

# Effektiv offentlig upphandling – Konkurrensverkets verksamhetsinriktning inom upphandlingsområdet

*Rapport till Konkurrensverket inför överföringen av verksamheten vid Nämnden för Offentlig Upphandling till Konkurrensverket*



Björn Hasselgren  
Sami Soliman

2007-04-26

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>1. INLEDNING OCH BAKGRUND</b>	<b>5</b>
<b>2. UPPHANDLINGSOMRÅDET – LAGSTIFTNING OCH AKTÖRER</b>	<b>6</b>
2.1 REGLERING OCH LAGSTIFTNING	6
2.2 AKTÖRER	8
<b>3. MÅL OCH MEDEL INOM OMRÅDET OFFENTLIG UPPHANDLING</b>	<b>10</b>
3.1 MÅL OCH POLITIKOMRÅDE	10
3.2 MEDEL	11
3.3 SAMMANFATTANDE IAKTTAGELSER	13
<b>4. FÖRVÄNTNINGAR PÅ KKV INFÖR ÖVERFÖRINGEN AV NOUS VERKSAMHET</b>	<b>15</b>
4.1 REGERINGENS OCH RIKSDAGENS MÅLBESKRIVNINGAR, UPPDRAG OCH FÖRVÄNTNINGAR	15
4.2 AKTÖRERNAS FÖRVÄNTNINGAR PÅ ÖVERFÖRINGEN TILL KKV	17
4.3 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	18
<b>5. FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER OCH FORTSATT ARBETE</b>	<b>20</b>
5.1 KKV:s MÅLFÖRMULERING OCH PROFILERING	20
5.2 VAL AV VERKSAMHETSINRIKTNING OCH ARBETSFORMER	21
5.3 STATLIG INKÖPSSAMORDNING M.M.	25
5.4 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	26
<b>BILAGOR</b>	<b>28</b>
BIL.1 – INTERVJUADE	28
BIL.2 – KÄLLOR	28

## Sammanfattning

Ernst & Young har, på uppdrag av Konkurrensverket (KKV), kartlagt området offentlig upphandling inför överföringen av verksamheten i Nämnden för offentlig upphandling (NOU) till KKV. Syftet med studien har varit att ge en bild av aktörerna inom området offentlig upphandling, att kartlägga aktörernas förväntningar på överföringen av NOUs verksamhet till KKV, samt att presentera förslag på inriktning på KKV:s kommande arbete med upphandlingsfrågor.

Studien har visat att det finns ett starkt stöd bland aktörerna på upphandlingsområdet för att samla statens resurser inom området offentlig upphandling till KKV. *Förväntningarna* från regeringskansliet och från olika intressentgrupper inom området offentlig upphandling på en positiv utveckling är relativt starka. En svårighet för KKV är att förväntningarna skiljer sig åt mellan olika intressenter.

En starkt satsning på tillsyn och konkurrensbevakningsorienterad verksamhet inom området offentlig upphandling ligger nära KKV:s övriga verksamhetsområden, och efterfrågas från leverantörer och från regeringen. KKV:s nuvarande inriktning på sin verksamhet har här ett starkt stöd.

Från upphandlande enheter märks istället en förväntan om att KKV skall kunna ha mer utrymme att satsa på information, utbildning och i viss mån även på rådgivning. En farhåga finns från flera företrädare för upphandlande enheter att KKV:s inriktning på tillsyn och konkurrensperspektivet skall slå igenom "för" starkt och att upphandlingsfrågorna skall "drunkna" i övriga frågor på KKV.

Vi menar att KKV här står inför en utmanade uppgift. Att möta förväntningar som är relativt olika från olika grupper och att etablera ett förtroendefullt samarbete och en god dialog med de olika parterna inom området offentlig upphandling är något som kommer att kräva en hel del uppmärksamhet för verket under kommande tid.

För närvarande pågår arbetet med att införliva de nya EG-direktiven inom området offentlig upphandling i svensk lagstiftning. Samtidigt pågår i EU arbetet med att ta fram nya rättsmedelsdirektiv för området. Gällande svensk rätt, i första hand LOU (1992:1528), är ett resultat av att den då gällande EG-rätten införlivades i svensk rätt i samband med EES-avtalet och det svenska EU-medlemskapet.

Det gemenskapsrättsliga *målet för lagstiftningen* kring offentlig upphandling är effektiv konkurrens och en effektiv inre marknad. Detta gäller därför även för den svenska lagstiftningen. Samtidigt har historiskt sett i Sverige en effektiv användning av offentliga medel betraktats som ett mål för den offentliga upphandlingen. De olika målen behöver inte ses som motstridiga, utan kan ses som väl samverkande.

De viktigaste *medlen för att nå målen* inom området offentlig upphandling är åtgärder som lagstiftning och normering; framställning av grundstatistik och omvärldsfakta; att ge information och utbildning; rådgivning; att utöva tillsyn; samt att svara för lagprövning. Det är inte givet att staten är den lämpligaste aktören i samtliga av de här verksamheterna. Inom området rådgivning, och delvis inom området information och utbildning finns det privata och statliga aktörer som verkar på en etablerad marknad. Vi bedömer att staten bör vara försiktig med att erbjuda ytterligare tjänster inom detta område. KKV har enligt vår bedömning de viktigaste rollerna att spela inom områdena tillsyn samt inom vissa delar av områdena information och normering.

Inom området *information och utbildning* bör KKV kunna tillhandahålla grundfunktioner, som information om nya lagregler och praxisbildning t.ex. i domstolsprövningen. Utbildning bör KKV dock normalt sett inte engagera sig i. Här bedömer vi att det finns aktörer på marknaden i tillräcklig utsträckning.

En god grundstatistik och områdeskännedom är viktig för att KKV skall kunna rikta in sin verksamhet på de viktigaste områdena och prioritera sina åtgärder. Detta är bl.a. en viktig utgångspunkt för tillsynsarbetet. KKV bör därför verka för framtagande av sådan grundstatistik.

*Tillsynsområdet* är det andra huvudområdet där KKV har en tydlig roll. Tillsynen kan läggas upp på olika sätt. Några av de aspekter som i det avseendet behöver vägas in är: tillsynsobjektens antal och organisationsform; förekomsten av egenkontroll bland tillsynsobjekten samt vilka rättställande åtgärder tillsynsmyndigheten kan vidta.

Här kan konstateras att antalet tillsynsobjekt är stort och att de till stor del är organiserade i myndighetsform. En ökad egenkontroll hos aktörerna inom upphandlingsområdet är något som sannolikt skulle underlätta tillsynsarbetet för KKV, och således någonting som verket skulle kunna satsa på att främja. Samtidigt kan exempelvis en väl utvecklad branschpraxis leda till etableringshinder och låsning på marknaden – något som inte bidrar till en förbättrad konkurrens.

Offentlig upphandling är en av de mer centrala verksamhetsprocesserna i de organisationer som är upphandlande enheter. Ledningarna i respektive upphandlande enhet ansvarar för att regelverket följs. En del i ledningens ansvar för att etablera en god intern styrning och kontroll är att se till att rutiner för området offentlig upphandling införs. Den interna styrningen och kontrollmiljön granskas i de flesta upphandlande enheter av intern- och externrevisorer. KKV bör pröva hur frågor om efterlevnad av LOU mer aktivt kan komma in som en del av den granskning av verksamheten i de upphandlande enheterna som görs av intern- och externrevisionsorganen. Detta bedömer vi kan vara ett effektivt sätt att höja nivån på upphandlingsverksamheten i de upphandlande enheterna.

Statlig tillsyn som huvudsakligen riktar sig till offentliga myndigheter är inte så vanligt förekommande. Andra organ som har liknande roller är Riksrevisionen och Justitieombudsmännen (JO). KKV bör kunna utveckla erfarenhets- och kunskapsutbytet med dessa myndigheter, bl.a. kan tillsynsmetoder diskuteras med de andra myndigheterna.

Det kan konstateras att den nuvarande lagstiftningen inom området inte ger tillsynsmyndigheten några möjligheter att lagföra eller vidta rättställande åtgärder mot ett felaktigt beteende från de upphandlande enheterna. Möjlighet till påverkan finns främst genom en offentlig diskussion och debatt om upphandlingsfrågorna och genom att uttrycka tillsynsmyndighetens uppfattning i enskilda ärenden. Införande av regler som ger KKV möjlighet att arbeta med sanktioner är viktigt för att ge tillsynsverksamheten ökad tyngd.

Vi bedömer slutligen att det inom den statliga förvaltningen är angeläget att finna en arbetsfördelning mellan KKV och Ekonomistyrningsverket (ESV), Verva och verket för högskoleservice (VHS) när det gäller upphandlingsfrågor. Rimligen bör mer främjande arbetsuppgifter och rådgivning kunna överlåtas till de senare myndigheterna, vilket kan avlasta KKV sådana arbetsuppgifter. Frågan bör kunna prövas inom ramen för den pågående översynen av stabsmyndigheterna samt t.ex. av förvaltningskommittén. De iakttagelser och synpunkter som framfördes i Riksrevisionens granskning av den statliga inköpsamordningen (RiR 2005:10) bör då också kunna beaktas.

## 1. Inledning och bakgrund

Regeringen uppdrog den 12 december 2006 till Konkurrensverket (KKV) att vidta de åtgärder som behövs för att inordna Nämnden för offentlig upphandling (NOU) verksamhet i KKV per den 1 juli 2007. Uppdraget har givits med förbehåll att riksdagen fattar beslut i erforderliga delar. KKV lämnade den 27 februari 2007 en redovisning till Regeringskansliet av de överväganden verket gjort inför den planerade förändringen. Överföringen av NOUs verksamhet kommer enligt ett senare beslut från regeringen att ske per den 1 september 2007, förutsatt riksdagens godkännande.

KKV har uppdragit åt Ernst & Young att biträda verket i förberedelserna inför överföringen av NOUs verksamhet till KKV. Ernst & Young har åtagit sig att:

- Beskriva nuläget för NOU och nämndens verksamhet,
- Redovisa en omvärldsbild av upphandlingsområdet, och NOUs verksamhet och intressenterna på området,
- Ge förslag till inriktning av det framtida arbetet inom KKV inom området offentlig upphandling vad avser bl.a. avvägningen mellan tillsyn, information och andra insatser.

