

Kommittédirektiv



Ett samordnat och effektivare statligt
upphandlingsstöd

Dir.
2011:78

Beslut vid regeringssammanträde den 8 september 2011

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att utreda hur upphandlingsstödet bör samordnas i syfte att öka kompetens, tillgänglighet, enhetlighet och synlighet gentemot upphandlingsmarknadens aktörer. Det är viktigt att stödet bidrar till att stärka kompetensen såväl hos upphandlande myndigheter eller enheter som hos leverantörer. Detta bör ske genom att i första hand samordna den upphandlingsstödjande verksamheten inom ramen för en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet. I dag ansvarar Kammarkollegiet för en övervägande del av arbetet med det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet ansvarar för mindre delar. Utredaren ska bl.a. se över vilka verksamheter som bör samordnas och redovisa såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av samordningen av berörda myndigheters verksamhet och Miljöstyrningsrådet. Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bidrar till att effektivisera upphandlingsstödet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2012.

Bakgrund

Dagens organisation av det allmänna upphandlingsstödet

Med allmänt upphandlingsstöd avses verksamhet som syftar till att underlätta, stärka kvaliteten i och effektivisera offentlig upphandling för upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer, t.ex. verksamheter som utvecklar och tillhandahåller allmän information, hjälpmedel, verktyg, metodik, system och statistik m.m. Upphandlingsstödjande verksamhet bistår med hjälp och stöd till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt förfaranden vid valfrihetssystem bl.a. enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). I begreppet allmän upphandlingsstödjande verksamhet ingår inte tillsynsverksamhet eller rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar.

I dag ligger ansvaret för upphandlingsstöd och informationsverksamhet inom upphandlingsområdet på flera aktörer. Den övervägande delen av upphandlingsstödet ansvarar Kammarkollegiet för genom det nationella upphandlingsstödet (se www.upphandlingsstod.se). Konkurrensverket samt det av staten delägda bolaget Miljöstyrningsrådet, svarar för mindre delar. Kammarkollegiet har också till uppgift att på nationell nivå tillhandahålla den databas där kommuner och landsting annonserar uppdrag enligt LOV (www.valfrihetswebben.se). Databasen används även av Arbetsförmedlingen för annonsering av etableringslotsar. Kammarkollegiet tar vidare fram vägledning för upphandling enligt LOV. Konkurrensverket är ansvarig myndighet för tillsyn av LOU, LUF och LOV. I verkets arbete med upphandlingsfrågor är tillsynen prioriterad och regelöverträdelser som är av större betydelse eller av principiellt intresse uppmärksammas särskilt. Konkurrensverket har också i uppgift att verka för en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna och att följa och redovisa den rättsliga utvecklingen på upphandlingsområdet. Detta sker bl.a. genom att Konkurrensverket löpande informerar upphandlingsmarknadens intressenter om utvecklingen. Därutöver har verket ett visst

åtagande när det gäller statistik på upphandlingsområdet. Miljöstyrningsrådet arbetar främst med specifikt och detaljerat stöd i form av utveckling och uppdatering av konkreta miljö-kriterier för olika produktgrupper i samarbete med upphandlare och leverantörer på lokal, regional samt nationell nivå. Verksamheten består även av en hjälpcentral och information om användning av kriterierna. Kriterierna kan därmed effektivt anpassas till olika upphandlingar. Miljöstyrningsrådet arbetar i mindre omfattning även med sociala kriterier samt med kriterier som främjar innovation inom miljöområdet.

Tidigare utredningar

Regeringen gav den 6 maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas och hur stabsstödet på upphandlingsområdet kan utvecklas (Fi2010/2735). Statskontoret redovisade uppdraget i rapporten En ny upphandlingsmyndighet (rapport 2010:23), i vilken Statskontoret drog slutsatsen att den nuvarande organisationen för upphandlingsstöd inte är optimal och till viss del hindrar en utveckling av verksamheten. Av de remissinstanser som yttrade sig över rapporten uttryckte en övervägande majoritet att det behövs en bättre samordning av upphandlingsstödet. Frågan om stabsstöd till Regeringskansliet redovisades i promemorian Ett utvecklat upphandlingsstöd (dnr 2010/95-5).

