

Datum
2001-03-21Vår beteckning
2000/0138-26 och

Ert datum

2000/0187-26
Er beteckningRegeringskansliet
Förvaltningsavdelningen
103 33 STOCKHOLM

Regeringskansliets upphandling av konsulttjänster inom juridik och ekonomi

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har den 19 och 29 maj 2000 mottagit två skrivelser med begäran om granskning från två olika leverantörer avseende Regeringskansliets upphandling av ramavtal som omfattar konsulttjänster inom juridik och ekonomi. I förfrågningsunderlaget har de ekonomiska tjänsterna beskrivits enligt följande "... när det gäller ekonomiska konsulttjänster är behovet vidsträckt inom många olika områden. Bland annat finns behov av konsulttjänster rörande organisationsförändringar, styrning, samarbetsformer, redovisning, IT, offentlig upphandling, revision och miljöarbete." I upphandlingen ställdes bl.a. kravet att leverantören skall vara auktoriserad revisor eller revisorsbolag om anbudet avser ekonomiska tjänster.

NOU har begränsat sin granskning av upphandlingen till frågan om det nämnda kravet är förenligt med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. De klagande leverantörerna anser i huvudsak att kravet är alltför långtgående och begränsar konkurrensen på området. Det anförs bl.a. att leverantörer som tidigare anlits genom åren för vissa av de angivna tjänsterna inte längre kan vara med och lämna anbud på grund av det angivna kravet.

NOU har inhämtat information i ärendet från Regeringskansliets förvaltningsavdelning som den 25 september 2000 inkom med ett skriftligt yttrande. Regeringskansliet anför att tyngdpunkten för de ekonomiska konsulttjänsterna som efterfrågades i upphandlingen ligger på revision, uppföljning och utvärdering. Regeringskansliet vill inte behöva anlita flera olika konsulter för vad man anser vara ett sammanhållet uppdrag. Därför ställdes också kravet att konsulten skall ha god kompetens inom områden som organisationsförändring, styrning av verksamheter, olika samarbetsformer, redovisning, IT, offentlig upphandling och miljöarbete. Auktorisation ger enligt Regeringskansliet en garanti för att ett upphandlat revisionsbolag håller en hög kvalitet.

Datum
2001-03-21

Vår beteckning
2000/0138-26 och
2000/0187-26

NOU:s bedömning

Vad beträffar klagandens grunder kan generellt sägas att upphandlande enheter vid all offentlig upphandling skall ta hänsyn till huvudregeln om affärsmässighet i 1 kap. 4 § LOU i vilken det anges att "Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns ...". Vid all anskaffning skall den upphandlande enheten beakta de övergripande principer som kan härledas ur EG-fördraget och upphandlingsdirektiven men som till fullo inte alltid går att uttolka ur LOU. I kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten (12.4.2000) anförs följande. "Proportionalitetsprincipen innebär att alla åtgärder som vidtas skall vara både nödvändiga och lämpliga med hänsyn till de mål som eftersträvas. I valet mellan olika åtgärder skall en medlemsstat välja den som leder till minsta möjliga störningar för den ekonomiska verksamheten [fotnot: Se t.ex. dom av den 17 maj 1984 i mål 15/83, Denkavit Nederland eller Förstainstansrättens dom av den 19 juni 1997 i mål T-260/94, Air Inter mot kommissionen, punkt 142. 14.]"

NOU har vid nämndsammanträde i ärende dnr 1996/108-26 anfört "...att de kriterier en upphandlande enhet uppställer i förfrågningsunderlaget inte får begränsa konkurrensen [utan] måste ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som skall täckas (proportionalitetsprincipen). Kriterierna får heller inte vara diskriminerande. För att alla konkurrensmöjligheter skall kunna utnyttjas är det väsentligt att förfrågningsunderlaget ges en neutral och ickediskriminerande utformning, som inte på ett otillbörligt sätt gynnar en bestämd leverantör (likabehandlingsprincipen). Att utforma förfrågningsunderlaget så att en viss leverantör diskrimineras är varken förenligt med gemenskapsrättens grundläggande principer eller LOU."

I 7 § förordning (1998:1364) om bevis vid offentlig upphandling, finns angivet vilka bevis som den upphandlande enheten får kräva av leverantören, t.ex. bevis avseende dennes utbildnings- och yrkesmässiga kvalifikationer. När den upphandlande enheten kräver sådana bevis måste den dock ta hänsyn till tjänsternas art, mängd och ändamål.

