



Anförande av generaldirektör Claes Norgren vid finansutskottets offentliga utfrågning ”Offentlig upphandling – effektivitet eller krångel för den offentliga förvaltningen?”, den 10 februari 2005

Det talade ordet gäller.

Jag är glad över utskottets initiativ att belysa den offentliga upphandlingen med hänsyn till dess stora betydelse. Så mycket som cirka en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader kan kopplas till inköp av varor och tjänster.

Jag vill inledningsvis säga att dagens upphandlingsregler har bidragit till effektivitet vilket gynnat både medborgarna som företagen. Det hindrar inte att upphandlingen kan förbättras och att onödigt krångel undviks.

Vid mitt ställningstagande till frågan om den offentliga upphandlingen utmärks av effektivitet eller krångel vill jag först framhålla att om de offentliga inköpen av varor och tjänster ska utmärkas av låga priser och hög kvalitet så förutsätts en väl fungerande konkurrens mellan leverantörerna. Minst lika viktigt är att det finns regler som ger företagen lika förutsättningar att vinna offentliga kontrakt. Det är vidare angeläget att reglerna är förutsebara och långsiktigt stabila. Jag anser att upphandlingsreglerna i allt väsentligt bidrar till detta.

Lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU, som bygger på EG-direktiv, syftar ytterst till att bidra till förverkligandet av den inre marknaden och minska det allmännas kostnader för inköpen bl.a. genom att dessa föregås av en upphandling i konkurrens. Här är grundprinciperna för upphandlingsreglerna, såsom lika och rättvis behandling och icke – diskriminering av leverantörer samt öppenhet och transparens vid upphandlingen, mycket viktiga i ett konkurrens-, medborgar- och konsumentperspektiv.

Gemensamma upphandlingsregler för EU-länderna underlättar för företagen att delta i upphandlingen i Europa. En nyligen redovisad undersökning av

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Sveavägen 167
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se



Kommerskollegium visar att detta är en angelägen fråga för företagen. Jag vill även framhålla att principer om transparens m.m. vid upphandlingen minskar risken för korruption och ökar möjligheterna att avslöja olagliga anbudskarteller.

Man kan dock inte bortse från att lagen om offentlig upphandling innehåller ett stort antal bestämmelser och att det kan vara svårt för beställare och leverantörer att helt behärska reglerna. Till detta har bidragit att det tillkommit andra syften eller mål vid upphandling än de som avser att den offentliga förvaltningen ska göra goda affärer. Jag tänker närmast på övergripande samhällsmål såsom sociala hänsyn (regler om etnisk diskriminering, jämställdhet m.m.) och miljökrav. Det är lätt att förstå dessa krav. Det är dock resurskrävande för myndigheterna att följa upp att leverantören följer dessa regler. Det kan även vara svårt för leverantören att kontrollera sina underleverantörer.

En pågående, statlig utredning har i uppdrag att föreslå hur de nya EG-direktiven på upphandlingsområdet ska införas i svensk rätt. Här finns möjligheter till förenkling av dagens reglering av olika produktområden. Det sker om utredningens kommande förslag om att införa två upphandlingslagar vinner gehör, dvs. att införa en lag för den s.k. klassiska sektorn och en för den s.k. försörjningssektorn.

Det kan finnas skäl att se över möjligheterna att förenkla regler som inte är direkt styrda av EG-direktiven, dvs. bl.a. upphandlingar vars värde ligger under de s.k. tröskelvärdena. Det kan gynna såväl beställare som företag, inte minst de små företagen. Här kan man få göra avvägningar mellan å ena sidan önskemålet om enklare regler och å andra sidan att en förenkling inte medför att nuvarande rättsprinciper om bl.a. icke-diskriminering och likabehandling av leverantörer försvagas så att effekten blir oförmånligare inköpsvillkor till nackdel för det allmänna och ytterst medborgare/konsumenterna.

