

8 Socialt ansvarsfull offentlig upphandling

8.1 Inledning

Ett av syftena med de nya förslagen till reviderade upphandlingsdirektiv är att ge myndigheterna ökade möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhälleliga mål, bl.a. ökad tillgänglighet för individer med olika funktionshinder, främjande av sysselsättning och social integration.¹

Förslagen innehåller bl.a. reviderade bestämmelser om rätt att reservera delar av kontrakt bl.a. till organisationer som främjar arbetsmarknadsintegration.² Därigenom kan genomförandet av en upphandling direkt bidra till sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Att ställa tillgänglighetskrav blir enligt de föreslagna upphandlingsdirektiven i vissa delar obligatoriskt. Det innebär att de tekniska specifikationerna ska utformas på ett sätt som tar hänsyn till tillgängligheten för människor med olika typer av funktionsnedsättningar. Det ska gälla vid alla typer av upphandling som är avsedd att användas av enskilda.³

Under Upphandlingsutredningens utåtriktade arbete har det tydliggjorts att många myndigheter delar direktivförslagets målsättningar och vill bli bättre på att ta sociala hänsyn. Framträdande är till exempel strävan hos många myndigheter att i samband med olika kontrakt kunna ställa krav på att underleverantörer i tredje land lever upp till internationella konventioner om grundläggande

¹ Utredningens förslag och diskussion baseras på Konkurrenskraftsrådet överenskommelser från den 10-11 december 2012 som avsåg det klassiska direktivet samt försörjningsdirektivet. Upphandlingsutredningen har även beaktat de betänkanden som Europaparlamentets ansvariga utskott för inre marknads- och konsumentfrågor (IMCO) lämnat, det första daterat den 11 januari 2013, i anledning av det klassiska direktivförslaget samt det andra daterat den 7 februari 2013 i anledning av direktivförslaget för försörjningssektorerna.

² Bestämmelser om reserverade kontrakt är ännu inte införda i den svenska lagstiftningen.

³ Artikel 40.1, beaktandesatserna 27 a och 41 b i det klassiska direktivförslaget respektive artikel 54.1, beaktandesatserna 35a och 39 k i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv.

rättigheter i arbetslivet. Andra exempel är myndigheter som vill ställa krav vid upphandlingar syftande till att bryta utanförskap, som till exempel att långtidsarbetslösa ungdomar utgör en viss del av arbetsstyrkan i samband med entreprenadkontrakt. Att ställa denna typ av krav kan göra skillnad och innebära att den offentliga sektorn utnyttjar skattemedel på ett dubbelt effektivt sätt, och därtill föregår med gott exempel.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att ändra bestämmelserna i LOU så att arbetsmiljöhänsyn kan tas och krav på villkor enligt svenska kollektivavtal ställas vid upphandling.⁴ Som Upphandlingsutredningen redan framhållit i delbetänkandet är det svårt i dagsläget att avgöra i vilken mån EUs rätten medger detta. Många intressenter, bl.a. LO och TCO, har uttryckt önskemål om ett klagörande i frågan och välkomnar en nationell kriterieverksamhet som belyser detta.

Ramarna och villkoren för att ta sociala hänsyn i offentliga upphandlingar är långt ifrån tydliga. Som utredningen framhåller är kravställandet och analysen av effekterna, inklusive kostnadseffektiviteten, förenade med svårigheter. En viktig orsak är bristen på vägledande praxis. En annan är bristen på forskning. Till bilden hör också frånvaron av ett tydligt politiskt ledarskap. Medan Miljödepartementet har ett övergripande ansvar för frågor om miljöhänsyn i samband med offentlig upphandling, finns inget motsvarande utpekat ansvar inom Regeringskansliet för socialt ansvarsfull offentlig upphandling (se avsnitt 3.3).

I närmast följande avsnittet ges en närmare definition av begreppet sociala hänsyn. Därpå följer en beskrivning av förutsättningarna att ställa sociala krav i offentlig upphandling. Kapitlet innehåller också en diskussion om formerna för en framtida kriterieverksamhet för sociala krav, vilka krav som kan ställas samt hur kraven bör följas upp. Särskilda frågor kring den sociala ekonomin, dvs. organiserade privata verksamheter av olika slag som primärt har sociala mål, och dess aktörers förutsättningar diskuteras också. Därtill avhandlas reserverade kontrakt till arbetsintegrerande företag i ett särskilt avsnitt.

⁴ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2010/11:AU3.

8.1.1 Delbetänkandet och remissinstanserna

I delbetänkandet redogjordes för den allmänna utvecklingen av begreppet sociala hänsyn i EU:s lagstiftning samt den över tid ökade användningen av krav på sociala hänsyn inom den offentliga upphandlingen. Rättsläget vad beträffar möjligheterna att ställa krav med referens till svenska kollektivavtal, olika arbetsmiljökrav och krav på efterlevnad av ILOs kärnkonventioner beskrevs. En särskild rapport från Miljöstyrningsrådet⁵ redovisades, i vilken det framgår att sociala krav – specifikt vad avser arbetsrättsliga förhållanden och anställningsvillkor – är en fråga i som man arbetat relativt lite med i upphandlingssammanhang. Frågeställningen har lett till omfattande debatt, inte minst på politisk nivå. Utredningen konstaterade att behovet av analys och forskning inom området sociala hänsyn är stort vad avser upphandlingens roll som styrinstrument och speciellt avseende graden av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet.

Utredningen föreslog i delbetänkandet att dess fortsatta arbete skulle inriktas mot förslag på åtgärder som underlättar både för upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer att beakta sociala hänsyn i samband med upphandlingsverksamheten.

Flertalet remissinstanser, däribland Göteborgs, Umeå och Stockholms universitet, PUST, Arbetsförmedlingen och Konkurrensverket, var positiva till utredningens slutsats att frågan om sociala hänsyn inom den offentliga upphandlingen behöver bli föremål för fördjupad analys och metodutveckling. Vidare framhölls att behovet av upphandlingsstöd inom området är stort.

Arbetsmiljöverket, TCO och LO konstaterar att behovet av upphandlingsstödjande åtgärder är stort vad gäller utformningen av krav och kriterier när det gäller sociala hänsyn och att upphandlingsstödet arbete på detta område bör ges prioritet.

SACO däremot menar att det saknas anledning att bredda utrymmet för att ta sociala hänsyn i samband med den offentliga upphandlingsprocessen. Arbetsgivarverket och Företagarnas generella ståndpunkt går i samma riktning. Man menar att i första hand lagstiftning och inte offentlig upphandling bör användas som samhällspolitiskt styrmedel. Företagarna anser att krav på samhällspolitiska hänsyn enbart ska kunna ställas i de fall det är ändamålsenligt och framhåller att en ytterligare betoning av samhälls-

⁵ Miljöstyrningsrådet, *Miljö, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Miljöstyrningsrådet, rapport till Upphandlingsutredningen 2010, bilaga 11.

politiska hänsyn kan göra upphandlingsprocessen än mer komplex och svårhanterbar, framför allt för de små företagen.

8.2 Att ta sociala hänsyn

Sociala hänsyn har kommit att bli ett samlingsbegrepp för en rad olika frågeställningar av social karaktär som kan aktualiseras i samband med offentlig upphandling.

År 2010 publicerade EU-kommissionen en vägledning om socialt ansvarsfull upphandling⁶ där begreppet angavs kunna omfatta följande aspekter:

- sysselsättningsbefrämjande åtgärder,
- anständiga arbetsförhållanden,
- överensstämmelse med principerna om sociala rättigheter och arbetstagares generella rättigheter,
- social integration och lika möjligheter,
- tillgänglighet för alla – inte minst personer med olika typer av funktionsnedsättning,
- beaktande av hållbarhetskriterier och
- frågor om etisk handel.

Nedan följer en beskrivning och exemplifiering. Observeras bör att frågorna till viss del är överlappande och att det är svårt att dra en gräns mellan de olika kategorierna.

Socialt ansvarstagande vid upphandling av tjänster och bygg-entreprenader kan bl.a. bestå av att *främja möjligheter till anställning för vissa särskilt utsatta grupper*. Exempelvis kan detta ske genom särskilda utförandevillkor, av typen att en viss andel av arbetsstyrkan ska utgöras av arbetslös ungdom, personer som är långtidsarbetslösa eller personer med funktionsnedsättning.⁷

Främjande av *anständiga arbetsförhållanden* är ett allmänt begrepp som refererar till International Labour Organisations (ILO) regelverk. Dessa regler betonar människors rätt till produktiv sysselsättning under

⁶ Europeiska Kommissionen, *Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, SEK(2010) 1258 slutlig.

⁷ I bilaga 22 finns exempel på upphandlingar. Här hittas upphandlingar där man använt t.ex. sociala och etiska hänsyn och vad som åstadkommit.

omständigheter som kännetecknas av frihet, jämlikhet, säkerhet och värdighet. Det handlar bl.a. om rätten till ett produktivt och självvalt arbete, grundläggande principer och rättigheter på arbetsplatsen, en dräglig inkomst och socialt skydd.⁸

Principerna om *sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter* vid offentlig upphandling handlar om att leverantörer ska utföra kontraktet i överensstämmelse med nationella lagar på området och gällande kollektivavtal – i de delar dessa är förenliga med EU-lagstiftningen.⁹ Principerna kan röra likabehandling av kvinnor och män och av personer med etnisk eller kulturell bakgrund, såsom rätt till lika lön för likvärdigt arbete, samt överensstämmelse med lagarna om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Krav på icke-diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, ålder, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder hör också hit.

Det offentliga kan genom aktiva åtgärder stödja *social integration*, exempelvis genom att i offentliga upphandlingar tillvarata konkurrens från exempelvis arbetsintegrerande sociala företag¹⁰ eller genom att specifikt kräva att personer med t.ex. funktionsnedsättning blir engagerade i den verksamhet som ska upphandlas.

Tillgänglighet och design för alla syftar framförallt på att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till exempelvis offentliga byggnader, allmänna transportmedel, offentlig information samt varor och tjänster inom området informations- och kommunikationsteknik.¹¹

Vid upphandling av olika varor finns det möjlighet att specifikt ställa krav – både i förfrågningsunderlag och genom kontraktsvillkor – på arbetsmiljöförhållandena i tredje land, dvs. på den del av tillverkningen av en vara som sker utanför Sverige. *Etisk handel* kan också gälla krav på företagets frivilliga anslutning till olika sociala uppförandekoder, som regel under benämningen Corporate Social Responsibility (CSR).¹²

⁸ ILO:s kärnkonventioner: Nr 87 och 88 Om förenings- och förhandlingsrätt, nr 138 Om barnarbete/minimiålder, nr 100 och 111 Om lika lön och diskriminering, nr 29 och 105 om förbud mot tvångs- och slavarbete, nr 182 Om de värsta formerna av barnarbete.

⁹ I utredningens delbetänkande finns en redogörelse SOU: 2011:73, s. 238 ff.

¹⁰ En definition av begreppet finns i avsnitt 8.3.

¹¹ Enligt artikel 40.1 i det klassiska direktivförslaget respektive artikel 54.1 i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv ska, för alla upphandlingar där kontraktetsföremålet ska användas av personer, vare sig av allmänheten eller personal vid den upphandlande myndigheten, de tekniska specifikationerna som huvudregel fastställas för att ta hänsyn till kriterier avseende tillgänglighet för funktionshindrade eller formgivning med tanke på samtliga användares behov. Se även skäl 29 i det klassiska direktivförslaget respektive skäl 37 i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv. Bestämmelsernas slutliga utformning var inte färdigförhandlat när betänkandet gick i tryck.

¹² CSR definieras enligt kommissionen som "the responsibility of enterprises for their impacts on society" det vill säga företagets ansvar för deras inverkan på samhället.

8.2.1 Flera tycker att det är svårt att ställa sociala krav

Enligt LOU 1 kap. 9 a § och LUF 1 kap. 24 § *bör* upphandlande myndigheter och enheter beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Bestämmelsen har karaktären av målsättningsstadgande och är avsedd att understryka frågornas vikt.¹³

Redan i samband med delbetänkandet underströks att behovet av upphandlingsstödjande åtgärder när det gäller sociala hänsyn är stort. Vikten av ökad vägledning på detta område är också något som särskilt framhållits av remissinstanserna. Bakgrunden är den osäkerhet som råder hos intressenterna om vilka sociala krav som får ställas i samband med offentlig upphandling. Följden av denna osäkerhet har, enligt vissa bedömare lett till en överdriven försiktighet hos svenska myndigheter i gemen att ställa sociala krav.¹⁴

Frågan om sociala hänsyn, begreppets mångfald och relevans i olika delar av upphandlingsprocessen har behandlats i en rad olika sammanhang.¹⁵ Det finns stöd i både LOU och LUF, att beakta sociala hänsyn i upphandlingens olika faser:

- i de tekniska specifikationerna,
- vid uteslutning av leverantörer,¹⁶
- som krav på bevis vid val av deltagare i ett upphandlingsförfarande,
- som kriterier för anbudsutvärderingen samt
- som villkor för utförande av kontraktet.

Det finns begränsningar att ta hänsyn till. Upphandlingens upplägg, t.ex. storleken på kontrakten, kan vidare ha stor betydelse för både antalet och mångfalden av anbudsgivare.

Communication from the Commission to the Parliament, the Council the European Economics and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed EU strategy, 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Brussels, 25.10.2011, COM(2011) 681 final

¹³ Prop. 2009/10:180 Nya rättsmedel på upphandlingsområdet, s. 267 f och 317.

¹⁴ Ahlberg, K., Bruun N., *Upphandling och arbete i EU*, SIEPS 2010:3.

¹⁵ Se bl.a. prop. 2001/02:142, *Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.*, s. 21 f.

¹⁶ Förslagen till nya upphandlingsdirektiv innehåller möjligheter för upphandlande myndigheter och enheter att bl.a. utesluta leverantörer som inte följer skyldigheter som fastställs i unionsrätten eller motsvarande nationell lag i fråga om social- och arbetsrätt eller miljölagstiftning eller internationella sociala och miljömässiga konventioner enligt specifikation i bilaga till direktivet, artikel 55.5 och skäl 43 a i det klassiska direktivförslaget samt artikel 74 i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv.

Av vikt är även att se till så att det precisa kravställandet rymms inom de EU-rättsliga principerna¹⁷ och att utrymmet att ställa krav, som går längre än harmoniserade rättsområden beaktas (se avsnitt 6.3).¹⁸

Att ställa sociala krav är inte bara en juridisk utmaning utan även omgärdat av ekonomiska överväganden – både av samhälls-ekonomisk och myndighetsspecifik karaktär – i syfte att undvika slöseri med offentliga medel.

Vägledning och stöd som tar sin utgångspunkt i svenska förhållanden

Åtgärder av upphandlingsstödande karaktär inom området sociala hänsyn har hittills varit begränsade. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, som i dag har huvudansvaret för vägledning inom upphandlingsområdet, har till exempel inte gett ut någon särskild vägledning på området.

Miljöstyrningsrådet har bl.a. tillsammans med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i Norge utarbetat ett webbaserat verktyg, kallat *CSR-kompassen*, som berör sociala hänsyn vid offentlig upphandling. CSR-kompassen har formen av en praktisk vägledning bestående av råd, mallar och exempel. Vägledningen har till syfte att hjälpa myndigheterna i kravställandet, bl.a. genom förslag om utförandevillkor syftande till en bättre efterlevnad av ILO:s kärnkonventioner.

Konkurrensverket har presenterat ett informationsmaterial om möjligheterna att ta både miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Syftet med skriften är att mana till restriktivitet och att noga överväga när sådana krav är lämpliga att ställa. Ett specifikt syfte har varit att tydliggöra hur kraven bör utformas för att både vara förenliga med upphandlingsreglerna samtidigt som de inte begränsar konkurrensen.¹⁹

¹⁷ De EU-rättsliga principerna för offentlig upphandling är likabehandlings-, icke-diskriminerings-, proportionalitets-, (öppenhets-) transparensprinciperna samt principen om ömsesidigt erkännande, 1 kap 9 § LOU och 1 kap 24 § LUF.

¹⁸ Bestämmelserna om tekniska specifikationer, standarder och miljömärken har reviderats, se artiklarna 40 och 41 i det klassiska direktivförslaget respektive artiklarna 54 och 55 i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv. Bestämmelsernas slutliga utformning var inte klar när betänkandet gick i tryck.

¹⁹ Konkurrensverket, *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, 2011.

SKL har gett ut en skrift om jämställdhetskrav i samband med upphandlingen.²⁰ Syftet med skriften är att klargöra de juridiska förutsättningarna för att ställa krav på jämställdhet vid offentlig upphandling samt att ge konkreta exempel. SKL har även tagit fram ett allmänt cirkulär med avseende på frågor om etiska krav i offentlig upphandling.²¹ Med etiska hänsyn/krav avses krav/hänsyn på leverantörer och underleverantörer som framför allt fokuserar på efterlevnaden av internationella konventioner om bl.a. grundläggande rättigheter för arbetstagare och barn.

8.2.2 En ny kriterieverksamhet avseende sociala krav

Utredningens förslag:

Kriterieverksamhet avseende sociala krav och hänsyn utvecklas.

Som redan framhållits är det många myndigheter som vill ställa sociala krav i samband med upphandlingar men är osäkra på hur detta kan ske. Hjälp och stöd efterfrågas. Det finns många exempel på sociala problem i samhället där väl formulerade krav i samband med offentlig upphandling skulle kunna göra skillnad.

I syfte att underlätta för myndigheterna att ställa sociala krav föreslår Upphandlingsutredningen att en nationell kriterieverksamhet snarast utvecklas, motsvarande den som finns på miljöområdet.

Argumenten för detta är följande. För det första, som redan framhållits, vikten rent allmänt av att underlätta för myndigheterna att ställa sociala krav. För det andra, vilket framgår av tidigare avsnitt, inrymmer begreppet socialt ansvarsfull upphandling en rad olika aspekter. Vissa aspekter kan sägas vara allmängiltiga, som tex principerna om antidiskriminering. För åter andra aspekter måste de upphandlande myndigheterna avgöra, från fall till fall, vilka sociala hänsyn som är relevanta i varje specifik upphandling och vilken effekt som eftersträvas. I bakgrunden ligger den s.k. börregeln i LOU och LUF som visar på statsmakternas intentioner på området, liksom uttalanden i samma riktning på EU-nivå. Rättsläget är dock oklart. För många typer av sociala hänsyn saknas i dag uttryckliga regler både i nationell och europeisk lagstiftning.

²⁰ Sveriges kommuner och landsting, *Upphandling för jämställdhet*, 2012.

²¹ Sveriges Kommuner och Landsting, *Etiska krav i offentlig upphandling*, cirkulär nr 09:86, 2009-12-22.

Vägledande rättspraxis från EU-domstolen utvecklas dock löpande. De föreslagna upphandlingsdirektiven förväntas därtill skapa väsentligt ökad tydlighet om vilka sociala hänsyn som kan beaktas. I fråga om tillgänglighet och ”design för alla” skärps exempelvis kraven på de upphandlande myndigheterna.

Förutom de bindande konventionerna om mänskliga rättigheter och arbetsrätt bör noteras att Sverige även bundit sig internationellt för andra åtaganden på området etiska hänsyn. Sommaren 2012 nåddes konsensus i FN:s råd för mänskliga rättigheter kring att anta ett antal vägledande principer, de s.k. Ruggie-principerna.²² Bland annat anges att staterna bör verka för att företag, med vilka de genomför affärstransaktioner, respekterar de mänskliga rättigheterna. Dessa principer ska nu implementeras.

Fokus i arbetet kring sociala hänsyn i Sverige, liksom i övriga nordiska länder, har hittills varit relativt snävt och mest riktats mot att leverantörer i tredje land lever upp till de grundläggande principerna om mänskliga rättigheter. MSR:s kriterieverksamhet och arbete med CSR-kompassen handlar likaså i första hand om etisk handel. Men frågan om sociala hänsyn går långt utanför kraven på etisk handel. Diskriminering, social exkludering, långtidsarbetslöshet, frågor om tillgänglighet, funktionsnedsättningar och missbruk är alla exempel på utmaningar på det sociala området där förutsättningar finns för offentlig upphandling att spela en viktig roll.

I Danmark förs sedan flera år tillbaka en bred debatt om dessa frågor. Utgångspunkten är att genom olika typer av kvalitativa krav inom offentlig upphandling skapa gemensamma värden för både samhället och företagen. Bland dessa värden står naturligtvis kvalitén på den upphandlade varan eller tjänsten i första rummet. Men därutöver anses upphandlingen kunna lämna viktiga bidrag, av både social, etisk och miljömässig karaktär.

Som tidigare understrukits måste allt kravställande av miljömässig eller social art inrymma en analys både av måluppfyllelsen och kostnadsaspekterna.²³ Det finns många enskilda exempel på positiva effekter. Generella slutsatser är dock svåra att dra beroende på bristen på empirisk forskning. Behovet är därför stort att utveckla kriterier kring sociala hänsyn som är enkla att följa upp

²² www.business-humanrights.org/Documents/UNGuidingPrinciples

²³ Se, för en djupare analys, Press L, *Buying into our future: Sustainability initiatives in local government procurement*, Business Strategy and the environment, 2007, vol 16, number 5, page 354-365.

och gör det möjligt att bedöma den samlade nyttan av dylika krav. En sammanhållen kriterieverksamhet på det sociala området – gärna utformad i nordisk samverkan – ger många fördelar, inte minst kostnadsmässigt, jämfört med om varje upphandlande myndighet skulle utveckla sina egna kriterier. Styrmedlen blir också kraftfullare när de krav som ställs är likartade och omfattar många kravställare.²⁴ Det bör understrykas att den föreslagna kriterieverksamheten inte på något sätt syftar till att överta uppgifter som exempelvis arbetsmarknadens parter ansvarar för.

8.2.3 Vilka krav bör ställas och prioriteras?

En samlad kriterieverksamhet kan med fördel starta med områden där det redan finns aktuella initiativ.

Etiska krav/hänsyn

Med etiska krav eller hänsyn avses krav och hänsyn på leverantörer och underleverantörer som framförallt fokuserar på efterlevnaden av internationella konventioner om bl.a. grundläggande rättigheter för arbetstagare och barn. Som redan nämnts är s.k. etiska krav den form av sociala hänsyn som varit mest förekommande i samband med offentlig upphandling i Sverige. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har hittills inte uppmärksammat denna typ av krav i sin verksamhet. Den vägledning som finns härrör främst från MSR.

MSR:s huvudsakliga verksamhet går ut på att utveckla förslag till krav och kriterier inom området miljöhänsyn. Organisationen har dock tagit ett initiativ och arbetar sedan ett antal år med att utveckla kriterier även inom det sociala området. MSR har inte tilldelats några särskilda medel för ändamålet och saknar tydligt uppdrag.²⁵

Till dags dato har MSR lagt in sociala krav i tio av sina kriteriedokument. Kraven rör primärt området etiska krav, främst i

²⁴ De kriterier som tas fram får inte vara oförenliga med eventuell harmoniserande EU-lagstiftning alternativt måste dessa passera det proportionalitetstest som utredningen visar på i 6.3 eftersom de kan anses vara en s.k. åtgärd med motsvarande verkan.

²⁵ Verksamheten med kriterieframtagning och rådgivning vid Miljöstyvningsrådet finansieras genom ett statligt bidrag. I Regleringsbrevet för Naturvårdsverket anges att verket ska betala ut 11 500 000 kronor till AB Svenska Miljöstyvningsrådet för arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling. Medlen anvisas under Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

form av utförandevillkor – som innebär att de varor som levereras ska vara producerade under förhållanden som är förenliga med ILO:s kärnkonventioner om tvångsarbete, barnarbete, diskriminering och föreningsfrihet samt organisationsrätt. De leverantörer som anlitas förutsätts vidare följa den arbetsmiljölagstiftning, arbetsrätt (inklusive lagstiftning om minimilön) och det socialförsäkrings-skydd som gäller i tillverkningslandet. I vissa kriterier hänvisas på motsvarande sätt till artikel 32 i FN:s barnkonvention.²⁶

När det gäller etiska krav/hänsyn samarbetar landstingen sedan en tid tillbaka med utvecklingen av uppförandekoder och har ett tämligen långt framskridet arbete för uppföljning av dessa, längre fram i detta avsnitt beskrivs detta arbete närmare. Inköpscentralerna SKL Kommentus AB och Statens inköpscentral arbetar också med dessa frågor.²⁷ De samlade erfarenheterna inom MSR, landstingen, SKL Kommentus och Statens Inköpscentral utgör enligt utredningen en god grund för en kommande nationell kriterieverksamhet för etiska hänsyn.

²⁶ Denna stadgar:

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning eller äventyra barnets hälsa eller fysiska, psykiska, andliga, moraliska eller sociala utveckling.
2. Konventionsstaterna skall vidta lagstiftningsadministrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte för att säkerställa genomförandet av denna artikel.
För detta ändamål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i andra internationella instrument skall konventionsstaterna särskilt (a) fastställa en minimiålder som minderåriga skall ha uppnått för tillträde till arbete; (b) föreskriva en lämplig reglering av arbetstid och arbetsvillkor; (c) föreskriva lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av denna artikel.

²⁷ SKL Kommentus AB, kommunernas inköpscentral, ställer i en del av upphandlingarna krav på att leverantören, som ett särskilt kontraktsvillkor, ska uppfylla etiska och sociala krav. Denna typ av krav förekommer i ett flertal upphandlingar av varor. *Statens inköpscentral* genomför inför varje ny upphandling en förstudie, i vilken projektgruppen bland annat bedömer hur och i vilken utsträckning sociala hänsyn ska vägas in och i vilken form, dvs. som särskilda kontraktsvillkor eller som krav i form av en teknisk specifikation. Ett flertal av inköpscentralens ramavtal inkluderar krav på socialt hänsynstagande i någon form. Som exempel kan nämnas ramavtalen för möbler, som innehåller särskilda kontraktsvillkor om att ILO-konventionerna ska respekteras. Upphandlingar av kaffe- och vendingautomater innehåller krav på hållbar etisk och ekologisk produktionen ska vara etisk och ekologisk hållbar, och i drivmedelsavtalet har ställts krav på spårbarhet beträffande var drivmedlen producerats.

Exempel Norge:

I Norge finns en särskild handlingsplan för miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling.²⁸ Målet är att anskaffningar i offentlig sektor bl.a. ska ske med respekt för grundläggande arbetsrättigheter och mänskliga rättigheter. Etiska/sociala hänsyn i offentlig upphandling ska, enligt handlingsplanen, bidra till en mera effektiv offentlig sektor samt ett konkurrenskraftigt företagsklimat. Målet ska uppnås genom kompetenssatsningar, vägledningar m.m.

Exempel Danmark:

Danmarks senaste handlingsplan för samhällsansvar är från 2012.²⁹ Handlingsplanen betonar respekten för mänskliga rättigheter som en viktig del av företagens sociala ansvar. Handlingsplanen består av totalt 20 initiativ, varav sex avser offentlig upphandling.

Den danska regeringen anser att socialt ansvar handlar om att säkerställa att tillväxt och ansvar går hand i hand samt att detta skapar gemensamma värden för både företagen och samhället. Med ansvar menas att "både människor och naturresurser bör utnyttjas på ett sätt som är både hållbart och konkurrenskraftigt".

Tillgänglighetskrav

Regeringen presenterade i juni 2011 En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken i Sverige 2011-2016.³⁰ Syftet med strategin är att sätta upp konkreta mål för samhällets insatser, inkluderande hur resultaten ska följas upp. Strategin innehåller bl.a. ett uppdrag till Kammarkollegiet att – inom ramen för upphandlingsstödet och i samverkan med Konkurrensverket och Handisam – ta fram en vägledning för att säkerställa att både upphandlingar och avrop sker i former som garanterar användbarhet och tillgänglighet för alla, oavsett funktionsförmåga.

²⁸ Miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, Handlingsplan 2007-2010, Handlingsplanens mål och åtgärder är fortfarande gällande.

²⁹ Ansvarlig vækst – Handlingsplan for vikrsomheders samfundsansvar, 2012-2015, mars 2012.

³⁰ S.2012-028.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har också som uppdrag att under 2011-2016 söka bidra till att fler generella IT-lösningar kan utnyttjas av så många medborgare som möjligt, oavsett funktionsförmåga. Vidare ska myndigheten verka för att det utvecklas ett system med upphandlingskrav, som höjer beställarkompetensen inom myndigheterna vad avser begrepp som användbarhet och tillgänglighet.³¹ Resultatet ska likna den kriterieverksamhet som utvecklats på miljöområdet i MSR:s regi. Arbetet har, såvitt utredningen kunnat utröna, ännu inte påbörjats.

Genom ett uppdrag från EU-kommissionen arbetar europeiska standardiseringsorganisationer med att *harmonisera och underlätta offentlig upphandling av produkter* och tjänster inom informations- och kommunikationsteknik.³² De ska identifiera en uppsättning av funktionella tillgänglighetskrav att användas vid offentlig upphandling, och sedan utveckla en s.k. on-line verktygslåda. Verktygslådan ska hjälpa upphandlande myndigheter inom EU att få tillgång till kraven som en del av den normala upphandlingsprocessen.³³ Enligt de föreslagna upphandlingsdirektiven ska de tekniska specifikationerna som används bygga på de obligatoriska standarder för tillgänglighet som har antagits i annat sammanhang inom EU.³⁴

Både det standardiseringsprojekt som pågår inom EU och det arbete som Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet utför på it-området kan enligt utredningen utgöra bra utgångspunkter och underlag för ett framtida kriteriearbete.

Antidiskrimineringsklausuler

Förordningen om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt (antidiskrimineringsförordningen) infördes 1 juli 2006.³⁵ Genom förordningen åläggs de 30 största statliga myndigheterna att i sina

³¹ Kammarkollegiet har beskrivit nuläget i arbetet i *Rapport om Kammarkollegiets arbete med delmål för funktionshindrapolitiken 2012-03-15*, dnr 3.1-4631-11.

³² EU Kommissionen, DG Näringsliv, *Standardisation mandatet to CEN, CENELIC, and ETSIs in support of European accessibility requirements for public procurement of products and services in the ICT domain*, Brussels, 7th December 2005. Mandate 376.

³³ Det finns även ett Mandate 420 (*M/420 Standardisation mandate to CEN, CENELEC and ETSI in support of European accessibility requirements for public procurement in the built environment*) avseende bebyggd miljö men detta arbete har ännu inte kommit lika långt som Mandate 376.

³⁴ Artikel 40 och beaktandesats 27 a i det klassiska direktivförslaget respektive artikel 54 och beaktandesats 39 k i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv.

³⁵ SFS 2006:260.

upphandlingskontrakt tillämpa antidiskrimineringsvillkor. Syftet med förordningen är att öka medvetenheten om och efterlevnaden av diskrimineringslagen.³⁶ Förordningen omfattar inte alla upphandlingar utan begränsas till kontrakt avseende tjänster och byggentreprenader i Sverige, med viss varaktighet och visst värde. Villkoren ska följas upp av myndigheterna, och vara förenade med sanktionsbestämmelser.³⁷ Närmare anvisningar om hur antidiskrimineringsförordningen kan tillämpas finns i Konkurrensverkets allmänna råd.³⁸

Konkurrensverket gjorde under 2008 en utvärdering av antidiskrimineringsförordningen.³⁹ Uppgiften var att undersöka om syftet med förordningen hade uppnåtts, hur bestämmelserna hade påverkat små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar samt hur bestämmelserna förhåller sig till regeringens regelförenklingsarbete – både för företag och upphandlande myndigheter. Konkurrensverkets slutsats var att förordningen inte hade tillämpats på ett sätt som gjorde den till ett effektivt instrument för att motverka diskriminering i leverantörsledet. Den främsta orsaken var enligt Konkurrensverket, att myndigheterna avstått från att använda sanktioner vid överträdelser mot antidiskrimineringsvillkoren. I flertalet fall hade myndigheterna över huvud taget inte följt upp villkoren. Det förhållandet att uppföljning i stor utsträckning inte skett kan enligt Konkurrensverket medföra att likabehandlingsprincipen träts för när, och att konkurrensen påverkats. Den bristande uppföljningen medför dessutom att villkorens ändamål – att motverka diskriminering – riskerar att gå förlorad.⁴⁰ Konkurrensverket anser att det krävs att man kommer tillrätta med myndigheternas bristande uppföljning av villkoren om antidiskrimineringsförordningen ska bestå.

Upphandlingsutredningen drar slutsatsen att här finns ett stort utrymme för en förbättringspotential och effektivitetsförbättringar, företrädesvis inom ramen för en nationell kriterieverksamhet.

³⁶ SFS 2008:567.

³⁷ Enligt Konkurrensverkets allmänna råd (KKVFS 2008:1) bör antidiskrimineringsvillkoren normalt förenas med avtalsvite. Sanktioner som innebär hävning eller förtida avveckling av avtalet bör däremot användas med försiktighet.

³⁸ KKVFS 2008:1.

³⁹ Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 2008.

⁴⁰ Konkurrensverket, *Utvärdering av antidiskrimineringsförordningen*, Rapport 2009:2.

Inhemska arbetsmiljökrav

Arbetsmiljöfrågor i samband med offentlig upphandling har lyfts fram som viktiga frågor av en rad olika aktörer. Arbetsmiljön för den utförare som får ett kontrakt kan påverkas t.ex. av hur en tjänst beskrivs och definieras samt vilka krav som ställs på den. Utredningen *Bättre arbetsmiljöregler II*⁴¹ pekar bl.a. på att det inom flera branscher förekommer att beställaren styr arbetsmiljön för entreprenören och dennes anställda. Det kan medföra problem. Bland de områden som särskilt nämnts hittas färdtjänst, vård och omsorg, åkeritjänster samt renhållning och återvinning. Ibland kan den upphandlande myndigheten eller enheten bestämma hur ett uppdrag ska utföras så att entreprenören i praktiken inte kan ges möjligheter att ta hänsyn till arbetsmiljön, exempelvis beträffande kör- och vilotider. Beställaren kan helt enkelt ha satt för snäva tidsramar så att arbetet inte kan genomföras på ett sunt sätt.

Vid upphandling av t.ex. spårtrafik består i regel tjänsten av själva trafikutövandet. Det innebär att beställaren tillhandahåller fordon och den infrastruktur som krävs i form av spår, stationer och personalutrymmen. Den enskilde entreprenören kan därför sakna inflytande på eventuella brister som rör infrastrukturen och som påverkar utförandet av tjänsten. En kommande kriterieverksamhet bör därför uppmärksamma vikten av att arbetsmiljöfrågorna kommer in tidigt i en upphandlingsprocess.

Främja sysselsättning

I Danmark finns relativt omfattande erfarenheter av sociala klausuler inom offentlig upphandling, bl.a. i form av en ny satsning avseende praktikplatser för studenter/lärlingar. På detta område finns en del praktiska exempel också i Sverige som bl.a. framgår av bilaga 22. I Malmö pågår ett pilotprojekt där man under ett års tid i fem upphandlingar, fyra inom byggområdet och en av städtjänster, kommer att ställa långtgående sociala krav. Samtliga av dessa fem upphandlingar ska bl.a. innefatta villkor om utnyttjande av långtidsarbetslösa.⁴²

Mot bakgrund av svårigheterna att erbjuda inte minst unga människor sysselsättning – och behovet av att pröva nya instrument

⁴¹ SOU 2007:43.

⁴² Beslutat av kommunstyrelsen den 27 november 2012.

inom arbetsmarknadspolitiken - framstår det som mycket angeläget, att närmare utreda i vilken mån denna typ av sociala klausuler effektivt kan bidra till att minska arbetslösheten, inte minst bland grupper som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. En viktig fråga och utmaning i sammanhanget gäller bedömningen av samhällsvinsterna vis-a-vis kostnaderna jämfört med andra tänkbara åtgärder på arbetsmarknadsområdet. Dagens budgetsystem måste sannolikt ses över för att mera optimalt kunna utnyttja ett instrument som offentlig upphandling som en del av arbetsmarknadspolitiken. Om positiva effekter kan uppnås på sysselsättningen, genom utnyttjandet av sociala klausuler inom upphandlingen, bör självfallet budgetmedel från arbetsmarknadsområdet kunna skjutas till för att bestrida de eventuellt extra kostnaderna i sammanhanget.

Exempel Danmark:

I Danmark genomförs särskilda insatser för grupper som har svårt att hitta fotfäste på arbetsmarknaden, bl.a. genom sociala klausuler i olika upphandlingskontrakt. 2011 tillsatte den danska regeringen en arbetsgrupp för att studera hur sociala klausuler kan användas för att öka antalet praktikplatser. Arbetsgruppen skulle bl.a. analysera de rättsliga ramarna, vilka utbildningsområden som är mest relevanta och även analysera konkreta exempel från verkligheten. En rapport presenterades i december 2012.

De praktiska erfarenheterna visar att regeringens satsning har resulterat i utvecklingen av ett antal olika typer av sociala klausuler i form av kontraktsvillkor för att anställa lärlingar. Vid sidan av detta har det också utvecklats frivilliga lösningar, exempelvis partnerskapsavtal.

Ställa krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal

Många aktörer har till utredningen uttryckt önskemål om ett klagörande i frågan om möjligheterna att kunna ställa krav i nivå med kollektivavtalsvillkor i offentliga upphandlingar. Bestämmelserna kring om, hur och när sådana krav kan ställas är komplexa och utsikterna att ställa krav kan även skilja sig åt beroende på om upphandlingen omfattas av upphandlingsdirektiven, dvs. i synnerhet när leverantörer från andra medlemsstater deltar, eller ej.

I gällande direktiv för såväl klassisk sektor som försörjningssektorerna anges bl.a. att lagar, förordningar och kollektivavtal rörande anställningsvillkor och arbetarskydd, på såväl nationell nivå som gemenskapsnivå, är tillämpliga vid fullgörandet av ett offentligt kontrakt om dessa bestämmelser och tillämpningen av dem överensstämmer med gemenskrätten. För gränsöverskridande verksamhet, när arbetstagare i en medlemsstat utför tjänster i en annan medlemsstat i samband med fullgörandet av ett offentligt kontrakt, fastställs i utstationeringsdirektivet⁴³ de minimivillkor som måste uppfyllas i värdlandet gentemot de utstationerade arbetstagarna.⁴⁴

Utstationeringsdirektivet reglerar framför allt vilket lands arbets- och anställningsvillkor som ska tillämpas när ett företag som är etablerat i en medlemsstat utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat för att tillhandahålla en tjänst där. I förslagen till nya upphandlingsdirektiv framhålls att tilldelningskriterier eller villkor för fullgörande av kontrakt bör tillämpas i enlighet med utstationeringsdirektivet såsom detta tolkats av EU-domstolen.⁴⁵ Förhandlingar pågick dock fortfarande när betänkandet gick i tryck och det stod inte klart hur den slutliga lydelsen skulle bli. Regeringen har tillsatt en särskild utredning vars uppdrag är att genomföra de nya direktiven när de antagits.⁴⁶ Utredaren ska beakta vad riksdagen tillkännagett⁴⁷ om sådan ändring i lagen om offentlig upphandling att arbetsmiljöhänsyn kan tas och om krav på villkor enligt svenska kollektivavtal ställas vid upphandling.⁴⁸ Upphandlingsutredningen kan därför konstatera att frågor om krav som motsvarar villkor i kollektivavtal är ett område där de flesta enskilda upphandlande myndigheter har ett stort behov av hjälp och stöd med utformningen.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

⁴⁴ Skäl 34 i det klassiska direktivet 2004/18/EG respektive skäl 45 i försörjningsdirektivet 2004/17/EG.

⁴⁵ Skäl 41 a i det klassiska direktivförslaget respektive skäl 39 j i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv.

⁴⁶ Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling, upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av koncessioner, S 2012:09.

⁴⁷ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2010/11:AU3.

⁴⁸ Dir. 2012:96 s. 11.

8.2.4 Vilken process bör användas för att ta fram kriterierna?

Upphandlingsutredningens förslag:

Sociala kriterier utvecklas i en konsensusprocess, efter samma mönster som MSR använder för att ta fram miljökriterier. En viktig utgångspunkt är att representanter för olika intressentgrupper inbjuds att delta.

Kriterier för miljömässigt ansvarsfull upphandling utvecklas, sedan snart tio år tillbaka, under ledning av MSR. Arbetet sker i en förankringsprocess där intressenter för forskning, näringsliv, intresseorganisationer och offentlig sektor bjuds in att delta. Deltagandet bygger på frivillighet. Processen är kvalitetssäkrad enligt ISO 9001. Som förberedelse och underlag i kriteriearbetet på respektive produktområde utarbetas en förstudie som ska innehålla intressentanalys, miljöaspektanalys, analys av sociala aspekter, marknadsöversikt, analys av förfrågningsunderlag samt analys av befintliga standarder och aktuell lagstiftning. Intressenterna bjuds in att delta i verksamheten i olika expertgrupper. Expertgrupperna utvecklar krav på tre nivåer: bas, avancerad och spjutspetsnivå – allt genom en konsensusprocess. För att få ytterligare synpunkter på de förslag till kriterier som utvecklats, genomförs en remissrunda till en bred intressentkrets varefter en extern revision genomförs innan kriterierna slutligen publiceras.

MSR:s kriteriearbete genomförs enligt utredningens bedömning enligt en väl fungerande process. Flera intressenter beskriver processen i positiva ordalag. Det har dock visat sig vara svårt att få med små- och medelstora företag samt ideella organisationer i arbetet. Ett tecken på verksamhetens framgång, är att det sällan förekommer överprövningar av upphandlingar vari MSR:s kriterier används. Det finns, enligt utredningens mening, starka skäl att dra nytta av MSR:s erfarenheter när nationella kriterier på det sociala området ska utvecklas.

Sociala hänsyn skiljer sig från miljöhänsyn i så måtto att de inte måste vila på samma gemensamma branschmässiga grund som är naturligt vid utvecklandet av olika miljökriterier. Sociala hänsyn är normalt inte heller produktspecifika. Verksamheten kan bedrivas med mer generella förtecken och kommer att inbegripa aktörer från en rad olika områden: näringslivet, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Arbetsgivarverket, Försäkringskassan, SKL, funktionshinderorganisationer, idéburna organisationer, fackförbund m.fl.

8.2.5 Var bör kriterieverksamheten placeras?

Upphandlingsutredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet ges ansvaret för kriterieverksamheten avseende sociala hänsyn.

Utredningen stöder det förslag som Upphandlingsstödutredningen lagt om tillskapandet av ett samlat upphandlingsstöd. De juridiska aspekterna kommer självfallet att vara av central betydelse för verksamheten inom det föreslagna upphandlingsstödet. Samtidigt behöver verksamheten och kompetensen breddas avsevärt jämfört med i dag. Ett samordnat upphandlingsstöd bör ge stöd och vägledning innefattande hela upphandlingsprocessen.⁴⁹ Upphandlingsstödutredningen lyfte särskilt fram behovet av upphandlingsstöd avseende sociala hänsyn inom upphandlingsprocessen.⁵⁰

Upphandlingsstödutredningen har föreslagit att ett *upphandlingsråd* knyts till det samordnade upphandlingsstödet. Rådets medlemmar ska enligt förslaget utgöras av personer med erfarenhet av eller sakkunskap i upphandlingsfrågor.⁵¹ Ett sådant råd kan, enligt Upphandlingsutredningens mening ge ett värdefullt bidrag till kriterieverksamheten avseende sociala hänsyn men också rent allmänt avseende socialt ansvarsfull offentlig upphandling.

8.2.6 Hur följer man upp sociala krav?

Utredningens förslag:

I samband kriterieverksamheten för socialt ansvarsfull upphandling ska det samordnade upphandlingsstödet utarbeta

- metodvägledning för uppföljning av de sociala kraven,
- vägledning om vilka certifieringar, märkningar m.m. som kan tjäna som bevis på att ställda krav är uppfyllda samt
- vägledning om lämpliga sanktioner,

⁴⁹ Jmf Upphandlingsstödet framtid, SOU 2012:32 s. 130.

⁵⁰ SOU 2012:32 s. 142.

⁵¹ SOU 2012:32 s. 170.

Det samordnade upphandlingsstödet får också ansvar att utveckla och förvalta en nationell databas för uppföljning av etiska krav/hänsyn.

Utredningen har i andra avsnitt beskrivit betydelsen av att följa upp de krav som ställs i samband med en upphandling.⁵² Även om uppföljningen som moment inte särskilt berörs i dagens lagstiftning är den av stor vikt – dels för att säkerställa att myndigheten erhållit de varor och tjänster, och specifikt till den kvalitet som man efterfrågat, dels för att se till så att de leverantörer som tar seriöst på kraven ska få utdelning på sina ansträngningar. De offentliga myndigheterna måste visa att de menar allvar med de krav som ställs. I annat fall är risken stor att konkurrensen påverkas negativt.

