

Konkurrensverket – nuläge och framtid

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom vid Upphandlingsforum den 26 november 2013 i Stockholm

Det talade ordet gäller

Upphandlingsvänner!

Tack för möjligheten att få komma hit och träffa så många av er som arbetar med offentliga upphandlingar och som har det som yrke och profession. Det är ni som varje dag möter önskemål från politiker och förvaltningar, och det är ni som ska formulera kraven, annonsera och sedan utvärdera anbudena. Det är en mycket central uppgift ni har, när ni förvaltar skattebetalarnas pengar och omsätter dem i varor och tjänster för vår välfärd.

Jag och många andra har ju under flera år framhållit vikten av att de upphandlingsansvariga bör ha en central position i offentliga organisationer. Wijkman-utredningen delade den synpunkten. Självklart är det av strategisk betydelse att upphandlare är med i de långsiktiga processerna när välfärden ska byggas genom att förvandla skattepengar till verksamhet. Men att jobba strategiskt med dessa frågor handlar naturligtvis om mycket mer än att följa regelboken. Man måste ha resurser för att genomföra ordentliga behovs- och marknadsanalyser och, inte minst, man måste orka med att följa upp och se till att man får de leveranser man avtalat om!

Vad säger ni? Känner ni att ett mer strategiskt synsätt får genomslag i era organisationer?

Just nu pågår det väldigt mycket som påverkar ert, och vårt, arbete. Från EU kommer nu nya direktiv på upphandlingsområdet som ska omsättas i svensk lag. En utredare ska presentera sitt förslag under nästa år, och vi kan då ha en ny lagstiftning, förhoppningsvis, under år 2015.

Vi kan bidra med många värdefulla erfarenheter från den nuvarande lagstiftningen när vi tar ett nytt steg in i ett nytt regelverk. Möjligheten att ansöka om att domstol ska döma ut upphandlingsskadeavgift/böter för otillåtna direktupphandlingar har visat sig vara mycket verkningsfull. Min uppfattning är att fler nu börjar förstå att reglerna bör tas på allvar. Det är bra. Ellen Hausel Heldahl, avdelningschef med ansvar för tillsynen av offentliga upphandlingar på Konkurrensverket, kommer efter mig att närmare berätta om de erfarenheter vi har hittills i den delen.

Skrivelse till regeringen

I en skrivelse till regeringen tidigare i höstas pekade vi på några av de brister i upphandlingslagarna som vi noterat. Bland annat pekade vi på att preskriptionstiderna i de fall där vi vill ställa krav på upphandlingsskadeavgift/böter bör fördubblas till två år. Det har visat sig att det kan ta en viss tid innan vi får kännedom om en otillåten direktupphandling – eftersom att det ligger i sakens natur att det inte är något man talar högt om – och i mer komplicerade ärenden har vi inte haft tillräckligt med tid för att göra så noggranna utredningar som vi skulle vilja.

I samma skrivelse tar vi också upp frågan om rättsmedel, dvs. någon form av tvångsmedel som vite, för att få del av de upplysningar vi behöver ha från upphandlande myndigheter och enheter när vi gör utredningar.

Jag skulle också gärna se en lagändring som gör det möjligt för Konkurrensverket att prioritera i de fall där vi är tvingade att gå till domstol med krav på upphandlingsskadeavgift/böter. Det handlar om de ärenden där en domstol redan tidigare slagit fast att en överträdelse skett. Våra erfarenheter visar att i flera fall har det handlat om rena missförstånd eller bagateller, men vi har ändå tvingas ta ärendena till domstol.

Tillsynsansvar

Konkurrensverkets uppdrag innebär bland annat att vara tillsynsmyndighet på upphandlingsområdet. Vi har att hantera en rad lagar. Det handlar bland annat om lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), lagen om

upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) och lagen om valfrihetssystem (LOV).

Att vara tillsynsmyndighet innebär att vi ska ha en mycket hög kompetens inom upphandlingsjuridiken. Vi kan inte fatta tillsynsbeslut som är dåligt underbyggda i regelverken, oavsett om det handlar om att gå till domstol eller annan tillsyn. Den rättspraxis som utvecklas måste vi följa. Samtidigt har vi ett ansvar att se till att det utvecklas en praxis på områden där det finns oklarheter.

Ett exempel på hur vi bidrar till att få fram praxis och prejudikat är att vi har överklagat en dom från Kammarrätten i Sundsvall till Högsta förvaltningsdomstolen som handlar om Konkurrensverkets sätt att beräkna upphandlingsskadeavgift/böter. Två andra kammarrätter har tidigare godtagit vårt beräkningssätt, och därför är det viktigt att vi får klargjort från högsta instans hur det ska vara enligt den lag som gäller i hela landet.

