



## Konkurrens och upphandling

### ***Anförande av Generaldirektör Claes Norgren vid Svenskt Upphandlarforums/NUDU:s konferens om offentlig upphandling den 18 september 2003 i Eskilstuna***

Jag ska idag tala på temat konkurrens och upphandling och tänker kommentera tre aktuella områden. Dessa gäller kartellbildning i näringslivet, konkurrens mellan offentliga och privata aktörer och den offentliga inköpssamordningen. Men först vill jag kommentera utvecklingen som rör upphandling, konkurrens och regler.

Regler som i vid bemärkelse hör till konkurrenspolitiken gäller förutsättningar för att skapa en effektiv konkurrens och marknadsaktörernas möjligheter att tävla på lika villkor. Hit hör bl.a. konkurrenslagstiftningen och regler vid offentlig upphandling.

Statsmakternas ambition är att den konkurrensutsatta delen av ekonomin ska öka. Man har bl.a. pekat på möjligheten att utveckla modellen med upphandling av offentligt finansierade tjänster. Det är dock inte meningsfullt att skapa konkurrens om det inte finns effektiva regler för att vårda konkurrensen.

Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för den svenska ekonomin. Beräkningar visar att så mycket som närmare hälften av omsättningen i den offentliga sektorn kan relateras till upphandling. Vi kan nog alla här vara ense om att det allmänna kan göra betydande besparingar med en effektiv upphandling. Det tycks dock vara svårt att generellt få en upphandling som svarar mot portalparagrafen (1 kap. 4 §) i lagen om offentlig upphandling (LOU) om att upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. En viktig fråga är vad som krävs för att minska antalet olagliga direktupphandlingar, dvs. att inköparen vänder sig direkt till en leverantör utan föregående anbudstävlan.

Jag har med intresse följt debatten om svårigheterna att tillämpa LOU. Man får nog säga att svårigheterna ökar genom att koppla samman upphandlingsreglerna med andra regelverk som inte direkt rör upphandlingsområdet. Jag tänker på lagstiftningen som gäller samhällseliga mål på områdena för etnisk diskriminering, jämställdhetsfrågor m.m. Av intresse är den nyligen publicerade rapporten av Nämnden för offentlig upphandling (NOU) och som handlar om de statliga myndigheternas användning av s.k. antidiskrimineringsklausuler. NOU:s utredning, som gjorts på uppdrag av regeringen, visar att endast ett fåtal myndigheter använder sådana klausuler i avtalen med leverantörerna. Här finns en rik provkarta på argument från myndigheternas sida varför man inte använder sådana klausuler.

Jag anser att flera argument inte kan avvisas utan att frågan först blir rejält genomlyst. Jag tänker då bl.a. på myndigheter som säger att man inte är specialister på berörd diskrimineringslagstiftning och att det är svårt att följa om leverantören alltid följer berörda regler. Här avses både svårigheterna att få nödvändig insyn och de resurser som krävs för uppföljningen. Det var ju rätt många som pekade på svårigheterna att tillämpa den här typen av regler vid upphandling när frågan togs upp för några år sedan. Även Konkurrensverket var skeptisk och pekade i yttrande till Finansdepartementet på praktiska och juridiska hinder att införa sådana regler.

Frågan är vilka åtgärder som vidtas på grund av resultatet av NOU:s undersökning. Jag välkomnar en ytterligare undersökning som rör inköparens vardag och vilket stöd och utbildning som upphandlande enheter kan behöva för att genomföra regelrätta upphandlingar. Konkurrensverket har pekat på behovet av en översyn av den offentliga upphandlingen med avseende på de statliga myndigheternas arbetsuppgifter och tillsyn som rör konkurrens- och upphandlingsreglerna. Här är det viktigt att få bort överlappande uppgifter och att det sker en samordning av resurserna på området. Frågan behandlas i Konkurrensverkets rapport Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta?

