



2008/163-5

Offentliga inköpscentraler i Sverige?





MISSIV

DATUM
2008-11-17
ERT DATUM
2008-06-18

DIARIENR
2008/163-5
ER BETECKNING
Fi2008/4012 (delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att se över den statliga inköpssamordningen

Regeringen gav den 18 juni 2008 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och analysera behovet av verksamheten. I uppdraget ingår att utreda behovet, lämpligheten och konsekvenserna av att införa bestämmelser som gör det möjligt att ha inköpscentraler.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian ”Inköpscentraler i Sverige” som redovisar den del av utredningsuppdraget som rör inköpscentraler.

Ställföreträdande generaldirektör Folke K Larsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och utredare Magnus Arnek var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Folke K Larsson

Magnus Arnek

Innehåll

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Uppdraget	3
1.3	Genomförande	4
1.4	Avgränsning	4
1.5	Läsanvisning	5
2	Samordnad upphandling	5
2.1	Juridiska utgångspunkter	5
2.2	Exempel på samordnad upphandling	10
2.3	Samordnad upphandling i Danmark och Finland samt övriga Europa	15
2.4	Ekonomiska aspekter på samordnad upphandling	19
3	Upphandlingsutredningens förslag om inköpscentraler m.m.	21
3.1	Bestämmelserna i EG-direktiven om inköpscentraler	21
3.2	Förslaget i delbetänkandet Nya upphandlingsregler (SOU 2005:22)	22
3.3	Förslaget i slutbetänkandet Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28).	24
3.4	Remissinstansernas synpunkter på förslaget om inköpscentraler	25
4	Diskussion	27
4.1	Har Sverige i praktiken inköpscentraler?	28
4.2	Finns det behov av att införa bestämmelser om inköpscentraler och är det i så fall lämpligt?	30
4.3	Hur ska ansvarsfördelningen fördelas?	32
4.4	Vilka konsekvenser får ett införande av bestämmelserna om inköpscentraler?	33
5	Statskontorets slutsatser och förslag	33
5.1	Slutsatser	33
5.2	Förslag	34
	Referenser	38

Bilagor

1	Regeringsuppdrag och tilläggsuppdrag	39
2	Författningsförslag	49



1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen beslutade i april 2004 att tillkalla en utredning, som antog namnet Upphandlingsutredningen 2004, med uppdrag att lämna förslag till hur två EG-direktiv ska genomföras i svensk rätt, nämligen direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter samt posttjänster och direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. Direktiven trädde i kraft år 2004.

I slutbetänkandet Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28) lämnande utredningen förslag till två nya lagar om upphandling som motsvarar de delar av direktiven som medlemsstaterna är skyldiga att genomföra. Därutöver föreslog utredningen att direktivens icke obligatoriska bestämmelser om ramavtal och inköpscentraler skulle föras in i de svenska lagarna.

I direktivet finns bestämmelser som ger medlemsstaterna möjlighet att införa bestämmelser om inköpscentraler. Med en inköpscentral avses en upphandlande myndighet som anskaffar varor eller tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter, genomför offentlig upphandling eller ingår ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter.¹ Enligt utredningsförslaget kan en inköpscentral medverka vid upphandling genom att anskaffa varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter/enheter och överlåta dem till en myndighet/enhet eller genom att i egenskap av ombud genomföra upphandling eller ingå ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster. Vidare föreslår man att ansvaret för att gällande bestämmelser följs vid anskaffning genom en inköpscentral vilar på den upphandlande myndigheten eller enheten som anlitar inköpscentralen.

Den 1 januari 2008 trädde två lagar i kraft, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Lagarna innehåller bestämmelser om ramavtal, men någon reglering av inköpscentraler har ännu inte införts.

1.2 Uppdraget

Upphandlingsutredningen 2004 beskrev endast i begränsad omfattning behovet och konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen om inköpscent-

¹ Definitionen gäller det klassiska direktivet. Definitionen i försörjningsdirektivet skiljer sig något åt från denna.

raler. För att regeringen ska kunna fatta beslut om att genomföra lagstiftningen om inköpscentraler krävs ytterligare behovs- och konsekvensanalyser av vad förslagen kan innebära för små- och medelstora företag, upphandlande myndigheter samt myndigheter som avropar från ramavtalen.

Mot denna bakgrund har Statskontoret fått i uppdrag av regeringen att utreda behovet, lämpligheten och konsekvenserna av att införa bestämmelser i enlighet med de förslag till bestämmelser som Upphandlingsutredningen 2004 lämnat i sitt slutbetänkande. Statskontoret ska efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beskriva eller ge exempel på den kommunala sektorns behov i sammanhanget. Vidare ska Statskontoret analysera konsekvenser av olika former av ansvarsfördelning mellan inköpscentraler och upphandlande myndigheter eller enheter med beaktande av Upphandlingsutredningens förslag, inklusive remissynpunkter.

Uppdraget är en del i ett större utredningsuppdrag om att se över den statliga inköpssamordningen (bilaga 1). Detta uppdrag ska slutredovisas senast den 5 juni 2009. Den del av uppdraget som avser inköpscentraler ska redovisas senast den 19 november 2008. Detta görs i föreliggande promemoria.

1.3 Genomförande

I arbetet med att utreda behovet och konsekvenserna av att införa bestämmelser om inköpscentraler i svensk upphandlingslagstiftning har vi studerat tidigare utredningar, lagstiftningen på området samt översiktligt kartlagt den samordnade upphandling som förekommer i kommuner, landsting och stat samt våra grannländer Danmark och Finland.

Statskontoret har gjort studiebesök i Danmark och Finland för att på plats studera dessa båda länders nationella inköpscentraler, SKI respektive Hansel. Vi har inhämtat information och synpunkter från andra berörda parter såsom de ramavtalsansvariga myndigheterna i den statliga sektorn, Konkurrensverket, Sveriges offentliga inköpare, Svenskt Näringsliv samt Handisam.

Vi har haft fortlöpande kontakter med SKL under utredningsarbetets gång

1.4 Avgränsning

Vårt arbete har inriktats på att analysera behovet, lämpligheten samt konsekvenserna av att införa EG-direktivens bestämmelser om inköpscentraler i svensk upphandlingslagstiftning. Vi har inte närmare analyserat hur inköpscentraler bör organiseras, hur samordnad upphandling bör bedrivas etc. Det är dock frågor som vi avser att återkomma till i Statskontorets fortsatta uppdrag, den del som rör översynen av den statliga inköpssamordningen.

1.5 Läsanvisning

Promemorian är disponerad enligt följande. Kapitel 2 inriktas på att översiktligt presentera de rättsliga förutsättningarna för samordnad upphandling och exemplifiera den samordnade upphandling som för närvarande äger rum i stat, kommuner och landsting. Kapitlet innehåller också en kort beskrivning av motsvarande verksamhet i Danmark och Finland samt övriga Europa. Slutligen diskuteras översiktligt nyttan av samordnad upphandling och dess marknadspåverkan. I kapitel 3 beskrivs direktiven om inköpscentraler, Upphandlingsutredningens förslag, samt remissinstansernas synpunkter på förslaget. I kapitel 4 analyseras behov, lämplighet och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler. Kapitel 5 innehåller Statskontorets slutsatser och förslag.

2 Samordnad upphandling

Det här kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av de juridiska förutsättningarna för samordnad upphandling. Därefter ges ett antal exempel på den samordnade upphandling som förekommer i offentlig sektor. I kapitlet redogörs också översiktligt för den samordnade upphandling som äger rum i Danmark och Finland samt övriga Europa. Slutligen diskuteras behovet av samordnad upphandling samt för- och nackdelar med samordnad upphandling.

2.1 Juridiska utgångspunkter

2.1.1 Lagstiftning om offentlig upphandling

Den offentliga sektorn har ett stort behov av att köpa en mängd olika varor och tjänster. Värdet av den offentliga upphandlingen uppskattas i Sverige till någonstans mellan 400 och 500 miljarder kronor per år. Sedan lång tid tillbaka har det funnits lagstiftning som reglerar den offentliga sektorns upphandling. Den 1 januari 2008 trädde två lagar i kraft, lagen om offentlig upphandling (LOU) för upphandlingar inom den klassiska sektorn (klassiska lagen) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) för upphandlingar inom försörjningssektorerna (försörjningslagen). Dessa lagar bygger till stor del på EG:s två senast antagna direktiv på upphandlingsområdet som nämndes inledningsvis. Direktiven utgör en viktig del i arbetet med att förverkliga den inre marknaden och att få den att fungera effektivt.

Med upphandling inom den klassiska sektorn avses offentliga upphandlingar som görs av kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa offentliga bolag, som inte bedriver någon av de verksamheter som hör till

försörjningssektorerna. Med upphandling inom försörjningssektorerna avses sådan upphandling som görs av upphandlande enheter som bedriver verksamhet inom något av områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Alla statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, flertalet kommunala och en del statliga bolag, sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ är tvungna att följa LOU.

2.1.2 Bestämmelser om ramavtal

Ramavtal har använts länge i Sverige

Ramavtal har sedan länge använts av statliga myndigheter, kommuner och landsting, till exempel vid samordnad upphandling. De ramavtal som förekommer är av mycket skiftande innehåll. Det kan vara fråga om ramavtal som ingås mellan en myndighet och en eller flera leverantörer och som avser myndighetens egna återkommande inköp av varor och tjänster. Det kan också vara fråga om avtal som ingås mellan en myndighet och flera leverantörer och som ger ett stort antal myndigheter möjlighet att köpa in varor och tjänster.

De nya EG-direktiven innehåller bestämmelser om ramavtal...

De nya EG-direktiven innehåller bestämmelser om ramavtal. De äldre klassiska direktiven saknade helt bestämmelser om ramavtal. Däremot fanns sådana bestämmelser i det äldre försörjningsdirektivet, som i sak oförändrade har förts över till det nya försörjningsdirektivet.

I det nya klassiska direktivet har bestämmelser om möjlighet att använda ramavtal tillkommit. Tidigare fanns en viss tveksamhet om ramavtal överhuvudtaget fick användas vid upphandling inom den klassiska sektorn.

... som införts i den svenska upphandlingslagstiftningen

Bestämmelser om ramavtal finns i båda upphandlingslagarna, LOU och LUF. Med ramavtal avses enligt 5 kap. LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggtreprenader. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de

kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.² Reglerna om ramavtal gäller såväl för upphandlingar över tröskelvärdena som för upphandlingar under tröskelvärdena. Ramavtalets löptid ska vara högst fyra år om det inte finns särskilda skäl.³

Upphandlingar av ramavtal ska följa LOU

Den upphandlande myndigheten ska följa LOU:s allmänna bestämmelser om upphandlingsförfarandet när den genomför en ramavtalsupphandling. Särskilda regler gäller sedan för tilldelning av kontrakt (avrop) som görs utifrån ett ramavtal. Tilldelning av ett kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får inte väsentligen avvika från villkoren i ramavtalet.

Kontrakt som grundar sig på ett ramavtal som ingåtts med en enda leverantör tilldelas i enlighet med villkoren i ramavtalet.⁴ Dock finns det en möjlighet att samråda skriftligen med leverantören och då kan villkoren, till exempel priset komma att preciseras.

För ramavtal som ingås med flera leverantörer kan tilldelning av kontrakt ske på två olika sätt

När ett ramavtal har ingåtts med flera leverantörer kan tilldelning av kontrakt ske antingen genom tillämpning av villkoren i avtalet (till exempel rangordning) eller om inte alla villkor är fastställda i ramavtalet, genom en förnyad konkurrensutsättning.

Förfarandet med ramavtal har inte reglerats lika detaljerat i LUF som i LOU. Dock kan de upphandlande enheterna inom försörjningssektorerna använda sig av LOU:s bestämmelser om ramavtal med en eller flera leverantörer där samtliga villkor fastställts i ramavtalet och/eller där förnyad konkurrensutsättning sker.

2.1.3 Ansvar, överprövning och skadestånd

Allmänt om rättsmedel på upphandlingsområdet

Två EG-direktiv reglerar möjligheterna till överprövning. Det ena avser upphandlingar inom den klassiska sektorn (första rättsmedelsdirektivet).⁵ Det andra avser upphandlingar inom försörjningssektorerna (andra rättsmedelsdirektivet).⁶

² 3 kap. 13 § LOU.

³ 5 kap. 3 § LOU.

⁴ 5 kap. 4 § LOU.

⁵ Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten.

⁶ Rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna.

Ett nytt rättsmedelsdirektiv, som ändrar de nu gällande direktiven, har nyligen antagits. Direktivet ska vara genomfört i svensk lagstiftning den 1 januari 2010. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Direktiven har i Sverige genomförts genom bestämmelserna om överprövning av en upphandling och om skadestånd i 16 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och i 16 kap. lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Bestämmelserna har överförts från den tidigare gällande upphandlingslagen i stort sett oförändrade.

De rättsmedel som kan användas vid offentlig upphandling är överprövning och skadestånd.

