

Kartläggning och analys avseende intern kontroll i samband med offentlig upphandling

En rapport skriven av
KPMG Bohlins AB
på uppdrag av Konkurrensverket

Förord

Innehållet i Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige 2007 baseras i vissa delar på externa rapporter. På uppdrag av Konkurrensverket har KPMG Bohlins AB genomfört en kartläggning och analys av ett antal myndigheter, kommuner och landsting avseende den interna kontrollen i samband med offentlig upphandling.

Det är författarna själva som svarar för slutsatser och bedömningar. Dessa behöver inte nödvändigtvis återspegla Konkurrensverkets uppfattning.

Claes Norgren
Generaldirektör



Konkurrensverket

Kartläggning och analys avseende
intern kontroll i samband med
offentlig upphandling

Tio utvalda myndigheter, kommuner
och landsting/regioner

Advisory
KPMG Bohlins AB
14 december 2007
Antal sidor: 18

Innehåll

1.	Uppdraget	1
2.	Resultat av genomförd kartläggning	1
2.1	Banverket	1
2.2	Ekonomistyrningsverket	3
2.3	Luftfartsverket	4
2.4	Region Skåne	5
2.5	Stockholms läns landsting	7
2.6	Stockholms stad	8
2.7	Verket för Högskoleservice	9
2.8	Verva	10
2.9	Vägverket	12
2.10	Västra götalandregionen	15
3.	Sammanfattande analys och slutsatser	16
3.1	Fokus på interna rutiner	16
3.2	Stöd från KKV	17
3.3	Övriga kontrollåtgärder och utvecklingsområden	17

1. Uppdraget

Uppdraget omfattar en översiktlig kartläggning och analys av ett antal utvalda myndigheter, kommuner och landsting/regioner avseende den interna kontrollen i samband med offentlig upphandling. En viktig aspekt i detta sammanhang är förekomsten av policier och rutiner för att hantera fall där myndigheterna misstänker anbudskarteller samt hur sådana eventuella fall redovisas i årsredovisningen och revisionsberättelsen. Uppdraget har utförts under 2007 på uppdrag av Konkurrensverket.

Uppdraget baseras på intervjuer med inköps-/upphandlingsansvarig eller administrativt ansvarig person i resp. organisationer. Utöver en löpande rimlighetsbedömning har uppdraget inte omfattat prövning för att verifiera den information som framkommit i intervjuerna. Intervjupersonerna har inte uttalat sig på organisationens vägnar, utan gett sin syn på olika frågor. En särskild fråga har varit i vilken utsträckning organisationerna känner till och tillämpar KKV:s checklista ”Tecken på anbudskarteller” i sin kontroll.

Uppdraget har också omfattat genomgång av årsredovisningar och annan offentlig information som finns tillgänglig t.ex. via respektive myndighets, kommuns och landstings/regions hemsida.

Den övergripande bild som lämnas i rapporten är anpassad till syftet – att ge en översiktlig bild av en viss aspekt av intern kontroll avseende offentlig upphandling. Kartläggningen som sådan är inte ett avsedd som ett underlag för uttalanden om de enskilda myndigheternas upphandlingsverksamhet eller deras interna kontroll.

För denna kartläggning har Konkurrensverket valt ut följande organisationer: Banverket, Ekonomistyrningsverket, Luftfartsverket, Region Skåne, Stockholms Läns Landsting, Stockholms Stad, Verket för Högskoleservice, Verva, Vägverket samt Västra Götalandsregionen.

2. Resultat av genomförd kartläggning

2.1 Banverket

2.1.1 Allmänt

Banverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Banverket har det samlade ansvaret för järnvägstransportsystemet i Sverige, vilket inkluderar vanlig järnväg, tunnelbana samt spårväg. Banverket leder och följer utvecklingen inom järnvägssektorn och bistår regering och riksdag i frågor som berör hela järnvägstransportsystemet. Inom ramen för sektorsansvaret ska Banverket vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga inblandade parter. Den planerade verksamhetsvolymen för år 2007 uppgår till 16,7 miljarder kronor, varav nyinvesteringar uppgår till ca 8,6 miljarder kronor.

2.1.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

Via Banverkets hemsida och tillhörande hemsida www.banportalen.se publicerar myndigheten utförlig information om allmänna regler för upphandling samt Banverkets specifika regler, däribland etiska riktlinjer samt regler avseende mutor och bestickning. Därtill har Banverket en upphandlingspolicy som återfinns i sin helhet på hemsidan samt i form av referat.

Policyn hanterar inte frågan om anbudskarteller specifikt. Däremot återfinns skrivningar om att upphandlingarna ska fokusera på ”rätt pris”, att man ska ”utnyttja konkurrensmöjligheter”, man nämner också begreppen ”affärsetik” och ”tillfredsställande konkurrenssituation”

2.1.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

De upphandlingar som Banverket gör handlar i stor utsträckning om större entreprenader inom bygg- och anläggning. Detta försvårar, enligt verkets uppfattning, möjligheterna att mäta och följa upp anbuderna samt att göra jämförelser mellan anbud och över tiden. Upphandlingarna är inte repetitiva och avser inte standardiserade varor och tjänster.

Banverket har som rutin att kontinuerligt följa upp upphandlingarna. Utifrån kraven i LOU görs noggranna och strukturerade anbudsutvärderingar. I de lägen när verket finner förhållanden som förefaller vara konstiga kan leverantörerna kontaktas och frågan utredas närmare.

I dagsläget upplever inte den person på Banverket som intervjuats att det finns något större problem med förekomst av anbudskarteller. Man arbetar istället aktivt med konkurrenshöjande insatser. De upphandlingar som görs gäller som helhet oftast ”specifik Banverksteknik”. Genom att dela upp upphandlingarna hoppas verket att kunna öka möjligheterna för mindre och även utländska leverantörer att lämna anbud.

Banverket har vidare ett kontinuerligt informationsutbyte med bl.a. Vägverket för att undvika att man går ut med omfattande upphandlingar under samma period och upprättar gemensamma upphandlingsplaner med detta syfte.