Det kan vara lätt hänt när man diskuterar upphandlings- och konkurrensregler att man glömmer bort vad dessa syftar till. Jag vill lyfta fram följande fyra principer.

- Konkurrensen mellan företagen ska utnyttjas till nytta för det allmänna och konsumenterna.
- Företagen ska ha lika förutsättningar att konkurrera.
- Ageranden som begränsar konkurrensen ska undanröjas.

- Det företag som säljer varor och tjänster förmånligast ska vinna.

Överträdelser av reglerna kan t.ex. gälla att en offentlig beställare inte väljer den leverantör som motsvarar de ställda kraven och som lämnat det förmånligaste anbudet. Det kan även handla om att företagen kommer överens om att bilda en kartell i syfte att inte konkurrera vid det allmännas inköp.

Oavsett om det är beställaren eller leverantörerna som sätter konkurrensen ur spel kan det uppstå samhällsekonomiska förluster. Medborgaren drabbas som skattebetalare och konsument genom att priserna på varor och tjänster blir för höga eller att produktkvaliteten inte blir den bästa.

Våra offentliga revisionsorgan har ofta haft skäl att kritisera enskilda myndigheters upphandlingsrutiner. Om man även regelbundet läser t.ex. Svenska Kommunförbundets hemsida för konkurrensfrågor eller facktidningar på upphandlingsområdet stärks bilden av att mycket återstår tills man kan tala om en allmänt sett effektiv offentlig upphandling.

Det tycks nu som statliga myndigheter, landsting och kommuner alltmer väljer strategin att undvika att göra egna upphandlingar. I stället satsar man på att låta andra myndigheter eller aktörer göra samordnade inköp för ett stort antal myndigheters räkning. Nyckelord är ramavtal och ej i förväg preciserade inköpsvolymmer. Utvecklingen är på många sätt oroande från konkurrenssynpunkt. En del avtal på området kan rentav vara i strid med upphandlingsreglerna. Jag kommer tillbaka till dessa frågor senare i mitt anförande. Jag vill först kommentera kartellbildning i näringslivet.

### *Karteller*

En av de allvarligaste överträdelserna av konkurrenslagen är att företag bildar en kartell, t.ex. vid anbudsgivning, och kommer överens om bl.a. produktpriser och rabattnivåer. Samarbetet kan även omfatta en marknadsdelning. Denna kan bl.a. innebära att de samverkande företagen delar upp marknaden geografiskt och överenskommer att inte konkurrera i "varandras områden". Samtliga dessa åtgärder medför att konkurrensen sätts ur spel vilket i slutändan drabbar det allmänna och konsumenterna.

Erfarenheterna visar att karteller kan uppstå på varu- eller tjänsteområden där konkurrensen fungerar dåligt. Det kan gälla områden med ett begränsat antal företag och där det finns olika hinder som försvårar eller hindrar nya företagsetableringar. Det senare kan gälla olika former av importhinder eller att

en etablering är förenad med kostsamma investeringar av infrastrukturkaraktär. En prissamverkan underlättas om det är fråga om homogena produkter, t.ex. motorbensin, och att produktkvalitet inte är ett framträdande konkurrensmedel eller att eventuella kvalitetsskillnader inte märkbart påverkar priset.

Här bör även uppmärksammas risken för kartellbildning på s.k. *upphandlingsmarknader* i den offentliga sektorn. En sådan marknad utmärks av att kunderna är ett begränsat antal offentliga aktörer och att verksamheten finansieras främst med allmänna medel. Det finns en tendens att sådana marknader utvecklas mot hög marknadskoncentration. Till detta bidrar att det finns ett begränsat antal beställare/kunder för leverantörerna av berörda tjänster jämfört med en ”vanlig” konsumentmarknad. Varje upphandling och en förlorad entreprenad har i de flesta fall stor betydelse för det enskilda företaget. Det innebär att det bl.a. ställs krav på att företaget har en stark finansiell ställning för att motverka effekterna av att en entreprenad förloras.