Vid en sådan översyn vill jag gärna att man tar med några ytterligare frågor som är angelägna att lösa. Dessa frågor är nära förknippade med de små företagens nuvarande begränsade möjligheter att bli leverantör åt stat och kommun. I regeringens innovationsstrategi "Innovativa Sverige" som publicerades i juni 2004 utpekades den offentliga upphandlingen som ett medel för att främja etablering och framväxt av nya och innovativa företag. En sådan utveckling kan också bidra till ökad konkurrens.

Det är främst tre frågor jag tänker på. *Den ena frågan* rör s.k. direktupphandling, dvs. myndigheten köper direkt av en leverantör utan att köpet föregås av en upphandling i konkurrens utifrån gällande regler. Detta är bara tillåtet i ett fåtal

undantagsfall. Det är dock mycket svårt att med stöd av LOU komma till rätta med otillåten direktupphandling.

Det finns t.ex. offentliga aktörer som enligt Nämnden för offentlig upphandling (NOU) inte följer upphandlingsreglerna med motiveringen att man inte anser sig vara en upphandlande enhet enligt lagen om offentlig upphandling. I dag finns inte möjlighet för NOU att få ett sådant beslut prövat i domstol, vilket jag anser vara en allvarlig brist.

Den andra frågan gäller som vi uppfattar den successivt ökade inköpssamordningen mellan flera myndigheter med stöd av ramavtal. Inköpssamordningen syftar till att effektivisera upphandlingen och minska kostnaderna för inköpen. Här är det dock ofta fråga om mycket stora inköpsvolymerna som endast ett mindre antal företag har kapacitet att klara. Flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration med ett begränsat antal företag som svarar för det samlade utbudet av varor och tjänster. Stora samordnade upphandlingar kan ytterligare begränsa konkurrensen eftersom endast de största företagen kan klara de stora åtaganden som aktualiseras.

Dessutom har ramavtalen ofta inte preciserats med avseende på pris och inköpsvolym. Företagen, inte minst de små företagen har svårt att bygga upp en leveranskapacitet för inköpsvolymerna som kanske inte realiserar. Nuvarande utveckling kan motverka etablering, tillväxt av små företag och en väl fungerande konkurrens.

Min förhoppning är att de nya EG-direktiven på upphandlingsområdet bidrar till att få en bättre balans mellan köpare och säljare vid inköpssamordning vilket ger bättre förutsättningar för en fungerande konkurrens. Effekten kan bli att många myndigheter måste genomföra fler upphandlingar i konkurrens. Det kan innebära att fler myndigheter får incitament att satsa på att inrätta en effektiv inköpsfunktion för att kunna göra förmånliga inköp. Det kan dock krävas att utvecklingen på området följs upp av statsmakterna.

Den tredje frågan gäller tillsynen av upphandlingslagstiftningen. Den offentliga upphandlingens stora betydelse för samhällsekonomin ställer särskilda krav på att upphandlingen bedrivs i effektiva former. Många statliga myndigheter, kommuner och landsting har en effektiv upphandling. Det tycks dock vara svårt att generellt bryta invanda beteenden och mönster på upphandlingsområdet. Många statliga undersökningar ger stöd för slutsatsen att den offentliga upphandlingen behöver väsentligt förbättras, vilket kan medföra stora besparingar för samhället.

Här kan krävas två typer av åtgärder. Dessa handlar om ökad information om reglerna och en förstärkt tillsyn. Statens åtgärder på upphandlingsområdet har sedan lagen om offentlig upphandling trädde i kraft för mer än tio år sedan till större delen gällt information och rådgivning om upphandlingsreglerna. Utvecklingen talar för att denna satsning ges ökade resurser. Vidare har flera statliga utredningar föreslagit att det införs en s.k. marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av lagen om offentlig upphandling såsom otillåtna direktupphandlingar. Konkurrensverket har ställt sig bakom dessa förslag.

I Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige 2004 som publicerades i början av året utvecklas nämnda upphandlingsfrågor. Utskottet har tidigare fått berört avsnitt i rapporten.