

Konkurrensverkets strategi och inriktning för upphandlingsfrågor

1 Sammanfattning

Upphandlingsmarknaderna är under omvandling och påverkas av ett antal viktiga fundamentala drivkrafter. Konkurrensverket har fr.o.m. den 1 september 2007 övertagit de uppgifter som tidigare åvilade Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Regeringen har i vårpropositionen och budgetpropositionen angivit riktlinjer för Konkurrensverkets verksamhet på upphandlingsområdet. Därutöver har regeringen i instruktion och regleringsbrev definierat uppdraget.

Konkurrensverket har mot bakgrund av det nya, bredare uppdraget preciserat nedan följande strategi och inriktning av upphandlingsverksamheten.

Konkurrensverkets vision är "Välfärd genom väl fungerande marknader".

Det innebär att Konkurrensverket strävar mot att:

- upphandlande enheter inser möjligheterna med upphandling och avhåller sig från överträdelser av LOU,
- den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin ökar och konkurrenslösningar tillämpas i ökad utsträckning i offentlig sektor,
- leverantörerna har möjlighet och vill delta i upphandlingar,
- de svenska konsumenterna, upphandlande enheterna och leverantörerna har kunskap om konkurrensens betydelse för ett varierat utbud av varor och tjänster av god kvalitet till rimliga priser.

Inom ramen för det nya breda uppdraget kommer Konkurrensverket bland annat att fokusera på att ytterligare utnyttja synergier mellan verkets olika verksamhetsgrenar.

För att nå dessa mål skall Konkurrensverket verka för:

- effektiva rättsmedel
- bättre regler
- en prioriterad tillsyn med särskilt fokus på att
 - identifiera upphandlande enheter som obstruerar mot EG-direktiven och svensk lag
 - identifiera olagliga direktupphandlingar i systematisk skala
 - öppna upp för småföretagen i ramavtalsupphandlingarna
- snabb, relevant och aktuell information och vägledning genom att särskilt uppmärksamma
 - ny upphandlingslagstiftning år 2008
 - konkurrensutsättning och avknoppningar
 - miljökrav
 - offentligt privat partnerskap (OPP)
 - nya upphandlingsformer
- små och medelstora företags deltagande i upphandlingar
- ökad samverkan mellan statliga myndigheter med särskilda uppgifter på upphandlingsområdet
- ökad forskning och bättre statistik

Den strategi och inriktning som finns angiven i detta dokument är ingen färdig produkt, utan första steget mot att utveckla verksamheten med upphandlingsfrågor. Strategin skall ses i ett längre perspektiv. Konkurrensverket kommer att följa upp denna strategi och utveckla den i ljuset av de erfarenheter och synpunkter som verket får. För att på bästa sätt utforma verksamheten blir en dialog med intressenter inom den offentliga upphandlingen nödvändig. Det råd för upphandlingsfrågor som Konkurrensverket inrättat är en viktig plattform för detta, och kommer att kompletteras med andra aktiviteter.

Konkurrensverket kommer att i samverkan med lokala offentliga aktörer arrangera lokala rundabordssamtal för att fördjupa diskussionen kring strategin och

PM

2007-09-28 Dnr 488/2007 3 (26)

inriktningen av verkets verksamhet. Dessa samtal kommer också att utnyttjas för att informera om den nya lagstiftning som ska träda i kraft 2008.

2 Utgångspunkter

2.1 Uppdraget

Konkurrensverket skall enligt regleringsbrevet¹ redogöra för hur verket avser att arbeta med frågor rörande offentlig upphandling. Av särskilt intresse är verkets inriktning och strategi i dessa frågor. En redogörelse skall även lämnas för de insatser verket avser att vidta för att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i offentlig upphandling.

2.2 Offentlig upphandling en strategisk marknad för tillväxt och välstånd

En väl fungerande konkurrens leder som regel till välfärdsvinster för medborgarna. När företag konkurrerar på produktmarknaderna om konsumenternas gunst främjas produktionseffektiviteten genom en mer rationell produktion och en bättre fördelning av samhällets resurser. Öppna och väl fungerande marknader leder dessutom till dynamiska effektivitetsvinster i form av innovationer och s.k. dynamisk selektion, det vill säga att mindre effektiva företag över tiden konkurreras ut av mer effektiva och livskraftiga företag.

Den offentliga sektorn utgör en stor del av den svenska ekonomin. Riksdagen har uttalat att den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin ska öka². Mot denna bakgrund är möjligheterna att skapa konkurrens inom den offentliga sektorn av stor betydelse.

De offentliga inköpen beräknas svara för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. Det är därför av stor betydelse för medborgarna att upphandlingen sköts effektivt och konkurrensneutralt. Upphandlingsmarknaderna är således strategiska för ekonomisk tillväxt och välstånd i Sverige.

Det centrala regelverket är lagen om offentlig upphandling (LOU), som reglerar inköpen av varor och tjänster för offentliga aktörer. Lagen som bygger på EG-direktiv syftar bland annat till att konkurrerande leverantörer ska behandlas lika och att skattemedel används på bästa sätt.

2.3 Gällande regelverk

EG:s upphandlingsdirektiv är en viktig del av regelverket som syftar till väl fungerande marknader. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) tillkom

¹ Se ändring av regleringsbrev för budgetåret 2007 (2007-06-28, N2007/5651/MK).

² Proposition 1999/2000: 140.

som en följd av Sveriges medlemskap i EES och senare i EU. Lagen trädde ikraft den 1 januari 1994. Av EG-fördraget följer de grundläggande principerna, men fördraget innehåller inte några specifika regler för genomförandet av offentliga upphandlingar. Förfaranderegler om upphandling finns i EG:s upphandlingsdirektiv som är en viktig hörnsten i ambitionen avseende den fria marknaden och rörligheten av bland annat varor och tjänster. De svenska reglerna i LOU är till stor del baserade på dessa EG-direktiv.