Det ligger i sakens natur att företag vidtar olika åtgärder för att hindra att det uppstår sådana effekter. En möjlighet för företaget kan vara att begränsa konkurrensen från andra aktörer genom företagsförvärv. En sådan strategi underlättas av att offentliga aktörers upphandlingar ofta innebär relativt stora åtaganden för företagen. Detta tillsammans med det ekonomiska risktagandet gör det svårt för små företag att växa.

En annan åtgärd från företagets sida kan vara att bilda en kartell, vilket underlättas om marknaden utmärks av de förhållanden som jag nyss nämnde. Jag ska peka på tre fall av kartellbildning som har koppling till upphandling och anbudsgivning. I dessa fall, där tingsrätten i två av fallen inte ännu fattat något beslut, tog verket initiativ till en s.k. gryningsråd mot företagen för att säkra bevis.

I det *första fallet* fick Konkurrensverket information om att företag troligen hade bildat en kartell för att sätta konkurrensen ur spel bl.a. vid kommuners upphandlingar av vattenledningar av plast, s.k. tryckvattenrör. Verkets utredning visade att överträdelserna främst gällde att företagen kom överens om priser och rabatter och hur uppdragen skulle fördelas mellan företagen. Konkurrensverket stämde de tre berörda företagen vid Stockholms tingsrätt och yrkade att företagen skulle betala konkurrensskadeavgift. Tingsrättens dom som kom tidigare i år innebar att företagen fick betala en avgift på sammanlagt 10,6 miljoner kronor. Ett företag överklagade domen till Marknadsdomstolen som dock fastställde tingsrättens dom (MD 2003:2).

Det *andra fallet*, som fått stor uppmärksamhet, gäller ett 10-tal företag inom asfaltbelägningsbranschen. Företagen har enligt Konkurrensverket kommit



överens om priser och hur uppdrag skulle fördelas mellan företagen vid statens och kommuners upphandling av asfaltbeläggningsentreprenader. Kartellen omfattade även försäljning av asfaltmassa. För statens upphandlingar svarar Vägverket som är en statlig myndighet och som har egna produktionsenheter på området.

De aktörer som enligt Konkurrensverket ingick i kartellen var bl.a. ledande bygg- och anläggningsföretag samt produktionsenheter inom Vägverket. Samarbetet misstänks ha pågått åtminstone sedan 1993. Företagen har träffats vid hemliga möten där man har kommit överens om hur marknaden ska delas upp och vilket företag som ska lägga det lägsta anbudet.

Konkurrensverkets stämningsansökan gavs in till Stockholms tingsrätt i mars i år. Verket yrkade att de inblandande företagen ska betala en konkurrensskadeavgift på sammanlagt ca 1,6 miljarder kronor. De höga avgifterna överensstämmer med internationell praxis. Några företag har valt att samarbeta med Konkurrensverket genom att erkänna och medverka i utredningen. För detta ska de, enligt verket, få sänkt konkurrensskadeavgift. Ett företag, som erkände först och gett Konkurrensverket betydelsefull information, har befriats helt från konkurrensskadeavgift. (Dnr 341/2003)

I dagarna kommer uppgifter från Vägverket om att priset på asfaltbeläggningsentreprenader har sjunkit kraftigt vid myndighetens upphandlingar sedan kartellen avslöjades år 2001. Prissänkningar i vissa fall (Mälardalen) på uppemot 30 procent har noterats och det allmänna och skattebetalarna har tjänat hundratals miljoner kronor.

