

Konkurrensverket – visioner, mandat, styrmedel

Anförande av Jan-Erik Ljusberg, tf generaldirektör vid Konkurrensverket.
Upphandlingsdagarna 4 februari 2009 i Folkets hus i Stockholm.

Det talade ordet gäller

God förmiddag.

Stort tack för möjligheten att få komma hit och berätta om vad Konkurrensverket arbetar med när det gäller frågor som har anknytning till offentlig upphandling, och vad vi kommer att arbeta med framöver. Jag kommer att utgå från de mål och visioner vi har i vårt arbete och det uppdrag vi har. Jag kommer också att kort redogöra för de förslag för bättre konkurrens som vi lämnade till regeringen för bara ett par dagar sedan och som bland annat pekar på behovet av nya verktyg och styrmedel för få en ännu bättre hushållning med våra gemensamma resurser.

Under snart ett och ett halvt år har Konkurrensverket ansvarat för tillsyn av offentlig upphandling. Under den tiden har det hänt en hel del. Den tidigare upphandlingslagen har ersatts av två: LOU (lagen om offentlig upphandling) och LUF (Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster). Vi har gjort flera granskningar av otillåtna direktupphandlingar – bland annat på avfallsområdet. Ett antal rapporter på olika tema har vi publicerat, och en lång rad förslag till förbättringar, inte minst för små och medelstora företag, har överlämnats till regeringen. Sedan årsskiftet har vi också fått lagstiftning om fritt val inom vård och omsorg, lag om valfrihetssystem, LOV, där vi är tillsynsmyndighet.

Offentliga upphandlingar viktiga för samhällsekonomin

Offentlig upphandling är ett viktigt instrument för att garantera att samhället hushållar med våra gemensamma resurser. Upphandlingar är också, rätt använda, ett verktyg för att stimulera innovationer och effektiviseringar. Ökad kvalitet kan främjas utan att kostnaderna automatiskt stiger.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Att kvaliteten automatiskt måste stå tillbaka till förmån för lägsta pris är en felaktig bild av verkligheten. Detta är nog självklart för er som dagligen arbetar med offentlig upphandling, men jag tror, tyvärr, att det finns många utanför er krets som inte till fullo inser fördelarna med upphandling och öppenhet i de affärer som det allmänna gör.

Varje år köper staten, kommuner och landsting varor och tjänster för i storleksordningen 450 – 535 miljarder kronor. Det motsvarar ca 16 – 19 procent av BNP. Siffrorna kommer från en ny rapport som Konkurrensverket initierat inom ramen för den uppdragsforskning vi ansvarar för. Om dessa kostnader skulle öka – eller minska – med en enda procent motsvarar det fem miljarder kronor. Det är mer än vad regeringen lägger ned på miljö- och naturvård på ett år! Det visar på det ansvar som ligger i att rätt förvalta våra gemensamma resurser. Effektiva offentliga upphandlingar har mycket stor betydelse för hur vi ska använda skattebetalarnas pengar på bästa sätt.

Offentliga upphandlingar berör inte bara stat, landsting och kommuner. Pengarna går ju till privata entreprenörer som levererar varor och tjänster. Tusentals företag som är leverantörer av varor och tjänster är beroende av offentliga upphandlingar. Hur många människor inom det privata näringslivet som är beroende av offentliga upphandlingar vet jag inte, men det rör sig om tiotusentals. Betydelsen av de offentliga upphandlingarna för samhällsekonomin ska inte underskattas. Offentliga upphandlingar är inte bara utgifter för det allmänna, det är också inkomster för väldigt många privatanställda.

”Välfärd genom väl fungerande marknader”

Konkurrensverket har en hög ambitionsnivå när det gäller arbetet med offentlig upphandling. Vårt breda angreppssätt där vi samordnar konkurrensfrågor med de offentliga upphandlingarna har gett resultat. På Konkurrensverket arbetar inte enbart Avdelningen för offentlig upphandling med upphandlingsfrågor. Det gör många i organisationen. I flera projekt, liksom i det dagliga arbetet, har vi integrerat arbetet mellan olika avdelningar och funktioner. Vår erfarenhet är att det finns kopplingar mellan upphandlingar och anbudskarteller.

