

Avdelningen för verksamhetsutveckling och stöd  
Charlotte Lejon  
016-544 20 93  
charlotte.lejon@energimyndigheten.se

Socialdepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm

## Yttrande angående upphandlingsutredningens slutbetänkande, SOU 2013:12

### Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak upphandlingsutredningens strategi för hållbar offentlig upphandling. Utredningen drar många viktiga slutsatser och ger förslag på åtgärder som tillsammans skapar förutsättningar för den goda affären.

Energimyndigheten ifrågasätter dock utredningens slutsatser i vissa delar. Energimyndigheten anser att utredningen många gånger förlorat eller inte tydligt nog beskrivit uppdragsgivarens och den enskilda myndighetens ansvar och roll i sitt resonemang kring upphandlingsregelverkets effektivitet ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv.

Energimyndigheten ifrågasätter även förslag som innebär fler regleringar i regelverket och detaljstyrning av de enskilda myndigheterna. Regelverket är detaljerat redan idag och precis som utredningen kommer fram till, hindrar det i vissa fall den goda affären. I dessa delar av utredningens förslag ser Energimyndigheten hellre att det tas bort regleringar i upphandlingsregelverket som berör köp under tröskelvärdena, och att det istället endast regleras att grundläggande principer ska följas för dessa köp samt att marknadens konkurrens ska tillvara tas.

### Energimyndighetens ställningstagande

Upphandlingsutredningens huvudsakliga uppdrag är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilken statistik som samlas in.

Utredningen har använd begreppet *den goda affären* som utgångspunkt för utredningens arbete och har utifrån det begreppet kommit fram till ett antal slutsatser, bl. a.:

#### 1. Strategisk upphandling för kvalitet och effektivitet

##### a. Det nationella ledarskapet

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Behovet av ett mer strategiskt förhållningssätt till offentlig upphandling och den goda affären samt förslaget att det övergripande ansvaret bör ligga på Finansdepartementet.

Energimyndigheten delar även utredningens slutsats att offentlig upphandlings potential, som verktyg för att nå framtida samhällsmål, kräver en konsolidering av kompetens och resurser inom området.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Att det övergripande och samordnande ansvaret ska delas mellan departement. Om en egen myndighet ska skapas för upphandlingsfrågor så bör den organiseras under samma departement som har det övergripande ansvaret för frågorna.

**b. Ledarskapet på myndighetsnivå***Energimyndigheten tillstyrker;*

Angelägenheten att upphandlingsfrågor på lämpligt sätt representeras på ledningsgruppsnivå i de enskilda myndigheterna.

Energimyndigheten anser att om den offentliga upphandlingens potential ska tillvaratas, är den enskilda myndighetens positionering av offentlig upphandling som en strategisk fråga av yttersta vikt.

I detta sammanhang är det viktigt att samtliga departement ställer krav på sina respektive myndigheter kring vad som ska åstadkommas med offentlig upphandling.

Dessa uppdrag bör anpassas efter respektive myndighets ansvarsområde. Vissa myndigheter har omfattande eget upphandlingsbehov och en hög årlig omsättning där direkta mål är viktiga. Andra myndigheter har en mindre årlig omsättning men har stor potential i sitt sektorsansvar att fungera som en katalysator för andra myndigheter och deras förmåga att nå sina mål inom offentlig upphandling.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Utredningens förslag till detaljerad styrning av upphandlingsfrågorna på enskilda myndigheter t ex. via krav på skriftliga riktlinjer, processer och rutiner. Om uppdraget och målen för respektive myndighet förtydligas bör den enskilda myndigheten sedan utifrån sitt uppdrag kunna organisera och styra upphandlingsfrågorna på lämpligaste sätt.

**c. Effektiviseringspotentialen är inte tillräckligt uppmärksammas.**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Utredningens ställningstagande att den offentliga sektorn skulle sammantaget kunna åstadkomma långt bättre inköp till en lägre totalkostnad genom att se anskaffningen ur ett bredare, mer genomtänkt och långsiktigt perspektiv.

Här ser Energimyndigheten en stor potential hos varje enskild myndighet, givet att frågan får rätt tyngd. Frågan bör vara naturlig i dialogen mellan departement och den enskilda myndigheten.

Att införa e-upphandling, e-handel och digitala signaturer för anskaffningsprocessen på myndigheterna är viktigt för att frigöra resurser till det strategiska och långsiktiga upphandlingsarbetet.

**d. Den viktiga upphandlingskompetensen**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Utredningens konstaterande att utbildning på akademisk nivå finns främst inom olika juridiska kurser. Den goda affären kräver dock kunskaper och kompetens inom flera områden, exempelvis juridik, ekonomi, teknik, miljö och socialt ansvarstagande. Utredningen anser att kompetensen bör stärkas genom utbildning på akademisk nivå.