2.1.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

Banverket har inte haft några sådana fall av misstänkta anbudskarteller, enligt vad intervjuad person kan uppge. I verkets årsredovisningar och revisionsberättelser står heller inget om anbudskarteller. För år 2005 redovisas dock produktionsenheterna inom Banverket är konkurrensutsatta och för år 2006 beskrivs effekterna av konkurrensutsättning och konkurrensneutralitet för verkets egna produktionsenheter (ökad priskonkurrens har lett till i vissa fall kraftig minskade intäkter).

2.2 Ekonomistyrningsverket

2.2.1 Allmänt

Ekonomistyrningsverket (ESV) utvecklar resultatstyrning och finansiell styrning, som är de instrument som staten använder för att styra myndigheterna. En del av detta uppdrag genomförs genom att ESV erbjuder statliga myndigheter kostnadseffektiva administrativa stödsystem inom ekonomi- och personalområdet. Detta åstadkommer ESV genom att upphandla och teckna ramavtal med olika leverantörer.

ESV ansvarar även för den statliga inköpssamordningen, som har syftet att verka för en effektivare statlig inköpsverksamhet. ESV:s roll i detta sammanhang är att främja utvecklingen och att tillsammans med de ramavtalsansvariga myndigheterna tillgodose de behov som finns hos staten för att kunna effektivisera inköpen och göra besparingar.

Vid sidan av dem som arbetar med den statliga inköpssamordningen finns ingen specifik upphandlingsansvarig vid ESV. Ansvaret för verkets upphandlingar ligger på den administrativa chefen.

2.2.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

ESV har ett omfattande internt regelverk för upphandling. Regelverket är utformat som en beskrivning av olika upphandlingsprocesser och innehåller riktlinjer och regler för de olika momenten i dessa processer. De processer som hanteras på detta är t.ex. beslut om anskaffning, avrop eller inköp från annan myndighet, direktupphandling, genomförande av olika typer av upphandlingar samt, till sist, mottagande av leverans.

I regelverket fokuseras i första hand på de olika aktiviteterna i processerna och hur de ska utföras i mer formell mening. Regelverket omfattar inte specifika riktlinjer avseende konkurrensbegränsning t.ex. i form av anbudskarteller.

ESV har ingen generell policy kring upphandling. Informationen på hemsidan är i första hand inriktad på information om den statliga inköpssamordningen (www.avropa.nu). Regelverket för upphandling är ett internt material och är inte tillgängligt via ESV:s hemsida.

2.2.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

ESV:s kontroll av upphandlingsverksamheten omfattar inga explicita aktiviteter för att upptäcka eller åtgärda misstänkta anbudskarteller. KKV:s checklista används inte i dagsläget, men ansvarig för upphandlingsverksamheten ser inga hinder att arbeta in checklistan i det interna regelverket.

2.2.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

ESV uppger att man inte stött på några misstänkta anbudskarteller de senaste åren. Följaktligen innehåller de senaste årens årsredovisningar inga skrivningar om detta. I årsredovisningen för år 2006 talas istället om hur ESV arbetat med upphandlingsfrågor ur ett allmänt statligt perspektiv (nätverk, rapporter e.d.) samt den egna upphandlingsverksamheten i fråga om ramavtal för hela den statliga sektorn (främst tjänster avs. internrevision samt e-faktura). Detsamma gäller för årsredovisningen för år 2005 (då avs. ramavtalsupphandling avs. ekonomiadministrativa tjänster). Revisionsberättelsen 2005 innehåller heller ingen information om anbudskarteller.

2.3 Luftfartsverket

2.3.1 Allmänt

Luftfartsverket (LFV) har till huvuduppgift är att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart samt ansvara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart. LFV:s upphandling avser varor och tjänster för underhåll och utveckling av flygplatser och tillhörande utrustning.

LFV har för närvarande tre geografiska enheter med eget upphandlingsansvar. Denna organisation är under översyn och kan komma att ersättas av en gemensam upphandlingsorganisation.

2.3.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

LFV har tagit fram ett internt regelverk avseende upphandling. Denna behandlar inte explicit frågan om anbudskarteller, men omfattar andra aspekter som t.ex. kontroller av att företagen fullgör sitt betalningsansvar avs. skatter m.m. Det interna regelverket tar avstamp i EU-regleringar och klarlägger inledningsvis att "genom offentlig upphandling skall alla leverantörer ges rätt till lika behandling och konkurrens på en öppen marknad". Regelverket tar främst sikte på hur LFV ska agera för att upplevas som en rättvis upphandlare. Det står t.ex. att LFV:s agerande ska vara sådant att leverantörerna får förtroende för LFV och att leverantörerna ska känna att de blir rättvist behandlade och därmed ha intresse av att lämna marknadsmässiga anbud.

Regelverket specificerar att i LFV:s "umgänge med leverantörer" ska alla kontakter genomsyras av öppenhet och objektivitet, LFV:s agerande inte påverkas av ovidkommande faktorer, enbart affärsmässiga hänsyn styra handläggningen samt alla intresserade leverantörer ges möjlighet att lämna anbud på lika villkor.

2.3.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

Den person som intervjuats vid LFV menar att man är relativt uppmärksam på frågan om anbudskarteller. I ett samarbete med Vägverket har man nyligen vidtagit särskilda åtgärder för att göra verket mindre beroende av leverantörerna inom beläggningstjänster och därigenom på sikt utveckla konkurrensen i branschen. Projektet innebär i korthet att myndigheterna själva köper upp och tillhandahåller bitumen (asfalt).

Den intervjuade uppger samtidigt att det finns områden där man inte hinner lika mycket som kanske är önskvärt. Det område som verkar ha störst förbättringspotential är kontrollen inom upphandling av tjänster inom bygg- och anläggning. Den intervjuade efterlyser ett system där de olika entreprenörsförhållanden som finns inom detta område följs upp av en person med kvalificerad fackkompetens inom bygg- och anläggning. Ett av de upplevda problemen är att det styrande regelverket på området visserligen innehåller omfattande krav på dokumentation, men samtidigt ger olika möjligheter till friskrivning. Detta innebär att entreprenörerna har ett övertag på den upphandlande enheten.

2.3.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

Årsredovisningarna för år 2006 och 2005 innehåller inga skrivningar avseende anbudskarteller. Däremot har LFV i särskild ordning uppmärksammat KKV på förekomsten av kartellbildningar inom beläggningsområdet samt det gemensamma projektet mellan LFV och Vägverket. Revisionsberättelserna innehåller heller ingen information om anbudskarteller.