Ett samordnat och effektivare statligt upphandlingsstöd

Vikten av en väl fungerande offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för och inverkan på samhällsutvecklingen. I Sverige omsätter den offentliga upphandlingen uppskattningsvis 16–19 procent av bruttonationalprodukten (BNP), vilket motsvarar ca 510–608 miljarder kronor år 2010 (Siffror och fakta om offentlig upphandling, Konkurrensverket rapport 2011:1). Kommuner och landsting står för ca 2/3 av upphandlingarna. Det är av största betydelse

för såväl politikens genomförande som för det näringsliv som konkurrerar om att leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn att de upphandlande myndigheterna eller enheterna inte bara tillämpar gällande regelverk på ett korrekt sätt utan också har förmågan att genomföra den ”goda affären”, dvs. att genom upphandlingen skapa största möjliga värde och nytta för den berörda myndigheten. Upphandlingsstödet ska bidra till att öka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten i den offentliga upphandlingen. Bestämmelserna om offentlig upphandling ska främja rörligheten och konkurrensen på såväl den europeiska marknaden som den svenska marknaden och ge en effektiv användning av skattebetalarnas pengar. Den offentliga upphandlingen är således en stor och viktig del av samhälls-ekonomi. Undersökningar som Konkurrensverket låtit utföra tyder på att en bättre upphandling och konkurrensutsättning kan minska de offentliga kostnaderna med 10–20 procent.

Upphandling under stark utveckling

Under 2010 trädde lagstiftning (lag 2010:572) i kraft avseende nya rättsmedel på upphandlingsområdet. Regeringens förslag om lagstiftning (proposition 2010/11:150) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet föreslås träda i kraft den 1 november 2011. Europeiska kommissionen presenterade i januari 2011 en grönbok (KOM(2011)15 slutlig) om en modernisering av upphandlingsdirektiven, mot bakgrund av att offentlig upphandling utpekats som ett av verktygen för att uppnå EU:s 2020-strategi för smart och hållbar tillväxt för alla (meddelande KOM(2010) 2020 slutlig). Översyn av lagstiftningen för offentlig upphandling utgör även en av tolv nyckelåtgärder i Kommissionens meddelande om inre marknadsakten (meddelande KOM(2011) 206 slutlig). Kommissionen har vidare inlett arbetet med ny lagstiftning som ska reglera tjänstekoncessioner, vilka för närvarande inte regleras i EU-direktiven. Innovationsupphandlingsutredningen överlämnade den 31 augusti 2010 sitt betänkande Innovationsupphandling (SOU 2010:56) i vilket man bl.a. gjorde bedömningen att ett mer aktivt upphandlingsstöd är nödvändigt för att öka tillämpningen

av innovationsvänlig upphandling hos upphandlande myndigheter eller enheter. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet. Regeringen gav i september 2010 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket (dir. 2010:86) och utreda om regelverket i tillräcklig mån tillvaratar konkurrensen samtidigt som det tillåter att köpkraften används till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn och verka för ökade möjligheter för små och medelstora företag. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012.

Den offentliga upphandlingen är således under stark utveckling och i allt högre utsträckning under påverkan från olika politikområden, vilket ställer stora krav på upphandlingsmarknadens aktörer. Ett effektivt statligt upphandlingsstöd utgör ett värdefullt komplement för att stärka upphandlarnas och leverantörernas kompetens. Väl fungerande upphandlingssystem kan bidra till att påskynda utvecklingen mot till exempel lika-behandling, icke-diskriminering, jämställdhet och integration. Upphandlingsstödet behöver således även stödja kunskapsbehov avseende miljö- och sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

Regeringen fastslog i prop. 2010/11:1 utgiftsområde 2 avsnitt 4.4 att tillämpningen och kunskapen om upphandlingsregelverket ska förbättras och att regeringens ambition är att reglerna om offentlig upphandling ska vara effektiva och rätts-säkra, att små och medelstora företags deltagande ska öka samt att otillåtna direktupphandlingar ska minska. Regeringen konstaterade att den s.k. upphandlingsstödjande verksamheten i dag bedrivs av flera olika organisationer och att splittringen av det statliga upphandlingsstödet drabbar främst dem som är i störst behov av det. Regeringen bedömde att ett samlat upphandlingsstöd bör bidra till att sprida hjälpmedel som väger samman och balanserar angelägna politiska önskemål om bl.a. en hållbar utveckling för miljö och samhälle, små och medelstora företags medverkan samt innovationsfrämjande klimat vid upphandlingar.

