

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Statskontorets rapport En ny upphandlingsmyndighet

Fi2010/2735

Sammanfattning

- Den upphandlingsstödjande verksamheten bör samlas i en ny myndighet
- Den statliga inköpssamordningen kan ligga i samma myndighet
- Myndigheten bör finansieras med statliga anslag såväl vad gäller upphandlingsstödjande verksamhet som ramavtalsupphandling inom ramen för statlig inköpssamordning
- Konkurrensverket bör följa och utvärdera den offentliga upphandlingen

Den upphandlingsstödjande verksamheten bör samlas i en ny myndighet

Statskontoret drar slutsatsen att den nuvarande ordningen med upphandlingsstödjande verksamheter fördelade på ett flertal myndigheter och bolag inte är optimal, och att en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd bör bildas istället.¹ Konkurrensverket stöder förslaget om samordning av upphandlingsstöd i en ny myndighet.

Miljöstyrningsrådets (MSR) arbete med miljöanpassad upphandling har rönt stor respekt internationellt. Det är viktigt att den nya upphandlingsmyndigheten ges instruktioner att upprätthålla det goda arbete som MSR byggt upp. Konkurrensverket stöder förslaget att den upphandlingsstödjande verksamheten vid MSR, som för närvarande drivs i aktiebolagsform, blir en del av den nya myndigheten för upphandlingsstöd. Det bör dock noteras att MSR (genom den organisationsform som valts för verksamheten) inte omfattas av de regelverk (handlingars offentlighet, regler kring beslut m.m.) som är kopplade till myndigheter. Som Statskontoret framhåller är verksamheten inte heller sådan att den uppfyller regeringens kriterier för statlig verksamhet som bör bedrivas i bolagsform.²

¹ Statskontoret 2010:23 sid 67

² Se prop. 1992/93:100 bilaga 1

Den statliga inköpssamordningen kan ligga i samma myndighet

Konkurrensverket har tidigare föreslagit att den statliga inköpssamordningen bör samlas på en enda myndighet, men ser risker med att den upphandlingsstödjande verksamheten samordnas i samma myndighet. Som Statskontoret noterar rör det sig om "helt olika verksamheter som till och med kan stå i viss konflikt med varandra, med risk för jävsliknande situationer."³ Dessa konflikter blir särskilt allvarliga om myndighetens ersättning till del baseras på utnyttjande av ramavtal. Frågan om finansieringen av den nya upphandlingsmyndigheten är således avgörande för att Konkurrensverket ska tillstyrka förslaget. Konkurrensverket vill här betona vikten av att regeringen tar hänsyn till dessa problem vid utformning av finansiering, regleringsbrev och instruktion för den nya myndigheten.

Från konkurrenssynpunkt finns särskilt risker med ramavtal som omfattar hela eller stora delar av den offentliga sektorn (dvs. statsförvaltningen och den kommunala sektorn), inte minst eftersom sådana som regel innebär stora åtaganden för leverantörerna som det kan vara svårt för mindre företag att uppfylla. Samtidigt kan statliga ramavtal vara av värde för framförallt små myndigheter. Konkurrensverket ser gärna en utveckling som innebär att myndigheter kan utnyttja de statliga ramavtalen på områden där de inte har någon anledning att bygga upp egen upphandlingskompetens, samtidigt som de ges stöd att göra egna upphandlingar inom sådana områden där de har behov av att anpassa upphandlingarna efter myndighetens specifika behov. En förutsättning är naturligtvis att de har tillräcklig kompetens och att det finns omständigheter som gör att det är lämpligare med en separat upphandling än att utnyttja ramavtalen.⁴

Myndigheten bör finansieras med statliga anslag

Statskontoret föreslår att finansieringen av den nya upphandlingsmyndigheten ska ske utifrån nuvarande principer, vilket innebär att ramavtalsverksamheten även i fortsättningen ska vara avgiftsfinansierad och ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Avgifterna föreslås även i fortsättningen grundas på leverantörernas omsättning. Även när det gäller det allmänna upphandlingsstödet föreslår Statskontoret att nuvarande finansieringsprinciper ska behållas, vilket innebär att verksamheten även i fortsättningen föreslås vara anslagsfinansierad.⁵

Som påpekats ovan ser Konkurrensverket risker med ramavtal som omfattar hela den statliga förvaltningen. Konkurrensverket anser inte att ramavtalsmyndigheten bör finansieras genom avgifter som grundas på utnyttjandet av ramavtal, utan liksom det nationella upphandlingsstödet finansieras genom statliga anslag. Risker är annars att det skapas incitament för den nya ramavtalsmyndigheten att förorda lösningar som innebär ramavtal, eller att marknadens aktörer kan få in-