Det är också viktigt att noga överväga vilka sanktioner som kan vara lämpliga att använda om ställda krav inte följs. I första hand bör dialog med leverantören genomföras i syfte att ta reda på vad som fallerat och orsakerna till det. Först därefter bör sanktioner som viten övervägas eller, vid grova brister, kontraktet hävas. Sanktioner, i samband med uppdagade brister hos underleverantörer i tredje land, bör användas med försiktighet – allt för att inte skada arbetstagare i otrygga miljöer.

När det gäller sociala krav eller villkor kan uppföljningen i vissa fall för enskilda upphandlande myndigheter och enheter vara både svår och kostsam. Detta gäller inte minst vid uppföljningen av etiska krav. Det blir lätt ett glapp mellan att, å ena sidan, ställa kraven och begära in information från avtalsleverantören och, å andra sidan, utföra revisioner i leverantörskedjan.

Kostnaderna för en revision kan också framstå som avskräckande. Men erfarenheten visar samtidigt att uppföljningar inte behöver vara kostsamma. Både inköpscentralen SKL Kommentus och landstingen har visat att de genom nära samverkan i uppföljningsfrågor kan reducera kostnaderna avsevärt (se mera nedan).

⁵² Bl.a. i avsnitt 3.4 och 7.2.

Exempel på verktyg för uppföljning av etiska krav

Landstingens gemensamma databas - Uppföljningsportalen

Landstingen i Sverige upphandlar årligen varor och tjänster för cirka 120 miljarder kronor. Många varor tillverkas i länder där arbetsförhållandena lämnar mycket i övrigt att önska. År 2006 startade ett samarbetsprojekt mellan Stockholms läns landsting, Region Skåne och Västra Götalandsregionen för att möjliggöra en effektiv och samtidigt kostnadseffektiv uppföljning av sociala krav med fokus på arbetsförhållandena i tredje land. Landstingsfullmäktige i respektive landsting har sedermera beslutat om en gemensam uppförandekod avseende leveranser från tredje land, som bl.a. inbegriper krav på att följa internationellt erkända konventioner på arbetsrättens område.⁵³ Från 2010 är alla landsting i Sverige anslutna till samarbetet. Målet är att landstingens kontraktsparter ska verka aktivt för ett ökat socialt hänsynstagande bland sina leverantörer i tredje land.

För närvarande utvecklar landstingen en databas som är tänkt att tjäna som ett effektivt uppföljningsverktyg för sociala krav i samband med upphandlingarna, www.uppfoljningsportalen.se. Databasen beräknas vara i drift under våren 2013.

Fördelarna för landstingen med det beskrivna samarbetet är många. Det leder till effektivare uppföljning, minskat dubbelarbete, mindre pappersarbete samt till ökad trovärdighet. En bonuseffekt är att samarbetet ökar både tydligheten och transparensen gentemot leverantörerna. Seriösa leverantörer får utdelning på gjorda investeringar. Leverantörernas administrativa arbete underlättas genom att de via Uppföljningsportalen bara behöver lämna sina uppgifter på en plats. Uppgifterna i databasen återanvänds, vilket radikalt minskar pappersarbetet för dem som är återkommande anbudsgivare till landstingen.

⁵³ ILO:s åtta kärnkonventioner nr 29, 87, 98, 100, 105, 138 och 182, FN:s barnkonvention, artikel 32, det arbetsskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkarlandet, den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.

Så fungerar Uppföljningsportalen

En central styrgrupp leder det nationella arbetet och beslutar om vilka revisioner som ska göras. Baserat på en riskanalys lämnar *en särskild arbetsgrupp* förslag till styrgruppen om vilka avtalsområden som bör följas upp. Arbetsgruppen tar också fram information om vilka landsting som har avtal inom beslutade områden och bistår landstingen med stöd både före och efter en revision. Upphandlingsansvariga inom landstingen ansvarar för att uppförandekoden inkluderas i förfrågningsunderlaget och att uppförandekoden biläggs varje avtal som sluts. Den som är utsedd till *ansvarig för uppföljningen* ska, utifrån arbetsgruppens och styrgruppens beslut om revision, utföra en fördjupad avtalsuppföljning.

Leverantörerna lämnar i samband med avtalsstarten uppgifter till Uppföljningsportalen. Grundläggande information kan vara frågor om tillverkningsland, typ av företag, innehav av certifieringar m.m. Under avtalstiden kan den uppföljningsansvarige kontakta leverantörerna för en fördjupad granskning. Leverantörerna ombeds då att besvara ett antal frågor på Uppföljningsportalen. Uppföljningsfrågorna är mer detaljerade och specifika än den ursprungliga information som leverantörerna lämnat. Den uppföljningsansvarige beaktar svaren och gör en bedömning av risken för att uppförandekoden inte följs. Den uppföljningsansvarige kontrollerar att leverantörerna har rutiner för kontroll av vilka underleverantörer som används vid tillverkning av offererade produkter. Denne ska även kontrollera att leverantörerna gör egna riskanalyser och förfogar över ett s.k. compliance-program.

Systemet innehåller också en kontroll av att leverantörerna kan redovisa att rutiner finns utvecklade för hur dialog ska föras med underleverantörerna gällande kraven i uppförandekoden. Rutinerna ska minst innehålla en beskrivning av hur dialogen förs, vad som diskuteras och hur avvikelser hanteras. Leverantören ska även bifoga relevanta dokument till Uppföljningsportalen.

Om den uppföljningsansvarige misstänker brott mot uppförandekoden lämnas förslag till arbetsgruppen om att göra revision/stickprov på plats hos berörd leverantör.

Gemensam auditörsupphandling

Inköpscentralen SKI har nyligen etablerat en särskild service, riktad till kommuner och landsting, i form av uppföljning av etiska och sociala krav inom upphandlingen.⁵⁴ Syftet är att erbjuda ett kostnadseffektivt redskap för uppföljning genom revisioner (audits) i leverantörskedjorna.

Kostnaden för att delta utgörs av en grundavgift på 10 000 kr plus 0,25 kr per kommuninvånare (kostnadsnivå år 2012). Det innebär att en genomsnittskommun betalar 17 500 kr per år. Avgiften finansierar själva inspektionerna och SKI:s administrativa arbete. Revisionsrapporterna samlas i en databas och är tillgängliga för alla myndigheter som anslutit sig. Hittills har 53 upphandlande myndigheter och enheter anslutit sig och under 2011-2012 har tio revisioner genomförts.

Deltagande kommuner får komma in med önskemål på var en revision ska genomföras. Till ramavtalet är knutet ett expertråd som slutligt avgör vilka revisioner som ska göras. De myndigheter och enheter som anslutit sig har därutöver möjlighet att göra egna avrop från avtalet.

Målet är att genomföra 15-20 inspektioner per år. Kontrollerna genomförs vid tillverkningsanläggningar i länder som Kina, Malaysia, Pakistan och Indien och utgår bl.a. från de krav som finns i ILO:s åtta kärnkonventioner, artikel 32 i FN:s barnkonvention samt olika miljö-, hälso- och säkerhetskrav. Kontrollerna innefattar hittills tillverkning av varor som kontorsmaterial, sjukvårdsprodukter, yrkeskläder, IT-material och mobiltelefoner.

Den stora fördelen med den beskrivna ramavtalslösningen är att kostnaderna blir avsevärt lägre än om enskilda myndigheter själva skulle låta genomföra inspektionerna. En bidragande orsak till detta är att många av de leverantörer som granskas har avtal med en flertal kommuner.

CSR-kompassen

Inom ramen för CSR-kompassen, som initierats av MSR, finns även ett formulär som ger förslag på vilken typ av frågor som en myndighet bör ställa för att kontrollera efterlevnaden av de sociala krav som ställts i en upphandling. Leverantören i fråga ombeds

⁵⁴ De använder sig av samma uppförandekoder som landstingen.

fylla i ett frågeformulär och skicka in detta till den upphandlande myndigheten. Det finns även en förklaringstext och en bedömningsmall som kostnadsfritt kan hämtas på MSR:s hemsida.⁵⁵

Andra exempel på redskap för uppföljning

Medlemskap i olika typer av organisationer kan användas som bevis för att en leverantör lever upp till en viss uppförandekod. Det finns vidare en rad exempel på *leverantörsdatabaser* i bruk för självutvärdering. Gemensamt är att driften finansieras genom avgifter från de som använder databaserna. De organisationer som ansvarar för databaserna har i flertalet fall till uppgift att kontrollera att uppgifterna som matas in i databasen är korrekta. Som exempel kan nämnas *Business Social Compliance Initiative (BSCI)*, grundat av Foreign Trade Association - en europeisk branschorganisation för handel. BSCI har utvecklat en uppförandekod och tillhandahåller riktlinjer för hur företagen ska leva upp till densamma. BSCI har samtidigt till uppgift att granska hur medlemsföretagen lever upp till koden.

Ett ytterligare exempel är *Achilles Information Limited*, ett företag vars affärsidé är att leverera information om olika leverantörer till sina medlemmar. Informationen omfattar identifiering, kvalificering, utvärdering och bevakning. Achilles har 750 inköpsorganisationer som medlemmar. I Sverige samarbetar Achilles med exempelvis Trafikverket. Det verktyg som utvecklats för granskning och uppföljning av leverantörerna kan anpassas efter medlemmarnas behov. Grunden är att leverantörerna svarar på ett antal frågor relaterade till en uppförandekod. Företag i samma bransch kan samarbeta och besluta om specifika frågor utifrån sina behov.

Olika *standarder* och *certifieringar* kan också användas i uppföringssyfte, t.ex. vid frågeställningar till leverantörer i samband med riskanalyser. *ISO 26000* är en internationell standard innehållande riktlinjer för socialt ansvarstagande. Den bygger på sju grundläggande principer som tillsammans definierar begreppet socialt ansvarstagande. Denna standard är avsedd att uppmuntra företag och organisationer att gå längre än vad lagstiftningen generellt kräver.⁵⁶

Social Accountability International (SAI) är en icke-statlig, internationell organisation som arbetar för att förbättra förhållandena

⁵⁵ www.msr.se

⁵⁶ Vägledning för socialt ansvarstagande (ISO 26000:2010, IDT).

på arbetsplatser världen över. SA8000 är en social certifieringsstandard för anständiga arbetsplatser. Den är bl.a. baserad på ILO:s konventioner. *Global Compact* är ett initiativ inom FN. Syftet är att göra företag uppmärksamma på och ta ett aktivt ansvar för sammanlagt tio internationellt erkända principer inom områden som mänskliga rättigheter, arbetsrätt, hållbar utveckling samt bekämpning av korruption.⁵⁷

Fairtrade är ett exempel på en etisk märkning som garanterar att en produkt framställts under iakttagande av respekt för grundläggande mänskliga rättigheter, skälig lön m.m.⁵⁸ *Rainforest Alliance* och *Utz Certified* är andra exempel på organisationer som ägnar sig åt etisk märkning.

Samtliga standarder, certifierings- och märkningssystem som nämnts i det föregående kan utgöra ett gott stöd för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer i arbetet med att definiera och följa upp att olika leverantörer lever upp till grundläggande sociala krav. Dylika system är dock normalt förenade med kostnader för leverantörerna. Detta kan innebära problem, inte minst för små företag med begränsade resurser.

I syfte att underlätta kontraktsuppföljningen för upphandlande myndigheter och enheter föreslår Upphandlingsutredningen att det samordnade upphandlingsstödet får i uppdrag att ta fram en metodvägledning för uppföljning, beskriva lämpliga sanktioner och ge vägledning om vilken typ av certifieringar, märkningssystem och standarder m.m. som kan tjäna som bevis på att ställda krav är uppfyllda.

I sammanhanget är det som ovan nämnts viktigt att beakta de mindre företagens möjligheter och situation för att inte begränsa konkurrensen.

⁵⁷ OECD har utifrån dessa principer utvecklat riktlinjer för multinationella företag.

Riktlinjerna är gemensamma rekommendationer från OECD-ländernas regeringar om bland annat mänskliga rättigheter, information, arbetsrätt, miljöskydd, bekämpande av mutor, konsumentskydd och konkurrens. Riktlinjerna återspeglar god praxis för alla företag.

⁵⁸ EU-domstolen har bedömt att det i princip inte finns något hinder för att hänvisa till kriterier i upphandlingen som är baserade på rättvis handel. EU-domstolens dom i mål C-368/10, *Kommissionen mot Nederländerna*, meddelad den 10 maj 2012. Se också avsnitt 6.3.

8.2.7 Nordiskt samarbete

Upphandlingsutredningens förslag:

Regeringen bör ta initiativ till nordiskt samarbete om kriterieutveckling och uppföljning av sociala krav.

Ett av syftena med EU:s upphandlingsdirektiv är att öka den gränsöverskridande handeln. Enhetliga krav och villkor – även i ett internationellt sammanhang – kan vara till stor hjälp för företagen och bidra till deras möjligheter att lämna anbud i andra medlemsstater. Ju fler likartade krav som ställs, desto bättre effekt kan ett styrmedel förväntas ha. De sociala krav som övervägs av de upphandlande myndigheterna i de nordiska länderna är relativt likartade. Detta förhållande är ett gott argument för ett nära samarbete på området.⁵⁹ Sverige bör därför ta initiativ till ett närmare nordiskt samarbete kring utvecklingen av kriterier för sociala hänsyn – och för uppföljningen av dessa – inom den offentliga upphandlingen.

Det går inte att helt ersätta den upphandlande myndighetens eller enhetens egen uppföljning av krav som ställts. Samtidigt borde det vara av intresse för de nordiska länderna att bygga upp ett gemensamt, och därigenom, mer kostnadseffektivt kontrollsystem för att verifiera att ställda krav följs. De system för uppföljning som redan etablerats – som Upphandlingsportalen och inköpscentralen SKI samverkan – är utmärkta exempel på sådana initiativ. Det arbete som dessa organisationer redan utfört kan utgöra grunden för ett vidare arbete. Det optimala vore givetvis en samverkan på EU-nivå. Det är dock osäkert hur förutsättningarna för ett sådant samarbete ser ut. EU-kommissionen har hittills visat begränsat intresse. Ett närmare samarbete på nordisk basis faller sig dock naturligt, inte minst som ett komplement till det föreslagna gemensamma samarbetet kring sociala kriterier.

⁵⁹ Det nordiska samarbetsprogrammet för innovations- och näringspolitik för 2011-2013, som antogs av näringsministrarna 2010, innehåller bl.a. sex fyrtornsprojekt. Ett av dessa är en gemensam nordisk CSR-strategi. Man vill långsiktigt stärka en hållbar konkurrenskraft i Norden och stärka den nordiska samordningen internationellt avseende CSR. Bland delmålen finns att främja och stödja genomförandet av internationellt överenskomna normer och riktlinjer, med fokus på globala värdekedjor, samt rapportering och kommunikation. Strategin lades fast 2012. Den innehåller bl.a. initiativ att främja användningen av ISO 26000, av OECD:s riktlinjer för multinationella företag och Nordic Ethical Trading Framework.

8.3 Civila samhället – en viktig resurs

Det civila samhället – genom ideella och idéburna organisationer, sociala företag, kooperativ, kyrkliga samfund och privata stiftelser – är sedan lång tid tillbaka betydelsefulla aktörer inom den sociala välfärden. Såsom tidigare framhållits representerar denna typ av organisationer en viktig resurs i samhället och bidrar verksamt till att öka mångfalden av utförare och tjänster inom det sociala området.⁶⁰

De idéburna organisationerna har spelat, och spelar fortsatt en central roll när det gäller utvecklingen av demokratins spelregler samt respekten för mänskliga rättigheter och alla människors lika värde. Organisationerna erbjuder viktiga arenor för människor att uttrycka sina värderingar och behov i ord och handling.

Verksamheterna baseras på frivillighet och grundas på viktiga principer och värdegrunder. Dessa organisationers stöd och hjälp till människor i svåra situationer utgör en omistlig del av välfärden. Ett särskilt värde i de idéburna organisationernas verksamhet ligger i att förtroende och tillit kan byggas upp gentemot individer och grupper som helt stått vid sidan av samhällsgemenskapen. Genom att i verksamheten exempelvis inkludera individer med egna erfarenheter av problem som missbruk, hemlöshet, långvarig arbetslöshet och handikapp utvecklas arbetsmetoder som är unika och ger resultat.

Den ideella sektorn är ingalunda homogen. En del organisationer ser sin roll främst som folkrörelse och opinionsbildare och bygger verksamheten på medlemskap och frivilliga insatser. Andra åter ser sig primärt som utförare av sociala tjänster och bygger sitt arbete på anställd personal, ofta med inslag av frivilliga krafter.

Som ett tydligt bevis på den betydelse samhället ger det civila samhället och dess aktörer på det sociala området slöts 2008 en särskild överenskommelse mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och ett stort antal idéburna organisationer. Syftet är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en större mångfald av utförare och tjänster inom hälso- och sjukvården samt omsorgen. Överenskommelsen ska tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på lika villkor med andra aktörer som är verksamma på området.

⁶⁰ Se avsnitt 6.2.

Upphandlingsutredningen har haft som målsättning att utveckla en bred dialog, inte minst med den del av det civila samhället som representerar den s.k. sociala ekonomin.⁶¹ Utredningens referensgrupp har därför bestått bl.a. av representanter för sociala företag. Därtill har ett stort antal möten arrangerats. Utredningen har tagit del av ett flertalet verksamheter – ofta av pionjärkaraktär – som drivs av organisationer inom den sociala ekonomin. Utrymmet är begränsat men utredningen vill särskilt lyfta fram ett antal exempel:

Ersta Diakoni – som bedriver sjukvård och social omsorgsverksamhet – identifierar utsatta grupper som inte omfattas av samhällets sociala insatser samt erbjuder dessa personer olika typer av stöd. Exempelvis har man inrättat boenden med särskild verksamhetsinriktning för flickor som missbrukats sexuellt och stödgrupper för barn till yngre demenssjuka personer. *Bräcke Diakoni* driver bland annat institutioner för barn och ungdomar med olika typer av funktionshinder. Bland *Stadsmissionens i Stockholm* verksamhet märks en bred fritidsverksamhet för ungdomar, psykoterapi för unga, missbruksvård samt ett antal institutioner som hjälper hemlösa. *Svenska Röda Korset* har bland annat omfattande verksamhet bland flyktingar och invandrare, däribland rehabilitering av tortyrskadade. *Coompanion* ger rådgivning till personer som vill starta sociala företag på kooperativ grund. *Silviahemmet* är exempel på en unik verksamhet inom området demensvård. Verksamheten startades i stiftelseform på 1990-talet, i ett läge då det i Sverige inte fanns någon utbildning med inriktning på demensvård. Under åren har utbildningen expanderat snabbt och utbildningskonceptet går även på export till bl.a. Kina och Japan. Verksamheten har i dag formen av ett nationellt demenskompetenscenter som erbjuder utbildning till olika personalkategorier, anhöriga och andra som kommer i kontakt med demenssjuka personer. Utbildningen grundas på en väl utvecklad teoribildning där det bland annat ingår specifika element av förebyggande karaktär.

Den offentliga sektorns samarbete med den sociala ekonomin har utvecklats efter i princip tre olika former, Dessa är bidragsgivning, upphandlingskontrakt samt - under de allra senaste åren - speciella partnerskap. Många representanter för den sociala ekonomin har uttryckt starkt intresse för att delta i offentliga upphandlingar, men

⁶¹ Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Se avsnitt också längre fram i detta avsnitt där detta utvecklas närmare.

samtidigt understrukit svårigheterna att hävda sig. De problem som nämns liknar till stor del de som små och medelstora företag möter; krångliga förfrågningsunderlag, stora kontrakt, höga krav på finansiell styrka etc.⁶²

Därtill har framhållits att det krävs betydande finansiell styrka att ta på sig ansvaret för driften av institutioner inom vård och omsorg, något som endast ett fåtal organisationer inom den sociala ekonomin förfogar över. Intresseorganisationen för idéburen vård och social omsorg (Famna) uppger att drygt 40 procent av deras medlemmar anger att bristen på externt kapital utgör ett tillväxthinder.⁶³ Regeringen har uppmärksammat problemet och tillsatt en särskild utredare som bl.a. ska utreda i vilken utsträckning det från kapitalförsörjningssynpunkt finns inträdes- eller tillväxthinder för dessa företag inom välfärdssektorn och föreslå åtgärder för att reducera sådana hinder.⁶⁴

Ytterligare en viktig aspekt som framförts är att upphandlande myndigheter som regel inte uppskattar – eller förmår fånga in – de speciella mervärden som organisationer inom den sociala ekonomin representerar. Det är enligt Upphandlingsutredningens mening av stor vikt att det tydliggörs hur dessa mervärden kan beaktas i samband med offentliga upphandlingar, till exempel genom att vid utvärderingsfasen av en upphandling premiera organisationer och företag som inkluderar individer med erfarenhet av eget missbruk eller långvarig arbetslöshet i sin verksamhet.

I detta avsnitt ges en beskrivning av begreppen social ekonomi och sociala företag m.m. och hur dessa aktörers betydelse för samhället har uppmärksamats genom olika beslut och överenskommelser från EU:s och statsmaktens sida. I det därpå följande avsnittet görs ett försök till att tydliggöra gränsdragningen mellan en upphandlingssituation och en bidragssituation. Förslag ges också till hur den sociala ekonomins särprägel bör beaktas och även inkluderas i det produktkategoristöd som beskrivs i ett tidigare avsnitt.

⁶² Kap. 9 innehåller en redogörelse för de vanligast förekommande problemen.

⁶³ Detta kan jämföras med småföretagsbarometern (Företagarna) där motsvarande siffra, för småföretag generellt, uppgår till 4 procent.

⁶⁴ Företagsutveckling – finansiering och rådgivning, dir. 2012:131.

8.3.1 Social ekonomi, sociala företag, arbetsintegrerande sociala företag och idéburna organisationer

Begreppet *social ekonomi* avser oftast verksamhet av social karaktär inom kooperativ, frivilligorganisationer och folkrörelser. 1989 blev begreppet en officiell term inom EU.⁶⁵ I och med EU-medlemskapet började begreppet social ekonomi användas även i Sverige. 1997 tillsatte regeringen en särskild arbetsgrupp med uppgift att kartlägga villkoren för den sociala ekonomin samt belysa dess betydelse i samhället. Arbetsgruppen gav följande definition av den sociala ekonomin i Sverige: ”Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn”.⁶⁶

Begreppet *sociala företag* omfattar företag som har ett samhällligt syfte, är fristående från den offentliga sektorn och som återinvesterar eventuell vinst tillbaka in i verksamheten. De allra flesta har som huvudsyfte att producera välfärdstjänster såsom vård, omsorg eller utbildning. EU-kommissionen använder begreppet "social business", med vilket avses företag vars främsta mål med verksamheten är att uppnå sociala mål, snarare än att generera vinst för ägarna.⁶⁷

Arbetsintegrerande sociala företag har som målsättning att skapa möjligheter till arbete och rehabilitering för personer som av olika skäl står långt utanför arbetsmarknaden.⁶⁸ Medarbetarna i dessa företag utgörs ofta av personer med funktionsnedsättningar, personer med tidigare missbruk, personer med långa sjukskrivningar, personer som varit arbetslösa under en längre tid eller som har något arbetshinder av annat slag.⁶⁹ De arbetsintegrerande sociala företagen har som mål med verksamheten att hjälpa personer att komma in på arbetsmarknaden. Företagen strävar efter att skapa delaktighet för med-

⁶⁵ Inom EU används avgränsningen CMAF som står för Cooperatives, Mutuals (ömsesidiga företag), Associations (föreningar) och Foundations (stiftelser). Ofta används denna förkortning likvärdigt med social ekonomi.

⁶⁶ Ds 1998:48, *Social ekonomi i EU-landet Sverige – tradition och förnyelse i samma begrepp* s. 62.

⁶⁷ Memo/11/735, Bryssel 25 oktober 2011.

⁶⁸ Även andra sociala företag kan naturligtvis skapa arbetstillfällen för utsatta grupper även om huvudsyftet är ett annat.

⁶⁹ Handikapp- och klientorganisationer har sedan lång tid tillbaka tagit olika initiativ för att tillgodose sina medlemmars behov av arbete eller meningsfull sysselsättning. Organisationen Länkarna och Synskadades riksförbund är andra exempel. Se också Tillväxtanalys, *Arbetsintegrerande sociala företag - användning och behov av statliga finansieringsstöd*, Rapport 2011:12, s. 19.)

arbetarna genom möjligheter till att bli delägare i företagen, genom anställning eller genom särskilda avtal. Merparten av eventuell vinst återinvesteras i verksamheten.

Socialt inriktade ideella organisationer eller *idéburna organisationer* har etablerats för att verka för grundarnas och medlemmarnas ideella mål.⁷⁰ Idéburna organisationers kärnverksamheter är som regel inriktade på att främja värden som social rättvisa, hållbar utveckling, respekt för mänskliga rättigheter och humanitär rätt, demokrati och rättssäkerhet. Den ideella föreningen är den i dag dominerande associationsformen inom den idéburna sektorn i Sverige.⁷¹

Politiska ambitioner inom EU och på nationell nivå

Europeiska kommissionen har antagit en social handlingsplan som utgör en del av ett åtgärds paket kallat "Responsible Business Initiative".⁷² Man vill med planen bl.a. underlätta socialt entreprenörskap. Kommissionen konstaterar att i dag utgör den sociala ekonomin tio procent av alla europeiska företag och sysselsätter över elva miljoner avlönade anställda. I Sverige är dock andelen betydligt lägre. Den sociala handlingsplanen inom EU innehåller ett antal åtgärder för att förbättra de sociala företagens tillgång till finansiering, åtgärder för att förbättra dessa företags synlighet och förenklingar i lagstiftningen.

Regeringen antog under 2010 en *Handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag*⁷³ i syfte att underlätta utvecklingen och tillväxten av denna typ av företag. De föreslagna insatserna består bl.a. av informationssatsningar till aktörer inom arbetsmarknads-, rehabiliterings- och näringslivsområdet för att på bästa sätt möjliggöra ett bredare deltagande i arbetslivet. Vidare ingår en översyn av vad hindren mot att de arbetsintegrerande sociala företagen lämnar anbud i offentliga upphandlingar består i.

Regeringen har vidare uttalat att det finns behov av en förordning om arbetsintegrerande sociala företag för att kunna tillämpa EU:s allmänna gruppundantagsförordning för statligt stöd.⁷⁴ Förordningens syfte är att etablera en tydlig definition av

⁷⁰ Definition ur ministerkommitténs rekommendation (2007) 14.

⁷¹ Forum för frivilligt socialt arbete, *PM om idéburet offentligt partnerskap*, september 2010.

⁷² MEMO/11/730, MEMO/11/732, MEMO/11/734 samt MEMO/11/735.

⁷³ Regeringsbeslut den 22 april 2010, dnr N2010/1894/ENT.

⁷⁴ Förordning (EG) nr 800/2008.

denna typ av företag för att på så sätt legitimera deras verksamhet och roll som viktiga aktörer.

Som nämnts tidigare i detta avsnitt finns också även en överenskommelse mellan regeringen, SKL och vårt lands idéburna organisationer på det sociala området.⁷⁵

8.3.2 Upphandling eller bidrag?

Inledning

Det finns som grundregel två olika sätt för myndigheter att ersätta tjänster som utförs av aktörer inom den sociala ekonomin – *uppdragsersättning* eller *bidrag*. Gränsdragningen dem emellan kan dock vara omgärdad av komplicerade överväganden. I princip gäller att en tjänst ska upphandlas om leverantören erhåller ersättning för ett utfört uppdrag. Om en verksamhet däremot erhåller ekonomiska bidrag från det allmänna, utan att en upphandlande myndighet lämnat något som helst uppdrag, föreligger ingen skyldighet att tillämpa upphandlingsreglerna.

Mellan de till synes självklara fallen av en upphandlings- respektive bidragssituation är dock skalan glidande. Olika kommuner har till exempel gjort olika bedömningar av ersättningsfrågan – dvs. om upphandling är obligatorisk eller om bidrag kan lämnas – till organisationer som bedriver verksamhet till stöd för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Ett annat exempel är skillnaderna i bedömning som gjorts av två olika landsting när det gäller Röda Korsets verksamhet till stöd för tortyrskadade flyktingar. Utöver den svåra gränsdragningen mellan upphandling och bidrag tillkommer frågan om reglerna om statsstöd, dvs. om och när stöd till enskilda företag/organisationer är tillåtna enligt EU:s statsstödsregler. Därtill kan kommunallagens bestämmelser om stöd till enskilda näringsidkare komma att aktualiseras.

Kommande avsnitt syftar till att klargöra när det föreligger en upphandlingssituation respektive en bidragssituation. Vidare kommer översiktligt att beskrivas hur EU:s statsstödsregler inverkar på möjligheterna att lämna bidrag till sociala tjänster.

⁷⁵ Se även skr. 2008/09:207 *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*.

Upphandlings- eller bidragssituation?

Upphandling

En central frågeställning är vad som är ett upphandlingskontrakt. LOU alternativt LUF är tillämplig när en eller flera upphandlande myndigheter ingår ett skriftligt *avtal med ekonomiska villkor* med en eller flera leverantörer och avtalet avser utförandet av byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster. Avtalet ska enligt upphandlingslagstiftningen undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur.⁷⁶ Bedömningen om en *avtalsituation* föreligger ska ske utifrån EU-rätten. Hur ett avtal klassificeras enligt nationell rätt saknar sålunda betydelse för frågan om det ska upphandlas eller inte.⁷⁷ Även avtal med offentligrättsliga inslag, exempelvis ett markexploateringsavtal eller liknande överenskommelser och beslut kan utgöra upphandlingspliktiga anskaffningar.⁷⁸

Med *ekonomiska villkor* avses alla former av ersättningar som en upphandlande myndighet åtar sig att betala till en leverantör. Numera fyller rekvisiten *skriftlighet* och *undertecknande/signering* inte någon egentlig funktion vid tillämpningen av lagen.⁷⁹

Bestämmelserna om offentlig upphandling ska således tillämpas när det finns en *skyldighet att tillhandahålla en tjänst mot ersättning*.

Kommissionen har närmare utvecklat kontraktsbegreppet.⁸⁰ I ett tjänstemannadokument anges att upphandlingsdirektivens bestämmelser om upphandling av tjänster är tillämpliga om

- a) syftet med kontraktet är att tillgodose de behov som myndigheten på förhand definierat inom ramen för sina befogenheter,
- b) myndigheten i detalj har fastställt tjänstens särdrag och hur tjänsten ska tillhandahållas,
- c) kontraktet fastställer en ersättning för tjänsten genom att ett visst pris betalas eller att leverantören får rätten att tillhandahålla en tjänst som användarna betalar en avgift för⁸¹,

⁷⁶ 1 kap. 2 §, 2 kap. 13 § LOU och 2 kap. 10 § LUF.

⁷⁷ Jfr EU-domstolens dom i mål C-220/05 *Jean Auroux*, punkt 40.

⁷⁸ Jfr EU-domstolens dom i mål C-399/98 *Ordine degli Architetti (La Scala-målet)*.

⁷⁹ Det blir särskilt tydligt i och med att rättsmedel infördes mot olagliga direkttilldelningar av kontrakt som omfattas av LOU och LUF trots att rekvisitet inte är uppfyllt. I och med 2010 års överprövningsreform utmönstrades begreppet kontrakt från bestämmelserna i 16 kap. LOU där istället begreppet *avtal* används.

⁸⁰ Se även exempelvis EU-domstolens dom i mål nr C-532/03, *Kommissionen mot Irland* (De irländska ambulanserna).

⁸¹ I det senare fallet kan en tjänstekoncession föreligga och då är inte upphandlingsdirektiven tillämpliga.

- d) myndigheten tar initiativet att söka efter en leverantör som den ska anförtro tjänsten till, eller
- e) kontraktet innehåller bestämmelser om sanktioner (vite, skadestånd etc.), som blir tillämpliga om de kontraktsenliga skyldigheterna inte fullgörs.

Kriterierna är enligt kommissionen vägledande för att fastställa om kontraktets syfte verkligen är att en tjänst ska tillhandahållas mot ersättning.⁸² Det anges dock inte hur många av de ovan listade kriterierna som ska vara uppfyllda. Enligt Upphandlingsutredningens mening är vissa kriterier starkare än andra. En samlad bedömning måste därför göras i det enskilda fallet.

Bidrag

För att konstatera om en bidragssituation föreligger är det centralt att fastställa om den som betalar för en tjänst anses disponera över det som utförs eller inte. Bidrag anses utgå om *ersättningen utgår utan närmare krav på tjänsten eller tjänsteutövaren*.

Kommissionen tydliggör i ovan refererat tjänstemannadokument att upphandlingsdirektiven inte omfattar enbart finansiering av en verksamhet. Det spelar i sammanhanget ingen roll om myndigheten villkorar bidraget/stödet såtillvida att stödet måste betalas tillbaka om det inte används för de avsedda ändamålen.⁸³ Denna princip föreslås ingå i ett skäl i förslagen till nya upphandlingsdirektiv.⁸⁴

För att avgöra om beställaren disponerar över tjänsten eller inte kan ledning tas i följande punkter. Bidrag kan vara tillåtet om

⁸² *Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse*, SEC (2010) 1545 final, tjänstemannadokument, Bryssel 7.10.2010, s. 78.

⁸³ Utredningens förslag och redogörelser baseras på Konkurrenskraftsrådets överenskommelser från den 10–11 december 2012 avseende det klassiska upphandlingsdirektivet samt överenskommelsen samma datum som avsåg försörjningsdirektivet. Upphandlingsutredningen har även beaktat det betänkande som Europaparlamentets ansvariga utskott för inre marknads- och konsumentfrågor (IMCO) lämnat den 11 januari 2013 med anledning av det klassiska direktivförslaget och den 7 februari med anledning av direktivförslaget för försörjningssektorerna. Tredje stycket beaktadesats 11 i det klassiska direktivförslaget innehåller refererade skrivningar om bidrag. Motsvarande i förslaget till reviderat direktiv inom försörjningssektorerna finns i tredje stycket beaktadesats 17.

⁸⁴ En grundläggande förutsättning är enligt KL är att verksamheten som bidraget ska användas för inte är främmande för den kommunala kompetensen.

- verksamheten drivs i enskild regi,
- den upphandlande myndigheten är inte juridiskt ansvarig för verksamheten,⁸⁵
- verksamheten är inte uteslutande, eller näst intill uteslutande, beroende av finansiering med offentliga medel,
- den upphandlande myndigheten har inte tagit initiativ till verksamheten,
- verksamheten bedrivs huvudsakligen i syfte att tillgodose anordnarens eget behov av den verksamhet som bedrivs,
- verksamheten bedrivs utan vinstsyfte,
- anordnaren är inte primärt underkastad kommunens styrning och beslutsrätt men kan stå under offentligrättsligt reglerad tillsyn,
- anordnaren och den upphandlande myndighetens inbördes relation är inte reglerad genom ett avtal utan styrs i regel av en offentligrättslig reglering, typ riktlinjer för att bidrag ska utgå på ett visst område,
- anordnaren förutsätts inte genomföra sitt uppdrag mot ersättning för avtalad prestation utan får istället ett bidrag till egenfinansiering, som kan vara förknippat med vissa villkor.⁸⁶

Samtliga krav behöver inte vara uppfyllda men det ska vid en samlad bedömning framgå att det inte handlar om ersättning för ett specifikt definierat uppdrag.

Exempel på bidragsfinansierad enskild verksamhet är när idrottsföreningar driver sporthallar och fotbollsplaner där de själva utövar sin idrottsliga verksamhet. Arbetet utförs normalt främst med ideella krafter men föreningen erhåller driftbidrag. Inom den sociala sektorn erhåller ideella organisationer, religiösa föreningar och stiftelser bidrag till frivilligt socialt arbete.

Under de senaste åren har det, mellan det offentliga och aktörer inom den sociala ekonomin, vuxit fram en särskild form av samarbete på det sociala området under benämningen *idéburet offentligt*

⁸⁵ En grundläggande förutsättning enligt kommunallagen för bidragsgivning är att den verksamhet som bidraget ska användas för inte är främmande för den kommunala kompetensen.

⁸⁶ Motsvarande grunder angavs av Upphandlingskommittén, SOU 2001:31 *Mera värde för pengarna*.

partnerskap. Syftet med dessa partnerskap, som hittills ingåtts mellan idéburna organisationer och ett antal kommuner och landsting, är att utveckla nya lösningar och samarbetsformer kring åtgärder mot sociala problem och utmaningar. Bakgrunden till samarbetsformen är en önskan att utveckla ett komplement både till generella verksamhetsbidrag till den idéburna verksamheten (s.k. normerade bidrag) och upphandlingskontrakt där ändamålet är ett specifikt uppdrag. Vid offentlig upphandling blir den verksamheten beroende av upphandlingskontraktets specifika villkor och riskerar att förlora sin idéburna identitet. Partnerskapet beskrivs som en samverkansmodell som inte bygger på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt utan grundas på *ömsesidighet*. De idéburna offentliga partnerskap som hittills har ingåtts fokuserar på problem som hemlöshet och missbruk.⁸⁷ Det offentliga svarar för viss typ av stöd, t.ex. tillhandahållande av lokaler och vissa verksamhetsbidrag, medan de idéburna organisationerna/sociala företagen ansvarar för driften av själva verksamheten. En förutsättning är att verksamheten bedrivs på initiativ från den idéburna organisationen. En annan förutsättning är att det inte finns en marknad att vårda och att verksamheten ifråga inte detaljstyrs från det offentligas sida.

8.3.3 I vilken mån påverkas bidragsgivningen av EU:s statsstödsregler?

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redogörelse för EU:s statsstödsregler. Reglerna om statsstöd har tillkommit för att förhindra att konkurrensen på marknaden snedvrids. Statsstödsreglerna är komplexa och bygger på ett antal olika begrepp och definitioner. Av central betydelse i sammanhanget är begrepp som *tjänster av allmänt intresse*, *tjänster av ekonomiskt intresse*, *tjänster av icke-ekonomiskt intresse* respektive *sociala tjänster*. Ersättning för vissa tjänster berörs av EU:s statsstödsregler och andra inte. Problematiken kompliceras ytterligare av förekomsten av tröskelvärden, dvs. beloppsgränser över vilka reglerna äger relevans.

⁸⁷ Som exempel kan nämnas partnerskap som bl.a. Region Skåne, samt Stockholms och Västerås kommuner ingått med olika parter.

Tjänster av allmänt intresse

Det finns ingen EU-rättslig definition av begreppet tjänster av allmänt intresse.⁸⁸ Det är i stället den enskilda medlemsstaten som beslutar vilka tjänster som är av allmänt intresse.⁸⁹ Tjänsterna skiljer ut sig genom att medlemsstaterna under alla förhållanden måste trygga utbudet av dem, dvs. även om det inte alltid finns ett tillräckligt antal tjänsteleverantörer på marknaden. Enligt EU-domstolens och kommissionens praxis kan *både* ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster vara av allmänt intresse.⁹⁰ Tjänstens eventuella ekonomiska natur beror på hur verksamheten utövas, organiseras och finansieras.

Icke ekonomiska tjänster av allmänt intresse

Icke-ekonomisk verksamhet, som till exempel verksamhet inom polis- och rättsväsende, får inte konkurransutsättas och berörs överhuvudtaget inte av EU-rätten.⁹¹ Det avgörande är att det är

⁸⁸ EUF-fördragets protokoll nr 26 handlar om tjänster av allmänt intresse men saknar en definition.

⁸⁹ I skäl 3 b i det klassiska direktivförslaget respektive skäl 6 aa i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv påtalas bl.a. att direktivet inte påverkar socialförsäkringslagstiftningen i medlemsstaterna. Det anges också att medlemsstaterna är fria att organisera tillhandahållandet av obligatoriska sociala tjänster eller andra tjänster som posttjänster antingen som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse eller som en blandning därav.

⁹⁰ Det är fyra instrument som är relevanta för tillämpningen av reglerna om statligt stöd för ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

- Ett meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse klargör hur artikel 107 i fördraget och Altmark-kriterierna tillämpas på sådan ersättning.⁹⁰
- Ett beslut där medlemsstaterna undantas från skyldigheten att anmäla ersättning för offentliga tjänster avseende vissa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse till kommissionen.⁹⁰
- En förordning om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget på stöd av mindre betydelse för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse föreskriver vissa villkor, inklusive ersättningsbeloppet, enligt vilka ersättningar till allmännyttiga tjänster inte ska anses uppfylla alla kriterier i artikel 107.1. Det reviderade ersättningsbeloppet uppgår till 500 000 kr.⁹⁰
- Rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster i vilka anges hur kommissionen kommer att analysera fall som inte omfattas av det här beslutet och därför måste anmälas till kommissionen.⁹⁰

⁹¹ I skäl 3 b i det klassiska direktivförslaget respektive skäl 6 aa i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv anges att icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte omfattas av direktivet.

fråga om verksamhet som inte erbjuds i form av varor och tjänster *på en marknad*.⁹²

Gränsdragningen om huruvida en tjänst är ekonomisk eller inte är dock inte entydig och skiljer sig åt mellan medlemsstaterna.⁹³ I Sverige kan det exempelvis röra verksamhet som räddningstjänst, civilförsvaret och utbildning inom den kommunala grundskolan. Den ekonomiska graden av samma typ av tjänster kan därför variera från en medlemsstat till en annan. Klassificeringen av en viss tjänst kan dessutom komma att ändras över tid i samband med politiska beslut eller på grund av den ekonomiska utvecklingen.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Ekonomiska tjänster erbjuds normalt på en marknad. Marknaden misslyckas dock emellanåt med att tillhandahålla de tjänster som medborgarna har behov av. Artikel 106.2 EUF-fördraget reglerar därför *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁹⁴, avses allmännyttiga ekonomiska tjänster vars tillgänglighet anses vara så viktig för samhället att myndigheten kan ålägga tjänsteleverantören en offentlig serviceförpliktelse. Företaget måste då mot ersättning av offentliga medel erbjuda en tjänst vars utformning på förhand har fastställts av myndigheten. Företag som tillhandahåller allmännyttiga tjänster kan få ersättning som täcker deras nettokostnader, inklusive en rimlig vinst.⁹⁵

I avsaknad av en EU-rättslig definition har medlemsstaterna ett ganska stort utrymme att definiera vad som tillhör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen ska enbart ingripa när klassificeringen är uppenbart felaktig. Ytterst är det dock EU-domstolen som avgör vad som i det enskilda fallet utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I praxis har bl.a. fartygslösnings-, allmän postbefordran, eldistribution, vattendistribution, telekomtjänster och

⁹² EU-domstolens dom i mål 118/85, *kommissionen mot Italien*, REG 1987, s. 2599, punkt 7, mål C-35/96, *kommissionen mot Italien*, REG 1998, s. I-3851, punkt 36 och de förenade målen C-180/98–C-184/98, *Pavlov m.fl.*, punkt 75.

⁹³ EU-domstolens dom i de förenade målen C-159/91 och C-160/91, *Poucet och Pistre*, REG 1993, s. I-637.

⁹⁴ Ofta benämnt SGEI-tjänster (services of general economic interest).

⁹⁵ Artikel 5 Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

TV-sändningar bedömts vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För svenskt vidkommande har endast verksamhet som utövas av Svensk Kassaservice AB prövats av kommissionen och befunnits vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.⁹⁶

Sociala tjänster av allmänt intresse

Sociala tjänster av allmänt intresse tillhandahålls, vanligen individanpassat, för att uppfylla behoven hos användarna. De kan vara ekonomiska eller icke-ekonomiska. Enligt EU-domstolens rättspraxis räcker det sålunda inte att verksamheten klassas som ”social” för att räknas som icke-ekonomisk verksamhet.⁹⁷

Sociala tjänster handlar enligt EU-domstolens praxis huvudsakligen om lagstadgade och kompletterande sociala trygghetsystem (hälsa, åldrande, arbetsolyckor, arbetslöshet, pension och funktionshinder) samt andra sociala tjänster som tillhandahålls direkt till individen, exempelvis olika bidragstjänster, anställning och utbildning m.m.

Statsstödsreglerna innebär begränsningar i möjligheterna att ge bidrag

I artikel 107.1 EUF-fördraget finns förbud mot otillåtna statsstöd. Ett stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än kan vara fråga om, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.⁹⁸ Förbudet gäller inte endast stöd från staten utan omfattar även stöd från kommuner och landsting. Det finns dock flera undantag från statsstödsförbudet. Små stödbelopp, s.k. stöd av mindre betydelse,

⁹⁶ I enlighet med artikel 345 i fördraget, som den tolkats av EU-domstolen, saknar det betydelse om sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs av offentliga eller privata företag.