Regeringen har i prop. 2006/07:128 lämnat förslag till ny lag om offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster ("klassiska lagen"), samt ny lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ("försörjningslagen"). Förslagen bygger på nu gällande direktiv 2004/17/EG om upphandling av vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) och 2004/18/EG om offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det klassiska direktivet).

De två nya lagarna kommer att ersätta den nu gällande lagen om offentlig upphandling. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Med offentlig upphandling menas att ett offentligt organ, t.ex. ett statligt verk eller en kommunal myndighet eller vissa offentliga bolag, köper varor, tjänster eller byggtreprenader. Inom de så kallade försörjningssektorerna kan även vissa privata bolag omfattas av LOU. De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som skall efterlevas vid all offentlig upphandling är följande.

- icke-diskriminering,
- likabehandling,
- transparens (öppenhet och förutsebarhet),
- proportionalitet samt
- ömsesidigt erkännande.

Allmän förvaltningsdomstol får under pågående upphandling och efter ansökan från en leverantör/ansökan givare besluta att upphandlingen skall göras om i det fall bestämmelserna i LOU inte följs och detta riskerar medföra skada för den aktuella leverantören/ansökan givaren. Ett alternativt beslut från domstolen är att upphandlingen får avslutas först efter det att rättelse har gjorts. Om leverantören efter avslutad upphandling anser sig ha lidit skada på grund av att upphandlingen inte har gått korrekt till finns möjlighet att begära skadestånd vid allmän domstol.

2.4 Erfarenhet av och förslag beträffande stärkta rättsmedel

Att tillsynen behöver skärpas har framförts av den tidigare tillsynsmyndigheten, NOU, och dessutom i flera utredningar.

När NOU bildades år 1993 betonades särskilt att talerätt för tillsynsmyndigheten inledningsvis inte ansågs lämpligt, men att behovet av sådan senare skulle övervägas (prop. 1992/93:88).

NOU framhöll redan år 1995 i en skrivelse till regeringen att det krävdes nya rättsmedel för att effektivare komma tillrätta med åsidosättande av upphandlingsreglerna. Det borde bland annat finnas en möjlighet att ingripa mot otillåtna direktupphandlingar och andra allvarliga beteenden, såsom förlängning och omförhandling av avtal och bibehållande av avtal som löper tillsvidare utan någon konkurrensutsättning. I skrivelsen påtalades att även frågan om fastställande av vilka organisationer som är upphandlande enheter borde utredas.

NOU uppmärksammade regeringen år 1999 på att vissa kommunala bolag inte ansåg sig vara upphandlande enheter i LOU:s mening, trots att detta var NOU:s uppfattning. I skrivelsen framhöll NOU sitt behov av att kunna identifiera tillsynsobjekt och att kunna utöva en effektiv tillsyn över de organisationer som omfattas av LOU. I sammanhanget erinrades även om att Sveriges internationella åtaganden kräver att de upphandlande enheterna kan identifieras.

Härutöver har en rad utredningar pekat på behovet av stärkta rättsmedel för tillsynsmyndigheten. Nedan ges några exempel.

Riksdagens revisorer 1997/98:3 Offentlig upphandling. Riksdagens revisorer framförde att det behövdes en samlad översyn över den offentliga upphandlingen. Regeringen borde ansvara för att den offentliga upphandlingen förbättrades och effektiviserades. Organisationen för tillsyn över offentlig upphandling behövde förändras.

SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling – För fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt. Utredningen presenterade fyra alternativa organisationsmodeller och noterade att en integration i Konkurrensverket är det mest tilltalande ur resurssynpunkt, genom att välja en existerande myndighet med en fungerande administrativ ryggrad och åtföljande samordningsvinster. Utredningen föreslog att NOU med verksamheten inom kontroll-, utvecklings- och informationsfunktionerna på upphandlingsområdet slås samman med Konkurrensverket. Den nya myndigheten borde tillföras nya resurser motsvarande 9-12 årsarbetskrafter. Upphandlingskommittén föreslog också att tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet skulle ges rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av regelverket, såsom otillåten direktupphandling.

SOU 2001:31 Mera värde för pengarna, Upphandlingskommittén. Kommittén föreslog att NOU slås samman med Konkurrensverket och ombildas till en ny myndighet. Det nya verkets tillsynsverksamhet över offentlig upphandling skulle utökas betydligt. Verket skulle förses med "muskler" och nya resurser så att allvarliga överträdelser mot reglerna i lagen om upphandling kan förhindras.

SOU 2004:47 Näringslivet och förtroendet, Förtroendekommissionen Förtroendekommissionen ansåg att upphandlingskommitténs (SOU1999:139) förslag att tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet skulle ges rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av regelverket bör genomföras.

Riksrevisionen 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling. Riksrevisionen har granskat om regeringen och tillsynsmyndigheten NOU har försäkrat sig om att de statliga bolag som omfattas av lagen om offentlig upphandling genomför sina upphandlingar i konkurrens enligt reglerna. I rapporten konstateras bland annat att NOU inte har fått de förutsättningar som krävs för att bedriva en effektiv tillsyn över bolagen. Regeringen har inte heller sett till att det finns effektiva sanktioner mot upphandlande enheter som inte följer reglerna.