Krav på auktorisation/revisionsbolag och proportionalitetsprincipen samt transparensprincipen

Det föreligger generellt sett inga hinder mot att en upphandlande enhet vid upphandling av tjänster ställer krav på leverantören med utgångspunkt i hans skicklighet, effektivitet, erfarenhet och pålitlighet. Ett krav som diskvalificerar en leverantör skall dock vara relevant, proportionellt och rimligen icke av oväsentlig betydelse för den aktuella upphandlingen.

NOU har efter genomgång av förfrågningsunderlaget och annonsen inte funnit något i uppdragsbeskrivningen eller annonsen som indikerar att tyngdpunkten avseende de ekonomiska konsulttjänsterna låg främst på revision, uppföljning och

Datum
2001-03-21

Vår beteckning
2000/0138-26 och
2000/0187-26

utvärdering. I annonsen beskrivs upphandlingen avse ett ”ramavtal för successiva avrop av kortare och längre konsultuppdrag gällande juridiska och ekonomiska utredningar. Upphandlingen klassificeras enligt följande: juridiska tjänster (CPV ref. 74110000-3), ekonomiska och skattemässiga tjänster samt revision (CPV ref. 74120000-6) och företags- och managementrådgivning samt tillhörande tjänster (CPV ref. 74 14 00 00-2).

Auktorisation innebär säkerligen en garanti för att ett upphandlat revisionsbolag håller hög kvalitet vid utförande av många olika ekonomiska tjänster. Troligtvis kan också behovet av hög kvalitet i utförande av en viss tjänst rättfärdiga kompetenskrav som överstiger eventuella lagstadgade kompetenskrav. Det krävs dock att den upphandlande enheten beaktar den grundläggande gemenskapsrättsliga principen om ömsesidigt erkännande.

NOU har förståelse för att köparen vill koncentrera sin konsultkrets till ett begränsat antal, så länge konkurrenssituationen är tillfredsställande. Det är däremot inte tillåtet att i samma upphandling upphandla varor och tjänster av vitt skild karaktär i syfte att anpassa upphandlingen till en viss leverantör. Att ställa krav på att leverantören skall vara auktoriserad revisor eller revisionsbolag i en tjänsteupphandling, där huvuddelen av tjänsterna normalt inte utförs av auktoriserade revisorer, kan enligt NOU:s bedömning knappast anses förenligt med proportionalitetsprincipen. Den valda inskränkningen till auktoriserade revisorer synes mot bakgrund av *annonsens* och *förfrågningsunderlagets utformning* varken vara nödvändig eller lämplig med hänsyn till det syfte som eftersträfvats. Av annons och förfrågningsunderlag kan det inte med tillräcklig tydlighet anses framgå att syftet var att upphandla sådana ekonomiska tjänster som regeringskansliet sedermera angivit i sitt *svar till NOU*.

NOU kan dock mot bakgrund av det lämnade svaret inte finna att det uppenbart brister i proportionaliteten mellan kravet på att leverantören skall vara auktoriserad revisor/revisorsbolag och de tjänster som upphandlats. Det innebär att kravet sannolikt var berättigat i den aktuella upphandlingen. NOU anser däremot att kravet på ett transparent upphandlingsförfarande inte har respekterats till fullo. Regeringskansliet borde ha angivit i annonsen eller förfrågningsunderlaget att tyngdpunkten avseende de ekonomiska konsulttjänsterna främst låg på revision, uppföljning och utvärdering.

Beslut om utformningen av detta yttrande har fattats vid nämndsammanträde den 21 mars 2001, i vilket deltog kammarrättslagmannen Lisbeth Edlund, ordförande, kommerserådet Bengt Agild, vice ordförande, civilekonomen Jonas Berggren, sektionschefen Hans Ekman, avdelningsdirektören Lisbeth Johnson, juristen Eva Sveman och konsulten Peter Thore. Beslutet fattades i närvaro av kanslichefen Margareta Hentze efter föredragning av jur. kand. Åsa Edman. Yttrandet expedieras i enlighet med föredragandens förslag efter justeringar enligt de direktiv som lämnades vid nämndsammanträdet.



nämnden för offentlig upphandling

Datum
2001-03-21

4 (4)
Vår beteckning
2000/0138-26 och
2000/0187-26

NÄMNDEN FÖR OFFENTLIG UPPHANDLING

Åsa Edman

För kännedom:
Klaganden