2.4 Region Skåne

2.4.1 Allmänt

Region Skåne ansvarar för sjukvården i sitt område samt samordning av insatser för att utveckla näringsliv, kommunikationer, kulturområdet m.m. samt samarbetet med andra landsting och regioner i och utanför Sverige.

Verksamhetsområdet Upphandling inom Region Skåne har till uppgift att på ett optimalt sätt genomföra upphandlingar och sluta avtal för varor och tjänster, dels för enskilda förvaltningar men framförallt gemensamt och samordnat för hela regionen. Upphandlingsverksamheten är uppdelad i sju olika arbetsgrupper; Centrum, Sjukvård/Tandvård, Teknik, Tjänster, IT/Telefoni, Läkemedel samt Materialkonsulenter. Denna uppdelning är gjord i syfte att skapa naturliga plattformar för erfarenhetsutbyte.

2.4.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

Det finns ingen policy eller rutin för hur misstankar om anbudskarteller ska hanteras inom Region Skåne. KKV:s checklista uppfattas som ett bra hjälpredskap, men man påpekar att det trots det kan vara svårt att veta hur, om och när man ska gå vidare med ett ärende.

2.4.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

Generellt upplever man att det kommer in färre anbud i upphandlingarna idag än vad det gjorde för fem till tio år sedan. Lokala anbudsgivare eller anbudsgivare från andra länder är till exempel väldigt sällsynt. Region Skåne menar att detta bland annat kan bero på de förändringar som är gjorda i LOU, att dessa har gjort att det blivit svårare för små och medelstora företag att ta fram och lämna anbud som klarar kvalificeringskraven. En annan orsak till att antalet anbud i upphandlingarna har minskat kan vara att kraven i vissa upphandlingar innebär att endast ett fåtal leverantörer kan uppfylla dem.

I ett försöka att bredda konkurrensen har Region Skåne aktivt försökt locka nya leverantörer att lämna anbud. Genom information och samtal lyckades Region Skåne få en tidigare leverantör inom medicinsk teknik att återigen vara med i en upphandling (för första gången på drygt 10 år). I detta fall var det offererade prisläget var för högt och avtal tecknades med annan leverantör. Region Skåne misstänkte ingen form av anbudskartell, men möjligen att leverantörer lämnat ett s.k. "skuggbud". Med skuggbud avser regionen anbud som lämnas primärt för att leverantören vill markera närvaro på marknaden, men utan större förhoppningar om att man ska vinna upphandlingen.

Länge låg Region Skåne i topp vad gäller antal överprövningar i landet men den trenden har avtagit sen en tid tillbaka. Utvärderingsprotokollet beskriver anbudslämnarnas inbördes ordning, men omfattar inte några offererade priser. Dessa uppgifter lämnas ut på begäran efter att upphandlingskontraktet trätt i laga kraft.

Region Skåne påpekar också att man inom landstingsvärlden har jobbat med att försöka eftersträva mer likvärdighet i sina upphandlingsprocesser i syfte att underlätta för en leverantör att lämna anbud. Resultatet har ännu inte avspeglat sig i vare sig ett ökat antal anbud eller i en lägre prisbild. Nyttan av dessa åtgärder ses därför som begränsad.

Det finns exempel på områden där samma leverantörer eller produkter förekommit under flera år tid. Detta kan ha sin förklaring att brukarna vant sig vid en viss produkt och sedan inte vill byta, även om det finns likvärdiga eller t.o.m. bättre alternativ. Över en längre tidsperiod sker dock naturliga växlingar då olika produkter blir omoderna.

För en tid sedan genomförde Region Skåne en upphandling rörande inkontinensartiklar och blev mycket nöjd med resultatet, särskilt vad gäller de prisnivåer som avtalades. Kort därefter upphandlade landstinget i Halland samma produkter och fick ännu bättre priser. Orsaken till detta anses bero på att de leverantörerna som inte fått avtalet med Region Skåne sänkte sina offererade priser för att undvika risken att bli helt utan kontrakt.

Region Skåne har också noterat att en leverantör kan offerera helt olika prisnivåer beroende på i vilka länder och på vilka marknader en producent verkar på. Skillnader i prisnivå kan också bero på vilka återförsäljare som producenten använder sig av.

2.4.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

Region Skåne har noterat att en leverantör under flera år vunnit upphandlingarna avseende gasområdet. Region Skåne har inte varit i kontakt med Konkurrensverket i frågan.

2.5 Stockholms läns landsting

2.5.1 Allmänt

Stockholms läns landstings (SLL) verksamhet omfattar huvudsakligen tjänster inom sjukvård och kollektivtrafik i länet. Alla varor och tjänster som köps av Stockholms läns landsting måste upphandlas i konkurrens. Inom vården och kollektivtrafiken upphandlas hela verksamheter av privata entreprenörer.

Inom landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) finns en upphandlingsavdelning som i nära samverkan med verksamheterna ska samordna och genomföra upphandlingar som ur affärs-, logistik- och miljösynpunkt är optimala för landstinget. Avdelningen upphandlar förbrukningsartiklar och utrustning till sjukvården, läkemedel, service- och konsulttjänster men också vård, främst primärvård och specialiserad sjuk- och tandvård.

Upphandlingarna inom området vård görs på uppdrag av hälso- och sjukvårdsnämnden. Varje upphandling tar drygt ett år att genomföra och förutom pris utvärderas anbuderna utifrån de kvalitetsmål som finns för hälso- och sjukvården. Ungefär 30 procent av hälso- och sjukvården drivs av privata vårdgivare.

SL, Storstockholms Lokaltrafik AB och landstingets fastighetsbolag Locum AB är stora upphandlare och beställare av fordon, bygg- och anläggningstjänster. Övriga förvaltningar och bolag gör också egna upphandlingar.

2.5.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

Landstinget har en upphandlingspolicy som beskriver hur förvaltningar och bolag ska arbeta och vilka befogenheter de har att göra upphandlingar. Det finns dock ingen särskild policy som beskriver hantering av misstanke om förekomsten av anbudskarteller.

