

Risk för påföljd får fler att följa upphandlingsreglerna

Anförande av generaldirektör Dan Sjöblom, Konkurrensverket
Runda bords-möte i Sundsvall den 28 oktober 2009.

Arrangör: Konkurrensverket i samverkan med lokala intressenter.

Det talade ordet gäller

Välkomna!

De runda bords-möten som Konkurrensverket nu har genomfört på en lång rad orter har varit mycket givande. Det har gett upphandlare i kommuner och andra myndigheter möjlighet att samtala om de problem de upplever, och vi har också fått värdefull hjälp i form av konkreta tips om aktuella problemområden. En del har också gällt förslag på hur reglerna kan ändras för att förenkla arbetet för både upphandlare och leverantörer.

Vi har vid dessa möten lagt fram förslag och redogjort för hur vi ser på vissa saker och fått omedelbara och värdefulla reaktioner. Vi vill gärna få del av de erfarenheter som leverantörer och upphandlare har, och som kan leda till effektivare upphandlingar i framtiden.

Med detta sagt hoppas jag att vi i dag ska få en bra diskussion om upphandlingsfrågor i vid bemärkelse, men också att dialogen ska fortsätta framöver i olika former. Ta tillfället i akt att så praktiskt som möjligt redogöra för de svårigheter ni stött på i det dagliga arbetet med upphandlingar. Tala även om för oss om ni ser brister i regelverket, eller har tips om sådan som är felaktigt. Vi kommer att vara så öppna vi kan i vår kommunikation och tala om hur vi ser på rättspraxis, nya regler och våra förslag till förbättringar.

Just nu arbetar regeringskansliet med att skriva en proposition om rättsmedel att använda mot överträdelser av upphandlingsreglerna. Det är bra. Från Konkurrensverket har vi efterlyst detta länge.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Redan från årsskiftet kommer vi att ha ett tillägg i konkurrenslagen som ska hindra staten och kommuner från att bedriva säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer. Det ser jag fram emot.

Jag ska i dag bland annat uppehålla mig vid dessa två frågor, men allra första tänkte jag ge en inblick i Konkurrensverkets tillsynsarbete på upphandlingsområdet. Som ni alla nog vet har en debatt pågått en tid om vilka typer av krav på till exempel miljö och djurskydd som en upphandlande myndighet får ställa. Konkurrensverket har kritiserats för att vi vill hindra kommuner från att köpa in kött från glada grisar till skolmatsalar. Inget kan vara mer fel. Men det ingår i vårt uppdrag att verka för att inköpen ska gå till på rätt sätt.

Jag har den största förståelse och respekt för de kommuner som vill köpa in de bästa råvarorna till den mat som serveras i skolmatsalar eller på äldreboenden. Sådant engagemang ska uppmuntras. Det är genom att ställa hårda krav på leverantörer som vi kan få fram nya produkter av högre kvalitet. Och det går att ställa höga krav på kvalitet, till exempel miljökrav eller krav på hur kött har producerats, utan att bryta mot upphandlingsreglerna.

Nyligen hade vi att hantera ett ärende om Norrköpings kommun. De har en kostpolicy att lokala företag och närproducerade livsmedel skulle ges företräde vid offentlig upphandling. Den typen av krav är inte tillåtna i en offentlig upphandling. Kraven strider mot principerna om icke-diskriminering och likabehandling, och därmed mot de grundläggande principerna för EU:s rättsliga principer. Förfrågningsunderlagets förslag till avtalstext innehöll en bestämmelse om "miljöbonus" som löd så här: "För de varor som transporteras till leverantören från producenter belägna 10 mil från Linköpings centralort får ett påslag om 1 % tillämpas." Den typen av krav är, enligt vår mening, inte möjliga att ställa enligt upphandlingsreglerna. Däremot är det fullt möjligt att ställa icke-diskriminerande miljökrav, och även långtgående sådana. Liksom att ställa krav på djurskydd.

På några områden finns det redan EU-harmoniserade regler. Det handlar till exempel om ekologisk produktion, äggproduktion eller djurtransporter. Här finns en naturlig utgångspunkt för att ställa särskilda krav på djurskydd vid upphandling av livsmedel. EG-direktivens miniminormer skärps också successivt vilket innebär att djurskyddet hela tiden blir bättre.