Vi på Konkurrensverket arbetar på ett brett plan för att nå vår vision: ”Välfärd genom väl fungerande marknader”. Det handlar bland annat om att vi strävar efter att upphandlande myndigheter och enheter ska inse möjligheterna med upphandlingar och avhålla sig från överträdelser av reglerna. Vi vill att upphandlingsmarknaderna ska fungera och vi vill inte se fler otillåtna direktupphandlingar.

I det här sammanhanget kan jag inte låta bli att nämna vad som just i dagarna sker i Marknadsdomstolen. Nu hålls nämligen slutpläderingarna i rättegången mot den stora asfaltkartellen. Det var ett antal byggföretag som gick samman och i hemlighet delade upp marknaden mellan sig. De kom överens om vilket företag som skulle få vilket anbud, och till vilket pris. Konkurrenterna la högre anbud, eller inget alls. De företag som blev utan jobb fick i stället kompensation av de

som tagit hem anbudet. Så gjorde man på ett stort antal orter. Efter att vi avslöjade denna anbudskartell sjönk priserna på asfalt i genomsnitt med cirka 25 procent enligt Vägverket. Det var stora pengar som kartellen på detta sätt lurade till sig från kommuner och staten – från oss skattebetalare. Exemplet visar hur anbudskarteller direkt kan påverka offentliga upphandlingar. Dom i målet kommer att meddelas i vår, men jag är för min del övertygad om att den fällande domen från tingsrätten kommer att stå sig även nu i högsta instans.

Vi vill från Konkurrensverket också att den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin ökar och att konkurrenslösningar tillämpas i ökad utsträckning. Att leverantörer har möjlighet, och vill, delta i offentliga upphandlingar är viktigt. Och här ligger fokus på de små och medelstora företagen, och vår ambition är att få bättre och enklare regler. Vi vill också att konsumenter och andra intressenter har kunskap om konkurrensens betydelse för ett varierat utbud av varor och tjänster av god kvalitet och till rimliga priser.

Den här inriktningen kommer vi att ha i fortsättningen. Det finns alltså, som ni nog förstår, en del kvar att göra.

Regelverket kring offentlig upphandling är både stort och komplicerat. Därför är det viktigt att alla som arbetar med offentliga upphandlingar, både som leverantörer hos privata företag eller som inköpare inom kommuner och staten, har goda kunskaper. Kunskapen om de ofta invecklade, och kanske ibland också inte helt logiska, reglerna är stor. Det finns en hög grad av professionalism hos upphandlare i Sverige. Jag vill påstå att ambitionsnivån är mycket hög, och noggrannheten är stor, bland de som arbetar med offentlig upphandling. När man gör en upphandling med anbudsförfarande vill man inte att det ska gå snett. En överprövning innebär i bästa fall en mindre fördröjning, i värsta fall att allt arbete måste göras om från början, vilket naturligtvis kan ställa till med mycket stora problem. Därtill skadestånd i vissa fall.

Det finns dock ett grundläggande fel: Den som vill göra rätt, och som råkar ut för en liten, liten miss, kan riskera överprövning som kan leda till ny upphandling. Samtidigt riskerar den som väljer att helt strunta i reglerna ingenting – annat än att stå där med skammen, om nu någon skulle komma på dem eller skvallra. Detta är en skevhet i systemet som bör rättas till.

Dålig efterlevnad av reglerna

Konkurrensverket har sedan vi blev tillsynsmyndighet granskat ett antal enskilda upphandlingar som gjorts av statliga myndigheter, statliga bolag, landsting, kommuner eller kommunala bolag. I ett 50-tal tillsynsbeslut har vi, efter utredning, kommit fram till att det har rört sig om olagliga direktupphandlingar som borde ha föregåtts av ett anbudsförfarande. Trots att vi påtalat att lagar och regler inte följts har vi vid något tillfälle mötts av beslutsfattare som inte anser sig behöva följa lagar och regler. Då är någonting grundläggande fel. Det är svårt att kräva av medborgare och företag att de ska följa regelverken om man själv medvetet väljer att sätta sig över dem.

Det finns ett behov av sanktioner mot de som medvetet väljer att inte följa upphandlingsreglerna. Vi vet inte hur många upphandlingar som görs utan att man följer reglerna. Det innebär att vi heller inte vet hur många tillfällen att pressa priserna eller möjligheter att höja kvaliteten som vi som skattebetalare gått miste om. Eller hur mycket pengar som samhället förlorat.