2.5.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

SLL påpekar att det inte är lätt att hantera frågor av om anbudskarteller eller oförklarligt låga prisnivåer. I en ramavtalsupphandling rörande olika typer av tolkningstjänster angav en anbudsgivare priset 0 kronor för en typ av tjänst. SLL förkastade anbudet som orealistiskt. Anbudsgivaren överklagade ärendet och vann i Länsrätten. SLL upplevde att leverantören på ett oriktigt sätt försökte ta sig på en ny marknad, men att utfallet i Länsrätten gav dem begränsade incitament att driva frågan vidare.

SLL har tagit över vissa typer av upphandlingar från bl.a. Apoteket (t.ex. ramavtal för produkter som behandlar inkontinens). SLL menar att detta lett till ökad konkurrens och prissänkningar genom bl.a. att man inte längre upphandlar dessa ramavtal på nationell basis. När det gäller upphandling av läkemedel sätter Läkemedelsnämnden nationella priser på alla typer av läkemedel och SLL kan inte påverka denna prissättning.

2.5.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

I slutet på 1990-talet var SLL i kontakt med Konkurrensverket angående misstanke om anbudskarteller inom gasbranschen. SLL:s beskrivning är att två leverantörer la fördelaktiga anbud på de områden där de redan var leverantörer, medan man offererade sämre villkor på övriga områden. SLL har tidigare noterat en liknande situation på vissa delar av marknaden för tvättjänster.

2.6 Stockholms stad

2.6.1 Allmänt

Stockholms stad köper varje år varor och tjänster för ca 11 miljarder om året. En stor del av detta är entreprenader, men en betydande del är också konsulttjänster och varor. Ansvar för stadens upphandlingar är decentraliserat och finns hos respektive nämnd/förvaltning.

Till stor del sker stadens inköp med utgångspunkt i ramavtal som upphandlas gemensamt för flera nämnder och för en längre tid. Ramavtalen anger villkoren för vissa typer av köp, till exempel priser på kontorsmateriel under en viss tid. Vanligen är de nämnder som ingått ramavtal med leverantörer bundna till s.k. köptrohet under avtalstiden. Det betyder att man inte växlar leverantör inom det området förrän vid upphandlingen av nästa ramavtal.

2.6.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

Stockholms stads regelverk för upphandlingsverksamheten omfattar inte explicit rutiner för att hantera misstänkta anbudskarteller. Däremot känner man KKV:s checklista. Inför varje enskild upphandling genomförs en analys där man försöker göra en bedömning av marknaden som bl.a. syftar till att bredda konkurrensen så långt som möjligt.

2.6.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

Enligt Stockholms stads erfarenhet finns det vissa områden och branscher med begränsad konkurrens, bl.a. bygg- och anläggningsentreprenader. Vid upphandling inom detta område är staden särskilt uppmärksam och offererade priser granskas extra noga. Hittills har Stockholms stad inte kunnat belägga någon form av kartellbildning.

Stockholms stad har noterat att det inte sällan är stor spridning på prisnivåerna i samma upphandlingar. I de fall marginalskillnaden mellan olika anbudena är oförklarligt stor begär ofta upphandlande enhet ett förtydligande från anbudsgivaren vad skillnaden beror på.

Det förekommer att en leverantör offererar mycket låga priser för att slå sig in på en viss marknad eller ta marknadsandelar, förekommer. Den intervjuade personen menar att man också har anledning att anta att s.k. "skuggbud" förekommer i vissa upphandlingar.

Den intervjuade påpekar att många anbudsgivare begär ut utvärderingsunderlaget då upphandlingssekretessen upphävts. Staden väljer då att lämna ut så mycket information som möjligt inklusive priser.

2.6.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

Den person som intervjuats vid Stockholms stad har inga exempel på upphandlingar där förekomst av anbudskarteller har antingen misstänkts eller kunnat påvisas efter en närmare kontroll.

2.7 Verket för Högskoleservice

2.7.1 Allmänt

Verket för Högskoleservice (VHS) service till universitet och högskolor samt till övriga statliga myndigheter. Myndigheten har tre verksamhetsgrenar; antagning, systemförvaltning och upphandling. VHS Upphandling är en oberoende konsultorganisation, som utan eget vinstintresse ska erbjuda uppdragsgivare inom statsförvaltningen stöd i upphandlingar och inköpsprocessen.

På uppdrag av den statlig inköpsamordning upphandlar och förvaltar VHS Upphandling ramavtal för hela den statliga sektorn, som även kan användas av kommuner och landsting.

2.7.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

VHS har ingen egen enhet för upphandling, men VHS Upphandling kan göra upphandlingar åt den egna organisationen vid behov. För detta finns en särskild upphandlingspolicy.

När VHS Upphandling gör en upphandling åt en kund är det istället kundens upphandlingspolicy, om sådan finns, som gäller. Innan VHS Upphandling åtar sig ett uppdrag för en kund stämmer de av det planerade upplägget för den aktuella upphandlingen mot kundens regelverk. VHS Upphandling roll är att vara rådgivare och ge rekommendationer, men det är kunden som fattar alla beslut i upphandlingen.

2.7.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

VHS Upphandling har arbetat för att få fler anbudsgivare i sina upphandlingar, särskilt vid ramavtalsupphandlingar, och man anser att resultatet varit lyckosamt. Man jobbar även för att få mindre leverantörer att offerera oftare, (offentlig upphandling kan av dessa leverantörer upplevas som administrativt betungade och resurskrävande). VHS Upphandling menar att därför att det kan förekomma att mindre leverantörer agerar underleverantör åt en större leverantör, i utbyte mot man inte lämnar ett eget anbud.

Flera av de upphandlingar som görs av VHS Upphandling är ramavtal av betydande storlek som sträcker sig över något eller några år. Det blir därmed mycket viktigt för leverantörerna att vinna upphandlingarna. Det förekommer att prisskillnaderna i anbuderna är stora, men VHS Upphandling påpekar att det inte är otillåtet för en leverantör att på egen hand "prisa sig in" på en marknad.

Inte ofta, men ibland, stöter VHS Upphandling på anbud där formuleringar och annat är snarlika ("det kan finnas inbyggda stavfel", som det uttrycks i intervjun). Man håller det då för troligt att anbudsgivare på något sätt har samarbetat under framtagandet av anbuderna.

