklusive föreskrifter, Agenda 2030 och den nationella upphandlingsstrategin.

Kammarkollegiets (Statens inköpscentral) roll

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har uppdraget att ingå ramavtal om varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter. Enligt förordningen om statlig inköpssamordning ska ramavtal finnas för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Syftet med en statlig inköpssamordning är att minska kostnaderna genom att effektivisera upphandlingarna.

Kammarkollegiets uppdrag om att tillhandahålla ramavtal för statliga myndigheter utgår från hur behovet hos de statliga myndigheterna ser ut.

Huvudregeln vid offentlig upphandling är att den upphandlande organisationen är förhållandevis fri att ställa de krav och villkor som krävs för att möta organisationens behov. Dessa krav och villkor ska ha en anknytning till upphandlingsföremålet och samtidigt vara proportionerliga. Kraven får inte heller begränsa konkurrensen på den marknad som hör till upphandlingsföremålet.

Om ett krav får anses proportionerligt avgörs mot bakgrund av den marknadsanalys som Kammarkollegiet genomför inför varje ramavtalsupphandling. I Kammarkollegiets förstudier till upphandlingarna behandlas relevant lagstiftning och föreskrifter och under Kammarkollegiets arbete med förstudien ses olika problemområden över och därefter prioriteras vad som ska utredas vidare. Behovet identifieras via enkäter och referensgruppsmöten med myndigheter respektive leverantörer. Statistik samlas in från ramavtalsleverantörerna och erfarenheter från tidigare ramavtalsperioder analyseras.

I samtliga förstudier arbetar Kammarkollegiet utifrån hållbar offentlig upphandling innebärande att offentlig sektor ska kunna tillgodose sitt behov av varor och tjänster på ett sätt som säkerställer den goda affären sett till hela livscykeln. Hänsyn tas inte bara till de fördelar som uppstår för organisationer utan även till samhället i sin helhet, samtidigt som anskaffningen görs på ett sätt som minimerar skador på miljön. Kammarkollegiets målsättning är att inom ramen för verksamhetens uppdrag, offentlig sektors behov och lagstiftningens möjligheter, på ett ansvarfullt sätt ska beakta miljö och sociala hänsyn vid upphandling och förvaltning av de statliga ramavtalen. De statliga ramavtalen ska bidra till att offentlig sektor kan möta de mål som satts i den nationella upphandlingsstrategin, Agenda 2030 och de nationella miljömålen.

Kammarkollegiet följer 4 kap. 3 § LOU och beaktar miljöhänsyn, social och arbetsrättsliga hänsyn vid ramavtalsupphandlingarna när upphandlingens art motiverar det. Vi tar hållbarhetshänsyn i alla delar av en upphandling, dvs. som kvalificeringskrav (exempelvis krav på miljöledningssystem), som tekniska krav

(exempelvis krav på viss märkning eller certifiering), och/eller som kontraktsvillkor (exempelvis arbetsrättsliga villkor). Av 17 kap. 4 § LOU framgår vilka skyldigheter vi som upphandlare ska kräva att leverantören fullgör kontraktet i enlighet med ILO:s kärnkonventioner. Detta gäller i de fall svensk arbetsrätt inte är tillämplig. Vidare gällande miljökrav inbjuder vi alltid aktuell bransch för att kunna nå en så långtgående kravställning som möjligt, därutöver använder vi alltid Upphandlingsmyndighetens miljökriterier.

När det kommer till att ställa arbetsrättsliga krav och villkor är tanken att offentlig sektor ska bidra till att förbättra arbetsvillkoren för de arbetstagare som utför offentligt upphandlande kontrakt. Beslut om vilka sociala krav som ska ställas i våra upphandlingar förgås av en så kallad behövlighetsbedömning. I denna görs analys av risken för oskäliga arbetsvillkor i den aktuella upphandlingen, samt i förlängningen risken för att konkurrensen snedvrids. Villkoren ska ha en anknytning till det som upphandlas och vara proportionerliga och även gälla underleverantörer som direkt medverkar i leveransen. Vi ställer alltid arbetsrättsliga krav hänförliga till de varor som kommer att levereras under ett kommande ramavtal om vi bedömer att det både är lämpligt och viktigt.