Överprövning

Samtliga beslut under upphandlingsprocessen kan överprövas. En leverantör kan begära överprövning vid länsrätten av en pågående upphandling, om han anser att en upphandlande myndighet har brutit mot lagen och om detta samtidigt har medfört eller kan komma att medföra att leverantören lider skada. Rätt att föra talan i överprövningsmål har endast leverantörer.

Vid alla upphandlingsförfaranden, utom vid direktupphandling, kan en ansökan om överprövning prövas i sak av länsrätt fram till dess att ett upphandlingskontrakt ingåtts och att tio dagar gått från det att den upphandlande myndigheten lämnat tillräckliga upplysningar om tilldelningsbeslutet. En direktupphandling får inte överprövas efter den tidpunkt då det finns ett avtal om upphandlingen.

Om en överträdelse av LOU har skett och skada uppkommit eller kan uppkomma, ska domstolen besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas till. Domstolen kan också förordna att upphandlingen inte får avslutas i avvaktan på rättens slutliga avgörande (s.k. interimistiskt beslut).

Skadestånd

Det andra rättsmedlet vid offentlig upphandling är skadestånd. Efter den tidpunkt då en upphandling anses avslutad, kan en leverantör som anser sig ha lidit skada endast föra talan om skadestånd mot den upphandlande myndigheten. Talan ska väckas i allmän domstol (tingsrätt är första instans) normalt inom ett år från den tidpunkt då upphandlingskontraktet slöts.

När myndigheter, kommuner eller landsting går samman och genomför en upphandling gemensamt uppkommer frågan i vilken utsträckning flera av dessa kan bli skadeståndsskyldiga och i så fall om det kan bli aktuellt med solidariskt skadeståndsansvar. Solidariskt ansvar förutsätter att parterna vållat den aktuella skadan gemensamt. När det kommer till att fastställa var och ens ansvar få man bland annat se på vilken roll de inblandade myndigheterna haft i upphandlingen, till exempel vilken myndighet som har upp-

rättat förfrågningsunderlaget och haft att svara för att formella regler iakttagits.

Överprövning av ramavtal

Regeringen har i den proposition⁷ som ledde fram till de nya upphandlingslagarna gjort en bedömning av möjligheten att med dagens regler få till stånd en överprövning av ett ramavtal.

En upphandlande myndighets beslut under ett förfarande för att tilldela ett ramavtal kan överprövas i samma utsträckning som beslut under vilket annat upphandlingsförfarande som helst. Avslutas upphandlingen med ett bindande ramavtal upphör möjligheten till överprövning förutsatt att tiodagarsfristen löpt ut.

Tilldelning av enskilda kontrakt som bygger på ett ramavtal och som sker efter förnyad konkurrensutsättning torde kunna överprövas. Däremot bör tilldelning av enskilda kontrakt som sker genom tillämpning av villkoren i ramavtalet, det vill säga vad som i praktiken endast utgör utnyttjande av ett bindande ramavtal (upphandlingskontrakt), inte kunna bli föremål för överprövning. Om villkoren i ramavtalet inte följs vid val av leverantör, kan ett avtalsbrott föreligga som kan medföra skadestånd på avtalsrättslig grund.

Upphandlingsutredningen 2004 har också behandlat frågan om överprövning av ramavtal. Utredningens förslag i sitt slutbetänkande (SOU 2006:28) överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning i propositionen. Förslagen innebär att förfarandet för att tilldela själva ramavtalet ska kunna överprövas. Även förfarandet för att tilldela enskilda kontrakt efter förnyad konkurrensutsättning ska kunna överprövas. Någon möjlighet till överprövning beträffande tilldelning av enskilt kontrakt utan förnyad konkurrensutsättning föreslås däremot inte. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En annan fråga av intresse är vilken myndighet som är leverantörens motpart i en domstolsprocess. Mot vilken av de inblandade myndigheterna ska en eventuell begäran om överprövning riktas?

Det förefaller naturligt att den myndighet som faktiskt genomför upphandlingen, det vill säga den som skickar ut förfrågningsunderlag, tar emot och värderar anbud, fattar tilldelningsbeslut, sköter den praktiska administrationen etcetera också är part vid en eventuell överprövning. För närvarande är det också den myndighet som tecknar ramavtalet som är part i domstolsprocessen när tilldelningen av ramavtalet ska överprövas. Om till exempel Verket för förvaltningsutveckling (Verva) genomför en upphandling inom ramen för den statliga inköpsordningen, så är Verva upphandlande myndighet enligt LOU och inte de myndigheter som sedan kan avropa på avtalet.

⁷ Prop. 2006/07:128, s 168.

Om flera myndigheter, till exempel ett antal kommuner, samarbetar kring en upphandling blir situationen en annan. Samtliga kommuner blir då betrakta som upphandlande myndigheter i LOU:s mening och en eventuell överprövning kommer att riktas mot alla de kommuner som har slutit avtalet.

Som tidigare framkommit är frågan om det överhuvudtaget är möjligt att överpröva en tilldelning av kontrakt i samband med förnyad konkurrensutsättning ännu inte helt klarlagd. Om en sådan överprövning visar sig vara möjlig torde leverantören rikta sin talan mot den avropande myndigheten.

Överprövning när ett ombud har anlåtats

Om en upphandlande myndighet eller enhet har genomfört en upphandling som ombud för en annan myndighet eller enhet är det huvudmannen som är ansvarig för att upphandlingen har gått rätt till. En eventuell överprövning ska alltså riktas mot den myndighet eller enhet som anlitat ombudet.

Upphandlingsutredningen 2004 för i sitt slutbetänkande (SOU 2006:28) ett resonemang om ansvarsfördelningen i de fall då en inköpscentral uppträder som ombud. Bestämmelserna i direktivet kan enligt utredningen inte anses tillföra något utöver vad som redan anses gälla. Inköpscentralens ställning av ombud innebär att det som inköpscentralen gör tillskrivs den upphandlande myndigheten eller enheten. Om en inköpscentral har brutit mot upphandlingsreglerna, är det i förhållande till en förfördelad leverantör samma sak som om överträdelsen begåtts av den upphandlande myndigheten eller enheten.

2.1.4 Extern delegation av tilldelningsbeslut m.m.

Det finns i den kommunala lagstiftningen inte några regler som tillåter extern delegation.⁸ Kommuner och landsting får inte överlåta beslutet om vilken leverantör som ska tilldelas kontraktet på någon annan. Vid en samordnad upphandling måste därför tilldelningsbesluten fattas av var och en av de kommuner eller landsting som deltar i upphandlingen. Motsvarande begränsningar föreligger om en kommun eller ett landsting vill delegera upphandlingens avslutande till någon annan. En upphandling kan avslutas genom upphandlingskontrakt, genom att avtal sluts i samband med en direktupphandling eller genom att upphandlingen avbryts.

2.2 Exempel på samordnad upphandling

Nedan ges några exempel på samordnad upphandling som förekommer i den offentliga sektorn.

⁸ Bortsett från den kommunala delegationslagen (1954:130).

2.2.1 Samordnad upphandling i kommunerna

Kommentus Upphandling

Kommentus Upphandling är en enhet i aktiebolaget Kommentus AB som ägs gemensamt av Sveriges Kommuner och Landsting samt 260 av Sveriges kommuner. Företaget har sitt säte i Stockholm och har ca 15 anställda som arbetar med offentlig upphandling.

Kommentus Upphandling är kommunernas och landstingens egen upphandlingsorganisation. Ambitionen är att positionera verksamheten som ett attraktivt alternativ till de stora statliga aktörerna men också fungera som ett komplement och en samarbetspartner till de olika regionala grupperingar som själva genomför samordnade upphandlingar.

Den huvudsakliga verksamheten för Kommentus Upphandling är att genomföra samordnade upphandlingar av ramavtal för kommuner, landsting, kommunala bolag, församlingar, samt stiftelser. Kommentus erbjuder även sina tjänster till statliga myndigheter.

Den bärande tanken i den samordnade upphandlingen är att genom samlade inköpsvolymerna åstadkomma kvantitetsrabatter, funktionalitet och miljöanpassning. Kommentus hjälper även till med rådgivning och support, svarar för marknadsbevakning, avtalsvård, prisförhandlingar m.m.

Kommentus Upphandling drivs affärsmässigt. Intäkterna kommer i huvudsak från provision på försäljningen på de ramavtal som Kommentus upphandlar. Eftersom varje upphandling genererar kostnader så måste de upphandlingsuppdrag som Kommentus åtar sig ha en viss minsta förväntade försäljning. Det innebär att man vanligtvis inte åtar sig att genomföra upphandlingar åt enskilda kunder.

En samordnad upphandling av ramavtal går vanligtvis till så att ett antal upphandlande myndigheter, till exempel kommuner, lämnar i uppdrag åt Kommentus att organisera en upphandling i enlighet med LOU. Formellt lämnar de deltagande kommunerna upphandlingsfullmakter till Kommentus. Kommentus genomför sedan de olika stegen i en upphandling från genomgång av regler och förutsättningar, utformning och utskick av förfrågningsunderlag till sammanställning av anbud och utarbetning av beslut och tilldelningsbeslut samt uppföljning av tecknade avtal. Formellt sett agerar Kommentus ombud för de olika upphandlade enheter som använder dess tjänster. Varje upphandlande enhet fattar till exempel egna tilldelningsbeslut.

Kommentus kunder återfinns till största delen bland landets kommuner där både små, medelstora och stora kommuner är representerade.

Göteborgs Upphandlingsbolag

Upphandlingsbolaget, som är ett av Göteborgs Stads bolag, har bedrivit upphandlingsverksamhet sedan år 1994. Bolaget ska för stadens räkning genomföra samordnade upphandlingar av varor och tjänster som används ute i förvaltningar och bolag. För närvarande har bolaget 25 anställda med specialistkompetens inom olika produktområden.

Syftet är att Upphandlingsbolagets samordnade upphandlingar dels ska minska Göteborgs stads administrativa kostnader, dels koncentrera stadens inköpsvolym och därigenom erhålla kvantitetsrabatter. Utöver detta syftar den samordnade upphandlingen också till att säkra stadens kvalitets- och miljökrav på de varor och tjänster som köps in.

Upphandlingsbolaget tecknar ramavtal inom en rad olika områden där det finns ett gemensamt intresse över förvaltnings- eller bolagsgränserna. För närvarande finns det ca 900 kommungemensamma ramavtal inom 130 avtalsområden.

Finansieringen av verksamheten sker genom intäkter från leverantörerna. Praktiskt går det till så att leverantörerna varje kvartal rapporterar in sin försäljning till Upphandlingsbolaget som sedan på basis av denna information fakturerar leverantörerna en procent på försäljningssumman. År 2007 uppgick försäljningen på bolagets ramavtal till ca 3 miljarder kronor. Av dessa svarade avtal inom välfärdsområdet vård, boende, och omsorg för ca 600 miljoner kronor. Andra stora försäljningsposter är livsmedel, hantverks-tjänster samt tekniska konsulter.

Upphandlingsbolagets upphandlingar följer LOU. Stadens förvaltningar och bolag gör avrop från ramavtalen.

De som använder ramavtalen är i huvudsak stadens förvaltningar och bolag. Det förekommer att upphandlande myndigheter, företrädesvis grannkommuner, utanför Göteborgs stad använder Upphandlingsbolagets avtal. Dessa kommuner måste i sådana fall lämna en upphandlingsfullmakt och också fatta egna tilldelningsbeslut.

Kommunalförbundet Inköp Gävleborg

Inköp Gävleborg är ett kommunalförbund som genomför offentlig upphandling åt ett 10-tal kommuner med förvaltningar, kommunala bolag, stiftelser och kommunalförbund. Deltagande kommuner är Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Söderhamn och Älvkarleby. Inköp Gävleborg har drygt 20 anställda som sitter utplacerade i de olika kommunerna.

Den huvudsakliga verksamheten är upphandling av ramavtal för varor och tjänster som kommunerna behöver. Men kommunalförbundet genomför även upphandlingar åt enskilda kommuner eller kommunala bolag.

Syftet med att låta kommunalförbundet Inköp Gävleborg ombesörja de 10 kommunernas upphandling är att reducera de administrativa kostnaderna för upphandling samt åstadkomma bättre inköpsvillkor.

Verksamheten finansieras gemensamt av de deltagande kommunerna som bidrar i proportion till antalet kommuninvånare. Till skillnad från Kommentus och Upphandlingsbolaget finansieras således inte upphandlingsverksamheten via avgifter som tas ut av leverantörerna.

I egenskap av kommunalförbund fattar Inköp Gävleborg vanligtvis alla formella beslut i en upphandling, till exempel tilldelningsbeslut. I de fall förbundet genomför en upphandling åt ett enskilt kommunalt bolag gäller dock inte detta. Bolaget ger i dessa fall kommunalförbundet ett formellt uppdrag att upphandla en viss vara eller tjänst men bolaget fattar tilldelningsbeslutet.

