

Effektivare offentlig upphandling

Anförande av Claes Norgren, generaldirektör Konkurrensverket, vid konferens "Effektivare offentlig upphandling" i Stockholm den 14/2 2008.

Det talade ordet gäller.

Tack, Mats Odell. Det är ett viktigt stöd för oss på Konkurrensverket att vi har en minister som är starkt engagerad i frågor kring den offentliga upphandlingen och särskilt tack för det besked du gav i frågan om talerätt och sanktioner.

Det har snart gått ett halvt år sedan Konkurrensverket blev ansvarig myndighet för den offentliga upphandlingen. Trots den begränsade tiden har vi hunnit uträtta en hel del. Vi har lagt fast en strategi och kommit igång med vårt arbete. Det första större tillsynsärendet, att Svenska Spel inte gör sina upphandlingar enligt upphandlingsreglerna, har vi redovisat till regeringen. Konkurrensverkets årliga rapport "Konkurrensen i Sverige" har i den senaste upplagan särskilt fokus på just upphandlingsfrågorna. Vi har initierat en utredning om kommunernas skyldighet att upphandla avfallstjänster. Ett råd för upphandlingsfrågor har inrättats som ger värdefull information och inspiration som underlag för vårt arbete. Dessutom har vi upplevt hur en lag, LOU, har ersatts av två nya lagar på upphandlingsområdet.

Dagens konferens har temat "Effektivare offentlig upphandling". Vi vet att det finns vissa brister inom den offentliga upphandlingen, och några av dem har vi identifierat i rapporten "Konkurrensen i Sverige 2007" och i den strategi för arbetet med den offentliga upphandlingen som vi lagt fast. I dag tänker vi bland annat fokusera på centraliserade upphandlingar och ramavtal och vilka för- och nackdelar de innebär. Ett annat ämne som är högintressant är det som kallas för OPS, offentlig-privat samverkan, och som förefaller bli allt vanligare. De risker som finns med karteller vid anbudsförfaranden ska vi också belysa.

När vi presenterade vår rapport "Konkurrensen i Sverige" konstaterade vi att utvecklingen på upphandlingsområdet går åt fel håll, men det är samtidigt viktigt att framhålla att offentlig upphandling är ett fantastiskt instrument för att effektivt kunna ge samhällsnytta åt medborgarna. Det är tusentals människor som dagligen arbetar med dessa frågor, som leverantörer eller upphandlare. Ni har stora möjligheter att påverka samhällsutvecklingen samtidigt som ni bidrar till en effektiv resurshushållning.

Konkurrens och offentlig upphandling hör ihop

Att låta en och samma myndighet ansvara för lagtillämpning av konkurrensfrågor och för tillsyn av offentlig upphandling är logiskt. Konkurrens och offentlig upphandling är två sidor av samma mynt. Ett bakomliggande motiv till varför vi har upphandlingsregler är just att samhällets upphandlingar ska ske i konkurrens där kvalitet och pris på varor och tjänster kan jämföras. Konkurrensen driver fram nya och bättre varor och tjänster, och den stimulerar till nytänkande och effektivisering. En insyn i hur upphandlingar går till minskar risken för korruption och ökar förutsättningarna för potentiella aktörer att delta i kommande upphandlingar.

Även om Konkurrensverket bara har haft ansvaret för tillsynen under några månader har vi kunnat identifiera ett antal områden där det krävs åtgärder. I den rapport, "Konkurrensen i Sverige 2007" som vi för en tid sedan överlämnade till regeringen har vi pekat på ett antal problemområden. Det visar sig, enligt rapporten, att antalet upphandlingar som görs ökar. Men samtidigt lämnas det tyvärr in färre anbud vid upphandlingar över tröskelvärdena. Det är inte ovanligt att det lämnas in bara ett eller två anbud. När det är så, är risken överhängande att själva konkurrensinlaget i upphandlingsprocessen lider skada. Det blir då inte möjligt för upphandlaren att välja på ett meningsfullt sätt.

Fler små och nya företag ska vilja lämna anbud

Jag vill att fler företag ska kunna, och vilja, lämna anbud vid offentliga upphandlingar. Det är särskilt viktigt att små och nystartade företag ges möjligheter att vara med. Om alla upphandlingar skulle gå till företag som varit med länge och som är väl etablerade och dessutom levererar exakt likadana varor och tjänster som tidigare leder det automatiskt till kräftgång. Själva vitsen med att ha upphandlingar där olika företag konkurrerar är att få fram nya varor och tjänster till lägre priser och högre kvalitet. Då måste nya och nytänkande företag ges en chans att vara med. Nya och mindre företag kännetecknas ofta av en stark innovationskraft. Sådant är nödvändigt att ta tillvara för att få fram leveranser av högre kvalitet och till lägsta möjliga pris.