Uppdraget har genomförts av Björn Hasselgren och Sami Soliman vid Ernst & Young under perioden mars – april 2007 och bedrivits i nära samarbete med KKV. Fokus har lagts vid de två senare punkterna ovan, bl.a. har förväntningarna på KKV inför överföringen av NOUs verksamhet kartlagts. Lagstiftning och regler på området har gått igenom översiktligt, liksom övrig dokumentation inom området med relevans för den övergripande inriktningen av NOUs arbete. Intervjuer genomförs med företrädare för NOU, regeringskansliet och med andra intressenter inom området, som t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting, Verva, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Almega, Opic och Allego.

## 2. Upphandlingsområdet – lagstiftning och aktörer

### 2.1 Reglering och lagstiftning

#### *Kort historik*

Det finns en relativt lång tradition av reglering i Sverige inom området offentlig upphandling. Under 1800-talet fanns det vissa regleringar för statliga myndigheter, framförallt kring militära inköp. Från 1920-talet var den offentliga upphandlingen i stort reglerad i den så kallade *upphandlingsförordningen*, vilken under 1950-talet omvandlades till *upphandlingskungörelsen*. Upphandlingsregleringen fortsatte att genomgå förändringar och namnbyten (blev återigen *upphandlingsförordningen* på 1970-talet) under resten av efterkrigstiden. Den här tidigare svenska regleringen hade många likheter med den lagstiftning som trädde i kraft 1994 genom Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). LOUs tillkomst var en effekt av det svenska EES-medlemskapet och det eventuella svenska inträdet i EG/EU. Lagens bakgrund var fyra EG-direktiv vilka syftade till att skapa ett enhetligt förfarande inom hela EU/EES-området. Det vidare syftet med EG-direktiven var att öppna upp den inre marknaden för konkurrens – att bidra till att genomföra den fria rörlighet av varor och tjänster som EG-samarbetet bygger på.

#### *LOU*

LOU utgör en svensk anpassning av lagstiftningen till de då gällande EG-direktiven på området. Olika medlemsstater har valt olika form för införlivandet av direktiven. I Sverige skedde det genom lag- och förordningsform. Lagen, vilken reglerar all offentlig upphandling i Sverige, är således en nationell tillämpning av gemenskapsrätten. Genom att följa LOU uppfyller de upphandlande enheterna också kraven i EG-direktiven (samt GPA – det WTO-avtal som reglerar den offentliga upphandlingen inom ramen för världshandelsavtalet).

I 4 kap. LOU anges en huvudregel om *affärsmässighet*. Regeln, som inte har sitt ursprung i EG-direktiven, definieras inte närmare i lagen annat än det att anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn. Regleringen av den offentliga upphandlingen i Sverige hade tidigare inriktning på "konkurrens, icke-diskriminering och objektivitet som främsta ledstjärnor"<sup>1</sup>. I detta – principiella – avseende innebar den nya svenska regleringen egentligen inget nytt.

Det mest påfallande nya med LOU var den detaljmässighet med vilken upphandlingsprocessen reglerades. Vidare införlivades två rättsmedelsdirektiv<sup>2</sup> genom LOU. Dessa innebar också en nyhet i förhållande till tidigare svensk reglering av den offentliga upphandlingen. Rättsmedelsdirektiven innehåller bestämmelser om möjlighet till rättslig prövning av upphandlingsbeslut, samt bestämmelser om skadestånd.

6 kap. LOU reglerar upphandlingar under de av EU angivna tröskelvärdena, det vill säga upphandlingar som inte regleras i EG-direktiven. För upphandlingar under angivna tröskelvärden (olika för olika typer av upphandlande enheter) har Sverige alltså utrymme att själv reglera upphandlingsprocessen. Enligt 6 kap. kan två typer av upphandlingar bli aktuella under

---

<sup>1</sup> s. 1 Prop. 1992/93:88

<sup>2</sup> 89/665/EEG och 92/13/EEG

tröskelvärdena – förenklad upphandling och direktupphandling. Dessa upphandlingsformer har inte lika reglerade anbudsförfaranden som upphandlingar över tröskelvärdena. LOUs allmänna bestämmelser och bestämmelserna om överprövning och skadestånd gäller dock även för upphandlingar under tröskelvärdena.

I övrigt är det snarast regeln om affärsmässighet som ska prägla upphandlingsprocessen under tröskelvärdena. Det är betydande att den delen av lagstiftningen som inte är direkt styrd av gemenskapsrätten är relativt tydligt präglad av en svensk rättslig tradition på upphandlingsområdet.

### *LIU*

Lagen (1994:15) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) är en slags komplementlag till LOU och Konkurrenslagen. Lagen, vilken ger KKV rätten att ingripa, har hittills utgjort en länk mellan myndigheten och upphandlingsområdet. Enligt lagen har KKV möjlighet att ansöka hos Marknadsdomstolen att förbjuda ett specifikt beteende som har tillämpats av upphandlande enheter. Beteende som är att anse som otillbörligt är exempelvis när vissa leverantörer kan anses vara favoriserade eller diskriminerade, eller där den upphandlande enheten på något annat sätt kan sägas ha snedvridit konkurrensen. Lagen har kommit att användas endast i begränsad utsträckning.

### *Nya EG-direktiv*

Sedan 2004 finns två nya EG-direktiv<sup>3</sup>, vilka medlemsstaterna hade att införliva i sina respektive lagstiftningar senast den 31 januari 2006. Syftet med de nya EG-direktiven är att göra lagstiftningen mer lättbegriplig och att strukturera den så att den följer den verkliga upphandlingsprocessen på ett mer kronologiskt sätt än tidigare. I substans följer de nya direktiven i stor utsträckning de tidigare direktiv som de ersätter.

Sverige har ännu inte införlivat de nya direktiven i den nationella lagstiftningen. I skrivande stund bereds en proposition utifrån den lagrådsremiss som överlämnades till Lagrådet den 24 maj 2006. Enligt lagrådsremissen bör genomförandet av EG-direktiven ligga så nära direktiven som möjligt vad avser struktur och innehåll. Det innebär att två separata lagar, en för den klassiska sektorn och en för försörjningssektorn, föreslås att införas, i enlighet med hur direktiven är upplagda. Vidare föreslås i lagrådsremissen att den tidigare huvudregeln om affärsmässighet utgår, till förmån för ett uttryckligt införlivande av sex gemenskapsrättsliga principer. Dessa gäller krav på: ickediskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande. I lagrådsremissen anges dock att denna ändring inte avser att medföra någon förändring i sak.

Tills det att direktiven har införlivats i svensk lagstiftning präglas upphandlingsområdet av en viss juridisk osäkerhet. I den mån gällande svensk rätt inte strider mot gällande gemenskapsrätt (något som naturligtvis är en tolkningsfråga) föreligger egentligen inte några formella problem. När det anses råda konflikt mellan de olika rättskällorna gäller emellertid de nya EG-direktiven, såvida de kan anses tillräckligt klara, entydiga och ovillkorliga. I sådant fall kan enskilda aktörer både på leverantörs- och upphandlarsidan åberopa direktivens bestämmelser vid upphandlingar. De upphandlande enheterna kan inte åberopa det faktum att direktiven inte är genomförda i svensk lag

---

<sup>3</sup> 2004/17/EG och 2004/18/EG

som befrielsegrund för sitt agerande om en leverantör anför klagomål. Att den svenska lagstiftningsprocessen för att införliva de nya EG-direktiven fortsättningsvis sker ändamålsenligt och så snabbt som möjligt är därför angeläget för alla aktörer inom upphandlingsområdet.

### *Kommande rättsmedelsdirektiv*

Just nu utarbetas nya rättsmedelsdirektiv i EU. Beslut om detta beräknas tas 2008 eller senare. Det är sannolikt att nya direktiv främst kommer att innebära minimikrav för medlemsstaternas rättsmedelslagstiftning, och därmed osäkert hur de kommer att påverka KKV:s sanktionsmöjligheter. En skärpning av de tillgängliga åtgärderna är dock något som regeringen eftersträvar, vilket framgår av regeringens ekonomiska vårproposition.<sup>4</sup>

## 2.2 Aktörer

Vid en beskrivning av upphandlingsområdet kan tre nivåer urskiljas.

### *Lagstiftande och normerande aktörer*

På en första nivå finns *de lagstiftande och normerande aktörerna*. Dessa utgörs i första hand av EU och av riksdagen. Regeringen har utfärdat vissa förordningar inom området med stöd i lag. NOU har inte haft någon föreskriftsrätt, men har haft möjlighet att utfärda allmänna råd. NOU har därtill deltagit i arbetet i kommissionens arbetsgrupper och utformande av EG-rätten.

EG-rätten är relativt omfattande och präglar upphandlingsområdet i stor utsträckning.

### *Tillsynsaktörer och lagprövande aktörer*

På en andra nivå återfinns *tillsynsaktörer*, vilka i Sverige främst är KKV/NOU, och *lagprövande aktörer*, det vill säga allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar i Sverige, samt EG-domstolen. Vi kommer senare att diskutera vilka aktörer som egentligen kan sägas vara aktiva inom tillsynsområdet. Det kan, om man använder ett brett tillsynsbegrepp, vara lämpligt att betrakta vissa privata aktörer som delaktiga i tillsynsprocessen. Här räcker det emellertid att konstatera att de aktörer som formellt har en tillsynsroll är statliga myndigheter, primärt KKV/NOU.

### *Marknadsaktörer*

Själva upphandlingen sker på en tredje nivå. Inom denna finns grovt sett tre aktörskategorier; *de upphandlande enheterna*, *intermediärer/konsulter* och *leverantörerna*. De upphandlande enheterna utgörs av stat, kommuner och landsting, samt av vissa bolag, föreningar och stiftelser.

De upphandlande enheterna är i praktiken inte klart definierade. Det råder olika uppfattning om huruvida vissa enheter (i första hand bolag där staten är ägare) är att betrakta som upphandlande enheter eller inte. Den typen av oklarheter får återverka på tillsynsmyndighetens möjligheter att fullgöra sina uppgifter.