Övrig inköpssamverkan

Den i praktiken vanligaste formen av inköpssamverkan mellan kommuner är en form där någon kommun tar på sig uppgiften att genomföra upphandling som omfattar flera kommuner inom ett produktområde, och någon annan kommun tar på sig att upphandla inom ett annat produktområde. Samverkan omfattar då själva upphandlingssamarbetet men tilldelningsbeslut fattas av respektive kommun. Denna typ av samverkan är typiskt sett inte permanent utan uppstår vid behov. Formellt krävs att de kommuner som är med på en annan kommuns upphandling ger den kommun som genomför upphandlingen en fullmakt men själva fattar det aktuella tilldelningsbeslutet.

2.2.2 Den statliga inköpssamordningen

Förordningen om statlig inköpssamordning

Regeringen har beslutat att myndigheter ska samordna sina inköp för varor och tjänster som ofta upphandlas, innehåller stora kvantiteter eller uppgår till stora värden. Verksamheten regleras i förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen och anger att för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna. Myndigheterna ska använda dessa ramavtal såvida de inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre. Vidare säger förordningen att små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingarna ska beaktas.

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska verka för att ramavtal och andra gemensamma ramavtal träffas samt utveckla, samordna och följa upp inköpssamverkan. När en myndighet avser att upphandla utan att använda avtalen ska ESV underrättas om skälet till detta.

Inköpssamordningen syftar till att bidra till att kostnadseffektivisera myndigheters inköpsverksamhet och därigenom spara pengar åt staten

Grunden för den statliga inköpssamordningen är en samverkan över myndighetsgränser där de statliga myndigheterna får stöd i sina inköp av varor och tjänsten av 11, tidigare 12, statliga myndigheters upphandling av ramavtal. Tanken är att samordnade upphandlingarna av ramavtal ska medföra förmånliga inköpsvillkor för myndigheterna och väsentligt minskade upphandlingskostnader för staten som helhet.

Inköpen på de statliga ramavtalen uppgick år 2007 till drygt 10 miljarder kronor fördelat på över 400 ramavtal

För närvarande existerar ramavtal inom ramen för den statliga inköpssamordningen för knappt 100 varu- och tjänsteområden. I januari 2008 fanns det totalt 427 olika ramavtal. Tabell 1 nedan redovisar de 12 ramavtalsansvariga myndigheterna och ger exempel på respektive myndighets ramavtalsområden. Den totala försäljningen på de statliga ramavtalen uppgick år 2007 till 10,3 miljarder kronor. Av dessa drygt 10 miljarder svarade försäljningen till statliga myndigheter för 7,7 miljarder kronor. Resterande 2,6 miljarder kronor stod kommunernas avrop på Vervas ramavtal inom ITK-området för.⁹

Tabell 1 Ramavtalsansvariga myndigheter inom ramen för den statliga inköpssamordningen

Ramavtalsansvarig myndighet	Exempel på ramavtalsområden
Arbetsförmedlingen, Af	Bemanningsföretag m.m.
Domstolsverket, DV*	Rättsjänster*
Ekonomistyrningsverket, ESV	Redovisningssystem, e-faktura, databaser, m.m.
Fortifikationsverket, FORTV	Elinstallationsmateriel m.m.
Försvarsmakten Logistik, FMLOG	Resor, hotell m.m.
Försvarets Materielverk, FMV	Möbler, mattor m.m.
Lantmäteriverket, LMV	Dryckesautomater, drivmedel m.m.
Riksgäldskontoret	Betalkort (obligatorisk)
Rikspolisstyrelsen, RPS	Tjänstefordon, litteratur/tolktjänster m.m.
Skatteverket, SKV	Brev/paket förmedling m.m.
Verket för förvaltningsutveckling, Verva	IT-tjänster, programvaror m.m.
Verket för högskoleservice, VHS	Säkerhet, tryckeri, kontorsmaterial

*Domstolsverkets ramavtalsverksamhet upphörde år 2008.

Upphandlingsstöd

Eftersom det finns många små myndigheter som inte har resurser och kompetens att genomföra komplicerade upphandlingar så har Verket för högskoleservice (VHS) upprättat en konsulttjänst som innebär att man tillhandahåller hjälp till myndigheter som vill upphandla eller ingå ramavtal.

⁹ Till skillnad från de statliga myndigheter som avropar från de statliga ramavtalen så måste kommunerna dels lämna upphandlingsfullmakt till Verva, dels fatta tilldelningsbeslutet.

VHS genomför årligen upphandlingar för ett 50-tal myndigheter. Det rör sig främst om små myndigheter med färre än 100 anställda. I flertalet fall medverkar VHS genom att sköta hela upphandlingsprocessen från kravspecifikation till avtal. VHS tillhandahåller även utbildning av upphandlare och rådgivning som mestadels består av kvalitetssäkring av dokument. Det är dock myndigheterna själva som fattar tilldelningsbeslut.

2.3 Samordnad upphandling i Danmark och Finland samt övriga Europa

I det här avsnittet beskrivs översiktligt den samordnade upphandlingen som förekommer i Danmark och Finland samt övriga Europa.

2.3.1 Samordnad upphandling i Danmark

Danmark har infört bestämmelserna om inköpscentraler

I Danmark har de två nya EG-direktiven införlivats med dansk rätt genom två s.k. bekendtgørelser som trädde i kraft den 1 januari 2005. De nya direktiven har bifogats som bilagor till bekendtgørelserna. Detta innebär att direktivtexten som sådan har blivit gällande rätt i Danmark. Genom de nya direktiven har bland annat bestämmelser om ramavtal och inköpscentraler införts i dansk rätt.

Den danska Konkurrencestyrelsen har utfärdat en vägledning till EG-direktiven om offentlig upphandling.¹⁰ I vägledningen anges att inköpscentralerna enligt direktivet både kan verka som lagerhållande grossister och, vilket redan förekommer i Danmark, som förmedlare av ramavtal och andra kontrakt. En myndighet som köper in varor eller tjänster genom en inköpscentral har inte något eget upphandlingsansvar, förutsatt att inköpscentralen har följt direktiven.

Rigsrevisionen kritiserade år 2006 danska staten för att i otillräcklig grad samordna, och därmed fördyra, inköpen av varor och tjänster

Den danska Rigsrevisionen granskade år 2006 den danska statens upphandling¹¹. Rigsrevisionen riktade i granskningsrapporten kritik mot hur den danska staten bedrev sin upphandling. En del av kritiken gick ut på att departement och myndigheter i otillräcklig grad samordnade sina upphandlingar. Man fann bland annat att olika departement upphandlade samma varor till vitt skilda priser. Rigsrevisionen menade att det fanns en betydande besparingspotential genom att övergå till samordnade upphandlingar.

¹⁰ Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne, 30. juni 2006.

¹¹ Se Staten som indkøper (2006).

Det danska finansdepartementet upprättade nyligen en enhet för att genomföra samordnade ramavtalsupphandlingar...

Som svar på Rigsrevisionens kritik upprättade det danska finansdepartementet nyligen en egen upphandlingsavdelning som har till uppgift att genomföra ramavtalsupphandlingar för den statliga sektorns räkning. Enheten upphandlar ramavtal för ett relativt litet antal standardiserade produkter, till exempel datorer. Det är obligatoriskt för statliga myndigheter i Danmark att använda dessa ramavtal när man köper varor och tjänster. Även kommuner och regioner har möjlighet att göra avrop från avtalen.

... vid sidan om den befintliga offentliga inköpscentralen, Statens og Kommunernes Inkøbsservice (SKI)

Den av finansdepartementet nyligen inrättade enheten för samordnad upphandling av ramavtal utgör ett komplement till en redan befintlig offentlig inköpscentral, Statens og Kommunernes Inkøbsservice (SKI), vars huvudsakliga verksamhet också är samordnad upphandling av ramavtal. SKI är ett icke vinstdrivande aktieföretag som ägs gemensamt av det danska finansdepartementet och den danska motsvarigheten till SKL. Bolaget har sitt säte i Köpenhamn och har förvarande ett 60-tal anställda som arbetar med offentlig upphandling.

Verksamheten är i huvudsak inriktad på upphandling av ramavtal avsedda för statliga myndigheter, bolag samt kommuner. SKI tillhandahåller utbildning och konsultation samt utvecklar och tillhandahåller e-tjänster så som dynamiska prislistor, upphandlingshandledning och e-auktioner.

Antalet kunder uppgår för närvarande till ca 11 500 och består av statliga myndigheter, kommuner, bolag, förvaltningar m.m. Det är frivilligt för kommuner och statliga myndigheter att nyttja SKI:s ramavtal.

SKI upphandlar ramavtal inom i stort sett samma områden som den statliga inköpssamordningen

I dagsläget har SKI ca 50 aktiva ramavtal. Omsättningen har sedan år 2004 ökat med ungefär en miljard danska kronor per år och uppgick förra året till totalt till ca 9 miljarder danska kronor. Av dessa knappt nio miljarder kronor svarade försäljningen till statliga myndigheter och bolag för ungefär hälften. Resten utgjordes av kommunernas inköp.

De ramavtal som SKI tecknar är i allmänhet breda och innehåller flera olika varianter på en och samma produkt. Detta är en stor skillnad mot de ramavtal som Finansdepartementet upphandlar.

Inom de flesta produktområden där SKI har ramavtal så finns också motsvarande ramavtal inom ramen för den statliga inköpssamordningen i Sverige.

Antalet leverantörer på SKI:s ramavtal uppgår till drygt 300.

SKI finansieras med avgifter på ramavtalens omsättning

Finansieringen av SKI:s verksamhet sker genom en procentuell avgift på försäljningen på ramavtalen. Initiering av ramavtalsområden vilar på en kommersiell grund i så måtto att SKI:s intäkter måste täcka kostnaderna för att genomföra själva upphandlingen.

SKI samarbetar med danska konkurrensmyndigheten

Konkurrensmyndigheten i Danmark, Konkurrencestyrelsen, samarbetar med SKI i syfte att uppmuntra och stödja små och medelstora företag i upphandlingsprocessen. Samarbetet omfattar både kvalitetssäkring av upphandlingar och broschyrer och informationsinsatser för att utbilda leverantörer.

2.3.2 Samordnad upphandling i Finland

Finland har infört EG-direktiven om inköpscentraler

I Finland har de nya EG-direktiven införts genom lagen om offentlig upphandling (348/2007) och lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007). Till lagarna hör också en förordning om offentlig upphandling (614/2007).

I de båda upphandlingslagarna finns bestämmelser¹² om upphandling av inköpscentraler. Bestämmelserna har i huvudsak följande innehåll:

En upphandlande enhet som anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader via en inköpscentral anses ha följt denna lag, under förutsättning att inköpscentralen har följt den.

Med inköpscentral avses en upphandlande enhet som anskaffar varor och tjänster åt de upphandlande enheterna som direkt eller indirekt äger den eller som sluter upphandlingskontrakt eller ramavtal om varor, tjänster eller byggtreprenader för dessa. Det förutsätts då att inköpscentralen utför de ovan nämnda uppgifterna och att den uttryckligen har grundats för att utföra dessa uppgifter eller att skötseln av dessa uppgifter har bestämts eller fastställts som centralens verksamhetsområde.

Hansel är den finska statens inköpscentral

Hansel AB är den finska statens inköpscentral. Det är ett icke-vinstdrivande helstatligt bolag vars huvudsakliga verksamhet är att genomföra samordnad upphandling av ramavtal åt statliga myndigheter och departement. Antalet anställda är ca 50 personer och bolaget har säte i Helsingfors.

Hansel har drivits i bolagsform sedan år 1995. Fram till år 2003 kan bolagets verksamhet bäst beskrivas som en slags grossistverksamhet. Till följd av ett utbrett missnöje ändrades dock verksamhetens inriktning till att istället fokusera på upphandling av ramavtal. Grossistverksamheten har helt upphört.

¹² Se 2 kap. 11 § lagen om offentlig upphandling och 3 kap. 22 § lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

Syftet med Hansel är åstadkomma besparingar för staten

Målet för Hansel är att via samordnad upphandling av ramavtal åstadkomma besparingar för staten. Dels genom att reducera de statliga myndigheternas administrationskostnader för upphandling, dels genom att åstadkomma bättre inköpsvillkor. En färsk utvärdering av Hansel:s inköpsverksamhet genomförd av Handelshögskolan i Helsingfors indikerar att Hansel infriar sin målsättning: studien pekar på en årlig besparing för den finska staten motsvarande ca 1 miljard svenska kronor.¹³

Ramavtalsverksamheten har likheter med den statliga inköpssamordningen i Sverige

Hansel har för närvarande upphandlat ramavtal inom ett 80-tal varu- och tjänsteområden. Totalt rör det som om ca 600 ramavtal. Grovt sett har Hansel ramavtal inom följande produktområden: fordon och transporter, reseservice, ITK-produkter, drivmedel och energi, kontorsmaterial, samt administrativ service. Det finns alltså stora likheter med den statliga inköpssamordningen i Sverige när det gäller vilka produktområden ramavtalen täcker.