Ett annat fall där vi bidragit till rättsutvecklingen är domen från Kammarrätten i Göteborg som nyligen slog fast att det var rätt av Göteborgs kommun att förkasta anbud som var orimligt låga när de utvärderade inkomna anbud på byggtjänster. Konkurrensverket hade tidigare givit in ett yttrande i denna fråga till Förvaltningsrätten, som dock valde att inte gå på vår linje. Det var därför särskilt tillfredsställande att Kammarrätten i Göteborg gick på vår linje.

Det är inte rimligt att en upphandlande myndighet ska tvingas anta lägsta inkomna anbud när det är uppenbart att pengarna inte kommer att räcka till löner på rimlig nivå, skatter och avgifter. Kommuner, landsting och stat måste i sådana lägen kunna säga ifrån och ställa krav – och kunna säga nej till anbud som, om de antogs, skulle kunna bidra till regelbrott, skattefusk, och oacceptabelt låga löner eller dåliga villkor för anställda.

Viktigt ställa krav

Mot denna bakgrund är det med viss förvåning vi ibland angrips från till exempel fackligt håll för att vi skulle motarbeta ambitionen att ställa rimliga sociala krav och miljökrav i offentliga upphandlingar. Senast skedde det i en ledare i LO:s tidning Arbetet nyligen. Självklart ska det vara möjligt att ställa krav och villkor i samband med upphandlingar, men det måste finnas tydliga definitioner på vad som avses, och det måste gå att följa upp i efterhand om kraven har följts eller inte. I den professionalisering som jag tror att ni alla stöder har godtycke utan uppföljning ingen plats.

En sådan fråga handlar om den så kallade bör-regeln i upphandlingslagarna. Vi har kritiserats för att vi 2010 gav uttryck för att den regeln inte var bra, och att den bör tas bort. Bör-regeln i det inledande avsnittet i LOU lyder så här:

"Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta." Men det står ingenting om vad miljöhänsyn är. Är miljöhänsyn att köpa enbart kärnkraftsel? Eller ingen kärnkraftsel? Där skiljer sig nog uppfattningarna en del. Och hur ska *sociala hänsyn* definieras? Det står av naturliga skäl inte någonting om vilken påföljd som kan drabba den som inte följer denna bör-regel. En professionalisering av upphandlingen gagnas av tydlighet och regelverk som håller att luta sig emot. Bör-regeln är en politisk signal som i min mening inte uppfyller den funktionen. Politiken kan och bör i min mening använda tydligare styrmedel än så.

Jag menar att det är bra att ställa adekvata och uppföljningsbara krav som rör miljö och sociala krav vid offentliga upphandlingar och att detta bör göras med beaktande av befintlig empiri, att livscykelkostnader eller andra relevanta mått bör användas för att se till både att man får det man betalar för och att budgetar kan hållas. Det är också viktigt att ställa sig frågan hur ett socialt problem, eller ett miljöproblem, bäst kan lösas: Är det genom frivillig användning vid offentlig upphandling? Eller är det via obligatoriska regleringar, till exempel på miljö- eller skatteområdet?

Den som tror att vi marknadstalibaner (för att citera Arbetet) på Konkurrensverket har en dold agenda att motverka användandet av tillåtna, uppföljningsbara och väl lämpade sociala villkor och miljökrav vid offentliga upphandlingar har fel.

Ett samlat upphandlingsstöd

Konkurrensverket kommer att få ett vidgat ansvar när upphandlingsstödet samlas under vårt tak. Dels kommer nyordningen innebära att den stödjande och främjande verksamhet som idag finns på ett flertal myndigheter och organisationer samlas på ett ställe. Dels kommer vi att få ytterligare nya och friska resurser att satsa på den stödjande verksamheten framöver.

Fördelarna med en samordning är för min del uppenbara. Spetskompetens samlas och möjligheterna till erfarenhetsutbyte blir ännu bättre. De generella råd som ges ska ha en förankring i rättstillämpningen för att kunna vara förutsägbara. Administrativa vinster kan göras.

För att Konkurrensverket ska kunna hantera detta utvidgade uppdrag kommer myndigheten att genomgå en större omorganisation. Den nya organisationen på Konkurrensverket träder i kraft den första januari 2014.

I korthet innebär den nya organisationen att det blir en tydlig uppdelning mellan det som är stödjande/främjande verksamhet och det som är lagtillämpande. Ansvarsmässigt kommer den nya organisationen att innefatta en tydlig uppdelning mellan dessa två kärnområden. Däremot kommer de två delarna att förstärka varandra och utgöra basen för de synergier som jag är övertygad om att vi kommer att vinna.

