

”Effektivare offentlig upphandling genom tillsyn”

Anförande av generaldirektör Rikard Jermsten vid Upphandlingsdagarna 31 januari 2018 i Stockholm.

Det talade ordet gäller!

Tack för möjligheten att få komma hit i dag och prata upphandling med er. Jag tycker upphandlingsfrågor är oerhört spännande, och jag tror att jag delar den känslan med många av er här i dag. Det är inte ofta som så många som älskar upphandling samlas på samma ställe. Jag hoppas att vi ska ha en fruktbar dialog om möjligheter och problem som vi kan träffa på i upphandlingssammanhang.

Jag är sedan den 1 september generaldirektör på Konkurrensverket och vi utövar, bland mycket annat, tillsyn över upphandlingslagarna. Tidigare var jag domare, bland annat som lagman vid Kammarrätt i Stockholm och hade då en annan funktion – fast den rörde också upphandlingsfrågor. Dessförinnan var jag i flera år knuten till finansdepartementet som rättschef och expeditionschef. Det var under den tid när de nya upphandlingslagarna arbetades fram, och den lag vi har i dag är därför delvis min förtjänst/otjänst.

Jag tänker i dag tala om hur tillsyn av hur upphandlande myndigheter sköter sina inköp bidrar till samhällsnytta.

Vi möter ofta personer med negativ inställning till upphandlingslagstiftningen. Det gör ni i publiken som är upphandlare säkert också. Tyvärr läggs mycket energi och resurser på hur man kan undvika att upphandla istället för att energin istället läggs på faktiska och regelrätta upphandlingar.

Varför har vi upphandlingsregler? Ofta får man som svar på den frågan att det är ett EU-påhitt för att förverkliga den inre marknaden. Det är naturligtvis inte hela sanningen.

Redan på 1700-talet kan man finna spår av offentlig upphandling. I början av 1700-talet inrättades Upphandlingsdeputationen av Karl XII. Deputationen köpte in förnödenheter och krigsmaterial. Så många formella regler fanns inte. Men många upphandlingar föregicks av annonsering. I annonserna kan man se att upphandlingarna genomfördes med ett öppet auktionsförfarande.

År 1825 instiftades Kongliga reglementet om kronoauktioner. Denna omfattade både köp och försäljning, där två kapitel är inriktade på upphandling. Upphandlingen delas upp i köp av varor och entreprenader. En uppdelning som följt med länge och som vi än i dag exempelvis kan se i olika tröskelvärden. Förordningen har en form av likabehandlingsprincip. Anbud från landsorten skulle behandlas lika med de från Stockholm. Vidare kan man läsa att upphandlingar ska annonseras minst tre gånger och senast sex veckor före auktionen.

1825-års lag kom att leva i över 60 år innan någon försökte genomdriva en förändring. En riksdagsman hade gjort studieresor i Tyskland. Den tyska lagen hade som syfte att främja den inhemska industrin. Utifrån sina tyska erfarenheter lade Henrik Fredholm som riksdagsmannen hette, fram två motioner (1887 och 1892), som först förkastades, men som år 1893 ledde de till en ny förordning.

1893-års förordning är i flera avseenden modern. Där finns många av de regler som vi har i dag. Något som skiljer sig från dagens är att man reglerar många avtalsvillkor i detalj. Det fanns inte samma frihet för upphandlaren att själv sätta upp villkor. Annonseringskravet är dock lika starkt.

Reglerna moderniserades genom 1920 års upphandlingsförordning.

Genom 1952 års upphandlingskungörelse infördes fler regler som uppvisar likheter med nuvarande bestämmelser, bland annat skärptes kravet på affärs-mässighet och bestämmelser om företrädesrätt för svenska varor togs bort. År 1973 utfärdade regeringen en upphandlingskungörelse och i den infördes det även regler för upphandling av tjänster.

Den 1 juli 1986 ersattes upphandlingskungörelsen av upphandlingsförordningen. Skillnaden i innehållet var marginellt, men innehållet hade redigerats och moderniserats och var ett ramverk för hur upphandlingsverksamheten skulle bedrivas.

1992 års upphandlingslagstiftning trädde i kraft den 1 januari 1994, väsentligen till följd av Sveriges anslutning till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och senare genom vårt medlemskap i EU. Denna lag upphörde och ersattes med 2007 års upphandlingslag, som också innehöll väsentligt fler regler och uttryckligen fastställde flera inom EU-rätten grundläggande principer; icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt

erkännande vilka tidigare tolkats in i begreppet affärsmässighet. Som vi alltså har haft i vart fall sedan 50-talet.