Jag vill därför särskilt uppmärksamma de chanser som finns att skapa reella möjligheter för små och medelstora företag att delta i upphandlingar.

Upphandlare bör fundera på om det är nödvändigt att kräva tre års årsredovisningar från alla som lämnar in anbud. Det utestänger ju effektivt alla nya företag. Av samma skäl bör man som ansvarig upphandlare fundera på om

man ska ha som absolut krav att leverantören tidigare har sålt till staten eller kommuner.

Listan på krav som effektivt stänger ute små och nystartade företag kan säkert göras lång. Antalet krav, av alla de slag, är också någonting som verkar avskräckande för leverantören. Jag är övertygad om att det går att förenkla betydligt i många förfrågningsunderlag utan att för den skull bryta mot regelverket. Att dela upp större upphandlingar i mindre delar kan också vara ett sätt att göra det möjligt för fler företag att kunna vara med.

Upphandlingsreglerna är inte till för att utestänga vissa leverantörer - utom sådana som gjort sig skyldig till grövre brott. Tvärtom ska de skapa förutsättningar för att alla möjliga leverantörer verkligen ges chansen att delta och lämna anbud om de vill. Samtidigt måste leverantörerna känna att det är meningsfullt att lämna in anbud. Det är inte roligt att som företagare lägga ner timmar, dagar, eller ibland veckor av arbete på att ta fram ett anbud och sedan konstatera att man aldrig får ett enda kontrakt. Här ligger ett ansvar på upphandlare att utforma förfrågningsunderlagen, och att genomföra olika kvalificeringsprocesser, på ett sådant sätt att det upplevs som meningsfullt att lägga anbud.

I den strategi som Konkurrensverket lagt fast för hur vi ska arbeta med de offentliga upphandlingarna är just regelförenkling en viktig punkt. Särskilt gäller det för små och medelstora företag. Stora företag har alltid en fördel, där finns resurser, kompetens och konsulter att ta till när man tar fram anbuden.

Enklare vid mindre upphandlingar

Särskilt mindre upphandlingar har länge varit en källa till bekymmer, både hos upphandlare och hos leverantörer. Ska det vara någon vits med en formell upphandlingsprocess bör ju den vinst som upphandlingen i slutändan ger vara större än kostnaderna för att skriva kriterier och underlag och gå ut med annonsering och öppna kuvert och göra bedömningar och allt vad som krävs. En liten upphandling kan kosta mycket i administration för såväl leverantörer som upphandlande enheter.

Konkurrensverket har uppmärksammat detta och föreslagit förenklade formkrav för mindre upphandlingar under ett fast belopp på 600 000 kronor. Beloppet ska vara lika för alla statliga och kommunala myndigheter och upphandlande enheter. Under den summan ska, enligt förslaget, andra enklare krav på till exempel dokumentation gälla. Det ska räcka med att man under detta belopp tillfrågar minst tre olika leverantörer. Vid riktigt små upphandlingar ska det gå att vända sig direkt till en enda leverantör.

Jag ser Konkurrensverkets förslag som en möjlig "tredje väg" mellan dagens regler och de som förespråkar ett regellöst system under en viss fast summa. Vi vill inte ha ett system utan regler. Vi vill däremot göra det enklare för

upphandlare och leverantörer att göra effektiva upphandlingar på ett meningsfullt sätt.

Avsikten är att en sådan fast beloppsgräns, i kombination med förenklade formkrav, ska minska byråkratin. Det leder också till att reglerna följs i ökad utsträckning. Fler företag får möjlighet att delta i offentliga upphandlingar, och särskilt små och medelstora företag skulle inte missgynnas.

En fråga som har ställts är hur man ska garantera rättssäkerheten och transparens vid dessa förenklade upphandlingar under 600 000 kronor, till exempel möjligheten att överklaga. Givetvis måste det finnas krav på dokumentation vid den här typen av mindre upphandlingar. Jag förutsätter att ett kommande lagstiftningsarbete föregås av en sedvanlig beredning där alla frågetecken kan rätas ut.

Alla ska följa reglerna

I Konkurrensverkets tillsynsarbete ingår att identifiera upphandlande enheter och myndigheter som inte följer reglerna för offentlig upphandling, men som enligt definitionerna ska göra det. Vi inledde i höstas med att titta närmare på det statliga företaget Svenska Spel. Vi skrev brev till bolaget och ställde frågor om hur de arbetar med upphandlingsreglerna, och av svaret fick vi klart för oss att Svenska Spel inte anser sig behöva följa de regler som andra verksamheter med motsvarande ställning ska göra.