⁹⁷ EU-domstolens dom i de förenade målen C-180/98 till C-184/98, *Pavlov m.fl.*, p. 118, C-218/00, p. 37 och C-355/00, *Fresko*.

⁹⁸ I artikeln ges vissa exempel på former av stöd som är förenligt med den inre marknaden t.ex. stöd av social karaktär och stöd för att avhjälpa allvarliga skador. Dessutom kan andra stöd vara förenliga med den inre marknaden, t.ex. stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i en region med onormalt låg levnadsstandard. Härtill finns också kommissionens förordningar (EG) nr 68/2001 om stöd till utbildning och nr 2204/2002 om sysselsättningsstöd.

anses inte påverka den inre marknaden och sådant stöd anses därför inte utgöra statsstöd. Det får handla om bidrag, lån eller andra typer av subventioner som understiger 200 000 euro under en treårsperiod (deminimisregeln).⁹⁹ Den relevanta treårsperioden är rörlig vilket innebär att för varje nytt stöd av mindre betydelse som har beviljats, måste det totala beloppet som har beviljats under tre på varandra följande beskattningsår (inklusive det innevarande året) fastställas.

Medlemsstaterna får, under vissa förutsättningar, utge ersättning till företag som utför *tjänster av allmänt intresse* utan att det utgör statsstöd. I Altmark-domen¹⁰⁰ fann EU-domstolen att ersättning för offentliga tjänster inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i EUF-fördraget under förutsättning att fyra kumulativa kriterier är uppfyllda. (se frågeställning 3 nedan). Kriterierna avser att säkerställa att ersättningen inte innebär någon överkompensation som kan snedvrider konkurrensen på andra marknader.

Medlemsstaterna är som huvudregel skyldiga att anmäla eventuella stöd, som överstiger deminimisbeloppet, till kommissionen. Stöd får nämligen inte lämnas förrän det godkänts av kommissionen, dvs. om det inte omfattas av ett särskilt s.k. gruppundantag. Avseende *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* gäller anmälningsplikten vid ett högre belopp, dvs. stöd som överstiger 500 000 euro. Sedan 2012 är alla stöd till organisationer som bedriver *sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* undantagna från kravet på anmälan till kommissionen, dvs. oavsett storleken på den ersättning som betalas till företaget/organisationen ifråga. De berörda tjänsterna ska uppfylla "sociala behov när det gäller vård och omsorg, barnomsorg, tillgång till och återintegrering på arbetsmarknaden, subventionerat boende och vård och social integration av utsatta grupper".

⁹⁹ Artikel 2 kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse.

¹⁰⁰ EU-domstolens dom i mål C-280/00 *Altmark Trans GmbH m.fl.*.

En översikt av statsstödsreglernas tillämpning på tjänster av allmänt intresse

I det följande görs en översiktlig beskrivning av statsstödsreglerna utifrån följande frågeställningar:

1. I vilken mån omfattar statsstödsreglerna tjänster av allmänt intresse?
2. Är tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse undantagen statsstödsreglernas tillämpning?
3. Överstiger bidraget 200 000 euro under en treårsperiod?

Frågeställning: I vilken mån omfattar statsstödsreglerna tjänster av allmänt intresse?		
Icke ekonomisk tjänst	Ekonomisk tjänst	Social ekonomisk tjänst
Icke ekonomiska tjänster omfattas inte av statsstödsreglerna.	Tillhandahållande av dessa tjänster omfattas av EU-rätten. Stöd som överstiger 500 000 euro ska anmälas till EU-kommissionen. Det finns dock undantag från regeln. Gå vidare till frågeställning 2 och 3.	Tillhandahållande av dessa tjänster omfattas av EU-rätten. Alla sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är dock undantagna från kravet på anmälan till kommissionen, oavsett storleken på erhållen ersättning. Gå vidare till frågeställning 2 och 3.

Frågeställning 2: När är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse undantagna statsstödsreglernas tillämpning?	
Undantag från tillämpning av statsstödsreglerna gäller vid ersättning för tjänster av allmänt <i>ekonomiskt</i> intresse om de s.k. Altmark-kriterierna ¹⁰¹ är uppfyllda. Dessa är i korthet följande.	
<ul style="list-style-type: none"> - Det företag som får stöd ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade. - Metoderna för att beräkna ersättningen ska i förväg fastställas på ett objektivet och öppet sätt. - Ersättningen får inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Hänsyn ska tas till de intäkter som har erhållits och en rimlig vinst. - Ersättningen ska antingen fastställas genom ett offentligt upphandlingsförfarande eller så ska det företag som tillhandahåller tjänsterna ersättas på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha. 	
Uppfyller reglerna om ersättning för tjänsten dessa villkor?	
Ja - Ersättningar som betalats för utförandet av allmännyttiga uppgifter utgör därmed inte statligt stöd.	Nej - Stödet betraktas som statsstöd. Gå till frågeställning 3.

Frågeställning 3: Överstiger bidraget 200 000 euro under en treårsperiod?	
Ja - Bidraget kan utgöra otillåtet statsstöd. Medlemsstaterna är som huvudregel skyldiga att anmäla stöd som överstiger beloppet till kommissionen (se frågeställning 1 och 2).	Nej - Stödet anses inte ha någon potentiell påverkan på den inre marknaden och anses därför inte utgöra statsstöd.

¹⁰¹ EU-domstolens dom i mål C-280/00 *Altmark Trans GmbH m.fl.*

Vad gäller när företag som erhåller statligt stöd deltar i upphandlingar?

Upphandlande myndigheters anskaffning av sociala tjänster omfattas som tidigare redovisats av 15 kap. LOU alternativt LOV.

EU-domstolen har prövat huruvida likabehandlingsprincipen åsidosätts om en organisation som erhållit *tillåtet* statsstöd ska uteslutas från att lämna anbud i en offentlig upphandling. Domstolen ansåg att så inte var fallet, även om stödet gjorde det möjligt för organisationen att lämna ett anbud som var betydligt lägre än anbud som lämnats av de anbudsgivare som inte erhållit subventioner. Domstolen menade att om unionslagstiftaren haft som avsikt att tvinga de upphandlande myndigheterna och enheterna att utesluta sådana anbudsgivare skulle uttryckligen ha angetts i direktiven. Domstolen konstaterade dessutom att tillåtet statsstöd inte i sig utgör en dold diskriminering eller begränsning av den fria rörligheten för tjänster i den mening som avses i fördraget.¹⁰² Det är således enligt EU-rätten möjligt för statliga myndigheter, kommuner och landsting att lämna stöd till enskilda organisationer som deltar i offentliga upphandlingar.

Hur förhåller sig kommunallagen till statsstödsreglerna?

Stöd från kommuner och landsting till enskilda näringsidkare ska också vara förenliga med kommunallagen (KL).¹⁰³ Enligt 2 kap. 8 § KL är individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare förbjudet om inte synnerliga skäl föreligger. Bestämmelsen i KL och EU:s statsstödsregler har vissa likheter såvitt gäller grundinställningen till stöd till företag. Generellt sett gäller en restriktiv hållning till stödåtgärder i båda regleringarna men bägge medger stöd för att överbrygga marknadsmisslyckanden. Inom EU anses dock exempelvis stöd under vissa beloppsgränser (de minimisregeln) tillåtet medan 2 kap. 8 § KL saknar motsvarande tröskelvärden. Undantagsmöjligheterna är sammantaget påtagligt mer generösa inom EU-rätten än enligt 2 kap. 8 § KL där undantaget endast är möjligt om *synnerliga skäl* föreligger.¹⁰⁴

Utredningen *En kommunallag för framtiden* har i uppdrag att föreslå en modernisering av kommunallagen. I uppdraget ingår bl.a. att analysera hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till

¹⁰² EU-domstolens dom i mål C-94/99, *ARGE*.

¹⁰³ SFS 1991:900.

¹⁰⁴ Prop. 2008/09:21 *Kommunala kompetensfrågor m.m.*, s. 52 f.

unionsrätten.¹⁰⁵ Utredaren ska särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet, i synnerhet vilket nationellt handlingsutrymme som finns vid tillhandahållande av kommunala välfärdstjänster, och vid behov lämna författningsförslag. Det innebär att utredningen kan komma att belysa behovet av, och lämna förslag till en revidering av kommunallagens bestämmelse om stöd till enskild näringsverksamhet.

Sammanfattande slutsatser om gränsdragningen mellan upphandling och bidrag

EU:s regelverk om statligt stöd respektive om offentlig upphandling (och tjänstekoncessioner) har olika syften och tillämpningsområden. Bestämmelserna om statligt stöd gäller *villkoren för finansiering/bidrag till olika tjänster*, inklusive tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Statsstödsreglerna ska hindra en snedvridning av konkurrensen till följd av sådan bidragsgivning som staten eller dess organ har beviljat. Bestämmelserna om offentlig upphandling (och tjänstekoncessioner) gäller däremot *villkoren för tilldelning av kontrakt till utförare bl.a. av tjänster*. Upphandlingsreglerna ska bland annat förhindra att konkurrensen snedvrids till följd av hur de upphandlande myndigheterna tilldelar offentligt finansierade tjänstekontrakt.¹⁰⁶ Tidigare redovisning kan sammanfattas i följande punkter:

- Upphandlande myndigheters anskaffning av sociala tjänster omfattas normalt av 15 kap. LOU. Bidragsgivning omfattas inte av LOU. Gränsen mellan upphandling och bidrag är glidande. Den centrala frågan är att fastställa om den som betalar för en tjänst anses disponera över det som utförs eller inte, dvs. om ersättningen utgår utan närmare krav på tjänsten eller tjänsteutövaren.
- En organisation som utför sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får ta emot stöd som är förenligt med de s.k. altmarkkriterierna och kommunallagen.

¹⁰⁵ Dir. 2012:105.

¹⁰⁶ *Vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse*, SEC (2010) 1545 final, tjänstemannadokument, Bryssel 7.10.2010, s. 74 f.

- En verksamhet som utför en icke-ekonomisk social tjänst av allmänt intresse kan få bidrag i den utsträckning som kommunallagen medger. Vare sig upphandlingsdirektiven eller statsstödsreglerna är tillämpliga.
- En organisation som utför sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan få bidrag upp till 500 000 euro under en treårsperiod, i den mån det är förenligt med kommunallagen.
- Organisationer som erhåller tillättna statsstöd får delta i offentliga upphandlingar.

Behov av upphandlingsstödjande åtgärder

Utredningens förslag:

Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att utarbeta detaljerade vägledningar som tydliggör gränsdragningen mellan upphandling och bidragsgivning.

Utredningen har kunnat konstatera att olika kommuner gör olika bedömningar om bidrag kan förekomma eller om upphandling ska ske i förhållande till olika sociala verksamheter. Orsaken är främst att gällande regelverk ger utrymme för olika tolkningar. Möjligheterna för kommuner att stödja icke-vinstsyftande företag¹⁰⁷ och idéburna organisationer som tillhandahåller vård- och omsorgstjänster är beroende av upphandlingsdirektiven, LOU samt begränsningarna som finns i statsstödsreglerna och kommunallagen. Många av bestämmelserna av vikt för den aktuella frågeställningen grundar sig i olika begrepp, såsom upphandlingskontrakt, tjänster av allmänt ekonomiskt eller icke-ekonomiskt intresse, företag, marknad och olika typer av tröskelvärden. Den korta redogörelse ovan, som på intet sätt är fullständig, påvisar reglernas komplexitet. Behovet av ett förtydligande har särskilt betonats i remissvaren i anledning av utredningens delbetänkande.

Upphandlingsutredningen föreslår att ett samordnat upphandlingsstöd får i uppdrag att utarbeta vägledning vad gäller gränsdragningen mellan upphandling och bidragsgivning. En sådan vägledning

¹⁰⁷ Icke-vinstsyftande företag är inte ett helt rättvisande begrepp. Alla företag måste generera ett visst överskott för att fortsatt kunna bedriva verksamheten. Det som avses är att dessa företag inte är till för att skapa vinst i utdelningssyfte.

bör innehålla tydliga exempel på olika situationer när ett bidrag är förenligt med gällande rätt och inte.

8.3.4 Kategoristöd för den sociala ekonomin

Utredningens förslag:

Produktkategoristödet som föreslås i avsnitt 3.4 ska inkludera vägledning om hur icke-vinstsyftande företags medverkan i offentliga upphandlingar kan främjas.

Frågan om hur organisationer inom den sociala ekonomin ska få det lättare att delta – och hur mervärdet som dessa organisationer representerar närmare kan beaktas – i offentliga upphandlingar är ett exempel på utmaningar för den sociala kriterieverksamhet som utredningen föreslår ska inrättas i avsnitt 8.2.

Mervärdet kan t.ex. beaktas genom att använda sociala klausuler i form av utförandevillkor i upphandlingskontrakt. Sådana klausuler kan ge arbetsintegrerande sociala företag en direkt konkurrensfördel. Upphandlingsutredningen kan inte heller se något hinder i att utforma tilldelningskriterierna så att vissa mervärden kan ge extra poäng vid utvärderingen.¹⁰⁸

Det går däremot inte, enligt Upphandlingsutredningens bedömning, att positivt särbehandla icke-vinstsyftande organisationer genom att utesluta vinstdrivande företag i en offentlig upphandling.

Utredningen kan konstatera att det inom området för sociala tjänster är möjligt att under vissa omständigheter låta upphandlingskontrakt utföras endast av ideella aktörer.¹⁰⁹ För detta krävs dock, enligt utredningens tolkning, en generell lagstiftning om vinstbegränsning eller vinstförbud. I Sveriges fall skulle det innebära införandet av särskilda bestämmelser i de lagar som utgör ramverket i det svenska välfärdssystemet, såsom hälso- och sjukvårdslagen,¹¹⁰ socialtjänstlagen¹¹¹ eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade¹¹².

¹⁰⁸ Jmf EU-domstolens dom i mål C-368/10 *Kommissionen mot Nederländerna*, meddelad den 10 maj 2012, *Kommissionen mot Nederländerna*. Se avsnitt 6.3. EU-domstolen har bedömt att det i princip inte finns något hinder för att hänvisa till kriterier i upphandlingen som är baserade på rättvis handel.

¹⁰⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-70/95, *Sodemare*.

¹¹⁰ SFS 1982:763.

¹¹¹ SFS 2001:453.

¹¹² SFS 1993:387.

Om det huvudsakliga målet med icke-vinstkravet är att upphandla sociala tjänster av god kvalitet är enligt utredningen den rimliga slutsatsen att det är mindre ingripande att, istället för att utesluta vissa aktörer, ställa högre kvalitetskrav i upphandlingen och säkerställa att de följs.

Ekonomisk teori indikerar visserligen att i de fall kvalitén i olika sociala välfärdstjänster är svår att definiera – och därmed att följa upp – så ökar risken för kvalitetsbrister om verksamheten utförs av företag med starkt inriktning på kostnadsminimering och vinst. Utredningen har emellertid i sitt arbete inte kunnat påvisa generella eller entydiga skillnader, i den kvalitet som erbjuds inom vård och omsorg, mellan verksamheter som bedrivs i egen regi, privat regi eller av ideella organisationer. Forskningen på området är, som understrukits i betänkandet, begränsad (avsnitt 3.4). Baserat på den empiri som finns konstaterar utredningen att kvalitetsbrister främst är ett resultat av illa formulerade krav på verksamheten – oavsett i vilken regi den drivs – samt brister i uppföljningen. Här ligger en av de stora utmaningarna för offentlig upphandling av vård och omsorg i framtiden.¹¹³

Upphandlingsutredningen föreslår i avsnitt 3.4 att ett särskilt produktkategoristöd ska inrättas hos det samordnade upphandlingsstödet. För att öka mångfalden av aktörer i offentliga upphandlingar bör detta stöd, i de produktgrupper där den sociala ekonomins aktörer är vanligt förekommande – såsom vård och omsorg – särskilt inkludera vägledning om hur idéburna eller icke-vinstsyftande företags medverkan i offentliga upphandlingar kan främjas. Det kan till exempel handla om att visa på hur kontrakt kan delas upp eller att rekommendera längre anbudstider för att göra det enklare för aktörer inom den sociala ekonomin att utforma genomtänkta anbud. Det kan också gälla frågan om att fånga upp de speciella mervärden som idéburna organisationer representerar.

¹¹³ Se också bilaga 20.

8.4 Reserverade kontrakt till arbetsintegrerande sociala företag

Ett sätt för samhället att hjälpa personer komma ut ur socialt utanförskap och samtidigt stimulera den sociala ekonomin är att reservera kontrakt till bl.a. arbetsintegrerande sociala företag.

I delbetänkandet gjordes en beskrivning av de möjligheter som upphandlingsdirektiven ger avseende tilldelning av s.k. reserverade kontrakt till skyddade verkstäder eller program för skyddade anställningar. Där beskrivs också bakgrunden till varför dessa bestämmelser hittills inte införts i Sverige. Intressenternas synpunkter och önskemål sammanfattades. Därvid framkom att många intressenter var positiva till ett införande av bestämmelser om reserverade kontrakt, vilket sedermera bekräftades i remissbehandlingen av delbetänkandet.

De nuvarande upphandlingsdirektiven ger endast medlemsstaterna möjlighet att reservera kontrakt till aktörer där majoriteten av arbetstagarna är personer med *funktionsbinder*.¹¹⁴ I förslagen till nya upphandlingsdirektiv har bestämmelserna om reserverade kontrakt fått en annorlunda utformning.¹¹⁵ Där anges att kontrakt får reserveras för skyddade verkstäder och ekonomiska aktörer vars främsta syfte är *social och yrkesmässig integration av funktionshindrade och missgynnade arbetstagare*. Reservationen får också omfatta kontrakt inom ramen för program för skyddat arbete (lönebidrag m.m.). Direktivförslagen tydliggör således att bestämmelserna om reserverade kontrakt kan tillämpas även för så kallade arbetsintegrerade sociala företag.

På grundval av de positiva erfarenheterna av social integration, menar kommissionen att en andel på 30 procent funktionshindrade

¹¹⁴ Artikel 28 i direktiv 2004/17/EG respektive artikel 19 i direktiv 2004/18/EG.

¹¹⁵ Den följande redogörelsen baseras på Konkurrenskraftsrådets överenskommelse från den 10-11 december 2012 som avsåg det klassiska direktivförslaget och överenskommelsen samma dag gällande försörjningsdirektivet. Upphandlingsutredningen har även beaktat det betänkande som Europaparlamentet ansvariga utskott för inre marknads- och konsumentfrågor (IMCO) lämnat, daterat den 11 januari 2013, i anledning av det klassiska direktivförslaget och IMCO:s betänkande daterat den 7 februari 2013 med anledning av förslaget till nytt försörjningsdirektiv. Artikel 17 i det klassiska direktivförslaget respektive artikel 31 i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv: Medlemsstaterna får reservera deltagandet i upphandlingsförfaranden för skyddade verkstäder och ekonomiska aktörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer, eller föreskriva att kontrakten ska fullgöras inom ramen för program för skyddad anställning, förutsatt att minst 30 % av arbetstagarna i sådana verkstäder, ekonomiska aktörer eller program, är personer med funktionsnedsättning eller missgynnade arbetstagare. Anbudsinfordran ska innehålla en hänvisning till denna bestämmelse.

eller missgynnade arbetstagare är mer lämplig för att uppnå en verklig integration av dessa individer. Förslaget innebär således att andelen sänks från 50 till 30 procent. En begränsning till endast funktionshindrade, som i 2004-års direktiv, anses därutöver vara för restriktiv.

Hur många arbetsintegrerande företag finns det?

Det saknas särskild statistik hos Bolagsverket eller Skatteverket gällande arbetsintegrerande sociala företag. Tillväxtverket har tagit initiativet till en inventering för att få en bild av vilka sociala företag som finns och hur sektorn utvecklas.¹¹⁶ De kriterier som använts för att klassificera företagen i förteckningen är desamma som den definition regeringen använder sig av i handlingsplanen för arbetsintegrerande sociala företag (se avsnitt 8.3). Enligt Tillväxtverkets kartläggning finns i dag 268 arbetsintegrerande sociala företag i landet. Dessa företag sysselsätter närmare 9 000 personer. Dessutom beräknas ett 30-tal nya sociala företag vara under bildande.¹¹⁷

Upphandlingsutredningens förslag

Utredningens förslag:

Bestämmelser om reserverade kontrakt införs i LOU och LUF.

Skyddade verkstäder, program för skyddat arbete och arbetsintegrerande sociala företag bedriver alla viktig verksamhet med syfte att hjälpa människor med olika arbetshinder att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden. Sådana aktörer upplever emellertid svårigheter att förvärva offentliga kontrakt under normala konkurrensförhållanden, dvs. om de inte åtnjuter särskilda fördelar i samband med en offentlig upphandling.¹¹⁸ Denna typ av verksamheter dras med särskilda kostnader bl.a. för t.ex. handledning, anpassning av arbetsplatserna, utvecklingsinsatser och kompetensutveckling relaterat till arbetshinder/särskilda behov

¹¹⁶ Detta är tredje gången en sådan inventering genomförs, den första gjordes hösten 2007 och den andra 2010.

¹¹⁷ Tillväxtverket, 22 februari 2012.

¹¹⁸ Se skäl 14 b i det klassiska direktivförslaget respektive skäl 24 e i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv.

m.m.¹¹⁹ Samhall AB, och i viss mån även andra organisationer, har samtidigt framfört till utredningen att deras medarbetare ser ett värde i och önskar behandlas på samma villkor som övriga företag. Samhall har vidare framfört att reserverade kontrakt, om de införs, bör kombineras med ett krav på konkurrensneutral prissättning. Lönedumpning bör undvikas och människor med funktionsnedsättningar måste tillförsäkras en rimlig levnadsnivå. Samhall har vidare framhållit att det ur näringslivets perspektiv är viktigt att marknadens prismetanismer inte sätts ur spel.

Ett argument mot att införa reserverade kontrakt har tidigare varit att endast Samhall AB kunde komma ifråga och att ett införande av reserverade kontrakt därför skulle kunna medföra marknadsstörande effekter.¹²⁰ I förslagen till nya upphandlingsdirektiv har kriterierna för vilka företag som kan komma ifråga för denna typ av kontrakt vidgats. Tillväxtverkets kartläggning av arbetsintegrerande företag visar dessutom att det finns ett ganska stort antal företag i Sverige som sannolikt lever upp till direktivförslagets kriterier. Regeringen har gett uttryck för en vilja att, genom stöd till sociala företag, bidra till en ökad integration av människor i samhälls- och arbetslivet.¹²¹ Upphandlingsutredningen menar också att det finns skäl för att bestämmelserna om reserverade kontrakt bör införas. Förutom ökade sysselsättningsmöjligheter för grupper som står utanför arbetsmarknaden är det, enligt Upphandlingsutredningens mening, sannolikt att en sådan reform skulle stimulera till uppkomsten av nya sociala företag i vårt land.

En fråga som rests är hur upphandlande myndigheter och enheter ska kunna identifiera vilka företag som lever upp till kriterierna för reserverade kontrakt. I dag saknas ett register för sociala företag. Tillväxtverket har som redan nämnts med jämna mellanrum kartlagt förekomsten av företag som motsvarar de kriterier som återfinns i regeringens handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag.

¹¹⁹ Tillväxtverket, *Rapport av uppdrag till Tillväxtverket med anledning av regeringens handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag*, N2010/4265/ENT, s. 3.

¹²⁰ Vid genomförandet av 2004 års upphandlingsdirektiv i svensk rätt övervägdes införandet av bestämmelserna om reserverade kontrakt. Enligt förarbetena till LOU och LUF ansåg flera remissinstanser att begreppen skyddade verkstäder och program för skyddad anställning bör definieras närmare. Det framfördes även att förslaget skulle kunna få marknadsstörande effekter eftersom Samhall AB ansågs vara det enda svenska företag som uppfyller förutsättningarna (SOU 2005:22, *Nya Upphandlingsregler*, s. 205.). Regeringen angav dessa skäl som grund till att bestämmelserna för närvarande inte borde genomföras (prop. 2006/07:128, 186 f.).

¹²¹ *Handlingsplan för arbetsintegrerade sociala företag*, s. 5.

Tillväxtanalys har vidare föreslagit att Tillväxtverket ska få i uppdrag att föra ett manuellt register över arbetsintegrerande sociala företag.¹²² Upphandlingsutredningen anser att ett sådant register vore en tillgång för upphandlande myndigheter och enheter för att kunna bedöma om rekvisiten för att tilldelas reserverade kontrakt är uppfyllda. Utredningen vill i sammanhanget betona att reserverade kontrakt kan komma ifråga för många olika typer av verksamheter och organisationer, således inte enbart för arbetsintegrerande sociala företag.¹²³

Samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan är i huvudsak positiva till införandet av reserverade kontrakt. Utöver svårigheterna att identifiera vilka företag som kan komma ifråga har Upphandlingsutredningen svårt att se några negativa konsekvenser med ett införande av bestämmelser om reserverade kontrakt.¹²⁴ Trots de betänkligheter som tidigare rests från Samhalls sida har organisationen under hand framhållit, att en viss andel reserverade kontrakt kan bidra till att ge ökad stadga åt verksamheter med syfte att erbjuda sysselsättning för grupper som står relativt långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om reserverade kontrakt införs. Utredningen ser i sammanhanget inga skäl att göra någon skillnad mellan direktivstyrda upphandlingar eller upphandlingar under EU:s tröskelvärden. Sådana överväganden bör överlämnas till de upphandlande myndigheterna.

Utredningen har också mottagit vissa synpunkter på lämpligheten av att använda begreppet ”skyddade verkstäder” i en eventuell bestämmelse om reserverade kontrakt i LOU och LUF. Begreppet kan enligt vissa aktörer uppfattas som stigmatiserande. Olika organisationsföreträdare förordar att arbetsplatserna i landet blir generellt tillgängliga för exempelvis funktionshindrade, istället för en utveckling där dessa grupper koncentreras till särskilda arbetsplatser. I och med att andelen arbetslösa, funktionshindrade etc. sänks till 30 procent i direktivförslagen tas, enligt Upphandlingsutredningens uppfattning, ett viktigt steg i rätt riktning. Begreppet skyddade verkstäder är vidare fortsatt aktuellt med avseende på exempelvis produktion som sker inom ramen för kriminalvården.

¹²² Tillväxtanalys rapport, *Arbetsintegrerande sociala företag - användning och behov av statliga finansieringsstöd*, Rapport 2011:12. s. 69.

¹²³ Se rekvisiten i avsnitt 8.6.3.

¹²⁴ Med den utformning dessa hade i förslagen till nya upphandlingsdirektiv när detta betänkande gick i tryck.

9 Små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar

9.1 Inledning

Upphandlingsutredningen ska enligt kommittédirektivet kartlägga och analysera erfarenheterna av att verka för att små och medelstora företags medverkan i upphandlingar ökar. Utredningen ska också analysera behovet av ytterligare åtgärder för att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna använda sin köpkraft för att tillvarata konkurrensen genom ett ökat deltagande av nämnda företag. Den goda affären har varit fokus för utredningsarbetet och en fungerande konkurrens är i sammanhanget ett viktigt medel. Utredningen har därför haft konkurrensaspekter och företagens villkor i åtanke under arbetets alla faser och när samtliga förslag tagits fram.

Enligt EU-kommissionen är goda affärer i upphandlings-sammanhang en indirekt effekt av en väl fungerande inre marknad. Det inre marknadsperspektivet är därmed själva utgångspunkten för upphandlingsdirektiven. Alla anbudsgivare och presumtiva sådana ska i enlighet med de grundläggande EU-rättsliga principerna – närhelst det föreligger ett gränsöverskridande intresse – behandlas lika och icke-diskriminerande. Den offentliga marknaden ska således vara öppen för samtliga aktörer oavsett storlek. Att särbehandla och särskilt gynna de små eller medelstora företagen är därför inte möjligt. Eventuella åtgärder på området måste i stället syfta till att göra förutsättningarna för företagen av olika storlek så lika som möjligt.

Utredningen har i sitt arbete fått motta många synpunkter på de upplevda effekterna av upphandlingsreglerna och deras tillämpning för företag i skilda branscher och av olika storlek. Under utredningstiden

har det publicerats ett flertal rapporter som syftar till att specifikt belysa de mindre företagens verklighet. En hel del material redovisades i utredningens delbetänkande medan annat har tillkommit. Flera rapporter, bland annat från EU-kommissionen, gör gällande att de små och medelstora företagen inte erhåller kontrakt i relation till sin storlek och betydelse för den totala ekonomin. Interesseorganisationen Företagarna publicerar med jämna mellanrum rapporter som belyser de små företagens situation vid offentlig upphandling. Tillväxtverket, liksom tidigare NUTEK¹ har också presenterat flera rapporter och statistik i ämnet. Rapporterna berör bl.a. frågor som att företagen har problem med att få tillräcklig information om kommande upphandlingar, att informationen kommer för sent, att underlagen är svåra att förstå och ofta innehåller irrelevanta krav, att kontraktet är för stora och att det ställs alltför höga krav på tekniska kvalifikationer, kompetens, finansiell styrka eller krav på innehav av olika typer av certifikat. Det anses vara komplicerat att lämna anbud och de valda utvärderingsmodellerna upplevs som oförutsebara. Särskilt de mindre företagen anser att priset, på bekostnad av kvalitet och flexibilitet, ges för stor betydelse i de enskilda upphandlingarna.

Det finns samtidigt indikationer på att de små och medelstora företagens andel av kontraktet trots allt inte är så liten som de nämnda rapporterna antyder. Utredningen lät ta fram statistik gällande företagens deltagande i upphandlingar. Den visar att drygt 40 procent av samtliga anbud lämnas av mikroföretag och att denna grupp står för cirka 30 procent av det totala antalet vinnande anbud. De små företagens andel är i samma storleksordning. Inköpscentralen vid Kammarkollegiet har analyserat i vilken omfattning små och medelstora företag är avtalsparter i de samordnade statliga ramavtalen. Här framkommer en delvis annan bild. Flera upphandlande myndigheter som utredningen varit i kontakt med anser inte heller att de mindre företagen har svårt att hävda sig i deras upphandlingar.

En utblick över den svenska ekonomins, och för den delen även andra länders ekonomier, marknadssammansättning visar att antalet företag på marknaden och den relativa fördelningen av marknadsandelar ser markant olika ut. Vissa marknader domineras av några få stora företag medan andra marknader kännetecknas av många, mycket små företag. Marknadsstrukturen bestäms av om det finns stordriftsfördelar, storleken på marknaden, förekomst av

¹ Den 1 april 2009 övertog Tillväxtverket största delen av den verksamhet som tidigare funnits i NUTEK, Verket för Näringslivsutveckling.

offentliga ingrepp av olika slag - exempelvis licenskrav, regleringar och konkurrenspolitik. Variationerna mellan olika produktområden som är föremål för offentlig upphandling, är också betydande. Inom flera områden är de flesta av intressenterna dock överens om att det kan behövas åtgärder för att bättre vårda och tillvarata konkurrensen.

Detta kapitel innehåller först en redogörelse för delbetänkandet och remissinstansernas synpunkter på detta. Därefter kommer en beskrivning av vad som hänt på området efter publiceringen av delbetänkandet. I avsnittet därefter redogörs för några relevanta bestämmelser i de nya upphandlingsdirektiven som syftar till att öka de små och medelstora företags deltagande. Avsnittet innehåller också beskrivningar av några exempel på upphandlingar, i vilka mikroföretag och småföretag har fått kontrakt, vilka åtgärder som vidtogs och vad de ledde till. Sist i kapitlet finns en sammanfattning av utredningens förslag som syftar till ett ökat deltagande av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar.

9.2 Vilka företag är små och medelstora?

Den officiella definitionen² av företagens storlek är följande:

- Med mikroföretag avses företag som har färre än 10 personer anställda och en årlig försäljning eller balansomslutning på högst 2 miljoner euro.
- Med små företag avses företag som har mellan 10 och 49 personer anställda och en årlig försäljning eller balansomslutning på högst 10 miljoner euro.
- Medelstora företag är sådana som har mellan 50 och 249 personer anställda och en årlig försäljning om högst 50 miljoner euro eller en balansomslutning på högst 43 miljoner euro.
- Stora företag är företag som har mer än 250 personer anställda och vars årliga försäljning eller balansomslutning överstiger den för de medelstora företagen.

I det följande tas inte specifikt hänsyn till årlig försäljning eller balansomslutning utan företagen klassificeras endast med utgångspunkt i hur många anställda företagen har. I allmänhet ingår också mikroföretagen i begreppet små företag om inte annat anges.

² Kommissionens rekommendation 2003/361/EU av den 20 maj 2003.

Enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) fanns 1 120 702 företag registrerade i Sverige 2011.³ Av dessa var 1 079 481 mikroföretag och hela 841 559, eller 75 procent, utgjordes av företag som saknar anställda. De små företagen var 63 962 stycken. Hur många företag som är medelstora respektive stora går inte att få fram eftersom SCB har en annan uppdelning än kommissionen, men 890 registrerade företag hade enligt databasen 500 anställda eller fler.

9.3 Delbetänkandet och remissvaren

I delbetänkandet fanns en redogörelse för utvecklingen av politiken – på EU- och medlemsstatsnivå – för de små och medelstora företagens deltagande i offentliga upphandlingar. Utredningen konstaterade att de problem som små och medelstora företag upplever i stort sett är gemensamma för medlemsstaterna. Många rapporter och studier på området förmedlade intrycket att de små och medelstora företagens andel av kontrakten inte har den omfattning de borde ha, givet deras betydelse i ekonomin. Andra studier visade att de små och stora företagen är flitiga anbudsgivare.

Utredningen menade att det finns behov av en mera nyanserad diskussion av om, när och i vilka typer av upphandlingar som det är viktigt att särskilt underlätta för de små och medelstora företagens deltagande. Startpunkten för diskussionen borde vara när små och medelstora företags deltagande har särskild betydelse för t.ex. konkurrenssituationen och i vilka sammanhang utvecklingen drivs framåt av deras deltagande.

I delbetänkandet lyftes följande åtgärder fram som potentiellt effektiva för att öka de små och medelstora företagens deltagande:

- ökade möjligheter till förhandling,
- vägledning om möjligheterna att föra dialog,
- vägledning om och förbättrade verktyg för uppföljning och utvärderingar av upphandlingar
- ökad användning av elektroniska lösningar,
- etablering av nya forskningsfält om offentlig upphandling,

³ Företagsdatabasen (FDB), www.scb.se

- förbättrad upphandlingsstatistik för att få reda på när åtgärder bör sättas in och vilka åtgärder som kan ha bäst effekt för konkurrensen,
- införande av bestämmelser om valfrihetsförfarande i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU),
- vägledning kring uteslutningsgrunderna,
- översyn av vikttningsbestämmelserna i syfte att göra anbudsutvärderingen mer transparent, samt
- införa ett pre-kvalificeringssystem i det klassiska direktivet.

Remissinstanserna anser att utredningen är på rätt väg

Remissinstanserna ansåg på det stora hela att åtgärder som främjar små och medelstora företags deltagande är viktiga. Flera instanser påpekade samtidigt att sådana åtgärder är positiva så länge de underlättar för samtliga företag och inte bara små eller medelstora. Ett breddat upphandlingsstöd, mer vägledning och satsning på dialog samt på uppföljning och utvärdering nämndes som exempel på åtgärder som kan ha positiva effekter på de små företagens deltagande. Vidare framhölls också utökad användning av e-upphandling, ökade möjligheter till förhandling samt att lämna anbud på delkontrakt, förändrade regler om ramavtal och införande av ett valfrihetsförfarande inom delar av LOU som initiativ som kan medföra ett mer småföretagsvänligt upphandlingsklimat. Därtill underströks också att etableringen av ett nytt forskningsfält om offentlig upphandling och en förbättrad nationell upphandlingsstatistik borde kunna innebära ett lyft för konkurrensen och därmed också för de små företagens möjligheter.

Ett par remissinstanser påpekade att det kan vara problematiskt när en del små och medelstora företag gör sig beroende av uppdrag från upphandlande myndigheter eftersom företagen i fråga då kan stå och falla med en enda upphandling. Det framhölls också att brist på resurser rent allmänt sett hos de upphandlande myndigheterna och enheterna påverkar möjligheterna att ta tillvara konkurrensen på marknaden.

9.4 Vad har hänt efter delbetänkandet?

Flera statliga myndigheter har till uppgift att på olika sätt bidra till att de små och medelstora företagens deltagande i offentliga upphandlingar ökar. Konkurrensverket ska enligt sitt regleringsbrev lägga särskild vikt vid åtgärder för att öka förutsättningarna för deras deltagande.⁴ Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet ska redovisa hur de mindre leverantörernas perspektiv har integrerats i deras arbete.⁵ Tillväxtverket ska främja hållbar regional tillväxt i allmänhet och arbeta för att konkurrenskraften ska stärkas lokalt och regionalt genom att företagen ska bli fler och växa.⁶

I april 2012 överlämnade Upphandlingsstödsutredningen sitt betänkande ”Upphandlingsstödet framtid”.⁷ Utredningen fann att Tillväxtverket har en viktig roll i att nå målgrupperna leverantörer och potentiella leverantörer. Insatser speciellt riktade till små och medelstora företag ansågs ligga i linje med Tillväxtverkets vägledningsroll och dess fokus på affärsutveckling. Arbetsfördelningen mellan Tillväxtverket och det föreslagna nya samordnade upphandlingsstödet bör enligt utredningen vara tydlig och formaliseras i respektive myndighetsinstruktion.

9.4.1 Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet

Sedan delbetänkandet trycktes har Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet kommit en god bit på väg i sin satsning på att utveckla stödet för små och medelstora företag. Hösten 2011 introducerades vägledningen ”Att underlätta för småföretag att delta i offentlig upphandling”.⁸ Den generella vägledningen innehåller bl.a. tio exempel på åtgärder som upphandlare kan vidta. Dessa berör framförallt frågor som vikten av att informera och föra dialog, dela stora upphandlingar i delkontrakt, att renodla och anpassa kraven och kontraktsvillkoren i den enskilda upphandlingen samt ge företagen tillräckligt med tid att utforma anbuden. I vägledningen trycks särskilt på att beslutsfattarna i de upphandlande myndigheterna behöver förstå värdet av att ta tillvara konkurrensen. Väg-

⁴ Konkurrensverkets regleringsbrev för 2013, N2012/6288/MK och N2012/6241/KLS (delvis).

⁵ Kammarkollegiets regleringsbrev för 2013, Fi2012/4766 (delvis).

⁶ Tillväxtverkets regleringsbrev för 2013, N2012/6411/ENT, N2012/6433/KLS (delvis), N2012/6241/KLS (delvis) m.fl.

⁷ Betänkandet (SOU 2012:32) sammanfattas i avsnitt 1.4.

⁸ Kammarkollegiet 2011:10, publicerad den 15 december 2011.

ledningen rekommenderar att de upphandlande myndigheterna fattar strategiska beslut och utvecklar riktlinjer för hur de ska agera för att bättre ta tillvara småföretagens konkurrenskraft vid offentlig upphandling.

I november 2011 presenterade Upphandlingsstödet en särskild vägledning för leverantörer som avser att delta i upphandlingar under tröskelvärdena.⁹

Under våren 2012 lanserades informationspaketet ”Att göra affärer med offentlig sektor”. Syftet med detta är att få fler företag intresserade av att leverera till offentlig sektor. Materialet är tänkt att användas av upphandlande myndigheter i deras kontakter både med presumtiva och befintliga leverantörer. I presentationen lämnas tips på hur presumtiva leverantörer kan hitta affärsmöjligheter inom offentlig sektor. Frågor som diskuteras handlar t.ex. om möjligheterna att tillsammans utforma förfrågningsunderlaget så att det blir mindre komplicerat, hur krav och villkor som ställs i en upphandling påverkar ett företag, hur upphandlingen kan delas upp i delar osv.

9.4.2 Tillväxtverket

Tillväxtverket har bl.a. genomfört ett projekt i syfte att öka och förbättra möjligheterna för mindre företag, särskilt på landsbygden, att delta i offentliga upphandlingar. Ett informationsprojekt startades som gick ut på att sammanföra olika aktörer på lokal nivå för att på så sätt starta en dialog och samla erfarenheter. Seminarier har genomförts i Västerbotten, Västra Götaland och Skåne. Målgrupp var offentliga tjänstemän, företagare och politiker. Erfarenheterna har samlats i en rapport.¹⁰ Informationsinsatserna har genomförts tillsammans med Kammarkollegiets Upphandlingsstöd och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

⁹ Kammarkollegiet, *Upphandlingsprocessen steg för steg*, Vägledning 2011:5, version 2011:5:1 (reviderad den 23 januari 2012).

¹⁰ Tillväxtverket, *Affärer och attityder- lärande om upphandling skapar tillväxt och ökad service*, juni 2012.

9.4.3 Intresseorganisationen Företagarna visar att deltagandet av små företag ligger kvar på samma nivå som tidigare år

Intresseorganisationen Företagarna presenterade i juni 2012 sin rapport "Små företag och offentlig upphandling – hur går det?". Rapporten bygger bl.a. på en webbenkät som skickades ut till organisationens drygt 4 000 deltagare i panelundersökningar och på vilken svar från 1 200 företagare inkom. På frågan "Deltar ditt företag i offentlig upphandling?" svarade 27 procent av respondenterna ja, 14 procent svarade "vi deltog förut men har slutat", 8 procent svarade "att de har försökt men avstått", 18 procent svarade "att de aldrig har deltagit", 2 procent var osäkra och 30 procent av respondenterna svarade att det inte är aktuellt inom den verksamhet de arbetar inom.

Företagarna har tidigare genomfört undersökningar av sina medlemmars attityd gentemot offentlig upphandling och resultaten har varit i stort sett desamma var gång.¹¹

I årets undersökning ville Företagarna veta om de små företagens deltagande är geografiskt begränsat. Frågan "Vilka offentliga upphandlingar deltar du i?" besvarades enligt följande (flera svarsalternativ var möjliga):

- 51 procent svarade att de deltar i upphandlingar både inom sin egen och i grannkommunen
- 36 procent deltar i rikstäckande upphandlingar
- 21 procent deltar i upphandlingar inom andra regioner än sin egen
- 18 procent svarade att de endast deltar i upphandlingar inom sin egen kommun
- 5 procent deltar i upphandlingar i andra länder
- 2 procent deltar bara i grannkommuners upphandlingar
- 2 procent svarade annat.

¹¹ Företagarna, *Offentlig upphandling, något för små företag?* juli 2011 och Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling*, mars 2008.

9.4.4 Hur ser det ut på de stora inköpscentralerna?

Under en längre tid har det förts debatt om de samordnade ramavtalens påverkan på leverantörsmarknadsstrukturen. Många intressenter påstår att de leder till att konkurrensen minskar; vidare att många småföretags nischade specialkompetenser inte tas tillvara. Debatten har stundtals varit högljudd och bl.a. har Statens Inköpscentral och SKL Kommentus fått ta emot mycket kritik.

Syftet med inköpssamarbetet är att via minskade transaktionskostnader och mer förmånliga inköpsvillkor bidra till en effektivisering av den offentliga sektorns inköpsprocess. Blir de efterfrågade volymerna för stora kan det leda till att bara stora företag blir leverantörer. Det är problematiskt. En koncentrerad leverantörsmarknad kan innebära mindre konkurrens och sämre inköpsvillkor.¹² Den statliga inköpscentralen, liksom andra inköpscentraler arbetar därför med att följa upp sina avtal och undersöka hur fördelningen mellan olika företag ser ut.

Nedanstående redogörelse visar att de små och medelstora företagen i hög grad deltar i ramavtalsupphandlingar.

De små och medelstora företagen är väl representerade på de samordnade statliga ramavtalen...

Statens Inköpscentralens uppdrag består i att upphandla och förvalta ramavtal för statliga myndigheter. Inom området informationsteknologi och telekommunikation och telekommunikation kan även kommuner och landsting ansluta sig till ramavtalen.¹³

Inköpscentralen tog under försommaren 2012 fram en analys för att visa de små och medelstora företagens deltagande i de samordnade statliga ramavtalen.¹⁴ Analysen innehåller uppgifter om vilka företag som är parter i inköpscentralens upphandlade ramavtal, företagens återförsäljare och underleverantörer, företagens storleksmässiga fördelning samt branschtillhörighet.

Samtliga ramavtal som inköpscentralen upphandlat finns samlade på webbplatsen avropa.se. Den 1 maj 2012 fanns det 1 165 ramavtal på webbplatsen inom totalt 37 olika ramavtalsområden,

¹² Statskontoret, *En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag*, Rapport 2009:12, s. 55.

