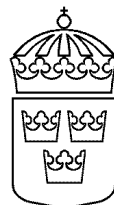


# Förslag till riksdagen

## 1997/98:RR10

### Riksdagens revisorers förslag angående offentlig upphandling



1997/98  
RR10

---

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av offentlig upphandling.

## 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorers granskning av offentlig upphandling har genomförts efter initiativ av riksdagens finansutskott. Syftet med granskningen har bl.a. varit att undersöka effekterna av lagen om offentlig upphandling för främst statliga myndigheter och vilka problem som uppstått för upphandlande enheter. Även tillsynen över lagen och regeringens roll har granskats, liksom frågor om samordnad upphandling och utnyttjandet av ramavtal.

Revisorernas överväganden och förslag har redovisats i granskningsrapporten (1997/98:3) Offentlig upphandling som fogas till denna skrivelse som bilaga 1.

Synpunkter på rapporten har inhämtats genom sedvanligt remissförfarande. Yttranden har inkommit från Rikspolisstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Nämnden för offentlig upphandling, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kommerskollegium, Svenska Kommunförbundet, Stockholms stad, Hedemora kommun, Arvidsjaurs kommun, Östersunds kommun, Växjö kommun, Malmö stad, Landstingsförbundet, Östergötlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Stockholms läns landsting, Kalmar läns landsting, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Arkitekt- och Ingenjöröfretagen, Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF), Svenska Arbetsgivareföreningen, Konkurrenskommissionen, Svensk Handel, Hela Sveriges vård- och omsorgsföretag, Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF), Länstrafiken i Kronoberg, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Glesbygdverket, Sollentuna kommun/Föreningen Norrorts förenade inköpare (NOFI), Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF), Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) och Byggentreprenörerna. Synpunkter från dessa myndigheter och organisationer återges i skrivelsen. En sammanställning av remisserna återfinns i bilaga 2.

Lagen om offentlig upphandling kom till som en följd av att Sverige undertecknade EES-avtalet. En effektiv offentlig upphandling har av EG-kommissionen ansetts avgörande för om den inre marknaden skall kunna uppnå målen för bl.a. tillväxt och sysselsättning. Den utökade konkurrensen förväntas leda till ökad affärsmässighet och till ett effektivare utnyttjande av skattebetalarnas medel.

EG-kommissionen har i sin grönbok anfört att direktiven om offentlig upphandling inte har lett till ökad handel över gränserna. Detta bekräftas av remissinstanserna. Från landstingshåll tror man att den svenska – relativt begränsade – marknaden är ointressant för leverantörer från andra länder. Ett skäl till att anbud inte inkommer från andra länder kan också vara att investerare som sett en marknad i Sverige har valt att etablera sig här. Någon upphandling över gränsen uppstår då inte.

Offentlig upphandling avser två juridiska personer – en offentlig upphandlare och ett företag. Lagen om offentlig upphandling gäller således inte förhållandet mellan exempelvis statliga myndigheter. När två statliga myndigheter köper varor eller tjänster från varandra betraktas det som transaktioner inom samma rättssubjekt (staten). En stor del av upphandlingen omfattas därmed inte av lagen om offentlig upphandling. Av en utredning om effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130) framgår att statliga myndigheter under 1996 handlade för ca 40 miljarder av varandra. Detta innebär att närmare 35 % av statliga myndigheters upphandling det året gjordes vid sidan av det regelverk som gäller för offentlig upphandling. Lagen gäller däremot – förutom mellan offentliga upphandlare och företag – upphandlingsavtal mellan kommuner, mellan kommuner och kommunala bolag, mellan kommuner och statliga myndigheter och mellan statliga myndigheter och statliga bolag.

Revisorerna har i granskningen funnit en rad problem. Det är framför allt regeringens uppgift att arbeta vidare med dessa frågor. Några av problemen bör enligt revisorernas mening kunna åtgärdas omgående medan andra kan kräva mera ingående överväganden.

Remissinstanserna stöder revisorernas förslag om en skyndsam, samlad och övergripande översyn av reglerna för offentlig upphandling. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet betonar att det är bråttom med en sådan översyn, om den skall kunna samordnas med EG-kommissionens översyn av upphandlingsreglerna. I det följande redovisar revisorerna sin uppfattning om vilka frågor som lämpar sig för en fortsatt översyn. Det bör dock ankomma på regeringen att bestämma vilka frågor som bör omfattas av översynen och vilka som kan avgöras omgående. Revisorerna vill samtidigt betona att flera frågor hänger intimt samman och därför bör behandlas i ett sammanhang.

Den svenska upphandlingslagen baseras på EG-direktiven om offentlig upphandling, som gäller upphandlingar över vissa värden. I Sverige – till skillnad från i många andra EU-länder – har reglerna formulerats om i samband med att direktiven införlivats i den nationella lagstiftningen. I rapporten har några problem närmare belysts. Reglerna har hög detaljeringsgrad. Olika regler gäller för myndigheternas upphandling beroende på vem som handlar och om upphandlarens verksamhet anses tillhöra försörjningssektorerna eller inte. Delar av det i direktiven fastlagda annonseringsförfarandet är inte ändamålsenligt. Upphandlingsreglerna leder till att små och medelstora företag har svårt att hävda sig i offentliga upphandlingar.

### Remissinstanserna

Trots lagens detaljeringsgrad menar *Malmö kommunstyrelse* att den vållar osäkerhet i konkreta situationer. Enligt kommunstyrelsen vågar inte ens Nämnden för offentlig upphandling med någon högre grad av säkerhet uttala sig om lagstiftningens innebörd. *Landstingen i Östergötlands, Västerbottens och Kalmar län* framhåller att förhoppningarna om ökad konkurrens inte har infriats. Sverige är för litet som marknad för att vara intressant för övriga Europa. *Västerbottens läns landsting* menar att även länets läge är en nackdel i sammanhanget. Förfrågningar har inkommit från färre än fem företag med säte utanför Sverige. Det kan också bero på att utländska företag redan finns etablerade i landet. Lagen har dock medfört påvisbart lägre kostnader för landstinget, detta som en direkt följd av att landstinget – genom kravet på kravspecifikation – tvingas definiera behoven på ett mycket mer detaljerat sätt än tidigare.

*Föreningen Norrorts förenade inköpare (NOFI)* menar att det finns många skäl till att den gränsöverskridande handeln är obefintlig. Bland annat krävs god kännedom om lagar i andra länder, vilket är avhållande. Det är orealistiskt att en utländsk leverantör utan svenskt dotterbolag skulle konkurrera om t.ex. hemtjänst.

*Industriförbundet* har funnit brister i regelverket, tillämpningen och efterlevnaden. *Arkitekt- och ingenjörsföretagen* frågar sig bl.a. vilken samhällsekonomisk betydelse den ökade konkurrensen har. Branschen har övervägande kritiska åsikter om lagen som den har tillämpats. Att avbryta upphandlingar därför att det intressantaste anbudet kommer in för sent är ojust och orsakar de anbudsgivare som håller tiden extra kostnader. *Företagarnas Riksorganisation* anser det viktigt att tala om varför ett anbud väljs framför ett annat. Det lilla antalet skadeståndsmål beror enligt organisationen bl.a. på att leverantörerna inte kan avgöra när en talan kan föras med framgång. Branschorganisationen *Hela Sveriges vård- och omsorgsföretag* tror att det råder osäkerhet om hur man arbetar med upphandling och entreprenörer. Offentlig upphandling hämmas även av en stelbent tolkning av lagen. Både upphandlare och leverantörer ser snarare hinder än möjligheter. Lagen har enligt organisationen försvårat väl fungerande affärsrelationer.

Revisorerna anser att en översyn av reglerna för offentlig upphandling bör innehålla överväganden om den redovisning som skall krävas av offentliga upphandlares val av leverantör. Kvalitetsaspekterna skall enligt revisorernas mening i fortsättningen ges stor tyngd. Revisorerna återkommer nedan till ytterligare frågor som kan behandlas i en samlad översyn. Vilka frågor översynen mera exakt skall omfatta bör dock, som framgått, bestämmas av regeringen.

## 2.2 Behov av en nationell policy

Den allra största delen av den offentliga upphandlingen, ca 95 %, gäller upphandlingar som ligger under EG-direktivens tröskelvärde. Till skillnad från andra länder har Sverige reglerat även dessa upphandlingar i lag. Bestämmelser om upphandlingar under tröskelvärdet är en nationell fråga.

Av rapporten framgår att det finns oklarheter t.ex. om vilka som skall omfattas av lagen om offentlig upphandling. Revisorerna ansåg att detta bör klargöras. Statliga och kommunala bolag bedriver mycket varierande verksamhet, alltifrån förvaltning till en ren affärsmässig verksamhet. Revisorerna redovisade även konkreta exempel på att en nationell policy behövs som ledning för offentliga upphandlare i olika situationer.

### Remissinstanserna

*Kommerskollegium* anför att kollegiet har presenterat förslag till ställningstaganden från svensk sida som har tagits fram i samarbete med Nämnden för offentlig upphandling. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anser det vara angeläget att skilja på frågor som rör tillämpning av gällande rätt och önskemål om regeländringar. Förbunden anser att det är Nämnden för offentlig upphandling som bör tillhandahålla nationella ställningstaganden. Normer för nationell tillämpning bör fastställas genom lag. Även *Malmö kommunstyrelse* menar att en nationell policy bör utarbetas av Nämnden för offentlig upphandling och inte av regeringen.

*Landstingen i Östergötland och Västerbotten* framhåller behovet av att avtalstider klargörs och att ökad flexibilitet skapas i detta avseende. Ett ständigt byte av leverantör är negativt för anställningstryggheten och kan leda till problem med rekryteringen.

*Kommunaltjänstemannaförbundet* menar att en nationell policy behövs som stöd för en svensk linje avseende EG:s upphandlingsdirektiv. Kvalitetsaspekter på vård, omsorg och utbildning är särskilt viktiga.

*Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* framhåller det otillfredsställande i att det råder oklarhet om vilka som omfattas av lagen. Problem uppstår om affärsmässig verksamhet som redan är utsatt för konkurrens omfattas av regelverket. Kommunägda bostadsföretag är utsatta för konkurrens och verkar på lika villkor som sina konkurrenter i fråga om skatter och bidrag. Därför borde kommunägda bostadsföretag undantas från lagen om offentlig upphandling.

Enligt *Svenska Arbetsgivareföreningen* behöver effekterna av traditionell svensk arbetsrätt och EG-direktiv om övergång av verksamhet och om offentlig upphandling bli föremål för kartläggning och diskussion. De olika regelverken är konstruerade med helt olika utgångspunkter. Detta kan leda till bl.a. onödiga kostnader och övertalig personal. Dessutom råder osäkerhet om reglerna vid övergång. *Sveriges Städentreprenörers Förbund* anser att det är viktigt att skilda företag får konkurrera utifrån likartade villkor. Företag som är föremål för arbetsmarknadspolitiska insatser kan erbjuda kraftigt reducerade priser, liksom städföretag som inte betalar arbetsgivaravgifter, skatter eller mervärdesskatt. Företag som har offentliga huvudmän och stöds av offentliga medel har helt andra förutsättningar att konkurrera på den öppna marknaden. En oseriös prisbildning dominerar stora delar av städbranschen. För den offentliga upphandlingen gäller lägsta pris. Seriöst verkssamma städföretag har därför knappast någon chans att vinna ett anbud på offentliga städupphandlingar.

Enligt *Stockholms stad* saknas den viktiga funktion som skall utveckla nationell policy. Staden vill enbart handla av seriösa leverantörer som fullgör sina skyldigheter gentemot staten. En seriös leverantör följer enligt staden även gällande lag vad gäller diskriminering, segregation, jämställdhet m.m. Det är dock svårt att pröva leverantörer utifrån sådana hänsynstaganden eftersom vissa lagar, som jämställdhetslagen, endast finns i Sverige och skulle utestänga utländska leverantörer.

*Nämnden för offentlig upphandling* menar att många upphandlingsfrågor har politiska dimensioner. Det finns behov av klara signaler om upphandlingsfrågornas vikt och prioritet i förhållande till andra mål, såsom regionalt stöd, miljö, jämställdhet m.m. Nämnden anser sig ha skapat policy på olika områden och bör även i fortsättningen ha en sådan uppgift.

*Byggtreprenörerna* framhåller att bestämmelser i EG-fördraget gäller för all upphandling oavsett värde.

## Revisorerna

Revisorerna anser att det behövs en samlad svensk policy för den offentliga upphandlingen. Genom en sådan policy bör frågan klargöras om vad en nationell lagstiftning för upphandlingar under tröskelvärdet skall innehålla. Det är inte självklart att reglerna för mindre upphandlingar skall överensstämma med dem som gäller för större upphandlingar. Viktigare än en sådan överensstämmelse är enligt revisorernas mening att upphandlingsresurserna används effektivt. En nationell policy bör därför innehålla ställningstaganden till behovet av lagstiftning och lagens anslutning till EG:s regler för upphandlingar över tröskelvärdet. Strävan bör vara att skapa enkla regler, som enligt både upphandlare och leverantörer leder till en effektiv upphandling.

En nationell policy bör även omfatta en redovisning av vilka som skall omfattas av lagen om offentlig upphandling. Regeringen bör klargöra vilka kriterier som skall avgöra om kommunala och statliga bolag skall lyda under lagen om offentlig upphandling eller ej.

Riktlinjer för hur, för vilka varor eller tjänster och i vilka situationer ramavtal för senare avrop får träffas och användas är enligt revisorernas mening likaså av största vikt.

Den konflikt som uppstår mellan syftet med upphandlingsreglerna och mål för andra samhällssektorer bör tydliggöras och värderas. Olika lösningar för upphandlingar som får negativa konsekvenser för tredje man bör redovisas. Vidare bör nationella riktlinjer och praktiska alternativ till ledning för kommuner och landsting vid upphandlingar som innebär överlåtelse av kommunal verksamhet till privata entreprenörer tas fram.

Frågan om hur en nationell policy i en viss fråga kan förenas med den kommunala självstyrelsen bör övervägas i den översyn revisorerna har förordat. Det gäller också frågan hur en nationell policy kan förenas med EG-fördragets krav på likabehandling.

### 2.3 Små och medelstora företag

Revisorerna ansåg att regeringen i EU-arbetet bör verka för att små och medelstora företag ges praktiska förutsättningar att i högre grad delta i offentlig upphandling. Revisorerna föreslog i rapporten även att regeringen bör överväga vilka åtgärder för att främja små och medelstora företag som är förenliga med nu gällande regler.

#### Remissinstanserna

En allmän uppfattning bland remissinstanserna är att små och medelstora företag möter svårigheter i konkurrensen om offentliga upphandlingar. *Kommerskollegiet* påpekar att EG-direktiven endast gäller för upphandlingar över vissa tröskelvärden. Det vore enklare att reglera mindre upphandlingar med EG-fördragets principer om likabehandling utan den nuvarande lagstiftningens omständliga förfaranderegler, som innebär belastning för upphandlare och leverantörer. *Arvidsjaurs kommun* anser att regeringen med kraft bör verka för att ge kommunerna rätt att dela upp sina upphandlingar, detta för att ge de lokala småföretagen en chans att konkurrera om upphandlingar. *Östersunds kommun* anför att oligopolsituationer redan finns inom livsmedelsområdet och är på väg att uppstå inom andra områden. Små företags existens kan på många orter vara helt avgörande för en bygds överlevnad. Kommunen bör därför ha möjlighet att stödja det lokala näringslivet. *Svenska Arbetsgivareföreningen* menar att administrativa krav och regleringar drabbar små företag hårdare än stora. Stordriftsfördelar gör det ibland lönlöst att främja småföretagens deltagande. Även *Glesbygdverket* menar att offentliga upphandlingar ofta är så stora att småföretagen inte klarar leveranserna. Dessa lämnar därför inte heller in anbud. Lagen och tillämpningen är anpassade för storskalig produktion. Även *Industriförbundet* delar uppfattningen att små och medelstora företag missgynnas. Upphandlingarna måste förmås utnyttja konkurrensen genom att utforma upphandlingarna så att mindre företag inte utestängs.

*Företagarnas Riksorganisation* konstaterar att upphandlare prioriterar kortsiktiga intressen, exempelvis genom att teckna alltför stora kontrakt. Det

leder till att bara större företag kan lämna anbud. Även om den stora volymen ger ett lågt pris kan det på sikt bli högre pris genom att andra leverantörer trängs bort. Organisationen förordar att lagen tillförs en regel om att konkurrensen skall vårdas. Med en lämplig storlek på kontrakten kan även mindre företag lämna anbud.

*Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare* frågar sig vilken betydelse upphandling enligt lagen har för samhällsekonomin. Lagen är i allt väsentligt utformad utifrån den tillverkande industrins villkor och produkter. Småföretagen – särskilt tjänste- och servicelevererande sådana – har svårt med det komplexa och onyanserade formella regelverket.

### Revisorerna

Revisorerna anser att det finns skäl för en omprövning av lagstiftningen om upphandlingar under EG:s tröskelvärde. Det är enligt revisorernas uppfattning väsentligt att små och medelstora företag ges praktiska förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar. Enligt revisorernas uppfattning och enligt vad remissinstanserna enligt har framfört hindrar reglerna för offentlig upphandling snarast småföretagen från att konkurrera om offentliga upphandlingar. Reglerna talar om samordning av inköp till förmån för ett effektivt utnyttjande av skattemedel, medan små företag i stället skulle behöva en uppdelning av inköpen. Småföretagen saknar därför ofta förutsättningar att konkurrera om offentliga upphandlingar. Revisorerna föreslår att frågan om vilka regler som skall gälla för upphandlingar under EG:s tröskelvärde prioriteras i den fortsatta översynen, liksom frågan om vilka regler och vilka belopp som skall gälla för direktupphandling. En utgångspunkt bör vara att även små och medelstora företag skall ha konkreta möjligheter att konkurrera om offentliga upphandlingar.

## 2.4 Annonsering

Revisorerna ansåg att regeringen i EU-arbetet bör aktualisera frågan om vilka krav som skall ställas på annonsering. Dessutom bör regeringen driva frågan om hur annonserna kan göras mera lättillgängliga.

### Remissinstanserna

Remissinstanserna stöder revisorernas uppfattning att annonseringsförfarandet är vidlyftigt och onödigt byråkratiserat och ger föga utdelning i form av flera anbud. Någon ökad tillströmning av anbud från utlandet har inte uppmärksammats, varken hos statliga verk som *Sjöfartsverket* eller i landstingsvärlden. *Sjöfartsverket* föreslår att regeringen får i uppdrag att verka för att kravet på för- och efterannonsering slopas. *Landstinget i Östergötland* har fått ett enda anbud från företag som inte är etablerat i Sverige, trots 52 annonserade upphandlingar i *Official Journal*. *Landstinget i Västerbotten* menar att annonseringskraven huvudsakligen innebär ökad administration. Uppfattningen delas av *Östersunds kommun*, som menar att regelverket är ett utslag av onödig byråkrati som inte heller tillför leverantörerna något. Hu-

vudannonsen är alltför detaljerad och innehåller uppgifter som knappast har någon betydelse för anbudet. Official Journal är dyr och otidsenlig.

*Industriförbundet* anför att huvudproblemen med annonseringen är den långsamma och byråkratiska hanteringen. Annonserna är svårtillgängliga för potentiella intressenter. Eftersom central annonsering är en förutsättning för fungerande upphandlingsmarknader bör Sverige dock inte förorda en generell minskning av annonseringsskyldigheten.

### Revisorerna

Revisorerna föreslår att regeringen får i uppdrag att verka för att otydliga och kostnadskrävande moment i upphandlingsförfarandet tas bort. Revisorerna anser att regeringen i EU-arbetet bör aktualisera frågan om vilka krav på annonsering som skall ställas. Dessutom bör regeringen driva frågan om hur annonserna kan göras tillgängliga på ett enklare sätt.

## 2.5 Förhandling

Revisorerna ansåg att regeringen bör agera för att alla upphandlande enheter, oavsett inom vilken sektor de verkar, skall ha lika goda förutsättningar att genomföra affärsmässiga upphandlingar. Olägenheten av att tillämpa särskilda regler som begränsar möjligheten för vissa offentliga upphandlare att göra bästa möjliga affärsuppgörelser, när hela lagstiftningen syftar till effektivast möjliga upphandlingar, bör snarast rättas till. Revisorerna ansåg att regeringen i EU-arbetet bör verka för att enhetliga regler skall gälla för all upphandling.

### Remissinstanserna

Alla remissinstanser, utom *Nämnden för offentlig upphandling*, stöder revisorernas förslag. Nämnden har, till skillnad från andra remissinstanser, valt att tolka revisorernas förslag som ett förslag att begränsa försörjningsenheternas förhandlingsmöjlighet.

*Sjöfartsverket* menar att myndigheten själv borde kunna välja när en upphandling skall förhandlas. Luftfartsverket kan alltid förhandla i egenskap av försörjningsmyndighet, men inte Sjöfartsverket. Även *Vägverket* anser att regeringen snarast bör agera för att alla upphandlande enheter, framför allt enheter med likartad verksamhet inom samma sektor, skall ges lika goda förutsättningar att genomföra affärsmässiga upphandlingar. *Konkurrensverket* menar att det finns risk för att förhandlingar medför ändrade förutsättningar för leveransen. *Landstinget i Östergötland* betonar att bristande förhandlingsmöjlighet medför risk för högre priser eftersom priset i ett anbud inte kan ändras. Även *Västerbottens läns landsting* klagar på det snäva förhandlingsutrymmet. I många situationer har uppgörelserna härigenom blivit sämre än nödvändigt.

*Svenska Lokaltrafikföreningen* har erfarenhet av de problem som uppstår när kollektiv persontrafik, skolskjutsar, färdtjänst och sjuktransporter skall upphandlas. Upphandlingen försvåras av att de olika transportformerna lyder



under olika direktiv. Endast kollektiv persontrafik och skolskjutsar kan bli föremål för förhandling eftersom de tillhör försörjningssektorerna.

*Företagarnas Riksorganisation* aktualiserar frågan om utvärderingskriterier som inte är affärsmässiga. Miljökrav, krav på jämställdhet och bekämpning av ekonomisk brottslighet leder upphandlingen bort från dess egentliga syfte. Det är därtill osäkert om de bidrar till att de andra målen uppnås. *Rikspolisstyrelsens* erfarenhet är att många anbudsgivare inte lämnar anbud enligt de förutsättningar som ges i förfrågningsunderlaget. Företagen tar t.ex. för givet att alla punkter i anbudsbegäran är förhandlingsbara, vilket är vanligt i näringslivet.

### Revisorerna

Enligt revisorernas uppfattning är gränsdragningen mellan de s.k. klassiska sektorerna och försörjningssektorerna svårförståelig. Att Banverket har möjlighet att förhandla om upphandlingar medan Vägverket inte har samma möjlighet är inte logiskt. Även Lokaltrafikföreningen redogör för komplikationer vid upphandling av resor enbart av den anledningen att vissa upphandlingar kan genomföras efter förhandling men inte andra. Problem uppstår när utvecklingsprodukter eller utvecklingstjänster inte kan upphandlas efter förhandling. Eventuella skillnader i gränsdragningen mellan olika upphandlare måste vara meningsfulla och begripliga. Om det är så att den svenska förvaltningsstrukturen skiljer sig från övriga EU-länders, som därför inte får motsvarande gränsdragningsproblem, bör regeringen snarast aktualisera de svenska problemen i EU-arbetet. Revisorerna föreslår att regeringen aktivt verkar för enhetliga regler för offentliga upphandlingar. Förhandlingar bör kunna genomföras även inom den klassiska sektorn.

## 2.6 Ramavtal

Avsikten med samordnad upphandling genom ramavtal har främst varit att upphandling av stora mängder skall ge förmånligare villkor än vad myndigheterna kan åstadkomma var för sig. Revisorerna kunde dock konstatera att användningen av ramavtal innebär att de krav som annars ställs på en offentlig upphandling sätts ur spel.

### Remissinstanserna

Remissinstanserna delar revisorernas uppfattning att reglerna för ramavtal är oklara. *Sjöfartsverket* anser att funktionsansvariga även i fortsättningen bör teckna ramavtal med grundvillkor som myndigheten kan välja att använda. *Konkurrensverket* anser däremot att nuvarande form av inköpssamordning med ramavtal bör avvecklas. Det finns enligt verket en stark koppling mellan sättet att finansiera de tjänster som vissa myndigheter utför genom att träffa ramavtal och avtalens inriktning och omfattning. Verket anser att det finns skäl att slopa avgiftsfinansieringen och i stället finansiera tjänsterna genom anslag. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* menar att osäkerhet råder även om kommunala ramavtal. Lagen om offentlig upphandling hindrar

kommunal samordning. *Sveriges Stådentreprenörers Förbund* anför att det är alltför vanligt att ett ramavtal är utgångspunkten för en ny upphandling i syfte att pressa priserna ytterligare. Förbundet har samma uppfattning som Konkurrensverket om det olyckliga i att den samordnade enheten får ersättning med en procentsats som betalas av leverantören. I stället bör de upphandlande enheterna betala direkt. *Stockholms läns landsting* menar att varor och tjänster som skall omfattas av ramavtal är detaljbeslut som inte bör avgöras av regeringen. *Företagarnas Riksorganisation* påpekar att upphandlarna ibland tecknar ett stort antal ramavtal utan att någon volym garanteras. I praktiken förlorar reglerna då sin betydelse. När volymen är dåligt beräknad får företag som tidigare haft ramavtal bättre förutsättningar eftersom de känner till det faktiska behovet. *Konkurrenskommissionen* anser att parallella ramavtal med olika leverantörer med varierande villkor inte skall vara tillåtet. *Stockholms stad* anför att ramavtal medför tillämpningsproblem. Det kan vara svårt att fastställa samtliga villkor i förväg. Ofta inhämtas prisuppgift från flera av de leverantörer som omfattas av ramavtalet. Det kan då framstå som en ny upphandling. Staden anser det angeläget att det klarläggs vilka regler som gäller för samordnad upphandling och ramavtal. Regeringen bör aktivt verka för att det blir möjligt att utforma ramavtalen som prekvalificering även utanför försörjningssektorerna.

### Revisorerna

Enligt revisorernas uppfattning bör regler för ramavtal få hög prioritet i den fortsatta översynen av offentlig upphandling. Det är många nackdelar med att offentliga upphandlare kan träffa ramavtal med ett obegränsat antal leverantörer, varefter ytterligare en upphandling – med mera konkreta villkor – inleds. Lika negativt är det dock enligt revisorernas uppfattning när ramavtal träffas med endast en leverantör. Det är ett förfarande som Vägverket nu tillämpar och som Konkurrenskommissionen förordar. Förfarandet gör det omöjligt för mindre företag att över huvud taget få någon leverans. Frågan är om det är tillämpligt på statliga funktionsmyndigheter. Att t.ex. Statskontoret skulle träffa ramavtal med endast en leverantör för datautrustning till hela den offentliga sektorn förefaller orealistiskt. Det skulle innebära en monopolisering av marknaden. Leverantörerna kan också tänkas hysa vissa farhågor inför en så enorm satsning som detta skulle innebära.

Regeringen har nyligen föreslagit att den statliga inköpssamordningen skall förstärkas, bl.a. med hjälp av en förordning om upphandling genom samverkan och en central samordningsfunktion för upphandling (prop. 1997/98:136).

Revisorerna anser att regeringen tydligt bör ange vilken nationell policy som skall gälla i fråga om användning av ramavtal för offentliga upphandlare. Regeringen bör enligt revisorernas uppfattning även få i uppdrag att överväga vilka varor och tjänster ramavtalen skall omfatta.

Det är regeringen som företräder svenska intressen när det gäller EG-direktivens utformning. Regeringen svarar även för riktlinjer till svenska upphandlare och för att Sverige uppfyller de krav som ställs i EG-direktiven. I rapporten framför revisorerna konkreta exempel på områden där regeringen skulle behöva göra insatser. Det gäller såväl problem som hänförs till EG-direktiven som problem som kommer av avsaknaden av nationell policy i olika frågor. Revisorerna föreslår att regeringen aktivt skall arbeta för att utveckla en nationell policy för offentlig upphandling.

Frågor om offentlig upphandling handläggs av olika departement. Det saknas någon som har ansvaret för att samordna olika frågor som rör offentlig upphandling.

### Remissinstanserna

Remissinstanserna stöder revisorernas uppfattning att regeringen måste ta ett ökat och samlat ansvar för offentlig upphandling. *Nämnden för offentlig upphandling* framhåller att upphandlingsfrågorna inte bara är besparingsinstrument utan i många fall också har politiska dimensioner. *Konkurrensverket* menar också att regeringen bör överväga var i Regeringskansliet ansvaret för upphandlingsfrågorna skall placeras. *Svensk Handel* anser att det övergripande ansvaret för frågorna bör koncentreras inom Regeringskansliet.

### Revisorerna

Revisorerna anser att frågor om offentlig upphandling bör samordnas inom Regeringskansliet. Revisorerna föreslår att regeringen överväger var det övergripande ansvaret för upphandlingsfrågorna skall ligga inom Regeringskansliet. Regeringen bör också på ett tydligare sätt än hittills ta hand om de frågor om upphandling som ankommer på regeringen.

## 2.8 Tillsyn och utvecklingsarbete

För tillsynen över offentlig upphandling svarar Nämnden för offentlig upphandling. Enligt revisorernas bedömning råder osäkerhet om vilken roll nämnden respektive kansliet skall ha. Avgörande frågor vad gäller nämndens ledning har inte klarats ut. Arbetsfördelningen mellan nämnden och kansliet är oklar.

Varken regeringen eller nämnden har hittills definierat vad man menar med egentlig tillsyn. Enligt revisorernas mening bör en tillsynsmyndighet för offentlig upphandling ha till uppgift att aktivt och på eget initiativ göra kontroller av att lagen om offentlig upphandling efterlevts. Även stickprov av upphandlingar ingår enligt revisorernas mening i tillsynsuppgiften.

Revisorerna konstaterade att nämnden knappast har bedrivit någon tillsyn. Enligt budgetpropositionen för 1998 skall tillsynsverksamheten prioriteras. Vad tillsynen konkret går ut på framgår dock inte.

Revisorerna föreslog att tillsynen över upphandlingar skiljs från det policyskapande och utvecklande arbetet. Revisorerna föreslog att expertkunskap för särskilda projekt för upphandling och utvecklande av nationell policy skulle åläggas det nytillsatta Rådet för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. För tillsyn över offentlig upphandling borde ansvaret läggas på en statlig organisation som antingen är fristående eller knuten till Konkurrensverket.

### Remissinstanserna

Revisorernas förslag om att skilja tillsynsansvaret från det policyskapande, utvecklande och rådgivande arbetet har fått stöd från remissinstanserna. Däremot är det enligt remissinstanserna direkt olämpligt att Rådet för konkurrens på lika villkor tar över utvecklingsfrågorna för offentlig upphandling.

Det föreligger också skilda uppfattningar om hur tillsynen bör organiseras. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* menar att Nämnden för offentlig upphandling bör fortsätta men med utökade resurser och omprioritering av uppgifterna. Den uppfattningen stöds av *Svenska Arbetsgivareföreningen* som även anser att nämnden bör få verkliga ingripandemöjligheter. Även *Industriförbundet* menar att en omorganiserad och förstärkt nämnd är bättre än att Konkurrensverket tillförs uppgiften. Förbundet anför två krav på en effektiv tillsynsorganisation: organisationen skall dels ha tillräckliga befogenheter, dels vara inriktad på att lösa tvister för att förhindra domstolsförfarande.

*Stockholms stad* menar att den viktiga funktionen för utveckling av upphandlingsfrågor såväl nationellt som inom EU saknas. *Västerbottens läns landsting* har funnit det oklart om nämnden haft rollen av normgivande myndighet, eller om uttalanden skall uppfattas som ett av flera expertråd. Enligt landstinget bör råd från nämnden ge uttryck för svenska statens uppfattning om hur lagen skall tolkas. En annan sak är att EG-domstolen senare kan bedöma frågan på annat sätt. *Byggentreprenörerna* och *Konkurrensverket* anser det vara direkt olämpligt att – som nu är fallet i Nämnden för offentlig upphandling – tillsynen utövas av en nämnd som till viss del utgörs av de parter nämnden skall övervaka. *Kommerskollegium* anför klara samband mellan konkurrensfrågor och offentlig upphandling men även tydliga skillnader. Kollegiet förordar att en anknytning till kollegiet prövas om organisationen skall förändras. *Växjö kommun* anser att den kompetens som finns på Nämnden för offentlig upphandling bör tas till vara.

Några instanser är kritiska till nämndens hittillsvarande insatser. Exempelvis anför *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* att organisationen inte fungerar tillfredsställande. *Norrorts förenade inköpare* menar att ”operativ” inköps- eller upphandlingskompetens saknas hos nämnden. *Byggentreprenörerna* menar att nämnden i förhållande till byggindustrin har fört en anonym tillvaro. Detta är betänkligt eftersom upphandlingar av byggentreprenader är komplicerade och omfattar stora belopp. *Östersunds kommun* saknar fortfarande annonsblanketter på svenska. Kommunen anser att nämndens informationsblad NOU-info är ostrukturerat och tidsödande att läsa. Kommunen

föreslår, liksom exempelvis *Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare*, att Konkurrensverket blir tillsynsmyndighet. *Arkitekt- och ingenjörsföretagen* vill dock att tillsynen skall vara fristående i förhållande till Konkurrensverket.

*Nämnden för offentlig upphandling* påpekar att nämnden fått i uppdrag av regeringen att den 1 april 1998 lämna förslag till hur tillsynen skall bedrivas. Nämnden påstår att man under 1998 kommer att prioritera tillsynsverksamheten. Nämnden menar att revisorernas förslag om stickprov är kostsamt och att uppgiften inte bör ligga på nämnden. Nämnden menar även att Sverige inte har råd att ha flera expertmyndigheter som handlägger i stort sett samma frågor. Frågorna bör koncentreras till en enda myndighet.

### Revisorerna

Revisorerna vill betona tillsynsfunktionens betydelse för offentlig upphandling. Det är av största vikt att statsmakterna kan kontrollera att regelverket följs. Revisorerna är kritiska till att regeringen fortfarande inte har bestämt vad tillsynen skall omfatta och hur den skall genomföras. Regeringen har också accepterat en ordning där tillsyn inte bedrivs. Man har uppenbarligen överlåtit på tillsynsorganisationen att själv bestämma hur tillsynen skall gå till. Samtidigt består den myndighet som har till uppgift att bedriva tillsyn delvis av de parter myndigheten har att övervaka, ett förhållande som flera remissinstanser påpekar och kritiserar. Enligt revisorernas uppfattning bör innehållet i tillsynsfunktionen avgöras av ett oberoende organ.

Nämnden för offentlig upphandling anför att revisorernas förslag om stickprovsrevision medför alltför höga kostnader. Nämnden anser att analyser av t.ex. annonser bör komma i första hand. En sådan ansats innebär emellertid att offentliga upphandlare som följer lagen men gör något misstag kommer att granskas även i fortsättningen. Upphandlare som inte vare sig annonserar eller upphandlar kommer däremot inte att uppmärksammas. Enligt revisorernas uppfattning är detta inte någon tillfredsställande tillsyn. Revisorerna menar också att staten måste ha en organisation som besitter egen information om aktuella upphandlingar och inte enbart förlitar sig till information från andra revisionsorgan. Huruvida tillsynsfunktionen skall knytas till Konkurrensverket eller vara en fristående enhet får tas upp i den fortsatta översynen.

Revisorerna anser i likhet med många remissinstanser att det finns ett stort behov av utvecklingsprojekt på upphandlingsområdet. Det saknas en expertfunktion som driver utvecklingsprojekt och tar fram nationell policy i olika frågor. Revisorerna menar att en särskild organisation för det policyskapande och utvecklande arbetet bör ha nära anknytning till regeringen. Revisorerna föreslår att den organisatoriska tillhörigheten för en sådan fristående funktion övervägs i det fortsatta översynsarbetet.

## 2.9 Handbok

Revisorerna fann att regeringen inte har tagit fram någon handbok för hur svenska upphandlare bör agera i enskilda frågor, detta trots att snart fyra år

har gått sedan lagen trädde i kraft och trots den osäkerhet som framkommit såväl från upphandlande enheter som från leverantörer om vilka regler som gäller. En viktig förutsättning för en sådan handbok är dock att det finns en nationell policy för skilda upphandlingsfrågor och att regeringen tar ansvar för denna policy.

### Remissinstanserna

Enighet råder bland remissinstanserna om det stora behovet av utbildning och information om offentlig upphandling. Samtliga remissinstanser förordar att en pedagogiskt utformad handbok tas fram. *Glesbygdsverket* efterlyser användarvänliga informationskanaler, t.ex. elektroniska, anpassade efter mottagarkategori. Verket menar att det är viktigt att reglerna är någorlunda lätta att förstå och hantera även för upphandlare och beslutsfattare som inte är juridiskt utbildade. Enligt *Norrorts förenade inköpare* har man i Norge utarbetat en serie bra och pedagogiskt upplagda handböcker som enkelt kan anpassas till svenska. *Industriförbundet* anför att rättstillämpningen förmodligen är för komplex och problemen inom olika branscher för specifika för att en handbok skall vara en universallösning. Det är viktigt att skapa en dialog mellan upphandlare och leverantörer. En framkomlig väg kan vara inrättandet av informella branschråd, som nu gjorts på vård- och omsorgsområdena. Även *Arkitekt- och Ingenjörsföretagen* menar att en pedagogiskt utformad handbok bör göras i nära samråd med de branscher från vilka upphandlingarna görs. Företagen föreslår samråd med det erfarna EU-landet Danmark, som i statlig regi tagit fram värdefulla vägledningar.

### Revisorerna

Enligt revisorernas uppfattning finns ett mycket stort behov av information och vägledning inom upphandlingsområdet. Även om handböcker publice-rats på privat initiativ har staten skyldighet att vägleda upphandlare så att lagen och den nationella policyn följs. En pedagogiskt utformad handbok kräver enligt revisorernas mening särskilda insatser och särskild personal. Det är inte tillräckligt – som Nämnden för offentlig upphandling anför – att en handbok skall utformas så ”pedagogiskt som möjligt”. Det är inte heller tillräckligt – som nämnden också anför – med en sammanställning av hittills utgiven information. Den information som hittills utgivits har kritiserats av remissinstanserna och har inte lett till tillräckliga kunskaper hos upphandlare och leverantörer. I en enkätundersökning som genomförts av Nämnden för offentlig upphandling har 45 % av de upphandlande enheterna angivit att de följer lagen ”såvitt kan bedömas”. Klarhet i denna fråga har uppenbarligen inte kunnat nås genom den information som kontinuerligt utgått från nämnden och som nämnden nu föreslår skall sammanställas i en handbok. Resterande 55 % av de tillfrågade upphandlarna har inte brytt sig om att följa lagen. Om detta berott på bristande information om hur upphandlingar skall göras eller om det finns andra orsaker framgår inte av nämndens analys.

Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen i uppdrag att klargöra vilka regler och vilken svensk policy som gäller för skilda upphandlingsfrå-

## 2.10 Kommunal upphandling

Revisorernas granskning omfattade huvudsakligen upphandling hos statliga myndigheter. De kommunala myndigheter som fått rapporten på remiss har pekat på problem med lagen om offentlig upphandling även för den kommunala sektorn.

### Remissinstanserna

*Konkurrensverket* har beräknat att om man bortser från vård, omsorg och skola drivs åtminstone hälften av kommunernas och landstingens verksamhet i bolagsform. Kommunerna förefaller ha särskilda problem med de kommunala bolagen när det gäller lagen om offentlig upphandling. *Kommunförbundet* framhåller de problem som uppstår om en kommun i överensstämmelse med svenska kommunalrättsliga principer överför uppgifter till egna bolag. I sådana fall går de svenska reglerna längre än nödvändigt med hänsyn till EG-direktiven eftersom reglerna gäller även för upphandlingar under tröskelvärdet. Kommuner tvingas upphandla av sina egna bolag. Kommunförbundet menar att direktiven för upphandling över tröskelvärdet i sig är alltför långtgående genom att uppgiftsöverföring – från kommunal verksamhet till kommunala bolag – betraktas som en upphandlingssituation. *Malmö kommunstyrelse* tar upp motsvarande problem och påpekar att den svenska lagstiftningen inte bör gå längre än EG-direktiven. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* aktualiserar frågan om det otillfredsställande i att den upphandlande organisationen själv skall ta ställning till om man är en upphandlande enhet. Det är enligt organisationen en allvarig brist att klarläggande saknas om de kommunägda bostadsbolagen omfattas av regelverket eller inte. Bostadsverksamheten i Sverige har inte den karaktär som avses i EG-direktiven. Det är enligt *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* uppenbart att kommunägda bostadsföretag inte omfattas av lagen om offentlig upphandling.

*Norrorts förenade inköpare* menar att alltför få kommuner och kommunala bolag anser sig ha råd med en egen inköpsfunktion, något som ger låg inköpskompetens.

### Revisorerna

Regeringen har hösten 1997 beslutat inrätta ett särskilt råd för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Rådet kommer att få stor frihet att utforma de närmare riktlinjerna för sitt arbete.

Regeringen har även givit Nämnden för offentlig upphandling i uppdrag att utreda möjligheterna för kommuner och landsting att genomföra köp från sina egna företag. En delredovisning lämnades till regeringen i slutet av februari 1998.

Revisorerna förutsätter att Rådet för konkurrens på lika villkor i sitt kommande arbete särskilt tar upp de problem i den kommunala upphandlingen

som remissinstanserna har aktualiserat. Den redovisning Nämnden för offentlig upphandling lämnar med anledning av regeringens uppdrag bör behandlas i anslutning till de frågor revisorerna har aktualiserat. Det kan göras antingen inom ramen för en fortsatt översyn eller i anslutning till en sådan översyn.

## 2.11 Miljöfrågor

Revisorerna har inte framfört några förslag som rör miljöfrågornas koppling till den offentliga upphandlingen. Remissinstanserna har dock framfört många synpunkter.

### Remissinstanserna

Framför allt anser remissinstanserna att statsmakterna bör verka för att klarare regler och tydligare miljökrav kan ställas vid offentlig upphandling. *Östersunds kommun* menar att de riktlinjer som hittills presenterats i stort sett har gått ut på att redovisa vilka krav man inte kan ställa. Att samtidigt ta hänsyn till lagen om offentlig upphandling och Agenda 21 torde enligt kommunen vara omöjligt. *Vägverket* menar att Sverige aktivt bör engagera sig i EU-arbetet och verka för att miljökrav får ställas avseende tillverkningsprocesser och transporter. Upphandlande enheter vill ha miljökrav. *Svenska Arbetsgivareföreningen* delar uppfattningen att regelverket måste förtydligas när det gäller vilka miljöhänsyn som får tas. Samtidigt anser man att några fler sådana hänsynstaganden vid offentlig upphandling inte bör införas. Miljökrav och sociala krav kan medföra onödigt höga kostnader och påverka prisnivån. Miljökrav kan också enligt föreningen användas som svepskäl för att diskriminera företag av andra skäl.

*Stockholms stad* vill kunna använda upphandlingar för att driva på utvecklingen inom olika områden, t.ex. miljön. Man vill sträva efter lägre energiförbrukning och mindre utsläpp. Stadens önskan att minimera transporterna kan komma i konflikt med gällande regler. Man har insett att det inte är möjligt att använda positionen som stor upphandlare för att utöva positiv miljöpåverkan.

### Revisorerna

Remissinstanserna har på ett tydligt sätt pekat på svårigheterna att förena reglerna för offentlig upphandling – med krav på öppen konkurrens och affärsmässighet – med målen för andra samhällssektorer. Svårigheterna gäller inte bara avvägningar mellan upphandlingsregler och miljömål utan även avvägningar mot t.ex. regionalpolitiska, sysselsättningspolitiska och jämställdhetspolitiska mål. Att lämna förslag till hur dessa avvägningar bör göras blir därför en mycket angelägen uppgift för dem som får uppdraget att ansvara för den fortsatta översynen av reglerna för offentlig upphandling.



Revisorerna fann att varje länsrätt avgör bara ett fåtal upphandlingsmål per år. Det är svårt att förutsäga domstolarnas bedömning i överprövningsmål. Enskilda domstolar har i vissa mål inte uppmärksammat den praxis som har utvecklats.

#### Remissinstanserna

Remissinstanserna delar revisorernas uppfattning att överprövningsmålen bör koncentreras till ett fåtal domstolar. Målen kan koncentreras till länsrätter och kammarrätter eller till Marknadsdomstolen. *Malmö kommunstyrelse* är dock kritisk och avstyrker förslaget. Styrelsen menar att lagens detaljeringsgrad ytterligare skulle accentueras om upphandlingsärendena skulle betraktas som så speciella att inte ens den vanliga domstolsorganisationen skulle ha tillräcklig kompetens för att behandla dem. Förslaget strider enligt kommunstyrelsen mot de principer som ligger bakom pågående reformer inom domstolsväsendet.

#### Revisorerna

Revisorerna föreslår att regeringen överväger möjligheterna att koncentrera överprövningsmålen till några få domstolar.

## 2.13 Rätt att väcka talan

Revisorerna fann att endast berörda leverantörer kan klaga på upphandlande enheters tillämpning av lagen. Den enskilde leverantörens beroendeförhållande kan emellertid leda till att han inte väcker talan mot den upphandlande enhet som bryter mot upphandlingsreglerna. Revisorerna föreslog att tillsynsmyndigheten skall ges rätt att väcka talan. Regeringen borde vidare överväga om branschorganisationerna skall ges talerätt.

#### Remissinstanserna

Remissinstanserna är delade i frågan om talerätt. Offentliga upphandlare och deras organisationer, *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, är negativa till talerätt för framför allt branschorganisationer men även för tillsynsmyndigheten. *Malmö kommunstyrelse* menar exempelvis att regelverkets utformning gör att det finns alla möjligheter för en upphandlande enhet att åtminstone i något avseende av misstag göra fel på någon detaljbestämelse. *Växjö kommun* anser att vissa branschorganisationer redan i dag har så stark ställning att de ensamma styr marknaden.

Andra organisationer, som branschföreträdare och tillsynsmyndigheten, förordar talerätt framför allt för tillsynsmyndigheten men även för branschorganisationer. Skälet är främst att leverantörer inte vågar klaga utan vill behålla goda kontakter med upphandlarna. *Byggtreprenörerna* stöder revisorernas förslag under förutsättning att tillsynen utövas av en opartisk

myndighet, som Konkurrensverket. Byggentreprenörerna menar att sannolikheten för att ett förfördelat företag som finns på en lokal marknad skall väcka talan är i det närmaste obefintlig. Om man ändå gör det finns inte längre något att förlora. Förutsättningar saknas då för att delta i framtida upphandlingar. *Sveriges Städtreprenörers Förbund* menar att det är viktigt att regelefterlevnaden tillmäts samma vikt som regelskapandet. *Industriförbundet* har tillsammans med tre andra organisationer föreslagit regeringen att inrätta ett övervakningsorgan som tar emot anmälningar om överträdelse av reglerna, har behörighet att föra talan mot upphandlande enheter och som självständigt kan kontrollera att enskilda upphandlingsförfaranden står i överensstämmelse med reglerna. *Svenska Arbetsgivareföreningen* betonar att behovet av formkrav och procedurregler minskar om upphandlingsbeslutens affärsmässighet kan bli föremål för efterhandsprövning.

### Revisorerna

Revisorerna föreslår att frågan om vilka instanser som skall få väcka talan mot offentliga upphandlingar övervägs i den fortsatta översynen av reglerna för offentlig upphandling.

## 2.14 Sanktioner

En upphandlare som tillämpar lagen om offentlig upphandling men gör något fel kan ställas inför domstol. En upphandlare som däremot väljer att helt sätta lagen åt sidan och i stället göra en otillåten direktupphandling kan i princip inte hindras från att göra detta. Revisorerna ansåg att behovet av sanktioner borde övervägas av regeringen.

### Remissinstanserna

Remissinstanserna anser att sanktioner bör införas för upphandlingar utanför lagen. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* menar dock att revisorerna har ett ensidigt leverantörsperspektiv. Även om det bör finnas ändamålsenliga sanktionsmöjligheter för otillåten direktupphandling är det lika väsentligt att en upphandlare inte bestraffas oproportionerligt hårt av en felaktig upphandling genom de stora skadeståndsanspråk leverantörer kan hävda. Även upphandlaren kan komma till skada om leverantörer lämnar anbud utan reell täckning. Det är svårt för små företag att kontrollera detta. *Företagarnas Riksorganisation* anser att det bör finnas sanktioner mot både leverantörer och upphandlare. Företag som underlåter att betala skatter och avgifter får konkurrensfördelar. Enligt riksorganisationen bör reglerna skärpas så att företag som missbrukar reglerna utesluts. Sanktioner mot upphandlare bör omfatta ersättning till missgynnade leverantörer motsvarande utebliven vinst för kontraktet. *Byggentreprenörerna* anser att upphandlingar vid sidan av lagen – som inte är ovanligt – allvarligt skadar systemets trovärdighet.

Det är enligt revisorernas mening otillfredsställande att det saknas sanktioner för åsidosättande av och brott mot lagen om offentlig upphandling. Revisorerna föreslår därför att regeringen överväger lämpligheten av och möjligheterna att införa sanktioner för olika typer av brott mot lagen om offentlig upphandling.

### 2.15 En samlad lag för offentlig upphandling

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling och lagen om offentlig upphandling överlappar varandra i stora delar, samtidigt som de båda lagarna är skrivna från olika utgångspunkter. Revisorerna ansåg att regeringen borde överväga en sammanslagning av de båda lagarna.

#### Remissinstanserna

Remissinstanserna stöder revisorernas förslag. *Konkurrensverket* förordar dock ett ställningstagande först sedan frågan utretts ytterligare av verket.

#### Revisorerna

Revisorerna föreslår att de bestämmelser som finns i lagen om offentlig upphandling och i lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling samlas i en lag.

## 3 Revisorernas förslag

Som framgått ovan har revisorerna funnit en rad oklarheter i den nuvarande regleringen av offentlig upphandling. Som vägledning för upphandlarna och för arbetet i EU behövs enligt revisorernas mening en tydlig nationell policy för upphandlingsfrågor. Revisorerna förutsätter också att en samlad och övergripande översyn av reglerna för offentlig upphandling genomförs. Denna översyn bör genomföras skyndsamt.

Revisorerna menar dock att vissa av de problem revisorerna har uppmärksammat i granskningen kan lösas utan någon fortsatt översyn. Revisorerna föreslår därför att regeringen före utgången av 1998 återkommer till riksdagen med en redogörelse för vilka frågor som har behandlats utan särskild översyn respektive vilka frågor som behandlas i den fortsatta översynen.

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna ovan har anfört om behovet av en nationell policy för upphandlingsfrågor,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna ovan har anfört om behovet av en fortsatt översyn av reglerna för offentlig upphandling,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna ovan har anfört om en särskild redogörelse för upphandlingfrågor före utgången av 1998.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Margit Gennser (m), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambræus (c), Sverre Palm (s), Karl-Gösta Svenson (m), Bengt Harding Olson (fp) och Hans Stenberg (s).

Vid ärendets slutliga behandling har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Ingrid Laxhed (föredragande).

Stockholm den 22 april 1998

På Riksdagens revisorers vägnar

*Per Olof Håkansson*

*Ingrid Laxhed*



# Offentlig upphandling



Riksdagens revisorer har efter förslag från finansutskottet granskat offentlig upphandling. Syftet med granskningen har bl.a. varit att undersöka effekterna av lagen om offentlig upphandling för främst statliga myndigheter och även undersöka vilka problem som uppstått för upphandlande enheter. Tillsynen över lagen och regeringens roll i offentlig upphandling har ingått i granskningen. Även samordnad upphandling och utnyttjandet av ramavtal för statliga myndigheter har granskats.

Revisorerna har inhämtat fakta och synpunkter genom intervjuer med bl.a. ledamöter och tjänstemän från Nämnden för offentlig upphandling, Finansdepartementet, Rikspolisstyrelsen och Stockholmspolisen, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Vägverket. Dessutom har revisorerna genomfört en enkät till 121 statliga myndigheter och bolag om användning av ramavtal. Studiebesök har gjorts i Danmark vad gäller frågor om samordnad upphandling och tillsyn över offentlig upphandling.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas tredje avdelning. I tredje avdelningen ingår Anders G Högmark, ordf. (m), Anita Jönsson, v. ordf. (s), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Hans Stenberg (s), Stig Grauers (m), Christina Pettersson (s) och Lennart Brunander (c).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Ingrid Laxhed och jur.kand. Magnus Corell haft ansvaret för granskningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Karin Brunsson har deltagit i granskningsarbetet.