Vidare konstaterar utredningen att utbildning bör ges till ledare i offentlig sektor utifrån perspektivet ledarskap och strategi.

Energimyndigheten instämmer i utredningens förslag och ser detta som ett nödvändigt verktyg för att öka de enskilda myndigheternas förmåga att bidra till målen med den goda affären.

**e. Sätt kvaliteten i centrum**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

I huvudsak utredningens förslag till ökat centralt stöd för att prioritera kvalitetsfrågor vid upphandling av varor och tjänster som är viktiga för välfärden.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Utredningens fokus på det samordnande upphandlingsstödet förmåga att åstadkomma kvalitetsförbättringar för enskilda myndigheters verksamhet.

Ska arbetet med transformativa upphandlingar och innovationsupphandling stimuleras har den enskilda myndigheten ett stort ansvar i det arbetet. Varje sådan upphandling måste för att lyckas ta ett tydligt avstamp i myndighetens egen verksamhetskunskap och behov. Detta lyfter utredningen delvis fram men slutsatsen väger ändå tungt till centralt stödjande funktioners förmåga att åstadkomma detta. Det känns osannolikt att det samordnade upphandlingsstödet kan vara annat än just ett stöd i en sådan process och därför måste målsättningen och ansvaret för den enskilda myndigheten bli tydligare.

## **2. Prioriterade regelförändringar**

### **a. Ökat utrymme för dialog och förhandling**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Utredningens förslag till utökade förhandlingsmöjligheter inom LOU.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Utredningens slutsatser kring dialog.

Det finns inget som hindrar upphandlande myndigheter att föra dialog idag, inom ramen för gällande lagstiftning. Att reglera detta skapar snarare ett mindre utrymme för dialog än det som redan finns.

Utredningen kommer även inom detta avsnitt fram till att det centrala upphandlingsstödet har en viktig roll att spela för att dessa viktiga dialoger och förhandlingar ska komma till stånd.

Energimyndigheten anser att, om enskilda myndigheterna driver upphandlingsfrågan på strategisk nivå skapas automatisk en kompetenshöjning inom området som på sikt kommer att vara en viktig drivkraft för att nå de mål man har med den offentliga upphandlingen.

### **b. Höjda beloppsgränser för direktupphandling**

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Utredningens förslag till höjda direktupphandlingsgränser. Utredningen föreslår en ökad strategisk tyngd och styrning kring upphandlingsfrågorna samtidigt som de förespråkar ökat elektronisk flöde i processerna och införande av elektroniska

signaturer. Dessa två förslag syns vara mycket viktiga för att de enskilda myndigheterna ska kunna höja sin kompetens, effektivitet, styrning och måluppfyllelse inom upphandlingsområdet. Att samtidigt förespråka höjda direktupphandlingsgränser anser Energimyndigheten är ett förslag i motsatt riktning. De allra flesta myndigheter kommer sannolikt att använda den höjda direktupphandlingsgränsen till en ökad mängd icke avtalstrogn köp.

Energimyndigheten hade mycket hellre sett att utredningen lagt fram ett förslag som innebär att det räcker att all upphandling under tröskelvärdena ska följa grundläggande principer och utnyttja konkurrensmöjligheterna på marknaden. Möjligtvis kompletterat detta med ett krav på annonsering t ex över 600 000 SEK.

Kombinerar man ovanstående förslag med ökad styrning från myndigheternas uppdragsgivare, skapas naturligt ett strategisk fokus på den offentliga upphandlingen och ett större handlingsutrymme.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen och bör granska myndigheternas köp under tröskelvärdena.

Energimyndigheten ser vidare en risk att den höjda direktupphandlingsgränsen kommer innebära en lägre styrning på köp under den nya beloppsgränsen vilket kan medföra att fler köp, än idag, kommer att sakna tydliga miljö- och sociala krav.

För att myndigheterna ska få full effekt av effektiviseringspotentialen i e-upphandling och e-handel, så är en höjd direktupphandlingsgräns en rörelse i motsatt riktning eftersom dessa köp sannolikt inte kommer att anslutas till e-handel.

Sammanfattningsvis, Energimyndigheten ser mycket hellre ett förslag där samtliga köp under tröskelvärdena regleras i mindre utsträckning än idag och att det krävs efterlevnad av grundläggande principer och konkurrensutsättning. Samtidigt som styrningen från uppdragsgivaren ökar avseende dessa köp. Detta kommer att innebära att upphandlande funktioner på en myndighet lättare kan driva ett strategiskt inköpsarbete vilket gynnar den goda affären.

### **c. Annonsering av upphandlingar**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Utredningens förslag att annonstjänster ska vara marknadsbaserade samtidigt som man ökar styrningen kring dessa annonstjänster för att skapa bättre möjlighet till insamling av statistik på området.