Det *tredje fallet* gäller ventilationsentreprenader. Konkurrensverket lämnade under sommaren in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt och yrkade att två ventilationsföretag betalar en konkurrensskadeavgift på sammanlagt närmare 24 miljoner kronor. Enligt verkets mening hade företagen kommit överens om priser och delat upp marknaden mellan sig bl.a. vid upphandling. (Dnr 635/2003)

**Kontakta Konkurrensverket** om ni misstänker att leverantörer uppträder samordnat i rollen som anbudsgivare. Det kan även gälla misstankar om att leverantörerna delar upp marknaden genom att inte visa intresse för att samtidigt konkurrera om t.ex. en enskild kommuns beställning. Det kan vara viktigt att offentliga beställare regelbundet informerar varandra om hur olika leverantörer agerar, i vilken utsträckning anbuden skiljer sig från varandra eller när leverantörer helt enkelt avstår från att lämna anbud.



Jag vill uppmärksamma er på Konkurrensverkets informationsskrift om offentlig upphandling och konkurrens som tagits fram i dagarna. I skriften, som finns att tillgå här i dag, behandlas bl.a. kartellbildning och andra konkurrensfrågor som kan vara viktiga för både beställare och leverantörer att känna till.

## **Öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin**

Statsmakternas uttalade ambition är att öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin. En viktig del av verkets arbete är att ta fram underlag och föreslå åtgärder för att stödja en sådan utveckling. Den privata sektorn utgör närmare 70 procent av den svenska ekonomin och är närmast helt konkurrensutsatt. Verksamhet som drivs av statliga myndigheter, kommuner och landsting svarar för den resterande delen eller cirka en tredjedel och är konkurrensutsatt i liten utsträckning. För att öka inslaget av konkurrens i ekonomin förutsätts således i första hand ett ökat inslag av konkurrens i den offentliga sektorn.

Här har som jag nämnde inledningsvis statsmakterna pekat på möjligheterna att utveckla upphandlingsmodellen. Konkurrensverket har i rapporten "Vårda och skapa konkurrens" lyft fram behovet av ökad forskning kring upphandling av offentligt finansierade tjänster.

De forskningsprojekt som nu bedrivs inom ramen för Väg och Transportforskningsinstitutets (VTI) program "Konkurrensutsättning och upphandling inom transportområdet" är på många sätt välkomna. De projekt som exempelvis gäller upphandlingsmarknader och funktionsentreprenader kan bidra till att upphandlingen inom berörda sektorer utvecklas. Här tänker jag särskilt på att beställaren kan få en ökad garanti för att beställd produkt svarar mot önskad kvalitet.

## **Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer**

En viktig förutsättning för att skapa nya konkurrensmarknader är att det finns regelverk som medför en sund konkurrens mellan marknadsaktörerna. På senare år har flera statliga utredningar behandlat konkurrensproblem som följt av konkurrens mellan offentliga myndigheter – främst kommuner, landsting och statliga myndigheter – och privata företag. Det är viktigt att vi löser dessa problem som bl.a. kan kopplas till den offentliga upphandlingen.

Ett vanligt klagomål till Konkurrensverket går ut på att den offentliga aktören subventionerar dessa tjänster med allmänna medel, bl.a. för att kunna tillämpa låga priser. Myndigheten kan även få konkurrensfördelar genom att använda överskott eller vinst från monopolverksamhet för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Olika former av offentligt stöd snedvrider konkurrensen och hindrar nyetablering och tillväxt av företag. Av detta kan följa



samhällsekonomiska förluster till nackdel för det allmänna och medborgarna/konsumenterna.

Erfarenheterna visar att konkurrenslagen inte är ett effektivt medel för att lösa nämnda konkurrensproblem. Av bl.a. detta skäl föreslås i departementsrapporten *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Ds 2001:17)* att konkurrenslagen kompletteras med en s.k. konfliktlösningsregel. Förslaget bereds i regeringskansliet.