Intermediärerna utgör inte en logiskt nödvändig aktörskategori på upphandlingsområdet, men är en faktiskt etablerad kategori bestående av aktörer vilka fungerar som mellanhänder. De tillhandahåller genom annonseringstjänster ett slags marknadsplats för de upphandlande enheterna och deras leverantörer. De två viktigaste intermediärerna i Sverige är företagen Allego och Opic, men

---

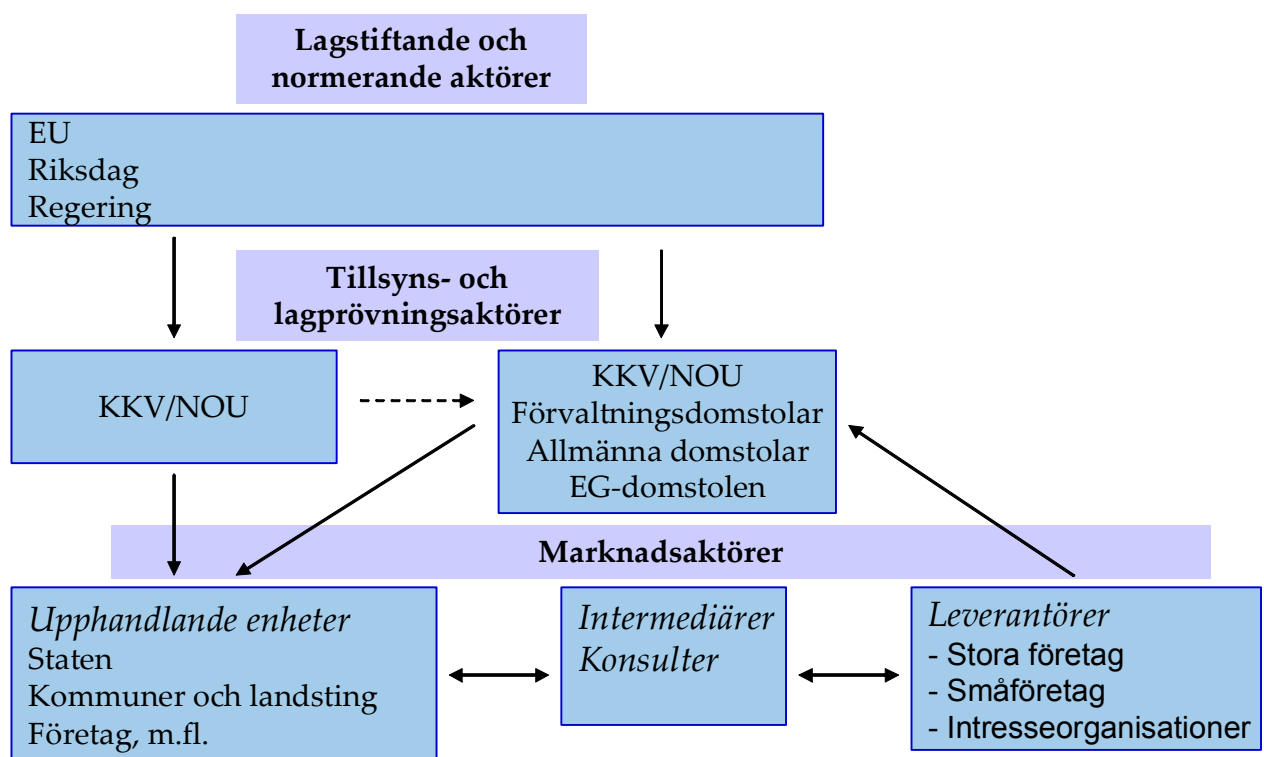
<sup>4</sup> Prop. 2006/07:100. 2007 års ekonomiska vårproposition.



annonsering av upphandlingar (över tröskelvärdena) görs också i TED<sup>5</sup>. De båda företagen, som har varit verksamma sedan 1990-talet, har en verksamhetskärna som består i att erbjuda en informationskanal mellan upphandlande enheter och leverantörer. Upphandlande enheter har givits möjligheten att publicera förfrågningsunderlag och liknande, och leverantörer har fått tillgång till dessa i elektronisk- eller pappersform. Vid sidan av annonseringstjänster har företagen utvidgat sina respektive verksamheter till att även omfatta utbildning för både upphandlare och leverantörer, marknadsanalystjänster, samt process- och systemutvecklingstjänster.

På marknadsnivån verkar även konsulter inom områdena information, utbildning och rådgivning.

Leverantörerna bildar slutligen en kategori aktörer på upphandlingsområdets marknadsnivå. Det kan vara meningsfullt att inom denna kategori göra en åtskillnad mellan stora företag å ena sidan, och små- och medelstora företag å andra sidan. En aktuell diskussion inom upphandlingsområdet handlar om hur små- och medelstora företag ska kunna delta i en större andel av den offentliga upphandlingen. Leverantörer företräds vid många tillfällen av sina intresseorganisationer, inom Svenskt Näringsliv och Företagarna.



Figur 1 – Aktörerna på området offentlig upphandling

<sup>5</sup> Ted (tenders electronic daily). EUs officiella databas för annonsering upphandlingar.

### 3. Mål och medel inom området offentlig upphandling

#### 3.1 Mål och politikområde

En utgångspunkt för att KKV:s arbete med offentlig upphandling ska fungera väl är att målet med lagstiftningen och verksamhetsområdet är tydligt. Här har vi noterat att det inte förekommer någon mer omfattande diskussion om de övergripande målen för området offentlig upphandling i de propositioner och lagrådsremisser som berör området. I propositionen som låg till grund för införandet av LOU sägs att upphandlingen i Sverige historiskt har bedrivits med "konkurrens, icke-diskriminering och objektivitet som ledstjärnor".<sup>6</sup> Någon tydlig ytterligare målformulering anges emellertid varken i nämnda proposition eller i den lagrådsremiss som ligger till grund för propositionen avseende en ny svensk upphandlingslagstiftning.

##### *Politikområdet*

Det är värt att notera att NOU:s verksamhet hittills har hänförs till politikområdet *Effektiv statsförvaltning*, och inom detta verksamhetsområde *styrning, ledning, verksamhetsutveckling*. KKV hänförs däremot till politikområdet *Näringspolitik*, och verksamhetsområdet *konkurrens*. Under vilket politikområde myndigheten som ägnar sig åt offentlig upphandling bör inordnas kan diskuteras. Det är väsentliga skillnader mellan politikområdena *Effektiv statsförvaltning* och *Näringspolitik*. Målformuleringarna för respektive politikområde skiljer sig också åt. För politikområdet *Effektiv statsförvaltning* lyder målformuleringen: "Att skapa en effektiv statsförvaltning som i sin helhet kännetecknas av hög produktivitet, god kvalitet och bra service till nytta för beslutsfattare, medborgare och näringsliv."<sup>7</sup> Målformuleringen för politikområdet *Näringspolitik* lyder: "Främja en hållbar tillväxt och en ökad sysselsättning genom insatser för ökad konkurrenskraft och fler och växande företag."<sup>8</sup> Det vore önskvärt med ett resonemang, från regeringens sida, som tydligt hänför området offentlig upphandling till ett visst politikområde och beskriver målen. Det förhållandet att Finansdepartementet fortsatt har ansvaret för lagstiftningsområdet medan myndighetsstyrningen flyttas till Näringsdepartementet ger en viss oklarhet i fråga om tillhörighet till politikområde.

##### *Effektiv konkurrens och effektiva marknader*

Syftet med förändringarna av upphandlingslagstiftningen sedan LOU har varit att införliva och följa EG-direktiven på området. Dessa är i sin tur framtagna för att främja konkurrensen på den inre marknaden. Det är anledningen till att EG-rätten inom detta område har utvecklats. Att den svenska regleringen av den offentliga upphandlingen således är förankrad i målet om en konkurrensutsatt inre marknad är därför givet. På så sätt kan det anses naturligt att föra området offentlig upphandling till KKV.

##### *Effektiv användning av offentliga medel*

Effektiv konkurrens och effektiva marknader är självklart ett viktigt mål för politiken och regleringen kring offentlig upphandling. Ett annat mål, som historiskt har haft betydelse för den svenska regleringen, och som fortfarande framhålls av flera viktiga aktörer, är att uppnå en effektiv användning av offentliga medel. Dessa båda mål är inte motstridiga, utan kan ses som ömsesidigt

---

<sup>6</sup> s. 1 Prop. 1992/93:88

<sup>7</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Nämnden för offentlig upphandling. 2006-12-21

<sup>8</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Konkurrensverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv. 2006-12-21

förstärkande. Effektiv konkurrens på effektiva marknader ger goda förutsättningar för en effektiv användning av offentliga medel när upphandlande enheter anskaffar varor och tjänster. En effektiv resursanvändning kräver således en god konkurrens. Den offentliga upphandlingen kan samtidigt utgöra ett verktyg för att öppna upp och konkurrensutsätta marknader.

#### *Rättssäker process*

Ett tredje syfte och mål med lagstiftningen, vilket tydligt framgår av lagstiftningens struktur, är att säkerställa en rättssäker process vid offentlig upphandling. Att en rättssäker process tillämpas vid offentlig upphandling är viktigt för den offentliga sektorns legitimitet, och bidrar till sunda relationer mellan privat och offentlig verksamhet.

### **3.2 Medel**

Det finns ett antal medel som kan användas för att nå målen inom området offentlig upphandling. Medlen sträcker sig över ett brett fält. Det är inte bara angeläget att föra en diskussion kring vilka medel som effektivt bidrar till måluppfyllelse, utan även att pröva vilka aktörer som har komparativa fördelar inom respektive verksamhetsområde. Frågan är helt enkelt: vem bör göra vad?

De medel som finns att tillgå i kedjan mellan mål och resultat inom området offentlig upphandling kan (åtminstone) sägas vara:

- Lagstiftning/Normering
- Grundstatistik och omvärldsfakta
- Information och utbildning
- Rådgivning
- Tillsyn
- Lagprövning

Gränsytorerna mellan flera av de här verksamheterna är givetvis något flytande, vilket framgår av diskussionen nedan.

