



Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över Remiss av rapporten Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LO välkomnar förslagen som lämnas av Konkurrensverket och tillstyrker dem med vissa tillägg. LO anser att det nya regelverket kommer göra en skillnad om de upphandlande enheterna¹ följer det föreslagna regelverket. Regeringen bör skyndsamt genomföra rapportens förslag.
- För att lyckas förkasta ett anbud krävs en väl genomförd upphandlingsprocess i varje enskild upphandling av den upphandlande enheten. Något som även belyser vikten av att ett övervägande om tjänsten ska upphandlas eller skötas i egen regi alltid behöver göras.
- LO tillstyrker förslagen för att stärka det kontradiktoriska förfarandet genom skärpningar i upphandlingslagarna:
 - Lagtexten ska förtydligas genom att det anges att den upphandlande enheten ansvarar för att bedöma om något anbud förefaller vara onormalt lågt.
 - Det ska införas ett förtydligande i lagtexten som klargör att den upphandlande enheten i begäran ska precisera vilka delar av anbudet som den anser medför att anbudet förefaller vara onormalt lågt.
 - Det ska förtydligas att det är leverantören som ska förklara hur kontraktet kan fullgöras trots det låga priset eller kostnaden och att leverantören kan styrka att de kostnader som inte täcks på grund av det låga anbudet kan täckas på andra sätt. Här anser LO att förklaringen till det låga anbudet alltid ska vara allmän handling samt bli en bilaga till det kontrakt som skrivs mellan upphandlande enhet och anbudsgivare.
 - Lagtexten ska förtydligas genom att det anges att den upphandlande enheten ska bedöma de förklaringar som lämnats av leverantören.
 - Det ska införas en skyldighet för den upphandlande organisationen att, innan den beslutar att förkasta ett

¹ LO har valt att benämna den upphandlande organisationen, upphandlande myndigheten eller upphandlande enheten med benämningen upphandlande enheten i yttrande.

anbud, ge leverantören tillfälle att inom en skälig tidsfrist yttra sig över de omständigheter som enligt den upphandlande organisationen utgör skäl för förkastande.

- LO tillstyrker förslaget om införandet av en hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud. Om ett anbud ligger mer än 30 procent under genomsnittspriset/kostnaden för alla inkomna anbud måste den upphandlande organisationen *alltid* begära en förklaring från leverantören. Här anser LO att förklaringen till det låga anbudet alltid ska vara allmän handling samt bli en bilaga till det kontrakt som skrivs mellan upphandlande enhet och anbudsgivare.
- LO tillstyrker förslaget att ett anbud ska förkastas i samtliga direktivstyrda delar om leverantören inte lämnar en tillfredsställande förklaring. Vid bedömningen av om förklaringen är tillfredsställande ska särskild hänsyn tas till om leverantören har visat att anbudet är trovärdigt och seriöst menat. LO anser att det är särskilt positivt att den upphandlande myndigheten också ska förkasta en leverantörs anbud om den finner att det onormalt låga priset beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter. Något som understryker vikten av att upphandlingsreglerna efterföljs av upphandlande enheter.
- LO tillstyrker förslaget gällande en begränsning av nya förklaringar vid överprövning, dagens ordning spelar oseriösa och kriminella aktörer i händerna.
- LO tillstyrker förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska få ett särskilt uppdrag att ta fram praktiskt stöd för att möjliggöra att fler onormalt låga anbud förkastas.
- LO tillstyrker förslaget att regeringen utreder möjligheten att förbättra kontrollerna gällande huruvida avtalsuppföljning sker eller ej. LO anser att arbetsmarknadens parter ska delta i arbetet. LO vill även göra medskicket att det behöver ske skyndsamt samt att Konkurrensverket, som i dag är tillsynsmyndighet, ska ges ett utökat uppdrag att bedriva tillsyn. Tillsynen behöver bli bättre för att säkerställa att upphandlingsregelverket efterföljs av de cirka 4 500 upphandlande enheterna som gör upphandlingar i Sverige.

LO välkomnar ett bättre regelverk för att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer från den offentliga upphandlingen

Det behöver bli svårare för oseriösa och kriminella aktörer att göra affärer med den offentliga sektorn, som i dag upphandlar för cirka 18 procent av svensk BNP vilket betyder minst 1 000 miljarder kronor årligen. Här vilar ett stort ansvar på de upphandlande enheterna att tillse att alla aspekter och risker med offentlig upphandling beaktas. Det är uppenbart att det nuvarande regelverket för förkastande av

onormalt låga anbud, utifrån den praxis som vuxit fram, är ett exempel på att detta inte fungerat på ett tillfredställande sätt. Inom vissa branscher har det skapat en ohållbar prisdumpning som i sin tur bidragit till dumpning av löner och villkor på arbetsmarknaden. I vissa fall har det skapat grogrund för arbetslivskriminalitet.

