

Avdelningen stab och kommunikation  
Kerstin Riese  
08-700 16 58  
kerstin.riese@kkv.se

## **Uppföljning av Konkurrensverkets strategi och inriktning för upphandlingsfrågor**

Den här promemorian syftar till att ge en bild av de synpunkter som har framförts av olika intressenter på Konkurrensverkets strategi för upphandlingsfrågor. Den innehåller också en beskrivning av Konkurrensverkets vidtagna åtgärder i anslutning till strategidokumentet samt verkets bedömning av om, och i så fall på vilket sätt, strategin bör utvecklas för det fortsatta arbetet med upphandlingsfrågor.

### **Konkurrensverkets strategi för upphandlingsfrågor**

Konkurrensverket har med anledning av sitt breddade uppdrag preciserat en strategi och inriktning av upphandlingsverksamheten som överlämnades till regeringen i form av en promemoria den 28 september 2007. Konkurrensverket hade då haft ansvaret för upphandlingsfrågorna mindre än en månad.

Den strategi och inriktning som finns angiven i strategidokumentet är inte något som ska gälla i alla tider, utan ett första steg mot att utveckla verksamheten med upphandlingsfrågor. Strategin ska ses i ett längre perspektiv. För att utveckla verksamheten har en dialog med olika intressenter inom den offentliga upphandlingen varit en viktig del, liksom det råd för upphandlingsfrågor som Konkurrensverket inrättat.

Av strategin framgår att Konkurrensverket fokuserar på att utnyttja synergierna mellan Konkurrensverkets tre verksamhetsgrenar. Dessa är:

1. lagtillämpning och tillsyn
2. konkurrensförbättrande åtgärder och effektivare offentlig upphandling
3. kunskapsuppbyggnad

### **Rundabordssamtal**

En aktivitet som har omfattat såväl verksamhetsgren ett och två, är att vi i samverkan med lokala offentliga aktörer och näringslivsorganisationer har arrangerat så kallade rundabordssamtal för att fördjupa diskussionen kring strategin och inriktningen av vår verksamhet på upphandlingsområdet.

De regionala rundabordssamtalen har vänt sig till upphandlande myndigheter och leverantörer och syftat till att

1. öka kontaktytorna mellan Konkurrensverket och intressenterna runt om i landet för att fånga upp problem, fördjupa diskussionen kring strategin och inriktning av verksamheten
2. informera om upphandlingsfrågor och då särskilt den nya lagstiftningen från den 1 januari 2008
3. informera om upphandlingsmarknader och anbudskarteller

Strategidokumentet utgjorde plattformen för samtalen. Till mötena bjöd vi också in representanter från länsstyrelserna liksom andra aktörer som t.ex. advokater och utbildningskonsulter.

Rundabordssamtalen har hållits i Göteborg, Falun, Malmö, Umeå och Linköping. Varje möte har haft mellan 40 och 50 deltagare och både köpar- och säljarsidan har varit väl representerade. Omkring 250 personer har alltså aktivt deltagit i dessa diskussioner.

Mottagandet runt om i landet har varit mycket positivt från både upphandlare och leverantörer. Det har varit uppskattat att Konkurrensverket på detta sätt visat intresse av en dialog och en vilja att lyssna till intressenternas synpunkter och åsikter för att bidra till att utveckla verksamheten.

Även ett rundabordssamtal med generaldirektörer för statliga myndigheter med ansvar på upphandlingsområdet har hållits i Stockholm. Syftet med samtalet har varit att diskutera de olika myndigheternas uppgifter och roller på upphandlingsområdet. Mötet var ett led i Konkurrensverkets arbete att kvalitetssäkra tillsynens inriktning och slutsatsen är att myndighetscheferna bör träffas årsvis för dialog om gemensamma frågor inom området offentlig upphandling. I mötet deltog Ekonomistyrningsverket (ESV), Nutek, Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Rikstrafiken, Statskontoret, Verva och VHS.

### **Information till upphandlare om anbudskarteller**

I anslutning till de regionala rundabordssamtalen har Konkurrensverket också bjudit in stora regionala och lokala upphandlande myndigheter för information

och dialog kring möjligheten att upptäcka anbudskarteller i anslutning till upphandlingar. Vid dessa möten har mellan 10 och 20 representanter för stora upphandlare deltagit. Syftet med mötena har varit att öka de upphandlande myndigheternas kunskap om hur de kan upptäcka karteller, diskutera vilka marknader de anser att det finns problem på och att skapa tydliga kontaktvägar till Konkurrensverket vid minsta misstanke om oegentligheter i upphandlingar.

### **Dialog med länsstyrelserna**

Ytterligare ett sätt för Konkurrensverket att få synpunkter och förslag på strategin och inriktningen av upphandlingsverksamheten har varit en dialog med länsstyrelserna. 16 länsstyrelser kommit in med synpunkter.