#### *Lagstiftning och normering*

Lagstiftning och normering är ett relativt enkelt avgränsat medel. Staten (EU inräknat) är, genom lagstiftningsmakten, den självklara aktören inom området. Formulerandet av allmänna råd från myndigheters sida gränsar till själva normeringsarbetet, men är kanske snarare att betrakta som en fråga om uttolkning av och pedagogik kring normer och regler – medel som ligger nära information. Om man tolkar begreppet normering på ett mindre avgränsat och formellt sett torde även aktörer utanför den offentliga sfären i praktiken bidra till normering – genom policyformulering, informations spridning, debatt och praxis.

#### *Grundstatistik och omvärldsfakta*

En viktig, men försummad, verksamhet när det gäller området offentlig upphandling är framtagandet av grundstatistik och omvärldsfakta. Översiktlig information saknas till stor del i fråga om upphandlingsområdet i Sverige. Det finns t.ex. inga säkra uppgifter på hur omfattande den offentliga

upphandlingen är i Sverige. Det innebär att det inte heller är möjligt att på ett fullständigt sätt beskriva hur upphandlingen fördelar sig mellan olika former av upphandlande enheter eller verksamhetsområden. Den här typen av kunskapsluckor försvårar informationsarbete på området.

Staten och andra offentliga aktörer har en viktig roll i arbetet med att nå en mer fullständig bild kring området offentlig upphandling. Privata aktörer, exempelvis intermediärerna, kan genom den information och den metodologiska kompetens de besitter säkerligen bidra i det här arbetet. Staten och det offentliga bör dock kunna ha en komparativ fördel i fråga om grundläggande kunskaps- och statistikproduktion, som det rimligen är svårt att tillhandahålla i helt marknadsmässiga former.

### *Information och utbildning*

Informationsarbetet är en viktig del i resultatkedjan för att nå målen med LOU. Aktörerna behöver ha tillgång till information om lagen, dess uttolkning och tillämpning för att målen ska kunna uppnås. I den delen av informationsverksamheten som handlar om lagens uttolkning och tillämpning har staten en viktig och naturlig roll. En myndighet som ansvarar för övervakningen av en viss lagstiftning har en naturlig uppgift att tillhandahålla information för att aktörerna inom lagstiftningsområdet ska kunna verka i enlighet med lag och normer. Detta anges som en av rollerna för statliga myndigheter t.ex. i verksförordningen.<sup>9</sup> En tillsynsmyndighet som brister i sin informationsroll tappar lätt i trovärdighet bland övriga aktörer. Information om lagen och dess tillämpning samt tillsyn av dess efterlevnad är två relaterade verksamheter. En myndighet med tillsynsfunktion, men utan verkningfulla sanktionsmöjligheter, behöver sannolikt satsa mer resurser på information än en myndighet med tydligare sanktionsmöjligheter.

När det gäller mindre grundläggande, men kanske desto mer omfattande, information samt det som snarare är att betrakta som utbildningsverksamhet är det emellertid tveksamt om offentliga aktörer har störst komparativa fördelar. Det finns en överhängande risk att staten "kväver" existerande eller potentiella marknader, och att man "tränger ut" andra existerande eller potentiella aktörer. En statlig myndighet bör således ha en mindre uttalad roll på det här området.

### *Tillsyn*

Att övervaka och kontrollera att regelverket efterlevs är en tillsynsmyndighetens kärnverksamhet. Vari tillsynen ska bestå, och hur den ska utövas är dock inte självklart. Den statliga tillsynsutredningen tog upp problemen med att tillsynsbegreppet för många tillsynsmyndigheter är oklart. I utredningens slutbetänkande skrev man: "Enligt utredningens mening är kärnan i all tillsyn granskning som genomförs med stöd av lag och (vanligen) en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om någon form av ingripande."<sup>10</sup> Man konstaterade samtidigt: "Idag innefattar begreppet 'tillsyn' inte sällan också andra verksamheter, såsom rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd, normering i form av utfärdande av föreskrifter liksom verksamheter som syftar till att skapa ny kunskap i form av översikter eller överblick över ett visst samhällsområde."<sup>11</sup> De aktiviteter som tillsynsutredningen nämner överensstämmer relativt väl med de medel, vid sidan av tillsyn, som finns, och som vi har tagit upp, för att uppnå önskvärda resultat inom upphandlingsområdet. I utredningen efterfrågade man ett tydligare definierat och avgränsat

---

<sup>9</sup> 1 § 5 p. Verksförordningen (1995:1322)

<sup>10</sup> s. 50. (SOU 2004:100) Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.

<sup>11</sup> Ibid.

tillsynsbegrepp, vilket skulle ta fasta på i lag angivna uppdrag att tillse regelefterlevnad hos tillsynsobjekten.

Tillsyn består, enligt tillsynsutredningen, av två moment – granskning och ingripande. På så sätt kan tillsynsbegreppet skiljas från sådant som normering och överblicksskapande.<sup>12</sup> Denna definition av tillsyn rymmer inte verksamhetsområdena information och rådgivning. Som tidigare diskuterats här är det befogat att göra en klar åtskillnad mellan informationsuppgifter och tillsynsuppgifter, även om de båda är relaterade delar i mål- och resultatkedjan inom upphandlingsområdet.

Rådgivning, uppfattat som någonting annat än utformande av allmänna råd, torde vara olämpligt för en tillsynsmyndighet att ägna sig åt. Liksom det har konstaterats i den här rapporten påpekade man i tillsynsutredningens slutbetänkande att: "Rådgivning och information kan dock många gånger med fördel överlåtas på andra aktörer än myndigheter."<sup>13</sup>

Staten har, menar vi, en självklar tillsynsroll. Om tillsyn uppfattas på ett bredare vis, i termer av allmän bevakning av regelefterlevnaden inom lagstiftningsområdet, kan man diskutera om den självreglering, exempelvis i form av så kallade "best practice-policys" och liknande som branschorganisationer kan ägna sig åt att utveckla, skulle kunna utgöra en kompletterande form av tillsyn.

En annan tillsynsroll kan de enskilda aktörer sägas ha som har uppenbara incitament att se till att de inte missgynnas på upphandlingsmarknaden, och som har möjligheter att nå rättelse genom sin rätt att överklaga beslut av upphandlande enheter till länsrätten.

### *Lagprövning*

Staten har en självskriven roll som ansvarig för domstolsväsendet. När det gäller offentlig upphandling diskuteras inom det här området en rad frågor som har att göra med effektivitet och rättssäkerhet. En sådan fråga handlar om huruvida det vore lämpligt att låta ett begränsat antal länsrätter behandla ärenden kring offentlig upphandling, för att på så sätt nå en större enhetlighet i praxis.

### **3.3 Sammanfattande iakttagelser**

Förändringar har skett i fråga om vilka de övergripande målen inom området offentlig upphandling är. I en tidigare svensk tradition på området offentlig upphandling har en effektiv offentlig resurshushållning varit central. Idag lyfts snarare mål om effektiv konkurrens och effektiva marknader fram. En förklaring till detta är att området till största delen är reglerat i gemenskapsrätten, vilken har en väl fungerande inre marknad som utgångspunkt.

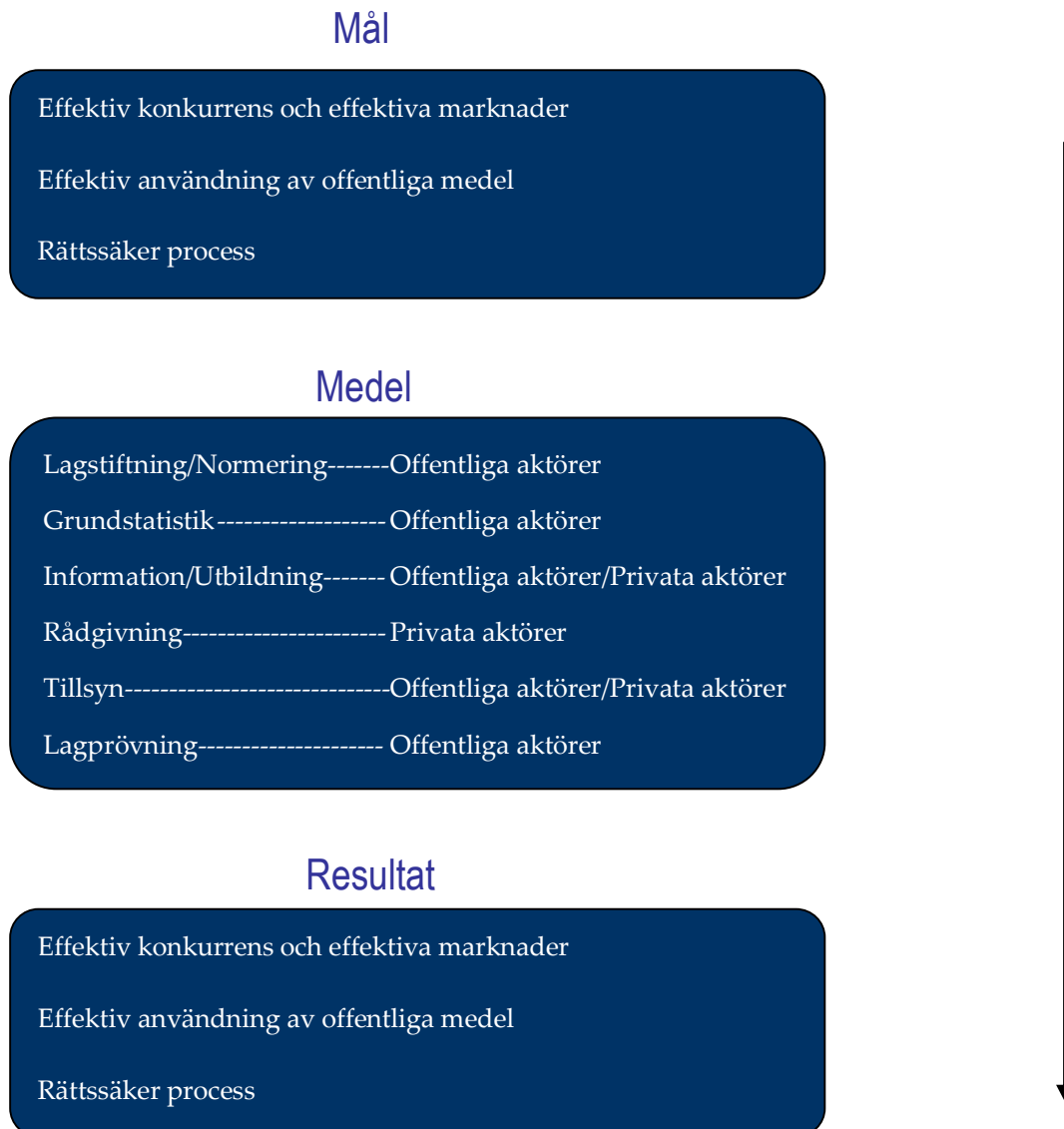
Ett antal medel används för att nå de mål som finns för området offentlig upphandling. Statens roll är given inom områdena lagstiftning och lagprövning. Vad det gäller medlen däremellan är det inte uppenbart vem som har komparativa fördelar – offentliga eller privata aktörer. Det är därför inte

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> s. 60. (SOU 2004:100) Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.

heller självklart att staten bör syssla med samtliga medel. Det kan t.o.m. anses olämpligt att staten verkar inom områden där det finns andra potentiella eller faktiska aktörer och marknader.