Förord .....	23
Sammanfattning .....	27
1 Omfattningen av offentlig upphandling .....	29
2 Regelverk .....	30
2.1 EG-rättsliga regler .....	30
2.2 Nationella regler .....	32
2.3 Vilka regler har företräde? .....	34
3 Upphandling enligt lagen om offentlig upphandling .....	35
3.1 Vilka lyder under lagen om offentlig upphandling? .....	36
3.2 Vad skall upphandlas? .....	37
3.3 Är det en upphandling över eller under tröskelvärdet? .....	37
3.4 Vilka krav får ställas på en leverantör? .....	38
3.5 Hur skall förfrågningsunderlaget utformas? .....	39
3.6 Vilket upphandlingsförfarande skall tillämpas? .....	42
3.7 Vad gäller för annonsering? .....	44
3.8 Vilka tidsfrister gäller? .....	45
3.9 Hur prövar och väljer en upphandlare anbud? .....	47
3.10 Formella krav på anbud, statistik, sekretess och jäv .....	47
4 Förfrågningsunderlag och annonsering .....	49
4.1 Förfrågningsunderlaget .....	49
4.2 Annonsering .....	50
5 Samordnad upphandling .....	54
5.1 Nuvarande inköpssamordning genom ramavtal .....	54
5.2 Samordning, centralisering och decentralisering av upphandling .....	56
5.3 Riksrevisionsverkets utvärdering av statlig inköpssamordning .....	58
5.4 Revisorernas enkät om ramavtal .....	59
5.5 Utredning om effektivare statlig inköpssamordning .....	62
5.6 Inköpssamordning i Danmark .....	62
6 Statlig upphandling – upphandlingsorganisation hos några intervjuade myndigheter .....	64
6.1 Upphandlingsorganisation i stort .....	64
6.2 Samordnad upphandling och ramavtal .....	67
6.3 Upphandlingsförfarande .....	68
6.4 Annonsering .....	69
6.5 Kontroll .....	71
6.6 Särskilda frågor .....	71
6.7 Uppmärksammade upphandlingar .....	73
7 Kommunal upphandling .....	76
8 Tillsyn över offentlig upphandling .....	82
8.1 Nämnden för offentlig upphandling .....	82
8.2 Konkurrensverket .....	91
9 Regeringskansliets roll och resurser .....	92
10 Rättslig prövning av offentlig upphandling .....	94
10.1 Rättslig prövning enligt lagen om offentlig upphandling .....	94
10.2 Rättslig prövning enligt lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling .....	96

10.3 Klagomål till EG-kommissionen.....	97	1997/98:RR10
10.4 Rättspraxisens tillgänglighet.....	98	Bilaga 1
11 EG-kommissionens överväganden om offentlig upphandling.....	99	
12 Erfarenheter från näringslivet.....	102	
13 Övriga frågor.....	104	
13.1 Miljöfrågor.....	104	
13.2 Elektronisk handel.....	106	
14 Överväganden.....	109	
14.1 Vissa problem hänförliga till EG-direktiven.....	109	
14.2 Vissa problem med nationell policy.....	112	
14.3 Regeringens roll.....	116	
14.4 Tillsyn.....	118	
14.5 Revisorernas förslag till förändrad statlig tillsyn.....	123	
14.6 Regler om offentlig upphandling samlas i en lag.....	125	
14.7 Sammanfattning av revisorernas förslag.....	126	
<i>Underbilaga</i>		
Enkät till statliga myndigheter och bolag om inköpssamordning.....	127	

Lagen om offentlig upphandling kom till som en följd av att Sverige under-tecknade EES-avtalet. En effektiv offentlig upphandling har av EG-kommissionen ansetts avgörande för om den inre marknaden skall kunna uppnå målen om bl.a. tillväxt och hög sysselsättning. Den utökade konkurrensen förväntas leda till ökad affärsmässighet och till ett effektivare utnyttjande av skattebetalarnas medel.

EG-kommissionen kunde i en rapport från slutet av 1995 konstatera att det finns stora brister i hur upphandlande enheter tillämpar reglerna. Reglerna har inte lett till någon utökad handel över gränserna. Endast ett fåtal av medlemsstaterna har införlivat reglerna i sin lagstiftning. Sverige är ett av dem.

Lagen om offentlig upphandling har funnits i fyra år. Lagen har bidragit till att upphandlingsfrågorna uppmärksammas mer än tidigare. När lagen kom ansågs besparingsmöjligheterna vara huvudsyftet. EG-direktiven har dock främst tillkommit för att öka leverantörernas möjligheter att konkurrera om offentliga upphandlingar.

Regeringen har en nyckelroll för Sveriges agerande i EU. Regeringen företår svenska intressen och svarar för nationell policy. Regeringen ansvarar även för att Sverige uppfyller de krav som ställs i EG-direktiven. Frågor om offentlig upphandling handläggs av olika departement. Revisorerna anser att upphandlingsfrågorna bör samordnas inom Regeringskansliet.

Revisorerna har i granskningen uppmärksammat flera problem när det gäller offentliga upphandlingar. Vissa är direkt hänförliga till EG-direktiven, t.ex. regler som hindrar affärsmässiga upphandlingar. Direktiven förutsätter ett vidlyftigt annonseringsförfarande som ger liten utdelning. De förväntningar som funnits på att små och medelstora företag skall få ökade avsättningsmöjligheter har inte infriats.

Andra problem kan hänföras till bristen på nationella riktlinjer. Stor oklarhet råder när det gäller användning av statliga ramavtal. Revisorerna anser att regeringen bör överväga vilka varor och tjänster ramavtal skall omfatta och hur avtalen skall användas. S.k. direktupphandling för mindre belopp kan göras på ett enklare sätt än mer omfattande inköp. Även vid direktupphandling gäller dock regler för hur inköpet skall genomföras.

Såväl Nämnden för offentlig upphandling som tjänstemän i Regeringskansliet menar att kunskapen om lagen fortfarande är bristfällig bland upphandlande enheter och leverantörer. Ett skäl till detta kan enligt revisorerna vara att regeringen inte har tagit fram någon pedagogiskt utformad handbok om offentlig upphandling till ledning för inköpare.

Nämnden för offentlig upphandling är tillsynsmyndighet över offentlig upphandling. Enligt nämnden och även enligt regeringen har nämnden knappast bedrivit någon tillsyn. Kansliledningen anser att man inte har fått resurser för att klara sitt uppdrag. Revisorerna har dock kunnat konstatera att nämnden efter sitt första verksamhetsår hade ett betydande anslagssparande som därefter ökat. Vid ingången av 1997 hade anslagssparandet ökat till 4,8 miljoner

kronor, motsvarande 76 % av anslaget för detta år. Regeringen bör överväga om den statliga tillsynen av offentlig upphandling skall förändras. Frågan om expertkunskap för offentlig upphandling kan knytas till ett råd vid Regeringskansliet bör övervägas. En särskild organisation för tillsyn av offentlig upphandling kunde vara fristående eller knytas till Konkurrensverket.

Regeringen bör överväga möjligheterna att koncentrera överprövningsmålen till några få domstolar. Nu kan endast en leverantör som anser sig förfördelad klaga på en upphandling. Även frågan om tillsynsmyndigheten skall ges rätt att väcka talan i överprövningsmål bör övervägas. Regeringen bör vidare överväga om även branschorganisationer skall ha sådan rätt.

I praktiken finns inga effektiva sanktioner mot upphandlingar som görs helt utanför lagen. Regeringen bör överväga behovet av sanktioner.

De problem som revisorerna funnit bör bli föremål för en samlad översyn. Vissa problem kan lösas först efter ytterligare utredning medan andra problem bör kunna åtgärdas omgående.

# 1 Omfattningen av offentlig upphandling

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Den offentliga upphandlingen, för år 1994, uppskattas för hela EU-området till 6 500 miljarder kronor. Detta motsvarar 11,5 % av bruttonationalprodukten sammanlagt för dessa länder. Andelen offentlig upphandling varierar mellan enskilda länder från 5,8–8,2 % (Belgien och Grekland) till 14,4–14,7 (England och Sverige).

Upphandlings- och miljöutredningen har undersökt omfattningen av den offentliga upphandlingen i Sverige (SOU 1996:23). Utredningen fann stora brister i statistiken. Ett skäl härtill var att många upphandlare inte rapporterade sina upphandlingar. Detta berodde bl.a. på att många kommuner, landsting och statliga myndigheter inte har överblick över sina upphandlingar och därför inte kan redovisa totala volymer. Ett annat skäl till att upphandling inte kan redovisas är att inkomster från externa uppdragsgivare, t.ex. forskningsanslag, kan användas för att finansiera upphandling. Stora svårigheter har enligt utredningen också förelegat att få fram uppgifter om upphandlingsvolymer inom statliga bolag.

Med hjälp av olika statistikkällor har dock Upphandlings- och miljöutredningen i sitt betänkande beräknat att den offentliga upphandlingen i Sverige år 1995 uppgick till minst 280 miljarder kronor. Härav svarar staten (exklusive statliga bolag) för 105 miljarder kronor, kommuner för 90 miljarder kronor, kommunala bolag för 55 miljarder kronor och landsting och landstingsfria kommuner för 29 miljarder kronor.

Någon regelbunden och tillförlitlig statistik över den offentliga upphandlingens omfattning finns dock inte. Statistiska centralbyrån har heller inte något uppdrag att föra sådan statistik. Nämnden för offentlig upphandling (se nedan) skall enligt sin instruktion samla in och bearbeta uppgifter för statistikändamål. Detta görs genom att nämnden i sin informationsskrift *NOU info* uppmanar läsarna att till nämnden lämna statistiska uppgifter. I informationskriften för juni 1997 uppmanas således kommunerna att lämna uppgifter om köp under tröskelvärdena för försörjningssektorerna medan statliga myndigheter skall lämna uppgift om all upphandling.

Offentlig upphandling regleras i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1994 och tillkom som en följd av att Sverige undertecknade EES-avtalet. På upphandlingsområdet innebar avtalet bl.a. att EG:s upphandlingsdirektiv också skulle gälla i Sverige.

EU:s politik för offentlig upphandling syftar bl.a. till att upprätta en sund och öppen konkurrens inom unionen som gör det möjligt för leverantörer att få fullt utbyte av den inre marknaden. Dessutom skall upphandlande enheter få möjlighet att fritt välja bland ett större antal konkurrenskraftiga anbud. Vidare skall upphandlingen vara affärsmässig och genomföras utan ovidkommande hänsyn.

EG-direktiven överensstämmer i stort med de svenska bestämmelser som tidigare gällde för offentlig upphandling. I Sverige införlivas EG-direktiv genom transformation. Det betyder att man utfärdar en författning, vanligtvis en lag, vilken ges ett innehåll som tillgodoser kraven i direktiven. Direktivens regler formuleras således om i den svenska författningstexten. I flera andra EU-länder införlivas direktiv genom inkorporering, dvs. genom en särskild lagstiftningsakt som innebär att direktivtexten gäller som nationell lag. Det är endast ett fåtal EU-länder som – liksom Sverige – har införlivat upphandlingsdirektiven genom transformation.

Vid sidan av lagen om offentlig upphandling gäller lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

### 2.1 EG-rättsliga regler

EG-direktiven för offentlig upphandling gäller endast upphandlingar över vissa beloppsgränser, s.k. tröskelvärden. I direktiven anges förutom tröskelvärdenas storlek också att olika värden gäller beroende på vad som upphandlas och vem som upphandlar. För statliga myndigheter gäller t.ex. ett lägre tröskelvärde vid upphandling av varor än för kommunala myndigheter. (Se vidare om tröskelvärden nedan.) Upphandlingar *under* tröskelvärdena omfattas inte av upphandlingsdirektiven men de är därmed inte helt oreglerade. Allmänna EG-rättsliga principer, t.ex. principen om likabehandling, är tillämpliga även på dessa upphandlingar. Nämnda princip leder till att upphandlare måste behandla samtliga anbudsgivare lika även vid upphandlingar under tröskelvärdena.

EG-direktiven kan delas in i två grupper. Den första omfattar den s.k. klassiska sektorn och den andra försörjningssektorerna. Den *klassiska sektorn* innefattar de generella reglerna för all statlig, kommunal och kyrkokommunal upphandling av varor, byggtreprenader och tjänster. Undantagna från dessa regler är upphandlingar inom verksamheterna vatten, energi, transport och telekommunikation – de s.k. *försörjningssektorerna*. Upphandlingar inom dessa verksamheter omfattades tidigare inte av reglerna för offentlig upphandling men behandlas numera i ett särskilt, gemensamt upphandlingsdirektiv. Direktivet för dessa sektorer skiljer sig på en rad punkter från dem

som gäller för den klassiska sektorn. Huvudmotivet till att andra regler skall gälla för försörjningssektorerna anges i direktivet vara att de organ som tillhandahåller sådana tjänster i vissa fall lyder under offentlig rätt, i andra fall under privaträtt.

#### *EG-direktiv*

Följande EG-direktiv har utfärdats om offentlig upphandling:

EG-direktiv – Klassiska sektorn (varor, byggtreprenader och tjänster)

93/36/EEG	Varor
93/37/EEG	Entreprenader
92/50/EEG	Tjänster
89/665/EEG	Rättsmedel

EG-direktiv – Försörjningssektorerna (vatten, energi, transport och telekommunikation)

93/38/EEG	Varor, entreprenader, tjänster
92/13/EEG	Rättsmedel

Direktiven är mycket detaljerade och innehåller ett omfattande system av procedurregler för att säkerställa fri konkurrens. Bl.a. ställs krav på likabehandling och öppenhet – principer som även återfinns i Romfördraget. Direktivens bestämmelser täcker alla faser av anbudsförandet, bl.a. annonsering, tidsgränser och regler för utvärdering av anbud och leverantörer. Enligt statistik från EU hade sju av medlemsländerna – däribland Sverige – införlivat samtliga upphandlingsdirektiv den 31 december 1996. Jämför dock EG-kommissionens utvärdering, kap. 11.

Lagen om offentlig upphandling är skriven utifrån den engelska direktivtexten (*NOU info 93–95*, s. 9). Det finns även en svensk översättning av direktiven. Enligt Nämnden för offentlig upphandling (se kap. 8) är dock inte de översatta direktiven helt korrekta. De anses till och med innehålla en del direkta felaktigheter. Detta har skapat problem vid jämförelser mellan lagen och de till svenska översatta direktiven.

#### *Direktiv för klassiska sektorn*

Direktiven om upphandling av varor, byggtreprenader och tjänster är tillämpliga på merparten av den offentliga upphandlingen. Reglerna gäller inte bara upphandlare inom staten, kommunerna, landstingen och kyrkokommunerna utan även vissa bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats för att för att täcka behov i det allmännas intresse under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Se vidare kap. 3.

#### *Direktiv för försörjningssektorerna*

Direktivet för försörjningssektorerna reglerar även det upphandlingar av varor, byggtreprenader och tjänster. Direktivet skiljer sig från dem som

gäller för den klassiska sektorn genom att det endast är tillämpligt på särskilda offentliga upphandlares upphandlingar – dvs. endast på upphandlingar för verksamheter inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena. I bilagor till direktivet (93/38/EEG) finns förteckningar över vilka upphandlande enheter i respektive EU-land som omfattas av direktivet. De berörda organen är antingen direkt namngivna (t.ex. Danske Statsbaner, DSB) eller indirekt utpekade (t.ex. som ”enheter som beviljats koncession och är verksamma enligt lagen [...]).

Eftersom Sverige inte var medlem av Europeiska gemenskaperna när direktiven skrevs framgår det inte av bilagorna vilka enheter i Sverige som omfattas av direktiven. Enligt direktiven skall medlemsländerna se till att listorna uppdateras och att ändringar publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Någon förteckning över vilka svenska upphandlande enheter som omfattas av försörjningsdirektiven finns inte enligt uppgift från Finansdepartementet och Nämnden för offentlig upphandling.

Vissa begränsningar gäller dock för tillämpningen av försörjningsdirektiven. Direktiven skall nämligen ”inte tillämpas på [upphandlares] verksamhet, som antingen faller utanför vatten-, energi-, transport- eller telekommunikationssektorerna, eller som visserligen faller inom dessa sektorer, men som är konkurrensutsatt på en marknad utan etableringshinder.” (Ingressen till försörjningsdirektiven, punkt 13.)

Fördelarna med att upphandla i enlighet med försörjningsreglerna är flera. En upphandlare har t.ex. möjlighet att förhandla med anbudsgivaren under upphandlingens gång, något som bara i undantagsfall är tillåtet vid upphandlingar inom den klassiska sektorn. Vidare är annonseringstiderna kortare.

#### *Government Procurement Agreement*

Inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) har Sverige undertecknat ett avtal om offentlig upphandling, Government Procurement Agreement (GPA). Avtalet gäller i Sverige sedan 1 januari 1996. På några punkter skiljer sig avtalet från EG-direktiven. I de fall reglerna skiljer sig åt rekommenderar Nämnden för offentlig upphandling att EG-direktiven, och därmed lagen om offentlig upphandling, tillämpas. Det tröskelvärde som anges för statliga myndigheters upphandling av varor och tjänster är i Government Procurement Agreement lägre än i EG-direktiven. På denna punkt skall, enligt nämndens rekommendation, statliga upphandlare använda det värde som anges i Government Procurement Agreement. Arbetet pågår inom EU med att anpassa direktiven till avtalet.

## 2.2 Nationella regler

### *Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling*

Enligt Romfördragets artikel 189 är direktiv bindande för varje medlemsstat vad avser det resultat som skall uppnås. Staten får emellertid själv välja form



och medel för att uppnå detta resultat. Som ovan nämnts har man i Sverige valt att införliva upphandlingsdirektiven i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Man har även valt att reglera upphandlingar *under* tröskelvärdena trots att sådana upphandlingar inte omfattas av direktiven.

Innan lagen om offentlig upphandling trädde i kraft reglerades den statliga upphandlingen av upphandlingsförordningen (SFS 1986:366) medan den kommunala upphandlingen styrdes av ett kommunalt upphandlingsreglemente (Kommunförbundet, 1983). Grundprincipen för upphandling enligt EG-direktiven och lagen om offentlig upphandling skiljer sig inte från den tidigare regleringen i Sverige. Europeiska gemenskapernas princip att upphandling skall göras affärsmässigt, i konkurrens och på ett icke-diskriminerande (objektivt) sätt gällde även tidigare (*NOU info 93-95*, s. 9). Lagen om offentlig upphandling innebär således att leverantörer fritt skall få konkurrera om offentliga upphandlingar.

Trots detta har lagen om offentlig upphandling inneburit stora förändringar för upphandling hos offentliga myndigheter. Framför allt är det de möjligheter till sanktioner som införts i lagen som i högre grad tvingat fram ett beteende som överensstämmer med lagens intentioner.

EU-kommissionen har utvärderat den offentliga upphandlingen utifrån utfärdade direktiv. Se vidare kap. 11.

I den nuvarande regleringen gäller olika tröskelvärden beroende på vem som upphandlar och vad upphandlingen avser. De gällande tröskelvärdena fastställs inom EU och gäller för två år i taget. I förordningen (1996:581) om tröskelvärden enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling anges tröskelvärdena i svenska kronor.

Fr.o.m. den 1 januari 1998 införs en rad ändringar i lagen om offentlig upphandling. Ändringarna syftar till att göra lagens innehåll och ordalydelse ännu mer i överensstämmelse med upphandlingsdirektiven (prop. 1996/97:153, bet. 1997/98:FiU7, rskr. 1997/98:61).

#### *Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling*

På upphandlingsområdet gäller även lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Enligt lagen kan Konkurrensverket väcka talan vid Marknadsdomstolen om verket anser att en upphandlande enhet har diskriminerat ett företag i samband med en upphandling eller på annat sätt, genom sitt beteende, snedvridit konkurrensen. Om domstolen finner att ett upphandlingsförfarande är otillbörligt kan den förbjuda en upphandlande enhet att tillämpa förfarandet (3 §). Förbudet kan förenas med vite (9 §).

### 2.3 Vilka regler har företräde?

1997/98:RR10

Bilaga 1

De upphandlande enheterna skall tillämpa lagen om offentlig upphandling och inte direktiven. Ansvar för att de nationella reglerna överensstämmer med EG-direktiven åvilar svenska staten. Det är således inte meningen att en upphandlande enhet skall studera direktiven för att få besked om vilka regler som gäller (*NOU info 93–95*, s. 7).

Enligt Romfördraget (art. 5) åligger det nationella domstolar att tolka nationella regler i ljuset av tillämplig EG-rätt. Beträffande direktiv innebär det att en nationell regel – oavsett om den tillkommit som en följd av direktiv eller helt oberoende därav – skall tolkas så att den i görligaste mån uppfyller syftet med aktuellt direktiv. I vissa fall kan direktiv ha s.k. vertikal direkt effekt, vilket i allt väsentligt innebär att en bestämmelse grundar en rättighet för en enskild som en nationell domare har att skydda. En förutsättning för detta är att regeln är tillräckligt klar och precis samt att tiden för införlivande löpt till ända, alternativt att en medlemsstat redan före den tidpunkten vidtagit åtgärder för att införliva direktivets bestämmelser. I linje med EG-domstolens praxis skall då de nationella reglerna lämna företräde för EG-rätten. Direktivens direkta effekt kan endast göras gällande i förhållande till en medlemsstat, därav termen vertikal direkt effekt. Medlemsstaten kan därefter bli skadeståndsskyldig för att inte ha införlivat direktivet alternativt för felaktigt införlivande (Nils Wahl, *Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet*, 1996–97 särtryck nr 2).

Den svenska traditionen – att i stor utsträckning tolka författningar med hjälp av förarbeten (betänkanden, propositioner, departementspromemorior, offentliga utredningar m.m.) – saknar motsvarighet i EG-rätten. Normalt finns det inga förarbeten att tillgå. Vid uttolkningen av EG-rätten får vägledning i stället hämtas i EG-domstolens avgöranden.

### 3 Upphandling enligt lagen om offentlig upphandling

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Enligt lagen om offentlig upphandling är det endast ”upphandlande enheter” som har att följa lagens upphandlingsregler. Således måste det avgöras om den som skall göra en upphandling är en upphandlande enhet enligt lagens definition. Om så är fallet måste upphandlaren även avgöra vad som skall upphandlas, dvs. om det gäller en upphandling av en vara, en entreprenad eller en tjänst. Skälet till detta är att olika regler gäller för olika upphandlingar. Rör det sig om en upphandling på försörjningsområdena, dvs. på vatten-, elektricitets-, transport- och telekommunikationsområdena, gäller särskilda regler.

En upphandlande enhet får ställa en rad krav på en leverantör. Uppfyller inte en leverantör de ställda kraven kan den upphandlande enheten utesluta honom från upphandlingen.

Vad som upphandlas och vem som upphandlar avgör vilket tröskelvärde som skall tillämpas. Därmed avgörs också frågan om upphandlingen skall göras enligt reglerna för upphandling *över* tröskelvärdena eller *under* tröskelvärdena. När man bestämt enligt vilket förfarande upphandlingen skall göras skall ett förfrågningsunderlag utformas. Underlaget skall bl.a. innehålla en kravspecifikation för det som skall upphandlas.

Den upphandlande enheten skall också annonsera upphandlingen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT). Särskilda tidsfrister gäller för anbudstider och anmälan om att delta i en anbudsgivning. T.ex. gäller normalt en anbudstid på 52 dagar vid upphandling av varor. När anbudet kommit in har beställaren att pröva och välja anbud utifrån de förutsättningar som angivits i förfrågningsunderlaget. När upphandlingen avslutats skall den upphandlande enheten annonsera hur upphandlingen utfallit, s.k. efterannonsering. Det åligger även upphandlande enheter att lämna statistikuppgifter om sina upphandlingar till Nämnden för offentlig upphandling.

Upphandling enligt lagen om offentlig upphandling aktualiserar således en rad frågeställningar:

- 1 Vilka lyder under lagen om offentlig upphandling?
- 2 Vad skall upphandlas?
- 3 Är det en upphandling över eller under tröskelvärdet?
- 4 Vilka krav får ställas på en leverantör?
- 5 Hur skall förfrågningsunderlaget utformas?
- 6 Vilket upphandlingsförfarande skall tillämpas?
- 7 Vad gäller för annonsering?
- 8 Vilka tidsfrister gäller?
- 9 Hur prövar och väljer en upphandlare anbud?

Lagen om offentlig upphandling innehåller även regler om:

- 10 Formella krav på anbud, statistik, sekretess och jäv

I det här kapitlet ges en översiktlig redogörelse för de regler som styr offentlig upphandling och de kommentarer och förtydliganden som Nämnden för offentlig upphandling publicerat i *NOU info*. (Se kap. 8.) Redogörelsen följer frågeställningarna och punkterna ovan.

### 3.1 Vilka lyder under lagen om offentlig upphandling?

Lagen om offentlig upphandling skall tillämpas på upphandlingar som görs av staten, kommuner, landsting, kyrkliga kommuner och vissa andra upphandlande enheter. Termen upphandlande enhet omfattar således statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner, landsting och kyrkliga kommuner (1 kap. 5 §). Tidigare regleringar – upphandlingsförordningen och det kommunala upphandlingsreglementet – gällde inte för bolagiserad offentlig verksamhet, om detta inte särskilt bestämts. Lagen om offentlig upphandling gäller däremot även vissa bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär (1 kap. 6 § efter ändring som införs fr.o.m. den 1 januari 1998). Stat eller kommun skall i dessa fall ha ett avgörande inflytande genom sitt tillsynsansvar över verksamheten, genom att vara huvudfinansiär eller genom att man utsett styrelseledamöter.

Den 1 januari 1998 görs även ett tillägg till innebörden av termen upphandlande enhet så att det av texten framgår att även sammanslutningar av organisationer som faller inom begreppet anses vara upphandlande enheter. Antalet upphandlande enheter som skall lyda under lagen har härigenom utvidgats.

Det är den upphandlande organisationen som själv har att ta ställning till om den är en upphandlande enhet och därmed om lagen om offentlig upphandling skall tillämpas på organisationens upphandlingar. I sammanhanget kan nämnas att exempelvis företrädare för kommunala bolag inte ansett det kommunala bolaget vara en upphandlande enhet eftersom det verkat i konkurrens. Detta innebär att offentliga upphandlare kan ha svårighet att bedöma om de omfattas av lagen.

En upphandlares beslut i denna fråga kan i frågasättas genom att beslutet prövas i domstol. Detta sker efter att överprövnings- eller skadeståndstalan väckts (se kap. 10). Domstolsprövningen kan endast initieras av en förfördelad leverantör. Kommer inte en upphandling som görs vid sidan av lagen till allmän kännedom förrän avtal slutits kan upphandlingen inte förhindras. Då återstår möjligheten att kräva skadestånd. I praktiken torde det dock vara svårt för en leverantör – som inte ens lämnat anbud – att få skadestånd. I sammanhanget kan nämnas att förhållandet är detsamma när en upphandlande enhet helt åsidosätter lagen och gör en otillåten direktupphandling.

#### *Försörjningssektorerna*

För verksamhet som ingår i försörjningssektorerna – dvs. vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena – gäller som nämnts delvis

andra regler än för upphandlingar i övrig verksamhet. Det är dock endast på den del av verksamheten som faller inom något av de fyra områdena som de särskilda reglerna skall tillämpas. En upphandlande enhet som driver viss verksamhet inom någon av försörjningssektorerna får således inte tillämpa samma upphandlingsregler på annan verksamhet som ligger utanför försörjningssektorerna. För sådan verksamhet gäller i stället de vanliga upphandlingsreglerna för varor, entreprenader och tjänster.

Reglerna för upphandling inom försörjningssektorerna gäller även vissa företag. Företag, som stat, kommun, landsting eller kyrklig kommun har ett direkt eller indirekt inflytande över, omfattas av de särskilda upphandlingsreglerna. Det gör även företag som bedriver verksamhet med särskilt tillstånd. Även här gäller att reglerna endast skall tillämpas på den del av verksamheten som faller inom försörjningssektorerna. Reglerna får till följd att ett privat företag som bedriver verksamhet med tillstånd från en myndighet är att betrakta som en upphandlande enhet.

Som bilagor till EG-direktiven för upphandling inom försörjningssektorerna finns förteckningar över vilka enheter – i de dåvarande EG-medlemsländerna – direktiven omfattar. Direktiven föreskriver att bilagorna skall revideras och att ändringar i listorna skall publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning så att dessa skall vara så fullständiga som möjligt (93/38/EEG, art. 2, punkt 6). Några ändringar har, vad revisorerna erfarit, inte införts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Som ovan nämnts finns inte någon förteckning över vilka svenska enheter som omfattas av direktiven.

Det är den upphandlande enheten som själv har att ta ställning till om den skall tillämpa reglerna för upphandling inom försörjningssektorerna eller inte.

### 3.2 Vad skall upphandlas?

Olika regler skall tillämpas beroende på vad som skall upphandlas och av vem upphandlingen görs. Detta styr vilket tröskelvärde som skall tillämpas och vilka former av upphandlingsförfarande som får användas.

För upphandlingar inom försörjningssektorerna gäller som ovan nämnts särskilda regler.

### 3.3 Är det en upphandling över eller under tröskelvärdet?

EG-direktivens regler om offentlig upphandling avser endast upphandlingar som överstiger vissa belopp, de s.k. tröskelvärdena. De nu gällande tröskelvärdena framgår av tabellen nedan. Tröskelvärdet för byggentreprenader är detsamma för upphandlingar inom försörjningssektorerna som för upphandlingar i andra verksamheter medan tröskelvärdena för upphandlingar av varor och tjänster skiljer sig något åt. En upphandling får inte delas upp i syfte att tröskelvärdet skall underskridas.

**Tab. 3.1 Nu gällande tröskelvärden enligt förordningen (1996:581) om tröskelvärden enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling**

	Tröskelvärdena uttryckta i	
	ECU	SEK
Byggtreprenader	5 000 000	46 628 913
Varor och tjänster		
– Försörjningssektorerna (utom telesektorn)	400 000	3 730 313
– Telekomunikationssektorn	600 000	5 595 470
– Statliga myndigheter som omfattas av GPA*	130 000**	1 282 640
– Övriga upphandlande enheter	200 000	1 865 157

\* Government Procurement Agreement.

\*\* SDR, särskilda dragningsrätter. Används i Government Procurement Agreement.

I Sverige har, som framgått ovan, även upphandlingar *under* tröskelvärdena reglerats i lagen om offentlig upphandling (6 kap.). Dessa regler gäller också upphandlingar som omfattas av sekretess eller andra särskilda begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet och upphandlingar av försvarsprodukter och tjänster som inte har civil användning (1 kap. 3 §, andra stycket). Reglerna skiljer sig på en rad punkter från vad som gäller för upphandlingar över tröskelvärdena och redovisas därför separat nedan.

### 3.4 Vilka krav får ställas på en leverantör?

#### *Över tröskelvärdena*

En upphandlande myndighet har rätt att utesluta en leverantör från deltagande i en upphandling under vissa förutsättningar (1 kap. 17 §). En upphandlare kan således bortse från anbud från en leverantör som är i konkurs eller likvidation, är dömd för brott i sin yrkesverksamhet, har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen eller inte fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt.

En upphandlare får även begära upplysningar om leverantörens tekniska förmåga och kapacitet samt hans finansiella ställning. Vilka upplysningar den upphandlande enheten vill ha skall framgå av annonsen eller inbjudan till anbudsgivning. Där skall även framgå på vilket sätt leverantören skall visa att han uppfyller de uppställda kraven. En upphandlare kan även utesluta en leverantör som låtit bli att lämna begärda uppgifter.

Fr.o.m. den 1 januari 1998 anpassas den svenska lagtexten till direktiven så att det uttryckligen framgår att man även får ställa krav på upplysningar om leverantörens *ekonomiska* ställning (prop. 1996/97:153).

I sammanhanget bör även noteras att enheter inom försörjningssektorerna på förhand får välja ut de leverantörer som får delta i selektiv och förhandlad upphandling. Samma krav skall ställas på varje leverantör, och urvalet skall göras utan ovidkommande hänsyn. Enheter som avser att prekvalificera leverantörer skall på motsvarande sätt som gäller vid ordinarie upphandlingar annonsera om detta i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (4 kap. 23–25 §§).

Vid upphandlingar under tröskelvärdena kan en upphandlare på samma sätt som vid upphandlingar över tröskelvärdena begära in, men också själv ta in, vissa upplysningar. Lagen kräver att det – om det är nödvändigt – görs en viss kontroll av leverantörerna (6 kap. 9 §). Upphandlaren skall kontrollera om leverantören är registrerad i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistret, om han är registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter samt om han är fri från skulder för svenska skatter och avgifter. En upphandlande enhet får inte anta ett anbud om leverantören inte är registrerad när registreringskyldighet föreligger (6 kap. 10 §). En särskild blankett för skatte- och avgiftskontroll kan rekvideras från de lokala skattekontoren.

### 3.5 Hur skall förfrågningsunderlaget utformas?

#### **Förfrågningsunderlaget**

En upphandlande enhet skall tillhandahålla ett förfrågningsunderlag som skall ligga till grund för leverantörens anbud. Förfrågningsunderlaget bör normalt bestå av:

- kravspecifikation,
- kommersiella villkor,
- administrativa bestämmelser samt
- utvärderingskriterier.

Vid öppen och förenklad upphandling skall förfrågningsunderlaget även innehålla:

- kvalifikationskrav.

#### **Kravspecifikation**

I kravspecifikationen skall den vara eller tjänst som skall upphandlas beskrivas. Upphandlaren måste därmed noga tänka igenom vad det är han behöver så att rätt vara eller tjänst efterfrågas. Antingen ingår en teknisk beskrivning av det efterfrågade föremålet i kravspecifikationen eller så anges i stället krav på funktion och prestanda för det som skall upphandlas. Det senare tillvägagångssättet tillåter att leverantören själv väljer teknisk lösning. De krav som ställs skall så långt möjligt vara objektivt mätbara.

Tekniska beskrivningar i förfrågningsunderlag skall göras så att alla leverantörer inom den inre marknaden kan arbeta på lika villkor. Europeiska standarder, eller svenska som överensstämmer med de europeiska, skall därför användas. I ovan nämnda proposition föreslås en rad ändringar rörande tekniska standarder i syfte att få den svenska lagstiftningen att bättre överensstämma med EG-direktiven.

Föremålet för en upphandling får inte beskrivas på ett sådant sätt att endast en viss vara eller process kan komma i fråga. Hänvisning till ett visst märke eller fabrikat kan göras om det finns särskilda skäl – t.ex. om det inte går att

### **Kommersiella villkor**

Förfrågningsunderlaget skall innehålla de kommersiella villkor som gäller för upphandlingen. Vid öppet och selektivt förfarande måste samtliga villkor för upphandlingen ingå i underlaget. De kommersiella villkoren kan t.ex. innehålla bestämmelser om:

- betalningsplaner och betalningsvillkor,
- leveranstid och leveransvillkor,
- leveransförsening, vite, hävning och avbeställning,
- ägande- och nyttjanderätt till konstruktioner, ritningar och annat underlag,
- service och underhåll,
- garantier och andra ansvarsåtaganden,
- leveranskontroll, testning och provning,
- utbildning och dokumentation,
- optioner och tilläggsbeställningar samt
- tvister.

### **Administrativa bestämmelser**

#### *Över tröskelvärdena*

Av de förlagor som finns i bilagor till direktiven framgår att en rad administrativa upplysningar skall anges i annonsen om upphandlingen. (Om annonsering se nedan.) Bestämmelser om detta finns inte intagna i svensk lagstiftning, men de annonsförlagor som Nämnden för offentlig upphandling utarbetat och rekommenderar upphandlande enheter att använda sig av uppfyller kraven i direktiven. Uppgifter som skall ingå i förlagan är t.ex. adress varifrån förfrågningsunderlaget kan beställas, sista datum för mottagande av anbud, på vilket språk anbudet skall skrivas och vilka kompletterande dokument för kvalificering av anbudsgivare som skall bifogas anbudet.

#### *Under tröskelvärdena*

Vid *förenklad upphandling* föreskriver lagen om offentlig upphandling en rad administrativa bestämmelser som skall ingå i förfrågningsunderlaget (6 kap. 3 och 5 §§):

- om ett anbud kan komma att antas utan föregående förhandling,
- att anbud skall lämnas skriftligt och att anbud som lämnas genom telegram eller telefax skall bekräftas omgående genom en egenhändigt undertecknad handling,
- vilken dag anbudet senast skall ha kommit in,
- till och med vilken dag anbud skall vara bindande samt
- på vilket sätt leverantören kan lämna de upplysningar som begärs om leverantören enligt 6 kap. 9 § samma lag.



En upphandlande enhet skall välja det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller har det lägsta anbudspriset. För att kunna välja det ekonomiskt fördelaktigaste budet måste den upphandlande enheten ange vilka kriterier som skall avgöra valet av anbud. I direktiven ges exempel på kriterier som kan påverka valet. Det gäller t.ex. pris, leveranstid, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska och funktionella egenskaper, teknisk förtjänst, service efter upphandlingen och teknisk assistans. I byggdirektivet nämns även lönsamhet och leveransperiod som kriterier. Miljöpåverkan anges i lagen om offentlig upphandling, men inte i direktiven, som ytterligare ett kriterium. Ytterligare kriterier kan vägas in eftersom direktiven endast exemplifierar. Det finns dock krav på att kriterierna skall vara objektiva och icke-diskriminerande.

När en upphandlande enhet i stället väljer att ta det lägsta anbudet har den att välja det billigaste anbudet bland de leverantörer som uppfyller samtliga krav. Nämnden för offentlig upphandling rekommenderar att kriteriet lägsta anbud endast bör användas vid köp av standardvaror eller standardtjänster.

Vilka utvärderingskriterier den upphandlande enheten har valt skall framgå av förfrågningsunderlaget eller annonsen och får inte ändras under upphandlingens gång. Lagen föreskriver även att utvärderingskriterierna om möjligt skall anges med de mest angelägna kriterierna först. Nämnden för offentlig upphandling framhåller att kriterierna normalt alltid skall rangordnas och att man endast i de fall det inte går att rangordna dem får avstå från detta (*NOU info -96*, s. 20).

### **Kvalifikationskrav**

Förfrågningsunderlaget skall innehålla de krav som den upphandlande enheten ställer på leverantören. Vilka krav som får ställas framgår av redogörelsen ovan.

### **Kvalificering av anbudsgivare och anbudsutvärdering**

#### **– ett tvåstegsförfarande**

#### *Över tröskelvärdena*

Kvalificering av anbudsgivare och anbudsutvärdering är två skilda saker och olika regler styr de två procedurerna (jfr 1 kap. 20 a § som införs fr.o.m. den 1 januari 1998). Vid *sektiv och förhandlad upphandling* sker kvalificeringen av leverantörerna i en särskild inledande fas och därefter bjuds de kvalificerade in att lämna anbud. Andra leverantörer än de kvalificerade får inte antas. En inbjudan att lämna anbud kan inte heller överlåtas på någon annan eftersom kvalificeringen är individuell. Vid utvärderingen får endast varans överensstämmelse med förfrågningsunderlaget vara avgörande för valet av anbud. Någon förnyad kvalificering får inte göras utom i fall då leverantören

gått i konkurs, försatts i likvidation eller har dömts för brott i yrkesutövningen.

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Detta tvåstegsförfarande gäller även vid *öppen upphandling*. Prövningen av anbudsgivarens lämplighet kan göras parallellt med utvärderingen av anbudet, men de båda bedömningarna styrs av olika regler och skall hållas isär.

#### *Under tröskelvärdena*

Även vid förenklad upphandling bör prövningen av anbudsgivaren och utvärderingen av anbudet kunna löpa parallellt.

#### **Övrigt**

Inom EG-rätten gäller proportionalitetsprincipen. Beträffande upphandling leder principen bl.a. till att en upphandlande enhet inte får ställa krav i förfrågningsunderlaget som inte är nödvändiga för den aktuella upphandlingen.

En upphandlande enhet får skriva förfrågningsunderlaget på svenska och får även ange att anbudet skall vara skrivna på svenska. Anger inte enheten något om språk står det anbudsgivaren fritt att välja något av EU-språken.

### 3.6 Vilket upphandlingsförfarande skall tillämpas?

#### *Över tröskelvärdena*

För upphandlingar över tröskelvärdena anger lagen om offentlig upphandling tre möjliga upphandlingsförfaranden. Vid valet av förfarande skall den upphandlande enheten beakta huvudregeln om affärsmässighet i 1 kap. 4 §, vilket bl.a. innebär att enheten skall utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns. De tre upphandlingsförfarandena är:

– *Öppen upphandling*: Alla leverantörer får lämna anbud. Upphandlingen annonseras och förfrågningsunderlaget sänds till de leverantörer som är intresserade. Förhandlingar med leverantören får inte förekomma.

– *Selektiv upphandling*: Vissa leverantörer inbjuds att lämna anbud. Upphandlingen annonseras och leverantörerna lämnar in anbudsansökan. Den upphandlande enheten bjuder därefter in vissa leverantörer att lämna anbud. Hur många som kommer att få lämna anbud skall framgå av annonsen, antingen genom att en exakt siffra anges eller ett intervall mellan fem och tjugo. För upphandlingar inom försörjningssektorena föreskriver EG-direktiven inget intervall. Förfrågningsunderlaget skickas ut samtidigt till de inbjudna. Inga andra anbud än från de leverantörer som bjudits in att delta får prövas. Förhandlingar med leverantören får inte förekomma.

– *Förhandlad upphandling*: Vissa leverantörer inbjuds att lämna anbud. Upphandlaren inleder förhandling med en eller flera av dem. Vid förhandlad upphandling som annonserats måste antalet deltagare i förhandlingar vara minst tre förutsatt att det finns så många lämpliga deltagare. För upphandling

inom försörjningssektorerna anges dock inget antal. På samma sätt som vid selektiv upphandling inbjuds vissa leverantörer att lämna anbud. Därefter förhandlar upphandlaren med en eller flera av dessa.

Förhandlad upphandling förekommer främst inom försörjningssektorerna. Inom den klassiska sektorn får förhandling endast tillämpas i vissa fall. Under vissa förutsättningar får tjänsteupphandlingar förhandlas. Det finns även möjligheter till övergång från öppen och selektiv upphandling inom den klassiska sektorn till förhandlat förfarande. En förutsättning är att inget av de lämnade anbuden motsvarar de krav som ställts i förfrågningsunderlaget.

Vid förhandlad upphandling får i stort sett allt som rör upphandlingen förhandlas. Förhandlingen får dock inte väsentligt ändra på förutsättningarna för upphandlingen. Det skall således i grunden vara samma vara eller tjänst som upphandlas i förhållande till vad som angavs i förfrågningsunderlaget.

Enligt statistik insamlad av Nämnden för offentlig upphandling görs det övervägande antalet upphandlingar genom öppen upphandling. Nedanstående tabell visar antal upphandlingar för 1995 och 1996.

**Tab. 3.2 Statistik över valet av upphandlingsförfarande för respektive form av upphandling 1995 och 1996**

Form av upphandling	Totalt antal upphandl.	Öppen	Selektiv	Förhandlad
Entreprenader				
1995	172	82%	7%	11%
1996	138	85%	7%	8%
Varor				
1995	1312	50%	32%	18%
1996	1321	45%	35%	20%
Tjänster				
1995	775	73%	13%	14%
1996	858	78%	10%	12%
Kombinerade				
1995	32	38%	22%	40%
1996	49	51%	20%	29%

Källa: *NOU info mars 1997*

Av statistik från upphandlande enheters efterannonsering framgår att det inte har skett någon större förändring av valet av upphandlingsförfarande sedan lagen om offentlig upphandling trädde i kraft. Nedanstående tabell visar den procentuella fördelningen av upphandlingsförfarande 1994–1996 (avrundade procenttal):

**Tab. 3.3 Statistik över valet av upphandlingsförfarande 1994–1996**

Upphandlingsförfarande	1994	1995	1996
Öppen	78 %	77 %	80 %
Selektiv	12 %	11 %	9 %
Förhandlad	10 %	12 %	11 %

Källa: *NOU Info mars 1997*

#### *Under tröskelvärdena*

Sverige har som ovan nämnts även reglerat upphandlingar *under* tröskelvärdena. För sådana upphandlingar gäller förenklade regler. Upphandlingsförfar-

randena skiljer sig på flera punkter från de som skall tillämpas vid upphandlingar över tröskelvärdena.

1997/98:RR10  
Bilaga 1

– *Förenklad upphandling*: Skriftligt anbud krävs och upphandlaren får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Upphandlaren skall vända sig till så många leverantörer att tillräcklig konkurrens uppnås med hänsyn till upphandlingens storlek och karaktär. Intresserade leverantörer har rätt att på begäran få förfrågningsunderlaget på samma villkor som andra. Upphandlaren kan inte vägra att lämna förfrågningsunderlaget till en leverantör innan anbudstiden gått ut. Av förfrågningsunderlaget skall framgå om ett anbud kan komma att antas utan föregående förhandling.

– *Direktupphandling*: Direktupphandling innebär att upphandlingen görs utan att skriftligt anbud infordras. Direktupphandling får endast göras om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Även direktupphandling skall präglas av affärsmässighet.

Enheter som tillämpar direktupphandling bör fastställa riktlinjer för när direktupphandling får tillämpas och för vilka varor och tjänster. Varje myndighet beslutar själv om innebörden av begreppet lågt värde. Enligt Nämnden för offentlig upphandling kan det anses lämpligt att tillåta direktupphandling av varor och tjänster upp till ett basbelopp. För tjänster eller varor som innebär utveckling anges motsvarande belopp vara två basbelopp. Enligt vad revisorerna erfarit varierar beloppsgränserna mellan olika upphandlande enheter i huvudsak från ett halvt till fem basbelopp, dvs. från ca 18 000 till 180 000 kr. Med synnerliga skäl avses framför allt synnerlig brådska orsakad av omständigheter som den upphandlande enheten inte kunnat förutse. Direktupphandling skall endast användas vid enstaka upphandlingar. Finns det ett återkommande behov av en vara eller tjänst bör enheten upphandla enligt lagen om offentlig upphandling och teckna ramavtal i stället för att direktupphandla.

### 3.7 Vad gäller för annonsering?

#### **Förhandsannonsering**

I vissa fall skall upphandlingar förhandsannonseras. Inom den klassiska sektorn skall planerade upphandlingar av varor och tjänster förhandsannonseras i början av varje budgetår. De tjänsteupphandlingar som skall annonseras finns upptagna i en särskild förteckning i en bilaga till lagen. För försörjningssektorerna är det i stället angivet att förhandsannonsering skall göras årligen. Byggtreprenader skall förhandsannonseras så snart beslut har fattats om godkänd projektering. Entreprenader inom försörjningssektorerna vilka förväntas överstiga tröskelvärdet skall förhandsannonseras minst en gång om året.

Förhandsannonsering behöver bara göras om den planerade upphandlingen överstiger särskilt angivna tröskelvärden (se tabell nedan). Vid beräkningen av tröskelvärdet skall värdet av all planerad offentlig upphandling, såväl över som under tröskelvärdet, av samtliga organisatoriska enheter inom den upp-

handlande enheten räknas samman. Vidare skall man ta med det totala värdet för hela den tänkta kontraktperioden, inklusive eventuella optioner eller förlängningsklausuler. Tröskelvärdena vid förhandsannonsering är desamma för upphandlingar inom försörjningssektorerna som för upphandlingar i övrigt.

**Tab. 3.4 Tröskelvärdena för förhandsannonsering enligt förordningen (1996:581) om tröskelvärden enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling**

	Tröskelvärdena uttryckta i	
	ECU	SEK
Förhandsannonsering		
– av varor och tjänster	750 000	6 994 337
– av byggtreprenader	5 000 000	46 628 913

Annonsen skall sändas till Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. I annonsen skall det varuområde som annonsen rör anges enligt CPV-nomenklaturen (se kap. 4). Annonsen får skrivas på svenska.

Om en upphandling förhandsannonserats påverkar det tidsfristerna för lämnande av anbud och anmälning av deltagande i anbudsgivning (se nedan).

#### **Annonsering inför en konkret upphandling**

Upphandlingar över tröskelvärdena skall annonseras i Tillägg till Europeiska gemenskapernas officiella tidning (på engelska, Supplement to the Official Journal of the European Communities, OJ). Annonsen skall skrivas på något av EU-språken och får inte publiceras någon annanstans förrän annonsen avsänts till tidningen.

Vid annonseringen är det viktigt att se till att alla uppgifter kommer med. Till sin hjälp har leverantörerna förlagor utarbetade av Nämnden för offentlig upphandling.

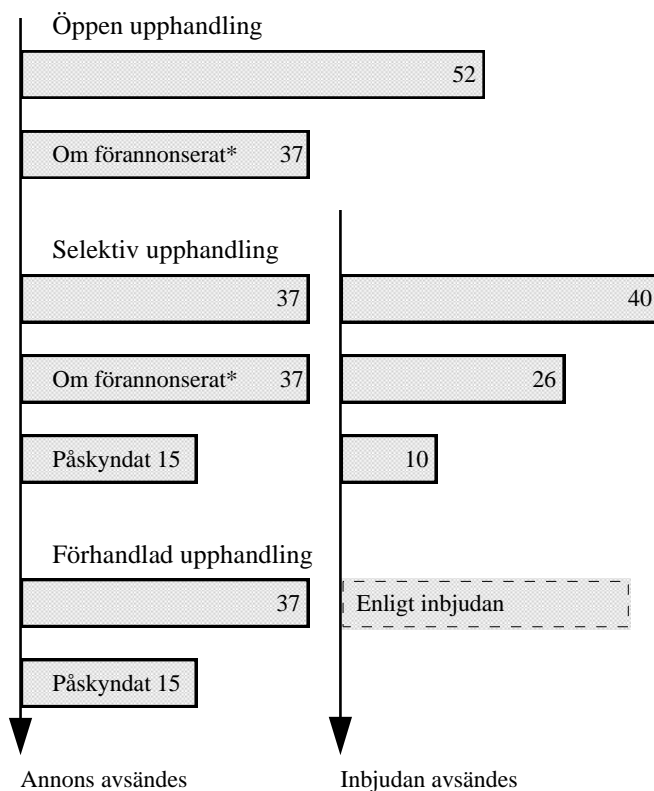
#### **Efterannonsering**

Enligt lagen skall en enhet som avslutat en upphandling över tröskelvärdet inom 48 dagar annonsera hur upphandlingen har avslutats. Inom försörjningssektorerna skall en upphandlande enhet som avslutat en upphandling meddela EG-kommissionen hur upphandlingen utfallit inom 60 dagar.

### **3.8 Vilka tidsfrister gäller?**

#### *Över tröskelvärdena*

Beroende på vilket upphandlingsförfarande som tillämpas och om den upphandlande enheten har förhandsannonserat upphandlingen gäller olika tidsfrister för leverantörerna att anmäla sitt intresse för att delta i en upphandling eller att lämna anbud. Fristerna räknas från den dag annonsen om upphandlingen avsändes till Europeiska gemenskapernas tidning respektive den dag inbjudan sändes till leverantörerna. Tidsfristerna för de olika upphandlingsförfarandena framgår av figuren nedan.



\* Avser entreprenad- och tjänsteupphandling.

Källa: *Offentlig upphandling*, Kommerskollegium/NUTEK, 1995

Beträffande upphandlingar inom försörjningssektorerna gäller samma tidsfrister vid öppet förfarande som redovisas i figuren. För selektiv och förhandlad upphandling gäller att tidsfristen för att komma in med ansökan eller intresseanmälan om att delta i anbudsgivningen skall vara – om möjligt – minst fem veckor från det att annonsen avsänds. Från det att inbjudan avsänds bör fristen för att lämna anbud vara minst tre veckor. Finns det särskilda skäl kan den senare fristen kortas till tio dagar.

#### Under tröskelvärdena

Vid upphandlingar under tröskelvärdena föreskriver lagen att leverantörer skall ges skälig tid att lämna anbud.

För upphandlingar såväl över som under tröskelvärdena gäller att anbud som kommer in efter det att tidsfristen löpt ut inte får antas.

### 3.9 Hur prövar och väljer en upphandlare anbud?

1997/98:RR10

Bilaga 1

Vid prövningen av anbud får endast de utvärderingskriterier som angetts i förfrågningsunderlaget tillämpas. Har den upphandlande enheten påbörjat upphandlingen enligt ett förfarande får man inte avvika från detta förfarande. I undantagsfall får emellertid en upphandling som påbörjats med öppen eller selektiv upphandling övergå i förhandlad upphandling (se ovan). En upphandlande enhet skall anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet eller det anbud som har lägst anbudspris. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, skall enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter, såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. Om möjligt skall omständigheterna anges rangordnade med det viktigaste först. Genom ändring i lagen om offentlig upphandling den 1 januari 1998 har alternativet ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbud” lyfts fram som huvudalternativ framför lägsta anbudspris.

### 3.10 Formella krav på anbud, statistik, sekretess och jäv

#### **Formella krav på anbud**

Lagen om offentlig upphandling innehåller ytterligare en rad formella regler. Anbud och ansökningar om deltagande i anbudsgivning skall lämnas skriftligt; anbud per fax är inte giltiga utan måste bekräftas med ett skriftligt anbud. Lagen innehåller även regler för hur anbud skall tas emot och öppnas liksom regler för förvaring av handlingar m.m. Avtal och överenskommelser om uppdrag skall vara tidsbegränsade och får inte gälla tills vidare.

#### **Statistik**

Det åligger upphandlande enheter att lämna statistikuppgifter om sina upphandlingar till Nämnden för offentlig upphandling (jfr 1 kap. 26 § lagen om offentlig upphandling och lagen (1992:889) om den offentliga statistiken). Nämnden sammanställer och levererar statistiken till EG-kommissionen.