Gällande tillgänglighetskrav bedömer Kammarkollegiet att Utredningens förslag går ihop med nuvarande 9 kap. 2 § LOU eller 15 kap. 14 § LOU då myndigheter även fortsättningsvis ska beakta sociala aspekter, bland annat tillgänglighet, när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte. Redan idag kan krav på tillgänglighet ställas i andra former än tekniska specifikationer, och Kammarkollegiet anser att förslaget till viss del även tydliggör detta.

När det gäller Utredningens förslag om djurskydd och antibiotika har Kammarkollegiet inga synpunkter då dessa delar ligger utanför de ramavtalsområden vi upphandlar idag.

Avsnitt 5 Riktlinjer och dokumentation

Kammarkollegiet håller med Utredningen om att för att få för maximal effekt av kravet på upphandlande myndigheter och enheter att beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter så krävs att upphandlande myndigheter och enheter arbetar strategiskt och långsiktigt med fokus på måloppfyllelse och samhällsnytta. Utredningens föreslagna riktlinje är ett sätt men det finns även andra metoder. Riktlinjer har mer karaktären av policy och intern styrning för myndigheter varför Kammarkollegiet ifrågasätter om det lämpar sig för reglering i aktuella lagar.

Ett alternativ till förslaget skulle kunna vara att myndigheterna dokumenterar hur dessa intressen ska beaktas i sina befintliga upphandlingsstrategier och riktlinjer för inköp och upphandling och att Upphandlingsmyndigheten precis som idag bistår med vägledning och stöd för att hjälpa upphandlande myndigheter och enheter i sin dokumentation och hantering av hur eventuella målkonflikter bör hanteras. Vidare föreslår Kammarkollegiet att den nationella upphandlingsstrategin uppdateras för att undvika en alltför stor flora av diverse olika nivåer på myndigheternas riktlinjer.

Om Utredningens förslag skulle gå igenom vill Kammarkollegiet lyfta fram att en stor variation i utformningen av myndigheternas olika respektive riktlinjer kan bli utmanande för oss i vårt uppdrag som nationell inköpscentral att hantera och ta höjd för i ramavtalsupphandlingarna. Förslaget innebär för Kammarkollegiets del att vi, som en del i utvecklingen av stödverksamheten för ramavtalen, kommer behöva schablonisera utsläpp och liknande för att tydliggöra vilken påverkan ramavtalen faktiskt har.

Vår verksamhet är behovsstyrd vilket innebär att om vi inte kan tillgodose myndigheternas behov och krav så medför det i förlängningen en risk för fler avsteg från ramavtalen och därmed en lägre ramavtalsstrohet vilket påverkar leverantörers intresse för att delta i ramavtalsupphandlingarna och i slutändan finansieringen av vår verksamhet. Vi behöver därmed kunna ta fram målsättningar för verksamheten som är balanserade utifrån ägarens styrning, våra kunders krav och behov samt marknadens förutsättningar, och dessa målsättningar behöver vara långsiktiga, tydliga, mätbara och kommunicerbara.

Avsnitt 8. Konsekvenser

Kammarkollegiet konstaterar att konsekvensanalysen är kortfattad och kan därmed inte dra några större slutsatser utifrån den men Kammarkollegiet ser positivt på lagändringar utifrån ett klimatperspektiv och vill bidra till att i större utsträckning beakta gemensamma samhällsintressen när vi upphandlar. Vidare håller Kammarkollegiet med Utredningens slutsats om att förslaget inledningsvis kommer kräva ökade resurser och kompetens inom området. Inom vissa kategorier kan det inte uteslutas att leveranser kommer att bli dyrare.

När det gäller ändringarnas påverkan för företag som är potentiella ramavtalsleverantörer till den offentliga sektorn kommer betydelsen av dessa att variera beroende på bransch. Inom vissa branscher kommer utbudet att påverkas, i andra branscher kommer ändringen att få en marginell betydelse.

Detta remissvar har beslutats av avdelningschefen Anna Clara Tömvall Wittgren.
Enhetschefen Anna Ekberg har varit föredragande.

Anna Clara Tömvall Wittgren