Det har hänt att upphandlingar som VHS Upphandling genomfört har överprövats, särskilt på grund av att VHS Upphandling har förkastat anbud på grund av orimligt låga priser. I dessa fall upplever de att Länsrätten ofta ger utslag till anbudsgivarens fördel. VHS Upphandling har också haft ett ärende i Kammarrätten på grund av orimlig prissättning (i detta fall hade leverantören bl.a. offererat en whiteboard för 8 kronor).

2.7.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

VHS har under hösten har uppmärksammat Konkurrensverket på ett fall rörande upphandling av ett statligt ramavtal. I upphandlingen var det två anbudsgivare som offererade i stort sett samma priser och man anade att det skett en prissamverkan mellan anbudsgivarna. Det konstaterades att det är väldigt svårt att påvisa någon att anbudsgivarna skapat sig någon fördel med denna eventuella prissamverkan. Ärendet fördes inte vidare.

2.8 Verva

2.8.1 Allmänt

Vervas uppgift är att ge myndigheter, kommuner och landsting möjligheter att utveckla sin verksamhet och kompetens. Detta gör Verva bl.a. genom att ta fram kravspecifikationer, föreskrifter, vägledning och metodstöd för den elektroniska förvaltningen samt tillhandahålla ramavtal inom it-området. De ramavtal som Verva har tecknat med it-leverantörer är tillgängliga via myndighetens hemsida. Pågående upphandlingar publiceras via den statliga inköpssamordningen (www.avropa.nu) som Ekonomistyrningsverket ansvarar för.

Verva har en särskild enhet som ansvarar för upphandlingsverksamheten avseende IT-ramavtal. Avdelningen omfattar specialister på tekniska frågor, offentlig upphandling samt juridik. Avdelningen har även externt jurisstöd. Upphandlingsverksamheten omfattar ca 7 miljarder kronor årligen.

2.8.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

Internt finns ett detaljerat regelverk som beskriver hur de olika momenten i upphandlingsverksamheten ska hanteras. På Vervas hemsida framgår inte något specifikt regelverk eller policy för upphandlingsverksamheten. Däremot finns viss praktiskt information om hur leverantörer kan lämna anbud. För information om allmänna regler kring upphandlingsprocessen hänvisas till den statliga inköpssamordningens hemsida.

Via hemsidan inbjuder Verva avropsberättigade att lämna synpunkter på de ramavtal som Verva ingår med IT-leverantörer. Det finns också möjlighet för de avropsberättigade att ingå i referensgrupper som bidrar till utformningen av nya ramavtalsupphandlingar.

Verva har infört en rad villkor i förfrågningsunderlaget inför ramavtalsupphandlingarna med syfte att försvåra konkurrenshämmande samarbeten (se även nedan avsnitt). Underlaget innehåller sedan en tid tillbaka en skrivning om att Verva är uppmärksamma på förekomsten av priskarteller och särskilt kommer att granska anbudena utifrån denna problembild.

2.8.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

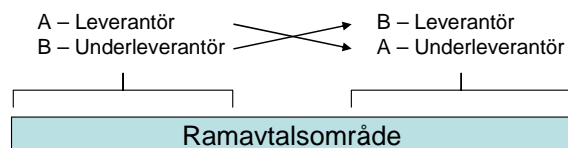
Vervas bild är att man i hög grad är medveten om problemet med kartellbildningar och att man kontinuerligt arbetar med frågan. Varje upphandling omfattar en noggrann utvärdering av anbudet och upptäcker Verva något som verkar konstigt så prövas frågan ytterligare, inte sällan med stöd av extern juridisk expertis.

Vidare anser Verva att man har mycket bra direkt kontroll över de leverantörer som man tecknar avtal med. Man känner till deras normala villkor och har möjlighet att snabbt kontrollera innehållet i lämnade anbud. Handläggarna är väl förtrodda med marknaden och de leverantörer som finns.

Verva bedömer också att utrymmet för kartellbildningar inom detta område (mellan olika leverantörer av it-varor och tjänster) är mycket begränsat. Konkurrenssituationen mellan leverantörerna beskrivs som hård, samarbeten mellan företagen ses som osannolika. Oavsett detta är Verva medveten om risken.

2.8.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

Mycket få av de leverantörer som Verva vänder sig till med ramavtalsförfrågningar har kapacitet att leverera varor och tjänster över hela ramavtalsområdet (t.ex. området Skrivare och kopiatorer omfattar alltifrån enklaste bläckstråleskrivare till komplexa multifunktionella färgkopiatorer). Då har Verva noterat att leverantörer samarbetar genom att vara varandras underleverantörer i de olika delarna i ramavtalsområdet och lämnar anbud med samma utbud och priser.



Detta upplevs som en begränsning av konkurrensen och därför har Verva skrivit in i villkoren för ramavtalen att en leverantör inte kan vara underleverantör till någon annan inom samma ramavtalsområde.

Vidare har Verva ändrat upphandlingsförfarandet så att man inte i förfrågningsunderlaget slår fast hur många anbud som kommer att antas, utan hur många anbud som högst kommer att antas. På

det sättet behöver inte Verva teckna avtal med leverantörer som lämnat anbud som markant ur-skiljer sig från mängden (t.ex. genom prisdumpning för att kompensera ett sämre utbud) .

Verva har ibland noterat stora likheter mellan olika anbud – främst utformning och ordval, men även innehåll och villkor etc. När så skett har en fördjupad kontroll visat att det vanligtvis beror på att leverantörerna använts sig av samma konsult för framtagande av offerten – inte en priskartell i egentlig mening. I dessa fall tar Verva särskilda kontakter med de inblandade leverantörerna och påtalar problemet.

Verva efterlyser ett närmare samarbete med KKV i frågan. Bland annat vill man gärna ha en utpekad kontaktperson som Verva kan vända sig till med anbud som man misstänker inte är helt korrekta. Anmälan bör kunna göras under sekretess och Verva ser helst att en preliminär bedömning kan lämnas inom en tidsrymd av tre veckor för att inte onödigtvis försena upphandlingsprocessen.