#### **Sekretess**

Sekretess gäller vid upphandling i fråga om anbud eller erbjudande intill dess alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal slutits eller ärendet annars har slutförts (6 kap. 2 § första stycket sekretesslagen). Regeln innebär således ett skydd för det allmännas intresse. För att skydda den enskilde leverantören gäller också sekretess om det kan antas att han lider skada av att en uppgift röjs (8 kap. 10 § första stycket). Av bestämmelserna följer att en upphandlare inte får upplysa om vilka man vänt sig till, om man fått in anbud eller ansökningar att få delta i en upphandling och inte heller vilka som lämnat anbud eller ansökningar. Reglerna medför att konkurrerande leverantörer inte har möjlighet att ta del av varandras anbud förrän avtal har slutits.

I lagen om offentlig upphandling finns inte några uttryckliga regler om jäv. Enligt 1 kap. 4 § skall anbudsgivare, anbudssökande och anbud behandlas utan ovidkommande hänsyn, vilket innefattar krav på objektivitet och icke-diskriminering. Nämnden för offentlig upphandling gör bedömningen att detta givetvis också innefattar rena jävssituationer (*NOU info -96*, s. 48). Innan lagen trädde i kraft fanns det jävsregler såväl i det kommunala upphandlingsreglementet som i den statliga upphandlingsförordningen (1986:366). Avsaknaden av regler i lagen om offentlig upphandling innebär emellertid inte någon ändrad inställning i frågan enligt nämnden (*NOU info 93-95*, s. 44). För att få ledning i jävsfrågor hänvisar nämnden till vad som tidigare gällde enligt upphandlingsförordningen respektive det kommunala upphandlingsreglementet (Bestämmelser för statlig upphandling, RRV 1986 respektive Kommunalt upphandlingsreglemente jämte anvisningar, Kommunförbundet, fjärde upplagan, 1983). Jävsfrågan behandlades inte i samband med att lagen om offentlig upphandling infördes.

Vid några tillfällen, efter det att lagen trädde i kraft, har jävsfrågor aktualiserats i upphandlingssammanhang. T.ex. har Nämnden för offentlig upphandling, med utgångspunkt i tidigare gällande regler, ansett att en anbudsgivare som har möjlighet att medverka vid och påverka upprättandet av kravspecifikationen inte skall få delta i den följande upphandlingen (*NOU info mars 1997*, s. 7). Nämnden anser vidare att en bedömning måste göras i varje enskilt fall beträffande den anställdes reella möjligheter att erhålla otillbörliga fördelar som påverkar konkurrenssituationen i upphandlingen. För upphandlingar under tröskelvärdena kan de ”gamla” reglerna i upphandlingsreglementet ge viss ledning (*NOU info mars 1997*, s. 7).

Redan vid misstanke om att en anställd har konkurrensfördelar kan det, enligt nämnden, vara oförenligt med lagen om offentlig upphandling att låta honom delta i anbudstävlingen (*NOU info mars 1997*, s. 7). Omvänt kan uteslutandet av en leverantör, som inte på något sätt erhållit fördelar, strida mot lagen.

Om en leverantör erhåller information eller andra fördelar utöver vad andra leverantörer får kan detta utgöra ett brott mot likabehandlingsprincipen (*NOU info mars 1997*, s. 7).

Nämnden för offentlig upphandling har också påpekat att en upphandlande enhet bör ha sin verksamhet organiserad på ett sådant sätt att ”onödig mistro” mot dess opartiskhet inte kan uppstå. Det föreligger annars risk för att vissa leverantörer inte lämnar något anbud eller att de anbudsgivare, som inte på allvar förväntar sig kunna bli antagna inte lämnar bästa möjliga anbud (*NOU info -96*, s. 48 f).



Flera av de problem och oklarheter vad gäller offentlig upphandling som diskuterades vid en hearing med anledning av EG-kommissionens utvärdering av offentlig upphandling (se nedan) har framkommit som särskilda problem även i revisorernas undersökning. Revisorerna har därför valt att något ytterligare belysa problem som sammanhänger med förfrågningsunderlaget och annonseringskraven.

### 4.1 Förfrågningsunderlaget

I lagen om offentlig upphandling stadgas att ett förfrågningsunderlag skall tas fram inför en upphandling. Samma krav ställs på all sorts upphandling, för alla typer av varor och tjänster. Domstolsprocesserna som rör offentlig upphandling har i många fall förorsakats av brister i förfrågningsunderlaget (jfr bil. 1).

Förfrågningsunderlaget är det viktigaste dokumentet inför en upphandling. Det krävs för öppenheten i upphandlingen så att leverantörer behandlas lika. Alla som kan vara intresserade av en upphandling skall kunna lämna relevanta anbud. För detta krävs att upphandlaren har gjort klart för sig vad det är som skall inköpas. Förfrågningsunderlaget måste således vara klart när en upphandling påbörjas. Det får inte ändras under upphandlingens gång. Om upphandlaren vill ändra sina krav i förfrågningsunderlaget måste upphandlingen göras om från början.

Förfrågningsunderlaget får inte vara så utformat att någon produkt favoriseras, särskilda varumärken får inte heller efterfrågas. Miljökrav får ställas när det gäller själva produkten. Däremot anses inte miljökrav kunna ställas på varans framställning eller på transporten av varan från leverantör till konsument. Upphandlaren kan exempelvis inte kräva att varan skall transporteras på visst sätt.

Förfrågningsunderlaget skall också fungera som en sorts filter. Endast leverantörer som kan leverera det upphandlaren önskar köpa och som uppfyller vissa minimikrav kommer med i den slutliga anbudstävlingen. Alla leverantörer som godkänns, dvs. som uppfyller de krav som ställs på leverantörer och som kan leverera enligt förfrågningsunderlaget, skall behandlas som helt likvärdiga. Utslagsgivande skall vara ekonomiskt fördelaktigaste anbud eller lägsta pris. En upphandlare får således inte räkna in andra kriterier som talar för eller emot en leverantör än sådana som direkt framgår av förfrågningsunderlaget. Alla som har godkänts som leverantör skall ha samma chans.

#### *Problem med förfrågningsunderlag*

De problem som speglas i rättsfallen från domstolarna handlar bl.a. om att förfrågningsunderlaget är fel skrivet och att fel krav har ställts. Upphandlaren kan också ha ändrat sina krav under upphandlingens gång. Många mål handlar också om att anbudet inte utvärderats i enlighet med förfrågnings-

underlaget – antingen har man utvärderat mot något annat än vad som angivits, eller också har man gjort en felaktig bedömning av anbudet.

Det kan tyckas självklart att en upphandlare inför ett inköp gör klart för sig vad som skall köpas. Att ta fram förfrågningsunderlag för standardiserade varor eller tjänster eller för inköp där man exakt vet vad som skall handlas, kvantitet, kvalitet, standard, volym osv. och där varorna redan finns på marknaden, behöver inte heller bli särskilt komplicerat.

I andra fall kan det bli en synnerligen grannlaga uppgift att ta fram förfrågningsunderlag. Det gäller exempelvis i fråga om varor eller tjänster som innebär förnyelse och utveckling. Av förfrågningsunderlaget skall bl.a. framgå efter vilka kriterier anbud skall väljas – något som blir extra svårt att fastställa när man efterlyser en vara eller tjänst som inte redan finns utvecklad på marknaden. I dessa fall kan upphandlingen bli beroende av vilka lösningar på den efterfrågade varan eller tjänsten leverantörerna valt. Det blir också mycket komplicerat att utvärdera sådana anbud där kvalitet och resultat kanske inte kan mätas förrän efter flera år. Det är heller inte säkert att just de ekonomiska villkoren för upphandlingen skall vara utslagsgivande för sådan upphandling. Revisorerna har under granskningen fått många exempel på att problem har uppstått med att ta fram förfrågningsunderlag. Bl.a. Banverket har beskrivit hur svårt det är att utforma förfrågningsunderlag när verket skall upphandla nya bansystem. Förfrågningsunderlag för upphandling av arkitektkonsulter för nya byggnationer är ett annat exempel, eftersom den produkt som efterfrågas är unik.

Några intervjuade myndigheter menar att man har alltför komplicerade upphandlingar för att på ett vettigt sätt kunna ta fram förfrågningsunderlag och utvärdera anbudet enligt de krav som nu ställs. Ett alternativ till den nuvarande ordningen – att leverantörer i sina anbud anger såväl kvalitet som pris – kan då enligt myndigheterna vara att man i stället anger en summa för vilken det skall upphandlas. Anbudet skulle då komma att ge svar på vad leverantören kan erbjuda för den angivna summan.

## 4.2 Annonsering

En av grundpelarna i EG-direktiven om offentlig upphandling är att marknadsmässiga principer skall tillämpas. Det innebär att konkurrens skall stimuleras och att leverantörer skall få möjlighet att lämna anbud vid upphandling. Lagstiftningen är således främst till för att säkerställa en rättvis behandling av leverantörer. En förutsättning för att upphandling över huvud taget skall komma till stånd är att upphandlingsbehov blir kända. Krav finns därför på annonsering av offentlig upphandling.

### **Förhandsannonsering**

Förhandsannonsering är ett lagstadgat krav. Annonseringen innebär dock inte någon förpliktelse för upphandlaren att genomföra annonserade upphandlingar. Syftet med förhandsannonsering är att i förväg uppmärksamma poten-

tiella leverantörer på upphandlingsplaner och att ge signaler om eventuellt nya marknader.

En upphandlande enhet skall således informera om sina upphandlingar över 750 000 ecu – enligt *NOU info* december 1996 motsvarande 6 994 000 svenska kronor – som enheten planerat för varje varuområde. Värdet beräknas på det uppskattade sammanlagda värdet av alla upphandlingar, såväl över som under tröskelvärdena, som planeras av samtliga organisatoriska enheter inom den upphandlande enheten för det kommande året.

Förhandsannonsering skall göras i början av varje budgetår. För upphandling inom försörjningssektorerna räcker det med annonsering någon gång under året. Enligt Nämnden för offentlig upphandling förhandsannonserades 229 upphandlingar för år 1995 och 212 för år 1996 (*NOU info mars 1997*).

#### *Problem med förhandsannonsering*

Flera enheter som ingått i revisorernas undersökning har meddelat att man inte förhandsannonserar. De flesta anger som orsak att en förhandsannonsering för deras del omfattar stora belopp och att upphandlingsbehovet vid årets början fortfarande är så oprecist att det inte ger någon ledning alls för presumtiva leverantörer. Det kan också vara svårt att bedöma stora investeringsupphandlingar budgetårsvis. För ett företag uppstod missförstånd; leverantörerna förutsatte att det var en konkret upphandling. När leverantörerna fick veta att upphandling skulle komma att ske under året togs personliga kontakter med myndighetens inköpspersonal. Detta gjorde att ledningen, när den faktiska upphandlingen skulle genomföras, hade blivit osäker på opartiskheten bland de inköpare som skulle genomföra upphandlingen.

I lagen finns inga sanktioner angivna för upphandlare som försummar att förhandsannonsera.

#### **Efterannonsering**

Inom 48 dagar efter avslutad upphandling (60 dagar för försörjningsenheter) skall resultatet av upphandlingen annonseras. Även sådan annonsering är obligatorisk. Den presenteras endast i databasen Tenders Electronic Daily, TED, som är den elektroniska varianten av Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Syftet med efterannonsering sägs vara att leverantörer skall kunna se hur upphandling gjorts inom olika områden, vilka som tecknat kontrakt osv. När stora företag träffat avtal om exempelvis omfattande byggnads- eller anläggningsarbeten får andra företag information om detta. Ett skäl för efterannonsering kan då vara att små, lokala företag kan kontakta det stora företaget och erbjuda sina tjänster som underentreprenör. På så sätt kan små och medelstora företag hitta arbetstillfällen.

Statistik från upphandlingar som efterannonserats under perioden 1 januari 1996–10 februari 1997 har av Nämnden för offentlig upphandling använts till att konstatera vilket utvärderingskriterium som använts:

Lägsta pris: 3–5 %  
Ekonomiskt mest fördelaktiga: 95– 97 %

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Källa: *NOU info mars 1997*

Under perioden (januari 1996–10 februari 1997) hade lägsta pris som utvärderingskriterium förekommit i sju upphandlingar. Dessa gällde tryckning av lagar och författningar, överföring av uppslagsverk till cd-rom, två transporttjänster, fönstertvätt, bärgningstjänst och installation av dataprogram. I inget fall gällde det s.k. utvecklingstjänster där utvärderingsprincipen genomgående har varit ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbud”.

Myndigheter hanterar efterannonsering på olika sätt. Som nedan framgår i fråga om trafikverken efterannonserar vissa efter varje upphandling, andra samlar ihop upphandlingar som gjorts kvartalsvis för hela regioner. Information om efterannonsering görs på papper. Informationen kan vara detaljerad och omfatta många sidor. Disketter används inte. I Bryssel bearbetas informationen och läggs in på data. Efterannonsering är lagstadgad. Det är dock upp till den enskilda myndigheten att ombesörja sådan annonsering. Några sanktioner för utebliven efterannonsering finns inte. Ingen av de myndigheter som intervjuats under granskningen har sett någon fördel för egen del med efterannonsering.

#### *Problem med annonseringen*

Även om annonsering är en förutsättning för affärer och annonseringsplikt därför i sig är bra kritiserar den nuvarande utformningen. De främsta problemen är bristen på tillgänglighet, tidsfördröjningen och hanteringen inom EU. Ett allmänt omdöme är att annonseringen tar mycket kraft och resurser men ger föga utbyte. Annonseringen har inte lett till några flera affärer. Upphandlare förlitar sig inte heller på den lagstadgade annonseringen. De verk som intervjuats har förutom annonsering aktivt uppmärksammat tänkbara leverantörer på upphandlingsbehovet genom fax eller brev.

Europeiska gemenskapernas tidning innehåller en stor mängd annonser om upphandling inom många olika områden. För leverantörer gäller det att få tag i information om annonserade upphandlingar inom sitt eget område. Alla annonser som införs i tidningen överförs, som nämnts, till en databas. Problemet med databasen är dock framför allt att den inte är allmänt tillgänglig. Det krävs t.ex. licens för att söka i den. För att oberoende av språk kunna identifiera olika produkter används s.k. CPV-koder (Common Procurement Vocabulary). Olika produktgrupper har getts olika sifferkombinationer. Man kan exempelvis söka på majsprodukter som har en sifferkombination, eller på potatis som har en annan sifferkombination.

Leverantörer kan således, genom att köpa information från särskilda företag i Sverige, informera sig om annonser i databasen TED. Man kan även köpa information direkt från databasen i Luxemburg. Intresset för annonserna är dock lågt från svenska leverantörer. På Industriförbundet har man uppfattningen att intresset skulle öka om informationen var mer lättillgänglig – via

Internet. Denna synpunkt delas av EG-kommissionen som i sin grönbok anför att tillgänglighet på Internet skulle locka fler att läsa annonserna.

Under granskningen har studiebesök gjorts på ett privat företag som förmedlar annonser från databasen till svenska leverantörer. Företaget hade ca 200 kunder som prenumererade på annonser. Det kunde konstateras att hanteringen i Bryssel inför publicering tog minst 10 dagar i anspråk. Anbudstiden räknas från det datum som annonsen lämnat upphandlaren. Anbudstiden är 52 dagar. Den praktiska hanteringen av annonseringen reducerade således anbudstiden med närmare 20 %.

Ett annat problem är att den information som framkommer i annonser inte är helt entydig. Det är ibland svårt att förstå vad upphandlingen avser. Upphandlare kan välja vilket språk man vill annonsera på. Komiska situationer har uppstått när leverantörer har lämnat anbud på varor som inte efterfrågats i upphandlingen.

Trots kraven på annonsering känner små och medelstora företag, enligt Industriförbundet, ofta inte till att det pågår en upphandling. Enbart för att upphandlingsbehovet uppmärksammas finns inte heller alla förutsättningar för att lämna ett anbud. Internationella affärer kräver att leverantören har en viss minimiutbildning i hur man praktiskt går till väga även om företaget uppmärksammat en intressant upphandling.

Sveriges offentliga inköpare (SOI) har i sitt remissvar på EG-kommissionens utvärdering (se nedan) påpekat att det är en myt att det kommer fler utländska anbud om upphandlingar annonseras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. De utländska intressenter som kan tänkas avge anbud finns redan representerade som generalagenter och agenter i Sverige eller har dotterbolag här.

Organisationen konstaterar samtidigt att annonseringen haft en positiv effekt genom att svenska leverantörer befarat konkurrens och därför vinnlagt sig om ett bra anbud. En annan positiv faktor har enligt föreningen varit att upphandlande enheter tvingats förbättra sitt förfrågningsunderlag. Detta har medfört en större säkerhet vid anbuds förfarandet och lett till att leverantörerna kunnat minska behovet av riskmarginaler.

## 5 Samordnad upphandling

1997/98:RR10

Bilaga 1

Enligt lagen om offentlig upphandling är ramavtal ett ”avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period” (1 kap. 5 §). I författningskommentarerna till lagen (prop. 1992/93:88, s. 62) anges att den beskrivning av ”framework agreement” som görs i direktiven (90/531/EEG, art. 1.4) i stora drag motsvarar svenska avropsavtal, dvs. avtal som sluts centralt eller av vissa aktörer och anger ramvillkor, som sedan mindre aktörer kan återropa. Ramavtalet skall vara tidsbegränsat. Någon precisering i övrigt av villkor om pris och kvantitet i ramavtalet – som angivits i EG-direktivet – bedömdes inte som nödvändig för det svenska begreppet. Däremot måste förekomsten av ramavtal göras känd för marknaden.

### 5.1 Nuvarande inköpssamordning genom ramavtal

Den statliga inköpssamordningen i Sverige syftar till att varor och tjänster skall kunna skaffas till fördelaktigare villkor jämfört med om varje myndighet upphandlade för sig.

Inköpssamordning inom staten organiseras för närvarande så att tolv statliga myndigheter fungerar som s.k. funktionsansvariga myndigheter. Det gäller myndigheter som har omfattande upphandling av en vara eller tjänst. Den myndighet som är funktionsansvarig ansvarar för att samordna upphandlingen inom sitt område och träffar ett eller flera ramavtal som även kan användas av andra myndigheter. Funktionsmyndigheten skall se till att inköpssamordningen inom området utvecklas i takt med utbudet på marknaden och efterfrågan hos myndigheterna. Riksrevisionsverket har ansvar för en övergripande samordning. Verket skall utveckla inköpssamordningen och ge uppdrag till de funktionsansvariga myndigheterna. Riksrevisionsverket bestämmer även vilken funktionsansvarig myndighet som skall ansvara för enskilda upphandlingar av ramavtal.

#### *Funktionsansvariga myndigheter för 1997:*

Arbetsmarknadsstyrelsen	Militära servicekontoret
Banverket	Postens Inköpscentral AB
Fortifikationsverket	Rikspolisstyrelsen
Försvarets materielverk	Riksrevisionsverket
Försvarets sjukvårdscentrum	Statskontoret
Luffartsverket	Verket för högskoleservice

Riksrevisionsverket ger varje år ut en katalog över de ramavtal som verket samordnar – *Ramavtal statlig inköpssamordning*. Den senaste utgavs i början av 1997. I verkets information anges att katalogen kommer att bli tillgänglig på Riksrevisionsverkets hemsida på Internet. Verket framhåller att myndigheterna bör utnyttja ramavtal och andra former av inköpssamordning om inte särskild upphandling eller annan lösning ger förmånligare villkor. Verket betonar samtidigt att ramavtalen inte får användas så att prisuppgifter

m.m. i avtalen används för att myndigheten skall få förmånligare villkor hos annan leverantör. Det är frivilligt för den enskilda myndigheten att använda ett av staten träffat ramavtal eller göra en egen upphandling. Myndigheter som väljer att genomföra en egen upphandling inom områden där ramavtal finns bör, enligt anvisningarna, även begära in anbud från den leverantör som tecknat ramavtal. Å ena sidan får en upphandlare således inte jämföra ramavtalets villkor med andra leverantörers, å den andra sidan ges en upphandlare möjlighet att få bättre villkor hos ramavtalsleverantören om han själv gör en upphandling.

En fördel för upphandlaren är att någon ny upphandling inte behöver göras när ramavtal utnyttjas; den har redan gjorts av den ramavtalsslutande myndigheten.

Funktionsmyndigheter är, som nämnts, i de flesta fall myndigheter som själva träffar stora avtal. De ramavtal som träffas skall då även kunna användas av andra. Funktionsmyndigheterna träffar i många fall ramavtal med endast en leverantör för varje vara eller tjänst. Statskontoret är funktionsmyndighet trots att man har en relativt liten upphandling för eget behov. Kontorets ramavtal är således främst till för andras upphandling, främst inom IT-området. Statskontoret träffar ramavtal med flera leverantörer. För exempelvis datorer har man för närvarande ramavtal med tio leverantörer i ett tvåårskontrakt. Eftersom hela den offentliga sektorn – således inte enbart statliga verksamheter – numera kan använda Statskontorets ramavtal, kan det handla om stora leveranser för leverantörer som får träffa ramavtal. Enligt uppgift från Statskontoret får man också mycket låga priser i de ramavtal som träffas. I kravspecifikationen anges att villkoren skall vara föränderliga eftersom förändringar sker mycket snabbt inom IT-branschen; kvalitetskraven skall dock uppfyllas.

Statskontoret har i information på Internet givit några råd om hur man använder ramavtalen. Statskontoret ger rådet till användande enheter att göra en pris- och produktkontroll när man handlar enligt ramavtal. Detta beror på att pris- och produktutvecklingen inom IT-området. Den upphandlande myndigheten uppmanas att ta kontakt med de utvalda leverantörerna och diskutera leveransens omfattning och innehåll för att få en lösning anpassad till egna behov. Leverantören får också ange vilket priset blir när ramavtalet tillämpas med den valda lösningen. Däremot är det enligt Statskontoret inte tillåtet att ta in offerter från leverantörerna eftersom man då hamnar i en ny upphandling. Med offerter menar Statskontoret då att samtliga villkor skall tas in på nytt, dvs. även leveransvillkor o.d. som avtalats i ramavtalet.

Beroende på den upphandlade varans eller tjänstens karaktär ger statliga myndigheter således olika signaler när det gäller användandet av ramavtal. Statskontorets ramavtal ger intryck mer av att vara en s.k. prekvalificering av leverantörer eftersom villkoren i avtalet förutsätts testas på nytt vid inköpet och förändras i förhållande till ramavtalet.

Någon central uppföljning av ramavtalen görs inte. Leverantörer är dock skyldiga att informera den upphandlande myndigheten om de inköp som genomförts.

Funktionsmyndigheterna tar ut en avgift från leverantören för de inköp som gjorts på ramavtalen. Det är upp till varje funktionsansvarig myndighet att bestämma om sina avgifter. Procentsatsen varierar från 0 till 5 % beroende på vem som är funktionsmyndighet och vad som upphandlats. Tanken är att myndigheten skall ta ut en avgift som täcker kostnaderna för att vara funktionsmyndighet. Myndigheten får behålla dessa intäkter. Vissa myndigheter får in stora summor medan andra inte tar ut några avgifter alls.

Statskontoret beräknar intäkter på 15 miljoner kronor från de IT-företag som träffat ramavtal. De båda andra stora funktionsmyndigheterna i sammanhanget, Försvarets materielverk och Verket för högskoleservice, beräknar intäkter på 10 miljoner kronor respektive 1,7 miljoner kronor. Arbetsmarknadsstyrelsens avtal används främst av försäkringskassan och gäller betald flyttning för arbetssökande, Försvaret och Svenska kyrkan. Rikspolisstyrelsen har först från mars 1997 börjat ta ut avgift när det gäller myndigheters inköp av bilar på polisens avtal; för annonsförmedling fick man förra året in 80 000 kronor. Banverket har haft uppfattningen att just det faktum att man var ramavtalsslutande myndighet medförde så stora fördelar – med stora volymer och bra priser – att det var en tillräcklig upphandlingsfördel. Några avgifter från andra avropande myndigheter har man därför inte tagit in.

Myndigheter kan också ge ut egna direktiv för hur ramavtal skall användas. Så har exempelvis Vägverket centralt (26 juni 1997) beslutat om anvisningar för hur ramavtal skall användas. Vägverkets anvisningar förutsätter att myndigheten träffar ramavtal med en eller ett fåtal leverantörer för samma vara eller tjänst.

I praktiken förekommer det att ramavtal träffas med ett stort antal leverantörer för samma produkt eller tjänst. Det förekommer att upphandlare träffar ramavtal med samtliga anbudsgivare. Det förekommer också att mer än hundra ramavtal träffas för samma produkt.

## 5.2 Samordning, centralisering och decentralisering av upphandling

Om en upphandlande enhet samtidigt skall göra flera upphandlingar av varor och tjänster av samma typ skall det sammantagna värdet av dessa inköp beräknas – inköpen ses i detta avseende som endast en upphandling. Däremot måste inte själva inköpet samordnas utan kan delas upp på flera leverantörer. Om värdet av den sammantagna upphandlingen överskrider tröskelvärdet skall dock varje delupphandling – oavsett värde – göras enligt reglerna för upphandling över tröskelvärdet.

Definitionen av upphandlande enhet framgår av kapitel 3 ovan. Ofta är en kommun eller en statlig myndighet en upphandlande enhet. Tanken bakom



samordningen är att större volym borde ge bättre villkor. Det finns dock exempel på nackdelar och risker med samordning.

1997/98:RR10  
Bilaga 1

#### *Länsstyrelsens rapport*

I en rapport (1996:15) från Länsstyrelsen i Stockholms län om erfarenheter från upphandling i Stockholms län finns exempel på att alltför stora upphandlingsvolymerna kan ha en konkurrensbegränsande effekt. Sju av länets kommuner genomförde en samordnad upphandling av s.k. hem för vård och boende till ett värde av ca 120 miljoner kronor per år. Trots ett anbudsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling var konkurrenssituationen otillfredsställande. Kommunernas gemensamma behov var nämligen större än det samlade utbud som de lokala vårdinstitutionerna kunde erbjuda. Institutionerna var, enligt berörda kommuner, väl medvetna om detta faktum. Följden blev att priserna drevs upp och att flera institutioner helt avstod från att lämna in anbud, då de kände sig säkra på att ändå anlitas för någon del av det samlade vårdbehov som upphandlingen omfattade. Institutionerna kunde också samstämmigt neka till vissa av de krav som kommunerna uppställt utan att riskera något uppdrag.

Länsstyrelsen fann även bl.a. att kommunerna bör undvika att upphandla hela sitt livsmedelsbehov på en gång eftersom detta, på motsvarande sätt, reducerar konkurrensen. Stora upphandlingsvolymerna visade sig även där minska möjligheterna för små och medelstora företag att delta i upphandlingen.

#### *Kan myndigheters resande samordnas?*

Revisorerna har under granskningen uppmärksammat på förhållandet att samordning inte görs när det gäller upphandling av statliga myndigheters resor. Militära servicekontoret är funktionsansvarig myndighet när det gäller Kronflyg, Kronhotell och Kronkonferens. Upphandling av sådana flygtjänster för andra myndigheter än Försvaret innebär att Militära servicekontoret abonnerar på ett antal sittplatser på vissa turer till rabatterat pris. Platserna säljs vidare till statliga myndigheter. Ett exempel på en samordning som gjorts genom Kronflyg är samordnade resor till Bryssel våren 1997. Intresset från resenärerna var dock svagt varför Militära servicekontorets engagemang avvecklades.

Någon samordning av statens resetjänster i övrigt finns inte. Stora upphandlare av resor är exempelvis Regeringskansliet, Riksdagens förvaltningskontor och Riksrevisionsverket. Var och en av dessa träffar avtal för det egna behovet. Inga avropsavtal finns. Luftfartsverket har träffat ett rikstäckande avtal för sin verksamhet. Man har resebyråservice i Norrköping. Diskussioner fördes inför avtalet med SMHI men man fann att önskemålen om resor, hotell etc. var så olika att en samordning knappast blev lönsam. Luftfartsverket menar att man ändå fått ett så bra avtal att det inte kunde ha blivit förmånligare om man samordnat sig med andra.

Det är således upp till varje myndighet att själv ordna med sitt resande. I stort sett 300 statliga myndigheter förhandlar var för sig med leverantörer – SAS, Lufthansa, SJ osv. – om sitt resande. Varje myndighet förhandlar även om kringtjänster som hotell, bussanslutningar, båtanslutningar osv. Det är svårt att se om man träffat ett ”bra” avtal eller inte. Jämförelse med andra kan inte göras eftersom innehållet i träffade avtal är hemligt.

Hanteringen av resetjänster är inte endast en fråga om att få förmånliga biljett- och hotellpriser. Av undersökningar som gjorts bl.a. av internationella kreditkortsföretag och konsulter framgår att det är en allmän bedömning i resebranschen att kostnaderna för reseadministration uppgår till 50 % av de direkta kostnaderna. Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar resor för ca 20 miljarder kronor varje år. Till detta skulle då läggas ytterligare 10 miljarder kronor i reseadministration. Riksrevisionsverket menar att samordning av byråkratin, införande av IT, datorisering av resehanteringen m.m. skulle kunna minska statens administrationskostnader. Hur detta skall göras har ett ”Resenätverk i staten” med representanter från den offentliga sidan diskuterat. Arbetet har sponsrats av Statens förnyelsefond. Någon överenskommelse om hur en samordning skall genomföras har ännu inte träffats.

### **Samordningens konsekvenser för små företag**

I en skrift med titeln Småföretag, Förslag för ökad tillväxt har Konkurrensverket tagit upp småföretagens situation i offentlig upphandling. Enligt verket finns en tendens att alltfler upphandlingar omfattar stora inköpsvolymen eller entreprenader som endast ett mindre antal företag har tillräcklig kapacitet för att klara. En upphandlare kan dock genom det sätt på vilken upphandlingen görs gynna eller missgynna små företag. Beställningar kan delas upp i mindre delar för att öka antalet anbudsgivare. Småföretagen kan också samarbeta om anbud. Båda dessa lösningar medför enligt verket ökad konkurrens och pressade priser vid givna kvalitetskrav.

Vad gäller statens ramavtal har småföretag enligt Konkurrensverket ofta svårt att hävda sig. Ofta är det enbart de större företagen som har tillräcklig kapacitet. Avropsavtal kan också enligt verket missgynna småföretag på grund av att beställarna normalt inte kan precisera den totala inköpsvolymen i förväg. Detta leder till en ökad affärsrisk för leverantören som denne måste väga in vid beräkningen av anbudspriset. Småföretagen kan i det avseendet ha svårare med kapitalförsörjningen.

### **5.3 Riksrevisionsverkets utvärdering av statlig inköpssamordning**

Det nuvarande systemet för statlig inköpssamordning föregicks av en utvärdering av Riksrevisionsverket (dnr 1987:1441). Utvärderingen visade att samordningen gav såväl förmånliga inköpspriser som låga administrativa kostnader. Av de fallstudier som gjordes framgick att avropsavtalen, vid jämförelser med andra avtal, erbjöd mycket bättre ekonomiska villkor. Myndigheter som valt andra vägar hade fått betydande merkostnader. Riks-

revisionsverket ansåg det då möjligt att åstadkomma ytterligare besparingar på i storleksordningen 10 % av avropsavtalen, framför allt genom en större köptrohet från upphandlande enheter. Man ville även bredda användningen av ramavtal till andra områden.

#### 5.4 Revisorernas enkät om ramavtal

Inom ramen för granskningen har en enkät sänts till 121 statliga myndigheter och bolag med frågor om ramavtal och samordnad upphandling. Frågorna har avsett såväl den egna organisationens avtal – som då nyttjas av flera användare inom organisationen – som de avtal som samordnas av Riksrevisionsverket. Endast fyra myndigheter har avstått från att besvara enkäten. Syftet med enkäten har varit att få en bild över hur ramavtal och samordnad upphandling genomförs och hur myndigheter ser på ramavtal.

Enkäten har gått ut till såväl stora som små myndigheter. Varje svarande har uppmanats att svara för sin egen upphandling. Således har huvudkontoret svarat enbart för huvudkontorets upphandling medan distrikt i förekommande fall svarat för sin egen.

Frågorna och en sammanställning av svaren framgår av underbilaga.

##### *Egna ramavtal*

Med egna ramavtal avses avtal som träffats av myndigheten själv, således ingår inte de avtal som träffats av funktionsmyndigheterna. Antalet ramavtal som myndigheten träffat för den egna organisationen varierar kraftigt mellan de svarande. Många har inga eller något enstaka ramavtal, exempelvis polismyndigheter, medan Rikspolisstyrelsen har 100 ramavtal för organisationen. Polismyndigheten i Stockholms län har dock angett 22 egna ramavtal.

Norra Smålands regemente, I 12, anger att regementet har 39 egna ramavtal. Ett annat regemente, Norrlands dragonregemente, har däremot inga. Där har man överlåtit avtalen till Milo Norr i Boden som har 12 ramavtal.

Banverkets centrala enhet har inga ramavtal för den egna upphandlingen. Samtliga sådana avtal har för Banverkets del träffats av regionerna; framför allt den västra regionen har angivit ett stort antal ramavtal. Vägverkets centrala enhet har några ramavtal. Men även för den myndigheten gäller att flertalet ramavtal ligger på regionerna. Kronofogdemyndigheten i Eskilstuna har träffat 35 ramavtal medan Kronofogdemyndigheten i Umeå inte har några alls.

Inom undervisningssektorn finns det få ramavtal inom den egna organisationen. Varken Statens skolverk, Höskoleverket eller Centrala studiestödsnämnden har några egna ramavtal. Detta gäller även för kulturområdet. Kungliga biblioteket, Statens kulturråd, Riksarkivet, de fyra museerna – Naturhistoriska riksmuseet, Statens sjöhistoriska museer, Stiftelsen Nordiska museet och Stiftelsen Tekniska museet – saknar alla egna ramavtal. Riksantikvarieämbetet har träffat två ramavtal och Statens historiska museer tre.

Sammanlagt har 48 av de 121 myndigheterna och bolagen uppgivit att de inte har något ramavtal. Flest egna ramavtal finns hos Lantmäteriverket (200), Banverkets västra region (175) och Sjöfartsverket (122).

1997/98:RR10  
Bilaga 1

#### *Kan man ha fler ramavtal?*

Sammanlagt 41 svarande anger att avtal som träffas i vissa enskilda frågor med fördel skulle kunna ersättas med ramavtal för hela organisationen. Lokala och regionala enheter har uppslag om ramavtal i det praktiska arbetet. Många anser att ramavtal kunde träffas om hotell, kopiering, kontorsmateriel. Tre av fem tillfrågade polismyndigheter, polismyndigheterna i Blekinge, Dalarna och i Umeå, har förslag på ramavtal om uttrangerade fordon, serviceavtal om bilar, bilbärgning och transporter som beställs av Polisen. Riksanstalten Kumla har förslag till ramavtal om bröd, grönsaker och råmaterial till industridelen. Norrlands dragonregemente anser att det skulle vara bra med ett ramavtal med den lokala Intersportaffären. Det finns förslag till ramavtal om översättnings- och utbildningstjänster, el och drivmedel och tvätt av överdragskläder (Statens järnvägar).

Banverkets huvudkontor anser inte att det behövs fler ramavtal. Det anser däremot Södra och Västra regionerna (besiktningar, maskintjänster, projektering, projektledning, bergtekniska konsulter och vägkorsningsplattor). Inom Vägverket anser såväl huvudkontoret som fyra regionala enheter att fler ramavtal borde träffas för konsulter, hotell och konferenser, annonser, kontorsmateriel m.m.

#### *Ramavtal som samordnas av Riksrevisionsverket*

Användningen av de statliga ramavtal som samordnas av Riksrevisionsverket varierar också kraftigt mellan de svarande. En del myndigheter använder inte alls de centralt träffade avtalen medan andra alltid använder dessa avtal vid upphandling (Lotteriinspektionen). Användningsfrekvensen skiljer sig även inom organisationerna. Således använder Polismyndigheten i Dalarna Riksrevisionsverkets avtal till 80 % av upphandlingen medan både polismyndigheten i Södra Älvsborg och i Umeå anger ungefär 5 %. De tre enheter från Försvarsorganisationen som tillställts enkäten använder Riksrevisionsverkets avtal i stort sett lika mycket, 25–30 %. Försäkringskassorna använder däremot ramavtalen i mycket olika grad. Försäkringskassan i Kalmar använder inte alls Riksrevisionsverkets avtal medan Södermanlands läns allmänna försäkringskassa använder sig av avtalet till ca 85 %.

För en del myndigheter är upphandlingen av så stora mått att även om ramavtal används i en liten utsträckning, omfattar de ändå avsevärda belopp. Vägverkets regioner använder ramavtal på mycket olika sätt. Den störste användaren av Riksrevisionsverkets ramavtal är Region Mitt med 75 % av sin årsupphandling. Vägverket Region Stockholm använder ramavtalen till 0,05 % av sin upphandling vilket motsvarar ca 10 miljoner kronor. Vägverkets Region Sydöst inte har inte några egna ramavtal och använder inte heller de ramavtal som samordnas av Riksrevisionsverket.

Tullverket utnyttjar i hög grad Riksrevisionsverkets avtal. Detsamma gäller Kronofogdemyndigheten i Umeå. Däremot utnyttjar inte andra tillfrågade kronofogdemyndigheter ramavtalen. Inom kultursektorn uppger många att de använder avtalen. Således anger Riksantikvarieämbetet att man till hela 80 % av upphandlingen använder Riksrevisionsverkets avtal, även Tekniska museet har så stor användning.

Mer än hälften, 70 av de svarande, anger att de alltid kontrollerar villkoren i Riksrevisionsverkets ramavtal inför egen upphandling. 29 anger att man kontrollerar ibland. När det kommer till egentlig upphandling anger 26 myndigheter att man alltid använder ramavtalen när det finns sådana som täcker upphandlingen. Fem säger att man aldrig använder avtalen. Polismyndigheten i Södra Älvsborg uppger att man i första hand använder Polisväsendets egna ramavtal, i andra hand Riksrevisionsverkets. På samma sätt använder försvarsenheter i första hand ramavtal som tecknats av Försvarsmakten. Norrlands dragonregemente köper enstaka varor på orten. Hallands läns allmänna försäkringskassa anser att det är svårt att få med alla på att alltid kontrollera ramavtalen först. Statens institutionsstyrelse använder sig av Riksrevisionsverkets avtal om inte förmånligare avtal kan nås lokalt.

Det främsta skälet till att man inte använder Riksrevisionsverkets avtal uppges vara att det inte finns något ramavtal för den aktuella varan eller tjänsten. Några, som Riksdagens förvaltningskontor och enheter inom Banverket och Vägverket, skulle ha använt ramavtal om man känt till att sådana fanns. 63 svarande uppger att man fått lägre pris eller lägre totalkostnad hos annan leverantör, 30 att det är ett begränsat sortiment i ramavtalen. Produkterna som tillhandahålls genom ramavtalen är inte tillräckligt miljöanpassade och inte heller tillverknings-, transportväg- och transportsätt anser sex av de svarande. Bara två anser ramavtalen krångliga att använda medan fyra anger att man vill sköta upphandlingen själv.

*Vad är viktigast för att upphandlare skall delta i statlig inköpssamordning?*

De svarande har ombetts prioritera mellan elva olika alternativ vad gäller villkor för att köpa enligt Riksrevisionsverkets ramavtal. Låg totalkostnad har de flesta (55 svarande) angivit som prioritet ett. I övrigt är bilden mycket spridd av vad som är viktigt. Endast fyra anger att samordning är ointressant för deras verksamhet.

*Vilka är huvudmotiven för val av lokal leverantör?*

Det främsta skälet till att välja en lokal leverantör i stället för att köpa enligt ramavtal anges också vara att totalkostnaden blir låg. Det anser 58 svarande. På andra plats kommer tillförlitlig kvalitet tätt följd av snabb service. Miljöaspekter, lägsta pris, kontakt med leverantören m.m. prioriteras inte.

Utredningen om effektivare statlig inköpssamordning har i ett betänkande i september 1997 föreslagit vissa förändringar i nuvarande organisation (SOU 1997:130). Det övergripande målet för utredningen har varit att verka för att de statliga inköpen effektiviseras. Detta skulle i första hand ske genom att det statliga systemet för inköpssamordning utvecklades. Inköpssamordning skall, enligt direktiven, även fortsättningsvis bygga på frivillighet. Ramavtal har förutsatts utgöra ett centralt inslag i samordningen.

Enligt utredningen saknas för närvarande i väsentliga delar detaljerad information om utnyttjandet av befintliga ramavtal. Utredningen har dock föreslagit en del förändringar av det nuvarande systemet. Utredningen anser att den nuvarande ramavtalsverksamheten är ändamålsenlig trots att den stagnerat under de senaste åren. Man anser att ramavtalen skall täcka de mest angelägna områdena för samordning, dvs. homogena och standardiserade produkter som upphandlas i stor omfattning. Även andra former för samordnad upphandling bör utvecklas, t.ex. samordnade inköp med preciserade kvantiteter enligt bindande avtal mellan parterna.

Huvuddraget i det nuvarande systemet med funktionsansvariga myndigheter föreslås behållas. Utredningen föreslår att Riksrevisionsverket befrias från uppdraget att vara central samordningsmyndighet och att samordningen i stället uppdras åt Kammarkollegiet. Kollegiet föreslås även få i uppdrag att närmare utveckla vissa konkreta frågor, exempelvis vilken typ av inköp som bör samordnas eller inom vilka verksamhetsområden samordning bör genomföras. Av den personal som skall arbeta med frågorna krävs ett betydande engagemang, stor initiativförmåga och förmåga att kunna påverka. Däremot finns det enligt utredningen inget behov av allmän upphandlingskompetens på den centrala nivån. Stöd i konkreta upphandlingssituationer förutsätts ges av den funktionsansvariga myndighet som träffat ramavtalet. Olika myndigheter övervägdes för denna samordningsfunktion, bl.a. Nämnden för offentlig upphandling. Utredningen ansåg det dock inte lämpligt att lägga samordningsansvaret på nämnden på grund av nämndens tillsynsuppgifter. Dessutom ansågs nämndens kompetens inriktad mot det rättsliga området.

Utredningens förslag är för närvarande på remiss.

## 5.6 Inköpssamordning i Danmark

I Danmark ombesörjs samordning av den offentliga upphandlingen bl.a. av ett aktiebolag – Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S. Bolaget ägs till 55 % av staten och till 45 % av kommunerna. Danmarks offentliga upphandling uppgår till ca 90 miljarder danska kronor. Det sammanlagda marknadsvärdet på de varor och tjänster som upphandlas inom de områden för vilka bolaget tecknat ramavtal uppgår till ca 15 miljarder danska kronor. Offentliga upphandlare använder bolagets ramavtal till inköp för 2,3 miljar-

der danska kronor, dvs. till ca 15 % av den möjliga upphandlingsmarknaden. Bolaget har nio professionella upphandlare.

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Statens og Kommunernes Inkøbs Service A/S har ramavtal med 600 leverantörer. Målet är att effektivisera offentliga inköp. En strävan är att nå leverantörer som fungerar nära upphandlarna över hela Danmark. Myndigheter, institutioner och andra offentliga verksamheter är fria att använda sig av de ramavtal bolaget träffar. Man erbjuder inköpsexpertis och för upphandlaren resursbesparande inköpsprocedurer.

Bolaget är helt självfinansierat. För att få använda ramavtalen betalar upphandlande enheter en abonnemangsavgift på 1 000 danska kronor per år. Dessutom tar bolaget ut en avgift på priset för produkter/tjänster som köps över ramavtalen, i genomsnitt 0,8 %. Bolaget går med vinst.

Av ramavtalen framgår de villkor som gäller vid beställning. Priset åsätts i prislistan med en rabattsats på lägsta dagspris. Rabatten ökar med beställningens storlek. Kunden kan inte ändra priset eller rabatten. Inte heller får kunden skapa en egen konkurrenssituation mellan leverantörer som träffat ramavtal.

Bolaget avtalar huvudsakligen om standardiserade varor och tjänster. Utvecklingsprodukter och utvecklingstjänster ingår inte i bolagets ramavtal. Avtalens längd varierar från ett år (kopiatorer) till sju år (för revision). Ledningen menar att lägre priser än i ramavtalen inte kan nås hos andra leverantörer. Däremot finns andra faktorer som gör att inköpare inte använder sig av ramavtalen i sin upphandling. Det kan exempelvis gälla relationer mellan upphandlare och leverantörer som inte enkelt kan ersättas. Det kan även gälla sådant som att upphandlare tycker det är besvärligt att använda bolagets avtal.

Det danska sättet att organisera inköpsverksamheten har godkänts av EG-kommissionen. Ett villkor för godkännande har dock varit att den inte får ett dominerande inflytande på den offentliga upphandlingen i Danmark.

## 6 Statlig upphandling – upphandlingsorganisation hos några intervjuade myndigheter

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Intervjuer om regler och rutiner har gjorts hos Polisen, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Vägverket.

Alla myndigheterna har en central upphandlingsenhet. Alla, med undantag av Sjöfartsverket, har dessutom i upphandlingshänseende självständiga regioner. Banverket och Luftfartsverket driver verksamhet som anses tillhöra försörjningssektorn – däremot inte de tre övriga myndigheterna.

### Årlig upphandlingsvolym

Polisen	ca 1 miljard kronor
Banverket	7–8 miljarder kronor
Sjöfartsverket	ca 1 miljard kronor
Luftfartsverket	1,7 miljarder kronor
Vägverket	ca 11 miljarder kronor

### 6.1 Upphandlingsorganisation i stort

#### *Polisen*

Ansvar för budget och upphandling ligger på cheferna för de 28 polismyndigheterna.

Polismyndigheterna skall ha en inköpsansvarig. Teknikcentrum som finns hos Rikspolisstyrelsen, hjälper till med kravspecifikationer vid upphandling. Ett inköpsråd har inrättats. Rådet består av sju personer från olika län. Inköpsrådet skall bl.a. informera om de ramavtal Rikspolisstyrelsen genomfört. Rådet har dock inte varit aktivt under senare år på grund av hög personalomsättning på Rikspolisstyrelsens upphandlingsenhet.

#### **Upphandlingar hos Polismyndigheten i Stockholm**

Årlig upphandlingsvolym, ca 300 miljoner kronor.
--

Stockholmspolisens upphandling har centraliserats. Distrikten aktualiserar upphandlingsbehoven.

#### *Banverket*

Banverket har en decentraliserad upphandlingsorganisation. Inom verket finns fem regioner. Regionerna är självständiga och har egna anslag. Huvudkontoret har ingen styrande funktion i förhållande till regionerna när det gäller upphandling. Det är inom regionernas projektkontor som de stora upphandlingarna görs. Projektkontoren har egna anslag. Regionkontoren har ingen styrande funktion i upphandlingsfrågor i förhållande till projektkontoren.



Banverkets industridivision är en egenregiverksamhet som drivs i affärs-  
mässiga former. Industridivisionen används för arbeten inom Banverket men  
konkurrerar samtidigt i viss omfattning med externa leverantörer om uppdrag  
på den öppna marknaden.

Banverket har tagit fram en handbok om lagen för offentlig upphandling som  
innehåller en sammanfattning av de regler som gäller för verket. Inom den  
östra regionen efterlyser man dock mer styrande dokument från huvudkon-  
toret som stöd i upphandlingsarbetet.

### **Banverkets östra region**

Östra regionen är Banverkets största region; den omfattar cirka en tredjedel  
av befolkningen. Årligen upphandlas varor och tjänster för ca 3 miljarder  
kronor.

Östra regionen består av huvudkontor, fyra bandistrikt och tre projektkontor.  
Regionchefen ansvarar för regionen samtidigt som såväl bandistrikt som  
projektkontor har egen budget och självständigt utför sin upphandling.

Bandistriktet upphandlar entreprenader, exempelvis snöröjning, städning  
och underhåll av broar. Varje distrikt organiserar sin egen upphandlingsverk-  
samhet. Inga krav finns på att distriktet skall ha en inköpsenhet. Distriktet  
gör cirka 30 upphandlingar per år. Härav är endast ett fåtal så stora att de når  
över tröskelvärdena.

Projektkontoren är de stora upphandlarna inom Banverket. Det är inte ovan-  
ligt att ett projektkontor upphandlar för 300–400 miljoner kronor per år.  
Volymer varierar med pågående banprojekt. Det finns ingen styrning från  
regionens huvudkontor mot projektkontoren vad gäller upphandling. Det  
finns inte heller för projektkontoren några krav på att en särskild inköps-  
funktion skall inrättas. Det är upp till varje projektkontor att organisera sin  
upphandling. Två av Östra regionens tre projektkontor har inrättat inköps-  
funktion. Det tredje kontoret överlåter inköpen åt olika ansvariga projektle-  
dare.

### *Sjöfartsverket*

Sjöfartsverket har en centraliserad inköpsorganisation. All upphandling över  
15 000 kr görs centralt i Norrköping.

Två upphandlingsfunktioner finns, en för kontor och administration och en  
för teknik. Inom den tekniska avdelningen ligger även upphandlingssektion-  
en. Den tekniska avdelningen arbetar som ett interndeberat ”företag i före-  
taget”. Avdelningen arbetar i konkurrens och har inte monopol på interna  
arbeten men tillfrågas först.

Verkets tekniska avdelning har således en nyckelposition i tekniska upphand-  
lingsfrågor. Tekniska specifikationer skrivs av tekniska avdelningen. Upp-  
handlingssektionen föreslår leverantör. Den beställande avdelningen får  
motivera om man vill ha en annan leverantör än den som upphandlingssekt-

ionen föreslagit. Det är upphandlingssektionen som utvärderar de externa anbud som inkommit och jämför med den kravspecifikation som upprättats inom den tekniska avdelningen. Den enhet som tar initiativ till upphandlingen skall presentera ekonomiska kalkyler. Upphandlingssektionen avgör vad, var och hur upphandlingen skall genomföras. Upphandlingssektionen inom den tekniska avdelningen finansieras genom ett omkostnadspålägg som betalas av beställaren.

Sjöfartsverket anser sig ha en professionell upphandling. Ledningen har numera ett stort intresse för upphandlingsfrågor. Under de senaste åren har inköpsresultatet givit besparingar på ca 25 %. Erfarenheten har visat att enbart det faktum att man skickar ut en skriftlig anbudsfrågan, även om det bara finns en leverantör, sänker priset med 5–10 %.

#### *Luftfartsverket*

Luftfartsverket har en decentraliserad upphandlingsorganisation.

Inom verket finns cirka 20 inköpare. Utbildade inköpare sköter alla större upphandlingar för att säkra affärsmässighet och avtalskvalitet. Inom huvudkontoret samordnas frågor om statistik, rutiner och utbildning. Större upphandlingar som berör flera enheter samordnas inom verket.

Enligt Luftfartsverket måste inköpare befinna sig i verksamheten. En inköparens kompetens kan inte byggas upp och bevaras om vederbörande placeras administrativt högt upp i en organisation. I en decentraliserad organisation bör, enligt verket, även ansvaret för upphandling vara delegerat.

#### *Vägverket*

Vägverket har en decentraliserad upphandlingsorganisation. Vägverket har fem regioner. Dessutom har verket tre producerande enheter som skall agera i konkurrens: produktionsenheten, konsultenheten och färjerederiet. Direktören för varje region är direkt underställd Vägverkets generaldirektör.

Vägverkets generaldirektör beslutar om vissa upphandlingar. Huvudkontoret ansvarar för riktlinjer i upphandlingsfrågor. Huvudkontorets roll i upphandling är att ge service och utveckla mallar. En särskild enhet finns för detta uppdrag. Huvudkontoret har även rådgivning till regionerna om juridiska frågor i upphandlingsärenden. Varje region har en egen jurist som är placerad på huvudkontorets avdelning för juridik och upphandling.

Varje region ansvarar i princip för sin upphandling. Men alla avtal som träffas av regionerna – och som inte är av rutinkaraktär – granskas av huvudkontorets jurister. Varje region har en beställarchef. Vissa regioner har dessutom en upphandlingsenhet. För andra regioner ombesörjer projektledaren upphandlingen.

*Polisen*

Rikspolisstyrelsen träffar ramavtal som gäller för hela polisorganisationen. De ramavtal som träffas av Rikspolisstyrelsen är tvingande för polisorganisationens upphandling. Ramavtal initieras från cheferna för polisdistrikten och upphandlas av Rikspolisstyrelsen med en eller flera leverantörer. Upphandlingens kvantitet är bestämd inför upphandling av ramavtalet. Efter den första upphandlingen kan polismyndigheterna göra ytterligare inköp på samma villkor.

Stockholmspolisen tecknar ramavtal för varor och tjänster på höga belopp eller för upphandlingar som är gemensamma för hela länet. Det gäller exempelvis transporter som beställs av polis, låssmeder, förvaring av bilar, städning m.m. De avtal som Stockholmspolisen träffar är tvingande för polisorganisationen inom länet. När det visar sig att Stockholmspolisen själv kan träffa förmånligare avtal än de ramavtal Riksrevisionsverket samordnar och som träffats av funktionsansvariga myndigheter kontaktas berörda leverantörer och en ny upphandling görs.