I dagarna remissbehandlas betänkandet *Införlivande av transparensdirektivet (SOU 2003:48)*. Där föreslås en ny lag, transparenslagen, som tagits fram till följd av att EU-regler ska införlivas i svensk rätt. Lagen innebär att finansiella förbindelser (stöd m.m.) mellan en myndighet – t.ex. en kommun – och dess företag ska redovisas öppet, s.k. *öppen redovisning*. Vidare åläggs *offentliga företag* som utför tjänster som är skyddade från konkurrens och samtidigt bedriver konkurrensutsatt verksamhet att upprätta en *separat redovisning* för den senare verksamheten.

Begreppet offentliga företag omfattar bl.a. statliga och kommunala bolag. Även offentliga myndigheter kan falla in under begreppet, dock inte vid myndighetsutövning. Undantagna från reglerna är bl.a. offentliga företag vars årsomsättning understiger 40 miljoner euro, ca 370 miljoner kronor. Konkurrensverket föreslås få tillsynsrollen på området. Transparenslagen kan sägas ha delvis samma syfte som den föreslagna konfliktlösningsregeln. Lagen skulle också kunna bli ett viktigt komplement till den regeln. Det förutsätter dock en del åtgärder.

Konkurrensverket har i ett yttrande till regeringen över det nämnda betänkandet föreslagit att transparenslagen kompletteras med bestämmelser om att det anges i årsredovisningen att den öppna och separata redovisningen har gjorts i enlighet med transparenslagen och att den ska vara offentlig och medtas i årsredovisningen. Detta skulle medföra en ökad genomlysning av kostnader, intäkter och lönsamhet för offentlig verksamhet som bedrivs på konkurrensmarknader. Det ökar möjligheterna att vid behov genomföra effektivitetsfrämjande åtgärder och att hindra att denna verksamhet subventioneras bl.a. vid offentlig upphandling.

## **Inköpssamordning**

Jag återvänder nu till inköpssamordningen i den offentliga sektorn. Det klara intrycket blir om man läser utredningar och fackpress på upphandlingsområdet att offentliga aktörer alltmer satsar på att samverka om sina inköp med stöd av

ramavtal. Samverkan är ju ett ord som har positiv klang, bortsett från den samverkan som gäller kartellbildning.

Allmänt sett kan det finnas fördelar med inköpssamverkan. Genom denna kan man få förmånligare inköpsvillkor. Här är det dock ofta fråga om stora inköpsvolymerna som endast ett mindre antal företag har kapacitet att klara. Man får inte bortse från att flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration. Stora samordnade upphandlingar kan ytterligare begränsa konkurrensen eftersom nästan enbart de stora företagen kan klara de stora åtaganden som aktualiseras.

Det finns i många fall ett starkt samband mellan upphandlad volym och pris. Det kan t.ex. finnas möjligheter att få förmånligare inköpsvillkor genom inköpssamordning på områden med utpräglade stordriftsfördelar. Här avses att en stor tillverknings- och försäljningsvolym medför att företagets produktions- och distributionskostnader blir lägre än vid en mindre volym. Detta kan t.ex. gälla standardvaror och produkter med en hög homogenitetsgrad. Här kan nämnas el, olja för uppvärmning, drivmedel och vissa förbrukningsartiklar.

Om det inte råder en väl fungerande konkurrens på områden med stordriftsfördelar, vilket kan vara fallet vid hög marknadskoncentration, minskar dock möjligheterna att via stora inköpsvolymerna få del av de lägre kostnaderna för företagen genom att dessa ger förmånligare inköpsvillkor. I stället kan resultatet av de samordnade upphandlingarna bli att konkurrensen, och därmed inköpsvillkoren, ytterligare försämras på grund av att nya aktörer inte ges möjlighet att bli leverantörer.

Inköpssamordningen inom statsförvaltningen, och för övrigt även inom den kommunala sektorn, görs oftast med stöd av ramavtal. Dessa upphandlingar utmärks av flera konkurrensproblem som verkar i prishöjande riktning. För *det första* preciseras oftast inte inköpsvolymerna i samband med att myndigheten tecknar ramavtal med leverantörerna. En anbudsgivning med ej förutbestämda inköpsvolymerna kan medföra att leverantören måste via ett högre pris gardera sig för att han har tillräcklig produktions- och leveranskapacitet. Det kan bl.a. kräva avtal med underleverantörer, vilket ställer krav på företagets kapitalförsörjning.