LO anser att de förslag som lämnas i Konkurrensverkets rapport förbättrar verktygen för upphandlande enheter och domstolar att hantera och förkasta onormalt låga anbud och därmed hindra denna utveckling. LO välkomnar att kraven på de upphandlande enheterna skärps och tydliggörs även om de lämnade förslagen inte kommer att vara tillräckliga. De nya reglerna behöver även efterföljas och LO befarar att det inte kommer ske per automatik. LO menar därför att upphandlingstillsynen behöver förbättras. Ett förbättrat uppföljningsregelverk, med efterföljande sanktionsmöjligheter för Konkurrensverket, skulle leda till att fler upphandlande myndigheter följer upphandlingsregelverket. En sådan förbättrad tillsyn kan även leda till att färre oseriösa och kriminella aktörer vinner upphandlingar. En konsekvens av förbättrad upphandlingstillsyn bör även leda till mer robusta upphandlingsprocesser med exempelvis bättre utvärderingar, marknadsanalyser och resurser. Detta torde ha en avskräckande effekt på oseriösa och kriminella aktörer.

En annan effekt av bättre tillsyn av de upphandlande enheterna bör bli att den verkliga kostnaden för en offentligt upphandlad tjänst förtydligas. Både upphandlingsprocessen – och den efterföljande kontrollen av att kontraktet efterföljs – är kostsamt för en upphandlande enhet om alla aspekter och risker ska inkluderas. En bättre tillsyn av upphandlingsregelverket bör även leda till att fler upphandlande enheter överväger att i större omfattning sköta olika samhällsfunktioner i egen regi i stället för att upphandla den. Detta skulle leda till potentiellt färre offentliga affärer för den kriminella ekonomin och leda till stora samhällsvinster.

LO noterar även att alternativet att införa någon form av diversifierad hjälpregel, anpassad utifrån branschspecifika gränsvärden, avfärdas till förmån för den generella hjälpregeln. LO instämmer i bedömningen att fördelarna med en generell regel är övervägande. Samtidigt är det ett faktum att problemen med onaturlig prisdumpning och arbetslivskriminalitet skiljer sig åt i olika branscher. LO hade gärna sett en fördjupande analys av denna problematik i rapporten. Andra möjliga alternativ än införande av diversifierad hjälpregel hade med fördel kunnat prövas i en sådan analys. Regeringen bör i det kommande arbetet arbeta vidare med frågan, gärna i samråd med arbetsmarknadens parter.

Onormalt låga anbud ska förkastas av upphandlande myndigheter
Konkurrensverket föreslår att det ska införas en reglering om att endast den förklaring av ett onormalt lågt anbud som leverantören har lämnat inom det kontradiktoriska förfarandet beaktas, om det

inte finns särskilda skäl, vid en överprövning. LO bedömer att denna begränsning av nya förklaringar vid överprövning kommer ge en reell effekt. Domstolarna ges bättre förutsättningar att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer när de förklaringar som lämnats inte längre tillåts att förändras under rättsprocessen. Domstolarna kommer även få bättre verktyg tack vare att de upphandlande enheterna ska precisera vilka delar av anbudet som anses vara låga, att leverantören ska förklara hur kontraktet kan fullgöras trots det låga priset/kostnaden samt att leverantören ska få möjlighet att yttra sig innan förkastande. LO bedömer också att Konkurrensverkets förslag kommer leda till färre överklaganden av förkastade anbud.

Onormalt låga anbud som inte förkastas

Vid upphandling över tröskelvärdena kan flera aspekter av anbudet, till exempel hur den potentiella leverantören avser fullfölja sina arbetsrättsliga åtaganden, beaktas. Om den upphandlande organisationen har begärt en förklaring av priset och leverantören inte på ett tillfredsställande sätt kan förklara sitt pris ska anbudet förkastas. Men här finns det väl bekanta utmaningar som behöver hanteras; anbudsgivaren får lägga ett onormalt lågt anbud och har rätt att lämna ett anbud som blir en förlustaffär för anbudsgivaren. En upphandlande enhet behöver därför ges goda möjligheter att förkasta anbud även om en leverantör insisterar på att denne ska "prisa in sig" med så kallade strategiska anbud.

Här behöver regeringen överväga hur regelverket som reglerar vad som är en giltig förklaring när en leverantör ska förklara hur ett onormalt anbud – som inte täcker leverantörens kostnader för att fullgöra kontraktet – ska finansieras av anbudsgivaren. Om inte regelverket är tydlig på denna punkt kan det bli svårt för upphandlande enheter att förkasta onormalt låga anbud från oseriösa och kriminella anbudsgivare med goda kunskaper i upphandlingsrätt. Några tänkbara förtydliganden kan vara att den upphandlande enheten har rätt att kräva att få ta del av information om vilket kapital leverantören ska ta av för att täcka förlusterna. Vidare kan det även tänkas att den upphandlande myndigheten kan kräva att få ta del av hur planen ser ut för företaget framåt; hur ska företaget på sikt gå med vinst inom just detta marknadssegment?