För två år, 1995 och 1996, genomfördes sammanlagt 32 upphandlingar av Stockholmspolisen. Av dessa är 15 ramavtal. Upphandlingarna har dokumenterats. Hur ramavtalen använts är svårare att överblicka. På distriktens fakturor saknas uppgift om inköpet gjorts enligt något befintligt ramavtal eller ej.

*Sjöfartsverket*

Sjöfartsverket samordnar vissa inköp med andra verk i Norrköping. När det gäller användandet av ramavtal följer verket Riksrevisionsverkets rekommendation och anmodar beställande enheter att använda ramavtalen – egna eller avtal som samordnas av Riksrevisionsverket – även om enheten kan få fördelaktigare anbud någon annanstans. Man säger sig ha skäl att tro att detta ändå i längden blir fördelaktigare för staten.

*Luftfartsverket*

Ramavtal används främst för standardiserade produkter medan udda varor och tjänster kan direktupphandlas. Enheterna genomför själva – inom sin budget – ett stort antal avrop från ramavtal och inköp av rutinkaraktär. Inköparna har då en rådgivande roll. Ekonomiskt förmånligaste avtal skall enligt verket träffas, oberoende av om ramavtal finns.

Luftfartsverket träffar ramavtal med flera leverantörer. Vid själva upphandlingen får dessa tävla inbördes. Luftfartsverket har goda erfarenheter av ramavtal. Telefoni, eldningsolja, avisningsmedel, brandbekämpningsmedel, järnhandelsvaror, elmaterial etc. är varor och tjänster som enligt verket lämpar sig för ramavtal. Även avtal som exempelvis Statskontoret träffat om datorer är bra. Luftfartsverket slipper då genomföra något anbudsörfarande.

Det kan knappast bli fråga om ett lägsta pris när det gäller ramavtal. Vad som gäller blir rabatt på en standardprislista. Lagen om offentlig upphandling har inte förorsakat någon förändring av villkoren i fråga om ramavtal. Lagen har inte heller stimulerat till nya ramavtal. Det har inte blivit fler ramavtal sedan lagen kom.

Ramavtal kan enligt verket inte vara tvingande. Det beror på svårigheten att skraddarsy ramavtal så att de passar för alla enheters behov. Inköpande enhet kan därför ta till vara de fördelaktigare villkor som en lokal leverantör kan erbjuda.

#### *Vägverket*

Vägverket har (1997-06-26) tagit fram egna regler för hur ramavtal skall hanteras. Verket anser det väsentligt att ramavtal inom Vägverket används på ett enhetligt sätt, präglad av affärsmässighet, i avvaktan på ett eventuellt agerande från kommissionen eller från regering och riksdag. Verket i frågas- ätter Statskontorets rekommendationer om användning av ramavtal. Man menar att kontorets råd mer ger ramavtalen karaktären av en lista på godkända leverantörer än av ett avtal. Det är endast enheter som ingår i försörjningssektorn som kan godkänna leverantörer i förväg. Vägverket tillhör som nämnts inte denna sektor.

Enligt Vägverkets regler är det inte tillåtet att låta företag med vilka ramavtal träffats ånyo konkurrera om ett visst uppdrag som ryms inom ramavtalet. Den som vid ramavtalets upphandling lämnat det förmånligaste anbudet med hänsyn till samtliga omständigheter har kvalificerat sig för direktbeställning. Vägverkets regler skiljer sig från de regler som gäller inom andra myndigheter och även från de rekommendationer om hur ramavtal skall användas som givits av Riksrevisionsverket och Statskontoret.

Vägverket har många komplicerade upphandlingar. Det gäller exempelvis upphandling av konsulter. Det ställer stora krav på upphandlande enheter att ta fram en kravspecifikation och välja bland anbudena. Ett alternativ är enligt verket att i vissa lägen i stället beställa uppdragen från en konsult man träffat ramavtal med till den budgeterade kostnaden.

### 6.3 Upphandlingsförfarande

#### *Polisen*

Oftast använder sig Polisen av öppen upphandling.

#### *Banverket*

Banverket bedriver sådan verksamhet som enligt EG-direktiven tillhör försörjningssektorn. Verket kan därför förhandla med anbudsgivaren om upphandlingen. Verket kan också i förväg göra den granskning som enligt lagen krävs för att leverantörer skall bli godkända. Sådan s.k. prekvalificering görs efter annonsering i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Banverket

har på detta sätt kunnat göra en förteckning över godkända leverantörer. När inköp blir aktuellt tillfrågas endast ett bestämt antal leverantörer ur denna förteckning som då kan lämna anbud. Enligt Banverket effektiviserar detta anbudsarbetet både för verket och för leverantörerna. Inför varje större projekt bestäms de krav som skall ställas på leverantörer för projektet.

Banverket upphandlar ofta konsulter för att genomföra olika projekt. Även för att genomföra upphandling anlitas konsulter.

#### *Vägverket*

Vägverket omfattas inte – till skillnad från Banverket – av de särskilda regler som gäller för försörjningssektorn. De båda myndigheterna har – Vägverket efter att ha kontrollerat med Nämnden för offentlig upphandling – gjort olika tolkningar av sina respektive möjligheter att tillämpa de särskilda regler som gäller för denna sektor. Inte heller i Norge och Finland har verksamhet motsvarande Vägverkets bedömts tillhöra försörjningssektorn. Verksamheter som tillhör försörjningssektorn har dock enligt verkets jurister möjligheter att göra bättre affärer. Dessutom är upphandlingsförfarandet enklare. Intervjuade tjänstemän i frågasätter varför Vägverket inte skall ha samma möjligheter att göra effektiva upphandlingar som de myndigheter som ansetts tillhöra försörjningssektorn.

## 6.4 Annonsering

#### *Polisen*

Upphandlingarna annonseras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och i den svenska specialtidningen Anbudsjournalen. Annonseringen för upphandling över tröskelvärdet sköts av Rikspolisstyrelsen. Det är ovanligt att Rikspolisstyrelsen förhandsannonserar. Däremot efterannonseras alla upphandlingar som resulterat i ramavtal.

#### *Banverket*

Banverkets huvudkontor förhandsannonserar varje år i Europeiska gemenskapernas gemensamma tidskrift om det kommande årets upphandlingsvolym.

Efterannonsering sköts av regionerna. Åtminstone i den östra regionen samlas uppgifter om genomförda upphandlingar in för en gemensam efterannonsering varannan månad. Varje efterannonsering ger detaljerad information på många A 4-sidor. Efterannonserna sänds i pappersform till Bryssel. I Bryssel skrivs informationen in på dator och införs i databasen TED.

Banverkets förhandsannonsering och efterannonsering görs på svenska. Annonsering för upphandling och för kvalificering av leverantörer görs på engelska.

Luftfartsverket har hittills inte förhandsannonserat. Det är enligt verket svårt att se poängen med förhandsannonsering i praktiken. För Luftfartsverket skulle det bli fråga om annonsering för mycket stora belopp där upphandlingen varken kan definieras eller specificeras. Verket menar att en sådan annonsering knappast kan vara av något värde för enskilda leverantörer. Luftfartsverket har dessutom svårt att i förväg planera sina upphandlingar budgetårsvis. Om förhandsannonsering skall ge något för verkets del krävs hårdare lösningar på investeringssidan.

Luftfartsverket hyser en viss misstro mot effektiviteten i den föreskrivna annonseringen. Verket bedömer att få läser Europeiska gemenskapernas officiella tidning. När annonserna överförs till databasen TED överförs inte heller alltid hela annonsen. Ibland översätts annonser av tjänstemän inom EU innan de förs in i databasen, dock inte alltid. Man kan enligt verket inte heller alltid hitta annonsen under rätt rubrik. När det finns få leverantörer på marknaden – och eftersom man vill uppmuntra kvalificerad konkurrens – brukar verket självt uppmärksamma leverantörer på annonseringen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Annonstexten skall skrivas på särskilda blanketter. Tanken förs, enligt verket, närmast till gamla tidens stansunderlag. Det är en omfattande blankett, 7–8 sidor. Den slutliga annonsen är mycket standardiserad och följer särskilda mallar. Annonseringen sköts av den upphandlande inköpsavdelningen.

Efterannonsering skall enligt verkets bedömning tillgodose statistikbehovet. Hur uppgifter i efterannonsering i övrigt används är okänt. Det är lätt att glömma bort att efterannonsera. Dessutom är det ett bekymmer att det krävs att kontraktsvärdet skall anges i efterannonsen. För ramavtal är det över huvud taget svårt att ange kontraktsvärdet innan den reella upphandlingen genomförts. Leverantörer kan också ha befogade önskemål om att vissa uppgifter i avtalet inte blir offentliga. Luftfartsverket brukar i sådana fall samråda med leverantören om utformningen av efterannonsen.

#### *Vägverket*

Vägverket menar att annonseringen tar mycket kraft och resurser men ger ”otroligt lite”. Annonseringen i Europeiska gemenskapernas tidning riktar sig enligt Vägverkets uppfattning till små företag: 1–2-mans företag. Ett problem för Vägverket är att systemet är uppbyggt på ett sådant sätt att det inte ges tid att kontrollera annonserna innan de publiceras i databasen TED.

Vägverket centralt har förhandsannonserat åtminstone i ett fall. Det gällde upphandling av personbilar och motorcyklar i slutet av 1996. Vägverket efterannonserar efter varje upphandling. När upphandlingen är klar meddelas också alla leverantörer som lämnat anbud. Enligt verket blir efterannonseringen härigenom inte så viktig. Ett problem med de nuvarande reglerna är att leverantörer kan utnyttja den öppenhet som råder till att bli ”anbudsproffs”, dvs. lämna bra anbud utan att det finns en reell täckning för anbudet.

*Polisen*

Enligt Rikspolisstyrelsen följer man upp hur de ingångna ramavtalen efterlevs, dels genom statistikuppföljning, dels genom inspektionsverksamhet. I vissa avtal har även leverantörer uppföljningsansvar. Inför rikspolischefens besök hos olika myndigheter görs en genomgång av bl.a. myndighetens hantering av inköpsfrågor. Brister och problem i länen aktualiseras då. Inom polisorganisationen finns en internrevisor. Han kontrollerar upphandlingar efter särskilt uppdrag.

*Banverket*

Alla upphandlande enheter sköter självständigt sin upphandling. Någon mer betydande organiserad intern kontroll av upphandlingsfrågor saknas enligt intervjuad personal. Banverket har infört internrevision från den 1 september 1997.

*Luftfartsverket*

Inom verket finns en egen enhet för koncernrevision med tre medarbetare.

*Vägverket*

Vägverkets internrevision består av cirka åtta anställda. Dessa rapporterar direkt till styrelsen. Internrevisionen arbetar utifrån sin revisionsplan med stickprovsgranskning och när man blir särskilt uppmärksam på en upphandling.

## 6.6 Särskilda frågor

*Polisen***Polisens problem att upphandla i konkurrens**

Rikspolisstyrelsen kan inte alltid upphandla i konkurrens, bl.a. av säkerhetsmässiga skäl. Ett exempel är upphandling av pistoler. Det bestämdes att ett byte till märket Sig Sauer skulle genomföras. Det är en annan typ av pistol än den som tidigare använts. Nu har polisen införskaffat Sig Sauer till 75 % av poliskåren. Det krävs att pistoler skall kunna hanteras av många poliser. Valet av märke för resterande upphandling av pistoler är således givet. Trots det förutsätts man genomföra en upphandling i enlighet med lagens krav.

*Banverket***Byggentreprenader**

Banverket har stora entreprenadupphandlingar. Det finns olika sorters entreprenader. Utförandet av ett byggprojekt kan i större eller mindre utsträckning överlåtas till en eller flera entreprenörer. Entreprenadformen bestämmer även

vem som samordnar projekt och vilken konkurrens som finns. Ju mer omfattande entreprenaden blir, desto större leverantörer kan komma i fråga och desto färre kommer att ha tillräcklig kapacitet att lämna anbud på upphandlingen.

#### *Luftfartsverket*

##### **Konsekvenser av lagstiftningen**

Enligt Luftfartsverket minskas flexibiliteten genom att förutsättningarna för en upphandling inte får förändras under upphandlingens gång. Problemen uppstår särskilt vid teknikupphandlingar där utvecklingen går snabbt och förutsättningarna hela tiden förändras. Vid större förändringar i förutsättningarna får hela upphandlingen göras om. Det kan vara svårt om man befinner sig i ett sent skede av ett projekt.

Enligt lagen skall leverantörerna kvalificeras. Leverantörer som kvalificeras kan vid den senare offertbedömningen inte i frågasättas som sådan. Det företag som därefter lämnat de bästa villkoren skall få uppdraget även om verket bedömer att en konkurrent, som har större resurser, skulle vara ett bättre val. Luftfartsverket har t.ex. fått bekymmer med levererad kvalitet hos en leverantör som erbjöd bästa villkor. Rykten uppstod om att företaget använde svart arbetskraft, vilket dock inte har verifierats i domstol.

Luftfartsverkets bedömning är att offentlighetsprincipen verkar återhållande på leverantörernas öppenhet när det gäller att specificera affärsuppläggning och priser. Det finns en rädsla för att konkurrenter skall hämta information som de kan dra nytta av.

#### *Vägverket*

##### **Jäv**

När det gäller entreprenörer råder ett komplicerat samspel mellan konsulter, byggföretag, teknisk hjälp m.fl. Många i branschen känner varandra. Verket ställer därför höga krav på att de upphandlingar som görs skall upprätthålla lagens krav på objektivitet och affärsmässighet.

Problem kan uppstå när den konsult som gjort en kravspecifikation eller medverkat i framtagandet av en sådan önskar delta i anbudstävlan vid upphandlingar i samma projekt. Konsulten kan då anses jävig. Ibland kan beställaren anse att det är just den konsulten som kan projektet. Ett annat problem uppstår när en konsult från ett byggföretag anlitas för att upprätta förfrågningsunderlag för en entreprenadupphandling. Ett annat byggföretag inom samma koncern kan då förkastas som anbudsgivare till entreprenaden. S.k. koncernsmitta kan anses föreligga. Gränserna för hur myndigheter skall se på jäv hos en konsult för efterföljande uppdrag och för koncernsmitta framgår inte av lagen.

För Vägverket finns det i vissa fall endast ett fåtal företag som kan vara aktuella för ett konsultuppdrag. Det är då en fördel med en konsult som är



### **Vägverkets produktionsenhet**

Vägverket har en egen produktionsenhet. Avsikten var tidigare att enheten skulle bli ett fristående bolag. Detta fullföljdes inte. Regeringen beslöt i januari 1996 att Vägverkets produktionsenhet i egen regi skulle fortsätta att bedrivas som en myndighet. De producerande enheterna skulle dock konkurransutsättas. Enligt verkets jurist var ett av motiven till att dessa verksamheter inte bolagiserades troligen osäkerhet om huruvida de trafikpolitiska målen i så fall skulle kunna uppnås.

Produktionsenheten har i uppdrag att arbeta i konkurrens, men ingår ändå i myndigheten Vägverket. Produktionsenheten lyder därför – till skillnad från sina konkurrenter – under lagen om offentlig upphandling i sin upphandling av entreprenörer och underentreprenörer. Bl.a. har produktionsenheten däri-genom en annan tidsram än konkurrenterna. Enheten kan inte heller förutbestämma en underleverantör och delge beställaren, vilket huvudkonkurrenterna Skanska och NCC självfallet kan. Enheten måste genomföra upphandling av entreprenörer enligt lagen.

Ett annan konsekvens av att tillhöra myndigheten Vägverket är att resultat-enheterna – till skillnad mot sina konkurrenter – omfattas av offentlighets-principen. Konkurrenterna kan således skaffa sig information om produktionsenheten utan att enheten har tillgång till motsvarande information från de enskilda företagen. Villkoren kan även sekretessbeläggas i två år. Detta kan medföra att en leverantör som anser att fel leverantör fick avtalet inte får de rättigheter som leverantörerna skall tillförsäkras enligt lagen. För att få viss-het om att han hade det bästa anbudet måste han ju få tillgång till handling-arna. Upphandlingsprotokollet är dock offentligt.

Det är till nackdel även för produktionsenheten att Vägverket inte klassas som en försörjningsenhet. Inte heller produktionsenheten får därför använda förhandlad upphandling. Det blir problem bl.a. hur man skall specificera kraven vid upphandling av en utvecklingsprodukt. Ett annat problem är att produktionsenheten i huvudsak handlar på en oligopolmarknad med få leve-rantörer. Tidigare kunde man då förhandla om priset, vilket inte är möjligt med nuvarande lagstiftning. Uppgifter om huruvida detta har medfört en högre eller lägre kostnad för produktionsenheten har inte kunnat fastställas.

## **6.7 Uppmärksammade upphandlingar**

### *Polisen*

Exempel på en upphandling som till att börja med genomförts enligt lag men som ändå av Polisen själv har bedömts som misslyckad:

**Polisens upphandling av nya uniformer**

Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen genomförde i maj 1996 en granskning och utvärdering av det s.k. uniformsprojektet på uppdrag av den nya ledningen för Rikspolisstyrelsen.

Efter en relativt lång förberedelseprocess – från 1989 till 1994 – träffades avtal med Gulins AB om anskaffning av nya uniformer till poliskåren. Avtalet slöts den 16 maj 1994, dvs. efter det att lagen om offentlig upphandling hade trätt i kraft. Förutom den ”stora” beklädnadsupphandlingen gjordes även en särskild upphandling av skinnjackor till poliser. Dessa skulle bekostas av poliser privat. Avtalet med Gulins visade sig dock ha så stora brister att Rikspolisstyrelsen och Gulins i slutet av april 1996 fann sig nödsakade att träffa ett klarläggandeavtal.

Efter det att avtal träffats ändrades förutsättningarna i flera avseenden, bl.a. utökades antalet basbeklädnadspaket från 13 000 enligt kravspecifikationen till 17 000 utan att någon ny upphandling gjorts. Kostnaden härför blev 20 miljoner kronor utan att något formellt beslut fattades av ledningen.

Internrevisionen konstaterar att upphandlingen som sådan i stort sett har gjorts enligt lagen om offentlig upphandling, dvs. utifrån en kravspecifikation och med annonsering och i konkurrens. Ändå har upphandlingen varit misslyckad.

Projektet har enligt internrevisionen drivits utan hänsyn till kostnaderna. Exempelvis krävde Gulins i sitt anbud att prisjustering skulle göras två gånger per år. På detta svarade polisen att Gulins fick möjlighet att prisjustera så snart man ansåg sig behöva göra det. Detta innebär en fördyring av projektet med 30 %. Enligt internrevisionen skulle 10 % ha varit en naturligare prisökning.

När avtalet träffades, beräknades kostnaden för hela uniformspaketet till 63 miljoner kronor. Internrevisionen anger i sin rapport att det är oklart vad som egentligen räknats in i detta belopp. Det är inte heller klart vad den slutliga kostnaden blir.

Rikspolisstyrelsen genomförde 1994 även en upphandling av slipshållare, mössmärken och tjänstgöringstecken. Upphandlingen anmäldes till EG-kommissionen som har kritiserat Rikspolisstyrelsens sätt att genomföra upphandlingen.

Rikspolisstyrelsen hade i förfrågningsunderlaget bl.a. infört kravet att färgen på mössmärken skulle anbringas på ett särskilt sätt. Vid upphandlingen godtog Rikspolisstyrelsen ett anbud som innehöll en annan och billigare teknisk lösning. Rikspolisstyrelsen valde också en slipshållare i ett annat betydligt enklare utförande än vad som efterfrågats i förfrågningsunderlaget.

Rikspolisstyrelsen använde vid inköpet utvärderingskriterier som endast får användas för att godkänna leverantör, t.ex. krav på stabilitet för företagets resurser, soliditet och likviditet.

Rikspolisstyrelsen inledde förhandlingar med den leverantör som utsetts. Förhandlingarna ledde till att Rikspolisstyrelsen fick ett lägre pris och accepterade produkter som inte överensstämde med vad som angivits i kravspecifikationen.

Kommissionen har klagat på att Rikspolisstyrelsens förfrågningsunderlag var bristfälligt på flera punkter. Rikspolisstyrelsen har också efter inköpet upphandlat varor av samma typ genom förenklad upphandling. Kommissionen menar att detta innebär en konstlad uppdelning av upphandlingen som inte får göras enligt EG-direktiven.

Ärendet är ännu inte avslutat hos EG-kommissionen. Regeringen har i en skrivelse i mitten av oktober 1997 till Europeiska kommissionen förklarat att Nämnden för offentlig upphandling kommer att nära följa och stödja Rikspolisstyrelsen i arbetet med att bygga upp fullt ut fungerande upphandlingsrutiner för att undvika framtida misstag.

Kommunerna och kommunala bolag svarar för en stor del av den samlade offentliga upphandlingen i Sverige. I olika sammanhang betonas betydelsen av att kommunerna genomför sin upphandling i konkurrens och i enlighet med lagen. Såväl Kommunförbundet som massmedierna har uppmärksammat misstag och fel i kommunernas upphandlingar.

I en rapport till Kommunförbundet – *Kommunerna, välfärden och tillväxten* – påpekas att en kommun genom sina beslut och åtgärder kan skapa ett mer eller mindre positivt näringsklimat i den framtida samhällsutvecklingen. En väsentlig fråga härvidlag är hur kommunen sköter sin upphandling av varor och tjänster. Genom en klokt skött upphandling kan det lokala näringslivet ges nya utvecklingschanser. Enligt författaren krävs då att gällande regler följs, vilket kan leda till att inköpen går till företag i andra kommuner eller till och med till andra länder. ”Men poängen med en korrekt skött upphandling är att det lokala näringslivet får dels respekt för kommunens ekonomiska rationalitet dels stabila och förståeliga regler för sitt affärsmässiga förhållande till kommunens beslutsfattare.” Särskilt viktigt sägs vara att det står klart att de kommunala besluten inte påverkas av om upphandlingen sker i konkurrens med kommunala företag. Det viktigaste för om en kommun skall bli attraktiv för näringsverksamhet torde enligt författaren vara kommunens skötsel av sina affärer med näringslivet.

Revisorernas granskning har främst inriktats på statlig upphandling. Någon närmare egen granskning av den kommunala sektorns upphandling har inte kunnat inrymmas med de resurser som stått till förfogande. I detta avsnitt återges delar av undersökningar om kommunal upphandling som presenterats under senare år.

### Länsstyrelsens undersökning

*Länsstyrelsen i Stockholm* genomförde 1996 en granskning (rapport 1996:15) av upphandling som genomförts av länets samtliga kommuner samt av Stockholms läns landsting.

Av rapporten framgår bl.a. att kommunernas erfarenheter av tillämpningen av lagen om offentlig upphandling i stort sett är goda. Många upphandlingar har resulterat i lägre priser eller höjd kvalitet. Fler upphandlingar än tidigare har genomförts i konkurrens. Upphandlingsförfarandet har stramats upp, även om brister fortfarande finns.

Undersökningen visade att många kommuner saknade beslut om upphandlingspolicy eller riktlinjer för upphandling i konkurrens. De flesta kommuner hade ändå centralt beslutade dokument eller uttalanden om konkurrensutsättning från den politiska ledningen. I många fall hade dock dessa formulerats i så övergripande ordalag att det blev svårt att över huvud taget utläsa någon viljeyttring. Detta gav då inga enhetliga besked till tjänstemännen om hur konkurrensfrågorna skulle hanteras.

Länsstyrelsen konstaterade att flertalet kommuner hade en mer eller mindre decentraliserad organisation för upphandlingsverksamheten. Vanligast var att den centrala upphandlingsfunktionen tecknade ramavtal, ansvarade för förvaltnings- och kommunövergripande upphandlingar och genomförde upphandlingar som översteg lagens tröskelvärden. Den enskilda förvaltningen eller nämnden skötte i övrigt sina egna upphandlingar.

Länsstyrelsen konstaterade vidare att problem kan uppstå om en decentraliserad upphandlingsverksamhet kombineras med otydliga riktlinjer. I sådana fall finns risk att situationer uppstår där förvaltningarna, till följd av bristfällig upphandlingskompetens, kringgår centralt tecknade ramavtal och i stället genomför direktupphandlingar i strid med såväl kommunens policy som med lagen om offentlig upphandling.

Andra problem som uppmärksammades var hantering av omställnings- eller avvecklingskostnader i samband med övergång från egen regi till entreprenad.

Samordnade inköp var vanliga. Nästan alla kommuner ingick i någon av de två kommunala inköpsamordningsgrupper som fanns inom länet. Länsstyrelsen konstaterade att detta upphandlingsarbete kan medverka till att stärka kommunernas kompetens i upphandlingsfrågor. Dessutom kan samordning öka möjligheterna att åstadkomma förmånliga avtal. Samtidigt pekade länsstyrelsen på risken för att samordningen leder till att upphandlingsvolymen drivs upp till en nivå där små och medelstora företag utestängs från möjligheten att delta i upphandlingen. Kommunernas erfarenheter av upphandling av livsmedel och av platser på vissa vårdhem visade också på andra risker med samordnad upphandling. I upphandlingar av platser på vissa vårdhem och av livsmedel visade det sig efter anbudsfordarandet att det samlade utbudet inte var tillräckligt stort för att tillgodose den samlade efterfrågan. Någon konkurrenssituation för leverantörerna uppstod därför inte, snarare fanns konkurrens mellan upphandlande kommuner. Situationen ledde till att priserna drevs upp och att flera institutioner avstod från att lämna anbud då de kände sig säkra på att ändå anlitas för någon del av det samlade vårdbehovet.

### **Problem för kommunala bolag**

Kommunala bolag agerar både som leverantör och som upphandlare.

Kommunala företrädare har i frågasatt om de kommunala bolagen verkligen omfattas av lagen. Kommunala bolag som upphandlande enheter kan finna en konkurrenssnedvridning i att konkurrerande bolag ges andra förutsättningar. Bolag som lyder under lagen om offentlig upphandling tvingas till en formaliserad upphandling. Det gäller exempelvis krav på annonseringsfordarandet och på anbudstider. Privata bolag har inga sådana regler vilket kan leda till att konkurrens på lika villkor ej uppnås.

Tydliga exempel på att privata företag kan få konkurrensfördelar finns på busstrafikområdet där marknaden domineras av två privata ägda multinationella bolag och där det också finns ett antal kommu-

nalt ägda bolag som är helt konkurrensutsatta. Om lagen om offentlig upphandling skall tillämpas för de kommunala bolagen innebär det en betydande konkurrensnackdel för dessa företag eftersom deras konkurrenter helt slipper det merarbete och de kostnader som är förenade med tillämpningen av lagen.

Ett bolag som inte anser sig lyda under lagen om offentlig upphandling kan drabbas av rättsliga påföljder och en fördröjd upphandling.

### **Forskningsrapport om hur kommuners upphandling samverkar med marknaden**

Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet har på uppdrag av *Svenska Kommunförbundet* genomfört en undersökning av hur de kommunaltekniska förvaltningarna samspelar med marknadsaktörerna. Undersökningen, som 1996 redovisats i rapporten *Kommunaltekniken och marknaden*, är en uppföljning av tidigare studier av hur externa leverantörer används inom gatu-, vatten-, avlopps- och parkverksamheten.

Närmare 60 % av de tekniska förvaltningarnas verksamhet avseende gatuarbeten, vatten och avlopp samt park genomförs med hjälp av externa resurser. Det gäller såväl för drift och underhåll som för anläggningsarbeten. Drygt hälften av dessa arbeten görs i entreprenadform, dvs. så att entreprenören även svarar för arbetsledningen. Anläggningsverksamhet sköts till 80 % av sådana entreprenörer, drift och underhåll till knappt hälften.

Det finns inget starkt samband mellan kommunens storlek, mätt som antal invånare, och utnyttjandet av externa resurser. Externa resurser används mest i förortskommuner och i glesbygdskommuner.

För merparten av den kommunala verksamheten inom nämnda områden anlitas således externa leverantörer. Men kommunerna använder sig i en liten utsträckning av möjligheten att upphandla extern hjälp i konkurrens. Merparten av den drift- och underhållsverksamhet som drevs under 1995 tilldelades leverantören utan något anbuds-förfarande. Framför allt var andelen icke-anbudsupphandlad verksamhet hög inom vatten- och avloppsområdet och inom parkområdet. Av de arbeten som kommunens egenregi tilldelades för 1995 hade endast 1–2 % utsatts för anbuds-förfarande där även externa leverantörer fått konkurrera. Kommunförbundet konstaterade också att små kommuner i glesbygd och i förorter är klart mer benägna att tillämpa anbuds-förfarande än andra kommuner.

Alla upphandlingsförfaranden förekommer vid upphandling av drift och underhåll. Förenklad upphandling är dock den vanligast förekommande. Inom gatuområdet är dock även förhandlingsupphandling vanligt förekommande. Även en stor del av entreprenadupphandling av parkarbeten görs genom förhandlad upphandling.

Växjö kommuns förtroendevalda revisorer har under 1997 genomfört en översyn av inköpsverksamheten i kommunen. Komrev AB i Växjö fick i uppdrag att genomföra undersökningen. Uppdraget har genomförts genom intervjuer, enkäter och genom analyser av kommunens leverantörregister. Genom nämnda register har man bl.a. kunnat kontrollera hur trogna förvaltningarna är i sina inköp mot centralt ingångna avtal. Såväl kommunens upphandlare i förvaltningar och bolag, central inköpsorganisation som leverantörer omfattades av undersökningen.

Upphandlingen i Växjö kommun uppgår till ca 25 % av kommunens totala omsättning.

Nästan 30 av inköparna i förvaltningarna är osäkra på om deras inköp omfattas av lagen om offentlig upphandling. Några av dem som köper för mer än en miljon kronor årligen har inte uppfattat att deras inköp omfattas av lagen. De kommunala revisorerna menar därför att information om lagen behöver förbättras till personer som gör inköp för kommunens räkning.

Företagen påpekar att det finns stora skillnader mellan att sälja till offentlig sektor och till privat sektor. Många uppskattar de skärpta reglerna och att kontakterna mellan säljare och köpare formaliserats mer än tidigare. Det är ”ganska bra att middagar och annan representation numera har minskat”. Utan att peka på just Växjö kommun kunde leverantörer tidigare före avtalslut få reda på hur man låg till i konkurrensen. Den möjligheten har nu försämrats. Företag som huvudsakligen säljer till den privata sektorn har dock uppfattningen att den offentliga upphandlingen är omständlig, prifixerad och opersonlig. ”Det är stor skillnad att göra affärer med privata företag. Där betonas långsiktighet och förtroende parterna emellan.”

#### *Inköps- och upphandlingspolicy*

Den inköps- och upphandlingspolicy som antagits säger bl.a. att kommunen skall utnyttja sin storlek som köpare och samordna sin upphandling. All upphandling skall ske i nära samverkan mellan inköpare och användare. Kommunen har i policyn angivit egna förhållningsregler, mål för upphandlingsverksamheten, arbetsgång, hur miljöaspekterna skall beaktas i upphandling och även tillhandahållit en ”lathund” för inköp.

#### *Anbudsfrågan*

Leverantörerna framför ingen kritik mot kommunen för bristande laglydnad. Däremot är så gott som alla kritiska till utformningen av förfrågningsunderlagen som enligt leverantörerna ger otydliga och diffusa besked om vad som skall köpas samtidigt som de innehåller krav på besked om en mängd generella uppgifter som inte har relevans för upphandlingen. Kommunen brukar också exempelvis uppge för höga volymer för sin upphandling. De som återkommande lämnar anbud till kommunen kan ta hänsyn till det vid prisberäkningen. Leverantörerna menar också att det är svårt att få kommu-

#### *Antagande av anbud*

Flera upphandlingar avgörs med mycket små marginaler. Det kan exempelvis vara en skillnad på enstaka tusenlappar för en upphandling på flera miljoner kronor. I ett par fall framkom ett betydande missnöje med kommunens utvärdering av anbudena. Dessa leverantörer övervägde att gå vidare med formell klagan men avstod. Ambitionen att uppvisa en positiv bild inför nästa upphandlingstillfälle vägde över.

#### *Köptrohet*

I kommunens inköps- och upphandlingspolicy anges att av kommunen träffade avtal är tvingande. Om man inte vill köpa inom avtalet skall inköpsenheten kontaktas. Totalt sett menar revisorerna att inköparna har köptrohet mot kommunens avtal. Men det varierar mellan områden. Enheter i kommunens verksamhet köper på annat håll på grund av bättre pris, närhet och service och ett större utbud av bl.a. miljövänliga produkter. Flera säger också att reglerna är otydliga, man har inte förstått att avtalen är tvingande. Totalt sett är det 23 % som handlar på annat håll trots att kommunen träffat ramavtal om upphandlingen. Nästan hälften av de tillfrågade menar samtidigt att ramavtalen ger förmånligare priser än vad man själv kan uppnå.

De kommunala bolagen har enligt revisorerna tolkat kommunens anvisningar ännu friare. På en del områden har bolagen utgått från de priser kommunen förhandlat sig till i ramavtalen och gjort egna överenskommelser, till bättre villkor, med andra leverantörer. Företagen bevakar också förvaltningarnas bristande köptrohet gentemot kommunens ramavtal. Revisorerna refererar även till företag som uppger att de säljer i ungefär samma omfattning som tidigare till kommunala enheter, oavsett om de vinner en upphandling om ramavtal eller ej.

På livsmedelsområdet köps en hel del varor vid sidan av ramavtal, exempelvis till daghem, trots att priserna konstaterats vara betydligt högre än i ramavtalet.

Växjörevisorerna kommenterar den inbyggda konflikt som finns i förhållande till att inköpsenheten dels har till uppgift att bevaka och följa graden av köptrohet, dels skall framstå som ett serviceorgan i upphandlingsfrågor.

#### *Samordnad upphandling*

Upphandling som samordnas med andra kommuner är vanlig inom flera områden, bl.a. inom livsmedelsområdet. Synpunkter på samordnad upphandling från leverantörer är t.ex. att Växjö kommun skulle ha fått minst lika bra villkor på egen hand, att sådana upphandlingar blir utdragna i tiden och att de kommuner som deltar i samordningen inte följer spelreglerna. Trots det gemensamma avtalet köper enskilda kommuner av lokala leverantörer. Detta



leder till att volymerna förändras i förhållande till de förutsättningar som låg till grund för prisuppgörelsen. Fördelen av en större inköpsvolym kan också motverkas av fler leveranser, ofta till små enheter.

Ersättning för inköpssamordning görs genom ett s.k. bonussystem där leverantörerna betalar en procentuell andel av försäljningsvolymen till inköpsenheten i Växjö. Leverantörerna förstår inte systemet. Bonus till kunder som är trogna och som köper stora volymer är ett naturligt inslag i affärskontakter. Men det bör inte utgå till dem som förmedlar affärer. Kommunrevisorerna i frågasätter också bonussystemet som kan leda till suboptimering inom inköpsenheten och som kritiserats så påtagligt av leverantörer.

#### *Varför avstår företag från att lämna anbud?*

Det finns lokala företag inom service-, bygg- och tekniksektorn som avstått från att lämna anbud trots att de erhållit riktade förfrågningar om anbud. Inom livsmedelsområdet finns det för många leveransställen för befintliga transportbilar. Upphandlingens uppläggning försvårar för alla utom för de två största operatörerna; det går inte att få ekonomi i leveranserna för mindre företag. Mindre livsmedelsenheter säljer i stället, som angetts ovan, till betydande belopp direkt till decentraliserade enheter. Mindre entreprenörer inom bygg- och underhållssektorn menar att projekt för hela länet och även för Växjö kommun blir för stort. I stället väljer de att sälja direkt till kommunen eller till de kommunala bolagen. Ett annat skäl till att de inte lämnat anbud är att de priser som blir aktuella ofta kan bli lägre än som tidigare avtalats med inköpsenheten i den samordnade upphandlingen eftersom sådana tidigare överenskommelser används som utgångspunkt i diskussionerna.

#### *Elektronisk handel*

Växjörevisorerna menar att kommunerna har längre framskridna planer på att effektivisera fakturahantering m.m. än leverantörerna. Kommunens inköpsenhet menar att kunskaperna hos många leverantörer är begränsade när det gäller användning av elektroniska hjälpmedel. Särskilt små leverantörer är tveksamma till utvecklingen och menar att det kommer att resultera i att färre leverantörer blir kvar på marknaden.

### 8.1 Nämnden för offentlig upphandling

För tillsyn av lagen om offentlig upphandling svarar en särskild myndighet, Nämnden för offentlig upphandling. Nämnden bildades 1993. Regeringen anförde i propositionen (prop. 1992/93:88) om lag om offentlig upphandling att det fanns behov av en särskild myndighet för bevakning av området och för tillsyn av att upphandlingslagens regler följdes. Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag (bet. 1992/93:FiU5, rskr. 1992/93:120) att nämnden skulle vara en självständig myndighet, dock administrativt inordnad i Riksrevisionsverket. Personalen hämtades också inledningsvis från verket. Skälet var att nämnden skulle kunna nyttiggöra de erfarenheter verket fått som tillsynsmyndighet inom det statliga området. Nämnden skulle också kunna utnyttja verkets administrativa expertfunktioner. Riksrevisionsverket hade tidigare ansvarat för tillsyn över statlig upphandling.

Någon administrativ anknytning till Riksrevisionsverket har dock inte funnits. Däremot har nämnden avtal med Kammarkollegiet om löneadministrativ service, ekonomiadministrativt samarbete och dataregistreringsservice. Vidare har nämnden ett samarbetsavtal med Statskontoret om IT-stöd och tele-service.

Nämndens uppgift är enligt lagen om offentlig upphandling att utöva tillsyn över all offentlig upphandling (7 kap. 9 §). Enligt sin instruktion (1993:98) skall nämnden (1 §):

- utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och förordningen (1980:849) om tillämpningen av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling,
- följa utvecklingen på upphandlingsområdet inom den Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA), Europeiska gemenskaperna (EG), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), GATT och WTO-överenskommelsen om statlig upphandling,
- lämna information och allmänna råd inom nämndens tillsynsområden och följa tillämpningen av de nationella leveransbestämmelserna samt verka för en enhetlig tillämpning av dessa,
- samla in och bearbeta uppgifter för statistikändamål,
- verka för en effektiv offentlig upphandling.

I regleringsbrevet för 1997 anges det övergripande målet för nämndens verksamhet vara att verka för att offentlig upphandling sker affärsmässigt, effektivt och i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, EG:s rättssystem och överenskommelsen inom Världshandelsorganisationen om offentlig upphandling.

Nämnden får enligt instruktionen bestå av högst åtta ledamöter. Dessa skall vara sakkunniga i upphandling inom stat och kommun. I en motion inför riksdagsbeslutet riktades kritik mot denna begränsning. Även företag och företagens organisationer borde enligt motionären företrädas. Finansutskottet menade dock att nämnden borde ha möjlighet att inom en flexibel organisat-

ion själv skapa formerna för sin verksamhet. Detta gällde enligt utskottet även nämndens sammansättning (bet. 1992/93:FiU5, rskr. 1992/93:120).

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Enligt riksdagens beslut skall nämnden till sitt förfogande ha ett kansli. Såväl ledamöter som ordförande skall enligt beslutet utses av regeringen, liksom chefen för kansliet. Både regeringen och finansutskottet bedömde att behovet av stöd och hjälp till upphandlare och leverantörer, särskilt i inledningsskedet, skulle bli mycket stort. Tillsynsuppgiften för Nämnden för offentlig upphandling skulle fullgöras genom bevakning av att gällande regler följs.

#### *Nämnden*

Nämnden består för närvarande av ordföranden och sju ledamöter. Ordföranden är till yrket domare. Ledamöterna kommer från Kommerskollegium, Finansdepartementet, Sveriges Industriförbund, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Luftfartsverket och Partena AB.

Som ovan framgått har regeringen anfört att nämnden skall bestå av sakkunniga. Inte alla har dock praktisk erfarenhet av offentlig upphandling. De flesta ledamöter kommer från offentliga organisationer. När ledamöter slutat har en ny nämndledamot utsetts från samma organisation. I praktiken kan det därför uppfattas som om det är organisationerna som representeras, trots att regeringen formellt utser personerna som nämndledamöter.

Det faktum att ledamöterna inte enbart är tillsatta som personliga experter utan även kan uppfattas som företrädare för en organisation får konsekvenser bl.a. när det gäller remisser. Vissa remisser som går till Nämnden för offentlig upphandling sänds även till de organisationer som ledamöterna kommer från. Ofta är det nämndledamoten som skriver organisationens remissvar. Frågan är då vad den remiss som Nämnden för offentlig upphandling avlämnar skall innehålla. Några nämndledamöter anser att andra alltför tydligt företräder sin organisation i sådana fall.

#### *Kansliet*

Kansliet består av en kanslichef och åtta andra fast anställda. Dessutom har man under det senaste året haft ett par tillfälligt anställda. Inom kansliet har olika tjänstemän egna områden att bevaka. Miljöfrågor bevakas av en anställd, kommunala frågor och arbetsrättsfrågor av en annan etc. Ungefär två årsarbetskrafter beräknas för stöd till Regeringskansliet. Såväl kanslichefen som chefsjuristen och ytterligare en tjänsteman bevakar tillsammans med regeringens representant olika upphandlingsfrågor i Bryssel.

#### *Organisation och arbetsuppgifter*

Nämnden sammanträder ungefär en gång per månad enligt ett i förväg uppgjort schema. Nämnden behandlar alla remisser, avger yttranden över mål i Regeringsrätten och beslutar om anslagsframställningar hos regeringen, årsberättelser och verksamhetsberättelser. Nämnden behandlar även yttran-

den och information till myndigheter, organisationer eller allmänheten som har principiell betydelse.

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Nämnden skall enligt arbetsordningen även besluta om tjänstetillsättningar inom nämndens kansli. Till ordföranden och kanslichefen har gemensamt delegerats rätten att anställa tillfällig personal och genomföra löneförhandlingar för kansliets personal.

Många ledamöter har vid intervju tagit upp frågan om nämndens arbetsuppgifter. Man anser att det är tillfälligheter som styr vilka frågor som tas upp. Huvudsakligen rör det sig om dagsaktuella problem. Enligt dessa ledamöter finns ingen plan för expertnämndens arbete, ingen framtidsvision. Nämnden driver heller inga utvecklingsprojekt. Trots att nämnden skall ge stöd till Regeringskansliet har man, enligt intervjuade ledamöter, ingen utvecklad strategi för att arbeta med exempelvis frågor om vilken linje Sverige skall driva i EU-arbetet när det gäller offentlig upphandling. Det är även för ledamöterna oklart om nämnden skall bedriva tillsyn eller om nämnden skall vara ett organ som också driver projekt och har idéer för att utveckla den offentliga upphandlingen. I så fall kunde nämnden, enligt vad intervjuade nämndledamöter framfört, exempelvis knyta till sig en expertgrupp, ha ett utvidgat remissförfarande e.d.

Kritik har också framkommit mot Regeringskansliets bristande framförhållning när det gäller uppdrag till nämnden. Nuvarande förhållanden leder enligt ledamöterna till svårigheter att planera verksamheten. Frågan är om nämnden skall vara ett serviceorgan åt regeringen eller ett självständigt tillsynsorgan. Även Riksrevisionsverket har i sin revisionspromemoria för 1995/96 kritiserat bristen på verksamhetsmål för nämndens stöd till regeringen. Regeringsstöd blir ofta enligt verket prioriterade och krävande verksamheter för en liten myndighet, särskilt inom upphandlingsområdet där både EU och regeringen verkar i stor omfattning. Nämndledamöter efterlyser även större resurser för offentlig upphandling i Regeringskansliet. Ledamöterna menar att nämnden nu inte har någon bestämd mottagare att avrapportera sitt arbete och sina förslag till. Den person som håller i frågor om offentlig upphandling i Finansdepartementet är ledamot i nämnden och ses som representant i nämnden.

I Verkledningskommitténs huvudbetänkande *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* (SOU 1985:40) anförs att grunden för att man väljer och bör välja att inrätta en nämndmyndighet torde vara att man i en liten organisation måste anses få bättre beslut genom att de fattas av ett kompetent kollektivt beslutsorgan i stället för av en tjänsteman. Vidare anförs att det är nämnden som skall utgöra myndigheten och det är nämnden som bör ha alla myndighetens befogenheter. I den mån kanslichefen eller någon annan tjänsteman har några befogenheter bör dessa vara delegerade från nämnden. När det gäller befogenhet och ansvar överensstämmer nämndmyndigheten med en myndighet som leds av en styrelse. Enligt utredningen skiljer sig nämnden från styrelsen på så sätt att styrelsen är ett ledningsorgan. En nämnd i en mindre nämndmyndighet beslutar, till skillnad från styrelsen, också i rena verkställighetsärenden. Den högste kanslitjänstemannen bör inte

Statskontoret har i en vägledning för den statliga myndighetsstyrelsen, *Effektiv styrelse* (1997), anfört att myndighetens chef normalt är ordförande i den traditionella styrelsen. Detta gäller även för många mindre myndigheter. Detta skulle för Nämnden för offentlig upphandling innebära att nämndens ordförande samtidigt är myndighetschef.

Ordföranden och fem av nämndens ledamöter har intervjuats. Samtliga anser att förbättringar kan göras i fråga om myndighetens organisation och uppgifter. Speciellt arbetsfördelningen mellan kansliet och expertnämnden bör enligt deras mening övervägas.

### *Tillsyn*

Målet för tillsyn är, enligt nämndens årsredovisning för 1995/96, att på annat sätt än genom information och rådgivning se till att de svenska upphandlingsreglerna följs. Främst skall ärenden som bedöms vara av allmänt eller principiellt intresse följas upp. Nämnden har dock, enligt årsredovisningen, kunnat avsätta mindre än ett par personår för sådan tillsyn. Enligt nämnden har man härigenom knappast genomfört "en tillsyn värd begreppet".

Under rubriken tillsyn har nämnden i årsredovisningen redovisat s.k. klagomålsärenden, ingripanden samt nämndens, mer eller mindre obligatoriska, uppgifter som statistik och frivillig granskning. Trots bristen på resurser för tillsyn har, enligt nämnden, den riktade tillsynsverksamheten ökat kraftigt på bekostnad av informations- och rådgivningsverksamheten.

Riksrevisionsverket har i nämnda revisionspromemoria framfört kritik mot att definitioner av vad som avses med tillsyn och utveckling saknas för Nämnden för offentlig upphandling. Det kan därför enligt verket finnas en osäkerhet om vad myndigheten förväntas utföra inom dessa områden.

Nämnden anser sig inte ha till uppgift att utreda sakförhållanden i varje enskilt klagomål. De flesta klagomålen kommer från missnöjda leverantörer men nämnden granskar också i sin tillsynsverksamhet upphandlingar som anmäls av annan. Nämnden kan även påbörja en granskning på eget initiativ.

När ett klagomål har inkommit till kansliet görs en bedömning av hur upphandlingen överensstämmer med bestämmelserna i lagen och EG-direktiven. Nämnden granskar främst ärenden som kan ge vägledning för tillämpningen av lagen och prioriterar fall inom områden som domstolarna ännu ej prövat. Det innebär att upphandlingar som strider mot lagen inte nödvändigtvis behöver bli föremål för nämndens prövning. Att nämnden inte tar upp ett ärende till prövning betyder således inte att nämnden anser att upphandlingen skötts på ett riktigt sätt. Nämndens yttrande har inte någon rättslig status utan ses som ett vägledande resonemang från en expertmyndighet. Sådana yttranden har dock enligt kansliledningens fått stor uppmärksamhet i massmedierna, särskilt lokalt. Enligt nämndens uppfattning rättar sig normalt upphandlande enheter efter vad nämnden framfört i sina yttranden.

Nämnden har i några fall blivit uppmärksammas på felaktigheter i pågående upphandlingar. I sådana fall har nämnden ingripit och därigenom förhindrat att enheten brutit mot lagen samtidigt som man förhindrat att frågan hamnat i domstol.

Enligt intervjuade ledamöter skulle nämnden behöva mer tryck bakom sitt agerande. Detta kan åstadkommas genom att nämnden ges talerätt eller att man inför en skyldighet för upphandlande enheter att rapportera vilka åtgärder de vidtagit med anledning av nämndens påpekanden. Det anses också vara en stor brist att upphandling kan göras vid sidan av lagen utan att sanktioner kan utdömas.

#### *Information och rådgivning*

Vid nämndens tillkomst förutsattes att nämnden skulle ge ut allmänna råd och rekommendationer (prop. 1992/93:88). Nämndens uppgift skulle vara att stödja offentliga upphandlare genom information om lagen. Vidare skulle nämnden genom exempel och kommentarer visa hur särskilda situationer kunde hanteras. Enligt kansliet har detta inte kunnat förverkligas eftersom allmänna råd och rekommendationer kräver stor säkerhet i yttrandena. Sådan rådgivning kan därför nästan enbart avse uttalanden från EG-domstolen.

Nämnden har, enligt sina ledamöter, hög trovärdighet bland upphandlare och leverantörer. Enbart uttalanden från nämnden leder till en process som gör att reglerna blir kända hos de berörda. Intervjuade ledamöter anser även att informationen fungerat bra.

Målet för nämndens information och rådgivning har också varit att informera främst upphandlande enheter om användningen av lagen och av upphandlingsavtalet inom Världshandelsorganisationen. Informationen och rådgivningen görs på olika sätt. Direkt rådgivning ges skriftligt och per telefon. Telefonrådgivningen har varit omfattande och givits till såväl upphandlare som leverantörer. Dessutom har förfrågningarna från domstolar, advokater, revisorer, konsulter m.fl. successivt ökat. Nämnden yttrar sig över alla ärenden som anhängiggörs hos Regeringsrätten. Enligt kansliledningen har nämnden inte resurser att yttra sig över alla mål i länsrätterna. Frågorna har blivit alltmer komplicerade och tidskrävande.

Enligt uppgift i nämndens årsredovisning för 1995/96 tog telefonrådgivningen ca 20 % av kansliets resurser i anspråk. Under första halvåret 1997 minskade dock denna rådgivning till 14 %. Väntetiderna har ibland varit långa. Trots detta har nämnden inte ansett sig kunna disponera mer resurser för telefonrådgivning. Telefontiden per vecka förkortades tvärtom något från oktober 1996 och ytterligare från juli 1997.

Nämnden ger även ut s.k. nyhetsbrev – *NOU info* – med uppgifter bl.a. om tolkningar och ändringar av lagen och om aktuella rättsfall från EG-domstolen och nationella domstolar. I nyhetsbrevens redovisas även principiella frågor och frågor av allmänt intresse som återkommer. Nyhetsbrevet citeras regelbundet i branschtidningar. Regeringsrätten har, enligt kansliet, i

en dom direkt hänvisat till brevet som informationskälla. *NOU info* distribueras i pappersform till nästan 4 000 upphandlande enheter. Därutöver finns cirka 1 000 abonnenter. Nyhetsbrev tillhandahålls inte av nämnden på Internet men finns inlagda på andra organisationers hemsidor, exempelvis på Anbudsjournalens hemsida. Nyhetsbrev tillhandahålls av nämnden på diskett.

#### *Prestationer*

Enligt årsredovisningen för 1995/96 avslutades 374 diarieförda ärenden under budgetåret. Med ärenden förstås främst klagomål från leverantörer, branschorganisationer m.fl. Därutöver behandlades även ärenden som uppmärksammats av massmedierna, påpekanden i telefon eller ärenden som initierats på annat sätt. Ärendena har enligt nämnden krävt mer resurser än beräknat. Trots att extrapersonal anlåtats hade antalet öppna ärenden vid årets utgång ökat (till 154).

#### *Resursfördelning*

Nämndens resurser har använts enligt följande:

	Utfall 1995/96 % av kansliets utgifter	Utfall 1:a halvåret 1997 %
Information och rådgivning	35,5	25
Tillsyn	15,3	14
Utveckling	16,8	27
Regeringsstöd	7,1	13
Adm. utbildning m.m.	25,3	21
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: Årsredovisning 1995/96, Nämnden för offentlig upphandling.

Enligt ovan bedrivs inga utvecklingsprojekt i nämnden. I benämningen utveckling ingår för 1997 utvärdering av lagen om offentlig upphandling som genomförs av en konsult.

Nämnden har i samband med en redovisning om besparingskrav till Finansdepartementet den 25 februari 1997 framhållit att kansliet inte har tillräckliga resurser för sitt uppdrag. Bl.a. framhålls att nämnden avstår från att ta upp klagomål som inte har allmänt eller principiellt intresse. Endast ytterst begränsade insatser sägs ha kunnat göras för att verka för en effektiv offentlig upphandling. Nämnden anför även att revisionen på upphandlingsområdet inte är tillfredsställande för någon del av den offentliga sektorn vare sig vad gäller omfattning eller kvalitet. Det finns enligt nämnden inte någon ”anledning att känna trygghet för hur upphandling motsvarande 300 miljarder kronor hanteras”.

När nämnden 1993 började sin verksamhet gjordes inte uppbyggnaden i den takt som regeringen beräknat vid anslagstilldelningen. Ett anslagssparande på 3,9 miljoner kronor uppstod efter verksamhetsåret 1993/94. Vid utgången av

1996 hade anslagssparandet ökat med ca 1 miljon till 4,8 miljoner kronor. Anslaget till nämnden för 1997 års verksamhet var 6,3 miljoner kronor. Sammanlagt har således nämnden för 1997 11,1 miljoner kronor till sitt förfogande. Nämnden beräknade i sin prognos utgiften för 1996 till 9,2 miljoner kronor. Enligt bokslutet blev den 6,4 miljoner kronor. För 1997 kommer utgiften att uppgå till 7,8 miljoner kronor enligt nämndens prognos. Riksrevisionsverket har inte kommenterat det stora överskottet i sina revisionspromemorior de aktuella åren.