I årsredovisningen för år 2006 finns inga noteringar om anbudskarteller, men Verva lämnar en utförlig redovisning av uppskattade effekter i form av besparingar i statlig sektor till följd av de ramavtal som Verva ingår med framförallt IT-leverantörer. Man lämnar även en utförlig beskrivning av hur överklaganden av upphandlingar hanteras av Verva. Revisionsberättelsen har inte funnits tillgänglig.

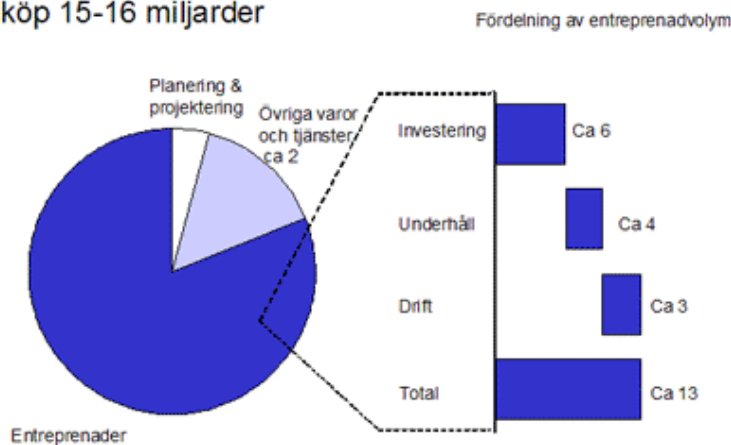
2.9 Vägverket

2.9.1 Allmänt

Vägverket har till uppgift att ge medborgare och näringsliv bra förutsättningar att göra resor och genomföra transporter. Vägverkets arbete ska leda till att vägtransportsystemet har god standard, att det är samhällsekonomiskt effektivt och tillgängligt för alla människor. Det ska vara säkert, miljöanpassat, jämställt och bidra till regional balans.

Vägverket upphandlar årligen varor och tjänster för över 15 miljarder kronor, varav 10 miljarder kronor avser åtgärder för att bygga och underhålla det statliga vägnätet.

Vägverkets totala inköp 15-16 miljarder



2.9.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

Vägverket har ett centralt regelverk för upphandlingsverksamheten som i första hand reglerar hur myndigheten ska agera i de olika momenten i en upphandling (rutinbeskrivningar). Detta regelverk är inte tillgängligt via myndighetens hemsida. Däremot publicerar verket, eller hänvisar till, grundläggande principer vid offentlig upphandling samt ett stort antal regelverk som berör myndighetens upphandlingsverksamhet, bl.a. konkurrenslagen samt regler avseende muta och bestickning. Man hänvisar även till Nämnden för offentlig upphandling (en länk som nu rimligen borde omdirigeras till KKV).

Anpassa | English | Other Languages | Lättläst | Teckenspråk

Vägverket

Privat | Företag | Kontakta oss

Startsida

Upphandling

Lagar

- Annonseringskrav
- Bestickning, muta
- Grundprinciper vid offentlig upphandling
- Kontaktpersoner
- Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU)

Hitta

- » A-Ö
- » Om webbplatsen
- » Webbkartan

Lagar

Dessa lagar är de som Vägverket i första hand berörs av i upphandlingssammanhang.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) reglerar upphandling inom offentlig verksamhet. Vägverket ska därför, vid all upphandling, följa bestämmelserna i LOU. Lagen är tvingande. Vägverket tillhör den klassiska sektorn och ska därför följa samtliga kapitel i lagen utom kapitel 4, som riktar sig till försörjningssektorn.

» [Lagen \(1992:1528\) om offentlig upphandling \(LOU\)](#)

Övriga lagregler av betydelse för Vägverkets upphandlingsverksamhet:

- » [Bevisförordningen](#)
- » [Sekretesslagen](#)
- » [Konkurrenslagen](#)
- » [Förordning \(2006:260\) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt](#)
- » [Förordning \(1998:78\) om tekniska specifikationer vid offentlig upphandling](#)
- » [Förordning \(1998:796\) om statlig inköpsamordning](#)
- » [Jämställdhetslagen \(1991:433\)](#)
- » [Lagen \(1999:130\) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning](#)

Vägverkets resultatenheter, det vill säga Vägverket Produktion, Vägverket Konsult och Vägverket Färjerederiet samt bolaget SweRoad har egna rutiner för upphandlingar.

2.9.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

Vägverkets upphandlingsverksamhet omfattar till övergripande del om sammansatta och omfattande entreprenörsuppdrag inom bygg- och anläggningsområdet. Det är med andra ord ”inga stapelvaror” som myndigheten upphandlar, vilket får betydelse för möjligheterna att följa upp upphandlingsverksamheten. Jämförelser av prissättning måste vägas mot entreprenadens innehåll och jämförelser över tiden försvåras också.

För att hantera denna situation har Vägverket byggt upp olika system. Myndigheten har två stycken databaser för att följa upp dels upphandlingarna i sig (antal anbudsgivare, vilka anbudsgivare, priser på totalnivå o.d.), dels prisutvecklingen (hur anbuderna är kalkylerade, bl.a. via de mängdförteckningar som entreprenaderna omfattar). Vägverket upprättar även statistik över entreprenadmarknaden i olika avseenden.

Intervjuad upphandlingsansvarig person känner väl till KKV:s checklista för tecken på anbudskarteller och nämner under intervjun ett antal av de punkter som listan tar upp (bl.a. begränsat antal anbudsgivare och oförklarliga prisskillnader).

Vägverket vill understryka att man på flera olika sätt arbetar för att öka konkurrensen även på andra områden än upphandling av entreprenader. Till exempel har myndigheten själv börjat tillhandahålla täkträttigheter för att komma åt monopolliknande situationer inom ballastområdet (grus, fyllningsmaterial o.d.). Inom beläggningsområdet har Vägverket, av liknande anledningar, sedan tre år ett samarbete med Luftfartsverket för att tillsammans kunna tillhandahålla bitumen (asfalt). Slutligen betonar Vägverket sitt samarbete med Banverket (i Sverige och motsvarande myndigheter i de nordiska länderna) avseende gemensamma upphandlingsplaner. Syftet med dessa planer är att skapa bästa affärsmässighet genom att upphandlingarna inte ska krocka med varandra och snedvråda efterfrågan under viss tid eller inom ett visst geografiskt område.

