

Det samlade upphandlingsstödet – erfarenheter och framtid

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom vid Upphandlingsdagarna den 29 januari 2015 i Stockholm.

Det talade ordet gäller

Tack för möjligheten att få komma hit idag och träffa så många som är direkt ansvariga för alla de offentliga inköp som görs.

Ni som arbetar med, eller ansvarar, för inköp hos kommuner, landsting eller statliga myndigheter har en viktig roll. När ni köper in varor och tjänster så omsätter ni våra gemensamma skattepengar till välfärd och samhällsservice. Ert arbete är oerhört viktigt och centralt. Ni och era kolleger använder varje år 600 miljarder kronor för att köpa in varor och tjänster. Det motsvarar knappt en femtedel av Sveriges BNP.

Inköp och upphandling är av stor strategisk betydelse i alla organisationer. Inte minst gäller det i offentligt finansierade organisationer som kommuner, landsting och staten. Alla verksamhetsansvariga bör se till att de som ansvarar för organisationens inköp och upphandling finns med i beslutsprocessen. Detta kan ske på olika sätt, från att se till att upphandlingschefen ingår i eller föredrar sina frågor i organisationens översta ledningsgrupp till att man för in frågorna i stabsfunktioner i direkt anslutning till organisationens högsta beslutsfattare. Men ni vet alla att det inte ser ut så i många av de organisationer ni arbetar inom. Alltför ofta återfinns de ansvariga för upphandling alltför långt ned i organisationen.

Ett medskick till alla verksamhetsansvariga, oavsett om ni befinner er på administrativ nivå – som jag själv i min myndighetschefsroll – eller på politisk nivå, är därför en uppmaning att fundera på om ni har tillräckligt god inblick i er inköpsverksamhet. Först med sådan inblick kan de verksamhetsansvariga

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

omsätta de stora möjligheter som upphandlingar ger och använda sin budget på ett strategiskt sätt.

Det finns nämligen stora möjligheter att använda inköp och upphandling för att kunna styra verksamheter i en riktning som stämmer överens med organisationens övergripande uppdrag och instruktioner. Upphandlingsreglerna ger generellt mycket stor frihet i att välja vad som ska köpas in, men inte från vem.

Det finns en uttalad ambition från statsmakterna att offentliga upphandlingar kan – och ska – användas för att styra samhällsutvecklingen i önskad riktning. Finns det till exempel en uttalad vilja att köpa in enbart giftfria leksaker och giftfri mat till förskolorna så är det också möjligt att ställa sådana krav i upphandlingar.

Det är, enligt min och Konkurrensverkets mening, fullt möjligt att ställa krav som går utöver den EU-harmoniserade minimilagstiftningen när inköpsbesluten fattas på de upphandlande myndigheterna. Den enkla huvudregeln är att det oftast går bra att ställa hårda, men transparenta och icke-diskriminerande krav på allt som köps in.

På detta sätt kan offentlig upphandling bidra till att uppfylla olika samhälleliga mål. Det handlar dels om att utnyttja konkurrensen för att köpa varor och tjänster av önskad kvalitet till lägsta möjliga kostnad, men det handlar också om att påverka samhällsutvecklingen genom att ställa skarpa och relevanta krav. Det är fullt möjligt att ställa hårda krav på det som ska köpas in, men kraven måste riktas mot kontraktsföremålet, inte med bredare penseldrag mot presumtiva leverantörers organisation eller på annat sätt utanför den aktuella inköpssituationen.

Den tidigare regeringen gav hösten 2013 Konkurrensverket i uppdrag att samla ett nationellt upphandlingsstöd. Nu ska vi, som bekant, hjälpa till med bildandet av en fristående upphandlingsmyndighet till den första september 2015.

Vilka erfarenheter har vi då hunnit skaffa oss under den tid ansvaret legat på Konkurrensverket? En första erfarenhet är att det är bra att samla det statliga upphandlingsstödet. En andra erfarenhet är att det finns väldigt mycket som kan göras för att underlätta och stärka upphandlingens många intressenter. Jag återkommer till vad vi hunnit med och har planerat fram till överlämnandet, men kan konstatera att den nya myndigheten inte kommer att sakna viktiga uppgifter.

Vår upplevelse är också att det finns viktiga och värdefulla synergieffekter i mötet mellan stöd och tillsyn. Min förhoppning är att vi, tillsammans med vår uppdragsgivare, den svenska regeringen, och den nya myndigheten för upphandlingsstöd ska finna kloka sätt att ta tillvara dessa synergier även efter den första september.