Konkurrensverket 2006 Offentlig sektor-konkurrens för ökad tillväxt och effektivitet. Verket framförde i skrivelsen till regeringen bland annat att det behövs en ökad satsning på utbildning, information och tillsyn på området. Tillsynsmyndigheten bör få rätt att föra talan avseende marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser och vid principiellt viktiga upphandlingsärenden för att skapa rättspraxis. De centraliserade upphandlingarna inom statsförvaltningen bör ses över och regler för statliga myndigheters tillämpning av beställar- och utförarmodellen bör tas fram.

3 Utvecklingstendenser

Upphandlingsmarknaderna är under omvandling och påverkas av ett antal viktiga fundamentala drivkrafter. I det följande redovisas några centrala trender och utvecklingstendenser.

3.1 Konkurrensutsättning och avknoppning

För närvarande råder en tydlig trend i kommunsektorn. Allt fler kommuner och landsting väljer att konkurrensutsätta verksamheter genom att verksamheter läggs ut på entreprenad samtidigt som olika former av kundvalsmodeller införs. För att stimulera konkurrensen och öka mångfalden på marknaden har vissa kommuner och landsting, inom ramen för olika konkurrenslösningar, låtit "knoppa av" viss offentligt finansierad verksamhet.

Konkurrensverket har uppmärksammat denna utveckling och i en rapport³ analyseras regelverk av betydelse för företagande inom offentlig sektor med särskild inriktning på områdena vård och omsorg.

I rapporten konstateras att valfrihetsmodellen (eller kundvalsmodellen), i förhållande till entreprenadmodellen, kan bidra till att öka företagandet och konsumentmakten vilket leder till bättre konkurrens och ökad konsumentnytta. Detta beror på att inträdeshindren är mindre och att utförarna ges incitament att konkurrera med kvalitet. Dock kan det konstateras att de rättsliga förutsättningarna för att tillämpa valfrihetsmodellen är oklara.

Konkurrensverket föreslår att det införs en nationell lag för valfrihetsmodellen i primärvård och hemtjänst inom äldreomsorg, med undantag för natt och larmjour. Konkurrensverket föreslår i sin rapport att en särskild lag införs för valfrihetsmodellen. Oklarheten i rättsläget i förhållande till LOU skulle därmed undanröjas.

Flera statliga utredningar arbetar för närvarande med dessa frågor⁴.

3.2 Miljökrav och offentlig upphandling

Sedan ett antal år har det såväl inom EU som i Sverige bedrivits ett aktivt arbete med att integrera miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen. I EU:s förnyade

³ Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – ett förslag för konkurrens och ökat företagande, 2007:3.

⁴ T.ex. Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen, Kommittédirektiv 2007:38.

strategi⁵ om hållbar utveckling anges som ett mål för att främja hållbar konsumtion och produktion "att sträva efter att senast 2010 uppnå en genomsnittlig EU-nivå i fråga om miljöanpassad offentlig upphandling som är lika hög som den som för närvarande uppnåtts i de medlemsländer som nått längst".

Under våren 2007 beslutade regeringen om en treårig handlingsplan för miljöanpassad upphandling som ett resultat av att EU-kommissionen inom den integrerade produktpolitiken uppmuntrat alla medlemstater att utarbeta egna nationella handlingsplaner. Handlingsplanen innehåller mål för de tre närmaste åren och fyra strategiska områden med åtgärder för att nå målen. Åtgärderna innebär bland annat styrning av myndigheter, engagemang av politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå samt utbildning och stöd till offentliga upphandlare.

I Upphandlingsutredningens slutbetänkande⁶ föreslogs att upphandlande enheter bör ställa miljökrav och sociala krav vid upphandling, i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art. Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet.

3.3 Etiska krav i upphandlingar

Ett ökat engagemang kring etiska regler i offentlig upphandling kan noteras. Bland annat handlar de nya kraven om att inom ramen för den offentliga upphandlingen ställa krav på bland annat arbetsmiljö, jämställdhet, mänskliga rättigheter och barnarbete. Detta kan ta sig uttryck i krav som ställs på leverantörs-kvalificeringsnivå, i utvärderingsfasen eller som särskilda kontraktsvillkor.

Det kan även röra sig om upphandlingar av varor och tjänster med etiska märkningar; Rättvisemärkt, Fair Trade eller Rainforest Alliance. Reglerna slår fast att leverantörer måste se till att bland annat ILO:s åtta kärnkonventioner och FN:s barnkonvention följs i de länder som tillverkar produkterna.

Dessa ytterligare krav gör upphandlingarna mer komplexa och rättsläget är för närvarande oklart.

3.4 Regelförenkling

Regeringen har initierat ett omfattande arbete med regelförenkling. Som ett led i detta har statliga myndigheter ålagts att redovisa vilka regelförenklingsåtgärder som kan vidtas. Konkurrensverket har fått i uppdrag att till regeringen den 19 oktober 2007 redovisa förslag.

⁵ EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling från juni 2006 (rådsdokument 10917/2/06)

⁶ Nya upphandlingsregler 2, SOU 2006:28.

Det kan redan nu dock konstateras att det är angeläget att inom regelverket för den offentliga upphandlingen söka genomföra förenklingar. Att regelverket upplevs som komplicerat av småföretag och mindre myndigheter är omvittnat. Emellertid bygger LOU på EG-direktiv vilket begränsar möjligheterna till förenklingar på kort sikt.

Det kan konstateras att en rad av de nya miljökrav och etiska krav som ställs kan ge upphov till ytterligare komplexitet i regelverket, vilket kan ha negativa effekter på små och medelstora företag.