Figur 2 – Mål och resultatkedja för området offentlig upphandling

## 4. Förväntningar på KKV inför överföringen av NOUs verksamhet

### 4.1 Regeringens och riksdagens målbeskrivningar, uppdrag och förväntningar

Regeringen och riksdagen har över tiden gjort bedömningen att det är lämpligt att en statlig myndighet övervakar tillämpningen av upphandlingsreglerna. Före det att NOU inrättades hade dåvarande Riksrevisionsverket en roll att övervaka upphandlingsverksamheten. Ett möjligt alternativ vid införlivandet av EU-direktiven i början av 1990-talet hade varit att förlita sig på att de rättsvårdande myndigheterna i allt väsentligt skulle hantera lagens efterlevnad och att avstå från att inrätta en särskild tillsynsmyndighet. Något krav i EU-direktiven på området finns t.ex. inte att inrätta en särskild nationell myndighet som övervakar området offentlig upphandling.<sup>14</sup>

Regeringens och riksdagens bedömning är dock att en särskild myndighet behövs för att uppnå en effektiv ordning inom området offentlig upphandling. Målen för området offentlig upphandling har diskuterats under avsnitt 3. Uppdraget för NOU och KKV mer i detalj anges i instruktioner och regleringsbrev för myndigheterna.

I instruktionen för NOU<sup>15</sup> framhålls följande uppgifter för nämnden:

- att utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen
- att följa utvecklingen på upphandlingsområdet inom internationella organ
- att informera och lämna allmänna råd inom nämndens tillsynsområden och följa tillämpningen av de nationella leveransbestämmelserna samt verka för en enhetlig tillämpning av dessa
- att samla in och bearbeta uppgifter för statistikändamål samt
- att verka för en effektiv offentlig upphandling.<sup>16</sup>

I regleringsbrevet för NOU<sup>17</sup> uttrycks målen för verksamheten enligt följande:

NOU skall verka för en effektiv och rättssäker offentlig upphandling. Målet är att bedriva tillsyn av upphandlande enheter.

NOU skall ge vägledning och generell information inom sitt ansvarsområde där upphandlande enheter och leverantörer skall prioriteras. Målet med informationsgivningen är att förebygga regelöverträdelser.

Nämnden skall ge stöd till Regeringskansliet. Stödet innefattar kontinuerlig omvärldsbevakning och att följa den rättsliga utvecklingen. Omfattningen och karaktären på stödet skall avrapporteras i samband med årsredovisningen.

---

<sup>14</sup> Art. 81 2004/18/EC

<sup>15</sup> Förordning (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling

<sup>16</sup> 1 § Förordning (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling

<sup>17</sup> Fi2006/7384 Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Nämnden för offentlig upphandling

Av instruktionen och regleringsbrevet framgår således att tillsyn, vägledning och information med inriktning på förebyggande av överträdelser, samt därtill stöd till Regeringskansliet är prioriterade frågor i regeringens syn på NOUs verksamhet.

Som motiv till överföringen av NOUs verksamhet till KKV nämns i det uppdrag<sup>18</sup> som regeringen gav KKV i december 2006 att:

- stora krav ställs på tillsyn och informationsspridning bl.a. motiverat av att:
  - regelverket inom EU inom upphandlingsområdet är omfattande och komplicerat
  - den nationella implementeringen av regelverket och utvecklingen av nya EG-direktiv gör att området är föremål för stora förändringar
  - förslag finns om att göra rättsmedlen mer effektiva inom området, vilket också kan ge tillsynsmyndigheten nya uppgifter
- regeringen har ambitionen att se över den statliga myndighetsstrukturen i syfte att effektivisera den statliga förvaltningen, bl.a. genom strukturförändringar
- NOUs och KKV:s uppgifter att kontrollera efterlevnaden av LOU respektive konkurrenslagen och den bakomliggande EG-rätten samt att de syften som ligger bakom LOU och konkurrenslagen i stora delar överensstämmer
- En sammanslagen organisation kan ge en starkare organisation som är mindre sårbar för personalomsättning och sjukdomsfall.

Till detta kan läggas regeringens uttalade ambition att åstadkomma en väsentlig förenkling av den statliga regleringen gentemot näringslivet. Även inom området offentlig upphandling skall regelförenklaringsarbetet märkas varvid situationen för små och medelstora företag särskilt skall uppmärksammas.

Statens förväntningar på omorganisationen av stödet till offentlig upphandling kan också sägas gå i två huvudriktningar.

*För det första* finns en ambition att effektivisera det hittillsvarande arbetet som NOU utfört genom att dra nytta av den större organisationens stabilitet, personellt och kompetensmässigt. Inom ramen för denna ambition uppfattar vi inte att det finns någon förväntan om att KKV väsentligt skall förändra sina prioriteringar inom området jämfört med NOUs hittillsvarande verksamhet. Ambitionen med regelförenkling har dock tillkommit som ett nytt mål från regeringen.

*För det andra* märks en förändring i beskrivningarna av det stöd som KKV skall ge genom att större vikt läggs vid kontroll av regelefterlevnad och tillsyn av upphandlande enheter än vad som framhållits i den hittillsvarande styrningen av NOU.

---

<sup>18</sup> Regeringsbeslut I 13. N2006/11640/NL.



Det förefaller rimligt att en produktivitetsvinst kan uppnås genom att föra samman de två verksamheterna och att en viss effektivisering kan uppnås även i den aktiva tillsyns- och kontrollverksamheten. Vår bedömning är dock att det är svårt att se att en mer omfattande ambitionsnivåhöjning och mer effektiv tillsyn m.m. skall kunna ske utan att en resursförstärkning lämnas till denna verksamhet inom KKV, antingen genom omprioritering inom KKV, eller genom att nya resurser tillförs verksamheten. En viss sådan förstärkning har aviserats av regeringen i vårpropositionen i april 2007.<sup>19</sup>

En stärkning av tillsynsmandatet genom att KKV ges möjligheten att meddela sanktioner av olika slag är en angelägen del i att stärka tillsynsverksamheten. Regeringens fortsatta överväganden i denna fråga kommer att ha stor betydelse för den framtida verksamheten i KKV inom detta område.

#### 4.2 Aktörernas förväntningar på överföringen till KKV

De intervjuer vi genomfört visar att det finns två olika synsätt som delar aktörerna inom upphandlingsområdet.

*Företrädare för de upphandlande enheterna* och för intermediärer pekar på behovet av att fortsätta med en omfattande informationsverksamhet och att det finns behov av mer utbildningsverksamhet. Det finns också tydliga förväntningar om att KKV skall ha möjlighet att öka informationen om frågor som har samband med offentlig upphandling. Flera aktörer ser gärna att KKV engagerar sig i utbildningar och rådgivningsinsatser.

Vi uppfattar att dessa aktörer inte pekar lika tydligt på behovet av att stärka tillsyns- och kontrollåtgärderna inom området offentlig upphandling. Flera har också uttryckt farhågor för att upphandlingsfrågorna skall "drunkna" i KKV:s övriga uppgifter. Det finns därtill en uppfattning att KKV hittills inte alltid gett uttryck för en tillräcklig förståelse för och inblick i de komplexa processer som offentlig upphandling ofta utgör. Vi uppfattar att KKV istället ofta anses ha tagit "mekanisk" ställning till olika upphandlingsfrågor utan närmare analys och förståelse för situationen för upphandlande enheter.

Behovet av att bidra till att säkerställa en rättssäker process hos de upphandlande enheterna är ytterligare ett område där dessa aktörer ger uttryck för osäkerhet inför KKV:s övertagande av verksamheten. En farhåga finns att denna del av den offentliga upphandlingen skall komma i skymundan genom KKV:s, som man uppfattar det, närmast ensidiga fokus på övervakning, tillsyn och konkurrensperspektivet.

Det finns sannolikt skillnader i förväntningarna och behoven hos små och stora upphandlande enheter. Stora upphandlande enheter har ofta tillgång till professionella inköpsfunktioner och egna juristeresurser, som gör att de kan hantera frågeställningar omkring de formella regelverken på ett korrekt sätt. Små upphandlande enheter saknar i allmänhet dessa resurser och behöver således ofta mer stöd i sina upphandlingsprocesser. När det gäller efterlevnaden av regelverken uppfattar vi dock att brister i agerandet finns både hos små och stora upphandlande enheter. Kanske finns t.o.m. större

---

<sup>19</sup> Prop. 2006/07:100. 2007 års ekonomiska vårproposition.

behov av tillsynsåtgärder mot de större upphandlande enheterna, som tenderar att agera mer självständigt i relation till statliga tillsynsmyndigheter än mindre upphandlande enheter.

Det finns enligt vår mening förväntningar bland de upphandlande enheterna på en verksamhetsinriktning som inte ligger i linje med vad KKV sannolikt kan eller bör prioritera. Därtill finns farhågor knutna till den ensidiga och delvis negativa bild som flera på upphandlingssidan förefaller ha av KKV. KKV bör väga in dessa frågor i sin kommande dialog med företrädare för enskilda tillsynsobjekt och med företrädare för upphandlande enheter.