Det fanns en farhåga innan upphandlingsstödet samlades till Konkurrensverket att de som skulle vända sig till oss för stöd och vägledning skulle befara att bli utsatta för tillsyn och utredning av eventuella lagöverträdelser. Låt mig vara tydlig på den här punkten och säga att vi inte i ett enda fall har fört något ärende vidare från stöd- till tillsynssidan. Ingen som vänt sig till oss för att få hjälp och vägledning har hamnat i en tillsynsutredning. Det finns två skäl till detta: Konkurrensverket har från början valt att tydligt åtskilja stöd och tillsyn internt. Och tillsynsavdelningen har inget behov av hjälp från stöd att hitta prioriterade tillsynsuppdrag. Överträdelser hittas via aktiv omvärldsspaning eller via tips.

Däremot har det i flera fall hänt att ärenden som startat på tillsynssidan har kunnat användas i stödverksamheten, eller helt förts över till denna. Och just här finns en viktig synergi där stöd och tillsyn kan samverka. En annan form av synergi är att stödsidan kan bidra till urval och utformning av de tillsynsärenden som Konkurrensverket driver till domstol för att den hanteringen på bästa sätt ska kunna bidra till att råda bot på oklara rättslägen som hämmar upphandlingsarbetet bland våra intressenter.

Varje domstolsärende bidrar till att göra rättsläget tydligare. Det är inte för att "samla pinnar" som vi går till domstol och kräver att upphandlingsskadeavgift ska dömas ut, utan för att skapa klarhet i hur lagen ska tolkas.

Jag är övertygad om att många av er här idag har haft hjälp i ert arbete av de domar som kommit i olika upphandlingsmål. Ni som är professionella upphandlare kan få stort stöd av rättsfallen när ni diskuterar med era uppdragsgivare och leverantörer hur en affär kan göras.

De synergieffekter som vi har upplevt att det finns mellan en nära samverkan mellan stöd och tillsyn är viktiga att slå vakt om framöver. Vi ska inte kasta ut barnet med badvattnet. Istället hoppas jag att vi kan finna kloka sätt för att se till att den nya Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket även fortsatt kan utbyta erfarenheter och korsbefrukta varandra.

Om de två myndigheterna i fortsättningen inte tar till vara dessa synergieffekter finns det en risk att de förmedlar olika råd och ger olika svar på samma frågeställning. Det tjänar ingen på i längden, allra minst de som står i begrepp att genomföra eller lämna anbud i en upphandling och som vill ha klara besked.

Ett alldeles färskt exempel på hur vi på Konkurrensverket tar tillvara erfarenheter från tillsynssidan för att ge vägledning är rapporten om ramavtal med namnet "Inom ramen för ramavtal – lärdomar från fyra tillsynsärenden" som vi just har presenterat. Där har vi tagit vår utgångspunkt i fyra aktuella och principiellt helt olika tillsynsärenden som tar upp olika principiella frågor som rör ramavtalsupphandlingar. Rapporten finns i vår monter utanför lokalen. Jag

hoppas att den ska vara till nytta för alla som ska göra ramavtalsupphandlingar framöver.

Under det år som gått har vi vidareutvecklat den upphandlingsstödjande verksamheten. Just nu pågår en rad projekt inom olika områden.

Det handlar till exempel om upphandling av vissa vårdtjänster inom äldreomsorg. Här har vi ett särskilt uppdrag från regeringen. Vi har tagit fram ett flertal skriftliga vägledningar, och vi har varit runt på ett antal orter runt om i landet och haft utbildning för upphandlare av äldrevård/ äldreboende.

Ett annat område, där vi också har ett regeringsuppdrag, är att ta fram vägledningar som ska göra det möjligt att ställa krav som leder fram till en giftfri förskola. Detta uppdrag ska vi redovisa under våren, och i samband med det ska vi, tillsammans med Kemikalieinspektionen, informera upphandlare och ansvariga i kommunerna om att det nu finns stöd för dem som vill upphandla giftfria leksaker, textilier, möbler och matvaror till förskolor.

Vi har också ett projekt som arbetar med att ta fram vägledning för de inköpare som vill ställa krav på kollektivavtalsliknande villkor för anställda i de företag som levererar varor och tjänster.

Stöd inför upphandlingar av städtjänster är ett annat projekt som pågår, och där jag räknar med att vi ska ha vägledningar framme före sommaren.

Vi kommer att genomföra ett pilotprojekt om tidig dialog tillsammans med Teknikföretagen och SKL (Sveriges Kommuner och Landsting). Projektet innebär att hitta lämpliga och effektiva former för dialog mellan upphandlare och leverantörer innan upphandlingsunderlaget formuleras. Dessa erfarenheter ska sedan bli till nytta för andra som vill använda sig av dialog inför upphandlingar. Vi söker just nu upphandlande myndigheter som vill vara piloter och få stöd. Information om detta finns också i vår monter.

