

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift (SOU 2021:97)

I2021/03265

Sammanfattning

Konkurrensverket anser att det statliga tjänsteutbudet ska vara ett alternativ i första hand när det utifrån aspekter som säkerhet eller kostnadseffektivitet inte är lämpligt att utkontraktera till en privat leverantör, vilket även utredningen använder som utgångspunkt för sina förslag. Denna utgångspunkt är central för verkets förståelse och bedömning av förslagen och det är angeläget att den också tillämpas i praktiken.

Konkurrensverket är i grunden positiv till förslaget att inrätta varaktiga former för en samordnad statlig it-drift. Däremot har Konkurrensverket svårt att bedöma i vilken utsträckning förslagen som helhet svarar upp mot verkets behov, då väsentliga delar, såsom tjänsteutbud, kostnad och anslutningsmöjlighet i detta skede inte är tydliggjorda.

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslagen att organisera den samordnade statliga it-driften utifrån befintliga verksamheter med en samordnande myndighet och flera leverantörsmyndigheter. Däremot har Konkurrensverket vissa synpunkter på den samordnande myndighetens roll och ansvar. Exempelvis anser Konkurrensverket att det kan finnas behov av ett mer individuellt stöd till myndigheter.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att tjänsteutbudet inom samordnad statlig it-drift ska bestå dels av tjänster som levereras av privata leverantörer, dels av ett samordnat statligt tjänsteutbud. Myndigheter bör dra nytta av privata leverantörers it-driftstjänster, inte minst då de kan bidra med säkerhet, innovation och utveckling.

Konkurrensverket har inga invändningar mot att privata leverantörers tjänster ska upphandlas samordnat. Konkurrensverket vill dock betona vikten av att de



ramavtal som ska upphandlas, i högre utsträckning än i nuläget, underlättar avropen och därmed skapar effektivitetsvinster och bättre förutsättningar för myndigheter att nyttja denna möjlighet, när det bedöms lämpligt.

Konkurrensverket tillstyrker förslagen om att författningsreglera uppgiften att tillhandahålla tjänster inom det statliga tjänsteutbudet, att det i förordningen införs en bestämmelse om att leverantörsmyndigheterna endast får erbjuda tjänster inom det samordnade statliga tjänsteutbudet till andra myndigheter, frivillig anslutning och avgiftsfinansiering. Förslagen bidrar till att begränsa den samordnade statliga it-driftens påverkan på marknaden.

Konkurrensverket anser att krav på särredovisning bör införas i förordningen och inte endast övervägas som utredningen föreslår. Leverantörsmyndigheterna kan med fördel förena ett sådant krav i författning med att ta fram regler och principer för hur gemensamma kostnader ska fördelas. Ett krav på särredovisning skulle, utöver att minska risken för korssubventionering, även skapa förutsättningar för Konkurrensverket att utöva en effektiv tillsyn.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknads aktörer. Det remitterade betänkandet berör Konkurrensverket både utifrån aspekter som följer av vårt verksamhetsområde och som myndighet. Betänkandet omfattar flertalet förslag avseende en samordnad statlig it-drift. I det inledande avsnittet yttrar vi oss om det övergripande förslaget med utgångspunkt i förslagen som helhet. I nästkommande avsnitt lämnas synpunkter på enskilda förslag och bedömningar.

Det framgår av utredningen att en utgångspunkt för de förslag som lämnas är att it-driftstjänster som tillhandahålls av en annan myndighet ska vara ett alternativ i första hand när det utifrån aspekter som säkerhet eller kostnadseffektivitet inte är lämpligt att utkontraktera it-drift till en privat leverantör. För Konkurrensverket är utgångspunkten av central betydelse för vår förståelse och bedömning av förslagen. Myndigheter har mycket att vinna på att dra nytta av konkurrensens fördelar och marknads utbud, när så är lämpligt. Det är angeläget att denna utgångspunkt tillämpas i praktiken av myndigheter vid val av it-driftsform och i det stöd och vägledning som den samordnande myndigheten lämnar.