Från den 1 januari 2017 har Sverige infört nya upphandlingslagar i enlighet med nya EU-direktiv.

Upphandlingsreglerna är i dag många. Och de är ibland komplicerade. Men om de följs så är jag övertygad om att våra gemensamma skattepengar används på bästa sätt. Det är inget självändamål för oss att upprätthålla lagen däremot står vi bakom och tror på de positiva effekter som lagen leder till. Jag menar då att främja konkurrensen på marknaden, motverka korruption, och bidra till en effektiv användning av skattepengarna. De upphandlingsregler vi har är en garanti för att finansierarna, alltså vi skattebetalare, ska få rätt sak till rätt pris och effektiva inköp utifrån medborgarnas gemensamma vilja och samhällseliga mål såsom sociala, arbetsmarknadspolitiska och miljöpolitiska mål. För det är ytterst det upprätthållande av lagen handlar om. Att inköp ska ske inom lagens ramar är väl då inget konstigt.

Det är genom att följa reglerna som man kan nå dessa mål. Genom väl genomförda upphandlingar i enlighet med lagstiftningen finns goda möjligheter att gynna seriösa aktörer och mota oseriösa leverantörer. Genom att ge alla leverantörer möjlighet att på ett öppet sätt konkurrera om kontrakt på lika villkor minskar också risken för korruption. Tydliga regler och riktlinjer, en effektiv kontroll och revision, samt insyn och transparens i beslutsvägarna ökar möjligheterna att hålla mutor och korruption borta.

Jag tror att om politikerna skulle involvera inköparna på ett tidigare stadium, så skulle de bli förvånade över hur kreativa upphandlare kan vara. I stort sett allt kan lösas om det finns tid att göra en behovsanalys, en marknadsanalys, ha dialog med leverantörer etc. Allt det som ska göras, men som ofta får stryka på foten. Lagen innehåller en verktygslåda. Med verktygen kan man genomföra en upphandling med balans vad gäller olika hänsyn och ekonomi. Eller för den delen direktupphandla i undantagssituationer för att det är mest effektivt.

Tillsyn är ett demokratiskt verktyg. I grunden är tillsyn en förutsättning för att lagar och förordningar som beslutas av vår riksdag och regering upprätthålls. Genom tillsynen ska medborgare och företag kunna vara säkra på att deras intressen tas till vara.

Den tillsyn som genomförs ska också bidra till att lagar, förordningar och föreskrifter tolkas på ett liknande sätt i hela Sverige.

Tillsyn kan också visa på att många av bristerna ligger på annat håll än hos de upphandlande myndigheterna.

Upphandlingsregelverket har en nära anknytning till människors vardag och det är därför viktigt att medborgarna förstår varför Konkurrensverket är en myndighet som gör skillnad. Vi vill därför utöva tillsyn med ett medborgarperspektiv. Med vårt tillsynsarbete påverkar vi upphandlande myndigheter att genomföra inköp i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Vår uppgift är också att bidra till att ange ramarna för vad som är tillåtet och otillåtet.

Vi arbetar med både händelsestyrd och planerad tillsyn. För den planerade tillsynen gör vi varje år en analys för att identifiera rättsområden/ branscher/ tillsynsobjekt där vår tillsyn behövs.

Den tillsyn vi bedriver är framtidsinriktad. Det huvudsakliga syftet är att slå fast när lagöverträdelser har skett så att felet inte ska upprepas.

Vi har i dag möjlighet att gå till domstol med krav att böter, eller upphandlingsskadeavgift, döms ut. Upphandlingsskadeavgiften infördes för att verka preventivt. Avsikten är alltså att alla ärenden där vi lämnar in en ansökan om upphandlingsskadeavgift ska göra skillnad. Dels för tillsynsobjektet, men också för alla andra upphandlande myndigheter och enheter som kan dra lärdom av ärendet.

Vi får aldrig hamna i en situation där upphandlade myndigheter ser böter/upphandlingsskadeavgift som en budgetpost som man räknar med i kalkylen. Andra intressen kan inte rättfärdiga att man struntar i att följa lagen. Att till exempel hänvisa till ett politiskt beslut för att genomföra ett inköp utan att följa upphandlingsreglerna är inte tillåtet.

I vår tillsyn genom tillsynsbeslut, alltså där vi inte ställer krav på upphandlingsskadeavgift, är det viktigt att välja de ärenden som får en effekt i det enskilda fallet – till exempel slutar upp med beteende, eller där vi kan vägleda andra i en vidare bemärkelse.