Arbetet med att utveckla och tillhandahålla frivilliga miljökriterier vid upphandling fortsätter. Detta omfattande arbete som tidigare gjordes av Miljöstyrningsrådet har vi tagit över och kraven uppdateras löpande med skärpningar och förbättringar. Det senaste exemplet är de uppdaterade miljökriterna för upphandling av fordon och transporter.

De nya gränserna för direktupphandling som vi fick vid halvårsskiftet förra sommaren har vi givetvis också tagit fram vägledning kring som en hjälp att göra rätt.

Också formerna för hur våra vägledningar och andra informationsmaterial har utvecklats. Utöver nyhetsbrev, broschyrer, tryckta skrifter och liknande kommer

ni i fortsättningen se mer av interaktiva vägledningar på vår webbplats. Rörliga bilder kommer ni också att få se mer av.

Under hösten har vi haft ett antal frukostseminarier med olika tema. Eftersom bara ett fåtal har möjlighet att fysiskt närvara på plats i Stockholm har vi haft livesändningar från seminarierna, och vi har också prövat olika former av interaktivitet med möjlighet för dem som inte är på plats i lokalen att ställa frågor via chatt- eller e-postfunktioner. Detta kommer vi att utveckla framöver för att kunna erbjuda bästa möjliga sätt för fler att kunna delta i möten även när de inte kan vara på plats.

Den nya webbplatsen som vi lanserade i december är själva navet där information, vägledningar och avgörande finns. Den som söker information om offentlig upphandling eller konkurrens ska få en bra service via vår webbplats. Där finns miljökriterierna, vägledningar, rättsfall, lagtexter och annat matnyttigt.

Ambitionen är att göra arbetet lättare för alla som arbetar med offentliga upphandlingar. Ju fler frågetecken vi kan räta ut på ett tidigt stadium desto mindre osäkerhet. Konkurrensverket vill att det ska vara lätt att göra rätt.

Hittills har Konkurrensverket vänt sig till domstol med krav på upphandlingsskadeavgift/ böter i sammanlagt 82 fall, varav 20 under 2014. Ett antal ärenden ligger och väntar på domstolsavgörande, men av de som avgjorts känns det tillfredsställande att notera att flertalet har gått helt på Konkurrensverkets linje.

Alla dessa domstolsärenden har såväl individualpreventivt, som allmänpreventivt syfte. Sverige är EU-rättsligt förpliktigt enligt Rättsmedelsdirektivet att se till att det finns effektiva sanktioner mot överträdelser. Det är ytterst detta ansvar som Konkurrensverkets tillsynsverksamhet på upphandlingssidan säkerställer. En i mina ögon minst lika viktig del är emellertid de allmänpreventiva effekterna av vårt arbete. Tillsynsverksamhetens prioriteringar bidrar till att göra livet lite lättare för er som arbetar med offentlig upphandling och som behöver stöd i era organisationer för att få genomslag för behovet av resurser, kompetens och att beakta regelverket.

Som jag redan nämnt och som ni alla vet har regeringen nyligen utsett en utredare som har till uppdrag att förbereda bildandet av en ny myndighet: Upphandlingsmyndigheten. Den nya myndigheten ska ta över den stödjande verksamheten som nu finns inom Konkurrensverket. Den första september ska Upphandlingsmyndigheten finnas på plats enligt planerna. Jag är glad över valet av Hans-Eric Holmqvist som utredare.

Konkurrensverket kommer aktivt att bistå Hans-Eric i arbetet med att bygga upp den nya Upphandlingsmyndigheten. Vår ambition kommer att vara att bidra till

en effektiv process och att finna goda strukturer för samverkan till nytta för bägge myndigheternas uppdrag och intressenter. Det är oundvikligt att vi under 2015 kommer att behöva hantera en hel del praktiska frågor kring uppdelningen. Konkurrensverket ska som alltid göra sitt bästa för att genomföra regeringens politik och min ambition är att ni och våra övriga intressenter trots allt ska uppleva att vårt fokus ligger på sakfrågorna, inte interna organisationsfrågor.

Jag räknar med att regeringen inom kort kommer att påbörja arbetet med att finna en generaldirektör som ska leda Upphandlingsmyndigheten. Förhoppningsvis är denne på plats redan den 1 september för att ta emot stafettpinnen för det samlade statliga upphandlingsstödet. Ett särdeles viktigt och värdefullt uppdrag väntar den som kommer att utses!

Tack!