Svaret från Svenska Spel ledde till att vi skrev till regeringen. För det första påtalade vi sakförhållandena och framförde att ägaren bör agera i frågan. För det andra påtalade vi bristen på formella möjligheter för Konkurrensverket som tillsynsmyndighet att agera mot lagöverträdare.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet, men vi saknar i dag möjligheter att med formella sanktioner agera mot en myndighet eller upphandlande enhet som struntar i att följa reglerna. Vi har i dag ingen möjlighet att utfärda sanktioner, ta en myndighet eller en upphandlande enhet till domstol eller på annat sätt med kraft förmå någon att följa reglerna.

En paradox i detta sammanhang är att den myndighet eller upphandlande enhet som vill följa reglerna, men som av någon anledning gör ett fel eller misstag av något slag, kan dömas för detta. Samtidigt kan alltså den som helt struntar i reglerna gå fri.

Den här frågan gäller nu inte enbart Svenska Spel. Bolaget råkade bara bli först ut att granskas. Riksrevisionen publicerade häromåret en lista på myndigheter och upphandlande enheter som, enligt deras bedömning, inte följer reglerna. Dessutom vet vi att det förekommer otillåtna direktupphandlingar lite var stans ute bland kommuner och myndigheter. Med hot om sanktioner skulle fler följa reglerna. Vårt tillsynsarbete kommer att fortsätta.

Nya krav vid upphandlingar

Hur ska våra gemensamma resurser användas? Ja, svaret på den frågan beror kanske på vem man frågar. Klart är dock att det på senare tid har rests många röster om att man i de offentliga upphandlingarna ska ta ökad hänsyn till miljö och etik. Ser man på motionerna till riksdagen är det många som handlar om krav på miljömärkning, krav på rättvisemärkning, krav på att barnarbete inte ska förekomma, att produktionen sker med hänsyn tagen till mänskliga rättigheter och att klimatet inte påverkas negativt. Det handlar här i grunden om att ställa krav på hållbar utveckling.

Detta är i många stycken högst relevanta krav. Det finns en stark vilja hos politiker eller medborgare att använda de gemensamma resurserna till att främja miljön. Det bör kunna få genomslag även när man köper varor och tjänster för medborgarnas pengar. Men givetvis måste det i så fall ske inom ramen för lagar och regler.

Andelen kommuner som har antagit riktlinjer för miljöanpassad upphandling har också ökat, enligt en kartläggning som Naturvårdsverket gjort. Idag är det 80 procent av landets kommuner som har sådana riktlinjer. Men samtidigt verkar de ha svårigheter att nå upp till ambitionerna i det konkreta arbetet. Andelen kommuner som "alltid" eller "oftast" ställer miljökrav har nämligen *minskat* från 69 till 62 procent under de senaste tre åren, enligt Naturvårdsverket.

Det är inte alltid lätt att ställa relevanta krav som stämmer överens med upphandlingsreglerna. Det finns behov av vägledning och information på detta område.

De EG-rättsliga principerna bakom upphandlingsreglerna är givetvis en grundläggande utgångspunkt. När upphandlare formulerar till exempel miljökrav eller krav på etiska hänsyn är det viktigt att dessa principer följs. Det handlar om krav på transparens, icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Det finns några faktorer som jag särskilt skulle vilja peka på i detta sammanhang. Kravet på *icke-diskriminering* gör det svårt att till exempel kräva att varor ska vara "näroproducerade". Att kräva att till exempel mat ska vara producerad i ett visst landskap eller landsända kan strida mot EU-reglerna. Då måste man använda sig av andra kriterier i stället. Ett annat exempel är krav på en viss miljömärkning, något som också kan strida mot regelverket. Men det är möjligt att vid utformning av de tekniska specifikationerna i upphandlingen använda sig av kriterier för miljömärkning. Det är däremot inte tillåtet att kräva att en vara ska vara miljömärkt. Förekomsten av miljömärken kan endast vara ett bevis på att de grundläggande krav man formulerat är uppfyllda, det vill säga olika miljömärkningar måste få förekomma.

En annan fråga som bör observeras är *övervakningskostnader*. Om man till exempel ställer krav på en viss arbetsmiljö ska det också vara möjligt att övervaka att

arbetsmiljön i fabriken i till exempel Kina verkligen stämmer med kraven. Ju mer krav som ställs, desto mer ansvar och kostnader tar upphandlaren på sig för att kontrollera att kraven är uppfyllda. Går det inte att kontrollera att kraven verkligen uppfylls, ja då är ju kraven meningslösa.

Dessutom måste kraven ställas upp på ett sådant sätt att inte *små och medelstora företag* missgynnas, eller helt och hållet utesluts, från att lämna anbud. Om Det Stora Företaget kan ge garantier med kontrollanter eller liknande som det lilla företaget inte har en chans att möta måste man även fundera på hur man utformar förfrågningsunderlag och krav så att inte vissa företag missgynnas eller diskrimineras.