### **Utveckling i omvärlden sedan september 2007**

Sedan strategidokumentet överlämnades till regeringen i september 2007 har en rad händelser med betydelse för Konkurrensverkets arbete med upphandlingsfrågor inträffat.

### **Nya lagar och förslag till ny lagstiftning**

Den 1 januari 2008 trädde två nya lagar på upphandlingsområdet i kraft som ersatte den gamla LOU. Även om de nya reglerna i sig inte innebär så stora förändringar i sak, har lagstiftningen en annan form och de nya lagarna innehåller även vissa nyheter med stor betydelse för upphandlare och leverantörer.

En enig Riksdag fattade den 12 juni 2008 beslut om en ny konkurrenslag som träder i kraft den 1 november 2008.

Regeringen har presenterat förslag till ny lagstiftning på vårdområdet med betydelse för den offentliga upphandlingen. Regeringen har också aviserat en proposition för att reglera problematiken i gränslandet mellan offentliga och privata aktörer – något som direkt kommer att ha inverkan på såväl konkurrens- som upphandlingsfrågorna.

### **E-förvaltning**

Regeringens handlingsplan för utveckling av e-förvaltningen lanserades i januari 2008. Den har i dessa sammanhang betydelse för utvecklingen av elektroniska upphandlingar.

### **Nya rättsavgöranden**

Det finns flera intressanta domar under denna period med betydelse för den offentliga upphandlingen. Bland dessa kan nämnas Kammarrättens i Sundsvall dom den 4 oktober 2007 (mål nr 1885-07). Krav i förfrågningsunderlaget som stred mot proportionalitetsprincipen och principen om likabehandling kunde lämnas obeaktade av den upphandlande myndigheten vid utvärderingen av anbuden.

I Regeringsrättens dom den 17 mars 2008 (mål nr 172 - 175-06 och 176 - 179-06) (SYSAV-domen) slogs fast att det inte är förenligt med LOU att utan formellt upphandlingsförfarande köpa tjänster från bolag som har viss anknytning till myndigheten.

I EG-domstolens dom den 18 december 2007 (mål nr C-341/05) (Lavaldomen) fann domstolen att de stridsåtgärder som facken genomförde för att förmå Laval att ansluta sig till byggnadsavtalet stred mot gemenskapsrätten. Domen har betydelse för vilka krav som kan ställas vid upphandling. EG-domstolens dom den 24 januari 2008 betonade skillnaden mellan kvalifikations- respektive utvärderingsfasen vid offentlig upphandling.

### **Andra statliga myndigheters arbete med upphandlingsfrågor**

Många statliga myndigheter har idag uppgifter på upphandlingsområdet men en tydlig överblick saknas – risken för dubbelarbete är uppenbar. Konkurrensverket har under våren haft rundabordssamtal med statliga myndigheter med uppdrag på upphandlingsområdet (se ovan).

Nutek har fått i uppdrag av regeringen att utveckla informationen om upphandling till företagare via webbplatsen Företagarguiden.

Miljöstyrningsrådet har fått särskilda pengar för att utveckla informationen om miljökrav i upphandlingar, samtidigt som Konkurrensverket i december 2007 fick ett särskilt uppdrag från regeringen att dels informera om de nya upphandlingsreglerna från årsskiftet, dels ta fram en fördjupad information om miljökrav i upphandlingar.

Konkurrensverket har avstyrkt ett förslag om att ESV ska vara upphandlings- eller ramavtalsansvarig myndighet för offentlig förvaltning inom området informationsteknik eller det så kallade IKT-området (dnr 197/2008). ESV är redan en av 12 ramavtalsansvariga myndigheter inom statsförvaltningen som samordnar upphandlingar för andra myndigheters räkning och arbetet mellan de ramavtalsansvariga myndigheterna. Enligt Konkurrensverket innebär förslaget att ESV:s upphandlingsroll kommer att utökas ytterligare inom den statliga inköpssamordningen och att rollerna, att vara både ramavtalsansvarig myndighet och att ha nämnda samordningsansvar, kan vara motstridiga.

### **Synpunkter från rundabordssamtalen**

Nedan följer en sammanfattning av de synpunkter som framförts av intressenterna vid rundabordssamtalen. Synpunkterna har här, för enkelhetens skull, sorterats in under de rubriker som finns i strategidokumentets kapitel 6 "Strategi och inriktning".

För att underlätta för läsaren görs först ett utdrag ur strategidokumentet under varje rubrik, därefter presenteras en sammanfattning av intressenternas synpunkter under respektive punkt. Konkurrensverkets åtgärder nämns därefter och slutligen finns också en bedömning av om, och i så fall vilka, ändringar som bör göras i Konkurrensverkets strategi för upphandlingsfrågor framöver.