2.9.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

Genom den systematiserade uppföljning som Vägverket har av upphandlingsverksamheten får myndigheten flera tillfällen att reagera på förhållanden som förefaller avvika. Senast handlade det om en upphandling av en investeringsentreprenad som enbart resulterade i två anbud. Vid kontroll av detta visade det sig att det fanns trovärdiga förklaringar till varför vissa anbudsgivare som normalt borde ha deltagit valt att inte lämna offert (i detta fall rörde det sig om för komplicerade kalkyler i förhållande till uppskattat arvode – förfrågan var helt enkelt inte tillräckligt ekonomiskt intressant vid det aktuella tillfället och i den aktuella regionen).

I övrigt har inte Vägverket på senare år uppmärksammat några fall av misstänkta anbudskarteller. Efter närmare kontroll har fallen antingen visat sig vara korrekta eller inte kunnat ledas i bevis i erforderlig omfattning för att verket skulle anse sig ha möjlighet att agera. Tidigare (2-3 år sedan) har dock Vägverket anmält till KKV när man haft skäligen misstanke om att anbudskarteller förekommit.

Vägverket betonar att för att kunna granska bygg- och anläggningsområdet är det av central betydelse att granskande part har kunskap om hur värdekedjan är uppbyggd, dvs. vilka delar av entreprenaden som är mest vinstgivande och hur entreprenören kan påverka detta. I grunden har entreprenörerna ett informationsövertag, men Vägverket arbetar kontinuerligt för att motverka detta.

I årsredovisningen för år 2006 skrivs inget om anbudskarteller, annat än referat avseende utvecklingen av det av KKV initierade rättsfallet avseende kartellbildning inom beläggningsområdet. Revisionsberättelserna för år 2005 och 2006 innehåller ingen information om anbudskarteller.

2.10 Västra götalandregionen

2.10.1 Allmänt

Västra götalandregionen ansvarar för sjukvården inom regionen. Regionen upphandlar varor och tjänster för ca 6 miljarder kronor per år. I regionen har WESTMA uppdraget att svara för inköp/upphandling, kundservice samt förrådshållning för regionens verksamheter. Samverkan skall ske med övrig offentlig verksamhet och med näringslivet. WESTMA beskriver sitt uppdrag som att bl.a. genomföra effektiva upphandlingar utifrån intressent- och kundintressen ”med affärsmässighet och miljöhänsyn i blickpunkten”.

2.10.2 Förekomst av/information om regelverk för upphandling

WESTMA har ingen skriftlig policy eller några särskilda rutiner för att hantera misstanke om anbudskarteller, men man har kännedom om KKV:s checklista. Denna fråga hanteras på samma sätt som alla andra frågor som kan uppstå i en upphandlingssituation. Vid behov diskuteras ärendet mellan handläggare och chef eller tas upp i större sammanhang (på interna möten).

2.10.3 Hur kontrollerar myndigheten upphandlingsverksamheten, t.ex. med avseende på anbudskarteller?

WESTMA har noterat att det ibland kan uppstå situationer då färre leverantörer än normalt lämnar anbud. Efter närmare kontroll har det oftast visat sig bero hur kravspecifikationen i upphandlingen är utformad, men fler och hårdare krav som utesluter ett antal annars möjliga anbudsgivare.

WESTMA har också noterat fall där prisskillnaden mellan anbuderna är stor. Efter närmare kontroll har det ofta visat sig bero på marknadsmässiga bedömningar från leverantörernas sida, framförallt gäller detta volymprodukter. Genom att lägga ett lågt anbud på regionens upphandling kan leverantören även exponera sin vara gentemot den privata marknaden (där prisnivån är avsevärt högre). WESTMA nämner barnblöjor som ett exempel på detta.

Vid avtal rörande områden så som hälsa och sjukvård menar WESTMA att det kan vara svårt att få avtalspartnern att fullfölja sina åtaganden under hela avtalsperioden. En konsekvens har blivit att regionen ibland väljer att ställa höga krav på ekonomisk stabilitet i upphandlingens kvalificeringsfas samt att anbudsgivaren måste kunna svara för samtliga sina underleverantörer.

WESTMA väljer att ge ut mer eller mindre all informationen från utvärderingen i en upphandling, till exempel priser, i tilldelningsbeslutet. Detta nyttjas självklart av leverantörerna. Det innebär att leverantörerna kan följa upp varandras anbud, till exempel avtalsvillkor och priser.

Något man har erfarenhet från genom åren är att marknaden försöker prisa ut en uppstickare, särskilt om det bara finns en enda aktör på marknaden. Att marknadspriserna förefaller sjunka då en ny eller sällan förekommande anbudsgivare lämnar anbud kallar inköpschefen närmast för ett marknadsfenomen.

Att lokala anbudsgivare skulle ha ett högre pris i sitt anbud på hemmaplan än i andra regioner är något som WESTMA inte har erfarenhet av men det är något som har diskuterats. Det finns å ena sidan en uppbyggd relation med befintliga avtalspartners men å andra sidan jobbar dessa aktörer på nationell basis vilket gör att detta inte har upplevts som något problem utan mer som en reflektion.

WESTMA upplever att det möjligtvis finns fall där en anbudsgivare lämnar ett anbud utan avsikt att vinna upphandlingen. Anbudsgivaren skulle till exempel kunna lämna ett väsentligt högre pris i anbudet i vissa upphandlingar jämfört med andra. Syftet skulle kunna vara att visa att man finns och agerar på marknaden i fråga, en form av marknadsföringsåtgärd helt enkelt.

2.10.4 Hantering av misstänkta fall av anbudskarteller

WESTMA har inte haft anledning att misstänka någon form av kartellbildning inom de upphandlingar som sker i Västra götalandregionen. WESTMA upplever att alla leverantörer konkurrerar var och en för sig och på lika villkor.

3. Sammanfattande analys och slutsatser

3.1 Fokus på interna rutiner

De interna regelverk som de kartlagda organisationerna har avseende upphandling omfattar som regel inte frågan om anbudskarteller. Istället ligger fokus på att säkerställa att organisationen i sig agerar på ett korrekt sätt utifrån LOU – när och hur lagstiftningen ska tillämpas.