Enligt kansliledningen har ärendebalanserna ökat, samtidigt som ärendena blivit allt svårare. Ett stort problem är, enligt såväl kansliledning som ledamöter, fortfarande bristande kunskaper hos många upphandlande enheter och leverantörer. Den kommunala sektorn ser, enligt kansliledningen, inte välvilligt på statlig övervakning och tillsyn.

Nämndens kansli har i stor omfattning medverkat vid möten, seminarier och andra sammankomster för branschorganisationer, upphandlande enheter, intresseorganisationer, utbildningsinstitut m.fl. Kontakterna med massmedierna har enligt nämnden också varit omfattande. Nämnden har även gjort vissa insatser i Östeuropa och Baltikum.

#### *Nämndens synpunkter på upphandlingsreglerna*

Som framgått ovan kompliceras nämndens uppgift att kontrollera den svenska lagstiftningen av att EG-direktiven är överordnade lagen. Nämnden har således att tolka två regelsystem, den svenska lagen och EG-direktiven. Avvikelserna mellan direktiven och lagen om offentlig upphandling är besvärande för kansliledningen. Riksdagen beslutade hösten 1997 (prop. 1996/97:153, bet. 1997/98:FiU7, rskr. 1997/98:61) om ändringar i lagen. Beslutet medför att en större överensstämmelse uppnåtts mellan lagen och direktiven. Nämnden har även till regeringen föreslagit en översyn av hela lagstiftningen.

Flertalet nämndledamöter anser också att lagen är alltför detaljerad. Även förhållandet att olika direktiv råder för olika områden skapar problem. Det finns enligt intervjuade ledamöter risk för att leverantörer avstår från att lämna anbud på grund av att reglerna uppfattas som krångliga och avskräckande. Detta leder till att konkurrensen begränsas. Det är komplicerade frågor som skall bedömas. Offentlig upphandling består heller inte endast av svåra juridiska spörsmål. Även företagsekonomiska och samhällsekonomiska avvägningar måste göras. Det är därför viktigt att reglerna för upphandling är någorlunda lättförståeliga och hanterbara även för upphandlare och beslutsfattare som inte är juridiskt utbildade. Reglerna har fått kritik från offentliga upphandlare i dessa avseenden.

En fråga som får allt större uppmärksamhet är vilka miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling. Enligt den svenska lagen (1 kap. 22 §) kan miljöpåverkan vara en omständighet som kan påverka valet av anbud. Det svenska tillägget till lagen, som innebär att miljöhänsyn kan tas vid upphandling, har kritiserats från EG-kommissionen. Nämndens uppgift att informera



om hur lagen skall tillämpas ur miljösynpunkt kompliceras av att man skall kontrollera efterlevnaden av den svenska lagen och aktivt verka för miljöanpassning inom offentlig upphandling samtidigt som detta inte har stöd i de överordnade EG-direktiven.

Nämnden för offentlig upphandling har i sin årsredovisning betonat den ökning som skett av efterfrågan på information och rådgivning från nämnden. Ett skäl härtill är den osäkerhet som råder om vad lagstiftningen omfattar. Den komplicerade lagstiftning som gäller ovanför vissa tröskelvärden har skapat osäkerhet om lagstiftningen även för mindre upphandlingar. Enligt nämnden överensstämmer dock lagen i sådana fall i huvudsak med tidigare regler inom stat, kommun och landsting. Nytt är att lagen omfattar även statliga och kommunala bolag. Nytt är även att vissa sanktioner införts för dem som bryter mot lagen. Okunnigheten om reglerna för mindre upphandlingar har bl.a. visat sig i att antalet domar till största delen avser upphandlingar under tröskelvärdena.

#### *Övriga synpunkter*

Flera av de intervjuade i frågasätter om förvaltningsdomstolarna verkligen har kompetens för de mycket svåra avvägningar som måste göras i överprövningsmål. Det är nu rena lotteriet hur utfallet blir. Ledamöter anser också att målen bör koncentreras till någon eller några få domstolar och inte spridas ut på samtliga länsrätter. När det gäller skadestånd kan även tingsrätternas kompetens att avgöra affärsmissighet och ickediskriminering ifrågasättas. Tveksamhet har även framförts om Marknadsdomstolen, som normalt avgör konkurrensfrågor, har den kunskap som krävs för att avgöra upphandlingsfrågor enligt lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Vid intervjuer har det också framförts synpunkter på att organisationen för tillsyn av handel och näringsliv är otydlig. Såväl lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling som lagen om offentlig upphandling reglerar upphandlares beteende mot leverantörer. Konkurrenslagen tar sikte på förhållanden mellan leverantörer. Konkurrensverket lyder under Näringsdepartementet och Nämnden för offentlig upphandling under Finansdepartementet. Många leverantörer har svårt att hålla isär vem som håller i tillsynen över de olika lagarna. Ett förslag som framförts under intervju med ledamöterna är att Konkurrensverket och nämnden samordnas. Andra ledamöter menar att det inte skulle vara bra om Nämnden för offentlig upphandling samordnades med en större organisation. Nämnden är nu etablerad och har upparbetat stor respekt såväl i näringslivet som hos offentliga upphandlare.

#### *Regeringens överväganden för 1998*

De viktigaste verksamhetsmålen under 1995/96 har för nämnden dels varit att lämna muntlig och skriftlig information för att underlätta tillämpningen av upphandlingsreglerna, dels tillse att regelverket efterlevts. Verksamhets-

målen för upphandlingsområdet har varit att nämnden skulle följa direktivförändringar och rättstillämpningen inom EU och följa den allmänna utvecklingen inom området offentlig upphandling i syfte att föreslå nödvändiga ändringar i lagen om offentlig upphandling. Dessutom skulle nämnden bidra till att skapa en effektivare och mer miljömedveten upphandling.

Enligt regeringens bedömning, såsom den redovisas i budgetpropositionen för 1998, har nämnden i huvudsak uppnått resultat i enlighet med de uppsatta målen. Informationsverksamheten har genomförts bl.a. genom en omfattande telefonrådgivning. Nyhetsbrev med information i upphandlingsfrågor har getts ut kvartalsvis. Tillsynsverksamheten har koncentrerats till yttranden i klagomålsärenden. Inom utvecklingsområdet har nämnden bl.a. tillsammans med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen gett ut en miljörapport och en vägledning "På miljöns sida". På grund av att informationsinsatserna har fått så stort utrymme har, enligt regeringen, den egentliga tillsynsverksamheten getts låg prioritet. Nämnden har därför fått regeringens uppdrag att överväga om informationsverksamheten kan minska och en ökad tyngd läggas på tillsynsverksamheten.

Regeringen anser att nämndens framtida roll och uppgifter måste ses över. Förutsättningar måste skapas för en effektivare offentlig upphandling. Bl.a. bör tillsynsverksamheten preciseras och möjligheterna till sanktioner övervägas. Nämnden skall utveckla upphandlingsverksamheten bl.a. genom att föreslå ändringar i upphandlingsreglerna. Administrativt stöd av hög kvalitet till statliga myndigheter skall lämnas genom att nämnden informerar om gällande regelsystem. Regeringen anser att tillsynsverksamheten skall prioriteras (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 2).

#### *Särskilda uppdrag*

Nämnden fick i regleringsbrevet för 1997 särskilt i uppdrag av regeringen att utveckla ett samarbete med Riksrevisionsverket när det gäller enskilda myndigheters hantering av upphandlingsärenden. Riksrevisionsverket har dock inte givits motsvarande uppdrag. Enligt uppgift från Regeringskansliet var frågan för detaljerad för att lyftas fram i samband med de mer övergripande uppdrag som regeringen gav till Riksrevisionsverket. Inriktningen på samarbetet skall dock vara att Riksrevisionsverkets myndighetsvisa granskning utgör en del av underlaget för nämndens informations- och tillsynsverksamhet. På motsvarande sätt bör de erfarenheter nämnden haft om statliga myndigheters handläggning av upphandlingar kunna utgöra en del av underlaget för verkets revisionsinsatser.

Nämnden skall, senast den 1 april 1998, till regeringen redovisa förslag om hur en mer systematisk tillsyn bör bedrivas liksom effekterna av minskad informationsverksamhet. Inriktningen skall vara att tillsynsverksamheten prioriteras efter år 1997.

## 8.2 Konkurrensverket

1997/98:RR10

Bilaga 1

En annan statlig myndighet som har tillsyn över att konkurrens och affärs-  
mässighet kan råda på marknaden är Konkurrensverket. Verket, som har 125  
anställda, är den centrala förvaltningsmyndigheten för konkurrensfrågor.  
Konkurrensverket skall verka för effektiv konkurrens i privat och offentlig  
verksamhet till nytta för konsumenterna. Verket har bl.a. att tillämpa konkur-  
renslagen och lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende  
avseende offentlig upphandling. Konkurrensverket är inordnat under Nä-  
ringsdepartementet.

Enligt lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig  
upphandling kan en leverantör som anser att en upphandlande enhet agerat  
felaktigt i en upphandlingssituation vända sig till Konkurrensverket med sina  
klagomål. Se vidare kapitel 10.

Sedan lagen trädde i kraft den 1 juli 1994 har ett tjugotal anmälningar prö-  
vats av Konkurrensverket. Av dessa har endast ett ärende förts vidare till  
Marknadsdomstolen. I det aktuella målet förbjöd Marknadsdomstolen den  
upphandlande enheten att i framtiden tillämpa beteendet. Förbudet förenades  
med vite av 5 miljoner kronor.

### **Regeringens roll i offentlig upphandling**

Regeringen är ytterst ansvarig för att offentlig upphandling bedrivs i enlighet med EG-direktiv och riksdagens beslut. Regeringen är även ytterst ansvarig för att regelverket får en utformning som stämmer med svenska intressen. Som ovan framgått har EG-direktiven företräde framför svensk lagstiftning. Det ankommer därför på regeringen att ansvara för att svenska intressen tas till vara inom EU-arbetet så att dessa kan beaktas i direktiv för offentlig upphandling.

Representanter för regeringen har vid olika tillfällen betonat vikten av att den offentliga upphandlingen sköts affärsmässigt. Regeringen har också vid flera tillfällen och i olika dokument betonat vikten av att offentlig upphandling stramas upp och genomförs i enlighet med lagen. Skälet har då framför allt varit ekonomiskt.

Bl.a. bedömde en av statssekreterarna i Finansdepartementet i samband med den hearing, som ordnades våren 1997, i anslutning till EG-kommissionens grönbok, att besparingsmöjligheten skulle uppgå till ca 10 %, dvs. 30 miljarder kronor, om upphandling genomfördes i enlighet med intentionerna i lagen om offentlig upphandling. När lagen infördes i Sverige ansågs besparingsmöjligheterna vara huvudsyftet med upphandlingsreglerna. EG-direktiven har dock främst tillkommit för att öka leverantörernas möjligheter att konkurrera om offentliga upphandlingar.

Regeringen har i regleringsbrevet för 1997 angivit att Nämnden för offentlig upphandling skall prioritera stödet till Regeringskansliet. Även nämndens ordförande uppger vid intervju att nämndens stöd till regeringen prioriteras. Nämndens ledamöter och kansliledningen kritiserar samtidigt bristen på resurser inom Regeringskansliet. De menar att det saknas en mottagare till frågor om offentlig upphandling.

Nämnden för offentlig upphandling har i en skrivelse från den 25 februari 1997 om besparingskrav för nämnden påpekat sammanhanget mellan nämndens behov av resurser och de begränsade resurser som Regeringskansliet har till förfogande för offentlig upphandling. Nämnden påpekar att nämndens insatser efterfrågas från flera departement, inte endast från Finansdepartementet. De frågor som departementen ställer rör en vid krets av ämnesområden. Det gäller t.ex. yttranden över upphandling av arkeologiska tjänster, läkemedel, transporter, kontroll av ekonomisk brottslighet, utveckling av handelsavtal om offentlig upphandling inom Världshandelsorganisationen (WTO), statlig inköpssamordning och miljöanpassad offentlig upphandling.

### **Regeringens handläggning av upphandlingsfrågor**

Nämnden för offentlig upphandling lyder under Finansdepartementet och tillhör förvaltningsavdelningens organisationsenhet. Organisationsenheten har budgetansvaret för nämnden.

Även lagstiftningsfrågor rörande offentlig upphandling lyder under Finansdepartementet och dess rättssekretariat. Den handläggare som har ansvar för lagstiftningsfrågorna är även regeringens representant i Nämnden för offentlig upphandling. Tjänstemannen fungerar även som konsult i uttolkning av lagen om offentlig upphandling och EG-direktiven för andra avdelningar och enheter inom Regeringskansliet. Tjänstemannen deltar även i en rådgivande kommitté (Advisory Committee) i Bryssel. I denna kommitté debatteras bl.a. förslag till ändringar i upphandlingsdirektiven. Samma tjänsteman svarar även för remisser som krävs in från EG-kommissionen om offentlig upphandling. Sådana frågor remitteras ofta till Nämnden för offentlig upphandling som begär in yttranden från berörda myndigheter eller kommuner.

Inom Näringsdepartementet finns en arbetsgrupp för genomförandet av en handlingsplan för inre marknaden (AGIM). Handlingsplanen har fastställts inom EU. Den omfattar en rad områden inom vilka EG-kommissionen respektive medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att åstadkomma förbättringar för den inre marknaden. Ett område som prioriterats är offentlig upphandling.

Inom Regeringskansliet finns även en ”inre marknadskrets” inom vilken information om frågor som rör den inre marknaden sprids. I denna krets ingår anställda inom departementen med ansvar för områden som angränsar till den inre marknaden.

Arbetsfördelningen mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet i fråga om offentlig upphandling fungerar således sammanfattningsvis så att lagtekniska frågor och bl.a. remisser från EU handläggs av Finansdepartementets rättsenhet. Resurstilldelning för tillsyn av lagen handläggs av en annan enhet inom Finansdepartementet. De näringspolitiska aspekterna – och sakfrågorna – handläggs inom Näringsdepartementet.

Enligt kansliledningen för Nämnden för offentlig upphandling har regeringen inte prioriterat upphandlingsfrågorna. Detta trots att det finns stora besparingsmöjligheter om offentliga upphandlare följer reglerna. Ett exempel på att Regeringskansliet har för lite resurser är hanteringen av den remiss som avgivits från den svenska regeringen på EG-kommissionens grönbok (se nedan). Regeringen har i stor utsträckning hänvisat till det remissvar som lämnats av Nämnden för offentlig upphandling. Enligt kansliledningen borde regeringen ha egna resurser för att ta hand om dylika remissvar. Nämnden borde enbart ses som en av remissinstanserna.

Den fråga som Regeringskansliet hittills tagit upp särskilt när det gäller offentlig upphandling är miljöhänsyn. Statsministern tog upp frågan om miljöupphandling i regeringsförklaringen hösten 1997. En miljödelegation har också inrättats under Miljödepartementet för att främja miljöanpassad upphandling.

## 10 Rättslig prövning av offentlig upphandling

1997/98:RR10  
Bilaga 1

En leverantör kan, med stöd av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, begära överprövning av en pågående upphandling eller kompensation för att en slutförd upphandling hanterats felaktigt. Enligt lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling kan dessutom en upphandlande enhet förbjudas att tillämpa ett visst upphandlingsbeteende. Romfördraget ger vidare en leverantör som känner sig förfördelad i ett upphandlingsärende möjlighet att vända sig direkt till EG-kommissionen med sina klagomål. Nedan ges en kortfattad redogörelse för vilka regler som gäller för den rättsliga prövningen av klagomål rörande offentlig upphandling.

### 10.1 Rättslig prövning enligt lagen om offentlig upphandling

#### *Överprövningstalan*

Lagen om offentlig upphandling ger en leverantör som känner sig förfördelad i ett upphandlingsärende möjligheter att med rättsliga medel antingen begära rättelse eller kompensation. Fram till den dag då den upphandlande enheten tecknar avtal med en leverantör är den förfördelade leverantören hänvisad till att väcka *överprövningstalan* för att åstadkomma rättelse av hanteringen av upphandlingen. Leverantören kan klaga hos länsrätten, och rättsens beslut kan överklagas till kammarrätten. Kammarrättens beslut kan i sin tur överklagas till Regeringsrätten. För att frågan skall prövas av Regeringsrätten krävs dock prövningstillstånd (35 § förvaltningsprocesslagen). Vid överprövningen kan rätten antingen besluta att upphandlingen skall göras om eller att rättelse skall vidtas.

Regeringsrätten har i juni 1996, i enlighet med EG-direktiven (92/13/EEG), slagit fast att en överprövningstalan inte får väckas efter den tidpunkt då *avtal* har slutits mellan den upphandlande enheten och den leverantör vars anbud har antagits (mål 2803–1995). Enligt lagen om offentlig upphandling kan överprövningstalan väckas till dess upphandlaren fattat *beslut* om vilken leverantör som skall anlitas. Regeringsrätten ansåg således att den svenska lagtexten inte överensstämmer med rättsmedelsdirektiven. Genom propositionen (prop. 1996/97:153) om ändringar i lagen om offentlig upphandling ändras lagen så att tidpunkten för när avtal slöts är avgörande för möjligheterna att väcka överprövningstalan.

I sammanhanget bör också påpekas att reglerna om sekretess vid upphandling, som redovisats ovan, får konsekvenser för en leverantörs möjligheter att klaga på hanteringen av en pågående upphandling (jfr kap. 3). Konkurrerande leverantörer får normalt inte ta del av varandras anbud förrän avtal har slutits. En leverantör har därför svårt att påtala eventuella felaktigheter – hänförliga till anbuden – innan det är för sent att påverka den aktuella upphandlingen. Eftersom överprövningstalan inte får väckas efter det att avtal slutits blir leverantören i stället hänvisad till att kräva skadestånd.

I väntan på slutlig prövning kan länsrätten fatta beslut om att en upphandling tills vidare inte får avslutas. Om ett sådant interimistiskt beslut bedöms leda till större skada för den upphandlande enheten eller den utvalda leverantören än skadan för den klagande leverantören får dock länsrätten låta bli att fatta ett sådant beslut (7 kap. 2 §).

#### *Skadeståndstalan*

Efter det att avtal slutits är den förfördelade leverantören hänvisad till att väcka *skadeståndstalan* vid allmän domstol, dvs. tingsrätt. Tingsrättens dom eller beslut kan överklagas till hovrätten. Hovrättens dom eller beslut kan i sin tur överklagas till Högsta domstolen. För att frågan skall tas upp i Högsta domstolen krävs dock prövningstillstånd (54:9 rättegångsbalken). Rätten kan, om den finner att den upphandlande enheten brutit mot lagen om offentlig upphandling, tilldöma den klagande leverantören skadestånd.

Om en upphandlande enhet bryter mot lagen om offentlig upphandling kan enheten bli skadeståndsskyldig gentemot en förfördelad leverantör. En förutsättning är att den ekonomiska skada som leverantören lider uppkommit på grund av att reglerna inte följts (7 kap. 6 §). I förarbetena anges att ”uppkommen skada” inte bara avser onödiga kostnader m.m. utan även det s.k. positiva kontraktsintresset. Detta innebär att leverantören inte bara får ersättning för de kostnader han har haft i samband med att han lämnat anbud utan också den förtjänst han skulle ha gjort om han hade fått kontraktet. För att det skall anses att en leverantör drabbats av skada på grund av felet skall han ”i princip ha förlorat kontraktet till följd därav” (prop. 1992/93:88, s. 102 f).

För upphandlingar som görs på försörjningsområdena, dvs. på vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena, finns en särskild bestämmelse om ersättning vid brott mot upphandlingsreglerna. En leverantör kan få ersättning för det negativa kontraktsintresset, dvs. för de kostnader som leverantören har haft när han har förberett anbudet och i övrigt deltagit i upphandlingen. Här räcker det med att leverantören visar att upphandlaren har åsidosatt reglerna och att detta negativt har påverkat leverantörens möjligheter att tilldelas upphandlingen (7 kap. 7 §).

De ovan återgivna skadeståndsreglerna kan tolkas så att det endast är vid upphandlingar inom försörjningssektorerna som det är möjligt att få ersättning för det negativa kontraktsintresset. Hur de två paragraferna hänger samman och hur de skall tolkas ansågs enligt Lagrådet vara osäkert och frågan har överlämnats till rättstillämpningen att avgöra (Lagrådets yttrande, prop. 1992/93:88, s. 140 f).

Efter det att avtal har slutits mellan upphandlare och leverantör kan en förfördelad leverantör väcka skadeståndstalan vid allmän domstol inom ett år från den dag då avtal slutits (ny lydelse fr.o.m. den 1 januari 1998). Väcks inte talan i tid är rätten till skadestånd förlorad. Enligt förarbetena har leverantören därmed inte ens någon s.k. naturlig fordran att åberopa gentemot upphandlaren, exempelvis för kvittning (prop. 1992/93:88, s. 104).

## 10.2 Rättslig prövning enligt lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

1997/98:RR10  
Bilaga 1

På upphandlingsområdet gäller – vid sidan av lagen om offentlig upphandling – lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. En leverantör som anser att en upphandlande enhet gjort fel kan, med stöd av lagen, vända sig till Konkurrensverket med sina klagomål. Konkurrensverket kan väcka talan vid Marknadsdomstolen. Domstolen kan sedan under vissa förutsättningar förbjuda den upphandlande enheten att genomföra upphandlingen på det sätt som var planerat. Ett upphandlingsbeteende som underkänts av Marknadsdomstolen får inte heller tillämpas vid framtida upphandlingar. Ett förbud att tillämpa ett visst beteende kan förenas med vite.

De närmare förutsättningarna för när Marknadsdomstolen kan förbjuda ett visst beteende i ett upphandlingsärende anges i 3 § lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling:

Marknadsdomstolen får efter ansökan förbjuda en enhet att vid genomförande av en upphandling i anbudskonkurrens tillämpa ett visst beteende avseende upphandling som vid en samlad bedömning är att anse som otillbörligt på grund av att

1. något företag påtagligt diskrimineras i förhållande antingen till den verksamhet som enheten själv bedriver för att tillgodose behovet av en vara, tjänst eller annan nyttinghet eller till ett annat företag, eller
2. beteendet på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningar för konkurrens vid upphandlingen.

En förutsättning för att Marknadsdomstolen skall få förbjuda ett visst beteende är att den upphandlande enheten tidigare tillämpat beteendet eller att det av annan särskild anledning är sannolikt att enheten kommer att tillämpa detta (3 §).

Ett förbud får inte gälla bara ett visst angivet beteende utan även beteenden som väsentligen överensstämmer med det angivna, och Marknadsdomstolen får även fatta ett interimistiskt beslut i avvaktan på att frågan avgörs slutligt (3 resp. 4 §§).

Har Marknadsdomstolen prövat en fråga om förbud hindrar inte detta att frågan omprövas om omständigheterna i målet har förändrats väsentligt eller det finns något annat särskilt skäl som talar för att omprövning bör ske (5 §).

En ansökan om förbud eller omprövning skall göras av Konkurrensverket. Beslutar verket att inte gå vidare med ett ärende får en ansökan i stället göras av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller företag eller av ett företag som berörs av beteendet. Ansökan om omprövning får också göras av en upphandlande enhet mot vilken ett beslut om förbud riktar sig (6 §).

Marknadsdomstolen kan även förena ett förbud mot att tillämpa ett visst upphandlingsbeteende med vite (9 §).



### 10.3 Klagomål till EG-kommissionen

Medborgare i EU kan vända sig direkt till EG-kommissionen med sina klagomål i ett upphandlingsärende. För att klagomålet skall prövas krävs att den enskilde 1) klagar skriftligt, 2) pekar ut en överträdelse av en EG-rättslig regel och 3) ber kommissionen att ingripa. Klagomålet registreras hos kommissionen och den enskilde får besked om att kommissionen mottagit klagomålet. Kommissionen meddelar vidare den enskilde om alla åtgärder som vidtas i ärendet. Den enskilde kan när som helst ta kontakt med kommissionen för att få reda på vad som skett i ärendet. Förfarandet är kostnadsfritt. Den som klagat hos EG-kommissionen kan vara anonym.

Kommissionen granskar även på eget initiativ om en medlemsstat har uppfyllt upphandlingsdirektiven.

#### *Talan enligt artikel 169 i Romfördraget*

Artikel 169 i Romfördraget ger EG-kommissionen möjlighet att föra talan om fördragsbrott mot en medlemsstat. Normalt försöker kommissionen att tillsammans med medlemsstaten komma fram till en lösning. Lyckas man inte i dessa försök inleds ett formellt förfarande genom att kommissionen sänder en *formell underrättelse* (letter of formal notice) till den aktuella medlemsstaten som ombeds att lämna synpunkter avseende det påstådda brottet mot EG-rätten. Vanligtvis får medlemsstaten 30 dagar på sig att inkomma med synpunkter i ärendet.

Kommer inte kommissionen och medlemsstaten överens kan kommissionen utfärda ett *motiverat yttrande*, (reasoned opinion). I yttrandet anges det påstådda brottet mot EG-rätten och medlemsstaten uppmanas att upphöra med fördragsbrottet inom en viss tidsperiod. Vidtar inte medlemsstaten de efterlysta åtgärderna inom tidsfristen har kommissionen möjlighet att väcka talan hos EG-domstolen mot medlemsstaten. Finner EG-domstolen att medlemsstaten brutit mot gemenskapslagstiftningen meddelar domstolen dom mot medlemsstaten där det anges hur fördragsbrottet begåtts. Enligt artikel 171 är medlemsstaten skyldig att följa EG-domstolens avgörande och ändra den lag, förordning e.d. som strider mot Romfördraget. Den upphandlande enheten är vidare skyldig att stoppa alla åtgärder som bryter mot EG-rätten. Medlemsstaten är också skyldig att betala skadestånd för uppkomna skador.

Möjligheterna för en förfördelad leverantör att ta del av tidigare domstolsavgöranden är begränsade. Enligt de regler som gäller för länsrätternas registerföring får överprövningsmålen registreras i en särskild målgrupp. Samtliga överprövningsmål registreras därför med ett gemensamt målgruppsnummer. Att söka fram en förteckning över samtliga mål i denna är dock inte tillåtet. Det är inte heller tillåtet att söka i målens ärendemening, dvs. den rubrik som anger vad målet rör.

Vid kammarrätterna och Regeringsrätten gäller delvis andra regler. Enligt dessa regler är det tillåtet att söka fram förteckningar över samtliga överprövningsmål med hjälp av målgruppsnumret. Det är även tillåtet att ta fram en förteckning över målens ärendemeningar.

Registerföringen vid allmänna domstolar styrs av regler som liknar dem som gäller vid länsrätterna. Eftersom det inte är tillåtet att söka i ärendemeningarna och målen inte registreras i någon enskild målgrupp är det inte möjligt att ur registret få fram uppgifter om vilka skadeståndsmål som avgjorts med stöd av lagen om offentlig upphandling. Nämnden för offentlig upphandling har därför i *Domstolsverket informerar 3/97* uppmanat tingsrätterna att skicka in de domar som avkunnas med stöd av lagen om offentlig upphandling till nämnden.

Viktigare avgöranden, såväl av EG-domstolen som av nationella domstolar, refereras, som ovan nämnts, av Nämnden för offentlig upphandling i *NOU info*.

# 11 EG-kommissionens överväganden om offentlig upphandling

1997/98:RR10  
Bilaga 1

EG-kommissionen presenterade i slutet av 1996 i en grönbok överväganden om offentlig upphandling inom EU. Boken tar upp centrala frågor om den framtida inriktningen av den europeiska upphandlingspolitiken. Kommissionen konstaterade att en effektiv offentlig upphandling är av avgörande betydelse om den inre marknaden skall kunna uppnå målen om bl.a.:

- en varaktig och långsiktig tillväxt och hög sysselsättning,
- hög kvalitet till lägsta kostnad för offentlig service som ges till skattebetalare och konsumenter samt
- minskad risk för korruption och bedrägeri.

För att uppnå detta måste de europeiska länderna effektivt kunna möta konkurrensen från den globala marknaden. Man skall gynna utvecklingen av företag som kan utnyttja den europeiska marknaden.

Enligt EG-kommissionen anslår myndigheter inom EU varje år i storleksordningen 6 500 miljarder kronor till inköp av varor och tjänster. För 1994 motsvarade beloppet 11,5 % av EU:s samlade BNP eller det sammanlagda värdet av de belgiska, danska och spanska ekonomierna. Kommissionen anser därför att avsevärda besparingar är möjliga med ett effektivt inköpssystem.

Även om utvecklingen går åt rätt håll brister det bl.a. när det gäller tillämpningen hos upphandlande enheter. Fortfarande finns stora brister i öppenhet. Öppna upphandlingsförfaranden och möjligheter för leverantörer att framhålla sina rättigheter inför nationell domstol skulle, enligt kommissionen, minska risken för bedrägeri och korruption inom administrationen.

Det är enligt kommissionen också nödvändigt att offentlig upphandling kan genomföras i konkurrens på ett icke diskriminerande sätt och att bästa anbud kan väljas. Dessutom bör förutsättningar skapas för att leverantörer skall få tillträde till den europeiska inre marknaden. Kommissionens undersökningar visar att såväl ändrade attityder från leverantörer och upphandlare som konkreta åtgärder krävs för att den offentliga upphandlingen inom den inre marknaden skall fungera som avsetts.

Två stora problem återstår att lösa. Medlemsstaterna har inte i tillräcklig utsträckning införlivat direktiven om offentlig upphandling i sin lagstiftning. Endast tre medlemsstater hade i slutet av 1996 införlivat samtliga regler på ett enligt EG-kommissionen godtagbart sätt. Ett annat problem är enligt EG-kommissionens bedömning att direktiven hittills har fått relativt begränsad ekonomisk betydelse. Detta beror bl.a. på att det gränsöverskridande handelsutbytet inte fått den omfattning man förväntat. Antalet leverantörer som deltar i upphandlingar har också varit lägre än förväntat.

Enligt EG-kommissionen är formellt alla hinder för en stor gemensam marknad nu avskaffade. Praktiskt finns dock fortfarande stora hinder. Gamla mönster och attityder finns kvar hos upphandlare. En utbredd ovilja finns att bryta gamla affärsförbindelser och prova nya leverantörer. Öppenhet är en av

grundstenarna i direktiven. Framgångar har som nämnts uppnåtts i det avseendet. Ändå finns stora brister. Enligt EG-kommissionen bryter 85 % av de upphandlande enheterna inom EU mot reglerna om öppenhet och annonsering.

Enligt kommissionen är det önskvärt med en tid av stabilitet i regelverket. Några grundläggande ändringar övervägs inte. Medlemsstaterna uppmanades att införliva direktiven. Kommissionen konstaterade i grönboken att ett stort antal offentliga inköpare förefaller sakna kunskap om sina juridiska skyldigheter och att leverantörer, i synnerhet små och medelstora företag, ofta tycks omedvetna om potentialen i den europeiska marknaden.

### **Yttrande från Nämnden för offentlig upphandling över grönboken**

EG-kommissionens grönbok var avsedd som ett underlag för debatt om offentlig upphandling inom EU. Grönboken remitterades till cirka 25 intressenter i Sverige, varav till tre departement. Nämnden för offentlig upphandling anordnade tillsammans med Finansdepartementet ett seminarium inför sitt remissvar.

I sitt yttrande över grönboken anförde nämnden att det i Sverige pågår en positiv utveckling inom området. Även i Sverige behövs dock ändrade attityder till upphandlingar.

Enligt nämnden borde direktiven förenklas och förtydligas. Direktiven inom de s.k. klassiska sektorerna borde slås ihop. Dessutom borde alla direktiven bli föremål för en språklig och systematisk förenkling. Begrepp och definitioner med samma betydelse borde enligt nämnden uttryckas likadant. Regler som inte används eller har använts endast undantagsvis bör mönstras ut ur direktiven eller skrivas om.

Nämnden anser att lanseringen och användningen av elektronisk handel borde stödjas och att rättsliga hinder borde undanröjas. Det är också viktigt att man i utvecklingen av elektronisk handel inte skapar system eller låser sig vid tekniska lösningar som utesluter vissa företag.

Nämnden menar vidare att kommissionen borde göra en fördjupad analys av de viktigaste orsakerna till att upphandling över gränserna inte fått någon större omfattning. Svenska leverantörer har till nämnden bl.a. föreslagit att förändringar görs i fråga om vilket språk som anbud skall lämnas på och att åtgärder vidtas för att påskynda publicering. Kommissionen föreslås även verka för att leverantörerna får betalning inom rimlig tid. Vidare borde kraven på leverantören och varan eller tjänsten bli rimliga i förhållande till upphandlingens omfattning. Kommissionen borde även ta fram handböcker för leverantörer som innehåller en sammanställning över medlemsstaternas nationella regler och rättsmedel, skatteregler, arbetsskydd, säkerhetsföreskrifter och regler för hur leverantörer godkänns. En sådan handbok borde också innehålla hänvisningar till nationella myndigheter och organisationer som kan ge ytterligare vägledning och information.

Information om upphandlingar borde göras mer lättillgängligt och användarvänligt. Annonserna i databasen Tenders Electronic Daily borde enligt nämnden göras mer lättåtkomliga och billigare och tillgängliga på Internet. Leverantörer har liten förståelse för att kommissionen tar ut licensavgifter för databasen.

Nämnden anser det viktigt att kommissionen tar ett samlat grepp vad gäller miljökrav i upphandling. Direktiven borde förtydligas om de möjligheter som finns att ställa miljökrav. Det borde även framgå om upphandlingen kan användas som ett instrument för att förbättra miljön. Nämnden menar att det är viktigt att införa och främja miljökrav i europeiska standarder eller i gemensamma tekniska specifikationer. Genom den s.k. Enhetsakten i Romfördraget och Maastrichtfördraget har miljön kommit att tillmätas avsevärt större betydelse än vad som tidigare varit fallet i EG.

### **Hur fungerar de europeiska upphandlingsmarknaderna utifrån svenska leverantörsintressen?**

Kommerskollegium har studerat hur reglerna för offentlig upphandling fungerar i EU och EES utifrån svenska leverantörers intressen. Avsikten med kollegiets undersökning har varit att visa vilka effekter EG-rätten – främst upphandlingsdirektiven – och dess nationella tillämpning har för svenska företags möjligheter att göra sig gällande på upphandlingsmarknaderna i Europa. Hela detta kapitel bygger på Kommerskollegiums undersökning.

Utredningen har genomförts, huvudsakligen genom en enkätundersökning till företag och andra representanter för leverantörer till offentliga upphandlare i EU och EES-länderna. Exportrådet, svenska ambassader och handelskontor har också enligt Kommerskollegium lämnat viktiga bidrag.

En samlad bedömning av enkätsvaren ger enligt kollegiet en positiv bild av effekterna av upphandlingsdirektiven. Industriförbundet har exempelvis anfört att svenska företags möjligheter att få leverera sina produkter till offentliga inköpare i andra europeiska länder har ökat. Den potentiella marknaden har vidgats väsentligt. Men det är enligt förbundet långt kvar tills man kan tala om en öppen inre marknad eller anse att en sådan fungerar som avsetts. Förhållandevis få företag – särskilt små och medelstora företag – har kunnat utnyttja möjligheterna. Företagen är också dåliga på att utnyttja de möjligheter som finns. Ändrade attityder krävs hos näringslivet. Skulden för att det går trögt att göra sig kvitt de gamla systemen lägger kollegiet i hög grad på dåliga kunskaper och bristande information om de nya möjligheter som ryms inom upphandlingsreglerna.

Leverantörer får inga kontrakt enbart genom att svara på annonser. Tvärtom är det vid annonseringstillfället ofta för sent. Affären är i många fall i praktiken redan klar när den annonseras. Det krävs enligt Kommerskollegium en aktiv marknadsbearbetning av offentliga upphandlare. Ofta krävs någon form av lokal representation. Storföretagen kan genom sina dotterbolag uppträda som ett inhemskt företag och möter därför få hinder. I några länder krävs lobbyverksamhet för att få anbud. I vissa fall krävs även politiskt agerande från leverantörlandet.

Kollegiets undersökning visar att möjligheterna att göra affärer varierar mellan olika branscher. För exempelvis vissa tjänsteföretag, som arkitekt- och ingenjörstjänster, är den gränsöverskridande handeln mer eller mindre obefintlig. En förutsättning för att delta i offentliga upphandlingar är att det inom dessa branscher finns lokal etablering. Ett företag har rapporterat till Kommerskollegium att korruption gör det meningslöst för dem att delta i vissa länders offentliga upphandling. Små och medelstora företag har speciella problem när det gäller att bearbeta marknader i andra länder. Dessa företag har ofta för få anställda för att ha utrymme för sådana insatser. Personella resurser är otillräckliga för att kunna delta i upphandlingarna. Men

ibland är det en fördel att vara ett litet företag. Det gäller exempelvis för kortare serier som större företag inte har intresse av.

När det gäller olika upphandlingsmarknader har företag anmält skilda erfarenheter. Kommerskollegium drar av svaren slutsatsen att leverantörer som fullt utnyttjar reglerna om öppenhet och samtidigt gör seriösa marknadsansträngningar får utdelning i de flesta fall oavsett i vilken bransch eller i vilket land man arbetar.

Generellt sett är det enligt svaren svårare att bearbeta lokala myndigheter än större centrala statliga enheter som ofta följer direktiven. De statliga enheterna har också klarare inköpsrutiner och bättre språkkunskaper. Små och medelstora företag ser dock mer positivt på lokala myndigheter sannolikt för att den storlek på kontrakt det blir fråga om är mer lämpade för dem.

Den produktkategori som varit i särklass svårast att sälja till offentliga inköpare i andra länder är byggmaterial. Även möbler räknas dit. Enligt Kommerskollegium beror det på tekniska handelshinder och gamla traditioner.

Kollegiet konstaterar att skälen till att upphandlingsmarknaderna inte utnyttjas fullt ut är att medlemsstaterna inte införlivat EG-reglerna, att upphandlande enheter inte tillämpar reglerna och att näringslivet hittills inte förmått utnyttja de möjligheter som skapats inom den inre marknaden.

Språk och kultur, tung byråkrati i vissa länder och värnandet om inhemska lokala tillverkare är svårigheter som svenska leverantörer möter. Kommerskollegiet har även fått uppgifter om ett stort antal andra hinder inom den gemensamma marknaden. Ett sådant hinder är enligt Exportrådet utformningen av annonseringen i databasen TED. Teoretiskt kunde databasen ge utmärkt information. Men priset på tjänsterna och den användarovänliga utformningen av systemet förhindrar detta. Särskilt små och medelstora företag har svårt att hitta upphandlingsprojekt inom systemet.

Kollegiets förslag är sammanfattningsvis att kraftfulla informationsinsatser riktas mot upphandlande enheter och näringslivet. Dessutom föreslås bl.a. effektivare övervakning och sanktioner. Kollegiet föreslår därtill att klarhet skapas om miljöhänsyn vid upphandling.

### 13.1 Miljöfrågor

EG-direktiven om offentlig upphandling innehåller inga uttryckliga bestämmelser om möjligheter att ställa miljökrav. Däremot innehåller direktiven regler om hur leverantörer kan väljas och om hur anbud skall prövas. Enligt Nämnden för offentlig upphandling finns det inom ramen för dessa bestämmelser utrymme för att ställa miljökrav i upphandlingen. I lagen om offentlig upphandling nämns också miljöpåverkan som en omständighet som en upphandlande enhet kan beakta. Fortfarande saknas dock rättsfall där EG-domstolen bedömt miljökrav vid offentlig upphandling.

Vad innebär miljöanpassad upphandling? Av ett betänkande av Upphandlings- och miljöutredningen (SOU 1996:23) framgår att olika definitioner finns av begreppet. Naturvårdsverket och Nämnden för offentlig upphandling anför i sin gemensamma rapport Offentlig upphandling med miljöhänsyn (rapport 4508) att begreppet är relativt. Miljöanpassade produkter bör enligt verket uppfattas som de relativt mest miljöanpassade produkterna, dvs. varor eller tjänster som i förhållande till andra varor och tjänster med samma funktion ger upphov till minst miljöpåverkan. Utvecklingen medför dock att det som uppfattas som miljöanpassat i dag kan bli ännu bättre i morgon.

I nämnda betänkande framhålls att den offentliga sektorn genom sin omfattande upphandling har stora möjligheter att förbättra miljön genom att ställa miljökrav i upphandlingen. Men inköparna har problem med att bedöma och formulera relevanta miljökrav. Leverantörerna uppger också att miljökraven varierar mellan de olika upphandlarna. Utredningen visar att både inköpare och leverantörer upplever bristen på enhetliga och samordnade miljökrav som ett stort problem.

Kraven på miljöanpassning gäller oftast själva produkten och innebär att vissa ämnen inte får förekomma. Däremot medger lagstiftningen inte att miljökrav ställs på transporter av en vara. Det är inte heller möjligt att ställa krav på lokalt odlade livsmedel. Detta skulle strida mot en av EU:s grundtankar om varornas fria rörlighet. Enligt utredningen är detta negativt från miljösynpunkt, eftersom långa transportsträckor och bristande miljöanpassning av transportmetoder leder till stora miljöproblem.

I Konkurrensverkets ovan nämnda skrift om småföretag sägs att EG-reglerna torde innebära att miljökrav kan kopplas till varans egenskaper och, i förekommande fall, till europeisk standard. Däremot inte till varans produktionsprocess. Miljökrav som går utöver gällande lagar och regelverk har småföretag svårare att klara än stora företag. Konkurrensverket har också erfarit att det ställs miljökrav som gynnar småföretag men som inte är i enlighet med gällande regler. Det gäller främst kravet på lokalt producerade varor.

Enligt Konkurrensverket bör statsmakterna regelbundet förtydliga de miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling. Sverige borde vara pådrivande på miljöområdet och påverka utvecklingen inom EU.



Av det remissvar som Nämnden för offentlig upphandling lämnade på ovan nämnda betänkande framgår bl.a. att Sverige, enligt nämndens mening, bör inta en offensiv hållning i arbetet med att förändra EG-direktiven mot en mer miljöanpassad upphandling. Nämnden är i sitt arbete bunden av den tolkning som främst EG-domstolen gjort av Romfördraget och upphandlingsdirektiven. I viss mån finns enligt nämnden en intressekonflikt mellan miljömedveten offentlig upphandling och principerna om icke-diskriminering och varors fria rörlighet. Nämnden menar att denna motsättning finns redan i EG-reglerna. Nämnden har i en skrivelse till Finansdepartementet 1997-02-25 också anfört att miljöanpassad offentlig upphandling är en mycket grannliga uppgift mot bakgrund av hur Europeiska kommissionen och flertalet övriga medlemsstater ser på rättsläget.

Kretsloppsdelegationen har i en rapport (1997:14) redovisat strategi för kretsloppsanpassade material och varor. I rapporten har Nämnden för offentlig upphandling utsatts för kritik. Bl.a. anser delegationen att en vägledning om miljöanpassad statlig upphandling som Nämnden för offentlig upphandling 1996 presenterat i samarbete med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket mer avser framtida eventuella svårigheter i EG-domstolen än ser till de möjligheter som finns. Nämnden för offentlig upphandling menar dock i sin *NOU info* för oktober 1997 att en tillsynsmyndighet som nämnden i sina uttalanden till upphandlande enheter måste utgå från hur nämnden bedömer att EG-domstolen skulle tolka en viss fråga i dagens läge. Nämnden menar också att eftersom EG-domstolen ännu inte har uttalat sig i något mål om miljökrav är det sällan möjligt att ge ett säkert svar på vilka miljökrav som kan ställas. Nämnden understryker att EG-direktiven begränsar möjligheterna att ställa miljökrav.

Nämnden för offentlig upphandling har i regeringens skrivelse 1997/98:13 fått i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen ta fram ett underlag till en svensk ståndpunkt i EU-arbetet. I de fall miljökraven inte stämmer överens med EG-reglerna har gruppen i uppdrag att lämna förslag till hur upphandlingsdirektiven kan ändras för att ge tydliga regler som styr i riktning mot ekologisk hållbarhet. Samtidigt har regeringen beslutat att inrätta en delegation för att den offentliga upphandlingen skall bli en pådrivande kraft i arbetet för ekologisk hållbarhet. Delegationen skall vara pådrivande för en miljöanpassad offentlig upphandling och förväntas initiera och utveckla konkreta vägledningar för hur miljökrav kan ställas vid all offentlig upphandling. Delegationen har även fått till uppgift att bl.a. sprida kunskap, erfarenheter och goda exempel från exempelvis de s.k. pilotmyndigheternas arbete, landstingens databas som innefattar upphandlingskriterier och olika kommuners miljökrav vid upphandling. Delegationen skall även följa utvecklingen i andra länder inom och utanför EU.

Regeringskansliet och Nämnden för offentlig upphandling har båda betonat frågan om miljöhänsyn i upphandling i samband med ovan nämnda remissvar på EG-kommissionens grönbok. Regeringen anser det rimligt att visst utrymme finns att ställa miljökrav vid offentlig upphandling. Däremot har det inte klarlagts i vilken utsträckning detta får göras. Det oklara läget har i Sverige givit upphov till många olika tolkningar och en negativ attityd till direktiven och gemenskapsrätten. Regeringen anser att det finns ett stort behov av att utreda vilka miljökrav som får ställas.

Även Nämnden för offentlig upphandling anser det viktigt med ett samlat grepp över vilka miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling eftersom olika besked lämnas från olika delar av kommissionen. I grönboken sägs att det är möjligt att låta miljöfaktorer spela en roll vid val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Nämnden menar dock att detta är möjligt om just miljöfaktorn bidrar till att alternativet blir det mest ekonomiskt fördelaktiga. Däremot kan man inte ställa krav på varans tillverkningsprocess. Om grönbokens tolkning är riktig innebär det, enligt nämnden, att privata inköpare kan ställa större krav på miljöhänsyn än offentliga upphandlare.

Nämnden påpekar också att regelverket för offentlig upphandling inte får verka hämmande för ett land som vill utveckla företag i miljövänlig riktning. Nationell lagstiftning om miljömässiga tillverkningsprocesser kan medföra högre pris på produkterna. Fördyrande miljöfaktorer i tillverkningsprocessen måste därför tillåtas. I annat fall kommer upphandlingsreglerna att försämra möjligheterna till att offentlig upphandling bidrar till en bättre miljö.

### **Miljöfrågor i Kommerskollegiums undersökning**

Kommerskollegium anför i den enkätundersökning som ovan redovisats att EG-rätten inte har anpassats till den positiva utveckling som finns när det gäller miljöhänsyn på många håll i Europa. Det har fått till följd oklarheter om vilka miljöhänsyn som kan tas vid upphandling. Såväl leverantörer som upphandlande enheter prioriterar denna fråga. Stockholms handelskammare efterlyser större krav på miljövänliga tillverkningsprocesser och transportmetoder. Man förordar ett EU-samarbete för att ta fram regler på området. Detta förordas även i Upphandlings- och miljöutredningens betänkande (SOU 1996:23). Kommerskollegiums inställning är att en svensk position bör tas fram. Målet skall vara att få regler som ger utrymme för upphandling av varor och tjänster som inte onödigtvis har en negativ miljöpåverkan.

### **13.2 Elektronisk handel**

Med elektronisk handel avses bl.a. att man använder elektroniska hjälpmedel baserade på datakommunikation i stället för pappersbaserade dokument såsom anbud, beställning, fakturor etc. De hjälpmedel som främst kommer i fråga är EDI (Electronic Data Interchange), streckkoder, elektronisk post (e-post) och databaser. Elektronisk handel innebär således en möjlighet att

reducera volymerna av pappersbaserade dokument i samband med upphandling, inköp, fakturahantering och betalning av varor och tjänster genom att ersätta papperen med elektroniska dokument.

Finansdepartementet initierade våren 1994 ett arbetsprogram för förnyelse och effektivisering av offentlig verksamhet genom ökad användning av IT. Toppledarforum bildades. Toppledarforum leds av finansministern. De 13 ledamöterna representerar en stor del av den offentliga sektorn, såväl statlig som kommunal verksamhet. Statskontoret fungerar som sekretariat.

Toppledarforum har i en förstudie föreslagit hur elektronisk handel skall genomföras i Sverige (Elektronisk handel för kommuner, landsting och stat, Kummunförbundet, 1995). I studien fann man att elektronisk handel ger positiva ekonomiska effekter, främst genom de möjligheter som ges till effektivisering av offentlig verksamhet, men även genom att kunskap om tillämpning av informationsteknologi kan spridas till mindre och medelstora företag.

EG-kommissionen diskuterar frågan om elektronisk handel i grönboken om offentlig upphandling (se ovan). Kommissionen kommer att – efter att reaktionerna på grönboken analyserats – utarbeta ett handlingsprogram ("Action Plan") för hur elektronisk handel skall kunna utvecklas under de kommande åren. Programmet kommer att presenteras i slutet av 1997.

I april 1997 presenterade EG-kommissionen dokumentet "A European Initiative in Electronic Commerce" (COM (97) 157). Dokumentet innehåller en handlingsplan för att främja utvecklingen av elektronisk handel och att implementera ett regelverk "as a matter of urgency, by the year 2000".

#### **Legala och revisionella aspekter på elektronisk handel**

Toppledarforum bedrivs i tre huvudprojekt. Inom projektet Verksamhetsförnyelse i offentlig förvaltning med hjälp av IT arbetar en juridikgrupp med att kartlägga de juridiska och revisionella kraven som kommer att ställas på elektronisk handel. I projektet deltar representanter från Statskontoret, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, PEBS, Telia och WM-data.

Juridikgruppen har konstaterat att få svenska lagar behöver ändras vid övergång till elektronisk handel. Avtalslagen från 1915 pekas ut som ett bra exempel på detta. Lagen är så generell att den går att tillämpa även vid elektronisk handel.

Däremot behöver lagen om offentlig upphandling ändras på några punkter. Enligt 1 kap. 19 § skall anbud och ansökningar om deltagande i anbudstävlingar som huvudregel avges skriftligt. Ansökningar får göras muntligt eller genom telegram eller telefax om de bekräftas genom en egenhändigt undertecknad handling. Den egenhändigt undertecknade handlingen kan således inte bytas ut mot ett elektroniskt dokument utan lagändring.

Vidare kräver 1 kap. 20 § att anbudena öppnas samtidigt eller, om det finns synnerliga skäl, allteftersom de kommer in. Innan dess skall anbudena vara

hemliga. Regler om förvaring finns i 1 kap. 24 § och ålägger en upphandlande enhet att på betryggande sätt förvara anbud, anbudsansökningar m.m.

Den förstnämnda regeln måste således ändras så att elektroniskt dokument och digital signatur accepteras som likvärdigt med det skriftliga undertecknade anbudet. Problemet med öppnandet av anbud kan enligt juridikgruppen lösas genom att ett förfarande med kryptering och överlämnande av en krypteringsnyckel vid öppningsklockslaget accepteras.

Eftersom lagen om offentlig upphandling bygger på EG-direktiv kan inte korrigeringarna i lagen göras utan att direktiven ändrats. Arbetet med att ändra direktiven pågår för närvarande inom EU.

En översikt över de lagregler som utgör hinder för eller påverkas av införandet av elektronisk handel ges i juridikgruppens promemoria (Kommunförbundet, 1997). Exempel på sådana frågor är, utöver de som nämnts ovan, redovisningskrav, skattemässiga frågor, offentlighet och sekretess, förvaltningslagen, arkivering och datalagen.

Revisorerna har i granskningen funnit en rad problem. Det är framför allt regeringens uppgift att arbeta vidare med dessa frågor. Några av problemen bör enligt revisorernas mening kunna åtgärdas omgående medan andra kan komma att kräva mer ingående överväganden.

Lagen om offentlig upphandling har till syfte att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av skattebetalarnas medel. Affärsmässighet och konkurrens är ledord. Även konkurrenslagstiftningen rör marknadsfrågor och affärsmässigt beteende. Lagen om offentlig upphandling reglerar offentliga upphandlares agerande, medan konkurrenslagstiftningen huvudsakligen reglerar leverantörers möjlighet att begränsa varandras verkningsfält.

Lagen om offentlig upphandling har nu snart varit i kraft i fyra år. Lagstiftningen har tagits emot positivt från offentliga upphandlare och leverantörer. Man anser det mycket bra att det finns ett regelverk som gäller för all offentlig upphandling. Lagen har bidragit till att upphandlingen nu uppmärksammas mer än tidigare. Lagen om offentlig upphandling är dock strängare och kräver högre moral och dokumenterad opartiskhet än de lagar som reglerar upphandling inom näringslivet.

Det ligger en kostnad i att formalisera upphandling. Ökad byråkrati blir ett resultat av att alla skall behandlas lika. Endast inom försörjningssektorerna kan upphandlare välja att förhandla med leverantörerna efter lämnat anbud. Alla godkända leverantörer skall ha tillgång till samma information. Upphandlingar skall annonseras på speciella sätt så att leverantörer får möjlighet att lämna anbud. Alla handlingar skall dokumenteras och arkiveras. På intäktsidan ligger dock inte bara en förväntan om minskade inköpskostnader utan även det värde som kan skapas genom att affärer mellan näringslivet och offentliga upphandlare görs enligt kända regler.