År 2007 uppgick omsättningen på Hansel:s ramavtal till 372 miljoner euro. Omsättningen har ökat markant sedan 2004 och den förväntade omsättningen år 2008 är 450 miljoner euro.

Antalet leverantörer uppgår till nästan 600.

Verksamheten finansieras via avgifter på omsättningen

Hansel:s verksamhet finansieras via en administrativ avgift som leverantörerna på ramavtalen betalar på sin omsättning. Avgiften sätts med sikte på att intäkterna ska täcka verksamhetens samtliga kostnader men inte mer. För närvarande uppgår den administrativa till 1,35 procent på försäljningen.

Vissa av Hansel:s ramavtal är obligatoriska

Kunderna består av statliga myndigheter, bolag samt departement. Det har varit frivilligt för myndigheter, statliga bolag m.m. att nyttja Hansel:s ramavtal. Så är det inte längre. Det finska Finansdepartementet, som är Handel:s huvudman, har beslutat att göra 15 av de 80 ramavtalen obligatoriska för upphandlade statliga myndigheter.¹⁴

Inom kort startas en kommunal inköpscentral

Till skillnad mot Danmark är det inte möjligt för de finska kommunerna att använda den statliga inköpscentralens ramavtal. Det anses dock i Finland finnas ett behov av samordnad upphandling av ramavtal även för kommunerna. Vid årsskiftet bildas därför en kommunal inköpscentral i Finland,

¹³ Helsinki School of Economics, 2008, "Gemensamma upphandlingars kostnadspåverkan".

¹⁴ Närmare bestämmelser om den upphandling som sker centraliserat finns i förordningen om samordnad upphandling inom statsförvaltningen (765/2006) och i finansministeriets beslut om samordnad upphandling inom statsförvaltningen.

motsvarande Hansel:s verksamhet på den statliga sidan. Bolaget kommer att heta "KL-Kuntahannkinat OY" och ägas av den finska motsvarigheten till SKL. Den huvudsakliga verksamheten kommer att vara upphandling av ramavtal åt de finska kommunerna. I mångt och mycket förefaller den nya kommunala inköpscentralen likna Kommentus i Sverige.

Hansel arbetar aktivt med att främja små- och medelstora företags möjligheter att delta i ramavtalsupphandlingarna

Hansel arbetar aktivt med ett ge små- och medelstora företag möjligt att delta i ramavtalsupphandlingarna. Det sker i huvudsak genom följande två åtgärder: en geografisk uppdelning av kontrakt och en uppdelning i kunskapsområden.

2.3.3 Samordnad upphandling i övriga Europa

Samordnad upphandling förekommer inte bara i de nordiska länderna. I stort sett varje land inom EU har någon form av centraliserat upphandlingsförfarande. Motiven är desamma som i Sverige, Danmark och Finland: genom samordnad upphandling reducera de administrativa kostnaderna för upphandlingar och åstadkomma bättre inköpsvillkor. I England talar man om att genom samordnad upphandling skapa "more value for money". Samtidigt finns det en medvetenhet om risken för att samordnade upphandlingar uteslänger mindre företag från att leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn.

2.4 Ekonomiska aspekter på samordnad upphandling

I det här avsnittet diskuteras översiktligt några centrala ekonomiska aspekter på samordnad upphandling.

Drivkrafterna bakom samordnad upphandling är en strävan efter reducerade administrationskostnader och ekonomiskt mer förmånliga inköpsvillkor

En av de centrala drivkrafterna bakom samordnad upphandling är strävan efter att vinna stordriftsfördelar och därmed reducera de administrativa upphandlingskostnaderna: fasta kostnader slås ut på en större inköpsvolym, vilket ger lägre administrationskostnad per köpt enhet. En annan drivkraft är att säkra personal- och kompetensförsörjning. Små kommuner och myndigheter kan ha problem att sysselsätta en upphandlingsspecialist på heltid. Genom att dela upphandlaren med andra kommuner eller myndigheter kan kompetensen säkras. Stärkt kompetens och större inköpsvolym kan i sin tur medföra mer fördelaktiga inköpsvillkor.

2008-11-17

Färsk finsk undersökning indikerar stora positiva ekonomiska effekter av samordnad upphandling

Som redan nämnts gjordes nyligen en utvärdering av den finska inköpscentralen Hansel:s centraliserade ramavtalsupphandlingar. Utvärderingen genomfördes av forskare vid Handelshögskolan i Helsingfors. Enligt utvärderingen har den samordnade upphandlingen av ramavtal hitintills inneburit årliga besparingar för den finska staten motsvarande 95 miljoner euro. Besparingspotentialen är dock större än så enligt forskarna – uppemot 235 miljoner euro per år.

Riksrevisionens kritik av den statliga inköpssamordningen i Sverige

I rapporten Samordnade inköp (RiR 2005:10) pekar Riksrevisionen på följande brister i den statliga inköpssamordningen: oklarheter rörande verksamhetens relevans och effektivitet, bristfällig styrning och tveksam finansiering, oklar uppgifts- och ansvarsfördelning mellan de ramavtalsansvariga myndigheterna samt bristande uppföljning. Riksrevisionen ifrågasätter också om det är lämpligt att kommuner och landsting är med på vissa av de statliga ramavtalen.

Komplexa konkurrensaspekter på samordnad upphandling

Syftet med LOU är att skapa förutsättningar för kostnadseffektiva inköp för den offentliga sektorn genom att dra nytta av konkurrens. Det finns risk att samordnad upphandling kan påverka konkurrensen negativt genom att försämra möjligheterna för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Eftersom antalet säljare på en marknad är en av de mest centrala bestämningsfaktorerna av konkurrens är detta i så fall en ogynnsam effekt. I en förlängning skulle samordnad upphandling kunna innebära mer koncentrerade leverantörsmarknader med högre priser, försämrad kvalitet och service etc. som följd – egenskaper som brukar förknippas med oligopol- och monopolmarknader.

På teoretiska grunder är emellertid frågan mer komplicerad än så. Strukturen på en marknad, dvs. antalet säljare och fördelningen av marknadsandelar, bestäms av flera olika faktorer. Den kanske viktigaste bestämningsfaktorn är förekomsten av stor- och samproduktionsfördelar i produktionen. Det är ett faktum att marknadsstrukturen skiljer sig åt markant mellan olika marknader oavsett offentliga ingrepp som samordnad offentlig upphandling. Därtill kommer att konkurrensen på en marknad bestäms av flera faktorer än antalet säljare. Exempelvis är värdet på en upphandling en faktor som påverkar konkurrensen: ju högre värde upphandlingen gäller desto hårdare är i allmänhet konkurrensen. Med andra ord, är samordnade upphandlingar som avser stora värden intressanta för marknadens aktörer, vilket bidrar till att skärpa konkurrensen.

Sammanfattningsvis går det inte att på enbart teoretiska grunder avgöra hur samordnad upphandling påverkar marknadsstruktur och konkurrens.

Det empiriska underlaget för att bedöma effekterna på inkösvillkor och den samordnade upphandlingens marknadspåverkan är bristfälligt

Nyttan av den samordnade upphandlingen av ramavtal och dess marknadspåverkan kan, som framgår ovan, inte avgöras på teoretiska grunder. Det krävs också empiriska studier. För närvarande saknas detta i Sverige. Statskontoret gjorde år 2004 ett försök att uppskatta effektiviteten i den statliga inköpssamordningen. Studien indikerade att den statliga inköpssamordningen medförde bättre inkösvillkor än vad decentraliserad upphandling skulle ge. Vidare pekade studien på att representationen av små- och medelstora företag i ramavtalsupphandlingarna var relativt god – ungefär i linje med övriga marknader i ekonomin. Riksrevisionen kritiserade emellertid studien på metodologiska grunder och ifrågasatte därför resultaten. Vi avser att återkomma till denna fråga i uppdragets andra hälft.

3 Upphandlingsutredningens förslag om inköpscentraler m.m.

I det här kapitlet redovisas Upphandlingsutredningen 2004:s förslag om att införa bestämmelser om inköpscentraler i svensk upphandlingslagstiftning samt remissinstansernas synpunkter på förslaget.

3.1 Bestämmelserna i EG-direktiven om inköpscentraler

I båda upphandlingsdirektiven, det klassiska direktivet och försörjningsdirektivet, finns bestämmelser som ger medlemsstaterna möjlighet att i sin nationella lagstiftning införa bestämmelser om inköpscentraler.

I betänkandesats 15 i det klassiska direktivet sägs följande:

Vissa förfaranden för centralisering av inköp har utvecklats i medlemsstaterna. Flera upphandlande myndigheter har till uppgift att göra anskaffningar eller genomföra offentlig upphandling/ingå ramavtal för andra upphandlande myndigheter. Eftersom det rör sig om stora inköpsvolymerna är det genom dessa förfaranden möjligt att öka konkurrensen och förbättra effektiviteten i den offentliga upphandlingen. Det bör därför införas en gemenskapsdefinition av den inköpscentral som står till de upphandlande myndigheternas förfogande. Det bör även fastställas villkor enligt vilka, i överensstämmelse med principerna om icke-diskriminering och likabehandling, de upphandlande myndigheter som anskaffar byggtjänster, varor och/eller tjänster med hjälp av en inköpscentral kan anses ha iakttagit bestämmelserna i detta direktiv.

En motsvarande text finns i beaktandesats 23 i försörjningsdirektivet.

I det klassiska direktivet finns en definition av inköpscentraler i artikel 1.10. Definitionen lyder:

Med inköpscentral avses en upphandlande myndighet som

- anskaffar varor och/eller tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter, eller
- genomför offentlig upphandling eller ingår ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter.

Definitionen i försörjningsdirektivet finns i artikel 1.8 och skiljer sig något från definitionen i det klassiska direktivet. För det första ska inköpscentralen utöva sin verksamhet gentemot upphandlande enheter. För det andra ska inköpscentralen vara en upphandlande myndighet enligt antingen det klassiska direktivet eller försörjningsdirektivet.

I artikel 11 i det klassiska direktivet anges följande:

1. Medlemsstaterna får fastställa möjlighet för den upphandlande myndigheten att anskaffa byggtreprenader, varor och/eller tjänster med hjälp av en inköpscentral.
2. En upphandlande myndighet som anskaffar byggtreprenader, varor och/eller tjänster med hjälp av en inköpscentral enligt artikel 1.10 ska anses ha följt detta direktiv, under förutsättning att inköpscentralen har följt bestämmelserna.

De motsvarande bestämmelserna i artikel 29 i försörjningsdirektivet skiljer sig något från bestämmelserna i det klassiska direktivet. Det är upphandlande enheter som kan göra sina anskaffningar från en inköpscentral och inköpscentralen ska ha följt bestämmelserna i antingen det klassiska direktivet eller försörjningsdirektivet.

3.2 Förslaget i delbetänkandet Nya upphandlingsregler (SOU 2005:22)

Upphandlingsutredningen 2004 föreslog i delbetänkandet Nya upphandlingsregler (SOU 2005:22) att direktivens icke obligatoriska bestämmelser om ramavtal och inköpscentraler skulle föras in i de svenska lagarna. När det gäller inköpscentraler lämnades följande förslag.

Utredningen föreslog att definitionen av inköpscentral skulle tas in i 2 kap. 13 § den klassiska lagen och i 2 kap. 10 § försörjningslagen medan de materiella bestämmelserna skulle tas in i 7 kap. den klassiska lagen och i 10 kap. försörjningslagen. De föreslagna bestämmelserna utformades i nära överensstämmelse med bestämmelserna i direktiven. Bestämmelsen i den klassiska lagens 2 kap. föreslogs få följande lydelse:

13 § Med inköpscentral avses en upphandlande myndighet som

1. förvärvar varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter, eller
2. ingår kontrakt eller träffar ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter

Definitionen i försörjningslagen föreslogs få samma innehåll med den skillnaden att inköpscentralens verksamhet riktar sig till upphandlande enheter i stället för upphandlande myndigheter.

Bestämmelserna i 7 kap. den klassiska lagen föreslogs få följande lydelse:

1 § En upphandlande myndighet får anskaffa byggtreprenader, varor och tjänster genom en inköpscentral.

2 § En upphandlande myndighet som anskaffar byggtreprenader, varor och tjänster genom en inköpscentral skall anses ha följt denna lag, under förutsättning att inköpscentralen har gjort det.

De motsvarande bestämmelserna i försörjningslagen har i sak samma innehåll men anger att kravet på inköpscentralen är att den ska ha följt bestämmelserna i antingen försörjningslagen eller den klassiska lagen.

I kommentaren till de föreslagna bestämmelserna i den klassiska lagen anförde utredningen bl.a. att frågan om det ska vara möjligt att anskaffa byggtreprenader med hjälp av en inköpscentral diskuterats i några medlemsländer. Danmark har beslutat att utesluta användandet av inköpscentraler för byggtreprenader. Därutöver anförde utredningen att den med hänsyn till tidsramen för sitt arbete inte kunnat analysera denna fråga i önskvärd utsträckning.