*Företrädare för leverantörerna* har en annorlunda syn på upphandlingsområdet och hur överföringen av NOUs verksamhet kan förväntas falla ut. Betoningen är från detta håll tydlig på önskan och förväntan att förändringen skall leda till en betydligt stärkt statlig tillsyn över den offentliga upphandlingen. Man fäster också stor vikt vid kommande rättsmedelsdirektiv och möjligheten för KKV att lagföra upphandlande enheter som inte följer regelverket. Företrädare för små och medelstora företag som vi intervjuat menar t.ex. att de i allmänhet varken har resurser eller möjlighet att driva rättsprocesser mot felande upphandlande enheter. Om KKV får möjlighet att föra talan kan detta vara till stor hjälp för dessa företag.

Överhuvudtaget betonar de företrädare för leverantörssidan som vi intervjuat att upphandlingsfrågorna och LOU ses som ett område som, bl.a. inom EG-rätten, ligger nära konkurrensrätten. Man uppfattar det som naturligt att frågorna samlas i samma myndighet och lyfter inte fram farhågorna för att upphandlingsfrågorna skall nedprioriteras som upphandlarsidan gör.

Från småföretagens företrädare framförs synpunkten att regelförenklingsarbetet är väsentligt för företagets möjligheter att delta i anbudsgivning. En uppfattning som framförs är bl.a. att upphandlande enheter tenderar att ställa krav vid upphandlingar, t.ex. inom miljöområdet, krav på kollektivavtal, eller när det gäller mångfaldsarbete, som saknar stöd i lagstiftningen och som stänger ute småföretag. Att bevaka dessa frågor anser man vara en viktig aspekt på KKV:s arbete med upphandlingsfrågorna.

Även från leverantörshåll framförs behovet av mer utbildning inom området offentlig upphandling. Här förefaller dock förväntan att KKV skall svara för detta som mindre uttalad än från de upphandlande enheterna. Övriga aktörer, som intermediärer och konsulter/advokatbyråer ses av dessa aktörer som naturliga parter som kan anordna utbildningar.

### 4.3 Sammanfattande bedömning

Det finns av vår studie att döma ett starkt stöd för att samla statens resurser inom området offentlig upphandling till KKV bland aktörerna på upphandlingsområdet. Förväntningarna från regeringskansliet och från olika intressentgrupper inom området offentlig upphandling är relativt starka. Svårigheten för KKV är att förväntningarna skiljer sig åt mellan olika intressenter.

En starkt satsning på tillsyn och konkurrensbevakningsorienterad verksamhet inom området offentlig upphandling ligger nära KKV:s övriga verksamhetsområden, och efterfrågas från leverantörer och från regeringen.

Från upphandlande enheter märks istället en förväntan om att KKV skall kunna ha mer utrymme att satsa på information, utbildning och även i viss mån på rådgivning. En farhåga finns från flera

företrädare för upphandlande enheter att KKV:s upplevda inriktning på tillsyn och konkurrens- perspektivet skall slå igenom "för" starkt och att upphandlingsfrågorna skall "drunkna" i övriga frågor på KKV.

KKV står inför en utmanade uppgift. Att möta förväntningar som är relativt olika från olika grupper och att etablera ett förtroendefullt samarbete med de olika parterna inom området offentlig upphandling är något som kommer att kräva en hel del uppmärksamhet. Vi har noterat att KKV har gjort ansträngningar för att närma sig upphandlingssidan för att föra en dialog i dessa frågor, vilket t.ex. avseglades i ett tal av Claes Norgren nyligen<sup>20</sup>.

Resursförstärkningar för KKV till arbetet med offentlig upphandling, som regeringen aviserat, samt stärkta sanktionsmöjligheter, är viktiga förutsättningar för att ge den nya verksamheten goda möjligheter att bli framgångsrik.

---

<sup>20</sup> Framtidens offentliga upphandling. Anförande av Claes Norgren vid SOIs årskonferens, 2007-03-28.

## 5. Förslag till åtgärder och fortsatt arbete

### 5.1 KKV:s målformulering och profilering

Regler på upphandlingsområdet i Sverige har funnits i mer än ett sekel. Syftet med regleringen har varit att säkerställa att affärsmässighet har rått och att upphandlingen präglats av opartiskhet och öppenhet. Det yttersta syftet med denna reglering kan sägas ha varit att säkerställa att offentliga upphandlare utnyttjar konkurrensen på marknaden för att göra effektiva upphandlingar där ett resurshushållningsperspektiv stått i fokus.

Detta perspektiv ligger relativt nära åtgärder för att stärka de upphandlande enheterna genom olika former av inköpssamverkan. Genom samordnade inköp i staten, kommunerna eller ibland i hela den offentliga sektorn har ambitionen varit att nå så låga kostnader som möjligt för staten/offentlig sektor. Inköpssamverkan har etablerats både i staten och i den kommunala sektorn. Upphandlingsfrågornas hittillsvarande tillhörighet till politikområdet effektiv statsförvaltning kan sägas vara ett uttryck för denna syn på upphandlingsfrågorna.

Upphandlingslagstiftningen har sedan Sverige blev medlem av EES anpassats till EGs direktiv inom området. EG-direktiven har sin grund i målet att skapa en gemensam inre marknad i EU, liksom EGs konkurrensregler. Genom det successiva införandet av EG-rätten i svensk lag har upphandlingsreglerna kommit att få en delvis annorlunda utformning. Formkraven på upphandlingsprocesserna har också väsentligt skärpts. Den nu aktuella implementeringen av de senaste upphandlingsdirektiven och de kommande rättsmedelsdirektiven är ytterligare steg i riktning mot upphandlingsregler i närmare samklang med EG-rätten.

Det kan ligga nära till hands att vid överföringen av NOUs verksamhet till KKV välja att beskriva och motivera verksamheten utifrån EG-rätten och syftet att skapa en gemensam inre marknad, vilket är KKV:s huvudinriktning när det gäller de övriga verksamhetsgrenarna. Med detta synsätt följer naturligen också ett fokus på kontroll- och tillsynsåtgärder, samt framöver på de ökade möjligheterna att lagföra upphandlande enheter som bryter mot regelverket.

Vi menar att de två övergripande målen som framförs med regleringen inom upphandlingsområdet (konkurrens och öppen inre marknad samt god resurshushållning) är väl förenliga. Genom att öppna upp den offentliga upphandlingen för konkurrens skapas fler konkurrensutsatta marknader samtidigt som förutsättningar ges för en god resurshushållning i offentlig sektor. Att de upphandlande enheterna följer en tydlig process vid sina upphandlingar är en garanti för öppenhet och opartiskhet, som är ett viktigt värde i offentlig verksamhet. Vi menar att KKV genom att använda sig av de båda övergripande målen i sin kommunikation får tillgång till en bredare underbyggd argumentation, vilket bör bidra till att stärka legitimiteten för KKV inom området offentlig upphandling.

Det sätt som KKV väljer att uttrycka den övergripande inriktningen av verksamheten på bedömer vi har stor betydelse för hur väl KKV kommer att kunna möta förväntningarna hos de olika aktörerna inom området. En målbeskrivning som, förutom den självklara utgångspunkten i EG-rätten, knyter an till den reglering som Sverige haft sedan lång tid och som också präglar mycket av det arbete som görs av de upphandlande enheterna, menar vi är ett sätt att möta dessa förväntningar.

Vi har noterat att överföringen av ansvaret för efterlevnaden av LOU till KKV innebär att verket får en ny kanal för arbetet med att uppnå effektiv konkurrens och väl fungerande marknader. Från att hittills

huvudsakligen har varit verksamt på "utbudssidan" i ekonomin genom konkurrenslagstiftningen kommer KKV nu även att arbeta med "efterfrågesidan" genom LOU. Detta ger en ny dimension till KKV:s arbete, som bör uppmärksammas av KKV framgent.

## 5.2 Val av verksamhetsinriktning och arbetsformer

### *Allmänt*

Vid valet av verksamhetsinriktning och arbetsformer behöver KKV göra en avvägning mellan inriktningen på information/främjande verksamhet och tillsynsinriktad/kontrollerande verksamhet. En utgångspunkt för avvägningen bör vara en bedömning av aktuellt läge och brister i dagens upphandlingsverksamhet i Sverige.

Våra intervjuer tyder på att det saknas en rimligt entydig bild av statusen på offentlig upphandling i Sverige. Detta gäller både bland upphandlande enheter och bland leverantörer. Samma situation gäller bland de myndigheter som vi intervjuat. Grundstatistiken över området är bristfällig i sin kvalitet och bedömningar av brister och problem förefaller vara baserade på intryck från enskilda fall snarare än på systematiska sammanställningar av information. Ett positivt bidrag till en mer utvecklad beskrivning av området är den sammanställning av rättstillämpningen i länsrätterna som KKV nyligen publicerat<sup>21</sup>. Företag som Allego och Opic har också en god överblick över upphandlingsområdet, liksom självklart NOU. Någon enhetlig bild har det dock, som nämnts, inte resulterat i. KKV bör ha en viktig roll i att bidra till att skapa en mer enhetlig bild av upphandlingsmarknaden genom att verka för att bl.a. statistiksammanställningar görs och att rapporter om olika frågor görs. Här bör också ingå att pröva att inrätta ett (adress-)register över upphandlande enheter, något som skulle öka överblicken över upphandlingsmarknaden.

### *Information och utbildning*

KKV bör också kunna vara verksamt inom informations- och utbildningsområdet. KKV bör kunna tillhandahålla grundfunktioner, som information om nya lagregler och praxisbildning t.ex. i domstolsprövningen. NOUs hittillsvarande upphandlingsdagar förefaller därtill vara en bra väg att sprida informationen om verksamhetsområdet, liksom nyhetsbrev liknande "NOU info". Utbildning bör KKV dock normalt inte engagera sig i. Här bedömer vi att det finns aktörer på marknaden i tillräcklig utsträckning. Att öka statens insatser bedömer vi skulle motverka en fortsatt utveckling av utbildningsverksamhet i privat regi. Till detta kommer att statliga myndigheter som Verva, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Verket för högskoleservice (VHS) redan är aktiva med samordnings-, konsult- och utbildningsverksamheter inom området. Om något kan det snarast ifrågasättas om den relativt omfattande statliga verksamheten som finns redan idag kan motiveras utifrån statens egna behov eller om den snarare bör reduceras.