Med anledning av att arbetsvillkoren är en viktig del av många upphandlingar behöver företaget kunna redogöra för hur de säkerställer att det inte är arbetstagaren som får betala för det låga anbudet genom exploatering och dumpning av arbetsvillkor. LO mottar ständigt vittnesmål att arbetare drabbas på olika sätt av att offentliga upphandlingar inte genomförs enligt ramen för de lagar och regler som finns på arbetsmarknaden i Sverige.

Det är därför fullt rimligt att lagstifta om en ännu striktare uppföljning av leverantörer som vinner upphandlingen trots att deras anbud inte täcker kostnaderna för att fullgöra kontraktet. Ett krav på

fördjupad uppföljning skulle vara ett sätt att förtydliga vad en upphandlande enhet kan kräva för att garantera att det allmänna får vad de upphandlat och minska risken för fusk, utnyttjande och brottslighet. Denna typ av förtydliganden och krav skulle även minska riskerna för oseriösa och kriminella aktörer i den offentliga affären på grund av att risken för upptäckt ökar.

Vikten av ett strategiskt upphandlingsarbete som följs upp

Det är inget nytt att de upphandlande enheterna behöver ha en god förståelse för den vara eller tjänst som ska upphandlas. Utan god förståelse av vilka behov som finns, och hur de kan uppfyllas, är det inte möjligt att ställa tydliga och mätbara krav som sedan kan följas upp. De upphandlande enheternas kunskap om det som upphandlas ligger med andra ord till grund för att kunna förkasta låga anbud som inte är seriöst menade. Det finns en mängd olika förklaringar till när ett lägre anbud är godtagbart. Ju bättre upphandlingsdokument som tagits fram, desto enklare är det att begära förklaringar som kan förkastas när det låga anbudet inte är seriöst menat.

Ett gediget arbete i den förberedande fasen är därför avgörande för att upphandlingen ska bli till nytta för skattebetalarna och en bra affär för leverantören. På grund av att kunskaperna och resurserna i många fall är för låga i dag missgynnas den offentliga sektorn allt för ofta och den offentligt upphandlande varan eller tjänsten blir en dyr nota för skattebetalarna. En metod att minska utnyttjandet är att minska möjligheterna för onormalt låga anbud att vinna. Konkurrens mellan anbudsgivare ska drivas av innovation, kvalité och samhällsnytta, inte lägsta pris. Därför är det även av betydelse att den upphandlande enheten undviker att använda tilldelningskriterier och utvärderingsmodeller som är för baserade på lägsta pris. LO anser att bästa förhållande mellan pris och kvalitet är en bättre modell som ska användas i större omfattning än i dag.

LO tillstyrker Konkurrensverkets förslag att de anbud som ligger 30 procent under det genomsnittliga anbudet måste granskas. LO anser att förslaget kommer få ökad effekt om lägsta pris-modellen används som tilldelningskriterium i mindre utsträckning än i dag. LO anser även att kravet granskning kommer få ökad effekt om de upphandlande enheterna följs upp. Med anledning av det anser LO att Konkurrensverket ska få ett utökat uppdrag att bedriva tillsyn på de upphandlande enheternas uppföljnings- och kontrollarbete. Ett sådant uppdrag ska inkludera de förslag som lämnas i detta remissförfarande. LO anser även att detta utökade tillsynsansvar ska utredas skyndsamt samt att arbetsmarknadens parter bjuds in i utredningsarbetet.

Konkurrensverket – som i dag är tillsynsmyndighet när det gäller upphandlingar i Sverige – behöver få ett utökat tillsynsansvar och säkerställa att upphandlingsregelverket i Sverige efterföljs. Det räcker inte med ny lagstiftning, det krävs även nya regler och resurser för

kontroller av regelefterlevnaden. Ett bra exempel på hur tandlöst ett regelverk utan uppföljning blir är lagkravet på arbetsrättsliga villkor (när det är behövligt). Här konstaterar utredning efter utredningen att regelefterlevnaden är dålig samtidigt som det inte finns några kontrollmekanismer eller kännbara sanktioner när regelverket inte efterföljs.

LO vill avslutningsvis understryka att det inte är någon skyldighet att upphandla. I många fall går det lika bra att sköta en skattefinansierad verksamhet i egen regi. I en tid när den kriminella ekonomin ökar och den offentliga upphandlingen är en möjliggörare för både arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet, vilket leder till försämrade välfärdstjänster och sämre arbetsvillkor, räcker det inte med justeringar i upphandlingslagarna. Det krävs att ansvariga politiker tar ansvar för att skattemedlen går till det som avses. En noggrann avvägning och politiska beslut gällande när något ska upphandlas och när något ska ske i egen regi är ett sätt att ta det ansvaret på.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Johan Lindholm

Mattias Schulstad
Handläggare