Bruket av en policy för upphandlingsfrågor verkar inte vara omfattande. I de fall som det finns en policy för upphandlingsverksamheten hanterar inte dessa frågan om anbudskarteller specifikt. I detta sammanhang ska dock nämnas att flera myndigheter har tydlig information på sina hemsidor om konkurrenslagstiftningen.

Regelverken saknar inte begrepp som affärsmässighet, konkurrensneutralitet, transparens, lika villkor etc. Men dessa begrepp verkar i huvudsak menade att tillämpas för varje enskild upphandlingssituation i sig. På detta sätt saknas ett övergripande perspektiv i regelverken om hur organisationerna ska kunna erhålla en större affärsmässighet på längre sikt, t.ex. genom systematisk granskning av anbudsförfaranden i syfte att upptäcka och bevisa förekomsten av anbudskarteller.

Vissa myndigheter har dock även ett mer långsiktigt arbetssätt, t.ex. Vägverkets uppbyggnad av statistik genom särskilda databaser. Sådana metoder och arbetssätt kan tjäna som förebilder för en bredare utveckling av myndigheternas interna kontroll inom upphandlingsområdet.

Även om kartläggningen inte kunnat visa på ett utvecklat regelverk kring hanteringen av anbuds-karteller ska noteras att många organisationer i kartläggningen i praktiken arbetar med olika typer av kontrollåtgärder (se avsnitt nedan). I sina regelverk samt i informationen om upphandling lyfter vissa organisationer också fram frågor om anbudskarteller samt mutor och bestickning. Detta skickar signalen till leverantörerna att organisationerna är uppmärksamma på att detta kan förekomma och att man inte accepterar det.

Någon omfattande redovisning av upphandlingsverksamheten märks inte i kartläggningen, annat än för de myndigheter som har det som operativ uppgift (främst Verva, ESV, VHS, men även Vägverket, Banverket och Luftfartsverket). Orsaken är uppenbarligen beroende på de problem som organisationerna har att kunna bevisa förekomsten av anbudskarteller. Frågan om anbudskarteller hanteras inte heller i revisionsberättelserna.

3.2 Stöd från KKV

Många av de organisationer som ingår i kartläggningen känner till KKV:s checklista och arbetar på olika sätt med att bevaka marknaden i syfte att begränsa förekomsten av anbudskarteller. Flera myndigheter uppger att de har väl fungerade samarbeten med KKV.

Utifrån kartläggningen framstår det dock som att KKV i än högre grad kan bistå organisationerna i detta arbete. Kartläggningen visar på önskemål om:

- Förbättrade analysmetoder för att upptäcka priskarteller.
- En bredare ansats än enbart fokus på prisnivåer, samverkan mellan leverantörer kan ske via andra villkor som lämnas i anbudet.
- En utpekad kontaktperson på KKV för varje enskild organisation.
- Möjlighet att göra anmälningar till KKV för preliminär bedömning under pågående upphandlingsprocess, vilket förutsätter sekretess och snabb handläggning från KKV:s sida.

3.3 Övriga kontrollåtgärder och utvecklingsområden

3.3.1 Konkurrensfrämjande åtgärder

Flera av organisationerna pekar på att det inkommer allt färre anbud i upphandlingarna. En orsak till detta uppges vara de förändringar som är gjorda i LOU de senaste åren. Även om organisationernas regelverk inte explicit hanterar frågan om anbudskarteller, arbetar i stort sätt alla organisationer med olika typer av konkurrensfrämjande åtgärder, till exempel:

- Konkurrensutsättning av egna produktionsenheter
- Samarbete med andra myndigheter, kommuner och landsting/regioner kring upphandlingsplaner

- Anpassning av omfattning och förfrågningsunderlag för att möjliggöra för mindre och utländska leverantörer att också lämna anbud
- Säkerställa bredare tillgång till vissa typer av produktionsmedel (Vägverkets och Luftfartsverkets upphandling av bitumen)
- Aktivt uppsökande av nya leverantörer
- Strukturer för att utveckla upphandlingsförfarandet samt fånga upp information om för- och nackdelar med ingångna avtal

3.3.2 Överprövningar

För flera av de kartlagda organisationerna har antalet överprövningar varit många under de senaste åren. När den upphandlande enheten förkastat ett anbud som upplevts som uppenbart orimligt överklagas detta i Länsrätten. Den bild som kartläggningen ger är att Länsrätten oftast underkänner den upphandlande enhetens förfarande.

När ett anbud förkastats har detta i allmänhet skett på formella grunder, till exempel att prisnivåerna har varit orealistiska, istället för att den upphandlande enheten försökt leda i bevis att anbudskarteller förekommit. Det sistnämnda anses vara förenat med stora praktiska problem och vissa risker. Kartläggningen visar på fall där upphandlande enhet förfaller vara ovillig att anta att anbudskarteller förekommer och man vill inte utan mycket goda skäl anklaga någon leverantör för detta.

3.3.3 Skillnader mellan olika typer av varor och tjänster samt olika branscher

I ovanstående avsnitt beskrivs att upphandlande enheter har svårt att bevisa att anbudskarteller förekommit i en upphandlingssituation. Resultatet av kartläggningen understryker att det inom vissa områden är ännu svårare än andra. Flera organisationer påpekar att upphandling av standardiserade varor och tjänster ("stapelvaror", "volymvaror") är lättare att följa upp än sammansatta tjänstepaket. Det exempel som nämns av flera organisationer är entreprenader inom bygg- och anläggningsområdet.

Ju mer sammansatt tjänst som upphandlingen avser, desto svårare att jämföra priser mellan dels olika anbudsgivare, dels över tiden. För att tackla detta problem har Vägverket byggt upp olika databaser för att bättre kunna följa t.ex. prisutvecklingen av de olika produktionsmedlen i entreprenaderna.

Inom bygg- och anläggningsområdet finns även en risk för att de stora leverantörerna har ett grundläggande informationsövertag på den upphandlande enheten. För att kunna kontrollera lämnade anbud krävs, menar vissa av de intervjuade personerna, en mycket god fackkunskap.