Regeringen bör inrätta varaktiga former för samordnad statlig it-drift (10.1)

Konkurrensverket är i grunden positiv till förslaget att inrätta varaktiga former för en samordnad statlig it-drift för att lösa gemensamma behov och problem, samt stödja myndigheterna i arbetet med att välja säkra och kostnadseffektiva lösningar för it-drift, oavsett driftsform. Det föreslagna målet: "ökad säkerhet och kostnadseffektivitet i statliga myndigheters it-drift" (11.1), är viktigt att uppnå för såväl statsförvaltningen som helhet, som för Konkurrensverket som enskild



myndighet. Däremot har Konkurrensverket svårt att utifrån betänkandet bedöma i vilken utsträckning utredningens förslag svarar upp mot verkets behov. Detta då väsentliga delar, såsom tjänsteutbud, kostnad och anslutningsmöjlighet i detta skede inte är tydliggjorda.

Organisering av en samordnad statlig it-drift (10.2, 10.6.4 och 11.2) och den samordnande myndigheten (11.3.1)

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget att organisera den samordnade statliga it-driften utifrån befintliga verksamheter. Verket delar bedömningen att det är värdefullt att befintlig förmåga, kapacitet och kompetens tas tillvara. Risken för målkonflikter mellan leverantörsmyndighetens kärnverksamhet och uppdraget att tillhandahålla it-driftstjänster kvarstår dock för berörda myndigheter att hantera.

Konkurrensverket har inte heller några invändningar mot den föreslagna organisationen med en samordnande myndighet och flera leverantörsmyndigheter. Däremot anser Konkurrensverket att det inte är helt tydligt om det stöd som den samordnande myndigheten ska lämna i realiteten innebär en utökning eller utveckling jämfört med det stöd som idag lämnas av de olika expertmyndigheterna.

Utredningens kartläggning visar att många myndigheter ser kompetensbrist inom bland annat informationssäkerhet och upphandling, som ett hinder för att få tillgång till säkra och kostnadseffektiva it-driftslösningar. Utredningen menar att genom att samordna stödet genom en aktör (den samordnande myndigheten) kommer det stöd som redan i dag lämnas bli mer verkningsfullt och överskådligt. Det stöd som lämnas ska vara generellt och det kommer inte ingå i den samordnande myndighetens uppdrag att lämna stöd i bedömningen av enskilda saksfrågor. Konkurrensverket anser att även om ett samordnat stöd innebär ett värde i sig och en förenkling, så kan det också finnas behov av rådgivning och vägledning som inte bara är på övergripande och generell nivå. Det fräntar självfallet inte den enskilda myndigheten ansvaret för att följa gällande lagar och regler men skulle ge bättre förutsättningar för myndigheter att göra medvetna val avseende it-drift. Särskilt för mindre myndigheter vore det önskvärt med möjlighet till ett mer individuellt stöd, exempelvis att identifiera och analysera myndighetens behov, då detta kräver en kompetens som är svår att upprätthålla på en enskild myndighet. Konkurrensverket vill i detta sammanhang framhålla att om en sådan analys inte visar att det föreligger sådana omständigheter som motiverar att det statliga tjänsteutbudet bör användas, kan det ofta vara lämpligt att konkurrensutsätta uppdraget genom en offentlig upphandling.

Former för styrning (10.3.3)

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att den samordnade statliga it-driften ska regleras genom en förordning. Utöver de skäl som utredningen lägger till grund för förslaget vill Konkurrensverket lyfta fram att författningsreglering av den samordnade statliga it-driften även har betydelse utifrån konkurrensrättsliga



aspekter, vilket också utredningen redovisar i avsnitt 11.9.3. Konkurrensverket vill här understryka att konkurrenslagens bestämmelse om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet inte utgör ett ständigt gällande förbud. En författningsreglering av uppgiften att tillhandahålla tjänster inom det statliga tjänsteutbudet utesluter inte att enskilda förfaranden inom säljverksamheten kan komma att förbjudas med stöd av bestämmelsen, om förutsättningarna för detta är uppfyllda i övrigt. Det är endast förfaranden som är en direkt och avsedd effekt eller en ofrånkomlig följd av en specialreglering som undantas och således inte kan bli föremål för ett förbud. Konkurrensverket vill därför betona att det är respektive leverantörsmyndighets ansvar att säkerställa att säljverksamheten bedrivs i enlighet med konkurrensreglerna.