3.5 Elektronisk upphandling

EU-kommissionen har i en rapport⁷ identifierat offentlig upphandling som ett prioriterat område. Den arbetsgrupp för elektronisk upphandling som är knuten till kommissionens rådgivande kommitté har arbetat vidare med en rad frågor med anknytning till det. Syftet är att underlätta och effektivisera anbudsprocessen för såväl leverantörer som upphandlande enheter. Målsättningen är att alla upphandlingar som regleras av EG:s upphandlingsdirektiv skall kunna genomföras elektroniskt år 2010 och att hälften av dem verkligen genomförs elektroniskt.

I betänkandet från IT-standardiseringsutredningen⁸ redovisas förslag på hur elektronisk upphandling kan stärkas.

I slutrapporten för det regeringsuppdrag som ursprungligen gavs till Statskontoret och som överfördes till Verva, om att arbeta för en ökad användning av elektronisk upphandling, framfördes att det krävs fortsatt arbete för att främja elektronisk upphandling och för att få genomslag för intentionerna i det nya upphandlingsregelverket.

3.6 Innovationer och offentlig upphandling

För att öka tillväxten och konkurrenskraften i Sverige är det viktigt att öka möjligheter för innovativa lösningar inför en upphandling samt att ta tillvara de goda exempel som finns och lyfta fram dem. Den osäkerhet som präglar upphandlare som önskar stimulera innovation är stor, vilket ställer stora krav på upphandlarna. Dessa är både av praktisk och teoretisk natur. Olika medel finns för att hantera detta, inkluderande bland annat uppdelning av anbuden i olika delar, olika strukturer av risk och riskfördelning samt olika former av nyskapande kontraktsförhållanden. Behovet av forskning och utveckling är tydligt.

⁷ Rapporten i2010 e-Government action plan.

⁸ Den osynliga Infrastrukturen - om förbättrad samordning av offentlig IT standardisering, SOU 2007:47.

Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Verket för innovationssystemers verksamhet (Vinnova) har utrett⁹ hur offentlig upphandling kan bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse. Nuteks och Vinnovas redovisning anger att ett flertal rapporter pekar på att offentliga upphandlingar idag utgör en i stort outnyttjad möjlighet för att främja innovation i det privata näringslivet. Även inom EU-kommissionen pågår ett arbete för att stärka incitamenten för innovationer inom upphandlingsområdet.

I ovan nämnda rapport betonas vikten av att stärka organisationen av och förenkla procedurer för offentlig upphandling. Vidare bör tillförlitlig information för uppföljning och statistik tas fram. Små och medelstora företags innovations- och effektivitetspotential skall tillvaratas.

3.7 Offentlig privat partnerskap

Med Offentlig privata partnerskap (OPP) förstås samarbetsformer mellan upphandlande enheter och leverantörer med målsättningen att säkerställa finansiering, genomförande, modernisering, förvaltning eller underhåll av en infrastruktur och/eller tillhandahållande av tjänster. OPP-avtalen faller normalt inom ramen för LOU. Avtalen utgör typiskt sett långvariga profilprojekt med höga kontraktsvärden och är oftast rättsligt och finansiellt komplicerade.

Banverket, Statens väg- och transportinstitut (VTI) och Vägverket har på regeringens uppdrag presenterat en rapport "En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar".

OPP har på senare tid kommit att tillämpas även i Sverige. Denna typ av upphandlingar/finansieringslösningar kan förväntas komma att öka i omfattning i Sverige. Frågor om dessa lösningars förenlighet med LOU kan därför komma att aktualiseras.

3.8 Nya upphandlingsformer

Under senare tid har nya upphandlingsformer kommit att utvecklas.

Upphandlingsutredningen har i sitt slutbetänkande¹⁰ bland annat föreslagit att det vid offentlig upphandling skall vara möjligt att använda konkurrenspräglad dialog, dynamiska inköpssystem och elektroniska auktioner. Även frågan om möjligheten av använda inköpscentraler vid upphandling behandlas. Förslagen har remissbehandlats och frågorna bereds för närvarande inom regeringskansliet.

⁹ Nuteks rapport Offentlig upphandling för drivkraft för innovation och förnyelse (2006:21) och Vinnovas rapport Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse (2006-01487).

¹⁰ Nya upphandlingsregler 2, SOU 2006:28

3.9 Domstolsprocesser

Antalet fall där leverantörer överklagar offentliga upphandlingar i domstol har ökat kraftigt under senare år. För att analysera utvecklingen har Konkurrensverket utarbetat en rapport¹¹ som bland annat behandlar frågan om länsrätternas praxis avseende offentlig upphandling. I rapporten framkommer att antalet överprövningsmål i nämnda domstolar på senare år har ökat kraftigt.

Av rapporten framgår vidare, vilket är allvarligt i ett samhällsekonomiskt perspektiv, att länsrätterna i stor utsträckning bedömer samma rättsfrågor helt olika och att domarna är knapphändigt motiverade. För närvarande finns heller inte en väl utvecklad rättspraxis.

Konkurrensverket har därför föreslagit att regeringen inleder en översyn av domstolsstrukturen på upphandlingsområdet

¹¹ Länsrätternas domar om offentlig upphandling, 2007:2.

4 Det nya uppdraget

Konkurrensverket har fr.o.m. den 1 september 2007 övertagit de uppgifter som tidigare åvilade NOU. Regeringen har i vårpropositionen och budgetpropositionen angivit riktlinjer för Konkurrensverkets verksamhet på upphandlingsområdet. Därutöver har regeringen i instruktion och regleringsbrev preciserat uppdraget.

4.1 Vårpropositionen och budgetpropositionen

I årets vårproposition angav regeringen bland annat följande.