¹³ Av 2 § i förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning framgår att inköpscentralen ska beakta små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar.

¹⁴ Kammarkollegiet Statens inköpscentral, *Analys av små och medelstora företags deltagande på samordnade statliga ramavtal*, PM, Dnr: 96-30-2012.

vilka delats upp i 364 olika delområden. Uppdelningen i delområden är för vissa områden geografisk, för andra åter i olika varu-, tjänste- eller kompetensområden. Ramavtalsleverantörerna uppgår till 566 unika organisationer. En leverantör kan vara part i flera avtal inom samma eller olika ramavtalsområden.

Omsättningen på de statliga ramavtalen uppgick till drygt 10 miljarder kronor för 2012. Omkring 65 procent av omsättningen avsåg statliga myndigheter. Eftersom den statliga inköpssamordningen organiserats om under 2010 är de nämnda siffrorna inte jämförbara med tidigare år.¹⁵

De kontrakterade leverantörernas storleksmässiga fördelning var fördelad på nedanstående sätt. Det bör observeras att medelstora företag avses nedan företag med mellan 50 och 199 anställda, definitionen skiljer sig således åt från kommissionens vars definition omfattar företag som sysselsätter färre än 250 personer.¹⁶

- 84 procent¹⁷ av leverantörerna var små och medelstora företag.
- 97 procent (1 517 st.) av leverantörernas återförsäljare var små och medelstora företag.
- 85 procent (1 202 st.) av leverantörernas underleverantörer var små och medelstora företag.

Inom branschen hotell- och restaurangverksamhet fanns flest antal företag med ramavtal. Flest återförsäljare återfanns bland företag som reparerar motorfordon och motorcyklar. Bland underleverantörerna var företag med informations- och kommunikationsverksamhet flest till antalet.¹⁸

Inköpscentralen planerar att genomföra en analys under våren 2013 av hur avropen från ramavtalen fördelar sig på företag av olika storlekar.

¹⁵ Tidigare var ansvaret för upphandling och förvaltning av de statliga ramavtalen uppdelat på flera statliga myndigheter och verk. 2011 uppgick omsättningen till 8,8 miljarder kronor.

¹⁶ Inköpscentralen har använt SCB:s företagsregister som tyvärr inte riktigt följer kommissionens uppdelning.

¹⁷ 17 procent är mikroföretag, 47 procent är små företag och 20 procent är medelstora företag.

¹⁸ Se också Bilaga 3 till Statskontorets rapport *En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag*, här finns en redogörelse över de små och medelstora företagens andel av tilldelade kontrakt respektive omsättning fördelade per ramavtalsområde för år 2007.

... liksom på de samordnade ramavtalen för kommunerna

SKL Kommentus Inköpscentral arbetar i huvudsak med samordnade upphandlingar för kommuner och landsting.

Hösten 2012 hade Kommentus ramavtal med 275 leverantörer. Avtalsområdena omfattar framförallt energi, IT, finansiella och administrativa tjänster, fordon och drivmedel. De anslutna företagens storleksmässiga fördelning ser ut som följer:

- drygt 20 procent har mellan en och tio anställda
- 35 procent har mellan 11 och 50 anställda
- drygt 25 procent har mellan 51 och 250 anställda
- ca 18 procent har fler än 250 anställda

Det här innebär att de små företagens andel uppgår till 54 procent samt att de små och medelstora företagens sammanlagda andel är 81 procent av de ingångna avtalen.

9.5 Andra länders erfarenheter och arbete med konkurrensfrågor inom offentlig upphandling

9.5.1 Danmark

Under 2012 har det genomförts en rad initiativ i Danmark med fokus på små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling. Huvudsyftet med samtliga initiativ är att de ska stärka företagets möjligheter att lämna anbud och medverka till att förbättra konkurrensen. Även i Danmark tenderar upphandlingarna att bli mer omfattande och många av åtgärderna syftar till att företagen ska samarbeta mer.

I april lanserades en nationell annonsplattform: udbud.dk. Många små företag hade tidigare haft svårt att hitta myndigheternas annonser. Plattformen är också tänkt vara en samlingspunkt för företag som vill starta samarbete med andra företag i syfte att lämna anbud tillsammans. Plattformen utgör också en kontaktpunkt i förhållande till myndigheterna.¹⁹ Den ansvariga myndigheten, Konkurrens- och förbrukarstyrelsen har också satsat mycket på att förbättra rådgivningen. En särskild vägledning har tagits fram som

¹⁹ Se vidare avsnitt 4.4 Annonsering av upphandlingar, där finns en utförligare beskrivning av plattformen.

redogör för hur företag kan bilda konsortier i syfte att lämna anbud. Tillsammans med vägledningen har också utarbetats ett standardkontrakt till konsortialavtal. En särskild vägledning som riktar sig till upphandlande myndigheter har också utarbetats. Avsikten med den är att hjälpa upphandlande myndigheter att formulera sina upphandlingar på sådant sätt att konsortier av företag kan lämna anbud. I Danmark finns ett s.k. växthus i varje region. Växthuset har i uppdrag att ge generell hjälp, vägledning och rådgivning till myndigheter. Konkurrens- och förbrukarstyrelsen har haft en särskild riktad informationsinsats om offentlig upphandling till dessa växthus. Målet med insatsen har varit att hjälpa växthusens medarbetare att stödja små företag att lämna anbud och ingå i konsortier.

9.5.2 Norge

Det norska Näringsdepartementet tog under våren 2012 fram en ny strategi för små och medelstora företag. Strategin innehåller ett särskilt avsnitt med tio åtgärder för att underlätta för små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar. Man har även här konstaterat att det inte är regelverket i sig som hindrar de mindre företagen att delta i offentliga upphandlingar utan att det är hur regelverket tillämpas. Några av åtgärderna som beskrivs i strategin är fler standardavtal i betydelsen kontraktsmallar, mer information till små och medelstora företag samt bidra till ökat bruk av e-upphandling och användning av e-kataloger. De tänker sig också en öppen marknadsplats där de små och medelstora företagen ska få möjlighet att marknadsföra sig mot upphandlande myndigheter. Den ansvariga stödmyndigheten, Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), tänker också försöka få myndigheter att i ökad grad annonsera upphandlingar under det nationella tröskelvärde 500 000 norska kronor.

9.6 Bestämmelser i förslagen till nya upphandlingsdirektiv som syftar till att öka små och medelstora företags deltagande

I förslagen till nya upphandlingsdirektiv finns en grupp av bestämmelser som syftar till att ge bättre marknadstillträde för små och medelstora företag samt för nystartade företag. Dessa bestämmelser avser att

- uppmuntra de upphandlande myndigheterna och enheterna att dela upp upphandlingar i delkontrakt,
- förenkla företagets informationsskyldighet genom att bl.a. tillåta självdeklarationer, samt
- begränsa vilka kvalifikationskrav, i synnerhet krav på omsättning, som upphandlande myndigheter och enheter får ställa på de deltagande företagen.

I direktivförslagen anges också att medlemsstaterna får införa regler som innebär att upphandlande myndigheter och enheter får betala direkt till underleverantörer.²⁰

Det kan noteras att bestämmelserna i direktivförslagen avseende möjligheterna att åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och yrkesmässiga kapacitet till största delen är oförändrade i förhållande till nu gällande direktiv.²¹

Förslagen bygger på vad som kommit fram under arbetet med kommissionens kodex för bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling.

Det bör observeras att direktivförhandlingarna inte var avslutade när betänkandet överlämnades till tryck.

²⁰ Artikel 71, beaktandesats 30, det klassiska direktivförslaget och artikel 81 förslaget till reviderat försörjningsdirektiv.

²¹ Artikel 62 i det klassiska direktivförslaget respektive artikel 73 i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv. Nu gällande bestämmelser hittas i artiklarna 47.2 och 48.3 i direktiv 2004/18/EG, införd genom 11 kap. 12 § LOU samt artikel 53.4-5 2004/17/EG, 11 kap. 5 § LUF. Nytt är att medlemsstaterna får fastställa att den upphandlande myndigheten, när det gäller kontrakt avseende byggtreprenader, tjänstekontrakt och monterings- och installationsarbeten inom ramen för ett varukontrakt, får kräva att vissa kritiska uppgifter ska utföras direkt av anbudsgivaren eller en deltagare i gruppen om anbud lämnas in av en grupp av ekonomiska aktörer. Bestämmelsernas exakta utformning var emellertid inte klar när betänkandet gick till tryck.

9.6.1 Uppdelning av kontrakt i delkontrakt²² – en nyhet

En vanlig kritik är att upphandlade kontrakt är alltför omfattande vilket försvårar för de mindre företagens deltagande i offentliga upphandlingar. Det är redan enligt dagens regler fullt möjligt att låta anbudsgivare lämna anbud på delkontrakt för att på så sätt ta tillvara konkurrensen.²³ Uppdelning i delkontrakt har enligt kommissionen visat sig vara den bästa åtgärden för att främja små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar. Direktivförslagen innehåller därför bestämmelser som uppmanar upphandlande myndigheter och enheter att ge anbudsgivarna möjlighet att lämna anbud på delkontrakt.

Bestämmelserna går ut på att de upphandlande myndigheterna och enheterna ska, när kontraktet beräknas överstiga vissa tröskelvärden²⁴, ange de huvudsakliga skälen till att en indelning i delkontrakt inte görs. Det är den upphandlande myndigheten eller enheten som avgör motivet²⁵ till att en uppdelning underlåts och enligt förslaget ska det inte kunna om- eller överprövas.²⁶ Motivet ska dock anges i upphandlingsdokumenten eller i protokollet.²⁷

Den upphandlande myndigheten eller enheten avgör vidare hur en uppdelning av upphandlingen ska gå till. Direktivförslagen innehåller dock exempel på hur en uppdelning kan göras, exempelvis kan volymen delas upp eller så kan kontraktet delas upp i enlighet med hur branschen organiserad. En annan variant är uppdelning i enlighet med ett de olika faserna i ett projekt.

Av upphandlingsannonserna ska det framgå om anbud får lämnas på hela upphandlingen eller på ett eller på flera delkontrakt.

²² Artikel 44 i det klassiska direktivförslaget, artikel 59 i förslag till reviderat försörjningsdirektiv. Bestämmelsernas slutliga utformning var inte klar när betänkandet överlämnades till tryck.

²³ Vad som däremot inte är tillåtet, vare sig i nu gällande eller enligt direktivförslagen, är att dela upp kontrakt i mindre delar för att komma under tröskelvärdena i syfte att kringgå bestämmelserna i direktiven.

²⁴ Det förslås bli obligatoriskt att lämna en motivering för upphandlingar av varor och tjänster vars värde uppskattas vara lika med eller större än 500 000 euro eller vid upphandlingar av byggtreprenader till ett värde som överstiger kommissionens tröskelvärde, vilket uppgår till 5 000 000 euro när detta skrivs.

²⁵ Som exempel nämns i beaktandesats 30 att ett motiv kan vara att uppdelningen riskerar att begränsa konkurrensen på marknaden eller ett annat att det blir tekniskt svårt eller dyrt att genomföra kontraktet.

²⁶ Skäl 30 i det klassiska direktivförslaget: "[T]he contracting authority should have a duty to consider the appropriateness of dividing large contracts into lots while remaining free to decide autonomously on the basis of any reason it deems pertinent, without being subject to administrative or judicial supervision."

²⁷ Artikel 43 i 2004/18/EG.

Det föreslås också vara tillåtet, dvs. om det anges i upphandlingsannonsen, att begränsa antalet delkontrakt som maximalt ska få tilldelas en enskild anbudsgivare. Förslaget anger att den upphandlande myndigheten eller enheten då i upphandlingsdokumenten måste ha angett objektiva kriterier eller regler för att hantera en situation där en anbudsgivare lämnat de bästa anbuden på fler delkontrakt än vad som maximalt får tilldelas en enskild anbudsgivare.

Förslagen innehåller också bestämmelser som möjliggör för den upphandlande myndigheten eller enheten att i den enskilda upphandlingen, under vissa förutsättningar, reservera sig för möjligheten att frånga det maximala antalet delkontrakt per anbudsgivare som stipulerats.²⁸

I bilaga till direktivförslagen anges vilka uppgifter som måste ingå i en annons. Exempelvis ska för varje delkontrakt anges byggentreprenadens, varornas eller tjänsternas art och omfattning (Bilaga VI). Vissa uppgifter behöver endast finnas med i upphandlingsdokumenten. Det gäller exempelvis mer detaljerade beskrivningar om hur den upphandlande myndigheten kommer att gå tillväga för att begränsa antalet delkontrakt per leverantör. Av annonsen måste det däremot framgå om anbud kan lämnas för ett, flera eller samtliga delkontrakt.

De föreslagna bestämmelserna är alltså till någon del tvingande utan är närmast att betrakta som en uppmaning eller en påminnelse till upphandlande myndigheter att beakta konkurrensen på marknaden. Det är sammanfattningsvis den upphandlande myndigheten eller enheten som avgör när ett kontrakt ska eller inte ska delas upp.

²⁸ I artikel 44.3 anges: ” Member States may provide that, where more than one lot may be awarded to the same tenderer, contracting authorities may award contracts combining several or all lots where they have specified in the contract notice or in the invitation to confirm interest that they reserve the possibility to do so and indicated the lots or groups of lots that may be combined. For this purpose contracting authorities shall first determine which tenders best fulfil the award criteria set out pursuant to Article 66 for each individual lot. Where a comparative assessment establishes that the tenders submitted by a particular tenderer for a specific combination of lots would, taken as whole, better fulfil the award criteria set out pursuant to Article 66 with regard to these lots, the contracting authority may award a contract combining the lots in question to that tenderer. Contracting authorities shall specify the methods and criteria they intend to use for such a comparative assessment in the procurement documents. ---“

9.6.2 Förenkling av informationskyldigheten²⁹ – nytt i direktiven men inte i Sverige

Kommissionen konstaterade i sin kodex om bästa praxis att ett av de vanligaste klagomålen från de små företagen rör den administrativa börda som är förknippad med att lämna anbud. I skriften påpekas att medlemsstaterna har möjligheter att begränsa anbudsgivarnas pappersarbete genom att t.ex. godta självdeklarationer, dvs. att en anbudsgivare intygar på heder och samvete att kraven, som ställs på leverantörers lämplighet, är uppfyllda. I direktivförslagen finns det därför bestämmelser om att självdeklarationer är möjliga att godta som preliminära bevis.³⁰

Bestämmelserna innebär att upphandlande myndigheter och enheter inte behöver begära in samtliga bevis som rör kvalifikationskraven från alla anbudsgivare. Det räcker att den eller de anbudsgivare som vinner styrker att de uppfyller samtliga krav. Det anges också att anbudsgivare inte ska vara skyldiga att lämna in intyg, bevis eller annan information som de upphandlande myndigheterna har direkt och kostnadsfri tillgång till genom en databas i någon annan medlemsstat.

I LOU samt LUF finns redan bestämmelser som innebär att en upphandlande myndighet eller enhet får begränsa kontrollen av bevis och intyg som avser anbudsgivarens tekniska och yrkesmässiga kapacitet samt ekonomiska ställning.³¹

9.6.3 Begränsning av vilka krav som kan ställas på anbudsgivare³² – en nyhet

Ett annat hinder som EU-kommissionen uppmärksammar i sin kodex för bästa praxis är att det inte sällan ställs oproportionerliga krav på anbudsgivarna att lämna ekonomiska garantier som säkerhet för fullgörandet av ett kontrakt. Det här är en typ av hinder som också svenska företag påpekat.

För att råda bot på detta föreslås att krav på leverantörens årsomsättning inte får överstiga tre gånger kontraktets uppskattade värde. Högre omsättningskrav får ställas när speciella omständigheter

²⁹ Artikel 57 i det klassiska direktivförslaget, artikel 70.3a i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv.

³⁰ Se också prop. 2009/10:180, s. 275.

³¹ 11 kap. 17 § LOU och 11 kap. 13 § LUF.

³² Artikel 56.3 i det klassiska direktivförslaget. Artikel 74.2 i förslaget till reviderat försörjningsdirektiv vari hänvisas det klassiska direktivförslagets nämnda artikel.

föreligger. Sådana omständigheter föreligger enligt förslagen när särskilda risker är kopplade till det som ska upphandlas. Den upphandlande myndigheten ska särskilt motivera varför den valt att ställa högre krav.

Det är viktigt att notera att det inte är fråga om miniminivåer, utan maximinivåer. Det finns således inget som hindrar att en upphandlande myndighet ställer lägre omsättningskrav, eller ställer andra krav på finansiell styrka, vilket kan vara en förutsättning för att nystartade företag ska kunna delta i upphandlingarna.

9.7 Sammanfattning av förslag som syftar till att tillvarata konkurrensen och öka små och medelstora företags deltagande i upphandlingar

Upphandlingsutredningens bedömning och förslag:

Följande förslag och åtgärder har som viktigt syfte att öka små och medelstora företags deltagande i upphandlingar och således bidra till att konkurrensen tas tillvara:

Ett kraftfullt samlat upphandlingsstöd som dels stödjer upphandlande myndigheter och enheter när det gäller att ta tillvara konkurrensen, dels ett produktkategoristöd som ger vägledning om hur man på specifika marknader kan underlätta för mindre företags medverkan.

Ökad användning av dialog före, under och efter en upphandling.

Ökad användning av säkra och standardiserade elektroniska lösningar.

Bättre tillträde till upphandlingsmarknaden – annonsdatabaser som tillhandahåller upphandlingsannonser måste vara godkända av den statistikansvariga myndigheten.

Utredningen välkomnar också direktivförslagets nyheter och förtydliganden angående uppdelning av kontrakt i delkontrakt och om begränsning av informationsskyldigheten för företagen samt miniminivåer avseende finansiell styrka.

De små och medelstora företagen är ingen enhetlig grupp. Företagen verkar i olika branscher med olika förutsättningar, har olika drivkrafter, produktionsteknologi, erfarenheter, mål och syften. Vissa företag verkar i branscher med en stor alternativ (privat)

marknad medan andra endast har det offentliga som kund. Konkurrenssituationen skiljer sig mycket åt mellan olika branscher. Inte heller de upphandlande myndigheterna är någon homogen grupp. Kommunerna är t.ex. stora köpare. Antalet anställda understiger sällan 500 personer oavsett hur liten en kommun är.³³ Det offentliga, liksom privata företag, måste också få tillgodogöra sig de skalfördelar det finns med att kontraktera stora företag när så är motiverat.

Det saknas officiell statistik med avseende på de små och medelstora företagens deltagande i offentlig upphandling. Här skiljer sig emellertid inte Sverige från andra av EU:s medlemsstater. Utredningen har dock haft god hjälp av rapporterna, ”Hur genomförs upphandlingar i Sverige?” och ”Offentlig upphandling – företagens deltagande” som tagits fram på uppdrag av utredningen.³⁴ I bilaga 22 har utredningen redogjort för några exempel på upphandlingar där myndigheter aktivt arbetat för att få anbud från små och medelstora företag. De flesta rapporter och utredningar pekar i samma riktning och det råder i stort sett konsensus om vilka åtgärder som har positiva effekter på konkurrensen och på de små företagens deltagande.

I förslagen till nya upphandlingsdirektiv finns bestämmelser som syftar till att ge bättre marknadstillträde för små och medelstora företag. Det handlar om uppdelning av kontrakt, förenkling av skyldigheten att lämna intyg, bevis etc. och begränsning av vilka krav som kan ställas på anbudsgivare. Det ligger emellertid inte i utredningens uppdrag att lämna lagförslag.³⁵ Enligt utredningens bedömning är det redan i dag möjligt att dela upp kontrakt men utredningen välkomnar nyheter och förtydliganden i upphandlingsdirektiven avseende hur uppdelning kan ske. Regler som begränsar informationsskyldigheten har redan införts i svensk lag. Av proportionalitetsprincipen följer dessutom att kraven på anbudsgivare ska vara rimliga i förhållande till det som upphandlas.

³³ Antalet varierar mellan cirka 230 (Bjurholms kommun) och 45 000 (Stockholms kommun), i genomsnitt är antalet anställda cirka 2 400 personer, medianen ligger lägre. Siffrorna är hämtade från Sveriges Kommuner och Landsting, www.skl.se den 19 december 2012.

³⁴ Den första är framtagen av professor Mats Bergman, Södertörns Högskola och professor Jan-Eric Nilson, Statens väg- och transportforskningsinstitut. Den andra är framtagen av Tillväxtverket i projektet Företagens villkor och verklighet. Rapporterna refereras i delbetänkandet (SOU 2011:73) avsnitt 4.2 respektive 5.18.

³⁵ Genomförandeutredningen.

Ett strategiskt synsätt på upphandlingsfrågor är en förutsättning för att kunna ta tillvara konkurrensen på marknaden

Utredningen bedömer att en förutsättning för att upphandlande myndigheter ska kunna ta tillvara konkurrensen är att myndigheten i fråga har ett strategiskt synsätt på offentlig upphandling. Det måste finnas antagna mål och en tydlig styrning av upphandlingsverksamheten. I en av de ovan refererade upphandlingarna – livsmedelsupphandlingen i Växjö – görs bedömningen att upphandlingen i sig har lett till att myndigheterna i fråga insett vikten av att anamma ett strategiskt synsätt. I avsnitt 3 finns redogörelser över hur utredningen ser på strategiskt upphandlingsarbete. Här finns ett särskilt avsnitt om strategiskt upphandlingsarbete ur ett ledningsperspektiv, avsnitt 3.3, och ett om strategisk upphandling ur ett operativt perspektiv.

Dialog

En gemensam nämnare med de exempel på upphandlingar som refererats i bilaga 22 – och vilka har lett till ett positivt utfall – är att de upphandlande myndigheterna på olika sätt fört dialog med potentiella leverantörer.³⁶ Frånvaron av dialog kan leda till mycket komplexa förfrågningsunderlag, med alltför många krav, som i sin tur hindrar utveckling och innovation samt försvårar för små och medelstora företags medverkan. En annan fördel med ökad dialog är att onödiga misstag kan undvikas, vilka annars kan leda till omfattande ändringsprocesser, avbrutna upphandlingar eller till och med att en upphandling blir överprövad.

Elektroniska lösningar

En annan erfarenhet är att elektroniska lösningar underlättar för anbudsgivarna. Pappersbaserade och manuella system kräver mer tid och resurser och är därför svårare att hantera för de små företagen. Det finns goda erfarenheter av att väl utformade IT-lösningar leder till en betydande effektivisering av upphandlingsverksamheten. Felkällorna kan minskas vilket underlättar för aktörer i allmänhet och för de små och medelstora företagen i synnerhet.³⁷

³⁶ Se också avsnitt 4.2 Dialog och förhandling där detta utvecklas ytterligare.

³⁷ I avsnitt 3.7 Elektronisk upphandling redogörs för e-baserade lösningar mer utförligt.

Tillträde till upphandlingsmarknaden

Det har kommit fram att företagen kan ha vissa svårigheter att få tillräcklig information om pågående upphandlingar. Ökad tillgänglighet till upphandlingsannonser skulle enligt Upphandlingsutredningens bedömning kunna leda till att fler företag uppmärksammar offentlig upphandling och därmed till fler anbud från små företag. Det är också en slutsats som våra grannländer dragit och t.ex. Danmark har nyligen satsat på att göra annonserna enklare att få tag på. Utredningen föreslår därför att tillgängligheten till upphandlingsannonserna ökas genom att annonsering ska ske i allmänt tillgängliga elektroniska databaser som är godkända av den statistikansvariga myndigheten. Utredningen bedömer att förslaget underlättar för små och medelstora företag vilket stärker konkurrensen i stort.³⁸

Vägledning, stöd och kompetenssatsningar

Det krävs kompetenta och engagerade upphandlare och beställare för att den goda affären ska kunna komma till stånd, här inbegripet hur konkurrensen ska tas tillvara. Exempelupphandlingarna visar att det kan krävas omfattande arbete för att få med små och medelstora företag i upphandlingar. De åskådliggör att det krävs betydande kännedom om strukturen på den aktuella marknaden för att tillvarata konkurrensen och nå leverantörer av skiftande storlek. I ett annat avsnitt föreslår utredningen hur kompetensen på upphandlingsområdet kan öka.³⁹

Utredningen ser positivt på Upphandlingsstödets vid Kammarkollegiet hittillsvarande arbete för att underlätta för små och medelstora företag. Utredningens bedömning är att det krävs ett samlat, breddat och synligt upphandlingsstöd i statlig regi. Utredningen delar således Upphandlingsstödsutredningens bedömning att stödet behöver breddas till att också omfatta bl.a. ekonomiska frågor. Det är av vikt att det statliga upphandlingsstödet kan ge praktisk vägledning avseende hur och när konkurrensen kan tas till vara och samtidigt förmedla relevant forskning.

Vissa upphandlande myndigheter behöver, oavsett satsningar på ökad kompetens, extra hjälp för att kunna genomföra professionella upphandlingar. Det gäller i synnerhet de mindre kommunerna och

³⁸ Se avsnitt 4.4 om annonsering av upphandlingar för en närmare redogörelse av skälen till detta förslag.

³⁹ Se avsnitt 3.6 om en ökad kompetenssatsning.

statliga myndigheterna. Utredningen har därför föreslagit att det breddade statliga upphandlingsstödet ska erbjuda ett produkt-kategoristöd. Med det sistnämnda menas att kompetens och erfarenheter ska samlas för att ge vägledning om hur man vårdar konkurrensen inom marknader som är särskilt viktiga för offentlig sektor. Vägledningen kan bestå i hur marknaden ser ut för att bistå myndigheter om hur kontrakt kan delas upp, hur mindre företag kan uppmuntras att ingå i konsortier enligt dansk modell, vilka omsättningskrav som kan vara relevanta, vilka standardavtal eller -klausuler som är centrala på området m.m.⁴⁰

Utredningens bedömning är att ett breddat upphandlingsstöd kan leda till bättre upphandlingsunderlag med relevanta krav, lämpliga utvärderingsmodeller, lagom stora kontrakt, tillräckliga/proportionella krav på tekniska kvalifikationer, kompetens och finansiell styrka.

Övriga förslag som anses bidra till ett ökat deltagande av små och medelstora företag

Det krävs en förbättrad nationell upphandlingsstatistik som kan belysa hur olika upphandlingsmarknader ser ut som kan tjäna till underlag för analys av när och hur åtgärder bör vidtas. I kapitel 10 finns utredningens förslag om en nationell upphandlingsstatistik. En förbättrad upphandlingsstatistik är en viktig grund för den föreslagna ökade satsningen på forskning. Utredningen förespråkar forskning som belyser bl.a. konkurrensaspekter på offentlig upphandling.⁴¹ Förbättrade kunskaper om hur upphandlingsmarknaderna ser ut ger förutsättningar för att ta tillvara och vårda konkurrensen. Förbättrad statistik underlättar också utformningen av effektiva upphandlingsstödjande åtgärder.

Naturligtvis krävs det också att upphandlingarna följs upp och utvärderats för att det ska vara möjligt att bedöma vilka företag som erhållit kontrakt och för att det ska vara möjligt att lära av misstag samt ta tillvara framgångsfaktorer. I ett tidigare avsnitt (3.4.4) redogör utredningen för sin syn på utvärdering av upphandlingar och hur det området kan förbättras.

⁴⁰ Se avsnitt 3.4. för en närmare redogörelse för skälen till detta förslag.

⁴¹ Se närmare i avsnitt 3.6 om utredningens förslag till ökad satsning på forskning inom offentlig upphandling.

Det har ofta framförts att valfrihetssystem inom ramen för LOV markant underlättat för små företag att konkurrera om olika offentliga kontrakt. I avsnitt 4.5 beskriver utredningen hur direktivförslagen avseende ökade möjligheter att beakta fysiska personers val och behov kan tas till vara vid upphandling av ramavtal. Utredningen bedömer att förslaget kan ha positiva effekter på små företags möjligheter att delta i den aktuella typen av ramavtal.

Vissa upphandlingsområden har särskild problematik. Det handlar t.ex. om upphandling av möbler, hörapparater, städupphandlingar, livsmedel, konsultupphandlingar och tandteknik.⁴² Enligt utredningen beror problemen oftast på strukturella problem som är mer eller mindre specifika för en bransch eller ett varu- och tjänsteområde. Utredningen bedömer att förslaget till medlingsfunktion är ett sätt att komma till rätta med sådan problematik. Syftet med en medlingsfunktion är enligt förslaget att förbättra upphandlingen och konkurrensen på en specifik marknad. Därmed kan medlingsfunktionen ha positiva effekter på de små och medelstora företagens deltagande i upphandlingar (se avsnitt 5.5).

⁴² Några exempel gavs i delbetänkandet SOU 2011:73 avsnitt 4.19.

10 En nationell upphandlingsstatistik

10.1 Inledning

En viktig del i utredningens uppdrag är att se över den nationella statistiken för den offentliga upphandlingen i Sverige. Statistiken har under ett antal år närmast varit synonym med den statistik rörande offentlig upphandling som Sverige enligt upphandlingsdirektiven årligen är skyldig att samla in och lämna till EU-kommissionen, vilket i stort sett begränsar uppgifterna till upphandlingar över EU:s tröskelvärden. Inte heller dessa uppgifter är helt tillförlitliga eftersom den efterannonsering de bygger på är bristfällig. Därtill kommer att en stor del av kommunernas och landstingens upphandlingar inte ingår i statistikinsamlingen.

Till följd av den dåliga statistiken råder en betydande osäkerhet om hur stora summor den offentliga upphandlingen i Sverige egentligen omsätter. En annan brist är avsaknaden av information om såväl konkurrenssituationen på de olika upphandlingsmarknaderna som hur deltagandet i upphandlingarna ser ut för olika företagstyper, t.ex. för små- och medelstora företag. Dessa brister gör att statistiken inte går att använda till några djupare analyser. Som framgått i det föregående är det av stor vikt att känna till i vilken utsträckning olika typer av miljökrav eller sociala krav ställs samt vilka effekter detta för med sig. Sådana analyser är inte möjliga att göra av den enkla anledningen att sådan information inte samlas in.

Att statistiken på upphandlingsområdet är så mager och otillförlitlig är problematiskt även av andra skäl. För det första försvårar avsaknaden av statistik en verkningsfull mål- och resultatstyrning på upphandlingsområdet. Den offentliga upphandlingen är, som redan påtalats, genom sitt konkurrensinriktade förfarande ett av den offentliga sektorns viktigaste instrument för att åstad-

komma en effektiv användning av gemensamma medel. Ett annat allvarigt problem består i att både uppföljning och utvärdering av upphandlingsverksamheten försvåras. För det tredje skapar bristen på objektiva fakta en grogrund för mytbildningar av olika slag.

Mot bland annat denna problembakgrund har utredningen fått i uppdrag att:

- utveckla och föreslå metoder för regelbunden statistikinsamling som möjliggör jämförelser över tid men även tillåter att nya uppgiftskrav läggs till eller att gamla ändras,
- utreda, tydligt motivera och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatiken ska kunna användas som instrument för att utvärdera och följa upp genomförd politik eller beräkna effekterna av framtida reformer på upphandlingsområdet,
- särskilt beakta behovet av att kunna följa upp i vilken omfattning företaget av olika storlek deltar i offentliga upphandlingar,
- så långt det är möjligt redogöra för i vilken omfattning de uppgifter som upphandlande myndigheter och enheter ska lämna till den nationella upphandlingsstatistiken också har ett värde för myndigheten eller enheten,
- i de fall företag berörs, minimera den administrativa börda som statistikinsamlingen ger upphov till,
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag, samt
- lämna sådana författningsförslag som anses motiverade.

I utredningens delbetänkande redovisades en detaljerad beskrivning av den befintliga statistikinsamlingen, en kartläggning av olika intressenter och behov av upphandlingsstatistik samt förslag på vilken typ av data som skulle kunna samlas in. Remissinstanserna bidrog med många värdefulla synpunkter som utredningen beaktat i arbetet mot en förbättrad nationell upphandlingsstatistik. I det här kapitlet presenteras utredningens slutliga överväganden och förbättringsförslag.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Avsnitt 10.2 redovisar några utgångspunkter för utredningens arbete med upphandlingsstatistiken. I avsnitt 10.3 redovisas kortfattat den nuvarande

statistikinsamlingen samt det förslag till bättre statistik som Konkurrensverket nyligen presenterade. Här beskrivs också översiktligt vad som kan sägas om den offentliga upphandlingen på basis av denna insamling och kompletterande källor. Därefter följer i avsnitt 10.4 en diskussion kring vilka möjligheter som elektronisk upphandling ger i ett statistikinsamlingshänseende. I avsnitt 10.5 redovisas utredningens överväganden. Kapitlet avslutas i avsnitt 10.6 med sammanfattande slutsatser och utredningens förslag.

10.2 Utgångspunkter

Informationen om offentlig upphandling och dess effekter måste bli mycket bättre och där är en förbättrad upphandlingsstatistik av central betydelse

Det är förvånande hur lite information det finns idag om den offentliga upphandlingen och dess effekter på individer, näringsliv, upphandlande myndigheter och samhället i stort. Inte minst med tanke på de mycket stora värden som omfattas, hur omdebatterad och ifrågasatt den offentliga upphandlingen är samt det faktum att upphandlingen av offentligt finansierade tjänster ökat över tid, till att i dag omfatta betydande delar det som betraktas som välfärdsstatens kärna. En jämförelse kan t.ex. göras med arbetsmarknadsområdet, ett viktigt område som involverar betydande offentliga medel i form av arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt frågor rörande arbetslöshet, arbetsmarknadens funktionssätt, effekter av a-kassans utformning, jämställdhet mellan män och kvinnor etc. Inom detta område finns sedan länge statistikinformation kring viktiga aspekter på arbetsmarknadens funktion. Denna information har löpande kunnat ligga till grund för en stor mängd analyser och undersökningar av olika slag med följd att kunskaperna på området är förhållandevis goda, vilket ger beslutsfattarna bra beslutsunderlag. Samma sak gäller socialförsäkringsområdet. I jämförelse med dessa områden är informationen om den offentliga upphandlingen ytterst bristfällig.

Insamlingen av upphandlingsstatistik bör utgå från de behov som finns inom svensk offentlig sektor, vara relevant och användbar

Utredningen kan konstatera att den nuvarande statistikinsamlingen och därmed den information som samlas in om den svenska offentliga upphandlingen hittills har baserats på de krav på information som EU ställer på medlemsstaterna. Dessa krav återspeglar, enligt utredningens uppfattning, en strävan efter att nå en minsta gemensamma nämnare bland medlemsländerna om vilken statistik som överhuvudtaget är möjlig och lämplig att samla in för EU:s ändamål. Mot bakgrund av att medlemsländerna är så olika, har så olika förvaltningsmodeller m.m. bör man inte vara förvånad över att resultatet blir på en generell nivå. När dessutom den insamlade statistiken i delar är otillförlitlig blir intresset för och värdet av statistiken begränsat.

Den statistikansvariga myndigheten Konkurrensverket har insett detta och vidtagit åtgärder för att förbättra situationen, vilket de senaste åren resulterat i en väsentligt mycket mer intressant och användningsbar statistik. Utredningen ser mycket positivt på detta initiativ, som beskrivs närmare i avsnitt 10.3.

Utredningens uppfattning är att den framtida nationella upphandlingsstatistiken i väsentligt större utsträckning måste utgå från det behov av statistik som den svenska offentliga sektorn har. Det betyder inte att de externa statistikkraven – i form av främst EU:s behov – kan bortses från. De ska snarare betraktas som givna.

Statistikinsamlingen bör så långt som möjligt baseras på befintliga informationskällor och rapporteringskanaler samt dra nytta av de möjligheter som ny teknik skapar

Såväl de statliga myndigheterna som kommunerna och landstingen är i dag ålagda att årligen redovisa en mängd ekonomisk information om sina respektive verksamheter.

För de statliga myndigheterna sker det i första hand genom deras årsredovisningar som innehåller viss standardiserad information om myndigheternas kostnader; dock inte på en sådan nivå att det går att särskilja kostnader för upphandling av varor, tjänster eller verksamhet. Specifik information om de statliga myndigheternas inköp finns i stället i den s.k. Transaktionsdatabasen (TDB), som är en

databas med information om vilka leverantörer staten handlat av och för hur mycket. Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvarar för denna databas och enligt 21a–e § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, ska de myndigheter under regeringen, som ESV föreskriver, löpande inrapportera uppgifter om de leverantörsbetalningar som registrerats i ekonomisystemen till TDB. I databasen ingår ett 70-tal stora myndigheter som täcker cirka 50 procent av statens totala inköp av varor och tjänster från andra än statliga myndigheter. Systemet skapar förutsättningar för effektivare inköp, ökad intern och extern kontroll samt samarbete över myndighetsgränserna.

Databasen har utretts vid ett flertal tillfällen, senast av Statskontoret. Utredningen visade på brister med TDB och att det huvudsakliga användningsområdet tycks vara att kontrollera avtalstroheten.¹ Databasen används också, om än i mindre omfattning, i samband med att nya ramavtal ska tecknas. Statskontoret menade att det finns förutsättningar för en förbättrad uppföljning och utveckling av den upphandlingsstödjande verksamheten om det årligen samlas in uppgifter om omfattningen av myndigheters inköp, vilka leverantörer som levererat varor eller tjänster, vilken typ av inköp som har gjorts (avrop på statligt eller eget ramavtal, upphandling, samordnad upphandling eller direktupphandling) och fördelning av inköp på produktkategorier. Statskontoret föreslog att TDB i sin nuvarande form skulle avvecklas men menar att det finns skäl att överväga utvecklingen av en ny databas.

I kommunerna och landstingen sker en omfattande ekonomisk redovisning i form av det s.k. Räkenskapssammandraget (RS) genom vilket SCB årligen samlar in ekonomisk statistik ur kommunernas och landstingens bokslut. Syftet med undersökningen är att på kommun-, landstings- och riksnivå ge en tillförlitlig information om kommunernas och landstingens ekonomi, nuläge och utveckling. Uppgifterna i RS används bland annat till att skapa nyckeltal som beskriver vad olika verksamheter kostar i kommun och landsting. I RS återfinns viss information om kommunernas och landstingens inköp. Verksamhet producerad i egen regi och av annan tillhandahållare (privata företag, stiftelser, personalkooperativ, etc.) redovisas var för sig. Det gör att RS-statistiken kan användas för att ge en bild av hur stor del av kommunernas

¹ Statskontoret, *En ny upphandlingsmyndighet*, rapport 2010:23.

respektive landstingens ekonomier som utgörs av produktion i egen regi vis-a-vis det som köps av andra. Det senare ska inte förväxlas med offentlig upphandling då RS även innehåller inköp som är undantagna från upphandlingslagstiftningen. I RS saknas möjligheten att från köp av verksamhet urskilja inköp som regleras av LOU, LUF eller LOV. Tilläggas bör att inrapporteringen till RS sker via blanketter och är ett resurskrävande arbete som kräver en hel del manuellt arbete från kommunernas och landstingens sida.

Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att beakta möjligheten att använda RS, TDB och de statliga myndigheters årsredovisningar för åtminstone delar av den upphandlingsstatistik som ska samlas in. Det finns klara fördelar med att bygga på befintliga strukturer för informationsinsamling.

Ytterligare en informationskälla att beakta är den information som finns i de annonser om upphandlingar som upphandlande myndigheter och enheter publicerar i samband med att nya upphandlingar ska göras och de annonser som publiceras om resultaten (efterannonser). Till stor del baseras den nuvarande upphandlingsstatistiken på denna information. En annan faktor att beakta i sammanhanget är den pågående utvecklingen av elektronisk upphandling. Som framgick i avsnitt 3.7 skaffar fler och fler upphandlande myndigheter och enheter elektroniska upphandlingssystem och beställningssystem. Till exempel kommer inom en snar framtid merparten av de statliga myndigheterna att hantera beställningar av varor och tjänster i ett elektroniskt system. I statistikinsamlingshänseende innebär detta nya möjligheter. Det kommer bland annat att bli väsentligt enklare för myndigheterna att ta fram olika typer av statistik för egen räkning. En närliggande faktor att beakta i sammanhanget är de privata, kommersiellt inriktade tjänsteföretag som arbetar med att ta fram och bearbeta olika slags information rörande den offentliga upphandlingen. Det handlar om information om vilka upphandlingar som görs, primärt i form av bevakningstjänster m.m., främst riktade mot faktiska och potentiella leverantörer. Detta är tjänster som funnits på marknaden ett antal år. Men det handlar också om framväxten av nya tjänster, som till exempel information om de upphandlande myndigheternas och enheternas faktiska inköp. Denna typ av information, som dessa olika tjänsteföretag samlar på sig, kan vara intressant att nyttja i statistiksammanhang.

Viktigt att skilja på nationell upphandlingsstatistik och de enskilda myndigheternas inköpsstatistik

Som framgick inledningsvis innebär uppdraget att utredningen ska redogöra för i vilken omfattning de uppgifter som enligt förslaget ska lämnas till den nationella upphandlingsstatistiken också har ett värde för de enskilda myndigheterna eller enheterna. Samtidigt som det är önskvärt att uppgiftsinlämnandet upplevs som positivt, är det viktigt att vara klar över att behovet av nationell upphandlingsstatistik ser markant annorlunda ut än behovet av motsvarande statistik på den enskilda upphandlande myndigheten eller enheten.

Den nationella upphandlingsstatistiken syftar, förutom att förse EU med viss statistik, bland annat till att underlätta Regeringskansliets planering och bedömning av hur olika regelförändringar inom upphandlingsområdet påverkar kollektivet av upphandlande myndigheter och enheter, deras leverantörer av varor och tjänster samt samhället i stort. Men den ska också kunna ligga till grund för beslut om olika typer åtgärder för att öka den offentliga sektorns effektivitet, till exempel för att åstadkomma en maximalt verkningfull inköpssamordning. Sist men inte minst ska statistiken kunna ligga till grund för forskning och analys inom upphandlingsområdet.

Som framgick i kapitel 3 förutsätter ett mer strategiskt arbete med upphandlingsfrågorna att de enskilda myndigheten har tillgång till en relativt detaljerad statistik om inköpsmönster, volymer, avtalstrohet, m.m. men även information om i vilken utsträckning kontrakterade leverantörer lever upp ställda till avtalsvillkor. Ju mer detaljerad men ändå överskådlig denna statistik är desto mer användbar är den. På denna nivå är således värdet av övergripande nationell statistik begränsat.

Det här innebär att man inte ska ha överdrivna förhoppningar om att behoven på nationell upphandlingsstatistik och myndigheternas egna behov av data och information alltför mycket sammanfaller. Det är också i sammanhanget av vikt att beakta den förvaltningspolitiska modellen, med i hög grad självständiga myndigheter, som råder i Sverige. Även om det vore tekniskt möjligt att på nationell nivå samla in mycket detaljerad information om de upphandlande myndigheternas anskaffning av varor och tjänster är det inte sagt att det är lämpligt.

10.3 Nuvarande statistikinsamling och upphandlingsstatistik

I det här avsnittet beskrivs först översiktligt nuvarande insamling av nationell upphandlingsstatistik.² Därefter beskrivs Konkurrensverkets förslag på hur nationell upphandlingsstatistik skulle kunna samlas in. Slutligen redovisas vad man kan säga på basis av den statistik som årligen samlas in, bl.a. i förhållande till den utvidgade statistikinsamlingen som Konkurrensverket genomfört under ett par år.

10.3.1 Nuvarande statistikinsamling

Som nämdes inledningsvis har under ett flertal år den svenska nationella upphandlingsstatistiken i princip varit identisk med den statistik som Sverige skickar in till EU. Sverige har en skyldighet enligt internationella regler att samla in vissa uppgifter om den offentliga upphandlingen som genomförs i landet.³ Insamlingen omfattar alla upphandlande myndigheters och enheters upphandlingar över EU-direktivens tröskelvärden. Den statistik som samlas in för EU-ändamål om upphandlingar under tröskelvärdena omfattar däremot enbart statliga myndigheter och upphandlande enheter inom försörjningssektorerna. Sedan 2007 har Konkurrensverket ansvaret för denna statistik. Själva insamlingen utförs av SCB, på uppdrag av Konkurrensverket.

Statistikinsamlingen för upphandlingar över tröskelvärdena

Statistiken om upphandlingar över tröskelvärdena baseras i huvudsak på de annonser som publiceras i EU:s databas Tender Electronic Daily, (TED). Det finns områden som är undantagna från skyldigheten att rapportera till TED och därför inte ingår i

² Mera detaljerade beskrivningar återfinns i utredningens delbetänkande avsnitt 6.4 respektive i Konkurrensverkets rapport *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*, Rapport 2011:5.