I anslutning till de föreslagna bestämmelserna i 7 kap. 2 § den klassiska lagen anförde utredningen bland annat följande:¹⁵ ”I direktivet anges inte på vilket sätt en upphandlande myndighet kan ta reda på om inköpscentralen har följt lagens bestämmelser vid sin upphandling och vilka effekter det får för den upphandlande myndigheten, om det visar sig att inköpscentralen inte har gjort det. Det är inte heller klart hur en felaktig upphandling ska angripas. De frågor som osäkerheten ger upphov till kräver noggrannare analyser än som varit möjliga inom ramen för detta betänkande”.

Förslagen i delbetänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna var i princip eniga om att det krävs ytterligare analys innan bestämmelserna om inköpscentraler införs.

I propositionen¹⁶ där förslagen till de nya upphandlingslagarna presenterades gjorde regeringen bedömningen att direktivens bestämmelser om in-

¹⁵ Sid. 284.

¹⁶ Prop. 2006/07:128, s. 184.

köpscentraler inte skulle genomföras i svensk lagstiftning vid detta tillfälle. Regeringen avsåg dock att återkomma till frågan.

3.3 Förslaget i slutbetänkandet Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28).

Eftersom vissa frågor om inköpscentraler inte kunde behandlas i delbetänkandet tog Upphandlingsutredningen 2004 upp dessa till ny behandling i sitt slutbetänkande, Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28).

Utredningen konstaterade att den i Sverige hittills vanligaste formen av samordnad upphandling är ramavtal. De ingår antingen av de statliga myndigheter som är ramavtalsmyndigheter eller av enskilda statliga myndigheter, kommuner eller landsting.

Utredningen menade att inköpscentraler är en annan form av samordnad upphandling, som enligt de nya upphandlingsdirektiven uttryckligt kan komma till användning, förutsatt att en medlemsstat beslutar om det.

Vidare slog utredningen fast att upphandlingsbestämmelserna inte hindrar att en upphandlande myndighet eller enhet använder sig av ett ombud för att sköta en viss upphandling. Dock ingår upphandlingskontraktet mellan myndigheten eller enheten och leverantören. Ombudet kan vara en annan upphandlande myndighet eller någon annan. Även om ombudet alltså sköter upphandlingen är det huvudmannen som bär ansvaret för att den görs enligt gällande bestämmelser.

Utredningen föreslog att bestämmelser tas in i båda upphandlingslagarna som gör det möjligt att använda en inköpscentral vid upphandling. En inköpscentral kan medverka vid upphandling genom att anskaffa varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter/enheter och överlåta dem till en myndighet/enhet. Därutöver kan en inköpscentral i egenskap av ombud genomföra upphandling eller ingå ramavtal om byggentreprenader, varor eller tjänster. Ansvaret för att gällande bestämmelser följs vid anskaffning genom en inköpscentral vilar på den upphandlande myndighet/enhet som anlitar inköpscentralen.

De föreslagna bestämmelserna i 7 kap. den klassiska lagen utformades på följande sätt:

1 § En upphandlande myndighet får anskaffa varor och tjänster från en inköpscentral. En upphandlande myndighet får också anskaffa byggentreprenader, varor och tjänster eller ingå ramavtal genom medverkan av en inköpscentral.

2 § En upphandlande myndighet som anskaffar byggentreprenader, varor och tjänster enligt 1 § skall anses ha följt denna lag, under förutsättning att inköpscentralen har gjort det.

De motsvarande bestämmelserna i 10 kap. försörjningslagen lyder som följer:

1 § En upphandlande enhet får anskaffa varor och tjänster från en inköpscentral. En upphandlande enhet får också anskaffa byggentreprenader, varor och tjänster eller ingå ramavtal genom medverkan av en inköpscentral.

2 § En upphandlande enhet som anskaffar byggentreprenader, varor och tjänster enligt 1 § skall anses ha följt denna lag, under förutsättning att inköpscentralen har följt denna lag eller lagen (0000:00) om offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

Utredningen konstaterade också att en inköpscentral enligt direktiven måste vara en upphandlande myndighet, det begrepp som används i den klassiska lagen för dem som upphandlar. Med upphandlande myndighet avses statliga och kommunala myndigheter men även beslutande församlingar i kommuner och landsting. I begreppet ingår även offentligt styrda organ det vill säga bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser om de har inrättats för att täcka behov i det allmännas intresse under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. De ska dessutom uppfylla åtminstone ett av de uppställda kraven på offentlig finansiering, tillsyn eller styrelserrepresentation.

3.4 Remissinstansernas synpunkter på förslaget om inköpscentraler

Förslagen i slutbetänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna har haft i huvudsak följande synpunkter på förslaget om inköpscentraler.

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget men har synpunkter på förslagets utformning och tolkningen av direktiven

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker att det i den svenska lagstiftningen tas in bestämmelser om inköpscentraler. Däremot har flera remissinstanser synpunkter på utformningen av bestämmelserna och hur utredningen har tolkat direktivet. Från vissa remissinstanser framförs kritik mot att bestämmelserna om inköpscentraler är oklara och svårtillgängliga och de brister i förutsägbarhet och rättssäkerhet.

Utredningen utgår ifrån att inköpscentraler för närvarande inte används i Sverige. Flera remissinstanser anser, till skillnad från utredningen, att den statliga inköpssamordningen uppfyller kriterierna i direktivet för en inköpscentral. Detta innebär att flera statliga myndigheter (till exempel Verva och VHS) redan bedriver verksamhet som gör att de är att betrakta som inköpscentraler i direktivets mening.

Ekonomistyrningsverket anser att direktivet inte ställer några särskilda krav utöver dem som framgår av definitionen av en inköpscentral. Vid ett möte med EU-kommissionen gavs, enligt verket, intrycket att även kommissionen ansåg att den statliga inköpssamordningen faller under direktivet.

I remissvaren framförs också att inköpscentralernas huvuduppgift, om de införs i Sverige, sannolikt kommer att vara att teckna ramavtal med en eller flera leverantörer. Ramavtal som upphandlande myndigheterna därefter kan avropa varor och tjänster från. Det är mindre troligt, anser man, att inköpscentralerna kommer att köpa in varor i syfte att sälja dem vidare till de upphandlande myndigheterna.

Remissinstanserna är kritiska till den ansvarsfördelning som utredningen föreslår

En majoritet av remissinstanserna är kritiska till den ansvarsfördelning som utredningen föreslår. Eventuell överprövning ska enligt förslaget ske gentemot den upphandlande myndigheten/enheten trots att inköpscentralen har genomfört upphandlingen. Utredningen har enligt flera remissinstanser gjort en orimlig tolkning av direktiven. Förslaget kan leda till att upphandlande enheter avstår från att utnyttja inköpscentraler.

Det kan, enligt remissinstanserna, inte vara den bakomliggande meningen med direktivet att ansvaret för fel begångna vid genomförandet av upphandlingen ska ligga hos någon annan än den som utfört densamma. Det skulle i så fall knappast vara intressant för myndigheterna att använda sig av inköpscentralens stöd som en avlastning i sitt arbete.

Det anförs att ansvaret för eventuella fel som begås när inköpscentralen genomför upphandlingar ska vila på inköpscentralen. Remissinstanserna tänker då i första hand på den nuvarande ordningen med ramavtal som andra myndigheter kan avropa från.

Enligt remissinstanserna är det rimligt att den upphandlande myndigheten/enheten förvissar sig om att inköpscentralen uppfyller de formella kraven på att vara en inköpscentral. Det är även naturligt att den upphandlande myndigheten/enheten har ansvar för att avrop som den gör från inköpscentralens ramavtal följer ramavtalets kontraktsvillkor. Några längre gående krav kan dock inte ställas på den myndighet som väljer att anskaffa varor eller tjänster genom en inköpscentral. Den avropande myndigheten har inte själv deltagit i upphandlingsprocessen och har i många fall heller inte kunskap om upphandlingsreglerna. Exempelvis har de personer som avropar inte tagit del av förfrågningsunderlaget.

Remissinstanserna framför också att det är den myndighet som genomfört ramavtalsupphandlingen som har den kunskap om upphandlingen och avtalet som krävs för att föra en talan i domstol. Sådan kunskap skulle inte den upphandlande myndighet eller enhet som avropade från avtalet ha. Det juridiska ansvaret bör också ligga på inköpscentralen, så att en upphandlande enhet ska kunna veta att inköpscentralen anstränger sig att utföra upphandlingar åt den upphandlande enheten på ett oantastligt vis.

Alla är dock inte kritiska

Det finns ett fåtal remissinstanser som är positiva till den av utredningen föreslagna ansvarsfördelningen. Exempelvis instämmer VHS i utredningens förslag att det är den upphandlande myndigheten eller enheten som är ansvarig gentemot leverantörerna. Det kan inte vara rimligt, anser man, att undkomma ett sådant ansvar genom att överlåta på någon annan att genomföra upphandlingen. Däremot måste den upphandlande myndigheten enligt VHS ställa krav på inköpscentralen och i en särskild överenskommelse reglera ansvarsfrågor gentemot inköpscentralen. Det gäller oavsett om det rör en enskild upphandling eller ett ramavtal. Vidare bör det övervägas att införa en bestämmelse om ansvarsfrågan i förordningen om statlig inköps-samordning. I annat fall kommer de myndigheter som ingår i denna att ha svårt att förhålla sig till vilket ansvar som vilar på en ramavtalsmyndighet.

Flera remissinstanser framhåller vikten av att förslaget om delegering av tilldelningsbeslut genomförs

Vissa remissinstanser framhåller att det är angeläget att förslaget till lag om rätt för kommuner och landsting att överlåta beslutanderätt vid samordnade upphandlingar genomförs så snart som möjligt.¹⁷ Som framgick i avsnitt 2.1.4 måste i nuläget varje kommun och landsting som samverkar i upphandlingar fatta egna likalydande tilldelningsbeslut.

Förslaget, anser dessa remissinstanser, är en förutsättning för att systemet med inköpscentraler ska kunna fungera på ett smidigt sätt. En lagändring är nödvändig för att en kommun eller ett landsting ska kunna träffa avtal med inköpscentralen om att på kommunens eller landstingets vägnar fatta tilldelningsbeslut, underteckna upphandlingskontrakt eller på annat sätt avsluta upphandlingen.

Inköpscentralers marknads- och konkurrenspåverkan bör utredas vidare

Flera remissinstanser menar att det finns risk att inköpscentraler leder till mer koncentrerade leverantörsmarknader och försämrad konkurrens. De stora inköpsvolymerna det kan bli frågan om kan utestänga mindre företag från att delta i inköpscentralernas upphandlingar. Innan bestämmelser om inköpscentraler införs bör därför konkurrensaspekterna studeras närmare.

4 Diskussion

I de två föregående kapitlen redovisas ett antal specifika iakttagelser, bedömningar och slutsatser rörande förekomsten av samordnad upphandling i Sverige och Europa samt Upphandlingsutredningen 2004:s förslag om inköpscentraler. I det här kapitlet diskuteras med utgångspunkt från dessa iakttagelser, bedömningar och slutsatser behov och konsekvenser av att

¹⁷ Se Ds 2004:37, Samordnad upphandling.

införa bestämmelser om inköpscentraler i svensk upphandlingslagstiftning. Diskussionen kretsar kring följande frågor:

- Har Sverige i praktiken redan inköpscentraler?
- Finns det behov av att införa EG-direktivets bestämmelser om inköpscentraler i svensk upphandlingslagstiftning och är det i så fall lämpligt?
- Vilka blir konsekvenserna av att införa bestämmelser om inköpscentraler?
- Hur ska ansvaret för att upphandlingslagstiftningen följs fördelas mellan inköpscentraler och upphandlande myndigheter eller enheter?

4.1 Har Sverige i praktiken inköpscentraler?

Direktivets definition av inköpscentraler är tämligen generell till sin karaktär och rymmer flera olika typer av centraliserad upphandling. I grunden handlar det dock om att en inköpscentral är en upphandlande myndighet som genomför centraliserad upphandling av varor och tjänster för andra upphandlande myndigheters räkning. Två huvudtyper av centraliserad upphandling kan urskiljas i definitionen. Dels den form som innebär att inköpscentralen upphandlar varor och tjänster för vidareförsäljning till andra upphandlande myndigheter, dvs. en form av grossistverksamhet. Dels den form som innebär att inköpscentralen upphandlar ramavtal för varor och tjänster som sedan andra upphandlande myndigheter kan göra avrop ifrån. I det första fallet handlar det om att de upphandlande myndigheterna köper, i huvudsak, varor från inköpscentralen, varor som den senare upphandlat enligt direktivets bestämmelser. I det andra fallet handlar det om att de upphandlande myndigheterna köper varor och tjänster genom de ramavtal som inköpscentralen upphandlat, ramavtal som upphandlats enligt direktivets bestämmelser. Centralt är således att inköpscentralens upphandlingar följer EG-rätten.