"Nämnden för offentlig upphandling slås den 1 september 2007 samman med Konkurrensverket. En prioriterad uppgift är att öka förutsättningarna för små företag att delta i offentliga upphandlingar. För att de affärsmöjligheter som offentlig upphandling medför skall kunna utnyttjas av små och medelstora företag är det viktigt att dessa företag har kompetens och kunskap om offentliga upphandlingar och regelverket kring dessa. Det är också angeläget att processerna och kraven kring offentlig upphandling, i så stor utsträckning som möjligt, anpassas till de små och medelstora företagens förutsättningar. Detta är viktigt även ur ett konkurrensperspektiv då en ökad mångfald bidrar till ökad effektivitet och sänkta kostnader. Regeringen beräknar att Konkurrensverket bör förstärkas med 5 miljoner kronor årligen från 2008 för insatser för att effektivisera arbetet med offentlig upphandling och underlätta för små företag att delta i offentliga upphandlingar.

För att skapa förutsättningar för en effektiv tillämpning av upphandlingsreglerna krävs fungerande rättsmedel och sanktionsmöjligheter. Förberedelser för en översyn av de svenska reglerna om tillsyn och domstolsprövning m.m. med anledning av kommande ändringar av EU:s rättsmedelsdirektiv bedöms kunna inledas inom kort. "

I budgetpropositionen 2007/08:1 utgiftsområde 24 bekräftar regeringen tidigare skrivningar om att skapa förutsättningar för en effektiv tillämpning och tillsyn av upphandlingsreglerna krävs fungerande rättsmedel och sanktionsmöjligheter.

Regeringen har således deklarerat att syftet med organisationsförändringen är att stärka tillsynen, vilket förutsätter effektivare rättsmedel för tillsynsmyndigheten.

4.2 Instruktion och regleringsbrev

Instruktionen

Av Konkurrensverkets instruktion¹² framgår att verket är förvaltningsmyndighet för den offentliga upphandlingen. I uppdraget skall Konkurrensverket verka för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Konkurrensverket skall fullgöra de uppgifter som följer av 7 kap. 9 § LOU, det vill säga att utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen och fullgöra uppgifter som följer av lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Konkurrensverket skall inom tillsynsområdet och i lämplig omfattning utförda allmänna råd, samla in och bearbeta uppgifter för statistikändamål, följa den internationella utvecklingen på upphandlingsområdet, bistå regeringkansliet inom ramen för det europeiska och nordiska samarbetet.

Konkurrensverket skall i lämplig omfattning informera företag och andra berörda om avgöranden i upphandlingsärenden, tillämpningen av LOU och

EU:s upphandlingsregler.

Konkurrensverket skall främja ett konkurrensinriktat synsätt och verka för en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna.

Till Konkurrensverket är knutet ett råd för upphandlingsfrågor som skall utgöra ett forum för erfarenhetsutbyte i fråga om såväl allmänna upphandlingsfrågor som frågor om behovet av åtgärder för att stödja utvecklingen mot en effektiv offentlig upphandling.

Regleringsbrevet

Den 28 juni tog regeringen beslut om ändrat regleringsbrev för Konkurrensverket fr.o.m. den 1 september 2007. I regleringsbrevet anges att Konkurrensverket på upphandlingsområdet skall verka för följande mål.

- Aktivt verka för en effektiv offentlig upphandling. Tillsynsverksamheten skall prioriteras och verket skall främst uppmärksamma regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse.

¹² Förordning om ändring i förordningen (1996 :353) med instruktion för Konkurrensverket (2007:690).

- Verket skall vidare redovisa om det finns lagstiftning och praxis som motverkar en offentlig upphandling och hur det i sådant fall tar sig uttryck.
- Verket skall också följa och redovisa den rättsliga utvecklingen inom den offentliga upphandlingen både nationellt och internationellt.
- Konkurrensverket skall ge generell vägledning och information inom området offentlig upphandling för att förebygga regelöverträdelser. Upphandlande enheter och leverantörer skall prioriteras.

4.3 Det bredare uppdraget

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. Till detta kommer att Konkurrensverkets utrednings-, informations- och forskningskompetens kan utnyttjas inom ett bredare fält.

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.

5 Omvärldens förväntningar

Konkurrensverket arrangerade våren 2007 rundabordssamtal rörande de nya uppdraget. Vid dessa deltog företrädare för upphandlare, leverantörer och konsulter inom upphandlingsområdet.

Vid samtalen togs en rad viktiga frågor upp rörande tillsynen och informationen om upphandlingsfrågor. Bland annat konstaterades att tillsynsmyndigheten har en viktig roll när det gäller att sprida information om utvecklingen och praxis i Sverige och inom EU. Vid samtalen lyftes också fram att allmänna råd kan vare ett bra instrument på att ge vägledning i vissa fall.

Tillsynsmyndigheten bör fokusera på tillsyn och ge utrymme för en privat rådgivnings- och utbildningsmarknad. Vid samtalen lyftes fram att tillsynsmyndigheten har en viktig roll när det gäller att skapa respekt för lagen och samtidigt arbeta för positiva attityder till upphandling.

Några särskilt viktiga punkter som kom fram i samtalen var följande.

- Leverantörerna önskar och förväntar en stärkt tillsyn genom ökade befogenheter för tillsynsmyndigheten.
- För de mindre leverantörerna är småföretagarperspektiv viktigt vid tillämpningen av LOU. Som exempel nämndes effekterna av stora volymer vid användning av ramavtal och långtgående krav på leverantören i upphandlingen.
- Konkurrensverket bör ha en bred syn och använda främjandeuppdraget till att förbättra möjligheterna och förmågan att använda konkurrens vid upphandlingar.
- Det finns ett behov av att så långt som möjligt verka för att förenkla regelverket och dess tillämpning.
- Upphandlande enheter förväntar och önskar ökad information och vägledning.
- Det är viktigt att höja statusen för upphandlare inom den offentliga förvaltningen.