**d. Ökade möjligheter att beakta enskildas behov och val inom ramavtal där samtliga villkor är fastställda**

Energimyndigheten väljer att inte lämna några synpunkter på detta område då det både är perifert i förhållande till myndighetens uppdrag och dess position som sektoransvarig myndighet.

**3. Effektivare prövning av upphandlingsmål och en ny medlingsmekanism**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Utredningens förslag att upphandlingsmålen koncentreras till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt samt att direktupphandling temporärt får användas vid överprövning.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Utredningens förslag avseende medlingsfunktion, att det samordnade upphandlingsstödet ska ansvara för att utreda och föreslå lösningar på strukturella problem inom specifika upphandlingsmarknader.

Energimyndigheten anser att fokus och ansvar återigen flyttas, i utredningens förslag, bort ifrån den enskilda myndigheten till en central stödfunktion. Den enskilda myndigheten bör ta ett större ansvar i dessa strukturella problem t ex. via dialog och nya affärsmodeller söka hitta en bättre marknadsfunktion. Vidare syns det naturligt att om dessa åtgärder inte löser en sådan situation, att det är Konkurrensverket som ska få uppdraget att utreda och föreslå lösningar på strukturella marknadsproblem.

**4. Miljömässigt och ansvarsfull upphandling**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Utredningens slutsats, att väl utformade miljö- och sociala krav inom offentlig upphandling kan ge värdefulla bidrag till en mer hållbar utveckling och därmed stärka förutsättningarna för framtida välfärd. Såväl som slutsatsen att slentrianmässigt ställda miljö- och sociala krav kan leda till att tillgängliga resurser används på ett ineffektivt sätt.

Energimyndigheten delar utredningens slutsats att miljöanpassad upphandling har en betydande innovationspotential och därmed möjlighet att främja utvecklingen av s.k. transformativa lösningar för en hållbar utveckling.

Även utredningens förslag att ge antingen det samordnade upphandlingsstödet, Miljöstyrningsrådet eller statens inköpscentral olika uppdrag inom området miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Att utredningens samlade förslag inom området inte adresserar de enskilda myndigheternas förmåga att åstadkomma önskvärda förändringar inom området. Ett effektivt stöd i frågan kommer inte att räcka. Myndigheterna och dess uppdragsgivare måste lyftas fram som viktiga aktörer för att nå dessa mål.

Innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling kräver djup verksamhetsförståelse, aktiv dialog med marknaden samt kunskap kring olika affärsmodellens finansieringsbehov och risk. Sådan kunskap skapas effektivast på de enskilda myndigheterna med stöd av centralt stödjande funktioner och enskilda myndigheters bidrag inom sitt sektorsansvar.

Energimyndigheten förslår vidare att Miljöstyrningsrådet får behålla och stärka sin position inom miljökravsområdet och området för livscykelkostnader. Miljöstyrningsrådet har under en längre tid upparbetat bred och djup kompetens inom området och har med sin ägarstruktur en naturlig dialog med marknaden vilket ses som en viktig förutsättning för att lyckas väl inom detta område.

## **5. Nationell upphandlingsstatistik**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Utredningens förslag avseende nationell upphandlingsstatistik.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Utredningens förslag att införa en utvidgad annonsering och efterannonsering i upphandlingar under tröskelvärdena.

Att lägga på ytterligare administrativa bördor på upphandlingsprocessen för att få fram uppgifter som varje myndighet naturligt bör ha kontroll över ska inte behövas. Införandet av e-upphandling och e-handel bör precis som utredningen själva kommer fram till, lösa problemet.

## **6. En ny upphandlingsmyndighet**

*Energimyndigheten tillstyrker;*

Behovet av att samla kompetens och öka stödet i upphandlingsfrågor. Även behovet av att öka frågans strategiska tyngd.

*Energimyndigheten ifrågasätter;*

Utredningens förslag att skapa en ny myndighet för upphandlingsfrågor.

Energimyndigheten anser att det framstår tydligt att den goda affären inte möjliggörs genom hur upphandlingsfrågorna organiseras i centralt stödjande funktioner utan genom vilken tyngd upphandlingsfrågan har i myndigheternas ledning och hos uppdragsgivaren.

Mot bakgrund av ovanstående anser Energimyndigheten att kraftsamlingen på enskilda myndigheter är viktigare för att kunna nå måluppfyllelsen än hur de stödjande funktionerna organiseras. Risken finns att en onödig overhead byggs upp som inte har någon styrningsförmåga i förhållande till uppsatta mål.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Mattias Eriksson, Zofia Lublin, ställföreträdande avdelningschefen Anders Lewald samt direktören för strategiska frågor Anneli Eriksson, sektionschefen Charlotte Lejon, den sistnämnde föredragande.

Erik Brandsma

Charlotte Lejon