³ Det följer av upphandlingsdirektiven (artikel 75 och 76 i direktiv 2004/18/EG och artikel 67 i direktiv 2004/17/EG), enligt vilka Sverige årligen ska lämna statistikuppgifter till Europeiska kommissionen. Skyldigheten att samla in uppgifter på upphandlingsområdet följer även av upphandlingsavtalet (General Procurement Agreement, GPA) inom världshandelsorganisationen (WTO).

statistiken. Några av dessa områden är kontrakt som inte omfattas av upphandlingsdirektiven,⁴ inkl. B-tjänster under tröskelvärdena, tjänstekoncessioner, valfrihetssystem enligt LOV, kontrakt som tilldelats enligt annan lagstiftning samt kontrakt som rör väsentliga säkerhetsintressen. Varje vår skickar EU-kommissionen, på begäran av Konkurrensverket, en datafil med uppgifter ur TED från föregående års annonser till verket. Konkurrensverket vidarebefordrar filen till SCB som bearbetar uppgifterna för att tillgodose kommissionens krav.

Statistikinsamlingen för upphandlingar under tröskelvärdena

Statistik om upphandlingar under tröskelvärdena samlas som sagt in från statliga myndigheter och upphandlande enheter verksamma inom försörjningssektorerna. För dessa upphandlingar samlas följande uppgifter in:

- värdet av upphandlingarna, inklusive direktupphandlingarna, som avslutades under året, och
- uppskattat värde av under året upphandlande ramavtal (ej värdet av avrop från ramavtal).

Uppgifterna redovisas som ett totalbelopp för varor, tjänster och byggtreprenader. Det sker alltså ingen särredovisning av ramavtalen. Uppgifterna redovisas som totalbelopp fördelade på varor, tjänster och byggtreprenader.

Praktiskt går denna del av statistikinsamlingen till så att SCB skickar ut två enkäter, som Konkurrensverket utformat, till berörda upphandlade myndigheter eller enheter. Den första enkäten går ut till samtliga statliga myndigheter som finns i SCB:s myndighetsregister, vilket år 2010 var 241 stycken. Därtill gjordes detta år ett tilläggsutskick till polisens 21 länsmyndigheter och sammanlagt 92 domstolar. Den andra enkäten skickas ut till samtliga företag som finns i SCB:s företagsdatabas som är verksamma i de branscher som ingår i försörjningssektorerna och som omsätter minst

⁴ Exempelvis vissa typer av förvärv, anskaffning, utveckling, produktion eller samproduktion av programmaterial avsett för radio- och TV program, finansiella tjänster, anställningar, forskning och utveckling, verksamhet kopplad till förvaltning av statsskulden eller som avser tjänster från en centralbank. Se Konkurrensverket, *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*, Rapport 2011:5, 2011.

10 miljoner kronor per år. I tabell 1 sammanfattas vilka statistiska uppgifter som Sverige för närvarande är skyldig att samla in och redovisa.⁵

Tabell 1 Obligatoriska statistikuppgifter.

Statliga myndigheter	Övriga upphandlande myndigheter enligt LOU	Upphandlande enheter enligt LUF
Över tröskelvärdena		
<i>Per upphandlande myndighet:</i> antal tilldelade kontrakt och kontraktens värde. Uppgifter per kontrakt: - Nationalitet på leverantör - CPV-kod - Förfarande - Om förhandlat förfarande: - vilka skäl som åberopats. Antal och värde av kontrakt som tilldelats enligt undantag för GPA.	<i>Per upphandlande myndighet:</i> antal tilldelade kontrakt och kontraktens värde. Uppgifter per kontrakt: - Nationalitet på leverantör - CPV-kod - Förfarande - Totalt värde av tilldelade kontrakt om förhandlat förfarande utan föregående annonsering tillämpats. Totalt värde av kontrakt som tilldelats enligt undantag för GPA.	<i>Per upphandlande enhet:</i> totalt värde per tilldelade kontrakt. Värdet uppdelat per kategori Totalt värde av tilldelade kontrakt om förhandlat förfarande utan föregående annonsering tillämpats Totalt värde av kontrakt som tilldelats enligt undantag för GPA.
Under tröskelvärdena		
Per upphandlande myndighet: Värde av tilldelade kontrakt. - Om förhandlat förfarande: vilka skäl som åberopats	(Ingen uppgiftsskyldighet)	Totalt värde per verksamhets kategori

Statistikinsamling för LOV-upphandlingar

Lagen om valfrihetssystem (LOV), som trädde i kraft den 1 januari 2009, reglerar vad som ska gälla när upphandlade myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja bland leverantörer i ett valfrihetssystem. Det är obligatoriskt för myndigheter som har valfrihetssystem att annonsera tjänsterna på den nationella annonsdatabasen, Valfrihetswebben, som Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet ansvarar för.⁶ Valfrihetswebben omfattar i första hand hälso- och sjukvård samt socialtjänster

⁵ Källa Konkurrensverket, *Bättre statistik för offentliga finanser*, Rapport 2011:5.

⁶ Regeringsuppdraget S 2008/5749/ST.

men sedan juli 2010 finns också LOV-system för etableringslotsar och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som Arbetsförmedlingen är huvudman för.

De upphandlingar som genomförs inom ramen för LOV ingår inte alls i Konkurrensverkets insamling av upphandlingsstatistik och därmed inte heller i den nationella upphandlingsstatistiken. Däremot finns LOV-upphandlingarna med i Konkurrensverkets förbättringsförslag gällande statistiken som beskrivs längre fram i det här avsnittet. I verkets senaste statistikpublikation återfinns även ett avsnitt om LOV-upphandlingar.⁷ Denna statistik har tagits fram genom bearbetningar av den information som finns i Valfrihetswebben.

För att tillgodose efterfrågan på aktuell statistik för LOV-annonserna från kommuner, landsting och leverantörer samt andra intressenter har Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet utvecklat en statistikfunktion på Valfrihetswebben. Funktionen gör det möjligt att se vilka tjänster som varje kommun och landsting annonserar samt hur många annonser per tjänst det finns totalt på Valfrihetswebben. Annonssstatistiken är under uppbyggnad och den kommer vara korrekt först när alla kommuner och landsting har fört in sina annonser per tjänstekategori. Statistiken baseras på den information som läggs in i webbformuläret vid annonsering.

10.3.2 Konkurrensverkets förslag till nytt statistikinsamlingsförfarande baserat på kommersiella annonsdatabaser

I syfte att förbättra den nationella upphandlingsstatistiken initierade Konkurrensverket under hösten 2010 ett pilotprojekt där man undersökte möjligheterna att använda uppgifter, som samlas in av kommersiella annonsdatabaser, för statistikändamål. Bakgrunden till projektet var en bedömning att den upphandlingsstatistik som hitintills samlats in inte håller en sådan kvalitet att de kan ligga till grund för uppföljning och analyser av den offentliga upphandlingen i Sverige. Myndigheten hade samtidigt observerat att många av de uppgifter som vore värdefulla vid uppföljning och analys av upphandlingar kontinuerligt samlas in av de kommersiella annonsdatabaserna, verksamma i Sverige inom upphandlingsområdet.

⁷ Konkurrensverket, *Siffror och fakta om offentlig upphandling - statistik om upphandlingar som genomförts under 2011*, rapport 2012:6.

Konkurrensverket genomförde en upphandling som utmynnade i att ett kontrakt slöts med Visma Opic AB, som innehar den största och mest heltäckande annonsdatabasen på marknaden. Det visade sig att för varje upphandling som annonserats, vilket inkluderar såväl upphandlingar över som under tröskelvärdena, fanns följande uppgifter av intresse att tillgå:

- Föremålet för upphandlingen,
- upphandlande myndighet eller enhet,
- förfarande,
- tilldelningsgrunder
- om upphandlingen blivit överprövad
- CPV-koder,
- leveransort,
- avtalstider,
- antal anbudsgivare, samt
- vinnande anbudsgivares organisationsnummer.

Den slutsats som Konkurrensverket drog av pilotprojektet var att statistiken som går att få fram ur annonsdatabaser ger en avsevärt bättre och mer mångdimensionell bild av den offentliga upphandlingen i Sverige än vad som hittills tagits fram genom den ordinarie statistikinsamlingen. Specifikt pekar verket på följande fördelar:

- Statistiken blir väsentligt mer heltäckande eftersom alla upphandlingar som annonserats i enlighet med LOU och LUF omfattas av insamlingen, dvs. även upphandlingar under tröskelvärdena som genomförts av kommunerna, vissa av deras bolag m.m.,
- Uppgifter om tilldelningsmodeller, avtalstider, antal anbudsgivare m.m. gör det möjligt att teckna en väsentligt bredare och mer nyansrik bild av den offentliga upphandlingen än vad som tidigare varit möjligt.

Konkurrensverket menar att om t.ex. uppgifter om anbudsgivarens organisationsnummer samlas in kan bland annat små- och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar analyseras.

Dessutom föreslog Konkurrensverket att värdet på tilldelade kontrakt bör samlas in. Dessa uppgifter fanns inte tillgängliga vid tidpunkten för studiens genomförande men skulle enligt Konkurrensverkets bedömning kunna tas fram av annonsdatabasföretaget på förfrågan. Det borde också krävas att de upphandlade myndigheterna för in denna information i efterannonser eller tilldelningsbeslut.

Mot bakgrund av det lyckande utfallet för pilotprojektet har Konkurrensverket föreslagit att den nationella upphandlingsstatistiken framgent ska baseras på uppgifter ur annonser, tilldelningsbeslut och efterannonser som hämtas ur de befintliga privata annonsdatabaserna.⁸ Verkets förslag bygger på att:

- upphandlingsreglerna ändras så att uppgifter om alla kontrakt som omfattas av LOU, LUF, LUF3 och LOV och som överstiger ett visst belopp, till exempel 100 000 kronor, ska lämnas till en (och endast en) godkänd annonsdatabas,
- när en upphandling är avslutad – och myndigheten tecknat kontrakt – så ska myndigheten lämna uppgifter om resultatet av upphandlingen till den annonsdatabas som tagit emot annonsen. Annsdatabasen ska därefter lämna uppgifterna till den myndighet som ansvarar för upphandlingsstatistiken. Annsdatabasen ska även samla in uppgifter om upphandlingar som inte lett till något kontrakt, till exempel för att upphandlingen avbrutits eller för att inga anbud lämnats,
- uppgifterna ska lämnas till statistikmyndigheten senast en viss tid (till exempel 30 dagar) efter kontraktsdatum. Om kontrakt inte tecknats inom en viss tid efter sista anbudsdag, till exempel för att någon leverantör begärt överprövning, bör uppgift lämnas om varför detta inte skett,
- annonsdatabasen bör ha skyldighet att följa och lämna uppgifter som de fått i uppdrag att annonsera fram till dess att kontrakt ingåtts eller upphandlingen på annat sätt avslutats,
- den myndighet som ansvarar för upphandlingsstatistiken ges mandat att utfärda bestämmelser om vilka uppgifter som ska vara obligatoriska i annonserna, vilka definitioner som ska tillämpas och i vilket format uppgifterna ska lämnas,

⁸ Konkurrensverket, *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, rapport 2012:3.

- de godkända annonsdatabaserna ska kostnadsfritt och omedelbart lämna uppgifter om pågående annonseringar till leverantörer och till andra godkända annonsdatabaser. Denna skyldighet bör endast omfatta de annonser som de fått ett uppdrag att annonsera, dvs. inte uppgifter från annonser som de hämtat från andra annonsdatabaser.
- annonsdatabaserna bör kunna ta betalt av upphandlande myndigheter för uppdraget att annonsera en upphandling och för att kvalitetssäkra annonsen. De bör även få ta betalt av leverantörer för att tillhandahålla information om upphandlingar som annonserats i andra annonsdatabaser och för olika prenumerationstjänster.

Slutligen menar Konkurrensverket att det på sikt bör vara relativt enkelt att utvidga informationsinsamlingen så att myndigheterna årligen ska rapportera hur stora belopp som betalats i enlighet med varje kontrakt. Vidare anser Konkurrensverket att upphandlingsreglerna på sikt bör ändras så att myndigheter som omfattas av LOU blir skyldiga att lämna uppgifter om alla tecknade kontrakt till en annonsdatabas. En sådan skyldighet bör införas stegvis och på sikt omfatta alla kontrakt med utomstående leverantörer som innebär att det sker utbetalningar av ersättning för en viss prestation och som överstiger ett visst belopp, till exempel 100 000 kronor. Slutligen efterlyser Konkurrensverket ett förtydligande av vad som ska menas med kontraktens värde.

10.3.3 Vad kan man säga på basis av den statistik som hittills samlats in?

Med utgångspunkt från det som hittills samlats in kan man utläsa hur många upphandlingar inom den klassiska sektorn respektive försörjningssektorerna som annonserats i TED varje år, fördelat på kategorierna varor, tjänster och byggtreprenader. Vidare kan man även utläsa värdet på vissa av de annonserade upphandlingarna, som dock saknas för många upphandlingar. För upphandlingar under tröskelvärdena begränsar sig uppgifterna till de statliga myndigheterna och upphandlande enheterna inom försörjningssektorerna samt till upphandlade volymer. Här ingår alltså inte kommunernas, landstingens och de offentliga bolagens upphandlingar såvida det inte handlar om enheter som verkar inom

försörjningssektorerna. Uppgifter om direktupphandlingar ingår inte alls i framställningen och samlas heller inte in på annat sätt.

Vad skulle då skillnaden bli med Konkurrensverkets nya föreslagna modell? Konkurrensverket redovisar numera i den årliga statistikpublikationen det totala antalet annonserade upphandlingar (både över och under tröskelvärdena) uppdelat på olika förfaranden, liksom de upphandlande myndigheter eller enheter med flest antal annonserade upphandlingar, typ av vara eller tjänst (CPV-grupper), tilldelningsgrund samt avtalstider.

Som ett mått på intresset av att delta i offentliga upphandlingar och konkurrensen i de annonserade upphandlingarna redovisas numera antalet anbudsgivare per upphandling, fördelat på förfarande, CPV-grupper, tilldelningskriterier m.m.

Den framtagna statistiken innehåller också uppgifter om antalet enskilda upphandlingar som blir föremål för överprövning.

När det gäller värdet av de upphandlingar som annonserats i TED har Konkurrensverket presenterat nya beräkningar. Det är vanligt att uppgifter om kontraktsvärdet saknas i den statistik som samlas in via annonseringen i TED. För att hantera detta problem använder sig SCB av en metod, imputeringsmetoden, som innebär att de uppgifter om kontraktsvärden som finns används för att uppskatta värdet i de upphandlingar där värden saknas. Traditionellt har SCB använt medianvärden för de upphandlingar där kontraktsvärde finns för att beräkna de saknade kontraktsvärdena. Konkurrensverket argumenterar för att detta förfarande innebär en systematisk underskattning av det samlade upphandlingsvärdet eftersom det innebär att de riktigt stora upphandlingarna – som främst sker inom områden såsom försvarsmateriel, infrastruktur, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik m.m. – härigenom inte kommit med i statistiken. För att råda bot på detta instruerar verket numera SCB att komplettera den traditionella median-baserade beräkningen av imputerade värden med en beräkning baserad på medelvärdet.

I den senaste rapporten, baserad på det nya insamlingsförfarandet, fördjupas den tidigare redovisningen, bland annat genom jämförelser över tid och genom uppgifter om valfrihetssystemen enligt LOV.⁹ Någon systematisk insamling av LOV-statistik sker emellertid inte.

⁹ Konkurrensverket, *Siffror och fakta om offentlig upphandling - statistik om upphandlingar som genomförts under 2011*, rapport 2012:6.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att Konkurrensverkets initiativ för att förbättra den nationella upphandlingsstatistiken innebär ett stort och viktigt steg framåt mot en mer tillförlitlig och ändamålsenlig statistik. Verkets förslag till hur statistiken kan förbättras är därmed en viktig utgångspunkt i utredningens överväganden rörande den framtida nationella statistiken om offentlig upphandling.

10.4 Vilka möjligheter skapar elektronisk upphandling till insamling av upphandlingsstatistik?

Utredningen konstaterar i bl.a. avsnitt 3.7 att det är stor aktivitet på myndighetsnivå inom området elektronisk upphandling, elektroniska beställningar, elektronisk faktura m.m. Allt fler myndigheter införskaffar eller har planer på att införskaffa någon form av elektroniskt upphandlings- eller beställningssystem. Det gäller såväl staten som kommunerna och landstingen. Som utredningen framhöll redan i delbetänkandet finns det i statistikinsamlingshänseende en betydande potential i den pågående övergången från ett, i huvudsak pappersbaserat upphandlingsförfarande, till ett motsvarande elektroniskt förfarande – inte minst när de elektroniska systemen kopplas ihop med myndigheternas ekonomisystem. I det här avsnittet diskuteras denna potential närmare.

10.4.1 Allmänt om kopplingen mellan elektroniska upphandlings- och beställningssystem och statistikinhämtning

För att tydliggöra på vilket sätt insamlingen av upphandlingsstatistik kommer att gynnas av införandet av elektroniska upphandling- och beställningssystem kan man leka med tanken att samtliga upphandlande myndigheter i dag skulle åläggas att skicka in upphandlingsstatistik till en statistikansvarig myndighet. Anta att de skulle skicka in uppgifter om antalet upphandlingar, fördelade på objektupphandlingar, ramavtal (egna och samordnade) samt direktupphandlingar, upphandlingsform, tilldelningsgrund, genomsnittligt antal anbudsgivare, gjorda avrop på respektive avtal och totalt, dvs. värdet av respektive myndighets totala anskaffning.

Ett dylikt åläggande skulle enligt utredningens erfarenhet orsaka starka protester ute på många myndigheter av den enkla anledningen att det skulle krävas betydande manuella insatser för att gå i land med uppgiften. Detta har i sin tur flera anledningar. En är att i många statliga myndigheter och kommuner utförs upphandlingar och inköp ute i organisationerna, vilket gör det svårt att få en överblick över inköpen. En annan är svårigheten att sammanställa de avrop som görs från ramavtalen. I ekonomisystemen finns uppgifter om vad som har betalats ut till leverantörer. Det går alltså relativt enkelt att avgöra hur stora belopp som myndigheternas inköp uppgår till varje år. Det är dock väsentligt svårare att koppla inköpen till specifika upphandlande avtal. Vidare görs sannolikt en hel del inköp utanför de upphandlade avtalen.

En konsekvens av att införa ett elektroniskt upphandlingssystem är att den upphandlade myndigheten får bättre kontroll, överblick och statistik när information om alla upphandlingar finns i ett och samma system. Kopplas sedan upphandlingssystemet ihop med myndighetens ekonomisystem, blir det helt plötsligt möjligt att snabbt och relativt enkelt få överblick över vilka inköp som gjorts på respektive avtal, men också vad som köps utanför de upphandlade avtalen. Med denna information går det smidigt att sammanställa olika data, t.ex. den totala upphandlingsvolymen. En annan konsekvens är att det skulle bli mycket enklare att samla in nationell upphandlingsstatistik. Annorlunda uttryckt skulle det som för många upphandlande myndigheter i dag är förenat med en betydande arbetsinsats bli väsentligt enklare att genomföra. Resultatet skulle sannolikt också bli långt mera korrekta uppgifter eftersom det i princip skulle baseras på faktiskt utfall i stället för dagens uppskattningar.

10.4.2 Hur elektronisk upphandling förbättrar möjligheterna att samla in upphandlings- och inköpsstatistik

Införandet av elektroniska beställningar i staten och uppdaterad Transaktionsdatabas

Den statliga sektorn har under ett antal år arbetat med att införa olika typer av elektroniska förfaranden för att förenkla och effektivisera den statliga förvaltningen. Sedan 2008 hanterar exempelvis alla statliga myndigheter sina fakturor elektroniskt, vilket var ett första steg mot

att inrätta en alltigenom elektronisk inköpsprocess. Nästa steg i denna process togs sommaren 2012 då regeringen fattade beslut om obligatoriskt införande av elektroniska beställningar under 2013 för alla statliga myndigheter med fler än 50 anställda.¹⁰ Ytterligare cirka 120 myndigheter ska i en andra etapp, senast utgången av 2013, införa e-beställningar. Myndigheter med färre än 50 anställda är undantagna. Som redan nämnts i avsnitt 3.7 förväntas införandet av e-beställningar leda till en betydande effektivisering av de statliga myndigheternas inköpsprocesser, vilken i sin tur antas leda till billigare inköp och lägre transaktionskostnader.

ESV har konstaterat att det finns en stor potential i att i framtiden aggregera delar av den detaljerade information som framöver kommer att finnas i de cirka 160 berörda statliga myndigheternas e-handelssystem.¹¹ ESV anser också att en naturlig förlängning av det nu pågående arbetet med införande av e-beställningar är att i en nära framtid börja samla in information från dessa myndigheter och aggregera den i en vidareutvecklad transaktionsdatabas, för att på så sätt få en långt bättre överblick av statliga myndigheters inköpsmönster m.m. ESV bedömer att aggregerad information om inköpsmönster för staten som helhet bör kraftigt kunna förbättra regeringens möjligheter att följa upp, analysera och styra statens inköp. Utredningen delar denna uppfattning. För att ytterligare förbättra analysmöjligheterna pekar ESV på möjligheten att koppla ihop informationen i en vidareutvecklad transaktionsdatabas med upphandlingsstatistik (uppgifter om annonsering etc.) och företagsstatistik (branscher, företagsstorlek etc.) från SCB. Därigenom öppnas enligt Upphandlingsutredningens uppfattning intressanta möjligheter till insamling av en förfinad upphandlingsstatistik för den statliga sektorn. Det finns därför anledning att närmare studera möjligheterna att ”blåsa liv i” och vidareutveckla transaktionsdatabasen genom införandet av elektroniska beställningar.

¹⁰ Regeringsbeslut om förordning på området m.m.: Regeringsbeslut den 16 juni 2009, Fi 2007/983 (delvis), tillägg till regeringsbeslutet den 21 januari 2010, Fi 2008/1186, förordningen om ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte SFS 2012:544, prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

¹¹ Se ESV:s remissvar till betänkandet Upphandlingsstödet framtid SOU 2012:32), ESV dnr 30-657/2012.

Elektronisk handel i kommuner och landsting

Många kommuner och landsting har i dag infört någon form av elektroniska beställningssystem, eller e-handelssystem som det normalt benämns, och fler ansluter sig hela tiden. Det är en utveckling som pågått sedan mitten av 1990-talet. Ett arbete med att definiera och rekommendera standarder initierades och bedrivs fortlöpande under begreppet Single Face To Industry (SFTI). Bakom SFTI står i dag SKL, ESV och Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet.

Genom att införa en elektronisk beställningsprocess är det möjligt att erhålla statistik på gjorda inköp, vilket är ett bra stöd för den egna inköpsverksamheten. På sikt, när elektronisk beställningsprocess/e-handel blir allt mera utbyggd kommer alltså allt bättre statistik att kunna erhållas.

Elektronisk upphandling i Lidingö Stad

Lidingö kommun utanför Stockholm är en kommun som har kommit långt i den elektroniska upphandlingsprocessen. Kommunen skaffade för ett antal år sedan ett elektroniskt upphandlingssystem och började genomföra upphandlingar elektroniskt. Det stora genombrottet i uppföljnings- och statistikhänseende kom emellertid för ett par år sedan när upphandlingssystemet (Tendsign) kopplades ihop med kommunens ekonomisystem (Agresso) i avsikt att ge en samlad bild av kommunens anskaffning av varor, tjänster och byggtrenader. Sammankopplingen ger möjlighet till information om bl.a. avtalstäckningsgrad och avtalstrohet och innebar helt nya möjligheter att följa upp avtal och villkor m.m.

Kommunens upphandlingar sköts numera helt och hållet i det elektroniska upphandlingssystemet. Varje upphandlad leverantör märks med en speciell kod för att kunna urskiljas från leverantörer som inte upphandlats. I leverantörsreskontran i ekonomisystemet finns en direktlänk till det upphandlade avtalet. Eftersom leverantörerna kodats i båda systemen kan information sammanställas på kontonivå genom att uppgifter hämtas från ekonomisystemet (belopp per kostnadskonto och leverantör) och upphandlingssystemet (upphandlade leverantörer och avtal). Uppgifterna sammanställs i ett rapportverktyg som gör det möjligt att följa betalningsströmmarna för samtliga inköp, även för sådana som inte faller under upphand-

lingslagstiftningen, exempelvis skolpeng, LOV-system, hyror och annat.

Systemet har skapat goda möjligheter för intern kontroll av inköpen och har lett till ökad avtalstrohet. Det finns möjligheter att ta fram statistik på olika nivåer. Vad som återstår att utveckla är en avtalsdatabas i vilken man också kan följa upp de särskilda krav som kommunen ställt i varje enskild upphandling.

Utredningen konstaterar att Lidingö kommun genom sin sammankoppling av det elektroniska upphandlingssystemet och ekonomisystemet skaffat sig en kontroll och överblick över upphandlingsverksamheten, som förutom att kunna generera interna effektiviseringar, väsentligt kan underlätta insamling av viss upphandlingsstatistik. Utredningens bedömning är att den dag merparten av de upphandlande myndigheter och enheterna har liknande systemstöd på plats kommer det vara möjligt att åstadkomma en mer detaljrik och därför intressant nationell upphandlingsstatistik.

10.5 Överväganden

I det här avsnittet diskuteras mot bakgrund av de iakttagelser, bedömningar och slutsatser som gjorts i de föregående avsnitten följande grundläggande frågor:

- Varför är den nationella upphandlingsstatistiken så mager och bristfällig?
- Vilken upphandlingsstatistik bör samlas in och ligga till grund för den nationella upphandlingsstatistiken?
- Hur ska insamlingen av statistik gå till?
- Vem ska ansvara för insamling, sammanställning och analys av den nationella upphandlingsstatistiken?

10.5.1 Varför är den nationella upphandlingsstatistiken så mager och bristfällig?

Trots att den offentliga upphandlingen av varor och tjänster uppgår till en betydande andel av den svenska ekonomin är kunskapen om dess verkliga omfattning, funktionssätt, och effekter mycket begränsad. En anledning till detta är att den nationella upphandlings-

statistiken länge har varit bristfällig. Som tidigare kunnat konstateras går det utifrån den EU-styrda statistik som traditionellt samlas in inte att säga särskilt mycket. Det är t.ex. bara för de upphandlingar som beloppsmässigt överstiger tröskelvärdena som det går att från statistiken utläsa så basal information som hur många upphandlingar som görs per år. Motsvarande statistik tas inte fram för upphandlingar under tröskelvärdena. Vidare är det uppskattade värdet av den offentliga upphandlingen högst osäkert, bland annat beroende på att värdet av upphandlingar under respektive över tröskelvärdena baseras på helt olika metoder, som dessutom båda är behäftade med inneboende svagheter. Hur många direktupphandlingar som görs och till vilka belopp finns det ingen information alls om. Fram till alldeles nyligen, då Konkurrensverket lät ta fram statistik över antalet anbudsgivare, gick det heller inte att säga någonting om konkurrenssituationen på de olika upphandlingsmarknaderna. Varför ser det då ut så här? Varför är inte statistiken bättre? Att svara på det är ingen lätt sak. Sannolikt är det en kombination av följande omständigheter.

Begränsat intresse och att EU-kraven har styrt...

En första förklaring kan vara att regeringen har utgått från att den statistik om offentlig upphandling som Sverige, sedan inträdet i EU 1995, är ålagd att samla in är tillräcklig. Ansvaret att samla in statistiken delegerades först till Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU), som ansvarade för den årliga insamlingen under perioden 1995–2006, och övergick sedan till Konkurrensverket när NOU lades ner. En andra förklaring är att intresset från regeringens sida, oavsett politisk färg, att åstadkomma en bättre officiell statistik över den offentliga upphandlingen inte varit tillräckligt stort.

... i kombination med ett decentraliserat annonseringsförfarande

En tredje förklaring har att göra med att Sverige, till skillnad från de flesta andra EU-länder, saknar en nationell annonsdatabas där de upphandlande myndigheterna ska annonsera sina upphandlingar – både över och under tröskelvärdena – samt i det förstnämnda fallet även efterannonserna. Sverige har, som framgår av kapitel 4, i stället

valt att lita till privata annonsdatabaser när det gäller annonseringen. Utredningens bedömning är att om staten istället satsat på en offentligt ägd databas, så hade man sedan många år tillbaka haft en betydligt bättre och skarpare bild över antalet annonserade upphandlingar, vilka myndigheter som genomför vilka upphandlingar, vilka produktområden som upphandlingarna rör etc. Samtidigt ska konstateras att det inte finns någon automatik i detta. Den information det gäller finns ju i de privata annonsdatabaserna och staten hade mycket väl kunnat vända sig till dem för en kontinuerlig leverans av vissa grundläggande uppgifter.

Det förtjänar att återigen framhålla att ett abonnemang på något av de stora annonsdatabasföretagen potentiellt ger tillgång till mycket detaljerad information om de upphandlingar som annonserats över tid (annonsern, förfrågningsunderlag med bilagor, tilldelningsbeslut samt huruvida tilldelningsbeslutet överprövats). Detta är information som mycket väl skulle kunna användas i statistikhänseende. Utredningens bedömning är således att det faktum att Sverige valt att satsa på ett decentraliserat, marknadsdrivet annonseringsförfarande inte primärt är orsaken till den sedan länge rådande informationsbrist om upphandlingsområdet. Orsaken är istället statsmakternas hittills begränsade intresse för frågan.

10.5.2 Vilken statistik ska samlas in?

Frågan om vilken statistik som ska samlas in och ligga till grund för den nationella upphandlingsstatistiken har inget självklart svar. Ett möjligt svar är att Sverige ska göra det EU kräver och inget mer.

Ett annat möjligt svar på frågan om vilken statistik som ska samlas in är att utgå från det behov av statistik som framför allt statsmakterna – men också andra svenska intressenter – har och därvid se till att en delmängd av den insamlade statistiken uppfyller EU-kommissionens krav. Detta är en ansats som enligt utredningens uppfattning är väsentligt mer relevant att ha som utgångspunkt.

Ytterligare en viktig aspekt är den administrativa bördan för de upphandlande myndigheterna och enheterna och i vilken utsträckning statsmakterna ska blanda sig i myndigheternas interna ekonomiska angelägenheter. Som utredningen redan konstaterat pågår för närvarande en snabb omdaning av den offentliga upphandlingen, i riktning mot att mer och mer av den manuella hanteringen kommer att ske elektroniskt. Denna utveckling kommer enligt

utredningens bedömning att avsevärt minska den administrativa bördan i samband med statistikinhämtning. Detta innebär att det kan vara lämpligt att tänka kring frågan om statistikinsamling i olika tidsperspektiv: vad som är möjligt och rimligt att samla in i dag när ännu många av de upphandlande myndigheterna och enheterna inte har tillgång till elektroniska stödsystem som kan förenkla statistikinhämtningen respektive vad som är möjligt och rimligt att samla in när den absoluta majoriteten av de upphandlande myndigheterna och enheterna förfogar över dylika system? Sist men inte minst kommer paradoxalt nog också enkelheten varmed upphandlingsstatistik kan samlas in i framtiden att aktualisera frågan om hur långt in i myndigheternas inre ekonomiska liv det är lämpligt att statistikinsamlingen ska sträcka sig? I det följande diskuteras dessa frågor.

Regering och riksdag behöver en övergripande bild av den offentliga upphandling som bedrivs och hur den fungerar...

När man överväger vad den nationella upphandlingsstatistiken ska innehålla är det lämpligt att påminna om vad det är för verksamhet som ska summeras och speglas i statistiken. Den offentliga sektorn, bestående av sina cirka 350 statliga myndigheter, 20 landsting, 290 kommuner samt olika offentliga bolag – samt privata bolag i försörjningssektorerna – behöver för att fullgöra sina olika åtaganden anskaffa en stor mängd varor och tjänster.¹² Det är fråga om en anskaffning som beloppsmässigt uppgår till mycket stora belopp, många hundra miljarder kronor per år. Formerna för denna anskaffning regleras i LOU, LUF och LOV som erbjuder en rad alternativa förfaranden etc. Ett viktigt syfte med lagstiftningen är att åstadkomma en så god hushållning med offentliga medel som möjligt. Detta åstadkoms genom att företag i den privata sektorn, i såväl Sverige som i EU, ges möjlighet att konkurrera om att få leverera till det offentliga. Ju bättre denna konkurrens fungerar desto bättre inköpsvillkor erhålls, vilket i sin tur innebär att syftet bakom upphandlingsregelverket realiserar. Vidare används i ökande omfattning den offentliga anskaffningen som ett medel för att uppnå olika politiska mål inom framför allt miljöområdet och det

¹² Informationen är hämtad från regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/12869/a/170148>, den 15 februari 2013.

sociala området men också som påverkansmedel att främja utvecklingen av små och medelstora företag och innovationer.

Genom att framställa den offentliga upphandlingen och dess syfte på det här grundläggande sättet blir det tydligt vilka aspekter av den offentliga upphandlingen som är önskvärda att belysa i den nationella upphandlingsstatistiken. Det handlar bland annat om:

- Den offentliga upphandlingens omfattning och struktur: vilka upphandlande myndigheter upphandlar vad och till vilka belopp? Vilka är leverantörerna till offentlig sektor? Hur stor är andelen små och medelstora företag?
- I vilken utsträckning används olika förfaranden och upphandlingsformer?
- Hur ser konkurrensen på upphandlingsmarknaderna ut?
- Den offentliga upphandlingens utfall i termer av kvalitet och kostnader – dess effektivitet.
- Användningen av miljökrav respektive sociala krav i upphandlingar och kravens effekter.

Sammantaget skulle information om dessa olika aspekter på offentlig upphandling kunna förse regering, riksdag och andra intressenter med en övergripande – men samtidigt mångfacetterad bild – av den svenska offentliga upphandlingen och hur den fungerar. Denna bild skulle vara till stor hjälp vid t.ex. konsekvensbedömningar av införandet av nya regler och reformer inom upphandlingsområdet, styrningen av statens inköp, bedömningen av behov av upphandlingsstödjande åtgärder, informationsinsatser, satsningar på forskning och utbildning, konkurrensförbättrande åtgärder etc. Arbetet med att förbättra den nationella upphandlingsstatistiken bör därför enligt utredningens uppfattning ha som mål att kunna ge ett så gott underlag som möjligt för analys, policybedömningar och beslut kring frågor runt den offentliga upphandlingen.

Det ska direkt sägas att detta mål, åtminstone i vissa delar, för närvarande ter sig ganska avlägset. Det har bland annat sin grund i att vissa aspekter är väsentligt enklare att belysa statistiskt än andra. Upphandlingens omfattning och utseende, t.ex. i form av antal annonserade upphandlingar under ett år, det monetära värdet av den anskaffning som görs på upphandlande avtal, eller en grov klassificering av vad det är för typ av varor och tjänster som upphandlas är exempelvis väsentligt enklare att uppskatta än i vilken utsträckning

den upphandling som genomförs sker i enlighet med lagens krav, huruvida konkurrensen fungerar, eller upphandlingens samhälls-ekonomiska effektivitet.

... medan forskning, tillsyn och sektorsspecifika uppföljningar kräver information på väsentligt lägre nivå, ner på de enskilda upphandlingarna

Den bild av den svenska offentliga upphandlingen som kommer att kunna tecknas med hjälp av informationen ovan är av övergripande karaktär – det är själva syftet. Den kommer att kunna användas för att göra intressanta beskrivningar av en rad olika aspekter och hur dessa utvecklas över tid. Och som alla sammanfattande beskrivningar av skeenden kommer den att kunna ge uppslag till fördjupade studier. Det är dock viktigt att ha klart för sig att en nationell statistik av det här slaget – hur bra den än är – i sig själv inte kommer att kunna ligga till grund för de fördjupande och sektorsspecifika uppföljningar och utvärderingar som det ofta finns behov av.

Detsamma gäller för forskningens behov. Dylika övningar ställer i regel krav på väsentligt mer specifik och detaljrik information om bland annat institutionella förhållanden och datagenererande processer för att mer kvalificerade slutsatser om effektsamband med mera ska låta sig göras. Utredningens bedömning är dock att den nationella statistik som föreslås bl.a. kommer att kunna ligga till grund för stickprovsundersökningar där ett begränsat urval av upphandlingar väljs ut för fördjupade analyser av olika slag.

Nuvarande och kommande EU-krav är givna utgångspunkter för statistikinsamlingen

Som framgick i avsnitt 10.3 har Sverige skyldigheter enligt EU:s nuvarande upphandlingsdirektiv som bygger på WTO:s upphandlingsavtal (GPA). De nya upphandlingsdirektiven som håller på att förhandlas fram innehåller nyheter rörande statistikinsamlingen.¹³

¹³ Redogörelsen baseras på Konkurrenskraftsrådets överenskommelse från den 10–11 december 2012 avseende det klassiska direktivet jämte överenskommelse samma datum avseende försörjningsdirektivet. Utredningen har även beaktat Europaparlamentets ansvariga utskott för inre marknads- och konsumentfrågor (IMCO) betänkanden, från den 11 januari 2013 avseende det klassiska direktivförslaget och från den 7 februari 2013 avseende

Den första förändringen i det förslag som förordas av det s.k. Konkurrenskrafrådet är att ingen årlig statistikinsamling ska göras. I stället ska all statistikinhämtning för upphandlingar över tröskelvärdena ske från de annonser och efterannonser som publiceras i TED. Enligt förslaget ska kommissionen utvärdera kvaliteten och fullständigheten hos de data som går att utvinna från TED. I det fall kommissionen finner att den därvid genererade information inte uppnår tillräcklig kvalitet kan enligt förslaget kompletterande information komma att krävas in från medlemsstaterna.¹⁴ Enligt utredningens uppfattning ska skillnaden mot dagens förhållanden inte överdrivas. För upphandlande myndigheter och enheter blir det i princip ingen skillnad mot förut. I en viss mening kan dock säga att kravet på en korrekt och fullständig annonsering skärps. En mycket bristfällig annonsering från de upphandlande myndigheternas eller enheternas sida kommer enligt förslaget att innebära att Sverige blir skyldigt att komplettera informationen, vilket i sin tur sannolikt kommer att innebära att statistikansvarig myndighet måste begära in saknade uppgifter direkt från upphandlande myndigheter och enheter.

En mer substantiell förändring rör de upphandlingar vars kontraktvärde understiger tröskelvärdena. Enligt nu gällande rätt är det bara statliga myndigheter och upphandlande enheter inom försörjningssektorerna som är skyldiga att beräkna det samlade värdet av kontrakt tilldelade under ett kalenderår. I och med det nya direktivförslaget omfattas även övriga upphandlande myndigheter, dvs. kommunerna och landstingen samt deras bolag av detta statistikkrav. En skillnad mot i dag är dock att denna statistikinsamling enligt förslaget bara behöver göras var tredje år, att jämföra med dagens årliga enkätundersökning. Enligt förslaget kan uppskattningen av det aggregerade värdet av de aktuella upphandlingarna antingen beräknas med utgångspunkt från de kontraktsvärden som återfinns i annonser eller efterannonser eller med utgångspunkt från en stickprovsundersökning.

direktivförslaget för försörjningssektorerna. I skrivande stund är det oklart om detta förslag kommer att gå igenom.

¹⁴ Artikel 86 i det klassiska direktivförslaget och artikel 95 i förslaget till reviderade försörjningsdirektiv.

10.5.3 Sammanfattande bedömning av vilka statistikuppgifter som bör samlas in

Med utgångspunkt från den föregående diskussionen om vilka huvudsakliga aspekter på den offentliga upphandlingen som är angelägna att spegla i den nationella upphandlingsstatistiken, nuvarande och tillkommande EU-krav avseende upphandlingsstatistik samt Konkurrensverkets förslag som presenterades i avsnitt 10.3 bedömer utredningen att följande uppgifter bör samlas in:

- vilka de upphandlande myndigheterna och enheterna är,
- hur många upphandlingar som görs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, inköpscentraler, samt offentliga och privata bolag som omfattas av upphandlingsreglerna,
- vad som upphandlas och till vilka belopp,
- vilka olika förfaranden, tilldelningsgrunder, avtalstider etc. som används och för vilka typer av varor och tjänster,
- användningen av ramavtal och avropsordningar,
- vilka företag som deltar i upphandlingarna (storleksmässigt, inriktning m.m.) och vilka av dessa som är framgångsrika i den meningen att de tilldelas kontrakt eller ingår ramavtal, samt
- användningen av miljökrav respektive sociala krav i upphandlingar.

10.5.4 Hur ska statistikinsamlingen gå till?

Nästa centrala fråga att besvara är hur den önskade statistiken ska samlas in. Utredningen har identifierat två möjliga vägar. Det första tillvägagångssättet är att använda privata annonsdatabaser som källa för upphandlingsstatistiken, dvs. att extrahera viss information som återfinns i de annonser om upphandlingar och annonser om resultatet av upphandlingarna som de upphandlande myndigheterna är skyldiga att publicera. Denna metod bygger på att den extraherade informationen, på något sätt, kommer den statistikansvariga myndigheten till del.

Ett andra tillvägagångssätt är, som redan nämnts, att den statistikansvariga myndigheten vänder sig direkt till de upphandlande myndigheterna och enheterna med en begäran om att de ska

lämna de efterfrågade statistikuppgifterna, t.ex. i en årlig statistikleverans eller rapport.

Utredningen har också övervägt ett tredje alternativ baserat på den statistikinsamlingsmodell som tagits fram och tillämpas i Skottland. Denna modell beskrevs relativt ingående i utredningens delbetänkande. I ett tidigt skede av utredningsarbetet framstod den skotska modellen som ett intressant alternativ och utredningen lät därför utreda förutsättningarna att skapa ett liknande system i Sverige.¹⁵ Efter en fördjupad analys av de svenska förutsättningarna och dialog med centrala aktörer på upphandlingsområdet har utredningen valt att förkasta detta tredje alternativ från vidare överväganden.

När det gäller insamling av statistik rörande upphandlingar av valfrihetssystem har utredningen gjort bedömningen att den bör ske i särskild ordning och ta sin utgångspunkt i de annonser som publiceras på Valfrihetswebben. Upphandlande myndigheter är enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem skyldiga att annonsera inrättande av, eller förändringar i, ett valfrihetssystem på den nationella webbplatsen, Valfrihetswebben. Lämpligen extraheras viss information ur dessa annonser och vidarebefordras till den ansvariga statistikmyndigheten. Det finns, anser utredningen, ingen anledning att överväga något alternativt statistikinsamlingssystem för dessa verksamheter.

Insamling från privata annonsdatabaser

Kort om kraven på information i annonser och efterannonser

Stora delar av den nationella upphandlingsstatistiken har sedan länge byggts på information som har extraherats ur de annonser och efterannonser som de upphandlande myndigheterna har publicerat i TED. Som framgick i kapitel 4 om annonsering ska upphandlande myndigheter och enheter annonsera sina respektive upphandlingar. För upphandlingar över tröskelvärdena ska även resultatet annonseras genom en s.k. efterannons. Det gäller såväl upphandlingar enligt LOU som LUF. Den information som ska ingå i annonserna respektive efterannonserna följer av förordningar som är snarlika för den

¹⁵ Helena Rom och Pia Nylöf, *Nationell statistik om offentlig upphandling enligt skotsk förebild, fi 2010:06*. Se bilaga 23.

klassiska sektorn respektive försörjningssektorerna. Exakt vilken information som ska ingå i annons och efterannons varierar och det beror framförallt på vilket upphandlingsförfarande och typ av upphandling det handlar om. Man kan emellertid säga att varje annons och efterannons om upphandling oavsett förfarande, typ eller kontrakt har en kärna av information som är gemensam. Det är denna kärna som ligger till grund för de uppgifter som används av TED i statistikhänseende.

Förutsättningarna för statistikinsamling via annonser och efterannonser ser alltså för närvarande markant olika ut beroende på om upphandlingarna är direktivstyrda eller inte.

De privata annonsdatabasföretagen och Konkurrensverkets förslag

Sverige har som bekant ingen nationell annonswebbplats för upphandlingar enligt LOU eller LUF. De upphandlande myndigheterna annonserar i stället i någon av de privata annonsdatabaserna som beskrivs i kapitel 4. Det gäller alla typer av upphandlingar utom direktupphandlingar. Annonsdatabasföretagen ombesörjer även att de annonserna som ska publiceras i TED skickas dit. Denna ordning, dvs. att annonseringen sker i privata annonsdatabaser, innebär att dessa företag, i den mån de är intresserade, kan samla på sig den information som finns i annonser och efterannonser och annan relaterad information, som t.ex. uppgifter ur förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och domar. Vissa av företagen, t.ex. Visma Opic, har gjort detta med följd att de har omfattande information om den offentliga upphandlingen, information som de har hämtat enbart ur offentliga källor.