Till informationsområdet kan även normerande verksamhet räknas. Gränslinjen mellan information och normering är inte helt enkel att dra. När en statlig myndighet ger information om lagstiftningen och därtill om frågor som ligger i anslutning till lagstiftningen, som t.ex. mer omfattande beskrivningar av exempel på lämpliga tillämpningar kan det anses att myndigheten arbetar med normering. Även en del av innehållet i "NOU-info" får anses ligga nära normering. Det är enligt vår

---

<sup>21</sup> Länsrätternas domar om offentlig upphandling. Konkurrensverket 2007:2.

mening rimligt att KKV engagerar sig i den typen av verksamhet, dock utan att övergå till rådgivning, som KKV inte bör engagera sig i (se nedan). Omfattningen av informationsinsatserna bör KKV överväga under den kommande tiden.

Till området information/normering kan läggas de remissvar av olika slag som NOU idag lämnar. Det kan vara frågan om yttranden till domstolar i aktuella rättsprocesser men också remissvar t.ex. till statliga utredningar eller till förslag från branschorganisationer som företräder leverantörer. Yttranden har också lämnats till Konstitutionsutskottet och JO. Det är rimligt att förvänta sig att även KKV kommer att yttra sig i motsvarande ärenden. Hur aktivt KKV skall vara när det gäller yttranden till domstolar, t.ex. länsrätter är dock något som bör övervägas, både av lämplighetsskäl och av resursskäl. En möjlig inskränkning vore att KKV väljer att yttra sig enbart i ärenden som har tydligt prejudicerande innebörd.

### *Rådgivning*

Området rådgivning är generellt sett mer komplicerat för statliga myndigheter, och särskilt för myndigheter med tillsynsansvar. Utrymmet för KKV att lämna råd i enskilda ärenden måste anses vara mycket begränsat. Å ena sidan beror det på att en statlig myndighet inte kan lämna bindande/förpliktigande råd till enskilda i enskilda ärenden som kan bilda grund för framtida agerande – i vart fall inte om inte beslut i frågan fattas i behörig ordning av myndigheten. Skulle sådana råd lämnas skulle de dessutom kunna innebära att myndigheten blir bunden av dessa råd i sin framtida tillsynsverksamhet, något som inte är rimligt. Ett annat viktigt skäl för KKV att avstå från att lämna råd är givetvis att det är resurskrävande. NOU uppger att de svarar på omkring ett par tusen samtal per år från allmänheten. Uppgifter från intermediärerna tyder på att antalet samtal till dem i rådgivningssyfte är betydligt större än så. Det är sannolikt angeläget för KKV att tydliggöra sin hållning i detta sammanhang. Det finns sannolikt förväntningar på att KKV skall kunna ha möjlighet att lämna råd i större utsträckning än NOU haft möjlighet till.

Det förhållandet att intermediärerna, samt därtill en relativt omfattande konsultmarknad med privata och statliga aktörer, redan finns inom rådgivningsområdet förefaller behovet av ytterligare statliga aktörer vara relativt begränsat.

### *Tillsynsåtgärder*

Tillsynsåtgärder av olika slag är det andra huvudområdet (förutom information och normering) där KKV har en tydlig roll.

*Tillsynsmandatet* grundar sig på rätten för (hittills NOU) att utöva tillsyn i enlighet med LOU. Mandatet innebär en rätt för tillsynsmyndigheten att få tillgång till information från de upphandlande enheterna och en skyldighet för dessa att samverka med tillsynsmyndigheten genom att lämna information. I allmänhet skall tillsynsärendena hanteras genom en skriftlig process och endast i undantagsfall skall platsbesök ske.

Tillsyn från en statlig myndighet kan organiseras och läggas upp på olika sätt. Ett antal aspekter som behöver vägas in är:

- tillsynsobjektens antal och geografiska spridning
- tillsynsobjektens formella ställning/organisationsform

- förekomsten av naturliga kontaktpunkter mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten, t.ex. i form av tillståndsärenden
- den övriga regelmiljön inom tillsynsområdet
- förekomsten av egenkontroll bland tillsynsobjekten
- det mandat den aktuella lagstiftningen ger tillsynsmyndigheten
- vilka rättsställande åtgärder tillsynsmyndigheten kan vidta.

Samtliga dessa förhållanden påverkar hur tillsynen bör utformas och bedrivas. En genomgång av punkterna ovan visar, utan ambition att ge en uttömmande beskrivning, bl.a. följande.

*Antalet tillsynsobjekt är stort.* Samtliga statliga myndigheter, landstingskommuner och primärkommuner är upphandlande enheter. Därtill är ett stort antal företag i statlig, landstingskommunal och primärkommunal sektor att betrakta som upphandlande enheter, liksom vissa stiftelser och föreningar. Tillsynsobjekten är spridda i hela landet. Något uttömmande register över tillsynsobjekten finns inte. Oklarhet eller olika uppfattningar råder om t.ex. statligt ägda företag skall anses vara upphandlande enheter. Det är uppenbart att prioriteringar av tillsynsverksamheten till viktiga områden krävs av KKV. Endast i undantagsfall skall platsbesök ske. Detta är något som också måste vägas in i planeringen av tillsynsåtgärderna.

*Tillsynsobjekten är till stor del organiserade i myndighetsform.* Företagen som ägs av staten eller kommunsektorn får i allmänhet antas ha ett samhällsuppdrag eller i vart fall bedriva verksamhet som är i enlighet med kommunallagen. Även stiftelser och föreningar m.fl. som står under tillsyn får antas ha tillkommit på initiativ av offentliga myndigheter och ha något slags samhällsuppdrag som grund för sin verksamhet.

Det är inte så vanligt att statliga myndigheter utövar tillsyn enbart eller främst över tillsynsobjekt som är offentliga myndigheter eller rättssubjekt som har nära anknytning till offentlig verksamhet. Närmast finns paralleller hos Riksrevisionen eller Justitieombudsmannen (JO), samt i viss mån Justitiekanslern (JK) och Konstitutionsutskottet (KU), som utövar revisionell och juridisk kontroll och granskning av offentlig verksamhet (som en del av kontrollmakten). Ett utbyte av erfarenheter mellan KKV och de ovan nämnda myndigheterna bör vara något att sträva efter för KKV. Kontakter med Riksrevisionen finns sedan tidigare.

Det finns också paralleller till den tillsynsroll som KKV får inom andra statliga tillsynsområden där statliga myndigheter utövar tillsyn över främst kommunal verksamhet, t.ex. inom socialtjänstens område. I allmänhet har då staten överlämnat ansvaret för ett verksamhetsområde till kommunen och reglerat verksamhetens innehåll i lag eller annan reglering. Ofta kan den verksamhet som bedrivs i kommunen anses vara del- eller helfinansierad av staten genom statliga bidrag till kommunal verksamhet, vilket också kan vara en grund för att motivera statlig tillsyn. Att sådan finansiering saknas i det nu aktuella fallet gör att tillsynen kanske har en närmare parallell i den statliga tillsyn som beskrivs ovan. Det kan noteras att instruktionerna för JO och JK innehåller bestämmelser om att den kommunala självstyrelsen särskilt skall beaktas i tillsynen. Motsvarande bestämmelse saknas dock för tillsynsmyndigheten i LOU.

Förekomsten av egenkontroll hos upphandlande enheter och hos leverantörer är något som kan påverka tillsynsstrategin. Frågan om egentillsyn behandlades av tillsynsutredningen med en positiv grundsyn.

Vid utredningens diskussioner med tillsynsmyndigheterna har de ofta framhållit att en effektiv egenkontroll är ett ändamålsenligt instrument i tillsynen. Egenkontroll skulle med fördel kunna användas som instrument inom fler områden än vad som är fallet för närvarande. I många fall har man inom vissa branscher infört branschvisa regler av liknande slag. Självfallet underlättas slagkraften i egenkontrollen om tillsynsmyndigheterna har möjlighet att rikta tydliga krav mot de objektsansvariga om hur egenkontrollen skall utformas. Tillsynsmyndigheternas granskning skulle då kunna ta fasta på hur de objektsansvariga tillämpar bestämmelserna om egenkontroll och fokus i tillsynen kunna flyttas från den faktiska verksamheten etc. (tillståndet i tillsynsobjektet) till den objektsansvariges sätt att genom egenkontrollen tillförsäkra att bestämmelserna inom det tillsynspliktiga området efterföljs.<sup>22</sup>

Vid våra intervjuer har vi också mött ett positivt intresse för frågan om att utveckla egenkontroll av olika slag. Utveckling av branschpraxis m.m. både hos leverantörer och hos upphandlande enheter bör vara något som KKV kan medverka till och se positivt på. Här finns en intressant fråga för KKV att fortsatt pröva, bl.a. behöver frågan om avvägning mot verkets konkurrensvårdande uppdrag i detta sammanhang belysas. En branschpraxis som leder till ett förbättrat agerande när det gäller upphandling kan ju samtidigt leda till etableringshinder och låsning på marknaden som inte bidrar till en förbättrad konkurrens.

Tillsyn inom upphandlingsområdet utövas i relation till upphandlande enheter som regleras av specifik lagstiftning när det gäller ansvarighet m.m. för verksamheten. T.ex. leds verksamheten i statliga myndigheter av myndighetens chef/styrelse i enlighet med instruktionen, verksförordningen och annan generell och specifik offentligrättslig lagstiftning. I kommunal verksamhet bedrivs verksamheten inom ramen för kommunallagen där kommun/landstingsstyrelsen verkar under kommun/landstingsfullmäktige.

Upphandlande enheter som bedriver sin verksamhet i andra verksamhetsformer har likaså regler för ledningens ansvar för förvaltningen av verksamheten och bestämmelser om ansvarsfrihet m.m.