Som framgick i kapitel 2 förekommer i Sverige en ganska omfattande samverkan mellan olika offentliga aktörer inom offentlig upphandling. Denna inköpsamverkan sker på delvis olika sätt och är mer eller mindre formaliserad. Vissa verksamheter är av permanent karaktär och sysslar uteslutande med samordnad upphandling. Andra verksamheter är av mer tillfällig karaktär. Ett utmärkande drag för den samordnade upphandling som tillhör den förstnämnda kategorin är att en upphandlande myndighet (kommun, offentligt bolag, eller statlig myndighet) har till uppgift att genomföra samordnade upphandlingar för andra upphandlande myndigheters räkning. Den absoluta merparten av denna samordnade upphandling är upphandling av ramavtal. De samordnade upphandlingarna ska i likhet med all annan offentlig upphandling följa lagen om offentlig upphandling. Syftet med denna samordnade upphandling är att effektivisera den offentliga sektors upphandling av vissa varor och tjänster. Detta sker genom minskade administrationskostna-

2008-11-17

der och bättre inköpsvillkor. Tanken är således att genom att centralt upphandlade ramavtal åstadkomma högre samhällsekonomisk effektivitet.

Statskontorets bedömning är att de upphandlande myndigheter vars verksamhet är att genomföra upphandlingar av ramavtal som kan användas av flera andra upphandlande myndigheter för avrop av varor och tjänster är att betrakta som inköpscentraler enligt direktivets mening. De uppfyller direktivets definition av inköpscentral och den verksamhet som de bedriver är sådan verksamhet som inköpscentraler får bedriva.

Denna uppfattning framfördes som bekant av flera remissinstanser (jämför 3.4). Både Verva och VHS ansågs till exempel stämma in på direktivets definition av inköpscentraler.

Det faktum att både Danmark och Finland infört bestämmelserna om inköpscentraler i sina nationella upphandlingslagar och benämner SKI respektive Hansel som inköpscentraler pekar också i samma riktning. Som tidigare nämnts är den upphandlingsverksamhet som bedrivs vid dessa båda enheter i grunden samma verksamhet som bedrivs inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Det är i princip endast organiseringen som skiljer deras verksamhet från den verksamhet som bedrivs i Sverige och hur myndigheterna styrs att avropa.

Ytterligare stöd för uppfattningen att Sverige i praktiken har inköpscentraler ges i det klassiska upphandlingsdirektivets betänkandesats 15 respektive i beaktandesats 23 i försörjningsdirektivet (jämför avsnitt 3.1), där man pekar på att vissa förfaranden för centralisering av inköp har utvecklats i medlemsstaterna. Statskontoret har under utredningsarbetet haft kontakt med EU-kommissionen och då erfarit att bland annat det förfarande med ramavtalsupphandlande myndigheter som under lång tid förekommit i Danmark och Sverige har varit en av de verksamheter som avsetts i direktivet. Annorlunda uttryckt har den statliga inköpssamordningen varit en av förebilderna för skapandet av en gemenskapsdefinition av inköpscentraler.

Sammanfattningsvis bedömer vi att Sverige i praktiken redan har inköpscentraler i direktivets mening när det gäller samordnad upphandling av ramavtal. På denna punkt gör vi således en annan bedömning än Upphandlingsutredningen 2004. De ansåg att den i Sverige hittills vanligaste formen av samordnad upphandling, användandet av ramavtal inom den statliga inköpssamordningen, inte är en inköpscentral i direktivets mening. Enligt utredningsförslaget kan en inköpscentral

- anskaffa varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter eller enheter och överlåta dem till en myndighet eller enhet, eller
- i egenskap av ombud genomföra upphandling eller ingå ramavtal om byggtreprenader, varor och tjänster.

Vi menar att Upphandlingsutredningens tolkning av direktivens bestämmelser om inköpscentraler är felaktig.

När det gäller frågan om de övriga verksamheter som inköpscentraler enligt direktivet kan ägna sig åt – ombudsfunktionen och grossistfunktionen – förekommer i Sverige är svaret inte lika givet.

Vår bedömning är att ombudsfunktionen omfattas av direktiven. Dock endast i det fall när en upphandlande myndighet i egenskap av ombud medverkar i en upphandling som rör flera myndigheter. Vi menar med andra ord att inköpscentral måste agera ombud för flera myndigheter samtidigt. Stöd för detta går bl.a. att hitta i ingressen till direktivet där det talas om centraliserad upphandling (jämför avsnitt 3.1). Såvitt vi kan bedöma förekommer det relativt ofta att upphandlingsorganisationer vars huvudsakliga verksamhet är att upphandla ramavtal åt flera upphandlande myndigheter genomför upphandlingar – agerar ombud – av en viss vara eller tjänst åt en enskild upphandlande myndighet. Det är mindre vanligt att en centraliserad upphandlingsorganisation genomför en upphandling av en specifik produkt åt flera upphandlande myndigheter. Men det är alltså den sistnämnda verksamheten som vi bedömer faller under direktivet.

En inköpscentral kan dessutom agera som en grossist. Det är en typ av centraliserad upphandling som såvitt vi kan bedöma knappt förekommer alls i Sverige för närvarande.

4.2 Finns det behov av att införa bestämmelser om inköpscentraler och är det i så fall lämpligt?

Bestämmelserna i direktiven om inköpscentraler är inte obligatoriska, vilket medför att medlemsstaterna kan välja om de vill införa dem eller inte. Det överlämnas åt varje enskild medlemsstat att bestämma om och i vilken utsträckning en upphandlande myndighet eller enhet ska få använda sig av inköpscentraler.

Som framgår ovan gör Statskontoret bedömningen att Sverige i praktiken redan har inköpscentraler enligt direktivets mening. Frågan om införandet av bestämmelser om inköpscentraler i svensk upphandlingslagstiftning handlar med andra ord inte om att via ny lagstiftning öppna upp för en typ av upphandlingsverksamhet som inte förekommer, åtminstone vad gäller den samordnade upphandlingen av ramavtal och funktionen att agera ombud åt flera upphandlande myndigheter. Det handlar istället om huruvida det är lämpligt att kodifiera befintlig praxis. Vi bedömer att det är lämpligt att införa bestämmelser om inköpscentraler av följande skäl.

För det första medför ett införande av bestämmelserna att dagens förfarande med samordnad upphandling ges en tydligare rättslig grund. Det blir tydligare och mer pedagogiskt med en reglering.

För det andra kan det te sig märkligt om vi i Sverige har för avsikt att bedriva verksamhet i form av inköpscentraler och inte använder oss av möjligheten att reglera företeelsen, inte minst mot bakgrund av att det förfarande med samordnad upphandling av ramavtal som Sverige under lång tid bedrivit förefaller ha varit en av de modeller som inspirerat tillkomsten av det aktuella direktivet från första början. Det kan till och med finnas en risk med att inte införa bestämmelserna om inköpscentraler. Verksamheten kan komma att bli bedömd som olaglig.

En parallell kan här dras till hur regeringen resonerade kring införandet av bestämmelserna om ramavtal i svensk upphandlingslagstiftning.¹⁸ Även dessa bestämmelser var frivilliga för medlemsstaterna att införa. Regeringen anförde där att om direktivets bestämmelser om ramavtal inte införs, är det inte uteslutet att domstolarna vid en framtida prövning skulle göra bedömningen att ramavtal över huvud taget inte kan användas. I vart fall kan inte utan stöd i lag ett ramavtal ingås där alla villkor inte är fastställda. Det innebär att en förnyad konkurrensutsättning inte skulle vara möjlig att göra i samband med tilldelning av kontrakt. Mot denna bakgrund bedömde regeringen att det föreligger starka skäl för att utnyttja möjligheten att införa bestämmelser om ramavtal.

Statskontoret menar att samma argument kan anföras som skäl för att införa bestämmelser om inköpscentraler. Det finns en risk för att en domstol kan komma att ifrågasätta om inköpscentraler får förekomma i Sverige, om vi avstår ifrån att föra in bestämmelser i upphandlingslagarna.

För det tredje talar det faktum att våra två närmaste EU-grannar, Danmark och Finland, infört direktivets bestämmelser om inköpscentraler i sina respektive nationella upphandlingslagstiftningar för att Sverige också bör göra detta. Som redan påpekats bedriver dessa båda länder en form av samordnad upphandling av ramavtal som i hög grad påminner om den svenska. Förvisso har både Danmark och Finland valt en annorlunda organisatorisk form för den samordnade upphandlingen. Men i grunden bedrivs samma typ av verksamhet och med samma motivering. Att i praktiken samma verksamhet regleras i lag på samma sätt i olika länder skapar en tydlighet som bör gynna den inre marknadens utveckling.

Det är som sagt frivilligt att införa bestämmelserna om inköpscentraler. Det är möjligt att införa hela direktivet eller delar av det. Hittills har vi argumenterat för att det är lämpligt att kodifiera den praxis som existerar för samordnad upphandling av ramavtal och ombudsfunktionen. Återstår gör den del av bestämmelserna som har karaktären av grossistverksamhet. Till skill-

¹⁸ Se proposition 2006/07: 128, sidan 167

nad från de övriga verksamheterna som en inköpscentral kan hålla på med är grossistverksamheten något av en främmande fågel i svensk offentlig upphandling. Som vi har förstått saken rör denna del av direktivet en form av upphandlingsverksamhet som förekommer i bland annat Frankrike.

Det finns enligt Statskontorets uppfattning anledning att förhålla sig kritisk till ett införande av bestämmelser om grossistverksamhet i svensk upphandlingslagstiftning. Dels förefaller det inte finnas något behov en sådan verksamhet. Dels skulle närmast med automatik inköpscentralen/grossisten ta en affärsmässig risk genom att upphandla produkter för vidareförsäljning. Detta har flera remissinstanser menat är inte lämpligt. Statskontoret delar denna syn. Det som talar mot att inte införa hela direktivet, det vill säga att utesluta grossistfunktionen är att föreställningen av vad en grossist är för någonting kan komma att förändras i takt med att alltmer av handeln sker på elektronisk väg. Det kan inte uteslutas att i framtiden grossistfunktionen framstår som ändamålsenlig. Sammantaget bedömer vi dock att skälen mot ett införande av bestämmelser rörande grossistfunktionen väger tyngre än ett osäkert framtida behov. Därtill torde det finnas möjlighet att i ett senare skede införa även denna funktion i den svenska lagstiftningen om det skulle visa sig att behov finns.

4.3 Hur ska ansvarsfördelningen fördelas?

Upphandlingsutredningen 2004 gjorde tolkningen att nuvarande ordning med samordnad upphandling av ramavtal inte rörde inköpscentraler. Statskontoret delar inte denna bedömning. Det anges i direktiven att en upphandlande myndighet/enhet som gör sina inköp med hjälp av en inköpscentral kan göra detta utan att själv iaktta direktivens förfaranderegler, givet att inköpscentralen har gjort det.

Vår bedömning är att avsikten med denna formulering inte har varit att införa någon ny ansvarsfördelning vid överprövningar etc. Direktivets lydelse bör i stället ses som en bekräftelse på att dagens ordning kan fortsätta att gälla, dvs. att den myndighet som tecknar ramavtalet är ansvarig. Ansvarsfördelningen i ramavtalsfallet bygger dessutom på en tolkning av direktivens bestämmelser om ramavtal och rättsmedel. Det finns därför enligt Statskontorets uppfattning ingen anledning att frångå den ansvarsfördelning som gäller beträffande ramavtal. Att lägga allt ansvar på den avropande myndigheten skulle göra det mindre attraktivt att använda sig av ramavtal. Mer precist skulle en stor del av poängen med samordnad upphandling – de minskade administrationskostnaderna – gå förlorade. Dock kan den avropande myndigheten bli ansvarig vid en förnyad konkurrensutsättning.

Däremot anser Statskontoret att Upphandlingsutredningens beskrivning av ansvarsfördelningen i ombudsfallet är korrekt och överensstämmer med

nuvarande praxis, dvs. den myndighet som anlitar inköpscentralen får bära ansvaret för att allt går rätt till.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att ansvarsfrågan inte behöver regleras särskilt.

4.4 Vilka konsekvenser får ett införande av bestämmelserna om inköpscentraler?

Statskontoret bedömer att ett införande av direktivets bestämmelser om inköpscentraler i svensk lagstiftning är en önskvärd kodifiering av en redan existerande praxis. Följaktligen är konsekvenserna av ett införande begränsade.

Den primära juridiska konsekvensen är en reglering av en företeelse som redan finns. Det skapas en tydligare rättslig grund för den samordnade upphandling som redan bedrivs.

I och med att det handlar om en kodifiering av praxis så bedömer Statskontoret att inga konsekvenser uppstår för upphandlande myndigheter och leverantörer. Inte heller konkurrensen påverkas.

Erfarenheterna från Finland och Danmark ger inget stöd åt hypotesen att ett införande av bestämmelserna om inköpscentraler leder till att den samordnade upphandlingen ökar i omfattning. Såvitt vi förstått saken har det inte startats några nya inköpscentraler efter direktivets införande med undantag för den kommunala inköpscentral som inom kort startas i Finland.

5 Statskontorets slutsatser och förslag

I det här kapitlet redovisas Statskontorets övergripande slutsatser och förslag.