Förhållandet att vissa annonsdatabasföretag samlat på sig omfattande information om den offentliga upphandlingen föranledde som beskrevs i avsnitt 10.3 den statistikansvariga myndigheten Konkurrensverket att genomföra ett projekt för att utröna möjligheterna att använda den insamlade information som grund för den nationella upphandlingsstatistiken. Konkurrensverket drog slutsatsen att de uppgifter som behövs för den nationella upphandlingsstatistiken framgent bör kunna hämtas direkt ur annonser, efterannonser eller tilldelningsmeddelanden.

Utredningens bedömning

Utredningen delar Konkurrensverkets uppfattning att den absoluta merparten av den information som är av värde i en nationell upphandlingsstatistik är sådan information som de upphandlande myndigheterna eller enheterna ska ange i annonsen respektive tilldelningsbeslutet. Det är vidare logiskt att, eftersom Sverige inte har en nationell annonsdatabas för offentlig upphandling, vända sig till de privata aktörer där annonserna publiceras för att inhämta denna information. Hos upphandlande myndigheter och enheter finns i och för sig samma information att tillgå men inte på ett sätt som gör den lätt tillgänglig eller strukturerad. Konkurrensverkets projekt visar också att den information som inhämtats från Visma Opic:s databas möjliggjort en markant förbättrad, mer heltäckande och intressant statistik än vad som varit möjligt att producera med det traditionella insamlingsförfarandet, som i huvudsak byggs på viss information ur TED. Ett annat skäl som talar för annonsdatabasalternativet, för statistikinhämtning, är att de nya förslagen till upphandlingsdirektiv innebär att annonser och efterannonser i princip uteslutande ska vara den källa ur vilken upphandlingsstatistiken hämtas. För att metoden ska fungera krävs dock att följande faktorer uppfylls.

Den statistikansvariga myndigheten måste erhålla efterfrågad information från annonsdatabasföretagen. Som framgick i avsnitt 4.4 föreslår utredningen att alla upphandlingar som genomförs enligt LOU, LUF och LOV ska annonseras i en godkänd annonsdatabas. Ett av godkännandekraven är att vissa efterfrågade uppgifter om varje annonserad upphandling regelbundet skickas till statistikansvarig myndighet. Det här kräver vidare att annonseringsplikten utökas. Upphandlingar som genomförs enligt 15 kap. LOU respektive LUF ska även de efterannonseras. Vidare måste de upphandlande myndigheterna och enheterna bli betydligt bättre på att ange de erforderliga uppgifterna i annonser och efterannonser. De måste också bli bättre på att efterannonsera än i dag. Utredningen kan konstatera att om så inte sker så kommer den föreslagna metoden för statistikinhämtning inte att fungera tillfredställande.

Avslutningsvis bör det framhållas att enligt utredningens bedömning är det inte meningsfullt att samla in statistik rörande användningen av miljökrav och sociala krav via annonser eller efterannonser. Utredningen föreslår därför en särskild stickprovsbaserad statistikinsamling för dessa uppgifter, vilket utvecklas i avsnitt 10.6.

Insamling direkt från upphandlande myndigheter och enheter

Ett alternativt sätt att samla in information om olika upphandlingar är att vända sig direkt till de upphandlande myndigheterna och enheterna med en förfrågan. Detta förfarande för statistikinsamling är vanligt inom både offentlig och privat sektor. Statliga myndigheter, kommuner och landsting får regelbundet förfrågningar om att svara på olika typer av enkäter. Viss uppgiftslämning är obligatorisk för myndigheterna, t.ex. uppgifter som ligger till grund för den officiella statistiken medan annan uppgiftslämning sker på frivillig basis.

Det är fullt möjligt att samla in de statistikuppgifter som utredningen föreslagit via ett dylikt direkt förfarande. Varje upphandlande myndighet och enhet skulle ombes att en gång per år skicka in vissa uppgifter för varje upphandling som man genomfört året innan. Detta är i princip även möjligt för ramavtal och LOV-upphandlingar.

Insamlingen skulle i sin enklaste form kunna ske i form av en Excel-fil eller motsvarande där myndigheten för de upphandlingar som genomförts listar de efterfrågande uppgifterna. Denna statistikrapport skulle sedan med e-post skickas till den statistikansvariga myndigheten, som i sin tur förde in uppgifterna i en stor databas.

Utredningens bedömning

En fördel med det direkta förfarandet vis-a-vis det indirekta annonsdatabasförfarandet är de större möjligheter till insamling av specifik, icke annonsrelaterad information som erbjuds. Annonseringsförfarandet har definitionsmässigt sin begränsning i det faktum att den information som går att hämta är information som primärt är framtagen för att ha ett syfte i ett annonseringshänseende. Med ett direkt förfarande kan man enklare samla in upphandlings- och inköpsrelaterad information kring exempelvis de upphandlande myndigheternas och enheternas upphandlingsorganisationer, information som potentiellt kan ha stort intresse i ett benchmarkingperspektiv.

Utredningen är på det klara med att med nuvarande bristfälliga systemstöd skulle det vara förenat med en betydande administrativ börda att svara upp mot denna typ av uppgiftsinlämning. För de

myndigheter som skaffat sig någon form elektroniskt upphandlings- och inköpsstöd ser situationen markant annorlunda: de bedöms väsentligt enklare kunna producera den efterfrågande statistikrapporten.

Sammanfattande bedömning

Utredningen har efter en samlad bedömning av de två olika alternativen till insamling av upphandlingsstatistik kommit fram till att insamling av statistik från annonser och efterannonser är det som talar mest för sig. Det bygger vidare på det insamlingsförfarande som redan finns etablerat via TED och har i ett pilotprojekt visat sig kunna generera intressant och användbar information om den offentliga upphandling som bedrivs i Sverige. Därtill kommer, av allt att döma, EU-direktivets bestämmelser i framtiden vad avser insamling av upphandlingsstatistik bygga på annonseringsmetoden. Metoden har också fördelen att de upphandlingar som genomförs av privata företag inom försörjningssektorn kommer att ingå i statistiken: genom annonser och efterannonser.

Utredningen bedömer emellertid att informationsinhämtningen via annonser och efterannonser behöver kompletteras med en direkt uppgiftslämning från upphandlande myndigheter och enheter. Det gäller framför allt uppgifter om den offentliga upphandlingens värde, dvs. upphandlande myndigheters och enheters faktiska inköp från upphandlande avtal, inklusive avrop från ramavtal och ersättning enligt LOV. I takt med att de upphandlande myndigheterna och enheterna skaffar sig elektroniska system för att genomföra upphandling och beställningar kommer ett dylikt direkt insamlingsförfarande underlättas. Därför bör på längre sikt ett direkt statistikinsamlingsförfarande komplettera den annonsbaserade upphandlingsstatistiken.

10.5.5 Vem ska ansvara för insamling, sammanställning och analys av den nationella upphandlingsstatistiken?

I det här avsnittet diskuteras var ansvaret för den nationella upphandlingsstatistiken ska ligga. Den statistikansvariga myndigheten ska ombesörja att efterfrågad statistik samlas in och sammanställs. Detta är den primära uppgiften. Det räcker emellertid inte. Den

ansvariga myndigheten ska även sammanställa en årlig rapport som på en utförligt och intressant sett redovisar siffror och fakta kring den offentliga upphandlingen. Dessa uppgifter innebär att den myndighet som ska vara statistikansvarig ska kunna avsätta resurser för att utföra dessa uppgifter, men även ha erforderlig kompetens. Det är primärt kompetens rörande databashantering, samhällsekonomisk- och statistisk analys som erfordras.

Konkurrensverket

Det kanske mest naturliga alternativet är att Konkurrensverket, som sedan 2007 är statistikansvarig myndighet för offentlig upphandling, fortsätter i den rollen. Myndigheten har arbetat fram ett förslag till insamling av en utvidgad upphandlingsstatistik. Myndigheten bedöms också ha den ekonomiska och statistiska kompetens som krävs. Möjligen behöver kompetensen för databashantering stärkas. En möjlig nackdel med att låta Konkurrensverket ansvara för statistiken är rollen som tillsynsmyndighet på upphandlingsområdet. Oron för att uppgifterna ska användas som grund för tillsynsåtgärder och rädslan för sanktioner kan göra att upphandlade myndigheter och enheter inte vill lämna ut statistik till Konkurrensverket. Framför allt inte inköpsstatistik.

Kammarkollegiet

En annan möjlighet är att ansvaret för upphandlingsstatistiken placeras hos Kammarkollegiet, som i dag ansvar för två viktiga upphandlingsstödande verksamheter. Dels Upphandlingsstödet, dels Statens inköpscentral. Även Kammarkollegiet bedöms ha den erforderliga kompetensen, juridiskt och ekonomiskt. Möjligen behöver den statistiska kompetensen stärkas. En fördel med att göra Kammarkollegiet till statistikansvarig myndighet är att den upphandlingsstödande verksamheten skulle stärkas och utvecklas genom en direkt tillgång till statistik om den samlade offentliga upphandlingen i Sverige.

Nationell upphandlingsstödjande myndighet

En tredje möjligt är att förlägga ansvaret för den offentliga upphandlingsstatistiken på en ny renodlad upphandlingsstödjande myndighet, vars bildande har föreslagits i Upphandlingsstödsutredningens slutbetänkande (SOU 2012:32). Denna utredning föreslår att den nya upphandlingsmyndigheten bör få det framtida övergripande ansvaret för statistik beträffande den offentliga upphandlingen i Sverige. Om det bildas en dylik upphandlingsmyndighet är det, enligt utredningens bedömning, naturligt att den också blir statistikansvarig myndighet, och att erforderliga resurser och kompetens då tillförs den nya myndigheten.

10.6 Upphandlingsutredningens slutsatser och förslag

Upphandlingsutredningens förslag:

Den nationella upphandlingsstatistiken baseras i huvudsak på uppgifter som finns i annonser.

För upphandlingar enligt LOU och LUF som understiger tröskelvärdena föreslås att kraven på vilka uppgifter som en annons ska innehålla utvidgas. Sådana upphandlingar ska också efterannonseras.

Godkända annonsdatabaser ska en gång per år leverera de efterfrågade uppgifterna till den statistikansvariga myndigheten.

Upphandlande myndigheter ska, till Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, löpande skicka organisationsnummer på de leverantörer som anslutits eller utträtt ur valfrihetssystem enligt LOV.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet ska en gång per år leverera de efterfrågade uppgifterna gällande valfrihetssystemen enligt LOV till den statistikansvariga myndigheten.

En kompletterande statistikinsamling rörande upphandlande myndigheters och enheters totala årliga inköpsvolymen införs.

Den statistikansvariga myndigheten ansvarar för att en stickprovsbaserad undersökning av användningen av miljökrav och sociala krav i offentliga upphandlingar genomförs vart tredje år.

Den statistikansvariga myndigheten ansvarar för att tillsätta en permanent arbetsgrupp som består av representanter från olika myndigheter och intresseorganisationer, som ska följa den

tekniska utvecklingen, besluta om detaljerna kring den statistik som ska samlas in och hur insamlingen tekniskt ska gå till.

Den statistikansvariga myndigheten ansvarar för att, med utgångspunkt från den insamlade statistiken, sammanställa en databas där uppgifter om alla genomförda upphandlingar ska finnas och vara allmänt tillgänglig för analys.

Sammanfattande slutsatser

En första slutsats som kan dras på basis av Upphandlingsutredningens översyn av den nationella upphandlingsstatistiken är att statistikinsamlingen i allt för stor utsträckning styrs av de krav som EU:s upphandlingsdirektiv ställt på Sverige. Den resulterande statistiken har visat sig ha ett begränsat värde och den är mycket bristfällig. En konsekvens av detta är att kunskaperna om den offentliga upphandlingens omfattning, funktionssätt samt effekter är dåliga. Genom Konkurrensverkets försorg har under de senaste åren en tydligt förbättrad och mer intressant nationell upphandlingsstatistik tagits fram. Konkurrensverkets pilotprojekt visade att värdefull nationell upphandlingsstatistik kan tas fram utifrån information från privatägda annonsdatabaser. Upphandlingsutredningens anser den föreslagna lösningen att samla in statistik för upphandlingar enligt LOU och LOV har mycket som talar för sig. När det gäller upphandlingar enligt LOV är det enligt utredningens uppfattning lämpligt att utgå från Valfrihetswebben.

All information som är intressant att samla in går dock inte att få via annonser varför det finns behov av att komplettera informationsinhämtningen med att inhämta uppgifter direkt från upphandlande myndigheter och enheter. Det gäller framförallt det totala värdet av den offentliga upphandlingen, inklusive hur mycket som betalas ut enligt LOV-systemen, en siffra som i dag är mycket osäker. Den pågående utvecklingen inom området elektronisk upphandling och elektroniska beställningssystem kommer med största sannolikhet ge väsentligt förbättrade möjligheter till ett sådant direkt statistikinsamlingsförfarande. Ett framtida statistikinsamlingsystem bör inkorporera dessa nya möjligheter.

Förslagen

Statistikuppgifter om upphandlingar enligt LOU och LUF

Upphandlingsutredningen föreslår att den nationella upphandlingsstatistiken primärt ska baseras på information som återfinns i annonser och tilldelningsbeslut. Dessa uppgifter ska samlas in för samtliga upphandlingar som genomförs enligt LOU och LUF, både för upphandlingar över respektive under tröskelvärdena.

Följande uppgifter bör enligt utredningen samlas in från *annonsen*¹⁶:

- Upphandlande myndighet (organisationsnummer), i förekommande fall bör organisationsnummer för samtliga myndigheter som omfattas av upphandlingen anges,
- CPV-referensnummer,
- datum för annonsering,
- datum för sista dag då anbud eller anbudsansökan ska ha kommit in,
- avtalstid¹⁷, inklusive möjlighet till förlängning av avtalet och förlängningsklausulens löptid,
- upphandlingsförfarande,
- tilldelningsgrund: lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet,
- huruvida upphandlingen avser ramavtal eller elektronisk auktion,
- Avropsordning i det fall ramavtal ingåtts med flera leverantörer (rangordning, förnyad konkurrensutsättning eller annan tilldelningsgrund).

¹⁶ Exakt vilka uppgifter som ska inhämtas och i vilken form föreslås.

¹⁷ När dynamiska inköpssystem är det varaktigheten som avses med avtalstid.

Dessa uppgifter bör hämtas från *efterannonsen*.

- Värdet av kontraktet eller ramavtalet under avtalstiden, exklusive ev. option,
- Organisationsnummer på de företag som lämnat anbud och de företag som tilldelats kontrakt eller med vilken eller vilka ramavtal ingåtts.

Ovan angivna värde är den upphandlande myndighetens uppskattning av det totala beloppet som ska betalas enligt kontraktet eller kontrakten som faktiskt ingåtts, dvs. det ska inte vara det värde som beräknas i samband med upphandlingens annonsering. Utredningen delar Konkurrensverkets uppfattning (jämför avsnitt 10.3) att detta värde bör preciseras närmare vilket föreslås bli en uppgift för den permanenta statistikarbetsgrupp som inrättas.

Upphandlande myndigheter eller enheter föreslås bli skyldiga att i efterannonsen ange organisationsnummer på de företag som deltog i upphandlingen, som tilldelades kontrakt eller ingicks ramavtal med. I efterannonsen ska upphandlande myndigheter eller enheter även ange huruvida upphandlingen överprövades eller ej.

Statistikuppgifter om valfrihetssystem enligt LOV

För varje valfrihetssystem som inrättas enligt LOV föreslås att följande uppgifter samlas in:

- Upphandlande myndighet (organisationsnummer),
- rubrik på vad för typ av tjänst LOV-upphandlingen avser, samt
- CPV-referensnummer.

För varje kontrakt som tilldelas enligt LOV föreslås att den upphandlande myndigheten löpande skickar organisationsnummer på leverantörer som anslutits till systemet till Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet. Men också information om de leverantörer som utträder ur systemet. Denna information ska sedan vidarebefordras till den statistikansvariga myndigheten.

För upphandlingar under tröskelvärdena enligt LOU och LUF föreslås en utvidgad annonsering och krav på efterannonsering.

För att möjliggöra insamling av dessa statistikuppgifter för upphandlingar vars beräknade värde understiger EU:s tröskelvärden föreslås dels att kraven på vilka uppgifter som en annons ska innehålla utvidgas, dels att ett krav på efterannonsering införs. Den s.k. Sveannonsen är här en given utgångspunkt (jämför avsnitt 4.4). De närmare detaljerna kring vilken information som ska annonseras respektive efterannonseras överlåter utredningen till den föreslagna arbetsgruppen att arbeta fram.

Godkända annonsdatabaser ska en gång per år leverera de efterfrågade uppgifterna till den statistikansvariga myndigheten

Som redan framgått i kapitel 4 föreslår Upphandlingsutredningen en viss reglering av den privata annonsdatabasmarknaden. Det innebär bland annat att upphandlande myndigheter och enheter blir skyldiga att annonsera sina respektive upphandlingar i vissa utpekade annonsdatabaser, nämligen de annonsdatabaser som godkänts av den statistikansvariga myndigheten.¹⁸ Som huvudregel bör också efterannonseringen ske i samma godkända annonsdatabas där originalannonsen publicerades. Ett av kraven för att erhålla status som godkänd annonsdatabas är viss uppgiftsinlämning till den statistikansvariga myndigheten. En godkänd annonsdatabas föreslås bli skyldig att en gång per år tillsända ansvarig statistikmyndighet de statistikuppgifter som listades i det föregående. Denna skyldighet gäller de upphandlingar där databasen varit först med att publicera annonsen och svarat för kvalitetssäkringen av densamma. Motsvarande krav ställs på Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet när det gäller upphandlingar som görs enligt LOV.

¹⁸ Det hindrar emellertid inte att annonsen sedan sprids och offentliggörs på andra platser. Se avsnitt 4.4.

En kompletterande statistikinsamling rörande värdet av upphandlande myndigheternas och enheters totala inköp bör göras

I syfte att öka säkerheten och precisionen i uppskattningen av den offentliga upphandlingens totala värde föreslås en kompletterande statistikinsamling som görs direkt från upphandlande myndigheter och enheter. Det värde som kan uppskattas på basis av information i annonser och efterannonser är enligt utredningens uppfattning behäftad med betydande osäkerhet och kommer sannolikt att fortsätta vara det under överskådlig tid, även om förslagen avseende utvidgad annonsering och krav på efterannonsering kan förväntas förbättra situationen. I dagsläget är de statistikuppgifter som i dagsläget samlas in en kraftig underskattning av det sanna värdet, bl.a. beroende på att vissa upphandlingar som direktupphandlingar inte ingår i beräkningen, men också för att beräkningen baseras på en uppskattning av kontraktsvärdet vid tidpunkten för kontraktets tecknande och inte på de faktiska beställningarna. Mot bakgrund av dessa kända brister hänvisas regelmässigt till professor Mats Bergmans alternativa beräkning från 2008 (baserad på data för upphandlingar gjorda under 2006) som indikerar att det samlade upphandlingsvärdet ligger i häradet 550–600 miljarder kronor per år. Enligt utredningens uppfattning är det inte tillfredställande att, i avsaknad av en tillförlitlig och rättvisade beräkningsmetod, hänvisa till en siffra som snart är tio år gammal. Det finns, anser utredningen, ett betydande värde i att veta hur mycket den offentliga upphandlingen årligen faktiskt uppgår till. Inte minst torde det vara värdefullt för leverantörerna att faktiskt veta hur stor den offentliga marknaden är.

För att kunna ringa in värdet av den offentliga upphandlingen föreslår utredningen att den annonsbaserade upphandlingsstatistiken kompletteras med en insamling av de statliga myndigheternas, kommunernas, landstingens samt de offentligt ägda bolagens faktiska årliga upphandlingspliktiga inköp. Det handlar med andra ord om att för respektive statlig myndighet, landsting och kommun samt offentligt ägda bolag uppskatta värdet av alla inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som de gör under ett år. Vad som avses är närmare bestämt en totalsumma avseende alla inköp som gjorts från avtal som upphandlats enligt LOU, LUF och utbetalningar som gjorts till leverantörer inom ett valfrihetssystem enligt LOV, inklusive direktupphandlingar. Det är

alltså totala inköpsvärdet som åsyftas och ingen redovisning av delkomponenterna.

Syftet med att samla in dessa uppgifter är att, väsentligt mer precist än i dag, kunna uppskatta det totala värdet av den offentliga upphandlingen. För kommunerna och landstingen bedömer utredningen att uppgifter ur RS kommer att kunna användas för ändamålet efter viss bearbetning.¹⁹ Utredningen har diskuterat med företrädare för SKL hur detta skulle kunna göras. Tanken är således att kommuner och landsting inte ska behöva ange några nya uppgifter: uppskattningen av det totala anskaffningsvärdet ska baseras på uppgifter som redan i dag ingår i RS. För den bearbetning av uppgifterna i RS som kommer att behövas kan med fördel SCB anlitas. För de statliga myndigheterna krävs sannolikt mer handpåläggning från respektive myndighets sida. Det samma gäller de offentliga bolagen. Införandet av elektroniska beställningssystem kommer dock innebära väsentligt förbättrade möjligheter i detta avseende. Det gäller i synnerhet för de cirka 170 statliga myndigheter som inom kort ska ha infört system med elektroniska beställningar. Utredningen föreslår att denna kompletterande statistikinsamling påbörjas från och med år 2015.

På sikt är tanken att den aggregerade totalsumman ska kunna brytas ner i lämpliga kategorier, t.ex. värdet av en myndighets upphandling avseende upphandlingar över respektive under tröskelvärdena samt direktupphandlingar. Man kan också tänka sig väsentligt finare uppdelningar på kontraktsnivå, vilket också Konkurrensverket föreslår. Utredningen föreslår att frågan om en lämplig nedbrytning och när i tiden detta ska göras blir en uppgift för den föreslagna arbetsgruppen. En faktor att därvid beakta är det kommunala självstyret.

¹⁹ Det handlar om att med utgångspunkt från kostnads- och investeringsredovisningen i RS välja ut en delmängd poster som kan sägas utgöra en god approximation av det faktiska anskaffningsvärdet.

Fördjupade stickprovsundersökningar bör kontinuerligt genomföras för att komplettera den övriga upphandlingsstatistiken, framför allt på miljöområdet och det sociala området

Varje år genomförs som bekant en betydande mängd upphandlingar i Sverige. Cirka 20 000 om man räknar de upphandlingar som annonseras men väsentligt fler om samtliga direktupphandlingar räknas med. Att granska var och en av dessa för att t.ex. kunna uppskatta i vilken utsträckning och vilka typer av miljö- eller sociala krav som ställs skulle vara mycket kostsamt och dessutom tidsödande. Statistisk inferensteori gör dock detta onödigt. Under vissa förutsättningar räcker det med att slumpmässigt välja ut och studera ett mycket mindre antal upphandlingar, kanske 500 stycken, för att kunna uppskatta den eftersökta andelen. Denna omständighet är enligt utredningens uppfattning väl värd att begrunda i ett framtida statistikinsamlingsförfarande. En väl genomförd stickprovsbaserad undersökning, som förslagsvis genomförs vart tredje år, skulle kunna vara ett utmärkt sätt att kostnadseffektivt samla in information som möjliggör fördjupande analyser inom angelägna områden. När det gäller de viktiga frågorna om användningen och effekterna av miljökrav och sociala krav i offentliga upphandlingar föreslår utredningen att denna teknik används. Genom att endast ett relativt liten antal upphandlingar kommer att behöva analyseras för att uttala sig om helheten öppnas möjligheten för intressanta fördjupningar: vilka krav är det som ställs, hur är de utformade m.m.? Enligt utredningens bedömning finns informationen som krävs för att genomföra en dylik stickprovsundersökning att tillgå i åtminstone en av de stora privata annonsdatabaserna. Vidare föreslår utredningen att den statistikansvariga myndigheten får i uppgift att regelbundet genomföra stickprovsundersökningar, i första hand för att följa utveckling inom miljö- och det sociala området.

Avslutningsvis förtjänar det att nämnas att de nya direktiven explicit nämner möjligheten att använda stickprovsundersökningar för insamling av upphandlingsstatistik.

En nationell statistikdatabas för offentlig upphandling inrättas

Utredningen föreslår att de insamlade statistikuppgifterna ska samlas i en databas innehållande samtliga offentliga upphandlingar som genomförts under ett år.²⁰ Databasen ska vara allmänt tillgänglig. En dylik databas skulle vara värdefull på flera sätt. För det första skulle den kunna ligga till grund för den statistikansvariga myndighetens årliga rapport om den svenska offentliga upphandlingen. För det andra skulle den möjliggöra enkla, multivariata sambandsanalyser mellan olika variabler. För det tredje skulle databasen väsentligt förbättra förutsättningarna att genomföra kvalificerade stickprovsundersökningar. Genom att hela populationen av genomförda upphandlingar skulle ingå i databasen ökar förutsättningarna att genomföra s.k. stratifierade urval. I dag är, som flera bedömare påpekat, slumpmässiga urval av upphandlingar vanskliga då man i ett och samma urval riskerar att få både en liten städupphandling och en gigantisk upphandling av driften i ett akutsjukhus, två upphandlingar som knappast är jämförbara i ett något avseende. De förbättrade möjligheterna att göra riktade stickprov av genomförda upphandlingar kommer att kunna ha ett stort värde i både forsknings- tillsyns- och uppföljningssammanhang. Sist men inte minst skulle databasen ha ett värde för leverantörer som skulle kunna bilda sig en uppfattning om hur de olika upphandlingsmarknaderna faktiskt ser ut. Utredningen bedömer att god och tillgänglig statistik är en bra morot för företag, inte minst de små och medelstora företagen, när de ser över nya marknadsmöjligheter. Att förbättra statistiken på detta område skulle därmed också leda till att nya företag, inte minst SME:s, kan lägga bud i offentliga upphandlingar. Det gör att konkurrensen i upphandlingsförfarandet ökar, vilket i förlängningen leder till lägre priser och förbättrad kvalitet hos det allmänna.

Uppgiften att driva den nationella upphandlingsdatabasen föreslås bli en uppgift för den statistikansvariga myndigheten.

²⁰ Preliminärt bedömer utredningen att information om vilka företag som lämnat anbud och vilka som tilldelats kontrakt inte ska vara allmänt tillgängliga i databasen eftersom det potentiellt kan ha konsekvenser för kartellbildning etc.

En arbetsgrupp bestående av representanter från olika myndigheter och näringslivsorganisationer får i uppgift att närmare bestämma vilken statistik som ska samlas in och hur insamlingen rent tekniskt ska gå till

Utredningen föreslår att statistikansvarig myndighet får i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp som består av representanter från SKL, Konkurrensverket, ESV, Kammarkollegiet, MSR, Sveriges Offentliga inköpare, Svenskt Näringsliv, Företagarna och Sveriges offentliga leverantörer som får i uppdrag att närmare bestämma detaljerna kring vilken statistik som ska samlas in och hur insamlingen rent tekniskt ska gå till. Därigenom blir det möjligt att ta hänsyn till vilka möjligheter som de facto finns idag. I takt med att utvecklingen går framåt kan man i arbetsgruppen senare anpassa omfattningen av uppgiftslämnandet till de tekniska lösningar som kommit att användas av den större mängden upphandlande myndigheter och enheter.

11 En handlingsplan för goda offentliga affärer

11.1 Syftet med en handlingsplan

Avsikten med en handlingsplan är att sätta ljuset på den offentliga upphandlingens betydelse för Sverige och tydliggöra de åtgärder, inklusive lagstiftning, som enligt Upphandlingsutredningens mening är nödvändiga för att förverkliga den goda affären. Handlingsplanen syftar också till att sammanfatta utredningens olika förslag, att tidsätta – och därmed prioritera dem – samt ange vilka aktörer som huvudsakligen ansvarar för deras genomförande.

11.2 Den goda affären – en övergripande målsättning för den offentliga upphandlingen

Den goda affären innebär enligt Upphandlingsutredningens definition, som framgår av kapitel 2, att de upphandlande myndigheterna och enheterna, inom ramen för regelverket;

- tillgodoser verksamheternas behov genom att ställa och följa upp krav på kvalitet där servicen till medborgarna står i fokus,
- tillgodoser behoven till lägsta möjliga totalkostnad vilket innebär att, så långt möjligt, hänsyn tas till livscykelkostnaden,
- tar ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling när upphandlingens art motiverar detta,
- beaktar möjligheterna att ta tillvara nya och innovativa lösningar som möter verksamheternas behov, samt
- tillvaratar och vårdar konkurrensen på de aktuella upphandlingsmarknaderna vilket bland annat inbegriper att överväga åtgärder för att underlätta de mindre företagens deltagande.

Åtgärderna i den föreslagna handlingsplanen syftar till att understödja de upphandlande myndigheternas och enheternas strävanden i att åstadkomma goda affärer.

11.3 Vem och vad omfattas av handlingsplanen?

Målet är att den goda affären ska uppnås i varje enskild upphandling. Om det ska kunna ske krävs åtgärder av en rad olika aktörer på olika nivåer i samhället. Regeringen har att överväga bl.a. lagstiftningsåtgärder, styrning av de statliga myndigheterna och en förstärkning av upphandlingsstödet. På kommunal- och landstingsnivå är det likaså viktigt att utforma strategier för upphandlingen som gör att verksamheten effektiviseras och ger bättre service till medborgarna. I sammanhanget är det synnerligen angeläget att förbättra statistikförsörjningen för att möjliggöra långt bättre analys och styrning samt ge förutsättningar för uppföljning och utvärdering.

Upphandlande myndigheter och enheter måste löpande följa upp verksamheten och analysera i vilken utsträckning de gör goda affärer. Det kommer självfallet att ta sig olika uttryck beroende på organisationens storlek och resurser samt verksamhetens art. Sist men inte minst behöver leverantörerna till den offentliga sektorn vinnlägga sig om, och motiveras, att ta ansvar för sin del i den goda affären.

Den föreslagna handlingsplanen innehåller åtgärder för den offentliga upphandlingen i Sverige. Den innehåller ett antal lagstiftningsåtgärder, varav några avser genomförandet av delar av de föreslagna upphandlingsdirektiven. De allra flesta förslagen rör dock åtgärder för att underlätta tillämpningen av regelverket, såsom kompetenshöjande åtgärder, ett kraftigt utbyggt upphandlingsstöd, ökad forskning m.m. Den föreslagna statistikskyldigheten kommer att innebära nya – men förhållandevis begränsade – åligganden för samtliga upphandlande myndigheter och enheter, dvs. även kommuner och landsting, vilket medför att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga. I något enstaka fall är det nödvändigt att införa regler som direkt påverkar privata företag, dvs. annonsdatabasleverantörerna.

För en detaljerad konsekvensbeskrivning hänvisas till 12 kap.

11.4 Under vilken period bör handlingsplanen gälla?

Ett viktigt syfte med handlingsplanen är att tidsätta de åtgärder som Upphandlingsutredningen föreslår i betänkandet. Alla förslag tjänar på att genomföras så skyndsamt som möjligt. Men givet att ansvarigt departement trots allt har begränsad kapacitet och ett antal pågående processer, som åtgärderna är beroende av, bedömer Upphandlingsutredningen att en genomförandeperiod motsvarande tre år är rimlig. Med tanke på att förslagen – åtminstone delvis – kommer att vara beroende av nya medel (se 12 kap.) – och dessa är avhängiga budgetprocessen för 2014 – föreslås handlingsplanen löpa från 2014 till och med 2016.

Handlingsplanen är förutom budgetprocessen för 2014 direkt avhängig utgången av förhandlingarna av upphandlingsdirektiven på EU-nivå¹, det nationella genomförandet av upphandlingsdirektiven och regeringens planer för det statliga upphandlingsstödet.

Handlingsplanens åtgärder och utfall bör följas upp. Statskontoret är i sammanhanget väl lämpat för uppgiften.

11.5 Komplettering av handlingsplanen

Den föreslagna handlingsplanen kan självklart kompletteras med ytterligare åtgärder som regeringen anser angelägna i syfte att uppnå den goda affären. Vidare kan regeringen överväga att komplettera handlingsplanen med åtgärder som avser valfrihetssystemen enligt LOV. LOV-frågan ligger – med undantag för statistikuppdraget – utanför utredningsuppdraget men det finns många likheter mellan den offentliga upphandlingen enligt LOU och valfrihetssystemen enligt LOV. En närmare samordning kan enligt Upphandlingsutredningen ge positiva synergieffekter.

¹ Utredningen utgår i tidssättningen av åtgärdernas genomförande från att direktiven träder i kraft fjärde kvartalet 2013 och att genomförandetiden är 24 månader. Detta datum, kan på grund av de pågående förhandlingarna m.m., komma att förändras. Det innebär att tidssättningen av regeringens eventuella handlingsplan kan behöva justeras.

11.6 Ett förslag till handlingsplan för goda offentliga affärer

Strategisk upphandling för ökad effektivitet och kvalitet

Upphandlingsutredningen konstaterar att

- Upphandlade varor och tjänster² utgör en viktig del av kärnan i en fungerande välfärd.
- En samordnad upphandlingspolitik med fokus på den goda affären bör kunna leda till samhällsekonomiska vinster och öka förutsättningarna att styra mot viktiga samhällspolitiska mål. En bättre fungerande offentlig upphandling, som inkluderar ett bättre utnyttjande av konkurrensen, kan vara ett av de främsta medlen för att effektivisera den offentliga sektorn. Dagens bristfälliga statistik försvårar dock både styrning, uppföljning och utvärdering.
- Att göra goda affärer kräver goda kunskaper inom en rad områden, som exempelvis juridik, ekonomi, teknik, miljö och socialt ansvarstagande. Det är myndighetsledningens uppgift att se till att upphandlingsorganisationen har nödvändigt kompetens för att kunna genomföra den goda affären. Även domstolarna behöver bredda sin kompetens till att omfatta också den offentliga upphandlingens affärsmässiga och samhällsekonomiska dimensioner.
- Betydelsen av att ställa genomtänkta kvalitetskrav kan inte nog understrykas. Kvalitetsbrister i de varor och tjänster som upphandlas har ofta sin grund i illa utformade krav, otydliga utvärderingsmodeller, felaktiga incitament och otillräcklig uppföljning.
- Olika varor och tjänster passar mer eller mindre väl för olika former av inköpssamverkan. Det är fråga om ett strategisk val om och när upphandlande myndigheter och enheter bör delta i olika former av inköpssamverkan. Inköpssamverkan leder i de flesta fall till bättre inköpsvillkor, reducerade transaktionskostnader och samlad/ökad upphandlingskompetens.
- Elektroniska upphandlings- och beställningssystem ökar möjligheten att använda upphandlings- och inköpsverksamheten som ett strategiskt verktyg i myndighetens verksamhet. Elektronisk upphandling underlättar – i synnerhet de mindre – företagens deltagande i offentliga upphandlingar.

² I begreppet tjänster ingår även byggtreprenader, dvs. om inte annat särskilt anges.

Åtgärdsförslag avseende strategisk upphandling som regeringen ansvarar för att genomföra	
1. Överlämna en handlingsplan för goda offentliga affärer till riksdagen.	Början av 2014
2. Offentlig upphandling, med betoning på ett strategiskt perspektiv, integreras i kompetensutvecklingen av ledare i staten (avsnitt 3.3).	Under 2014
3. Uppdraget till Statens inköpscentral förtydligas såtillvida att den, vid behov, ska bistå upphandlande myndigheter och enheter vid avrop från inköpscentralens ramavtal (avsnitt 3.5).	Under 2014
4. Kraven på de statliga myndigheternas avstegsanmälan från de statliga ramavtalen skärps (avsnitt 3.5).	Under 2014
5. Förtydliga vilka åtgärder som ska vidtas för att upphandlande myndigheter och enheter ska anses berättigade att använda inköpscentralers ramavtal (avsnitt 3.5).	I samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven, dvs. senast 2015.
6. Statens inköpscentral ges i uppdrag att analysera för- och nackdelar med förpliktigande ramavtalsvolymen enligt dansk modell (avsnitt 3.5).	Under 2014
7. Cirka 4,5 miljoner kronor per år avsätts under en femårsperiod för att finansiera tre professurer inom offentlig upphandling.	Fr.o.m. 2014
8. Cirka 2,5 miljoner kronor avsätts årligen under en treårsperiod till uppdragsutbildning inom ämnesområdet offentlig upphandling (avsnitt 3.6). Se förslag 14.	Fr.o.m. 2015
9. Anslagen till forskning om offentlig upphandling ökas med cirka 10–15 miljoner kronor. Tvärvetenskapliga projekt prioriteras (avsnitt 3.6).	

Åtgärdsförslag avseende strategisk upphandling som det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att genomföra	
10. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att utveckla processbeskrivningar och vägledningar för strategisk upphandling och inköpsstrategier (avsnitt 3.3)	Under 2014
11. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att utveckla och genomföra särskilda informationsinsatser kring upphandlingens strategiska betydelse, riktat till verksamhetsföreträdare och strategiska beslutsfattare (avsnitt 3.3.5).	Under 2015
12. Vid det samordnade upphandlingsstödet inrättas ett produktkategoristöd. Information/vägledning lämnas, för specifika produktgrupper, bl.a. om metoder för marknadsanalys, hur kvalitetskrav och tilldelningskriterier, miljökriterier och sociala kriterier kan utformas samt hur icke-vinstsyftande organisationer och mindre företags deltagande kan underlättas. Kategoristödet ska, för de specifika produktgrupperna, även tillhandahålla vägledning om funktionsupphandlingar, anbudsutvärderingsmodeller, utformning av kontrakt, metoder för uppföljning och utvärdering m.m. (avsnitt 3.4).	Påbörjas 2014
13. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att ta fram en vägledning om inköpssamverkan med fokus på mindre kommuners behov av stöd (avsnitt 3.5).	Senast 2015
14. Det samordnade upphandlingsstödet ska verka för att uppdragsutbildning inom ämnesområdet offentlig upphandling anordnas (avsnitt 3.6). Se förslag 8.	Fr.o.m. 2015

Åtgärdsförslag avseende strategisk upphandling som det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att genomföra	
15. Lämplig myndighet (det samordnade upphandlingsstödet eller Konkurrensverket) får uppdraget att samla in och göra tillgänglig sådan forskning som är relevant för upphandlande myndigheter och enheter.	Fr.o.m. 2014

Prioriterade regelförenklingar för den goda affären

Upphandlingsutredningen konstaterar att

- En ökad användning av dialog och förhandling i offentliga upphandlingar stärker förutsättningarna för den goda affären. Ett samordnat och breddat upphandlingsstöd behövs för att ge adekvat vägledning till de upphandlande myndigheterna och enheterna.
- Höjda gränser för direktupphandling förenklar upphandlingsarbetet och leder till lägre transaktionskostnader för upphandlande myndigheter, enheter och företagen.
- Företagens tillgång till annonser som avser upphandling över direktupphandlingsbeloppen, men under EU:s tröskelvärden, bör förbättras och göras mer transparent i syfte att öka konkurrensen vid offentliga upphandlingar.
- Med ramavtalsbestämmelser som tillåter att avrop av varor och tjänster, avsedda för enskilda, får ske med beaktande av den enskildes särskilda behov eller val ger det allmänna bättre möjligheter att sätta servicen till medborgarna i fokus.

Prioriterade regelförenklningar som regeringen föreslår genomföra	
16. Det klassiska direktivförslagets bestämmelser om ett förfarande som innehåller förhandling, <i>konkurrensutsatt förfarande med förhandling</i> , genomförs i LOU (avsnitt 4.2).	I samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven, dvs. senast 2015.
17. I LOU införs nya direktupphandlingsgränser som uppgår till 600 000 kronor för varor och tjänster samt 1,2 miljoner kronor för byggentreprenader. I LUF införs beloppsgränserna 1,2 respektive 1,6 miljoner kronor för varor respektive tjänster. Vidare införs bestämmelser om att direktupphandlingar, som överstiger 100 000 kronor, omfattas av en dokumentationsplikt och att upphandlande myndigheter och enheter, vid behov, ska anta riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar (avsnitt 4.3).	Lagstiftningen träder i kraft 1 januari 2015
18. Bestämmelserna i LOU och LUF, om de grundläggande principernas tillämplighet, bör ses över i förhållande till upphandlingar som saknar gränsöverskridande intresse, i synnerhet direktupphandlingar av lågt värde. Vidare bör regeringen överväga att utnyttja det nationella handlingsutrymmet för att eventuellt undanta vissa sociala tjänster från upphandling enligt LOU (avsnitt 4.3).	I samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven, dvs. senast 2015.
19. All annonsering enligt LOU och LUF ska ske i databaser som statistikmyndigheten har godkänt (avsnitt 4.4).	Lagstiftningen träder i kraft 1 januari 2015
20. Det tydliggörs i LOU eller förarbetena att upphandlande myndigheter får ange att enskilda personers särskilda behov eller val ska kunna utgöra grund för att tilldela kontrakt inom ett ramavtal med samtliga villkor fastställda. Det gäller alla typer av varor och tjänster som är avsedda för den enskilde (avsnitt 4.5).	I samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven, dvs. senast 2015.

Åtgärdsförslag, med anledning av de prioriterade lagstiftningsåtgärderna, som det samordnade upphandlingsstödet eller annan myndighet ansvarar för att genomföra	
21. Allmänt tillgängliga elektroniska databaser för annonsering ska godkännas av statistikmyndigheten (avsnitt 4.4).	Från och med tredje kvartalet 2014 för att det ska finnas godkända annonsdatabaser när lagen (förslag 19) träder i kraft.
22. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att utveckla och administrera en vägledning till upphandlande myndigheter som syftar till att visa hur de kan underlätta för små företag och icke-vinstsyftande organisationer att delta i upphandlingar av sådana ramavtal som avses i förslag 20 (avsnitt 4.5).	Under 2015 så att vägledningen finns på plats när lagen (förslag 20) träder i kraft.
23. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att vägledning tas fram till de mindre företagen och icke-vinstsyftande organisationerna som tydliggör förutsättningarna att delta i upphandlingar av ramavtal enligt förslag 20 respektive valfrihetssystem enligt LOV (avsnitt 4.5).	Under 2015 så att vägledningen finns på plats när lagen (förslag 20) träder i kraft.
24. Lämplig myndighet ska utveckla och administrera ett metodstöd för hur upphandlande myndigheter kan tillhandahålla information om valmöjligheter till enskilda (avsnitt 4.5)	Under 2015 så att vägledning finns när lagen (förslag 20) träder i kraft.
25. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att ta fram en vägledning som ger upphandlande myndigheter stöd i strategiska vägval vid införandet av valfrihet för enskilda när det gäller olika typer av varor och tjänster.	Under 2015 för att vägledningen ska finnas på plats när lagen (förslag 20) träder i kraft.

En effektivare prövning av upphandlingsmål

Upphandlingsutredningen konstaterar att

- Det största problemet i samband med överprövningarna är att upphandlingen stoppas och att myndigheterna riskerar att inte i tid får de varor och tjänster de behöver.
- 7 procent av samtliga annonserade upphandlingar blev under 2011 föremål för domstolsprövning. Handläggningstiderna för förvaltningsdomstolarna var under samma år drygt fem månader vid en tvåinstansprövning och cirka tio månader vid en prövning i tre instanser. Eftersom statistiken även inkluderar avskrivna mål är den faktiska handläggningstiden vid sakprövning längre.
- Rädslan för överprövningar har lett till en strukturell påverkan på den offentliga upphandlingen i Sverige. För att minska risken för att upphandlingen stoppas avstår myndigheterna inte sällan från mer komplexa moment som att t.ex. använda tilldelningskriterier som premierar varans eller tjänstens kvalitet, beakta alternativa anbud, förhandla och föra dialog eller prova upphandlingsformer som främjar utvecklingen av innovativa varor och tjänster.
- Verkliga och uppfattade motstridigheter i kammarrätternas praxis har medfört att de upphandlande myndigheterna är osäkra på hur upphandlingsreglerna ska tillämpas, vilket försvårar genomförandet av den goda affären.
- Vissa typer av upphandlingar, t.ex. av möbler, arbetsmarknadsutbildning, hörselhjälpmedel och livsmedel, besväras av en stor mängd överprövningar vilket har blivit del i ett strukturellt problem. Inom dessa områden/branscher minskar tilltron till att offentlig upphandling kan leda till goda affärer.

