

Socialdepartementet  
Enheten för upphandlingsrätt  
103 33 Stockholm

Stockholm

Vår referens

Dnr

2012-08-31

Ulrica Dyrke

S2012/3394/RU

## Upphandlingsstödet framtid (SOU 2012:32)

Företagarna har fått rubricerade betänkande på remiss från Socialdepartementet och får med anledning härav anföra följande.

### Generellt om upphandlingsstöd

Företagarna kan konstatera att den offentliga upphandlingen i Sverige är omfattande och betydelsefull. Att den offentliga upphandlingen fungerar väl är av stor vikt för såväl den offentliga sektorn som för näringslivet. Som utredningen skriver är dålig offentlig upphandling slöseri med skattepengar och skadar allmänhetens förtroende för både offentliga institutioner och för de privata företag som är leverantörer.

Offentlig upphandling är ett område under stark utveckling, vilket i sig ställer än högre krav på berörda myndigheter/enheter och leverantörer. Detta förstärker betydelsen av att det upphandlingsstöd som staten erbjuder håller hög kvalitet och är ändamålsenligt utformat. Företagarna ställer sig mot denna bakgrund bakom ambitionen att utveckla stödfunktionen för den offentliga upphandlingen. Genom en effektiv, tydlig och kompetent stödfunktion skapas förutsättningar för rättssäkra, effektiva och väl genomförda upphandlingar. Detta är av stort värde för såväl offentlig sektor som för små företag som deltar i offentliga upphandlingar. God vägledning och information till små företag bör leda till att allt fler av dessa väljer att delta i offentliga upphandlingar, vilket medför ökad konkurrens och möjligheter till bättre affärer.

Utredningen lanserar i betänkandet ett bredare synsätt, som handlar om att ge upphandlingsstödjande insatser genom hela upphandlingsprocessen, inte bara avseende själva upphandlingsförfarandet. Detta är ett förhållningssätt som Företagarna sympatiserar med, eftersom väl genomförda offentliga upphandlingar förutsätter såväl förberedande arbete i form av behovs- och marknadsanalys som ändamålsenlig uppföljning av upphandlade avtal.

## Angående upphandlingsstödet huvuduppdrag

Utredningen föreslår i kap 5 att det statliga upphandlingsstödet ska arbeta med ett antal olika verktyg såsom:

- vägledning och informationsmaterial,
- exempel och kommentarer som visar hur olika situationer kan hanteras genom hela upphandlingsprocessen,
- information om utvecklingen inom upphandlingsområdet,
- helpdeskfunktion för upphandlande myndigheter/enheter och leverantörer,
- webbplats med aktuell och relevant information,
- seminarier,
- partsförhandlade avtalsvillkor och gemensam nomenklatur i olika branscher.

Utan att gå närmare in på enskilda verktyg vill Företagarna framhålla vikten av att den upphandlingsstödjande myndighetens insatser begränsas till sådant som kan rymmas i det statliga åtagandet. Förslaget innebär breddade upphandlingsstödjande insatser och bland annat i det perspektivet bör det göras noggranna överväganden i fråga om var gränsen går för det statliga åtagandet. Det är viktigt att det statliga upphandlingsstödet inte bedriver verksamhet som skapar konkurrensnedvridningar på marknaden för privata aktörer. Samtidigt finns det ett uttalat och stort behov av stöd i fråga om offentlig upphandling. En upphandlingsstödjande myndighet bör kunna erbjuda generell och allmän information om olika frågeställningar under hela upphandlingsprocessen. Den helpdesk-funktion som omnämns som ett av upphandlingsstödet instrument bör utformas och tillämpas med beaktande av detta.

Vi konstaterar att rådgivning inte bedöms vara en uppgift för det statliga upphandlingsstödet och ställer oss bakom detta. Juridisk och ekonomisk rådgivning i enskilda ärenden bör vara en uppgift för befintliga och potentiella privata företag på marknaden.

I sammanhanget kan noteras att den upphandlingsstödjande myndigheten enligt utrednings förslag ska ansvara för framtagna av partsförhandlade avtalsvillkor. Företagarna har dock svårt att se att detta skulle vara en uppgift för en statlig myndighet. Sådana avtalsvillkor bör fortsatt vara en fråga för parterna på marknaden att ta fram.