Rättsmedel på väg

Mot den här bakgrunden är det därför viktigt att vi så snart som möjligt får sanktioner att använda mot dem som medvetet bryter mot reglerna. Inom regeringskansliet pågår ett arbete med att ta fram förslag om sanktioner. Det är bra. Konkurrensverket skrev så sent som i december till regeringen och pekade på några punkter som vi anser viktiga i ett kommande förslag.

Bland de olika sanktionsmedel som vi föreslår kan nämnas bland annat att Konkurrensverket i domstol ska få föra talan om marknadsskadeavgift vid allvarliga fall, till exempel vid otillåten direkttilldelning, styrande kravspecifikationer, oprecisa utvärderingskriterier m.m. Vi vill också få en möjlighet att föra en fastställsetalan när tillsynsmyndigheten är oense med en organisation om att denna är skyldig att tillämpa upphandlingsreglerna eller inte.

Vi föreslår också att Konkurrensverket ska kunna begära in information från statliga bolag som inte omfattas av offentlighetsprincipen. En sådan begäran ska kunna kombineras med ett "administrativt vite". Dessutom vill vi få befogenhet att förelägga upphandlande myndigheter och enheter att vid vite upphöra med, eller inte upprepa, ett visst beteende.

Fritt val i vård och omsorg

Sedan årsskiftet har en ny reform satts i sjön. Numera kan de kommuner och landsting som vill införa valfrihetssystem för olika tjänster göra det på ett lagreglerat sätt. Det innebär en ny syn på kundernas/ brukarnas möjligheter att själva välja vem som ska utföra vissa tjänster. Jag är för min del övertygad om att detta kommer att främja kvalitet i verksamheten. Eftersom priset ligger fast, och alla som uppfyller kraven blir godkända att vara med i systemet, är det kvaliteten som avgör om brukaren/ patienten väljer en viss leverantör framför en annan.

Den nya lagen om valfrihetssystem, LOV, ger ett regelverk som stöd åt de kommuner och landsting som väljer att använda sig av valfrihetssystem. Några kommuner och landsting var tidigt ute och banade vägen, och nu finns också ett lagligt stöd för valfrihet. I fortsättningen blir det fler som kan välja utförare inom äldreomsorgen, inom stödverksamhet för personer med funktionsnedsättning samt inom hälso- och sjukvården.

Fritt val i vård och omsorg leder till ökade möjligheter för brukare att bestämma vem som ska utföra tjänsten. Detta kan leda till ökad konkurrens på dessa marknader och underlätta för många små och medelstora företag att erbjuda tjänster inom dessa områden.

Den kraft som finns inbyggd i många ideella organisationer kan också komma att tas tillvara inom ramen för fritt val. Jag kan se framför mig att olika samfund och föreningar kan ha en ambition att ta sig in på vissa marknader. Det öppnar nya möjligheter för brukarna.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över LOV. Vi har dessutom haft i uppdrag att sprida information om lagen och ge generell vägledning – dock inte rådgivning i enskilda fall. Vår informationsinsats har bland annat resulterat i att vi nu har en hel del läsvärt om LOV på vår webbplats www.konkurrensverket.se. Här finns lättillgänglig information som uppdateras löpande. Den som har frågor om LOV ska kunna hitta svaren här.

Vi har också tagit fram skriften "Fritt val i vård och omsorg". I den presenteras lagstiftningen utifrån propositionen. Skriften kan beställas från oss eller laddas ned från hemsidan. Konkurrensverket samverkar med de andra myndigheterna som har uppgifter kring fritt val: Nutek, Socialstyrelsen och Kammarkollegiet. Vi har självklart kontakter med viktiga intressenter som Sveriges kommuner och landsting, SKL. Ambitionen är att undvika att flera myndigheter gör samma sak, och att vi tillsammans ska kunna identifiera eventuella brister för att kunna åtgärda dem.

Som tillsynsmyndighet kommer Konkurrensverket att uppmärksamma överträdelser av LOV som är av större betydelse eller av principiellt intresse. Vi kommer bland annat att bevaka den nationella databasen för att följa vilka förfrågningsunderlag som kommer in och inom vilka områden. Vi ska följa praxis, men vi ska även kunna komma ut med vägledning eller allmänna råd kring vad vi anser inte uppfyller lagens syfte och bokstav. Jag räknar med att vi under året ska kunna presentera en sådan vägledning.