### **Verka för effektiva rättsmedel**

*Ur strategidokumentet (2007-09-28) avsnitt 6.3:*

*En effektiv tillsynsverksamhet förutsätter tillgång till starkare befogenheter och effektivare rättsmedel än de som finns i dag. Denna uppfattning stöds såväl av ett antal utredningar och revisionsrapporter som av leverantörer. Den tillsyn som har bedrivits har inte haft önskvärd effekt.*

*Konkurrensverket vill betona att det är av synnerlig vikt att tillsynsmyndigheten i allvarliga eller principiella fall har talerätt i domstol. Redan existensen av en sådan möjlighet har sannolikt sådan preventiv effekt gentemot upphandlande enheter att den kanske sällan kommer att behöva utnyttjas.*

*Avsaknaden av talerätt för tillsynsmyndigheten har gjort att förtroendet för LOU har minskat, genom att upphandlande enheter, som anstränger sig för att tillämpa LOU kan bli stämnda av en leverantör medan en enhet som helt bortser från LOU:s bestämmelser i praktiken inte alls löper samma risk.*

*Konkurrensverket anser att effektiva rättsmedel måste införas snarast och att det inte finns orsak att vänta på översynen med anledning av de nya rättsmedelsdirektiven.*

*Sverige har gentemot EU åtagit sig att införa adekvata rättsmedel beträffande de rättsmedelsdirektiv för offentlig upphandling som redan nu gäller. Allvaret i frågan illustreras bland annat av att det finns åtminstone ett klagomålsärendande mot Sverige, för bristande implementering av rättsmedelsdirektiven som handläggs för närvarande i EU-kommissionen.*

*Införandet av effektiva rättsmedel skulle leda till att upphandlande enheter avhåller sig från överträdelse av LOU samtidigt som leverantörernas vilja att delta i offentliga upphandlingar ökar.*

### *Intressenternas synpunkter*

Frågan om rättsmedel har inte varit föremål för några större diskussioner på rundabordsamtalen. En upphandlingschef anser att det är väldigt bra om Konkurrensverket får sanktionsmöjligheter. Som det är nu är det ett löjes skimmer över det hela när de upphandlare som försöker så gott de kan åker dit, medan de som helt avstår inte drabbas av några sanktioner. Rättsmedel är bra för upphandlarna, det ger råg i ryggen, säger en upphandlingschef.

Någon har tyckt att Konkurrensverket borde verka för att avtalen blir ogiltiga istället för böter och en annan anser att det skulle kunna vara en missbrukslagstiftning istället.

Flera har uttryckt kritik mot domstolarna vad gäller handläggningstider och att man inte får någon vägledning från länsrättsdomarna eftersom de upplevs som spretiga. Domstolsstrukturen behöver ses över. Flera advokater framförde att

upphandlingsmålen bör samlas till färre länsrätter och kammarrätter för att få en effektivare prövning.

#### *Konkurrensverkets åtgärder sedan september 2007*

I den undersökning som gjorts inom ramen för rapporten Konkurrensen i Sverige 2007 och som publicerade i januari 2008, framgår att många upphandlande enheter inte följer upphandlingsreglerna. Till exempel läggs inte inköp ut på anbud eller så struntar man i efterannonseringen.

Konkurrensverket tog under hösten initiativ till en granskning för att identifiera upphandlande enheter som obstruerar mot EG-direktiven och svensk lag. Frågan om vilka som omfattas av upphandlingsreglerna genom att vara upphandlande myndigheter/enheter är grundläggande för efterlevnaden av regelverket och vår granskning riktade särskilt in sig på statliga bolag som inte anser sig omfattas av upphandlingsreglerna. Konkurrensverket kom i sin utredning fram till att Svenska Spel bryter mot lagen när bolaget inte använder sig av de regler som gäller för offentlig upphandling. Konkurrensverkets granskning resulterade i en skrivelse till regeringen med hemställan om att regeringen agerar i egenskap av ägare (dnr 601/2007). I februari 2008 upprepade Konkurrensverket sitt krav på Svenska Spel.

I en annan skrivelse till regeringen i februari 2008 pekar Konkurrensverket på att en rad situationer inte kan åtgärdas med nuvarande regler. Det gäller till exempel otillåten direktupphandling, tillsvidareavtal utan slutdatum, bristande annonsering och domstolstrots (dnr 46/2008).

#### *Konkurrensverkets bedömning*

Konkurrensverket gör bedömningen att behovet av effektiva rättsmedel kvarstår och är mycket angeläget.