En effektivare myndighetsstruktur för upphandlingsstöd

Utvecklingen på området offentlig upphandling ställer nya krav på samordning av upphandlingsförfarandet och de olika frågeställningar som är en del av detta. Omfattningen och kvaliteten på upphandlingsstödet är av stor betydelse. De förväntade förändringarna på upphandlingsområdet innebär att det är angeläget med en effektivare och mer samordnad struktur för upphandlingsstödet.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare ska undersöka möjligheterna att stärka upphandlingsstödet genom ökad samordning. I första hand ska utredaren undersöka möjligheten att samordna upphandlingsstödet inom en befintlig myndighet. Om ingen befintlig myndighet skulle visa sig lämplig, kan utredaren även överväga inrättandet av en ny myndighet. I båda fallen ska frågor om vilka verksamheter som berörs, konsekvenser, kostnader m.m. utredas. Föreslår utredaren en ny myndighet ska utredaren redovisa de kostnader som uppstår för staten på kort och lång sikt.

Utredaren kan även föreslå andra åtgärder som bidrar till att effektivisera och stärka upphandlingsstödet, i syfte att höja kompetensen hos upphandlare och leverantörer. Därtill kan utredaren föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att bistå Regeringskansliet med stabsstöd med t.ex. utredningar och framtagande av beslutsunderlag. Om de förslag som lämnas har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska en konsekvensanalys göras även ur jämställdhetsperspektiv.

I dag ansvarar Kammarkollegiet för en övervägande del av arbetet med det allmänna upphandlingsstödet, medan Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet ansvarar för mindre delar. De myndigheter som har verksamhet som berörs av utredningen är i första hand Kammarkollegiet och Konkurrensverket, samt i viss mån Miljöstyrningsrådet.

Det kan också finnas andra aktörer med upphandlingsstödande verksamhet. Miljöstyrningsrådets arbete med att ut-

veckla och uppdatera konkreta miljökriterier för olika produktgrupper omfattas inte av uppdraget.

Syftet med ett samordnat upphandlingsstöd är att öka kvaliteten, synligheten, tillgängligheten och enhetligheten hos upphandlingsstödet. Det är viktigt att stödet bidrar till att stärka kompetensen hos såväl upphandlande myndigheter eller enheter som leverantörer. Myndigheten ska på ett effektivt sätt kunna bistå regeringen med stabsstöd. Det är viktigt att de satsningar som regeringen gör inom upphandlingsområdet kommer upphandlande myndigheter eller enheter samt leverantörer, särskilt små och medelstora företag, till godo. Utredarens förslag ska utgå från att detta uppnås på bästa sätt. Mot bakgrund av detta ska utredaren föreslå

- vilka kompetensområden och verksamheter som bör samordnas,
- inom vilken myndighet samordningen bör ske, samt
- vilka kompetenser och resurser som bör tillföras den myndighet där den berörda verksamheten samlas.

Utredaren ska redovisa

- vilka kostnader som är kopplade till verksamheterna,
- vilka konsekvenserna blir för berörda aktörer som lämnar över verksamhet och resurser till den myndighet dit verksamheten samlas,
- vilka konsekvenserna blir för den myndighet där verksamheten samlas,
- vilka konsekvenserna blir för upphandlande myndigheter/enheter på lokal, regional och nationell nivå,
- vilka konsekvenser förslagen får för leverantörerna,
- övriga konsekvenser, dvs. såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna av att samordna frågorna hos en befintlig myndighet samt
- eventuella kostnader som det innebär att bilda en ny myndighet.

Utredaren ska föreslå i vilken befintlig myndighet frågorna om upphandlingsstöd bör samlas. Utredaren ska beakta behovet av att upphandlingsfrågorna kan inordnas på ett bra sätt och får en framträdande roll i myndighetens verksamhet. Om ingen be-

fintlig myndighet skulle visa sig lämplig kan utredaren överväga inrättandet av en ny myndighet. Vid ett sådant övervägande ska en analys redovisas jämte såväl de ekonomiska som personella konsekvenserna.

Utredaren ska inhämta internationella erfarenheter av stödjande åtgärder för upphandling, från andra medlemsstater inom EU. Länder som särskilt bör belysas är Storbritannien och Nederländerna.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska bedriva arbetet i dialog med berörda myndigheter, Miljöstyrningsrådet, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna och Upphandlingsutredningen (dir. 2010:86). Utredaren ska samråda med Arbetsgivarverket.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra sina synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2012.

(Socialdepartementet)