För *det andra* är det mycket vanligt att ramavtal ingås med flera leverantörer på samma produktområde. Myndigheternas inköp görs dock normalt inte utifrån en rangordning av leverantörerna efter lämnade anbud. Detta sätter konkurrensen delvis ur spel mellan leverantörerna. Om en leverantör har det förmånligaste anbudet men kommer i andra hand vid myndigheternas inköp åsidosätts möjligheterna att uppnå nämnda stordriftsfördelar. Dessa kan ha varit en viktig

förutsättning vid leverantörens beräkning av anbudspriset. De här förhållandena minskar incitamentet hos leverantörer att delta i denna typ av ramavtalsupphandling.

För *det tredje* kan pekas på förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning där det framhålls att små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar ska beaktas. Det hindrar dock inte att det ingås ramavtal på riksnivå där större delen av företagen endast är verksamma på regionala eller lokala tjänstemarknader. Det finns också skäl att förmoda att denna bestämmelse har liten betydelse vid ramavtalsupphandlingar.

Här bör för *det fjärde* uppmärksammas hur berörda myndigheter finansierar ramavtalsupphandlingar. Vid dessa upphandlingar inom statsförvaltningen får leverantörerna betala en ersättning till den myndighet som administrerar ramavtalet. Ersättningen uppgår i genomsnitt till ca en (1) procent av leverantörens försäljning i kronor. Det finns inget krav på att ersättningen ska högst motsvara myndighetens kostnader för att ta fram ramavtalet. Det är lätt hänt att det blir ett mål i sig att träffa ramavtal och att dessa inte alltid blir ändamålsenliga med hänsyn till marknadens konkurrensförhållanden.

Slutsatsen får stöd i en skrivelse av Kammarkollegiet till regeringen under förra året. Denna myndighet var fram till årskiftet 2002/03 samordningsansvarig för den statliga inköpssamordningen. I skrivelsen framhålls att det som styr tillkomsten av ramavtal synes vara den ramavtalsansvariga myndighetens bedömning om det blir lönsamt för myndigheten att träffa ramavtal.

Det kan även ifrågasättas om inte ett stort antal av de nuvarande ramavtalen är i strid med upphandlingsreglerna. Jag tänker närmast på de fall när myndigheten träffar ramavtal med ett stort antal leverantörer, inköpsvolymen har inte preciserats i förväg och att inköpen sedan görs utan att man tar hänsyn till vilken leverantör som lämnat det förmånligaste anbudet. Den som vill fördjupa sig i rättsfrågorna på området kan läsa Kristian Pedersens examensarbete *Ramavtal och offentlig upphandling* som publicerades i slutet av förra året vid Uppsala universitets juridiska fakultet.

När offentliga aktörer samordnar sina inköp kan också leverantörerna få ökat intresse av att samverka bl.a. för att stärka sin ställning. En utveckling mot ökad koncentration på både köpar- och säljsidan kan begränsa konkurrensen med högre priser och sämre kvalitet på varor och tjänster som följd. Vidare ska inte bortses från risken att leverantörernas samarbete utmynnar i en anbudskartell.

### **Överväganden och förslag**

Företag konkurrerar med varandra för att tillgodose konsumenternas önskemål om att få produkter med hög kvalitet till rimliga priser. Detta är inte alltid en okomplicerad process och ibland uppstår konkurrensstörningar. Insikten om att det krävs effektiva regler för att vårda konkurrensen har ökat under senare år. Det är dock långt ifrån enbart nya regler som behövs för att allmänt förbättra den offentliga upphandlingen till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna.