³ Statskontoret 2010:23 sid 61

⁴ Konkurrensverket "Mindre företags möjligheter att delta i upphandling - den statliga inköpssamordningens inverkan" (dnr 570/2009)

⁵ Statskontoret 2010:23 sid 69

trycket att myndigheten inte tillräckligt objektivt ser till den lösning som är bäst för marknads funktionssätt och för den samlade statsförvaltningen.⁶

Konkurrensverket vill också påminna om att den upphandlingsstödjande verksamheten inte bara har till uppgift att stödja statliga myndigheter, utan även kommuners, landsting och andra upphandlande myndigheters upphandlingar. Även ur ett leverantörsperspektiv är det viktigt att upphandlingsstödet insatser för att förenkla upphandlingsprocessen omfattar alla upphandlingar så att tillgången till de stora marknader som kommuner och landsting utgör underlättas. Detta är också viktigt för att främja konkurrens och effektivitet i upphandlingarna. Konkurrensverket befarar att den föreslagna finansieringsmodellen innebär att myndigheten kommer att fokusera på statliga myndigheters upphandlingar och förorda användningen av statliga ramavtal eftersom dessa utgör grunden för verksamhetens finansiering. Risker finns att övriga delar av verksamheten kommer att ges mindre fokus, trots att de upphandlade volymerna och behoven av stöd kan vara större.

Konkurrensverket anser vidare att upphandlingsmyndigheten inte bör bedriva konsultverksamhet riktad mot upphandlande myndigheter. Det finns idag en utvecklad konsultmarknad inom offentlig upphandling, och offentliga säljverksamheter på detta område kan därför innebära konkurrensnedvridningar. Det gäller inte minst om ramavtalsverksamheten finansieras på föreslaget sätt där ekonomiska överskott från ramavtalsverksamheten kan användas för att subventionera den konkurrensutsatta konsultverksamheten, s.k. korssubventionering. Enligt den av riksdagen nyligen antagna förvaltningspolitiska propositionen⁷ gäller även att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Även detta talar för att den nya myndigheten bör finansieras genom anslag och inte genom avgifter.

Konkurrensverket bör följa och utvärdera den offentliga upphandlingen

Enligt Statskontoret bör Konkurrensverket koncentrera sin verksamhet till tillsynsområdet och hänvisa till den nya myndigheten för upphandlingsstöd i frågor som rör andra områden än regelverket och rättspraxis. Statskontoret menar därför att Konkurrensverkets instruktion och regleringsbrev bör ses över så att otydligheter undanröjs och att de stödjande uppgifter som verket har idag överförs till den nya myndigheten.⁸

Konkurrensverket instämmer i Statskontorets förslag att upphandlingsstödjande verksamheter bör koncentreras till en myndighet, och att detta gäller även de upphandlingsstödjande verksamheter som ligger på Konkurrensverket. Som

⁶ Konkurrensverket "Mindre företags möjligheter att delta i upphandling - den statliga inköpssamordningens inverkan" (PM 570/2009)

⁷ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175)

⁸ Statskontoret 2010:23 sid 68

exempel kan nämnas att Konkurrensverkets uppdrag att främja små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar är svåra att förena med verkets roll som tillsynsmyndighet.

Konkurrensverket anser dock att verkets framtida roll inte bör utesluta att följa och utvärdera den offentliga upphandlingen. Liksom tillsyn bör uppföljning och utvärdering göras av en oberoende aktör. Det vore därför olyckligt om den nya upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att följa upp och utvärdera sin egen roll och verksamhet. Konkurrensverket har omfattande och mångårig kompetens inom områden för konkurrens och upphandling. Konkurrensverket har genom bl.a. finansiering av forskning bidragit till ökade kunskaper om olika aspekter av offentlig upphandling. Det finns därför klara fördelar med att Konkurrensverket även fortsättningsvis ges möjlighet att följa och utvärdera den offentliga upphandlingen. Områden som kan vara särskilt relevanta är vilka effekter de statliga ramavtalen har för konkurrensen på olika marknader och frågan om den gränsöverskridande upphandlingens utveckling.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit biträdande chefsekonom Arvid Fredenberg.

Dan Sjöblom

Arvid Fredenberg

Kopia till Näringsdepartementet