#### **Verka för bättre regler i normeringsarbetet**

##### *Ur strategidokumentet (2007-09-28), avsnitt 6.4*

*För att åstadkomma en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna kommer Konkurrensverket att överväga att utfärda allmänna råd. Konkurrensverket har beslutat om ett allmänt råd på upphandlingsområdet rörande diskriminering. Verket kommer att se över vilka områden som skulle kunna vara aktuella för ytterligare allmänna råd. Vad gäller föreskrifter ser Konkurrensverket för närvarande inget behov av föreskriftsrätt.*

*Bättre regler leder till att fler leverantörer vill delta i upphandlingar samtidigt som upphandlande enheter avhåller sig från överträdelse av LOU.*

*Inom normgivningsarbetet kommer Konkurrensverket att verka för regelförenkling. Detta arbete måste på kort sikt inriktas mot att söka förenklingar i de regler i LOU som inte bygger på EG-direktiven och när EG-direktiven ligger till grund för LOU identifiera regler där Sverige kan avvika. Det är också angeläget att i mån av möjlighet försöka förenkla bestämmelserna i EG-direktiven.*

*Intressenternas synpunkter*

Flera chefer med ansvar för upphandling i kommunal eller statlig verksamhet har framfört att samhällets signal är det absolut viktigaste med lagstiftningen. Ibland är lagstiftningen sådan att praktikerna har svårt att förklara och motivera "sina" politiker om nytta med regelverket vilket i sin tur påverkar tilltron till det.

Flera upphandlare har framfört att de tyckte att lagen var "hemsk" när den kom, men att man nu har vant sig och tycker att den är bra. Det tycker dock inte alla utan många har framfört önskemål om regelförenkling och säger att lagen i praktiken är alldeles för krånglig vilket gör alla till förlorare, både upphandlare och leverantörer. Många upphandlare säger att de är så rädda för att göra något fel i processen att de låter bli att upphandla enligt lagen.

Från leverantörshåll har man framfört att Konkurrensverket borde jobba med att hitta möjligheter att förenkla lagen med fokus på vad som kan göras för att öka små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar.

En absolut gräns för vad som är att betrakta som "lågt värde" borde tas fram av Konkurrensverket så att det blir lika för alla, säger några upphandlare.

Många har haft synpunkter på de nya bestämmelserna om ramavtal från den 1 januari 2008. De nya reglerna om ramavtal kan bli dyra – stora, breda ramavtal är inte alltid bra, säger en upphandlare. Reglerna kommer att ställa till det och det kommer att bli knepigt för små och medelstora företag.

Allmänna råd kan vara bra att ha flera av, det kan leda till färre prövningar i domstol, anser upphandlare. Konkurrensverket borde trycka på att upphandlingslagstiftningen är en "konkurrenslagstiftning".

*Konkurrensverkets åtgärder sedan september 2007*

För att åstadkomma en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna lämnade Konkurrensverket vid årsskiftet förslag till förändringar och förenklingar av regelverket. Bättre regler leder till att fler leverantörer vill delta i upphandlingar samtidigt som upphandlande enheter avhåller sig från regelöverträdelser. I en skrivelse till regeringen föreslog Konkurrensverket förenklade regler för offentliga upphandlingar. Förslaget innebär regelförenklingar för såväl upphandlande enheter som leverantörer, samtidigt som förändringen kan bidra till flera anbudsgivare och minskad risk för anbudskarteller. Dessutom skulle det vara ett steg mot en harmonisering med såväl Danmarks, Norges som Finlands regelverk (dnr 574/2007).

Den 28 september 2007 utkom Konkurrensverkets allmänna råd för tillämpningen av förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt.

### *Konkurrensverkets bedömning*

Vår bedömning är att vi gjort rätt som fokuserat på bättre regler och vi bör fortsätta att fokusera på regelförenklingsarbetet. Vi kan också konstatera att vägledning i form av allmänna råd kan behövas.

### **Verka genom prioriterad och fokuserad tillsyn**

*Ur strategidokumentet(2007-09-28), avsnitt 6.5:*

*Vid fastläggandet av strategisk inriktning är möjligheten att utnyttja synergier mellan olika verksamhetsgrenar av betydelse. Upphandlingsmarknader ska ges särskild uppmärksamhet, även i arbetet med att spåra upp och ingripa mot karteller.*

*Konkurrensverket har på upphandlingsområdet identifierat och prioriterat tre strategiskt viktiga problemområden för tillsynsinsatser. Dessa är:*

- vilka organisationer som omfattas av LOU (upphandlande myndigheter/enheter),*
- olagliga direktupphandlingar och*
- förutsättningar för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar.*

*Denna inriktning av tillsynen kan förväntas leda till att upphandlande enheter avhåller sig från att överträda LOU samtidigt som leverantörerna kan förväntas i ökad utsträckning delta i offentliga upphandlingar.*

*Problemet med att upphandlande enheter inte rättar sig efter domstolens beslut i mål enligt LOU har uppmärksammats. Det finns t.o.m. exempel på att domstolar i sina egna upphandlingar inte har följt ett beslut av förvaltningsdomstol om att göra om upphandlingen. Att inte kunna komma åt ett sådant beteende får givetvis negativa konsekvenser för tilltron till regelverket.*