Frågor om de upphandlande enheternas anskaffningsverksamhet ingår som en del i ledningens ansvar för den samlade verksamheten och bör således bli föremål för granskning inom de upphandlande enheterna även utan statlig tillsyn. I samtliga upphandlande enheter, oberoende av verksamhetsform, finns t.ex. regler om extern revision, bedriven i statlig eller kommunal regi eller på uppdrag av årsstämma, föreningsstämma etc. Intern revision bedrivs också i de flesta av de upphandlande enheterna. Regler om ledningens ansvar för att upprätthålla en god intern kontroll finns därtill i de flesta verksamheter som är upphandlande enheter.

Det bör fortsatt uppmärksammas av KKV hur frågor om efterlevnad av LOU mer aktivt kan komma in som en del av den granskning av verksamheten i de upphandlande enheterna som görs av intern-

---

<sup>22</sup> (SOU 2004:100) Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.



och externrevisionen. Att detta område kommer in som en del av en god intern kontroll-struktur i offentliga myndigheter bör också vara ett effektivt sätt att uppmärksamma frågan i det stora antalet upphandlande enheter. Detta bedömer vi kan vara ett effektivt sätt att höja nivån på upphandlingsverksamheten i de upphandlande enheterna. KKV bör enligt vår mening söka samarbete och samsyn i dessa frågor med företrädare för extern- och internrevisionen i både offentlig och privat sektor.

NOU har i våra intervjuer framhållit att det förekommer att tillsynsåtgärder på den kommunala nivån kan komma i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Den strikt affärsmässiga och verksamhetsanknutna delen av upphandlingsverksamheten bör rimligen anses ligga inom den kommunala kompetensen enligt kommunallagen, liksom inom de statliga myndigheternas ansvar inom ramen för instruktionen och verksförordningen. Det är därför rimligt att anta att tillsynen således främst bör riktas in mot att procedurregler följs och på att följa upp att inte uppenbara brott mot syftet med lagstiftningen görs. Övriga lämplighetsbedömningar måste rimligen huvudsakligen lämnas till den upphandlande enheten och ingå som en del i ledningsansvaret för verksamheten och utvärderas av huvudmännen för respektive verksamhet, samt t.ex. av de förtroendevalda revisorerna samt Riksrevisionens effektivitetsrevision. Det är t.ex. rimligen inte otillåtet för en upphandlande enhet att göra "dåliga" affärer så länge som de formella procedurreglerna följs. Det måste också vara den upphandlande enheten som har att bedöma vilken kombination av kvalitetskriterier och pris som är den lämpliga i varje enskild anskaffningssituation.

I en tillsynsstrategi behöver också ingå en bedömning av *hur tillsynsmyndigheten skall komma i kontakt med de frågeställningar eller tillsynsobjekt som skall granskas*. Information om angelägna frågor att granska kan KKV få genom sin utredningsverksamhet, genom sina löpande kontakter med upphandlande enheter och leverantörer samt genom direkta anmälningar om missförhållanden från olika aktörer. Eftersom de möjliga tillsynsfrågorna är väsentligt fler än de frågor som varje år kan granskas med tillgängliga (och även med utökade) resurser behöver en planering och prioritering göras. En årlig tillsynsplan i likhet med Riksrevisionens granskningsplanering kan vara ett rimligt arbetsredskap för KKV. I denna kan tematiska frågor och kommande ärenden läggas fast. En viss del fria resurser för tillkommande ärenden under året behöver också finnas, dels för att uppnå flexibilitet, dels för att ha möjlighet att göra icke föransmällda tillsynsinsatser.

Det har ovan konstaterats att den nuvarande lagstiftningen inom området inte ger tillsynsmyndigheten några möjligheter att lagföra eller vidta rättställande åtgärder mot ett felaktigt beteende från de upphandlande enheterna. Möjlighet till påverkan finns främst genom en offentlig diskussion och debatt om upphandlingsfrågorna och genom att uttrycka tillsynsmyndighetens uppfattning i enskilda ärenden.

### 5.3 Statlig inköpssamordning m.m.

Det har tidigare i många sammanhang uppmärksammats, t.ex. av Riksrevisionsverket<sup>23</sup> att den statliga inköpssamordningen inte i alla delar fungerar tillfredsställande. Kritik riktas bl.a. mot att samordningen kan leda till konkurrensbegränsningar och att små- och medelstora företag utestängs

---

<sup>23</sup> Samordnade inköp (RiR 2005:10)

från väsentliga avtalsområden. Det kan också antas att samordningen leder till att de behov som enskilda myndigheter har inte alltid kan tillgodoses fullt ut eftersom en viss likriktning av produkter och tjänster måste ske i inköpssamordningen.

Mot detta står att det förefaller sannolikt att vissa kostnadsbesparingar kan uppnås genom den samordnade inköpen. Vi går i denna studie inte in på vilket av dessa argument som är starkast.

En aspekt som vi dock menar bör uppmärksammas, och som är av vikt för KKV:s uppdrag inom offentlig upphandling, är att den statliga myndighetsstrukturen inom området statlig inköpssamordning förefaller överskådlig. De statliga myndigheterna inom området har många olika roller: som upphandlare (t.ex. Verva), samordnare (ESV), informatörer (Verva), konsulter och utbildningsproducenter (VHS) samt NOU/KKV som tillsynsmyndighet, även mot de andra myndigheterna. Rimligen borde en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna leda till ett bättre samarbete och en effektivare myndighetsstruktur. Det är möjligt att främjande åtgärder, som t.ex. att utveckla upphandlingsprocesser m.m., skulle kunna koncentreras till en myndighet, t.ex. Verva eller ESV. Detta skulle kunna avlasta KKV ett informations/utbildningsansvar.

Ett annat gränssnitt som bör studeras vidare är KKV:s relation till de övriga granskande statliga myndigheterna Riksrevisionen, JO och JK. Tillsynen över upphandlingen ligger i gränslandet till dessa myndigheters verksamheter. Riksrevisionen har t.ex. genomfört ett antal granskningar inom området. KKV bör kunna ta initiativ till en diskussion med dessa myndigheter om uppläggningsen av sitt kommande arbete. Vi menar att KKV bör kunna ta upp en diskussion med de övriga myndigheterna i denna fråga för att nå en så effektiv struktur som möjligt inom det statliga upphandlingsområdet.

#### 5.4 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att KKV bör söka dialog med flera aktörer inom upphandlingsområdet och få en bild av förväntningarna på verkets insatser hos de olika aktörerna. En utgångspunkt i arbetet bör kunna vara att de två målen inom området offentlig upphandling – stärkt konkurrens respektive effektiv resursanvändning i offentlig sektor - samverkar väl.

När det gäller val av verksamhetsinriktning ser vi att områdena information (inkl. grundstatistik) och tillsyn är de som bör prioriteras av KKV. Inom tillsynsområdet krävs en planering och prioritering av insatserna. En fortsatt analys av tillsynsmandatet och innebörden av KKV:s tillsynsroll är väsentlig. Det är angeläget att finna samarbetsformer med övriga statliga tillsynsmyndigheter med liknande roller, främst Riksrevisionen, JO och JK.

För KKV är tillsynsrollen något speciell. Utan kraftfulla sanktionsmöjligheter kan det vara svårt att utöva en effektiv tillsyn. Avvägningen mellan förebyggande insatser å ena sidan, och granskande och ingripande tillsyn å den andra kan därför komma att bli annorlunda än vad den skulle ha blivit med tydliga rättsmedel och sanktionsmöjligheter. En annan försvårande omständighet för tillsynen inom upphandlingsområdet är att det råder oklarheter om vilka aktörer som är att betrakta som upphandlande enheter, vilket har tagits upp ovan. För att en effektiv tillsyn ska kunna utövas bör det vara en given utgångspunkt att tillsynsobjekten är tydligt definierade.

Inom den statliga förvaltningen är det vidare angeläget för de statliga myndigheterna att renodla sina roller. Rimligen bör mer främjande och möjligen rådgivande arbetsuppgifter kunna överlåtas till ESV, och Verva medan KKV främst har en inriktning på sin verksamhet enligt ovan. Den pågående översynen av stabsmyndigheterna bör kunna vara en möjlighet att få en sådan renodling till stånd.

Iakttagelserna och slutsatserna i Riksrevisionens rapport om den statliga inköpssamordningen bör då också rimligen beaktas. Därtill bör VHS roll även kunna bli föremål för en omprövning, t.ex. inom ramen för den pågående utredningen om statsförvaltningens struktur ([Fi 2006:08 Förvaltningskommittén](#)).

## Bilagor

### Bil.1 – Intervjuade

<b>Allego</b>	Claes Aldurén	(VD)
<b>Almega</b>	Stefan Holm	(näringspolitik/upphandling)
<b>Finansdepartementet</b>	Karin Aldén	(departementssekreterare)
	Åsa Edman	(departementssekreterare)
<b>Företagarna</b>	Ulrika Stuart Hamilton	(chef för analys och opinion)
	Annika Fritsch	(sakkunnig skatter och bolagsrätt)
<b>NOU</b>	Margareta Hentze	(kanslichef)
<b>Näringsdepartementet</b>	Erik Murray	(departementssekreterare)
	Johanna Elmstedt	(departementssekreterare)
<b>Verva</b>	Anna Ekberg	(avtalsjurist)
<b>Svenskt näringsliv</b>	Olof Erixon	(ansvarig – offentlig-upphandlingslagstiftning)
	Camille Forslund	(personalchef Keyline AB, ledamot i SME-kommittén inom Svenskt Näringsliv)
<b>SKL</b>	Hans Ekman	(chefsjurist)
	Eva Sveman	(förbundsjurist)
<b>Opic</b>	Kenth Ericson	(VD)
	Daniel Eriksson	(marknadschef)

### Bil.2 – Källor

#### Offentligt tryck

Proposition 1992/93:88 *Om offentlig upphandling.*

Proposition 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition.*

SOU 2004:100; *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

Regeringsbeslut I 13. N2006/11640/NL

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Nämnden för offentlig upphandling. 2006-12-21

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Konkurrensverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv. 2006-12-21

### **Konkurrensverket**

*Framtidens offentliga upphandling. Anförande av Claes Norgren vid SOIs årskonferens, 2007-03-28.*

*Länsrätternas domar om offentlig upphandling. (Konkurrensverket 2007:2)*

### **Riksrevisionen**

*Samordnade inköp (RiR 2005:10)*

*Statliga bolag och offentlig upphandling (RiR 2006:15)*