En allmän uppfattning är att besparingar på 10 % – motsvarande ca 30 miljarder kronor – borde uppnås om upphandlingsreglerna följs. Beräkningar om hur stora besparingar som uppnåtts efter lagens ikraftträdande saknas. Bl.a. Sjöfartsverket har dock pekat på att enbart det faktum att ett skriftligt anbudsförfarande görs, även om verket endast riktar sig till en enda leverantör, har inneburit att priset sänkts med 5–10 %.

Den svenska upphandlingslagen baseras på EG-direktiven om offentlig upphandling. I Sverige – till skillnad från i många andra EU-länder – har reglerna formulerats om i samband med att direktiven införlivats i den nationella lagstiftningen. Enligt statistik från EU hade vid ingången av 1997 bara sju av de femton medlemsländerna införlivat samtliga direktiv om offentlig upphandling. Sverige är ett av de sju länderna.

### 14.1 Vissa problem hänförliga till EG-direktiven

Revisorerna har valt att i detta avsnitt närmare belysa tre problem vid upphandling. För det första gäller olika regler för myndigheternas upphandling

beroende på om upphandlarens verksamhet anses tillhöra försörjningssektorerna (vatten, elektricitet, transport eller telekommunikation) eller inte. För det andra är enligt revisorerna delar av det i direktiven fastlagda annonseringsförfarandet inte ändamålsenligt. För det tredje leder upphandlingsreglerna till att små och medelstora företag har svårt att hävda sig i offentliga upphandlingar.

### **Försörjningsenheter**

I kapitel 2 redovisas innehållet i de olika upphandlingsdirektiven. Upphandlingar inom försörjningssektorerna behandlas i ett särskilt direktiv. Enligt direktiven skall medlemsländerna se till att det finns listor över vilka enheter som omfattas av försörjningsdirektiven. Någon sådan förteckning finns dock inte över svenska upphandlingsenheter.

Det är svårt att se några skäl till att likartade verksamheter lyder under olika direktiv. Exempelvis skall Banverket och Vägverket tillämpa olika upphandlingsregler eftersom Banverket tillhör försörjningssektorerna. Båda upphandlar liknande arbeten ofta från samma entreprenörer.

Upphandlare och leverantörer har bl.a. kritiserat de begränsade möjligheterna att med dagens regler förhandla med anbudsgivare under upphandlingen. Endast upphandlande enheter inom försörjningssektorerna kan välja att förhandla om villkoren när inköpet ligger över tröskelvärdet. Övriga upphandlare kan endast förhandla i särskilda situationer. Vägverket menar vid intervju att man därmed inte kan göra lika affärsmässiga uppgörelser som man skulle kunna göra om man fick tillämpa försörjningsdirektiven.

Revisorerna anser att regeringen bör agera för att alla upphandlande enheter, oavsett inom vilken sektor de verkar, skall ha lika goda förutsättningar att genomföra affärsmässiga upphandlingar. Olägenheten av att tillämpa särskilda regler som begränsar möjligheten för vissa offentliga upphandlare att göra bästa möjliga affärsuppgörelser, när hela lagstiftningen syftar till effektivast möjliga upphandlingar, bör snarast rättas till. Revisorerna anser att regeringen i EU-arbetet bör verka för att enhetliga regler skall gälla för all upphandling.

### **Annonsering**

Annonseringskraven är ambitiösa. En upphandlande enhet skall exempelvis förhandsannonsera planerade upphandlingar. Skälet till förhandsannonsering sägs vara att leverantörer skall kunna förbereda sig på att lämna anbud när det konkreta inköpet senare skall genomföras. Förhandsannonsering skall omfatta den upphandlande enhetens samtliga inköp för varje varuområde där inköpen förväntas uppgå till minst 750 000 ecu, oberoende av om varje inköp för sig når upp till tröskelvärdet eller inte. Även den del av upphandlingen som kommer att drivas av verksamhet i egen regi skall kostnadsberäknas för förtidsannonseringen. Den som har förhandsannonserat kan tillämpa en kortare anbudstid vid annonsering av det faktiska inköpet.

Det finns dock hinder för att följa lagen i detta avseende. Ett hinder är att upphandlande enheter vid årets början inte helt har klarlagt vad som skall upphandlas under året. När det gäller investeringar krävs också att planeringen har gått relativt långt för att informationen i förhandsannonseringen skall ge den vägledning som leverantörer behöver för att kunna förbereda sig. Ett annat hinder är risken för att leverantörer missförstår förhandsannonsering och uppfattar den som en annonsering för konkret inköp.

Enligt vad som redovisats för revisorerna under granskningen är det inte vanligt att upphandlande enheter förhandsannonserar. Det är heller inga förpliktelser förenade med förhandsannonsering. Inga sanktioner drabbar den som inte förhandsannonserar. Det finns inga krav på annonsören att senare köpa det som förhandsannonserats. Det faktiska inköpet av varor och tjänster som ingår i förhandsannonseringen, men som inte når upp till tröskelvärdet, behöver inte tillkännages utanför Sverige. Någon avstämning med senare efterannonsering görs heller inte. Trots bestämmelserna i lagen är det många offentliga upphandlare som uppfattar det som frivilligt att förhandsannonsera.

Intervjuade inköpare anser att utbytet av annonsering i Europeiska gemenskapernas officiella tidskrift är litet. Offentliga upphandlare och leverantörer är även kritiska mot bl.a. tidsåtgången för hanteringen av annonser och mot den bristande tillgängligheten till datoriserad annonsinformation.

Efter en avslutad upphandling skall den efterannonseras. Efterannonseringen används för statistikändamål. Nämnden för offentlig upphandling har i *NOU info* från oktober 1997 klagat på att det är så många enheter som inte anger totalvärdet på upphandlingen i sin efterannonsering. Revisorerna har under granskningen uppmärksammat på att det beträffande ramavtal kan vara svårt att ange kontraktsvärdet innan den verkliga upphandlingen genomförts. Dessutom kan det vara ett bekymmer för den upphandlande enheten att ange kontraktsvärdet. Leverantörer kan ha befogade önskemål om att vissa uppgifter i avtalet inte blir offentliga. Upphandlaren kan då komma överens med leverantören om utformningen av efterannonsen.

Revisorerna anser att regeringen i EU-arbetet bör aktualisera frågan om vilka krav på annonsering som skall ställas. Dessutom bör regeringen driva frågan om hur annonserna kan göras tillgängliga på ett enklare sätt.

### **Små och medelstora företag**

EG-kommissionen har anfört att den politik som förs vad gäller offentlig upphandling bör öppna för nya avsättningsmöjligheter för små och medelstora företag. Kommissionen har dock konstaterat att dessa företag möter svårigheter när det gäller att konkurrera om de offentliga upphandlingarna. Revisorerna har erfarit att orsaken främst är att upphandlare samordnar sina inköp så att volymerna blir för stora. Mindre företag kan också ha svårt att erbjuda lika förmånliga villkor som sina större konkurrenter. En annan orsak kan vara att reglerna upplevs som krångliga. Det kan även bli problem när upphandlingen skall göras på främmande språk och i främmande kulturer.

EU-parlamentet har i ett betänkande med anledning av EG-kommissionens grönbok om offentlig upphandling anfört att det krävs klarare regler och bättre nationell information om små och medelstora företag skall kunna hävda sig i konkurrensen.

Regeringen bör enligt revisorerna i EU-arbetet verka för att små och medelstora företag ges praktiska förutsättningar att i högre grad delta i offentlig upphandling. Regeringen bör även överväga vilka åtgärder som kan företas inom nu gällande regler för att främja små och medelstora företag.

## 14.2 Vissa problem med nationell policy

Som framgått ovan finns oklarheter t.ex. vad gäller vilka som skall omfattas av lagen om offentlig upphandling. Bl.a. har kommunala företrädare i frågasatt om kommunala bolag skall tillämpa lagen. Det visar enligt revisorernas uppfattning att det bör klarläggas vilka som omfattas av lagen. Nedan redovisas ett par exempel på konkreta frågor där en nationell policy, inom ramen för gällande regler, måste utarbetas till ledning för offentliga upphandlare.

### **Ramavtal**

Avsikten med samordnad upphandling har främst varit att upphandling av stora mängder skall ge förmånligare villkor än vad myndigheterna kan åstadkomma var för sig. Ramavtal är ett instrument för att åstadkomma samordnad upphandling. Riksrevisionsverket anför att ramavtal ger bästa möjliga villkor. I utredningen om effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130) anför dock att användningen av ramavtal har stagnerat under de senaste åren.

Ett stort intresse har under granskningen framkommit från upphandlare när det gäller användningen av ramavtal. Det sägs vara praktiskt och även förmånligt att under vissa förutsättningar använda sådana avtal. Offentliga upphandlare efterlyser dock information om vilka regler som gäller för användning av ramavtal.

Utredningen om effektivare inköpssamordning föreslog att den statliga inköpssamordningen skall fortsätta på i huvudsak samma sätt som tidigare. Utredningen föreslog även att verksamheten skall utvidgas, ges en central administrativ påbyggnad och en delvis ny organisation.

Enligt revisorernas uppfattning är det inte något självändamål för staten att centralisera den offentliga upphandlingen. Det kan enligt revisorernas mening i frågasättas i vilken utsträckning funktionsmyndigheter – utöver vad som gäller rena standardvaror – har information om och möjlighet att ställa relevanta krav vid upphandlingen av ett ramavtal så att produkten eller tjänsten tillgodoser de lokala upphandlarnas behov. Innan någon ny organisation införs bör behovet av samordning undersökas och inriktningen av samordningen bestämmas. De upphandlande myndigheterna ansvarar själva för sin upphandling. Den decentralisering som genomförts inom myndigheter gör att det inom varje myndighet finns fler upphandlare än tidigare. Det finns en



allmän uppfattning om att decentralisering och lokal förankring leder till en effektivare användning av tilldelade resurser. På motsvarande sätt finns en förväntan att upphandling effektiviseras genom att inköpen bestäms lokalt.

Revisorerna kan se en poäng i att ett antal leverantörer inom olika områden förtecknats och godkänts, detta som service till offentliga upphandlare. Flera upphandlare har under granskningen påpekat hur bra det är med ramavtal. Detta gäller framför allt när upphandlingen gäller standardiserade varor som säljs av flera leverantörer på marknaden. Någon har då tänkt igenom inköpsbehov och valt godkända leverantörer. Någon egen upphandling behöver inte göras. Man kan fritt välja bland de avtalade leverantörerna.

Ett ramavtal skall enligt lagen om offentlig upphandling innefatta samtliga villkor för avrop som görs under en viss period. I praktiken är det dock så att flera för leverantören väsentliga förutsättningar kan vara okända – t.ex. kvantitet, transport, beställningstidpunkt, konsument, byggnadsmässiga förutsättningar för installationer, teknisk utveckling på marknaden under avtalsperioden, upphandlarens agerande, konkurrens etc. Priset sätts således utan att alla förutsättningar är kända och även utan att leverantörer vet om det blir någon leverans över huvud taget. Även om ramavtal är effektivt för vissa upphandlingar kan ett okritiskt utnyttjande av ramavtal leda till dyrare upphandlingar än nödvändigt.

Riksrevisionsverket har i sina anvisningar en mycket kortfattad information om på vilket sätt ramavtal bör och inte bör användas: ”Myndigheterna bör utnyttja ramavtal och andra former av inköpssamordning, om inte särskild upphandling eller en annan lösning ger förmånligare villkor.” Vidare anför: ”RRV vill betona att förmånen att kunna använda ramavtalen inte får missbrukas så att prisuppgifter etc. i avtalen används för att få förmånligare villkor hos en annan leverantör.” Enligt revisorernas bedömning innebär detta att upphandlande enheter både uppmuntras och varnas för att jämföra ramavtalsleverantörer med andra. Verket uppmanar upphandlande enheter, som gör upphandlingar utanför ramavtalen, att inbjuda även ramavtalsleverantörer att konkurrera på nytt. Revisorerna har fått flera exempel på att leverantörer, som har tecknat ramavtal, vid en ny upphandling lämnar bättre villkor än de som gäller enligt ramavtalet. Enskilda myndigheter kan således få förmånligare villkor än de som funktionsmyndigheterna uppnått hos leverantören. En stor upphandlingsvolym som anges när ramavtal tecknas garanterar således inte att ramavtalen innehåller bästa villkor.

Statskontoret, som är en av funktionsmyndigheterna, uppmanar också inköpare som vill avropa enligt avtal att göra pris- och produktkontroller för att se vilken ramavtalsleverantör som har förmånligaste villkor. Detta gäller exempelvis IT-utrustning eftersom priserna inom området ständigt förändras. Däremot får man enligt kontoret inte ta in nya offerter. Statskontorets ramavtal fungerar i praktiken som en lista på ett antal godkända leverantörer eftersom avgörande villkor för inköpet som pris, produkt och kvantitet enligt de ramavtal som träffas skall kunna preciseras vid inköpstillfället. Ramavtalet innehåller dock även villkor som normalt inte ändras: garantitid, leveransvillkor m.m.

Utifrån de förutsättningar som ges för ramavtal är det svårt att föreställa sig att de priser som ramavtalsleverantörer kan erbjuda i många fall blir annat än rabatt på en standardprislissa. Även om den offentliga upphandlingsmarknaden är stor och det finns stora leveransmöjligheter måste leverantörer väga in risker i sin prissättning. En leverantör som inte vet hur stor leveransen det blir fråga om och inte heller i vilken form eller vart leveransen skall gå kan självfallet inte precisera sitt pris på samma sätt som en leverantör som känner till dessa förutsättningar. Ovan har nämnts att antalet ramavtalsleverantörer i vissa fall uppgått till över hundra för en och samma vara eller tjänst. En leverantör som tecknat ramavtal under sådana förutsättningar kan riskera att helt bli utan beställning.

De ramavtal som träffats av funktionsmyndigheterna är som nämnts offentliga. Alla leverantörer och upphandlare kan ta del av de villkor som myndigheten förhandlat sig till med respektive leverantör. De statliga ramavtalen kan i många avseenden bli ledande inte bara för den offentliga upphandlingen utan för hela marknaden. Ramavtalens villkor kan då tjäna som utgångspunkt för förhandlingar. Detta bekräftas bl.a. i den undersökning som gjorts om upphandling inom Växjö kommun (kap. 7).

Tecknande av ramavtal betraktas som en upphandling. Det skall genomföras med samma regler som andra upphandlingar. Om värdet på ramavtalet överskrider tröskelvärdet skall upphandlingen annonseras i tillägget till Europeiska gemenskapernas officiella tidning. En fördel med att avropa enligt ramavtal är att inköparen slipper en kostsam upphandlingsprocess. I och med att upphandlingen är genomförd behöver en inköpare som avropar enligt ramavtalet t.ex. inte annonsera på nytt. Upphandlingen är redan genomförd. Det är givetvis skälet till att Statskontoret uppmanar användare av ramavtal att inte begära in offerter utan endast kontrollera priset. Om nya offerter tas in uppstår en ny upphandlingssituation som skall hanteras enligt lagen. Den inköpare som väljer att hålla sig till ramavtalsleverantörerna kan handla hos vem som helst av dem. Val av leverantör kan göras efter inköparens gottfinnande; det behöver inte alls vara det förmånligaste anbudet som tas. Ingen kan överklaga valet av leverantör eftersom upphandlingen formellt redan genomförts. Överklagande kan endast göras när ramavtalet upphandlas. Användningen av ramavtal innebär att de krav som ställs när en offentlig upphandling annars genomförs sätts ur spel. Valet av en leverantör blir därför i praktiken som en direktupphandling.

Revisorerna anser att regeringen bör klargöra vilken nationell policy som skall gälla i fråga om användning av ramavtal för offentliga upphandlare. Regeringen bör enligt revisorernas uppfattning få i uppdrag att överväga vilka varor och tjänster ramavtal skall omfatta.

### **Upphandling av entreprenad**

Revisorerna har under granskningen även uppmärksammat på de problem som uppstår när verksamhet som drivs i egen regi av t.ex. ett landsting överlåts till en entreprenör.

En privat entreprenör övertog 1994 driften av dels städuppgifter, dels serviceuppgifter från ett landsting som tidigare drivit de båda verksamheterna i egen regi. Landstinget överlät uppgifterna till entreprenören i konkurrens med andra. Landstinget och entreprenören har fyraåriga avtalsperioder.

Entreprenören övertog den landstingsanställda personalen, 120 personer för den ena entreprenaden och 220 för den andra. Inför en ny avtalsperiod har nu personalen varslats om uppsägning. Bolaget kan inte riskera att ha personal anställd för den händelse man inte får en förlängning av avtalet. All personal kan inte heller vara säker på ny anställning vare sig med den nuvarande eller en eventuellt ny entreprenör.

Enligt båda parter har detta förhållande skapat oro bland personalen, en oro som smittar av sig även till patienter och till andra verksamheter i landstinget. Detta förfarande är dock nödvändigt. Lagens förutsättningar om affärsmässighet kräver att avtal tidsbegränsas. Lagen förutsätter även att varje ny avtalsperiod föregås av en ny upphandling i konkurrens.

Varje upphandlingsförfarande är förenat med kostnader. Upphandlande enheter skall presentera kravspecifikation, kontrollera anbudsgivare och välja anbud. Under tiden efter det att personalen varslats och fram till dess nytt avtal träffats råder enligt revisorernas uppfattning en sorts väntetid för såväl personal som entreprenör.

För personalfrågor gäller ett s.k. överlåtelsedirektiv (77/187/EEG), vilket stadgar att när en offentlig verksamhet byter ägare skall arbetstagare följa med. Arbetstagarna har då rätt till samma anställningsvillkor hos den nya ägaren. Entreprenören är bunden av gällande kollektivavtal i minst ett år. Därefter kan en entreprenör förändra anställningsvillkoren för personalen om inte upphandlande enhet i avtalet förutsatt oförändrade anställningsvillkor. Regeln har även tagits in i anställningsskyddslagen fr.o.m. 1995.

När det gäller entreprenader inom den kommunala sektorn handlar upphandlingen ofta om att personal skall byta arbetsgivare. Inga råd har uttalats från vare sig Nämnden för offentlig upphandling eller regeringen om hur de personalpolitiska aspekterna skall beaktas i sådana situationer. Personalens anställningsförhållanden kan enligt revisorernas bedömning i sin förlängning även påverka den vårdkvalitet som erbjuds. Upphandlingen blir på det sättet inte enbart en ekonomisk fråga utan även en personalpolitisk och en kvalitetsmässig. Den upphandlande enheten kan även – trots överlåtelsen till en privat entreprenör – få vissa kostnader för personal som blir övertalig hos den privata entreprenören.

Det berörda landstinget i exemplet ovan har goda erfarenheter av den nuvarande entreprenören och ser inga egentliga skäl att byta med så täta intervall som fyra år. En förlängning av det nuvarande avtalet bryter mot lagen om offentlig upphandling. Lagen tillåter heller inte hur långa avtalsperioder som helst. Landstinget vill gärna ha längre avtalsperiod. Enligt landstinget är

upphandlingen förenad med så många direkta och indirekta kostnader att andra, mer flexibla lösningar än de som nu finns i lagen måste eftersträvas.

1997/98:RR10  
Bilaga 1

Det är uppenbarligen så att upphandlingsreglerna brister i flexibilitet. Regeringen bör redovisa olika lösningar för upphandlingar som får negativa konsekvenser för tredje man. Regeringen bör vidare ta fram nationella riktlinjer och praktiska alternativ till ledning för kommuner och landsting vid upphandlingar som innebär överlåtelse av kommunal verksamhet till privata entreprenörer.

### **Direktupphandling**

I Växjöstudien (kap. 7) framkom att några inköpare som handlade för mer än en miljon kronor per år inte hade uppfattat att deras inköp omfattas av lagen om offentlig upphandling. En annan missuppfattning är att direktupphandling inte styrs av några regler över huvud taget. Detta kan t.ex. leda till att andra faktorer än bästa villkor påverkar valet av leverantör. För all offentlig upphandling gäller dock kravet på affärsmässighet – dvs. även för direktupphandling.

Revisorerna har uppmärksammats på att det finns påtagliga brister hos offentliga upphandlare vad gäller kunskapen om reglerna för direktupphandling. Sammantaget uppgår värdet av dessa upphandlingar inom den offentliga sektorn till mycket stora belopp. Regeringen bör därför överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att direktupphandling skall fungera på avsett sätt.

### **14.3 Regeringens roll**

Det är regeringen som företräder svenska intressen när det gäller EG-direktivens utformning. Det är också regeringen som svarar för riktlinjer till svenska upphandlare i de fall direktiven ger möjlighet till olika tolkningar och tillämpningar. Regeringen ansvarar även för att Sverige uppfyller de krav som ställs i EG-direktiven och för att den svenska lagstiftningen överensstämmer med direktiven. Under revisorernas granskning har representanter för såväl upphandlar- som leverantörsidan framfört synpunkter på att direktiven skulle behöva ändras på flera punkter och även efterlyst en nationell policy på en rad områden.

Det finns flera konkreta exempel på områden där regeringen skulle behöva göra insatser. Ovan har nämnts några problem som hänförs till EG-direktiven. Regeringen kan inte ändra på dessa regler med mindre än att direktiven ändras. Det innebär en lång och omständlig process att få sådana ändringar till stånd.

Återkommande kritik som framförts i samband med revisorernas granskning är konsekvenserna av att det finns olika direktiv för olika upphandlingar. Det gäller även frågan om vilken typ av annonsering som erfordras. Såväl direktiven som lagen om offentlig upphandling uppfattas som byråkratiska och

krångliga. Små och medelstora företag har särskilda problem med att hävda sig i konkurrensen om den offentliga upphandlingen.

Andra problem för svenska upphandlare är oklarheter om vilken policy som skall gälla. Det gäller exempelvis vilken policy som skall gälla för samordnad upphandling. Det gäller även frågan om vilken policy den svenska regeringen skall ha när det t.ex. gäller längd på entreprenadavtal. Även frågan om hur konsumenternas och personalens intressen skall tas till vara vid entreprenadupphandling bör bli föremål för regeringens ställningstagande. Vidare är sanktioner mot dem som inte följer upphandlingsreglerna en nationell fråga. Upphandlande enheter kan nu direktupphandla vid sidan av lagen utan att behöva riskera några sanktioner. Frågan om vilka sorts krav en upphandlande enhet får ställa på miljöpåverkan vid utvärderingen och valet av ekonomiskt fördelaktigaste anbud är inte löst. Denna fråga har dock aktualiserats genom regeringens beslut hösten 1997 att uppdra åt Nämnden för offentlig upphandling, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen att gemensamt ta fram underlag för miljömässig upphandling. Meningen är att gruppen, om detta visar sig nödvändigt, skall föreslå förändringar i upphandlingsdirektiven.

Enligt revisorernas uppfattning är de ovan nämnda problemen exempel på komplicerade frågor inom offentlig upphandling där den svenska regeringen bör utforma en svensk policy. En svensk linje kan enligt revisorerna medföra effektivare upphandling och möjligheter för Sverige att driva angelägna frågor i EU-arbetet.

Revisorerna föreslår att regeringen, inom ramen för det i budgetpropositionen för 1998 aviserade rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, överväger om rådet även skall bedriva projekt för upphandlingsfrågor och utveckla nationell policy för offentlig upphandling. Rådet skulle på eget eller andras initiativ kunna ta fram bl.a. idéer och synpunkter inom upphandlingsområdet som underlag för regeringens EU-arbete och utformningen av svensk policy.

#### **Ansvar för frågor om offentlig upphandling inom Regeringskansliet**

Ansvar för upphandlingsfrågorna har formellt placerats i Finansdepartementet. I dag ansvarar en tjänsteman vid Finansdepartementets rättssekreteriat för lagtekniska frågor om offentlig upphandling, medan budgetberedningsansvaret för Nämnden för offentlig upphandling ligger på departementets organisationsenhet. Skälet till att knyta offentlig upphandling till Finansdepartementet kan ha varit de besparingsmöjligheter som upphandlingsreglerna förväntats ge. Det finns dock inga uppgifter om vilka besparingar lagen hittills gett upphov till. Även om upphandlingsreglerna leder till effektivare användning av resurserna behöver detta inte leda till att resurser direkt återförs till skattekollektivet. Myndigheternas anslag är ett resultat av tidigare anslag, förhandlingar och särskilda beslut. Myndigheterna kan inom sina ramanslag använda besparingar till att höja kvaliteten eller till nya ändamål.

Frågan om offentlig upphandling är nära knuten till frågor om den inre marknaden. Detta framgår bl.a. av att den handlingsplan för den inre marknaden, som fastställts inom EU, även omfattar offentlig upphandling. Inre marknadsfrågor hanteras inom Näringsdepartementet. Vid arbetet med den inre marknaden aktualiseras även frågor om offentlig upphandling. I den mån det handlar om näringspolitiska frågor behandlas dessa av Näringsdepartementet medan lagtekniska frågor hänskjuts till Finansdepartementets rättssekretariat.

Offentlig upphandling får även konsekvenser inom andra områden. T.ex. kan arbetsrättsfrågor aktualiseras vid entreprenadupphandling. Arbetsrättsliga frågor handhas av Arbetsmarknadsdepartementet. Miljöfrågor som aktualiseras i samband med offentlig upphandling handhas av Miljödepartementet. Regeringen beslöt hösten 1997 att under Miljödepartementet inrätta en delegation som skall vara pådrivande för en miljöanpassad offentlig upphandling. Delegationen skall sprida kunskap och undersöka hela den offentliga sektorns upphandling från miljösynpunkt.

Frågor om offentlig upphandling handläggs således av olika departement inom Regeringskansliet. Det saknas dock någon som har ansvaret för att samordna olika frågor som rör offentlig upphandling. Ledamöter i Nämnden för offentlig upphandling efterlyser också en mottagare av idéer och förslag som inte är rent lagtekniska. Fördelningen av upphandlingsärenden på olika ansvarsområden innebär enligt revisorerna risk för att aspekter som hör samman med offentlig upphandling inte ges tillräcklig uppmärksamhet.

Revisorerna anser att frågor om offentlig upphandling bör samordnas inom Regeringskansliet. Revisorerna föreslår att regeringen överväger var det övergripande ansvaret för upphandlingsfrågorna skall ligga inom Regeringskansliet.

#### 14.4 Tillsyn

##### **Nämnden för offentlig upphandling**

Nämnden för offentlig upphandling inrättades för tillsyn av lagen om offentlig upphandling. Regeringen bedömde att offentliga upphandlares behov av stöd och hjälp – särskilt i inledningsskedet – skulle bli mycket stort. Enligt revisorernas bedömning har nämnden bidragit till att lagen blivit känd. Revisorerna har också fått uppfattningen att lagen fått genomslag inom stora delar av den offentliga sektorn. Nämnden har gott renommé bland upphandlare och leverantörer. Trots att nämnden nu verkat i närmare fem år menar dock nämndens ledamöter och kansliledningen att bristen på kunskaper hos upphandlande enheter och leverantörer fortfarande är ett stort problem.

##### *Roll och ansvarsfördelning*

Som ovan nämnts råder oklarhet om den nämnd som finns inom myndigheten Nämnden för offentlig upphandling enbart är en expertnämnd eller om

nämnden även skall fungera som styrelse. Såväl nämnden själv som kansliledningen agerar ibland som om nämnden är en expertnämnd, ibland som om den är styrelse.

Nämndens ledamöter utses av regeringen som experter på upphandlingsfrågor. Flera av ledamöterna saknar praktisk erfarenhet av offentlig upphandling. När ledamöter slutat har också den tidigare representerade organisationen föreslagit en ny ledamot. Detta skapar osäkerhet om nämnden verkligen består av en samling experter på upphandling, eller om den utgörs av representanter för intresseorganisationer. Enligt uppgift från kansliet har detta lett till vissa oklarheter vid remissbehandling där även de organisationer som representeras skall yttra sig.

Nämndledamöterna skall även enligt sin instruktion besluta om anställningar vid kansliet och lämna besked om kansliets bisysslor. Anslagsframställningar behandlas av nämndledamöterna liksom olika driftfrågor.

Nämndledamöterna efterlyser en annan roll. I stället för att lösa dagsproblem borde ledamöterna arbeta i projekt med utvecklingsfrågor. Enligt ledamöterna saknas planering och framförhållning, inga utvecklingsprojekt drivs. Trots att nämnden skall ge stöd till Regeringskansliet har man ingen utvecklad strategi för att arbeta med exempelvis frågor om vilken linje Sverige skall driva inom EU när det gäller offentlig upphandling. Det är, enligt ledamöterna, tillfälligheter som styr vilka frågor som tas upp.

De ledamöter som intervjuats (sex personer) har samtliga menat att förbättringar kan göras i fråga om myndighetens organisation och uppgifter. Nämnden skall enligt sin instruktion behandla principiella och generella frågor. Enligt kansliets bedömning är numera alla frågor som kommer till myndigheten generella och principiella. Således borde alla frågor hanteras av nämndledamöterna.

Det råder enligt revisorernas bedömning osäkerhet om vilken roll nämnden respektive kansliet skall ha. Nämnden gavs fria händer att skapa formerna för sin verksamhet. Revisorerne kan konstatera att avgörande frågor vad gäller nämndens ledning inte har klarats ut och att arbetsfördelningen och ansvarsförhållandena mellan nämnden och kansliet är oklara.

### **Tillsyn**

Riksdagens revisorer har i sina granskningar inom olika områden funnit att tillsyn inte är något enhetligt begrepp. Tillsyn innebär, enligt Riksdagens revisorers uppfattning (förs. 1994/95:RR9), i första hand kontroll av att lagar efterlevs. Statlig tillsyn är avhängig av lagstiftningens utformning, förekomsten av relevanta tillämpningsföreskrifter och tillsynsorganets ställning. Revisorerne har konstaterat att tillsynsarbetet blir svårt om det inte framgår tydligt av lagstiftningen vad uppgiften innebär.

Även Riksrevisionsverket har påtalat olika problem i den statliga tillsynen (dnr 1983:1105). Bl.a. påpekar verket att gränsdragningen mellan tillsyn och andra verksamheter som ledning, styrning, uppföljning och utvärdering är

oklar. Inte sällan förekommer förslag om att tillsynsmyndigheter skall övervaka, se till eller kontrollera någonting, utan att någon analys gjorts av de praktiska förutsättningarna för sådan tillsyn.

Offentlig tillsyn skall tjäna som en garanti gentemot allmänheten. Samtidigt har varje verksamhetsutövare ett ansvar för sin verksamhet. Detta ansvar inbegriper olika former av kontroller. Tillsynen skall i förhållande till dessa aktiviteter utgöra en oberoende kontroll.

Vid sidan av tillsynsuppgiften har tillsynsmyndigheter också ofta uppgiften att sprida information och ge råd. Mellan de båda rollerna finns en inneboende konflikt eftersom tillsynsmyndigheten därmed skall kontrollera sina egna råd.

#### *Tillsyn över offentlig upphandling*

Såväl Nämnden för offentlig upphandling som regeringen har uttryckt missnöje över att nämnden inte kunnat ägna sig åt egentlig tillsyn i tillräcklig omfattning. Varken regeringen eller nämnden har dock definierat vad man menar med egentlig tillsyn.

Riksrevisionsverket anser sig inte ha någon tillsynsuppgift när det gäller offentlig upphandling. Enligt verket åvilar den uppgiften Nämnden för offentlig upphandling. Granskning av redovisning och förvaltning avseende offentlig upphandling ingår däremot som en uppgift inom ramen för Riksrevisionsverkets årliga revision. Den årliga revisionen skall inrymma sammanfattande bedömningar bl.a. av om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Inriktningen på den årliga revisionen beror enligt verket på revisorns bedömning av väsentlighet och risk. Detta innebär att bl.a. upphandlingens kostnader i förhållande till myndighetens budget har stor betydelse för om en genomförd upphandling uppmärksammas. Det gäller vare sig upphandlingen är felaktig eller korrekt. Det är således inte säkert att Riksrevisionsverket i sin årliga revision skulle ha uppmärksammat t.ex. Polisens upphandling av uniformer, som ovan redovisats, trots de merkostnader som uppstått och bristerna i upphandlingsförfarandet. Hade motsvarande upphandling däremot gjorts av en myndighet med små anslag är sannolikheten större att Riksrevisionsverket hade granskat förfarandet och därigenom fått fog för kritik. Det betyder att verkets årliga revision i sin nuvarande utformning inte kan ersätta tillsyn som görs av en tillsynsmyndighet.

Riksrevisionsverket har inom ramen för sin årliga revision genomfört särskilda granskningar där myndighetens upphandling bedömts som väsentlig. Det har exempelvis gjorts vid Försvarets materielverks provningsavdelning där upphandling är en huvuduppgift. Riksrevisionsverket påvisade då brister i upphandlingsprocessen som i sin tur påverkat affärsmässigheten.

Revisorerna i Stockholms stad reviderar däremot löpande hur inköpsansvariga följt lagen om offentlig upphandling. Enligt stadsrevisorerna finns det ingen principiell skillnad mellan att revidera offentlig upphandling och att



revidera annan verksamhet. Revisionen utförs genom stickprov i den löpande granskningen men också genom särskilda temagranskningar. Stadsrevisorerna har funnit att ett enda stickprov ofta räcker för kontroll av om enheten har tillräcklig upphandlingskompetens. Stadsrevisorerna fyller även en viss rådgivande funktion gentemot kommunens inköpare.

Enligt Riksdagens revisorer skall en tillsynsmyndighet för offentlig upphandling ha till uppgift att aktivt och på eget initiativ göra kontroller av att lagen om offentlig upphandling efterlevts. Tillsynen omfattar enligt revisorernas mening även stickprov av upphandlingar hos olika myndigheter.

Förutom tillsyn är information och allmänna råd till offentliga upphandlare och leverantörer viktiga uppgifter. Tillsynsmyndighetens uppgift skall enligt revisorerna vara att utifrån upphandlingsreglerna och av regeringen framtagna nationell policy bistå regeringen med att utarbeta praktiska anvisningar för hur upphandlingar skall genomföras. Det är naturligt att uppgiften att utforma sådana anvisningar faller på tillsynsmyndigheten eftersom myndigheten i sitt arbete uppmärksammas på praktiska problem i hanteringen av upphandlingsfrågorna. Den konflikt som kan synas ligga i att en myndighet samtidigt utövar tillsyn och lämnar anvisningar får enligt revisorernas uppfattning accepteras.

#### *Nämndens insatser*

Regeringen uppdrog åt Nämnden för offentlig upphandling att bedriva tillsyn och sprida information. Nämnden har i stor utsträckning använt sina resurser till att bistå såväl upphandlare och leverantörer som rättsliga instanser med tolkning av lagen och EG-direktiven. Nämnden har således huvudsakligen ägnat sig åt rådgivning och information till enskilda och grupper som hört sig för hos nämnden. Nämndens information har även spridits genom *NOU info*. Nämnden är även remissinstans i olika frågor. Man har vidare hjälpt Regeringskansliet att anpassa den svenska upphandlingslagen till EG-direktiven och även bistått Regeringskansliet i dess kontakt med EG-kommissionen. Någon organiserad kontroll av att upphandlingsreglerna efterlevts har dock inte gjorts. Enligt revisorernas definition har nämnden därmed inte bedrivit någon tillsyn över offentlig upphandling. Undantag är de enskilda fall när nämnden har uppmärksammat på felaktig tillämpning och påtalat detta för upphandlaren.

Ett uppdrag som nämnden fick vid sin tillkomst var att visa hur särskilda upphandlingssituationer praktiskt kunde hanteras. Regeringen insåg således redan när lagen kom att det fanns ett behov av grundläggande anvisningar om gällande regler. Några sådana anvisningar till ledning för upphandlare generellt har dock inte tagits fram. Kansliledningen menar att detta inte kan göras i andra frågor än sådana som behandlats i EG-domstolen. Nämnden har därför begränsat sig till att i sina nyhetsbrev t.ex. förtydliga enskilda regler och informera om rättsfall.

Enligt revisorernas uppfattning finns ett stort behov av en praktisk och pedagogisk utformad vägledning för inköpare i form av en handbok. *NOU info*

ger inte någon samlad information om regler och policyfrågor som skulle underlätta för offentliga upphandlare. Nyhetsbrevet är inte heller tänkt att fungera som en handbok. Anvisningar om hur offentlig upphandling skall genomföras har i ett par dokument framtagits på privat initiativ. Enligt revisorernas uppfattning har detta inte frångått nämndens ansvar för att ta fram en handbok. Nämnden borde därför enligt revisorernas uppfattning ha prioriterat arbetet med grundläggande anvisningar till svenska upphandlare. Nämnden har i stället lagt stora delar av sina resurser på telefonrådgivning till enskilda. Branschorganisationer har själva börjat avhjälpa bristen på handledning. Exempelvis har Arkitekt- och Ingenjörsföretagen, tillsammans med Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Vägverket, utarbetat en praktisk handledning för offentlig upphandling inom sitt område.

Kansliledningen anser att man inte har fått resurser för att klara sitt uppdrag enligt instruktionen. Efter sitt första verksamhetsår, 1993, hade myndigheten ett anslagssparande på 3,9 miljoner kronor. Vid ingången av 1997 hade nämndens anslagssparande ökat till 4,8 miljoner kronor, motsvarande 76 % av anslaget för detta år. För budgetåret 1997 disponerar nämnden – anslaget och anslagssparandet sammantagna – drygt 11 miljoner kronor. Utgifterna för 1997 beräknas uppgå till 7,8 miljoner kronor.

Revisorerna har konstaterat att nämnden knappast bedrivit någon tillsyn. Regeringen borde för sin del ha klarlagt vad tillsyn över offentlig upphandling innebär och vad som konkret skall krävas av nämnden. Regeringen tycks förvänta sig att Nämnden för offentlig upphandling skulle kunna genomföra ”egentlig tillsyn”, ge råd och anvisningar till enskilda och samtidigt prioritera stödet till Regeringskansliet. Enligt Riksrevisionsverket blir ofta regeringsstöd prioriterade och krävande verksamheter för en liten myndighet, särskilt inom upphandlingsområdet där regeringen skall verka i EU-arbetet (revisionspromemoria för Nämnden för offentlig upphandlings årsredovisning 1995/96).

Nämnden för offentlig upphandling har inte heller preciserat i vilken form myndigheten skulle kunna bedriva tillsyn. Trots att kansliledningen konstaterat att bristande kunskaper hos upphandlande enheter fortfarande är ett stort problem har några planer på hur denna brist skall kunna avhjälpas inte presenterats. Nämnden anser att man inte fått resurser för sitt uppdrag. Revisorerna kan dock konstatera att nämnden inte har använt de resurser som stått till buds. Även om resurserna uppfattats som begränsade i förhållande till den offentliga upphandlingen i landet skulle ändå nämnden ha kunnat ägna sig åt tillsyn i form av stickprov.

Varken Nämnden för offentlig upphandling eller regeringen har således gjort klart för sig vilken uppgift myndigheten egentligen skall ha. Enligt budgetpropositionen för 1998 skall tillsynsverksamheten prioriteras. Vad tillsynen konkret skall gå ut på framgår inte. Regeringen har heller inte prioriterat stöd till upphandlande enheter.

Även om lagen om offentlig upphandling medförde behov av ett särskilt rådgivningsorgan har ansvaret för offentliga organs upphandlingar inte förändrats. Varje upphandlande enhet ansvarar för att en effektiv upphandling genomförs inom ramen för sina resurser. Decentraliseringen inom den offentliga förvaltningen har i många fall medfört att de tidigare centrala upphandlingsfrågorna överförts till andra och flera nivåer inom enskilda organisationer. Därtill kommer de problem som tidigare nämnts vad gäller lagstiftningen. Brister inom offentlig upphandling kan enligt revisorernas uppfattning knappast hänföras till motvilja hos upphandlare mot att följa lagen. Det stora problemet är enligt revisorernas bedömning bristande kunskap om vad lagen kräver. Någon handbok i hur upphandlingsfrågorna inom det egna området konkret skall hanteras finns inte. I det läget har det självfallet varit värdefullt med det stöd Nämnden för offentlig upphandling kunnat ge.

Regeringens avsikt kan dock, enligt revisorernas bedömning, inte ha varit att Nämnden för offentlig upphandling skulle vara en permanent instans för rådgivning i upphandlingsfrågor till enskilda upphandlare och leverantörer. Det är den upphandlande enheten som drabbas av sanktioner om man gör fel. Det gäller även om råd från Nämnden för offentlig upphandling inhämtats och följts. Därför är det inom den upphandlande enheten som upphandlingskompetens måste finnas. Det är den upphandlande enheten som själv måste ansvara för sin handläggning av upphandlingar. Revisorerna föreslår därför att det klargörs att kontroll av att upphandlingsreglerna följs är en fråga för den upphandlande myndigheten. Inom varje myndighet bör den interna revisionen ha en central roll som granskare och rådgivare i upphandlingsfrågor.

Regeringen bör, enligt revisorernas uppfattning, se till att det finns en handbok som redogör för hur enskilda upphandlingar bör göras enligt lagen och vilken svensk policy som gäller i olika frågor. Policyn fastställs av regeringen som till sin hjälp har det aviserade rådet. Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen i uppdrag att ansvara för att en handbok upprättas och att handboken framöver innehåller aktuella uppgifter.

### *Samlad hantering av upphandlingsmål*

År 1996 avgjordes 120 *överprövningsmål* enligt lagen om offentlig upphandling vid landets 23 länsrätter. Varje länsrätt avgör således bara ett fåtal upphandlingsmål per år. Företrädare för Nämnden för offentlig upphandling har framfört att det är svårt att förutsäga domstolarnas bedömning i överprövningsmål. Klagomål har även riktats mot nuvarande överprövningsförfarande. T.ex. har enskilda domstolar i vissa mål inte uppmärksammat den praxis som har utvecklats i vissa frågor. Flera av dem som revisorerna intervjuat har förordat en koncentration av målen till ett fåtal länsrätter. Regeringen bör överväga möjligheterna att koncentrera överprövningsmålen till några få domstolar.

Revisorerna anser att den myndighet som utövar tillsyn över offentlig upphandling skall ha rätt att väcka talan i överprövningsmål, såväl med anledning av enskildas klagomål som på eget initiativ. Myndigheten skulle härigenom få mer tyngd bakom sitt arbete.

Enligt lagen om offentlig upphandling är det endast berörda leverantörer som kan klaga på upphandlande enheters tillämpning av lagen. Den enskilde leverantörens beroendeförhållande kan emellertid leda till att han inte väcker talan mot den upphandlande enhet som bryter mot upphandlingsreglerna. I Växjö fann kommunens revisorer att leverantörer hellre ställer in sig på nästa beställning än gör sig ovän med upphandlaren genom att överklaga en upphandling som inte gjorts enligt lagen. Revisorerna har erfarit att i Danmark har förutom drabbade leverantörer också branschorganisationer möjlighet att väcka talan i överprövningsmål. Frågan bör, enligt revisorernas uppfattning, övervägas även i Sverige.

Revisorerna föreslår således att tillsynsmyndigheten skall ges rätt att väcka talan i överprövningsmål. Regeringen bör även överväga om branschorganisationer skall ges talerätt.

#### *Sanktioner mot upphandling utanför lagen*

En upphandlare som tillämpar lagen om offentlig upphandling men gör något fel kan ställas inför domstol. En upphandlare som däremot väljer att helt sätta lagen åt sidan och i stället göra en otillåten direktupphandling kan endast i undantagsfall hindras från att göra detta. Normalt får inga andra leverantörer än den tillfrågade kännedom om upphandlingen förrän avtal slutits. Överprövningstalan kan därför inte väckas. En åsidosatt leverantör är därmed hänvisad till att väcka talan om skadestånd. I praktiken torde det vara i det närmaste omöjligt att bevisa att kontraktet skulle ha gått till den klagande om upphandlingen gjorts enligt reglerna. Det finns således inte några effektiva sanktioner mot upphandlingar som görs vid sidan av lagen.

Revisorerna föreslår att regeringen överväger behovet av sanktioner.

#### **Ny tillsynsorganisation**

Revisorerna anser att det finns behov av såväl tillsyn över offentlig upphandling som utvecklingsprojekt på området. Revisorerna kan konstatera att dessa två verksamheter knappast bedrivits av Nämnden för offentlig upphandling.

Enligt revisorernas uppfattning bör centrala frågor om offentlig upphandling organiseras så att tillsynen över upphandlingar skiljs från det policyskapande och utvecklande arbetet på området. Regeringen har tidigare uppmärksammat de konkurrensproblem som uppstår i samband med att offentliga och privata aktörer möts på marknaden. I budgetpropositionen för 1998 aviseras inrättandet av ett partssammansatt råd för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. I rådet skall ingå representanter för såväl offentlig som privat verksamhet. Uppdraget skall vara att söka före-

bygga och hantera konkurrenskonflikter mellan privat och offentlig verksamhet. Rådet skall fortlöpande samråda bl.a. med Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling. Rådet skall diskutera principiella konkurrensfrågor, sprida information om goda exempel på en väl fungerande konkurrens och söka nå en samsyn för framtiden om hur spelreglerna bäst formuleras. Enligt revisorernas mening bör särskilda projekt för upphandlingsfrågor och utvecklandet av nationell policy på området kunna inrymmas inom rådets uppdrag. Behovet av expertkunskap för fortsatt utveckling av offentlig upphandling skulle härigenom tillgodoses.

Revisorerna anser att det krävs en statlig organisation med ansvar för tillsynen över offentlig upphandling. En viktig uppgift för en sådan myndighet blir att bistå regeringen med att ta fram och kontinuerligt uppdatera en pedagogiskt utformad handbok i vilken det framgår hur upphandlingsreglerna skall tillämpas på enskilda upphandlingar och vilken nationell policy som gäller. Tillsynsmyndighetens uppgift skulle vidare vara att svara för tillsynen av den offentliga upphandlingen, genom egna stickprov eller genom att anlita statliga och kommunala revisionsorgan. Tillsynsmyndigheten bör även pröva upphandlingar efter enskildas klagomål eller sedan upphandlingar uppmärksammats på annat sätt, t.ex. i massmedierna.

En sådan organisation kan utformas på olika sätt. Det finns ingen klar gräns mellan konkurrensfrågor och frågor om offentlig upphandling. Revisorerna har i granskningen erfarit att det är svårt för upphandlare och leverantörer att förstå uppdelningen av upphandlingsfrågorna mellan Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling. Inrättandet av det ovan nämnda rådet bör tolkas som att också regeringen uppmärksammat det gemensamma arbetsfältet. Ett sätt att ordna tillsynen över offentlig upphandling kan därför vara att samla alla frågor om upphandling och konkurrens i en myndighet. En särskild organisation för tillsyn av offentlig upphandling kunde då antingen vara fristående eller knytas till Konkurrensverket. För det senare alternativet talar samordningsfördelar. Konkurrensverket som nu är central myndighet för konkurrensfrågor, skulle därmed bli tillsynsmyndighet vad avser offentlig upphandling. Kompetens vid det nuvarande kansliet för Nämnden för offentlig upphandling skulle kunna överföras till denna tillsynsmyndighet.

#### 14.6 Regler om offentlig upphandling samlas i en lag

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling och lagen om offentlig upphandling är skrivna utifrån skilda utgångspunkter. Sanktionssystemet i den förra lagen syftar till att skydda samhällsekonomin och konsumentintresset i stort. Sanktionssystemet i lagen om offentlig upphandling är inriktat på enskilda anbudsgivares rätt. Ett beteende som strider mot lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling torde strida även mot lagen om offentlig upphandling. Revisorerna föreslår att regeringen överväger om de regler som rör offentlig upphandling skall samlas i en lag.

Regeringen bör enligt revisorernas uppfattning tydligare ta hand om de frågor om upphandling som ankommer på regeringen. Framför allt saknas en svensk linje i frågor där en nationell policy skulle medföra effektivare upphandling. Revisorerna anser att regeringen aktivt bör verka för förbättringar och förenklingar vad gäller direktiven för offentlig upphandling. Exempelvis borde enhetliga regler gälla för offentliga upphandlingar och otydliga och kostnadskrävande moment i upphandlingsförfarandet tas bort.

Trots att snart fyra år har gått sedan lagen trädde i kraft, och trots den osäkerhet som framkommit från såväl upphandlande enheter som från leverantörer om vilka regler som gäller, har regeringen inte tagit fram någon handbok för hur svenska upphandlare skall agera i enskilda frågor. Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen i uppdrag att klargöra vilka lagregler och vilken svensk policy som råder i enskilda frågor för offentliga upphandlare. Revisorerna föreslår vidare att regeringen får i uppdrag att överväga andra regler för användningen av ramavtal än de nuvarande. Regeringen bör även nationellt och i EU-arbetet verka för att underlätta för små och medelstora företag att få del av offentliga upphandlingar. Vidare bör regeringen klargöra vilka regler som gäller för direktupphandling.

Upphandlingsfrågorna handläggs av flera departement inom Regeringskansliet. Ingen har fått ansvaret för att samordna dessa frågor. Revisorerna föreslår att regeringen överväger var inom Regeringskansliet det övergripande ansvaret för upphandlingsfrågorna skall ligga.

Regeringen bör även överväga om den expertkunskap för fortsatt utveckling av offentlig upphandling som nu finns inom Nämnden för offentlig upphandling i stället skall inordnas i det av regeringen aviserade rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.

Tillsynen över offentliga upphandlingar kan enligt revisorernas mening organiseras på olika sätt. En särskild organisation för tillsyn av offentlig upphandling kunde antingen vara fristående eller knytas till Konkurrensverket.

Regeringen bör även överväga möjligheterna att koncentrera överprövningsmålen till några få domstolar. Även frågan om tillsynsmyndigheten skall ges rätt att väcka talan mot upphandlare som bryter mot upphandlingsreglerna bör övervägas. Regeringen bör vidare överväga om branschorganisationer skall ges talerätt. Även behovet av sanktioner när upphandlare helt åsidosätter lagen om offentlig upphandling genom otillåten direktupphandling bör övervägas.

Revisorerna föreslår slutligen att regeringen överväger huruvida bestämmelserna som reglerar offentlig upphandling skall samlas i en lag.

Avslutningsvis är det revisorernas uppfattning att upphandlingsproblemen måste lösas i ett helhetsperspektiv. Därför bör problemen bli föremål för en samlad översyn. Vissa problem kan lösas först efter ytterligare utredning medan andra problem bör kunna åtgärdas omgående.

Varje "nivå" inom myndigheten svarar endast för den egna upphandlingen.  
Dvs. centrala enheter svarar endast för den centrala upphandlingen, regionala  
enheter endast för den egna regionen osv.

Myndighet/region .....

## Egna ramavtal

### 1 Hur många egna ramavtal finns för organisationens upphandling?

.....(antal)

### 2 Träffas avtal i enskilda frågor som med fördel skulle kunna ersättas med ramavtal för hela organisationen?

### 3 Hur stor del av myndighetens upphandlingsbehov (andel av kostna- derna för upphandling) täcks av egna ramavtal?

Ca.....%

### 4 Är de egna ramavtalen tvingande för upphandlingen inom hela orga- nisationen?

### 5 Finns ramavtal – nu gällande – som träffats gemensamt med annan statlig myndighet, statligt bolag eller med kommun eller landsting?

### 6 Med hur många små företag (från 0 till 50 anställda) har egna ramav- tal träffats?

.....(av sammanlagt ... företag)

### 7 Vilka är huvudmotiven för val av lokal leverantör?

(Prioritera; 1 har högsta prioritet)

- Lägst pris
- Lägst totalkostnad
- Tillförlitlig kvalitet
- Kort transportväg
- Miljöhänsyn

- Tradition
- Etablerad kontakt med leverantören
- Snabb service
- Stöd till det lokala näringslivet
- Kort leveranstid
- Annat skäl .....

**8 I hur många upphandlingar (uppskattning) sedan 1994 har samordning (internt, inom organisationen, eller med annan organisation) av upphandling medfört att efterfrågeökningen krävt ”byte av marknad”, dvs. från lokal leverantör till större svensk leverantör eller till leverantör i annat land?**

Antal upphandlingar (uppskattat) .....

**9 Frågor om praktisk samordning såväl under som över EU:s tröskelvärde:**

**9 a Vilken instans ansvarar för sammanställning av efterfrågan i en samordnad upphandling och kontrollerar leverantörernas utbudsvolymer?**

- Ingen
- Oklart vem
- Särskild upphandlingsdelegation
- Utses från fall till fall
- Central upphandlingsenhet
- Annan.....

**9 b Vilken (vilka) instans framställer totalkostnadskalkyl för den samordnade upphandlingen, ansvarar för kravspecifikation och annonsering enligt EU:s krav?**

- Ingen
- Oklart vem
- Särskild upphandlingsdelegation
- Utses från fall till fall
- Central upphandlingsenhet
- Annan .....

**9 c Hur inhämtas information om andras upphandlingbehov för ev. samordning? (Flera alternativ kan vara möjliga)**

- Etablerat kontaktnät mellan vissa ”nyckelpersoner” inom den egna organisationen och även med andra organisationer.
- Den centrala enheten hämtar in uppgifter från regioner och distrikt och samordnar ev. med andra organisationer.
- Annonsering i tidning/tidskrift



- Tillfälligheter  
 Annat sätt.....