5.1 Slutsatser

Sverige har i praktiken ramavtalsupphandlande inköpscentraler

Det förekommer en omfattande samordnad upphandling i stat och kommuner som i huvudsak handlar om upphandling av ramavtal. Drivkraften bakom denna samverkan är dels att minska de administrativa kostnaderna för upphandling, dels att åstadkomma bättre inköpsvillkor. Statskontorets bedömning är att den samordnade upphandling som äger rum innebär att Sverige i praktiken redan har inköpscentraler enligt EG-direktiven.

Det är lämpligt att kodifiera existerande praxis

Sverige har möjlighet att införa bestämmelser om inköpscentraler i de nationella upphandlingslagarna. Efter att ha utrett frågan bedömer Statskontoret att bestämmelser om inköpscentraler bör införas. Det innebär en kodifiering av praxis som har följande fördelar:

- en tydligare rättslig grund för den samordnade upphandlingen skapas
- verksamheten riskerar inte att bli olaglig
- samma verksamhet regleras i lag på samma sätt i Sverige, Danmark och Finland

Begränsade konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler

Statskontorets bedömning att ett införande av bestämmelserna om inköpscentraler är en kodifiering av praxis innebär att konsekvenserna av att införa direktivet om inköpscentraler får begränsade konsekvenser på beställare och leverantörer. Även de juridiska konsekvenserna är högst begränsade.

Ansvarsfrågan regleras i praxis som det inte finns någon anledning att frångå

Vi har haft i uppdrag att analysera konsekvenser av olika former av ansvarsfördelning mellan inköpscentraler och upphandlande myndigheter. På basis av vår utredning bedömer Statskontoret att den ansvarsfördelning mellan ramavtalsupphandlande myndigheter och avropande myndigheter som etablerats i praxis är ändamålsenlig. Inte heller direktivets lydelse tyder på att avsikten har varit att ändra på dagens ordning. Det finns enligt vår uppfattning inte någon anledning att överväga en annan ansvarsfördelning.

5.2 Förslag

Statskontorets förslag: Bestämmelser tas in i de båda upphandlingslagarna som gör det möjligt att använda en inköpscentral vid upphandling. En upphandlande myndighet eller enhet får anskaffa byggtreprenader, varor och tjänster med hjälp av en inköpscentral. Med inköpscentral avses en upphandlande myndighet som

1. ingår ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter, eller
2. medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter.

Förslaget i departementspromemorian Samordnad upphandling (Ds 2004:37) om rätt för kommuner och landsting att överlåta beslutanderätt vid upphandling genomförs.

5.2.1 Förslag om att införa bestämmelser om inköpscentraler

Statskontorets förslag innebär att en upphandlande myndighet eller enhet får anskaffa byggtreprenader, varor eller tjänster med hjälp av inköpscentral. En inköpscentral ska kunna bedriva sin verksamhet på två olika sätt.

1. Inköpscentralen får ingå ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter/enheter. Härmed avses till exempel den verksamhet som de ramavtalsansvariga myndigheterna redan idag bedriver inom ramen för den statliga inköpsordningen.
2. Inköpscentralen kan dessutom medverka vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter eller enheter. Även denna typ av verksamhet förekommer idag.

Av definitionen av inköpscentraler i artikel 1.10 i det klassiska direktivet och artikel 1.8 i försörjningsdirektivet framgår klart att en inköpscentral måste vara en upphandlande myndighet. Varken en upphandlande enhet som omfattas av försörjningsdirektivet eller ett annat privaträttsligt subjekt kan därför anses som en inköpscentral.

De båda upphandlingslagarna, LOU och LUF, innehåller en likalydande definition av en upphandlande myndighet.¹⁹ Med en upphandlande myndighet avses statliga och kommunala myndigheter och beslutande församlingar i kommuner och landsting, Med myndighet jämställs offentligt styrda organ liksom sammanslutningar av myndigheter, församlingar eller organ.

Med offentligt styrda organ avses sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

Enligt Statskontorets uppfattning innebär den föreslagna regleringen att den myndighet som har för avsikt att anlita en inköpscentral, till exempel som ombud, inte behöver upphandla tjänsten.

¹⁹ Se 12 och 19 §§ LOU och 12 och 21 §§ LUF.

5.2.2 Förslag om att ge kommuner och landsting möjlighet att delegera tilldelningsbeslut

Det bör påpekas att rätten att bedriva verksamhet som inköpscentral och att genomföra samordnad upphandling även kan vara begränsad av andra bestämmelser än de i lagarna om upphandling.

För kommuner och landsting ligger en begränsning i att de endast får ha hand om sådana angelägenheter som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.²⁰ Näringsverksamhet får kommuner och landsting ägna sig åt endast om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmar i kommunen eller landstinget.²¹

Inte heller finns det, som framgick i avsnitt 2.1.4, i den kommunala lagstiftningen några regler som tillåter extern delegation.²² Kommuner och landsting får inte överlåta beslutet om vilken leverantör som ska tilldelas kontraktet, det s.k. tilldelningsbeslutet, på någon annan. Vid en samordnad upphandling måste därför tilldelningsbesluten fattas av var och en av de kommuner eller landsting som deltar i upphandlingen. Motsvarande begränsningar föreligger om en kommun eller ett landsting vill delegera upphandlingens avslutande till någon annan. En upphandling kan avslutas genom upphandlingskontrakt, genom att avtal sluts i samband med en direktupphandling eller genom att upphandlingen avbryts.

Det sistnämnda problemet har uppmärksammats i departementspromemorian Samordnad upphandling (Ds 2004:37). Där diskuteras möjligheten att genom lag skapa rättsliga förutsättningar för kommuner och landsting att överlåta rätten att fatta tilldelningsbeslut m.m., till andra upphandlade möjligheter. Promemorian är ett svar på en skrivelse från SKL till regeringen i vilken man hemställer att lagen ändras så att det skapas rättsliga möjligheter för kommuner och landsting att överlåta rätten att fatta tilldelningsbeslut till andra upphandlande myndigheter. Skrivelsen är i sin tur föranledd av att delegation av beslutanderätt inte är möjlig enligt kommunallagen (1991:900).

Ordningen innebär ett administrativt merarbete både för den enhet som genomför den samordnade upphandlingen och för de deltagande kommunerna och landstingen. Därtill kommer att förfarandet medför att en leverantör kan vara tvungen att överpröva ett potentiellt mycket stort antal tilldelningsbeslut – det kan röra sig om flera hundra – i det fall en leverantör anser att upphandlande enheten brutit mot lagen om offentlig upphandling. Slutligen innebär förfarandet att i praktiken att tilldelningsbeslutet kommer att fattas vid olika tidpunkter hos de kommuner och landsting som deltar i den

²⁰ 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

²¹ 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900).

²² Bortsett från den kommunala delegationslagen (1954:130).



2008-11-17

samordnade upphandlingen. En konsekvens av detta är att upphandlingshandlingarna omfattas av sekretess enligt 6 kap.2 § sekretesslagen (1980:100) hos de kommuner och landsting som inte fattat tilldelningsbeslut medan ärendet hos de enheter som avslutat upphandlingen enligt huvudregeln är offentligt.

I promemorian föreslås att en kommun eller ett landsting får träffa avtal med en annan upphandlade enhet om att på kommunens eller landstingens vägnar i en upphandling besluta om leverantör och anbud enligt LOU, underteckna upphandlingskontraktet eller på annat sätt avsluta upphandlingen.

Statskontoret bedömer att förslaget öppnar upp för ett mer utvecklat samarbete mellan kommuner och landsting i upphandlingar och kommer att medföra minskade kostnader för samordnad upphandling. Det utgör ett utmärkt komplement till bestämmelserna om inköpscentraler. Statskontoret föreslår därför att det genomförs.



Referenser

- Ds 2004:37, *Samordnad upphandling*.
Riksrevisionen, *Samordnade inköp* (2005:10).
Rigsrevisionen, *Staten som inköper* (2006).
Karjalainen, K., T. Kiviojo och S. Pellava, 2008, *Gemensamma upphandlingars kostnadsverkan*, Rapport, Helsinki School of Economics.
Konkurrencestyrelsen, *Vejledning til udbudsdirektiverne*, 30. juni 2006
SOU 2005:22, *Nya upphandlingsregler*.
SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*.

Bilaga 1

Regeringsuppdrag och tilläggsuppdrag



Regeringsbeslut 28
2008-06-18 Fi2008/4012 (delvis)

Till avd..... /
Kontakt med.....
Beslut..... Sd
Datum 2008-07-01 Sign. [Signature]

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registratörar
Ink. 2008-07-01
Biff: 2008/163-5

Uppdrag till Statskontoret

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att dels göra en översyn av den statliga inköpsamordningen, dels utreda behov och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler.

Statskontoret ska följa den uppdragsbeskrivning som framgår av bilagan.

Berörda myndigheter ska ta fram det underlag och den dokumentation som Statskontoret önskar ta del av och i övrigt bistå Statskontoret vid genomförandet av uppdraget.

Den del av uppdraget som avser inköpscentraler ska redovisas senast den 31 oktober 2008. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 5 juni 2009.

På regeringens vägnar

[Signature]
Sten Lofgren

[Signature]
Åsa Edman

- Kopia till:
- Arbetsförmedlingen
- Domstolsverket
- Ekonomistyrningsverket
- Fortifikationsverket
- Försvarets materielverk
- Försvarsmakten
- Konkurrensverket
- Lantmäteriverket
- Riksgäldskontoret
- Rikspolisstyrelsen
- Skatteverket
- Verket för förvaltningsutveckling
- Verket för högskoleservice

Statskontoret har godkänt del av redovisning av uppdrag (Fi: 2008/4012) om inköpscentraler i den del som avser inköpscentraler till den 19 november 2008.

[Signature]

Postadress 103 33 Stockholm Telefonväxel 08-405 10 00 E-post: registrator@finance.ministry.se
Besöksadress Drottninggatan 21 Telefax 08-21 73 86 Telex 117 41 FINANS S

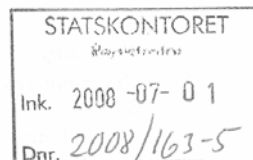
2008-11-17



Finansdepartementet

Bilaga till
regeringsbeslut

2008-06-15, nr 28



Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen samt utreda behovet och konsekvenserna av att införa bestämmelser om inköpscentraler

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen uppdrar till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och en analys av behovet av verksamheten. För det fall Statskontoret finner att det finns ett fortsatt behov av verksamheten ska översynen bland annat omfatta hur inköpssamordningen ska organiseras och styras, vilka uppgifter den ska ha och hur den bör bedrivas och effektiviseras.

I uppdraget ingår att beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som gjordes under 2007 med anledning av de statliga ramavtalen. Vidare ingår i uppdraget att kartlägga leverantörsstrukturen inom de statliga ramavtalen. Slutligen ingår i uppdraget att kartlägga och beskriva hur andra jämförbara EU-länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar. I detta sammanhang ska Statskontoret lämna förslag på hur den statliga inköpssamordningen, särskilt de ramavtalsupphandlande myndigheterna, bör utveckla sina metoder för att beakta små och medelstora företags medverkan i upphandlingarna.

Statskontoret ska utreda behovet, lämpligheten och konsekvenserna av att införa bestämmelser som gör det möjligt att ha inköpscentraler. I denna del ska Statskontoret, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, beskriva eller ge exempel på den kommunala sektorns behov i sammanhanget.

Statskontoret ska slutligen analysera konsekvenserna av olika former av ansvarsfördelning mellan inköpscentraler och upphandlande myndigheter eller enheter.

2

Bakgrund

Den Statliga inköpssamordningen

I förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning anges att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna av varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Därvid ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingarna beaktas. Myndigheterna ska använda dessa avtal om de inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.

Samordningsenheten på Ekonomistyrningsverket (SE/ESV) har enligt förordningen i uppgift att verka för att statliga ramavtal eller andra gemensamma avtal träffas. Den totala omsättningen för de ramavtal som ingår i den statliga inköpssamordningens uppgick under 2007 till 7,6 miljarder kronor. Inköpssamordningens verksamhet får finansieras via avgifter med stöd i 4 § 7 stycket avgiftsförordningen (1992:191).

SE/ESV ska vidare i samverkan med upphandlande myndigheterna utveckla, samordna och följa upp inköpsverksamheten. De ramavtalsupphandlande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Lantmäteriverket, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Verket för förvaltningsutveckling och Verket för högskoleservice. Statliga myndigheter under regeringen, dvs. de civila myndigheterna, försvarsmakten och de affärsdrivande verken får avropa från de statliga ramavtalen. Några av ramavtalen kan även nyttjas av kommuner och landsting.