Det kan konstateras att Konkurrensverket möter stora och ibland olika förväntningar bland upphandlare och leverantörer. Förväntningarna kan bli svåra att tillfredsställa.

6 Strategi och inriktning

Konkurrensverket har mot bakgrund av det nya bredare uppdraget preciserat följande strategi och inriktning av upphandlingsverksamheten. Den strategi och inriktning som finns angiven i detta dokument är ingen slutlig produkt, utan första steget mot att utveckla verksamheten med upphandlingsfrågor. Strategin skall ses i ett längre perspektiv.

6.1 Vision och syfte

Konkurrensverket har en vision om "Välfärd genom väl fungerande marknader".

Det innebär att Konkurrensverket strävar mot att:

- upphandlande enheter inser möjligheterna med upphandling och avhåller sig från överträdelser av LOU genom att de har kunskap om reglerna, har hög moral i sitt upphandlingsarbete och upplever att risken för upptäckt och kraftfulla sanktionsåtgärder vid överträdelser av reglerna är stor,
- den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin ökar och konkurrenslösningar tillämpas i ökad utsträckning i offentlig sektor,
- leverantörerna har möjlighet och vill delta i upphandlingar,
- de svenska konsumenterna, upphandlande enheterna och leverantörerna har kunskap om konkurrensens betydelse för ett varierat utbud av varor och tjänster av god kvalitet till rimliga priser,
- Konkurrensverket är en av de effektivaste myndigheterna i Europa och har hög kompetens när det gäller att upptäcka, analysera och åtgärda konkurrens- och upphandlingsproblem.

Konkurrensverket syftar till att verka för väl fungerande marknader genom effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Konkurrensverkets strategi för att uppnå visionen redovisas i det följande genom att ange hur verket avser att gå tillväga. Redovisning av den närmare inriktning av verksamheten anges också på vissa centrala områden.

6.2 Mål för verksamheten

Inom ramen för det nya breda uppdraget kommer Konkurrensverket bland annat att fokusera på att ytterligare utnyttja synergier mellan verkets olika verksamhetsgrenar.

I Konkurrensverkets verksamhetsplan finns följande mål t.o.m. 2008-12-31.

- Konkurrensverket har i sin tillsynsverksamhet lämnat konkreta förslag till åtgärder för att undanröja problem.
- Konkurrensverkets information och vägledning når ut och är uppskattad.
- Konkurrensverket har lämnat förslag så att små och medelstora företag har bättre förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar.

6.3 Verka för effektiva rättsmedel

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 stämda 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 klagomålsärende 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 överträdelser av LOU samtidigt som leverantörernas vilja att delta i offentliga upphandlingar ökar.

6.4 Verka för bättre regler i normeringsarbetet

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 överträdelser 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.

6.5 Verka genom prioriterad och fokuserad tillsyn

Vid fastläggandet av strategisk inriktning är möjligheten att utnyttja synergier mellan olika verksamhetsgrenar av betydelse. Upphandlingsmarknader skall 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 uppmärksamats. 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

Frågan om vilka som omfattas av upphandlingsreglerna genom att vara upphandlande enheter är grundläggande för regelefterlevnaden och för en effektiv upphandling. Enligt Riksrevisionen rapport Statliga bolag och offentlig upphandling (2006:15) har NOU haft begränsade förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn över de statliga bolagen, eftersom NOU inte har haft möjligheter att utfärda sanktioner mot bolag i de fall de bryter mot reglerna. NOU har inte heller haft rätt att föra ett ärende vidare till domstol för prövning. Riksrevisionen pekar på att det är angeläget att statliga bolag följer LOU så att de effekter som eftersträvas med lagen kan uppnås.

Konkurrensverket kommer därför att påbörja en sådan granskning.

Identifiera olaglig direktupphandling i systematisk skala

Ett av de viktigaste problemen är att komma tillrätta med olagliga direktupphandlingar, d.v.s. upphandlande enheter som bortser från upphandlingsreglerna. Många anser att det innebär en större risk för överprövning om man har gjort något fel när man försökt följa regelverket än om man helt avstår från att göra upphandlingar i konkurrens. Utredningsinsatser för att kartlägga och analysera omfattningen och effekterna av direktupphandlingar bör mot denna bakgrund vara en prioriterad tillsynsuppgift. Att öka möjligheten att komma tillrätta med otillåtna direktupphandlingar kan också vara ett sätt för att minska risken för korrupta beteenden inom offentlig verksamhet.

EU-kommissionen har aktualiserat ett ärende avseende några kommuners upphandling av avfallshantering där kontrakt har tilldelats utan en offentlig upphandling. Marknaden för avfallstjänster är viktig och betydande. Utvecklingen av en väl fungerande marknad på detta område ger möjlighet till ökad effektivitet och ökade miljövinster. Konkurrensverket har påbörjat en granskning av några kommuners köp av avfallstjänster från egna bolag. Granskningen kommer att inriktas på enskilda fall av överträdelser och belysning av omfattningen av olagliga direktupphandlingar på området.

Öppna upp för småföretagen i ramavtalsupphandlingar

Ramavtalsupphandlingar kan vara ett effektivt sätt att hantera oförutsedda behov av upphandling av varor och tjänster. Emellertid kan ramavtal – fel utnyttjade och

strukturerade – leda till högre kostnader för upphandlarna och till undanträngning av små och medelstora företag.

Konkurrensverket kommer att prioritera de statliga ramavtalsupphandlingarna inom ramen för inköpssamordningen och starta en granskning. Syftet är att öppna upp för småföretagen i ramavtalsupphandlingarna.