Åtgärdsförslag avseende prövningen av upphandlingsmål som regeringen ansvarar för att genomföra (5 kap.)	
26. Upphandlingsmålen koncentreras till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt.	Under 2014
27. Direktupphandling får temporärt användas när upphandlingen blivit föremål för överprövning och en förlängd avtalsspärr har inträtt.	Under 2014
28. En medlingsfunktion inrättas vid det samordnade upphandlingsstödet med ansvar att utreda, och i samverkan med berörda parter, föreslå lösningar på strukturella problem på specifika upphandlingsmarknader.	Under 2015

Miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling

Upphandlingsutredningen konstaterar att

- I Europa 2020-strategin anges att offentlig upphandling förutsätts spela en nyckelroll för att bl.a. stödja övergången till en resurssnål ekonomi med låga koldioxidutsläpp.
- Upphandlande myndigheter och enheter kan, under vissa förutsättningar, ta miljöhänsyn och sociala hänsyn som går längre än EU-lagstiftningen på det aktuella området.
- Offentlig upphandling kan, som ett av flera styrmedel, verksamt bidra till att Sverige uppnår miljökvalitetsmålen och generationsmålet.
- Givet snabbt växande ekonomier och befolkningar kan miljö- och resursproblemen inte mötas genom att fokus primärt ligger på marginella förbättringar inom ramen för nuvarande teknik och system. Världen behöver genomgripande förändringar i form av tekniksprång (transformativa lösningar) och helt nya sätt att organisera både produktion och konsumtion. Den offentliga upphandlingen kan här spela en pådrivande roll.
- Genom att ställa välformulerade sociala krav kan offentlig upphandling göra skillnad och bidra till att samhällliga mål som

antidiskriminering, respekt för grundläggande rättigheter, bättre arbetsmiljö, förbättrad tillgänglighet, ökad sysselsättning och efterlevnad av social- och arbetslagstiftning.

- Organisationer inom frivilligsfären och icke-vinstsyftande organisationer bidrar positivt till att öka mångfalden av utförare och tjänster vid offentlig upphandling.
- Bristen på forskning om socialt och miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling är, beträffande både måluppfyllelse och effektivitet i kostnadshänseende, från policyperspektiv ett problem.
- Ökad harmonisering av miljökrav och sociala krav uppnår större påverkan till lägre kostnader. Samarbeten på internationell, europeisk och nordisk nivå bör därför eftersträvas.

Åtgärdsförslag inom miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling som regeringen ansvarar för att genomföra	
29. Regeringen bör ta initiativ till ett mer formaliserat nordiskt samarbete kring utformningen av kriterier vad gäller miljöhänsyn och sociala hänsyn, uppföljning av sådana krav samt upphandling av transformativa lösningar (7 och 8 kap.).	Under 2014 ³
30. Bestämmelser om reserverade kontrakt genomförs i LOU och LUF (8 kap.).	I samband med genomförandet av upphandlingsdirektiven, dvs. senast 2015.

³ Arbetet kan med fördel påbörjas under det pågående svenska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet.

Åtgärdsförslag inom miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling som det samordnade upphandlingsstödet m.fl. ansvarar för att genomföra	
31. MSR (alternativt det samordnade upphandlingsstödet) ⁴ ansvarar för att utforma miljökravpaket för de vanligast förekommande produktområdena. Paketerna ska bestå av de mest relevanta och viktigaste kraven och instruktioner om hur kraven kan följas upp (avsnitt 7.2).	Fr.o.m. 2014
32. MSR (alternativt det samordnade upphandlingsstödet) ges uppdraget att genomföra en förstudie om och hur landstingens databas för uppföljning av sociala krav kan utvecklas och breddas i syfte att underlätta uppföljningen av miljökrav (avsnitt 7.2).	Förstudien avrapporteras andra kvartalet 2014.
33. Statens inköpscentral i samråd med MSR (alternativt det samordnade upphandlingsstödet och Statens inköpscentral) ansvarar för att upphandla ramavtal för uppföljning av miljökrav (avsnitt 7.2).	Fr.o.m. 2014
34. Statens inköpscentral ansvarar för att, i dialog med berörda myndigheter och marknadsaktörer, identifiera områden där behovet av transformativa lösningar inom offentlig sektor är särskilt stort. Upphandling av transformativa lösningar ska därefter genomföras inom ramen för inköpscentralens verksamhet (avsnitt 7.3).	Fr.o.m. 2014

⁴ Notera att utredningen anser att MSR bör ingå i en ny myndighet som samordnar det statliga upphandlingsstödet (avsnitt 1.4). Om så inte blir fallet bör uppdraget ges till MSR.

35. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att organisera olika samarbetskluster med deltagare från både upphandlande myndigheter och leverantörer i syfte att främja transformativa lösningar i offentlig upphandling. Internationellt samarbete eftersträvas (avsnitt 7.3).	Fr.o.m. 2014
36. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att samla och sprida erfarenheter av att använda transformativa lösningar vid offentlig upphandling (avsnitt 7.3).	Fr.o.m. 2014
37. MSR (eller det samordnade upphandlingsstödet) ansvarar för att utveckla vägledningar om hur man beaktar livscykelkostnader i offentliga upphandlingar. I uppdraget ingår att identifiera produktområden, och utveckla särskilda vägledningar, där beaktande av externa kostnader är särskilt viktigt (avsnitt 7.4).	Delar av uppdraget genomförs redan men bör intensifieras. En extra satsning krävs fr.o.m. 2014.
38. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att ta fram kriterier för socialt ansvarsfull offentlig upphandling, ge vägledning om uppföljningsmetoder, lämpliga bevis och sanktioner (avsnitt 8.2). Arbetet samordnas med eventuellt nordiskt samarbete.	Fr.o.m. 2014
39. Det samordnade upphandlingsstödet bör få ansvaret att utveckla och förvalta en nationell databas för uppföljning av etiska krav (avsnitt 8.2).	Fr.o.m. 2014
40. Det samordnade upphandlingsstödet ansvarar för att utarbeta vägledningar om gränsdragningen mellan upphandling och bidragsgivning (avsnitt 8.3).	Under 2014

En förbättrad nationell upphandlingsstatistik

Upphandlingsutredningen konstaterar att

- Informationen om offentlig upphandling och dess effekter måste bli betydligt bättre och en förbättrad upphandlingsstatistik är i sammanhanget av central betydelse. Förbättrad statistik behövs för en verkningsfull mål- och resultatstyrning av den offentliga upphandlingen.
- Insamlingen av upphandlingsstatistik bör i väsentligt större utsträckning än i dag utgå från de behov som finns inom svensk offentlig sektor, vara relevant och användbar.
- Statistikinsamlingen bör så långt som möjligt baseras på befintliga informationskällor och rapporteringskanaler samt dra nytta av de möjligheter som ny teknik skapar.

Åtgärdsförslag för en förbättrad upphandlingsstatistik (10 kap.) som regeringen ansvarar för att genomföra	
41. För upphandlingar enligt LOU och LUF, under tröskelvärdena men över direktupphandlingsbeloppen, införs ökade krav på annonsens innehåll och krav på efterannonsering.	Lagstiftningen träder i kraft 1 januari 2015. Insamling sker fr.o.m. 2016.
42. De godkända annonsdatabaserna (se åtgärd 19) ska en gång per år leverera särskilt efterfrågade uppgifter till den statistikansvariga myndigheten.	Lagstiftningen träder i kraft 1 januari 2015. Insamling sker fr.o.m. 2016.
43. Upphandlande myndigheter ska, till Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, löpande skicka organisationsnummer på de leverantörer som anslutits eller utträtt ur ett valfrihetssystem enligt LOV.	Lagstiftningen träder i kraft 1 januari 2016. Insamling sker fr.o.m. 2016.

Åtgärdsförslag för en förbättrad upphandlingsstatistik (10 kap.) som det samordnade upphandlingsstödet eller annan myndighet ansvarar för att genomföra	
44. Statistikansvarig myndighet ansvarar för en kompletterande statistikinsamling rörande de upphandlande myndigheternas och enheternas totala inköpsvolym ⁵ .	Insamlingen påbörjas 2016 då uppgifter för 2015 samlas in.
45. Statistikansvarig myndighet ansvarar för att vart tredje år genomföra en stickprovsundersökning om användningen av miljökrav och sociala krav i offentliga upphandlingar.	Uppgifterna för 2015 t.o.m. 2017 samlas in 2018
46. Statistikansvarig myndighet (det samordnade upphandlingsstödet) ska, med utgångspunkt från den insamlade statistiken, sammanställa en allmänt tillgänglig databas där uppgifter om alla genomförda upphandlingar ska finnas.	Fr.o.m. 2016
47. Statistikansvarig myndighet ansvarar för att tillsätta en permanent arbetsgrupp, bestående av representanter från olika myndigheter och intresseorganisationer, som ska utforma detaljerna kring den statistik som ska samlas in och hur insamlingen tekniskt sett ska gå till.	Fr.o.m. 2014

⁵ Definitionen av upphandlande myndighet framgår av 2 kap. 19 § LOU och 2 kap. 21 § LUF.

12 Konsekvensutredning

12.1 Beskrivning av problemen och vad utredningen vill uppnå

Upphandlingsutredningen tillsattes hösten 2010. Motiven var flera. En förestående översyn av EU:s upphandlingsdirektiv samt en utbredd kritik i Sverige mot nu gällande lagstiftning och dess tillämpning. Upphandlingsutredningen har tagit emot omfattande kritik mot att den offentliga upphandlingen, inklusive det statliga upphandlingsstödet, har en tydlig slagsida mot lagtillämpning. Det är bland annat ett resultat av ett omfattande europeiskt regelverk och att regeringen styr den offentliga upphandlingen framför allt genom lagstiftningsåtgärder. Det är viktigt att vara väl förtrogen med lagstiftningen. Men för att upphandla varor och tjänster¹ till rätt kvalitet och pris är det minst lika viktigt att de upphandlande myndigheterna och enheterna har goda kunskaper om de produkter som ska införskaffas och hur leverantörsmarknaderna för dessa produkter fungerar. Att upphandla rätt kvalitet till bra priser är med andra ord svårt och låter sig inte göras utan både kompetens och professionalism.

Offentlig upphandling bedöms ha en betydande potential som styrmedel för att nå viktiga mål på miljöområdet och det sociala området. Rätt utformade upphandlingar antas vidare kunna leda till att många fler mindre företag kan leverera till offentlig sektor. Upphandlingen anses också, genom sin relativa storlek, kunna vara ett kraftfullt instrument för att stimulera framväxten av innovativa lösningar på en rad områden. En svag nationell styrning av den offentliga upphandlingen har dock lett till fragmentisering och dåligt samordnade stödåtgärder.

¹ I begreppet tjänster ingår även byggentreprenader, dvs. om inte annat särskilt anges.

Utredningen vill verka för ett breddat synsätt på den offentliga upphandlingen i syfte att underlätta för den offentliga sektorn att göra goda affärer.

Vilka problem har utredningen identifierat?

Bristande insikter om upphandlingens strategiska betydelse för välfärdsverksamheterna försvårar den goda affären

Riksdag och regering har bristfälliga kunskaper om den offentliga upphandlingens verkliga omfattning och betydelse för den offentliga servicen. Bättre kunskaper kommer att kunna leda till att offentlig upphandling blir ett effektivare styrmedel för att nå mål i fråga om ekonomi och hushållning, konkurrensfrågor, kvalitet i välfärden, hänsyn till miljö, klimat och naturresurser, sociala aspekter, innovationsfrågor etc. Även organisationen och inriktningen av upphandlingsstödet påverkas.

På myndighetsnivå behöver ledningarna fastställa och förankra målen för de verksamheter som ska upphandlas, ge stöd och tillräckliga resurser till hela anskaffningsprocessen, inkl. frågor som behovs- och marknadsanalys, uppföljning och utvärdering – allt i syfte att skapa förutsättningar för den goda affären.

Bristande förutsättningar för att åstadkomma goda affärer

Upphandlingsarbetet ställer stora krav på både resurser och kompetens. Bristen på strategiskt tänkande – inte minst att sätta in upphandlingen i ett större och bredare perspektiv – gör att många myndigheter underlåtit att avdela tillräckliga resurser och kompetens för att möjliggöra den goda affären. Utredningens analyser visar till exempel på stora brister hos många myndigheter både när det gäller själva kravställandet – inte minst kvalitetskrav – och uppföljningen av upphandlade kontrakt. Kravställandet – särskilt på områden där verksamheten består av service till medborgarna – lämnar mycket i övrigt att önska. Om inte kraven är väl utformade blir de svåra att följa upp. Därtill är risken stor att servicen till medborgarna inte blir optimal. För att möta denna typ av brister krävs både resursförstärkningar, åtgärder för att höja upphandlarnas kompetens samt särskilda insatser inom upphandlingsstödet

för att stärka och bredda vägledningen, inte minst kring kvalitetsfrågor inom upphandlingen.

Offentlig upphandling är – trots sin storlek och betydelse för samhället – ett relativt outforskat område. Det finns många exempel på frågor, av väsentlig betydelse för upphandlingens effektivitet, som skulle tjäna på ytterligare belysning – alltifrån möjligheterna till besparingar genom bättre inköpssamverkan till effektivitet och måluppfyllelse i samband med ställda krav av typen miljö- och sociala hänsyn. Bristerna i kunskap om den offentliga upphandlingens omfattning och effektivitet har lett till en relativt omfattande mytbildning kring verksamheten. Ökad forskning på området skulle öka möjligheterna till en mera saklig debatt – och därmed förutsättningarna för den goda affären.

Ökade möjligheter till förhandling och dialog mellan upphandlande myndigheter och leverantörer står högt på Upphandlings-Sveriges önskelista. Utredningens egen undersökning har visat att förhandling sällan förekommer. En orsak är att förhandlingsinstrumentet enligt dagens regelverk, för de allra flesta upphandlande myndigheter, utgör ett undantag från huvudregeln för upphandlingar över tröskelvärdena. Därför drar sig upphandlarna från att utnyttja detsamma, inte ens i sammanhang när det är tillåtet. En orsak är rädslan att bryta mot regelverket och i synnerhet principen om likabehandling. Inte sällan saknas också resurser och kompetens för att genomföra en förhandling. För upphandlingar som omfattas av det svenska regelverket, dvs. 15 kap. LOU och LUF är förhandling tillåtet och den möjligheten bör utnyttjas i betydligt större utsträckning än vad som sker i dag.

Många mindre upphandlande myndigheter kan aldrig förväntas bygga upp den nödvändiga kompetensen för upphandling av den stora bredden av olika varor och tjänster som de har behov av. För deras vidkommande behövs särskilda åtgärder, i form av både inköpssamverkan och ett förstärkt upphandlingsstöd.

Det krävs sammanfattningsvis ett långt mera strategiskt förhållningssätt, ett tydligare och mer flexibelt regelverk, mer resurser för stöd och vägledning samt höjd kompetens hos både upphandlare och beställare för att den goda affären ska kunna komma till stånd.

Stelbent regelverk försvårar den goda affären

Flexibilitet inom ramen för regelverket är en helt nödvändig förutsättning för att den goda affären ska kunna komma till stånd. Det nya regelverket på EU-nivå innebär i vissa delar ett stort steg på vägen. För statsmakterna gäller det att ta fasta på den ökade flexibilitet som erbjuds – inte minst i form av ökade förhandlingsmöjligheter – och att i övrigt anamma förslag som samhälls-ekonomiskt mer optimala beloppsgränser för direktupphandling, möjligheterna att utnyttja sociala företag inom upphandlingen liksom möjligheterna att i större utsträckning beakta den enskilde medborgarens behov och önskemål i samband med olika former av offentlig service.

Otydlig och ineffektiv styrning försvårar den goda affären

Det finns uttalade ambitioner både på EU-nivå och från regering och riksdag att utnyttja offentlig upphandling som styrmedel för att verka för olika samhällspolitiska mål, som miljöhänsyn, minskad klimatpåverkan, sociala hänsyn, stimulera innovationer samt främja små och medelstora företags medverkan. Det föreligger dock oklarheter exempelvis om och hur sociala hänsyn får beaktas. Samma sak gäller för ställandet av vissa miljökrav. Ett svagt nationellt ledarskap och bristande styrning inom många upphandlande myndigheter, ett splittrat och inte tillräckligt brett upphandlingsstöd, ineffektivt kravställande och bristande uppföljning rent generellt är faktorer som gör att den offentliga upphandlingens styrmedelspotential inte tas tillvara på ett effektivt sätt.

En väl fungerande konkurrens och en mångfald av leverantörer är nödvändigt för den goda affären

En väl fungerande konkurrens på olika marknader är en förutsättning för den goda affären. Konkurrensen måste hela tiden vårdas – en viktig fråga för alla upphandlande myndigheter att beakta i verksamheten. Både regeringen och Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har under senare tid verkat aktivt för att inte minst de mindre företagens förutsättningar att delta i upphandlingar ökar. Det finns dock, enligt utredningens uppfattning, ytterligare möjligheter att synliggöra affärsmöjligheterna i offentlig sektor. I synnerhet de mindre före-

tagen antas tjäna på sådana åtgärder. Utredningen välkomnar i sammanhanget de nya upphandlingsdirektivens regler om delkontrakt och omsättningstak.

Åtgärder för ökad konkurrens bör ha som delmål att bidra till att öka mångfalden både bland leverantörerna samt i varu- och tjänsteutbudet. Det finns i sammanhanget särskild anledning att uppmärksamma den sociala ekonomins aktörer. Idéburna organisationer tillför kompetens och värden av stor betydelse för samhället. Samtidigt visar utredningens analyser att denna typ av organisationer ofta har svårt att göra sig gällande i den offentliga upphandlingen. De mervärden som tillförs kan vara svåra att fånga upp i samband med anbudsutvärderingen.

Rädslan för överprövningar, inklusive ett överdrivet fokus på juridiken, hämmar den goda affären.

I snitt sju procent av de annonserade upphandlingarna blir föremål för överprövning under 2011. Överprövningarna var relativt sett flera bland de upphandlingar som överskred EU:s tröskelvärden. På motsvarande sätt är andelen väsentligt högre inom vissa sektorer. Ett allvarligt problem i samband med en överprövning är att upphandlingen stoppas upp. Myndigheterna riskerar att inte i tid få de varor och tjänster som de har behov av. Rädslan för detta har lett till en strukturell påverkan på den offentliga upphandlingen. För att minska riskerna för att en upphandling stoppas avstår myndigheterna inte sällan från mer komplexa moment som att t.ex. utvärdera kvalitet, beakta alternativa anbud, förhandla och föra dialog eller prova upphandlingsformer som främjar utvecklingen av innovativa varor och tjänster.

Vissa typer av upphandlingar, t.ex. inom områden som möbler, utbildning, hörselhjälpmedel och livsmedel, besväras av en särskilt stor mängd överprövningar. Inom dessa områden minskar tilltron till att offentlig upphandling kan leda till goda affärer. Domstolsprövningen leder som regel inte till lösningar utan snarare till låsningar på de aktuella marknaderna.

12.2 Utredningens samlade förslag

Samtliga åtgärdsförslag framgår av den handlingsplan som återfinns i kapitel 11. Nedan har utredningen samlat de förslag som i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) särskilt ska belysas, eller som utredningen anser bör belysas, i en konsekvensutredning. Såvitt avser författningsförslag hänvisas även till den särskilda utredning om genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av koncessioner (S 2012:09) som tillsatts samt ansvarigt departement som ansvarar för genomförandet av de framtida upphandlingsdirektiven.

I konsekvensbeskrivningen presenteras inga s.k. nollalternativ och inte heller någon direkt beskrivning över vad som händer om förslagen inte införs. I princip samtliga av Upphandlingsutredningens förslag är nya och ska jämföras med hur den offentliga upphandlingen fungerar i dag. Det går därför inte direkt att tala om vilka effekterna blir om förslagen inte genomförs utan det handlar snarare om uteblivna effekter. I respektive avsnitt redogörs däremot för olika alternativa lösningar som utredningen övervägt.

12.2.1 Vilka berörs av förslagen?

Upphandlingsutredningens åtgärdsförslag syftar först och främst till en effektivisering av den offentliga upphandlingen. Samtliga aktörer inom den offentliga upphandlingen berörs i olika utsträckning. De förslag som syftar till eller utgör underlag till ny lagstiftning berör samtliga parter inom offentlig upphandling i egenskap av upphandlande myndigheter/enheter (statliga myndigheter, kommuner och landsting) eller leverantörer (näringslivet, inkl. den sociala ekonomin).

Inga av utredningens förslag anses påverka den kommunala självstyrelsen i en inskränkande mening. Tvärtom leder flera av förslagen till ökade möjligheter för kommuner och landsting, att utifrån sina förutsättningar, genomföra goda affärer.

Många av förslagen riktar sig specifikt till enskilda myndigheter, såsom Kammarkollegiet och Konkurrensverket. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, eller det framtida upphandlingsstödet i form av en ny myndighet, berörs av den majoritet av förslagen som behandlar vägledning, kriterieverksamhet och annat upphandlingsstöd. För-

slagen om ramavtal angår särskilt Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet.

Förvaltningsdomstolarna och kammarrätterna påverkas direkt av förslaget om koncentration. Specifikt berörda av förslaget om ett godkännande av annonsdatabaser är de företag som i dag tillhandahåller de databaser i vilka upphandlingsannonser publiceras.

De medborgare som använder upphandlande varor och tjänster antas komma att påverkas positivt av mer genomtänkta upphandlingar – inte minst med avseende på kvalitén i den service som offentlig sektor tillhandahåller sina medborgare.

Särskilt missgynnade grupper i samhället, t.ex. personer som hamnat i långtidsarbetslöshet, personer med funktionshinder och individer med missbruksproblem kan också komma att påverkas positivt av utredningens förslag om att upphandlande myndigheter och enheter i ökad utsträckning fångar upp människor med dylika problem, exempelvis genom särskilda kontraktsvillkor eller reserverade kontrakt.

Enskilda personer kommer att särskilt beröras av förslaget om att bl.a. den enskildes val ska kunna utgöra grund för att tilldela kontrakt till en viss leverantör inom ramavtal där samtliga villkor är fastställda.

12.2.2 Vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser medför förslagen?

Ökade satsningar på vägledning, upphandlingsstöd, kompetens och forskning (avsnitt 3.3, 3.5–7, 4.2, 4.5, 7.2–4 och 8.2–3)

För staten innebär förslagen en utgift. Upphandlingsutredningen anser dock att det inte råder några tvivel om att ökade kunskaper och kompetens kommer att leda till en långt effektivare offentlig upphandling – både vad avser möjligheterna till besparingar och effektiviseringar och en avsevärt förbättrad service till medborgarna. Det är däremot inte möjligt att göra några beräkningar av vilken specifik effekt som förslagen skulle kunna ha eftersom effekterna kommer att uppstå ute i de olika myndigheterna och på olika sätt (frigjorda resurser, högre kvalitet m.m.). Syftet med förslagen är i förlängningen att det allmänna ska göra bättre affärer både samhällsekonomiskt, exempelvis genom att kunna bedöma

relationen mellan kostnad och effekt av olika typer av krav, och prismässigt, genom förmånligare avtalsvillkor. En mer effektiv offentlig upphandling, med relevanta och träffsäkra krav, leder till minskade kostnader för både varor och tjänster, positiva effekter på miljö, klimat och socialt sett samt därtill en förbättrad samhälls-service. Det finns sålunda stora samhällsekonomiska vinster att göra genom att investera i en mera effektiv offentlig upphandling.

Utredningen är övertygad om att de extra resurser som föreslås för utbildning och kompetenshöjning – samt forskning – inom området kommer att tjäna in många gånger om genom att förutsättningarna kraftigt förstärks för den goda affären. Sammantaget bedöms också förslagen leda till att minska antalet överprövade upphandlingar, vilket i sin tur kommer att leda till minskade kostnader både för domstolarna, de upphandlande myndigheterna och för leverantörerna.

Den samhällsekonomiska nyttan av bättre upphandlingar bedöms vara betydande för såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting. Samtliga företag, som önskar eller redan deltar i offentliga upphandlingar, påverkas också positivt när många upphandlingar blir enklare att delta i, t.ex. genom att förfrågningsunderlagen blir mera genomtänkta och genom att elektronisk upphandling utnyttjas i större utsträckning. Utredningen ser därför inte några direkta negativa konsekvenser eller nya kostnader för företagen av de förslag som presenteras.

Särskilt de små företagen har mycket att tjäna på att de upphandlande myndigheterna och enheterna gör bättre behovs- och marknadsanalyser, för en bättre dialog med presumtiva leverantörer och därmed utformar bättre och mera marknadsanpassade förfrågningsunderlag. Ökad användning av elektroniska lösningar bedöms också leda till positiva effekter för de mindre företagen och därmed också för konkurrensen. Fortsatt satsning på vägledning och stöd för att förbättra de mindre företagens medverkan i offentliga upphandlingar är också en viktig del i tillvaratagandet av konkurrensen (kapitel 9).

Utredningens förslag har förutsättningar att på sikt bidra till en positiv påverkan på sysselsättningsgraden för grupper som i dag står långt ifrån arbetsmarknaden. Förslagen antas därmed bidra till att integrationspolitiska mål nås. Detta sker genom att myndigheterna i högre utsträckning inkluderar sociala hänsyn i upphandlingarna, som t.ex. krav att en viss andel långtidsarbetslösa engageras i upphandlade entreprenader. Likaså kan förslagen bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män genom kravställande m.m.

Inköpssamverkan (avsnitt 3.5)

Samordnade ramavtalsupphandlingar har en betydande potential att effektivisera den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster och därmed generera besparingar. För det första kan de deltagande myndigheterna genom inköpssamverkan – via större volymer – i regel uppnå bättre inköpsvillkor än vad som är möjligt på egen hand. För det andra innebär samordningen av inköpen att transaktionskostnaderna reduceras. Sist, men inte minst, höjs i regel kompetensnivån genom att den tillgängliga kompetensbasen breddas vilket bidrar till bl.a. högre kvalitet i upphandlingarna.

När de samordnade ramavtalen ökar i omfattning frigörs resurser ute på myndigheterna. Myndigheterna ska fortsatt kunna genomföra anskaffningar på egen hand, dock sker det ofta med högre transaktionskostnader som följd. Men sådana beslut bör vara resultatet av genomtänkta val. Genom förslaget att kraven skärps på de statliga myndigheternas avstegsanmälan från de statliga ramavtalen, tvingas myndigheterna att tänka mer strategiskt kring olika upphandlingsbeslut. Kravet genererar inga nya kostnader för myndigheterna, snarare tvärtom.

Ju säkrare den prognostiserade försäljningen på ett statligt ramavtal kan göras, desto enklare blir det för leverantörerna att lämna konkurrenskraftiga anbud. Enligt Upphandlingsutredningens bedömning är risken inte särskilt stor för att små och medelstora företag ska missgynnas av en mer strategisk användning av inköpssamordning. Undersökningar visar att mindre företag är väl representerade bland leverantörerna som omfattas av inköpscentralernas ramavtal (se kap. 9). Detta förhållande är bl.a. en konsekvens av inköpscentralernas förmåga att ta tillvara konkurrensen genom att t.ex. dela upp upphandlingarna i mindre delar.

Nytt förfarande – ramavtal med ökade möjligheter att beakta den enskildes särskilda behov och val (avsnitt 4.5)

Upphandlingsutredningens förslag innebär att upphandlande myndigheter ska kunna ge enskilda personer, som har rätt till en vara eller tjänst, en möjlighet att välja bland de leverantörer som har tecknat ramavtal där samtliga villkor från början är fastställda. Vidare ska avropen kunna följa av en professionell bedömning av

den enskildes särskilda behov. Dessa grunder ska kunna kombineras med exempelvis en rangordning av leverantörerna.

Det är den upphandlande myndigheten som bedömer om varan eller tjänsten lämpar sig för ett dylikt ramavtal. Om en upphandlande myndighet bestämmer sig för att använda ett ramavtal med de föreslagna avropsgrunderna har detta främst konsekvenser för enskilda och då i positiv bemärkelse. Utredningen understryker behovet av att lämna information som möjliggör valet. Informationsskyldighet följer också av annan lagstiftning, främst hälso- och sjukvårdslagen, och frågan är även föremål för Kommunallagsutredningens arbete och lagstiftningsarbete i regeringskansliet. För att underlätta de upphandlande myndigheternas arbete med information till enskilda föreslår dock utredningen att lämpliga statliga myndigheter utvecklar och administrerar ett metodstöd.

Då den enskildes val eller behov avgör avropet innebär ordningen inga kvantitativa garantier för leverantörerna. Det gör å andra sidan inte flertalet ramavtal där rangordning tillämpas heller. Som regel är det den leverantör som rankats etta, eller möjligen tillsammans med tvåan, som får leverera de största volymerna. Upphandlingsutredningens förslag om valfrihet för brukaren uppmuntrar leverantörerna, att metodiskt arbeta med att förbättra kvaliteten på sina varor och tjänster och därmed öka sina möjligheter att uppfattas som en attraktiv leverantör och tilldelas kontrakt inom ramavtalet.

Höjda gränser för direktupphandling (avsnitt 4.3)

I utredningens uppdrag ingår att föreslå åtgärder som kan förbättra den offentliga upphandlingens samhällsekonomiska effektivitet. Utredningen uppmärksammades tidigt på att nuvarande gränser för direktupphandling inte ligger på en samhällsekonomisk optimal nivå. Utredningen föreslår att gränserna för direktupphandling höjs. Som bakgrund till förslaget ligger bl.a. en analys genomförd av professor Jerker Holm, en motsvarande norsk utvärdering/analys samt efter jämförelse med de nordiska grannländernas beloppsgränser. Höjda gränser för direktupphandling innebär totalt sett reducerade kostnader för de upphandlande myndigheterna och enheterna. Höjda gränser leder också till att transaktionskostnaderna sänks för företagen. De undersökningar som finns visar att företagens andel kan uppgå till så mycket som 85 procent av de totala

transaktionskostnaderna för upphandlingar, över EU:s tröskelvärden, som genomförs i enlighet med LOU och LUF.

Höjda beloppsgränser leder till att upphandlande myndigheter och enheter kan ge större prioritet åt upphandlingar som omfattar stora värden och som därmed ofta är mer komplexa. Förutsättningarna för goda affärer för det allmänna förbättras. Det bör understrykas att samtliga inköp hos en myndighet är förenade med transaktionskostnader, således även direktupphandlingar. Den analys som professor Holm utfört för utredningens räkning visar på stora skillnader i den tid det tar att använda de olika förfarandena som finns inom LOU. Vissa arbetsmoment måste göras oavsett upphandlingens värde – som till exempel behovs- och marknadsanalys. Holms analys visar dock att tidsåtgången är väsentligt lägre för direktupphandlingar.

Direktupphandlingar blir som regel inte föremål för överprövning, eftersom överprövning inte får ske efter det att avtal har slutits och någon skyldighet att iaktta avtalsspärr inte finns vid direktupphandlingar. Enligt utredningens undersökningar tar en överprövning i genomsnitt cirka 68 timmar i anspråk för en upphandlande myndighet. Dessvärre går det inte av Domstolsverkets statistik att specifikt fastställa hur många upphandlingar som överprövas i spannet 284 000–600 000 kr. Därför är det inte heller möjligt att göra en säker bedömning av hur många färre överprövningsmål en höjning av direktupphandlingsgränsen kan leda till. Utredningen gör dock bedömningen att förslaget om höjda gränser för direktupphandling kommer att leda till en minskning av antalet överprövningar och därmed även i detta avseende spara tid och resurser hos upphandlande myndigheter, enheter och hos domstolarna.

Utredningen föreslår att direktupphandlingar som uppgår till värden mellan 100 000 kronor och gränsbeloppen ska dokumenteras. Det ska ske på så sätt att alla väsentliga omständigheter dokumenteras. Det saknas skäl för att ta fram särskilda definitioner av begrepp kopplade till direktupphandlingar. Det saknas vidare anledning att ta fram särskilda modeller för beräkning av kontraktsvärdet som uteslutande ska tillämpas vid direktupphandlingar. Utredningen bedömer att den föreslagna dokumentationsplikten kan hjälpa och stödja upphandlande myndigheter och enheter vid beräkningen av kontraktsvärden.

Det föreligger redan skyldigheter att diarieföra handlingar vilket innebär att den av utredningen föreslagna dokumentationsplikten

är en formaliafråga.² Detta kommer därför inte, på kort sikt, att påverka kostnaderna annat än marginellt. På lång sikt bedöms kostnaderna inte öka alls. Dokumentationen kan också vara ett stöd för upphandlande myndigheter och enheter att få en överblick över sina direktupphandlingar, hur de genomförs samt vilka värden de omfattar.

Enligt utredningens bedömning vänder sig de flesta upphandlande myndigheter till fler än en leverantör även i samband med direktupphandlingar. De fall då prisjämförelser inte görs eller då flera offerter eller prisförslag inte infordras torde främst förekomma i samband med inköp till ringa belopp.

Utredningens förslag innebär en förenkling av reglerna om direktupphandling på så sätt att de faktiska gränserna anges i lagen i stället för som tidigare var fallet genom angivande av en procentsats med en hänvisning till en förordning. En i LOU respektive LUF fastställd gräns är tydlig och lätt att komma ihåg.

Eftersom utrymmet ökar för de upphandlande myndigheterna och enheterna att på ett flexibelt sätt genomföra direktupphandlingar, är det utredningens uppfattning att det kan leda till ökade möjligheter för de små och medelstora företagen att få kontrakt. Det finns naturligtvis en risk för att resultatet blir det motsatta, dvs. om de upphandlande myndigheterna och enheterna avstår från att aktivt arbeta för att ta tillvara konkurrensen. Detta gäller dock för offentlig upphandling i stort. Utredningens utgångspunkt är att upphandlande myndigheter och enheter som huvudregel bör tillfråga flera leverantörer även vid direktupphandlingar. Upphandlingsstödjande åtgärder, för att främja att konkurrensen tas till vara även för direktupphandlingar och för motverkande av korruption, är också av central betydelse. Utredningen föreslår även att bestämmelsen om att upphandlande myndigheter och enheter vid behov ska anta riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar, återinförs i LOU och LUF. Utredningens erfarenheter visar att flertalet upphandlande myndigheter och enheter redan i dag har antagit riktlinjer för hur direktupphandlingar ska genomföras. De föreslagna åtgärderna innebär därför inte någon ytterligare administrativ börda för upphandlande myndigheter och enheter.

Utredningen föreslår att gränserna för direktupphandling samt dokumentationsplikten ska utvärderas när de varit i kraft i tre år.

² Diarieföringen styrs som tidigare angetts bl.a. av 10 § FL och 4 kap. OSL.

Förhandlat förfarande under konkurrens (avsnitt 4.2)

Ökad användning av dialog och förhandling i offentliga upphandlingar stärker förutsättningarna för den goda affären. Upphandlingsutredningen bedömer att mer dialog och förhandling kommer att resultera i bättre anpassade varor och tjänster, inklusive ökade möjligheter för nya och innovativa lösningar som bättre matchar upphandlande myndigheters och enheters behov. Konsekvenserna för företagen bedöms i sin helhet som positiva, inte minst de som representerar innovativa lösningar.³ Förslagen bedöms inte vara förenade med några kostnader.

Godkända annonsdatabaser (avsnitt 4.4)

I 15 kap. LOU och LUF anges att annonsering ska ske i en allmänt tillgänglig databas utan att det närmare framgår vilka dessa är. De upphandlande myndigheterna och enheterna får själva välja i vilken annonsdatabas publiceringen ska ske. Upphandlingsutredningens förslag innebär att all annonsering enligt 15 kap. LOU och LUF ska ske i godkända databaser.

Utredningen har under utformandet av förslaget särskilt beaktat småföretagarperspektivet. Förslaget baseras på att säkerställa ökad tillgänglighet till upphandlingsannonserna med syftet att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna bättre tillvarata konkurrensen på marknaden. Förbättrad tillgång till upphandlingsannonserna bedöms leda till att små och medelstora företags möjligheter att vara med och tävla om kontrakt ökar. Samtidigt påverkar förslaget positivt den grupp av företag, vilka utgörs av både små och stora företag, som i dagsläget tillhandahåller upphandlingsannonser. Förutom att öka tillgängligheten och därmed konkurrensen är motivet till förslaget kopplat till utredningens uppdrag att föreslå en förbättrad upphandlingsstatistik.

Gruppen, som i dag på ett heltäckande sätt tillhandahåller upphandlingsannonser, består av tre företag. Samtidigt utgör publiceringen av upphandlingsannonserna endast en del av företagets verksamhet. Det finns utöver de tre nämnda företagen ett antal företag som tillhandahåller delar av upphandlingsannonserna, t.ex. regionalt eller inom en viss bransch.

³ I övrigt hänvisas till Socialdepartementet, Enheten för upphandlingsrätt, som i denna del ansvarar för genomförandet av förslagen till nya upphandlingsdirektiv.

Utredningens förslag om ett godkännande av annonsdatabaser bedöms inte medföra några finansiella konsekvenser för företagen. Utredningen bedömer inte att det finns behov av att avgiftsfinansiera förslaget. Det ska således vara avgiftsfritt att ansöka om att bli en godkänd annonsdatabas.

För de företag som redan i dag tillhandhåller samtliga annonser innebär förslaget inga faktiska konsekvenser, bl.a. eftersom det inte krävs några nya investeringar för att ansöka om att bli en godkänd annonsdatabas. Företag som är nya på den aktuella marknaden och som önskar etablera sig som en godkänd annonsdatabas måste däremot göra en del investeringar. Det är emellertid inte en konsekvens av Upphandlingsutredningens förslag utan följer av förhållandena som råder på marknaden.

Utredningens förslag innebär en del administrativa konsekvenser för företagen. De måste ansöka om godkännande och redovisa att de uppfyller förutsättningarna samt årligen leverera statistik till den statistikansvariga myndigheten. Enligt utredningens bedömning innebär detta emellertid ringa arbete. Det ligger också i företagets intresse att annonserna är av hög kvalitet eftersom deras tjänsteutbud till stor del utgår från annonserna.

Utredningens förslag begränsar inte antalet företag som kan godkännas som annonsdatabaser. De krav som utredningen ställer på företagen rör inte deras finansiella styrka, omsättning eller liknande utan endast att annonserna ska ha en viss kvalitet, bl.a. i syfte att statistik av god kvalitet kan levereras till den ansvariga myndigheten. Det måste också vara tydligt för intressenterna att databasen är godkänd. Med intressenter avses här presumtiva anbudsgivare, upphandlande myndigheter och enheter.

Koncentration av upphandlingsmål till färre domstolar (avsnitt 5.1.4)

Förslaget kan initialt innebära kostnader för staten genom att lokalfrågor och personalbehov måste ses över. Eftersom utredningen i förslaget inte närmare diskuterar vilka domstolar som kan komma ifråga går det heller inte att göra någon exakt beräkning av sådana kostnader då dessa bl.a. beror på var målen i framtiden kommer att hanteras. Upphandlingsutredningen menar att koncentrationen inte nödvändigtvis måste ske till de största förvaltningsrätterna och därmed inte heller de största städerna. I stället kan

valet göras utifrån att förvaltningsrätterna ifråga har rimliga förutsättningar att anställa kompetent personal. Upphandlingsmålen kan t.ex. placeras vid förvaltningsrätter nära lärosäten som erbjuder utbildning eller forskning inom ämnesområdet offentlig upphandling.

En specialisering genom koncentration antas innebära förkortade handläggningstider och ökad effektivitet genom att erforderlig kompetens samlas. Upphandlingsutredningen bedömer därför att kostnaderna på sikt inte kommer att öka för domstolarna, snarare tvärtom. Det förutsätter dock att resurserna kan omfördelas mellan domstolarna.

När målen koncentreras till en kammarrätt försvinner risken för motstridiga domstolsutslag (eller vad som uppfattas som motstridiga domar). En mer enhetlig rättspraxis kommer sannolikt att leda till att överprövningarna och kostnaderna på sikt minskar.

Som Upphandlingsutredningen pekar på leder rättslig osäkerhet och stoppade upphandlingar till att myndigheterna väljer tillvägagångssätt som minskar risken för överprövning. Det sker bl.a. genom att de upphandlande myndigheterna fokuserar mer på att ställa krav och utvärdera enligt lägsta pris i stället för att beakta kvalitetskriterier i anbudsutvärderingen. Denna utveckling riskerar att försvåra för de företag som vill konkurrera med sina mest kvalitativa och innovativa produkter. Flera företag uppger att de av detta skäl avstår från att lämna anbud. Sammanfattningsvis leder detta till att konkurrensen i upphandlingarna gradvis försämras och att den goda affären blir lidande. En koncentration till färre förvaltningsrätter och en kammarrätt bör därför med tiden bidra till ökad konkurrens och lägre kostnader för offentlig sektor som helhet samt för näringslivet.

Sysselsättningen kan påverkas positivt på de orter till vilka upphandlingsmålen koncentreras. Dessa orter – särskilt om de knyts till lärosäten med utbildning och forskning inom ämnesområdet offentlig upphandling – förväntas lättare kunna behålla personer med rätt kompetens.

Koncentrationen av upphandlingsmålen kommer i princip inte att ha någon påverkan på den offentliga servicen, dvs. tillgängligheten till domstolar, i olika delar av landet. Domstolsprocessen i upphandlingsmål är nämligen så gott som uteslutande skriftlig. Det handlar i sådana fall om resor till enstaka muntliga förhandlingar.

Direktupphandling under överprövning (avsnitt 5.4.1)

Förslaget legaliserar direktupphandling under den tid en upphandling är föremål för överprövning. Upphandlande myndigheter och enheter i stat, kommun och landsting eller privat sektor riskerar därmed inte att göra otillåtna direktupphandlingar med en eventuell ogiltighetstalan eller upphandlingsskadeavgift som följd. De reella kostnaderna för upphandlingarna förväntas inte ändras.

I synnerhet kommuner och landsting har många obligatoriska uppgifter som innefattar viktig offentlig service som måste fullföljas. Bedömningen är därför att förslaget om direktupphandling i samband med en överprövning är särskilt värdefullt för kommunala upphandlande myndigheter. Enskilda medborgare slipper också vänta på eventuella nyttotjänster och – varor även om en upphandling stoppas under en domstolsprövning.

Förslaget gör det mer rättssäkert för företag att ingå kontrakt under tiden för överprövning. Några extra kostnader för företagen uppkommer inte. Det föreslagna undantaget kommer sannolikt att minska antalet leverantörer som använder överprövning som ett affärsstrategiskt verktyg. Förslaget bidrar därmed till en sundare konkurrens.

Medling för strukturella problem (5.5)

Förslaget om en medlingsfunktion innebär att det samordnade upphandlingsstödet ges en ny uppgift vilket således blir en ny utgift för staten.

Syftet med medlingen är att få tillstånd bättre fungerade offentlig upphandling i de branscher som, enligt utredningens bedömning, är behäftade med strukturella problem. Många leverantörer kan få svårt med lönsamheten om de inte tilldelas kontrakt, inte minst i sammanhang där den offentliga sektorn är den huvudsakliga kunden. Denna typ av beroendeförhållande kan leda till att överprövningsfrekvensen ökar. Medlingsfunktionen syftar till att motverka exempelvis ogenomtänkta upphandlingsstrategier som påverkar konkurrensen negativt och därmed utvecklingen inom näringslivet.

En sammantaget bättre offentlig upphandling leder till kostnadsminskningar för offentlig sektor i sin helhet. Det finns också anledning att anta att förslaget kommer att minska antalet över-

prövningar i domstol inom de branscher som blir föremål för medlingen.

Förslaget om medlingsfunktion förväntas ha särskilt positiva effekter i vissa branscher, såsom livsmedel och möbler, förutsatt att aktörerna utnyttjar medlingen. I den mån ett strukturellt problem kan lösas inom ramen för medlingsfunktionen kommer sannolikt företagens kostnader för överprövningar på sikt att minska.

De parter som är direkt inblandade i en medlingssituation kommer naturligen ådra sig vissa kostnader. Hur stora dessa kostnader blir är svåra att beräkna. Förfarandet och deltagandet ska dock vara frivilligt.

Reserverade kontrakt (avsnitt 8.4)

Eventuella ökade kostnader för staten, i samband med att direktivförslagets bestämmelser om reserverade kontrakt genomförs, förväntas bli marginella (jmf nedan avseende konsekvenser för kommuner och landsting). Förslaget om att reservera deltagandet i offentliga upphandlingar för skyddade verkstäder och arbetsintegrerande sociala företag bedöms på sikt ge samhällsekonomiskt positiva konsekvenser. Förutom ökade sysselsättningsmöjligheter för grupper som i dag står utanför arbetsmarknaden och deras integration i samhälls- och arbetslivet är det, enligt Upphandlingsutredningens mening, sannolikt att förslaget stimulerar till uppkomsten av nya sociala företag i Sverige. För det statliga bolaget Samhall AB kan en viss andel reserverade kontrakt bidra till att ge ökad stadga åt verksamheter med syfte att erbjuda sysselsättning för grupper som står längst bort från den reguljära arbetsmarknaden. Även skyddade verkstäder inom exempelvis kriminalvården kan komma att påverkas positivt.