#### *Öka informationen*

Statens åtgärder på upphandlingsområdet har sedan upphandlingslagen trädde i kraft den 1 januari 1994 till större delen gällt en satsning på information och rådgivning om upphandlingsreglerna. Utvecklingen talar för att denna satsning nu bör ges ökade resurser. En ökad information om upphandlingsreglerna och varför myndigheterna bör satsa på en effektiv inköpsfunktion kan öka intresset av att förbättra upphandlingen.

#### *Öka marknadskunskapen*

Myndigheterna kan också ha skäl att öka kunskapen om hur konkurrensen fungerar på olika marknader. Det gör det lättare att beakta möjligheterna att få en fungerande konkurrens vid upphandlingen eller rentav att undvika ett agerande som begränsar konkurrensen. Det senare kan t.ex. gälla att inte på riks- eller länsnivå upphandla tjänster på områden där det främst är fråga om att företagen konkurrerar på lokala marknader.

Det kan också handla om att på områden där det inte finns utpräglade stordriftsfördelar vid produktion och distribution, såsom gäller på många tjänsteområden, att utforma anbuds- eller förfrågningsunderlaget så att flera företag och inte enbart de största eller ett fåtal företag i branschen har möjlighet att bli leverantör åt stat och kommun. En annan åtgärd med samma syfte kan gälla att sprida upphandlingstillfällen och ikraftträdandet av avtal på ett visst produktområde över en längre period. Det kan underlätta för leverantörerna, inte minst de små leverantörerna, att delta i flera upphandlingar jämfört med situationen att myndighetens hela behov upphandlas vid ett och samma tillfälle.

#### *Utred de statliga ramavtalen*

Det är angeläget enligt verkets uppfattning att regeringen tillsätter en utredning på området för statlig inköpssamordning. En sådan utredning bör bl.a. utvärdera ramavtalen med utgångspunkt från erfarenheterna hos berörda intressenter, såsom bransch- eller intresseorganisationer, enskilda leverantörer, ramavtalsansvariga myndigheter och andra statliga myndigheter. I utvärderingen bör ingå för- och nackdelar med ramavtalen.

Vidare bör kartläggas vad som styrts ramavtalsansvariga myndigheters val av ramavtalsprodukter, vad man förväntade sig att uppnå med ramavtalet och i vilken utsträckning förväntningarna infriats. En kartläggning bör göras av effekterna med avseende på priser och kvalitet samt vilka kostnader myndigheterna haft för att administrera inköpen och göra avrop från avtalen. En utvärdering av ramavtalen ger underlag för val av ändrad strategi för samordnade inköp inom statsförvaltningen. Det kan vara nödvändigt, inte minst med hänsyn till planerade ändringar av EG-direktiven på upphandlingsområdet.

Det finns skäl att uppmuntra ett ökat samarbete bland myndigheter om upphandling av produkter på områden där det är svårt och resurskrävande att utforma ett förfrågningsunderlag. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att det träffas ett ramavtal för samtliga myndigheter.

#### *Inför en marknadsskadeavgift*

Även om man genomför föreslagna åtgärder kan det dock vara svårt att komma till rätta med alla direktupphandlingar inom den offentliga sektorn. Därför bör statsmakterna även genomföra Upphandlingskommitténs förslag om att ge tillsynsmyndigheten för upphandlingsreglerna, dvs. NOU, rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift vid denna typ av allvarlig överträdelse av upphandlingsreglerna. Det är också viktigt att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att initiera prövning i domstol av principiellt viktiga fall för att skapa rättspraxis.

#### *Slutord*

Jag är övertygad om att det finns många här i dag, inte minst det stora antalet professionella inköpare i stat och kommun, som delar min bedömning att det finns en stor potential för att generellt förbättra den offentliga upphandlingen till nytta för skattebetalarna och konsumenterna. Den här konferensen kan säkert bidra till att öka insikten om betydelsen av att effektivisera upphandlingen.