**10 Vilket/vilka är huvudskälen till att ramavtal träffats med leverantörer i andra länder? (Flera alternativ är möjliga)**

- Leverantör saknas här  
 Högsta/godtagbar kvalitet  
 Lägsta pris  
 Lägsta totalkostnad  
 Tillräckligt stort utbud  
 Högsta/godtagbar servicenivå  
 Kortaste/godtagbar leveranstid  
 Internationell standard krävs  
 Upphandlingen bunden till tidigare gjorda investeringar  
 Annat .....

**11 Med hur många leverantörer har ramavtal träffats för samma upphandlingsbehov (varor/tjänster)?**

- ..... avtal med **en** leverantör  
 ..... avtal med **två – fem** leverantörer  
 ..... avtal med **fler än fem** leverantörer

**Ramavtal som samordnas av RRV**

**12 I vilken utsträckning använder ni de statliga ramavtal som för närvarande samordnas av RRV?**

Uppskattas till ..... % av årsupphandlingen

- Kontrollerar *alltid* villkoren i RRV:s ramavtal inför egen upphandling  
 Kontrollerar *ibland* villkoren i RRV:s ramavtal inför egen upphandling  
 Kontrollerar *aldrig* villkoren i RRV:s ramavtal inför egen upphandling

**13 Hur ofta utnyttjar ni de statliga ramavtal (samordnade av RRV) som nu finns? (Flera alternativ kan vara aktuella.)**

- Använder *alltid* RRV:s ramavtal när sådana finns som täcker upphandlingen  
 Använder *ibland* RRV:s ramavtal  
 Använder *aldrig* RRV:s ramavtal  
 Annat .....

**14 Vilka är de huvudsakliga skälen till att ni inte använt av RRV samordnade ramavtal i större utsträckning ?**

1997/98:RR10  
Underbilaga

(Flera alternativ kan vara aktuella)

- Visste inte om att det finns ramavtal
- Lägre pris hos annan leverantör
- Lägre totalkostnad hos annan leverantör
- Begränsat sortiment i ramavtalen
- Högre kvalitet hos annan
- Finns inget ramavtal för den aktuella varan/tjänsten
- Leveranstid
- Produkterna är inte tillräckligt miljöanpassade
- Miljöskäl (tillverkning, transportväg och transportsätt)
- Osäker på villkoren i ramavtalen exempelvis leveranstid, kvalitet, etc.
- Högre krav på service än som kan ges enligt ramavtalen
- Vill sköta upphandlingen själv
- Krångligt
- Annat .....

**15 Vad är viktigast för att ni skulle kunna delta i en statlig inköpssamordning och kontraktera er för viss årlig upphandlingsvolym för vissa varor eller tjänster? (Prioritera; 1 är viktigast)**

- Lågt pris
- Låg totalkostnad
- Prisstabilitet på marknaden
- Kort leveranstid
- Ordnad förrådshantering
- Aktuella/ändamålsenliga produkter
- Miljöanpassade produkter
- Annan miljöhänsyn (tillverkning, transportavstånd och transportsätt)
- Hög servicenivå
- Sådan samordning är ointressant för vår verksamhet
- Annat .....

**Kontaktperson ..... tel. ....**

Riksdagens förvaltningskontor  
Regeringskansliets förvaltningsavdelning  
Domstolsverket  
Rikspolisstyrelsen  
Polismyndigheten i Blekinge län  
Polismyndigheten i Dalarna  
Polismyndigheten i Södra Älvsborg  
Polismyndigheten i Umeå  
Polismyndigheten i Stockholms län  
Kriminalvårdsstyrelsen  
Riksanstalter  
    Hall, Södertälje  
    Kalmar  
    Malmö  
    Kumla  
    Härnösand  
Datainspektionen  
Norra Smålands regemente, I 12, Eksjö  
Norra Militärområdet Milo N, Boden  
Norrlands dragonregemente, K 4, Arvidsjaur  
Statens invandrarverk  
    Centrala enheten  
    Region syd  
    Region nord  
Stiftelsen Svenska Institutet  
Statens räddningsverk  
Riksförsäkringsverket  
Södermanlands läns allmänna försäkringskassa  
Kalmar läns allmänna försäkringskassa  
Hallands läns allmänna försäkringskassa  
Värmlands läns allmänna försäkringskassa  
Jämtlands läns allmänna försäkringskassa  
Socialstyrelsen  
    Centrala enheten  
    Umeåenheten  
    Stockholmsenheten  
    Örebroenheten  
    Jönköpingsenheten  
    Göteborgsenheten  
    Malmöenheten  
Läkemedelsverket  
Statens institutionsstyrelse  
Alkoholinspektionen  
Statens järnvägar

Banverket

Centrala enheten  
Södra regionen, Malmö  
Västra regionen, Göteborg  
Östra regionen, Sundbyberg  
Mellersta regionen, Gävle  
Norra regionen, Luleå

Vägverket

Centrala regionen  
Region norr, Luleå  
Region Mitt, Härnösand  
Region Stockholm, Solna  
Region Väst, Göteborg  
Region Mälardalen, Eskilstuna  
Region Sydöst, Jönköping  
Region Skåne, Kristianstad

Sjöfartsverket

Luffartsverket

Statens geotekniska institut

Generaltullstyrelsen

Statens fastighetsverk

Statistiska centralbyrån

Riksskatteverket

Skattemyndigheten i Stockholms län

Skattemyndigheten i Jönköpings län

Skattemyndigheten i Malmöhus län

Skattemyndigheten i Värmlands län

Skattemyndigheten i Västerbottens län

Kronofogdemyndigheten i Eskilstuna

Kronofogdemyndigheten i Kalmar

Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Kronofogdemyndigheten i Umeå

Statens löne- och pensionsverk

Lotteriinspektionen

Statens skolverk

Högskoleverket

Verket för högskoleservice

Kungliga biblioteket

Centrala studiestödsnämnden

Statens jordbruksverk

Sveriges lantbruksuniversitet

Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens livsmedelsverk

Fiskeriverket

Arbetsmarknadsstyrelsen

Länsarbetsnämnden i Södermanlands län

Länsarbetsnämnden i Gotlands län

Länsarbetsnämnden i Örebro län

Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län  
Länsarbetsnämnden i Jämtlands län  
Amugruppen AB  
Arbetslivsinstitutet  
Arbetarskyddsstyrelsen  
Rådet för arbetslivsforskning  
Samhall AB  
Statens kulturråd  
Kungliga Dramatiska teatern AB  
Riksarkivet  
Riksantikvarieämbetet  
Statens historiska museum  
Naturhistoriska riksmuseet  
Statens sjöhistoriska museer  
Stiftelsen Nordiska museet  
Stiftelsen Tekniska museet  
Närings- och teknikutvecklingsverket  
Sveriges geologiska undersökning  
Patent- och registreringsverket  
Glesbygdsverket  
Statens oljelager  
Elsäkerhetsverket  
Länsstyrelsen i Stockholms län  
Länsstyrelsen i Östergötlands län  
Länsstyrelsen i Skåne län  
Länsstyrelsen i Dalarnas län  
Länsstyrelsen i Västerbottens län  
Boverket  
Byggforskningsrådet  
Lantmäteriverket  
Statens naturvårdsverk  
Kemikalieinspektionen  
Statens strålskyddsinstitut

Summa 121 statliga myndigheter och bolag samt Riksdagens förvaltningskontor och Regeringskansliets förvaltningsavdelning.



Remissammanställning  
till rapport om  
**Offentlig upphandling**

## Remissinstanser

1997/98:RR10  
Bilaga 2

Regeringskansliet	ej inkommit	Stockholms läns landsting	
Rikspolisstyrelsen		Kalmar läns landsting	
Banverket		Sveriges Industriförbund	
Vägverket		Företagarnas Riksorganisation	
Sjöfartsverket		Arkitekt- och Ingenjör-företagen	
Luftfartsverket	ej inkommit	Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)	Avstår
Nämnden för offentlig upphandling		Landsorganisationen (LO)	Avstår
Konkurrensverket		Svenska Kommunalarbetareförbundet	Avstår
Konsumentverket		Tjänstemannaförbundet (SKTF)	
Kommerskollegium		Svenska Arbetsgivareföreningen	
Handelskammaren i Jönköping	ej inkommit	Konkurrenskommissionen	
Norrbottnens Handelskammare	ej inkommit	Sveriges Offentliga Inköpare	ej inkommit
Svenska Kommunförbundet		Svensk Handel och Tjänsteföretagen	
Stockholms stad		Hela Sveriges vård- och omsorgsföretagen	
Hedemora kommun		Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF)	
Arvidsjaurs kommun		Länstrafiken i Kronoberg	
Östersunds kommun		Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)	
Växjö kommun		Glesbygdverket	
Malmö stad		Sollentuna kommun/ Föreningen – NOFI-Norrorts förenade inköpare	
Uddevalla kommun	ej inkommit	Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF)	
Landstingsförbundet		Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare SHR	
Östergötlands läns landsting		Byggtreprenörerna	
Västerbottens läns landsting			



**Beröm/kritik över rapporten**

<b>Remissinstans</b>	<b>Särskilda kommentarer</b>
Konkurrensverket	Revisorernas rapport är ett viktigt underlag för statsmakternas ställningstagande till åtgärder för att effektivisera upphandlingen och minska kostnaderna för inköpta varor och tjänster.
Kommerskollegium	Rapporten utgör en ambitiös redogörelse för och genomgång av regelverk, tillämpning och tillsyn inom området offentlig upphandling. Metodiken som bygger på en enkätundersökning, intervjuer och befintliga rapporter och studier ger en heltäckande och initierad bild av problemet.
Arvidsjaurs kommun	Rapporten speglar mycket väl de problem som vi upplevt.
Landstinget i Östergötland	Rapporten är mycket uttömmande och redovisar på ett bra sätt de erfarenheter man erhållit sedan LOU trädde i kraft. Landstinget delar i stort de synpunkter som kommit fram vid revisorernas intervjuer med olika verksamhetsföreträdare.
Västerbottens läns landsting	Rapporten innehåller intressanta upplysningar och analyser när det gäller tillämpningen av LOU. Rapporten ger vidare en beskrivning av hur olika myndigheter ser på lagstiftningen, vilket innebär att rapporten bidrar till ett värdefullt erfarenhetsutbyte på området.
Länstrafiken Kronoberg	Noterar med tillfredsställelse att Riksdagens revisorer uppmärksammat brister i LOU.
Glesbygdverket	Rapporten har förtjänstfullt tagit upp flera angelägna frågor som uppmärksammats av verket.
Sollentuna kommun/Föreningen Norrorts förenade inköpare	En utmärkt rapport.
Industriförbundet	Rapporten representerar en värdefull genomgång av situationen på upphandlingsområdet och ger en god grund för fortsatta överväganden.

Växjö kommun	Starkt kritiska till rapportens framställning om Komrevs granskning av upphandlingen inom Växjö kommun. Kommunen har utförligt redovisat Komrevs kommentarer och bifogat egna kommentarer till Komrevs rapport.
Arkitekt & Ingenjörsföretagen	Ser positivt på det initiativ som Riksdagens revisorer tagit genom studien. Hade önskat att studien i större utsträckning uppehållit sig vid den effekt som lagen har eller kan förväntas få på kvaliteten och totalkostnaden. Försök till bedömning av hur upphandlingslagen påverkat det totalekonomiska utfallet av investeringar i skolor, sjukhus, vård, bostäder, infrastruktur m.m. skulle ha varit av stort intresse.
Vägverket	Utredningen har på ett bra sätt identifierat ett antal vitala frågeställningar.
Nämnden för offentlig upphandling	Rapporten är ett välbehövligt initiativ till granskning av den offentliga upphandlingen.
Hela Sveriges vård- och omsorgsföretag (HELA)	Uppskattar riksdagsrevisorernas engagemang i frågan.
Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR)	Revisorernas granskning är lovvärd och bör fortsättningsvis ske regelbundet.
Byggtrepreneurerna	De problemställningar som på ett förtjänstfullt sätt belysts i rapporten har stor betydelse för att skapa en effektiv och konkurrensneutral offentlig upphandling på den svenska marknaden.
Landstinget i Kalmar län	Revisorernas rapport är uttömmande och belyser i stort de erfarenheter som erhållits sedan lagen om offentlig upphandling trädde i kraft.

#### Allmänna synpunkter

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Många instanser	Stöder revisorernas förslag om en skyndsamt samlad översyn utifrån ett helhetsperspektiv. Kommunförbundet och Landstingsförbundet betonar brådskan för samordning med EU-kommissionens översyn av upphandlingsdirektiven.

Konkurrensverket	Upphandlande myndigheter ger ofta inte upphandlingsfrågorna nödvändig prioritet. Utöver kunskapen om reglerna – som statsmakterna hittills ägnat sig åt – krävs kunskaper som rör inköp, avtal, marknad och konkurrens. Fördelar med integration mellan tillsyn av den offentliga upphandlingen och övriga myndighetsuppgifter på området.
Malmö kommun	Trots lagens detaljeringsgrad vållar den osäkerhet i konkreta upphandlingssituationer. Inte ens NOU vågar med någon högre grad av säkerhet uttala sig om lagstiftningens innebörd mot bakgrund av EG-rättens företräde vid tolkning.
Landstinget i Östergötland	Förvånat över förväntningarna på EES-avtalet och EU-medlemskapets betydelse för offentlig upphandling och konkurrensens betydelse för kostnadsänkningar. Europa inte intresserat av oss, vi är för små.
Västerbottens läns landsting	En positiv effekt av lagen är påvisbara lägre kostnader. En direkt följd av att landstinget – genom kravet på kravspecifikation – tvingas definiera behoven på ett mycket mer detaljerat sätt än tidigare. Förr mer ospecificerade behovsanalyser. Förhoppningar om tillgång till breddad marknad och ökad konkurrens har för landstingets del inte infriats. Förfrågningar från färre än fem företag med säte utanför Sverige. Skälet kan vara landstingets läge – marknaden bedöms ointressant på grund av de relativt låga belopp upphandlingarna avser. Utländska företag kan redan finnas etablerade i landet.
SKTF	Angeläget att upphandlingsreglerna inte förhindrar social utveckling.
SAF	LOU har medfört flera positiva effekter, bättre utnyttjande av konkurrensmöjligheter. Behovet av formkrav och procedurregler minskar om upphandlingsbeslut kan bli föremål för en mera ändamålsenlig efterhandsprövning av affärsmässigheten.
SABO	Oklarhet om vilka som omfattas av lagen. Problem uppstår om affärsmässig verksamhet som redan är utsatt för konkurrens skall omfattas av regelverket. Kommunägda bostadsföretag utsatta för konkurrens och verkar på lika villkor som sina konkurrenter vad gäller skatter och bidrag. Inkonsekvent följa LOU, som hindrar konkurrens. Kommunägda bostadsföretag borde undantas från LOU.

Föreningen NOFI – Norrorts förenade inköpare	Många skäl till att den gränsöverskridande handeln är obefintlig. Språk (engelska i stället för enbart svenska), lågt utnyttjande av handelsavdelningarna. inom ambassaderna, tröskelvärden (det är i upphandling under tröskelvärdet som störst möjligheter för utländskt deltagande finns), inom de flesta områden finns redan representation i Sverige, för tjänsteupphandling krävs god kännedom om svenska lagar m.m., vilket är avhållande på utländska anbud. Orealistiskt att en utländsk leverantör utan svenskt dotterbolag skulle konkurrera om t.ex. hemtjänst.
Banverket	Har inga synpunkter på rapporten
Industriförbundet	Brister i regelverket, tillämpningen och efterlevnaden. Ett batteri av åtgärder behövs: justeringar av regelverket till mer flexibelt och lättillgängligt, ändrad rättsordning, sanktioner vid lagöverträdelse, effektivisering av tillsynen, förbättrad info. om regelverk och upphandlingar.
Sveriges Stadsentreprenörers Förbund (SSEF)	<p>Erfarenheterna av är lagen i stort sett goda. Många upphandlingar resulterar i lägre pris och/eller höjd kvalitet. Så mycket som möjligt av offentlig verksamhet bör konkurrensutsättas. Marknadssituation bör eftersträvas där kostnadsstrukturen för olika företag i samma branscher har lika förutsättningar.</p> <p>I städbranschen är det <i>inte</i> så. Städpersonal belastas inte av marknadsmässiga kostnader t.ex. för att de finansieras genom arbetsmarknadspolitiska insatser, starta-eget-bidrag eller av länsarbetsnämnden betald lön mot utbildning i företaget. Företag med sådan personal kan erbjuda kraftigt reducerade priser. Städföretag som inte låter sig belastas av arbetsgivaravgifter, skatter och moms kan erbjuda mycket låga priser. Ett faktiskt problem och i huvudsak ett Stockholmsfenomen.</p> <p>Företag som konkurrerar på den öppna marknaden trots att de har offentliga huvudmän och stöds av offentliga medel har garanterad ekonomi och kan kapa åt sig marknadsandelar genom prispressning.</p> <p>Största problemet är att kommunala företag är aktiva långt utanför sitt egentliga område. Sammantaget en oseriöst styrd prisbildning som dominerar stora delar av branschen. Den offentliga sektorns upphandling är därför ointressant för många seriöst verksamma städföretag. Medlemsföretag bryr sig inte om att räkna på offentliga städupphandlingar</p>

	eftersom lägsta pris gäller. Priset ligger på osannolika nivåer, med t.ex. timpriser som i bästa fall täcker städarens lönekostnad. Oförklarliga prisnivåer.
Arkitekt & Ingenjörföretagen	<p>Vilken samhällsekonomisk betydelse har den ökade konkurrensen? Är bilden enbart positiv? Vad betyder de ökande anbuds kostnaderna för prisnivån? Vissa branscher kan utarmas på kompetens p.g.a. för hård priskonkurrens. Vilka konsekvenser uppstår av detta och vad betyder det för samhällsekonomin i stort?</p> <p>Viktigare än att lagen tagits emot positivt av offentliga upphandlare är att kostnads- och verksamhetsansvariga är positiva. Sannolikt är upphandlare som köper enkla standardprodukter mer positiva än den minoritet som köper kvalificerade tjänster med svåra förfrågningsunderlag.</p> <p>Det finns ett stort behov av dialog med anbudsgivarna som avkrävs subjektiva bedömningar med långsiktiga ekonomiska effekter av en investering. Vi tror tvärt emot riksdagens revisorer att många leverantörer är kritiska.</p> <p>I vår bransch är en övervägande majoritet starkt kritisk till LOU som den tillämpats. RR betonar affärsmässighet. Begreppet saknas i direktiven. Termen ger upphandlare stor frihet. Upphandlare anser det affärsmässigt att avbryta en upphandling därför att det mest intressanta anbudet kommer in för sent. Då avbryts upphandlingen och görs om. Det är ojust mot andra. Se över reglerna om upphandlingssekretess.</p>
Vägverket	Ställer sig bakom de redovisade åtgärds- och utredningsbehoven.
Företagarnas Riksorganisation	Konkurrens inom den offentliga sektorn minskar kostnaden och höjer kvaliteten. Bristande redovisning hur anbud utvärderas. Viktigt att tala om varför ett anbud väljs framför ett annat. Leverantörerna bör få veta hur de kan bli bättre för att kunna bedöma om de kan föra skadeståndstalan. Bristen på skadeståndsmål beror bl.a. på att leverantörerna inte kan avgöra när en talan kan föras med framgång.
Branschorganisationen HELA – Hela Sveriges vård- och omsorgsföretag	Volymen på sociala tjänster är 175 mdr kr per år. Endast mindre del utförs av annan än offentlig egenregi. Entreprenader har haft gynnsam effekt och anbudskonkurrens har haft positiv effekt på service-nivå, arbetssätt och offentlig ekonomi. Hypotes: osäkerhet om hur man arbetar med upphandling och

	med entreprenörer. Offentlig upphandling hämmas av en stelbent tolkning av LOU. Både beställare och utförare ser hinder snarare än möjligheter. Ofta finns uppfattningen att LOU försvårat väl fungerande affärsrelationer. LOU måste bli ett hjälpmedel – inte en käpp i hjulet.
SHR	Det behövs mer kunskap och insikt om effekterna i olika avseenden av LOU och tillämpningen.
Byggtre- prenörerna	LOU har medfört väsentligt ökad konkurrens. För tidigt att sakligt utvärdera bristerna. Fortfarande informations- och utbildningsbehov. Upphandlare saknar kompetens. Problemen måste analyseras innan regeländring görs. Omöjligt bedöma reglernas effektivitet vid gränsöverskridande anbudsgivning eftersom merparten av EU:s medlemsstater inte implementerat direktiven.
Landstinget i Kalmar län	Sverige är ett mycket glest befolkat land med höga kostnader för transporter och kommunikation. I Sverige finns få leverantörer. Endast ett obetydligt antal anbud har erhållits från utländska leverantörer trots marknadsföring. Sverige synes inte vara en intressant marknad för utländska leverantörer, framför allt beroende på geografiskt läge och internationellt sett små volymer. En alltför strikt lagstiftning avseende förhandlad upphandling motverkar affärs- mässighet.

#### Nationell policy:

*Revisorerna: Det behövs en samlad svensk policy. Regeringen bör tydligare ta hand om de frågor om upphandling som ankommer på regeringen.*

Kommers- kollegium	Förändringar i reglerna på det multilaterala området är redan på väg – förändringar som i sig kan framtvinga ändringar i EG-direktiven. Förhandlingarna i WTO är i ett inledande skede. Förslag till ställningstaganden från svensk sida har tagits fram av kollegiet i samarbete med NOU och presenterats för Finans- och Utrikesdepartementen, som har huvudansvaret. Inför det gradvis ökande behovet av alltmer detaljerade ställningstaganden kommer behovet av samarbete att öka ytterligare. Det är angeläget att erforderliga resurser kan avsättas för utveckling av EG- och WTO-regler hos berörda parter.
Svenska Kommun-	Angeläget att regeringen aktivt verkar för förbätt-

förbundet och Landstingsförbundet	ringar och förenklingar. I en nationell policy är det angeläget att skilja på frågor som rör tillämpning av gällande rätt och önskemål om regeländringar. NOU bör tillhanda-hålla nationella ställningstaganden. Fastställda policys är inte förenligt med grundlagen.
Malmö kommunstyrelse	Stöder RR:s förslag om en mer generell vägledning. Sådan vägledning bör inte tas fram av regeringen eftersom detta från normgivningssynpunkt leder till tveksamheter om vägledningens status. Borde skötas av NOU.
Landstinget i Östergötland	Upphandling av entreprenader (städ, kök, transporter, vaktmästeri etc.) behöver längre avtalstider (utöver de råd om tider NOU ger) och möjlighet till mer flexibla lösningar. Ett stort problem ur kvalitetssynpunkt är arbetstagarens byte av arbetsgivare vid verksamhetsöverföring till ny entreprenör. Det borde vara möjligt att utan upphandling förlänga ett avtal då kvaliteten kan bli lidande; omställningskostnader skapar ineffektivitet om det ständigt blir byte av leverantör. Otillfredsställande eftersom anställningstryggheten blir en chimär och kan ge en negativ rekryteringssituation på sikt.
Västerbottens läns landsting	Ökad flexibilitet i fråga om avtalstider behövs. ”.det är oklart vad som egentligen styr avtalstidens längd och vad dessa regler grundar sig på”.
SKTF	Nationell policy behövs för att regeringen skall vara mer aktiv i att driva en svensk linje avseende EU:s upphandlingsdirektiv. Kvalitetsaspekter för vård, omsorg och utbildning särskilt viktiga att belysa. En svensk linje skall inrymma sociala frågor i vid bemärkelse (t.ex. motverka diskriminering i arbetslivet och ta sociala hänsyn vid urval av leverantör). Konsekvenser för personal vid tjänsteentreprenader bör ses över.
SAF	Effekterna av traditionell svensk arbetsrätt och EU-direktiv om övergång av verksamhet och om offentlig upphandling behöver bli föremål för kartläggning och diskussion. De olika regelverken är konstruerade med helt olika utgångspunkter. Risk för övertalighet av personal, onödiga kostnader och att upphandling av entreprenader kan motverkas då de olika reglerna försvårar inträde av nya entreprenörer. Osäkerhet om reglerna vid övergång. Entreprenörer som är oklara över i vilken omfatt-

	ning personal från upphandlaren följer med. Oklar kostnadsbild. Särskilt komplicerat när en verksamhet redan drivs på entreprenad och upphandlaren inte har tillgång till erforderliga uppgifter om personalen.
SSEF	Reglerna för övergång av personal kan åstadkomma märkliga effekter. Kombinationen av decentraliserad upphandling och otydliga riktlinjer, som dessutom inte sprids till berörda upphandlare, och ringa eller ingen utbildning skapar problem. Önskvärt med bättre implementering av policy, riktlinjer och information för hur upphandlande enheter skall agera i organisationer med decentraliserad upphandling.
Östersunds kommun	Utöver av RR angivna problem med avtalstider m.m. finns andra kvalitetsfrågor. Medborgarna borde ha ökad delaktighet i fråga om sociala verksamheter, som upphandling av fritidsgårdar, sporthallar, bibliotek m.m., där kommunen avser att fortsätta att styra verksamheten. Med nuvarande lagstiftning måste entreprenader upphandlas enligt LOU. Den ideella sektorn via kooperativ och liknande ger ökad delaktighet och inflytande. Brukarinflytandet borde väga tyngre än affärsmässigheten.
Arkitekt & Ingenjörsföretagen	Revisorerna borde ha redovisat inte bara RPS upphandling utan även vilka lärdomar man kan dra av upphandlingen av Medanalys och åldringsvården vid Polhemsgården.
Nämnden för offentlig upphandling	Många upphandlingsfrågor har politiska dimensioner. Grundläggande politiska ställningstaganden måste tas av regeringen. I vissa situationer finns behov av klara signaler om upphandlingsfrågornas vikt och dess prioritet gentemot andra mål, såsom regionalt stöd, miljö, jämställdhet m.m. NOU har arbetat med policyskapande frågor på olika områden och bör även i fortsättningen ha en sådan uppgift. NOU bör lämna underlag till regeringen vad gäller förslag till förenkling och förändring av direktiven. NOU och regeringen har på flera olika sätt agerat för en förenkling av direktiven. En sammanslagning och förenkling av regelverket diskuteras bland medlemsstaterna men synes inte ha någon förankring vare sig inom EG-kommissionen eller i EU-parlamentet.
Stockholms läns landsting	Klargörande behövs om vilka lagregler och vilken svensk policy som råder.
Byggentre-	Stöder RR:s förslag. Bestämmelser i Romtraktatet



prenörerna	<p>gäller för all upphandling, oavsett värde. Upphandlande enheters kompetens inom den statliga sektorn – särskilt hos Vägverket – är mycket god. Bristerna ligger hos den kommunala sektorn. Värdefullt med utökad dialog mellan regeringen och näringslivsorganisationer.</p> <p>Samordning av frågorna inom Regeringskansliet skulle underlätta och stärka nationella intressen.</p>
Stockholms stad	<p>Stöder RR:s förslag. Även frågor om omställningskostnader och längd på entreprenadavtal bör klargöras.</p> <p>En viktig funktion som saknas är utveckling av upphandlingsfrågor nationellt, en funktion som skulle ge möjlighet att påverka utvecklingen av sådana frågor inom EU. Staden vill enbart handla av seriösa leverantörer som fullgör sina skyldigheter vad gäller skatter m.m. och som tillämpar gällande arbetsrätt. En seriös leverantör följer även gällande lag vad gäller diskriminering och segregation samt jämställdhet m.fl. områden.</p> <p>Svårt att pröva leverantörer utifrån detta eftersom vissa lagar, som jämställdhetslagen, endast finns i Sverige och skulle utesluta utländska leverantörer.</p>

### Tillsyn

*Revisorerna: Tillsynen över upphandlingar bör skiljas från det policyskapande och utvecklande arbetet. Tillsynen kan organiseras på olika sätt. En särskild organisation för tillsynen av offentlig upphandling kunde antingen vara fristående eller knytas till Konkurrensverket.*

Sjöfartsverket	<p>Konfliktsituation för NOU att samtidigt informera och ge råd i upphandlingsfrågor och ansvara för tillsyn och kontroll av upphandlingen. Policyfrågor, tolkning av EG-direktiv och utveckling bör hållas separerat från det praktiska tillsyns- och kontrollarbetet.</p> <p>En särskild organisation bör hantera konkurrens- och utvecklingsfrågor men även vara rådgivande och svara för effektivisering av upphandling. Något nytt råd behövs inte. Ansvaret bör läggas på NOU som är respekterad och etablerad. Verket stöder RRs förslag att tillsynen kan vara i en fristående organisation eller inom Konkurrensverket.</p> <p>Förslag till organisation: expertis inom ansvarigt departement (svara för policy, regler, tolkning och</p>
----------------	--

	förenkling av EG-direktiven, lagstiftning, handbok och regler för internrevision), tillsynsorganisationen (tillsyn, kontroll, statistik, väcka talan), rådgivande organisation eller NOU (utveckling, effektivitet, rådgivning och konkurrensfrågor).
Konkurrensverket	<p>Man kan inte bortse från att en ledamots organisatoriska tillhörighet kan påverka dennes uppfattning i ett upphandlingsärende. Vissa ledamöter i NOU representerar intresseorganisationer för både upphandlare/beställare och producent. Rollerna kan ibland vara motstridiga.</p> <p>NOU:s ställningstaganden och rekommendationer stort genomslag. Beslut om lagtillämpning och lagtolkning skall fattas fristående från ovidkommande intressen. NOU:s styrelse bör inte fatta beslut som innebär åsikter i enskilda upphandlingsärenden.</p> <p>Uppgift för NOU:s tjänstemän. Bör även gälla NOU:s remissyttranden t.ex. förslag om ändrade upphandlingsregler eller andra policyskapande åtgärder. Alltid risk att producentintresset av en minskad konkurrens får större genomslag än intresset av en effektiv (anbuds-)konkurrens. Bristande kunskaper hos upphandlare och leverantörer. Minst lika stort problem är att myndigheterna inte har tillräckliga kunskaper om en konkurrensmarknadens funktionssätt och vilka marknadsförutsättningar som bör gälla för en effektiv upphandling.</p>
Konsumentverket	Verket stöder RRs förslag att tillsynen över offentliga upphandlingar skiljs från det policyskapande, utvecklande och rådgivande arbete.
Kommerskollegium	Regelverket och tillämpningen borde vara etablerade. Nu bör tillsynsverksamheten öka. Oklart hur tillsynsbegreppet skall definieras. Enligt kollegiet bör tillsynen innehålla mycket av stöd och information. Praktiskt så att rutiner och organisation av upphandlingen, vissa tolkningsfrågor m.m. gås igenom snarare än en revidering av räkenskaper och enskilda affärer.
Kommunförbundet och Landstingsförbundet	Ingen ny organisation behövs för tillsyn. NOU kvar men utökning krävs av nämndens resurser och omprioritering av uppgifterna.
Malmö kommunstyrelse	Lagens bristande flexibilitet. T.ex. svårt att beakta värdet av erfarenheter av och kunskaper inom ett speciellt upphandlingsområde hos en speciell leverantör. Därför väljer upphandlare ibland att gå vid

	sidan av systemet. Inget man råder bot på genom ökad tillsyn och vidgad talerätt. I stället bör regelsystemet ses över så att det blir mindre stelbent.
SAF	Vill med skärpa framhålla att informationssatsningar för upphandlare inte kan betraktas som något substitut för tillsyn och kontroll av upphandlingsreglernas efterlevnad. Upphandlarnas eget ansvar att skaffa sig nödvändig kompetens.
Svensk handel	NOU:s roll bör utvärderas. Troligen en rad samordningsfördelar om Konkurrensverket blir tillsynsmyndighet. Dock fördel att ha en helt oberoende tillsynsmyndighet.
SABO	Att kunskapen är undermålig kan även bero på att organisationen kring offentlig upphandling inte i alla delar fungerar tillfredsställande med avseende på information, rådgivning och tillsyn.
NOFI	”Operativ” inköps/upphandlingskompetens saknas hos NOU. Man kan inte villkor, förutsättningar och miljö för upphandling. Endast en person i NOU som har praktisk erfarenhet. I Kommunförbundet saknar experterna praktisk inköpsfarenhet, så gör även Konkurrensverket och Finansdepartementet. Det framstår som något ”Kafkalikt med NATO-syndrom” (No Action, Talking Only).
Byggtreprenörerna	Behövlig tillsyn saknas av en handlingskraftig övervakningsmyndighet. NOU har i förhållande till byggindustrin fört en anonym tillvaro. Betänkligt eftersom sådana upphandlingar är komplicerade och omfattar stora belopp.
Industriförbundet	Viktigt med fungerande kontroll över att reglerna efterlevs tillfredsställande. Leverantörer kan pröva enskilda förfaranden i domstol. NOU kan granska och yttra sig i enskilda ärenden. Domstolsprövningar krävande både för företaget och för samhället. Begränsad vilja hos leverantörer att föra talan mot potentiella kunder. NOU saknar behörighet att ingripa och är inte dimensionerat för att granska enskilda ärenden i någon större omfattning.
Östersunds kommun	Delar RR:s analys av verksamheten inom NOU och bristerna. Annonsblanketter på svenska finns ännu inte. NOU-info är ostrukturerad och tidsödande att läsa. Ständiga förändringar i LOU och praxis utifrån rättsfall ställer krav på snabba uppdateringar. Stort

	behov av rätt information samtidigt som NOU:s telefontid har skurits ned. Kommunförbundet bidrar med kvalificerad rådgivning men kan inte agera som opartiskt organ.
Arkitekt- och Ingenjör-företagen	Tillsynsmyndigheten bör utöva verklig tillsyn.
NOU	Föreslår att skyldighet införs för upphandlande enhet att rapportera vilka åtgärder den upphandlande enheten vidtagit med anledning av NOU:s påpekanden. Tillsyn är ”verksamhet som bedrivs för att tillse att regelsystemet efterlevs”. Förslag till hur systematisk tillsyn skall bedrivas skall NOU lämna den 1 april 1998. Omfattningen beroende av de resurser som ställs till förfogande. NOU kommer under 1998 att prioritera tillsynsverksamheten. RR:s förslag om stickprov är kostsamt och bör ställas mot andra metoder, såsom analyser av annonser eller samverkan med andra revisionsorgan. Att granska enskilda upphandlingar bör ankomma på ordinarie revisorer. Dessa kan peka på dålig styrning och samordning och andra organisatoriska brister, bristande behörighet eller kompetens, dålig behovsformulering etc. Brister som i sig inte behöver utgöra något brott mot LOU.
Stockholms läns landsting	I det löpande arbetet har det informationsmaterial som fortlöpande tillhandahålls av NOU haft stort värde.

### Tillsynsorganisation

Konkurrensverket	Stöder RR:s förslag. Upphandlingsreglerna är en viktig del av konkurrenspolitiken. Det finns fördelar med en integration mellan tillsynen av offentlig upphandling och övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.
Kommerskollegium	Klara samband mellan konkurrensfrågor och offentlig upphandling. Även tydliga skillnader. För tidigt vidta stora organisatoriska förändringar. Med styrning, ledning och utvecklingsarbete bör förändringar kunna ske utan organisatoriska förändringar. En svaghet i administrativ förmåga hos en liten fristående myndighet. Samlokalisering med annan myndighet av värde.

	”Eftersom Kommerskollegium och NOU har till varandra gränsande verksamhet på den inre marknaden och i WTO, bör en sådan anknytning också prövas om förändringar aktualiseras.”
Västerbottens läns landsting	I vissa frågor oklart om NOU haft rollen av normgivande myndighet eller om nämndens uttalanden skall uppfattas som ett av flera expertråd. Nämndens inställning att råd endast kan ges med stöd av uttalanden från EG-domstolen ger intryck av en alltför passiv och avvaktande hållning. Råd från nämnden borde ge uttryck för svenska statens uppfattning hur lagen skall tolkas. En annan sak är att en viss fråga i nästa steg kan bedömas på annat sätt av EG-domstolen.
SAF	<p>Det är inte organisationsformen som är viktig utan att det kommer till stånd en kraftig förstärkning av kompetens och resurser och att tillsynsmyndigheten får verkliga ingripandemöjligheter. Olyckligt att ansvaret för att övervaka upphandlingsreglerna lagts på leverantörerna. En välfungerande offentlig upphandling är ett allmänintresse.</p> <p>Företag är ovilliga driva rättsprocesser mot sina potentiella kunder. Svårt för leverantör att bedöma om han blivit förfördelad eller inte. Måste också anlita jurist till betydande kostnader som kanske inte motiveras av det förväntade ekonomiska utfallet av en process.</p> <p>För den enskilde lönar det sig inte att klaga. Staten måste ta ansvaret genom aktivare roll. Överta en del av processkostnaderna. En myndighet kunde efter tips eller anmälan göra egna undersökningar och driva ärendet vidare.</p>
Industriförbundet	<p>Två krav på en effektiv tillsynsorganisation: 1 = tillräckliga befogenheter som att föra talan i domstol eller genom att kunna fatta rättsligt bindande beslut. 2 = främst inriktad på att lösa tvister innan ett rättsligt förfarande tar vid.</p> <p>Utöver konfliktlösning bör tillsynsorganisationen utnyttjas för information och råd. Naturligt att den del av policyskapandet som rör regelverket och dess utveckling förläggs hit. Dessa uppgifter skulle kunna handhas av ett reorganiserat och förstärkt NOU.</p> <p>Tveksamt om Konkurrensverket kan komma i fråga med tanke på regelverkens skilda uppbyggnad om det verkligen finns verkliga samordningsfördelar. Det förtroende som NOU har på marknaden riskerar</p>

	att försvinna. En fristående organisation förordas. Frågor om regelutveckling borde ligga på tillsynsmyndigheten.
Växjö kommun	Oavsett organisation bör NOU:s kompetens tas till vara. Tillsyn värd namnet bör snarast inrättas. Fristående enhet slipper kopplas till befintlig myndighets värderingar.
SSEF	Stort behov av utbildning och information om offentlig upphandling.
Östersunds kommun	Konkurrensverket bör bli tillsynsmyndighet
Arkitekt- och Ingenjörsföretagen	Tillsynen bör vara fristående i förhållande till Konkurrensverket
NOU	<p>Regeringen har nyligen beslutat genomföra en översyn av 6 kap LOU (under tröskelvärde) och NOU. NOU:s konstruktion kommer av att nämnden skulle ha tillsyn även över den kommunala upphandlingen och vissa statliga och privata bolag. NOU:s tillsyn av kommuners och landstings upphandling bör bli föremål för ytterligare utredning och klargöranden med hänsyn till den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen och privata bolagen.</p> <p>Hur NOU bör vara konstruerad i framtiden beror av vilka uppgifter nämnden skall få. Viktigt att tillsynsorganisationen inte splittras i flera mindre enheter. Sverige har inte råd med eller förmåga att upprätthålla många "expertmyndigheter" som befattar sig med i stort sett samma frågor. Stort värde får anses ligga i skapandet av en fördjupad kunskapsbank genom koncentration av uppgifterna till en enda myndighet. NOU bör byggas upp till en något större myndighet med tillsyns-, informations- och utredningsverksamhet.</p>
Stockholms läns landsting	Enbart en organisation om offentlig upphandling. Denna organisation bör inrymma även tillsynsfunktionen.
SHR	Konkurrensverket bör utöva tillsyn över tillämpningen av LOU. NOU bör få resurser att vara ett rådgivnings- och kunskapsorgan. Nämndens verksamhet bör koncentreras mot att stödja myndigheter och leverantörer. Organisationen ej viktig. Det centrala är att en tydlig och ändamålsenlig organisationsstruktur tillskapas och att erforderliga resurser ställs för såväl tillsyn och granskning som information och

	rådgivning.
Byggtre- prenörerna	<p>Regeringen bör snarast inrätta en handlingskraftig övervakningsmyndighet. Inte lämpligt att tillsynen utövas av en nämnd som till viss del utgörs av de parter den skall övervaka. Risk att opartiskheten ifrågasätts. Om övervakningsmyndigheten skall få väcka talan är sådan lösning än mer orimlig. Övervakningsfunktionen bör jämföras med Konkurrensverkets.</p> <p>Det primära syftet med LOU är att uppnå största möjliga konkurrens. Beröringspunkterna med det konkurrensrättsliga området är uppenbara. Övervakningen av LOU och LIU borde hanteras av Konkurrensverket.</p>
Stockholms stad	<p>Det behövs en tillsynsfunktion, en funktion för råd och stöd som även följer utvecklingen av sådana frågor inom EU och en funktion för utveckling av upphandlingsfrågor såväl nationellt som inom EU. Denna senare funktion är viktig och saknas. Lämpligt att alla uppgifterna utförs inom samma organisation.</p>

### Expertråd för utvecklingsfrågor

*Revisorerna: Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor bör få uppgiften att utveckla nationell policy.*

Konkurrensverket	Stöder RR:s förslag
Kommers- kollegium	<p>Värdefullt med en plattform för behandling av frågor om konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. En svensk position inför reformer av EG-rätten bör anförtros åt befintliga myndigheter som utvecklat kompetens på området och har nära kontakt med de dagliga frågeställningarna. Ett råd bör vara av referensgruppskaraktär. Ingen ny myndighetsorganisation.</p>
Industriförbundet	<p>Direkt olämpligt att Rådet för konkurrens på lika villkor tar över utvecklingsfrågorna. Rådet är inrättat för att undanröja de problem som uppstår genom att offentlig och privat näringsverksamhet konkurrerar på lika villkor.</p>
Kommunförbundet och Landstingsför- bundet	<p>NOU bör även fortsättningsvis utfärda allmänna råd och anvisningar om regeltillämpningen. Inte lämpligt med ett nytt råd som RR föreslår. Konkurrensrådet</p>

	bör inte få andra uppgifter om tillämpning av upphandlingslagstiftningen. Även underlag för nationella ställningstaganden bör kunna tillhandahållas av NOU.
SAF	Inte lämpligt
NOU	Inte lämpligt att tillsyn, information och strategiutveckling läggs på ett partsammansatt råd.
SHR	Inte lämpligt
Byggentreprenörerna	Inte lämpligt
Arkitekt- och Ingenjörsföretagen	Inte lämpligt

### Regeringens roll

*Revisorerna: Regeringen bör tydligare ta hand om de frågor om upphandling som ankommer på regeringen.*

Sjöfartsverket	Stöder RR:s förslag om förenklingar och klargörande av policy m.m. Det övergripande ansvaret för upphandlingsfrågor bör ligga på ett departement. Expertkunskaper bör tillföras ansvarigt departement.
Konkurrensverket	Regeringen bör överväga var det övergripande ansvaret för upphandlingsfrågorna skall ligga inom Regeringskansliet. Upphandlingens stora betydelse för de offentliga utgifterna och samhällsekonomin talar för att Finansdepartementet ges det övergripande ansvaret. Å andra sidan har direktiven konkurrenspolitiska förtecken, lika förutsättningar för leverantörer. Detta talar för Närings- och handelsdepartementet.
Kommunförbundet och Landstingsförbundet	Ett tydligt ansvar för den övergripande samordningen bör fastställas inom Regeringskansliet. Angeläget att tillräckliga resurser anslås.
Malmö kommunstyrelse	Delar RR:s uppfattning. Regeringen bör tydligare ta hand om de frågor om upphandling som ankommer på regeringen och aktivt verka för förbättringar och förenklingar.
SKTF	Alla frågor om OU bör handläggas på ett sammanhållet sätt inom Regeringskansliet, vilket inte är fallet i dag.



Svensk handel	Stöder RR:s förslag. Regeringen bör ta ett ökat och samlat ansvar för OU. Det övergripande ansvaret för upphandlingsfrågor bör koncentreras.
SABO	Stöder RR:s förslag. Den samlade kompetensen svår att överblicka.
Växjö kommun	Stöder RR:s förslag
Östersunds kommun	Stöder RR:s förslag
Arkitekt & Ingenjörsföretagen	Stöder RR:s att regeringen engagerar sig mer i de frågor som ankommer på regeringen och att upphandlingsfrågorna samordnas. Det departement som svarar för lagen skall avsätta tillräckliga resurser både i kompetens och i kapacitet.
NOU	En förstärkning av Regeringskansliets resurser välkomnas. Även om upphandling från början sågs främst som ett besparingsinstrument och placerades under Finansdepartementet har den visat sig beröra frågor hos i stort sett samtliga departement. Regeringskansliet bör ta ett samlat grepp om frågorna inom offentlig upphandling.
SHR	Arbetet inom Regeringskansliet bör samordnas.
Stockholms stad	Stöder RR:s förslag. Regeringen behöver aktivt verka för förbättringar, förenklingar och enhetlighet.

### Handbok

*Revisorerna: Tillsynsmyndigheten bör bistå regeringen med att ta fram en pedagogiskt utformad handbok och kontinuerligt uppdatera denna. Den skall innehålla hur upphandlingsregler skall tillämpas på enskilda upphandlingar och nationell policy i olika frågor.*

Sjöfartsverket	Stöder RR:s förslag
Konkurrensverket	Stöder RR:s förslag. Policyn skall fastställas av regeringen. Det kan diskuteras vem som skall ansvara för utgivningen. Handboken bör endast innehålla regler, anvisningar m.m. som är oomtvistliga. En sådan handbok torde dock inte tillfredsställa det informationsbehov som finns. Formerna för information och rådgivning bör övervägas.
Konsumentverket	Stöder RR:s förslag. Lämpligen bör handboken vara i två delar – över respektive under tröskelvärdena.

	Regler och råd kring direktupphandling borde ingå.
Kommerskollegium	Stöder förslaget om en handbok.
Malmö kommunstyrelse	Stöder RR:s förslag till hur svenska upphandlare skall agera i enskilda frågor.
SKTF	Fortfarande stort behov av utbildning och handledning hos upphandlande enheter. Föreslår inrättande av ett nationellt informations- och utbildningscenter i upphandlingsfrågor. Ett sådant center borde få regeringens uppdrag att utarbeta handböcker.
SAF	En handbok bör tas fram av NOU.
Svensk handel	OU omfattas av ett svåröverskådligt regelverk. Mycket att vinna på en förenkling som tillsammans med praxis blir grunden för en handbok. Regeringen bör verka för detta.
SLTF	Stöder RR:s förslag. En handbok bör utformas i ett antal olika versioner för olika beslutsnivåer.
Glesbygdverket	Stöder RR:s förslag. Ett stort problem är bristen på information om upphandlingsreglerna och vilka möjligheter som finns. Informationsinsatser behövs även gentemot småföretag. Användarvänliga informationskanaler bör anskaffas, t.ex. elektroniskt, anpassas till mottagarkategori och till rimliga priser. Viktigt att reglerna är någorlunda lätta att förstå och hantera även för upphandlare och beslutsfattare som inte är juridiskt utbildade.
NOFI	I avsaknad av på officiella handböcker har många upphandlande enheter tagit fram egna. I Norge (organisationen GRIP-senter) har man tagit ett generellt grepp och utger en serie bra och pedagogiskt upplagda handböcker som enkelt kan anpassas till svenska.
Industriförbundet	Nödvändigt att informera alla berörda aktörer om både regelverk och effektiva upphandlingsmetoder. Krävs större insikt att regelverket kan medföra stora besparingar för inköparna och bidra till att nya marknader öppnas. Möjligt att en övergripande handbok, framtagna av t.ex. NOU, ett sätt att göra regelverket mer lättillgängligt. Rättstillämpningen förmodligen för komplex och problemen inom olika branscher för specifika för att

	en handbok skall vara en universallösning. Omfattande arbete pågår med praktiska vägledningar för OU inom olika branscher. Offentliga organ, privata företag och näringslivsorganisationer erbjuder utbildningar och info. Även NOU. Viktigt skapa en dialog mellan upphandlare och leverantörer. Inrättandet av informella branschråd – som på vård- och omsorgsområdet – kan vara en framkomlig väg.
Arkitekt- och Ingenjörsföretagen	Stöder RR att regeringen bör ta fram en pedagogiskt utformad handbok. Bör göras i nära samråd med de branscher från vilka upphandlingarna görs. Innehållet måste vara förenligt med gällande direktiv. Svensk policy kan därför inte lanseras för upphandlingar över tröskelvärdena. Samråd gärna med det erfarna EU-landet Danmark. I statlig regi har där tagits fram värdefulla vägledningar.
NOU	En handbok kommer att utarbetas med utgångspunkt i hittills utgiven information. En uppdatering och sammanställning härav kommer att ske på ett så pedagogiskt sätt som möjligt.
Stockholms läns landsting	Regeringen bör ta fram en handbok. Landstinget har sammanställt en handbok.
SHR	Ett viktigt led i NOU:s information bör vara att svara för utgivning av en handbok.
Rikspolisstyrelsen	En handbok bör skyndsamt tas fram. Ofta svåra tolkningar av reglerna. Bör ge förutsättningar för upphandlare att agera på ett mer enhetligt sätt gentemot anbudsgivarna. Beror på bristande kunskap om LOU och svårigheten att tolka lagen och översätta till praktiskt upphandlingsarbete.
Stockholms stad	Regeringen behöver klargöra, gärna i en handbok, hur gällande regler skall tillämpas.

### Regelverket

*Revisorerna: Regeringen bör aktivt verka för förbättringar och förenklingar vad gäller direktiven för offentlig upphandling. Exempelvis borde enhetliga regler gälla för offentliga upphandlingar och otydliga och kostnadskrävande moment i upphandlingsförfarandet tas bort.*

Sjöfartsverket	Till största delen positiva effekter av LOU. Enbart det faktum att en skriftlig anbudsfrågan skickas ut sänker priset med ca 10 %. Antalet upphandlingar har ökat starkt med ökad konkurrens. Uppstyrning av
----------------	--

	rutiner och en rationellare upphandlingsverksamhet. Bättre priser. Största nyttan med lagen är att upphandlingsfrågorna kommit i centrum. Härigenom har affärsmässigheten ökat.
Kommerskollegium	Stöder konsolidering, förenkling och sammanslagning av EG-direktiv. Detta är en fastlagd svensk position i det förenklingsarbete inom lagstiftningsområdet som inom EU drivs i inre marknads sammanhang.
Kommunförbundet	Söder RR om behovet av en lagrevision.
Malmö kommunstyrelse	Lagstiftningen är synnerligen snårig och svår att tillämpa. Regelsystemet kännetecknas av en detaljeringsgrad som i vissa stycken förefaller alltför överdriven. De olika direktivtexterna med skilda bestämmelser beroende på vad det upphandlade tillhör för upphandlingskategori är ett problem. Regeringen bör aktivt verka för att förbättringar och förenklingar görs vad gäller direktiven för OU.
SAF	Onödigt krångliga regler medför kostnader, minskar tilliten och ger upphov till tvister. Intresset för att lämna anbud påverkas också negativt och kan försämra konkurrensen. Merparten av den offentligt finansierade verksamheten bör konkurrensutsättas, konkurrensutsättningen bör skötas ändamålsenligt. Upphandlingsreglerna gör det mera komplicerat och riskfyllt att köpa verksamhet externt jämfört med att driva internt. Förslag: inför obligatorisk konkurrensupphandling för vissa typer av offentlig verksamhet. Inför lättnader i upphandlingsreglerna vid avknoppningar. Avtalstidens längd borde utredas närmare.
SABO	De flesta upphandlingar under tröskelvärdena. För de många små bostadsbolagen är det i många fall inte ekonomiskt försvarbart att anlita kompetens för att säkerställa att upphandlingen följer det detaljerade regelverket. Den nationella lagstiftningen är därför i ännu större utsträckning i behov av översyn då den snedvrider konkurrensen på bostadsmarknaden. LOU belastar företagen med: ett administrativt regelverk som andra företag saknar, en i förväg uppgjord tidplan, betydligt striktare förfrågningsunderlag, i förväg skall utvärderingskriterier och i efterhand utfall av upphandlingen redovisas, motiv för val av leverantör. Betydande svårigheter att inom

	<p>LOU definiera krav vid upphandling av t.ex. unika arkitektarbeten eller andra konstnärliga tjänster; företagens möjlighet att utveckla nya upphandlingsformer försvåras; begränsad möjlighet att upphandla önskvärda lokala entreprenörer.</p>
Industriförbundet	<p>Reglerna bör i möjligaste mån vara generella. Men mindre lämpligt nu med sammanslagning av försörjningsdirektivet och klassiska direktiv. Försörjningsdirektivet täcker inte bara offentliga myndigheter utan också offentligt styrda bolag och privata bolag med speciella rättigheter som agerar delvis på kommersiella villkor. Behövs en större flexibilitet. Behov av särreglering av försörjningssektorerna. Behov att bättre tydliggöra gränsdragningen mellan försörjningsdirektivet och de klassiska direktiven för att undvika olikartad behandling av likartade transaktioner. Dessutom finns skäl att överväga större mått av flexibilitet inom de klassiska sektorerna. Vissa förhandlingar borde tillåtas. Alla klassiska sektorer får ett enhetligt regelverk.</p>
Arkitekt- och Ingenjörsföretagen	<p>Den framförda kritiken mot direktiven berättigad. Men 95 % av alla upphandlingar här ligger under tröskelvärdet. Flertalet upphandlingar är nationell angelägenhet som vi själva stiftat lagar för när vi ansett detta behövligt. Det finns EU-länder som inte reglerat upphandlingen under tröskelvärdet. Det är den svenska lagstiftaren och inte EG som orsakat huvuddelen av de problem som tas upp i rapporten. Det är också riksdagen som beslutat att EG-direktiven skulle transformeras och inte som i flertalet andra medlemsländer inkorporeras. Det är svårigheten med denna transformering som är huvudledningen till att den svenska lagen måste ändras så ofta vilket är till men för laglydnaden.</p>
NOU	<p>En grundläggande fråga är om LOU är den lämpligaste lösningen för den införlivning som krävs av EG-direktiven, EG-rätten i övrigt och GPA-avtalet. Förhållandet mellan EG-direktiven och LOU måste beaktas. LOU kap. 1–5 och 7 bygger på EG-direktiven med s.k. direkt effekt vilket medfört dubbla regelverk och komplicerade tolkningsfrågor. Lagen skall inom kort kompletteras med 3 nya förordningar. LOU har ändrats 6 gånger. I den senaste ändringen har 60 paragrafer ändrats och 16 nya tillkommit. En sjunde lagändring har aviserats. Bland frågor som är föremål för prövning i EG-</p>

	<p>domstolen finns: olika typer av ramavtal inom den klassiska sektorn, tolkning av begreppet upphandlande enhet och köp från egna bolag. Andra frågor som blir föremål för översyn inom EU är bl.a. förhandlingar, privatisering, tjänstekoncessioner och telekommunikationer. NOU har föreslagit regeringen att LOU ses över och ges en mer direktivnära skrivning. Principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet och ömsesidigt erkännande skall användas vid all offentlig upphandling. Vad detta innebär för upphandlingar under tröskelvärdena behöver ytterligare belysas.</p> <p>Ändring av direktiv är en lång och omständlig process som innefattar EU:s alla stater. Sådana ändringar borde koncentreras till några få och särskilt angelägna frågor. En intervention i pågående mål i EG-domstolen kan i vissa fall vara ett snabbare och effektivare sätt att åstadkomma en ändring än att ändra på direktiven. NOU anser det även angeläget att Sverige får en nationell expert vid EG-kommissionen på upphandlingsområdet.</p>
Stockholms läns landsting	Förenklingar och förtydligande av direktiven skulle kunna underlätta handlägningsförfarandet. Slå samman direktiven, i vart fall de generella reglerna för statlig och kommunal upphandling. Enhetliga regler bör gälla för offentliga upphandlingar, otydliga och kostnadskrävande moment tas bort.
Rikspolisstyrelsen	Enligt RPS erfarenhet kan affärsmässigheten komma i skymundan. Avsaknaden av reella förhandlingsmöjligheter, både pris- och innehållsmässigt. Lagstiftaren har i väsentliga avseenden strypt de offentliga upphandlarnas möjlighet att göra ekonomiskt goda affärer.
Byggtreprenörerna	Svårt att se vilka fördelar som skulle uppnås genom sammanslagning av de klassiska sektorerna. Däremot märkligt att byggtreprenader som innefattar banvallsbyggen och brokonstruktioner skall upphandlas enligt 4 kap. LOU(försörjningsdirektiven) och inte enligt 3 kap. Inte övertygade om att upphandling av byggtreprenader uteslutande enligt 4 kap. skulle skapa förutsättningar för affärsmässiga uppgörelser och främja konkurrensen. Möjligheten till förhandlingar bör utökas.
Konkurrens-kommissionen	Regelsystemet tämligen tillfredsställande. Särskilt lämpligt att lagen utformats på ett enhetligt och

	konsekvent sätt med likformiga och korresponderande bestämmelser både över och under tröskelvärdena.
Stockholms stad	I huvudsak är lagen positiv eftersom den kan leda till sänkta kostnader. Ger även goda förutsättningar för att leverantörer behandlas rättvist vilket ökar intresset att handla med offentliga kunder. Upphandlingar enligt LOU upplevs som onödigt komplicerat. Översyn och förenkling av lagen och det underliggande direktivet vore önskvärt.