Det är dock kommuner och landsting som förväntas ha störst möjligheter att i sina upphandlingar reservera hela eller delar av kontrakt till sociala företag och skyddade verkstäder. På kort sikt kan befaras att kostnaderna för utförandet av tjänsterna i de enskilda upphandlingarna ökar. Orsaken är att sociala företag ibland uppvisar högre kostnader i sina verksamheter än vinstsyftande företag. Många sociala företag, andra ideella och idéburna organisationer upplever i dag svårigheter att förvärva offentliga kontrakt under normala konkurrensförhållanden. Denna typ av verksamheter dras med särskilda kostnader bl.a. för t.ex. handledning, anpassning av

arbetsplatserna, utvecklingsinsatser och kompetensutveckling relaterat till arbetshinder eller särskilda behov m.m. Genom bestämmelserna om reserverade kontrakt kan dessa organisationers "särskilda kostnader" beaktas och därtill vara något positivt ut ett arbetsintegrerande perspektiv.

Till viss del kan konkurrensen komma att minska inom verksamheter där kontrakt reserveras. Många av de sociala företagen tillhör kategorin små företag. Förslaget om reserverade kontrakt kan förväntas utfalla positivt för denna grupp.

Statistikinsamling (10 kap.)

Utredningens förslag rörande en förbättring av den nationella upphandlingsstatistiken förväntas få vissa, men begränsade, konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter. Förslaget om en utökad annonsering och ett krav om efterannonsering införs för upphandlingar enligt 15 kap. LOU respektive LUF innebär ett visst merarbete för upphandlande myndigheter och enheter jämfört med i dag. Utredningens bedömning är dock att leverantörerna av elektroniska upphandlingssystem kommer att anpassa systemen efter de nya kraven, vilket kommer att förenkla hanteringen för myndigheterna. Därtill kommer förslaget om att utveckla Sveannonsen innebära en standardisering av annonseringsförfarandet för upphandlingar under tröskelvärdena som också den innebär en förenkling för upphandlande myndigheter och enheter. Förslaget om en kompletterande statistikinsamling rörande upphandlande myndigheter och enheters totala inköpsvärde leder till visst merarbete för vissa av dessa myndigheter (ej kommuner och landsting), dock bara i avvaktan på att verksamheten utrustas med elektroniska hjälpmedel. Samtidigt innebär förslaget att myndigheterna gör det till en norm att skapa bättre ordning rent administrativt, vilket är en förutsättning för att utveckla det strategiska arbetet på området och att rent allmänt förbättra både uppföljning och utvärdering. Sammanlagt bedöms vinsterna av detta vara betydande.

Utredningen föreslår att en ny statistikdatabas skapas där den statistikansvariga myndigheten, med utgångspunkt från den insamlade statistiken, ska sammanställa uppgifter om alla genomförda upphandlingar. Denna ska vara allmänt tillgänglig och kunna ligga till grund för analyser av myndigheter, forskare, leverantörer och andra intressenter.

Enligt Upphandlingsutredningens mening överväger den samhällsekonomiska nyttan av en förbättrad statistik/bild av den offentliga upphandlingen de kostnader som uppkommer i samband med inrättandet av databasen. Bristen på statistik försvårar i dag avsevärt analyser som skulle kunna leda till en omfattande effektivisering av statens inköp.

12.3 Går förslagen utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen?

Utredningens förslag är till viss del framåtsyftande och avser att ge underlag till och underlätta genomförandet av delar av de framtida upphandlingsdirektiven. Dessa direktiv harmoniserar den offentliga upphandlingen och de förslag som utredningen för fram går i princip inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Svensk upphandlingslagstiftning innehåller i dag till viss del överimplementering (s.k. gold-plating). I vissa delar föreslår utredningen att denna överimplementering revideras.

Utredningen föreslår att gränserna för direktupphandling ska höjas. Det innebär att överimplementeringen minskar. Direktupphandling är ett formfritt förfarande vilket innebär att t.ex. likabehandlings- och öppenhetsprinciperna i realiteten inte kan beaktas på samma sätt som upphandlingar vilka omfattas av förfarandebestämmelserna i LOU eller LUF. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU och 1 kap. 24 § LUF ska ses över. Även här föreslår således utredningen att överimplementeringen ska ses över.

Förslaget om godkända annonsdatabaser samt det om efterannonsering av upphandlingar som omfattas av 15 kap. LOU och LUF går utöver Sveriges skyldigheter med anledning av medlemskapet i EU. Det saknas i stort bestämmelser om annonsering för upphandlingar som omfattas av 15 kap. LOU respektive LUF. Skälen till att utredningen föreslår att annonsering ska ske i godkända databaser är flera. De handlar om att öka tillgängligheten till annonserna och därmed ta vara på konkurrensen samt att underlätta framtagandet av standarder. Den utökade skyldigheten att efterannonsera upphandlingar är enligt utredningen den minst ingripande, men likväl en nödvändig åtgärd, för inhämtning av upphandlingsstatistik. Båda dessa förslag är således en förutsättning för utredningens förespråkade metod för statistikinsamling.

Förslaget om att öka möjligheterna att beakta den enskildes val och behov är, i ljuset av de nya direktivförslagen, en minskad överimplementering av de bestämmelser som gäller vid avrop från ramavtal vars villkor i övrigt är fastställda.

12.4 Behöver särskilda hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Utredningens samlade förslag återfinns i förslaget till handlingsplan i kapitel 11. Utredningen har i denna prioriterat och tidsatt åtgärdsförslagen. De flesta underlagen till författningsändringar härrör från förslagen till nya upphandlingsdirektiv och det kan därför inte bli aktuellt med någon annan tidpunkt för ikraftträdande än när dessa senast ska vara genomförda i nationell rätt.

Speciella informationsinsatser är motiverade. Dessa bör rikta sig till samtliga aktörer inom offentlig upphandling. Några särskilda medel torde dock inte fordras. Detta bör kunna skötas inom av det framtida samordnade upphandlingsstödet.

12.5 Finansiering

Upphandlingsutredningen lämnar ett antal förslag och rekommendationer som kommer att innebära såväl direkta besparingar som effektiviseringsmöjligheter för upphandlande myndigheter och enheter. Men också betydande vinster i termer av ökad kvalitet, minskad miljöpåverkan och positiva bidrag i relation till olika sociala utmaningar och problem. Det är vanskligt att försöka beräkna ett monetärt värde för dessa besparingar och vinster. Mot bakgrund av områdets storlek, 15–20 procent av BNP, står det klart att det kan handla om potentiellt mycket stora belopp.

Merparten av förslagen och rekommendationerna bedöms inte medföra några kostnader för upphandlande myndigheter eller enheter att genomföra. Tvärtom. Förslaget om höjda direktupphandlingsgränser, till exempel, bedöms leda till minskade kostnader för både myndigheter och leverantörer. Andra av utredningens förslag har karaktären av satsningar eller investeringar inom olika områden, som bedöms vara nödvändiga för att kunna realisera den goda affären.

Utdelningen på dessa satsningar går, som redan påpekats, inte att exakt beräkna men enkel matematik. Allt talar dock för att de möjliga vinsterna för samhället måste bedömas som mycket stora. En bättre fungerande offentlig upphandling sparar pengar, höjer kvalitén på det offentligas service och kan därtill bidra till uppnåendet av olika samhällspolitiska mål. De satsningar det är frågan om kommer endast till en del kunna finansieras genom omfördelning inom givna budgetramar. För merparten av satsningarna – som dock totalt sett är blygsamma i sammanhanget – kommer det att krävas resurstillskott. I det följande specificeras vilka kostnader det handlar om och hur utredningen ser att de kan finansieras.

12.5.1 Forsknings- och utbildningssatsningar

Upphandlingsutredningen föreslår att det inrättas tre professurer med inriktning mot offentlig upphandling

Kostnaden per professur bedöms uppgå till 1,5 miljoner kronor per år och satsningen bedöms initialt pågå under fem år. Totalkostnaden för denna satsning bedöms således uppgå till 22,5 miljoner kronor, motsvarande 4,5 miljoner kronor per år.

Denna satsning, som kan sägas handla både om forskning och utbildning, föreslås finansieras med medel från de stora statliga forskningsfinansiärerna Vetenskapsrådet, Formas, FAS samt Vinnova.

Upphandlingsutredningen föreslår att anslagen för forskning inom området offentlig upphandling bör ökas med 10–15 miljoner kronor årligen

För närvarande finansieras merparten av den svenska upphandlingsforskningen via Konkurrensverkets anslag för forskning om konkurrens och upphandling som uppgår till knappt 14 miljoner kronor per år. Andelen av anslaget som går till forskning om upphandling varierar från år till år och är därför svår att uppskatta. Utredningen anser att Konkurrensverkets forskningsanslag ska vara intakt och användas på det sätt som nu görs.

Utredningen föreslår att den upphandlingsstödande verksamheten, dvs. det samordnade upphandlingsstödet i första hand, ska tillföras ett forskningsanslag i storleksordningen 10–15 miljoner

kronor per år och att detta ska finansieras med medel från de statliga forskningsfinansiärerna Vetenskapsrådet, Formas, FAS och Vinnova.

Upphandlingsutredningen föreslår att det initieras en uppdragsutbildning inom området offentlig upphandling.

Kostnaden för denna bedöms till cirka fem miljoner kronor per år räknat på 50 studenter och en kostnad om 100 000 kronor per utbildningsplats.

För att verksamheten ska komma igång föreslås ett tillfälligt stöd de tre första åren motsvarande halva utbildningskostnaden, dvs. 2,5 miljoner kronor per år eller totalt 7,5 miljoner. Den resterande delen föreslås finansieras med avgifter som tas ut av kursdeltagarna. På sikt bör verksamheten helt finansieras med avgifter.

Ökade resurser till upphandlingsstödjande verksamhet

Upphandlingsutredningen föreslår en betydande förstärkning av den upphandlingsstödjande verksamheten som i dag bedrivs av Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet. Verksamheten föreslås tillföras ökade anslag motsvarande cirka 20 årsarbetskrafter, vilket motsvarar cirka 25 miljoner kronor per år. Detta är en ökning med tio årsarbetskrafter jämfört med Upphandlingsstödsutredningens förslag. Ökningen motiveras främst av satsningar på ett produktkategoristöd och en medlingsfunktion.

Utredningen kan inte redovisa finansiering för denna satsning.

Utökade resurser för upphandlingsstatistik

Upphandlingsutredningen föreslår en betydande förstärkning av resurserna till insamling, bearbetning, analys m.m. av nationell upphandlingsstatistik motsvarande två årsarbetskrafter eller cirka 2,5 miljoner kronor.

Denna satsning bedöms till betydande del kunna finansieras genom omallokering av befintliga statliga resurser. Den viktiga satsning på nationell upphandlingsstatistik som Konkurrensverket gjort de senaste åren innebär att resurser motsvarande cirka 1,7 miljoner kronor per år tas i anspråk. Det handlar dels om cirka 300 000 kronor som Konkurrensverket betalar till Statistiska

centralbyrån för statistikinsamling, cirka 100 000 kronor som Konkurrensverket betalar till AB Visma Opic för statistikbearbetning av annonsinformation m.m. samt personalkostnader för cirka en kvalificerad utredare. Dessa resurser bör kunna ligga till grund för den statistiksatsning som föreslås.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Agneeta Anderson, Kammarkollegiet

Kammarkollegiets uppdrag

Kammarkollegiet har sedan juni 2008 regeringens uppdrag att bedriva en upphandlingsstödjande verksamhet (Upphandlingsstödet). Målsättningen för Upphandlingsstödet är att bidra till en mer effektiv, kostnadsmedveten och rättssäker upphandling samt en förenklad upphandlingsprocess till gagn för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer.

Vad erbjuder Upphandlingsstödet i dag?

Upphandlingsstödet tar fram metoder och hjälpmedel för upphandlingsprocessen. Inom ramen för uppdraget erbjuder Upphandlingsstödet i dag olika former av upphandlingsstödjande åtgärder bl.a. en hemsida (upphandlingsstod.se), vägledningar, telefonrådgivning, nyhetsbrev samt konferenser och seminarier.

Identifierade behov

I likhet med Utredningen har jag erfarit att det finns ett stort behov av stöd och vägledning genom hela upphandlingsprocessen från både upphandlar- och leverantörshåll. För att gynna effektiviteten i den upphandlingsstödjande verksamheten bör ett utökat och samlat stöd erbjudas inom området offentlig upphandling. De upphandlingsstödjande verksamheter som i dag finns inom olika myndigheter kan därför med fördel koncentreras till en central funktion och ytterligare kompetenser knyts till funktionen för tillkommande uppdrag.

Ett samlat upphandlingsstöd på Kammarkollegiet

Det i avsnitt 3 beskrivna samlade och utökade upphandlingsstödet bör emellertid, av nedan angivna skäl, även fortsättningsvis vara placerat på Kammarkollegiet.

Upphandlingsstödet verksamhet är inarbetad och har ett dokumenterat gott renommé hos målgrupperna. Utredningen konstaterar också att nuvarande verksamhet av upphandlings-stödande karaktär inom Kammarkollegiet arbetar professionellt inom ramarna för tilldelade uppgifter, resurser och organisation. Ett starkt upphandlingsstöd kräver ett långsiktigt och metodiskt arbete. Det tar tid att etablera en verksamhet och synlighet kommer inte med en gång. För detta har Upphandlingsstödet en fastställd strategi och har kommit en lång bit på väg. En undersökning gjord i november 2012¹ visar att 75 % av upphandlande myndigheter har tagit del av Upphandlingsstödet vägledningar. Samma typ av arbete måste göras även om verksamheten bedrivs inom en egen myndighet. Det föreligger en stor risk att arbetet med marknadsföring tappar fart i samband med etablering av en ny myndighet.

Genom att placera den samordnade upphandlingsstödande verksamheten på Kammarkollegiet uppnås effektivitetsvinster som följer av att tillhöra en större myndighet genom tillgång till, i detta fall, Kammarkollegiets samlade resurser. En myndighet med ca 25 medarbetare är alldeles för liten för att få bärkraft för de kompetenser som krävs på en myndighet. En av de bärande idéerna med Kammarkollegiet är att samla olika verksamheter och därmed uppnå stordriftsfördelar. Därutöver finns klara synergieffekter i samarbetet med Statens inköpscentral, det sker i dag löpande informations- och erfarenhetsutbyte medarbetarna emellan. Ett konkret exempel är den samverkan som sker vid framtagande av vägledningar inom Upphandlingsstödet ansvarområde.

Att starta upp en ny myndighet är förenat med betydande kostnader. I de fall den upphandlingsstödande verksamheten förläggs till Kammarkollegiet påverkas kostnadsbilden endast marginellt.

¹ Webbenkät - synpunkter på Upphandlingsstödet vägledningar och stöd.

Särskilt yttrande av experten Mats Bergman

Till skillnad från övriga EU-länder har Sverige ingen nationell databas för offentliga upphandlingar. Istället förlitar man sig på att privata annonsbolag tillhandahåller annonser. Detta system har väsentliga nackdelar för små och medelstora företag och för landets medborgare och skattebetalare, eftersom avgifter för att ta del av annonserna fungerar som inträdeshinder och därmed hämmar konkurrensen. Därför är det olyckligt att Utredningen föreslår att dagens system i huvudsak ska bestå.

De privata annonsbolagens intäkter uppkommer genom att man säljer prenumerations- och söktjänster till företag som är intresserade av att lämna anbud i offentliga upphandlingar. Av denna affärsidé följer att även om de åläggs att tillhandahålla samtliga annonser till potentiella leverantörer kommer det att ligga i deras intresse att göra informationen svårtillgänglig för dem som inte betalar för informationstjänsterna, exempelvis genom att tillhandahålla tusentals annonser på ett ostrukturerat sätt i databaser med begränsade sökfunktioner. För små och medelstora företag utgör också en relativt måttlig prenumerationsavgift om några tusen kronor i praktiken ett inträdeshinder. Detta framgår bland annat av de siffror Utredningen redovisat rörande antalet betalande prenumeranter i förhållande till antalet svenska småföretag.

Att små och medelstora företag i mindre utsträckning deltar i offentlig upphandling kan i sin tur förväntas leda till försämrad konkurrens, till skada för medborgare och skattebetalare. Också en mycket liten försvagning av konkurrensen kan förväntas leda till merkostnader för den offentliga sektorn. Med tanke på att den offentliga sektorn köper varor och tjänster för hundratals miljarder kronor årligen kan redan små effekter av färre anbud på många upphandlingar få mycket stor beloppsmässiga konsekvenser. Denna skada torde mångdubbelt överstiga också de allra högsta uppskattningarna av vad det skulle kosta att driva en offentlig databas i offentlig regi.

Med en offentligt kontrollerad annonsdatabas skulle informationen vara gratis tillgänglig för potentiella leverantörer, på ungefär samma sätt som Skatteverket gratis och sökvänligt tillhandahåller information om skatter för individer och företag. Mot denna bakgrund är det olyckligt att Utredningen valt att sätta en knapp handfull företags intressen före tio- eller hundratusentals potentiella leverantörer och före landets medborgare och skattebetalare.

I synnerhet gäller detta eftersom tillgången till information i framtiden kan förväntas få ett ökat värde och eftersom det finns risk för en koncentration på marknaden för annonsdatabaser. I ett värsta scenario kommer Sverige att ha gjort sig beroende av ett privat monopol, som i en sådan situation kan förväntas höja priserna för tillgång till information.

Fastlåsnings i ett beroendeförhållande till en eller ett par privata annonsdatabaser medför ytterligare problem. En konsekvens är att det blir svårare att utveckla ett bra statistiksystem, dvs. ett ”affärssystem” för den offentliga sektorns inköp, något som utredningen själv konstaterat. En annan effekt är att flexibiliteten att ändra systemet kommer att begränsas. Skälet är att den offentliga sektorn kommer att vara låst av avtal och av lagar och regler som hänvisar till ett kommersiellt system och därför att man vid förändringar kommer att tvingas ta hänsyn till annonsföretagens kommersiella intressen.

Som ett näst bästa alternativ bör privata annonsdatabaser förbjudas att ta betalt av potentiella leverantörer för normala informationstjänster, såsom sökningar och prenumerationer per bransch, produkt och geografiskt område. Den naturliga lösningen bör i stället vara att annonsbolagens intäkter i huvudsak kommer från de upphandlande myndigheter och enheter som väljer att använda deras tjänster. Det kan sägas avspegla det normala på flertalet marknader, dvs. att den aktiva kunden – den kund som väljer leverantör eller plattform – också är den som betalar för tjänsten, dvs. för att upphandlingen når så många potentiella anbudsgivare som möjligt. Då kommer den upphandlande myndigheten att kunna välja en utförare – ett annonsbolag – som erbjuder en attraktiv kombination av pris och kvalitet. Med dagens affärsmodell står den upphandlande myndigheten för det aktiva valet av utförare, men kostnaden betalas av en tredje part – de potentiella leverantörerna – som inte kan påverka detta val.

Särskilt yttrande av experten Ulrica Dyrke, Företagarna

Upphandlingsutredningen 2010 har haft ett brett och komplext uppdrag och har genomfört sitt uppdrag på ett bra sätt som bland annat har inneburit omfattande dialog med berörda aktörer. I stora delar har utredningen landat i goda slutsatser. Jag vill dock här framföra att jag är av en väsentligen annan uppfattning än utredningen i fråga om några av de behandlade frågorna, nämligen frågan om beloppsgräns för direktupphandling och frågan om offentlig upphandling som medel för att nå samhällspolitiska mål frågan. Jag vill även kommentera frågan om inköpssamordning och små företag. Nedan följer min syn på dessa frågeställningar.

Beloppsgränserna för direktupphandling

Utredningen föreslår i kap 4.3. att nuvarande direktupphandlingsgränser ska höjas. Nuvarande generella gräns på 284 000 kr enligt LOU föreslås höjas till 600 000 kr för inköp av varor och tjänster respektive till 1,2 miljoner kr för byggtreprenader. Den beloppsgräns på ca 569 000 kr som i dag gäller för direktupphandling enligt LUF (upphandling inom försörjningssektorerna transport, energi, post och vatten) föreslås höjas till 1 miljon kr för varor och tjänster respektive till 1,6 miljoner kr i fråga om byggtreprenader. För direktköp mellan 100 000 kr och 600 000 kr ska gälla dokumentationsplikt, vilket innebär att alla väsentliga omständigheter ska antecknas i särskild ordning. Vidare föreslås återinförande i LOU och LUF av den tidigare avskaffade regeln om att upphandlande myndigheter och enheter vid behov ska anta riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar.

Utredningen har presenterat analyser av transaktionskostnaderna för de annonserade upphandlingsförfarandena och baserar förslaget till höjning utifrån detta. Jag finner det relevant att beakta transaktionskostnaderna i sammanhanget och kan konstatera att dessa kostnader berör såväl upphandlande myndigheter som näringsliv. Jag kan mot denna bakgrund se ett berättigat motiv till viss höjning av direktupphandlingsgränsen, i syfte att skapa en mer förenklad procedur för såväl upphandlande myndigheter som näringsliv. Man måste dock enligt min mening balansera transaktionskostnaderna mot behovet av transparens och konkurrens i upphandlingsprocesserna.

Jag anser inte att det förslag utredningen presenterat är optimalt i detta avseende.

Jag förordar en mer *måttlig* höjning av beloppsgränserna än vad utredningen har föreslagit. Utöver detta är jag tveksam till att särskilda beloppsgränser ska gälla för *byggentreprenader* inom LOU respektive LUF. Utöver detta anser jag att det inte räcker med att upphandlande myndigheter och enheter vid behov ska anta riktlinjer för att värna konkurrens vid direktupphandling, utan att det bör införas ett *obligatoriskt* krav om detta. Förslaget om krav på dokumentationsplikt avseende väsentliga omständigheter ställer jag mig bakom. Mina skäl för det anförda är följande:

För att främja den goda affären vid inköp till offentlig sektor är det av central betydelse att ta tillvara konkurrensen på marknaden. Eftersom direktupphandling är ett förfarande utan krav på annonsering innebär detta förfarande begränsad transparens som har inboende risker i form av bristande konkurrens. Utan att ha möjlighet att presentera ett eget förslag till exakt beloppsgräns anser jag att detta motiverar mer måttligt höjda beloppsgränser.

De analyser som professor Jerker Holm har genomfört åt utredningen ger vid handen att hela 73 procent av det totala antalet upphandlingar redan i dagsläget utgörs av direktupphandlingar. Om man höjer gränsen för icke annonserade upphandlingar så kraftigt som utredningen föreslår finns en risk för att det kan det hämma en ändamålsenlig och strategiskt genomtänkt hantering av många av inköpen till offentlig sektor. Det medför även en ökad risk för korruption och godtycke vid tilldelningen av offentliga kontrakt. Även av dessa skäl förordar jag en mer måttlig höjning.

Det kan konstateras att bilden av vad de små företagen anser om beloppsgränsen för direktupphandling är splittrad och att det finns företrädare för såväl kraftigt höjd som bibehållen beloppsgräns bland de små företagen. Om beloppsgränserna blir hela 600 000 kr enligt utredningens förslag finns det dock sannolikt en fara för att framför allt företag som inte är väl inarbetade på marknaden och/eller inte har tidigare etablerade kontakter med offentlig sektor riskerar att få begränsade möjligheter att konkurrera om kontrakten, till förfång för såväl den goda affären och dynamiken på marknaden. Ur ett konkurrensperspektiv är det av central betydelse för små företag att få reda på vilka affärsmöjligheter som existerar på den offentliga marknaden. Som även utredningen själv uppmärksammar i kap 9.6 arbetar den norska stödmyndigheten Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) för att underlätta för

små och medelstora företag genom att få myndigheter att i ökad grad annonsera upphandlingar under det nationella norska tröskelvärdet som ligger på 500 000 norska kronor. Detta visar att många mindre företag tjänar på transparens i upphandlingsförfarandena, vilket talar i sig för mer måttliga höjningar av beloppsgränserna i Sverige.

Jag är tveksam till de högre beloppsgränser för byggentreprenader som utredningen föreslår. Anledningen till detta är dels att även enskilda upphandlingar inom denna sektor kan avse mindre kontrakt, dels att det finns en risk för att många olika beloppsnivåer kommer att skapa en oklarhet i den praktiska verkligheten om vad som gäller i olika upphandlingssituationer.

Jag anser vidare att det är mycket viktigt att så långt möjligt hitta former och verktyg för att värna intresset av fungerande konkurrens även vid direktupphandlingar. Jag instämmer i utredningens bedömning att huvudregeln bör vara att fler leverantörer bör tillfrågas vid direktupphandlingar, men anser – till skillnad från utredningen – att det måste införas obligatoriska krav på att upphandlande myndigheter och enheter inför riktlinjer för att tillvarata konkurrensen i dessa situationer.

Avslutningsvis anser jag att om man talar om så stor generell höjning som till 600 000 kr bör det byggas in mekanismer som tydligare värnar transparens och konkurrens även vid direktupphandlingar, t.ex. genom att upphandlande myndigheter/enheter obligatoriskt ska annonsera direktupphandlingar som inte är av ringa värde på sin hemsida.

Offentlig upphandling som verktyg för att uppnå samhällspolitiska hänsyn

Utredningen uttalar på flera ställen i texten i kap 6 att offentlig upphandling bör användas som ett instrument för att uppnå samhällspolitiska hänsyn i form av miljöhänsyn och sociala hänsyn. Ett tydligt uttalande görs i kap 6.2.1 där utredningen fastslår att det finns utomordentligt starka skäl för att offentlig sektor ska gå före och, där så är möjligt, utnyttja sin köpkraft för att bidra till att sociala mål i samhället kan nås. Enligt utredningens mening är skälen starka för att både bredda och tydliggöra möjligheterna för att statliga och kommunala myndigheter ska kunna ta sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling.

Jag vill här inledningsvis framhålla att såväl miljöhänsyn som sociala hänsyn är viktiga hänsyn att värna i samhällslivet. Företagarnas grundläggande ståndpunkt är dock att lagstiftning och inte offentliga upphandlingar bör användas som styrmedel för att uppnå dessa samhällspolitiska mål.

Samtidigt kan konstateras att det finns utrymme för att ställa sådana krav vid offentliga upphandlingar och att detta utrymme förefaller komma att utökas i ljuset av förslagen till nya EU-direktiv. Vad detta kan komma att innebära i form av ökat kravställande är oklart. Begreppet ”sociala hänsyn” framstår därtill – till skillnad från miljöhänsyn – som tämligen oklart och förefaller kunna omfatta allt från jämställdhet, antidiskriminering, villkor i enlighet med kollektivavtal, sysselsättning av långtidsarbetslösa, arbetsförhållanden i tredje land etc. I dagens läge är det, som även utredningen konstaterar, svårt att ge en bild av vilka effekter som faktiskt uppnås genom upphandlingar där det ställs miljökrav och sociala krav.

Mot bakgrund av detta skulle jag vilja understryka betydelsen av att samhällspolitiska krav enbart bör ställas i de fall det bedöms ändamålsenligt för att uppnå syftet med upphandlingen. Det bör således göras en noggrann analys av i vilka sammanhang det lämpar sig att ställa olika typer av krav. Eftersom utredningen även har att beakta de små företagens möjligheter att vara med i offentlig upphandling finns det skäl att peka på att Företagarnas studier tydligt visar att förekomsten av irrelevanta krav, som ställs utan logisk koppling till upphandlingsföremålet, medför att många små företag avstår från att lägga anbud. En ytterligare utbredning av samhällspolitiska hänsyn i offentlig upphandling kommer sannolikt göra upphandlingsprocessen än mer komplex, kostsam och svårhanterbar för dessa företag.

Som även utredningen framhåller är det vidare angeläget att understryka att alla krav som ställs måste kunna kontrolleras och följas upp av den upphandlande myndigheten. Detta följer av EU-rätten. Av betydelse att uppmärksamma blir därför givetvis även de efterföljande kostnader som är förenade med sådant kravställande, såväl för upphandlande myndigheter/enheter som för berörda företag.

Inköpssamverkan

Utredningen behandlar frågan om inköpssamverkan i kap 3.5. Utredningen anser att statsmakterna i större utsträckning bör betrakta inköpscentralernas verksamhet som instrument för att åstadkomma en mer kostnadseffektiv anskaffning av vissa varor och tjänster. Utredningen landar även i bedömningen att den inköpssamverkan som äger rum i Statens inköpscentral respektive SKL Kommentus Inköpscentrals regi visar att kombinationen små och medelstora företag och samordnade upphandlingar är möjlig.

Jag skulle vilja kommentera och nyansera bilden av samordnad inköpssamordning något, särskilt i förhållande till små företag. Givetvis kan det finnas goda skäl för enskilda, särskilt mindre, upphandlande myndigheter/enheter att i olika typer av upphandlingar samordna sig med andra upphandlande myndigheter eller använda inköpscentralernas resurser och upphandlingskompetens. Detta är rimligt och sådant samarbete kan i sig gynna en mer effektiv och genomtänkt upphandlingsprocedur. Utredningen anser att sådan inköpssamverkan bör användas i större utsträckning än i dag. Jag skulle här dock vilja betona att det är viktigt att ramavtalsupphandlingar genom inköpscentraler endast används i fråga om sådana varor/tjänster/byggentreprenader som i ljuset av marknadsstrukturen på den aktuella marknaden lämpar sig för gemensam upphandling och där inköpssamordning bedöms leda till bättre totalt slutresultat än enskilt genomförda upphandlingar.

Jag vill även understryka vikten av att samordnad upphandling som sådan inte automatiskt leder till sammanslagning av upphandlingarna i stora gemensamma ramavtal. Företagarna anser att en naturlig utgångspunkt vid alla större upphandlingar bör vara att så långt möjligt dela upp upphandlingarna i delkontrakt, produktmässigt eller geografiskt. På så sätt skapas utrymme för mångfald, konkurrens och långsiktigt goda affärer. Jag värdesätter att även utredningen uppmärksammar behovet av att tillvarata konkurrensen i dessa typer av upphandlingar. Det förefaller finnas medvetenhet om detta i inköpscentralernas verksamhet, vilket är positivt. Dock kan det konstateras att det fortfarande förekommer stora samordnade ramavtalsupphandlingar som det finns skäl att ifrågasätta ur ett småföretagsperspektiv. I sammanhanget kan även nämnas att Företagarnas rapporter ”Stora upphandlingar och små företag” (jan 2011) och ”Små företag och offentlig upphandling – hur går det?” (juli 2012) visar att 14–15 procent av de små företagen – eller

i konkreta tal drygt 5 000 företag - avstår från offentlig upphandling av det primära skälet att upphandlingarna är för stora.

Med detta sagt är det mycket välkommet att de små och medelstora företagens medverkan i de samordnat upphandlade ramavtalen analyseras. Det är vidare positivt att de siffror utredningen redovisar tyder på att små och medelstora företag i förhållandevis stor utsträckning får ramavtal i dessa upphandlingar. Jag anser dock att siffrorna behöver utvecklas ytterligare för att ge en ännu klarare bild av hur det ser ut specifikt för små företag. Det är exempelvis ett problem att siffrorna ifråga om små och medelstora företag klumpas ihop i redogörelsen i kap i fråga om SKL Kommentus verksamhet. Det är ju betydande storleksskillnad på företag i dessa olika kategorier: Små företag har, enligt den officiella EU-definitionen, 0–49 anställda (här inkluderas mikroföretagen med 0–9 anställda), medan medelstora företag har 50–250 anställda.

Det är vidare av stort intresse att få kunskap om i vilken mån de små företagen som står med på ramavtalen även faktiskt får leverera. Jag instämmer därför med utredningens slutsats att statistiken i fråga om de små företagens försäljning på de stora samordnade ramavtalen måste fördjupas.

Särskilt yttrande av experten Birgitta Laurent, Svenskt Näringsliv

Upphandlingsutredningen 2010, som haft ett mycket omfattande uppdrag, har i många delar kommit fram till bra slutsatser. När det gäller två av de behandlade frågorna, en höjd gräns för direktupphandling och huruvida offentlig upphandling är ett bra styrmedel för att uppnå politiska mål, delar vi dock inte de slutsatser som Upphandlingsutredningen kommit fram till, varför vi vill framföra vår avvikande uppfattning.

En höjd direktupphandlingsgräns

Utredningen föreslår att gränserna för direktupphandling i LOU höjs till 600 000 kronor för varor och tjänster och till 1,2 miljoner kronor för byggentreprenader. Motsvarande beloppsgränser i LUF föreslås uppgå till 1,0 respektive 1,6 miljoner kronor. Vidare föreslås att direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor ska omfattas av en dokumentationsplikt och att upphandlande myndigheter och enheter, vid behov, ska anta riktlinjer för direktupphandlingar (avsnitt 4.3).

I betänkandet anges att en majoritet av remissinstanserna som yttrade sig över Upphandlingsutredningens delbetänkande ”På jakt efter den goda affären” (SOU 2011:73) angav att beloppsgränserna för direktupphandling borde höjas, särskilt för byggentreprenader.

Svenskt Näringslivs och Almegas uppfattning var då att det inte fanns tillräckliga argument för en höjning av gränsen för direktupphandling från nuvarande 15 procent av tröskelvärdet. Vi vidhåller denna uppfattning av följande skäl:

- Vi är av den bestämda uppfattningen att bästa möjliga konkurrens leder till den mest effektiva hanteringen av våra gemensamma medel. Den enkla vägen att få fler aktörer intresserade av att vara med och lägga ett anbud är att annonsera att en upphandling är aktuell. Det finns ingenting som hindrar att man annonserar ut att man avser genomföra en direktupphandling men det sker i princip inte alls i dag och vi saknar argument i betänkandet för att detta per automatik skulle komma att ske om gränsen för direktupphandling höjs. Tvärtom menar vi att en höjd gräns för direktupphandling kommer att leda till att en större andel av de framtida upphandlingarna kommer att ske i det fördolda och utanför upphandlingsorganisationens kontroll. Att upphandlande

myndighet/enhet skriver ett protokoll i efterhand är möjligen bra ur ett statistiskt perspektiv men ökar inte företagens möjligheter att vara med och konkurrera om ett uppdrag.

- I kapitel 9.6 redogörs för andra länders erfarenheter och arbete med konkurrensfrågor inom offentlig upphandling. I avsnittet om Norge beskrivs en rad åtgärder för att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar. Bland annat nämns att den ansvariga stödmyndigheten, Direktoratet för förvaltning och IKT, DIFI, tänker försöka få myndigheter att i ökad grad annonsera upphandlingar under det nationella norska tröskelvärdet 500 000 norska kronor. Erfarenheterna från Norge visar att behovet av annonsering för att få in anbud är stort. Detta stärker oss i vår uppfattning att en höjd gräns för direktupphandling i Sverige kommer att leda till en minskad transparens överlag och till att färre företag på ett enkelt sätt kan vara med och konkurrera om de affärer som offentlig sektor avser att göra.
- Även om det inte är tillåtet att dela upp ett kontrakt i mindre delar för att kringgå upphandlingsreglerna är vi övertygande om att det ofta förekommer. Att höja gränsen för direktupphandling innebär inte bara en risk att större uppdrag styckas i mindre delar för att varje del ska bli mindre än 600 000 kronor, utan risken är också stor att man avsiktligt delar upp ett uppdrag i fler delar för att även undkomma EU:s tröskelvärden med reglerna om annonsering i EUT osv.
- Av betänkandet framgår att en höjd gräns för direktupphandling är ett av utredningens förslag för att öka små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar. Enligt vår uppfattning kan det säkert underlätta för vissa företag att få ett uppdrag åt offentlig sektor men sannolikt enbart för dem som redan har utvecklade relationer med en beställare. Vi menar att det snarare är så att en höjd direktupphandlingsgräns riskerar att leda till fler underhandskontakter direkt med verksamheten istället för med upphandlare, med en förhöjd risk för godtycke och svågerpolitik, för mutor, bestickning och korrruption. Oavsett om korrruptionen ökar eller inte på grund av en högre gräns så är bara rena misstanken om att så kommer att ske illa nog och kan leda till ett sänkt förtroende för offentlig sektor. Transparens i upphandlingen innebär också att varje medborgare har en möj-

lighet att kunna syna annonserade uppdrag och anbudsgivare. Denna demokratiska insyn begränsas ju mer upphandlingsgränsen höjs.

- Att höja gränsen för upphandling av byggentreprenader till nästan det dubbla värdet jämfört med gränsen för köp av varor och tjänster i såväl LOU som LUF ställer vi oss också frågande till. En byggentreprenad är inte bara stora projekt utan i flertalet fall är det fråga om mindre renoveringar. För många små och medelstora byggföretag är det sannolikt just denna typ av uppdrag som man kan och vill vara med och konkurrera om. Med en höjning av gränsen för direktupphandling till 1,2 miljoner kronor i LOU och 1,6 miljoner kronor i LUF befarar vi att många mindre byggföretag går miste om chansen till uppdrag i sund konkurrens. Dessutom innebär fler direktupphandlingsgränser att offentlig upphandling genomgående kompliceras ytterligare och ger ett ökat utrymme för godtycke.
- Enligt Upphandlingsutredningens delbetänkande är cirka 73 procent av dagens upphandlingar direktupphandlingar. Flertalet direktupphandlingar sker i dag ute i förvaltningarna och i verksamheterna. Normalt sett känner upphandlingsorganisationen inte ens till vilka direktupphandlingar som görs. Inte heller får de feedback om de direktupphandlingar som skett. Om gränsen för direktupphandlingar höjs innebär det att upphandlarna kommer att få ett minskat inflytande över hur inköpen i verksamheten sköts, vilket i sin tur innebär att de erfarenheter som upphandlarna har av hur man når bästa möjliga konkurrens sannolikt går förlorad. Utifrån ett kommunalekonomiskt perspektiv är detta allvarligt då kostnadskontrollen delvis sätts ur spel och verksamheten med skattemedel minskas. Oavsett på vilken nivå gränsen för direktupphandling sätts är det viktigt att varje upphandlande myndighet/enhet tar fram riktlinjer för hur direktupphandlingarna ska gå till och att politikerna ställer som krav att dessa riktlinjer också används ute i verksamheten. Det räcker inte med att en myndighet själv får avgöra om behov för riktlinjer finns, vi menar att det ska vara ett krav.
- Det talas ofta om att poängen med en direktupphandling är att man vinner tid eftersom man slipper all formalia. Vi vill i det sammanhanget understryka att även i flertalet direktupphandlingar krävs det ett förberedelsearbete i form av en behovsanalys och en

marknadsanalys kompletterat med ett avtal mellan parterna. Av Kammarkollegiets vägledning om direktupphandling framgår det på sidan 26 att ju större värde en direktupphandling har, desto större anledning finns det också att inte bara lägga ner tid på själva upphandlingen utan även på dokumentation och avtalsskrivning. Upphandlingsutredningen berör detta faktum men lägger inte lika stor tyngd vid detta som vi menar att man borde göra.

Offentlig upphandling som styrmedel för att uppnå sociala mål i samhället

På området för offentlig upphandling har huvudsyftet hittills varit att säkerställa en fungerande inre marknad. Detta har skett genom ett detaljerat regelverk avsett att så långt som möjligt garantera inköp fria från nationella eller regionala hänsyn eller andra ovidkommande hänsyn. Efter hand har dessa principer kommit att naggas i kanten allt mer. Sekundära politiska önskemål har fått en allt mer framträdande roll.

Vår grundläggande inställning är att dubblerad lagstiftning inte borde få förekomma. Enbart den omständigheten att det kommer att vara slumpartat vilka sekundära krav som kommer att ställas, när, och av vem, torde göra klart att regleringsmetoden är direkt olämplig. Förutom de rent praktiska problem som dubblerad lagstiftning förorsakar går trenden med allt fler, och allt mer detaljerade regleringar rakt emot EU:s samtidigt pågående arbete för regelförenkling.

Direkta krav på leverantören att i det ena eller andra avseendet uppfylla specifika, objektiva och icke-diskriminerande krav på varan eller tjänsten är fullt möjliga, och leder sannolikt snabbare till målet än t.ex. indirekta krav på produktionsmetoder eller standarder långt bakåt i leverantörskedjan. Sådana sekundära krav lämpar sig dock utmärkt om den som upphandlar har en vilja att rikta beställningen mot en viss leverantör, en viss bransch, en viss region eller ett visst land.

Det är allmänt känt att det i den pågående revideringen av EU:s upphandlingsdirektiv är ett starkt fokus på att ge myndigheterna ökade möjligheter att använda offentlig upphandling som styrmedel för att uppnå sociala och miljömässiga mål i samhället. Vi anser inte att detta är rätt väg att gå. LOU ska enligt vår mening

vara en lagstiftning som reglerar *hur* man genomför offentliga inköp och inte *vad* som upphandlas.

Att ställa miljökrav på en produkt är en sak men att genomföra politiska miljöambitioner via offentlig upphandling är en helt annan sak. När det gäller sociala krav blir situationen genast än mer komplicerad eftersom olika personer med olika politiska ambitioner eller bakgrund lägger in olika betydelse i vad ett socialt krav är. Vissa menar att det rör sig om arbetsförhållanden i tredje land och de krav som bör ställas på ett företags underleverantörer medan andra menar att det rör förhållanden på den svenska arbetsmarknaden och då kan det röra allt från antidiskriminering till sysselsättningskapande åtgärder. Offentlig upphandling bör enligt vår uppfattning inte bli ett redskap för att uppnå sociala mål. Ju mer politisk hänsyn som ligger bakom ett krav ju svårare blir det för ett företag att förstå logiken bakom det ställda kravet och risken är stor att man får en kostnadsdrivande effekt av ställt krav eller att företag väljer att inte lämna anbud alls.

Trots begränsad forskning på området och utan att upphandlande myndighet/enhet känner till vilka konsekvenser allmänt formulerade sociala krav kan få uppmanas de av utredningen att ställa dessa krav. Av exempelvis kapitel 6.2.1 framgår att det enligt utredningens mening finns starka skäl för att offentlig sektor ska gå före och, där så är möjligt, utnyttja sin köpkraft för att bidra till sociala mål i samhället. Utredningen menar att skälen är starka för att både bredda och tydliggöra möjligheterna för att statliga och kommunala myndigheter ska kunna ta sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling.

En utgångspunkt måste enligt vår uppfattning vara att oavsett vad de nya direktiven kommer att föreskriva så måste de sociala eller miljömässiga krav som ställs i en offentlig upphandling ha en direkt koppling till den vara eller den tjänst som ska levereras/utföras. I annat fall kommer företagen att ställas inför en mängd mer eller mindre svåruppnåeliga krav som i sin förlängning leder till utestängnings-effekter, vilket särskilt drabbar de små och medelstora företagen negativt.

En annan utgångspunkt måste vara att de krav som ställs alltid måste gå att följa upp.

Oavsett motivet bakom kravställandet måste alla krav formuleras på ett sådant sätt att upphandlande myndighet/enhet också avser och har möjlighet att följa upp det.

Särskilt yttrande av experten Eva Sveman, Sveriges Kommuner och Landsting

Jag delar inte utredningens uppfattning att AB Svenska Miljöstyrningsrådet (MSR) ska gå upp i det statliga upphandlingsstödet. MSR bedriver en framgångsrik verksamhet och är mycket efterfrågat och uppskattat av Sveriges Kommuner och Landstings medlemmar. Det är en allmän uppfattning att Sverige ligger i framkant när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling. Det finns ett stort behov av enskild rådgivning åt upphandlande myndigheter och enheter inom detta område, vilket MSR tillhandahåller på ett förtjänstfullt sätt. Det är viktigt att denna rådgivning kan bestå i samma omfattning. Det statliga upphandlingsstödet ger inte samma konkreta rådgivning. Eftersom MSR inte är en statlig myndighet är besluts-vägarna korta och informella, och man kan snabbt implementera de senaste rönen inom miljöområdet i sin kriterieverksamhet.

MSR:s framgångsrika arbete när det gäller miljöanpassad upphandling och den koppling som allmänt görs mellan miljömässiga och sociala krav inom ramen för hållbar upphandling, gör det dessutom väl skickat till att även arbeta med att utarbeta kriterier och bedriva rådgivning inom det sociala området.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]

Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken

Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.

[8]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]

Rätta byggfelen snabbt!

– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]

Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]

Att förebygga och hantera finansiella kriser.

[6]

Riksbankens

finansiella oberoende och balansräkning.

[9]

Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig

upphandling. [12]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön

– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.

Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.

[11]