



DATUM  
2013-06-10  
ERT DATUM  
2013-03-13

DIARIENR  
2013/78-4  
ER BETECKNING  
S2013/1826/RU

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Remissvar Goda affärer – en strategi för hållbar utveckling (SOU 2013:12)**

### **Att få genomslag för tvärssektoriella frågor i en delgerad förvaltningsmodell**

Den svenska förvaltningsmodellen präglas av fristående myndigheter och hög grad av delegering till myndighetsledningen att leda och utveckla verksamheten. Detta innebär att det är myndighetsledningarna som ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Flera utvärderingar har i närtid visat att detta är en modell som tjänat Sverige väl (se t.ex. SOU 2007:75).

Enligt Statskontoret lyfter utredningen fram viktiga områden som rör myndigheternas upphandlingsverksamhet där det tycks finnas tydlig förbättringspotential och där upphandlande myndigheter och enheter inte i tillräckligt stor utsträckning lyckas uppnå ”den goda affären”. Utredningen pekar bland annat på att frågan inte prioriteras i myndigheterna, att kunskap saknas kring den goda affären och att det strategiska perspektivet inte präglar upphandlingsverksamheten i tillräckligt stor utsträckning.

Statskontoret ställer sig däremot tveksamt till analysen och förslagen som lämnas för att skapa förutsättningar att uppnå den goda affären och ifrågasätter huruvida dessa är förenliga med den svenska delegerade förvaltningsmodellen.

Till exempel ifrågasätter Statskontoret utredningens skrivningar om hur myndigheter och kommuner internt skall organisera sin upphandlingsverksamhet. Den interna organiseringen av upphandlingsfrågor är och bör vara en delegerad uppgift till myndigheter och kommuner.



Ytterligare exempel är förslaget att upphandlingsfrågor borde flyttas från Socialdepartementet till Finansdepartementet. Det bör i detta sammanhang framhållas att upphandlingsfrågorna fram till hösten 2010 låg under Finansdepartementet. De brister i kvalitet och effektivitet i offentlig upphandling som utredningen uppmärksammar bör alltså ha uppstått även när frågorna sorterade under Finansdepartementet.

Statskontoret efterlyser mot denna bakgrund en fördjupad analys av de styrningsmässiga och organisatoriska orsakerna till att upphandlingsverksamhet i myndigheter och kommuner inte utförs med sådan kvalitet och effektivitet som det enligt utredningen finns potential för. Enligt Statskontoret är det ett brist att utredningen i sitt slutbetänkande inte fördjupat sig i de förvaltningspolitiska frågeställningarna.

I beredningen av betänkandet bör frågan om hur få man kan få genomslag för tvärsektorieella frågor, såsom offentlig upphandling, i en delegerad förvaltningsmodell uppmärksammas ytterligare. Denna frågeställning kan exempelvis ägnas mer utrymme för det fall den strategiska handlingsplan som föreslås i betänkandet realiserar.

## **Osäkerhet kring framtida myndighetsstruktur**

En betydande del av de förslag som läggs för att öka förutsättningarna för den goda affären, t.ex. vägledning, informationsinsatser, medlingsmekanismer, produktkategoristöd och forskning kring upphandling, tycks bygga på att det tillskapas en särskild myndighet för upphandlingsstödjande verksamhet. Då en sådan ännu inte finns på plats, och då direktiv för tillskapandet av sådan myndighet saknas, är det svårt att ta ställning till dessa förslag.

## **Statistikansvaret**

Statskontoret delar uppfattningen att det finns ett behov av att utveckla insamlingen av upphandlingsstatistik. Detta i syfte att bättre kunna analysera den offentliga upphandlingens omfattning, funktionssätt och effekter.

Det finns däremot ett betydande glapp i utredningen mellan ambitionen att bättre kunna analysera upphandling, de konkreta förslag som läggs kring de tekniska instrumenten för statistikinsamling och utredningens resonemang kring vilken myndighet som bör ha det samlade statistikansvaret. Sammantaget begränsar detta möjligheterna att ta ställning till enskilda förslag kring statistikansvaret.

Den analys av de tre olika organiseringsalternativen – Konkurrensverket, Kommerskollegium eller Nationell upphandlingsstödjande myndighet – som presenteras i utredningen är mycket begränsad och Statskontoret kan konstatera att utredningen inte heller lämnar något konkret förslag i detta avseende.

## Beloppsgränser för direktupphandling

I Statskontorets remissvar på delbetänkandet från Upphandlingsutredningen 2010 (dnr. 2011/275-4) framhålls att en höjning av direktupphandlingsbeloppet inte är helt givet. Vidare framhåller Statskontoret att övervägandet i Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet (Ds 2009:30) inte tycks bygga på några djupare empiriska överväganden.

Statskontoret kan konstatera att Upphandlingsutredningen 2010 empiriskt kommit längre i detta avseende än ovan refererade utredningar och betänkanden som undersökt denna fråga. Det gäller inte minst den internationella utblick som Upphandlingsutredningen 2010 genomfört som visar att Danmark, Finland och Norge har högre direktupphandlingsgränser än Sverige.

Statskontoret kan samtidigt konstatera att det finns studier som visar på att en höjning av direktupphandlingsgränsen skulle leda till sämre konkurrens, högre priser och ökade svårigheter för nyföretagare<sup>1</sup>. Mot detta skall dock ställas de kostnader som följer av upphandlingsförfarandet, inte minst för företag. I utredningen framhålls att företagets andel i snitt uppgår till 85 procent av de totala transaktionskostnaderna för en upphandling. Upphandlingsförfarandet är alltså väldigt kostsamt för företagen.

Mot bakgrund av transaktionskostnaderna och det faktum att direktupphandlingsgränserna är högre i övriga Norden väljer Statskontoret att tillstyrka förslagen om ökade beloppsgränser för direktupphandling. Vi anser emellertid att det saknas underlag i betänkandet för Statskontoret att ta ställning till den exakta nivån för dessa högre beloppsgränser.

Enligt Statskontoret är det dock viktigt att framhålla att denna förändring ska bygga på en ökad dokumentation samt att höjningen av direktupphandlingsbeloppen utvärderas när de varit i kraft i tre år. Dokumentationen av upphandlingarna bör utformas enhetligt och på ett sådant sätt att den enkelt kan aggregeras och användas för analyser av hur de förändrande direktupphandlingsgränserna påverkar konkurrensen, prissättning, små företags

---

<sup>1</sup> Molander, Regelverk och praxis i offentlig upphandling, ESO 2009:2 samt Molander, DN Debatt, 2013-05-11



möjligheter att hävda sig i upphandlingar och möjligheterna till nyföretagande.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Petter Kockum, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Petter Kockum