Det finns en risk att nya krav som ställs inte alltid är *evidensbaserade*. Jag menar att det är centralt att basera nya krav på kunskap och forskning. Leder just detta krav verkligen till en bättre miljö? Eller är det tvärtom?

Jag är övertygad om att de leverantörer som kan erbjuda mer miljövänliga varor och tjänster kommer att ha en fördel i framtida upphandlingsprocesser. Här finns en potential som är stor.

Före sommaren ska Konkurrensverket presentera information om miljökrav vid offentliga upphandlingar. Jag hoppas att den vägledningen ska vara till nytta inför framtida upphandlingar.

Anbudskarteller

Den andra sidan av myntet när det gäller offentlig upphandling är tillämpningen av konkurrenslagen. Främst gäller det här frågan om bekämpandet av anbudskarteller. Konkurrensverket bedriver här en långsiktig aktivitet för att höja temperaturen och avslöja karteller. Låt mig ge några exempel.

För några år sedan tog en glasmästare i Sundsvall kontakt med Konkurrensverket och klagade på priserna. Det ledde till att Europeiska kommissionen för några månader sedan kunde fälla en kartell, som omfattade flera länder i Europa, på marknaden för planglas.

Indikationer på missförhållanden på marknaden för dekopapper förra hösten ledde till att vår tyska systemmyndighet nyligen kom till en förlikning med bland annat svenska pappersföretaget Munksjö som nu ska betala omkring 200 miljoner kronor i böter för sin medverkan i kartellen. Konkurrensverket deltog aktivt i utredningen.

För ett par dagar sedan skrev Konkurrensverket brev till ett antal företag i asfaltbranschen. Vägverket, som är en stor köpare av asfaltbeläggningar, har noterat att priserna gått upp med 25 procent under åren 2006-2007. Det är en markant prisökning från tidigare år. Vi vill ha en förklaring från företagen till denna prisökning. Att vi intresserar oss särskilt för just asfaltbranschen är inte så

konstigt. I somras fälldes Sveriges största kartellhärva hittills av domstol, och det var just i asfaltbranschen.

Till detta kommer att Konkurrensverket nu tar ytterligare konkreta steg för att öka kommunikationen med offentliga upphandlare när det gäller att öka tips och information om anbudskarteller. I rapporten "Konkurrensen i Sverige 2007" har vi dessutom lämnat konkreta förslag till hur regeringen kan hjälpa till. Sammantaget handlar det om att Konkurrensverket och de offentliga upphandlarna har gemensamma intressen och stora möjligheter att nu öka osäkerheten hos de som deltagit i anbudsriggning och att få dem att träda fram.

Effektivare offentlig upphandling

Av den strategi som Konkurrensverket lagt fast för arbetet kring offentlig upphandling framgår inriktningen på vårt arbete med offentlig upphandling. Ni kan räkna med nya aktiviteter på tillsynsområdet, och jag kan här nämna att vi just nu utreder kommunala upphandlingar av avfallstjänster.

När det gäller vägledning och information har vi i dagarna lanserat två nya elektroniska nyhetsbrev om upphandling och information. Vi har en databas på vår webbplats där man kan hitta domar från länsrätter, kammarrätter och regeringsrätt som rör upphandlingsfrågor. Webbplatsen utvecklas hela tiden och ambitionen är att såväl leverantörer som upphandlare ska kunna finna relevant information om upphandlingsreglerna där. Under våren kommer vi att presentera en broschyr med information om de två nya upphandlingslagarna, och en om miljökrav vid upphandlingar.

På området för information och vägledning har Konkurrensverket en roll att spela. Men det är viktigt att myndigheterna endast ger den information som myndigheter *ska* ge och utöver detta överlåter åt, och stimulerar, privata aktörer att agera.

Jag är övertygad om att det går att göra den offentliga upphandlingen effektivare än vad den redan är. Detta är ett arbete som vi alla måste medverka i. Jag har här i dag pekat på den inriktning som vi har i vårt arbete. Jag vill också uppmana alla som har idéer och synpunkter på hur den offentliga upphandlingen kan bli effektivare och bättre att höra av sig. Under vintern har vi haft regionala rundabordsamtal med olika intressenter i Göteborg, Falun och Malmö. Inom kort ska vi till Umeå och Linköping bland annat. Vi kommer också under våren att samla alla statliga myndigheter med särskilda uppdrag på upphandlingsområdet till ett rundabordsamtal. Dessa möten är mycket värdefulla för oss för att kunna identifiera problem och medverka till lösningar för effektivare offentliga upphandlingar och konkurrens.

Tack för uppmärksamheten.

./.