I detta sammanhang vill jag också passa på att uppmana alla som ser brister i regelverket, och problem i tillämpningen, att höra av sig till oss. Vi tar gärna emot synpunkter som kan leda till att göra reformen ännu bättre.

Förslag för effektivare offentliga upphandlingar

Under den så kallade Almedalsveckan i somras presenterade regeringen ett uppdrag till Konkurrensverket. Vi ska ta fram konkreta förslag till förbättrad konkurrens. Den sista mars i år ska uppdraget slutredovisas, men i en delrapport som vi överlämnade för bara ett par dagar sedan presenterade vi en rad konkreta förslag som bland annat rör offentlig upphandling. Gemensam nämnare för alla förslag i denna delrapport är att de berör frågor där offentliga aktörer på ett eller annat sätt påverkar konkurrensen.

I rapporten har vi särskilt noterat tre problem på området offentlig upphandling som är mer angelägna än andra att ta itu med: Det handlar om otillåten direktupphandling. Det gäller att konkurrenssituationen på flera upphandlingsmarknader är för svag, vilket får till följd att antalet inkomna anbud

är så få att en effektiv konkurrens inte finns. Det handlar för det tredje om att upphandlingsprocesser kring upphandlingar för lägre värden är alltför betungande och kostsamma. Kostnaderna för att administrera en upphandling kan i vissa fall vida överskrida en eventuell vinst som en upphandling kan ge.

Konkurrensverket föreslår nu att det införs enklare regler för upphandlingar under tröskelvärdena. Bland annat bör en gräns för direktupphandling fastställas. Gränsvärdet för direktupphandling ska, enligt vårt förslag, vara fem prisbasbelopp (cirka 214 000 kronor). De grundläggande principerna för upphandlingar ska givetvis gälla alla upphandlingar, men detaljerade regler kan tas bort eller förenklas. Annonser och meddelanden om tilldelningsbeslut ska publiceras elektroniskt på den upphandlande myndighetens hemsida. Av annonser och förfrågningsunderlag ska förutsättningarna för upphandlingen framgå på ett tydligt sätt. Upphandlingen ska dokumenteras, och vara möjlig att överpröva.

Särskilt vid mindre upphandlingar klagar beställarna ofta på det detaljerade regelverket, medan leverantörerna pekar på omfattande förfrågningsunderlag, irrelevanta krav och onödigt formalisering. Jag hoppas att de förenklingar vi nu föreslår ska hjälpa såväl upphandlare som leverantörer att göra bättre affärer och att det blir enklare. Mindre krångel leder till bättre hushållning med resurser.

Ett annat förslag för att underlätta hanteringen är att minska antalet dokument som leverantörer ska lämna in, särskilt om de kan hämtas hem direkt av den upphandlande enheten eller myndigheten.

Behovet av rättsmedel, som jag nämnde tidigare, finns givetvis med även i delrapporten till regeringen.

Dagens situation där 23 länsrätter som hanterar överprövningar av upphandlingar har lett till att bedömningarna inte alltid är likartade i jämförbara fall. Konkurrensverket föreslår nu att överprövningar koncentreras till betydligt färre förvaltningsdomstolar. Vi skulle dessutom välkomna om fler mål togs upp i kammarrätt för att få en tydligare rättspraxis. Fler domar i högre instans leder till färre överprövningar på sikt, vilket alla parter vore betjänta av.

Vi föreslår också att de statliga ramavtalen samordnas från dagens 11 ramavtalsslutande myndigheter till en. De olika myndigheternas uppgifter bör renodlas. Vårt förslag ökar förutsättningarna för att få en effektiv inköpsorganisation i staten där man långsiktigt kan upprätthålla nödvändig kompetens på upphandlingsområdet och där de små företagens förutsättningar att bli leverantörer åt staten kan förbättras. Förslaget bör också undanröja mycket av Riksrevisionens tidigare kritik mot inköpsamordningen.

För den som vill veta mer om våra förslag finns det information i Konkurrensverkets monter här utanför möteslokalen. Välkomna dit.