Om en kommun, ett landsting eller en statlig myndighet kan hitta säkra, effektiva och lämpliga sätt att kontrollera de krav man ställer på miljö eller djurskydd finns det inget som hindrar att det ställs sådana krav. Kommuner får köpa glada grisar, men de måste samtidigt följa upphandlingsreglerna.

Jag anser att en professionell upphandlare i stat och kommun bör vara väl skickade att ställa relevanta och icke-diskriminerande krav.

Till sommaren kommer vi att få nya regler som gör det lättare att komma åt de som bryter mot upphandlingsreglerna. Enligt min mening är detta bra.

Som det är i dag finns det en uppenbar obalans i hur felaktiga upphandlingar kan drabba den som gjort fel. Den upphandling där allting görs rätt, från annonsering till tilldelningsbeslut, men man missar en liten detalj, kanske ett datum, så kan effekterna bli stora. Det kan handla om att få göra om upphandlingen från början, om skadestånd och att det hela drar ut på tiden. Detta kan leda till stora kostnader – och andra förluster – för både leverantörer och beställare. Samtidigt kan den som helt struntar i upphandlingsreglerna och gör en otillåten direktupphandling gå helt fri. Om någon upptäcker felet kan den ansvarige på sin höjd få skämmas. Så mycket mer är det ofta inte.

Nu kommer detta att rättas till. De förslag till nya regler som just nu förbereds inom regeringskansliet kommer att ge Konkurrensverket möjlighet att mer kraftfullt kunna agera mot otillåtna direktupphandlingar.

Varje år görs väldigt många upphandlingar i Sverige, och de görs av väldigt många personer. De allra flesta upphandlingar följer regelboken redan i dag, och kommer att göra det även i fortsättningen. Men i de fall där reglerna inte följs får vi nu möjlighet att ingripa.

Den marknadsskadeavgift/ böter som vi snart får kommer att bidra till att upphandlingarna blir mer effektiva. Om en kommun, ett landsting eller en statlig myndighet riskerar böter kommer detta i sig att vara avskräckande. Det kommer att leda till färre direkttilldelningar. Ogiltighetssanktionen bidrar givetvis också till ökad efterlevnad av reglerna. De stora vinnarna på detta är skattebetalarna som får en större möjlighet att få rätt valuta för sina pengar.

Däremot ställer jag mig frågande till om det föreslagna maximala beloppet för böterna/ marknadsskadeavgifterna är tillräckligt avskräckande. Regeringen har tidigare föreslagit maximalt bötesbelopp om fem miljoner kronor. I en upphandling som kan röra flera tiotals miljarder är sådana summor i det närmaste felräkningspengar. Konkurrensverket har föreslagit att tak-beloppet om fem miljoner stryks, och att det föreslagna tio procent-taket istället får gälla.

I det sammanhanget har vi också begärt att få större befogenheter att kräva ut relevanta handlingar från upphandlande enheter och myndigheter när vi gör våra undersökningar. Jag kan ha viss förståelse för att en upphandlande myndighet inte gärna frivilligt vill släppa ifrån sig dokument som kan visa att de brutit mot reglerna. Men som jag ser det är det ett anständighetskrav att vi kan ställa motsvarande krav att få ut handlingar från en offentlig myndighet som vi kan ställa till ett privat företag.

Konkurrensverket vill också att det införs en möjlighet att slå fast om en organisation är att betrakta som en upphandlande myndighet eller enhet, eller om den inte är det. Vi vill kunna gå till domstol och få fastställt om en myndighet eller ett offentligt ägt företag, till exempel Svenska Spel och Akademiska hus, ska följa upphandlingsreglerna. I dag råder ibland viss osäkerhet.

Från Konkurrensverket kommer vi att prioritera de allvarliga överträdelserna i vår lagtillämpning. När de nya reglerna träder i kraft, enligt planerna den 1 juni 2010, kommer vi inte att ge oss på samtliga misstänkta överträdelser omedelbart.