Tjänsteutbudet ska bygga på tjänster som levereras av privata leverantörer och av myndigheter (10.4.1)

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att tjänsteutbudet inom samordnad statlig it-drift ska bestå dels av tjänster som levereras av privata leverantörer, dels av ett samordnat statligt tjänsteutbud. Verket delar utredningens bedömning att myndigheter bör dra nytta av privata leverantörers it-driftstjänster, inte minst då de kan bidra med säkerhet, innovation och utveckling. Konkurrensverket noterar dock att denna definition av tjänsteutbudet (10.4.1), på ett icke oväsentligt sätt, skiljer sig från definitionen i förslaget till förordning om samordnad statlig it-drift.

Konkurrensverket anser att upphandling i konkurrens i många fall kan leda till kvalitets- och effektivitetsförbättringar, bland annat eftersom privata leverantörer kan vända sig till flera uppdragsgivare, vilket kan ge möjligheter till specialisering och stordriftsfördelar. Konkurrensverket vill därför betona att det statliga tjänsteutbudet ska vara ett alternativ i första hand när det utifrån aspekter som säkerhet eller kostnadseffektivitet inte är lämpligt att utkontraktera till en privat leverantör, vilket även utredningen använder som utgångspunkt för sina förslag.

Tjänster från privata leverantörer ska som utgångspunkt upphandlas samordnat (10.4.2 och 11.8.1)

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget att privata leverantörers tjänster ska upphandlas samordnat. Redan i nuläget finns en samordning genom de ramavtal som upphandlas av Kammarkollegiet. Dock avropas dessa avtal, av olika anledningar, i begränsad utsträckning. Konkurrensverket konstaterar att de förnyade konkurrensutsättningarna som görs på de befintliga ramavtalen för it-drift kräver kunskap, bland annat om funktionella och tekniska krav, som i dessa delar i princip kräver samma resurser och kompetens som en egen annonserad upphandling. Konkurrensverket vill därför betona vikten av att de ramavtal som ska upphandlas i högre utsträckning underlättar avropen och därmed skapar effektivitetsvinster och bättre förutsättningar för myndigheter att nyttja denna möjlighet, när det bedöms lämpligt. Annars finns en risk att val av driftform inte utgår från hur myndighetens behov på lämpligast sätt kan tillgodoses, utan att det statliga tjänsteutbudet väljs för att slippa genomföra ett komplicerat avrop.



Utredningens konsekvensanalys visar att det finns en risk att samordnade upphandlingar minskar små företags möjlighet att konkurrera. Konkurrensverket anser att det är centralt att de samordnade upphandlingarna utformas så att konkurrensens fördelar tas till vara och möjliggör även för små företag att delta. Aspekter som val av ramavtalsstyp, avropsordning, tjänsteindelning och differentiering av exempelvis säkerhetsnivåer och myndighetsstorlek har betydelse också i detta avseende.

Konkurrensverket noterar vidare att den samordnande myndighetens ansvar för behovsinsamling samt teknisk och rättslig kravställning inför Kammarkollegiets ramavtalsupphandlingar (11.8.1) saknas i 7 § förslaget till förordning om samordnad statlig it-drift.

Mot bakgrund av ovanstående har Konkurrensverket svårt att bedöma i vilken utsträckning förslagen om samordnad upphandling kommer att lösa de utmaningar som finns gällande upphandling av it-driftstjänster eller de problem som beskrivs vara anledningen till det låga nyttjandet av befintliga ramavtal. Det vore önskvärt om berörda myndigheter i det fortsatta arbetet tydliggör vilka förväntningar myndigheter kan ha på de ramavtal som ska upphandlas samordnat.

Anslutning till det samordnade statliga tjänsteutbudet (10.5)

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att anslutning till det statliga tjänsteutbudet ska vara frivilligt. Utöver vad som framkommer av utredningens analys och bedömning är frivilligheten också viktig för att undvika konkurrensproblem. Ett scenario där det är författningsreglerat att vissa utpekade myndigheter ska ansluta sig till det statliga tjänsteutbudet, skulle kunna leda till snedvridande effekter på den del av marknaden där det råder fri konkurrens. Detta då det innebär att leverantörsmyndigheterna erhåller en "säker avsättning" för sina tjänster, vilket de privata företag som konkurrerar om övriga, inte utpekade, myndigheter saknar.