Konkurrensverkets tillsyn har gett resultat. Tydliga och positiva resultat. Vi undersökte vad som hänt på upphandlande myndighet som vi krävt på upphandlingsskadeavgift. Nästan alla hade efter vårt ingripande ändrat sin hantering av inköp och upphandling. En motsvarande kartläggning av de ärenden där vi fattat tillsynsbeslut visade även då att många har vidtagit åtgärder efter att Konkurrensverkets tillsynsbeslut. De har ändrat i sina inköpsrutiner, arbetssätt och arbets- och rollfördelning.

Här har vi svart på vitt att de allra flesta som blivit utsatta för tillsyn har vidtagit åtgärder för att lagöverträdelserna inte ska upprepas. Det är ett fantastiskt bra resultat.

Att få fram prejudikat och vägledning som alla som arbetar med upphandlingar kan ta del av är ett effektivt förebyggande arbete. Vårt långsiktiga mål är att ha hantera färre lagöverträdelser – inte fler. Så skapar vi medborgarnytta.

Istället för att rikta in oss på att granska en enda upphandling som gått fel bland kanske hundra som följt regelboken kommer vi försöka gå mer på djupet och analysera varför det blev fel. Under förra året startade vi en fördjupad granskning av några universitet som vår årliga analys pekade ut. Vi har exempelvis kunnat se att regelefterlevnaden är mycket beroende av exempelvis hur man valt att lägga upp sin organisation och vilken typ av utbildningar universitetet ger. Om beslutsfattandet när det gäller inköp i stor omfattning ligger ute på institutionerna är det svårt för den centrala inköpsorganisationen att ha en samlad bild över lärosätets totala inköp och kommande inköpsbehov. Ännu svårare är det för institutionerna att ha koll på varandras inköp för att veta när gränsen för direktupphandling är nådd. Genom att arbeta på det här sättet hoppas vi nå ut bredare, och att en tillsynsinsats därmed får större effekt.

Likaså är vår externa kommunikation viktig. Där kan vi berätta om reglernas syfte och få både individual- och allmänpreventiv verkan. En satsning på ökad synlighet av vår verksamhet genom stöttning i lagtolkning har vi sannolikt igen genom en ökad regelefterlevnad. Vi arbetar därför för att nå våra målgrupper på de sätt som de behöver. Arbetet med att nå ut till upphandlande myndigheter genom till exempel en informationsturné kan ses som ett led i att stötta myndigheterna i deras egentillsyn. Om ni vill att vi ska komma till er och berätta om vår tillsyn kan ni göra en intresseanmälan på vår hemsida så kontaktar vi er.

Vi gör också sammanställningar, analyser och rapporter på områden där kunskap saknas. Exempel på sådana områden är efterannonsering, och om mellanhänder i offentlig upphandling. Och så har vi givetvis vår årliga rapport om upphandlingsstatistik som vi gjort i samarbete med Upphandlingsmyndigheten.

Inte enbart rena överträdelser av upphandlingsreglerna sätter upp hinder för en effektiv offentlig upphandling. Alla har inte rent mjöl i påsen. Ni och jag vet att leverantörer gärna vill påverka och förbättra en relation med en liten gåva, en gentjänst eller liknande. Mutor och korruption förekommer, och Sverige som tidigare varit världs bäst i att inte ha korruption halkar nu efter i rankingen från Transparency International. Det är inte bra. Vi alla som arbetar på olika myndigheter, och de som är leverantörer, har ett gemensamt ansvar för att motverka mutor och korruption. Mutor påverkar upphandlingarna och leder till att det inte är säkert att det är den bästa leverantören som får kontraktet.

Motsvarande gäller anbudskarteller där leverantörer i hemlighet gör upp om priser, anbud och marknader innan de lämnar in sina anbud. Ser ni tecken på konstigheter i upphandlingarna så ta gärna kontakt med oss på Konkurrensverket.

Det finns en stor potential för kvalitetsförbättringar och besparingar om den offentliga upphandlingen effektiviseras ytterligare. Därmed kan den offentliga upphandlingen bidra till fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt. Medborgarna måste kunna känna tilltro att myndigheter använder gemensamma skattepengar på ett rättssäkert sätt.

Jag har arbetat länge med upphandlingsreglerna, och jag tycker det är jättekul. Det kommer upp nya och spännande frågor varje dag. Vår tipsfunktion på Konkurrensverket, och våra experter på upphandlingsrätt, sätts ständigt inför nya och intressanta frågor där offentlig upphandling och konkurrens står i fokus. Ni är alltid välkomna att kontakta våra experter med era upphandlingsproblem. Och har ni några frågor här och nu så har vi en stund över för diskussion.

Tack för ordet!