Granskningar, utredningar m.m. om den statliga inköpssamordningen

Riksrevisionen redovisar i rapporten Samordnade inköp (RiR 2005:10) sin granskning av SE/ESV. Riksrevisionen är kritisk till att det inte går att fastställa om verksamheten är tillräckligt relevant och effektiv. Det framförs kritik mot styrningen och finansieringen av verksamheten, uppgifts- och ansvarsfördelning mellan de berörda myndigheterna inom den statliga inköpssamordningen, bristande uppföljning m.m. Riksrevisionen ifrågasätter vidare att kommuner och landsting deltar i den statliga inköpssamordningen. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över den statliga inköpssamordningen i sin helhet. Utgångspunkten för översynen bör enligt Riksrevisionen vara att sträva efter en effektiv organisation. Organisationen bör vara inriktad på att sluta ramavtal på väsentliga områden i syfte att utnyttja statens möjligheter till besparingar på bästa sätt.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1, bil. 1, s. 35), med anledning av Riksrevisionens granskning, en översyn av

den statliga inköpssamordningen. I samband med översynen ska övervägas vilka ytterligare insatser som bör vidtas för att förbättra styrning och effektivisering av verksamheten.

Stabsutredningen anger i betänkandet Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22) att staten sannolikt kan spara betydande belopp genom en bättre organiserad inköpsverksamhet. Utredningen föreslår att frågan om ansvar och organisation för statliga inköp och upphandlingar i ett helhetsperspektiv ses över i särskild ordning.

I bl.a. Konkurrensverkets forskarrapport Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori (2006:4) påtalas att det främsta problemet för konkurrensen med den statliga inköpssamordningens ramavtal är bristen på förutsägbarhet beträffande ramavtalets volymer, som sällan anges i förfrågningsunderlaget. Vidare föreligger oklarheter kring de avropande myndigheternas bundenhet till ramavtalen. I forskarrapporten kritiseras den statliga inköpssamordningen för att inte tillräckligt beakta små och medelstora företags möjligheter att delta i inköpssamordningens upphandlingar. Vidare ifrågasätts en central samordning av varor och tjänster som tillhandahålls lokalt eller regionalt. I rapporten konstateras dock att det kan finnas goda anledningar till inköpssamordning men att det är viktigt att inte tränga ut små företag i onödan. Motsvarande synpunkter har förts fram i bl.a. Nuteks rapport Småföretag och offentlig upphandling (R 2005:21).

Statlig inköpssamordning finns i olika former i flera andra EU-länder, bl.a. Danmark, Finland, Storbritannien, Österrike och Italien. Det finns intressanta exempel på hur dessa länder arbetar med att öka små och medelstora företags deltagande i större ramavtal. I exempelvis Storbritannien arbetar Office of Government Commerce sedan flera år med att öka möjligheterna för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Den Europeiska kommissionen arbetar också aktivt med frågan.

Upphandlingsutredningens förslag om inköpscentraler

Upphandlingsutredningen 2004 föreslår i sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler (SOU 2006:28) att det i båda upphandlingslagarna införs bestämmelser som gör det möjligt att ha inköpscentraler vid upphandling. Upphandlingslagarna återfinns från och med 1 januari 2007 i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). En upphandlande myndighet eller enhet får enligt förslaget

1. anskaffa varor och tjänster från en inköpscentral som anskaffat varorna eller tjänsterna i enlighet med upphandlingslagstiftningen

2008-11-17

4

- och i syfte att överlåta dem till upphandlande myndigheter/enheter, eller
2. använda inköpscentralen som ett ombud för att genomföra upphandlingar eller ingå ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster.

Ansvar för upphandlingslagstiftningen vid anskaffning genom en inköpscentral vilar enligt förslaget på den upphandlande myndigheten eller enheten som anlitar inköpscentralen. Det innebär att den myndighet som avropar från ramavtalet och inte inköpscentralen blir föremål för en eventuell överprövning eller skadeståndprocess enligt LOU.

Skälen för regeringens beslut

Det finns ett tydligt behov av att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och vidta lämpliga åtgärder med beaktande av de synpunkter som framförts av bland annat Riksrevisionen. Den statliga inköpssamordningens berättigande bygger på att den medför effektivitetsvinster för de statliga myndigheterna vid anskaffning av varor och tjänster.

Regeringen anser att inköpssamverkan kan medföra besparingar, bättre upphandlingar och regelefterlevnad samt ökad konkurrensutsättning. Det finns dock en risk för att en alltför omfattande inköpssamverkan försvårar för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. En effektiv statlig inköpssamordning innebär att arbetet ska bedrivas så att sunda marknader bevaras och utvecklas. Regeringen anser därför att det är angeläget att vidta åtgärder för att – inom upphandlingslagstiftningens ramar – minimera negativa effekter av inköpssamverkan särskilt för små och medelstora företag. I det sammanhanget kan lärdom dras av andra EU-länders och den Europeiska kommissionens arbete med att möjliggöra för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling.

Upphandlingsutredningen beskriver endast i begränsad omfattning behovet och konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen om inköpscentraler. För att kunna fatta beslut om att genomföra dessa bestämmelser krävs ytterligare behovs- och konsekvensanalyser av vad förslagen kan innebära för små och medelstora företag, upphandlande myndigheter samt myndigheter som avropar från ramavtalen.

Uppdraget

Översyn och behovsanalys av den statliga inköpssamordningen

Regeringen uppdrar till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och en analys av behovet av verksamheten. Den

statliga inköpssamordningen är en samverkansform mellan samordningsenheten på Ekonomistyrningsverket, de ramavtalsupphandlande och avropande myndigheterna.

För det fall Statskontoret finner att det finns ett fortsatt behov av verksamheten ska översynen bland annat omfatta hur inköpssamordningen ska organiseras och styras, vilka uppgifter den ska ha och hur den bör drivas och effektiviseras. Det är angeläget att ansvar och befogenheter står i balans till mål och uppgifter. Statskontoret bör överväga om finansieringen av verksamheten bör skärpas genom att införa ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning.

Beräkning och redovisning av process- och prisbesparingar

I uppdraget ingår att beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som gjordes under 2007 med anledning av de statliga ramavtalen. Med processbesparing avses de eventuella besparingar som staten gör när de statliga myndigheterna överlåter ansvaret för förstudier, upphandling och avtalsförvaltning till den statliga inköpssamordningen. Utredningen ska använda de särskilt anpassade lönsamhetsmodeller som ESV tagit fram för ändamålet. Med prisbesparing avses de eventuella besparingar som de statliga myndigheterna uppnår genom att avropa en viss vara eller tjänst på ett statligt ramavtal jämfört med att upphandla produkten till aktuellt marknadspris eller annat jämförligt avtalspris. Statskontoret ska i samråd med de ramavtalsupphandlande myndigheterna välja ut en vara eller tjänst per ramavtalsansvarig myndighet för att sedan beräkna prisbesparingen.

Kartlägga leverantörsstrukturer och öka små och medelstora företags deltagande i samordnade upphandlingar

I uppdraget ingår att kartlägga leverantörsstrukturen inom de statliga ramavtalen. Underlag för ramavtalen inom den statliga sektorn finns att tillgå hos Ekonomistyrningsverket. I uppdraget ingår även att analysera hur avtalen påverkar marknaderna för ett par för ramavtalen typiska varor eller tjänster.

I uppdraget ingår vidare att kartlägga och beskriva hur andra jämförliga EU-länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar. Vidare ska Statskontoret lämna förslag på hur den statliga inköpssamordningen, särskilt de ramavtalsupphandlande myndigheterna, bör utveckla sina metoder för att beakta små och medelstora företags medverkan i upphandlingarna. Förslagen ska balansera intresset av öka dessa företags deltagande och myndigheternas behov av en kostnadseffektiv offentlig upphandling. Förslagen ska utformas i enlighet med gemenskaprätten och lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling

6

inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och tas fram efter samråd med Konkurrensverket.

Behov och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler

Statskontoret ska vidare utreda behovet, lämpligheten och konsekvenserna av att införa bestämmelser i enlighet med de förslag till bestämmelser som Upphandlingsutredningen 2004 lämnat i sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28). I denna del ska Statskontoret, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, beskriva eller ge exempel på den kommunala sektorns behov i sammanhanget.

Statskontoret ska slutligen analysera konsekvenserna av olika former av ansvarsfördelning mellan inköpscentraler och upphandlande myndigheter eller enheter med beaktande av Upphandlingsutredningens förslag, inklusive lämnade remissynpunkter.

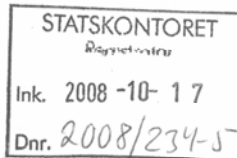
2008-11-17


 REGERINGEN
 Finansdepartementet

Regeringsbeslut 8

2008-10-02

Fi2008/4012 (delvis)

 Statskontoret
 Box 8110
 104 20 Stockholm

Tilläggsuppdrag till Statskontoret att göra en översyn av inköpssamordningen m.m.

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att, mot bakgrund av tidigare uppdrag avseende översyn av den statliga inköpssamordningen, kartlägga och beskriva hur andra EU- och EES-länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar.

Regeringen uppdrar vidare åt Statskontoret att genomföra en bred kartläggning av det pågående EU-arbetet i syfte att ge en samlad bild av hur rättsområdet offentlig upphandling påverkas, direkt och indirekt.

Statskontoret ska följa den uppdragsbeskrivning som framgår av *bilagan*.

Den del av tilläggsuppdraget som avser små och medelstora företag ska redovisas senast den 5 juni 2009. Tilläggsuppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2009.

På regeringens vägnar


 Mats Odell


 Anneli Berglund Creutz

Kopia till:
 Arbetsförmedlingen
 Domstolsverket
 Ekonomistyrningsverket
 Fortifikationsverket
 Försvarets materialverk
 Försvarsmakten
 Konkurrensverket
 Lantmäteriverket
 Riksgäldskontoret
 Rikspolisstyrelsen
 Skatteverket
 Verket för förvaltningsservice
 Verket för högskoleservice

 Postadress
 103 33 Stockholm

 Telefonväxel
 08-405 10 00

 E-post: registrator@finance.ministry.se

 Besöksadress
 Drottninggatan 21

 Telefax
 08-21 73 86

 Telex
 117 41 FINANS S

2008-11-17



REGERINGSKANSLIET

Bilaga till
regeringsbeslut

2008-10-02, nr 8

Finansdepartementet

**Tilläggsuppdrag till Statskontoret att göra en översyn av
inköpsamordningen m.m.**

Bakgrund

Regeringen uppdrog genom beslut den 18 juni 2008 åt Statskontoret att dels göra en översyn av den statliga inköpsamordningen, dels utreda behov och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler.

I uppdraget angavs att den del av uppdraget som avser inköpscentraler ska redovisas till regeringen senast den 31 oktober 2008 och att uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 5 juni 2009.

Skälen för regeringens beslut

I det tidigare lämnade uppdraget avseende översyn av den statliga inköpsamordningen ingår bl.a. att kartlägga och beskriva hur andra jämförbara EU-länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar. Uppdraget ska i denna del utvidgas till att innefatta även andra EU- och EES-länder, och således inte endast jämförbara EU-länder. Uppdraget kvarstår i den del det avser den Europeiska kommissionen. I sammanhanget är av särskilt intresse att Statskontoret redovisar resultatet av främjandeåtgärderna, i den mån dessa har utvärderats.

Det har under åren som gått sedan Sverige blev medlem i EU visat sig att offentlig upphandling berör många olika områden, t.ex. miljö, transport, innovation och sociala hänsyn. Förutsättningarna för offentlig upphandling påverkas också av det standardiseringsarbete som bedrivs i Europa. För att Sverige tidigare och bättre ska kunna föra fram ståndpunkter avseende offentlig upphandling inom ramen för EU-samarbetet finns ett behov av att mer samlat följa hur det pågående EU-arbetet påverkar rättsområdet. Statskontoret ska därför även ges i



uppdrag att genomföra en bred kartläggning av pågående arbete inom EU som påverkar rättsområdet offentlig upphandling.

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att, mot bakgrund av tidigare uppdrag avseende översyn av den statliga inköpssamordningen, kartlägga och beskriva hur andra EU- och EES-länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar.

Regeringen uppdrar vidare åt Statskontoret att genomföra en bred kartläggning av det pågående EU-arbetet i syfte att ge en samlad bild av hur rättsområdet offentlig upphandling påverkas, direkt och indirekt.

Bilaga 2

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att det ska införas ett nytt kapitel, 6 a kap., med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a kap.

1 §

En upphandlande myndighet får anskaffa byggentreprenader, varor och tjänster med hjälp av en inköpscentral.

2 §

Med inköpscentral avses en upphandlande myndighet som

1. ingår ramavtal om byggentreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter, eller
2. medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter.

Denna lag träder i kraft den x.

**2. Förslag till
lag om ändring i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena
vatten, energi, transporter och posttjänster**

Härigenom föreskrivs att det ska införas ett nytt kapitel, 5 a kap., med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a kap.

1 §

En upphandlande enhet får anskaffa byggentreprenader, varor och tjänster med hjälp av en inköpscentral.

2 §

Med inköpscentral avses en upphandlande myndighet som

1. ingår ramavtal om byggentreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för upphandlande enheter, eller
2. medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande enheter.

Denna lag träder i kraft den x.