## Angående målgrupper för upphandlingsstödjande insatser

Utredningen föreslår i kap 5.3 en bredare målgrupp för upphandlingsstödet insatser. I dag är målgrupperna för upphandlingsstödet upphandlande myndigheter/enheter och leverantörer, med fokus på de små företagen. Utöver dessa föreslår utredningen att rådgivare ska vara en målgrupp samt föreslår även olika s.k. relationsgrupper för myndigheten, såsom förtroendevalda i kommuner och landsting, stora företag, journalister m.fl. Företagarna har förståelse och respekt för att upphandlingsfrågor kan behöva kommuniceras och medvetandegöras på ett brett plan, vilket kan skapa behov av sådana "nya" kontaktytor för myndigheten. Det är dock samtidigt viktigt att inte skapa en otydlig målbild för verksamheten. Företagarna motsätter sig inte utredningens förslag om sådana nya fokusgrupper, men vill särskilt framhålla att vi anser att upphandlande myndigheter/enheter samt leverantörer, särskilt de mindre företagen, bör förbli de primära målgrupperna för myndigheten. Vår bedömning är att det ger störst effekt för att uppnå väl genomförda offentliga upphandlingar.

## Angående avgränsning och organisation

Utredningen föreslår att det statliga upphandlingsstödet ska samordnas. I linje med vad vi har uttalat tidigare<sup>1</sup> ställer vi oss positiva till detta. Det finns tydliga fördelar med ett samordnat upphandlingsstöd, såväl för upphandlande myndigheter/enheter som för leverantörer. Det blir lättare för dem som söker upphandlingsstöd att hitta rätt om stödet är samlat på ett ställe. Att samla det statliga upphandlingsstödet i en och samma myndighet bör även medföra positiva synergier i den stödjande verksamheten. Företagarna bedömer att ett samlat stöd kommer att ha positiva effekter för kvalitet och enhetlighet i det stöd som ges.

Företagarna anser dock att stödet bör samordnas *fullt ut*, vilket innebär skillnader i förhållande till utredningens förslag:

Utredningens förslag innebär att kriteriearbetet för miljö- och sociala krav fortsatt ska åvila Miljöstyrningsrådet (MSR), samtidigt som det centrala upphandlingsstödet ska ha det övergripande ansvaret för att ge vägledning och stöd beträffande miljöhänsyn vid offentlig upphandling samt även för bland annat livscykelkostnadsanalyser och frågor som handlar om sociala och etiska krav. Detta är i sig en följd av utredningsdirektivens utformning, eftersom de exkluderar MSR:s kriteriearbete från utredningsuppdraget, och därmed har omöjliggjort för utredningen att göra en samlad analys. Såsom tidigare uttalats<sup>2</sup> anser Företagarna att hela MSR:s verksamhet bör inordnas i en samlad upphandlingsstödjande myndighet. Därvid bör dock det arbete som MSR i dag bedriver i fråga om att arbeta fram miljökriterier vid offentlig upphandling tas tillvara och fortsätta. Det finns för företagen ett värde i att upphandlande myndigheter/enheter har genomtänkta kriterier att tillgå i stället för att på egen hand ta fram olika varianter av miljökriterier.

I fråga om insatser för små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar föreslår utredningen att Tillväxtverket bör fortsätta genomföra olika insatser, men med användande av upphandlingsstödsmyndighetens informationsmaterial. I syfte att få ett tydligt och samlat upphandlingsstöd bör dock enligt Företagarnas mening alla insatser som Tillväxtverket gör i fråga om små företag och offentlig upphandling föras över till det samlade upphandlingsstödet.

Företagarna konstaterar vidare att utredningen föreslår att ansvaret för innovationsupphandling alltså ska ligga kvar på Vinnova, medan den centrala upphandlingsstödjande myndigheten ska ansvara för innovationsvänlig upphandling. Vi är dock inte övertygade om det ändamålsenliga i en sådan uppdelning av dessa nära angränsande områden, utan anser att även ansvaret för innovationsvänlig upphandling bör föras över till den upphandlingsstödjande myndigheten.

Utredningen föreslår att det statliga upphandlingsstödet ska samlas hos en *ny* myndighet för upphandlingsstöd. Företagarna sympatiserar med utredningens ambition att kraftsamla för att tydliggöra den statliga upphandlingsstödjande verksamheten. Tanken att skapa en ny myndighet där den statliga upphandlingsstödjande

<sup>1</sup> Företagarnas remissyttrande över Statskontorets rapport "En ny upphandlingsmyndighet" (2010:23)

<sup>2</sup> Företagarnas remissyttrande över Statskontorets rapport "En ny upphandlingsmyndighet" (2010:23)

verksamheten samlas har, som utredningen påpekar, flera fördelar. En viktig aspekt är att den upphandlingsstödjande verksamheten tydliggörs och renodlas. Företagarna ställer sig därför positiva till idén att skapa en ny myndighet för upphandlingsstöd. En central förutsättning för detta är dock att en sådan myndighet verkligen får en samlande funktion och kommer att inrymma *samtliga* upphandlingsstödjande insatser som i dag finns utspridda på olika statliga myndigheter samt MSR. En annan aspekt som enligt Företagarna måste beaktas är att skapandet av en ny myndighet inte bör få bli betungande för statsbudgeten.