6.6 Verka för snabb, relevant och aktuell information och vägledning

Konkurrensverket skall ge generell vägledning och information för att förebygga regelöverträdelser och verka för en effektiv offentlig upphandling. Information och vägledning skall 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 skall beakta att det finns en framväxande privat marknad för rådgivning och utbildning riktat till både upphandlande enheter och leverantörer.

I det följande utvecklas några aktuella områden där Konkurrensverket särskilt bör verka genom att ge information och/eller vägledning.

Den nya upphandlingslagstiftningen år 2008

Ny lagstiftning på upphandlingsområdet föreslås träda i kraft den 1 januari 2008. Dessa nya regler är komplexa och kommer att kräva stora informationsinsatser. Ytterligare ändringar i upphandlingslagstiftningen utreds för närvarande inom regeringskansliet. När ändringarna träder i kraft kommer behovet av information återigen att vara stort.

Konkurrensutsättning och avknoppningar

Konkurrensutsättningar, kundvalsmodeller och avknoppningar är olika modeller som syftar till att öka konkurrensen i den offentliga sektorn. Konkurrensverket skall aktivt medverka till analysen och debatten rörande dessa frågor i syfte att finna lösningar för effektiv konkurrens.

Miljökrav

För Konkurrensverket kommer den under våren 2007 beslutade handlingsplanen att innebära flera insatser, bland annat att i samarbete med Miljöstyrningsrådet utarbeta ett informationsmaterial om miljökrav, upphandlingslagstiftning och rättsfall.

Frågeställningar runt miljöfrågor och offentlig upphandling kommer att kräva fortsatt bevakning och kompetensuppbyggnad.

Etiska krav i upphandlingar

Olika etiska krav gör sig gällande inom den offentliga upphandlingen. Ett sådant exempel är den s.k. rättvisemärkningen. Frågan har ännu inte prövats av EG-domstolen.

Konkurrensverket skall verka för att dessa krav inte onödigtvis försvårar upphandlingsprocessen.

OPP

Många initiativ med olika upplägg pågår på detta område.

Konkurrensverket kommer att följa utveckling i Sverige och i EU. Konkurrensverket kommer att verka för enhetliga definitioner och begrepp samt klara spelregler på detta område.

Nya upphandlingsformer

Konkurrensverket kommer att följa kommande lagstiftningsförändringar, i syfte att påverka utformningen av dessa. I detta sammanhang kan informationsinsatser bli aktuella.

6.7 Öka små och medelstora företags deltagande i upphandlingar

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.

Ramavtal och inköpssamverkan

Möjligheterna för små och medelstora företag att delta vid offentlig upphandling påverkar utvecklingen av upphandlingsmarknaderna. Ramavtal, inköpssamverkan och utformningen av förfrågningsunderlag kan medföra att konkurrensen inte utnyttjas på ett effektivt sätt genom att leverantörer i onödan stängs ute.

Konkurrensverket kommer att ta fasta på problemställningar med särskilt fokus på att identifiera hinder för små och medelstora företag att delta vid offentlig upphandling. Detta kommer att ske inom ramen för såväl tillsyn, normgivning och information/vägledning.

Frågor som kan vara aktuella i sammanhanget är ramavtalens effekter och konsekvenserna av krav t.ex. rörande miljö och etik som ställs av upphandlande enheter.

Specialdestinerad information till leverantörer

Konkurrensverket avser att utforma ett informationsmaterial som riktar sig specifikt till företag/leverantörer om den nya lagstiftningen på upphandlingsområdet som väntas träda i kraft vid årsskiftet.

Nuteks webbtjänst Företagarguiden kommer att utökas med anpassad information och en guide kring offentlig upphandling. Konkurrensverket avser att samverka avseende informationsinsatser till följd av Nuteks uppdrag.

Nuteks uppdrag om administrativa kostnader

Konkurrensverket deltar i en referensgrupp knuten till Nuteks uppdrag att mäta leverantörernas administrativa kostnader till följd av LOU.

Innovation och offentlig upphandling

Konkurrensverket kommer att följa utvecklingen på innovationsområdet samt undersöka hur detta kan kopplas till myndighetens mål och strategiskt viktiga områden för tillsyns- och informationsinsatser. Genom att i högre grad utnyttja så kallad funktionsupphandling kan små och medelstora företags möjligheter och intresse att delta i upphandling öka. Se vidare avsnitt 6.10.

6.8 Verka för ökad samverkan mellan de statliga myndigheterna

Riksrevisionen granskar bland annat upphandlingar i sin årliga revision. Denna verksamhet ligger nära sådan tillsyn som även Konkurrensverket kan bedriva. Konkurrensverket har därför tillsammans med Riksrevisionen bestämt lämpliga former för samverkan. Ett utbyte av information kommer att ske löpande av frågeställningar och upphandlande enheter vars upphandling bör granskas.

Många statliga myndigheter har uppgifter inom upphandlingsområdet.

Konkurrensverket samverkar med Ekonomistyrningsverket (ESV) avseende upphandlingsfrågorna i den ekonomiadministrativa värderingen av de statliga myndigheterna (EA-värderingen).

Det är angeläget att Konkurrensverket verkar för renodling och en ökad tydlighet när det gäller rollfördelningen även beträffande andra myndigheter på området. Konkurrensverket kommer därför att etablera en samverkan även med andra myndigheter som, t.ex. Nutek, Verket för förvaltningsutveckling (Verva), Kommerskollegium och VHS.

6.9 EU- och internationella frågor

Enligt instruktionen skall Konkurrensverket följa den internationella utvecklingen på upphandlingsområdet och bistå regeringskansliet inom ramen för det europeiska och nordiska samarbetet.