Offentlig upphandling i fokus

Konkurrensverket kommer framöver att lägga mer resurser på verksamheter som har direkt koppling till offentlig finansiering. Bland annat har vi inlett arbetet med att bygga upp en helt ny avdelning som i första hand ska ägna sig åt de konflikter som kan uppstå när offentliga organ ägnar sig åt näringsverksamhet som är konkurrensutsatt. Den nya avdelningen ska också följa frågor som rör statsstöd och hantera transparenslagen.

Framöver kommer vi att fortsätta arbetet med att spåra upp och ingripa mot olika problem som kan uppstå vid offentliga upphandlingar. Det handlar såväl om de väl kända upphandlingsreglerna som om den nya lagen om valfrihetssystem. Med stor sannolikhet kommer riksdagen inom kort att fatta beslut om obligatoriskt värddval inom primärvården, och då får vi vissa tillsynsuppgifter även över den verksamheten.

I de fall vi kan notera brister i regelverket kommer vi att påtala dessa och föreslå förändringar. De förslag som jag nyss redogjorde för är inte de sista som Konkurrensverket kommer att presentera. Vi kommer att fortsätta ge generell vägledning och information om upphandlingsreglerna, detta särskilt med inriktningen att små och medelstora företag inte ska missgynnas vid upphandlingar. Däremot kommer vi inte att ge några råd i enskilda eller konkreta fall. Dels kan vi ju komma att pröva ärendet i ett senare skede, och då är det inte lämpligt att vi redan tidigare i processen sagt ja eller nej till ett visst agerande. Dels finns det många konsulter, jurister och andra rådgivare som är bättre lämpade att ge råd, och vi ska inte sparka undan benen för deras verksamhet.

Informationsinsatser av olika slag kommer vi också att fortsätta med. Centralt är då vår webbplats, www.konkurrensverket.se. I våra elektroniska nyhetsbrev sprider vi information om nyheter och om beslut av principiellt intresse. Vi kommer också att fortsätta att ta fram skriftlig information i den mån det finns behov. Jag räknar också med att vi kommer att finnas med i olika konferenser och seminarier och andra sammanhang för att informera om vår verksamhet och om upphandlingsreglerna.

Den omfattande kartläggning vi gjorde av kommuners och kommunala bolags upphandlingar av avfallstjänster var ingen munter läsning. Det visade sig att det finns betydande brister i upphandlingarna som måste rättas till om regelverket ska följas. Vi kommer att fortsätta med den typen av bredare kartläggningar, men vilket område som blir aktuellt kan jag för dagen inte säga.

Vi har genomfört en serie med regionala rundabordsamtal där vi fått nära kontakt med olika intressenter. Erfarenheterna av dessa samtal har varit mycket positiva, och vi kommer på olika sätt att prioritera samtal med olika intressenter.

Som tillsynsmyndighet är vi beroende av tips om företeelser som bryter mot reglerna. Det är också viktigt att vi har en positiv och öppen dialog med inköpare

och leverantörer om eventuella brister i reglerna, om konkurrensproblem eller om andra brister i systemet som leder till att någon missgynnas eller att våra skattepengar inte används på bästa sätt. Ring oss, skriv till oss, bjud in oss till möten och konferenser eller ta chansen att direkt prata med oss i vår monter här utanför salen. *(Där finns också en kort sammanställning av våra senaste förslag på upphandlingsområdet att ta del av.)* Ju mer kunskap vi har om vad som händer ute på fältet, desto bättre arbete kan vi göra till nytta för er.

Global kris

Vi befinner oss mitt i en global ekonomisk kris där vi framför oss kan se ökad arbetslöshet och en nödvändighet att noga prioritera hur våra gemensamma resurser ska användas för att göra största möjliga nytta för medborgarna. Alla vi som på olika sätt arbetar med offentliga upphandlingar kommer att märka av detta.

I sitt installationstal sa USA:s nyttillträdde president Barack Obama så här:

"(...) Och av oss som hanterar skattepengar kommer att utkrävas ansvar att spendera klokt, ändra på gamla ovanor och bedriva vår verksamhet i fullt dagsljus – för det är bara då vi kan återupprätta det nödvändiga förtroendet hos folket för dess styre. (...)"

Det är tänkvärda ord!

Ta gärna kontakt med mig eller någon annan på Konkurrensverket om ni har tips eller idéer om någonting som rör offentlig upphandling.

Tack för uppmärksamheten!