*Med utgångspunkt från Konkurrensverkets generella uppdrag att verka för väl fungerande marknader och att upphandlingsfrågorna i detta sammanhang är av stor betydelse kommer Konkurrensverket i avvaktan på sanktionsmedel att fokusera på insatser som på ett principiellt och generellt sätt lyfter fram problem och föreslår åtgärder för att få bättre fungerande offentlig upphandling. Enskilda upphandlingar och problem som uppmärksammas av Konkurrensverket exempelvis vid telefonförfrågningar kan vara ett viktigt underlag för att prioritera mer generellt inriktade utredningar och informationsinsatser. De frågor och problem som lyfts fram i klagomål och förfrågningar, skriftligt eller på telefon kommer därför att, oavsett eventuella insatser i det enskilda fallet, användas till att systematiskt utveckla informationen på verkets webbplats och för att identifiera viktiga områden för mer generella utredningsinsatser.*

*Konkurrensverket kommer att fokusera på följande områden:*

- *Identifiera upphandlande enheter som obstruerar mot EG-direktiven och svensk lag*
- *Identifiera olaglig direktupphandling i systematisk skala*
- *Öppna upp för småföretagen i ramavtalsupphandlingar*

### *Intressenternas synpunkter*

På rundabordssamtalen har det framförts att det är bra att Konkurrensverket fokuserar på tillsyn – dock finns det synpunkter på vad vi ska granska närmare. Frågan om avknoppningar är otroligt intressant och det är en komplex fråga och modigt att Konkurrensverket tar sig an den, säger en leverantör. Konkurrensverkets avfallshanteringsprojekt tycker många är bra. Problem med upphandlingar av sophantering är omvittnad.

Ett förslag är att Konkurrensverket borde samarbeta med Riksrevisionen. Den decentraliserade organisationen av kommunerna är ett problem, framhåller en upphandlare.

### *Konkurrensverkets åtgärder sedan september 2007*

Konkurrensverkets tillsyn initieras genom egna initiativ eller klagomålsärenden. Inte minst viktig har analysen i vår egen rapport Konkurrensen i Sverige 2007 varit. I rapporten framgår det att utvecklingen på upphandlingsområdet i flera avseenden går åt fel håll. Under hösten 2007 har därför flera tillsynsprojekt inletts. Konkurrensverket har bland annat granskat upphandlande enheter som inte följer reglerna och startat en omfattande granskning av olagliga direktupphandlingar av avfallstjänster.

Konkurrensverket tog också under hösten initiativ till en granskning för att identifiera upphandlande enheter som obstruerar mot EG-direktiven och svensk lag. Konkurrensverket konstaterade att Svenska Spel bryter mot lagen när bolaget inte använder sig av de regler som gäller för offentlig upphandling. Konkurrensverkets granskning resulterade i en skrivelse till regeringen med hemställan om att regeringen agerar i egenskap av ägare (dnr 601/2007). I februari 2008 upprepade Konkurrensverket sitt krav på Svenska Spel. Konkurrensverket har nu initierat ytterligare två tillsynsärenden på detta område, statliga Akademiska Hus AB respektive SP-Sveriges provnings- och forskningsinstitut AB till vilka Konkurrensverket har riktat skrivelser.

### *Konkurrensverkets bedömning*

Vår bedömning är att det finns ett stort behov av utökad tillsyn och vi kan konstatera att behovet är större än vad vi trodde initialt.

## **Verka för snabb, relevant och aktuell information och vägledning**

*Ur strategidokumentet (2007-09-28), avsnitt 6.6:*

*Konkurrensverket ska ge generell vägledning och information för att förebygga regelöverträdelser och verka för en effektiv offentlig upphandling. Information och vägledning ska vara snabb, relevant och aktuell.*

*Inriktningen på Konkurrensverkets information och vägledning i upphandlingsfrågor bör styras av syftet att få en god regelefterlevnad och en enhetlig rättstillämpning. Ett särskilt viktigt informationsområde gäller därför lagar och utvecklingen av rättspraxis i Sverige och inom EU. Arbetet bör också inriktas med fokus på att små och medelstora företags problem uppmärksammas.*

*En central plattform för information är verkets webbplats. Den kommer att utvecklas kontinuerligt med ny funktionalitet och nya tjänster.*

*Konkurrensverket ger också information och vägledning genom yttranden och utredningar, skriftliga och muntliga svar på förfrågningar, medverkan i konferenser och seminarier och genom att ge ut informationsmaterial.*

*Denna del av verksamheten ska beakta att det finns en framväxande privat marknad för rådgivning och utbildning riktad till både upphandlande enheter och leverantörer.*

#### *Intressenternas synpunkter*

Hos både upphandlare och leverantörer finns det en uppfattning om att den andra "parten" borde ha bättre kunskap om regelverket. Bättre kunskap bidrar till mindre svågerpolitik, mindre risk för mutor och bestickning och färre karteller, tror både upphandlare och leverantörer. Flera tycker att det är Konkurrensverket som borde stå för den efterfrågade kunskapsutvecklingen. "Vi upphandlare måste ha information från källan!" säger en. "Vi vill veta vad som är förenligt med LOU – när man köper informationen från kommersiella aktörer varierar åsikterna beroende på vem som säljer informationen. De mest tillförlitliga källorna är Konkurrensverket och regeringskansliet".