För att fullgöra uppgifterna inom tillsyns- och informationsområdena är det angeläget för Konkurrensverket att delta i Europeiska kommissionens rådgivande kommitté för offentlig upphandling, likaså i arbetet i kommitténs arbetsgrupper (arbetsgruppen för elektronisk handel och arbetsgruppen för statistik och ekonomi). För Konkurrensverkets arbete med upphandlingsfrågor är det viktigt att ha ett nära samarbete med regeringskansliet och med systemmyndigheter i Norden och inom EU.

6.10 Verka för ökad forskning och bättre statistik

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 policymål (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 skall 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 skall ge underlag att följa utvecklingen på upphandlingsområdet. Konkurrensverket avser att verka för en utveckling av insamling och bearbetning av upphandlingsstatistik.

7 En fortsatt process

Den strategi och inriktning som finns angiven i detta dokument är ingen färdig produkt, utan första steget mot att utveckla verksamheten med upphandlingsfrågor. Strategin skall ses i ett längre perspektiv. Konkurrensverket kommer att följa upp denna strategi och utveckla den i ljuset av de erfarenheter och synpunkter som verket får. För att på bästa sätt utforma verksamheten blir en dialog nödvändig med intressenter inom den offentliga upphandlingen. Det råd som Konkurrensverket inrättat är en viktig plattform för detta, men det måste kompletteras med andra aktiviteter.

7.1 Rådet för upphandlingsfrågor

Konkurrensverket har nyligen inrättat ett råd för upphandlingsfrågor, med experter som representerar upphandlande enheter, leverantörer och forskarvärlden, som ett forum för erfarenhetsutbyte. Rådet skall bidra till att öka förståelsen för inköparens och leverantörers olika roller och förutsättningar. Det nya rådet förväntas bli ett viktigt stöd för Konkurrensverkets arbete för att utöva tillsyn av de offentliga upphandlingarna. Vid rådets första sammanträde i oktober 2007 kommer denna strategi att utgöra underlag för diskussionerna.

7.2 Regionala rundabordsamtal

Konkurrensverket har identifierat behovet av att öka kontaktytan med intressenter runt om i landet både för att fånga upp problem och kunna informera om upphandlingsfrågor. Upphandling i konkurrens är en fråga som berör många. Mot denna bakgrund har verket i verksamhetsplanen uttalat ambitionen att genomföra regionala besök.

För att Konkurrensverket skall kunna utforma verksamheten på bästa sätt är det viktigt att denna regionala kontaktyta utnyttjas. Den strategi som nu formulerats utgör plattformen för ett viktigt samtal med intressenterna på regional nivå. Som tillsynsmyndighet är det angeläget att verket får insyn i hur LOU tillämpas och tolkas. Det ger också goda möjligheter för olika aktörer att lyfta fram aktuella problemställningar.

Sådana samtal ger möjlighet inte bara till att informera om den nya verksamheten, föra ut information till upphandlande enheter och andra intressenter utan också till att skapa en process för uppföljning och vidareutveckling av strategin.

Mot denna bakgrund kommer Konkurrensverket att i samverkan med lokala offentliga aktörer arrangera lokala rundabordsamtal för att fördjupa diskussionen kring strategin och inriktningen av verkets verksamhet. Dessa samtal kommer också att utnyttjas för att informera om den nya lagstiftning som ska träda i kraft år 2008.

Samtalen kommer också att beröra frågor som bland annat attityder, kunskap, förhållningssätt och förväntningar på Konkurrensverket som tillsynsmyndighet för LOU. Andra angelägna frågor är upplevda konkurrensproblem på olika upphandlingsmarknader, kartellindikationer och möjligheten för små företag att delta vid upphandlingar.

7.3 Dialog

Upphandlingsfrågorna är ofta komplexa och samtidigt i omvandling. För Konkurrensverket finns därför anledning att föra en dialog med viktiga intressenter. Konkurrensverket har i detta sammanhang identifierat behovet av att öka kontaktytan med dessa både för att fånga upp problem och kunna informera. Till dessa intressenter hör Sveriges kommuner och landsting, Sveriges offentliga inköpare (SOI) samt ett antal bransch- och intresseorganisationer.

7.4 Avslutande kommentarer

Det finns en polarisering mellan de olika aktörerna på upphandlingsområdet, mellan dels upphandlande enheter och dels anbudsgivare/leverantörer. Detta avspeglar sig i aktörernas olika förväntningar på Konkurrensverket. Upphandlande enheter förväntar sig utförlig och fullständig information och vägledning medan leverantörerna vill att verket huvudsakligen skall initiera olika tillsynsprojekt.

Konkurrensverket inser att det med befintliga resurser finns risk för att ingen av dessa aktörer kommer att anse att detta är tillräckligt. En noggrann prioritering mellan dessa båda verksamheter behöver göras, så att de nödvändigaste behoven blir tillgodosedda.

De flesta upphandlande enheter försöker följa lagstiftning och praxis. Regelverket är emellertid komplext vilket innebär stora risker att begå misstag, vilket kan leda till överprövningar i domstol. En överprövning medför ofta stora nackdelar för den upphandlande enheten bland annat genom att anskaffningsbehovet måste skjutas upp.

Leverantörer upplever ibland att upphandlingen inte gått rätt till. Konkurrensverket får ofta frågan från leverantörer som upplever sig vara förfördelade vad verket som tillsynsmyndighet ämnar vidta för åtgärder med anledning av ett utpekad överträdelse av LOU. I dagsläget har inte verket andra möjligheter än att ta emot anmälan och eventuellt initiera en utredning.

Det är synnerligen angeläget att Konkurrensverket skyndsamt får tillgång till rättsmedel för att kunna ingripa där verket finner att det förekommer allvarliga överträdelser.