Jag tror också att det saknas fog för farhågor om rädsla för självangivelse som vissa betraktare fört fram. En genomgång av statistiken för frågor om tolkningen av upphandlingsregelverken visar att Konkurrensverket idag får betydligt fler frågor än Miljöstyrningsrådet och Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet får tillsammans. Dessa två fick förra året sammanlagt cirka 3 500 e-post eller telefonkontakter med förfrågningar. Under samma period fick Konkurrensverket mer än dubbelt så många kontakter av motsvarande slag.

De flesta tipsen om otillåtna direktupphandlingar kommer till oss efter det att ett tilldelningsbeslut har fattats av en upphandlande myndighet. Tipsaren är sällan de som jobbar på en upphandlande myndigheter eller som på annat sätt har insyn i processen på detta stadium. Tips och information kommer istället ofta från leverantörer som inte fått chansen att lämna anbud. En av anledningarna till att vi gärna skulle se en ändring i den nu ett-åriga preskriptionsfristen är just att våra tipsare inte vet att de har missgynnats förrän efter tilldelningsbeslutet och att vi därför i praktiken ofta har kortare tid än så för att ansöka om upphandlingsskadeavgift.

När det däremot gäller de mer upphandlingsstödjande frågorna som vi får idag kan man konstatera att frågor om vad som är tillåtet enligt regelverken tenderar att komma till oss innan tilldelningsbeslut har meddelats och att de oftast kommer från upphandlande myndigheter, även om det förstås händer att leverantörer har frågor om förfrågningsunderlag.

När det samlade upphandlingsstödet formerats är min avsikt att – liksom idag – jobba med *en* väg in till myndigheten. Idag kallar vi den enheten vår Tips- och klagomålsfunktion. I framtiden är det min avsikt att denna enhet ska ansvara för hela myndighetens inkorg vad avser tips, helpdesk och omvärldsbevakning. Det är alltså dit man som stödsökande, engagerad samhällsbetraktare eller försmådd

part vänder sig för alla de frågor som Konkurrensverket har i uppdrag att hantera. Beroende på den aktuella frågans art kommer ärendet att avslutas inom denna gemensamma mottagningsfunktion, alternativt hanteras vidare inom myndighetens stöd- eller tillsynsavdelning. En stor fördel är att vi bättre kommer kunna fånga trender och tendenser inom tillsyn som ger anledning att genomföra stödinsatser. En annan uppenbar fördel är att man som stödsökande kommer att fullt ut kunna lita på att det stöd som ges även är förankrat i tillsynen.

Vårt fokus ska inte ligga på att förebygga felaktiga offentliga upphandlingar, det ansvaret kan bara upphandlande myndighet ta. Fokus ska inte heller vara på att sätta rekord i antalet ärenden till domstol eller andra tillsynsbeslut. Min vision är istället att vi med såväl stöd som tillsyn ska kunna stödja alla duktiga upphandlare som brinner för sitt arbete så att den offentliga upphandlingen kan bli just det strategiska verktyg den förtjänar att vara.

Alla cheftjänster i de nya stöd- och tillsynsverksamheterna på Konkurrensverket är just nu utannonserade. Sammantaget söker vi nu elva nya chefer på olika positioner i den nya organisationen. Det handlar dels om två avdelningschefer – en för stödverksamheten och en för tillsynsverksamheten. Därutöver är det tre enhetschefer till stödavdelningen och fem enhetschefer på tillsynsavdelningen. Vi annonserar också efter en avdelningschef till den nya kommunikationsavdelningen.

Jag vill att den nya organisationen ska vara på plats i god tid. Det är min avsikt att vi ska veta vilka som blir avdelnings- och enhetschefer före årsskiftet, och så snart chefstillsättningarna är klara ska alla nuvarande och blivande anställda få vara delaktiga i att fastställa sin hemvist i organisationen. Vi kommer – för att citera texten i budgetpropositionen – att vara beredda att tillgängliggöra ett samlat upphandlingsstöd senast den 1 juli 2014. Och det samlade stödet kommer att ha alla förutsättningar att hålla absolut världsklass. Detta är verkligen en möjligheternas reform, jag hoppas att alla kan bära med sig det positiva synsättet in i det vidare arbetet.

Arbetet med att integrera de olika verksamheterna med varandra pågår för fullt sedan en tid. Vi har olika arbetsgrupper som kartlägger pågående verksamheter och identifierar frågor som måste lösas i samband med verksamhetsförändringarna.

En arbetsgrupp arbetar med kommunikations- och pressfrågor. En annan grupp hanterar mer övergripande integrationsfrågor och personalövergångar m.m. En

tredje grupp diskuterar och formulerar en gemensam värdegrund för myndigheten. Jag är mycket nöjd med att arbetet har kommit igång så snabbt, och att vi redan har kommit mycket långt i processen.

Tack för uppmärksamheten