Vägledning om olika begrepp behövs – vad menas t.ex. med avknoppning och intraprenad, OPS och PPP, undrar några upphandlare. Konkurrensverket borde också delta i arbetet med utveckling av sociala och etiska krav i upphandlingar, anser man.

Flera säger att hemsidan har utvecklats med bra tjänster, så som snabba nyheter, databasen för upphandlingsmål och de elektroniska nyhetsbreven från 2008. På sikt kan det bli knepigt för Konkurrensverket att dels ge vägledning, dels vara tillsynsmyndighet. Ännu knepigare blir det om verket får rättsmedel att tillämpa, konstaterades också.

#### *Konkurrensverkets åtgärder sedan september 2007*

Konkurrensverket har satsat stora resurser på information och generell vägledning på upphandlingsområdet. Kanaler för informationsspridning är Konkurrensverkets hemsida, telefonjour för upphandlingsfrågor, skrifter, skrivelser, egna konferenser och medverkan i seminarier m.m. För att ge aktörerna snabb och aktuell information har Konkurrensverket sedan årsskiftet lanserat ett elektroniskt månadsnyhetsbrev om upphandling. Det kan man prenumerera kostnadsfritt på via Konkurrensverkets webb.

Konkurrensverket har vid årsskiftet inrättat en rättsfallsdatabas med svenska domstolars domar på upphandlingsområdet. Databasen innehåller basinformation och har begränsade sökmöjligheter. Konkurrensverkets avsikt i nuläget är att inte vidareutveckla rättsfallsdatabasens funktionalitet.

### *Konkurrensverkets bedömning*

Behovet av information och generell vägledning på upphandlingsområdet kommer att bestå.

### **Öka små och medelstora företags deltagande i upphandlingar**

*Ur strategidokumentet (2007-09-28), avsnitt 6.7:*

*I Konkurrensverkets regeringsuppdrag den 28 september 2007 ingår särskilt att lämna en redogörelse för de insatser verket avser att vidta för att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i offentlig upphandling. I det följande redovisas de överväganden Konkurrensverket gjort i denna del.*

*Ramaöval och inköpssamverkan*

*Specialdestinerad information till leverantörer*

*Nuteks uppdrag om administrativa kostnader*

*Innovation och offentlig upphandling*

### *Intressenternas synpunkter*

Både upphandlare och leverantörer har betonat att förtroende mellan aktörerna är centralt för att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar. Det handlar mycket om bristande kunskap och för dålig kommunikation mellan upphandlare och leverantörer. "Problemet är hur man ska kunna skapa förtroende mellan de upphandlande enheterna och näringslivet i upphandlingsprocessen. Upphandlarna vill att leverantörerna hör av sig om det är något konsigt med förfrågningsunderlaget, leverantörerna tror att det inte går att göra så", säger en upphandlingschef.

"De upphandlande myndigheterna kan inte gynna små och medelstora företag, men vi kan låta bli att diskriminera dem och möjliggöra för dem istället", säger en upphandlare, en annan säger att "det är fel att tala om att öppna upp för små och medelstora företag, det har aldrig varit stängt för dem!"

Det har framförts flera förslag på vad Konkurrensverket kan göra för att öka de små och medelstora företagens deltagande i offentliga upphandlingar, t.ex. ta fram ett nationellt utbildningsprogram, ta fram beräkningsmallar eller åtminstone gemensam terminologi, verka för att ta bort krav i upphandlingar på t.ex. jämställdhetsplaner. Upphandlingar ska inte bidra till att nå andra samhällspolitiska mål. Det bara komplicerar och missgynnar främst de små företagen, säger en leverantör. Kommunerna går ihop vid upphandlingar. Det är ett stort problem för små företag som då inte kan lämna anbud, det borde Konkurrensverket också göra något åt.

Det finns också en hel del som leverantörerna anser att upphandlarna själva kan göra, t.ex. jobba mer med att ta fram intelligenta förfrågningsunderlag. Upphandlarna kan också kräva in färre dokument – vänta med att begära in alla pap-

per till det är dags för tilldelningen av kontraktet, hämta in information själva och därmed slippa tynga leverantörerna med att lämna årsredovisningar och annat.

Å andra sidan anser upphandlare att de små och medelstora företagen lever i föreställningsvärlden att upphandlingarna är uppgjorda på förhand – en attitydförändring behövs! Leverantörernas brist på kunskap är också ett problem, de måste lära sig att läsa förfrågningsunderlaget ordentligt, de måste skaffa sig mera datamognad så att de t.ex. kan lägga elektroniska bud.