Finansieringsformer för den samordnade statliga it-driften (10.7 och 12.5.3)

Konkurrensverket tillstyrker utredningens förslag att leveransen av tjänster inom ett samordnat statligt tjänsteutbud ska finansieras genom avgifter som utgår från principen om full kostnadstäckning. Verket instämmer i slutsatsen att en om-disponering av anslag skulle försvåra för myndigheter att i ett senare skede ta ställning till om det finns en annan driftform som bättre tillgodoser myndighetens krav och behov. Avgiftsfinansiering är också att föredra framför anslagsfinansiering, avseende att skapa mer lika förutsättningar mellan leverantörsmyndigheterna och privata aktörer som är verksamma på samma marknad, se vidare utformning av verksamheten (11.9.3).



Konkurrensrättsliga överväganden (11.9)

Verksamhet på utbudssidan (11.9.1) och inköpssidan (11.9.1)

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att tillhandahållande av tjänster inom ett samordnat statligt tjänsteutbud kan vara företag i konkurrensrättslig mening och därför omfattas av konkurrensregleringen. It-drift omfattar tjänster som vanligen kan erbjudas av privata företag. Även om tjänsterna endast tillhandahålls till andra myndigheter finns privata alternativ för de inköpande myndigheterna, varför den tillhandahållande myndigheten kan anses vara aktiv på utbudssidan av en marknad. Verksamheten får därför anses vara av ekonomisk natur och den utgörs inte av myndighetsutövning.

När det gäller myndigheter som köper in it-driftstjänster delar Konkurrensverket utredningens bedömning att under förutsättning att tjänsten inte används för en ekonomisk verksamhet, utgör den inköpande myndigheten inte företag i konkurrensrättslig mening. Verket instämmer också i att leverantörsmyndigheterna bör utreda vilken verksamhet inom myndigheten som utgör företag i konkurrensrättslig mening. Exempelvis kan aktiviteter på inköpssidan innefattas i den ekonomiska verksamheten, om inköpen avser tjänster som sedan erbjuds inom det samordnade statliga tjänsteutbudet.

Utformning av verksamheten (11.9.3)

Konkurrensverket instämmer i utredningens utgångspunkt att tillhandahållandet av det samordnade statliga tjänsteutbudet bör utformas så att förutsättningarna för konkurrens blir så neutrala som möjligt mellan leverantörsmyndigheterna och privata aktörer som är verksamma på samma marknad. Konkurrensverket välkomnar därför att utredningen lämnar förslag som bidrar till detta och har som utgångspunkt att det statliga tjänsteutbudet i första hand är aktuellt när det inte är lämpligt att utkontraktera. Som tidigare redovisats tillstyrker Konkurrensverket förslagen om att författningsreglera uppgiften att tillhandahålla tjänster inom det statliga tjänsteutbudet, frivillig anslutning och avgiftsfinansiering med hänvisning till att förslagen bidrar till att begränsa den samordnade statliga it-driftens påverkan på marknaden. Av samma skäl tillstyrker Konkurrensverket att det införs en bestämmelse om att leverantörsmyndigheterna endast får erbjuda tjänster inom samordnat statligt tjänsteutbud till andra myndigheter.

Det finns som utredningen beskriver faktorer som kan leda till en snedvridning av konkurrensen när en statlig myndighet tillhandahåller it-driftstjänster till andra myndigheter. Utöver grundläggande skillnader, såsom att en myndighet inte kan försättas i konkurs, finns det också en risk för korssubventionering mellan leverantörsmyndighetens anslagsfinansierade verksamhet och den avgiftsfinansierade säljverksamheten. Om gemensamma myndighetskostnader inte fördelas korrekt kan det leda till för låga priser i den konkurrensutsatta säljverksamheten. Konkurrensverket anser därför att krav på särredovisning bör införas i för-

ordningen och inte endast övervägas som utredningen föreslår. Leverantörsmyndigheterna kan med fördel förena ett sådant krav i författning med att ta fram regler och principer för hur gemensamma kostnader ska fördelas. Ett krav på särredovisning skulle, utöver att minska risken för korssubventionering, även skapa förutsättningar för Konkurrensverket att utöva en effektiv tillsyn. En separat redovisning av respektive leverantörsmyndighets intäkter och kostnader för säljverksamheten torde även underlätta fastställande av avgifter utifrån principen om full kostnadstäckning, samt uppföljningen av den samordnade statliga it-driftens kostnadseffektivitet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit sakkunniga Anna Spetz.

Rikard Jermsten

Anna Spetz