### Direktupphandling

*Revisorerna: Regeringen bör klargöra vilka regler som gäller för direktupphandling.*

Konkurrensverket	Direktupphandling är en av de vanligaste och allvarligaste överträdelserna av LOU. Nuvarande svaga sanktionsregler bidrar till att många myndigheter inte tar upphandlingsreglerna på tillräckligt allvar.
Kommun-förbundet	Stöder RR.
Malmö kommunstyrelse	Stöder RR.
Glesbygdverket	Stöder RR. Kunskaperna om reglerna för direktupphandling måste öka.
Växjö kommun	Reglerna för direktupphandling behöver inte vara mer klargörande än LOU i övrigt. Handlar snarare om mindre värden i kombination med ovilja att följa reglerna. Föreslår kompetenskrav på inköpare och ev. sanktioner vid lagbrott.
Östersunds kommun	Det finns upphandlande enheter som inte beslutat om något högsta belopp för direktupphandling. Kraven är synnerligen milda och stämmer dåligt med den strikta uppläggningsregler som gäller för regelverket i övrigt.

### Små och medelstora företag

*Revisorerna: Regeringen bör verka för att små och medelstora företag ges praktiska förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar.*

Kommers-	Begränsade fördelar av EG-direktiven eftersom de
----------	--

kollegium	endast gäller över vissa höga tröskelvärden. Ett sätt att lösa det vore enklare regler med Romfördragets principer utan att det innebär den belastning för upphandlare och leverantörer som är förenade med direktivens omständliga förfaranderegler.
Kommunförbundet	Stöder RR:s förslag
Arvidsjaur kommun	<p>Regeringen bör med kraft verka för att ge kommunerna rätt att dela upp sina upphandlingar för att ge våra lokala småföretag en chans att vara med vid våra upphandlingar. Nu tvingas vi slå ihop hela kommunens behov av t.ex. potatis. Detta gör det helt omöjligt för lokala odlare av potatis, som mycket väl skulle klara leveransen av potatis till en skola, att konkurrera.</p> <p>En lagändring skulle ge oss en chans att behålla de lokala småföretagen. Kostnaderna skulle inte behöva öka. Kvalitets- och miljömässiga fördelar då transporterna minskar. Chansen att kunna köpa Kravmärkta produkter ökar. Lagändringen måste snarast komma till stånd innan det är för sent att rädda det småskaliga näringslivet i glesbygdskommunerna.</p>
SAF	Administrativa krav och regleringar drabbar små företag hårdare än stora företag. Större företag kan ha lättare än små företag att driva vissa typer av verksamhet. Stordriftsfördelar gör det ibland lönlöst att främja småföretagens deltagande. Lösningen för att underlätta för småföretag att delta i OU ligger i ett ökat samarbete mellan företag; att minimera legala hinder mot samarbete.
Svensk handel	Det är ofta svårt för mindre företag att konkurrera om OU. Stöder RR:s förslag.
Glesbygdsverket	Stöder RR:s förslag. Småföretag har signalerat att när det gäller OU är ofta beställningarna så stora att småföretagen inte skulle klara leveranserna och lämnar därför inte heller in anbud. Lagreglerna och tillämpningen anses ofta vara anpassade för storskalig produktion. Gemensam distribution för småföretagen t.ex. kooperativ diskuteras ofta. Den småskaliga livsmedelsförädlingen präglas också av ett nytänkande inom produktutveckling som kan vara intressant för en inköpare. Stor flexibilitet vid leveranser på grund av närhet till konsumenten.
Industriförbundet	Stöder RR:s förslag. Små och medelstora företag kan missgynnas vid större upphandlingar. Konkurrensen



	<p>på de flesta områden är bristfällig. Överträdelser av upphandlingsreglerna vanliga. Små och medelstora företag har drabbats särskilt hårt. Upphandlarna måste förmås utnyttja befintlig konkurrens genom att utforma upphandlingarna så att mindre företag inte utestängs. En annan förbättring vore att ha en effektiv övervakning av reglernas efterlevnad på nationell nivå inom samtliga EU-länder. Förbundet, Stockholms Handelskammare, Sveriges Exportråd och Svensk Handel har framfört förslag till regeringen.</p>
Växjö kommun	<p>Stöder RR:s förslag. Risk för särregler bör undvikas. Problem att upphandlande enheter inte lämnar utrymme så att anbud kan lämnas på delar av en anbudsfrågan eller för en avgränsad region.</p>
Östersunds kommun	<p>Att främja dessa företags möjligheter till OU är viktigt särskilt för regioner utanför storstäderna. Oligopolsituationer finns redan inom livsmedelsområdet och är på väg att uppstå inom t.ex. papper och plast. En fråga som inte berörts i rapporten är möjligheter till lokal upphandling. Små företag har på många orter en avgörande betydelse för tillgången på service för t.ex. dagligvaror. Kan vara helt avgörande för en bygds överlevnad att kommunen har möjlighet stödja det lokala näringslivet. Förslag: inför lättnader i regelverket under tröskelvärdet.</p>
Företagarnas riksgöranisation	<p>Upphandlare prioriterar ibland kortsiktiga intressen före långsiktiga. T.ex. när upphandlare gör alltför stora kontrakt. Ofta kan bara ett eller flera större företag lämna anbud. Den stora volymen ger ett lågt pris, upphandlaren registrerar detta som en besparing. På sikt kan det dock bli högre pris genom att vinnaren tränger bort andra leverantörer. Konkurrensen minskar, priserna stiger då vid nästa upphandling och kostnaderna ökar. LOU 4 § bör tillföras en regel om att inte endast konkurrensmöjligheterna skall tas tillvara utan också att <i>konkurrensen skall vårdas</i>. Gör lämplig storlek på kontrakten så att även mindre företag kan lämna anbud.</p>
SHR	<p>Vilken betydelse har upphandling enligt LOU för samhällsekonomin? Hur påverkar lagen mikro- och småföretagens möjligheter till tillväxt och utveckling? Hur påverkar LOU stimulans till och affärer med det lokala näringslivets mikro- och småföretag i särskilt utsatta regioner och landsdelar? Hur värderas kvalitet kontra pris?</p>

	<p>Är LOU lika ändamålsenlig för tjänster och service som för ”hårda” varor? Kan det detaljerade förfrågningsunderlaget styra bort potentiella leverantörer? Kan småföretagen hantera komplexa anbudsfrågningar? LOU i allt väsentligt utformad utifrån den tillverkande industrins villkor och produkter; småföretagen – särskilt tjänste- och servicelevererande – har svårt med det komplexa och onyanserade formella regelverket.</p>
Stockholms stad	<p>Små och medelstora företag och även nya företag möter svårigheter att konkurrera om offentliga upphandlingar.</p>

### Annonsering och förfrågningsunderlag

*Revisorerna: regeringen bör i EU-arbetet aktualisera frågan om vilka krav på annonsering som skall ställas. Dessutom bör regeringen driva frågan om hur annonserna kan göras tillgängliga på ett enklare sätt.*

Sjöfartsverket	<p>Annonseringsförfarandet har inte medfört någon ökad tillströmning av anbud från utlandet – inom det kontorstekniska området ännu inte ett enda anbud. I stort sett alla produkter finns representerade hos svenska företag/agenturer.</p> <p>Förannonsering är av mycket ringa värde för leverantörerna. Efterannonseringen också onödig då samtliga deltagande leverantörer får tackbrev med information om upphandlingsresultatet. Sjöfartsverket föreslår att regeringen anmodas att verka för att kravet på för- och efterannonsering slopas.</p>
Konkurrensverket	<p>Stöder RR:s förslag. Utveckling av förfrågningsunderlag inte prioriterat i offentlig sektor. Bör övervägas om detta i vissa fall borde vara en uppgift för s.k. funktionsansvariga myndigheter.</p>
Landstinget i Östergötland	<p>Förväntningarna på lagen överdrivna. Hittills har landstinget fått ett (1) enda anbud från företag som ej är etablerat i Sverige trots 52 annonserade upphandlingar i OJ. Risk för högre i stället för lägre priser. Det känns meningslöst att annonsera över hela Europa när reaktionerna uteblir.</p>
Västerbottens läns landsting	<p>Ökad pappersadministration. De formella reglerna om förhandsannonsering och avrapportering samt andra krav på dokumentation har inneburit att en stor del av den upphandlande enhetens tid tagits i anspråk för denna typ av uppgifter.</p>

Glesbygdsverket	Stöder RR:s förslag
Industriförbundet	De största problemen med annonseringen är den långsamma och byråkratiska hanteringen och att annonserna är relativt svårtillgängliga för potentiella intressenter. Angeläget med förenkling och effektivisering av annonseringsförfarandet och tillgängligheten. Kraven på central annonsering <i>grundförutsättning</i> för fungerande upphandlingsmarknader på Europainivå. Sverige bör <i>inte</i> förorda generell minskning av annonseringsskyldigheten.
Östersunds kommun	Stöder RR:s förslag. Regelverket utslag av onödig byråkrati och tillför inte heller leverantörerna något. Huvudannonsen alltför detaljerad med uppgifter som knappast har någon betydelse för anbudet. OJ dyr och otidsenlig. Annonserna i TED borde publiceras i databas med fri åtkomst.
Företagarnas riksorganisation	Ett särskilt problem med utvärderingskriterier som inte är affärsmässiga. T.ex. miljökrav på produktion av varor och tjänster, ökning av jämställdheten, bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Sådana krav leder upphandlingen bort från det egentliga syftet medan det är osäkert om de bidrar till att de andra målen uppnås. Alla förslag om att nyttja upphandlingen för andra mål än det primära måste avvisas. Reglerna bör utformas så att upphandlarna tvingas ange hur anbuden kommer att värderas när olika faktorer – inte bara priset – avgör så att valet kan bedömas i efterhand.
Rikspolisstyrelsen	LOU har inte annat än undantagsvis medfört att kretsen av anbudsgivare vidgats. Många anbudsgivare visar en utomordentligt dålig förmåga att lämna anbud enligt de förutsättningar som ges i förfrågningsunderlag. Företagen tar för givet att alla punkter i anbudsbegäran är förhandlingsbara, som är vanligt i näringslivet. RPS noterar med viss förvåning att anbud ofta kommer in som inte innehåller vare sig svar på de krav som ställts eller de intyg i olika avseenden som begärts av styrelsen. Anbudsgivarna inte insett att t.ex. öppen upphandling inte ger något förhandlingsutrymme.
Byggenrepreneurerna	Om upphandlarna följde LOU om förhands- och efterannonsering skulle detta vara värdefull info om efterfrågan inför företagens kapacitetsplanering. Däremot delar vi RR:s uppfattning om detaljutformning och övriga annonseringskrav.

## Förhandling

1997/98:RR10

Bilaga 2

*Revisorerna: regeringen bör agera för att alla upphandlande enheter oavsett vara eller tjänst skall ha lika goda förutsättningar att genomföra affärsmässiga upphandlingar.*

Sjöfartsverket	Myndigheten borde själv kunna välja när upphandling skall förhandlas. Luftfartsverket kan alltid förhandla men inte Sjöfartsverket.
Konkurrensverket	<p>I många fall en nackdel för inköparen att inte få förhandla. Det gäller särskilt inom varu- och tjänstområden med en ej välfungerande konkurrens. Ett av huvudsyftena med EG:s direktiv är att enskilda företag inte skall diskrimineras. Det finns en risk att förhandlingar medför att förutsättningar för varuleveransen eller entreprenaden ändras. Det kan innebära att företag som tidigare avstått skulle ha lämnat anbud med ändrade leveransvillkor.</p> <p>Verket anser att effekterna bör analyseras innan Sverige börjar verka för en ändring. Även rättssäkerheten för enskilda anbudsgivare bör beaktas i sammanhanget.</p>
Landstinget i Östergötland	<p>Det finns en risk för högre i stället för lägre priser. Priset är i det närmaste heligt. Ett pris i en offert kan inte ändras. Det strider mot den affärskultur vi hittills haft i Sverige. Av tradition tar köparen kontakt för en ny förhandlingsomgång. Enligt lagen får ett pris inte ändras med mindre än att hela anbudsfrågan tas om från början.</p> <p>Leverantörer och kunder måste lära sig att lagt kort ligger, men vi har ingen erfarenhet av sådan ordning. En av följderna kan bli att den offentliga upphandlaren tvingas acceptera ett högre pris än det han kunnat få fram genom traditionellt förhandlingsförfarande. Både köparens och säljarens möjligheter har kraftigt beskurits. Under tröskelvärdena kan slutförhandling göras.</p>
Västerbottens läns landsting	<p>Förhandlingsutrymmet alltför snävt. I många situationer får detta direkta konsekvenser i form av sämre uppgörelser. Lagens regler alltför rigida och stelbenta eftersom förhandlingar i de flesta normala affärskontakter utgör ett naturligt inslag i förberedelserna inför ett avtal.</p> <p>Den upphandlande enheten kan dessutom av leverantören uppfattas ha fått en tydligare roll av auktoritativ myndighet inte bara för upphandlingsproceduren utan även i avtalssituationen.</p>

Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF)	<p>Problem vid samordnad upphandling. Upphandling av vissa samhällstransporter som kollektiv persontrafik och skolskjutsar görs enligt dir. 93/38/EEG – försörjning – medan färdtjänst och sjuktransporter upphandlas enligt dir. 92/50/EEG – klassisk sektor.</p> <p>Den största skillnaden mellan transportformerna är att förstnämnda är linjetrafik eller reguljär trafik medan de senare är anropsstyrda. Eftersom upphandlingen regleras av olika direktiv med skilda bestämmelser är det inte möjligt för en trafikhuvudman att upphandla dessa i en och samma upphandling. Det främsta problemet är att anropsstyrd trafik inte kan upphandlas genom förhandlad upphandling medan detta är möjligt för linjetrafik och reguljär trafik.</p> <p>Flera skäl till att samordnad upphandling måste förhandlas: svårighet att beskriva befintlig trafik så att även nya entreprenörer får samma förutsättningar, samutnyttjande av fordon för effektiva trafiklösningar, svårighet beskriva den komplexa trafiken, som kan omfatta fyra olika transportslag som upphandlas samtidigt, erfarenheter av att mindre entreprenörer med begränsad erfarenhet av upphandlingar har svårt att tolka formalia, vilket endast kan lösas genom förhandlad upphandling, svårigheter att utan förhandling bedöma kvaliteten.</p> <p>Regeringen har i prop. 1996/97:115 Mer tillgänglig kollektivtrafik, givit trafikhuvudmännen möjlighet att upphandla såväl ordinarie kollektivtrafik som färdtjänst och riksfärdtjänst. Regeringens syfte har varit att skapa ett ekonomiskt incitament för bättre samordning och ökad handikappanpassning av kollektivtrafiken. Förverkligandet försvåras av att upphandlingen styrs av olika direktiv.</p>
Glesbygdsverket	Stöder RR:s förslag
SSEF	Stöder RR:s förslag. Förhandling bör gälla också de klassiska sektorerna
Östersunds kommun	Stöder RR:s. Enhetliga regler för all upphandling. Regelverket kring försörjningssektorerna bör harmoniseras med övriga, språklig förenkling. Bör överväga om förhandlingsmöjligheter i kap. 4 även kan gälla i kap. 2, 3 och 5.
Vägverket	Regeringen bör snarast agera för att alla upphandlande enheter, framför allt enheter med likartad verksamhet inom samma sektor, skall ges lika goda förutsättningar att genomföra affärsmässiga upp-

	handlingar.
NOU	En sammanslagning av de klassiska direktiven med direktiven för försörjningssektorerna bör noga övervägas. En förutsättning för att få med dessa tidigare undantagna sektorer har varit just den friare regleringen. Medlemsstaterna kan sannolikt införa mer genomgripande regler än vad direktiven kräver på de klassiska sektorerna. På försörjningssektorerna är direktivet en maximigräns; mer ingripande reglering kan strida mot direktivet. Försörjningssektorn innehåller bl.a. privata bolag. Mindre möjlighet till statlig reglering.

### Ramavtal

*Revisorerna: Regeringen bör klargöra vilken nationell policy som skall gälla i fråga om användning av ramavtal för offentliga upphandlare. Regeringen bör få i uppdrag att överväga vilka varor och tjänster ramavtal skall omfatta*

Sjöfartsverket	Funktionsansvariga bör även i fortsättningen teckna ramavtal. Dessa bör omfatta grundvillkor som myndigheten kan välja att använda eller genom förhandling och val av leverantör teckna hängavtal. Verket betonar det samarbete som finns mellan myndigheterna i Norrköping där upphandlingsuppdragen fördes mellan myndigheterna.
Konkurrensverket	Behovet av samordning bör undersökas och inriktningen bestämmas. Regeringen bör överväga vilka varor och tjänster ramavtal skall omfatta. Nuvarande form av inköpssamordning med ramavtal bör avvecklas. Stark koppling mellan sättet att finansiera ramavtalen och dess inriktning och omfattning. Skäl slopa avgiftsfinansieringen. I stället anslagsfinansiering. Nu risk för felaktiga prioriteringar. Risk att funktionsansvariga myndigheter väljer bort produkter, främst tjänster, som är resurskrävande att upphandla på grund av att det är svårt att utforma ett relevant eller korrekt förfrågningsunderlag.
Kommun-förbundet	Stöder RR:s förslag
SABO	Osäkerhet om samordnad upphandling även inom kommuner. LOU hinder även för den kommunala samordningen exempelvis för samordnad förvaltning, försäkringsupphandling eller upphandling av

	<p>varor i större kvantiteter eller av betydande värde. NOU fått regeringens uppdrag att undersöka hur samordningen mellan kommunen och dess bolag och mellan olika bolag fungerar. NOU skall föreslå ändringar i LOU som gör det möjligt för kommuner att köpa från egna företagen utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande.</p> <p>Samma förhållande gäller för verksamheter inom kommunägda bolag som överförs till dotterbolag eller andra bolag. LOU försvårar verksamheten för bostadsföretag och dess dotterbolag. LOU försvårar möjligheten för ytterligare avknoppning och begränsar möjligheten för anställda att starta och driva egna företag. Strider mot statsmakternas intentioner att skapa goda förutsättningar för företagande.</p>
Växjö kommun	Lagens intentioner efterlevs inte i en del av statens regler.
SSEF	Alltför vanligt att ett ramavtal är utgångspunkten för en ny upphandling för att pressa priserna ytterligare. Visserligen ny upphandling men leverantörer drar sig för att klaga. Ett olyckligt system att den samordnade enheten ersätts med en procentsats som skall betalas av leverantören. Bör bekostas direkt av de upphandlande enheter som använder servicen. I övrigt stöd till RR.
Vägverket	Understryker vikten av att regeringen klarlägger hur olika tillämpningar bör ske, t.ex. ramavtal utanför försörjningssektorn.
Stockholms läns landsting	Nationell policy för ramavtal bör klargöras. Vilka varor och tjänster som skall omfattas av ramavtal är detaljbeslut och bör inte avgöras av regeringen. I landstinget ligger sådana inom ramen för den upphandlingspolicy som antagits. För fördelaktigaste pris och villkor bör samordnad upphandling grundas på volymuppgifter. Gäller i första hand allmänna förbrukningsvaror och standardiserade utrustningar. Ramavtal som innebär prispförhandling vid varje enskild upphandling arbetskrävande.
Företagarnas riksförbund	Ibland tecknar upphandlarna ett stort antal ramavtal utan att garantera någon volym. I praktiken förlorar reglerna då sin betydelse. Ibland är volymen dåligt beräknad. Företag som tidigare haft ramavtal har då bättre förutsättningar eftersom de känner till det faktiska behovet. Villkoren för ramavtal bör skärpas, upphandlaren skall ange en korrekt beräknad inköps-

	volym.
Konkurrens-kommissionen	Det skall inte vara tillåtet att utan objektiva och affärsmässiga skäl teckna parallella "ramavtal" med olika leverantörer med varierande villkor.
Stockholms stad	Medför tillämpningsproblem. Det kan vara svårt att fastställa samtliga villkor i förväg. Osäkerhet om hur prisuppgift bör inhämtas vid avrop. Prisuppgift inhämtas ofta från flera av de leverantörer som omfattas av ramavtalet. Förmånligaste väljs. Kan framstå som en ny upphandling. Angeläget att det klarläggs vilka regler som gäller för samordnad upphandling och ramavtal. Regeringen borde aktivt verka för att det blir möjligt att utforma ramavtalen som prekvalificering även utanför försörjningssektorerna.

### Kommunal upphandling

Konkurrensverket	Om man bortser från vård, omsorg och skola drivs åtminstone hälften av kommunernas och landstingens verksamhet i bolagsform. Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden torde det inte finnas möjlighet att generellt undanta kommunala bolag från LOU. Däremot skäl skärpa bestämmelserna i kommunallagen om kommunal näringsverksamhet på konkurrensmarknader.
Kommunförbundet	För kommunerna innebär LOU allvarliga problem om en kommun i överensstämmelse med svenska kommunalrättsliga principer överför uppgifter till egna bolag. I sådana fall går de svenska reglerna i den nationella lagstiftningen längre än nödvändigt med hänsyn till EG-direktiven eftersom reglerna gäller även under tröskelvärden och kommuner härigenom tvingas upphandla av sina egna bolag i konkurrens. Direktiven över tröskelvärden är i sig även för långtgående genom att uppgiftsöverföring betraktas som en upphandlingssituation. En lagändring om kommunala bolag bör prioriteras.
Malmö kommunstyrelse	Den svenska upphandlingslagstiftningen har fått ett mycket vidare tillämpningsområde än vad EG-direktiven omspannar genom att samtliga transaktioner mellan en kommun och dess bolag omfattas av lagen medan EU-direktiven enbart omfattar transakt-



	ioner över tröskelvärdena. Den svenska lagstiftningen bör inte gå längre än EG-direktiven.
SKTF	Det får inte vara upphandlingsreglerna som styr valet av verksamhetsform.
SAF	Lagstiftningen vad beträffar konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat verksamhet är otillräcklig t.ex. när kontrakt lämnas till egenregi och när ändamålsenliga jävs- och kalkylregler saknas.
SABO	<p>Delar RR:s mening att det inte är tillfredsställande att den upphandlande organisationen själv skall ta ställning till om huruvida den är en upphandlande enhet. Allvarlig brist att klarläggande saknas om de kommunägda bostadsbolagen omfattas av regelverket.</p> <p>Reglerna omfattar sådana offentliga myndigheter som enligt särskilda regelverk bygger och förvaltar bostäder till speciella, oftast svaga grupper i samhället, det som kallas "social housing". Sådant bostadsbyggande förekommer i många europeiska länder. Sverige har en generell bostadspolitik med helt fristående kommunägda bostadsföretag eller stiftelser.</p> <p>Det är uppenbart att bostadsverksamheten i Sverige inte har den karaktär som avses i EG:s direktiv, såvitt det inte avser ren "social housing". EG-domstolen som skall bestämma vem som omfattas av lagen torde inte ha bättre kunskap om den svenska bostadsmarknadens karaktär och aktörer än lagstiftaren. Det är uppenbart att kommunägda bostadsföretag inte omfattas av LOU. Kommunägda bostadsföretag befinner sig på en konkurrensutsatt marknad, agerar på ett affärsmässigt sätt. Det kan därför innebära en konkurrensnedvridning om de omfattas av LOU eftersom konkurrerande bolag har andra förutsättningar.</p>
NOFI	Bland Sveriges 288 kommuner och kommunala bolag är det alltför få som anser sig ha råd med särskild inköpsfunktion vilket borde vara tvingande. Bland de övriga återfinns de flesta överklagade ärenden och där görs dåliga affärer med skattebetalarnas pengar (köp från konkursbolag, nepotism, konsultberoende m.m.).

Konkurrensverket	Statsmakterna bör förtydliga miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling.
Hedemora kommun	Föreslår att regeringen får i uppdrag att påverka EG-kommissionen så att miljökrav som avser tillverkning, transporter och destruktion enligt svensk lag får användas som ett kriterium vid bedömning av anbud.
Malmö kommunstyrelse	Sverige bör aktivt verka för att klarare regler framkommer beträffande miljöhänsyn.
Västerbottens läns landsting	Möjligheterna att ställa miljökrav vid upphandlingar måste utökas. Vill ha större utrymme när det gäller rätten att ställa miljökrav på transporter och tillverkningsprocesser. Regeringen och NOU bör prioritera arbetet med att förändra EU:s regler så att Sverige ges större utrymme att ställa miljökrav som stämmer med Sveriges ambitioner i övrigt inom miljöområdet.
SKTF	Den upphandlande enheten borde kunna ställa miljökrav på leverantörerna.
SAF	<p>Ingen utökning av möjligheterna att ta miljömässiga och sociala hänsyn i OU. Regelverket måste däremot förtydligas för bättre tillit och efterlevnad. Nya hänsyn ger upphov till tolkningstvister. Om man i formulering av miljökrav, sociala krav m.m. utgår från det miljömässiga och sociala arbete som bedrivs här eller i den egna kommunen/regionen kan dolda handels- och konkurrenshinder uppstå.</p> <p>Miljömässiga och sociala krav kan medföra onödigt höga kostnader och påverka prisnivån. Miljökrav kan användas som svepskäl för att diskriminera företag av andra skäl. Det blir omöjligt att skilja på produktions- och miljökostnader. Sammantaget kan det bli så att offentliga resurser, som satsas på miljömässiga respektive sociala insatser, inte nödvändigtvis kommer att läggas där de behövs bäst.</p> <p>Prioriteringar försvåras mellan miljömål, sociala mål och andra viktiga samhälleliga mål när miljö- och sociala hänsyn skall tas just vid offentlig upphandling. Det måste ställas högre krav på ändamålsenlighet och effektivitet när skattemedel används än när konsumenter och privata företag frivilligt satsar egna pengar. Pågående arbete med miljökrav i pro-</p>

	duktstandardiseringen kan motverka att miljöhänsyn i praktiken blir handelshinder eller onödigt kostnadsdrivande.
Glesbygdsverket	Från centralt håll bör man aktivt verka för att en miljöanpassning sker. Även viktigt att EG-kommissionen tar ett samlat grepp. Upphandlingsdirektiven bör förtydligas om möjligheter till miljökrav.
SSEF	Väsentligt att miljöfrågor får vägas in.
Östersunds kommun	Små möjligheter att ta miljöhänsyn. De riktlinjer som hittills presenterats har i stort sett gått ut på att redovisa vad man <i>inte</i> kan ställa för krav. Att samtidigt ta hänsyn till lagen om offentlig upphandling och Agenda 21 torde vara omöjligt. Ett klargörande av vilka miljöhänsyn som kan tas måste ges hög prioritet.
Vägverket	Har i olika sammanhang påpekat vikten av att kraven som en upphandlande enhet får ställa på miljöpåverkan klaras ut. Av största vikt att Sverige aktivt engagerar sig i EU-arbetet och verkar för att miljökrav får ställas avseende tillverkningsprocesser och transporter.
Stockholms stad	Vill kunna använda upphandlingar för att driva på utvecklingen inom olika områden, t.ex. miljön, med lägre energiförbrukning och mindre utsläpp. Stadens önskan att minimera transporter kan komma i konflikt med gällande regler. Inte möjligt att använda positionen som stor upphandlare för att utöva positiv miljöpåverkan.

### Överprövning

*Revisorerna: Koncentrera överprövningsmålen till ett fåtal länsrätter.*

Konkurrensverket	Stöder RR:s förslag.
Kommerskollegium	Stöder RR:s förslag.
Kommunförbundet och Landstingsförbundet	Stöder RR:s förslag.
Malmö kommunstyrelse	Kritiska till förslaget. Avstyrker. Den särskilda lagstiftningsteknik som används för upphandlingar, med långt driven detaljeringsgrad, skulle härigenom

	ytterligare accentueras genom att upphandlingsärendena skulle betraktas vara av så speciellt slag att inte ens den vanliga domstolsorganisationen skulle ha tillräcklig kompetens. Specialiseringen skulle drivas alltför långt och sambanden med gängse rättstradition försvagas. Förslaget strider mot de principer som ligger bakom pågående reformer inom domstolsväsendet.
SAF	Stöder RR:s förslag.
SLTF	Stöder RR:s förslag.
Industriförbundet	Stöder RR:s förslag. Nu är förutsättningarna för en enhetlig och förutsägbar rättstillämpning mindre goda, utan tidsödande och resurskrävande. Målen bör samlas hos ett mindre antal behöriga länsrätter och kammarrätter eller på Marknadsdomstolen. Båda alternativen bör studeras närmare. En översyn av rättsordningen bör även innefatta skadeståndsmålen. Nu ställs mycket höga beviskrav för skadestånd. Dessutom råder en ettårig preskriptionstid från avslutad upphandling vilket i vissa fall gör att rätten till skadestånd inte går att tillämpa i praktiken.
Växjö kommun	Stöder RR:s förslag. Mycket angeläget och den viktigaste punkten av överväganden. Specifik kompetens behövs.
SSEF	Stöder RR:s förslag.
Östersunds kommun	Stöder RR:s förslag.
Arkitekt & Ingenjörföretagen	Stöder RR:s förslag.
NOU	Stöder RR:s förslag, exempelvis en länsrätt inom varje kammarrättsområde. Dessutom bör prövas om överprövningsmål, skadeståndsmål och mål enligt LIU kan prövas av en och samma domstolsorganisation.
Stockholms läns landsting	Stöder RR:s förslag.
Byggentreprenörerna	Stöder RR:s förslag. Den instansordning som gäller för mål enligt konkurrenslagen kan vara förebild.
Konkurrens-kommissionen	Eftersom domstolarna inte har stöd av detaljbestämmelser i lagen eller i dess förarbeten vad som menas med "affärsmissighet" och "objektivitet" kan

	resultatet bli att domstolarna dömer eller beslutar i uppenbar konflikt med lagens mål och syften. Tidsmässiga begränsningar i processer och domstolarnas försiktighet att meddela inhibition medför att viktiga mål inte hinner prövas i högre instanser innan upphandlingarna har avslutats och prövningsmöjligheter inte längre finns.
Stockholms stad	Stöder RR:s förslag.

### Väcka talan

*Revisorerna: tillsynsmyndigheten skall ges rätt att väcka talan. Regeringen bör även överväga om branschorganisationer skall ges talerätt.*

Konkurrensverket	Stöder RR:s förslag.
Kommerskollegium	Stöder RR:s förslag.
Kommunförbundet och Landstingsförbundet	Nej, ingen utvidgning av talerätt vare sig till en tillsynsmyndighet eller till branschorganisationer.
Malmö kommunstyrelse	Nej till vidgad talerätt. Talerätt för tillsynsmyndighet och branschorganisationer skulle medföra ökat antal processer. Regelverket innebär att det finns alla möjligheter för en upphandlande enhet att åtminstone i något avseende av misstag göra fel på någon detaljbestämmelse. Utökad talerätt skulle medföra ökade kostnader i kommunerna. Förslaget avstyrks.
Landstinget i Östergötland	Negativ till att tillsynsmyndigheten skall kunna väcka talan. Inte heller branschorganisationer bör få väcka talan. Nuvarande förhållande som endast berör leverantör ger fullt tillräckligt rättsskydd.
SAF	Tillsynsmyndigheten bör ha reella ingripandemöjligheter. Det är olyckligt att det är berörda leverantörer som skall bevaka upphandlingsreglerna. Tillsynsmyndigheten bör inte endast agera i domstol utan driva hela processen.
Svensk handel	Tillsynsmyndigheten skall ges rätt väcka talan; även branschorganisationer skall ges talerätt. Skälet är att leverantörer inte väcker talan för att man vill bibehålla en god affärsrelation.
SABO	Inte talerätt för branschorganisationer. Det räcker om branschorganisationer fortsätter som i dag att agera

	ombud i överprövningsmål.
NOFI	Leverantörerna upplever att de i praktiken är rättslösa – de saknar klagomur där de kan få raka besked.
Industriförbundet	<p>Rättssystemet grundar sig på att leverantörerna har den faktiska kontrollfunktionen. Rättsprocesser är resurs- och tidskrävande och förväntas ge mycket litet vinning samtidigt som leverantören riskerar att förlora en viktig potentiell kund. Leverantören därför obenägen att ta även mycket klara överträdelser till domstol.</p> <p>Tillsynsmyndigheten måste ha befogenheter att påtala överträdelser. Även branschorganisationers talerätt bör övervägas. Enligt ovan (se småföretag) har Industriförbundet tillsammans med tre andra framställt hos regeringen om ett övervakningsorgan som tar emot anmälningar om överträdelser av reglerna, har behörighet att föra talan mot upphandlande enheter som självständigt kan kontrollera att enskilda upphandlingsförfaranden står i överensstämmelse med reglerna.</p> <p>Syftet skall vara att komma till rätta med brotten, stimulera affärsmässiga upphandlingar och öka konkurrensen. Europeiska kommissionen arbetar på förbättringsåtgärder, tillsättande av nationella övervakningsorgan förväntas vara ett sådant förslag. Sådana övervakningsorgan bör samarbeta i ett gemensamt nätverk för enhetlig praxis.</p>
Växjö kommun	Tillsynsmyndigheten bör ha rätt väcka talan. Tveksam beträffande branschorganisationer. Vissa branschorganisationer har redan i dag så stark ställning att de ensamma styr marknaden, vilket begränsar möjligheterna vid upphandling och hindrar företag utanför branschorganisationen (inte minst små och medelstora företag) att komma in på marknaden.
SSEF	Viktigt att samhället håller samma takt i regelefterlevnad som i regelskapande. Näst intill meningslöst att skapa regler om det inte finns någon tanke på regeluppföljning. Leverantörer vågar inte klaga, vill behålla goda kontakter med upphandlarna. Branschorganisationer bör kunna väcka talan. Även tillsynsmyndigheten bör kunna driva processer.
Östersunds kommun	Avstyrker förslag att tillsynsmyndighet och branschorganisationer skall ha talerätt. Problemet är knappast för få rättsfall. Någon organiserad kontroll har inte gjorts av att upphandlingsreglerna följs. Bör

	avvakta de effekter som kan ges av en skärpt tillsyn.
Arkitekt- och Ingenjör-företagen	Stöder RR:s förslag. Såväl tillsynsmyndighet som branschorganisation bör ges talerätt – såväl i överprövningsmål som skadeståndsmål. Flertalet små och medelstora företag anser det otänkbart att äventyra framtida uppdragsmöjligheter genom att klaga i domstol.
NOU	Ja till talerätt för tillsynsmyndigheten. Behovet av bättre sanktionsmöjligheter är en förutsättning och ett första steg i en process mot bättre tillsyn. Talerätten kommer som ett andra steg.
Stockholms läns landsting	Branschorganisationers talerätt kan strida mot konkurrensregler.
Företagarnas Riksorganisation	Stöder RR:s förslag. En leverantör måste föra ändringstalan om han vill vara säker på att senare kunna föra en skadeståndstalan. Brist att tillsynen lagts på leverantörerna. Eftersom NOU inte utövar någon tillsyn är det bara risken för skadestånd som tvingar upphandlarna att följa reglerna. För de flesta leverantörer är det omöjligt att avgöra om en skadeståndstalan kan vara framgångsrik. Otänkbart för många företag att föra talan mot en kommun som stor beställare. NOU – eller någon annan – bör få rätt att föra talan, även branschorganisationerna.
SHR	Angeläget att även branschorganisationer ges talerätt. Särskilt små och medelstora företag har svårt att överklaga beslut som blir en belastning för senare affärsrelationer.
Byggtrepreneurerna	Under förutsättning att tillsynen utövas av en opartisk myndighet (Konkurrensverket) stöder vi RR:s förslag. Även branschorganisationer bör enligt dansk modell få väcka talan. Sannolikheten för att ett fördelat företag som finns på en lokal marknad skall väcka talan är i det närmaste obefintlig. Om de ändå gör det har de inte längre något att förlora, dvs. förutsättningar saknas för att delta i framtida upphandlingar.
Konkurrens-kommissionen	Rätten att föra talan vid domstol bör vidgas efter mönster från bl.a. marknadsföringslagen och omfatta tillsynsmyndigheten och branschorganisationer. Preskriptionstiden för skadestånd bör anpassas till bestämmelserna i sekretesslagen om anbudssekretess. Leverantör som för talan vid domstol riskerar betraktas som mindre attraktiv. Konkurrenskommis-

	<p>ionen har flera gånger fått uppgifter om att företagare känner sig utsatta för direkta eller indirekta hot från upphandlande enheter att efter klagomål inte komma i fråga för framtida leveranser.</p> <p>Rättegångskostnader kan uppgå till betydande belopp. Mål om skadestånd sällan möjliga att förutse. Betydande ekonomiska risktaganden att föra talan för att skapa enhetlig praxis.</p>
Landstinget i Kalmar län	Nej till att tillsynsmyndighet eller branschorganisation skall ha talerätt.
Stockholms stad	Nej till utvidgning av talerätt.

### Sanktioner

*Revisorerna: regeringen bör överväga behovet av sanktioner.*

Konkurrensverket	Stöder RR:s förslag
Kommunförbundet och Landstingsförbundet	Stöder RR:s förslag. Inte rimligt att upphandlande enheter som helt åsidosätter reglerna lättare skall kunna undgå sanktioner än de som försökt följa reglerna men ändå på grund av ett mindre formfel blivit föremål för överprövning. En noggrann analys av varför upphandlingsreglerna inte ansetts möjliga att tillämpa krävs samt förslag som kan leda till förbättringar och förenklingar av reglerna.
SAF	Delar RR:s uppfattning om missförhållandet att det i praktiken är omöjligt att komma åt en upphandlare som helt har försummat att genomföra en regelrätt upphandling. Ett mer ändamålsenligt sanktionssystem efterlyses. Det skall avskräcka, ge upprättelse och vara värt mödan.
Svensk handel	Vissa upphandlande enheter tar alltför lätt på reglerna om offentlig upphandling i förvisningen om att det oftast finns små eller inga sanktionsmöjligheter.
SLTF	Stöder RR:s förslag. Upphandlare som helt åsidosätter lagen kan inte hindras medan den som försöker kan ställas inför domstol.
SABO	Revisorerna anlägger ett ensidigt leverantörsperspektiv. Det bör finnas ändamålsenliga sanktionsmöjligheter för otillåten direktupphandling. Men det är lika väsentligt att en upphandlare inte bestraffas oproportionerligt hårt av en felaktig upphandling genom de stora skadeståndsanspråk leverantörer kan



	<p>hävda. För små företag är det ofta inte möjligt att ha full kompetens om regelverket. En beställare kan lika väl komma till skada beroende på oklara eller alltför detaljerade regler. Upphandlaren kan även komma till skada om leverantörer lämnar anbud utan reell täckning. Svårt för små företag att kontrollera detta.</p>
Industriförbundet	<p>Stöder RR:s förslag. Angeläget att införa sanktioner mot direktupphandling som strider mot reglerna. En lösning vore att införa överprövningsmöjlighet av redan gjorda upphandlingar kopplat till någon typ av marknadsskadeavgift vid överträdelser som inte är ringa. Under alla förhållanden bör möjligheten att förbjuda lagstridiga beteenden vid vite övervägas. Möjligheterna till skadestånd är nu för förbigångna leverantörer i det närmaste obefintliga. Ett stort ansvar kommer att ligga på tillsynsmyndigheten att beivra överträdelser. Därför nödvändigt att ge tillsynsmyndigheten möjligheter att ingripa.</p>
Växjö kommun	<p>Allt åsidosättande av LOU bör vara förknippat med sanktioner.</p>
SSEF	<p>Stöder RR:s förslag. Inte ovanligt att upphandlingar avbryts och att uppdraget går till kommunens egenregiverksamhet. Det är oetiskt och bör inte få förekomma utan sanktioner.</p>
Arkitekt- och Ingenjörföretagen	<p>Effektiva sanktioner mot upphandlande enheter som helt sätter sig över lagen.</p>
NOU	<p>Nya rättsmedel krävs för att ingripa mot otillåtna direktupphandlingar. Andra beteenden som är svåra att angripa är förlängning och omförhandling av avtal och bibehållande av avtal som löper tills vidare utan någon konkurrensutsättning. Även frågan om vilka organisationer som är upphandlande enheter bör utredas.</p>
Företagarnas Riksorganisation	<p>Behov av sanktioner <i>mot leverantörer</i>: Företag underlåter regelmässigt att betala skatter och avgifter för att få konkurrensfördelar. Möjlighet finns att utesluta sådana företag om upphandlaren anser det lämpligt. Reglerna bör skärpas så att företag som missbrukar reglerna <i>skall</i> uteslutas, oavsett upphandlarens inställning.</p> <p>Behov av sanktioner <i>mot upphandlare</i>: En uppenbar brist i reglerna att det inte finns någon sanktion när en upphandlare inte alls följer dem. En leveran-</p>

	tör som deltagit i en upphandling som handlagts fel bör ha rätt till ersättning för kostnader att delta i förfarandet. Den som dessutom kan visa att han skulle ha fått kontraktet bör få ersättning för utebliven vinst. Utökning av skadeståndsrätten skulle sätta bättre press på upphandlarna, det är det som är poängen med skadeståndet.
Byggenrepre- nörerna	Ja till sanktioner för upphandlingar vid sidan av lagen. Förekomsten är inte helt ovanlig och skadar allvarligt systemets trovärdighet.
Konkurrens- kommissionen	Otillåten direktupphandling – eller otillåten förhandlad upphandling utan förhandsannonsering – skall sanktioneras effektivt. Det skall inte vara möjligt att avbryta påbörjade upphandlingar och i stället lämna uppdraget till en avdelning i egen regi utan att ange affärsmässiga och opartiska skäl. Sverige har inte implementerat EG:s rättsmedelsdirektiv på ett tillfredsställande och heltäckande sätt, vilket kan medföra skadeståndsansvar för svenska staten gentemot de enskilda företag som lidit skada samt medföra att upphandlande enheter i stället för att utsätta sig för lagens sanktioner undviker att följa lagen.
Stockholms stad	Ja till att utreda sanktioner mot upphandlare som helt åsidosätter LOU.

## LIU

*Revisorerna: regler om offentlig upphandling bör samlas i en lag.*

Konkurrensverket	Regeringen har i regleringsbrevet för år 1998 uppdragit åt Konkurrensverket att senast den 1 december 1998 redovisa erfarenheterna av LIU. Verket förordar att ställningstagande görs när regeringsuppdraget är genomfört.
Kommers- kollegium	Alla upphandlingsfrågor bör samlas i en lag. Denna lag skall också täcka fall där upphandlande enheter helt åsidosätter regelverket och i strid med EG-rätten och lagen upphandlar direkt utan att annonsera etc.
Kommunförbundet och Landstingsför- bundet	Stödjer RR:s förslag. Avskaffa LIU eller inordna den i LOU.
Glesbygdverket	Samla reglerna om offentlig upphandling i en lag.
Industriförbundet	Två lagar om OU med helt skilda förfaranden och

	två olika ansvariga myndigheter mycket förvirrande. LIU och LOU i en lag. Om omöjligt bör tillsynen och förfarandena samordnas.
Växjö kommun	Stöder RR:s förslag.
Östersunds kommun	Stöder RR:s förslag
NOU	LIU borde ha inordnats i LOU. Olyckligt att två olika myndigheter tolkar lagen och att tre olika domstolsorganisationer dömer i upphandlingsmål är förvirrande. Olika departement – Finans- och Närings- och handelsdepartementen. LIU:s tillämpning är avhängig tolkningen av LOU varför Konkurrensverket vid flera tillfällen begärt yttrande från NOU.
Stockholms läns landsting	Stöder RR:s förslag.

# Innehållsförteckning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden .....	2
2.1 Vissa problem hänförliga till EG-direktiven .....	3
2.2 Behov av en nationell policy.....	4
2.3 Små och medelstora företag .....	6
2.4 Annonsering.....	7
2.5 Förhandling .....	8
2.6 Ramavtal .....	9
2.7 Regeringens roll .....	11
2.8 Tillsyn och utvecklingsarbete .....	11
2.9 Handbok.....	13
2.10 Kommunal upphandling .....	15
2.11 Miljöfrågor.....	16
2.12 Överprövning .....	17
2.13 Rätt att väcka talan.....	17
2.14 Sanktioner .....	18
2.15 En samlad lag för offentlig upphandling .....	19
 <i>Bilaga 1</i>	
Förord .....	22
Sammanfattning .....	27
1 Omfattningen av offentlig upphandling.....	29
2 Regelverk.....	30
2.1 EG-rättsliga regler.....	30
EG-direktiv .....	31
Direktiv för klassiska sektorn .....	31
Direktiv för försörjningssektorerna .....	31
2.2 Nationella regler .....	32
Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.....	32
Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.....	33
2.3 Vilka regler har företräde? .....	34
3 Upphandling enligt lagen om offentlig upphandling .....	35
3.1 Vilka lyder under lagen om offentlig upphandling? .....	36
Försörjningssektorerna .....	36
3.2 Vad skall upphandlas? .....	37
3.3 Är det en upphandling över eller under tröskelvärdet? .....	37
3.4 Vilka krav får ställas på en leverantör? .....	38
3.5 Hur skall förfrågningsunderlaget utformas? .....	39
3.6 Vilket upphandlingsförfarande skall tillämpas?.....	42
Över tröskelvärdena.....	42
Under tröskelvärdena.....	43
3.7 Vad gäller för annonsering?.....	44
3.8 Vilka tidsfrister gäller? .....	45
3.9 Hur prövar och väljer en upphandlare anbud? .....	47
3.10 Formella krav på anbud, statistik, sekretess och jäv .....	47

4 Förfrågningsunderlag och annonsering.....	49
4.1 Förfrågningsunderlaget .....	49
4.2 Annonsering.....	50
Problem med annonseringen .....	52
5 Samordnad upphandling.....	54
5.1 Nuvarande inköpssamordning genom ramavtal .....	54
5.2 Samordning, centralisering och decentralisering av upphandling.....	56
5.3 Riksrevisionsverkets utvärdering av statlig inköpssamordning .....	58
5.4 Revisorernas enkät om ramavtal .....	59
Egna ramavtal.....	59
Kan man ha fler ramavtal?.....	60
Ramavtal som samordnas av Riksrevisionsverket .....	60
Vad är viktigast för att upphandlare skall delta i statlig in-	
köpssamordning?.....	61
Vilka är huvudmotiven för val av lokal leverantör? .....	61
5.5 Utredning om effektivare statlig inköpssamordning .....	62
5.6 Inköpssamordning i Danmark.....	62
6 Statlig upphandling – upphandlingsorganisation hos några intervju-	
ade myndigheter.....	64
6.1 Upphandlingsorganisation i stort .....	64
6.2 Samordnad upphandling och ramavtal.....	67
6.3 Upphandlingsförfarande .....	68
6.4 Annonsering.....	69
6.5 Kontroll.....	71
6.6 Särskilda frågor.....	71
6.7 Uppmärksammade upphandlingar .....	73
7 Kommunal upphandling .....	76
8 Tillsyn över offentlig upphandling .....	82
8.1 Nämnden för offentlig upphandling .....	82
Nämnden .....	83
Kansliet.....	83
Tillsyn.....	85
Information och rådgivning .....	86
Prestationer .....	87
Resursfördelning .....	87
Nämndens synpunkter på upphandlingsreglerna .....	88
Särskilda uppdrag .....	90
8.2 Konkurrensverket.....	91
9 Regeringskansliets roll och resurser .....	92
10 Rättslig prövning av offentlig upphandling .....	94
10.1 Rättslig prövning enligt lagen om offentlig upphandling .....	94
Överprövningstalan .....	94
Skadeståndstalan .....	95
10.2 Rättslig prövning enligt lagen om ingripande mot otillbörligt	
beteende avseende offentlig upphandling .....	96
10.3 Klagomål till EG-kommissionen.....	97
Talan enligt artikel 169 i Romfördraget .....	97
10.4 Rättspraxisens tillgänglighet.....	98

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**

11 EG-kommissionens överväganden om offentlig upphandling .....	99
12 Erfarenheter från näringslivet .....	102
13 Övriga frågor .....	104
13.1 Miljöfrågor.....	104
13.2 Elektronisk handel .....	106
14 Överväganden .....	109
14.1 Vissa problem hänförliga till EG-direktiven.....	109
14.2 Vissa problem med nationell policy.....	112
14.3 Regeringens roll .....	116
14.4 Tillsyn .....	118
14.5 Revisorernas förslag till förändrad statlig tillsyn .....	123
14.6 Regler om offentlig upphandling samlas i en lag.....	125
14.7 Sammanfattning av revisorernas förslag .....	126

#### *Underbilaga*

Enkät till statliga myndigheter och bolag om inköpssamordning .....	127
---	-----

#### *Bilaga 2*

Remissinstanser .....	136
Remissammanställning över rapport om offentlig upphandling .....	137
Beröm/kritik över rapporten .....	137
Allmänna synpunkter .....	138
Nationell policy:.....	142
Tillsyn .....	145
Tillsynsorganisation .....	148
Expertråd för utvecklingsfrågor .....	151
Regeringens roll .....	152
Handbok .....	153
Regelverket .....	155
Direktupphandling .....	159
Små och medelstora företag .....	159
Annonsering och förfrågningsunderlag.....	162
Förhandling .....	164
Ramavtal .....	166
Kommunal upphandling.....	168
Miljöfrågor .....	170
Överprövning .....	170
Väcka talan.....	173
Sanktioner .....	175
LIU .....	178

**Fel! Autotextposten är inte definierad.**