#### *Konkurrensverkets åtgärder sedan september 2007*

Följande åtgärder har vidtagits:

- Skrivelse till regeringen angående förenklade procedurregler vid upphandling av lägre värden samt Konkurrensverkets synpunkter på regelförenklingar på området offentlig upphandling.
- Skrivelse om rättsmedel till Finansdepartementet. Rättsmedelsfrågan har bäring på SME-företag eftersom dessa i avsaknad av resurser har svårare att bevaka sina rättigheter vid överprövning.
- Skrivelse till Domstolsverket avseende besvärshänvisning och tiodagarsfristen vid interimistiska beslut i upphandlingsmål.
- Tillsynsärenden avseende kommuner och kommunala bolag som tilldelat kontrakt utan offentlig upphandling.
- Kontinuerliga tillsyns- och utredningsåtgärder med anledning av inkomna klagomål. Ofta är det fråga om SME-företag, vilka anser sig ha blivit orättvist förbigångna vid offentliga upphandlingar.
- Rundabordssamtal med upphandlande myndigheter, leverantörer advokater m.fl. i Göteborg, Falun, Malmö och Umeå.
- En skrift om de nya upphandlingsreglerna (Upphandlingsreglerna – en introduktion).
- Beställt rapport från ARS Reserch AB (Behovet av stöd och hjälp till små och medelstora företag vid offentliga upphandlingar) och från Copenhagen Economics (Vad kan offentliga upphandlare lära sig av privata upphandlare) .
- Sammanställning av rapporter avseende upphandling och SME.

Pågående arbeten:

- En skrift med information och vägledning om offentlig upphandling och miljökrav (Miljökrav i offentlig upphandling).
- Uppdragsforskning kring miljöhänsyn i offentlig upphandling.
- Utvärdering av förordningen om antidiskrimineringsvillkor.
- Generell vägledning avseende avknoppning.
- Tillsyn av ramavtalsmyndigheters verksamhet.

#### *Konkurrensverkets bedömning*

Konkurrensverkets bedömning är att det finns ett behov av att satsa ytterligare på det här området.

#### **Verka för ökad kunskapsspridning, forskning och bättre statistik**

*Ur strategidokumentet (2007-09-28), avsnitt 6.10:*

*Behovet av forskning och utveckling för att främja innovativa lösningar är tydligt. I en skrivelse till regeringen den 20 juni 2007 pekar Konkurrensverket, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting och Nämnden för offentlig upphandling på några exempel där det finns stora behov av forskning. Det handlar bland annat om förutsättningar att stimulera tillväxt för små och medelstora företag, möjligheterna att använda upphandlingar för att uppnå olika policy mål (till exempel miljömål), samfinansiering mellan privata och offentliga aktörer av olika infrastrukturprojekt och om den administrativa bördan för upphandlare och leverantörer.*

*I skrivelsen anges bland annat att Konkurrensverket disponerar 6,7 miljoner kronor årligen som fördelas på olika forskningsprojekt som syftar till att öka kunskapen kring olika konkurrensfrågor. I samband med att Konkurrensverket den 1 september får ett breddat uppdrag och tar över ansvaret för den verksamhet som i dag bedrivs av NOU anser de fyra undertecknarna av skrivelsen att motsvarande belopp bör anslås till forskning om offentlig upphandling.*

*Sverige ska årligen lämna statistik om den offentliga upphandlingen till EU och WTO. Ansvaret för detta har lagts på NOU som i sin tur uppdragit åt SCB att genomföra insamlingen av aktuella uppgifter. Enligt överenskommelse med Konkurrensverket har NOU avtalat med SCB om statistikinsamling även år 2007. Konkurrensverket kan konstatera att bättre och mer ändamålsenlig statistik på området behövs för att denna ska ge underlag att följa utvecklingen på upphandlingsområdet. Konkurrensverket avser att verka för en utveckling av insamling och bearbetning av upphandlingsstatistik.*

#### *Intressenternas synpunkter*

Det finns ett behov av forskning på upphandlingsområdet, anser många. Genom forskning sätts det fokus på frågorna, vilket vore bra. Ingen vet hur mycket det upphandlas för idag eller hur många upphandlingar som görs, det borde Konkurrensverket ta reda på. Konkurrensverket borde också göra "case studies" själva med den goda kompetens verket har – inte bara överlämna till externa forskare,

framförde en upphandlare. En fråga att studera är erfarenheter från andra EU-länder och vad man gör där för att stötta små och medelstora företag. De nya reglerna om ramavtal kan bli dyra – stora, breda ramavtal är inte alltid bra. Konkurrensverket borde forska på detta område under temat "Är det en myt eller sanning att stora affärer är bra affärer?" Det är också viktigt att Konkurrensverket tittar på varför antalet anbud har minskat.

#### *Konkurrensverkets åtgärder sedan september 2007*

Konkurrensverket har tagit fram följande rapporter under hösten 2007 och våren 2008:

- Behovet av stöd och hjälp till små och medelstora företag vid offentliga upphandlingar (2008)
- Vad kan offentliga beställare lära sig av privata? En explorativ studie av Sverige (2008)
- Offentlig Privat Samverkan. Underlagsrapport till Konkurrensen i Sverige 2007.
- Kartläggning och analys avseende intern kontroll i samband med offentlig upphandling. Underlagsrapport till Konkurrensen i Sverige 2007.
- Konkurrensen i offentlig upphandling. Underlagsrapport till Konkurrensen i Sverige 2007.