De nya bestämmelserna kommer givetvis att ha den effekt i sig att fler kommer att anpassa sig till regelverken. Bara hotet om eventuell påföljd kommer att verka avskräckande. Men vi från Konkurrensverket kommer inte att tveka att dra större och mer principiella fall vidare till domstol om det skulle behövs. När det kommer nya regler på ett område finns det alltid behov av rättspraxis. Vi kommer att bidra till att vi får sådana prejudicerande domar framöver.

Den 25 november är det tänkt att riksdagen ska besluta om ett tillägg i konkurrenslagen. Då får vi regler som begränsar möjligheterna för kommuner, landsting och staten – och deras bolag – att bedriva näringsverksamhet som konkurrerar med privata företag. Konkurrensverket har fått många klagomål på detta område, och jag ser nu fram mot att få en möjlighet att förbättra marknadsfunktionen och därmed även ge de företag som slåss mot konkurrenter med en så stark ställning som det allmänna har rimliga förutsättningar.

En kommun kan inte gå i konkurrs, och ett landstingsägt företag har en styrka som ett privat företag har mycket svårt att svara upp mot. Konkurrensen sker helt enkelt inte på lika villkor, men ändå kämpar man på samma marknad och om samma kunder.

Med de regler som träder i kraft den 1 januari får Konkurrensverket möjlighet att gå till domstol och få ett förbud för kommuner, landsting eller staten att ägna sig åt näringsverksamhet som strider mot den nya regeln. Ett undantag är om verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt.

För att det ska vara möjligt för oss att ingripa mot offentlig verksamhet som begränsar konkurrensen ska följande fyra villkor vara uppfyllda:

- Det ska vara frågan om offentlig verksamhet eller ett offentligt ägt bolag eller motsvarande.
- Det ska handla om företagsverksamhet i konkurrenslagens mening (vilket även kan omfatta verksamhet som bedrivs i förvaltningsform).
- Det ska finnas en konkurrensbegränsning av något slag.
- Det ska inte vara försvarbart från allmän synpunkt.

Jag är övertygad om att den här nya lagregeln kommer att ha en avhållande effekt. Kommuner och myndigheter som driver, eller planerar att starta, verksamheter som konkurrerar med företag på marknaden kommer i fortsättningen att tänka sig för om verksamheten sker på ett sådant sätt att konkurrensen kan snedvridas.

Mitt råd nu till alla kommuner, landsting och statliga myndigheter – och deras företag – är att se över vilka verksamheter som de bedriver i dag som eventuellt kan stå i strid med de nya reglerna. Gör en lista på vad som är grönt och tillåtet enligt lagen, vad som kan vara rött och som bör åtgärdas, och vad som eventuellt kan ligga i en gråzon.

Från Konkurrensverket kommer vi att återkomma med besked om hur vi ska lägga upp vårt lagtillämpningsarbete och hur vi kommer att prioritera våra insatser. Så mycket kan jag i alla fall säga som vi kommer att både verka förebyggande för att förmå alla att följa reglerna, och att föra lämpliga fall till domstol. Givetvis är det viktigt att få fram rättspraxis på detta helt nya område, men ännu viktigare är att undanröja konkurrensproblemen.

I snart ett år har lagen om valfrihetssystem varit kraft. Den är tänkt att vara ett stöd åt de kommuner som väljer att införa system för brukarna att själva välja vem som ska utföra vissa tjänster. Några kommuner är redan i gång, och just nu pågår ett stort arbete ute i kommunerna att införa valfrihet på olika områden.

Detta är en möjlighet att låta brukarna, de som är i behov av service och omsorg, att själv välja vilken utförare som erbjuder den bästa kvaliteten. Här konkurrerar inte företagen om pris, bara om kvalitet.

Från årsskiftet blir det obligatoriskt för alla landsting att införa valfrihetssystem i primärvården. Då blir det möjligt för alla patienter att själva välja sin husläkare eller distriktsläkare. Även här blir det kvalitet som kommer att avgöra till vilken vårdcentral som patienterna kommer att gå.

Nu hoppas jag på fortsatt diskussion om dessa frågor under förmiddagen.

./.