Om det inte finns förutsättningar att skapa en ny myndighet enligt ovan får den upphandlingsstödjande verksamheten hanteras inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.


Därvid ligger Företagarnas val mellan Kammarkollegiet som i dag har ansvaret för upphandlingsstöd, och Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling. Vi anser att båda dessa myndigheter i så fall är goda kandidater för att ta ansvaret för det framtida upphandlingsstödet.

Företagarna anser att enheten för Upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet förtjänstfullt har byggt upp en verksamhet och bedriver ett gott arbete. Bland annat har Upphandlingsstödet, i dialog med olika intressenter, tagit fram en rad vägledningar beträffande olika frågeställningar kopplade till upphandlingsprocessen. Det arbetssätt som Upphandlingsstödet har etablerat, med dialog med olika intressenter inom ramen för sina projekt, är värdefullt att bevara. Dock finns det, som även utredningen konstaterar, även nackdelar med dagens ordning. Kammarkollegiet har en stor portfölj och ansvarar även för en rad andra sakområden, vilket i sig minskar synligheten för Upphandlingsstödet. Ett av dessa övriga områden som Kammarkollegiet ansvarar för är den statliga inköpssamordningen, vilket Företagarna ser som en nackdel. Myndigheten riskerar rent principiellt att komma att hamna i intressekonflikt mellan sina olika roller. Utöver detta finns risk för att särskilt företag som har synpunkter på inköpscentralens upphandlingar kan uppleva det problematiskt att närma sig myndighetens stödjande verksamhet. Därutöver finns en generell risk för framtida divergerande bedömningar från tillsynsmyndigheten Konkurrensverket och den upphandlingsstödjande myndigheten om upphandlingsstödet fortsatt ska läggas på Kammarkollegiet.

Konkurrensverket har ett brett och tydligt konkurrens- och upphandlingsfokus i sin verksamhet och besitter central kompetens inom dessa områden. Som lagtillämpande myndighet ifråga om offentlig upphandling anser Företagarna att Konkurrensverket måste anses ha stor tyngd i fråga om att tolka och uttala sig om rättsläget. Företagarna anser att en central grund för det stöd som ges är att det ska vara förenligt med regelverket. Det kan konstateras att verket även har tagit fram informationsmaterial avseende olika frågeställningar inom upphandlingsområdet. Om upphandlingsstödet läggs på Konkurrensverket får verket det totala ansvaret inom upphandlingsområdet, vilket borgar för enhetlighet i det stöd som ges. Vidare kommer Konkurrensverket i egenskap av tillsynsmyndighet för konkurrensfrågor även ha tydligt intresse att hitta en bra balans i den upphandlingsstödjande verksamheten, för att inte skapa konkurrensproblem för privata aktörer på marknaden. Företagarna anser att Konkurrensverket mot denna bakgrund sannolikt har goda förutsättningar att utveckla ett samlat och kvalitativt upphandlingsstöd. Vi vill dock framhålla att det är av stor betydelse att verket utvecklar goda former för att bygga upp ett förtroende för en bred, upphandlingsstödjande roll. Upphandlande myndigheter/enheter och företag måste känna att de kan vända sig till Konkurrensverket i dess stödfunktion utan att riskera att i samma fråga komma att granskas av verkets tillsynsfunktion. Som ett led i detta bör tillsynsrollen tydligt separeras från den upphandlingsstödjande verksamheten på verket.

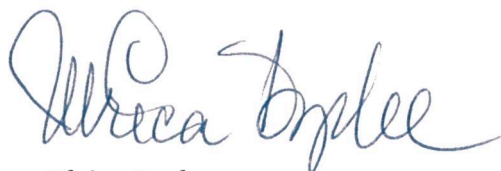
Mot denna bakgrund och under dessa förutsättningar finner Företagarna att övervägande skäl talar för att det samlade statliga upphandlingsstödet bör läggas på Konkurrensverket, om frågan ska lösas inom ramen för befintlig myndighetsstruktur.

Företagarna



Elisabeth Thand Ringqvist

vd



Ulrica Dyrke

Upphandlingsexpert