Pågående arbeten:

- Konkurrensverket har lagt ut flera uppdragsforskningsuppdrag om offentlig upphandling som kommer att redovisas under hösten 2008 och våren 2009.

#### *Konkurrensverkets bedömning*

Konkurrensverkets bedömning är att det är viktigt att fortsätta att bidra till kunskapsuppbyggnad och forskning på upphandlingsområdet.

### **Synpunkter från upphandlare om anbudskarteller**

*Ur strategidokumentet (2007-09-28), avsnitt 4.3:*

*Genom att upphandlingsfrågorna integreras med Konkurrensverkets övriga uppgifter får verket ett bredare uppdrag. Detta skapar en rad fördelar och möjliggör en rad synergier, bland annat kan tillsynen av upphandlingsmarknaderna avse såväl problem i leverantörsledet som kan åtgärdas med konkurrenslagen (1993:20) (KL) som problem hos de upphandlande enheterna som kan åtgärdas enligt LOU.*

*Konkurrensverket skall verka för väl fungerande marknader genom en effektiv konkurrens. Genom att verkets mandat nu också omfattar offentlig upphandling utvidgas det konkurrenspolitiska uppdraget till nya aktörer vilket skapar förutsättningar till ökad effektivitet i konkurrenspolitiken.*

#### *Upphandlarnas synpunkter*

Under samtalen med upphandlarna har det framkommit att det finns konkurrensproblem på ett stort antal marknader inom vitt skilda branscher.

#### *Konkurrensverkets åtgärder sedan september 2007*

Att konkurrerande företag samverkar vid anbudsgivningar är normalt sett förbjudet och att jämställa med kartellverksamhet om företagen har kapacitet att utföra tjänsten på egen hand. Ett sätt att få information om anbudskarteller är att upphandlare inom stat, kommuner och landsting kontaktar Konkurrensverket om de ser tecken på att anbudsgivarna samverkar.

Statliga myndigheters verksamhet regleras i en förordning om instruktion för den aktuella myndigheten samt i ett regleringsbrev från det departement under vilket myndigheten sorterar. Konkurrensverket förslår i rapporten Konkurrensen i Sverige 2007 att det bör införas en bestämmelse i statliga myndigheters instruktioner om att Konkurrensverket måste kontaktas vid misstanke om kartellverksamhet. Ett alternativ är att regeringen ställer sådana krav i statliga myndigheters regleringsbrev. Detta skulle öka möjligheterna att bekämpa karteller.

#### *Konkurrensverkets bedömning*

Det är uppenbart att de synergieffekter som uppstår i mötet mellan upphandlingsfrågorna och konkurrensfrågorna kan ha stor betydelse för jakten på otillåtna karteller. Konkurrensverket har därför startat projektet "Anbudskarteller i offentlig upphandling" för att återkoppla, utveckla och fördjupa samtalen med upphandlarna.

### **Synpunkter från länsstyrelserna**

Av de länsstyrelser som svarat på Konkurrensverkets skrivelse "Synpunkter på Konkurrensverkets strategi för offentlig upphandling m.m." har flera lyft fram att det är viktigt att verka för att underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingar. Behovet av större informationsinsatser mot både upphandlare och leverantörer betonas också.

#### *Konkurrensverkets bedömning*

Länsstyrelserna har idag uppgifter på konkurrensområdet genom konkurrensförordningen ((1993:173):

Länsstyrelserna skall därvid särskilt

1. informera om konkurrensfrågor,
2. uppmärksamma Konkurrensverket på förhållanden som tyder på överträdelser

av konkurrensbestämmelserna,

3. uppmärksamma regleringar som hindrar en effektiv konkurrens,
4. lämna förslag till och, efter samråd med Konkurrensverket, följa upp avregleringsåtgärder,
5. uppmärksamma olika typer av hinder för en effektiv konkurrens i offentlig förvaltning och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa, samt
6. verka för att konkurrensaspekter beaktas hos länsstyrelsen och i regionala och lokala organ

Om länsstyrelserna också fick i uppdrag att verka för att *upphandlingsaspekterna* beaktas hos länsstyrelsen och i regionala och lokala organ, skulle det kunna bidra till ökad effektivitet och regelefterlevnad.

### **Avslutande kommentarer**

Dialogen med upphandlare och leverantörer som Konkurrensverket satsat på under 2007 och 2008 har varit mycket uppskattad av intressenterna och till stor nytta för Konkurrensverket. Samtalen har gett intressenterna möjlighet att direkt framföra synpunkter till den ansvariga myndighetens högsta ledning – något som har varit värdefullt för såväl intressenterna som för Konkurrensverket.